



รัฐสภาสาร



ISSN 0125-0957

ปีที่ 49 ฉบับที่ 4 เดือน เมษายน พ.ศ. 2544

ผ.1

เรื่องต้นในเล่ม

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา
ตามบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญ 2540

คณะกรรมการ
ตามมาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญ

พลิกโฉมหน้าวุฒิสภาไทย

ปฏิสัมพันธ์ของการเรียนรู้
ในชุมชนและโรงเรียน

ปัญหาการศึกษาไทย



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

รัฐสภาสาร

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการ
ในวงงานรัฐสภา และอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งที่บรรณาธิการหนังสือรัฐสภาสาร กองการประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โทร. 2450063, 2450066

สำนักงานหนังสือรัฐสภาสาร

ฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
34 อาคารธนาคารทหารไทย (ชั้น 5 C)
ถนนพญาไท แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพฯ 10400
โทร. 2450063, 2450066

บอกรับเป็นสมาชิก

ส่งเงินล่วงหน้าในนามผู้จัดการรัฐสภาสาร
ไปยังฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา กองการประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยส่งเช็คไปรษณีย์หรือนาณัติ
สั่งจ่าย ณ ที่ทำการไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ 10300
กำหนดออกเดือนละหนึ่งฉบับ อัตราค่าบำรุง ปีละหนึ่งร้อยแปดสิบบาท



ทัศนะและข้อคิดเห็นของบทความในหนังสือรัฐสภาสารฉบับนี้ เป็นของผู้เขียน
แต่ละท่าน ไม่ถือเป็นทัศนะและความรับผิดชอบของกองบรรณาธิการแต่อย่างใด

กรมการปกครอง



รัฐสภา



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

รัฐสภาสาร

ISSN 0125-0957

ที่ปรึกษา

นางศิริลักษณ์ บัณฑิตกิจ
นางพรพิมล ติรคุณโกวิท
นางสุภารัตน์ วะภาคย์

บรรณาธิการ

นายศุภพงศ์ ขจรศิลป์

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางปรียาวดี พระทอง

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เชาวนศิริ

เหรียญก

นางสาวสุนทร รักเมือง

กองบรรณาธิการ

นางอัจฉรา จุ้ยწყ
นางสาวอารีวรรณ พูลทรัพย์

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน
นายทองเกียรติ ผือโย
นายนิรุตต์ องค์กรกิจชัย

ฝ่ายธุรการ

นางอำไพ กันเกษแก้ว
นางภักดิ์ คงสมจิตต์
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์
นางสาวโสภี คำมั่น

คอมพิวเตอร์กราฟฟิค

องค์กรการค้าของครูสภา

พิมพ์ที่

กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาวรัชณี อังตระกูล

Usrpaการ

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน สถาบันวุฒิสภาเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญที่สุดสถาบันหนึ่ง ทั้งนี้เนื่องจากวุฒิสภาปัจจุบัน เป็นวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์การเมืองไทย นอกจากนี้ ยังได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามต่างๆ เพื่อให้ได้บุคคลที่เหมาะสมมาปฏิบัติหน้าที่อันสำคัญๆ ที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม และได้มีการเพิ่มอำนาจหน้าที่ที่สำคัญขึ้นมาอีกหลายประการ เช่น อำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงออกหรือให้พ้นจากตำแหน่งการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบต่างๆ เพื่อเข้าไปทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการปฏิรูปการเมืองของไทย

ผู้อ่านที่สนใจเรื่องของสถาบันวุฒิสภาไม่ว่าจะเป็นประวัติความเป็นมาหรืออำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา สามารถติดตามอ่านได้ในรัฐสภาสารฉบับนี้ นอกจากนี้ยังมีบทความเกี่ยวกับเรื่องปฏิสัมพันธ์ของการเรียนรู้ในชุมชนและโรงเรียน และเรื่องปัญหาทางการศึกษาไทย ที่นำมาเสนอต่อท่านผู้อ่านให้ได้ศึกษาและค้นคว้าเพื่อเป็นประโยชน์ต่อไป

บรรณาธิการ



LIRT

รัฐสภาสาร

1 อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ตามบทบัญญัติ
รัฐธรรมนูญ 2540

ประหยัด หงษ์ทองคำ

พลิกโฉมหน้าวุฒิสภาไทย

17

พีระพจน์ รัตนมาลี

74

คณะกรรมการการตามมาตรา 135 ของรัฐ
ธรรมนูญ (คณะกรรมการการสามัญตรวจสอบ
ประวัติวุฒิสภา)

นายสมไบ มูลจันท์

111

ปฏิสัมพันธ์ของการเรียนรู้ในชุมชนและ
โรงเรียน

(LEARNING INTERACTIONS BETWEEN
COMMUNITY AND SCHOOL)

ดร.พจน์ เทียมศักดิ์

136

ปัญหาการศึกษาไทย

(PROBLEM ON THAI EDUCATION)

วัดพงษ์ สอนสุภาพ
ว่าที่ร้อยเอก วิษณุ บุญมาร์ตัน

“อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ 2540”

ประยุทธ์ ทวัญทองคำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีเจตนารมณ์ที่จะทำการเมืองให้ดีขึ้น หรือมีการปฏิรูปการเมือง โดยแก้ไขในเรื่องกฎ กติกาของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ประกอบทั้งไม่ขัดแย้งกับหลักการสำคัญ อันเป็นที่ยอมรับของนานาชาติหรือที่กล่าวว่า เป็นหลักการสากล

ที่กล่าวว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่จะปฏิรูปการเมืองให้ดีขึ้น ดังจะเห็นว่านอกจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จะกำหนดกฎ กติกาของการดำเนินการทางการเมือง ให้สอดคล้องกับหลักการสากลแล้ว สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งที่ถูกสร้างขึ้นในรัฐธรรมนูญ ก็คือ องค์การอิสระทางการเมืองหลายองค์การที่ทำหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ให้ดำเนินไปอย่างสุจริต เทียบธรรม และเป็นผลดีแก่ส่วนรวม เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น องค์การอิสระดังกล่าวมีบทบาท อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ทางการเมือง ของนักการเมือง พรรคการเมือง รัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีและข้าราชการระดับสูง ให้เป็นไปโดยถูกต้องชอบธรรม ถ้าปรากฏว่าผู้ใดกระทำการโดยมิชอบองค์การอิสระที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ก็จะดำเนินการให้มีการถอดถอนผู้กระทำโดยมิชอบออกจากตำแหน่ง ตามขั้นตอนและกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

วุฒิสภาเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญที่สุดสถาบันหนึ่ง ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ เพราะวุฒิสภาปัจจุบัน เป็นวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งไม่เคยมีมาก่อนในประวัติศาสตร์การเมืองของไทย วุฒิสภาในอดีตมาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาล หรือผู้มีอำนาจอันเกิดจากการปฏิวัติรัฐประหารเกือบทุกสมัย แม้พวุฒิสภาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2489 จะกำหนดให้มาจากการเลือกตั้ง ก็เป็นการเลือกตั้งทางอ้อม และพวุฒิสภาชุดนี้มีอายุการ

ทำงานสั้นมาก เพราะมีการรัฐประหารเกิดขึ้นในปีต่อมา และรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2489 ก็ถูกยกเลิกไป

วุฒิสภาปัจจุบันไม่เพียงแต่จะมาจากการเลือกตั้งเท่านั้น รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามที่เหมาะสมรัดกุมไว้ด้วย เพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับการกิจ อันเป็นหน้าที่ของวุฒิสภาตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ อันเป็นหน้าที่ที่มีความสำคัญยิ่ง และเป็นหน้าที่ที่จะทำให้การปฏิรูปการเมืองเป็นสิ่งที่บรรลุเป้าหมายได้อย่างแท้จริง แต่ทั้งนี้จะต้องประกอบด้วยปัจจัยเกื้อกูลหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนผู้เลือกตั้งจะต้องมีพฤติกรรมในการเลือกตั้งที่ถูกต้อง เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง ไม่เห็นแก่อำิสสินจ้างหรือผลประโยชน์แลกเปลี่ยนประการอื่นๆ ซึ่งจะทำให้ผลของการเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยสุจริตเที่ยงธรรมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ขณะเดียวกันผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาก็จะต้องประพฤติปฏิบัติตัวให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยเคร่งครัด และสุจริตใจ ไม่สมควรที่จะใช้เล่ห์เพทุบายประการต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งชัยชนะในการเลือกตั้ง ถ้าทั้งสองฝ่ายประพฤติปฏิบัติตัวอยู่ในกรอบที่ถูกต้องดังาม เราก็จะได้วุฒิสภาที่ดีสามารถปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีได้สมเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าพฤติกรรมเป็นไปในลักษณะตรงข้าม เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญก็ย่อมล้มเหลว และความปรารถนาที่จะได้การเมืองที่ดีเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมย่อมเป็นหมัน และอาจเกิดอันตรายแก่บ้านเมืองอย่างนึกไม่ถึง

รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม สำหรับการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไว้ ดังนี้

มาตรา 125 บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- (3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
- (4) มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 107 (5)

มาตรา 126 บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

- (1) เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง
- (2) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วยังไม่เกินหนึ่งปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง
- (3) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ในอายุของวุฒิสภาคราวก่อนการสมัครรับเลือกตั้ง

(4) เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิรับเลือกตั้งตามมาตรา 109 (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (11) (12) (13) หรือ (14)

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนว่า ผู้ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจะต้อง

1. มีความเป็นกลางทางการเมืองอย่างแท้จริง
2. มีวุฒิภาวะสูง ทั้งคุณวุฒิ วัยวุฒิ และชาติวุฒิ มีความรู้ความเข้าใจถึงบทบาท อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างดียิ่ง
3. เป็นผู้มีประสบการณ์เป็นอย่างดี ในกิจการอันเป็นหน้าที่ของวุฒิสภา เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกวุฒิสภาจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิภาพ
4. เป็นผู้มีความกระตือรือร้นอันดีงาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นผู้ประสบความสำเร็จ ในกิจการอันเป็นหน้าที่ด้วยความขยันหมั่นเพียร และรับผิดชอบ
5. เป็นผู้ได้รับการยอมรับนับถือจากสาธารณชน ว่าเป็นผู้ที่มีความซื่อสัตย์สุจริต เป็นที่ประจักษ์

คุณสมบัติดังกล่าวกำหนดขึ้นให้เหมาะสม สอดคล้องกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ซึ่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 กำหนดไว้ ดังนี้

1. อำนาจในด้านนิติบัญญัติ
2. อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการของรัฐบาล
3. อำนาจในการให้ความเห็นชอบ ในการแต่งตั้งบุคคล หรือคณะบุคคลดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการองค์กรอิสระต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้น
4. อำนาจในการควบคุม ตรวจสอบ และถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง อันได้แก่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ที่มีพฤติการณ์ที่ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

สาระสำคัญของการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาทั้ง 4 ประการ พอสรุปได้ ดังนี้

1. อำนาจในด้านนิติบัญญัติ วุฒิสภามีอำนาจในด้านนิติบัญญัติค่อนข้างจะจำกัด เมื่อเปรียบเทียบกับสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต้องการให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้นำในการบริหาร และอำนาจในด้านนิติบัญญัติ เช่น มาตรา 169 กำหนดว่า “ภายใต้มาตรา 170 ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จะเสนอได้

ก็แต่โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะรัฐมนตรี แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี”

และมาตรา 172 กำหนดว่า “ร่างพระราชบัญญัติ และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร” หมายความว่า สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก่อน แล้วจึงส่งให้วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

มาตรา 174 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 180 เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่เสนอตามมาตรา 172 และลงมติเห็นชอบแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นต่อวุฒิสภา วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอมา ให้แล้วเสร็จภายในหกสัปดาห์ แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสามสัปดาห์ ทั้งนี้ เว้นแต่วุฒิสภาจะลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งต้องไม่เกินสามสัปดาห์ กำหนดเวลาดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม และให้เริ่มนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมาถึงวุฒิสภา”

มาตรา 175 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 180 เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว

(1) ถ้าเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 93 คือ นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อมีประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

(2) ถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน แล้วส่งร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ นั้น คืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

(3) ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติม ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 93 ถ้าเป็นกรณีอื่น ให้แต่ละสภาดังบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้นๆ มีจำนวนเท่ากัน ตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกัน เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และให้คณะกรรมการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสองถ้าสภาทั้งสองเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการ

ต่อไปตามมาตรา 93 ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน ฯลฯ”

มาตรา 176 บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้ตามมาตรา 175 นั้น สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ ต่อเมื่อเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันได้ล่วงพ้นไป นับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น คืนให้สภาผู้แทนราษฎร สำหรับกรณีการยับยั้งตามมาตรา 175 (2) และนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย สำหรับกรณีการยับยั้งตามมาตรา 175 (3) ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิม หรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณา ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จากที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 93”

ถ้าร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้ง เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจกร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้ทันที ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิม หรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณา ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 93”

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎร เป็นสถาบันหลักในการใช้อำนาจอธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการเสนอร่างกฎหมาย อำนาจในการพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมาย อำนาจขั้นสุดท้ายในการพิจารณาชี้ขาด ในกรณีที่ความเห็นระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาไม่ตรงกัน ในการแก้ไขร่างกฎหมายดังกล่าว ก็ให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดในขั้นสุดท้าย ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 169 172 174 175 และ 176 ที่ได้เสนอประกอบการศึกษาดังกล่าว

ยิ่งไปกว่านั้น รัฐธรรมนูญมาตรา 180 บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้มาถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่แล้วเสร็จ ภายในกำหนดเวลาที่กล่าวในวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อวุฒิสภา

ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาต้องให้ความเห็นชอบ หรือไม่ให้ความเห็นชอบ ภายในยี่สิบวัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ ก็ได้

ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้และในกรณีที่วุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบ ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 93”

ถ้าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าววุฒิสภาเห็นชอบด้วยให้นำบทบัญญัติมาตรา 176 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

หมายความว่า สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจที่จะยกเอาร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบ มาพิจารณาได้ทันที เพราะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน และถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติ ด้วยคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่ง ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ก็ถือว่า ร่างพระราชบัญญัตินั้น ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว

จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในด้านนิติบัญญัตินั้น รัฐธรรมนูญต้องการให้วุฒิสภา ทำหน้าที่ในการกลั่นกรองกระบวนการนิติบัญญัติ ให้เกิดความสมบูรณ์รอบคอบ กฎหมายที่ผ่านการ พิจารณาของรัฐสภาจะได้มีความถูกต้อง สมบูรณ์ เป็นผลดีแก่ประเทศชาติและประชาชนมากที่สุด การที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎร เป็นสถาบันที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ ในด้านนิติบัญญัติ เหนือกว่าสถาบันวุฒิสภา แม้ปัจจุบันวุฒิสภาจะเกิดจากการเลือกตั้งโดยตรงของ ประชาชน เช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม แต่ตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบ รัฐสภานั้น จะให้ความสำคัญแก่สภาผู้แทนราษฎรมากกว่าสถาบันอื่นเพราะถือว่าเป็นตัวแทนของ ประชาชนโดยตรง ประชาชนเลือกตั้งโดยมีเจตจำนงที่จะมาปฏิบัติหน้าที่ทางการเมือง ทั้งในด้าน นิติบัญญัติและบริหารแทนประชาชน โดยมีพรรคการเมืองเป็นองค์กรช่วยทำให้การปฏิบัติหน้าที่ ของนักการเมือง ที่ประชาชนเลือกตั้งมาด้วยความบริสุทธิ์เที่ยงธรรม เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ชอบธรรม และยึดถือผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนเป็นที่ตั้ง

ส่วนสถาบันวุฒิสภา นอกจากรัฐธรรมนูญจะมีเจตนารมณ์ทำหน้าที่นิติบัญญัติ ในการ กลั่นกรองกฎหมายให้มีความถูกต้องชอบธรรมให้ดีที่สุดแล้ว รัฐธรรมนูญยังมีเจตนารมณ์ที่จะใช้ ประสิทธิภาพ ความรู้ ความสามารถ ความเป็นกลางทางการเมืองของวุฒิสมาชิก มาช่วยงานใน ด้านนิติบัญญัติที่ริเริ่มโดยสภาผู้แทนราษฎร โดยมีพรรคการเมืองเป็นแกนนำนั้น ย่อมจะมีเหตุผล และผลประโยชน์ทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้งานในด้านนิติบัญญัติอาจขาดความละเอียด รอบคอบ หรือมีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่ว่า เป็นการปกครองโดยหลักกฎหมาย (Rules of Law) มิใช่หลักอำนาจใจ ต้องเบี่ยงเบนไป ซึ่งเป็นผลร้ายแก่ระบอบประชาธิปไตย และประโยชน์ของส่วนรวม การมีวุฒิสมาชิกที่มีคุณสมบัติที่ พร้อมเพรียงด้วยวุฒิภาวะ วิสัยทัศน์ ความเป็นกลางทางการเมือง และคุณงามความดีนานาประการ จนประชาชนเลือกตั้งมาทำหน้าที่ที่สำคัญดังกล่าว ย่อมทำให้งานด้านนิติบัญญัติของรัฐสภา มี ความยุติธรรม ชอบธรรม และตั้งอยู่บนผลประโยชน์ของส่วนรวม จะมีส่วนเกื้อหนุนให้การเมือง การปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นที่พึงที่หวังของประชาชนที่ดีที่สุด ตามทฤษฎีที่มีมนุษยชาติ พยายามคิดค้นมา

2. อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการของรัฐบาล รัฐธรรมนูญมาตรา 182 บัญญัติว่า “สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะบัญญัติว่า วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล เช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม แต่บทบาทและการใช้อำนาจดังกล่าวมีความแตกต่างกันตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ความแตกต่างดังกล่าวรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ให้สอดคล้องกับที่มาคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งวุฒิสมาชิก รวมตลอดถึงเจตนารมณ์ของการปฏิรูปการเมืองระบอบประชาธิปไตย ให้ก้าวไปสู่ความเป็นสากล และสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของวัฒนธรรมทางการเมืองของเราเป็นสำคัญ กล่าวโดยสรุป วุฒิสภามีบทบาทและอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร แต่วุฒิสภากลับมีบทบาทและอำนาจในการตรวจสอบ และถอดถอนนักการเมืองที่มีพฤติการณ์ไม่สุจริต หรือมีการใช้อำนาจที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพราะรัฐธรรมนูญต้องการให้วุฒิสภาที่มาจากกาเลือกตั้งของประชาชน ได้ทำหน้าที่ที่สำคัญ เช่นนี้แทนประชาชน เพื่อการถ่วงดุลย์แห่งอำนาจ

อำนาจที่วุฒิสภาใช้ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในประการสำคัญ ได้แก่

1. มีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี ในเรื่องใดที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิ์ที่จะไม่ตอบ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเสี่ยงกับความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน (มาตรา 183)

2. มีสิทธิขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีการลงมติ ทั้งนี้ โดยสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าสามในห้า ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เข้าชื่อกันเพื่อขอเปิดอภิปรายดังกล่าว แต่การอภิปรายทั่วไปของวุฒิสภานั้น ไม่ใช่เป็นการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร จึงไม่มีการลงมติหลังการอภิปรายสิ้นสุดลง (มาตรา 187) และกระทำได้ครั้งเดียวในแต่ละสมัยประชุม

3. อำนาจในด้านการให้ความเห็นชอบ ในการแต่งตั้งบุคคล หรือคณะบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่าง ๆ

เป็นที่รู้กันดีว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีเจตนารมณ์ที่จะปฏิรูปการเมืองให้ดีขึ้น จึงได้จัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาทำหน้าที่ที่จำเป็นต่อกระบวนการปฏิรูปการเมืองดังกล่าว

องค์กรอิสระดังกล่าว และภารกิจอันเป็นหน้าที่โดยสังเขป มีดังนี้

(1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วยประธาน 1 คน และคณะกรรมการอีก 4 คน คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 137 มาตรา 139 และผ่านกระบวนการสรรหา ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 138

เสร็จแล้วคณะกรรมการสรรหาจะเสนอรายชื่อผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วน จำนวน 10 ชื่อ ต่อประธานวุฒิสภา เพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมวุฒิสภา การลงคะแนนเลือกคณะกรรมการการเลือกตั้งของวุฒิสภาจะต้องลงคะแนนลับ โดยให้ห้าคนแรกที่ได้คะแนนสูงสุด และมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้ง แต่ถ้าจำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งดังกล่าวมีจำนวนไม่ครบห้าคนให้นำรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกตั้งในคราวแรกนั้น มาให้วุฒิสมาชิกออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งต่อเนื่องกันไป และกรณีนี้ให้ถือว่าผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบห้าคน เป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ในครั้งนี้ถ้ามีผู้ใดได้คะแนนเสียงเท่ากันในลำดับอันใด อันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกตั้งเกินห้าคน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ที่ได้รับเลือก

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุม และดำเนินการหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม (มาตรา 144) รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง และการออกเสียงประชามติ ดังรายละเอียดที่กำหนดไว้ในมาตรา 145

(2) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง โดยคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิชาหรือกิจการอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา และการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภา มีดังนี้

1. พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ในกรณี

ก. การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

ข. การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียน หรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

ค. กรณีอื่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้

2. จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา (มาตรา 197)

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่อง พร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง

เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองแล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่ง โดยมีชักช้า (มาตรา 198)

3. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วยประธาน 1 คน และกรรมการอื่นอีก 10 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง โดยคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ที่มีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทน จากองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การเลือก การถอดถอน และการกำหนดค่าตอบแทนกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 199)

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (มาตรา 20)

1. ตรวจสอบและรายงานการกระทำ หรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคล หรือหน่วยงานที่กระทำ หรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป .

2. เสนอแนะนโยบาย และข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

3. ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

4. ส่งเสริมความร่วมมือ และการประสานงาน ระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นด้านสิทธิมนุษยชน

5. จัดทำรายงานประจำปี เพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ และเสนอต่อรัฐสภา

6. อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติ และประชาชนประกอบด้วย

4. ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่ง และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีกสิบสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคลดังต่อไปนี้

(1) ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา โดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนห้าคน

(2) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด โดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนสองคน

(3) ผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 257 จำนวนห้าคน

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 257 จำนวนสามคน

ผู้ทรงคุณวุฒิตาม (3) และ (4) ต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังนี้ (มาตรา 256)

(1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

(2) อายุไม่ต่ำกว่า 45 ปี

(3) เคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดีหรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์

(4) ไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา 106 หรือมาตรา 109 (1) (2) (4) (5) (6) (7) (13) หรือ (14)

(5) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

(6) ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิก หรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง ในระยะเวลาสามปีก่อนดำรงตำแหน่ง

(7) ไม่เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

การสรรหาและการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 255 (3) และ (4) ให้ดำเนินการ ดังนี้ (มาตรา 257)

(1) ให้มีคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา คณะบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่า ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเอง ให้เหลือสี่คน คณะบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่า ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเอง ให้เหลือสี่คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน เป็นกรรมการ คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่สรรหา และจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ ตามมาตรา 255 (3) จำนวน 10 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ ตามมาตรา 255 (4)

จำนวน 6 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว มติในการเสนอชื่อดังกล่าว ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

(2) ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภา เพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อในบัญชีตาม (1) ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ ให้ห้าคนแรกในบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 255 (3) และสามคนแรกในบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ ตามมาตรา 255 (4) ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุด และมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าจำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งดังกล่าวจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ ตามมาตรา 255 (3) มิไม่ครบห้าคน หรือจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ ตามมาตรา 255 (4) มิไม่ครบสามคนให้นำรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกตั้งในคราวแรกในบัญชีนั้น มาให้วุฒิสมาชิกออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งต่อเนื่องกันไป และกรณีนี้ให้ผู้รับคะแนนสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบจำนวน เป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันในลำดับใด อันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินห้าคน หรือสามคน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 255 วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้อง

(1) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

(2) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือไม่เป็นกรรมการ หรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจ หรือของหน่วยงานของรัฐ

(3) ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์กรที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด

(4) ไม่ประกอบอาชีพอิสระอื่น

ในกรณีที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด หรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณีเลือกบุคคลตาม (1) (2) (3) หรือ (4) โดยได้รับความยินยอมจากบุคคลนั้น ผู้ได้รับเลือกจะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ต่อเมื่อตนได้ลาออกจากการเป็นบุคคล (1) (2) หรือ (3) หรือแสดงหลักฐานให้เชื่อได้ว่าตนได้เลิกประกอบวิชาชีพอิสระดังกล่าวแล้ว ซึ่งต้องกระทำภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับเลือก แต่ถ้าผู้นั้นมิได้ลาออกหรือเลิกประกอบวิชาชีพอิสระภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้นั้นมิเคยได้รับเลือกให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และให้นำบทบัญญัติมาตรา 261 มาใช้บังคับ (มาตรา 258)

อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ มีสาระสำคัญ และรายละเอียดดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 262, 263 และ 264

5. ศาลปกครอง ศาลปกครองประกอบด้วยศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด จะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้

ศาลปกครอง มีอำนาจพิจารณาคดีที่เป็นข้อพิพาท ระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรืออยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำ หรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำ หรือละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่มีกฎหมายบัญญัติ (มาตรา 276)

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด จะต้องมีความสมบูรณ์ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาก่อน แล้วจึงนำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง (มาตรา 277)

6. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ปปช. ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกแปดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา

กรรมการ ปปช. จะต้องเป็นผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีความสมบูรณ์ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 256

การสรรหาและการเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้นำบทบัญญัติมาตรา 257 และมาตรา 258 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้คณะกรรมการสรรหา กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจำนวนสิบห้าคน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิบดีการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งที่เลือกกันเองให้เหลือเจ็ดคน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรค ที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน เป็นกรรมการ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (มาตรา 301)

(1) ไต่สวนข้อเท็จจริง และสรุปสำนวนพร้อมทำความเข้าใจ เสนอต่อดวุฒิสภามาตรา 305
(2) ไต่สวนข้อเท็จจริง และสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจส่งไปยังศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 308

(3) ไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวยผิดปกติ กระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(4) ตรวจสอบความถูกต้อง และความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่ง ตามมาตรา 291 และมาตรา 296 ตามบัญชีและเอกสารที่ยื่นไว้

(5) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมทั้งข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา ทุกปี และนำรายงานนั้นพิมพ์เผยแพร่ต่อไป

(6) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

อนึ่ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาสำนักงาน และเจ้าหน้าที่ประจำฝ่ายธุรการ โดยการแต่งตั้งเลขาธิการจะต้องได้รับความเห็นชอบ จากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และวุฒิสภาประกอบ ด้วย จึงจะมีความถูกต้องสมบูรณ์

7. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง โดยคำแนะนำของวุฒิสภา

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จะต้องมีความชำนาญ และประสบการณ์ในด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่นๆ

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน่วยงานธุรการ ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ที่เป็นอิสระ โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชา และขึ้นตรงต่อประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยคำแนะนำของวุฒิสภาจาก ผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง หรือด้านอื่นๆ

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการเลือก และการพ้นจากตำแหน่ง ของ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

การกำหนดคุณสมบัติ และวิธีการเลือกบุคคล ซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จะต้องเป็นไปเพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม และมีความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อให้ได้หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของ บุคคลดังกล่าว (มาตรา 312)

ในการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ในการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใด ตามมาตรา 138 มาตรา 143 มาตรา 196 มาตรา 199 มาตรา 257 มาตรา 261 มาตรา 274 (3) มาตรา 277 มาตรา 278 มาตรา 279 (3) มาตรา 297

มาตรา 302 และมาตรา 312 ให้วุฒิสภاتั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคล ผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้น รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น แล้วรายงานต่อวุฒิสภา เพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป (มาตรา 135)

จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในลักษณะนี้ มีความสำคัญต่อกิจกรรมทางการเมืองและผลประโยชน์ของบ้านเมืองอย่างมหาศาล เพราะองค์กรอิสระทั้งเจ็ดองค์กร ล้วนแต่มีหน้าที่ที่มีความสำคัญต่อบ้านเมืองเป็นอย่างยิ่ง ผู้ดำรงตำแหน่งในเจ็ดองค์กรดังกล่าว จึงต้องถูกพิจารณาเลือกเฟ้นอย่างละเอียดรอบคอบ โดยคำนึงถึงความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ในหน้าที่การงาน ความซื่อสัตย์สุจริต วิสัยทัศน์ที่ดีเหมาะสมกับภารกิจหน้าที่ ที่เขาต้องรับผิดชอบในตำแหน่งนั้นเป็นอย่างดี ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ในการเลือกเฟ้นของวุฒิสภา ถ้าเป็นไปด้วยความรอบคอบ และชอบด้วยเหตุผล ผลดีย่อมเกิดแก่บ้านเมือง ในทางตรงกันข้าม ถ้าวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวโดยประมาท ขาดจิตสำนึกที่ดี เห็นแก่พวกพ้อง ย่อมนำมาซึ่งความเสียหายแก่บ้านเมืองเหลือคณานับ

8. อำนาจในการควบคุม ตรวจสอบ และถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในวงราชการ รวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการในองค์กรอิสระต่าง ๆ รัฐธรรมนูญมาตรา 303 บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งของวุฒิสภาว่า

“ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้

บทบัญญัติวรรคหนึ่ง ให้ใช้บังคับแก่ผู้ดำรงตำแหน่ง ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) กรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(2) ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ทั้งนี้ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ผู้มีสิทธิร้องขอให้วุฒิสภาใช้อำนาจพิจารณาถอดถอนนักการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ที่มีพฤติการณ์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 303 ได้แก่

1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

2. ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติ ตามมาตรา 307 เพื่อถอดถอนบุคคลตามมาตรา 303 ออกจากตำแหน่งได้ คำร้องดังกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำผิดเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน

3. สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 ให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้

เมื่อได้รับคำร้องตามมาตรา 304 แล้ว ให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนโดยเร็ว

เมื่อไต่สวนเสร็จแล้ว ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภา โดยรายงานดังกล่าวต้องระบุให้ชัดเจน ว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดมีมูลหรือไม่เพียงใด พร้อมทั้งระบุเหตุแห่งการนั้น

ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เห็นว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดเป็นเรื่องสำคัญ จะแยกทำรายงานเฉพาะข้อนั้น ส่งไปให้วุฒิสภาพิจารณาไปก่อนก็ได้

ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลนับแต่วันดังกล่าว ผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้ จนกว่าวุฒิสภามีมติและให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงาน และเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภา เพื่อดำเนินการตามมาตรา 306 และอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป แต่ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหา นั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่า รายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งให้ตามวรรคสี่ ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและอัยการสูงสุด ตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากัน เพื่อดำเนินรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติ เกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีเอง หรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนก็ได้ (มาตรา 305)

การดำเนินการในขั้นตอนต่อไป มาตรา 306 บัญญัติว่า

เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 305 แล้ว ให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการประชุมสภาวุฒิสภาเพื่อพิจารณากรณีดังกล่าวโดยเร็ว

ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานให้นอกสมัยประชุม ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเพื่อนำความกราบบังคมทูล เพื่อให้มีพระบรมราชโองการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญ และให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

การดำเนินการขั้นสุดท้ายคือการลงมติของวุฒิสภา รัฐธรรมนูญ มาตรา 307 บัญญัติว่า สมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการออกเสียงลงคะแนนซึ่งต้องกระทำโดยวิธีการลงคะแนนลับ มติให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า สามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดกว่าที่อยู่ของวุฒิสภา

ผู้ใดถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการ นับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และให้ตัดสิทธิ์ผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งได้ในทางการเมือง หรือในการรับราชการเป็นเวลาห้าปี

มติของวุฒิสภามาตราชนี้ให้เป็นที่สุด และจะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าว โดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้ แต่ไม่กระทบกระเทือนการพิจารณาของศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

อนึ่ง วุฒิสภายังมีอำนาจในการเลือก และให้ความเห็นชอบในการดำรงตำแหน่งกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีได้เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการตุลาการ มาตรา 274 (3) และ กรรมการตุลาการศาลปกครอง ประเภทผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับเลือกจากวุฒิสภา จำนวนสองคน มาตรา 279 (3) อีกด้วย

จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภามาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2540 มีความสำคัญต่อการเมืองระบบประชาธิปไตยของไทยเป็นอย่างยิ่ง ถ้าหากวุฒิสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริตเที่ยงธรรมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและด้วยความหวังอย่างเต็มเปี่ยมของประชาชนผู้รอคอยให้มีการปฏิรูปการเมืองอย่างเป็นรูปธรรมนั้นผลดีที่เกิดขึ้นไม่เพียงแต่จะทำให้การเมืองระบอบประชาธิปไตยดีขึ้นเท่านั้น หากแต่การเมืองที่ดีขึ้นจะช่วยส่งผลให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครองมีความมั่นคงปลอดภัยยิ่งขึ้น มีการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพมากขึ้น อุปสรรคปัญหาความทุกข์ยากของประชาชนจะได้รับการเอาใจใส่แก้ไขจากรัฐบาลและองค์กรทางการเมืองอย่างรับผิดชอบและทันต่อเหตุการณ์ ประชาชนไม่ต้องทุกข์ยากเดินทางมาเรียกร้องด้วยการชุมนุม หรือสร้างแรงกดดันด้วยวิธีการต่างๆ จนสร้างปัญหาซ้ำซ้อนไม่มีที่สิ้นสุด เพื่อขอความเมตตาให้รัฐบาลช่วยแก้ปัญหาความทุกข์ยากเดือดตาแทบจะเดินอย่างที่เป็นอยู่ทุกวันนี้

ทั้งนี้ความคาดหวังของประชาชนจะสัมฤทธิ์ผลหรือไม่ขึ้นอยู่กับสมาชิกวุฒิสภาทั้งสองร้อยคนว่าจะเข้าใจในบทบาทและความสำคัญของอำนาจหน้าที่ของท่านตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแจ่มแจ้งชัดเจนแค่ไหน ประกอบทั้งท่านมีวุฒิภาวะความสุจริตใจและความเสียสละอย่างแท้จริงแค่ไหน ในการปฏิบัติหน้าที่ของท่านเพื่อความวัฒนาถาวรของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชน

วุฒิสภาทั้งสองร้อยคน ท่านพร้อมที่จะร่วมกันสร้างอนุสาวรีย์แห่งประชาธิปไตยที่แท้จริงขึ้นในหัวใจคนทั้งชาติหรือยัง

พลิกโฉมหน้า วุฒิสภาไทย

ปิระพจน์ รัตนมาลี¹

บทนำ

ปรากฏการณ์เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543 เป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่งที่ประชาชนหลังไหลออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างมากมายมหาศาล โดยเฉพาะคนต่างจังหวัดที่ต่างพากันเดินทางกลับภูมิลำเนาของตนเพื่อไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกของประเทศไทย เหมือนเดินทางกลับบ้านในช่วงเทศกาลสงกรานต์ หรือเทศกาลช่วงวันขึ้นปีใหม่เลยทีเดียว และแม้กระทั่งในกรุงเทพฯ เองก็เป็นประวัติการณ์ที่มีผู้ออกไปใช้สิทธิจำนวนมากกว่า 50% ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ก่อนเข้าสู่การพลิกโฉมหน้าวุฒิสภาครั้งสำคัญ ขอย้อนกลับไปในประวัติศาสตร์การเมืองซึ่งเริ่มต้นจากการที่รูปแบบการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาของไทยที่ผ่านมานั้น ส่วนใหญ่เป็นแบบสองสภา อันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน กับวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง โดยนับแต่ประเทศไทยได้นำระบบรัฐสภาในแบบสองสภามาใช้เป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2489 ต่อมาได้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองขึ้นหลายครั้งหลายคราทั้งการปฏิวัติ รัฐประหาร และโดยวิถีทางประชาธิปไตยจึงทำให้มีรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นอีกหลายฉบับในเวลาต่อมา โดยกำหนดให้รัฐสภาไทยมีทั้งแบบสภาเดียว และสองสภา รัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มาที่เป็นระบบสองสภา ได้แก่ รัฐธรรมนูญ 2490 2492 2511 2517 2521 และ 2534 ด้วยเหตุที่สถานการณ์ทางการเมืองไม่แน่นอนมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง ทำให้รัฐสภาไทยอันหมายรวมถึงวุฒิสภาไม่พัฒนาไปมากเท่าที่ควร แต่มีการยอมรับกันได้ในระดับหนึ่งว่าวุฒิสภายังคงมีความจำเป็นทางการเมืองการปกครองสำหรับสังคมไทย แม้จะยังมีการวิพากษ์วิจารณ์กันตลอดมาในประเด็นเกี่ยวกับโครงสร้าง บทบาท และอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา เพราะโดยส่วนใหญ่แล้วรัฐธรรมนูญมักกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

¹ วิทยากร กองกรรมวิธีการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ในทางปฏิบัติก็คือ วุฒิสภาจะมาจากการแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรี ซึ่งมักมีการแต่งตั้งบุคคลที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนายกรัฐมนตรี ฝ่ายรัฐบาล หรือเป็นข้าราชการประจำ ทั้งพลเรือน ตำรวจ และทหาร ให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา

ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 เป็นต้นมา วุฒิสภาเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร มาตลอด โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง วุฒิสภามีหน้าที่สนับสนุนรัฐบาล² วิธีการการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นอยู่กับนายกรัฐมนตรีเพียงลำพังทำให้วุฒิสภาขาดความหลากหลายของกลุ่ม ในสังคมและอยู่ภายใต้อิทธิพลชักนำของนักการเมือง หรือรัฐบาล³ การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ผ่านมานั้น เห็นภาพได้ชัดเจนว่าเป็นการแต่งตั้งพรรคพวกเข้ามาเป็นส่วนใหญ่ เรียกว่าเป็นการตอบแทนทางการเมือง (Political Rewards) ก็คงไม่ผิด⁴ โดยเฉพาะในระยะหลังมีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงการใช้จ่ายซื้อตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาโดยนักธุรกิจตามที่ได้ปรากฏเป็นข่าวทั้งทางหนังสือพิมพ์ และสื่อมวลชนประเภทต่าง ๆ มาแล้ว ทำให้ภาพลักษณ์ของวุฒิสภาไม่ดีนัก ในสายตาของประชาชน บทบาทของวุฒิสภาก็เช่นกัน ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันตลอดมา และมีงานวิจัยที่ศึกษาในเรื่องนี้ ยังพบว่า บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารส่วนใหญ่มีประสิทธิผลน้อยและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจไว้⁵ บทบาทของวุฒิสภาก็เลยไม่เป็นที่ยอมรับ ส่วนอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาส่วนใหญ่มีไว้เพื่อให้รัฐบาลใช้กลไกวุฒิสภาเป็นเครื่องมือเหนี่ยวรั้งหรือคานอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร และยังใช้วุฒิสภาเป็นฐานสนับสนุนเสถียรภาพของรัฐบาล จนสื่อมวลชนเรียกขานวุฒิสภาในหลายสมัยว่าสภาผักกัว หรือสภาทรายาง ทั้งหลายทั้งปวงที่กล่าวมา เป็นเพียงส่วนหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงปัญหา โครงสร้าง บทบาท และอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่ไม่ผูกพันกับประชาชน

การปฏิรูปการเมืองตามแนวทางการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนบนพื้นฐานแห่งการคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญนั้น ส่งผลให้เกิดการพลิกโฉมหน้าวุฒิสภา ซึ่งจะส่งผลดีต่อระบบรัฐสภาและการเมืองไทยหรือไม่ คงต้องติดตามกันต่อไป อย่างใกล้ชิด

กำเนิดวุฒิสภา

รัฐสภาไทยเริ่มต้นมาจากการมีสภาเดียว คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการแต่งตั้งทั้งหมด ภายใต้การประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 โดยคณะราษฎรได้วางเงื่อนไขไว้ว่า ถ้าประชาชนส่วนใหญ่มีการศึกษาและมี

² อากศ ฮุนตระกูล “วชน.ใหม่ในสายตาอดีต ส.ส.” บ้านเมือง (17 มิถุนายน 2540)

³ ข้างเพิ่มเต็มใน กรอบเบื้องต้น ร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. สภาร่างรัฐธรรมนูญ, 2540

⁴ อัมภางค์ บำณิกบุตร. แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมือง. สถาบันนโยบายศึกษา. : กรุงเทพฯ บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด, 2540.

⁵ โสภณ เคนริเดช. บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2536.

ความรู้ในเรื่องการเมืองการปกครองดีพอก็จะให้สิทธิโดยตรงแก่ประชาชนในการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร แต่อย่างไรก็ตามหลักการของคณะราษฎรที่วางรูปแบบการปกครองไว้ในธรรมนูญดังกล่าว ยังไม่ได้ใช้ให้บรรลุเป้าหมาย ก็ถูกยกเลิกเมื่อใช้ได้เพียง 5 เดือนเศษเท่านั้น

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ก็ยังคงนำระบบสภาเดียวมาใช้เช่นเดิม แต่มีบทเฉพาะกาลกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระยะแรกประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือสมาชิกประเภทที่ 1 มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และสมาชิกประเภทที่ 2 มาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดในบทเฉพาะกาลให้มีสมาชิกประเภทที่ 2 นั้น คณะราษฎรให้เหตุผลว่า เพราะประชาชนส่วนใหญ่ยังไร้การศึกษา และไม่รู้เรื่องเกี่ยวกับการปกครอง อาจเลือกผู้แทนราษฎรที่ขาดความรู้ความเข้าใจการปกครองเข้าไปเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงจำเป็นต้องมีผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ดังความตอนหนึ่ง ซึ่งนายปรีดี พนมยงค์ ได้แถลงเหตุผลของการมีสมาชิกประเภทที่ 2 ต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรว่า

“การที่เราจำเป็นต้องมีสมาชิกประเภทที่ 2 ไว้ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะช่วยเหลือผู้แทนราษฎรในขณะที่ยังเริ่มมีการปกครองแบบรัฐธรรมนูญ เราຍ່ອມຫຼາຍບ່ອນ ແລ້ວວ່າ ຍັງມີຊາຍຊາຍອື່ນຈຳນວນຫຼາຍທີ່ຍັງບໍ່ໄດ້ຮັບການສຶກສາພຶດຕິທຳທີ່ຈະຈັດການປະຕິບັດປ້ອງກັນຜົນປະໂຫຍດຂອງຕົນເອງໄດ້ບໍ່ຮູ້ ຖ້າຮູ້ປະໂຫຍດໃຫ້ຊາຍຊາຍເລືອກຜູ້ແທນໂດຍລຳພັງໃນເວລານີ້ແລ້ວ ຜົນຮ້າຍກໍຈະຕົກຢູ່ແກ່ຊາຍຊາຍ ເພາະຜູ້ທີ່ສົມຄຸນໄປເປັນຜູ້ແທນຊາຍຊາຍອາດເປັນຜູ້ທີ່ມີກຳລັງກັງຮັກສາ ຊາຍຊາຍເມື່ອຍັງບໍ່ໄດ້ຮັບການສຶກສາ ກໍອາດຈະລ່ວງໄປວ່າຜູ້ນັ້ນປະສາດຈະປ້ອງກັນປະໂຫຍດຂອງຊາຍຊາຍ ແຕ່ຜົນສຸດທ້າຍເຂົາອາດຈະຄິດເຖິງປະໂຫຍດເພາະຜູ້ເຫຼົ່ານັ້ນເຫຼົ່າຂອງເຂົາເຈົ້າໄດ້ຄິດເຖິງຊາຍຊາຍທຸກຄົນຍາກຈະຕ້ອງໄດ້ ຄະນະຊາຍຊາຍປະຕິບັດໄດ້ວ່າ ຖ້າຊາຍຊາຍໄດ້ມີການສຶກສາພຶດຕິທຳແລ້ວກໍຍິນດີທີ່ຈະປະໂຫຍດໃຫ້ຊາຍຊາຍໄດ້ປະຕິບັດຕົນເອງໂດຍບໍ່ຈຳເປັນຕ້ອງມີສະມາຊິກປະເພດທີ່ 2 ຈະນັ້ນ ຈຶ່ງໄດ້ວາງເງື່ອນໄຂໄວ້ວ່າ ເມື່ອໃດຊາຍຊາຍໄດ້ມີການສຶກສາຈະປະຕິບັດສຶກສາຫຼາຍກວ່າກ່ອນຈຳນວນຜູ້ທີ່ມີສິດອອກເສຍແລ້ວ ບາດບັນຍັດເພາະເຫດນີ້ກໍເປັນອັນເລັກຫນ້າ ແລະແມ້ວ່າຈະຍັງບໍ່ເຖິງຈຳນວນນັ້ນກໍຕາມ ແຕ່ເມື່ອເຖິງກຳນົດ 10 ປີແລ້ວ ຈຶ່ງຄະນະຊາຍຊາຍຮູ້ວ່າຈະຈັດບຳນານການສຶກສາໃຫ້ໄດ້ເປັນຈຳນວນຫຼາຍ ບາດບັນຍັດເພາະເຫດນີ້ກໍເປັນອັນຕ້ອງເລັກເຫມືອນກັນ ຂໍໃຫ້ເຂົ້າໃຈວ່າສະມາຊິກປະເພດທີ່ 2 ເປັນເສມືອນຟື້ເສຍທີ່ຊ່ວຍປະຕິບັດການໃຫ້ດຳເນີນໄປສະມາຊິກຕາມຄວາມມຸ່ງຫວັງຂອງຊາຍຊາຍແລະເປັນຜູ້ປ້ອງກັນຜົນປະໂຫຍດອັນແທ້ຈິງ ບໍ່ເລືອກວ່າຄົນມັ່ງມີຫຼືຄົນຈຸນອັນເປັນຈຸດມຸ່ງຫວັງຂອງຄະນະຊາຍຊາຍ ຈຶ່ງໄດ້ທຳການປ່ຽນແປງການປະຕິບັດໃນເວລານີ້”⁶

⁶ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 43/2475 สมัยที่ 1 วันที่ 15 พฤศจิกายน 2475

หากจะได้พิจารณาถึงเจตนารมณ์ของการมีสมาชิกประเภทที่ 2 ในการทำหน้าที่เป็นสภาผู้เลี้ยงแล้ว จะเห็นได้ว่าสมาชิกประเภทที่ 2 นี้ เสมือนเป็นจุดกำเนิดของวุฒิสภาไทยอย่างมีนัยสำคัญ และมีความมุ่งหมายบางอย่าง บางประการปรากฏอยู่อย่างชัดเจนทีเดียว

วิวัฒนาการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ได้นำระบบรัฐสภาในแบบสองสภา มาใช้อย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรกในประเทศไทยโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และสมาชิกวุฒิสภา (ในขณะนั้นเรียกสมาชิกพฤฒสภา) มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม ภายหลังจึงมีการเปลี่ยนแปลงให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง ซึ่งได้แก่รัฐธรรมนูญ 2490 2492 2511 2517 2521 และ 2534 เพื่อให้เห็นบทบาทวุฒิสภาไทยในอดีต จึงขอเสนอบทบาทของวุฒิสภาในแต่ละชุดตามรัฐธรรมนูญในแต่ละฉบับที่กำหนดให้มีวุฒิสภา ดังนี้

บทบาทของวุฒิสภา ชุดที่ 1 รัฐธรรมนูญ 2489 จะให้อำนาจวุฒิสภาควบคุมฝ่ายบริหาร ได้น้อย บทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารของวุฒิสภามีน้อยมาก เช่น ตลอดระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่มีกระทู้ถาม จำนวน 13 กระทู้ การกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติและการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณก็เป็นไปในลักษณะเห็นชอบกับที่คณะรัฐมนตรีเสนอเป็นจำนวนมาก การแก้ไขเพิ่มเติม และคัดค้านมีน้อย บทบาทเป็นไปในลักษณะคล้อยตามและสนับสนุนฝ่ายบริหาร มากกว่าจะมุ่งตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ อันสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์อันดีระหว่างวุฒิสภากับฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เพราะวุฒิสภา ชุดที่ 1 แม้ไม่ได้มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหารแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 ซึ่งทำหน้าที่เป็นองค์การเลือกตั้งสมาชิกพฤฒสภาตามบทเฉพาะกาล ก็ล้วนแต่เป็นบุคคลที่สนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น

บทบาทของวุฒิสภา ชุดที่ 2 (ในช่วงแรกสมัยรัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์) รัฐธรรมนูญ 2490 จะให้อำนาจวุฒิสภา ชุดที่ 2 ควบคุมฝ่ายบริหารได้น้อย การแสดงบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารมีน้อยมาก เช่น ตลอดระยะของวุฒิสภาชุดนี้ ไม่มีสมาชิกวุฒิสภาใช้สิทธิตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหารเลย การกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติและอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณก็เป็นไปในลักษณะคล้ายกับชุดที่ 1 ทั้งนี้ เพราะว่าสมาชิกวุฒิสภา ล้วนมาจากการแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรี

บทบาทของวุฒิสภา ชุดที่ 2 (ในช่วงที่สองสมัยรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม) มีบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารที่เด่นชัดมากกว่าวุฒิสภาชุดอื่น วุฒิสภาชุดนี้ ประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นข้าราชการบำนาญและฝ่ายพลเรือนเป็นจำนวนมาก ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยการตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหารอย่างจริงจังตลอดระยะเวลาเพียง 15 เดือนเศษ มีสมาชิกวุฒิสภาใช้สิทธิตั้งกระทู้ถามถึง 32 กระทู้ ซึ่งล้วนแต่มีความสำคัญและมุ่งที่จะตรวจสอบการปฏิบัติงานรัฐบาล การพิจารณาพระราชบัญญัติได้กระทำอย่างละเอียดรอบคอบ มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่าง พ.ร.บ. ในสาระสำคัญ และ

ส่งกลับคืนไปยังสภาผู้แทนหลายฉบับ รวมทั้งการลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่าง พ.ร.บ. งบประมาณ 2491 และ 2492 และส่งกลับคืนไปยังสภาผู้แทนอีกด้วยอันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของวุฒิสภาชุดนี้ที่พยายามจะปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจหน้าที่ไว้

บทบาทของวุฒิสภา ชุดที่ 3 รัฐธรรมนูญ 2492 ได้เพิ่มอำนาจให้วุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารได้มาก กล่าวคือ ให้อำนาจวุฒิสภาเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นโดยไม่มีการลงมติได้ด้วย จึงทำให้วุฒิสภาแสดงบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารในรัฐบาลอย่างจริงจังและเข้มข้นมากยิ่งขึ้น การตั้งกระทู้ถามเพื่อควบคุมการนโยบายและการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารมากถึง 35 กระทู้ ซึ่งล้วนแต่มีความสำคัญและมุ่งตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาล การพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ทั้งคณะกรรมการธิการและที่ประชุมวุฒิสภา มีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมและลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่าง พ.ร.บ. ที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอเป็นจำนวนมาก รวมทั้งการลงมติไม่รับหลักการ และให้แก้ไขเพิ่มเติมร่าง พ.ร.บ. อันเกี่ยวกับงบประมาณ เช่น ร่าง พ.ร.บ. งบประมาณเพิ่มเติมปี 2492 และ 2493 ร่าง พ.ร.บ. งบประมาณปี 2494 วุฒิสภากล้าแสดงบทบาทในการตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหารได้อย่างอิสระ และจริงจังโดยไม่เกรงกลัวและเกรงใจฝ่ายบริหารว่าจะมีอิทธิพลเหน็ดตนได้ ทั้งนี้ เพราะรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา

บทบาทของวุฒิสภา ชุดที่ 4 แม้ว่ารัฐธรรมนูญ 2511 จะให้อำนาจวุฒิสภาควบคุมฝ่ายบริหารได้มากก็ตาม แต่การแสดงบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารมีน้อยมาก เช่น ตลอดระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ไม่มีสมาชิกวุฒิสภาใช้สิทธิตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหารเลย แม้จะมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติหรือเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้ ก็ไม่ปรากฏว่าสมาชิกวุฒิสภาได้ใช้สิทธิดังกล่าวแต่ประการใด การกลั่นกรองร่าง พ.ร.บ. และการอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณเป็นไปในลักษณะคล้อยตามและสนับสนุนฝ่ายบริหาร

บทบาทของวุฒิสภา ชุดที่ 5 วุฒิสภาชุดนี้ ไม่มีลักษณะสนับสนุนหรือคัดค้านฝ่ายบริหารอย่างเด่นชัด ทั้งนี้ เพราะรัฐธรรมนูญ 2517 มีบทบัญญัติห้ามมิให้ข้าราชการประจำเป็นสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้น ส่วนใหญ่สมาชิกวุฒิสภาจึงประกอบไปด้วยฝ่ายพลเรือนที่ทรงคุณวุฒิ และวัยวุฒิสูง โดยเฉพาะข้าราชการบำนาญ ซึ่งไม่ค่อยมีอิทธิพลทางการเมืองมากนัก ดังนั้น การแสดงบทบาทของวุฒิสภา จึงมีลักษณะเป็นสภาที่คอยตำหนิต้วงติง เสนอแนะให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติหน้าที่ให้อยู่ในกรอบของความถูกต้องมากกว่าจะทำหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร จึงถือได้ว่าวุฒิสภาชุดนี้เป็น “สภาอาวุโส” ที่แท้จริง

บทบาทของวุฒิสภาชุดที่ 6 รัฐธรรมนูญ 2521 (ก่อนสิ้นสุดบทเฉพาะกาล) ให้อำนาจวุฒิสภา ชุดที่ 6 ควบคุมฝ่ายบริหารได้มาก แต่การแสดงบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารมีน้อยมาก เช่น ตลอดระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ 12 ปีเศษ มีกระทู้ถามเพียง 3 กระทู้ แม้มีการ

เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล และประชุมร่วมเพื่อลงมติได้ แต่วุฒิสภาชุดนี้ก็มีบทบาทสำคัญในการลงมติให้ความไว้วางใจและสนับสนุนรัฐบาลด้วยดี สำหรับการกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติและการอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณ ก็เป็นไปในลักษณะเช่นเดียวกับชุดที่ 1 และชุดที่ 4 ทั้งนี้ เพราะวาระวุฒิสภาชุดที่ 6 มาจากการแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรี

จากผลงานของวุฒิสภาของแต่ละชุด ดังกล่าวมาแล้ว สามารถสรุปบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารได้ว่าบทบาทในการตั้งกระทู้ถามของวุฒิสภาทุกชุด (ยกเว้นวุฒิสภา ชุดที่ 2 ในช่วงที่ 2 และชุดที่ 3) มีน้อย ส่วนบทบาทในการตั้งคณะกรรมการการของวุฒิสภา ตั้งแต่ชุดที่ 1 จนถึงชุดที่ 6 (ในช่วงก่อนสิ้นสุดบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ 2521) ส่วนมากจะเป็นเรื่องพิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น ส่วนในการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องอื่นๆ แทบจะไม่มีบทบาทเลย อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากสิ้นสุดบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ 2521 บทบาทของวุฒิสภาในการแต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องอื่นๆ ก็เริ่มมีบทบาทมากขึ้น โดยที่บทบาทในการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณวุฒิสภาทุกชุด (ยกเว้น ชุดที่ 2 ในช่วงที่ 2 และชุดที่ 3) มีบทบาทน้อยและการพิจารณาลงมติส่วนใหญ่จะให้ความเห็นชอบ⁷

อย่างไรก็ตาม การเมืองไทยที่ไม่โปร่งใสและเป็นระบบปิด นั้น เป็นความต้องการของราชการฝ่ายบริหารที่ต้องการครอบงำราชการฝ่ายนิติบัญญัติ มาตั้งแต่ปี 2475 ไม่ว่าผู้มีอำนาจจะมาจากระบบเผด็จการหรือระบบเลือกตั้ง... การผลักดันนโยบายและการปฏิบัติต่างๆ ล้วนแต่เร่งรีบให้เสร็จในช่วงที่สภานั้นเป็นสภาแต่งตั้ง หรือที่เรารู้จักในนามของสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้งสิ้น⁸ รวมทั้ง หากจะมองให้ลึกลงไปก็จะเห็นได้ว่า จริงๆ แล้ววุฒิสภาในหลายยุคหลายสมัยก็คือ การสืบทอดอำนาจในการครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติของฝ่ายบริหารอย่างต่อเนื่องยาวนานจากการมีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ นั่นเอง

วุฒิสภาในระยะหลัง แม้จะประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถจำนวนมาก แต่ก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่า มีสัดส่วนของทหารและข้าราชการประจำมากเกินไป และแม้จะเป็นตัวแทนของกลุ่มอาชีพอย่างหลากหลายมากขึ้น แต่ก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ถึงสัดส่วนในแต่ละสาขาอาชีพที่มาของสมาชิกบางคนที่เป็นนักธุรกิจ นักการเมืองหน้าเก่า หรือเพื่อนฝูงบริวารของผู้มีอำนาจ และตัวแทนพรรคร่วมรัฐบาลในขณะนั้นจำนวนไม่ใช่น้อย บทบาทของวุฒิสภาในระยะหลังมีมากขึ้นเด่นชัดมากขึ้นทั้งในด้านการกลั่นกรองกฎหมายและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน แต่หากจะคิดคำนึงถึงภาพรวมแล้วคำถามยังเกิดขึ้นอยู่เสมอว่าคุ้มหรือไม่ ค่าใช้จ่ายกับปริมาณงาน คุณภาพของงานที่ได้กับคุณภาพคนที่มีอยู่ เช่น ในการประชุมสภาแต่ละครั้งมีสมาชิกรายการประชุมกี่คน มีการอภิปรายกี่คน ใช้เวลามากน้อยเพียงใด เนื้อหาในการอภิปรายเป็นอย่างไร การประชุมคณะกรรมการมีการมาประชุมกี่คน เนื้อหาเป็นอย่างไร รายงานของคณะกรรมการในแง่คุณภาพและปริมาณการนำไปสู่การปฏิบัติได้จริงมากน้อยแค่ไหน เพียงไร สิ่งที่สำคัญที่สุด คือ ในฐานะที่สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญ ประชาชนได้อะไรจากบทบาทของวุฒิสภา ประชาชน

ได้อะไรจากบทบาท ผลงาน หรือรายงานของคณะกรรมการกิจการของวุฒิสภา วุฒิสภาได้รายงานผลงานให้ประชาชนได้รับทราบหรือไม่ หรือว่าวุฒิสภายังคงเป็นเพียงตัวแทนของกลุ่มอำนาจเดิมเป็นส่วนใหญ่ เป็นคำถามที่ยังอยู่ในใจของประชาชนเสมอมา

ประเทศทั้งหลายที่ปกครองในระบบประชาธิปไตย (Democracy) นั้น ถือว่าประชาชนเป็นใหญ่ ไม่ใช่บุคคลหรือคณะบุคคลกลุ่มใด กล่าวคือ อำนาจอสูงสุดในการปกครองอยู่ที่ประชาชน (Popular sovereignty) แต่ประชาชนอาจมอบอำนาจให้กับตัวแทน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความรู้ความสามารถ เมื่อประชาชนเป็นเจ้าของประเทศ จึงสามารถเลือกผู้แทนให้ทำหน้าที่แทนตนได้ ไม่ใช่ให้ผู้ใดตั้งผู้แทนขึ้นแทนตนแล้วยกย่องว่าเป็นผู้แทนราษฎร ประชาชนมีสิทธิตั้งและล้มเลิกรัฐบาลได้ โดยการฟังเสียงข้างมาก⁹

การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ โดยการเลือกผู้แทนแล้วมอบอำนาจให้ผู้แทนไปทำหน้าที่ตามเจตจำนงของตน ผู้แทนราษฎรจึงต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ซึ่งเป็นทั้งผู้เลือกตั้งและผู้ควบคุม หลักการนี้จึงทำให้ประชาชนรู้สึกว่สภาผู้แทนราษฎร เป็นสภาที่มีความผูกพันกับประชาชน เป็นสภาของประชาชน และเป็นสภาของผู้แทนปวงชนชาวไทยอย่างแท้จริงแต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวุฒิสภา นั้น รัฐธรรมนูญทุกฉบับที่บัญญัติให้มีวุฒิสภา จะกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสถานภาพเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับการที่รัฐธรรมนูญไทยทุกฉบับกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสถานภาพเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย นั้น นายโกศล พลกุล ได้สรุปไว้ว่า วุฒิสภาจะเป็นผู้แทนปวงชนหรือไม่เพียงใดนั้น คงต้องพิจารณา 2 ด้านหลัก คือ ด้านหลักประชาธิปไตย และด้านหลักกฎหมาย

ในด้านหลักประชาธิปไตย ผู้ที่จะถือว่าเป็นผู้แทนปวงชนได้ จะต้องมาจากการเลือกตั้งของปวงชนซึ่งถือเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย แต่ต้องเป็นการเลือกตั้งโดยเสรีปราศจากการข่มขู่ บังคับ ถ้าอธิบายด้วยหลักนี้ สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งย่อมไม่ใช่ผู้แทนของปวงชน และแม้แต่อังกฤษเองซึ่งเป็นแม่แบบของระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ก็ไม่ได้ถือว่า สภาขุนนาง (House of Lords) เป็นสภาผู้แทนของปวงชนคงถือเป็นสภาของชนชั้นสูง และเนื่องจากอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร จึงไม่มีการกำหนดว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ด้วยเหตุนี้ประเทศที่ตระหนักถึงหลักการประชาธิปไตยที่ถือเอาการเลือกตั้งเป็นวิธีการมอบอำนาจของประชาชนให้แก่ผู้ที่เขาเลือกจึงได้เลิกวุฒิสภาหรือไม่ก็พยายามจะทำให้วุฒิสภาเป็นสภาที่มาจากการเลือกตั้งเสีย

⁷ โสภณ เคนวิเศษ ซึ่งอ้างแล้ว

⁸ อรินญา กิรติพงศ์ไพบูลย์. พัฒนาการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา : ศึกษาเฉพาะกรณีวันที่ 28 มิถุนายน 2475 ถึงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534. ภาควิชาประวัติศาสตร์มหาบัณฑิต สถาบันเทคโนโลยีสังคม (เกริก). 2535

⁹ วิชาญ เครื่องงาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ, 2530

ส่วนในด้านหลักกฎหมายนั้น เป็นการเขียนกฎหมายกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนของปวงชนเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น ตามรัฐธรรมนูญไทย ตั้งแต่ฉบับปี 2490, 2492, 2511, 2517 จนถึง 2521 สมาชิกวุฒิสภาจึงเป็นผู้แทนปวงชนในความหมายนี้ เพราะมาจากการแต่งตั้ง ส่วนฉบับปี 2489 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งนั้น สอดคล้องต่อหลักประชาธิปไตยแล้ว นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญก็ไม่ได้บัญญัติให้เห็นชัดว่าการเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปแล้ว หากผู้แทนคนใดได้เป็นนายกรัฐมนตรีประชาชนมอบอำนาจ ในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้ด้วย ดังนั้น จริงๆ แล้วสมาชิกวุฒิสภาจะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยก็เพราะเขียนรัฐธรรมนูญให้เป็นเท่านั้น¹⁰

กว่า 65 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมาแล้ว 15 ฉบับ มีผู้กล่าวกันว่าการเมืองไทยเท่าที่ผ่านมามวนเวียนอยู่ในวัฏจักรที่เริ่มต้นด้วยการปฏิวัติ รัฐประหาร ต่อมา มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเมื่อร่างรัฐธรรมนูญเสร็จจะมีการเลือกตั้ง เลือกตั้งเสร็จมีการปฏิวัติ รัฐประหารอีก เมื่อเกิดปัญหาก็ร่างรัฐธรรมนูญกันใหม่เป็นอยู่เช่นนี้ตลอดมา ข้อสังเกตคือการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ หรือ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญทุกฉบับซึ่งบัญญัติให้มีวุฒิสภา นั้น จะมีนักการเมือง นักวิชาการและสื่อมวลชน วิพากษ์วิจารณ์ ได้แย้ง เสนอแนะอยู่เสมอในประเด็นที่เกี่ยวกับโครงสร้าง บทบาท และอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา เช่นในเรื่องของที่มา คุณสมบัติจำนวน อำนาจในการเสนอกฎหมาย การยับยั้งกฎหมาย ตลอดจนหน้าที่อื่นของวุฒิสภา บ้างก็ต้องการให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง บ้างก็ต้องการให้ลดบทบาทและอำนาจหน้าที่ บ้างก็ต้องการให้ลดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาลง หรือถึงขนาดจะให้ยกเลิกวุฒิสภาให้เหลือเพียงสภาผู้แทนราษฎรสภาเดียว เป็นสิ่งที่ปรากฏอยู่เนืองๆ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ตัวอย่างเช่น ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2534 ไม่นานนักกับการพยายามสืบทอดอำนาจของบุคคลบางกลุ่ม การยอมเสียสัจย์เพื่อชาติของบางคน ทำให้เกิดกระแสมวลชนกลุ่มองค์กรประชาธิปไตยต่างๆ ที่ได้ออกมาต่อต้าน เรียกร้อง และสร้างแรงกดดันทางการเมืองฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจเข้าปราบปรามจนเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 แต่ด้วยพระบารมีขององค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทำให้สถานการณ์คลี่คลายลงไปได้ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้งต้องลาออก และภายหลังก็ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นหลัก 4 ประเด็น ได้แก่ การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ปิดโอกาสคนนอก รวมทั้งสมาชิกวุฒิสภาที่จะเป็นนายกรัฐมนตรี) การกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา (เดิมกำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภาถือว่าเป็นการลดฐานะประมุขของวุฒิสภานั้นเอง) การลดอำนาจของวุฒิสภาในการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ และการยกเลิกไม่ให้วุฒิสภาเข้าร่วมประชุมรัฐสภาในการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อ

¹⁰ ไกสิน พลกุล, วุฒิสมาชิก: ผู้แทนปวงชนหรือฐานอำนาจของใคร. : กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ พี.ซี.พี คอมพิวเตอร์กราฟฟิค. 2531.

ลงมติไม่ไว้วางใจตามบทเฉพาะกาลออก จะเห็นได้ว่า เป็นการลดความสำคัญของวุฒิสภา โดยทำให้วุฒิสภากลายเป็นเพียงสภาถ่วงดุลเท่านั้น จากความพยายามในการที่จะปรับปรุงโครงสร้าง บทบาท และอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาสะท้อนให้เห็นว่าวุฒิสภายังไม่เป็นที่ยอมรับจากหลายๆ ฝ่าย ทั้งตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและในการปฏิบัติจริง

แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของวุฒิสภาไทย นั้น มีความแตกต่างทางความเห็นอย่างมาก ฝ่ายหนึ่งเห็นว่า การมีวุฒิสภายังมีประโยชน์ในการถ่วงดุลหรือยับยั้งการปฏิบัติงานของสภาผู้แทนราษฎรอยู่ เพราะการปล่อยให้สภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่โดยลำพังอาจขาดความสมดุลรอบคอบ หรือกระทั่งเป็นเผด็จการทางรัฐสภาก็ได้ ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า การมีวุฒิสภาโดยการแต่งตั้ง ไม่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยและเท่าที่ผ่านมาบทบาทของวุฒิสภามีความเอียงไปทาง สนับสนุน หรือรักษาผลประโยชน์ของฝ่ายรัฐบาลซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งตนมากกว่าผลประโยชน์ของปวงชน หรือแม้กระทั่งในบางฝ่ายที่เห็นว่า ไม่ควรที่จะมีวุฒิสภา เพราะสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนย่อมสามารถรับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่ได้ดีอยู่แล้ว การมีวุฒิสภายังอาจเกิด ความขัดแย้งและถ่วงอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร จนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ดีเท่าที่ควร

ปฏิรูปการเมือง

การปฏิรูปทางการเมือง คือ การปรับปรุงแก้ไขปัญหาของระบบการเมืองทั้งระบบ เพื่อให้ นักการเมืองในระบบมีความซื่อสัตย์สุจริต และแก้ปัญหของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ แท้จริง โดยมีลักษณะที่สำคัญ คือ ต้องแก้ไขปัญหาของระบบการเมืองทั้งระบบ สร้างความสุจริต และประสิทธิภาพ และเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบให้เป็นการปฏิรูปทางการเมือง¹¹ หากจะเปรียบเทียบการปฏิรูปทางการเมืองเป็นกระบวนการกำเนิดสายพันธุ์ใหม่ของต้นไม้ประชาธิปไตย ของไทยแล้ว ใครขออธิบายความดังนี้

ก. ช่วงบ่มเพาะ

นับแต่เหตุการณ์พฤษภาคม 2535 สังคมไทยมุ่งหวังจะแก้ปัญหาคาใจที่ไม่ชอบธรรม ของระบบการเมืองที่เกิดขึ้นจากการซื้อเสียงและคอร์รัปชันโกงกิน การปฏิรูปการเมืองเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองที่น่าสนใจที่จะเปลี่ยนโฉมหน้าการเมืองไทยไปอย่างมาก เพราะ

1. เป็นช่วงที่มีการถกเถียงวิพากษ์วิจารณ์แบบแผนเก่าๆ ที่ยึดถือกันมาทั้งการบริหาร การปกครอง กฎหมาย บทบาทหน้าที่ของแต่ละกลุ่มสังคมอย่างกว้างขวางซึ่งเป็นผลดีระยะยาวต่อ ประเทศไทย
2. เป็นช่วงที่มีการปรับเปลี่ยนท่าทีของกลุ่มการเมืองต่างๆ ในอันที่จะมีทัศนคติที่ เปิดกว้างมากขึ้น ยอมรับการปฏิรูปมากขึ้น

เหตุจำเป็นที่ต้องมีการปฏิรูปการเมืองนั้นมิใช่ให้เหตุผลต่างๆ กัน โดยส่วนใหญ่มองว่า การเมืองมาถึงทางตัน คือ การซื้อเสียงนำไปสู่การคอร์รัปชันเพื่อถนอมทุน นำไปสู่การปฏิวัติ รัฐประหาร อันอาจนำไปสู่วิกฤตและการนองเลือดอีก¹² อีกทั้งได้มีกลุ่มนักวิชาการที่ได้ออกมา เคลื่อนไหว เสนอแนวความคิดและวิธีการเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปการเมือง ดังตัวอย่างแนวคิดหนึ่งที่ว่า เนื่องจาก ระบบรัฐสภาของเรายังเป็นแบบดั้งเดิม มีข้อบกพร่องที่ฉกรรจ์ๆ จึงทำให้ การเมืองของเรามีปัญหาเรื้อรังเรื่อยมา เมื่อเรามีปัญหาเรื้อรังก็มองและทู่มเถียงกันเฉพาะเรื่อง ตัวบุคคลเป็นส่วนใหญ่ ทำให้แก้ปัญหามาไม่ได้... ในที่สุดแล้วการปฏิรูปการเมืองก็ต้องเกิดขึ้น ไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง เพราะถ้าไม่เกิดขึ้นประเทศก็ไม่มีทางออก แต่ควรจะเกิดขึ้นในลักษณะที่มีความสูญเสียหรือความเสียหายน้อยที่สุด... ยิ่งสังคมมีความเข้าใจมาก สังคมยิ่งเสียหายน้อย ทางที่ดีที่สุด คือ มีการปฏิรูปการเมืองโดยความร่วมมือระหว่างประชาชนกับนักการเมือง โดย อาศัยพระบารมีของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นเครื่องร้อยรัดคนไทยทั้งชาติเข้าด้วยกัน¹³

เหตุการณ์การอดข้าวประท้วงหน้ารัฐสภาของคุณฉลาด วรฉัตร และต่อมาประธานรัฐสภา ในขณะนั้นคือนายมารุต บุณนาภ ได้ตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยโดยมีนายแพทย์ประเวศ วะสี เป็นประธาน ได้เสนอแนวคิดการปฏิรูปการเมือง โดยอาศัยแนวทางรัฐธรรมนูญนิยมของนายอมร จันทรสมบูรณ์และนายบรรศักดิ์ อุวรรณโณ จนเกิดพัฒนาการและการตื่นตัวทางการเมืองของประชาชน และเกิดกระแสกดดันของประชาชนเพื่อให้เกิดการปฏิรูปการเมืองของไทยทั้งระบบ ทำให้รัฐสภาได้ ดำเนินการให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 211 โดยมี แรงผลักดันที่สำคัญที่เปลี่ยนจากรูปคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอ ไปเป็น สภาร่างรัฐธรรมนูญโดยมีพื้นฐานมาจากประชาชน คือ นายชัยอนันต์ สมุทวณิช ในฐานะประธาน คณะกรรมาธิการ จนรัฐสภาให้ความเห็นชอบเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 โดยกำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญอันประกอบด้วยสมาชิกที่ผ่าน ตัวแทนของแต่ละจังหวัด จำนวน 76 คน ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชน จำนวน 8 คน ผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 8 คน และผู้มีประสบการณ์ด้าน การเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 7 คน รวมทั้งสิ้น 99 คน ถึงแม้จะมีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงความไม่เหมาะสมของที่มาที่ไปของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ กันมาก แต่ก็เป็นการลดกระแสความไม่พอใจของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา ลงไปได้บ้าง อย่างน้อยก็เป็นความพยายามในการผลักดันต่อการปฏิรูปการเมือง ซึ่งได้มีปฏิกิริยาจาก นักวิชาการ องค์กรประชาธิปไตย และประชาชนภายนอก ดูเหมือนจะไม่พอใจต่อการที่ฝ่ายการเมือง พยายามยืดโยงสภาร่างรัฐธรรมนูญเข้ากับรัฐสภา จึงดูเหมือนสภาร่างรัฐธรรมนูญไม่อาจสละตัว

¹¹ ประเวศ วะสี. การปฏิรูปทางการเมือง ทางออกประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์หมอชาวบ้าน, ม.ป.ท.

¹² ชีรยุทธ บุญมี. "ประเทศไทย ถึงเวลาต้องปฏิรูปการเมืองอย่างเข้ม" มติชนสุดสัปดาห์. (21 ตุลาคม 2539)

¹³ ประเวศ วะสี. ม.ป.ท. อ้างแล้ว

เงาตะมึนของฝ่ายการเมืองได้ การสร้างกฎเหล็ก เพื่อควบคุมความประพฤตินักการเมืองก็ดูจะเลื่อนลางและห่างไกลความจริง¹⁴ ด้วยเหตุที่การกำหนดวิธีการเลือก การเลือกสรรบุคคลมาเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ รวมทั้งเมื่อร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วก็ต้องให้รัฐสภาเห็นชอบ จึงมีคำขู่ว่าจากหลาย ๆ ฝ่ายให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญและสมาชิกรัฐสภาได้สำนึกในความรับผิดชอบต่อการพัฒนาการแห่งระบอบประชาธิปไตย¹⁵

ข. ช่วงแตกหน่อ

เมื่อมาถึงวันที่ 26 ธันวาคม 2539 สภาร่างรัฐธรรมนูญก็เกิดขึ้นพร้อมภารกิจในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับเพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง โดยมีนายอุทัย พิมพ์ใจชน เป็นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับนั้น ใครขอเสนอข้อมูลเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับวุฒิสภา ที่ได้มีการยกร่างและมีการดำเนินการเป็นขั้นเป็นตอน ซึ่งสามารถแบ่งออกได้ดังนี้

1. คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง และการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ในอัตราส่วน 3 : 1¹⁶ และได้มีการนำไปทำประชาพิจารณ์เพื่อสอบถามความคิดเห็นจากประชาชนในประเด็นต่าง ๆ ของร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ในส่วนที่เกี่ยวกับวุฒิสภานั้นได้มีการทำประชาพิจารณ์ในประเด็นที่มาของวุฒิสภาว่าจะมาจากแบบใด

2. จากผลการทำประชาพิจารณ์ เฉพาะในประเด็นที่มาของสมาชิกวุฒิสภา พบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาควรมาจากการเลือกตั้งโดยตรง 45.75% รองลงมาคือให้มาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหา 26.87% ส่วนที่เห็นว่าควรมาจากการแต่งตั้งแบบเดิมนั้น มีจำนวน 8.05% และอื่นๆ จากตัวอย่างทั้งสิ้น 32,484 คน¹⁷

3. ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญระหว่างการพิจารณารายละเอียดของร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับวุฒิสภามีสิ่งที่น่าสนใจ เช่น ในการประชุมคณะกรรมาธิการประจำวันที่ 16 มิถุนายน 2540 ได้พิจารณาถึงหมวด 6 รัฐสภา ในส่วนที่ว่าด้วยสมาชิกวุฒิสภา ผลปรากฏว่ากรรมาธิการได้อภิปรายกันอย่างเคร่งเครียดเป็นเวลาหลายชั่วโมง ซึ่งในเบื้องต้นได้มีการถกเถียงเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีความคิดเห็นเป็น 2 แนวทาง

แนวทางแรก ให้ยกเลิกวุฒิสภาไปเลยในระยะยาว แต่ให้สมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบันดำรงตำแหน่งต่อไปอีก 5 ปี โดยเขียนไว้ในบทเฉพาะกาล เพื่อจะได้ประทับประกองการร่างกฎหมายลูกประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จ และประทับประกองการเมืองในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อ

¹⁴ มติชนสุดสัปดาห์, 3 กันยายน 2539.

¹⁵ มติชนสุดสัปดาห์, 24 ธันวาคม 2539.

¹⁶ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เพื่อการทำประชาพิจารณ์. สภาร่างรัฐธรรมนูญ, 2540

¹⁷ คณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์. สภาร่างรัฐธรรมนูญ, 2540

แนวทางที่สอง เสนอให้มีการคงวุฒิสภาต่อไป เพราะเห็นว่าวุฒิสภายังมีความจำเป็น เพื่อทำหน้าที่ถ่วงดุลอำนาจในระบบรัฐสภา ทั้งการกลั่นกรองกฎหมายและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร

ภายหลังการถกเถียงกันในที่ประชุมคณะกรรมการธิการ ได้มีการลงมติด้วยเสียงส่วนใหญ่ ในแนวทางที่สอง คือ ให้คงมีวุฒิสภาต่อไป แต่ปัญหาที่เป็นข้อถกเถียงตามมา คือ ควรให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือเป็นการเลือกตั้งทางอ้อม¹⁸ ซึ่งประเด็นดังกล่าว ได้กลายเป็นประเด็นใหม่ขึ้นมา และได้มีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวางมาก หลังจากที่ประชุมได้มีการยกข้อดีข้อเสียของที่มาของสมาชิกวุฒิสภาทั้งทางตรงและทางอ้อมขึ้น ถกเถียงกันอย่างเคร่งเครียดนานหลายชั่วโมงก็ยังไม่ได้ข้อสรุป นายอานันท์ ปันยารชุน ประธานคณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญ จึงได้สรุปและตั้งข้อสังเกตว่า เสียงส่วนใหญ่ยังมีความเห็นว่า ยังมีความจำเป็นที่จะต้องคงสถาบันวุฒิสภาไว้ แต่สิ่งที่เปลี่ยนไปเปลี่ยนมา คือ เรื่องของที่มา ส่วนใหญ่ไม่ต้องการให้มาจากการแต่งตั้งโดยคนๆ เดียว หรือคณะกรรมการสรรหา ดังนั้นก็เหลือทางเลือก 2 ทาง คือ เลือกตั้งโดยตรงทั้งหมด หรือเลือกตั้งทางอ้อมทั้งหมด ซึ่งนายอานันท์ ได้ตั้งข้อสังเกตว่า หากให้มีการเลือกตั้งโดยตรง อันเป็นการคืนอำนาจให้ประชาชนเลือกสมาชิกวุฒิสภาเองแล้วอีก 7-8 ปี ถ้าหากจะมีการเปลี่ยนแปลงจะดึงอำนาจกลับมาจากประชาชนได้อย่างไร¹⁹ ในประเด็นนี้หลังการถกเถียงกันอย่างเคร่งเครียด โดยหลายคนให้ความเห็นว่า หากเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรง คงหนีไม่พ้นปัญหาข้อเสียเช่นเดียวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในที่สุดคณะกรรมการก็ได้มีมติด้วยเสียงข้างมากให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมจำนวน 200 คน ประกอบด้วยผู้แทนผู้ทรงคุณวุฒิด้านวิชาการ ผู้แทนกลุ่มวิชาชีพและผู้แทนกลุ่มองค์กรท้องถิ่น²⁰ ต้องใช้เวลา 3 วัน 3 คืน กว่าที่ได้ที่มาจาก วุฒิสภาซึ่งลงเอยในที่ประชุมล้วนมีความคิดเห็นหลากหลายจนแทบจะโยนทิ้ง แต่ผลที่สุดก็กลับคืนมาด้วยการเลือกตั้งทางอ้อม²¹

4. ครั้นต่อมาเมื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีมติเป็นหลักการให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มติดังกล่าวเห็นด้วยกับการเลือกตั้งโดยตรง 42 เสียง และเห็นด้วยกับการเลือกตั้งโดยอ้อม 30 เสียง²² ซึ่งนายชวน หลีกภัย หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ กล่าวถึงกรณีที่สภาร่างรัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนว่า เป็นความกล้าหาญของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ถือว่าเป็นทิศทางไปสู่ประชาธิปไตย ส่วนตัวแล้วจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยเป็นอีกเรื่องหนึ่ง แต่การยึดมั่นต่อเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนเป็นแนวทางที่ถือเป็นประชาธิปไตย²³

¹⁸ แนวหน้า, 17 มิถุนายน 2540.

¹⁹ ไทยรัฐ, 17 มิถุนายน 2540

²⁰ แนวหน้า, 17 มิถุนายน 2540

²¹ บ้านเมือง, 18 มิถุนายน 2540

²² มติชน, 17 กรกฎาคม 2540

²³ สยามโพสต์, 18 กรกฎาคม 2540



LIART

หากจะได้พิจารณาและศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องในช่วงเวลาดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า ประเด็นเรื่อง ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา เป็นประเด็นที่มีความแตกต่างทางความคิดเห็นของสมาชิก สภาร่างรัฐธรรมนูญสูงมาก มีความผกผันเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และเมื่อที่ประชุมสภาร่าง รัฐธรรมนูญมีมติเป็นหลักการว่าให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ก็ได้ มีการตั้งคณะทำงาน เพื่อไปพิจารณายกร่างบทบัญญัติของบทบาท และอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ให้สอดคล้องกันทั้งระบบ แล้วมาเสนอต่อที่ประชุม จึงทำให้มีการตัดอำนาจหน้าที่การแต่งตั้ง ถอดถอนบุคคล ซึ่งเดิมที่ได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ก็เปลี่ยนให้มาเป็นอำนาจ หน้าที่ของวุฒิสภา เนื่องจาก หากวุฒิสภามีบทบาทและอำนาจหน้าที่เท่าเดิม แต่มีที่มาจาก การ เลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ก็คงไม่เหมาะสมและไม่สามารถอธิบายต่อสาธารณชนถึงเหตุ และผลได้ การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเดิมที่เป็นอำนาจร่วมกันระหว่างสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา แต่เมื่อกำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรง จึงจำเป็นต้องเปลี่ยนบทบาทและ อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาเสียใหม่ โดยให้วุฒิสภามีอำนาจเป็นสภาตรวจสอบเป็นหลัก แล้วไปทำ หน้าที่กั้นกรองกฎหมายเป็นเรื่องรอง ซึ่งอำนาจการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเป็นอำนาจ ของวุฒิสภาโดยตรง²⁴ ทำให้มีการวิพากษ์วิจารณ์ว่า ดูเหมือนว่าการกำหนดบทบาท และอำนาจ หน้าที่ของวุฒิสภา นั้น เป็นเสมือนการตกกระไดพลอยโจน เพราะตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาทั้งสมาชิก สภาร่างรัฐธรรมนูญ สื่อมวลชนทุกแขนง นักวิชาการ และองค์กรประชาธิปไตยต่างๆ แทบไม่มีใคร คิดว่าการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนจะเป็นจริงได้ในสังคมไทย ด้วยส่วนใหญ่ไปยึดติดว่า สมาชิกวุฒิสภาของระบบรัฐสภาของไทยน่าจะเหมือนแบบอังกฤษ แทบจะไม่มีใครคิดให้คล้ายกับวุฒิสมาชิกของอเมริกัน นอกจากความพยายามของนักวิชาการบางกลุ่ม และที่สำคัญ ก็คือ การรวมตัวกันของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่เป็นตัวแทนจากจังหวัดต่างๆ ในการพลิกมติของคณะกรรมการในชั้นการพิจารณาของที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ก็แล้วแต่ ด้วยข้อจำกัดของเวลา ความอ่อนเพลียอ่อนล้า จากการทุ่มเททำงานอย่างหนักอย่าง ต่อเนื่องยาวนานของกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและการทำงานอย่างเอาจริงเอาจังของ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญรวมทั้ง ความแตกต่างทางความคิดเห็นกระแสกดดันและการจับตามอง จากภายนอกในที่สุดสภาร่างรัฐธรรมนูญ ก็สามารถประสานความแตกต่างทางความคิดเห็นจน เป็นรูปเป็นร่าง รวมทั้งร่วมผลักดันผลงานที่ได้ช่วยกันทำจนประสบความสำเร็จ

ค. ช่วงต่อไป

หลังจากสภาร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาแล้ว สภา ร่างรัฐธรรมนูญได้พยายามผลักดันเพื่อขอความสนับสนุนจากประชาชน จนเกิดกระแสตอบรับในหมู่ ประชาชนที่ออกมาสนับสนุน ในรูปแบบต่างๆ เช่น ติดสติ๊กเกอร์ ผูกริบบิ้น เดินรณรงค์ เพื่อแสดงออก ถึงการสนับสนุนดังกล่าว และเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภารับร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับประชาชนขึ้นอย่างกว้างขวางภายใต้สัญลักษณ์ สีเขียวอ่อน ซึ่งนายแก้วสรร อดีโตธิ ในฐานะ

ประธานคณะกรรมการการประชาสัมพันธ์ อธิบายความว่า สีเขียวอ่อน คือ สีของต้นอ่อน สีของต้นกล้า อันหมายถึง ต้นกล้าแห่งประชาธิปไตยของประชาชน ในทำนองเดียวกันก็มีฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย ก็ได้ ออกมารณรงค์ภายใต้สัญลักษณ์ สีเหลือง ซึ่งก็ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนจำนวนหนึ่งเช่นกัน

เมื่อเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 7/2540 (สมัยสามัญครั้งที่สอง) โดยมีนายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานรัฐสภา เป็นประธานในการประชุม โดยที่ประชุมได้มีมติให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช... ด้วยคะแนนเสียงเห็นชอบ 578 เสียง ไม่เห็นชอบ 6 เสียง และงดออกเสียง 17 เสียง ซึ่งมีจำนวนคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ของทั้งสองสภา จึงถือว่าที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบ²⁵ และได้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันหมายถึง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งหลายคนเรียกอย่างภาคภูมิใจและถือว่ารัฐธรรมนูญฉบับประชาชนได้เกิดขึ้นแล้ว ต้นไม้ประชาธิปไตยของประชาชนไทยได้เกิดขึ้นแล้ว และกำลังเจริญเติบโต ซึ่งคงต้องอาศัยคนไทยทั้งชาติ ช่วยรดน้ำพรวนดิน เอาใจใส่ดูแล พุ่มพื้กตะนุถนอมกันต่อไป

การกำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ นั้นเป็นพัฒนาการก้าวสำคัญของวุฒิสภาไทยในอันที่กำหนดให้วุฒิสภาต้องผูกพันกับประชาชนไม่ต้องคอยตอบคำถามชาวโลกทุกครั้งว่า เพราะเหตุใดสมาชิกวุฒิสภาเมืองไทยจึงมาจากการแต่งตั้ง²⁶ การปฏิรูปการเมืองครั้งนี้จึงเป็นการปฏิรูปองค์กรวุฒิสภา ซึ่งแต่บัดนี้ต่อไปถือได้ว่าวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยอย่างแท้จริง

ปฏิรูปวุฒิสภา

การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ทั้งฉบับนั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง บทบาท และอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในสาระสำคัญเป็นอย่างมาก อันถือว่าการปฏิรูปวุฒิสภาครั้งสำคัญ และเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการเมือง

ในช่วงเวลาก่อนที่รัฐสภาจะผ่านร่างรัฐธรรมนูญซึ่งเสนอโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ประเด็นที่กำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงและการห้าม ส.ส. เป็นรัฐมนตรี กลายเป็นประเด็นทางการเมืองที่ใหญ่มาก จนนักวิชาการ สื่อมวลชน ต่างวิพากษ์วิจารณ์กันว่าอาจกลายเป็นปัญหาที่ทำให้รัฐสภาไม่ผ่านร่างรัฐธรรมนูญก็เป็นได้ หากไม่มีการประนีประนอมเนื่องจากมีการบัญญัติเนื้อหาที่ไปกระทบกับสถานภาพของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นผู้อนุมัติร่างรัฐธรรมนูญอย่างมาก ดังเช่น พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ (นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น) ได้แสดงความคิดเห็นว่า การปฏิรูปการเมืองจะต้องให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันด้วย เพราะ

²⁵ รัฐสภาสาร. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (กันยายน 2540)

²⁶ ดอนัน บรมเสววรรณ. กระบวนการทำงานของระบบรัฐสภาในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่. กรุงเทพฯ, 2541

บ้านเมืองของเรามีนักคิดน้อย แต่มีนักปน นักผันกันเยอะ เช่น คิดให้ ส.ส. ไม่ควรเป็นรัฐมนตรี และการให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งตนมองว่า เป็นความคิดที่ไม่ดีสักเท่าใดนัก.. การปฏิรูปการเมือง คือการทำให้การเมืองดีขึ้น ซึ่งทุกคนพุ่งเป้าไปที่การทำให้สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ จะต้องมีการปรับปรุงให้สอดคล้องสภาวะการณ์ในปัจจุบัน แต่ขณะนี้สภาร่างรัฐธรรมนูญ คิดแต่เพียงว่า ส.ส. มาจากการเลือกตั้งแต่ไม่ให้เป็นรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งจะดีกว่ามาจากการแต่งตั้งแต่ลืมนึกไปว่ารัฐธรรมนูญจะต้องสอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจด้วย²⁷

การปรับปรุง เปลี่ยนแปลงในโครงสร้าง บทบาท และอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา เป็นประเด็นหนึ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งในขั้นการพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชน สื่อมวลชน นักวิชาการ และกลุ่มองค์กรต่างๆ อย่างมากมาย โดยมีประเด็นที่น่าสนใจ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 ด้านที่สำคัญ คือ

ก. ด้านโครงสร้าง

การเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างของวุฒิสภา ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้น มีประเด็นที่ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์ในช่วงการดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะทำให้เข้าใจถึงที่มาที่ไปอย่างแจ่มชัด และทราบถึงเจตนารมณ์ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.)

ความคิดเห็นและประเด็นพิจารณา :

1.1 หากกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนความเหมาะสมกับสถานการณ์ จะทำให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ มีความเป็นกลางทางการเมืองได้อย่างไร และการเลือกตั้งจะปลอดจากอิทธิพลของพรรคการเมืองเพียงใด²⁸ วุฒิสภาควรมาจากการแต่งตั้งเพื่อให้ได้ผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ อย่างครอบคลุม²⁹

1.2 โครงสร้างใหม่ที่วุฒิสภาเป็นสภาตรวจสอบฝ่ายบริหารนั้น สมาชิกวุฒิสภาต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเท่านั้น ประเทศไทยมีประชากรถึงหกสิบล้านคน มีงบประมาณแผ่นดินปีละเป็นล้านล้านบาท ฝ่ายตรวจสอบจะต้องเข้มแข็งคุมอำนาจฝ่ายบริหารได้ เมื่อสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเท่ากับว่าวุฒิสภาได้รับมอบหมายจากประชาชนให้มาตรวจสอบประสิทธิภาพและความซื่อสัตย์สุจริตของฝ่ายบริหารอย่างมีศักดิ์ศรีเท่าเทียมกัน³⁰

1.3 นายประเวศ วะสี แสดงความเห็นว่ เรื่องที่มาของสมาชิกวุฒิสภา นั้น โดยส่วนตัวไม่เห็นด้วยที่จะให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง เพราะจะทำให้เกี่ยวโยงกับพรรคการเมือง

²⁷ สยามโพสต์, 25 กรกฎาคม 2540

²⁸ คณะกรรมการติดตามศึกษาบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของวุฒิสภา, หลักการและสาระสำคัญ รวมทั้งสรุปประเด็นข้อพิจารณาเบื้องต้นต่อบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่, สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2540

²⁹ จ้างศ์ สวมประจำ, อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2475

- พ.ศ. 2534, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2538.

³⁰ อากูร ชุนตระกูล อ่างแล้ว

และระบบเลือกตั้งก็ยังไม่สามารถป้องกันการซื้อเสียงได้อย่างแท้จริง ดังนั้น การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากกระบวนการสรรหาไม่ใช้การแต่งตั้งจากคนคนเดียวน่าจะเป็นแนวทางที่เหมาะสม³¹

1.4 นายบรรศักดิ์ อุวรรณโณ เสนอว่าต้องการให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทางอ้อม หากให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจะหนีไม่พ้นพรรคการเมืองที่ต้องการสนับสนุนคนของตัวเองเข้ามา วุฒิสภาชุดปัจจุบัน ไม่ได้มีปัญหาโดยตรงที่ทำให้ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 เพื่อปฏิรูปการเมือง ปัญหาที่เพียงความชอบธรรมของที่มาเท่านั้น ไม่เคยมีกรรมวิธีการคนใดวิจารณ์ถึงพฤติการณ์ของสมาชิกวุฒิสภาว่ามีส่วนทำให้การเมืองมีปัญหา เพราะมีหน้าที่เพียงการกลั่นกรองกฎหมายเท่านั้น³² โดยมีแนวคิดที่สำคัญในประเด็นนี้อีกท่านหนึ่งที่ว่า ประเทศไทยควรจะใช้ระบบสองสภา แต่ควรจะให้ราษฎรเลือกตั้งสภาที่สอง โดยใช้วิธีการเลือกตั้งทางอ้อม³³

1.5 นายลิขิต ชีระเวคิน กล่าวว่า หากจะให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงนั้น ไม่มีทางเป็นไปได้ ควรยกเลิกวุฒิสภาได้แล้ว แต่ควรคงอำนาจชั่วคราวไปก่อนแล้วค่อยยกเลิก อาจทำให้การพัฒนาการเมืองดีขึ้น³⁴

1.6 นายมนตรี พงษ์พานิช หัวหน้าพรรคกิจสังคม ได้มีการกล่าวถึงร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่ให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงว่า อาจมีปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ถ้าหากมาจากการเลือกตั้งแล้วมีอำนาจเท่าเดิม คงไม่มีใครอยากเป็นสมาชิกวุฒิสภา สิ่งที่ดีได้ไม่ได้หมายความว่าคัดค้าน จะรับร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่ขึ้นอยู่กับที่ประชุมพรรค แต่ก็ติดใจเรื่องที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ส่วนการห้ามไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรี นั้น ยอมรับได้³⁵

2. จำนวน ส.ว.

ความคิดเห็นและประเด็นพิจารณา :

2.1 ในการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกันของทั้งสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา จะเป็นอย่างไรเมื่อกำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 200 คน ในขณะที่กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 500 คน

2.2 มีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับจำนวนของสมาชิกวุฒิสภา เช่น รัฐธรรมนูญ 2490 ให้จำนวน ส.ว. เท่ากับจำนวน ส.ส. โดยรัฐธรรมนูญ 2492 และ 2517 ให้วุฒิสภาจำนวน 100 คน ส่วนรัฐธรรมนูญ 2511, 2521 ให้มี ส.ว. จำนวน 3 ใน 4 ของจำนวน ส.ส. และรัฐธรรมนูญ 2534 ให้ ส.ว. มีจำนวน 2 ใน 3 ของจำนวน ส.ส.³⁶

³¹ แนวหน้า, 17 มิถุนายน 2540

³² ข่าวสด, 17 มิถุนายน 2540

³³ หยุต แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, กรุงเทพฯ : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2538.

³⁴ ข่าวสด, 17 มิถุนายน 2540

³⁵ มติชน, 25 กรกฎาคม 2540

³⁶ เปรียบเทียบบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

2.3 ในการทำหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมาย การทำหน้าที่ร่วมกัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมร่วมกันของรัฐสภานั้นจะเป็นไปได้ดีเพียงใดเพราะจำนวนสมาชิกวุฒิสภามีน้อยเกินไปที่จะร่วมกันทำหน้าที่ร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น น่าจะกำหนดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาไว้ในจำนวนพอสมควร เช่น ควรกำหนดไว้ที่สองในสาม หรือกึ่งหนึ่งของจำนวน ส.ส.³⁷

3. อายุขั้นต่ำของผู้สมัคร ส.ว.

ความคิดเห็นและประเด็นพิจารณา :

3.1 โดยที่รัฐธรรมนูญในอดีต นั้น บางฉบับกำหนดอายุขั้นต่ำของสมาชิกวุฒิสภาไว้ที่ 35 ปี หรือบางฉบับก็กำหนดไว้ที่ 40 ปี โดยพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 2517 2521 และ 2534 กำหนดอายุขั้นต่ำของสมาชิกวุฒิสภาไว้ที่ 35 ปี ในขณะที่รัฐธรรมนูญ 2489 2492 และ 2511 กำหนดอายุขั้นต่ำของสมาชิกวุฒิสภาไว้ที่ 40 ปี

3.2 การกำหนดอายุขั้นต่ำของผู้สมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภา ย่อมต้องสอดคล้องกับภาระบทบาท และอำนาจหน้าที่ในฐานะของสภาตรวจสอบและสภากลั่นกรอง วัลย์วุฒีย่อมเป็นสิ่งสำคัญต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่สำคัญดังกล่าว

4. ระดับการศึกษาของผู้สมัคร ส.ว.

ความคิดเห็นและประเด็นพิจารณา :

4.1 การกำหนดให้ผู้สมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องจบการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี กับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในแบบของสภาตรวจสอบ และสภากลั่นกรองจะมีความเหมาะสมเพียงใดขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็กำหนดไว้ที่ปริญญาตรีเช่นเดียวกัน การกำหนดคุณสมบัติด้านการศึกษาดูจะสูงกว่า ส.ส. หรือไม่ เว้นแต่จะไม่กำหนดคุณวุฒิของ ส.ส.

4.2 นายวัลลภ ตังคณานูรักษ์ ได้แสดงความคิดเห็นว่าไม่ควรไปกำหนดคุณวุฒิของผู้สมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภา เพราะจะทำให้ขาดความหลากหลายในอาชีพ³⁸ การกำหนดให้ผู้สมัครต้องจบปริญญาตรีขึ้นไป ดูเหมือนเป็นการจำกัดสิทธิ เสรีภาพของประชาชน เป็นการปิดโอกาสคนที่มีความรู้ ความสามารถ มีประสบการณ์ในวิชาชีพแต่ไม่ได้ผ่านสถาบันการศึกษาไม่ให้มีโอกาสสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

4.3 ข้อมูลจากราชภัฏโพธิ์ ในการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อประเด็นระดับการศึกษาของสมาชิกวุฒิสภา นั้น พบว่า ควรจบการศึกษาปริญญาตรีขึ้นไป 56.73% และควรจบการศึกษาระดับปริญญาโทขึ้นไป 32.94%³⁹

³⁷ สรุปประเด็นการสัมมนาของสมาชิกวุฒิสภาเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่. คณะกรรมการจัดทำรายงานการสัมมนาของวุฒิสภา

³⁸ เดลินิวส์, 24 กรกฎาคม 2540

³⁹ ไทยโพสต์, 14 มิถุนายน 2540

5. การจะเป็นรัฐมนตรี

ความคิดเห็นและประเด็นพิจารณา :

5.1 หากสมาชิกวุฒิสภาจะเป็นรัฐมนตรีก็ต้องพ้นจากตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภามาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี ซึ่งแตกต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สามารถเป็นได้ทันที เพียงแต่ห้ามเป็น 2 ตำแหน่งในขณะเดียวกันทั้งๆ ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเช่นเดียวกัน จะเหมาะสมเพียงใด⁴⁰

5.2 ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของไทยที่ผ่านมาไม่ได้มีข้อกำหนด ห้ามสมาชิกวุฒิสภาไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เนื่องจากในสภาวะวิกฤตของบ้านเมือง อาจจำเป็นต้องใช้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถมาช่วยเหลือประเทศชาติ

5.3 การห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี นั้น เจตนารมณ์ ก็คือ ต้องการแยกอำนาจนิติบัญญัติและบริหารออกจากกันให้ชัดเจน จะได้ทำงานในหน้าที่ของตนในส่วน ขององค์กฤษฎีกาบัญญัติได้อย่างเต็มที่ โดยไม่มุ่งหวังหรือกังวลกับตำแหน่งรัฐมนตรี รวมทั้งการ กำหนดให้ ส.ส. เท่านั้นจึงจะเป็นนายกรัฐมนตรีได้ ทั้งๆ ที่ ส.ว. แบบใหม่มาจากการเลือกตั้งหรือ อาจเป็นเพราะแรงกดดันในทางการเมืองที่ ส.ส.ร. ไม่สามารถบัญญัติให้ ส.ว. เป็นนายกรัฐมนตรีได้ เนื่องจากมีการวิพากษ์วิจารณ์ว่า ส.ส.ร. ร่างรัฐธรรมนูญให้ตนเองก้าวไปสู่อำนาจ จึงเกรงปัญหา ที่จะตามมา

6. ส.ส. สมัครับเลือกตั้งเป็น ส.ว.

ความคิดเห็นและประเด็นพิจารณา :

6.1 กำหนดให้ผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องพ้นการดำรงตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี จึงจะสมัครับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ แต่หากเป็นสมาชิกพรรคการเมืองแล้วลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ก็สามารถสมัครับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ทันที

6.2 โดยเจตนารมณ์ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ คงไม่ต้องการให้การเมือง พรรคการเมือง เข้ามาแทรกแซง คบคุม หรือมีอิทธิพลต่อบทบาทของวุฒิสภา ดังนั้น ในการกำหนดระยะเวลาดังกล่าวเหมาะสมหรือไม่ เพียงใด

6.3 หากพิจารณาในทางปฏิบัติ เป็นไปได้ยากต่อการกำหนดระยะเวลาเพียง 1 ปี สำหรับผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้เลย หากเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ดังนั้น ย่อมเป็นการยากต่อการที่จะปลอดจากการแทรกแซงของพรรคการเมืองอย่างแท้จริง

⁴⁰ คณะกรรมการติดตามศึกษาบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของวุฒิสภา, หลักการและสาระสำคัญ รวมทั้งสรุปประเด็นข้อพิจารณาเบื้องต้นต่อบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2540

7. วาระการดำรงตำแหน่ง

ความคิดเห็นและประเด็นพิจารณา :

7.1 ที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ มีมติให้วุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี โดยเมื่อครบ 3 ปีแรกให้สมาชิกพ้นจากตำแหน่งกึ่งหนึ่ง โดยการจับสลากซึ่งนายบรรศักดิ์ อุวรรณโน ชี้แจงว่า เหตุที่ต้องจับสลากให้ออกกึ่งหนึ่งเพื่อเปิดโอกาสให้คนใหม่เข้ามาทำงานเพื่อจะได้เกิดแนวคิดใหม่ๆ ความต่อเนื่องในการทำงานและถือเป็นการถ่ายเลือดใหม่ด้วย⁴¹

7.2 นายเกษม ศิริสัมพันธ์ ได้เสนอให้วุฒิสภามีวาระ 4 ปี เหมือนรัฐธรรมนูญ 2534 โดยเข้าออกพร้อมกันหมด ถ้าจะให้มีความจำเป็นเพียงกลั่นกรองกฎหมายคงไม่จำเป็นต้องถ่ายเลือดใหม่ทุกๆ 3 ปี ซึ่งนายบุญเลิศ คชายุทธเดช ได้กล่าวเสริมกรณีการจับสลากออกว่าการจับสลากให้ออกเหมือนการเสี่ยงดวงไม่มีหลักประกันว่าใครจะออกใครจะเข้า คนดีอาจไม่ได้กลับมา ส่วนคนไม่ดีแต่ดวงดีได้อยู่ต่อไป จึงควรให้มีวาระคราวละ 4 ปี⁴²

7.3 รัฐธรรมนูญไทยที่ผ่านมา นั้น รัฐธรรมนูญ 2521 กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาไว้ที่ 6 ปี เมื่อครบ 2 ปี จับสลากออก จำนวน 1 ใน 3 ส่วนรัฐธรรมนูญ 2492, 2511 และ 2517 กำหนดวาระ 6 ปี เมื่อครบ 3 ปี ให้จับสลากออกกึ่งหนึ่ง และในส่วนรัฐธรรมนูญ 2534 ที่แก้ไขแล้ว กำหนดวาระ 4 ปี โดยออกตามวาระพร้อมกันทั้งหมด

8. ความต่อเนื่องในการเป็น ส.ว.

ความคิดเห็นและประเด็นพิจารณา :

8.1 โดยทั่วไปแล้วการจำกัดวาระ มักจะใช้กับการดำรงตำแหน่งในทางบริหารมากกว่าทางนิติบัญญัติและวุฒิสภาก็มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนแล้ว⁴³

8.2 คณะกรรมการพิจารณาการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ได้ตกลงให้สมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งได้เพียงสมัยเดียว 6 ปี หากจะกลับมาลงสมัครอีกก็ต้องรอให้ผ่าน 6 ปีไปก่อนจากเดิมที่ให้ดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 2 สมัยติดต่อกัน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้สมาชิกวุฒิสภาต้องลงพื้นที่หาเสียงก่อให้เกิดความผูกพันกับพรรคการเมืองหรืออิทธิพลท้องถิ่น⁴⁴

8.3 คณะทำงานของคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาถึงประเด็นการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา โดยเห็นควรกำหนดให้ผู้ที่ป็นสมาชิกวุฒิสภาจะดำรงตำแหน่งได้เพียง 2 วาระติดต่อกันเท่านั้น เพื่อป้องกันไม่ให้อยู่ในอำนาจนานเกินไป⁴⁵

⁴¹ เดลินิวส์, 18 มิถุนายน 2540

⁴² ข่าวสด, 18 มิถุนายน 2540

⁴³ คณะกรรมการติดตามศึกษาบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของวุฒิสภา, อ้างแล้ว

⁴⁴ ไทยโพสต์, 25 กรกฎาคม 2540

⁴⁵ บ้านเมือง, 22 กรกฎาคม 2540

9. การหาเสียงเลือกตั้ง

ความคิดเห็นและประเด็นพิจารณา :

9.1 การกำหนดให้ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา รัฐจะต้องดำเนินการจัดให้มีการปิดประกาศและติดแผ่นป้ายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และผู้สมัครพิมพ์และจัดส่งเอกสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งและผู้สมัครไปให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จัดหาสถานที่และจัดสรรเวลาออกอากาศทางวิทยุกระจายเสียง และโทรทัศน์เพื่อแนะนำผู้สมัคร เพื่ออำนวยความสะดวกต่อผู้สมัคร และห้ามมิให้ไปดำเนินการเอง⁴⁶

9.2 ด้วยเหตุที่การสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไม่มีเหตุหาเสียงใดๆ เพราะไม่มีอำนาจเสนอว่ากฎหมายหรือจัดตั้งรัฐบาลใดๆ ทั้งสิ้น หวังเพียงให้ประชาชนเลือกคนดีมาเป็นเป่าปู้นจีนเป็นสำคัญ⁴⁷

9.3 คุณหญิงสุพัตรา มาศดิตถ์ ได้ให้ความเห็นต่อกรณีนี้ว่า ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาไม่ต้องมาหาเสียง รัฐบาลจะดำเนินการให้เอง คนที่พูดอย่างนั้นเขาไม่เคยลงเลือกตั้ง ถึงจะเก็บตัวผู้สมัครไว้ตรงไหนก็ตาม แต่ญาติพี่น้องเพื่อนฝูงของเขาก็ต้องมีการวิ่งหาเสียงกันอยู่ดี มันช่วยไม่ได้หรอกที่จะห้ามไม่ให้เขาหาเสียง⁴⁸

10. ข้าราชการประจำกับการเป็น ส.ว.

ความคิดเห็นและประเด็นพิจารณา :

10.1 นายชงทอง จันทรางศุ ยืนยันในหลักการเดิมว่า ข้าราชการประจำไม่ควรเป็นสมาชิกวุฒิสภา เพราะจะมีความขัดแย้งในเรื่องบทบาท เนื่องจาก วุฒิสภาต้องทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร หากให้ข้าราชการประจำซึ่งเป็นลูกน้องฝ่ายบริหารมาทำหน้าที่คงไม่เหมาะสม ดังนั้น ข้าราชการประจำ เช่น ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้บัญชาการเหล่าทัพ จึงไม่อยู่ในข่ายที่จะได้เป็นสมาชิกวุฒิสภา ยกเว้นจะเกษียณหรือออกจากราชการแล้ว⁴⁹

10.2 การที่บุคคลได้รับราชการจนถึงขั้นเป็นข้าราชการระดับสูง นั้น ได้ผ่านประสบการณ์มามาก มีความรู้ ความสามารถสูง น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการเปิดให้นำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ การห้ามในลักษณะนี้เป็นการปิดโอกาสบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถที่จะเข้ามาช่วยเหลือชาติ บ้านเมือง

10.3 น.ต. ประสงค์ สุ่นศิริ แสดงความคิดเห็นว่า มีการการเรียกร้องเสมอมาว่า ถ้าใครอยากเล่นการเมือง ก็ต้องลาออกเสียก่อน มีการต่อสู้ในเรื่องนี้มานาน ทั้งโดยสันติวิธี และ

⁴⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

⁴⁷ ประชาชนจะได้อะไรจาก (ร่าง) รัฐธรรมนูญใหม่, 2540

⁴⁸ ข่าวสด, 22 กรกฎาคม 2540

⁴⁹ แนวหน้า, 3 มิถุนายน 2540

วิธีรุนแรง ประเด็นการสวมหมวกสองใบนี้ ประชาชนได้แสดงเจตนารมณ์ให้เห็นอย่างชัดเจน คือ สวมหมวกสองใบไม่ได้⁵⁰

ความคิดเห็นและประเด็นการพิจารณาดังกล่าวข้างต้น นั้น มุ่งนำเสนอเพื่อให้เห็นภาพ โดยกว้างต่อการวิพากษ์วิจารณ์อันเป็นข้อมูลพื้นฐานในการทำความเข้าใจต่อโครงสร้างของวุฒิสภา

ข. ด้านอำนาจหน้าที่

การเปลี่ยนแปลงในด้านอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้น มีประเด็นที่ควรจะได้พิจารณา ซึ่งเป็นประเด็นที่มีความแตกต่างทางความคิดเห็น หรือเป็นประเด็นที่ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์ เพื่อให้เข้าใจถึงที่มาที่ไปอย่างแจ่มชัดและทราบถึงเจตนารมณ์โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. วุฒิสภา เป็นสภาตรวจสอบและกลั่นกรอง

ความคิดเห็นและประเด็นพิจารณา :

1.1 การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่เปลี่ยนเป็นสภาตรวจสอบเป็นหลัก และสภากลั่นกรองเป็นรองนั้น ควรกำหนดบทบาท และอำนาจหน้าที่เพิ่มเติม เช่น การเสนอกฎหมาย การยับยั้งกฎหมาย การควบคุมฝ่ายบริหาร โดยสามารถแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดของกฎหมายงบประมาณ และอื่นๆ หรือไม่⁵¹

1.2 การกำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรง แต่ให้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่น้อยกว่า ส.ส. ข้ายังห้ามลาออกไปเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี มีอำนาจเพียงกลั่นกรองร่างกฎหมาย และให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้บริหารบางองค์การ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น ทั้งๆ ที่มาจากเขตเลือกตั้งใหญ่กว่า มีประชากรมากกว่า ความสมเหตุสมผลคืออะไร⁵²

1.3 การให้วุฒิสภาเป็นสภาตรวจสอบและถอดถอนได้เต็มที่ เพราะสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งเขตใหญ่กว่า จึงถอดถอนผู้แทนราษฎรและรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งเขตเล็กกว่าได้ ทั้งยังแยกหน้าที่ห้าม ส.ว. ไปเป็นรัฐมนตรีตามหลักที่ว่าผู้ควบคุมกับผู้ถูกควบคุมจะต้องไม่ใช่คนเดียวกัน⁵³

2. การกลั่นกรองกฎหมาย

ความคิดเห็นและประเด็นพิจารณา :

2.1 แนวคิดของนายกระมล ทองธรรมชาติ ที่กล่าวว่าควรเพิ่มอำนาจให้วุฒิสภาเสนอร่างกฎหมาย และสามารถเป็นรัฐมนตรีได้ เพราะที่มาของสมาชิกวุฒิสภาก็มาจากการเลือกตั้ง เช่นเดียวกับ ส.ส. ดังนั้นจะไปห้ามสมาชิกวุฒิสภาเสนอกฎหมายคงไม่ถูกต้อง เพราะแม้แต่

⁵⁰ แนวหน้า, 25 กรกฎาคม 2540

⁵¹ คณะกรรมการติดตามศึกษาบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของวุฒิสภา, อ้างแล้ว

⁵² ไทยรัฐ, 24 กรกฎาคม 2540

⁵³ ประชาชนได้อะไรจาก (ร่าง) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับประชาชน, 2540

ประชาชนที่รวมตัวกันได้ 5 หมื่นคน ยังเข้าชื่อกันเพื่อเสนอกฎหมายได้ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากนายวิสุทธิ โพธิ์แท่น และนายเกษม ศิริสัมพันธ์ ด้วย⁵⁴ รวมทั้งพลเรือเอก เกาเหล่ จริญญาภักดิ์ แสดงความเห็นว่าย รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ควรกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาเสนอกฎหมายได้เพราะไม่เคยมีรัฐบาลยุคใดที่เสนอกฎหมายปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน⁵⁵

2.2 คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ยังคงแนวคิดที่ให้วุฒิสภากำหนดที่เฉพาะในการกลั่นกรองกฎหมายโดยอำนาจการเสนอกฎหมายเป็นของคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือประชาชนที่เข้าชื่อกัน จำนวน 50,000 คนขึ้นไป ด้วยเหตุที่เมื่อวุฒิสภากำหนดที่ของสภาตรวจสอบ จึงไม่ควรมีอำนาจในการเสนอกฎหมาย เพียงแต่ยังคงอำนาจในการกลั่นกรองกฎหมายไว้ ซึ่งน่าจะเหมาะสมกว่า

3. การตั้งกระทู้ถาม

ความคิดเห็นและประเด็นพิจารณา :

3.1 รัฐธรรมนูญ 2534 กำหนดให้รัฐมนตรีจะตอบกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภาเฉพาะในราชกิจจานุเบกษา

3.2 รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หรือรัฐธรรมนูญ 2540 กำหนดให้รัฐมนตรีตอบกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภาในที่ประชุมวุฒิสภาได้ด้วย แต่สมาชิกวุฒิสภาก็ยังไม่มีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามสดเหมือนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

4. การเปิดอภิปรายทั่วไป

ความคิดเห็นและประเด็นพิจารณา :

4.1 รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ กำหนดให้วุฒิสภาสามารถเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อแสดงความคิดเห็นได้ แต่วุฒิสภาไม่มีอำนาจในการขอเปิดและการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี

4.2 การกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ซึ่งรวมถึงนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ด้วยนั้น น่าจะเป็นมาตรการที่สามารถทำได้อยู่แล้ว ในการทำหน้าที่ตรวจสอบจึงไม่ควรมีอำนาจในการร้องเรียน แต่ให้ทำหน้าที่เป็นผู้ตัดสินการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจจึงไม่เหมาะสม เว้นแต่เป็นการอภิปรายเพื่อเสนอแนะและให้ความคิดเห็นจะเหมาะสมกว่า

5. คณะกรรมาธิการของวุฒิสภา

ความคิดเห็นและประเด็นพิจารณา :

5.1 ในการเชิญผู้ชี้แจงที่เป็นข้าราชการมาชี้แจงแสดงความคิดเห็นให้แจ้งรัฐมนตรีเจ้าสังกัดกับประสิทธิภาพของบทบาทในการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน

⁵⁴ ข่าวสด, 24 กรกฎาคม 2540

⁵⁵ ข่าวสด, 4 มิถุนายน 2540

5.2 ในการปฏิบัติจริง จะก่อให้เกิดความล่าช้าในการติดต่อประสานงานหรือไม่ เมื่อแจ้งรัฐมนตรีแล้ว ต้องให้รัฐมนตรีอนุมัติก่อนหรือไม่

5.3 การจะให้คณะกรรมการสิทธิการของวุฒิสภาเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย โดยในชั้นการยกร่างได้กำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เพื่อการทำประชาพิจารณ์ แต่มีให้นำประเด็นนี้ไปทำประชาพิจารณ์ ในชั้นของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ จึงได้มีการตัดออกเป็นประเด็นหนึ่งที่ต้องพิจารณาในการทำหน้าที่ขององค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติ

5.4 การกำหนดให้คณะกรรมการเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายนั้น เป็นไปตามกฎหมายใดและจะมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมแค่ไหน เพียงใด⁵⁶

6. การเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบ

ความคิดเห็นและประเด็นพิจารณา :

6.1 การกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ใหม่ ให้กับวุฒิสภา คือการให้เป็นสภาตรวจสอบโดยทำหน้าที่เลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบ ให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆ โดยเฉพาะองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ อันเป็นหลักการใหม่ของรัฐธรรมนูญนี้ ที่มีความมุ่งหมายหนึ่งในการปฏิรูปวุฒิสภา และปฏิรูปการเมือง

6.2 การเพิ่มบทบาท และอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ในการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และอื่นๆ เพียงพอ หรือเหมาะสมกับสมาชิกวุฒิสภามาจากการตั้งโดยตรงของประชาชนหรือไม่⁵⁷

7. การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

ความคิดเห็นและประเด็นพิจารณา :

7.1 การกำหนดให้เพิ่มอำนาจการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษา หรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง เหมาะสมหรือไม่ โดยเฉพาะบุคคลที่ตำแหน่งในฝ่ายบริหาร ตุลาการ หรือแม้กระทั่งข้าราชการระดับสูง เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาให้รอบคอบเป็นอย่างยิ่ง

7.2 สมาชิกวุฒิสภาไม่มีสิทธิเข้าชื่อเพื่อเสนอถอดถอน โดยที่การเสนอเพื่อถอดถอน กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนเข้าชื่อกัน จำนวน

⁵⁶ ยืนยันความเห็น ประเด็น และข้อสังเกต : บทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่, ฝ่ายเลขานุการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

⁵⁷ คณะกรรมการติดตามศึกษาบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของวุฒิสภา, อ้างแล้ว

50,000 คนขึ้นไปเป็นหลักการที่ให้ผู้ถอดถอนกับผู้เสนอให้ถอดถอนเป็นคนละคนกัน ป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ

7.3 การปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการ มีกฎระเบียบที่สามารถลงโทษปลดจากตำแหน่ง และดำเนินคดีตามกฎหมายอาญาได้อยู่แล้ว การแต่งตั้งถอดถอนข้าราชการจะต้องเป็นไปตามกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อมิให้การแต่งตั้งถอดถอนอยู่ในอำเภอใจของข้าราชการการเมือง⁵⁸

7.4 หากพิจารณาถึงความเที่ยงธรรม ความเป็นกลางทางการเมืองและการปลอดอิทธิพลใดๆ ของสมาชิกรัฐสภาที่มาจากกาเลือกตั้งโดยตรง ยังเป็นที่สงสัยแล้วจะให้วุฒิสภาเป็นผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว จะสมควรหรือไม่

7.5 การกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สามารถเข้าชื่อกันไม่น้อยกว่า 50,000 คน เพื่อร้องขอให้มีการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งดังกล่าวได้ แม้จะเป็นมาตรการใหม่ มีเจตนารมณ์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น การกำหนดจำนวนไว้เพียง 50,000 คน จะเป็นจำนวนที่น้อยไปหรือไม่

7.6 หากนายกรัฐมนตรีถูกถอดถอนตามบทบัญญัติในส่วนนี้รัฐมนตรีต้องเป็นจากตำแหน่งไปด้วยโดยหลักการมีเจตนาดีที่จะให้มีการคานอำนาจระหว่างนิติบัญญัติบริหาร และตุลาการ แต่อาจนำไปสู่การปฏิบัติที่ก้าวก่ายงานกัน อันอาจทำให้เกิดความยุ่งยากแก่การปกครองบ้านเมือง⁵⁹

8. การพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณ

ความคิดเห็นและประเด็นพิจารณา :

8.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่วุฒิสภาไม่มีอำนาจแก้ไขในรายละเอียดใดๆ ได้ นอกจากนั้นต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายใน 20 วัน นั้น เมื่อสมาชิกรัฐสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและมีเขตเลือกตั้งที่ใหญ่กว่า ส.ส. โดยหลักการแล้ว ควรให้วุฒิสภามีอำนาจพิจารณาในลักษณะเดียวกับร่าง พ.ร.บ. ทัวไป หรือมีฉะนั้นก็ควรกำหนดให้เป็นการพิจารณาโดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา⁶⁰

8.2 สำหรับ พ.ร.บ. งบประมาณแผ่นดิน นั้น วุฒิสภามีอำนาจยับยั้งบงลงทุนในโครงการใดๆ ที่วุฒิสภาเห็นว่าเป็นอันตรายต่อเศรษฐกิจความมั่นคงได้ แต่งบประจำ เช่น เงินเดือนข้าราชการค่าใช้จ่ายในการบริหารกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ วุฒิสภาไม่มีอำนาจในการยับยั้งได้ ฉะนั้น การบริหารราชการแผ่นดินจะหยุดชะงักหมดหากไม่มีเงินงบประมาณ⁶¹

9. การขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ความคิดเห็นและประเด็นพิจารณา :

⁵⁸ หยุต แสงอุทัย, อ้างแล้ว.

⁵⁹ คณะกรรมการติดตามศึกษาบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของวุฒิสภา, อ้างแล้ว

⁶⁰ คณะกรรมการติดตามศึกษาบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของวุฒิสภา, อ้างแล้ว

⁶¹ อากร อุณหะภูต ซึ่งอ้างแล้ว



LIPT

9.1 วุฒิสภาไม่สามารถขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ ได้โดยลำพัง แต่ต้องเสนอเป็นญัตติร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งจะไม่ค่อยสอดคล้องกับหลักการที่กำหนดให้ที่มาของสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

9.2 หากจะได้พิจารณารายละเอียดของร่าง รัฐธรรมนูญ ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมแต่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาเสนอญัตติเพื่อขอแก้ไขรัฐธรรมนูญได้โดยลำพังซึ่งดูแล้วค่อนข้างล้าสมัยและไม่สอดคล้องกับสภาพความน่าจะเป็นเท่าที่ควร⁶²

ตัวอย่างของประเด็นต่างๆ ที่กล่าวมาแสดงให้เห็นถึงการวิพากษ์ วิจาร์ณ การแสดงความคิดเห็นถึงความเหมาะสมในแต่ละเรื่องภายใต้สภาพแวดล้อมและแรงกดดันทางการเมืองในขณะนั้น ซึ่งแน่นอนว่าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นก่อนหน้าหรือระหว่างการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญอันเป็นแนวทางนำไปสู่การบัญญัติเนื้อหาอันเกี่ยวกับบทบาท และอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในที่สุดนั่นเอง

รัฐธรรมนูญ นั้น หากมิได้เป็นการรวบรวมไว้ซึ่งเจตจำนงร่วมกันของมหาชนในสังคมนั้นก็คงเป็นเพียงตราสารที่เขียนขึ้นโดยขาดจิตวิญญาณ ซึ่งทำให้ความศักดิ์สิทธิ์ หรือคุณค่าที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญขาดหายไป ดังนั้น กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไม่ว่าจะนำไปสู่จุดมุ่งหมายสูงสุดที่ทุกคนใฝ่ฝันได้หรือไม่ ก็เป็นกระบวนการที่นำพาสังคมไทยไปถูกทางแล้ว⁶³ ต่อการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ความแตกต่างกันทางความคิดเห็นของผู้คน นั้น นายประเวศ วะสี ได้แสดงความคิดเห็นว่า การถกเถียงกันในประเด็นต่างๆ ของรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งดีที่จะทำให้สังคมมีการตื่นตัวในเรื่องกฎหมาย และการปฏิรูป การเมืองสูง เพราะขณะนี้เกิดปัญหาในบ้านเมืองขึ้นมากมาย ไม่ว่าจะเป็นวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจหรือการเมือง ซึ่งคงไม่สามารถบรรเทาลงได้หากไม่มีการปฏิรูปการเมือง อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปจะต้องนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงย่อมทำให้เกิดผลกระทบต่อบางกลุ่ม และอาจเกิดความเจ็บปวดขึ้นมาบ้าง แต่เราก็ต้องเสียสละเพื่อบ้านเมืองและประชาชนเป็นสำคัญ เพราะหากไม่มีการปฏิรูปการเมือง อะไรก็จะติดขัดไปหมด⁶⁴

ถึงแม้เราจะได้แนวคิดในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ที่จะบัญญัติเนื้อหาและหลักการใหม่ไว้ในส่วนที่เกี่ยวกับวุฒิสภาซึ่งถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นในการนำไปสู่การปฏิรูปวุฒิสภาครั้งสำคัญครั้งนี้แล้วก็ตาม การทบทวน ทำความเข้าใจ การวิพากษ์วิจารณ์ และการแสดงความคิดเห็นเพื่อก้าวไปสู่อนาคตยังเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องทำอยู่เสมอ บทบัญญัติในส่วนของวุฒิสภาก็เช่นเดียวกัน ควรที่จะได้ทำความเข้าใจถึงที่มาที่ไป ในแต่ละประเด็นปัญหาในรายละเอียดต่อไปด้วย

⁶² คณะกรรมการการศึกษาติดตามบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของวุฒิสภา, อ้างแล้ว

⁶³ อานันท์ ปันยารชุน. "การร่างรัฐธรรมนูญใหม่เพื่อปฏิรูปการเมือง". กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. สภาร่างรัฐธรรมนูญ. 2540.

⁶⁴ สยามโพสต์, 17 มิถุนายน 2540

วุฒิสภาสายพันธุ์ใหม่

นับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ไทย ที่มีการร่างรัฐธรรมนูญโดยผู้ไม่มีส่วนได้เสียทางการเมืองซึ่งประกอบเป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญ จากตัวแทนทุกจังหวัดและผู้ทรงคุณวุฒิได้ กำหนดกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญโดยเปิดรับฟังประชาชนอย่างกว้างขวางทั่วประเทศเกิดความคิดเห็นไหลหลั่งเข้าสู่กระบวนการรับฟังอย่างมากมายหลายหลาก⁶⁵ ถึงแม้ว่าในชั้นการแก้ไขรัฐธรรมนูญจะได้มีการวิพากษ์วิจารณ์ที่มาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญกันอย่างมากก็ตาม

ด้วยเหตุที่ในประเทศไทย นั้น ประชาชนไม่เคยได้มีส่วนในการคัดเลือกบรรดาสมาชิกวุฒิสภาเลยแม้แต่เล็กน้อย ไม่ว่าจะเป็นในยุคใดสมัยใด การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาในช่วงหลังการปฏิวัติรัฐประหารมักจะกระทำโดยคนๆ เดียว ในขณะที่การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาในแนวทางของรัฐธรรมนูญก็กระทำโดยนายกรัฐมนตรีคนเดียว ซึ่งบ่อยครั้งก็แบ่งปันกันในบรรดาพรรคร่วมรัฐบาลนั่นเอง ภาพของความเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยของสมาชิกวุฒิสภาที่ผ่านมาจึงขุ่นมัวและคลุมเครือมาตลอด

รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ จึงเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ที่จะทำให้ความเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยของสมาชิกวุฒิสภามีความสมบูรณ์ ขอบธรรมและสง่างามมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ โดยการกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรง⁶⁶ ในส่วนที่เกี่ยวกับวุฒิสภา นั้น มีสิ่งที่จะควรจะได้พิจารณาในรายละเอียดอันเกี่ยวกับโครงสร้าง บทบาท และอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ก. โครงสร้างของวุฒิสภาใหม่

โดยที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างของวุฒิสภา นั้น ได้เปลี่ยนหลักการจากที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง เป็นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จึงใคร่ขอสรุปข้อมูลมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ ดังนี้

1. ที่มา

วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

2. เขตเลือกตั้ง

การเลือกตั้งให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง

3. จำนวน

สมาชิกวุฒิสภามีจำนวน 200 คน ซึ่งการคำนวณจำนวนสมาชิกวุฒิสภา นั้น ให้นำจำนวนราษฎรทั้งประเทศ หารด้วย 200 ได้เท่าไรให้นำผลลัพธ์มาหารจำนวนราษฎรของแต่ละ

⁶⁵ ประชาชนได้อะไรจาก (ร่าง) รัฐธรรมนูญใหม่. สภาร่างรัฐธรรมนูญ, 2540

⁶⁶ คณิน บุญสุวรรณ . 2541 อ้างแล้ว

จังหวัด ได้เท่าไรเท่ากับจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมีสำหรับจังหวัดนั้น จังหวัดใดมีพลเมืองไม่ถึงผลลัพธ์ดังกล่าวให้มีสมาชิกได้หนึ่งคน เมื่อคำนวณตามวิธีดังกล่าวแล้วยังได้จำนวนสมาชิกไม่ถึง 200 คน จังหวัดใดมีเศษเหลือมากที่สุดให้มีสมาชิกเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน และดำเนินการไปตามนี้ จนกว่าจะมีสมาชิกครบ 200 คน

4. การลงคะแนนเลือกตั้ง

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนได้เขตละ 1 คน ถ้าจังหวัดใดมีสมาชิกได้มากกว่าหนึ่งคนให้ผู้สมัครที่ได้คะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับจนครบจำนวน เป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง

5. คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

- มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีในวันเลือกตั้ง
- จบปริญญาตรีหรือเทียบเท่า และ
- มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครมาแล้วติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปี หรือเคยเป็น ส.ส. จังหวัดที่สมัคร หรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นในจังหวัดนั้น หรือเป็นบุคคลซึ่งเกิดในจังหวัดที่สมัคร หรือเคยศึกษาในสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในจังหวัดที่สมัครเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสองปีการศึกษา หรือเคยรับราชการหรือเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนในจังหวัดที่สมัครติดต่อกันไม่น้อยกว่า 2 ปี

6. ลักษณะต้องห้ามไม่ให้สมัครรับเลือกตั้ง

- เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง
- เป็น ส.ส. หรือเคยเป็น ส.ส. และพ้นจากตำแหน่งยังไม่เกินหนึ่งปี
- เป็น ส.ว. ตามรัฐธรรมนูญนี้สองครั้งติดต่อกันไม่ได้
- ติดยาเสพติดให้โทษ
- เป็นบุคคลล้มละลาย ซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นคดี
- วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
- ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล
- เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไป และได้พ้นโทษมาแล้วยังไม่ถึง 5 ปี เว้นแต่ความผิดอันได้กระทำโดยประมาท
- เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ
- เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

- เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมือง
- เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
- เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ
- เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพราะไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินหรือยื่นบัญชีเป็นเท็จ

- เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งยังไม่พ้น 5 ปี

7. การจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

ห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา “หาเสียง” เอง แต่ให้รัฐดำเนินการ

- ให้มีการปิดประกาศและติดแผ่นป้ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและผู้สมัคร
- พิมพ์และจัดส่งเอกสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งและผู้สมัครไปให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
- จัดหาสถานที่และจัดสรรเวลาออกอากาศทางวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ เพื่อแนะนำผู้สมัคร และกิจการอื่นตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

8. วาระการดำรงตำแหน่ง

- วุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี

9. ข้อห้ามของสมาชิกวุฒิสภา

- จะเป็นรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่นไม่ได้
- ถ้าเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาและพ้นจากตำแหน่งยังไม่ถึง 1 ปี จะเป็นรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่นไม่ได้ เว้นแต่เป็นการพ้นมาเพราะถึงคราวออกตามวาระ
- ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการหรือหน่วยงานท้องถิ่น
- ไม่รับสัมปทานหรือเป็นคู่สัญญากับรัฐ ที่มีลักษณะเป็นการผูกขาด ตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเป็นคู่สัญญา ดังกล่าว
- ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ จากทางราชการนอกเหนือจากที่ปฏิบัติกับบุคคลอื่นๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ
- ไม่ใช้สถานะหรือตำแหน่งเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงการบรรจุ แต่งตั้ง ย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการ พนักงานอื่นของรัฐ

10. การขาดจากสมาชิกภาพ

- ถึงคราวออกตามอายุของวุฒิสภา
- ตาย ลาออก ขาดคุณสมบัติ

- มีลักษณะต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกตั้ง
- ไปเป็นรัฐมนตรี
- ไปดำรงตำแหน่งในหน่วยงานของรัฐ หรือไปก้าวก่ายการแต่งตั้งข้าราชการ

และอื่นๆ

- วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน หรือศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้พ้นจากสมาชิกภาพ
- ขาดประชุมเกิน 1 ใน 4 ของสมัยประชุมสามัญ
- ถูกจำคุก เว้นแต่ความผิดอันได้กระทำโดยโดยประมาทหรือสุหุโทษ

ข. อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาใหม่⁶⁷

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ได้เปลี่ยนแปลงจากหลักการเดิมที่เคยกำหนดให้วุฒิสภาเป็นสภากลั่นกรองโดยแก้ไขให้วุฒิสภาเป็นสภาตรวจสอบเป็นหลักใหญ่และให้การเป็นสภากลั่นกรองเป็นเรื่องรอง ซึ่งได้มีการเพิ่มอำนาจในการเลือก ให้คำแนะนำ และให้ความเห็นชอบบุคคล และการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งรวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจในการกลั่นกรองกฎหมายและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้มากยิ่งขึ้น ในที่นี้ขอสรุปข้อมูลจากบัญญัติจากรัฐธรรมนูญดังรายละเอียดต่อไปนี้

อำนาจหน้าที่หลัก

1. การกลั่นกรองกฎหมาย

โดยวุฒิสภามีบทบาท และอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมาย ซึ่งกระบวนการในการตรากฎหมายต้องดำเนินการเสนอและพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎรก่อนแล้วจึงมาสู่ขั้นตอนการดำเนินการของวุฒิสภา ประกอบด้วย

1.1 ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ปรากฏเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยได้มีการจำแนกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้ต่างหากจากร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ประกอบด้วย

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม

การทุจริต

⁶⁷ วรวิมล คงนิล ช่วยเสนอแนะในการจัดทำจดหมายเหตุ โดยแบ่งอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาใหม่ ออกเป็นอำนาจหน้าที่หลัก อำนาจหน้าที่ใหม่ และอำนาจหน้าที่อื่น

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

การพิจารณาของวุฒิสภา เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอขึ้นมาจากสภาผู้แทนราษฎรซึ่งวุฒิสภาเป็นสภาที่ทำหน้าที่กลั่นกรองเช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติทั่ว ๆ ไป แตกต่างกันในเรื่องระยะเวลาตามรัฐธรรมนูญ

1.2 ร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติ สามารถแบ่งออกได้ 2 ประเภท คือ ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป และร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน โดยวุฒิสภา เป็นสภาที่ทำหน้าที่กลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติที่เสนอขึ้นมาจากสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาของวุฒิสภาไว้ กล่าวคือกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไปวุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 60 วัน ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จ ภายใน 30 วัน และวุฒิสภาสามารถลงมติขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษได้ไม่เกิน 30 วัน กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม และให้เริ่มนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติมาถึงวุฒิสภา ถ้าวุฒิสภาพิจารณาไม่เสร็จภายในกำหนดเวลา ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น

1.3 ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของวุฒิสภา ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบแล้วนั้น วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณมาถึง โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ มิได้ แต่ถ้าพ้นกำหนดเวลา 20 วันให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้น

1.4 การอนุมัติพระราชกำหนด

พระราชกำหนดเป็นกฎหมายที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ โดยแบ่งเป็นพระราชกำหนดทั่วไป ได้แก่ กรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และพระราชกำหนดเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตรา ได้แก่ กรณีถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน แล้วนำมาเสนอให้รัฐสภาอนุมัติ

1.5 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

วุฒิสภา เป็นผู้ร่วมพิจารณาให้ความเห็นชอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยจะต้องกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และให้พิจารณาเป็นสามวาระ

2. การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน หมายถึง การควบคุม ดูแลหรือตรวจสอบ การปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารว่าได้บริหารประเทศด้วยความเรียบร้อยหรือบกพร่อง อย่างไรบ้าง รัฐมนตรีมีความสามารถ ความซื่อสัตย์สุจริตและเหมาะสมอื่นๆ เพียงใด นโยบายของ รัฐบาลได้ผลหรือไม่เพียงใด สำหรับอำนาจของวุฒิสภาในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน นั้นรัฐธรรมนูญได้กำหนดวิธีการไว้ดังนี้

2.1 การตั้งกระทู้ถาม

สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับ ความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ในการตั้งกระทู้ถามให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อ ประธานวุฒิสภา โดยมีข้อความเป็นคำถามในข้อเท็จจริงหรือนโยบาย

2.2 การเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา

สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มี อยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ และการขอเปิด อภิปรายทั่วไปนี้จะกระทำได้ครั้งเดียวในสมัยประชุมหนึ่ง

2.3 การตั้งคณะกรรมการ

วุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจ เลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิก หรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อสอบสวนหรือ ศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะ กรรมการนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใดๆ หรือเรียกบุคคลใดๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นได้แต่ถ้าบุคคลดังกล่าวเป็นข้าราชการ ให้คณะกรรมการแจ้งรัฐมนตรีเพื่อทราบด้วย

3. การให้ความเห็นชอบ

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบในเรื่อง ที่มีความสำคัญต่างๆ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านๆ มา วุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งของ รัฐสภาย่อมมีส่วนร่วมในอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบในกรณีที่มีความสำคัญสรุปได้ดังนี้

3.1 การให้ความเห็นชอบในการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ให้วุฒิสภา ทำหน้าที่รัฐสภาในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

3.2 การรับทราบหรือให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ

ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบให้วุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภา

ในการรับทราบให้องค์รัชทายาทขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์สืบไป หรือในการให้ความเห็นชอบในองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์สืบไป

3.3 การให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุม

การปิดสมัยประชุมสามัญก่อนครบกำหนดเวลาหนึ่งร้อยยี่สิบวันจะกระทำได้แต่โดยความเห็นชอบของรัฐสภา

3.4 การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม

ในระหว่างที่อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบให้วุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบและการลงมติต้องได้รับคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

3.5 การให้ความเห็นชอบแก่อนิสัยสัญญาบางประการ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตอำนาจแห่งรัฐหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

3.6 การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆ หรือบุคคล หรือตามที่กฎหมายกำหนดเป็นเรื่องๆ ไป

อำนาจหน้าที่ใหม่

1. การเลือก แต่งตั้ง แนะนำ หรือเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง

ในการเปลี่ยนหลักการของวุฒิสภาจากการเป็นสภากลั่นกรองเป็นสภาตรวจสอบเป็นหลัก และสภากลั่นกรองเป็นเรื่องรอง นั้น อำนาจหน้าที่ที่ไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับใดเลยคือ อำนาจหน้าที่ในการตั้งบุคคลในองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ องค์กรต่างๆ ซึ่งเป็นเรื่องใหม่ที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง อันถือได้ว่าเป็นอำนาจที่เป็นการ “ให้คุณ” ของวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้ง ในที่นี้ได้มีการพิจารณาข้อมูลจากเอกสารสรุปของนายพินิต อารยะศิริ เรื่อง หน่วยงานตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เป็นข้อมูลเบื้องต้นร่วมกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ในการสรุปข้อมูลในส่วนนี้เพื่ออธิบายความให้ชัดเจน ซึ่งประกอบด้วย

1.1 คณะกรรมการการเลือกตั้ง

มีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการสรรหา และที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา เพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 5 คน

1.2 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

มีมติเสนอรายชื่อบุคคล จำนวนไม่เกิน 3 คน เพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

1.3 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

มีมติเสนอรายชื่อบุคคลเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นประธานกรรมการ และกรรมการอื่นอีก 10 คน ประกอบกันเป็นคณะกรรมการ

สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

1.4 ศาลรัฐธรรมนูญ

มีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการสรรหาและเสนอผู้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดเลือก เพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีก 14 คน ประกอบกันเป็นศาลรัฐธรรมนูญ

1.5 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

มีมติเลือกผู้ได้รับเสนอชื่อจากคณะกรรมการสรรหา เพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก 8 คน ประกอบกันเป็น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

1.6 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

มีมติเสนอรายชื่อบุคคลเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นอีก 9 คน ประกอบเป็นคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

นอกจากนั้น ยังมีภารกิจต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ที่วุฒิสภาจะต้องเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบ รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็นแล้วรายงานต่อวุฒิสภา ภารกิจในการเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลปกครองสูงสุด เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน⁶⁸

2. การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เป็นมาตรการสำคัญของกระบวนการในการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ และการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญต่าง ๆ ซึ่งเป็นบทบาทและอำนาจหน้าที่ใหม่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อันสามารถกระทำได้ ซึ่งถือว่าเป็นอำนาจที่เป็นการ “ให้โทษ” โดยกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งหรือถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงออกจากตำแหน่งได้ อันได้แก่

2.1 นายกรัฐมนตรี

2.2 รัฐมนตรี

⁶⁸ พิศาล อารยะกิจ, แนวทางและบทบาทของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่, 2540 (อัสสัมชัญ)

- 2.3 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- 2.4 สมาชิกวุฒิสภา
- 2.5 ประธานศาลฎีกา
- 2.6 ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
- 2.7 ประธานศาลปกครองสูงสุด
- 2.8 อัยการสูงสุด
- 2.9 กรรมการการเลือกตั้ง
- 2.10 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- 2.11 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
- 2.12 กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- 2.13 ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

ในการพิจารณาของวุฒิสภาให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ มติที่ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ และเมื่อวุฒิสภามีมติแล้วให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ออกจากราชการ และห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือรับราชการอีกเป็นเวลา 5 ปี นอกจากนั้น ยังสามารถมีมติให้กรรมการ ป.ป.ช. พ้นจากตำแหน่ง และถอดถอนกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตาม พ.ร.บ. ดังกล่าวด้วย

อำนาจหน้าที่อื่น

นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ที่ได้กล่าวแล้ว วุฒิสภายังมีอำนาจหน้าที่อื่น รวมทั้งหน้าที่ในฐานะสมาชิกวุฒิสภา โดยสรุปได้ดังนี้

1. ทำหน้าที่รัฐสภาเพื่อให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ปฏิบัติงานตนก่อนเข้ารับหน้าที่ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบ
2. ทำหน้าที่รัฐสภา เพื่อรับทราบการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบ
3. ขอเปิดประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญ
4. ตราข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และรัฐสภา
5. ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคนและเปิดเผยบันทึกดังกล่าว
6. ประธานวุฒิสภาอาจให้คำปรึกษาแก่นายกรัฐมนตรีในการดำเนินการให้มีการออกเสียงประชามติในกิจการใดที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศหรือประชาชน
7. ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ
8. ร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า กรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งพ้นจากตำแหน่ง

9. ร้องขอต่อประธานให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพสิ้นสุดลงหรือไม่

10. ร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ รื้อรวบผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

11. ดำเนินการให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดนั้นมีได้เป็นไปตามเงื่อนไข

12. เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้วินิจฉัยว่ามีการเสนอการแปรญัติติหรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย

13. เสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาหรือประธานรัฐสภา ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภา ให้ความเห็นชอบแล้ว มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องแล้วแต่กรณี

14. รับทราบรายงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

วุฒิสภาในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้เป็นสภาสูง ที่นอกจากจะทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมายที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรเหมือนรัฐธรรมนูญหลายๆ ฉบับที่ผ่านมาแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมขึ้นอย่างมากโดยเป็นสภาตรวจสอบที่มีอำนาจทั้งในการแต่งตั้งองค์การตรวจสอบทั้งหลาย และมีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งอีกด้วย

เหตุที่มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาอย่างมากมาขนาดนี้ ก็เนื่องจากมติของสภาร่างรัฐธรรมนูญให้เปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกวุฒิสภาจากการแต่งตั้งเป็นการเลือกตั้งโดยตรงเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ เมื่อมาจากการเลือกตั้งโดยตรงเหมือนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แล้วยังมีพื้นที่กว้างใหญ่กว่าด้วยแล้ว การที่จะกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่เพียงแต่กลั่นกรองกฎหมายเหมือนอย่างที่ผ่านมาเห็นจะไม่ได้จึงได้กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาเสียใหม่ให้สอดคล้องกับความเป็นจริงและการคาดหวังของประชาชน

ขณะเดียวกัน ก็น่าจะถือได้ว่าเป็นมิติใหม่ของการปกครองในระบอบรัฐสภาด้วย กล่าวคือ แทนที่ประชาชนเลือกผู้แทนเข้ามาทำหน้าที่แค่เป็นฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างที่ผ่านมา ก็เป็นการเปิดศักราชใหม่ของการให้ผู้ที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตทั้งของข้าราชการประจำและนักการเมืองด้วย ซึ่งก็ไปสอดคล้องกับการมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ที่เป็นอิสระและมีอำนาจค่อนข้างมากในการตรวจสอบและควบคุมการทุจริต

ภาพพจน์และการเอื้อการเติบโตของการมีวุฒิสภาเพื่อให้เป็นสภาที่มีสมาชิกมาจากหลากหลายอาชีพหรือเป็นสภาที่เลี้ยงของสภาผู้แทนราษฎรนั้น ปัจจุบันดูเหมือนจะคลอบคล่องไปแล้ว

เพราะสภาผู้แทนราษฎรไม่ต้องการเปลี่ยนแปลงใดๆ ทั้งสิ้น ขณะเดียวกันด้วยข้อมูลข่าวสารของโลกยุคโลกาภิวัตน์ก็ทำให้ความจำเป็นที่จะต้องมีส่วนร่วมที่มาจากหลากหลายอาชีพลดความสำคัญลง ซึ่งอันที่จริงการแต่งตั้งสมาชิกรัฐสภาที่ผ่านๆ มา ก็หาได้เป็นไปตามหลักการเช่นนั้นแต่อย่างใด เพราะบางอาชีพมีตัวแทนอยู่ในวุฒิสภาถึงหนึ่งในสาม ขณะที่ตัวแทนของกลุ่มอาชีพที่เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ เช่น เกษตรกรหรือผู้ใช้แรงงานกลับมีผู้แทนอยู่ในวุฒิสภาเพียงสองหรือสามคนเป็นอย่างมาก พร้อมกันนั้น ความหมายของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทุกฉบับรวมทั้งฉบับนี้ด้วยที่ว่าสมาชิกรัฐสภาถือเป็นผู้แทนปวงชนก็จะเด่นชัด เป็นจริง และเป็นที่ยอมรับจากนานาชาติมากขึ้น อันเป็นการเพิ่มเกียรติภูมิของประเทศไทยด้วยในตัว⁶⁹

การมีรัฐธรรมนูญใหม่แม้อาจได้กติกากิจการบ้านทางการเมืองในแนวทางใหม่ๆ รวมทั้งการมีวุฒิสภาสายพันธุ์ใหม่ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยอย่างแท้จริง แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า ประเทศชาติจะเกิดการเปลี่ยนแปลงไปในวิถีทางที่งดงามทั้งหมด เพราะยังต้องอาศัยกระบวนการอื่นๆ อีกมากที่จะมารองรับหรือบังคับให้การเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ตลอดจนวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของคนในสังคมไทยที่จะล้าถึงคุณค่าของระบอบประชาธิปไตย การติดตามเฝ้ามองจากสาธารณชนจึงไม่ควรจะยุติเพียงการร่างรัฐธรรมนูญสำเร็จ หากแต่ควรถือเป็นจุดเริ่มต้นของการร่วมกันสร้างลวดลายระบอบการปกครองนี้ให้เป็นของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชนอย่างแท้จริงต่อไป

วุฒิสภาใหม่ในความคิดเห็น

หากย้อนไปดูประวัติศาสตร์การกำเนิดรัฐธรรมนูญทั้ง 15 ฉบับที่ผ่านมา จะเห็นว่าเกิดขึ้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงอำนาจรัฐด้วยวิถีทางที่ไม่ใช่ปกติธรรมดาของระบบรัฐสภา อีกทั้งคณะบุคคลที่ร่างรัฐธรรมนูญในแต่ละฉบับก็มิได้มาจากประชาชนอย่างแท้จริง....การจัดทำและยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ในครั้งนี้ จึงนับได้ว่าประชาชนคนไทยมีส่วนร่วมมากที่สุดเท่าที่เคยมีมาในประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศไทย⁷⁰

ภายหลังจากที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การปฏิรูปการเมืองตามแนวทางรัฐธรรมนูญนิยม ส่งผลให้วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มีการเปลี่ยนแปลงในหลักการและสาระสำคัญเป็นอย่างมาก โดยในด้านโครงสร้าง ได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยกำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ส่วนอำนาจหน้าที่ในการเป็นสภากลั่นกรองก็มีการเปลี่ยนแปลง โดยเพิ่มบทบาทและอำนาจหน้าที่

⁶⁹ คสช. บุญชูวรรณ, 2541 อ้างแล้ว

⁷⁰ อานันท์ ปันยารชุน, 2540

ให้เป็นสภาตรวจสอบเป็นหลัก โดยคงความเป็นสภาถ่วงดุลไว้แต่ให้เป็นเรื่องรอง นับว่าเป็นครั้งแรกที่กำหนดให้วุฒิสภาไปผูกพันกับประชาชนและทำหน้าที่ที่สำคัญคือการแต่งตั้ง ถอดถอนบุคคลในองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐและองค์กรใหม่ๆ จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจอย่างยิ่งว่าเมื่อโครงสร้างบทบาท และอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากมาอย่างนั้น จะส่งผลให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิรูปการเมืองดังที่ประชาชนต่างคาดหวังไว้หรือไม่ โดยที่นับแต่เนื่อไปประชาชนมีหน้าที่ต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และจะมีโอกาสใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การปฏิรูปการเมืองทั้งระบบ จะส่งผลอย่างไรต่อพัฒนาการของการเมืองไทย เพราะนับแต่เหตุการณ์พฤษภาคม 2535 เป็นต้นมา สังคมไทยมุ่งหวังจะแก้ปัญหาความไม่ชอบธรรมของระบบการเมืองที่เกิดขึ้นจากการซื้อเสียงและคอร์รัปชันโกงกิน⁷¹ การปฏิรูปวุฒิสภา ให้วุฒิสภากลายเป็นสภาตรวจสอบและถ่วงดุลอย่างเข้ม นั้น เป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองหนึ่งที่น่าสนใจ

ประเด็นที่สำคัญที่สุดของวุฒิสภาก็คือเรื่องที่มาของสมาชิกวุฒิสภา หากในการยกร่าง สามารถมีมติเป็นหลักการในเรื่องที่มาได้ก่อนแล้วจึงไปยกร่างบทบัญญัติอื่นให้สอดคล้องคงไม่มีปัญหาอะไร แต่ในความเป็นจริงไม่ได้เป็นเช่นนั้น ได้มีการตกลงในบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องกับวุฒิสภาไปทั้งหมดแล้วจึงมาตกลงกันในเรื่องที่มา ทำให้เมื่อมีมติกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรง จึงเกิดกระทบถึงโครงสร้างด้านอื่นๆ รวมทั้งบทบาทและอำนาจหน้าที่ด้วยว่าจะบัญญัติอย่างไรให้สอดคล้องเหมาะสมด้วยเหตุและผล ทำให้มีการวิพากษ์วิจารณ์ว่า ดูเหมือนว่าการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา นั้น เป็นเสมือนการตกกระไดพลอยโจน เพราะตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ทั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ สื่อมวลชนทุกแขนง นักวิชาการ และองค์กรประชาธิปไตยต่างๆ แทบไม่มีใครคิดว่าการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนจะเป็นจริงได้ในสังคมไทย

จากปรากฏการณ์ดังกล่าวแล้วข้างต้น จึงเกิดแนวคิดที่จะยืนยันต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวว่าเป็นอุบัติเหตุทางการเมือง หรือความเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยได้พัฒนาไปสู่วิธีการปฏิบัติเพื่อสอบถามความคิดเห็นจากประชาชนอีกครั้งแต่ด้วยข้อจำกัดที่ว่าหากจะสอบถามความคิดเห็นจากประชาชนทั่วไปก็คงเป็นได้ยาก และประชาชนเองก็ขาดความรู้ ความเข้าใจ และข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับวุฒิสภา แต่ทว่ามีคนอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งทำหน้าที่ใกล้ชิดกับสมาชิกในการรองรับภารกิจต่างๆ ของวุฒิสภา และใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปฏิบัติราชการอันน่าจะเป็นกลุ่มที่ได้รับรู้รับทราบข้อมูลในเชิงลึก จึงทำให้เกิดการสำรวจความคิดเห็นของข้าราชการฝ่ายนิติบัญญัติที่มีต่อโครงสร้าง บทบาท และอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อันเป็นการสำรวจความคิดเห็นด้วยแบบสอบถามต่อประเด็นต่างๆ ว่าเห็นด้วยหรือไม่อย่างไร และจากการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง มีข้อมูลซึ่งมีนัยสำคัญที่น่าสนใจ และควรจะได้นำเสนอต่อสังคมโดยกว้าง ดังนี้⁷²

⁷¹ ชีรยุทธ บุญมี, 2539

⁷² เป็นการสำรวจความคิดเห็นจากข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ระดับ 1-7 ระหว่าง 1-16 พฤษภาคม 2541

ก. ความเห็นต่อโครงสร้างของวุฒิสภาใหม่

1. การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน พบว่า ข้าราชการที่เป็นกลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยกับการกำหนดดังกล่าว จำนวนร้อยละ 62 โดยให้เหตุผลว่า สอดคล้องและเหมาะสมกับยุคสมัยที่ประชาธิปไตยเบ่งบาน มีทั้ง ส.ส. และ ส.ว. จะมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทั้งนี้เพราะในอดีตนั้น ส.ว. มีปัญหาเรื่องความชอบธรรมของที่มา ที่มักมีการแต่งตั้งพวกพ้องของตนเป็นส่วนใหญ่ โดยไม่ได้มีการพิจารณาจากความรู้ ความสามารถ การแต่งตั้งจึงขาดความโปร่งใส โดยอีกร้อยละ 38 ไม่เห็นด้วย เพราะเห็นว่า การเลือกตั้งจะทำให้ไม่ได้บุคคลที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิทั้งในด้านความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ การเมืองจะเข้ามาครอบงำ ทำให้ขาดตัวแทนของกลุ่มวิชาชีพต่างๆ อย่างไรก็ตามการแต่งตั้งแบบเดิมนั้น ส่วนหนึ่งเห็นว่าไม่เหมาะสมควรมีกระบวนการสรรหาที่ชัดเจน หรือแม้กระทั่งการใช้การเลือกตั้งทางอ้อม โดยมีข้อสังเกตที่สำคัญ คือ ประเด็นเรื่องที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ที่กำหนดให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนนั้น เป็นประเด็นที่ผู้ตอบแบบสอบถามได้แสดงความคิดเห็นเพิ่มเติม โดยให้เหตุผลสนับสนุนกันอย่างกว้างขวางมากทั้งในกลุ่มที่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วย รวมทั้งมีแนวคิดที่ว่า ส.ว. ควรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงส่วนหนึ่งและมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมส่วนหนึ่งด้วย ทำนองเดียวกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีที่มาแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและบัญชีรายชื่อ

2. การกำหนดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาไว้ที่ 200 คน ในขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกำหนดไว้ที่ 500 คน นั้น พบว่า กลุ่มตัวอย่างเห็นด้วย ร้อยละ 55.9 โดยให้เหตุผลว่า น่าจะเหมาะสมกับบทบาทอำนาจหน้าที่แล้ว แต่คงต้องระมัดระวังในวิธีการได้มาที่ต้องรัดกุม บริสุทธิ์ ยุติธรรม ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่ไม่เห็นด้วยนั้น เห็นว่าสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 200 คน นั้นน้อยเกินไป ในการทำหน้าที่ร่วมกับ ส.ส. ควรที่จะมีจำนวนกึ่งหนึ่งของ ส.ส. คือ 250 คน น่าจะเหมาะสมกว่า

3. การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี บริบูรณ์ นั้น พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการกำหนดดังกล่าว จำนวนร้อยละ 76 โดยให้เหตุผลว่า การกำหนดอายุขั้นต่ำไว้ที่ 40 ปี จะทำให้ได้บุคคลที่มีวุฒิที่เหมาะสมในการทำหน้าที่ของวุฒิสภา ที่ต้องมีประสบการณ์สูง รอบคอบ และเป็นการเปิดโอกาสคนกลุ่มใหม่เข้ามาทำงานเพื่อบ้านเมืองแต่ น่าจะมีการกำหนดอายุขั้นสูงไว้ด้วย ส่วนในกลุ่มตัวอย่างที่ไม่เห็นด้วยนั้น ส่วนใหญ่เห็นว่า ควรกำหนดอายุขั้นต่ำไว้ที่ 35 ปี แต่ก็มีบางส่วนที่เห็นว่าควรกำหนดอายุขั้นต่ำไว้ที่ 45 ปี น่าจะเหมาะสมกว่า

4. การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องจบปริญญาตรีขึ้นไป นั้น พบว่า ส่วนใหญ่เห็นด้วย คิดเป็นร้อยละ 86 โดยให้เหตุผลว่า เป็นมาตรฐานเบื้องต้นในการคัดเลือกบุคคลในการเข้าไปทำหน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุล ต้องใช้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถในด้านวิชาการค่อนข้างสูง แต่บางส่วนก็เห็นว่าการมีประสบการณ์สูง ก็ควรเป็นข้อพิจารณาอย่างหนึ่ง ส่วนกลุ่มที่ไม่เห็นด้วย ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 14 นั้น ให้เหตุผลว่า การกำหนดให้ต้องจบปริญญาตรี

ขึ้นไป จะเป็นการจำกัดสิทธิ สร้างความเหลื่อมล้ำทางสังคม ความรู้ในสถาบันการศึกษาไม่น่าจะเป็นเครื่องแบ่งเขตเรื่องความรู้ ความสามารถ และสิทธิแห่งบุคคล ควรให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินว่าจะเลือกหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ยังมีอีกส่วนหนึ่งที่เห็นว่าควรกำหนดให้กำหนดคุณสมบัติขั้นต่ำไว้ที่ปริญญาโท เนื่องจาก ส.ส. กำหนดไว้ที่ปริญญาตรีแล้ว

5. การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี นั้น พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่เห็นด้วยกับไม่เห็นด้วยมีจำนวนใกล้เคียงกันมาก คือ ร้อยละ 53.2 กับ 46.8 ตามลำดับ โดยกลุ่มตัวอย่างที่เห็นด้วยให้เหตุผลว่าจะได้เป็นการทำงานอย่างต่อเนื่อง เนื่องจาก ส.ว.ใหม่ เป็นต่อเนื่องกัน 2 สมัยไม่ได้ ส่วนกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยนั้นเห็นว่ากำหนดวาระไว้นานเกินไป ควรเปิดโอกาสให้คนใหม่ๆ ผลัดเปลี่ยนกันเข้ามาช่วยเหลือในงานของชาติบ้านเมือง โดยกำหนดวาระไว้ที่ 4 ปี เหมือน ส.ส. น่าจะเหมาะสมกว่า

6. การห้ามเป็นสมาชิกวุฒิสภา 2 วาระติดต่อกันนั้น พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่เห็นด้วยมีจำนวนร้อยละ 58.5 ไม่เห็นด้วยจำนวนร้อยละ 41.5 โดยในกลุ่มตัวอย่างที่เห็นด้วย ส่วนหนึ่งให้เหตุผลว่า จะได้บุคคลที่มีความสามารถผลัดเปลี่ยนกันเข้ามาทำงานทางการเมือง อีกส่วนหนึ่งเห็นว่าเป็นการป้องกันไม่ให้มีการสืบทอดอำนาจ ยึดติดกับตำแหน่ง ผูกขาดหรือสร้างฐานอำนาจทางการเมือง ในกลุ่มตัวอย่างที่ไม่เห็นด้วยต่อการห้ามเป็น ส.ว. 2 สมัย ติดต่อกัน ส่วนใหญ่เห็นว่าอาจทำให้การทำงานไม่ต่อเนื่อง รองลงมาเห็นว่าควรที่จะให้เป็น 2 สมัยติดต่อกันได้ แต่ต้องไม่เกิน 2 สมัย ส่วนกลุ่มที่น้อยที่สุด คือ เห็นว่าไม่ควรห้ามในลักษณะนี้

7. แนวความคิดในการที่จะกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาสมาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้นั้น พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่เห็นด้วย มีจำนวนร้อยละ 53.2 และไม่เห็นด้วย จำนวนร้อยละ 46.8 โดยกลุ่มตัวอย่างที่เห็นด้วยนั้น ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าเป็นการเปิดกว้างให้สำหรับบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ โดยไม่จำเป็นต้องปิดกัน โดยอีกส่วนหนึ่งเห็นว่า เนื่องจาก ส.ว. แบบใหม่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนแล้ว ขอบธรรมด้วยประการทั้งปวงที่จะให้เป็นนายกรัฐมนตรีได้ โดยบางส่วนเห็นว่าจากสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันประเทศไทยจะไม่มีโอกาสได้นายกรัฐมนตรีคนใหม่แล้วเพราะหัวหน้าพรรคการเมืองใหญ่ของไทยยังเป็นคนเดิมๆ ส่วนกลุ่มที่ไม่เห็นด้วย นั้น ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ควรแยกวุฒิสภาออกจากฝ่ายบริหารให้ชัดเจนโดยมุ่งหวังให้วุฒิสภากำหนดหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหารอย่างเข้มและดูแลด้านการกลั่นกรองกฎหมายเท่านั้น

8. การห้ามผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวยังไม่เกิน 1 ปี มิให้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา พบว่า ส่วนใหญ่เห็นด้วย คิดเป็นร้อยละ 69.6 โดยเห็นว่า เป็นการป้องกันมิให้ ส.ส. สอบตกมาสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภา ส่วนในกลุ่มตัวอย่างที่ไม่เห็นด้วยนั้น ส่วนหนึ่งเห็นว่ากำหนดดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคล น่าจะเปิดโอกาสสำหรับทุกคนที่มีความรู้ ความสามารถ แต่อีกส่วนหนึ่งกลับเห็นว่ากำหนดระยะเวลาไว้เพียง 1 ปีนั้น น้อยเกินไป ควรกำหนดระยะเวลาให้มากกว่านี้เพื่อมิให้พรรคการเมืองเข้ามาครอบงำวุฒิสภา

9. การห้ามสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เว้นแต่จะพ้นจากตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภามาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปีนั้น พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการห้ามดังกล่าว คิดเป็นร้อยละ 78.4 โดยให้เหตุผลว่า เป็นการแยกหน้าที่ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายตรวจสอบ ออกจากกันอย่างชัดเจน เพื่อให้ทำงานได้อย่างเต็มที่และเป็นอิสระจากตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งในเรื่องนี้ กลุ่มที่ไม่เห็นด้วยให้เหตุผลว่า เป็นการจำกัดจนเกินไป ควรจะพิจารณาจากความรู้ความสามารถ เพราะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเหมือนกัน แต่อีกส่วนหนึ่งกลับเห็นว่าควรกำหนดช่วงเวลาให้มากกว่านี้ เพื่อมุ่งให้ทำงานในวุฒิสภาอย่างเต็มที่จริงจัง

10. แนวความคิดในการที่จะกำหนดให้ผู้ที่เคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาต่อเนื่องไปได้ทุกครั้งเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่เห็นด้วยกับแนวคิดดังกล่าว จำนวนร้อยละ 60.8 ส่วนกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยมีจำนวนร้อยละ 39.2 โดยกลุ่มตัวอย่างที่เห็นด้วย ให้เหตุผลว่า ควรเป็นเรื่องของประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะให้ทำงานต่อเนื่องต่อไปหรือไม่ แต่บางส่วนก็ยังเห็นว่าไม่ควรเกิน 2 สมัยติดต่อกัน เพื่อเปิดโอกาสให้คนใหม่เข้ามาทำงาน ส่วนในกลุ่มตัวอย่างที่ไม่เห็นด้วยนั้น เห็นว่า ในการทำหน้าที่ของสภาตรวจสอบที่ต้องเป็นกลางทางการเมือง ไม่ควรให้มีการทำงานในเชิงหาเสียงเพื่อจะเข้ามาอีก เพราะงานที่ได้จะไม่ดีเท่าที่ควร

11. การห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาดำเนินการหาเสียงด้วยตนเองนั้น พบว่า กลุ่มผู้เห็นด้วยมีจำนวนร้อยละ 45.6 โดยมีกลุ่มผู้ไม่เห็นด้วย จำนวนร้อยละ 53.8 โดยกลุ่มตัวอย่างที่เห็นด้วยนั้น ส่วนหนึ่งให้เหตุผลว่าจะทำให้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถแต่ขาดแคลนปัจจัยเรื่องทุนเข้าสู่การเมืองมากขึ้น แต่บางส่วนก็เกรงว่าจะเป็นไปได้จริงในทางปฏิบัติหรือไม่ รัฐจึงควรทำหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญอย่างเข้มแข็งเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลอย่างทั่วถึงชัดเจน ส่วนในส่วนของกลุ่มตัวอย่างที่ไม่เห็นด้วยนั้น ให้เหตุผลว่า เป็นการกำหนดที่ปฏิบัติได้ยาก หากห้ามหาเสียงแล้วจะเป็นที่รู้จักของประชาชนได้อย่างไร การพิจารณาคัดเลือกบุคคลของประชาชนอาจเป็นปัญหาได้

12. การห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันนั้น พบว่า ส่วนใหญ่เห็นด้วยมีจำนวนร้อยละ 78.4 โดยเห็นว่าจะเป็นการทำให้สมาชิกวุฒิสภาทำงานในหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มที่เพื่อประสิทธิภาพสูงสุด หากทำงาน 2 อย่างในขณะเดียวกันคงได้งานไม่ดีนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งวุฒิสภามีบทบาท อำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่ไม่เห็นด้วยนั้น เห็นว่า ข้าราชการเป็นกลุ่มบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ ยิ่งเป็นข้าราชการระดับสูงต้องผ่านชีวิตราชการมานาน มีประสบการณ์มาก น่าจะเปิดโอกาสให้ทำงานเพื่อประเทศชาติ

13. แนวความคิดที่จะห้ามผู้เป็นสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองยังไม่เกิน 6 เดือน สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา นั้น เห็นด้วย จำนวนร้อยละ 70.8 โดยเห็นว่า เป็นการป้องกันมิให้การเมืองพรรคการเมืองเข้ามาครอบงำวุฒิสภาเพื่อ

หวังประโยชน์ในทางการเมืองส่วนในกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยนั้น ส่วนหนึ่งให้เหตุผลว่า เป็นการจำกัดสิทธิทางการเมืองของบุคคลมากเกินไป ไม่น่าจะเหมาะสม และอีกส่วนหนึ่งกลับเห็นว่าควรเพิ่มระยะเวลาให้มากขึ้น เพื่อป้องกันมิให้การเมืองเข้ามาแทรกแซงได้อย่างเต็มที่

จะเห็นได้ว่า จากการสำรวจความคิดเห็นในประเด็นด้านโครงสร้างของวุฒิสภามีข้อสังเกตที่สำคัญ คือ ด้วยเหตุที่กลุ่มตัวอย่างเป็นข้าราชการซึ่งได้ทำงานใกล้ชิดกับสมาชิกวุฒิสภาการที่กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยกับประเด็นการห้ามข้าราชการเป็นสมาชิกวุฒิสภาน่าจะเป็นภาพสะท้อนในบางสิ่งบางอย่างสู่สังคมไทยและการพัฒนาการเมืองไทยได้ตามสมควร ในทำนองเดียวกันกับการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนนั้น จำนวนร้อยละของกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ซึ่งเป็นข้าราชการ ก็เห็นด้วยกับประเด็นดังกล่าว ซึ่งค่อนข้างสอดคล้องกับผลการทำประชาพิจารณ์ ของคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์

ข. ความเห็นต่ออำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาใหม่

1. การกำหนดให้วุฒิสภาเป็นสภาตรวจสอบและกลั่นกรอง นั้น พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยจำนวนร้อยละ 77.2 โดยให้เหตุผลว่า ถือว่าเป็นพัฒนาการทางการเมืองของวุฒิสภาที่จะให้ช่วยกำกับดูแลพรรคการเมือง โดยเป็นองค์กรที่จะช่วยประชาชนในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร ข้าราชการระดับสูงและองค์กรต่างๆ ซึ่งน่าจะส่งผลดีต่อประเทศชาติโดยรวม ในส่วนของกลุ่มตัวอย่างที่ไม่เห็นด้วย นั้น ยังเห็นว่าควรมีการกำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น โดยมีข้อสังเกตที่สำคัญ คือ ต้องทำหน้าที่เป็นทั้งสภาตรวจสอบและสภากลั่นกรองอย่างเต็มที่มากกว่านี้

2. การกำหนดให้วุฒิสภายังคงอำนาจในการกลั่นกรองกฎหมาย โดยสามารถแก้ไขร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านมาพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้ นั้น พบว่า กลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยจำนวนร้อยละ 91.2 โดยเห็นว่า เพื่อให้การออกกฎหมายเป็นไปด้วยความรอบคอบ รัดกุม และสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ส่วนกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยนั้น เห็นว่า อำนาจดังกล่าวยังน้อยเกินไป ควรให้มีการเสนอร่างกฎหมายได้ด้วย

3. การกำหนดให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ที่วุฒิสภาไม่สามารถแก้ไขในรายละเอียดใดๆ ได้ นอกจากให้ความเห็นชอบ นั้น พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย คิดเป็นร้อยละ 69.6 ส่วนใหญ่ให้เหตุผลว่า เมื่อวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง บทบาท และอำนาจหน้าที่ในการเป็นสภาตรวจสอบ ควรที่จะแก้ไขรายละเอียดในพระราชบัญญัติงบประมาณได้ด้วย เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและเกิดผลประโยชน์ต่อประชาชน รวมทั้ง ยังเห็นว่าในการพิจารณางบประมาณควรเป็นกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภา ส่วนกลุ่มที่เห็นด้วย นั้นเห็นว่า เป็นการแยกอำนาจ เพราะเรื่องงบประมาณควรเป็นเรื่องของฝ่ายบริหาร

4. แนวความคิดในการที่จะกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่งเข้าชื่อกันเพื่อเสนอร่างกฎหมายได้ นั้น พบว่า มีกลุ่มตัวอย่างที่เห็นด้วย จำนวนร้อยละ 81.2 โดยให้เหตุผลว่า เมื่อ

มาจากการเลือกตั้งโดยตรงก็ควรให้อำนาจในการเสนอกฎหมายโดยเฉพาะกฎหมายที่ล้ำสมัยเพราะกฎหมายลักษณะดังกล่าว ส.ส. จะไม่เสนอ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ไม่มีประเด็นทางการเมือง ส่วนกลุ่มที่ไม่เห็นด้วย นั้น ส่วนใหญ่เห็นว่าวุฒิสภาควรทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมายเท่านั้น

5. การกำหนดให้รัฐมนตรีสามารถตอบกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภาในที่ประชุมวุฒิสภาด้วยนั้น พบว่า มีกลุ่มตัวอย่างที่เห็นด้วยกับการกำหนดดังกล่าว เป็นส่วนใหญ่คิดเป็นร้อยละ 88.3 โดยให้เหตุผลว่า เป็นการตรวจสอบฝ่ายบริหารในอีกทางหนึ่ง และมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ข้อสังเกตคำแนะนำและกระตุ้นเตือนรัฐบาล ส่วนในกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยนั้น เห็นว่า งานของรัฐมนตรีมีมากอยู่แล้ว ควรให้เป็นการตอบในราชกิจจานุเบกษา

6. แนวความคิดในการที่จะกำหนดให้วุฒิสภาสามารถแก้ไขรายละเอียดในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ นั้น พบว่า กลุ่มตัวอย่างจำนวนร้อยละ 75.3 เห็นด้วยกับแนวคิดดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่า เมื่อ ส.ว. มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ควรให้อำนาจในการแก้ไขรายละเอียดในพระราชบัญญัติงบประมาณ ซึ่งสอดคล้องกับบทบาทของการเป็นสภาถ่วงดุล เพื่อประโยชน์ต่อการจัดสรรงบประมาณส่วนในกลุ่มตัวอย่างที่ไม่เห็นด้วยให้เหตุผลว่า อาจเป็นปัญหาให้เกิดความล่าช้าและเป็นการให้อำนาจวุฒิสภามากเกินไป หากจะให้พิจารณาในรายละเอียดได้ควรเป็นการพิจารณาของกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภา

7. การกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการเปิดและอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมตินั้น พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่เห็นด้วยมีจำนวนร้อยละ 66.5 และที่ไม่เห็นด้วยมีจำนวนร้อยละ 33.5 ในกลุ่มตัวอย่างที่เห็นด้วย ให้เหตุผลว่า เป็นการกำกับดูแลการทำงานของรัฐบาลโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเป็นการแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจของรัฐบาล แต่กลุ่มที่ไม่เห็นด้วยซึ่งให้เหตุผลเพิ่มเติม นั้น เห็นว่า ควรให้อำนาจในการลงมติไม่ไว้วางใจได้ด้วย

8. แนวความคิดในการที่จะให้วุฒิสภามีอำนาจในการขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล นั้น พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่เห็นด้วยมีจำนวนร้อยละ 53.2 ในขณะที่กลุ่มที่ไม่เห็นด้วยมีจำนวนร้อยละ 46.8 โดยกลุ่มที่เห็นด้วย นั้น เห็นว่า น่าจะเหมาะสม เพราะ ส.ว. มาจากการเลือกตั้งของประชาชนแล้ว ส่วนกลุ่มที่ไม่เห็นด้วย นั้น เห็นว่า อำนาจดังกล่าวควรเป็นเรื่องฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

9. การกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการถอดถอนนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ซึ่งเป็นบุคคลในฝ่ายบริหาร นั้น พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่เห็นด้วยมีจำนวน ร้อยละ 64.1 และกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยมีจำนวนร้อยละ 35.9 โดยกลุ่มตัวอย่างที่เห็นด้วย นั้น เห็นว่า เป็นการตรวจสอบฝ่ายบริหารให้ทำงานตรงกับความต้องการของประชาชน ส่วนกลุ่มที่ไม่เห็นด้วย นั้น เห็นว่า ควรเป็นอำนาจร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภามากกว่า

10. แนวความคิดในการที่จะกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถตั้งกระทู้ถามสดได้ด้วยนั้น พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยจำนวนร้อยละ 79.5 โดยให้เหตุผลว่า การให้วุฒิสภาตั้ง

กระทุ้งถามสด นั้นน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล เพราะ ส.ว. มาจากการเลือกตั้ง และกลุ่มตัวอย่างที่ไม่เห็นด้วย เห็นว่า ควรเป็นอำนาจของ ส.ส. ฝ่ายค้านน่าจะเหมาะสมกว่า

11. การกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นข้าราชการประจำระดับสูง เช่น ผู้พิพากษา ตุลาการ พนักงานอัยการ นั้น พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยมีจำนวนใกล้เคียงกัน คือร้อยละ 47.1 และ 52.9 ตามลำดับ โดยกลุ่มตัวอย่างที่เห็นด้วย ให้เหตุผลว่า เพื่อให้ข้าราชการระดับสูงปฏิบัติราชการด้วยความระมัดระวังเป็นธรรมเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยให้วุฒิสภาตรวจสอบ ส่วนกลุ่มที่ไม่เห็นด้วย นั้น ให้เหตุผลว่า ไม่ควรนำการเมืองไปแทรกแซงข้าราชการประจำเพราะข้าราชการประจำมีสายการบังคับบัญชาอยู่แล้ว และวุฒิสภาก็มิใช่ผู้แต่งตั้ง จึงไม่ควรเป็นผู้ใช้อำนาจถอดถอน

12. การกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เช่น ตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และอื่นๆ ซึ่งวุฒิสภาเป็นผู้เลือกตั้ง นั้น พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยคิดเป็นร้อยละ 73.7 โดยให้เหตุผลว่า เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ได้รับการตรวจสอบ ซึ่งจะช่วยให้ทำงานด้วยความระมัดระวัง และเมื่อวุฒิสภาเป็นผู้แต่งตั้งการให้อำนาจในการถอดถอนจึงเหมาะสมแล้ว ส่วนในกลุ่มตัวอย่างไม่เห็นด้วย ให้เหตุผลว่า จะเป็นการให้อำนาจแก่วุฒิสภามากเกินไป น่าจะเป็นอำนาจร่วมกันของรัฐสภา

13. แนวความคิดในการที่จะกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจทุกด้านเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎรด้วยเหตุที่มาจาก การเลือกตั้งเช่นเดียวกัน นั้น พบว่าจำนวนร้อยละของกลุ่มผู้เห็นด้วยกับกลุ่มผู้ไม่เห็นด้วยอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกันมาก คือ จำนวนร้อยละ 50.9 กับ 49.1 โดยกลุ่มตัวอย่างที่เห็นด้วย ให้เหตุผลเพิ่มเติมว่า วุฒิสภาควรทำหน้าที่ตรวจสอบและกลั่นกรองงานของสภาผู้แทนราษฎรอย่างรอบด้าน ส่วนกลุ่มที่ไม่เห็นด้วย เห็นว่า สภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาควรมีบทบาท อำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน เพื่อให้มีการสนับสนุนและเสริมในส่วนที่บกพร่องของกันและกัน ในการทำหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทย

14. การเชิญผู้ที่เป็นข้าราชการมาชี้แจงแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมของคณะกรรมการของวุฒิสภาโดยให้แจ้งรัฐมนตรีต้นสังกัด นั้น พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยมีจำนวนร้อยละ 72.9 ส่วนที่เหลือเป็นกลุ่มผู้ไม่เห็นด้วย โดยกลุ่มตัวอย่างที่เห็นด้วย นั้น ให้เหตุผลว่า เพื่อให้รัฐมนตรีซึ่งควบคุมนโยบายได้ทราบในการไปปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ โดยเฉพาะในระดับนโยบาย ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่ไม่เห็นด้วยนั้น ให้เหตุผลว่า จริงๆ แล้วน่าจะเป็นหน้าที่ประจำโดยแจ้งหัวหน้าส่วนราชการก็น่าจะเพียงพอ เพราะเกรงจะทำให้เกิดความล่าช้าในทางปฏิบัติจริง

15. แนวความคิดในการที่จะกำหนดให้คณะกรรมการการของวุฒิสภาเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย (หากคณะกรรมการเชิญผู้ใดแล้วผู้ที่ไม่มาชี้แจงจะเป็นการขัดคำสั่งเจ้าพนักงาน ถือว่ามีความผิด) นั้น พบว่า จำนวนร้อยละของกลุ่มผู้เห็นด้วยกับกลุ่มผู้ไม่เห็นด้วยใกล้เคียง

กันมาก คือ มีจำนวนร้อยละ 50.9 กับ 49.1 โดยกลุ่มตัวอย่างที่เห็นด้วย ให้เหตุผลว่า เพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแต่ก็ควรมีมาตรการในการใช้อำนาจอย่างชัดเจน เหมาะสม รัดกุม ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่ไม่เห็นด้วย เห็นว่า ควรจะเป็นการให้ความร่วมมือระหว่างกันมากกว่า เพราะหากให้อำนาจมากเกินไปก็จะกลายเป็นดาบสองคม มาตรการที่ใช้กันในปัจจุบันก็มีประสิทธิภาพ ตามสมควรแล้ว

จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ต่างๆ ของวุฒิสภา ที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแล้วนั้น กลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยเป็นส่วนใหญ่ โดยมีแนวคิดที่น่าสนใจ ได้แก่ ประเด็นการที่จะเพิ่มอำนาจให้ สมาชิกวุฒิสภาให้สามารถเสนอร่าง พ.ร.บ. ได้ การจะให้ ส.ว. ตั้งกระทู้ถามสดได้ และการจะให้ ส.ว. แก้ไข ร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ได้ นั้น กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยกับประเด็นดังกล่าว จำนวนร้อยละ 81.2 79.5 และ 75.3 ตามลำดับ เป็นสิ่งที่ควรพิจารณาต่อไปเป็นอย่างยิ่ง

การสำรวจความคิดเห็นในทางการเมืองมีข้อจำกัดที่สำคัญหลายประการ เช่น ต้องพิจารณาปัจจัยเรื่องเวลาที่ทำการศึกษาความคิดเห็น และกระแสการเมืองในช่วงเวลานั้นๆ ด้วย ซึ่งการสำรวจความคิดเห็นดังกล่าวนี้ก็เช่นกัน อย่างไรก็ตาม ผลการสำรวจความคิดเห็นครั้งนี้พบว่า ด้านโครงสร้างส่วนใหญ่แล้วกลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยกับประเด็นที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ส่วนด้านอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา นั้น ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับประเด็นที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแล้วเช่นกัน รวมทั้ง เมื่อพิจารณาโดยภาพรวม ยังพบว่า กลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยกับโครงสร้าง บทบาท และอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาเป็นส่วนใหญ่⁷³ อันเป็นภาพสะท้อนให้เห็นถึงความคิดเห็นต่อวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ในระดับหนึ่ง

วุฒิสภาใหม่ในบทวิจารณ์

การแสดงความเห็น การวิพากษ์วิจารณ์ประเด็นปัญหาต่างๆ ทางการเมือง นั้น ย่อมเป็นเรื่องปกติธรรมดา และเป็นระดับหนึ่งของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยมีแนวคิดหนึ่งที่ว่าบทบาทในการกลั่นกรองกฎหมายของวุฒิสภามีความจำเป็นน้อยลงไปโดยปริยาย เนื่องจาก ข้อกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี ซึ่งเมื่อพิจารณารวมกับบทบัญญัติในเรื่องที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่เปลี่ยนเป็นมาจากการเลือกตั้งโดยตรง อันมีผลทำให้ความเป็น “ผู้ทรงคุณวุฒิ” ของสมาชิกสภาลดความสำคัญลง ขณะที่ความเป็น “ผู้แทนปวงชนชาวไทย” กลับเด่นชัดและดูชอบธรรมมากขึ้น จะเห็นว่า เป็นความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของโลกยุคโลกาภิวัตน์อีกด้วย⁷⁴

⁷³ พระพจน์ รัตนมาลี, 2541 อ้างแล้ว

⁷⁴ คณิน บุญสุวรรณ, 2540 อ้างแล้ว

ซึ่งจากการดำเนินการใช้บังคับรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องไประยะหนึ่งแล้ว มีข้อสังเกตที่ควรพิจารณาดังต่อไปนี้

ก. โครงสร้าง

การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเป็นประเด็นแรก ที่ถือเป็นการพลิกโฉมหน้าวุฒิสภาไทย ท่ามกลางกระแสวิพากษ์วิจารณ์ในการเลือกตั้ง ส.ส. ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา เต็มไปด้วยการทุจริต ชื้อสืบทัย ขาดเสียง นี่คืข้อสังเกตที่น่าสนใจ

1. ในเชิงโครงสร้างตามบทบัญญัติ นั้น การกำหนดให้วุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรในด้านนิติบัญญัติทำหน้าที่เป็นสภาตรวจสอบและกลั่นกรอง ยังจำเป็นต้องใช้บุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาชีพเป็นผู้เคยผ่านประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน หรือนักวิชาการในสาขาที่เกี่ยวข้อง จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสม และการทำงานที่ต้องประสานสอดคล้องร่วมกันกับสภาผู้แทนราษฎร เป็นสิ่งสำคัญมากความกังวลที่สำคัญต่อการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงทั้งหมด ก็คือเกรงว่าจะไม่ได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ มีความเป็นกลาง ปลอดจากการเมือง ดังนั้น ในด้านโครงสร้างของวุฒิสภาควรหรือไม่ที่จะกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 250 คน โดยให้มีสมาชิกวุฒิสภาประเภทที่ 2 อีก จำนวน 50 คน ซึ่งเป็นบุคคลที่มีชื่อเสียงในด้านต่าง ๆ โดยผ่านการเสนอรายชื่อโดยคณะกรรมการสรรหาที่แต่งตั้งโดยวุฒิสภาเป็น 2-3 เท่า (100 - 150 คน) เพื่อให้ประชาชนทั้งประเทศเลือกให้เหลือ 50 คน โดยลงคะแนนเลือกได้คนละ 1 เสียง ในวันเดียวกันกับการเลือกตั้ง ส.ว. แบบตัวแทนจังหวัด (ทำนองเดียวกันกับการเลือกตั้ง ส.ส. แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และแบบ Party List) ซึ่งจะทาให้ภาพของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาสอดคล้อง เหมาะสม และเป็นเหตุเป็นผลแก่กันในด้านโครงสร้างยิ่งขึ้น⁷⁵ สิ่งนี้คงเป็นเพียงแนวคิดเท่านั้น เพราะจะเปลี่ยนแปลงได้ก็โดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

2. ด้านโครงสร้างในทางปฏิบัติ นั้น ประเด็นเรื่องการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาชุดแรกเป็นประเด็นที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินการในการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) กล่าวคือ

2.1 การให้คนไทยในต่างประเทศสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้นั้น คงเป็นที่ยอมรับได้ในระดับหนึ่ง แต่ก็คงต้องพิจารณาในแง่ “ความคุ้มค่า” ด้วยคำถามที่สำคัญ คือ ประเทศไทยต้องเสียค่าใช้จ่ายต่อการดำเนินการดังกล่าวมากน้อยเพียงใด ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดมีจำนวนเท่าใด คนไทยในต่างประเทศรู้จักผู้สมัครมากน้อยเพียงใด คะแนนที่ได้ส่งผลต่อการเลือกตั้งมากน้อยเพียงใด ควรที่จะได้มีการพิจารณาทบทวน และยังมีคำถามตามมาว่า การที่ กกต. ดำเนินการจัดการให้คนไทย

⁷⁵ พระพจน์ รัตนมาลี. ความคิดเห็นของข้าราชการฝ่ายนิติบัญญัติต่อโครงสร้าง บทบาท และอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่. รายงานการวิจัยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541

ในต่างประเทศสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ค่อนข้างสะดวก ในขณะที่คนไทยในกรุงเทพมหานครที่มีภูมิลำเนาในต่างจังหวัดหรือที่อยู่ปัจจุบันกับที่อยู่ตามทะเบียนบ้านเป็นคนละที่กันนั้นไม่ได้รับความสะดวกในการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ทั้งๆ ที่ กกต. สามารถกำหนดหน่วยเลือกตั้งกลางในแต่ละจังหวัดขึ้น 76 แห่งได้ ซึ่งจะสามารถทำให้ไม่ว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะอยู่ในจังหวัดใด ก็สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งของตนได้โดยไม่จำเป็นต้องเดินทางกลับไปยังจังหวัดตามทะเบียนบ้านที่ตนอยู่ก็ได้ อีกทั้งใช้งบประมาณน้อยมากเมื่อเทียบกับการเลือกตั้งของคนไทยในต่างประเทศ และมีนัยสำคัญทางการเมืองมากกว่า

2.2 การที่ กกต. ไม่ได้กำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายในการแนะนำตัว การแนะนำตัวผู้สมัครโดยรัฐก็ทำอย่างไม่ทั่วถึง พร้อมทั้งยังกำหนดให้ผู้สมัครสามารถพิมพ์เอกสารแนะนำตัวได้ส่งผลให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบสูงมาก เพราะผู้สมัครที่มีเงินก็สามารถจัดพิมพ์เอกสารได้มากกว่า สวยกว่า น่าสนใจกว่า ซึ่งทำให้สามารถ “แนะนำตัว” ได้มากกว่า จะเห็นได้ว่า ปัจจัยเรื่องเงินยังมีกำลังอำนาจอยู่มาก โดยเฉพาะในจังหวัดที่จัดให้มีการเลือกตั้งหลายๆ รอบ จะเห็นได้ว่า คนที่มีเงินเท่านั้นจึงจะ “แนะนำตัว” ได้อย่างทั่วถึง ควรที่จะได้มีการทบทวนในประเด็นนี้ด้วย

2.3 การใช้อำนาจของ กกต. ในการ “แขวนชื่อ” นั้น อาจกลายเป็นเครื่องมือในการให้ร้ายกันเองของผู้สมัคร หรือใส่ร้ายป้ายสีกันได้ และการที่ กกต. ประกาศ “แขวนชื่อ” ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนสูงพอที่จะได้รับเลือกตั้ง หรือว่าที่ ส.ว. แต่เนืองยังมีประเด็นปัญหาที่ กกต. พิจารณาแล้วเห็นควรว่าเชื่อว่ามีปัญหาเรื่องเกี่ยวกับความสุจริตในการเลือกตั้ง ทำให้ได้รับการปรับมือและแรงสนับสนุนจากประชาชนเป็นอย่างดี แต่กลับกลายเป็นว่า กกต. ก็ยังให้สิทธิบุคคลที่ถูกแขวนชื่อในการเลือกตั้งรอบต่างๆ มาได้อีก ทำให้ประชาชนรู้สึกผิดหวังอย่างมาก ข้อสังเกตที่สำคัญก็คือ หลักการในการออกเสียงเลือกตั้งแบบหนึ่งคนหนึ่งเสียงนั้นถูกละเลย โดยในบางจังหวัด กกต. ประกาศ “รับ” บางคน “แขวน” บางคน เช่น กรุงเทพฯ รอบแรกประกาศรับรอง 16 คน ในรอบ 2 ประกาศรับรองอีก 2 คน ซึ่งเท่ากับเป็นการออกเสียงแบบหนึ่งคนแต่สองเสียง และในอีกหลายจังหวัดที่มีการเลือกตั้งหลายรอบ ก็ยังทำให้ผิดไปจากหลักการที่ว่าด้วยหนึ่งคนหนึ่งเสียง หากจะทำให้ถูกต้องตามหลักการดังกล่าว เมื่อจะมีการเลือกตั้งซ้ำก็ต้องเลือกตั้งใหม่ ทั้งเขตเลือกตั้งนั้นๆ ซึ่งก็คือการเลือกตั้งใหม่ทั้งจังหวัดนั่นเอง นี่คือนะที่ควรจะได้มีการพิจารณาทบทวน

2.4 การที่ กกต. ประกาศให้มีการเลือกตั้ง ส.ว. รอบที่ 2 รอบที่ 3 รอบที่ 4 และกระทั่งรอบที่ 5 นั้น คำถามที่ตามมาก็คือ มันเป็นการโยนภาระให้กับประชาชนและผู้สมัครที่ตั้งใจที่ไม่เกี่ยวข้องกับการทุจริตเลือกตั้งหรือไม่ รวมทั้งเป็นการแสดงให้เห็นว่า กกต. ไม่สามารถจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แล้ว กกต. จะรับผิดชอบอย่างไร และควรจะได้มีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขโดยด่วน มิใช่โยนผิดบาปทั้งหมดให้กับประชาชนแต่อย่างเดียว สิ่งที่น่าพิจารณาเป็นลำดับต่อไป ก็คือ การเลือกตั้งหลายรอบ อาจจะเป็นการทำให้ประชาชนเบื่อหน่ายต่อการไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ รวมทั้ง *legislative* กำลังสร้างให้ภาพเลือกตั้งเป็นการมีส่วนร่วม

ทางการเมืองแบบบังคับให้ประชาชนออกไปรองรับความชอบธรรมให้กับนักการเมืองเพื่อก้าวขึ้นสู่อำนาจเท่านั้น โดยมีข้อสังเกตที่น่าสนใจ คือ ผลการลงคะแนน ส.ว. รอบ 2 ของกรุงเทพมหานคร ที่มีผู้ไปลงคะแนนแต่ไม่ได้เลือกใครมีจำนวนมากกว่าผู้มีคะแนนเป็นลำดับแรกด้วยซ้ำไป เป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองที่บ่งชี้บางสิ่งบางอย่างที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง

2.5 กรณีที่เป็นข่าวที่เกี่ยวกับการตีความกฎของ กกต. เรื่อง “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครในช่วงประกาศให้มีการสมัครรับเลือกตั้ง ส.ว. จนถึงการใช้อำนาจในการตัดสินผู้ที่ถูก “แขวนชื่อ”⁷⁶ มิให้เป็นผู้สมัครในการเลือกตั้งรอบใหม่ แต่แล้วในที่สุด ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้วินิจฉัย⁷⁷ เรื่องต่างๆ ออกมาในลักษณะที่ตรงกันข้ามกับการดำเนินการของ กกต. ซึ่งทำให้เห็นว่า กกต. ใช้อำนาจหน้าที่ทั้งในการออกกฎ ใช้กฎ และตีความกฎเอง มีข้อผิดพลาดส่งผลกระทบต่อทั้งประชาชนทั่วไปที่ต้องออกไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งหลายรอบ และผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ออกไปแนะนำตัวหลายรอบ และอื่นๆ ทั้งโดยทางตรงหรือทางอ้อม อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการทำงานแบบ ไม่ปรึกษาใคร หรือไม่ฟังใคร รีบเล่า! คำถามก็คือ กกต. ที่เหลืออยู่จะแสดงความรับผิดชอบอย่างไร! หรือความบกพร่องดังกล่าวเป็นของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัย! หรือไม่มีอะไรไปมากกว่ามันเป็นเวรเป็นกรรมของประชาชน ที่คนไทยนั้น ประสานงานและทำงานร่วมกันไม่เป็น!

ที่สุดแล้ว วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนชุดแรกของสังคมไทย ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2540 ก็ได้เกิดขึ้น โดยมีข้อมูลที่น่าสนใจเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว คือ

จังหวัดที่มีการเลือกตั้งเพียงรอบเดียว ได้แก่ กาญจนบุรี จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ปทุมธานี ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี พระนครศรีอยุธยา ราชบุรี ลพบุรี สมุทรสาคร สมุทรสงคราม สระแก้ว สิงห์บุรี อุทัยธานี กระบี่ ชุมพร ตรัง นครศรีธรรมราช นราธิวาส ปัตตานี พังงา พัทลุง ภูเก็ต ยะลา ระนอง สตูล กำแพงเพชร ตาก น่าน พะเยา พิจิตร พิษณุโลกแพร่ แม่ฮ่องสอน ลำพูน สุโขทัย นครพนม ยโสธร เลย ศรีสะเกษ และหนองบัวลำภู

จังหวัดที่มีการเลือกตั้ง 2 รอบ ได้แก่ สกลนคร สุรินทร์ ชัยนาท นครปฐม นนทบุรี สระบุรี อ่างทอง เชียงราย เชียงใหม่ นครสวรรค์ เพชรบูรณ์ อุดรดิตถ์ สงขลา สุราษฎร์ธานี ชลบุรี ตราด นครนายก ปราจีนบุรี ระยอง สมุทรปราการ กาฬสินธุ์ ชัยภูมิ บุรีรัมย์ มุกดาหาร ร้อยเอ็ด และกรุงเทพฯ

⁷⁶ กลุ่มอาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ออกมาเคลื่อนไหว โดยส่งจดหมายเปิดผนึกแสดงความคิดเห็นต่อการใช้อำนาจในการแขวนชื่อของ กกต. ส่วนเพิ่มเติมในมติชน (4 พฤษภาคม 2543)

⁷⁷ วันที่ที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยออกมา กกต. ได้ประกาศเลื่อนการเลือกตั้ง ส.ว. รอบ 4 ออกไป โดยไม่มีกำหนด

จังหวัดที่มีการเลือกตั้ง 3 รอบ ได้แก่ ขอนแก่น นครราชสีมา ลำปาง สุพรรณบุรี และอำนาจเจริญ

จังหวัดที่มีการเลือกตั้ง 4 รอบ ได้แก่ มหาสารคาม นครนายก และอุดรธานี⁷⁸

จังหวัดที่มีการเลือกตั้งถึง 5 รอบ คือ อุบลราชธานี

นี่คือปรากฏการณ์ที่น่าสนใจกับการใช้เวลามากกว่า 6 เดือน ใช้งบประมาณกว่า 2,000 ล้านบาท⁷⁹ ไขว่คว้าและทรัพยากรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างมากมายมหาศาลกว่าจะได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งในอดีตนั้นการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาจะรู้กันเพียงไม่กี่คนเท่านั้น

ข. อำนาจหน้าที่

อำนาจที่มีอยู่ หากไม่ตระหนักรู้ ก็ย่อมเสมือนไม่มีอำนาจ แต่หากตระหนักรู้แต่ไม่ใช้อำนาจนั้นผลก็ไม่ต่างกัน แม้อำนาจของวุฒิสภาจะเต็มเปี่ยมไปด้วยความหวังของประชาชนในการช่วยปฏิรูปการเมืองโดยเฉพาะอำนาจในการ “แต่งตั้งและถอดถอน” แต่การใช้อำนาจต้องมีขอบเขตจำกัดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และกรอบแห่งความชอบธรรม นี่คือข้อสังเกตอันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่น่าสนใจ

1. ในด้านอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติ นั้น การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งที่นำเอาระบบ Impeachment มาประยุกต์ใช้กับสังคมไทย นั้น ดูเหมือนจะเป็นเรื่องที่ดีและได้รับการตอบรับจากประชาชนเป็นอย่างมาก อำนาจในการสามารถถอดถอนนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และอื่นๆ รวมทั้งข้าราชการระดับสูง ดูเหมือนจะเป็นการใช้อำนาจที่มากแก่วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในทางปฏิบัติคงติดตามกันไป ในที่นี้ใครขอเสนอข้อมูล ข้อเท็จจริงในทางการเมืองของไทยสัก 1 ตัวอย่าง เช่น การให้อำนาจในการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีฝ่ายค้าน นั้น มีคำถามอยู่ว่า เคยมี น.ร.ม. หรือ ร.ม.ต. คนใดบ้างที่สภาลงมติไม่ไว้วางใจเกินกึ่งหนึ่ง คำตอบก็คือ ในประวัติศาสตร์การเมืองไทยนั้นไม่เคยมี ดังนั้น อำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งนี้วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะมีโอกาสได้ใช้จริงหรือไม่ จะสมกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะสังคมไทยเป็นสังคมที่ให้อภัย มีการประนีประนอม และอะลุ่มอล่วยค่อนข้างสูง⁸⁰ แต่หากจะคิดในมุมกลับก็จะพบว่า อำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เป็นอำนาจที่มีผลในทางการเมืองสูงมาก คำถามที่ตามมาก็เช่น จะเกิดอะไรขึ้น หาก ส.ส. ฝ่ายค้านเข้าชื่อกันเสนอเพื่อถอดถอนนายกรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรี และยิ่งน่าสนใจมากขึ้นถ้าหากประชาชน 5 หมื่นคนเข้าชื่อเสนอถอดถอนบุคคล

⁷⁸ ในการเลือกตั้งรอบ 4 กทม.ได้กำหนดในวันที่ 24 มิถุนายน สำหรับ จ.อุบลฯ และที่เหลือกำหนดในวันที่ 9 กรกฎาคม 2543

⁷⁹ มติชน.14 มิถุนายน 2543

⁸⁰ พึ่งพาจันทร์ รัตนมาลี 2541 อ้างแล้ว

ในตำแหน่งดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจเพื่อถอดถอนบุคคลต่างๆ ของวุฒิสภาจะส่งกระทบในทางการเมืองสูงมาก ซึ่งโดยข้อเท็จจริงคงมีปรากฏการณ์ที่สั่นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาลเป็นระยะๆ นับแต่การเข้าซื้อกันของ ส.ส. ฝ่ายค้าน หรือประชาชน 5 หมื่นคน การเสนอเรื่องดังกล่าวต่อประธานวุฒิสภา การที่วุฒิสภาส่งเรื่องให้ ป.ป.ช. สอบสวนการส่งผลการสอบสวนของ ป.ป.ช. ต่อประธานวุฒิสภา การลงมติของวุฒิสภาว่าจะถอดถอนบุคคลหรือไม่ นี่ถือเป็นประเด็นที่เป็นผลกระทบในทางการเมืองที่สูงมากอันเกี่ยวข้องกับอำนาจของวุฒิสภาที่น่าสนใจ หากวุฒิสภาจะได้ตระหนักรู้และนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารอย่างเต็มที่แล้ว น่าจะส่งผลดีต่อความพยายามในการปฏิรูปเมืองไทย

2. ด้านอำนาจหน้าที่ในทางปฏิบัตินั้นหากพิจารณาโดยภาพรวมแล้ว จะเห็นว่าอำนาจหน้าที่หลัก และอำนาจหน้าที่อื่น ดูเหมือนว่าจะมีหลักปฏิบัติที่ชัดเจนมากแล้ว แต่อำนาจหน้าที่ใหม่⁸¹ เมื่อเป็นเรื่องใหม่จึงยังไม่มีหลักปฏิบัติที่แน่นอน อีกทั้งในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อทางการเมืองเพื่อเปลี่ยนถ่ายไปสู่การใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่อย่างเต็มรูปแบบ นั้น วุฒิสภาชุดเดิมได้ทำหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การคัดเลือกแต่งตั้งบุคคลในองค์กรต่างๆ เช่น กกต. ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการป.ป.ช. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่สำคัญมาก อย่างไรก็ตาม มีตัวอย่างหน้าที่สนใจอันเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา กล่าวคือ

2.1 อำนาจในการเลือก แต่งตั้ง นั้น เกี่ยวข้องกับการพิจารณาสรรหาบุคคล เพื่อมาดำรงตำแหน่งต่างๆ ควรเปิดกว้างให้ประชาชนทราบในวงกว้างหรือไม่ เนื่องจากในทางปฏิบัติที่ผ่านมาได้มีการดำเนินการที่แตกต่างกัน เช่น ในการพิจารณาสรรหากรรมการ ป.ป.ช. นั้น คณะกรรมการสรรหา ใช้วิธีการให้กรรมการแต่ละคนไปสรรหาบุคคลผู้มีคุณสมบัติแล้วนำมาเสนอชื่อต่อที่ประชุมเพื่อลงมติเลือก ในขณะที่ในการพิจารณาสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั้น คณะกรรมการสรรหาได้เปิดโอกาสให้บุคคลที่สนใจสามารถสมัครด้วยตนเองได้ด้วย ซึ่งทำให้คณะกรรมการสรรหา มีตัวเลือกมากยิ่งขึ้น

2.2 ในการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลตามมาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเพื่อเป็นกรรมการในองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและองค์กรอิสระต่างๆ เช่น กกต. ป.ป.ช. ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และอื่นๆ โดยคณะกรรมการการของวุฒิสภานั้น ดูเหมือนว่ารายละเอียดในการตรวจสอบยังไม่ชัดเจนนัก เช่น การตรวจสอบว่าชื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์นั้นจะทำอย่างไรหรือประเด็นการตรวจสอบกับปัญหาเรื่องเวลา ซึ่งค่อนข้างจำกัดจนเกินไป การขอความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ เช่น สำนักงานข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และอื่นๆ เพื่อช่วยตรวจสอบ รวมถึงวิธีการในการตรวจสอบก็เช่นกัน ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากรายงานการตรวจสอบประวัติของของคณะกรรมการการในการพิจารณาของแต่ละองค์กรจะเห็นว่าแตกต่างกัน

⁸¹ ย่างแทนทอนเรื่องอำนาจหน้าที่หลัก อำนาจหน้าที่ใหม่ และอำนาจหน้าที่อื่น ในส่วนที่ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาใหม่

2.3 ในการลงมติเลือกบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการในองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หรือองค์กรอิสระอื่นๆ โดยที่ประชุมวุฒิสภานั้น เท่าที่ผ่านมาในวันดังกล่าวมีสมาชิกร่วมการพิจารณาเพื่อลงมติเลือกค่อนข้างน้อย เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาหาแนวทางปรับปรุงแก้ไข เช่น ควรกำหนดให้นัดประชุมเป็นกรณีพิเศษ รวมทั้ง ควรมีการแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนอย่างชัดเจน เนื่องจากมีข้อสังเกตจากที่ผ่านมาก็คือ การลงมติเลือกบุคคลเพื่อเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา แทบไม่มีข่าวทางหน้าหนังสือพิมพ์ทั้งๆ ที่เราได้บุคคลและองค์กรที่กำหนดให้ให้กับประชาชนแล้ว

2.4 การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ใหม่ของวุฒิสภาที่สำคัญเป็นอย่างมากนั้น จะเห็นได้ว่าแม้จนปัจจุบันก็ยังมิได้มีการกำหนดแนวทางและวิธีปฏิบัติที่ชัดเจนนัก เช่น ในการเข้าชื่อของประชาชนจำนวน 5 หมื่นคนเพื่อถอดถอนนั้น จะมีการตรวจสอบการเข้าชื่อนั้นอย่างไร โดยหน่วยงานใด หรือแม้กระทั่งภายหลังจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ส่งผลการสอบสวนมาให้วุฒิสภาแล้ว วุฒิสภาจะต้องตั้งคณะกรรมการตรวจสอบหรือสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาก่อนการตัดสินใจของที่ประชุมวุฒิสภาหรือไม่ ดังนั้น การแก้ไขข้อบังคับวุฒิสภาเพื่อกำหนดแนวทางต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจนมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง มิใช่เฉพาะกับสมาชิกวุฒิสภาและผู้ที่เกี่ยวข้อง แต่ประชาชนโดยทั่วไปจะสามารถตรวจสอบได้ว่า วุฒิสภาจะดำเนินการอะไร อย่างไร เป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดหรือไม่ มิใช่ประชาชนต้องรอดูของที่ประชุมวุฒิสภาเป็นคราวๆ ไป เพราะการไม่กำหนดระเบียบวิธี หรือแนวปฏิบัติที่ชัดเจน ก็เท่ากับวุฒิสภากำลังใช้อำนาจ “แบบปิด” ซึ่งไม่สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชนเพราะนับแต่บัดนี้ไป การดำเนินการใดๆ ของวุฒิสภาของประชาชนในทุกเรื่อง ทุกประเด็น ประชาชนต้องตรวจสอบได้

ค. บทบาท

บทบาทของวุฒิสภาใหม่ที่กำลังจะเกิดขึ้นนั้นย่อมมีความเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญอย่างมีอาชงหลีกเลี่ยงได้ รวมทั้งหากจะมีการวิเคราะห์วิจารณ์ ก็คงต้องพิจารณาบทบาทของวุฒิสภาในอดีตเช่นกัน ในที่นี้จึงใคร่ขอประมวลสรุปเพื่อให้เห็นถึงปัญหาอุปสรรค และแนวทางในการแก้ไขในอดีตดังต่อไปนี้

1. ระบบคณะกรรมการ ซึ่งในระบบช่วยงานที่สามารถแสดงบทบาทของวุฒิสภาได้อย่างชัดเจนด้วยการพิจารณาศึกษาหรือสอบสวนเรื่องใดๆ อันมีข้อพิจารณา เช่น

1.1 ในอดีตที่ผ่านมาเน้นการจัดสรรสมาชิกวุฒิสภาเพื่อเป็นกรรมการในคณะกรรมการสามัญต่างๆ ก็มีปัญหายูอยู่ในระดับหนึ่ง แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงที่มาของวุฒิสภาซึ่งทุกคนมาจากการเลือกตั้งมีแนวโน้มจากสถานการณ์ปัจจุบันที่ดูเหมือนว่าการจัดสรรดังกล่าวจะทำให้ตั้งตัวได้ยากยิ่งกว่าเดิมอย่างมาก และอีกประเด็นหนึ่งก็คือ การจัดบุคคลเพื่อเป็นกรรมการในคณะกรรมการวิสามัญ ซึ่งที่ผ่านมานั้นสมาชิกวุฒิสภาบางคนได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการ

วิสามัญไปพร้อมๆ กัน 5-10 คณะ ในขณะที่ ส.ว. บางคนซึ่งไม่น้อยกว่า 20% นั้น ตลอด 4 ปีไม่เคยได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการวิสามัญคณะใดเลย⁸² ควรหรือไม่ที่จะมีการกำหนดให้ ส.ว. ดำรงตำแหน่งกรรมการวิสามัญในขณะเดียวกันได้ไม่เกิน 5 คณะ ซึ่งปัจจุบันมีการกำหนดให้ ส.ว. ดำรงตำแหน่งกรรมการวิสามัญในขณะเดียวกันได้ไม่เกิน 2 คณะแล้ว

1.2 คณะช่วยงานของกรรมการอันได้แก่ ที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ หรือเลขานุการประจำคณะกรรมกรานั้น มีปรากฏการณ์ที่น่าสนใจในคณะกรรมกรของสภาผู้แทนราษฎรบางคณะก็คือ มีการตั้งบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งต่างๆ ดังกล่าวในคณะกรรมกรบางคณะมากกว่า 100 คน ซึ่งมีได้ตั้งขึ้นเพื่อทำงานหรือช่วยงาน แต่ดูเหมือนว่าเป็นการตั้งเพื่อตอบแทนหัวคะแนนในระบบอุปถัมภ์ แม้ว่าการดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะได้รับค่าตอบแทนเพียงเล็กน้อยหรือไม่ได้รับค่าตอบแทนเลยก็ตาม สิ่งที่น่ากังวลก็คือมีการใช้ตำแหน่งต่างๆ เหล่านั้นแสวงประโยชน์แอบแฝงซึ่งเป็นไปในทางที่ไม่ค่อยเหมาะสมนัก ควรที่จะหาแนวทางป้องกันและแก้ไขหรือไม่

2. การอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา สิ่งที่ควรพิจารณาก็คือ ถึงแม้ว่าจะเป็นเพียงการอภิปรายทั่วไปโดยมิได้มีการลงมติเช่นในสภาผู้แทนราษฎร แต่จากสภาพความเป็นจริงในสภาผู้แทนราษฎรนั้น ยังไม่เคยมีรัฐมนตรีคนใดถูกอภิปรายจนถึงขั้นที่ลงมติไม่ไว้วางใจโดยมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่ง อันเป็นเครื่องบ่งชี้ที่ชัดเจนว่าฝ่ายข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร (รัฐบาล) จะต้องชนะฝ่ายค้านอย่างแน่นอน ดังนั้น การจะลงมติหรือไม่ กลับกลายเป็นว่าไม่ใช่เรื่องที่สำคัญ แต่สิ่งที่สำคัญอย่างแท้จริงก็คือ การที่สมาชิกได้อภิปรายชี้แจงแสดงความคิดเห็นถึงการปฏิบัติงานของรัฐบาล และในวุฒิสภาจะไม่มีสมาชิกฝ่ายรัฐบาลประท้วงเพื่อขัดจังหวะการอภิปรายดังเช่นที่เกิดขึ้นในชั้นสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งอาจทำให้การอภิปรายเน้นเฉพาะเนื้อหาที่สำคัญที่ต้องการเสนอให้ฝ่ายรัฐบาลได้ทราบเพื่อปรับปรุงแก้ไข รวมทั้งจะเป็นการเปิดโอกาสให้รัฐบาลได้ชี้แจงถึงการทำงานของรัฐบาลและเหตุผลในการตัดสินใจต่อนโยบายใดๆ สิ่งที่ต้องการเน้นในการนำมากล่าวในที่นี้ก็คือ การตระหนักรู้ในอำนาจที่มีอยู่แล้วใช้ให้เป็นประโยชน์ มิใช่รอแต่จะให้มีความอำนาจอย่างที่ต้องการเหมือนอย่าง ส.ว. ที่มาจากการเลือกตั้งบางคนอภิปรายในช่วงสัมมนานอกรอบ⁸³ ว่า ส.ว. ควรมีอำนาจในการแปรญัตติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณ ได้ด้วยทุกๆ ที่เพิ่งเข้ามา ยังไม่ได้ทำหน้าที่อะไรอย่างเป็นชิ้นเป็นอันเลย

3. การทำประชาพิจารณ์ในฐานะที่วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งคือวุฒิสภาของประชาชน โดยไม่มีฝ่ายค้านหรือฝ่ายรัฐบาล แต่ควรเป็นองค์กรที่อยู่เคียงข้างประชาชน ดังนั้น บทบาทที่มีได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่วุฒิสภาน่าที่จะนำมาพิจารณาเพื่อแสดงบทบาทได้ก็คือ บทบาทในการเป็นแกนหลักในการจัดทำประชาพิจารณ์ในเรื่องที่มีผลกระทบในวงกว้างและอาจเป็นปัญหาระหว่าง

⁸² อ่านเพิ่มเติมใน “ข้อสงสัยเล็กๆ” 4 ปีในวุฒิสภา บันทึกไว้ในใจเรา. คณะอนุกรรมการจัดทำหนังสือ วุฒิสภา, 2542.

⁸³ เนื่องจากยังมี ส.ว. ไม่ครบ 200 คน จึงยังไม่เป็นวุฒิสภาตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ประชาชนกับประชาชน หรือประชาชนกับรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อเป็นการแสวงหาทางออกที่ดีให้กับรัฐไทย ในปัญหาต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้

ง. องค์การรองรับ

การเปลี่ยนแปลงในด้านโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ ย่อมส่งผลต่อองค์การที่ทำหน้าที่รองรับภารกิจต่างๆ ของวุฒิสภา อันหมายถึงสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา คงต้องเตรียมการทั้งด้านบุคลากร งบประมาณและการบริหารงาน รวมทั้งการทำหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คงต้องมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นเพิ่มมากขึ้น นอกจากฝ่ายบริหารและสภาผู้แทนราษฎรที่เคยปฏิบัติงานร่วมกันมาแล้ว ยังจะต้องมีความเกี่ยวข้องกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หน่วยงานธุรการของแต่ละหน่วยงานคงต้องติดต่อกันอย่างใกล้ชิด ซึ่งเชื่อว่า ผู้บริหารของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาคงได้วางแผนเตรียมการในด้านบทบาทและแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ในการรองรับภารกิจต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นแล้ว แต่มีข้อสังเกตที่สำคัญ คือ

1. โดยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ต้องการแยกหน้าที่ของฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ก็เป็นหน่วยราชการอิสระขึ้นตรงต่อฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) อันเป็นองค์กรบริหารงานบุคคลเป็นของตนเอง เพื่อประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติเพื่อให้บริการแก่สมาชิกวุฒิสภา แต่ดูเหมือนว่า ก.ร. จะนำแบบอย่างของ ก.พ. มาใช้อย่างเต็มรูป ทำให้ดูเหมือนว่า ความเป็นอิสระอย่างแท้จริงในด้านบริหารงานบุคคลของฝ่ายนิติบัญญัติยังมิได้เกิดขึ้นซ้ำยังทำให้กลไก เครื่องมือเครื่องมือ และแขนงฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีโอกาส “โต” เพราะถูก “ตอน” เอาไว้โดย ก.พ. หรือการ “อิง” ก.พ. นั้นเอง ทั้งๆ ที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเป็นองค์กรขนาดเล็กที่ต้องการความคล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่รองรับภารกิจของสมาชิกในการควบคุม ตรวจสอบฝ่ายบริหารและอื่นๆ ในเชิงนโยบายการบริหารจัดการองค์การน่าจะมีลักษณะเฉพาะหรือไม่

2. การขาดความเป็นอิสระทางด้านการงบประมาณอย่างแท้จริง ก็อาจเป็นปัญหาอุปสรรคในการพัฒนาองค์กรวุฒิสภาได้ เพราะทราบได้ที่ฝ่ายบริหารยังเป็นผู้กุมถุงเงินแต่เพียงผู้เดียวทั้งหมด บทบาทในการควบคุมตรวจสอบและกลั่นกรองที่เป็นอิสระอย่างแท้จริงแท้ของฝ่ายนิติบัญญัติ ย่อมยากที่จะเกิดขึ้น⁸⁴ นี่เป็นอำนาจสำคัญที่ฝ่ายบริหารใช้ครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการตลอดมา เพราะตลอดระยะเวลาที่ยาวนานนั้น ในการตั้งงบประมาณจะกระทำโดยหน่วยงานในฝ่ายบริหาร (สำนักงบประมาณ) ปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันโดยหน่วยงานในฝ่ายบริหาร (ป.ป.ป.) และตรวจสอบการใช้งบประมาณโดยหน่วยงานในฝ่ายบริหารเช่นกัน (สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน)

⁸⁴ เนื่องจากยังมี ส.ว. ไม่ครบ 200 คน จึงยังไม่เป็นวุฒิสภาตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

แต่การตรวจสอบฝ่ายบริหารในทางการเมืองโดยสภาผู้แทนและวุฒิสภาได้ถูก “ตัดแขนตัดขา” โดยการจำกัดงบประมาณ แล้วยังสอนให้คนทั้งประเทศ รวมทั้งคนในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายอื่นๆ คิดตาม สำนัก และเชื่อว่าฝ่ายบริหารเท่านั้นที่ชอบธรรมที่จะเป็นผู้ตั้งงบประมาณในการบริหารประเทศ รวมทั้งตรวจสอบการใช้งบประมาณด้วยวิธีการต่างๆ เองทั้งหมด ภายใต้เหตุผลที่ว่ารัฐบาลเป็นผู้หารายได้ จึงสมควรเป็นผู้จัดสรรแบ่งปันรายได้ให้องค์กรต่างๆ เอง ทั้งๆ ที่รายได้ทั้งหมดนั้นเป็นของ “รัฐ” มิใช่เป็นของรัฐบาล แม้กระทั่งมีคนกล่าวกันว่า คนในสำนักงบประมาณเองรู้สึกว่างบประมาณบริหารประเทศนั้นเป็นของสำนักงบประมาณเอาเลยทีเดียว คำถามที่ตามมาก็คือ ทำไมไม่มีการ “คิดใหม่” ในการจัดทำงบประมาณ เช่น ให้เป็นการจัดทำร่วมกันของทุกฝ่าย หรือแม้กระทั่งให้จัดทำงบประมาณโดยแยกออกจากกันเป็น 4 กลุ่ม คือ นิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ และองค์กรอิสระ เนื่องจากว่า ในการทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินในด้านต่างๆ ของฝ่ายบริหาร โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กกต. วุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม ซึ่งมีทั้งการจัดตั้งองค์กรใหม่ และการจัดสรรการใช้อำนาจรัฐในด้านต่างๆ กันใหม่ ตามรัฐธรรมนูญแล้ว แต่มันจะสามารถเกิดขึ้นได้จริงหรือ ถ้าหน่วยงานต่างๆ ดังกล่าว ได้รับงบประมาณเพียงน้อยนิด ในขณะที่หน่วยงานของฝ่ายบริหารที่สังกัดอยู่ในกระทรวง ทบวง กรม มีอยู่อย่างมากมายมหาศาล มิเสมือนเป็นการให้มิดเพียงเล่มเดียวเพื่อไปจับเสือทั้งป่าดอกหรือ!

3. สิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ หน่วยงานรองรับภารกิจของวุฒิสภาโดยเฉพาะภารกิจในระบบคณะกรรมการการ นั้น ควรปรับตัวเปลี่ยนแปลงบทบาทจากการทำหน้าที่เฉพาะด้านธุรการ โดยพัฒนาไปสู่การทำงานด้านเลขานุการ และวิชาการหรือไม่ การควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารขององค์กรวุฒิสภาหากขาดข้อมูลจากการวิเคราะห์วิจัยทั้งในแนวกว้างและแนวลึก รวมทั้งหน่วยงานในการรองรับภารกิจของวุฒิสภายังมีศักยภาพเพียงงานด้านธุรการแล้ว จะหวังผลจากการควบคุม ตรวจสอบที่เข้มแข็ง มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้อย่างไร⁸⁵ โดยความเป็นจริงแล้ว ปัจจุบันสำนักงานจัดให้มีฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการแล้ว แม้จะมีอัตรากำลังน้อยมากก็ตาม แต่สิ่งที่น่าพิจารณาในลำดับต่อไปก็คือ การเพิ่มฝ่ายวิชาการของคณะกรรมการ เป็นอีกเรื่องหนึ่ง ที่ควรได้รับการพิจารณา และการพัฒนาบุคลากรเพื่อก้าวไปสู่จุดนั้นได้ก็ต้องดำเนินการเสียตั้งแต่บัดนี้

4. จากจุดเริ่มต้นในปี 2535 ที่มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อรองรับภารกิจของวุฒิสภาขึ้นโดยตรง เรียกชื่อว่า สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา โดยได้มีการจัดโครงสร้างขององค์กรรองรับไว้ให้เหมาะสมกับการทำหน้าที่ของวุฒิสภาที่เน้นการเป็น “สภาถ่วงดุล” แต่ปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนวุฒิสภาให้เป็น “สภาตรวจสอบ” โดยเพิ่มอำนาจหน้าที่ใหม่ขึ้นมา ดังนั้น การจัดโครงสร้างขององค์กรรองรับ ควรที่จะได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง และเสริมกำลังคนขององค์กรเพื่อรองรับภารกิจใหม่ๆ โดยเฉพาะ

⁸⁵ พิธีสงฆ์ 3 วัดนมาลี, ธีพากร : โฉมหน้าวุฒิสภาใหม่, รัฐสภาสาร (เมษายน 2543), สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ภารกิจอันเกี่ยวกับการแต่งตั้งและการถอดถอนบุคคล จึงต้องสรรหาบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ อันเกี่ยวข้องกับภารกิจดังกล่าวเข้ามาเพิ่มเติมโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการสรรหาตรวจสอบประวัติ และความประพฤติ และการถอดถอนบุคคล อย่างไรก็ตาม แม้การพัฒนาบุคลากรของสำนักงาน เลขาธิการวุฒิสภา เพื่อรองรับภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นสิ่งจำเป็นอีกประการหนึ่ง แต่ความก้าวหน้า ในหน้าที่การงาน และสวัสดิการของข้าราชการก็เป็นเรื่องที่ควรได้รับการพิจารณาเช่นกัน

5. แม้จะยังมีสมาชิกวุฒิสภาไม่ครบ 200 คน แต่จากการทำงานของสมาชิกวุฒิสภา ในระยะแรกที่มีแนวโน้มว่า จะมีการเพิ่มจำนวนคณะกรรมการทั้งสามัญและวิสามัญอีกเป็น จำนวนมาก แต่โครงสร้างเดิมของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภานั้น ได้มีการจัดองค์กรเพื่อรองรับ คณะกรรมการสามัญเพียงจำนวน 16 คณะ หากมีการเพิ่มขึ้นของคณะกรรมการดังกล่าวจริง อาจก่อให้เกิดปัญหาบุคลากรไม่เพียงพอ ที่จะปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ หรือกระทั่งอาจเกิด ปัญหาการขาดแคลนบุคลากร เนื่องจากสำนักงาน ได้จัดให้มีเจ้าหน้าที่ (นิติกร วิทยาการ ทูรการ) โดยประจำในคณะกรรมการคณะหนึ่งคณะ ก็จะทำให้แต่ละคนต้องรับผิดชอบงานประจำมากกว่า หนึ่งคณะ อันจะส่งผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่นั่นเอง

หากจะเปรียบเทียบกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (สผ.) ที่มีองค์กร รองรับภารกิจของคณะกรรมการ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับกองโดยตรงถึง 2 กอง คือ กองกรรมการ 1 และกองกรรมการ 2 โดยมีบุคลากรมากกว่าบุคลากรของกองกรรมการ ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (สว.) ที่รองรับภารกิจของคณะกรรมการของวุฒิสภาถึง 3-4 เท่า หรือหากจะพิจารณาจากประเด็นเล็กๆ เช่น ปัจจุบันนี้ กองกรรมการ สว. นั้น มีเจ้าหน้าที่บันทึก ข้อมูลเพียง 7 คน จะสามารถรองรับงานพิมพ์จากคณะกรรมการสามัญชุดต่างๆ ที่จะเพิ่มจาก 16 คณะเป็น 25 คณะ⁸⁶ และคณะกรรมการวิสามัญที่จะเพิ่มเติมขึ้นในภายหลังตามสถานการณ์ ต่างๆ ได้อย่างไร อีกทั้ง หากสภาแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญมากขึ้นเพียงใด ปริมาณงานของ ข้าราชการประจำที่ต้องรับผิดชอบก็ยิ่งเพิ่มพูนมากขึ้นเพียงนั้น จนบางครั้งบางครั้งอาจต้องยอมรับว่า เกินขีดความสามารถที่จะปฏิบัติได้ จึงควรหาหนทางเพิ่มจำนวนบุคลากรที่เป็นข้าราชการประจำ เพื่อปฏิบัติงานให้คณะกรรมการให้มากขึ้น⁸⁷

6. ในยุคแห่งข้อมูลข่าวสาร การประชาสัมพันธ์นับว่ามีบทบาทอย่างมากในการสร้าง ความรู้ความเข้าใจกับประชาชน การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารในเชิงรุกจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง สำหรับภารกิจของวุฒิสภาที่พึงมีต่อประชาชน ในฐานะองค์กรตรวจสอบ และภายใต้ประชาธิปไตย

⁸⁶ สภาผู้แทนราษฎร มีคณะกรรมการสามัญ 23 คณะ ส่วนวุฒิสภาเดิมมีอยู่ 16 คณะ แต่จากปริมาณงานเข้าของหนังสือพิมพ์มติชน เมื่อ 15 มิถุนายน 2543 พบว่ากำลังมีการเคลื่อนไหวที่จะเพิ่มคณะกรรมการสามัญของวุฒิสภาเป็น 25 คณะ

⁸⁷ ปัญหาดังกล่าวมีมานานพลควรโดยสำนักงานเดิมเดิมในระบอบ จันทรารัตน์ การปรับปรุงการทำงานของคณะกรรมการของ สภาให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538.

แบบมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ดังนั้น สำนักงานคงต้องปรับตัวในการให้ข้อมูลข่าวสารให้มีช่องทางมากขึ้น เข้าถึงได้มากขึ้นนั่นเอง

ทั้งหมดที่กล่าวมา เป็นเพียงข้อสังเกตที่พบที่เกิดขึ้นในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ในช่วงแรกๆ ประชาชนคงต้องติดตามกันต่อไป เพราะมีการวิพากษ์วิจารณ์ว่า มีความพยายามของกลุ่มอำนาจเดิมที่ต้องการแสดงให้เห็นว่าเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีปัญหา มีความพยายามจะแปรเจตนาไปในทางที่ไม่ค่อยสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ การเตรียมการ หรือการทบทวน เมื่อผ่านการใช้ไประยะหนึ่ง เป็นสิ่งที่สำคัญมาก เพราะการดำเนินการสิ่งหนึ่งสิ่งใดในวันนี้จะกลายเป็นบรรทัดฐานในอนาคต การแสดงบทบาทใดๆ ของวุฒิสภานี้จะถูกจารึกไว้ชั่วลูกชั่วหลาน

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ นั้น จะต้องผูกพันกับประชาชน เพราะสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งภารกิจที่สำคัญของวุฒิสภาของประชาชนก็คือภารกิจที่วุฒิสภาพึงมีต่อประชาชน บทบาทของวุฒิสภาที่จะแสดงให้เห็น แต่จนถึงวันนี้ผู้เรียบเรียงเชื่อว่า ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศยังขาดความรู้ความเข้าใจในโครงสร้าง บทบาท และอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ประชาชนจะได้อะไรจากวุฒิสภา วุฒิสภามีประโยชน์อะไรบ้าง ดังนั้น การส่งเสริม สนับสนุน เผยแพร่ ให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในวงกว้างต่อระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นสิ่งจำเป็นมาก ทั้งกับวุฒิสภาสถาบันนิติบัญญัติ การเมืองการปกครองของไทย และประเทศชาติในที่สุด

บทส่งท้าย

วุฒิสภาโดยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในระยะแรก มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นสภาที่คอยตรวจสอบยับยั้งหรือเป็นพี่เลี้ยงสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่ในฐานะสภากลับกรอง หรือเพื่อถ่วงดุลอำนาจสภาผู้แทนราษฎร ในขณะเดียวกันก็เป็นฐานสนับสนุนค้ำจุนรัฐบาลด้วย ต่อมาได้มีการพัฒนาให้เป็นเวทีทางการเมืองให้กับกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคม

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา มีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับสภาพการณ์ทางการเมืองที่ก่อให้เกิดรัฐธรรมนูญขึ้นแต่ละฉบับ โดยทั่วไปรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีฐานะเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น วุฒิสภาก็มีอำนาจหน้าที่หลักคล้ายกับสภาผู้แทน คือ อำนาจในด้านนิติบัญญัติและการควบคุมฝ่ายบริหาร แต่ด้วยเหตุที่วุฒิสภาไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน จึงกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจน้อยกว่าอย่างไรก็ดี การให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่มากหรือน้อยไม่ได้หมายความว่า วุฒิสภาจะแสดงบทบาทให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเสมอไป

ตลอดระยะเวลากว่า 60 ปี รัฐสภาไทยได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์ในทางการเมืองตลอดมา ไม่ว่าจะเป็นการปฏิวัติ รัฐประหาร ปฏิรูป หรือกระทั่งรักษาความสงบเรียบร้อย แต่หากจะได้มีการตีความโดยกว้างแล้ว เรามีรัฐสภาเกือบตลอดเวลา ไม่ว่ารัฐสภาไทยในขณะนั้นๆ จะเป็นแบบสภาเดี่ยว หรือ สองสภาก็ตาม ในบางช่วงเราอาจจะไม่มีสภาที่มาจากการเลือกตั้งหรือสภาผู้แทนราษฎร แต่เราก็มีสภาที่มีที่มาจากการแต่งตั้ง ซึ่งอาจจะอยู่ในนามของวุฒิสภาบ้าง สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินบ้าง สภานิติบัญญัติแห่งชาติบ้างโดยทำหน้าที่ส่วนหนึ่งของรัฐสภา หรือทำหน้าที่รัฐสภาในบางครั้ง และดูเหมือนว่า สภามักจะถูกครอบงำโดยผู้นำรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร และที่สำคัญ สภาส่วนใหญ่ก็ยังทำหน้าที่เป็นตัวแทนของผู้แต่งตั้งตน มิใช่ผู้แทนปวงชนชาวไทยแต่อย่างใด หากจะมองในแง่ร้ายก็จะพบว่า การแต่งตั้งสมาชิกสภา ไม่ว่าจะอยู่ในชื่อใด จึงคล้ายกับเป็นการสืบทอดอำนาจ โดยผ่านการกำหนดและฝากเอาไว้ในรัฐสภาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เหตุเพราะรัฐธรรมนูญก็เขียนขึ้นโดยคนเหล่านี้ หรือมาโดยคนเหล่านี้มีส่วนในการขึ้นนำนั่นเอง

การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญที่ได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรง ถือเป็นการพลิกประวัติศาสตร์ของวุฒิสภา และเป็นการเติมเต็มบทบาทการเป็นผู้แทนปวงชนของสมาชิกวุฒิสภาให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น อีกทั้งยังกำหนดอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการตรวจสอบที่สูงมากอีกด้วย การปฏิรูปการเมืองตามแนวทางการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ประสบความสำเร็จอย่างมากจนเกินความคาดหมาย อันส่งผลให้เกิดการปฏิรูปองค์กรวุฒิสภาตามไปด้วย แต่ทั้งหลายทั้งปวงก็ยังเป็นเพียงการปฏิรูปบนหน้ากระดาษ ปฏิรูปด้วยลายลักษณ์อักษร คงต้องติดตามสิ่งที่จะเกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ แนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ควรเปิดโอกาสให้มีการใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ อย่างเต็มที่ หากพบปัญหา อุปสรรค หรือไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ ก็สามารถแก้ไขปรับปรุงได้ และบทบัญญัติของวุฒิสภาเองก็เป็นที่ยอมรับ ซึ่งถือว่าเป็นพัฒนาการก้าวสำคัญของวุฒิสภา และเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543 ที่ผ่านมา ประชาชนคนไทยก็ได้มีโอกาสออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นครั้งแรก ซึ่งมีผู้ออกไปใช้สิทธิอย่างมากมายกว่า 70% ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แม้ว่าในหลายจังหวัดประชาชนจะต้องออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งซ้ำเป็นครั้งที่ 2 ครั้งที่ 3 ครั้งที่ 4 หรือแม้กระทั่งครั้งที่ 5 ก็ตาม ซึ่งหลายคนอาจจะเบื่อหน่ายต่อการออกไปใช้สิทธิ หลายคนอาจหงุดหงิดกับการทำงานของ กกต. หรือแม้กระทั่งบางคนอาจเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญทำงานไม่เป็นที่น่าพอใจ แต่ในกรณีนี้ ขอได้โปรดพิจารณาเถิดว่า การที่เรามีโอกาสเลือกก็น่าจะดีกว่าไม่มีทางเลือก มิใช่หรือ!

ณ บัดนี้ เราได้สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนครบ 200 คนแล้ว ซึ่งในการประชุมวุฒิสภาครั้งแรกของวุฒิสภาชุดนี้ เมื่อวันอังคารที่ 1 สิงหาคม 2543 ได้มีการลงคะแนนเลือกตั้งประธานวุฒิสภา โดยมีการลงคะแนนถึง 2 รอบ และในที่สุดที่ประชุมวุฒิสภาก็ได้เลือกนายสนธิ วรปัญญา เป็นประธานวุฒิสภา เพื่อเป็นผู้นำของวุฒิสภาของประชาชนชุดแรกต่อไป

และแม้ว่ารัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติเนื้อหาที่เป็นการคืนอำนาจในส่วนนี้ให้กับประชาชนแล้ว วุฒิสภาที่ผูกพันกับประชาชน จะเป็นความหวังของประชาชนได้หรือไม่ หรือจะให้อะไรกับประชาชนได้บ้าง การดำเนินงาน และก้าวอย่างของวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เป็นสิ่งที่ทุกคนต้องจับตามอง และกระบวนการทางสังคมที่เข้มแข็งและเชื่อมโยงกับวุฒิสภาอย่างเหนียวแน่น จะช่วยปรับวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนให้เข้ารูปเข้ารอยเพื่อใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อชาติบ้านเมือง

เดิมทีนั้น

หลายคนไม่เขียน ไม่แตะ ไม่วิพากษ์วิจารณ์วุฒิสภา

เพราะวุฒิสภาไม่ใช่ของเรา

แต่วันนี้

เราคิด เราเขียน เราวิพากษ์วิจารณ์วุฒิสภา

เพราะวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญใหม่ คือ วุฒิสภาของประชาชน

สมาชิกวุฒิสภาที่เคารพรักทุกท่านทุกคน

ฟังเสียงประชาชนบ้างนะจ๊ะ

สิงหาคม 2543



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

คณะกรรมการการตามมาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญ

(คณะกรรมการการสามัญตรวจสอบประวัติ วุฒิสภา)

นายสมใบ มุลจันที วิทยากร

กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

บทนำ

สืบเนื่องจากระบบคณะกรรมการการที่ผ่านมานี้ไม่ค่อยได้รับความสนใจจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (สมาชิกรัฐสภา) เท่าที่ควร ซึ่งอาจเป็นเพราะคณะกรรมการการมีอำนาจหน้าที่ที่ไม่ค่อยเด่นชัดมากนักในการทำงาน และไม่มีอำนาจที่เด็ดขาด ชัดเจน หรืออาจเพราะสมาชิกรัฐสภาเองไม่เห็นความสำคัญในระบบคณะกรรมการการ ดังนั้น จึงมุ่งความสนใจไปที่ฝ่ายบริหารเพียงอย่างเดียว โดยถือเอาเรื่องคณะกรรมการการเป็นเรื่องรอง ระบบคณะกรรมการการ จึงไม่ค่อยมีการพัฒนาเท่าที่ควร

จนกระทั่งกระแสของการปฏิรูปได้เริ่มขึ้น และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน การปฏิรูประบบทั้งหลายจึงได้เริ่มขึ้น รวมถึงการปฏิรูประบบการทำงานของรัฐสภาและกระบวนการนิติบัญญัติด้วย การปฏิรูปกระบวนการนิติบัญญัติหัวใจสำคัญอยู่ที่ระบบคณะกรรมการการ เพราะงานของสภาใหญ่จะสำเร็จลุล่วงลงได้ด้วยดี เพียงจักรสำคัญอยู่ที่ระบบคณะกรรมการการ เหตุฉะนั้นระบบคณะกรรมการการจึงถือเป็นหัวใจสำคัญในการทำงานของรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยแต่ละสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของตนตั้งเป็นคณะกรรมการการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภามติตั้งคณะกรรมการการวิสามัญ ต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน คณะกรรมการการการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ ดังนั้น งานของคณะกรรมการการจึงเป็นงานที่ละเอียดเพราะต้องลงลึกไปในเนื้อหารายละเอียดของเรื่องนั้นๆ และสามารถทำงานได้ทั้งในและนอกสมัยประชุม งานของคณะกรรมการการจึงมีความต่อเนื่องอยู่ตลอดเวลาและสามารถช่วยงานของสภาใหญ่ได้เป็นอย่างดี ทั้งในแง่ของเทคนิคการทำงาน รายละเอียดของเนื้อหา รวมถึงสามารถช่วยสภาใหญ่ทำงานได้ทันตามกำหนดระยะเวลาได้อีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อรัฐธรรมนูญ

ฉบับปัจจุบันมีผลบังคับใช้ ได้ก่อกำเนิดคณะกรรมการที่มีความสำคัญมากในการปฏิรูปการเมือง ปฏิรูประบบราชการ และในการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ นั่นคือ คณะกรรมการการตามมาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญ หรือคณะกรรมการการสามัญตรวจสอบประวัติวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรที่อยู่เบื้องหลังการประสบความสำเร็จของวุฒิสภาในการคัดเลือก คัดสรรบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อให้เข้าไปสู่องค์กรตรวจสอบทั้งหลาย เพื่อไปทำหน้าที่ส่วนหนึ่งในกระบวนการปฏิรูประบบทั้งหลาย ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

จากการที่องค์กรอิสระที่กำเนิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ (ซึ่งขณะนี้ยังไม่ครบทุกองค์กร) ได้รับการยอมรับและชื่นชมในการปฏิบัติหน้าที่จากประชาชนโดยทั่วไป จึงถือได้ว่าเป็นความสำเร็จในขั้นหนึ่งของรัฐธรรมนูญและของการปฏิรูปการเมือง แต่ก็หาใช่ทั้งหมดไม่ ทั้งนี้ เพราะองค์กรอิสระทั้งหลายยังไม่เกิดขึ้นครบทุกองค์กร การทำงานตามกลไกของรัฐธรรมนูญยังไม่ครบถ้วนทุกมิติ เพราะลักษณะเด่นของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเพิ่งปรากฏผลแค่ 2 ประเด็น คือ การก่อกำเนิดขึ้นและการปฏิบัติงานขององค์กรอิสระทั้งหลาย (Independent Administrative Body) ซึ่งส่งผลถึงลักษณะเด่นประการที่ 2 คือ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ดังนั้น จึงเร็วเกินไปที่จะประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรอิสระทั้งหลายเหล่านั้นโดยภาพรวม

แต่จากองค์กรที่เกิดขึ้นและที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ไปแล้วส่วนหนึ่งนั้น ปรากฏว่าประสบผลสำเร็จพอสมควรการที่องค์กรอิสระทั้งหลายเหล่านี้ ได้บุคคลที่ทรงคุณวุฒิเข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชนและกล้าในการที่จะทำเพื่อประชาชนและประเทศชาติ เบื้องหลังความสำเร็จเหล่านี้ ส่วนหนึ่งและก็ส่วนใหญ่แล้วมาจากวุฒิสภา เพราะถ้าหากเรามองลึกเข้าไปในกระบวนการ ก่อนที่จะถึงขั้นตอนการพิจารณาของวุฒิสภาแล้ว กระบวนการที่ถือว่าสำคัญมากคือกระบวนการสรรหาและตรวจสอบ โดยกระบวนการสรรหา นั้นจะเป็นไปตามวิธีการหรือแนวทางที่กฎหมายฉบับนั้นๆ กำหนดไว้ ส่วนกระบวนการตรวจสอบนั้น คณะกรรมการการสามัญตรวจสอบประวัติ วุฒิสภาจะเป็นผู้ที่ตรวจสอบอย่างละเอียดอีกครั้ง ก่อนที่ที่ประชุมใหญ่วุฒิสภาจะได้คัดเลือกอีกทีหนึ่ง

เมื่อเรามองถึงกระบวนการสรรหาบุคคลหรือคณะบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิที่จะเข้าไปอยู่ในองค์กรตรวจสอบทั้งหลายแล้ว วุฒิสภาคือจุดที่สำคัญมากในการดำเนินการตามกระบวนการ ดังกล่าวทั้งในแง่ของการสรรหาและตรวจสอบประวัติ ฉะนั้น ถ้าจะมองว่าการทำงานของคณะกรรมการการคือการทำงานของสภาใหญ่แล้ว คณะกรรมการการสามัญตรวจสอบประวัติก็คือจุดต่อหรือจุดเริ่มในการที่วุฒิสภาจะพิจารณาเลือก แต่งตั้ง แนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบทั้งหลายได้อีกด้วย

เหตุนี้ การเรียนรู้ระบบคณะกรรมการจึงมีความจำเป็นและสำคัญยิ่งต่อการเรียนรู้ระบบรัฐสภาเพราะคณะกรรมการการเปรียบเสมือน “สภาเล็ก” ที่ช่วยทำงานให้สภาใหญ่ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ในการเรียนรู้ การเข้าใจ และเพื่อเห็นความสำคัญในระบบคณะกรรมการ วุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้อย่างถูกต้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

คณะกรรมการการสามัญตรวจสอบประวัติ จึงขอเสนอระบบคณะกรรมการ เริ่มตั้งแต่ประวัติความเป็นมา ประโยชน์และความสำคัญ ประเภท และคณะกรรมการการสามัญตรวจสอบประวัติ พร้อมทั้งตัวอย่างองค์การทั้งหลายที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการการสามัญตรวจสอบประวัติ วุฒิสภา ชุดที่มาจากกาแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 ซึ่งถือว่าเป็นชุดที่มาจากกาแต่งตั้งชุดสุดท้าย รวมทั้งจะได้กล่าวถึงบทบาทของคณะกรรมการสามัญฯ ว่าจะมีวิธทาเปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบันและอนาคตเช่นไร โดยได้ตั้งข้อสังเกตข้อเสนอแนะไว้เพื่อประกอบการพิจารณา ตามลำดับดังนี้

ประวัติความเป็นมา

ระบบคณะกรรมการได้ถือกำเนิดมาพร้อมกับการพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยของไทยซึ่งพระราชบัญญัติการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ที่ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 26 วรรคหนึ่ง ว่า “สภามีอำนาจตั้งอนุกรรมการเพื่อทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือให้สอบสวนพิจารณาทำความเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้น เสนอต่อที่ประชุมใหญ่เพื่อปรึกษาหารือตกลงอีกชั้นหนึ่งก็ได้ ประธานอนุกรรมการนั้นเมื่อสภาไม่ได้ตั้งก็ให้อนุกรรมการเลือกกันเองตั้งขึ้นเป็นประธานได้” ซึ่งความหมายของ “อนุกรรมการ” หรือ “คณะกรรมการ” ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้หมายถึงเฉพาะคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น เพราะรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐสภาใช้ระบบสภาเดียว ส่วนคณะกรรมการการของวุฒิสภานั้น ได้ถือกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรก ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 59 วรรคหนึ่ง ดังนี้ “พฤษสภาและสภาผู้แทนมีอำนาจเลือกสมาชิกในสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกในสภาก็ตามเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใดๆ อันอยู่ในวงงานของสภา แล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้นี้ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใดๆ มาชี้แจงแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือพิจารณาอยู่นั้นได้” ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้ได้กำหนดให้มีสองสภา คือ สภาผู้แทนและพฤษสภา และคณะระบบการการก็มีปรากฏอยู่กับวุฒิสภาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ยกเว้นในช่วงระยะเวลาที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2475) ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2475) ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2495) ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2502) ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2515) ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2519) ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2520) ฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2534) ที่กำหนดให้มีสภาเดียว (ไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์ 2541 : 97) ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดให้ระบบคณะกรรมการส่วนใหญ่ยังคงเหมือนเดิม แต่ได้กำหนดให้ระบบคณะกรรมการของวุฒิสภามีความแตกต่างไปจากที่ผ่านๆ มา ทั้งในเรื่องของประเภท จำนวนรวมถึงเรื่องบทบาท

อำนาจหน้าที่ ซึ่งทำให้ระบบคณะกรรมการธิการของวุฒิสภามีประเภทและจำนวนเพิ่มขึ้นมาอีก โดยได้เพิ่มคณะกรรมการที่ถือว่าเป็นหัวใจในการคัดเลือกบุคคลและคณะบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิให้เข้าสู่องค์กรตรวจสอบทั้งหลาย ซึ่งก็คือ คณะกรรมการสามัญตรวจสอบประวัติของผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบ ตามมาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญ

ประโยชน์และความสำคัญของคณะกรรมการธิการ

อดีตประธานาธิบดี ของสหรัฐอเมริกา วูดโรว์ วิลสัน ได้เคยกล่าวไว้ว่า “การปกครองของสหรัฐอเมริกา คือการปกครองโดยคณะกรรมการ และการทำงานในห้องของคณะกรรมการ คือ การทำงานของรัฐสภา” (ว่าที่ร้อยเอกวิชญ์ บุญมาร์ตัน และรัตพงษ์ สอนสุภาพ, 2542 : 115) ซึ่งจะเห็นว่าสหรัฐอเมริกาได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการมาก จึงทำให้การทำงานเกิดความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพและประหยัดเวลาให้สภาใหญ่ได้ด้วย โดยสภาใหญ่จะได้ประโยชน์จากการใช้ระบบคณะกรรมการ ตามที่กองกรรมาธิการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ได้จำแนกไว้ดังนี้

1. เพื่อแบ่งเบาภาระของสภา เนื่องจากกิจการต่างๆ ของรัฐได้เพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับทุกขณะ จำนวนและความสลับซับซ้อนของร่างพระราชบัญญัติ ที่เสนอให้สภาพิจารณามีเพิ่มมากขึ้น ทำให้สภาไม่อาจพิจารณาได้อย่างถี่ถ้วนและรอบคอบ จึงจำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อศึกษา โดยทำหน้าที่เป็นเสมือนหนึ่งผู้ช่วยสภาในการวินิจฉัยปัญหาหรือกระทำกิจการต่างๆ ให้เป็นไปอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพทั้งยังประหยัดเวลาให้สภาอีกด้วย

2. เมื่อต้องการผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ในกรณีที่มีปัญหาหรือร่างพระราชบัญญัติที่ฝ่ายรัฐสภาจะต้องพิจารณามีลักษณะพิเศษ ต้องการความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านต้องอาศัยบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในด้านนั้นมาเป็นผู้พิจารณา ซึ่งจะกระทำได้ในรูปของการตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว

3. เพื่อให้ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและเหมาะสม การประชุมปรึกษาของสมาชิกในที่ประชุมสภาจำเป็นต้องได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและเหมาะสม เพื่อประกอบการวินิจฉัยลงมติในปัญหาต่างๆ ระบบคณะกรรมการจึงเป็นเครื่องมืออย่างดีที่จะให้สภาได้รับข้อมูลดังกล่าวโดยประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ หรือกลุ่มบุคคลเพื่อให้ได้รับข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง

4. สามารถติดตามผลการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ ระบบคณะกรรมการจะเป็นกลไกของสภาให้สามารถติดตามผลการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นเครื่องมือของสภาที่จะได้รับทราบปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะปัญหาในเชิงนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา

ประเภทคณะกรรมการ

ประเภทคณะกรรมการนั้นได้ถือกำเนิดขึ้นมาโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา โดยหลักเกณฑ์รายละเอียดปลีกย่อยของคณะกรรมการจะได้นำไปบัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมของสภานั้นๆ ซึ่งโดยหลักทั่วไปแล้วจะมีคณะกรรมการอยู่ 2 ประเภท คือ คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาฉบับปัจจุบัน ได้แบ่งประเภทของคณะกรรมการไว้ 6 ประเภท ดังนี้

1. คณะกรรมการสามัญ

คณะกรรมการสามัญ หมายถึง บุคคลที่เป็นสมาชิกของสภาและได้รับการแต่งตั้งจากสภาประกอบเป็นคณะกรรมการ เพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา แต่จะกระทำได้อีกต่อเมื่อที่ประชุมวุฒิสภามอบหมายเท่านั้น และคณะกรรมการประเภทนี้จะดำรงอยู่จนกระทั่งตลอดอายุของสภา คณะกรรมการสามัญแต่ละคณะ ประกอบด้วยกรรมการ จำนวนไม่เกิน 17 คน โดยสมาชิกคนหนึ่งจะดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาได้ไม่เกิน 2 คณะ ซึ่งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภามีอยู่ 16 คณะ โดยหากมีความจำเป็น วุฒิสภาจะตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาเพิ่มขึ้นอีกเมื่อใดก็ได้ คณะกรรมการที่เพิ่มขึ้นนั้น จะมีจำนวนกรรมการเท่าใดให้เป็นไปตามที่วุฒิสภากำหนด ในกรณีที่ตำแหน่งกรรมการคณะใดว่างลง ให้ประธานคณะกรรมการ แจ้งต่อประธานวุฒิสภา เพื่อขอให้วุฒิสภาดังแทนตำแหน่งที่ว่าง

2. คณะกรรมการวิสามัญ

คณะกรรมการวิสามัญ หมายถึง บุคคลที่เป็นหรือไม่ได้เป็นสมาชิกของสภา ที่ได้รับการแต่งตั้งจากสภา ประกอบเป็นคณะกรรมการ เพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ ตามที่สภามอบหมาย แล้วรายงานต่อสภา โดยเมื่อคณะกรรมการวิสามัญได้กระทำการใดๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากสภาเสร็จเรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการวิสามัญชุดดังกล่าวก็จะหมดสภาพไป

ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาได้กำหนดการเลือกตั้งคณะกรรมการวิสามัญ โดยให้เลือกจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อมีจำนวนไม่เกิน 1 ใน 4 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด จำนวนนอกจากนั้นให้ที่ประชุมวุฒิสภาเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ ในกรณีที่ตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการวิสามัญคณะใดหากว่างลง ประธานคณะกรรมการวิสามัญจะแจ้งต่อประธานวุฒิสภา เพื่อขอให้วุฒิสภาดังแทนตำแหน่งที่ว่างหรือไม่ก็ได้

3. คณะกรรมการร่วมกัน

คณะกรรมการร่วมกันเกิดขึ้นในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รับมาจากวุฒิสภา แล้วลงมติไม่เห็นชอบด้วย

กับการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของวุฒิสภา หลังจากนั้น ให้แต่ละสภาดังบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกของสภานั้นๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และให้คณะกรรมการร่วมกันรายงานและเสนอร่างดังกล่าว ตามที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง

4. คณะกรรมการการเต็มสภา

คณะกรรมการการเต็มสภาเกิดขึ้นในกรณีที่วุฒิสภามีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยกรรมการการเต็มสภา โดยให้ถือว่าสมาชิกทุกคนในที่ประชุมประกอบกันเป็นคณะกรรมการ และประธานของที่ประชุมมีฐานะเป็นประธานคณะกรรมการด้วยการพิจารณาโดยกรรมการการเต็มสภา เป็นทั้งการพิจารณาชั้นกรรมการ และการพิจารณาของวุฒิสภา ในวาระที่สองเรียงตามลำดับมารวมกันไป ในการพิจารณาในวาระที่สามที่ประชุมก็จะเปลี่ยนเป็นการประชุมสภาตามเดิม

และตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาได้กำหนดให้วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ร่างพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือร่างพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์ให้พิจารณาโดยกรรมการการเต็มสภา

5. คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภา

คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภาเกิดขึ้นในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายแถลงต่อรัฐสภาตามมาตรา 211 ว่าจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด หากสภาผู้แทนราษฎรมิได้ให้ความเห็นชอบ และคะแนนเสียงที่ไม่ให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คณะรัฐมนตรีอาจขอให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อมีมติอีกครั้งหนึ่ง หากรัฐสภามีมติให้ความเห็นชอบ ให้ตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกของแต่ละสภามีจำนวนเท่ากันตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และให้คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภารายงานและเสนอร่างดังกล่าว ตามที่คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภาได้พิจารณาแล้วต่อรัฐสภา

6. คณะกรรมการตามมาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญ

(คณะกรรมการสามัญตรวจสอบประวัติ วุฒิสภา)

บทบาท อำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นมาใหม่ของวุฒิสภา ซึ่งถือว่ามีความสำคัญมากอย่างหนึ่ง คือ การเลือก แต่งตั้ง แนะนำหรือให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิให้เข้าสู่ตำแหน่งองค์กรตรวจสอบทั้งหลายโดยผ่านกระบวนการสรรหาอย่างละเอียดรอบคอบทั้งวุฒิสภาและองค์กรต่างๆ ตามที่กฎหมายได้กำหนดกระบวนการและขั้นตอนเอาไว้ ซึ่งทุกองค์กรจะเชื่อมโยงมาที่วุฒิสภา ฉะนั้น วุฒิสภาจึงเป็นองค์กรที่มีความสำคัญมาก เพราะจะเป็นองค์กรที่คัดสรรเพื่อให้องค์กรตรวจสอบทั้งหลายมีความโปร่งใสและชอบธรรม

ในการเลือก แต่งตั้ง แนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งต่างๆ นั้น ปรากฏว่าได้เกิดปัญหาทั้งในทางปฏิบัติและในทางกฎหมายเป็นอย่างมาก และที่เป็นปัญหาซึ่งประชาชนให้ความสนใจมาก คือ การแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการในศาลปกครอง ซึ่งวุฒิสภามีอำนาจในการถวายคำแนะนำและให้ความเห็นชอบตามลำดับ จนกระทั่งเกิดเป็นความขัดแย้งทางความคิดระหว่างบุคคลและความขัดแย้งระหว่างองค์กรของรัฐด้วยตนเอง ดังนั้น การเลือก แต่งตั้ง แนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งดังกล่าวเหล่านั้น ยังคงเป็นประเด็นปัญหาที่ทำทลายวุฒิสภาใหม่พอสมควร

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งต่างๆ โดยให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการธิการขึ้นคณะหนึ่ง (ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้เป็นคณะกรรมการสามัญ) เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้นๆ รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น แล้วรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณา

จะเห็นว่า คณะกรรมการธิการประเภทนี้ใช้คำว่า “คณะกรรมการธิการสามัญ” ซึ่งต่างจากคณะกรรมการธิการสามัญประจำวุฒิสภาโดยสิ้นเชิง โดยคณะกรรมการธิการสามัญนี้จะเกิดขึ้นก็เฉพาะมีกรณีที่จะต้องดำเนินการตามมาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญเป็นกรณีๆ ไป โดยเมื่อทำหน้าที่เสร็จเรียบร้อยแล้วก็จะสิ้นสภาพไป แต่คณะกรรมการธิการสามัญประจำวุฒิสภาซึ่งมี 16 คณะ จะปฏิบัติภารกิจตามเรื่องที่ได้รับมอบหมายจากวุฒิสภาอยู่ตลอดเวลา และจะคงสถานภาพอยู่จนกว่าอายุของวุฒิสภาจะสิ้นสุดลง สำหรับเหตุที่เรียกว่า คณะกรรมการธิการสามัญนั้นก็เพื่อไว้รับกับบทบัญญัติในมาตราหลักของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ว่าด้วยคณะกรรมการในมาตรา 189 ซึ่งบัญญัติถึงเรื่องคณะกรรมการธิการสามัญ และคณะกรรมการวิสามัญไว้ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้คณะกรรมการธิการสามัญ ตามมาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญที่จะตั้งขึ้นนั้นตั้งจากบุคคลที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น ประกอบกับจะได้รับเอกสิทธิ์ตามมาตรา 157 และมาตรา 158 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ด้วย ทั้งนี้ เพื่อคณะกรรมการจะได้ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งสำคัญ รวมถึงการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็นได้อย่างละเอียดรอบคอบ และมีประสิทธิภาพก่อนที่วุฒิสภาจะตัดสินใจต่อไป จึงกล่าวได้ว่า คณะกรรมการธิการประเภทนี้ของวุฒิสภานับเป็นคณะกรรมการที่มีความสำคัญยิ่งยวด (ไพฑูริย์ วราหะไพฑูริย์, 2541 : 115) และมีเฉพาะในวุฒิสภาเท่านั้น

เมื่อพิจารณาถึงบทบาท อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธิการสามัญชุดนี้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาแล้ว สามารถแบ่งอำนาจหน้าที่หลักของคณะกรรมการ ได้ 3 ประการ คือ

1. ตรวจสอบประวัติ

2. ตรวจสอบความประพฤติ

3. รวบรวมข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานอันจำเป็น

สำหรับตำแหน่งต่าง ๆ ที่วุฒิสภาจะต้องเลือก แต่งตั้ง แนะนำ หรือให้ความเห็นชอบตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรใหม่และเป็นองค์กรอิสระนั้น มีทั้งหมด 8 องค์กร คือ

1. คณะกรรมการการเลือกตั้ง
2. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
3. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
4. คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
5. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
6. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
7. กรรมการตุลาการศาลปกครอง
8. กรรมการตุลาการศาลยุติธรรม

องค์กรทั้ง 8 องค์กรข้างต้นนั้น ถ้าแบ่งแยกออกตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา สามารถแยกออกได้ 3 ประเภท คือ

1. พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา
 - 1.1 ประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง
 - 1.2 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
 - 1.3 ประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
 - 1.4 ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
 - 1.5 ประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
 - 1.6 ประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

2. วุฒิสภาเป็นผู้พิจารณาเลือก

- 2.1 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม
- 2.2 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง

3. วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ

3.1 ผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

3.2 ประธานศาลปกครองสูงสุด

3.3 เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

การดำเนินการของวุฒิสภาในการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง แนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง

เมื่อมีกรณีที่วุฒิสภาจะต้องพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบ ให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามกฎหมายบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวนไม่เกิน 11 คน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็นสำหรับตำแหน่งนั้นๆ เป็นกรณีๆ ไป

การแต่งตั้งกรรมการ

การตั้งกรรมการสามัญ ให้ตั้งจากสมาชิกที่คณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาเสนอชื่อมีจำนวน 3 คน จำนวนนอกจากนั้นให้ที่ประชุมวุฒิสภาเลือกจากรายชื่อที่คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาเสนอจากกรรมการคณะนั้นๆ คณะละหนึ่งคน

จำนวนกรรมการ

คณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้นๆ มีจำนวนคณะละไม่เกิน 11 คน

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งใดตามกฎหมายบัญญัติของรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการอาจเรียกเอกสารหรือพยานหลักฐานอันจำเป็นจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นได้ตามที่เห็นสมควร โดยให้คณะกรรมการมีหนังสือเชิญบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตามกฎหมายบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาให้ข้อเท็จจริง หรือชี้แจงเกี่ยวกับประวัติและความประพฤติที่ประสงค์จะทราบ หากปรากฏว่ามีข้อมูลหรือข้อเท็จจริงอันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตามกฎหมายบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และข้อมูลหรือข้อเท็จจริงนั้นยังไม่เป็นที่ยุติ ให้บุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตามกฎหมายบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีสิทธิชี้แจงและแถลงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเพื่อความเป็นธรรม เมื่อคณะกรรมการดำเนินการตามหน้าที่เสร็จแล้วให้เสนอรายงานต่อประธานวุฒิสภา รายงานของคณะกรรมการดังกล่าวนั้นให้จัดทำเป็นรายงานลับและให้ระบุข้อมูลหรือข้อเท็จจริง พยานหลักฐานอันจำเป็นพร้อมรายละเอียดเป็นรายบุคคล

การประชุมคณะกรรมการ

การประชุมคณะกรรมการ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จึงจะเป็นองค์ประชุม การประชุมให้กระทำการลับ โดยผู้ที่เข้าฟังการประชุมได้ต้องเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประชุมและได้รับอนุญาตจากประธานคณะกรรมการการประชุมของวุฒิสภา

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายงานของคณะกรรมการธิการแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน และให้เลขาธิการวุฒิสภาจัดส่งเฉพาะระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้สมาชิกโดยไม่ต้องจัดส่งรายงานลับของคณะกรรมการดังกล่าวไปด้วย

ในการประชุมวุฒิสภา ให้คณะกรรมการธิการนำเสนอรายงานของคณะกรรมการต่อที่ประชุมวุฒิสภาโดยให้เลขาธิการวุฒิสภาแจกจ่ายสำเนารายงานลับของคณะกรรมการให้แก่สมาชิกเพื่อประกอบการพิจารณาในที่ประชุมวุฒิสภา สำเนารายงานลับดังกล่าว สมาชิกจะนำออกนอกห้องประชุมมิได้

ก่อนนำเสนอรายงานของคณะกรรมการต่อที่ประชุมวุฒิสภา ให้คณะกรรมการธิการร้องขอต่อที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อให้มีการดำเนินการประชุมลับ

ในกรณีที่มิได้มีการประชุมลับ ให้ประธานวุฒิสภาสั่งงดการถ่ายทอดการประชุมทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ถ้ามี และให้เลขาธิการวุฒิสภาส่งรายงานลับ ให้คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุมและพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับเพื่อพิจารณาก่อนว่าจะสมควรเปิดเผยหรือไม่ และถ้าคณะกรรมการตรวจรายงานการประชุมและพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับเห็นว่าไม่สมควรเปิดเผย ให้เลขาธิการวุฒิสภาแยกรายงานลับดังกล่าวออกจากรายงานการประชุมวุฒิสภาและเก็บรักษาไว้ โดยจะเปิดเผยมิได้

การทำลายเอกสารลับ

เมื่อที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาเสร็จแล้วให้สมาชิกส่งคืนสำเนารายงานลับของคณะกรรมการต่อเลขาธิการวุฒิสภาในที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อนำไปทำลายตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 ต่อไป โดยให้ประธานคณะกรรมการหรือผู้ที่ประธานคณะกรรมการมอบหมายเป็นผู้กำกับในการทำลายนั้น (เพิ่มเติมจากสมไพบูลย์จันทร์, 2543)

เพื่อความชัดเจนในการทำงานของคณะกรรมการธิการสามัญตรวจสอบประวัติวุฒิสภา จะได้นำเสนอองค์การที่วุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 ที่ถือว่าเป็นชุดที่มาจากการแต่งตั้งชุดสุดท้ายที่ได้ดำเนินการไว้ โดยที่บุคคลหรือคณะบุคคลที่ได้รับเลือกจากวุฒิสภาชุดดังกล่าวเหล่านั้นสามารถอยู่ในวาระได้เพียงกึ่งหนึ่งของวาระที่กำหนดไว้สำหรับตำแหน่งดังกล่าว และมีให้นับบทบัญญัติที่ให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้เพียงวาระเดียวมาใช้บังคับ (ยกเว้นเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) และจะได้กล่าวถึงเฉพาะกระบวนการของคณะกรรมการธิการสามัญตรวจสอบประวัติเท่านั้น ตามลำดับดังนี้

คณะกรรมการการเลือกตั้ง

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสี่คน ซึ่ง พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมือง และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ โดยมีขั้นตอนการได้มาซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 138 คือ

1. มาจากการสรรหา
2. วุฒิสภาเลือกจากรายชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งที่ผ่านการสรรหา
- วุฒิสภาเลือกจากรายชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งที่ผ่านการสรรหา

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 138 (4) กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุม วุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง จำนวนทั้งสิ้น 10 คน จากคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเสนอ จำนวน 5 คน และจากที่ประชุมใหญ่ ศาลฎีกาพิจารณาเสนอ จำนวน 5 คน โดยวุฒิสภาพิจารณาเลือกเหลือ 5 คน

โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ได้กำหนด ให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติ ของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานอันจำเป็น แล้วรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณา

ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับข้อบังคับการประชุม วุฒิสภาดังกล่าว ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1 (สมัยวิสามัญ) วันศุกร์ที่ 24 ตุลาคม 2540 ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของ ผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 11 คน และในการทำงานของ คณะกรรมการนั้น ทางคณะกรรมการได้พิจารณากำหนดแนวทางในการดำเนินงาน ดังนี้

1. ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อเพื่อให้ ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 10 คน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 136 วรรคหนึ่ง มาตรา 137 และมาตรา 139

2. ตรวจสอบประวัติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ ทั้ง 10 คน ดังกล่าวจาก
 - 2.1 จากเอกสารประวัติย่อพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อ
 - 2.2 จากการตรวจสอบข้อมูล ข้อเท็จจริง

3. ตรวจสอบความประพฤติ ที่ประชุมคณะกรรมการได้พิจารณามอบหมายให้กรรมการ ตรวจสอบความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการการเลือกตั้ง ตามที่เห็นสมควร

4. ผลการพิจารณาของคณะกรรมการฯ คณะกรรมการฯ ได้เสนอรายงานพร้อมได้ตั้งข้อสังเกตเพื่อประกอบการพิจารณาของวุฒิสภา และเห็นควรให้มีการประชุมวุฒิสภาเป็นการลับ

และในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1 (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ 7 พฤศจิกายน 2540 ที่ประชุมได้มีมติเลือกกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 5 คน คือ

1. นายธีรศักดิ์ วรรณสุต
2. นายวิสุทธิ์ โพธิแท่น
3. นายสวัสดิ์ โชติพานิช
4. นายยุวรัตน์ กมลเวชช
5. นายโคทม อารียา

ต่อมา นายวิสุทธิ์ โพธิแท่น กรรมการการเลือกตั้งได้ขอลาออกจากการเป็นกรรมการการเลือกตั้ง ตั้งแต่วันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2543 อันเป็นผลทำให้พ้นจากตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 141 (2) และตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 143 วรรคสอง ได้บัญญัติให้มีการเลือกกรรมการการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 45 วัน นับแต่วันที่มีการพ้นจากตำแหน่ง และให้ผู้ที่ได้รับเลือกอยู่ในตำแหน่งเพียงวาระเท่าที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน ส่วนขั้นตอนการได้มาซึ่งกรรมการการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 143 วรรคสองนั้น ได้ระบุให้นำมาตรา 138 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งตามมาตรา 138 (4) ได้กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง จากคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างพิจารณาเสนอ จำนวน 1 คน และจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเสนอ จำนวน 1 คน โดยวุฒิสภาพิจารณาเลือกเหลือ 1 คน เท่านั้น

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 14 (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ 3 มีนาคม 2543 ที่ประชุมได้ลงมติตั้งกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 11 คน และในการทำงานของคณะกรรมการนั้น คณะกรรมการฯ ได้พิจารณากำหนดแนวทางในการดำเนินงาน ดังนี้

1. ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง จำนวน 2 คน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 136 วรรคหนึ่ง มาตรา 137 และมาตรา 139

2. ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ ทั้ง 2 คนดังกล่าวจาก

2.1 จากเอกสารประวัติย่อพร้อมความยินยอมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ

2.2 ตรวจสอบประวัติและความประพฤติจากข้อมูล ข้อเท็จจริง โดยสอบถามไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ศูนย์รักษาความปลอดภัย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานทะเบียนกลาง กรมบังคับคดี สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

2.3 คณะกรรมาธิการ ได้มีหนังสือขอความอนุเคราะห์ในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ไปยังกรมประชาสัมพันธ์ วิทยุกระจายเสียงรัฐสภา และสื่อมวลชนทุกประเภท เพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบและแสดงความคิดเห็นโดยส่งข้อมูลข้อเท็จจริงมายังคณะกรรมาธิการ

2.4 เชิญประธานคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างและประธานศาลฎีกาหรือผู้แทนมาร่วมประชุม เพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและสอบถามประเด็นปัญหาต่างๆ ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมาธิการ

2.5 เชิญผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง มาร่วมเพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและสอบถามประเด็นปัญหาต่างๆ ที่คณะกรรมาธิการ ต้องการจะรับทราบ ทั้งนี้เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับประกอบการพิจารณาในรายละเอียดของคณะกรรมาธิการ

3. ผลการพิจารณาของคณะกรรมาธิการสามัญ คณะกรรมาธิการได้เสนอรายงานพร้อมได้ตั้งข้อสังเกตเพื่อประกอบการพิจารณาของวุฒิสภา

และในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 16 (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ 17 มีนาคม 2543 ที่ประชุมได้มีมติเลือก นายจิระ บุญพจนสุนทร เป็นกรรมการการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 255 ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่ง และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีกสิบสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากบุคคลดังต่อไปนี้

1. ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีการลงคะแนนลับ จำนวน 5 คน

2. ตุลาการในศาลปกครอง ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีการลงคะแนนลับ จำนวน 2 คน

3. ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกตามมาตรา 257 จำนวน 5 คน

4. ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกตามมาตรา 257 จำนวน 3 คน

และตามบทเฉพาะกาล มาตรา 320 วรรคสาม ได้บัญญัติไว้ดังนี้

ในระหว่างที่ยังไม่มีศาลปกครองสูงสุดมิให้นำมาตรา 255 (2) มาใช้บังคับ และให้ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่งและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีกสิบสองคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากบุคคลตามมาตรา 255 (1) (3) และ (4)

ขั้นตอนการได้มาซึ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มาจาก 2 ทาง ดังนี้คือ

1. มาจากการเลือกและการสรรหา
 2. ที่ประชุมวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ
- ที่ประชุมวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ**

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 257 (2) กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวนทั้งสิ้น 8 คน จากที่คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเสนอ จำนวน 13 คน และให้ความเห็นชอบผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา จำนวน 5 คน ซึ่งได้รับเลือกในที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา

โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น แล้วรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณา

ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาดังกล่าว ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1 (สมัยวิสามัญ) วันศุกร์ที่ 24 ตุลาคม 2540 ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 11 คน โดยคณะกรรมการได้พิจารณากำหนดกรอบการดำเนินงาน ดังนี้

1. ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 106 มาตรา 109 มาตรา 256 และมาตรา 258

2. ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ ดังนี้

- 2.1 จากเอกสารประวัติย่อพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อ

- 2.2 ตรวจสอบประวัติและความประพฤติจากข้อมูลข้อเท็จจริง โดยสอบถามไปยังหน่วยงานต่างๆ เช่น สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม กรมบังคับคดี สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และสำนักงานทะเบียนราษฎร และได้เชิญผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ จำนวน 16 คน ที่ได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยได้มาพบเพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและสอบถามประเด็นปัญหาต่างๆ ที่คณะกรรมการฯ ยังมีความต้องการที่จะรับทราบ นอกจากนี้ ที่ประชุมคณะกรรมการฯ ได้พิจารณามอบหมายให้กรรมการทุกท่านได้ตรวจสอบความประพฤติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อตามที่เห็นสมควร

3. ผลการพิจารณาของคณะกรรมการฯ คณะกรรมการฯ ได้เสนอรายงานพร้อมได้ตั้งข้อสังเกต เพื่อประกอบการพิจารณาของวุฒิสภา โดยเห็นควรให้มีการประชุมวุฒิสภาเป็นการลับ

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1 (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ 24 พฤศจิกายน 2540 ที่ประชุมได้ลงมติดังนี้

1. ผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ซึ่งได้รับเลือก จำนวน 5 คน เพื่อเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คือ ศาสตราจารย์อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ ศาสตราจารย์อุกฤษ มงคลนาวิน พลโท จุล อติเรก นายสุจินดา ยงสุนทร และนายประเสริฐ นาสกุล

2. ผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ซึ่งได้รับเลือก จำนวน 3 คน เพื่อเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คือ นายเชาว์ สายเชื้อ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ และศาสตราจารย์ชัยอนันต์ สมุทวณิช

3. ให้ความเห็นชอบผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาตามที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเสนอเพื่อเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 4 คน คือ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ นายมงคล สระฐาน และนายอรุณ หวังอ้อมกลาง

และไม่ให้ความเห็นชอบผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาตามที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเสนอเพื่อเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 1 คน

เนื่องจากได้เกิดประเด็นปัญหาการตีความ โดยเฉพาะคุณสมบัติ คำว่า “ศาสตราจารย์” ตามมาตรา 256 (3) ขึ้นในระหว่างนั้น และประธานรัฐสภาได้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการสรรหาและคัดเลือก นายอุกฤษ มงคลนาวิน เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 255 โดยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ขอให้วุฒิสภาส่งความเห็นของวุฒิสภาในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาเลือก นายอุกฤษ มงคลนาวิน เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ไปยังคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 5 (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ 16 มกราคม 2541 ที่ประชุมได้มีมติมอบหมายให้คณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติ พิจารณาจัดทำความเห็นของวุฒิสภาในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาเลือก นายอุกฤษ มงคลนาวิน เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะคุณสมบัติคำว่า “ศาสตราจารย์” ตามความในมาตรา 256 (3) ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะกรรมการได้ดำเนินงานตามแนวทางกับครั้งแรก แล้วจึงได้เสนอรายงาน เพื่อประกอบการพิจารณาของวุฒิสภา

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 6 (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ 23 มกราคม 2541 ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบและให้ถือรายงานดังกล่าว เป็นความคิดเห็นของวุฒิสภาเสนอไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อประกอบการพิจารณา

โดยเหตุที่มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 257 วางลงจำนวน 1 ตำแหน่ง ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้วินิจฉัยว่า การสรรหาและการเลือก ศาสตราจารย์พิเศษอุกฤษ มงคลนาวิน ให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในครั้งที่ผ่านมานั้นไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับศาสตราจารย์พิเศษอุกฤษ มงคลนาวิน ได้มีหนังสือกราบเรียนประธานวุฒิสภาโดยแจ้งว่าไม่ประสงค์ที่จะรับตำแหน่ง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีกต่อไป อันทำให้ต้องมีการสรรหาและเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมให้ครบจำนวน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 261 วรรคสอง (3) โดยคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะต้องเสนอชื่อผู้สมควรเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์เป็นจำนวนสองเท่าต่อประธานวุฒิสภาแล้วให้วุฒิสภาเลือกให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มิเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวใหม่ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 257

และหลังจากที่คณะกรรมการสรรหาได้ดำเนินการสรรหาบุคคลผู้ที่สมควรเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์แทนตำแหน่งที่ว่างเป็นจำนวนสองเท่าและได้เสนอต่อประธานวุฒิสภา ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 11 (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ 6 มีนาคม 2541 ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติซึ่งคณะกรรมการ ได้ดำเนินงานตามแนวทางเช่นเดียวกับคณะกรรมการชุดแรก แล้วจึงได้เสนอรายงาน เพื่อประกอบการพิจารณาของวุฒิสภา

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 14 (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันศุกร์ที่ 20 มีนาคม 2541 ที่ประชุมได้ลงมติเลือกผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ จำนวน 1 คน เพื่อเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คือ ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์

ในวันที่ 23 ธันวาคม 2542 นายเชาว์ สายเชื้อ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ (ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ตามมาตรา 255 (4) ของรัฐธรรมนูญ) มีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์ อันเป็นผลทำให้ต้องพ้นจากตำแหน่งตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 260 (2) และตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการและวิธีการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งแทนตามมาตรา 261 (3) โดยให้นำมาตรา 257 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 257 (2) กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นสองเท่าของผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่ง จากบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาดำเนินการคัดเลือก

โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น แล้วรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณา

ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาดังกล่าว ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 5 (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ 24 ธันวาคม 2542 ที่ประชุมได้มีมติให้ตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 11 คน โดยคณะกรรมการได้กำหนดแนวทางในการดำเนินงาน ดังนี้

1. ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์แทนตำแหน่งที่ว่าง จำนวน 2 คน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 106 มาตรา 109 มาตรา 256 และมาตรา 258

2. ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ

2.1 จากเอกสารประวัติย่อพร้อมความยินยอมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ

2.2 ตรวจสอบประวัติและความประพฤติจากข้อมูล ข้อเท็จจริง โดยสอบถามไปยังหน่วยงานที่เคยสังกัด และหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ศูนย์รักษาความปลอดภัย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักทะเบียนกลาง กรมบังคับคดี สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. และประชาชนโดยทั่วไป

2.3 ได้เชิญผู้ทรงคุณวุฒิทั้ง 2 คน ที่ได้รับการพิจารณาสรรหาและเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์แทนตำแหน่งที่ว่าง จากคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแทนตำแหน่งที่ว่าง โดยให้มาพบเพื่อสนทนา แลกเปลี่ยนความคิดเห็น และสอบถามประเด็นปัญหาต่างๆ ที่คณะกรรมการพิจารณา ต้องการจะรับทราบ

2.4 คณะกรรมการฯ ได้มีหนังสือขอความอนุเคราะห์ในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ไปยังสื่อมวลชนทุกประเภท เพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนโดยทั่วไปได้รับทราบและแสดงความคิดเห็น เพื่อส่งข้อมูลข้อเท็จจริง มายังคณะกรรมการ

2.5 คณะกรรมการฯ ได้พิจารณามอบหมายให้กรรมการทุกท่านได้ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์แทนตำแหน่งที่ว่าง ตามที่เห็นสมควร

3. ผลการพิจารณาของคณะกรรมการฯ คณะกรรมการฯ ได้เสนอจัดทำรายงาน เพื่อประกอบการพิจารณาของวุฒิสภา และเห็นควรให้มีการประชุมวุฒิสภาเป็นการลับ

และในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 8 (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ 21 มกราคม 2543 ที่ประชุมได้ลงมติเลือก นายสุจิต บุญบงการ เพื่อเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิสาขา รัฐศาสตร์ แทนตำแหน่งที่ว่าง

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 297 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกแปดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 256 โดยมีขั้นตอนการได้มาซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 297 คือ

1. มาจากการสรรหา

2. วุฒิสภาเลือกจากรายชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่ผ่านการสรรหา

วุฒิสภาเลือกจากรายชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่ผ่านการสรรหา

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 297 วรรคสามให้นำมาตรา 257 ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์การสรรหาและการเลือกกรรมการตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งตามมาตรา 257 (2) กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวนทั้งสิ้น 9 คน จากรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พิจารณาเสนอ จำนวน 18 คน

โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น แล้วรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณา

ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาดังกล่าว ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 3 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ 24 กรกฎาคม 2541 ที่ประชุมได้ลงมติตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน 11 คน โดยคณะกรรมการ ได้พิจารณากำหนดแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้

1. ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน 18 คน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 106 มาตรา 109 มาตรา 256 มาตรา 257 วรรคสอง และมาตรา 258

2. ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ ดังนี้

2.1 ตรวจสอบจากเอกสารประวัติย่อพร้อมความยินยอมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ

2.2 ตรวจสอบประวัติและความประพฤติจากข้อมูลข้อเท็จจริง

โดยสอบถามไปยังหน่วยงานที่เคยสังกัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งหน่วยงานต่างๆ เช่น กรมบังคับคดี สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ กรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย สภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานข่าวกรองแห่งชาติ สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และได้เชิญผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทั้ง 18 คน ที่ได้รับการพิจารณาสรรหาจากคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยให้มาพบเพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและสอบถามประเด็นปัญหาต่างๆ ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ

2.3 เชิญอดีตกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มาร่วมประชุมกับคณะกรรมการ

2.4 เชิญบุคคลมาให้ข้อมูล ข้อเท็จจริงและข้อคิดเห็น

2.5 เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น โดยส่งข้อมูล ข้อเท็จจริงมายัง คณะกรรมการ

2.6 ส่งแบบประเมินบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไปยังหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ คณะกรรมการ ได้พิจารณามอบหมายให้กรรมการทุกท่านได้ตรวจสอบ ประวัติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามที่ เห็นสมควร

3. ผลการพิจารณาของคณะกรรมการ คณะกรรมการ ได้จัดทำเสนอรายงาน เพื่อ ประกอบการพิจารณาของวุฒิสภา และเห็นควรให้มีการประชุมวุฒิสภาเป็นการลับ

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 17 (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ 26 มีนาคม 2542 ที่ประชุม ได้ลงมติเลือกผู้สมควรเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน 9 คน คือ

- | | |
|------------------------------------|------------------------------------|
| 1. พันโท กมล ประจวบเหมาะะ | 2. นายเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม |
| 3. นายณัฐ ศรีวิหก | 4. นายประสิทธิ์ ดำรงชัย |
| 5. คุณหญิงปรีดา เกษมสันต์ ณ อยุธยา | 6. นางฤดี จิवालักษณ์ |
| 7. นายวิรัตน์ วัฒนศิริธรรม | 8. พลโท สวัสดิ์ ออรุ่งโรจน์ |
| 9. นายโอภาส อุดินห์ | |

ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 334 (3) กำหนด ให้ดำเนินการจัดตั้งศาลปกครองตามมาตรา 276 ให้แล้วเสร็จภายในสองปี นับแต่วันประกาศใช้ รัฐธรรมนูญประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม 2542 และบทเฉพาะกาลมาตรา 98 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว บัญญัติว่า ให้คณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทำหน้าที่คัดเลือก ตุลาการในศาล ปกครองสูงสุดจำนวนไม่เกิน 23 คน แล้วนำเสนอต่อนายกรัฐมนตรีและให้นายกรัฐมนตรี นำรายชื่อ ดังกล่าวเสนอขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภา ดังนั้น ขั้นตอนการได้มาซึ่งตุลาการในศาลปกครอง สูงสุด จึงมีดังนี้

1. การคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุด
2. การให้ความเห็นชอบตุลาการในศาลปกครองสูงสุดของวุฒิสภา

การให้ความเห็นชอบตุลาการในศาลปกครองสูงสุดของวุฒิสภา

การให้ความเห็นชอบบุคคลเพื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดของวุฒิสภา ตามความในมาตรา 277 ของรัฐธรรมนูญนั้น วุฒิสภาจะต้องตั้งคณะกรรมการสามัญคณะหนึ่ง ตาม มาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการ เสนอชื่อ รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็นแล้วรายงานต่อวุฒิสภา ดังนั้น ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 17 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ 15 ตุลาคม 2542 ที่ประชุม ได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญ จำนวน 11 คน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติ ของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด โดยคณะกรรมการ ได้พิจารณากำหนดแนวทางการดำเนินงานไว้ดังนี้

1. ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามขอบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อตามบทบัญญัติของ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 13 และมาตรา 14

2. ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ ดังนี้

2.1 พิจารณาตรวจสอบข้อมูลจากแบบรายการประวัติของผู้ได้รับการเสนอแต่งตั้ง จากคณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

2.2 พิจารณาตรวจสอบประวัติและความประพฤติจากข้อมูลเท็จจริง โดยสอบถาม ไปยังหน่วยงานที่เคยสังกัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งหน่วยงานต่างๆ เช่น กรมบังคับคดี สำนักงานตำรวจแห่งชาติกระทรวงมหาดไทย สมาคมความมั่นคงแห่งชาติ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ ศูนย์รักษาความปลอดภัย สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

2.3 ดำเนินการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อมวลชนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดง ความคิดเห็นโดยส่งข้อมูล ข้อเท็จจริงมายังคณะกรรมการ รวมทั้งเชิญบุคคลที่ได้รับการร้องเรียน มาร่วมประชุม เพื่อให้ข้อมูลและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพิ่มเติม

2.4 เชิญประธานคณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุด บุคคลที่ เกี่ยวข้องมาร่วมประชุม เพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและสอบถามประเด็นปัญหาต่างๆ

2.5 เชิญผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ที่ถูก ร้องเรียน จำนวน 6 คน มาร่วมประชุม เพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น สอบถามถึงประเด็น ปัญหาต่างๆ เพิ่มเติม

3. ผลการดำเนินการของคณะกรรมการสามัญ คณะกรรมการได้จัดทำรายงาน เพื่อประกอบ เป็นข้อมูลการพิจารณาของวุฒิสภา และเห็นควรให้มีการประชุมวุฒิสภาเป็นการลับ

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 11 (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ 8 กุมภาพันธ์ 2543 ที่ประชุมได้มีมติให้ความเห็นชอบ จำนวน 17 คน คือ

1. นายกระมล ทองธรรมชาติ
2. นายเจริญ หัตถกรรม
3. นายเฉลิมชัย วลีนนท์
4. นายดำรง วัฒนพงษ์

- | | |
|----------------------------|------------------------------|
| 5. นายธงชัย ลำดับวงศ์ | 6. นายธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์ |
| 7. พลเอก นิยม ศันสนาคม | 8. นายปรีชา พานิชวงศ์ |
| 9. นายผัน จันทรปาน | 10. นายพีระพล เชาว์ศิริ |
| 11. นายไพศาล กุมาลย์วิสัย | 12. นายโกศล พลกุล |
| 13. นายสวัสดิ์ วัฒนายากร | 14. นายหัสวุฒิ วิจิตวิริยกุล |
| 15. นายอักษราทร จุฬารัตน์ | 16. นายอัศวินวิทย์ สุมาวงศ์ |
| 17. นายอำพล สิงห์ไกรรินทร์ | |

และไม่ให้ความเห็นชอบ จำนวน 6 คน

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 196 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ประกอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 6 (1) (4) และมาตรา 54 วรรคหนึ่ง (2) ได้กำหนดขั้นตอนการได้มาซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อให้วุฒิสภาเลือกผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อจากการสรรหา ดังนี้

1. มาจากการสรรหา

2. วุฒิสภาเลือกจากรายชื่อผู้สมควรเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่ผ่านการสรรหา
- วุฒิสภาเลือกจากรายชื่อผู้สมควรเป็นผู้ตรวจสอบแผ่นดินของรัฐสภาที่ผ่านการสรรหา

ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 6 (4) และ (5) ได้บัญญัติว่า (4) ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภา เพื่อมีมติเลือกผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อ จำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีการลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้คะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของวุฒิสภาตามลำดับ เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ในกรณีที่มิได้มีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันในลำดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินสามคน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก (5) ในกรณีที่ไม่มีผู้ใดได้รับเลือกตาม (4) ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบ และให้ดำเนินการตาม (1) (2) และ (3) ใหม่ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับแจ้ง ทั้งนี้ให้นำบทบัญญัติใน (4) มาใช้บังคับโดยอนุโลม

โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น แล้วรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณา

ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาดังกล่าว ที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 7 (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ 14 มกราคม 2543 ได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จำนวน 11 คน โดยคณะกรรมการฯ ได้พิจารณากำหนดแนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการไว้ ดังนี้

1. ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 11 และมาตรา 12

2. ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ โดยตรวจสอบ ดังนี้

2.1 จากเอกสารประวัติย่อพร้อมความยินยอมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ

2.2 ตรวจสอบประวัติและความประพฤติจากข้อมูล ข้อเท็จจริง โดยสอบถามไปยังหน่วยงานที่เคยสังกัด ประธานวุฒิสภา ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ศูนย์รักษาความปลอดภัยแห่งชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักทะเบียนกลาง กรมบังคับคดี สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการการเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภา และประชาชนโดยทั่วไป

2.3 เชิญผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อ ทั้ง 6 คน ที่ได้รับการพิจารณาสรรหาและเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จากคณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาโดยให้มาพบสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและสอบถามประเด็นปัญหาต่างๆ ที่คณะกรรมการต้องการจะรับทราบ ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับประกอบการพิจารณาในรายละเอียดของคณะกรรมการ

2.4 คณะกรรมการฯ ได้มีหนังสือขอความอนุเคราะห์ในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ไปยังกรมประชาสัมพันธ์ วิทยุกระจายเสียงรัฐสภา และสื่อมวลชนทุกประเภท เพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบและแสดงความคิดเห็นเพื่อส่งข้อมูล ข้อเท็จจริงมายังคณะกรรมการ

2.5 นอกจากนี้ ที่ประชุมคณะกรรมการฯ ได้พิจารณามอบหมายให้กรรมการฯ ทุกท่านได้ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อตามที่เห็นสมควร

3. ผลการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิการ คณะกรรมการ ได้จัดทำรายงานเพื่อประกอบการพิจารณาของวุฒิสภา โดยเห็นควรให้มีการประชุมวุฒิสภาเป็นการลับ

และในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 12 (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ 18 กุมภาพันธ์ 2543 ที่ประชุมได้ลงมติเลือก นายพิเชต สุนทรพิพิธ เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 302 วรรคสองบัญญัติว่า การแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและวุฒิสภา และโดยที่ประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ครั้งที่ 48/2542 วันที่ 14 ธันวาคม 2542 ได้มีมติเป็นเอกฉันท์ให้ความเห็นชอบตามที่ประธานกรรมการเสนอ ให้แต่งตั้ง นายกล้าณรงค์ จันทิก ให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 112 (1)

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการสิทธิการสามัญขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานอันจำเป็น แล้วรายงานต่อวุฒิสภา เพื่อประกอบการพิจารณา

ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ดังกล่าวในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 5 (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ 24 ธันวาคม 2542 ที่ประชุมได้ลงมติตั้งคณะกรรมการสิทธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน 11 คน โดยคณะกรรมการได้พิจารณากำหนดแนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการ ดังนี้

1. พิจารณาตรวจสอบข้อมูลจากแบบรายการประวัติของผู้ได้รับการเสนอแต่งตั้ง จากคณะกรรมการ ป.ป.ช.

2. พิจารณาตรวจสอบประวัติและความประพฤติจากข้อมูลข้อเท็จจริง โดยสอบถามไปยังหน่วยงานที่เคยสังกัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งหน่วยงานต่างๆ เช่น กรมบังคับคดี สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย สภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ ศูนย์รักษาความปลอดภัย สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

3. ดำเนินการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อมวลชนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นโดยส่งข้อมูล ข้อเท็จจริงมายังคณะกรรมการธิการ

4. เชิญประธานกรรมการ ป.ป.ช. มาร่วมประชุม เพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และสอบถามประเด็นปัญหาต่างๆ ทั้งนี้ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการธิการ

5. เชิญผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มาร่วมประชุมเพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น สอบถามประวัติและปัญหาต่างๆ เพิ่มเติม

6. ผลการดำเนินการของคณะกรรมการ ธิการ ได้จัดทำรายงานเพื่อประกอบการพิจารณาของวุฒิสภา โดยเห็นควรให้มีการประชุมวุฒิสภาเป็นการลับ

และในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 9 (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ 28 มกราคม 2543 ก็ประชุมได้มีมติให้ความเห็นชอบแต่งตั้ง นายกล้าณรงค์ จันทิก เป็นเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 312 วรรคสอง ได้บัญญัติไว้ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์แต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงิน การคลัง และด้านอื่น และประกอบกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 8 ได้กำหนดขั้นตอนการได้มาซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้ดังนี้

1. มาจากการสรรหา

2. วุฒิสภาเลือกจากรายชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในแต่ละประเภทที่ผ่านการสรรหา

วุฒิสภาเลือกจากรายชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในแต่ละประเภทที่ผ่านการสรรหา

ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน มาตรา 8 (2) กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อในแต่ละประเภทๆ ละ 2 คน รวม 5 ประเภท ให้ดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวนทั้งสิ้น 10 คน จากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาเสนอประเภทละ 4 คน รวม 5 ประเภท จำนวน 20 คน

โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานอันจำเป็น แล้วรายงานต่อวุฒิสภา เพื่อประกอบการพิจารณา

ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กับประกอบกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาดังกล่าว ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 5 (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ 24 ธันวาคม 2542 ที่ประชุมได้ลงมติตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน 11 คน โดยคณะกรรมการ ได้พิจารณากำหนดแนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการ ดังนี้

1. ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ ทั้ง 20 คน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน มาตรา 6 มาตรา 7 และมาตรา 9

2. ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ โดยตรวจสอบ ดังนี้

2.1 จากเอกสารประวัติย่อพร้อมความยินยอมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ

2.2 ตรวจสอบประวัติและความประพฤติจากข้อมูล ข้อเท็จจริง โดยสอบถามไปยังหน่วยงานที่เคยสังกัด และหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานข่าวกรองแห่งชาติ สภาความมั่นคงแห่งชาติ ศูนย์รักษาความปลอดภัย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมทะเบียนการค้า กรมบังคับคดี สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สมาชิกวุฒิสภา และประชาชนโดยทั่วไป

2.3 ได้เชิญผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละประเภท ทั้ง 5 ประเภท จำนวน 20 คน ที่ได้รับการพิจารณาสรรหาและการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จากคณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้มาพบเพื่อสนทนา แลกเปลี่ยนความคิดเห็น และสอบถามประเด็นปัญหาต่างๆ ที่คณะกรรมการ ยังมีความต้องการที่จะรับทราบ ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในรายละเอียดของคณะกรรมการ

2.4 เปิดโอกาสให้ประชาชนโดยทั่วไป ได้แสดงความคิดเห็นโดยส่งข้อมูล ข้อเท็จจริง มายังคณะกรรมการ

2.5 นอกจากนี้ ที่ประชุมคณะกรรมการ ได้พิจารณามอบหมายให้กรรมการทุกท่านได้ตรวจสอบประวัติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ ตามที่เห็นสมควร

2.6 ผลการพิจารณาของคณะกรรมการ คณะกรรมการ ได้จัดทำรายงานเพื่อประกอบการพิจารณาของวุฒิสภา โดยเห็นควรให้มีการประชุมวุฒิสภาเป็นการลับ

และในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 8 (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ 21 มกราคม 2543 ที่ประชุมได้ลงมติเลือกผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละประเภทเพื่อเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประเภทละ 2 คน ดังนี้

ประเภทที่ (1) ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 หรือเทียบเท่า ซึ่งมีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน คือ นายปัญญา สติฐิต

(หมายเหตุ : ในประเภทที่ (1) มีผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพียง 1 คน ต้องดำเนินการสรรหาเพิ่มเติมเพื่อให้วุฒิสภาลงมติเลือกใหม่อีกครั้งหนึ่ง)

ประเภทที่ (2) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการบัญชี การสอบบัญชี หรือการตรวจสอบภายใน คือ นางจรรวรณ์ เมณฑกา และพลโท ฉัตรชัย อุเทนสุด

ประเภทที่ (3) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านเศรษฐศาสตร์ การเงินการคลัง หรือการบริหารธุรกิจ คือ นางจิระพรรณ นิรัติศัย และคุณหญิงนงเยาว์ ชัยเสรี

ประเภทที่ (4) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านวิศวกรรมศาสตร์ นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือศาสตร์สาขาอื่นที่เป็นประโยชน์แก่งานการตรวจเงินแผ่นดิน คือ นายชัยเชต สุนทรพิพิธ และนายปรัชญา สุตะบุตร

ประเภทที่ (5) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับ ประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการผู้จัดการ หรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่นของ ธุรกิจ ซึ่งเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยโดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี คือ นางศุลีมาศ สุทธิสัมพัทธ์ และนายปัญญา ตันติยวงศ์

ด้วยในคราวประชุมวุฒิสภาครั้งดังกล่าว ที่ประชุมได้ลงมติเลือกกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 6 โดยเฉพาะในประเภทที่ (2) (3) (4) และ (5) ได้ครบประเภทละ 2 คน ยกเว้นแต่ในประเภทที่ (1) มีผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพียง 1 คน เท่านั้น ดังนั้น คณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ดำเนินการพิจารณาสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 6 (1) เพิ่มเติม โดยจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิในประเภทที่ (1) จำนวน 2 คน เพื่อเสนอให้วุฒิสภาลงมติเลือกใหม่อีกครั้งหนึ่ง

โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น แล้วรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณา

ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ดังกล่าว ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 12 (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ 18 กุมภาพันธ์ 2543 ที่ประชุมได้มีมติให้คณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อในประเภทที่ (1) ให้ดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดินชุดเดิม

ดำเนินการตรวจสอบจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาเสนอตามมาตรา 6 (1) เพิ่มเติม จำนวน 2 คน ให้เหลือ จำนวน 1 คน โดยที่คณะกรรมการได้พิจารณากำหนดแนวทางในการดำเนินงานไว้เช่นเดียวกันกับแนวทางแรกซึ่งหลังจากดำเนินการตามกระบวนการตามที่ได้วางไว้แล้ว คณะกรรมการได้จัดทำรายงานพร้อมได้ตั้งข้อสังเกตเพื่อประกอบการพิจารณาของวุฒิสภา โดยเห็นควรให้มีการประชุมวุฒิสภาเป็นการลับ

และในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 15 (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ 10 มีนาคม 2543 ที่ประชุมได้พิจารณาลงมติแล้ว ปรากฏว่าไม่มีผู้ใดได้รับเลือกเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในประเภทที่ (1)

ดังนั้น คณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงได้ดำเนินการพิจารณาสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 6 (1) เพิ่มเติม โดยจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิในประเภทที่ (1) จำนวน 2 คน เพื่อเสนอให้วุฒิสภาลงมติเลือกใหม่อีกครั้งหนึ่ง

โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น แล้วรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณา

เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาดังกล่าว ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 16 (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ 17 มีนาคม 2543 ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อในประเภทที่ (1) ให้ดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาเสนอ จำนวน 2 คน เพื่อให้ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาเลือกให้เหลือจำนวน 1 คน โดยคณะกรรมการได้พิจารณากำหนดแนวทางในการดำเนินงานไว้เช่นเดียวกันกับคณะกรรมการชุดแรก ซึ่งหลังจากได้ดำเนินการตามกระบวนการที่ได้วางไว้แล้ว คณะกรรมการได้จัดทำรายงานพร้อมได้ตั้งข้อสังเกตเพื่อประกอบการพิจารณาของวุฒิสภา โดยเห็นควรให้มีการประชุมวุฒิสภาเป็นการลับ

และในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 17 (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ 21 มีนาคม 2543 ที่ประชุมได้ลงมติเลือก นางรวิพร คูหิรัญ เป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในประเภทที่ (1)

**บทบาทของคณะกรรมการสามัญตรวจสอบประวัติที่จะต้องเปลี่ยนแปลง
ไปในปัจจุบันและอนาคต : ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ**

นับว่าเป็นอีกมิติหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ที่ได้กำหนดให้บุคคลและคณะบุคคลที่จะเข้าสู่องค์กรต่าง ๆ จะต้องผ่านกระบวนการสรรหาและตรวจสอบ เพื่อความโปร่งใสและ

ชอบธรรม โดยได้มอบอำนาจเหล่านั้นไว้ให้แก่องค์กรที่เป็นกลาง มีอิสระ และชอบธรรมอย่างวุฒิสภา และยังได้ให้อำนาจวุฒิสภาในการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติ รวมทั้งรวบรวมพยานหลักฐานอันจำเป็น เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาของวุฒิสภาในการที่จะเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้ได้คนที่ดี มีความรู้ความสามารถ (ทรงคุณวุฒิ) มีอิสระและเป็นกลาง ได้เข้าไปทำหน้าที่ในองค์กรที่สำคัญๆ ต่างๆ เหล่านั้น

คณะกรรมการการสามัญตรวจสอบประวัติ ได้เริ่มปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบบุคคลและคณะบุคคลที่จะเข้าสู่องค์กรต่างๆ ประมาณกลางปี 2540 หลังจากรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ จนถึงวันที่ 21 มีนาคม 2543 ซึ่งเป็นวันสิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่งของวุฒิสภาชุดที่มาจากกาแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญ ปี 2534 แก้ไขเพิ่มเติมปี 2539 ซึ่งถือเป็นชุดที่มาจากกาแต่งตั้งชุดสุดท้ายรวม 6 คณะ และ 1 คน ตามรายละเอียดที่ได้กล่าวไว้แล้วนั้น ซึ่งในการดำเนินการเพื่อตรวจสอบแต่ละครั้ง ปรากฏว่าได้สะท้อนให้เห็นถึงประเด็นปัญหาและข้อขัดข้องหลายประการในหลายองค์กร ซึ่งประเด็นปัญหาเหล่านี้มีความสำคัญมากต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการในปัจจุบันและอนาคต ดังนั้น เพื่อเข้าใจในสภาพปัญหาและจะได้หาแนวทางในการแก้ไขปัญหาคือผู้เขียนจึงได้รวบรวมและสรุปข้อมูล ประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไข จากข้อมูลเอกสารหลักฐานต่างๆ เช่น จากหนังสือของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา โครงการพัฒนาความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหัวข้อ “การให้ความเห็นชอบ การให้คำแนะนำเพื่อแต่งตั้งบุคคล การแต่งตั้งบุคคลและองค์กรที่ตั้งขึ้นใหม่” จากรายงานของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาวิเคราะห์อำนาจวุฒิสภาในการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2541 จากเอกสารของคณะกรรมการการสามัญ คณะต่างๆ ในการตรวจสอบองค์กรแต่ละองค์กร จากประสบการณ์และแนวความคิดของผู้เขียนเอง รวมทั้งได้สอบถามเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งอาจจะไม่ครอบคลุมประเด็นปัญหาทั้งหมดทุกประเด็น แต่เพื่อหาแนวทางในการดำเนินการของคณะกรรมการในอนาคต เพื่อความชัดเจนในบทบาทของคณะกรรมการสามัญ ที่จะเปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบันและอนาคต จึงขอเสนอวิธีทางที่จะเปลี่ยนแปลงไปของคณะกรรมการการสามัญ รวมถึงข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ โดยแบ่งออกเป็น 2 แนวทาง คือ

1. วิธีทาง ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะทางกฎหมาย
2. วิธีทาง ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะทางข้อเท็จจริง

1. วิธีทาง ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะทางกฎหมาย

เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาในการเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบ จะต้องอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาอยู่ตลอดและอย่างเคร่งครัด แต่ในบางครั้ง ในการดำเนินการได้เกิดประเด็นปัญหขึ้นเนื่องเพราะบทบัญญัติของกฎหมายไม่ค่อยชัดเจน ทำให้กระทั่ง

ต้องหาทางออกเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ดำเนินการต่อไปได้ หรือแม้กระทั่งต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนั้น บทบัญญัติของกฎหมายจึงมีส่วนสำคัญประการแรกต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการสามัญฯ ในขั้นนี้จะได้แบ่งการพิจารณาออกเป็น 2 ส่วน คือ

1.1 กระบวนการตรวจสอบตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1) วุฒิสภามีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากการเลือกของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา และที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 255 (1) และ (2) ได้หรือไม่ เนื่องจากการกำหนดให้มีการตรวจสอบประวัติฯ ตามมาตรา 261 ซึ่งเป็นกรณีการแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญ และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแทนกรณีพ้นจากตำแหน่ง ทั้งกรณีที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระพร้อมกันทั้งหมด และกรณีที่พ้นจากตำแหน่งเป็นรายบุคคล ทำให้พิจารณาเห็นว่า วุฒิสภามีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบประวัติฯ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคนไม่ว่าจะมีที่มาตามมาตรา 255 (1) (2) (3) และ (4) ซึ่งในครั้งแรกวุฒิสภาไม่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบประวัติฯ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตาม (1) แต่อย่างใด

แต่ประเด็นปัญหา คือ ในมาตรา 135 เมื่อต้องการตรวจสอบประวัติฯ เฉพาะกรณีมาตรา 255 (3) และ (4) ก็บัญญัติไว้อย่างชัดเจนให้ตรวจสอบประวัติฯ ตามมาตรา 257 แต่กรณีมาตรา 261 มาตรา 135 นั้นเอง กลับไม่ระบุให้ชัดเจนไปว่า ให้ตรวจสอบประวัติฯ เฉพาะกรณีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 255 (3) และ (4) หรือระบุให้ตรวจสอบประวัติฯ เฉพาะกรณีมาตรา 261 (3) เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าว เห็นว่ามีข้อพิจารณาตามมาตรา 135 ใช้ ถ้อยคำว่า “ในการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบ” เมื่อวุฒิสภามีหน้าที่ถวายคำแนะนำในการแต่งตั้งบุคคลเพื่อทำหน้าที่ในองค์กรต่าง ๆ นั้น ก็น่าจะสามารมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการการสามัญตรวจสอบประวัติฯ เพื่อประกอบการพิจารณาในการถวายคำแนะนำได้เช่นเดียวกันกับการแต่งตั้งคณะกรรมการการสามัญตรวจสอบประวัติฯ เพื่อประกอบการพิจารณาเลือก และประกอบกับความเห็นของคณะวิจัยที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการวิสามัญศึกษาวิเคราะห์อำนาจวุฒิสภา ในการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามคำวินิจฉัยที่ 1/2541 คณะวิจัยมีความเห็นว่า วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลฎีกา(ที่ได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา) และตุลาการศาลปกครองสูงสุด (ที่ได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด) เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับการถวายคำแนะนำ ในกรณีของผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ และผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ และในฐานะที่วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ถวายคำแนะนำดังกล่าว วุฒิสภาย่อมมีอำนาจหน้าที่ที่จะพิจารณา และมีมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบที่จะถวายคำแนะนำได้

แต่ทั้งนี้ ก็มีข้อควรพิจารณาว่า ตามมาตรา 135 วุฒิสภาไม่มีอำนาจโดยตรงจัดแจ้งในการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของผู้พิพากษาศาลฎีกา และตุลาการในศาลปกครองสูงสุดฯ ซึ่งได้รับเลือกตามมาตรา 255 (1) และ (2) ดังนั้น เมื่อมาตรา 135 บัญญัติให้มีการตรวจสอบประวัติฯ กรณี

มาตรา 261 ได้ จึงเห็นว่า วุฒิสภามีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการมาทำการตรวจสอบประวัติฯ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 255 (1) (2) (3) และ (4) ได้ทุกคน

นอกจากนี้ยังมีข้อพิจารณาและข้อเสนอแนะว่า วุฒิสภาจะอาศัยอำนาจตามมาตรา 189 เพื่อตั้งคณะกรรมการทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติฯ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรณีมาตรา 255 (1) และ (2) ได้หรือไม่ เพราะวุฒิสภาสสามารถตั้งคณะกรรมการ ตามมาตรา 189 เพื่อกระทำกิจการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภาได้ และมาตรา 255 บัญญัติให้วุฒิสภาเสนอคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญ และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจถือได้ว่าการพิจารณาสอบสวนเพื่อตรวจสอบประวัติและความประพฤติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่จะตรวจสอบได้

2) กรณีที่คณะกรรมการคณะต่างๆ พ้นจากตำแหน่งเป็นรายบุคคล บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดระยะเวลาไว้ค่อนข้างน้อยในการที่จะต้องดำเนินการให้มีการกรรมการในคณะนั้นๆ เพราะกระบวนการนั้นต้องรวมถึงขั้นตอนการดำเนินงานของคณะกรรมการสรรหา การตรวจสอบประวัติ และขั้นตอนการเลือกโดยวุฒิสภา กรณีตัวอย่างเช่น กรณีตามมาตรา 257 การสรรหาและการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยมาตรา 257 (1) กำหนดให้คณะกรรมการสรรหาดำเนินการไว้ “ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่มีเหตุให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว” ซึ่งระยะเวลานี้ไม่รวมถึงขั้นตอนการตรวจสอบประวัติ และขั้นตอนการเลือกโดยวุฒิสภา แต่มาตรา 261 (3) ซึ่งบัญญัติให้นำมาตรา 257 มาใช้บังคับโดยอนุโลม กำหนดระยะเวลา “ให้ดำเนินการเลือกให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง” รวมถึงการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 12 เป็นต้น ซึ่งหมายรวมถึงขั้นตอนการดำเนินงานของคณะกรรมการสรรหาการตรวจสอบประวัติ และขั้นตอนการเลือกโดยวุฒิสภา กรณีเช่นนี้ มีปัญหาว่า วุฒิสภาจะสามารถดำเนินการได้ทันหรือไม่ และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในฐานะหน่วยธุรการจะเตรียมความพร้อมในเรื่องนี้ได้อย่างไร เนื่องจากในข้อเท็จจริง การดำเนินการในแต่ละขั้นตอน ทั้งขั้นตอนการสรรหา ขั้นตอนการตรวจสอบประวัติ และขั้นตอนการเลือกโดยวุฒิสภาล้วนต้องใช้ระยะเวลาในแนวทางแก้ไข คณะกรรมการมาธิการสามัญตรวจสอบประวัติฯ และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา จึงต้องเตรียมความพร้อมโดยวางแผนกำหนดการทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบในแต่ละเรื่องเหล่านี้ไว้

3) อำนาจในการตรวจสอบของคณะกรรมการ ตามมาตรา 135 ไม่ได้มีมากกว่าคณะกรรมการตามมาตรา 189 ของรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด แต่มีข้อสังเกตคือ เรื่ององค์ประชุมของคณะกรรมการตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา กำหนดไว้ให้ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเท่านั้น ดังนั้นการตรวจสอบความประพฤติ คุณสมบัติของคณะกรรมการชุดต่างๆ นั้น จะสอบสวนได้มากน้อยแค่ไหน เพราะกรรมการแต่ละคณะจะกำหนดคุณสมบัติส่วนหนึ่งไว้ในเชิงนามธรรม เช่น กรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดคุณสมบัติไว้ว่า “...กรรมการ ป.ป.ช. ต้องเป็นผู้ซึ่งมีความ

ข้อสัจยสุจริตเป็นที่ประจักษ์...” คณะกรรมาธิการจะตรวจสอบความประพฤติได้อย่างไรในทางปฏิบัติเท่าที่ผ่านมา จึงเป็นการตรวจสอบข้อมูลในเชิงลบของแต่ละบุคคลเป็นหลัก ถึงแม้จะมีการเชิญผู้ได้รับการสรรหามาสนทนาเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เพื่อสอบถามถึงทัศนคติและความคิดเห็นในงานที่ตัวเองจะเข้าไปทำ แต่ก็ไม่สามารถที่จะรู้ถึงเรื่องที่เป็นนามธรรมได้ ข้อควรสังเกต คือ กระบวนการตรวจสอบประวัติและความประพฤติจะต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร และที่สำคัญต้องได้รับความเห็นหลากหลาย โดยเฉพาะจากประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งที่ผ่านมาไม่ได้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนโดยทั่วไปเลย หรือมีก็น้อยมาก แต่จะจำกัดเฉพาะคนที่รู้เรื่องนั้นๆ เท่านั้น เหตุผลหลัก เพราะขาดการประชาสัมพันธ์

1.2 กระบวนการตรวจสอบตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2541

1) การปฏิบัติเกี่ยวกับการแจกจ่ายสำเนารายงานลับ รายงานของคณะกรรมาธิการเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติฯ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 135 ประกอบกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ข้อ 97 และข้อ 99 ได้กำหนดแนวทางไว้ ดังนี้

1. ให้คณะกรรมาธิการจัดทำเป็นรายงานลับ
2. ให้เลขาธิการวุฒิสภาแจกจ่ายสำเนารายงานลับของคณะกรรมาธิการให้แก่สมาชิกเพื่อประกอบการพิจารณาในที่ประชุมวุฒิสภา

3. สำเนารายงานลับ สมาชิกวุฒิสภาจะนำออกนอกห้องประชุมมิได้

เนื่องจากการพิจารณาเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 135 บัญญัติว่าในการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้บุคคลดำรงตำแหน่งใด ตามมาตรา 138 มาตรา 143 มาตรา 196 มาตรา 199 ฯลฯ ให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมาธิการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติฯ แล้วรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณา เพราะองค์กรตรวจสอบอำนาจรัฐตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีขึ้นนั้นมีความสำคัญมากต่อการเมือง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่ออย่างละเอียดรอบคอบ ซึ่งข้อมูลบางประการไม่สามารถเปิดเผยต่อสาธารณชนได้ เพราะอาจส่งผลเสียหายต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง อาทิ เจ้าของประวัติที่ถูกตรวจสอบ ผู้ให้ข้อมูลคณะกรรมาธิการเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติฯ สมาชิกวุฒิสภา ฯลฯ ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการดูแลรักษาเอกสารลับดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ การกำหนดวิธีในการพิจารณารายงานลับของคณะกรรมาธิการโดยกำหนดให้แจกจ่ายสำเนารายงานลับแก่สมาชิกในที่ประชุมวุฒิสภานั้นค่อนข้างเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ รวมทั้งการควบคุมรายงานลับของคณะกรรมาธิการก็ค่อนข้างลำบาก และทำให้สมาชิกวุฒิสภามีเวลาค่อนข้างจำกัดในการพิจารณาข้อมูลของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อแต่ละบุคคลในรายละเอียด ทั้งนี้ ปัญหาในทางปฏิบัติเท่าที่ผ่านมาคือ วิธีการแจกเอกสารลับล่าช้า เพราะต้องแจกให้ตรงชื่อและเลขที่สมาชิก อีกทั้งการเก็บเอกสารลับคืนก็ไม่สามารถได้รับคืนครบตามจำนวนที่แจกออกไป ฉะนั้น เพื่อแก้ปัญหาในทางปฏิบัติจึงมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ คือ ควรจัดให้มีการลงชื่อรับ – คืนเอกสารลับในห้องประชุม

หรือก่อนเข้าห้องประชุม และควรมีการออกกระเบียบว่าด้วยการแจกจ่ายสำเนารายงานลับเพื่อให้เป็นแนวทางปฏิบัติที่จะได้ใช้เป็นแนวทางเดียวกันในทุกกรณี

2) ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ได้กำหนดให้คณะกรรมการการตามมาตรา 135 ต้องเป็นคณะกรรมการสามัญ ซึ่งอาจจะเหมาะกับผู้วุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งเท่านั้น เพราะวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งนั้นมีสมาชิกที่เป็นข้าราชการระดับสูงทุกกระทรวง ทบวง กรม การตรวจสอบประวัติ ตรวจสอบความประพฤติ และรวบรวมพยานหลักฐานข้อเท็จจริงจึงค่อนข้างที่จะสะดวก และได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี แต่ในปัจจุบันสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง จึงจำเป็นต้องมีการพิจารณาทบทวนแก้ไขข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา โดยให้เปิดกว้างกว่านี้ เพื่อให้สามารถตั้งบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิก เช่น เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรืออื่นๆ ให้เข้าเป็นกรรมการได้ จะเหมาะสมกว่าหรือไม่ ซึ่งในอนาคตถ้ามีการเสนอให้คณะกรรมการชุดต่างๆ ซึ่งเกิดขึ้นมาใหม่ ตามบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนั้นๆ เช่น คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา หรือผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ตามที่มีผู้เสนอ เป็นต้น ต้องผ่านความเห็นชอบ การเลือก หรือให้คำแนะนำโดยวุฒิสภา และถ้ามีเยอะหรือมากขึ้นเรื่อยๆ ความจำเป็นและความเหมาะสมจึงต้องนำมาพิจารณา

และเมื่อเสร็จภารกิจแล้ว คณะกรรมการชุดนี้จะมีสถานะอย่างไร หากมีกรณีที่มีการถอนตัวหรือกรณีจะต้องตั้งซ่อม จะส่งให้คณะกรรมการชุดนี้ หรือตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ขึ้นพิจารณา เพราะรูปแบบเดิมมีทั้งการส่งให้คณะกรรมการชุดเดิมและตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ขึ้นมาพิจารณา แนวทางควรจะชัดเจนกว่าแบบเดิมหรือไม่

3) จำนวนและองค์ประกอบของคณะกรรมการ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2541 กำหนดให้มีกรรมการไม่เกิน 11 คน และข้อบังคับการประชุมฯ ข้อ 93 กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการให้ตั้งจากสมาชิกที่คณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาเสนอชื่อจำนวน 3 คน จำนวนนอกจากนั้นให้ที่ประชุมวุฒิสภาเลือกจากรายชื่อสมาชิกที่คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาเสนอจากกรรมการคณะนั้นๆ คณะละหนึ่งคน

ปัจจุบัน สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง จำนวนและองค์ประกอบของคณะกรรมการยังมีความเหมาะสมอยู่หรือไม่ เพราะวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง สมาชิกมาจากหลากหลายอาชีพ แต่อาจจะขาดผู้ทรงคุณวุฒิในเรื่องเฉพาะนั้นๆ ฉะนั้น การกำหนดให้คณะกรรมการมีจำนวนมากกว่าที่เป็นอยู่น่าจะเป็นทางออกที่ดีกว่า และวิธีการได้มาซึ่งคณะกรรมการควรจะเป็นคณะกรรมการตามข้อเสนอข้อ 1.2 (2)

2. วิถีทาง ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะทางข้อเท็จจริง

ในการดำเนินการของคณะกรรมการตรวจสอบประวัติฯ ที่ผ่านมานั้น ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่คณะกรรมการจะต้องแก้ปัญหาทั้งระยะสั้นและระยะยาว เพราะ

ปัญหาในแต่ละองค์กรจะมีปัญหาเฉพาะของตนเองอยู่ ดังนั้นจึงขอแบ่งหัวข้อการพิจารณาออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้ คือ

1. คณะกรรมการธิการ

1.1 การกำหนดตัวบุคคลที่จะเข้ามาเป็นคณะกรรมการธิการ เนื่องจากคณะกรรมการคณะนี้ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาปัจจุบันจะต้องมาจากสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น แต่ก็ไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้จะได้บุคคลที่มีความชำนาญหรือเชี่ยวชาญในเรื่องนั้นๆ ในอนาคต ถึงแม้คณะกรรมการคณะนี้จะ เป็นคณะกรรมการสามัญ หรือวิสามัญก็ตาม ควรจะมีหลักเกณฑ์หรือวิธีการการเข้าสู่ตำแหน่งไว้ให้ชัดเจน เพื่อจะได้กรรมการที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องนั้นๆ โดยเฉพาะ

1.2 ความเป็นกลาง มีอิสระ ปราศจากการครอบงำจากนักการเมืองหรือพรรคการเมือง ความซื่อสัตย์สุจริต และเสียสละในการที่จะต้องตรวจสอบบุคคลทั้งหลายต่างๆ เหล่านั้น คุณสมบัติด้านต่างๆ เหล่านี้ นั้น ควรที่จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเช่นเดียวกับข้อ 1.1

2. บทบาทและอำนาจหน้าที่

2.1 การตรวจสอบประวัติ ที่ผ่านมาคณะกรรมการได้ตรวจสอบจากใบสมัคร และใบยินยอมของผู้สมัคร จากหน่วยงานที่เคยสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นหลัก ซึ่งถือว่าได้รับความร่วมมือด้วยดีแต่ยังมีประเด็นปัญหาคือการจัดส่งเอกสารมาให้คณะกรรมการยังมีความล่าช้า

เนื่องจากวุฒิสภาปัจจุบันมาจากการเลือกตั้ง ประเด็นปัญหาคือจะได้รับความร่วมมือด้วยดีจากหน่วยงานต่างๆ เหล่านี้มากน้อยเพียงใด ถ้าคณะกรรมการยังเป็นคณะกรรมการสามัญอยู่เช่นเดิม แต่ถ้าเปิดโอกาสให้แต่งตั้งบุคคลจากภายนอกได้ ก็สามารถที่จะขอข้อมูลในส่วนลึกเพื่อเป็นประโยชน์ในการตรวจสอบประวัติได้ตามข้อเสนอข้อ 1.2 (2)

2.2 การตรวจสอบความประพฤติ ที่ผ่านมาคณะกรรมการได้ตรวจสอบความประพฤติโดยได้เชิญผู้ผ่านการสรรหามาสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เชิญคณะกรรมการสรรหาร่วมประชุม และให้กรรมการแต่ละคนตรวจสอบได้ด้วย โดยหลักการที่วางไว้ในแนวทางเดิมถือว่าดี แต่คณะกรรมการควรเปิดโอกาสให้ประชาชนโดยทั่วไปได้แสดงความคิดเห็นหรือข้อสังเกต ข้อเสนอแนะมากกว่าที่ผ่านมาโดยควรดำเนินการตามข้อ 3.1, 3.2 และ 3.3

2.3 รวบรวมพยานหลักฐานอันจำเป็น ตรงนี้คือจุดสำคัญอีกจุดหนึ่งที่จะสามารถคัดเลือกได้คนดีหรือไม่ ที่ผ่านมาข้อมูลในส่วนนี้น้อยมาก เพราะเวลาของคณะกรรมการค่อนข้างน้อย และประชาชนโดยทั่วไปไม่รู้ ไม่ทราบ ดังนั้น ควรเพิ่มการประชาสัมพันธ์ให้มากขึ้น

2.4 การจัดทำรายงานเสนอต่อสภา ควรจะมีการแยกระหว่างเอกสารลับออกจากรายงานของคณะกรรมการให้ชัดเจน เพื่อจะได้ไม่เกิดประเด็นปัญหาในภายหลัง



3. อื่นๆ

3.1 การประชาสัมพันธ์ ที่ผ่านมา การประชาสัมพันธ์ของคณะกรรมการธิการในการตรวจสอบประวัติฯ น้อยมากหรือแทบจะไม่มีเลย ดังนั้น ควรมีการประชาสัมพันธ์ โดยขอความร่วมมือจากสื่อต่างๆ ให้มากขึ้น และคณะกรรมการธิการก็ต้องกำหนดการทำงานของคณะให้ชัดเจน โดยต้องมีการประชาสัมพันธ์เชิงรุก

3.2 การรับทราบข้อมูลข้อเท็จจริงและรับความคิดเห็นจากประชาชน เพราะข้อที่สำคัญที่สุดคือเสียงของประชาชน ที่ผ่านมาประชาชนยังไม่รู้ว่าตนเองสามารถแสดงความคิดเห็นหรือสามารถให้ข้อมูล ข้อเท็จจริงมายังคณะกรรมการได้ สาเหตุเพราะมาจากข้อ 3.1

3.3 แผนการทำงานของคณะกรรมการ วุฒิสภาสมาชิกวุฒิสภาสามารถรู้ได้ล่วงหน้าว่า คณะกรรมการชุดไหนจะสิ้นสุดเมื่อไหร่ ดังนั้น การกำหนดแผนงานตั้งแต่การสรรหา การตรวจสอบ การประชาสัมพันธ์ การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนสามารถทำได้ โดยให้มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบว่า คณะกรรมการชุดไหน หมดวาระเมื่อไหร่ เปิดรับสมัครเมื่อไหร่ ใครสมัครได้บ้าง คุณสมบัติเป็นเช่นใด และสามารถแสดงความคิดเห็นได้ที่ไหน รวมถึงเผยแพร่บุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ประชาชนได้รับทราบด้วย

3.4 การร้องเรียนระหว่างผู้สมัครด้วยกันเอง โดยการร้องเรียนทำนองนี้จะเกิดขึ้นในกรณีที่คณะกรรมการที่มีคุณสมบัติเฉพาะด้าน และมีผู้สมัครที่มาจากหน่วยงานเดียวกัน หรืออาจจะมีปัญหามาจากเรื่องต่างๆ การทำงานในลักษณะนี้ คณะกรรมการธิการจะต้องมีความรอบรู้ และต้องใช้วิจารณญาณพอสมควร ไม่เช่นนั้นแล้วการทำงานของคณะกรรมการก็จะต้องเสียทั้งเวลาและอาจจะทำให้ได้บุคคลที่ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ขององค์กรนั้นๆ รวมถึงอาจจะทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานขององค์กรที่คณะกรรมการคนนั้นๆ เข้าไปปฏิบัติหน้าที่ได้

บทสรุป

เนื่องจากบทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมโดยได้เพิ่มอำนาจหน้าที่ที่สำคัญขึ้นมาอีกหลายประการ หนึ่งในอำนาจหน้าที่เหล่านั้น คือการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบทั้งหลาย เพื่อเข้าไปทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการปฏิรูประบบทั้งหลาย ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาสมาชิกวุฒิสภาของตนเป็นคณะกรรมการธิการสามัญ และตั้งบุคคลที่เป็นหรือไม่ได้เป็นสมาชิกให้เป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกำหนดกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา ซึ่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะกรรมการ สภาผู้แทนราษฎร มีประเภทและขอบข่ายการทำงานเหมือนเดิม

แต่ในส่วนของวุฒิสภา รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการที่สำคัญเพิ่มขึ้นมาอีกประเภทหนึ่ง นั่นคือคณะกรรมการการตามมาตรา 135 หรือคณะกรรมการการตรวจสอบประวัติ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 135 คือจุดกำเนิดของคณะกรรมการการที่จะต้องทำหน้าที่ในการตรวจสอบบุคคลหรือคณะบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิที่จะเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบที่เกิดขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น คณะกรรมการการคณะนี้จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดในการที่จะคัดเลือกให้ได้บุคคลที่ดี มีความรู้ ความสามารถ (ทรงคุณวุฒิ) ได้เข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชน เพื่อให้การปฏิรูปการเมืองสัมฤทธิ์ผล

ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญขึ้นคณะหนึ่ง มีจำนวนไม่เกิน 11 คน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้น รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็นสำหรับตำแหน่งนั้นเป็นกรณีๆ ไป เมื่อมีกรณีที่วุฒิสภาจะต้องพิจารณาเลือก แต่งตั้งให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งใดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และจากการดำเนินการของวุฒิสภาชุดที่ผ่านมา ได้ดำเนินการตรวจสอบบุคคลและคณะบุคคลที่จะเข้าสู่องค์กรต่างๆ ทั้งหลายเหล่านั้น จำนวน 6 คณะ และ 1 คน โดยในการดำเนินการนั้นได้เกิดประเด็นปัญหาในการตรวจสอบมากพอสมควร ทั้งในแง่ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย รวมทั้งข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติ แต่ประเด็นปัญหาทั้งหลายเหล่านั้น บางอย่างก็กลืนกันไปเพราะบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ เพราะบทเฉพาะกาลของกฎหมายขององค์กรนั้นๆ หรือเพราะศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยไว้แล้ว แต่บางประเด็นยังคงดำรงอยู่เพื่อรอรับการแก้ไขจากวุฒิสภาชุดใหม่

ประเด็นปัญหาต่างๆ เหล่านั้น บางเรื่องบางประเด็นผู้เขียนได้ตั้งข้อสังเกตและข้อเสนอแนะไว้เพื่อประกอบการพิจารณาในอนาคต แต่บางเรื่องบางประเด็น วุฒิสภาและคณะกรรมการการคงต้องวางแผนการทำงานเพื่อแก้ไขประเด็นปัญหาเหล่านั้นไว้ล่วงหน้าอย่างละเอียดและรัดกุม ทั้งหลายทั้งปวงนี้คงต้องขึ้นอยู่กับวุฒิสภาชุดใหม่ ที่จะต้องกำหนดว่าจะให้คณะกรรมการการเมืองค์ประกอบมีคุณสมบัติหรือแม้แต่นโยบายการทำงานเป็นไปเช่นไร

จากการที่คณะกรรมการการตรวจสอบประวัติฯ วุฒิสภา เป็นคณะกรรมการการที่เพิ่มขึ้นมาใหม่อีกประเภทหนึ่ง และมีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่สำคัญต่อการปฏิรูประบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งจะเป็นความหวังของประชาชนอีกทางหนึ่งในการที่จะให้ผู้ใช้อำนาจรัฐ มีความรับผิดชอบต่อประชาชนและต่อประเทศชาติ ดังนั้น การทำงานของคณะกรรมการการตรวจสอบประวัติฯ จะสำเร็จลงได้ด้วยดี และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ก็ต้องอาศัยการสนับสนุนหรือความร่วมมือจากภาคประชาชน คณะกรรมการการคณะนี้ จึงจะประสบความสำเร็จในการทำหน้าที่ได้อย่างแท้จริง

U S S R ธรรมนูญ U S R

กองกรรมาธิการ. รายงานของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาวิเคราะห์อำนาจของวุฒิสภาในการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2541. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 15 ตุลาคม 2541.

_____. รายงานของคณะกรรมการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 4 พฤศจิกายน 2540.

_____. รายงานของคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 9 มีนาคม 2543.

_____. รายงานของคณะกรรมการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 19 พฤศจิกายน 2540.

_____. รายงานของคณะกรรมการสามัญทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาเลือก นายอุกฤษ มงคลนาวิน เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 20 มกราคม 2541.

_____. รายงานของคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 13 มีนาคม 2541.

_____. รายงานของคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ทรงคุณวุฒิสถาปัตยกรรมศาสตร์แทนตำแหน่งที่ว่าง. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 14 มกราคม 2543.

_____. รายงานของคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 15 มีนาคม 2542.

_____. รายงานของคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 27 มกราคม 2543.

กองกรรมาธิการ. รายงานของคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 9 กุมภาพันธ์ 2543.

_____. รายงานของคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 13 มกราคม 2543.

_____. รายงานของคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (เพิ่มเติม). สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2 มีนาคม 2543.

_____. รายงานของคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (เพิ่มเติม). สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 20 มีนาคม 2543.

_____. รายงานของคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 17 มกราคม 2543.

_____. คณะกรรมการ วุฒิสภา. กรุงเทพฯ กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, มปป., ไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์. บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญ ประจำวุฒิสภา. วิทยานิพนธ์ ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541.

ว่าที่ร้อยเอกวิชฌ์ บุญมาร์ตัน และรัตพงษ์ สอนสุภาพ. คณะกรรมการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร. รัฐสภาสาร ปีที่ 47 ฉบับที่ 10 เดือนตุลาคม, 2542.

สมไพบ มูลจันทร์. ปฏิรูปวุฒิสภา. รัฐสภาสาร ปีที่ 48 ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม, 2543.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. การให้ความเห็นชอบ การให้คำแนะนำเพื่อแต่งตั้งบุคคล การแต่งตั้งบุคคลและองค์กรที่สร้างขึ้นใหม่. โครงการพัฒนาความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, มีนาคม-พฤษภาคม 2542.



LIRT

ปฏิสัมพันธ์ของการเรียนรู้ในชุมชน และโรงเรียน*

(LEARNING INTERACTIONS BETWEEN COMMUNITY AND SCHOOL)

ดร.พจน์ เทียมศักดิ์**

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่องปฏิสัมพันธ์ของการเรียนรู้ในชุมชนและโรงเรียน ครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือเพื่อการศึกษาแบบแผนกระบวนการ และเงื่อนไขเป็นตัวกำหนดการเรียนรู้ในระบบโรงเรียน ศึกษากระบวนการเรียนรู้ในชุมชน และเพื่อศึกษาแบบแผนและเงื่อนไขของปฏิสัมพันธ์ของการเรียนรู้ในชุมชนและโรงเรียน เพื่อนำไปสู่ความเข้าใจรูปแบบของการเรียนรู้ระหว่างชุมชนและโรงเรียน ผู้วิจัยใช้วิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นวิธีการในการศึกษาในระดับจุลภาค โดยศึกษาจากความหมายที่คนในชุมชนมีต่อปรากฏการณ์ สามารถสรุปแบบแผนการเรียนรู้ในระบบโรงเรียนได้ 3 แบบแผน ดังนี้ 1. แบบแผนการเรียนรู้แบบทางเดียว หรือ การเรียนรู้ที่ครูเป็นศูนย์กลาง 2. แบบแผนการเรียนรู้แบบยึดมาตรฐานเดียวกัน หรือ การเรียนรู้แบบลักษณะเดียว 3. แบบแผนการเรียนรู้แบบแลกเปลี่ยน โดยมีกระบวนการเรียนรู้ในระบบโรงเรียน 1. แหล่งของการศึกษาและเรียนรู้ 2. สาระของการเรียนรู้ 3. กระบวนการเรียนการสอนและประเมินผลการเรียนรู้ ซึ่งมีเงื่อนไขที่ของการเกิดแบบแผนการเรียนรู้ในระบบโรงเรียน 2 ข้อ คือ 1. เงื่อนไขที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายจากส่วนกลาง 2. เงื่อนไขในการบริหารจัดการแบบราชการในโรงเรียนในเรื่องโครงสร้างการบริหาร การคัดเลือกครู การแต่งตั้งบุคลากรในโรงเรียน การโยกย้ายการแต่งตั้งผู้บริหาร การพิจารณาความดีความชอบ

* บทความนี้เป็นข้อสรุปที่ได้จากปัญญานิพนธ์ เรื่อง ปฏิสัมพันธ์ของการเรียนรู้ในชุมชนและโรงเรียน ของพจน์ เทียมศักดิ์ ซึ่งเสนอต่อมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เพื่อรับพระราชทานปริญญาการศึกษาคุณวุฒิปริญญาตรี สาขาพัฒนศึกษาศาสตร์

** เจ้าหน้าที่บริหารงานในพระองค์ สำนักงานโครงการส่วนพระองค์สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี

ส่วนการเรียนรู้ในวิถีชีวิตชุมชน มี 4 หัวข้อใหญ่ คือ 1. ความรู้และระบบความรู้ในเรื่อง การทำนา การหาอาหาร การทำจักสาน การทอผ้า การเพาะพันธุ์พืชและสมุนไพร 2. การสั่งสอน และการกระจายความรู้ ซึ่งมีการกระจายความรู้ภายในกลุ่มครอบครัวและเครือญาติ การกระจายความรู้ผ่านผู้นำ การบอกเล่าแบบปากต่อปากจากคนในหมู่บ้านเดียวกัน การรวมกลุ่มจับกลุ่มพูดคุย การอ่านเอกสารที่เขียนเป็นลายลักษณ์อักษร การถ่ายทอดจากครุฑา พิธีกรรม จารีตธรรมเนียม และการเรียนรู้ผ่านกิจกรรมต่างๆ เช่น การทัศนศึกษา การเรียนรู้ตามแนวพระราชดำริ การละเล่นพื้นบ้าน : บทเพลงหมอลำ และการรณรงค์ 3. สถาบันซึ่งทำหน้าที่ถ่ายทอดความรู้ ได้แก่ ครอบครัวซึ่งเป็นสถาบันถ่ายทอดความรู้แก่สมาชิกในครัวเรือน วัดซึ่งเป็นสถาบันถ่ายทอดความรู้แก่สมาชิกในครัวเรือน และปราชญ์ชุมชน ในฐานะเป็นผู้ถ่ายทอดความรู้เฉพาะด้าน 4. การสร้างสรรค์ ปรับปรุงความรู้และระบบความรู้

จากงานวิจัยพบว่าแบบแผนของปฏิสัมพันธ์ของการเรียนรู้ในชุมชนและโรงเรียน มี 2 แบบด้วยกัน คือ

1. การเรียนรู้แบบเท่าเทียมกันจากปฏิสัมพันธ์ในแนวนอน ซึ่งความด้อยที่ด้อยอาศัย และแบบผ่อนปรนเข้าหากันของชาวบ้านและโรงเรียนทั้งนี้ยังพบว่ามีปฏิสัมพันธ์ในแบบผสมผสานด้วย ทั้งนี้โดยตั้งอยู่บนความสัมพันธ์กันดีภายในชุมชน และแบบรวมใจเป็นหนึ่งเดียว ด้วยความเอื้ออาทร โดยที่ทุกฝ่ายจะมีความเท่าเทียมและเสมอภาค (Equity) ไม่ว่าจะเป็นเรื่องใด เช่น ในเรื่อง การแสดงความคิดเห็น การตัดสินใจและโรงเรียนยังฟังเสียงชาวบ้านในชุมชน การที่เกิดปฏิสัมพันธ์ในแบบเท่าเทียมกันจึงทำให้กลุ่มต่างๆทำงานได้ด้วยความเป็นอิสระจนทำให้มีพลวัตในกลุ่ม โดยการให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วม โดยใช้การระดมความคิด การเรียนรู้จึงเป็นการเรียนรู้ที่เท่าเทียมกัน

2. การเรียนรู้แบบไม่เท่าเทียมกันจากปฏิสัมพันธ์ในแบบแนวตั้ง ปฏิสัมพันธ์เกิดขึ้นจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งและพูดข้างเดียว ทั้งยังไม่ฟังความคิดเห็นจากใครๆ มักจะตามเองตัดสินใจเอง ถ้าไม่เช่นนั้นก็อาจถูกฝ่ายที่มีอำนาจเหนือกว่าเข้าครอบงำความคิด นอกจากนี้ยังถูกบังคับร่วม โดยการถูกผลักดัน จะด้วยเหตุใดๆ ก็ตาม จะทำให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดคิดว่าตนเองไม่มีสิทธิ์หรือเอกสิทธิ์ที่จะเข้าร่วมในงานนั้นๆ นอกจากนี้ยังเป็นกลอุบายและเงื่อนไขในการให้เข้าร่วม ของผู้มีอำนาจเหนือกว่า การเรียนรู้ที่เกิดขึ้นจึงไม่เท่าเทียมกันอย่างเห็นได้ชัด

AN ABSTRACT

The main objective of this research was to examine the nature and condition of interactions of learning process between community and the school. The study was designed to achieve theoretical generalization that would lead to a grounded

theory by means of qualitative research. In order to gain understanding of the phenomena, the researcher had done a number of indepth interviews with key informants including school administrators, community leaders, teachers, school board members and parents of whom were selected by means of theoretical sampling.

The study found that there were three leaning patterns in the school including one way learning one way learning or teacher center learning, standardization learning or uniformity learning, transactional learning.

There three learning patterns were conditioned by the centralization of educational bureaucratization of school administration and mangement.

There were four aspects of learning process in the community : 1) the system of knowledge in various dimensions of community life including rice growing, gathering, busketing, weaving, seedling, and herbal medicine ; 2) the accumulation and diffusion of knowledge through families and kins, community leaders, verbal communications, group interactions, written materials and other community activities ; 3) the institutions transferring knowledge including the family, the temple, and local wisdom : and 4) the creation and modification of knowledge.

บทนำ

เนื่องจากการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียนซึ่งมีกระบวนการเรียนรู้ที่แยกส่วนจากกระบวนการเรียนรู้ในชุมชน การปรับเปลี่ยนให้กระบวนการเรียนรู้ในโรงเรียนกับชุมชนได้มามีปฏิสัมพันธ์กันในทิศทางที่จะก่อให้เกิดประโยชน์กับชุมชน จึงจำเป็นต้องอาศัยองค์ความรู้ ที่จะช่วยให้เข้าใจถึงกระบวนการเรียนรู้ ที่ถูกสร้างขึ้นในระบบโรงเรียน กระบวนการเรียนรู้ที่ดำรงอยู่ในชุมชนและปฏิสัมพันธ์ของการเรียนรู้ในโรงเรียนกับชุมชน ความรู้ดังกล่าวนี้จะมีประโยชน์ต่อการปรับทิศทางการเรียนรู้ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของชุมชน เพื่อให้การเรียนรู้ในโรงเรียนตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริงและเพื่อเป็นการแสวงหาทางออกในการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์และโลกทัศน์ของระบบการศึกษาและพัฒนากระบวนการเรียนรู้รวมทั้งการถ่ายทอดความรู้ของคนในชุมชน มีปัญหาการวิจัย คือ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนและชุมชนเป็นอย่างไร ปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวมีผลต่อกระบวนการเรียนรู้ของโรงเรียนและชุมชนอย่างไร

ซึ่งในส่วนที่หนึ่ง การเรียนรู้ในระบบโรงเรียน ผู้วิจัยได้นำเสนอแนวคิดซึ่งอธิบายแนวทางการพัฒนาของรัฐที่ใช้ระบบการศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาและการพยายามทำประเทศให้ทันสมัยแบบตะวันตกมีการใช้ระบบราชการเป็นแกนกลางในการชี้นำและกำหนดแนวทางการจัดการศึกษา ทำให้ระบบโรงเรียนอยู่ภายใต้ระบบราชการที่มีการสั่งการในแนวตั้งจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ในการจัดหลักสูตรการเรียนการสอนได้เน้นวิธีคิดและวิธีการดำเนินชีวิตแบบสังคมสมัยใหม่ ซึ่งทำให้เกิดการแปลกแยกจากวิถีชีวิตชาดความยึดหยุ่นไม่เหมาะสมกับพื้นที่และไม่ตั้งอยู่บนความต้องการของชุมชน และพื้นฐานของภูมิปัญญาพื้นบ้าน

ส่วนที่สอง การเรียนรู้ในวิถีชีวิตชุมชน ผู้วิจัยได้นำเสนอการเรียนรู้ในวิถีชีวิตของชุมชนว่าเป็นระบบความรู้ที่เกี่ยวข้องกับประสบการณ์ในแต่ละวัยและสัมพันธ์กับสถาบันต่างๆ ในหมู่บ้าน เช่น ครอบครัว วัด ปราชญ์ชุมชน โดยมีการฝึกปฏิบัติจากประสบการณ์ในชีวิต จากการทำมาหากิน การรักษาพยาบาล การบวชเรียน การร่วมพิธีกรรมต่างๆ รวมทั้งกิจกรรมที่ดำรงอยู่ในชุมชน ซึ่งเป็นการเรียนรู้ที่มีอยู่ตลอดเวลาถึงแม้ว่าจะไม่เข้าศึกษาในโรงเรียน ก็สามารถเรียนรู้ได้ทุกหนทุกแห่งตลอดชีวิต

ส่วนที่สาม ปฏิสัมพันธ์ของการเรียนรู้ในชุมชนและโรงเรียน ซึ่งผู้วิจัยได้นำเสนอแนวคิดเพื่อใช้ศึกษาปฏิสัมพันธ์ของการเรียนรู้ในชุมชนและโรงเรียน โดยอาศัยแนวคิดในเรื่องการมีส่วนร่วม ซึ่งจะสามารถอธิบายแบบแผนและกระบวนการเรียนรู้ที่เกิดขึ้นจากปฏิสัมพันธ์ที่โรงเรียนและชุมชนมีต่อกัน โดยผ่านการทำกิจกรรมต่างๆ ร่วมกัน กล่าวในเชิงทฤษฎีระบบการเรียนรู้ในโรงเรียนควรจะสอดคล้องสัมพันธ์กันกับสภาพของชุมชน มีการเปิดโอกาสให้สถาบันและบุคคลในชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดกระบวนการเรียนรู้ โดยอยู่บนพื้นฐานความสัมพันธ์แบบแนวนอน ให้การศึกษาเป็นการเรียนรู้ตลอดชีวิต เป็นกระบวนการที่ทุกคนจะเรียนรู้จากสภาพการณ์และเงื่อนไขรอบๆ ตัว ตลอดจนแสวงหาทางออกจากการเผชิญปัญหาเป็นการเรียนรู้จากการทำงานและสามารถเรียนรู้ได้อย่างอิสระจากที่ต่างๆ โดยไม่จำกัดวัย จำกัดเวลาและสถานที่ เป็นวิถีชีวิตและสามารถเรียนรู้ได้ตามต้องการตรงกับสิ่งที่สนใจ สามารถเรียนรู้ด้วยตนเองจากครอบครัว จากวัด จากปราชญ์ ชุมชน ดังนั้นถ้าชุมชนและโรงเรียนมีปฏิสัมพันธ์ก็จะสามารถส่งเสริมให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต งานวิจัยนี้จะได้อาศัยแนวคิดในเรื่องการมีส่วนร่วม ซึ่งจะสามารถอธิบายแบบแผนและเงื่อนไขของการเรียนรู้ของชุมชนและโรงเรียน ซึ่งเป็นกระบวนการทางสังคมที่ทำให้เกิดการเรียนรู้ ความรู้ของทั้ง 2 แหล่ง คือทั้งในระบบโรงเรียนและในวิถีชีวิตชุมชน อาจมีโอกาสมาร่วมเรียนรู้ระหว่างกันได้ ถ้าได้มีการนำการเรียนรู้จากทั้ง 2 แหล่งมาถ่ายทอดและเรียนรู้ซึ่งกันและกันโดยลักษณะของการมีส่วนร่วม การเรียนรู้สามารถเกิดจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันซึ่งเมื่อมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันแล้ว ความรู้

ทั้ง 2 แหล่งที่ต่างคนต่างมีอยู่ก็จะมี การแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน การแลกเปลี่ยนความรู้ซึ่งกันและกันในที่นี้ก็คือกระบวนการเรียนรู้ (Learning process) กระบวนการดังกล่าวจะเกิดจากการมีปฏิสัมพันธ์กัน (Interaction) เป็นการเรียนรู้จากกระทำร่วมกัน (Learning through action) ของชุมชนและโรงเรียน ฉะนั้นผู้วิจัยจึงมีข้อสมมุติ (Assumption) ว่าถ้าชุมชนและโรงเรียน มีปฏิสัมพันธ์ทางสังคม (Social relation) คือการที่คนในชุมชนมีส่วนร่วมกัน (Cooperation) ในการร่วมคิดร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินกิจกรรม ก็จะสามารถทำให้เกิดการเรียนรู้ (Learning) ได้ เพราะสิ่งที่เกิดขึ้นทั้งหมดเป็นกระบวนการทางสังคม (Social process) ของสมาชิกในชุมชน (Stakeholders) ที่ทำให้เกิดการเรียนรู้จากปฏิสัมพันธ์ทางสังคมโดยผ่านการกระทำ (Interaction learning through action) เพราะเป็นการเรียนรู้ที่เกิดจากการปฏิบัติจริง (Learning by doing) เพื่อให้เห็นรูปแบบและเงื่อนไขการเรียนรู้อันเป็นการกระทำร่วมกันระหว่างโรงเรียนและชุมชน ผู้วิจัยจึงจะใช้แนวคิดว่ามีส่วนร่วมเป็นแนวทาง

สรุปผลการวิจัย

แบบแผนของการเรียนรู้ในระบบโรงเรียน พบว่าสามารถแบ่งได้ 3 แบบ คือ 1. แบบแผนการเรียนรู้แบบทางเดียว (One way learning) หรือ การเรียนรู้ที่ครูเป็นศูนย์กลาง (Teacher center learning) 2. แบบแผนการเรียนรู้แบบยึดมาตรฐานเดียวกัน (Standardization learning) หรือการเรียนรู้แบบลักษณะเดียว (Uniformity learning) 3. แบบแผนการเรียนรู้แบบแลกเปลี่ยน (Transactional learning)

การศึกษาวิจัยเรื่อง ปฏิสัมพันธ์ของการเรียนรู้ในชุมชนและโรงเรียน ทำให้เกิด แบบแผนของปฏิสัมพันธ์ของการเรียนรู้ในชุมชนและโรงเรียน ที่เป็นการเรียนรู้แบบเท่าเทียมกันจากปฏิสัมพันธ์ในแนวนอน ซึ่งเกิดจากผู้บริหารและครูมีความสัมพันธ์อันดีกับชุมชน ผู้บริหารและครูผลักดันให้คนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียน ทั้งครูยังแสดงท่าทีเป็นมิตรต่อชาวบ้านที่เข้ามามีส่วนร่วม โดยที่โรงเรียนและชุมชนมักจะประชุมหารือร่วมกันอย่างสม่ำเสมอ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นก็ยังคงมีบางเรื่องที่เกิดการเรียนรู้แบบไม่เท่าเทียมกันขึ้นจากปฏิสัมพันธ์ในแนวตั้งของการบริหารจัดการ นอกจากนี้ยังมีเงื่อนไขของการเกิดแบบแผนปฏิสัมพันธ์ของการเรียนรู้ในชุมชน และโรงเรียน ได้แก่ เงื่อนไขในเรื่องสภาพความห่างไกลทุรกันดาร เงื่อนไขในเรื่องวัฒนธรรมเดิม เดียวกัน และเงื่อนไขในเรื่องความเข้มแข็งของชุมชน

นอกจากนี้ผู้วิจัยได้ค้นพบนอกเหนือจากกรอบแนวคิดในการวิจัย คือ การเรียนรู้ในระบบโรงเรียนส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นในแบบทางเดียว เป็นการเรียนรู้ที่ครูเป็นศูนย์กลาง

และยึดมาตรฐานเดียวกันที่มีการเรียนรู้แบบลักษณะเดียว แต่บางครั้งการจัดการเรียนการสอนครูได้พยายามสอนจากของจริง หรือในสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริง ให้ผู้เรียนได้รับประสบการณ์ตรงส่งผลให้ผู้เรียนมีความตั้งใจเรียน นอกจากนี้ยังเป็นการนำทรัพยากรในห้องถิ่นมาใช้ในการจัดการเรียนการสอน ทั้งประเภททรัพยากรบุคคลและแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้เกิดการเรียนรู้ที่มีการแลกเปลี่ยนระหว่างครู ผู้เรียนและชุมชน การเรียนรู้แบบแลกเปลี่ยนแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะใหญ่ๆ ได้แก่ การเรียนรู้แบบนอกห้องเรียนและการเรียนรู้แบบมิตรสัมพันธ์ การเรียนรู้ที่เกิดขึ้นเป็นกระบวนการที่ได้มีการได้ดูจากของจริงได้พูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์ การได้สัมผัสของจริง จึงทำให้สามารถเรียนรู้ได้ดี ครูในพื้นที่โรงเรียนจะมีเอกลักษณ์เฉพาะตัวที่จะต้องเข้าถึงชุมชน วิธีการสอนก็จะแตกต่างไปจากครูในโรงเรียนสังกัดอื่นๆ การแสดงความสนิทสนมเหนียวแน่นคุ้นเคยกัน ครูจะทำอะไร ชาวบ้านจะร่วมทำด้วย เป็นการแสดงถึงความสัมพันธ์ในหมู่บ้านที่มีลักษณะใกล้ชิดผูกพันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเพราะโดยรากฐานแล้วชาวบ้านนาสวนที่มีสายสัมพันธ์ในท้องถิ่นและภูมิภาคอีสาน ดังนั้นวิถีชีวิตของหมู่บ้านนาสวนจึงมีความรู้สึกร่วมกันและจริงใจต่อกันเหมือนเป็นสมาชิกในครอบครัวเดียวกัน ครูจึงมีความรู้สึกร่วมกันและจริงใจต่อกัน นำเด็กไปเรียนนอกห้องเรียนทำให้เกิดแบบแผน การเรียนรู้แบบแลกเปลี่ยน ซึ่งเป็นการเรียนรู้จากชีวิตจริงและเป็นการเรียนรู้แบบ มิตรสัมพันธ์

ข้อสรุปเชิงทฤษฎีของการเรียนรู้ในระบบโรงเรียน มีดังนี้

1. แบบแผนการเรียนรู้แบบทางเดียวหรือการเรียนรู้ที่ครูเป็นศูนย์กลาง เป็นแบบแผนการเรียนรู้ที่ปรากฏอยู่ในห้องเรียน ลักษณะสำคัญของการเรียนรู้แบบทางเดียว คือ ครูจะเป็นผู้ให้ความรู้ นักเรียนจะเป็นผู้รับความรู้ โดยครูจะใช้หนังสือที่ได้รับมาจากส่วนกลางเป็นหลักในการสอน การสอนในวิชาต่างๆ ส่วนใหญ่ซึ่งได้แก่วิชาคณิตศาสตร์ วิชาสังคมศึกษา วิชาภาษาไทย วิชาภาษาอังกฤษ วิชาสร้างเสริมลักษณะนิสัยและวิชาศีลธรรม มีลักษณะของการเรียนรู้แบบทางเดียว เนื่องจากนโยบายของรัฐที่มุ่งใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือเพื่อเตรียมตัวเด็กให้ทำงานในสังคมสมัยใหม่ หรือสังคมอุตสาหกรรม ทำให้ลักษณะของวิชาที่สอนในโรงเรียน ไม่มีความเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของเด็ก ทำให้ครูกลายเป็นศูนย์กลางของการเรียนรู้ในวิชาการต่างๆ ที่สอนในห้องเรียนจึงทำให้เกิดลักษณะการเรียนรู้แบบทางเดียว

2. ลักษณะการจัดโครงสร้างการศึกษาในระบบทางโรงเรียนที่มีลักษณะแบบราชการที่มีการสั่งการและควบคุมการปฏิบัติงานจากส่วนบนลงสู่ผู้ปฏิบัติงานส่วนล่างอย่างเคร่งครัด ทำให้ครูมีลักษณะของการทำงานตามคำสั่ง ขาดอำนาจอิสระ จึงมุ่งสอนหนังสือตามหลักสูตรและ

ปฏิบัติตามคำสั่งที่ได้รับมอบหมาย ขาดความคิดริเริ่มที่จะปรับปรุงการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน จึงทำให้เกิดการเรียนรู้แบบทางเดียว กระบวนการเรียนรู้จึงเป็นแบบยึดมาตรฐานเดียวกัน หรือการเรียนรู้แบบลักษณะเดียว เป็นแบบแผนการเรียนรู้ที่เกิดขึ้นในการเรียนการสอนในห้องเรียน ลักษณะสำคัญของการเรียนรู้แบบนี้คือ ครูจะสอนตามหลักสูตรและคู่มือในการสอนที่กำหนดมาจากส่วนกลางอย่างเคร่งครัด ไม่มีการปรับเปลี่ยนสาระของวิชาเรียนให้สอดคล้องกับท้องถิ่นและลักษณะเฉพาะของเด็ก

3. นโยบายต่างๆ ที่รัฐได้รวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางก่อให้เกิดการเรียนการสอนในรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ ในการบริหารแบบระบบราชการที่เป็นระบบระเบียบ มีผลทำให้การเรียนรู้ในระบบโรงเรียนจำกัดอยู่แต่ในห้องเรียนเป็นส่วนใหญ่ สาระของการเรียนรู้ถูกกำหนดจากส่วนกลาง ซึ่งมีผลทำให้การเรียนรู้ในระบบโรงเรียนมีลักษณะการเรียนรู้แบบยึดมาตรฐานเดียวกัน หรือการเรียนรู้แบบลักษณะเดียว

4. ลักษณะการให้ความดีความชอบโดยเฉพาะในเรื่องการขึ้นเงินเดือน ซึ่งอำนาจผู้บังคับบัญชาในระดับสูง ซึ่งไม่ได้ทำงานใกล้ชิดกับโรงเรียนเป็นผู้ตัดสินใจ มีผลทำให้การให้ความดีความชอบ เป็นไปในลักษณะที่ครูที่ตั้งใจทำงาน รู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม นับเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ครู ดชด.ขาดขวัญและกำลังใจที่จะทุ่มเทให้กับงานสอน ทำให้จัดการเรียนการสอนไปตามที่ถูกกำหนดมาให้ คือเป็นการสอนตามหลักสูตรและคู่มือการสอน นำไปสู่การเรียนรู้แบบทางเดียว และการเรียนรู้แบบยึดมาตรฐานเดียว

ข้อสรุปเชิงทฤษฎีของการเรียนรู้ในวิถีชีวิตชุมชน มีดังนี้

1. ความรู้และระบบความรู้ ระบบความรู้ของชุมชนเกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างคนกับธรรมชาติ ระหว่างคนกับสิ่งเหนือธรรมชาติ และระหว่างคนกับคน อันเป็นปรากฏการณ์ที่ออกมาในวิถีชีวิตในด้านต่างๆ เช่น การทำนา การหาอาหาร การทำจักสาน การทอผ้า การเพาะพันธุ์ และพืชสมุนไพร จะเห็นได้ว่าการเรียนรู้ที่เกิดขึ้นเป็นการเรียนรู้ที่มีอยู่ตลอดเวลา ทั้งอยู่ในวิถีชีวิต

2. เรื่องของการสั่งสมและกระจายความรู้ ภูมิปัญญาเป็นการสั่งสมเป็นระบบคิด ระบบความรู้ ระบบคุณค่า ที่สืบทอดต่อเนื่องกันเกิดจากการกระจายความรู้ภายในกลุ่มครอบครัว และเครือญาติ เป็นการกระจายความรู้ผ่านผู้นำ เป็นการบอกเล่าแบบปากต่อปากจากคนในหมู่บ้านเดียวกัน เป็นการรวมกลุ่มจับกลุ่มพูดคุย เป็นการอ่านเอกสารที่เขียนเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นการถ่ายทอดจากศรัทธา ความเชื่อ พิธีกรรม จารีตธรรมเนียม และการเรียนรู้ผ่านกิจกรรมต่างๆ เช่น จากการศึกษา จากการเรียนรู้ตามแนวพระราชดำริ จากการละเล่นพื้นบ้าน : บทเพลงหมอลำ และจากการรณรงค์ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการเรียนรู้ที่เกิดขึ้นเป็นการเรียนรู้แบบองค์รวม

3. สถาบันสังคมซึ่งทำหน้าที่ถ่ายทอดความรู้และระบบความรู้ในชุมชนมีสถาบันทางสังคมซึ่งเป็นการจัดระเบียบความสัมพันธ์ของบุคคลมีรูปแบบและมีจุดประสงค์ที่แน่นอนร่วมกัน ตัวอย่างของสถาบันทางสังคมได้แก่ ครอบครัว วัด และกลุ่มปราชญ์ชุมชนซึ่งเป็นกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านครอบครัว เป็นสถาบันหนึ่งที่ถ่ายทอดความรู้และระบบความรู้แก่สมาชิกในครัวเรือน เนื่องจากครอบครัวเป็นองค์กรทางสังคม ซึ่งมีหน้าที่ขัดเกลาทางสังคมและอบรมถ่ายทอดกระบวนการเรียนรู้ที่เกิดขึ้นโดยเกิดจากประสบการณ์และการปฏิบัติจริงในวิถีชีวิต อันเป็นการเรียนรู้แบบตลอดชีวิต วัดเป็นสถาบันในการสร้างกระบวนการเรียนรู้เกิดขึ้นได้ในชุมชนเป็นศูนย์กลางของชุมชนในเชิงการเรียนรู้ เพราะวัดเป็นสถาบันทางศาสนาที่อบรมถ่ายทอดอุดมการณ์แห่งชีวิต ให้กรอบและบรรทัดฐานความประพฤติ จริยธรรม ให้ความมั่นคง อบอุ่นทางจิตใจ โดยผ่านพิธีกรรมอันเป็นการเรียนรู้แบบบูรณาการ และปราชญ์ของชุมชนแห่งนั้น ซึ่งในที่นี้ดูจากบุคคลที่มีความชำนาญมีความสามารถเฉพาะทางในด้านต่างๆ เช่น มีความสามารถในการรักษาด้วยสมุนไพร อันเป็นการเรียนรู้แบบองค์รวม

4. การสร้างสรรค์และปรับปรุงภูมิปัญญาความรู้หรือระบบความรู้ของชาวบ้าน เนื่องจากระบบความรู้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างคนกับสิ่งแวดล้อม ระบบความรู้จึงมีการเปลี่ยนแปลงและได้รับการปรับเปลี่ยนไปด้วยเช่น การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป จึงเกิดการประสมประสานการสร้างสรรค์และปรับปรุงภูมิปัญญาขึ้นใหม่ เพื่อเป็นการรับแนวคิดและรูปแบบการจัดการเข้ามาประสมประสานตามแต่ละบริบทของแต่ละท้องถิ่นและมาปรับใช้ให้เข้ากับสภาพสังคมและวัฒนธรรมในชุมชนหรือท้องถิ่นของตนเอง อันเป็นการบูรณาการให้เกิดการเรียนรู้

ข้อสรุปเชิงทฤษฎีของปฏิสัมพันธ์ของการเรียนในชุมชนและโรงเรียน มีดังนี้

1. การเรียนรู้แบบเท่าเทียมกันจากปฏิสัมพันธ์ในแนวนอน ซึ่งความถ้อยที่ถ้อยอาศัยและแบบผ่อนปรนเข้าหากันของชาวบ้านและโรงเรียนทั้งนี้ยังพบว่ามีปฏิสัมพันธ์กันดีภายในชุมชนเป็นการรวมใจกันด้วยความเอื้ออาทร โดยที่โรงเรียนแม้ว่าจะเป็นองค์กรของรัฐแต่ยังลดตัวลงโดยการปฏิบัติตามนโยบายปฏิบัติการทางจิตวิทยาทำให้เกิดความเท่าเทียมและเสมอภาค

2. การเรียนรู้แบบไม่เท่าเทียมกันจากปฏิสัมพันธ์ในแบบแนวตั้ง ปฏิสัมพันธ์เกิดขึ้นจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งและพูดข้างเดียว ทั้งยังไม่ฟังความคิดเห็นจากใครๆ มักจะถามเองตัดสินใจเอง ถ้าไม่เช่นนั้นก็อาจถูกฝ่ายที่มีอำนาจเหนือกว่าเข้าครอบงำความคิด นอกจากนี้ยังถูกให้ยังคับร่วมโดยการถูกผลักดัน จะด้วยเหตุผลใดๆ ก็ตาม จนทำให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดคิดว่าตนเองไม่มีสิทธิ์หรือเอกสิทธิ์ที่จะเข้าร่วมในงานนั้นๆ นอกจากนี้ยังเป็นกลอุบายและเงื่อนไขในการให้เข้าร่วมของผู้มีอำนาจเหนือกว่า การเรียนรู้ที่เกิดขึ้นจึงไม่เท่าเทียมกันอย่างเห็นได้ชัด

3. ปฏิสัมพันธ์ของการเรียนรู้ในชุมชนและโรงเรียน เป็นความสอดคล้องสัมพันธ์กันกับสภาพของชุมชนที่เปิดโอกาสให้โรงเรียนและบุคคลในชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดกระบวนการเรียนรู้ เป็นกระบวนการที่คนทุกคนจะเรียนรู้จากสภาพการณ์และเงื่อนไขรอบๆ ตัว ตลอดจนแสวงหาทางออกจากการเผชิญปัญหา โดยอยู่บนพื้นฐานความสัมพันธ์แบบแนวราบ

4. การเรียนรู้จากการทำงานและสามารถเรียนรู้ได้อย่างอิสระจากที่ต่างๆ โดยไม่จำกัดวัยจำกัดเวลา และสถานที่ เป็นวิถีชีวิตและสามารถเรียนรู้ได้ตามต้องการตรงกับสิ่งที่สนใจสามารถเรียนรู้ด้วยตนเองจากครอบครัว จากวัดจากปราชญ์ชุมชน ดังนั้นถ้าชุมชนและโรงเรียนมีปฏิสัมพันธ์ ก็จะสามารถส่งเสริมให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต

5. ผู้นำในชุมชนแบบแผนความสัมพันธ์ที่เป็นพื้นฐานสำคัญอย่างหนึ่งและเป็นปรากฏการณ์ที่เห็นได้โดยทั่วไปในหมู่บ้าน การมีผู้นำชุมชนที่เข้มแข็งยึดความต้องการพื้นฐานของคนในชุมชนเป็นหลักใหญ่ เป็นแกนกลางของคนในชุมชน จะทำให้เกิดการเรียนรู้ขึ้นได้

6. ครูคือผู้ที่มีบทบาทเข้าถึงประชาชนได้มากที่สุด สัมพันธภาพของครูที่มีต่อนักเรียนจะเป็นสายใยที่เชื่อมสัมพันธภาพของครูที่มีต่อชุมชนอีกด้วย ความสำคัญของสัมพันธภาพอาจจะติดต่อกันได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม แสดงให้เห็นว่าโรงเรียนและชุมชนมีความสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออกเป็นความถ้อยทีถ้อยอาศัยกันขึ้น

7. ชุมชนเข้มแข็งร่วมมือร่วมใจด้วยความสัมพันธ์กันค่อนข้างเหนียวแน่น ทั้งนี้เพราะมีกิจกรรมทางสังคมให้คนกลุ่มนี้พบปะกันเป็นประจำ โดยเฉพาะกิจกรรมทางศาสนาที่มีวัดเป็นศูนย์กลาง นอกจากนี้แล้วคนในชุมชนยังจัดให้มีองค์กรชุมชนที่เป็นแหล่งรวมตัวกันทำงานเพื่อชุมชนเป็นกิจกรรมที่นับได้ว่าเป็นหัวใจในการดำเนินงานกิจกรรมในชุมชน จึงเกิดเป็นปฏิสัมพันธ์แบบให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วม

8. การจัดการเรียนการสอน โรงเรียนส่วนใหญ่จัดสื่อการเรียนการสอนโดยมีผู้รับผิดชอบคือครูผู้สอน ซึ่งส่วนใหญ่จะใช้สื่อการเรียนการสอนจากของจริง นอกจากนั้นยังรวมถึงสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจากการจัดสื่อการเรียนการสอนประเภทของจริงดังกล่าวเป็นการจัดประสบการณ์ตรงและเป็นรูปธรรมให้กับผู้เรียน โดยหลักสูตรควรทำให้เด็กได้พบกับประสบการณ์ที่เป็นรูปธรรมให้มากที่สุด ประสบการณ์ตรงที่ผู้เรียนได้รับจากสื่อการเรียนการสอน ประเภทของจริง ยังมีผลต่อการเรียนรู้ ดังที่ได้รับจากสื่อการเรียนการสอน ประเภทของจริง ยังมีผลต่อการเรียนรู้เพราะการเรียนจากของจริง ทำให้ผู้เรียนได้รับประสบการณ์ตรง ซึ่งเป็นประสบการณ์ที่เป็นรากฐานของประสบการณ์ทั้งปวง ซึ่งเป็นการนำทรัพยากรในท้องถิ่นมาใช้ในการจัดการเรียนการสอนทั้งประเภททรัพยากรบุคคล และแหล่งทรัพยากรทางธรรมชาติในชุมชน

9. การจัดกิจกรรมการเรียนการสอน ของโรงเรียนบ้านนาสวน จึงมีการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนโดยเชิญภูมิปัญญาชุมชนหรือปราชญ์ชาวบ้านมาช่วยสอนซึ่งกิจกรรมการเรียน

การสอนเป็นกิจกรรมภาคปฏิบัติ การสาธิตก็จะพยายามจัดให้มีอย่างหลากหลาย และการบรรยายในภาคทฤษฎีนั้นทางครูผู้สอนก็จะพิจารณาจากจุดประสงค์ของหลักสูตร และพิจารณาลักษณะของเนื้อหาวิชา ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักในการคัดเลือกกิจกรรมการเรียนการสอน สิ่งแรกที่ต้องพิจารณาคือกิจกรรมนั้นสอดคล้องกับจุดประสงค์แห่งการสอนหรือไม่

10. การมีส่วนร่วมของปราชญ์ชาวบ้านในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน ส่วนใหญ่ปราชญ์ชาวบ้านจะมีส่วนร่วมในลักษณะการเป็นวิทยากรในบางเนื้อหา เช่น การสอนการพืชสมุนไพร การตักตักตักตา การปลูกป่า ฯลฯ ปราชญ์ชาวบ้านจะมีส่วนร่วมโดยการเป็นวิทยากรเมื่อผู้เรียนศึกษานอกสถานที่ มีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน การให้ปราชญ์ชาวบ้านทำหน้าที่แทนครู ในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนให้กับผู้เรียนภายในโรงเรียนหรือภายใน ชุมชนจึงเป็นส่วนที่ชัดเจนถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนเป็นไปด้วยดี แม้จะเป็นเพียงบางส่วน

11. การมีส่วนร่วมจัดกิจกรรมการเรียนการสอน โดยปราชญ์ชาวบ้านมีส่วนร่วมในลักษณะของการอบรมขัดเกลาอย่างไม่เป็นทางการ เป็นแนวทางในการนำภูมิปัญญาชาวบ้านมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชุมชน ไม่ให้เกิดความแปลกแยกของการเรียนรู้ที่เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่น และได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างเสมอภาค

12. การที่ผู้นำชุมชนยึดความต้องการพื้นฐานของคนในชุมชนเป็นหลักใหญ่จุดเน้นของความสำเร็จอยู่ที่โรงเรียนและชุมชนได้ร่วมมือกันทำให้บรรลุอยู่ที่ความต้องการพื้นฐานของคนในชุมชนโดยส่วนรวม ซึ่งจะต้องให้ความช่วยเหลือตรงกับปัญหาความต้องการที่แท้จริงของชุมชน และต้องเป็นความต้องการที่ไม่เกินฐานะและความสามารถของคนในชุมชนที่จะสามารถช่วยกันได้ เช่น สิ่งก่อสร้างที่ใช้ร่วมกันในชุมชน ถนนคอนกรีต สหกรณ์ร้านค้า ปิมน้ำมัน ฯลฯ การริเริ่มและดำเนินการโดยประชาชน เป็นวิธีที่ริเริ่มจากประชาชนผู้สนใจที่ต้องการแก้ไขปรับปรุงสภาพเดิมให้ดีขึ้นกว่าเดิม แม้จะเป็นการเริ่มต้นจากกลุ่มคนไม่กี่คนก็สามารถที่จะแก้ไขปัญหาก็ได้ อย่างเช่น การให้ความรู้ซึ่งกันและกัน การทำร้านสหกรณ์ร่วมกัน การทำปิมน้ำมันร่วมกัน การทำร้านค้าสหกรณ์ร่วมกัน การรวมกลุ่มจึงมีพลังในการดำเนินงานได้ดี

13. การเน้นการพึ่งตนเองและการมีส่วนร่วม การช่วยตัวเองในเบื้องต้นเป็นไปได้ยาก โดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่ยากจน จุดเริ่มต้นก็อาจราชการหรือโรงเรียนต้องเข้าไปช่วยเริ่มให้การสนับสนุนทางด้านวิชาการ เช่น การสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ การสนับสนุนอาคารสถานที่ การสนับสนุนวิชาความรู้ และเมื่อดำเนินการไปแล้วจะต้องให้ประชาชนสามารถพึ่งตนเองต่อไปให้ได้ เพื่อให้สามารถดำเนินโครงการต่อไปได้ในที่สุด เป็นการเพิ่มภาระหน้าที่ให้แก่ คณะกรรมการหมู่บ้าน คณะกรรมการโรงเรียนหรือคณะกรรมการศึกษา ได้เข้ามาร่วมรับผิดชอบดูแลต่อไป โดยโรงเรียนใช้การกระตุ้นและจูงใจให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการเรียนรู้

โดยการเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนนับตั้งแต่การระบุถึงปัญหาและความต้องการ จนถึงขั้นตอนการประเมินผล

ประโยชน์ที่รับจากการวิจัย

1. การศึกษาวิจัยจะเป็นประโยชน์ในการสร้างความรู้ในเรื่องกระบวนการเรียนรู้ในโรงเรียน กระบวนการเรียนรู้ในชุมชน และปฏิสัมพันธ์ของการเรียนรู้ในชุมชนและโรงเรียน
2. ผลการศึกษาวิจัยจะมีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการปรับทิศทางการเรียนรู้ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของชุมชน เพื่อให้การเรียนรู้ในโรงเรียนตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริงและเพื่อเป็นการแสวงหาทางออกในการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์และโลกทัศน์ของระบบการศึกษาและพัฒนากระบวนการเรียนรู้รวมทั้งการถ่ายทอดความรู้ของคนในชุมชน ข้อมูลที่ได้รับจะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงาน เรื่องการบริหารจัดการในโรงเรียนที่น่าจะได้มีการกระจายอำนาจบังคับบัญชาออกไปให้โรงเรียนมีอิสระในการบริหารจัดการ
3. เอกลักษณ์ที่ดีของโรงเรียนที่สมควรจะได้นำมาเป็นแบบอย่างแก่ที่อื่นๆ คือ การเป็นโรงเรียนที่เอื้อต่อชุมชน อันจะนำไปสู่การปฏิรูปการศึกษาที่เห็นเป็นรูปธรรม
4. การเรียนรู้ที่จัดควรจัดให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน อันเป็นรากฐานของการจัดการศึกษา การเรียนรู้ที่เกิดขึ้นจึงควรจัดโดยคนในชุมชน จึงจะรับใช้และตรงกับความต้องการของชุมชนนั้นๆ เพราะชุมชนจะมีศักยภาพเพียงพอที่จะจัดการศึกษาให้แก่ตนเองได้ และการจัดการศึกษาที่ถูกต้องนั้น ชุมชนต้องมีส่วนร่วมและมีบทบาทร่วมในทุกขั้นตอนของกระบวนการ จึงจะเกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคมไทย เพราะการมีส่วนร่วมโดยตรงของชุมชนในท้องถิ่น เป็นเงื่อนไขจำเป็นต่อการส่งเสริมการเรียนรู้ และการจัดกระบวนการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของชุมชนได้อย่างดีที่สุด คือสามารถแก้ปัญหาให้กับชุมชนได้อย่างแท้จริง
5. เป็นแนวโน้มนำไปสู่การจัดการของระบบโรงเรียนในอนาคต ควรมีการจัดกระบวนการเรียนรู้ทั้งในชั้นเรียนและวิถีชีวิตในชุมชนให้สัมพันธ์กัน กล่าวคือ การจัดกระบวนการเรียนรู้ที่สอดคล้อง เชื่อมโยงกับสภาพปัญหาความต้องการและศักยภาพของชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาในระบบหรือนอกระบบ และเพื่อเป็นแนวทางให้มีการจัดการศึกษาให้หลากหลายสอดคล้องกับวิถีของชุมชนในท้องถิ่น ฉะนั้นระบบของโรงเรียนจะต้องมีหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ส่วนหนึ่งที่เหมือนกัน แต่อีกส่วนหนึ่งจะต้องสอดคล้องสัมพันธ์กับความต้องการและวิถีชีวิตของชุมชนในท้องถิ่น เพราะแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน ทั้งสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากรธรรมชาติ อาชีพ ขนบธรรมเนียมประเพณี ภาษา ศาสนา ชีวิตความเป็นอยู่ ตัวแปรเหล่านี้ล้วนเป็นองค์ความรู้ ที่ควรค่าแก่การเรียนรู้ของชุมชนในท้องถิ่นดังกล่าว ซึ่งองค์ความรู้ที่ควรนำมา

กำหนดแนวทางการจัดกระบวนการเรียนรู้ ได้แก่ พื้นฐานสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายของชุมชนท้องถิ่น

6. รูปแบบของกระบวนการเรียนรู้ที่ได้จากงานวิจัยมีส่วนในการฟื้นฟูและพัฒนาองค์ความรู้ของชุมชนให้ดียิ่งขึ้น เพื่อให้ระบบการเรียนรู้และระบบการจัดการศึกษาได้ประสานสัมพันธ์ไปกับวิถีชีวิตของคนในชุมชนท้องถิ่น โดยไม่จำเป็นต้องแบ่งแยกเป็นระบบในและนอกระบบโรงเรียนอีกต่อไป ทั้งยังเป็นแบบอย่างในเรื่องการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น การจัดการเรียนรู้ให้ประชาชนสามารถพึ่งตนเองได้ จะต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มที่ในกระบวนการจัดการศึกษา โดยรัฐจะต้องกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่น หรือต้องยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการจัดการศึกษาในโรงเรียน สถานศึกษาต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานทางการศึกษาเพื่อให้การจัดการศึกษาสอดคล้องกับชุมชนมากขึ้นการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นนั้นไม่ใช่เพียงแต่มีตัวแทนเข้ามามีบทบาท ร่วมในการกำหนดเนื้อหาสาระของหลักสูตรและการจัดการเรียนการสอนเท่านั้น แต่ต้องหมายถึงการนำเอาองค์ความรู้ของชุมชนท้องถิ่นนั้นเข้าไปประกอบเป็นฐานของการกำหนดหลักสูตรและการจัดการเรียนการสอนโดยเฉพาะภูมิปัญญาท้องถิ่น เพราะภูมิปัญญาท้องถิ่นนั้นเกิดขึ้นมาจากการปฏิสัมพันธ์ของการเรียนรู้ในชุมชนและโรงเรียน การสำนึกและรับรู้ในคุณค่าของภูมิปัญญาท้องถิ่น นับเป็นเงื่อนไขที่จะส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่กระบวนการปรับหลักสูตรการเรียนการสอนให้สัมพันธ์สอดคล้องต่อชีวิตของชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

7. การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาต้องเป็นการจัดการศึกษาที่สมบูรณ์แบบในตัว เมื่อเด็กจบการศึกษาสามารถนำความรู้ไปใช้พัฒนาอาชีพ เลี้ยงตนเองและครอบครัวได้ การศึกษาต้องสัมพันธ์กับชีวิตจริงใน ชุมชนโดยเฉพาะในเขตชนบท โรงเรียนต้องเป็นแหล่งความรู้และฝึกทักษะด้านต่าง ๆ ให้กับประชาชนในชุมชนนั้นๆ โอกาสที่ชุมชนท้องถิ่นจะสามารถฟื้นฟูสมรรถภาพของตนขึ้นมาได้คือจะต้องจัดการเรียนศึกษาทุกระดับให้ประสานเชื่อมโยงเป็นองค์ประกอบของการเรียนรู้ร่วมกัน

8. การเรียนรู้ที่ต่อเนื่อง เพื่อให้ระบบการศึกษาสอดคล้องกับพื้นฐานของครอบครัว อาชีพ และวิถีการดำรงชีวิตในท้องถิ่น ระบบโรงเรียนชุมชนจะเป็นแหล่งที่ทั้งเด็กและผู้ใหญ่ต่างมาใช้บริการเพื่อการเรียนรู้ การจัดการเรียนรู้จึงจำเป็นต้องให้มีความยืดหยุ่น คล่องตัว และมีความหลากหลาย การศึกษาที่ต่อเนื่องจะอำนวยความสะดวกให้กับชุมชนในท้องถิ่นเป็นอย่างมาก โรงเรียนจะเป็นแหล่งวิชาความรู้ ฝึกทักษะประสบการณ์ต่างๆ ให้ทั้งเด็กและผู้ใหญ่โดยสอดคล้องกับความเป็นจริง สภาพปัญหา ความต้องการของประชาชน และประชาชนในท้องถิ่นนั้นก็มีส่วนร่วมในการกำหนดการจัดการศึกษาการจัดระบบการเรียนรู้อีกด้วย

9. ผลการวิจัยนำไปสู่การจัดการศึกษาโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่จะเอื้อประโยชน์ต่อชุมชนมากที่สุดจะต้องระดมทรัพยากรที่มีอยู่ทั้งในและนอกชุมชน สร้างเป็นเครือข่ายการเรียนรู้

ของชุมชนเพื่อให้ประชาชนได้เกิดการเรียนรู้ได้รอบด้านและเชื่อมโยงความรู้ได้ เครือข่ายที่สำคัญ
ในชนบท มีปราชญ์ชุมชน ผู้นำชุมชน พระสงฆ์ สถาบันศึกษาในรูปของราชการ กลุ่มของ
ประชาชน ซึ่งมีทั้งรูปแบบของทางการและนอกทางการ



บรรณานุกรม

- กิตติพิศ ศิริสูตร. การนำภูมิปัญญาชาวบ้านมาใช้ในการพัฒนาหลักสูตรระดับท้องถิ่นตามหลักสูตรประถมศึกษา พุทธศักราช 2521 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2533) ในโรงเรียนร่วมพัฒนาการใช้หลักสูตร สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสุพรรณบุรี. วิทยานิพนธ์ ค.ม. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538. อัดสำเนา.
- โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์. “เจ็บไข้ได้ป่วย,” ใน แนวคิดไทย. หน่วยที่ 12. เอกสารประกอบการสอนสาขาวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. พิมพ์ครั้งที่ 3. นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2539.
- กองวรรณกรรมและประวัติศาสตร์ กรมศิลปากร. สรุปผลการสัมมนาทางวิชาการเรื่องวัฒนธรรมเอเชียอาคเนย์ : ความคล้ายคลึงในวิถีชีวิต. วันที่ 26-28 มิถุนายน 2539 ณ โรงแรมรอยัลริเวอร์ กรุงเทพมหานคร, 2540.
- คณะกรรมการการศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์. การศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์ : สู่ความก้าวหน้าและความมั่นคงของชาติในทศวรรษหน้า ข้อเสนอปฏิรูปการศึกษาไทย. กรุงเทพฯ : เอกสารประกอบการประชุมสมัชชาการศึกษา ธนาคารโลกไทย สำนักงานใหญ่กรุงเทพฯ. วันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2539.
- คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน. การศึกษาในวิถีชุมชน : ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย (ฉบับร่าง). โครงการศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมของโรงเรียนกับชุมชนในการจัดการศึกษา. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, ม.ป.ป.
- คณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ, สำนักงาน. การสัมมนาทางวิชาการ เรื่องภูมิปัญญาชาวบ้าน. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2534.
- คณะอนุกรรมการวางแผนพัฒนาคนและสังคม. “แผนพัฒนาคนและสังคม,” ใน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544). กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2540.
- โครงการส่วนพระองค์สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี, สำนักงาน. โครงการพัฒนาเด็กและเยาวชนในถิ่นทุรกันดาร ตามพระราชดำริ สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี. โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.
- คำรณ ลีวานิช. การพัฒนาตำรวจตระเวนชายแดนเพื่อความมั่นคง. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 36 ประจำปีการศึกษา 2537.

งามพิศ ลัดยศสงวน. การสัมมนาทางวิชาการเรื่อง วัฒนธรรมข้าวในสังคมไทยและนานาชาติ. จัดโดยภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา ฝ่ายวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ชมรมผู้ปกครองภาควิชาสังคมวิทยา และมานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. วันที่ 18 กรกฎาคม 2539.

จักรกฤษณ์ คุ่มรอบ, ร.ด.อ. สภาพและปัญหาการบริหารโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดนสังกัดกองบังคับการตำรวจตระเวนชายแดน ภาค 3. ปรินทิพนิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิตมหาวิทยาลัยนเรศวร, 2535..

จารุวรรณ ธรรมวัตร. ภูมิปัญญาแห่งอีสาน : รวมบทความอีสานคดีศึกษา. ภาควิชาภาษาไทยและภาษาตะวันออก คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มหาสารคาม. เนื่องในสัปดาห์มนุษยศาสตร์และวิทยาการพื้นบ้าน 20 ปี มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มหาสารคาม “วันวิชาการ”, 2531.

จารุบุตร เรืองสุวรรณ. “การพัฒนาเศรษฐกิจกับวัฒนธรรมท้องถิ่น,” เอกสารประกอบการบรรยาย เรื่อง การอนุรักษ์วัฒนธรรมท้องถิ่นกับการพัฒนาประเทศ : กฎหมายขงชะล่า. การประชุมสัมมนาคณะกรรมการโครงการสำรวจเอกสารโบราณในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. ณ ศูนย์วัฒนธรรมจังหวัดมหาสารคาม วิทยาลัยครูมหาสารคาม. วารสารศิลปวัฒนธรรม. 5 (7) : 44 ; 7 พฤษภาคม 2527.

_____. ประวัติบางเรื่องเกี่ยวกับภาคอีสาน. เอกสารนิทรรศการไทยอีสานบ้านเฮา ครั้งที่ 2. วิทยาลัยครูอุบลราชธานี, ม.ป.ท., 2521.

จิราภรณ์ ภัทราภาณุภัทร. สถานภาพการศึกษาเรื่องคติความเชื่อของไทย. รายงานผลการวิจัยทุนโครงการไทยศึกษา. ฝ่ายวิชาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528.

เจือจันทร์ จงสถิตอยู่ และอมรวิทย์ นาครทรรพ. “การปรับโครงสร้างการจัดการศึกษา : โอกาสก้าวสู่สังคมแห่งปัญญาและการเรียนรู้,” ใน การปฏิรูปการศึกษาไทย : การสร้างสรรค์ภูมิปัญญา. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อมรินทร์วิชาการและมูลนิธิสดศรี-สฤษดิ์วงศ์, 2539.

จำนง แรกพินิจ. “เกษตรธาตุสี่บนพื้นฐานภูมิปัญญาไทย : ประสพการณ์ของปีะหรณ หมัตผล,” ใน ภูมิปัญญาชาวบ้านกับการพัฒนาชนบท เล่ม 1. กรุงเทพฯ : ม.ป.ท., 2526.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และพรพิไล เลิศวิชา. วัฒนธรรมหมู่บ้านไทย. กรุงเทพฯ : มูลนิธิหมู่บ้าน, 2537.

ฉลาดชาย รมิตานนท์. “วัฒนธรรมกับความหลากหลายทางชีวภาพ,” ใน ความหลากหลายทางชีวภาพกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน. บรรณาธิการโดย วิวัฒน์ คติธรรมนิตย์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2538.

ชยันต์ วรรณะภูติ. “การกำหนดกรอบคิดในการวิจัยเชิงคุณภาพ,” ใน คู่มือการวิจัยเชิงคุณภาพ

เพื่องานพัฒนา. พิมพ์ครั้งที่ 2 บรรณาธิการโดย อุทัย ดุลยเกษม. หน้า 29-62. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2537.

_____. “การศึกษาเกี่ยวกับทางเลือกในการพัฒนา,” ใน การศึกษาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสังคม. บรรณาธิการโดย สำลี ทองธิว. โครงการตำราและเอกสารทางวิชาการ คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

ชัยนันต์ สมุทวณิช. 100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ : วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.

ชาคริต จุลกะเสรี. “ไฟ ไม่เอนกประสงค์,” วารสารไทย. ฉบับปฐมฤกษ์ 1 : 54-56; มกราคม 2524.

ชินรัตน์ สมสืบ. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท. โครงการส่งเสริมการแต่งตำรา. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2539.

ชูเกียรติ สีสวรรณ์. ระบบการเรียนรู้ที่มีอยู่ในท้องถิ่นภาคเหนือ. รายงานการวิจัย. คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2535.

ชูศักดิ์ แสนปัญญา. “เราควรจะจัดการศึกษาเพื่อสังคมหรือปัจเจกบุคคล,” วารสารการศึกษาแห่งชาติ. 26 (3) : 54-62; กุมภาพันธ์-มีนาคม 2535.

ตำรวจตระเวนชายแดน. กองบัญชาการ. “วารสารตำรวจตระเวนชายแดนปริทัศน์. (5) : 11-12; กรกฎาคม-กันยายน 2532.

_____. โรงเรียนชาวเขาและประชาชนไกลคมนาคมในความรับผิดชอบกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน ปีการศึกษา 2537. (ม.ป.ป.), (อัดสำเนา).

_____. โรงเรียนชาวเขาและประชาชนไกลคมนาคมในพระอุปถัมภ์ของสมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี. กรุงเทพมหานคร. 2525.

_____. เอกสารประกอบการบริหารโรงเรียนชาวเขาและประชาชนไกลคมนาคม (กรณีจัดตั้งและมอบโอนโรงเรียน. กรุงเทพมหานคร : กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน, 2529.

ถาวร โกวิทากร. “การเกษตรพื้นบ้าน,” ใน ผลกระทบจากการพัฒนาและปฏิกิริยาวัฒนธรรมของชาวบ้าน. เอกสารสรุปการสัมมนาวัฒนธรรมกับงานพัฒนา จัดโดยโครงการศึกษาทางเลือกเพื่อการพัฒนา. คณะเกษตร มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2527.

นิโคลัส เบนเนท. โรงเรียนชุมชน : สถาบันเพื่อการพัฒนาชุมชนในแนวความคิดใหม่ทางการศึกษา. แปลโดย วิทยากร เชิงกุล. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์โพธิ์สามต้นการพิมพ์, 2518.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. “การเมือง การศึกษาในสังคมไทยถึงเวลาต้องปฏิรูป ทำไม อะไร อย่างไร,” ใน

จดหมายเหตุสถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 15 (12) : 59-88;
มกราคม-ธันวาคม 2539 ก.

_____ “คืนการศึกษาแก่ประชาชน,” ใน *วิกฤติการณ์การศึกษาไทย*. เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาเรื่องภาวะวิกฤตของระบบการศึกษาในยุคปัจจุบัน : ความเป็นจริงและทางเลือก, วันที่ 20-22 ตุลาคม 2539 ข.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. *สังคมไทยในกระแสการเปลี่ยนแปลง*. กรุงเทพฯ : กรรมการเผยแพร่และส่งเสริมงานพัฒนา (ผสพ.), 2539 ค.

_____ “ภูมิปัญญาท้องถิ่นกับการจัดการทรัพยากร,” *วารสารทิศทางไท*. 5 : 1-10; สิงหาคม 2536.

_____ *เชิงอรรถสังคมไทยในสายตานักวิเคราะห์*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มูลนิธิโกมลคีมทอง, 2532 ก.

_____ “วัฒนธรรมคือระบบความสัมพันธ์,” *วารสารศิลปวัฒนธรรม*. 10 (9) : กรกฎาคม 2532 ข.

_____ “การศึกษาเพื่อฟื้นฟูศักยภาพชุมชน,” ใน *ทิศทางหมู่บ้านไทย*. บรรณาธิการโดย เสรีพงศ์พิศ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์หมู่บ้าน, 2530.

นารี สาริกภูติ. *วัฒนธรรมพื้นบ้านของจังหวัดฉะเชิงเทรา*. ฉะเชิงเทรา : ภาควิชาภาษาไทย คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์วิทยาลัยครูฉะเชิงเทรา, 2528.

นภาพร หะวานนท์. “องค์ความคิดทางด้านพัฒนาศึกษาศาสตร์,” ใน *พัฒนศึกษาศาสตร์ศาสตร์แห่งการเรียนรู้และถ่ายทอดการพัฒนา*. บรรณาธิการโดย นภาพร หะวานนท์. หน้า 15-28. กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2539.

_____ *วิธีการศึกษาสังคมและพฤติกรรมของสมาชิกในสังคม*. กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2538.

นภาพร หะวานนท์. “ทฤษฎีฐานราก : ทางเลือกในการสร้างองค์ความรู้,” ใน *พัฒนศึกษาศาสตร์ศาสตร์แห่งการเรียนรู้และถ่ายทอดการพัฒนา*. บรรณาธิการโดย นภาพร หะวานนท์. หน้า 97-108. กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2539.

_____ *การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพโดยใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์*. กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2536.

บุญเทียน ทองประสาน. *แนวคิดวัฒนธรรมชุมชนในงานพัฒนา*. กรุงเทพฯ : สภาคณาธิการแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา, 2531.

บุญเชิด รัตนานนท์และวสันต์ จันทรวงศา. *พื้นฐานการศึกษา (กศ.111) เอกสารประกอบการสอนวิชาการศึกษา ภาควิชาพื้นฐานการศึกษา, คณะศึกษาศาสตร์ วิทยาลัยครูพระนครศรีอยุธยา, ม.ป.ป.*

เบอร์ตรันด์ รัสเซลล์. **ระเบียบสังคม-ระบบการศึกษา : บทวิพากษ์ความสัมพันธ์ระหว่างการศึกษากับรัฐ Education and the Social order.** แปลโดย สุวรรณ วลัยไวยวรรณ สถาอานันท์. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2533.

ประเวศ วะสี. **การพัฒนาพลังสร้างสรรค์องค์กร.** พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์หมอชาวบ้าน, 2540.

_____. **“ปฏิรูปการศึกษาไทย การยกเครื่องทางปัญญา : ข้อเสนอเชิงกลยุทธ์และมาตรการ,”** ใน **การปฏิรูปการศึกษาไทย : การสร้างสรรค์ภูมิปัญญา.** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อมรินทร์วิชาการและมูลนิธิสดศรี-สฤษดิ์วงศ์, 2539.

_____. **ยุทธศาสตร์ทางปัญญาไทยแห่งชาติ.** พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : บริษัท อมรินทร์บุ๊คเซ็นเตอร์, 2538.

_____. **“การสร้างสรรค์ภูมิปัญญาไทยเพื่อพัฒนา,”** วารสารชุมชนพัฒนา, 1 (5) : 2530.

ประติพันธ์ อูปรมัย. **“จิตวิทยาเกี่ยวกับผู้สอนในระบบ,”** ใน 20202 **วิทยาการการสอน.** หน่วยที่ 4. เอกสารประกอบการสอน สาขาวิชาศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2532.

ประติษฐ์ จิระเดชประไพ. **การดำรงอยู่และปรับเปลี่ยนของระบบการแพทย์พื้นบ้าน : ศึกษากรณีการใช้สมุนไพร ในจังหวัดพิษณุโลก.** ปรินญาณิพนธ์ กศ.ด. (พัฒนศึกษาศาสตร์) กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2540. อัดสำเนา.

ปรีชา คัมภีรปกรณ์. **“การวางแผนพัฒนาโรงเรียน,”** ใน 23302 **การวางแผนพัฒนาโรงเรียน.** หน่วยที่ 4. เอกสารประกอบการสอน สาขาวิชาศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ : นำกัการพิมพ์, 2524.

ปรีชา อุดรระกูล. **การสัมมนาเรื่องภูมิปัญญาชาวบ้าน.** ณ ศูนย์ฝึกอบรมและพัฒนาการสาธารณสุขมูลฐานจังหวัดขอนแก่น. วันที่ 5-7 มกราคม 2530.

_____. **นันทาทรศนะเกี่ยวกับ “ภูมิปัญญาท้องถิ่น,”** วารสารการศึกษาแห่งชาติ, 6 (22) : 9; พฤษภาคม 2531.

ปราณี วงศ์ยะรา. **ครุฑกระเดื่องและวัฒนธรรมดำข้าว.** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2538.

ปรัชญา เวสารัชช์. **รายงานการวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมเพื่อการพัฒนาชนบท.** กรุงเทพฯ : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528.

ปรัชญา เวสารัชช์. และอภิชัย พันธเสน. **ปฏิรูประบบราชการเพื่ออนาคต.** กรุงเทพฯ : ชาริวิมล, 2540.

ณาสุก มุทฺธเมธา. **คติชาวบ้านกับการพัฒนาคุณภาพชีวิต.** กรุงเทพฯ : ภาควิชาภาษาไทย

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ สถาบันราชภัฏสวนดุสิต, 2540.

พรทิพย์ อินทวิโรทัย. การวิเคราะห์รูปแบบความเป็นครูและกระบวนการถ่ายทอดความรู้ของครู มนตรี ตราโมท ในกลุ่มผู้สืบทอดที่ต่างกัน. วิทยานิพนธ์ ค.ม. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539. ถ่ายเอกสาร.

พรศักดิ์ พรหมแก้ว. รวมบทความทางวิชาการวัฒนธรรมศึกษา : ทิศรสน์วัฒนธรรม. สถาบันทักษิณศึกษา มหาวิทยาลัยทักษิณ, ม.ป.ท., 2541.

เพ็ญสิริ จีระเดชากุล. “อุบัติการณ์ความเข้มแข็งของชุมชน,” ใน องค์ความคิดในเรื่องความเข้มแข็งของชุมชน. เอกสารประกอบการสัมมนา เล่ม 1 จัดโดยโครงการพัฒนาดัชนีความเข้มแข็งของชุมชน มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ โดยการสนับสนุนของ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2542.

_____ การศึกษาของชาวเขาในประเทศไทย. เอกสารวิจัยหมายเลข 2 ชุดโครงการวิจัยประเมินสถานภาพองค์ความรู้ เรื่อง “สถานภาพและการดำรงชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย”. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2541. อัดสำเนา.

_____ “กระบวนการทัศน์ของการพัฒนาและการศึกษา : วัฏวนของวิกฤตทางจริยธรรมในสังคมไทย,” ใน พัฒนศึกษาศาสตร์ ศาสตร์แห่งการเรียนรู้และถ่ายทอดการพัฒนา. บรรณาธิการโดย นภาพร หะวานนท์. กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2539.

พรพิไล เลิศวิชา. “ศักยภาพของชนบทไทย เรื่อง พลวัตไทย มุมมองจากเศรษฐศาสตร์การเมือง,” ใน เศรษฐศาสตร์การเมือง 1991. บรรณาธิการโดย ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังคิต พิริยะรังสรรค์. กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โครงการสนับสนุนของมูลนิธิฟรีดริช เอแบรท, 2534.

พันทิพา อุทัยสุข. “ปัจจัยเสริมการเรียนการสอน : ปฏิสัมพันธ์ในห้องเรียน,” ใน 20101 พื้นฐานการศึกษา หน่วยที่ 5. เอกสารประกอบการสอน สาขาวิชาศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. พิมพ์ครั้งที่ 15. กรุงเทพฯ : อรุณการพิมพ์, 2540.

พยุ่งพร ไตรรัตน์สิงกุล. ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการถ่ายทอดหัตถกรรมพื้นบ้านเครื่องจักรสานบ้านหนองป่าตอง อำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา. วิทยานิพนธ์ ค.ม. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537. อัดสำเนา.

พนมพร ชันวีไชย. กระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับนวัตกรรมการปลูกยางพาราของเกษตรกรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. วิทยานิพนธ์ กศ.ด. (พัฒนศึกษาศาสตร์). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2534. อัดสำเนา.

พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตฺโต). พุทธธรรมกับปรัชญาการศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์. คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. กรุงเทพฯ : เอส อาร์ พรินต์ติ้ง, 2539.
ไพฑูรย์ สินลารัตน์. “บทบาทของโรงเรียนต่อชุมชน,” ใน เอกสารการสอนชุดวิชาโรงเรียนกับชุมชน. กรุงเทพฯ : บริษัท รุ่งศิลป์การพิมพ์, 2539.

พนิดา ศิริธรรมมา. สภาพปัญหาของโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดนที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคต่างกัน.

วิทยานิพนธ์ ค.ม. (สารัตถศึกษา) กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

ยุทธพล พักมงคล. การเรียนรู้ที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานของชาวชนบท. วิทยานิพนธ์ ศศ.ม. (การศึกษานอกระบบ). เชียงใหม่ : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2538. ถ่ายเอกสาร.

รุ่ง แก้วแดง. ปฏิวัติการศึกษาไทย. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2541.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. สังคมเศรษฐกิจโลก : โครงสร้างและการเปลี่ยนแปลง. กรุงเทพฯ : บริษัท สือเสรี จำกัด, 2540.

_____. สังคมเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 2550 : ยุทธศาสตร์การพัฒนาในยุคโลกาภิวัตน์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536.

ลิขิต ชีรเวทิน. กระทรวงศึกษาธิการ : ปัญหาและการปฏิรูปรายงานผลการวิจัยในโครงการการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ระยะที่ 2 ปีที่ 1. เอกสารหมายเลข 11 ของมูลนิธิสถาบันการวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ม.ป.ป.

วิจิต นันทสุวรรณ. “ภูมิปัญญาชาวบ้านในงานพัฒนา,” วารสารสังคมพัฒนา. 8 (7) : 2528.

วิฑูรย์ ปัญญากุล. ดำนันทประชาชน : สายธารสู่ศตวรรษที่ 21. บรรณาธิการโดย วิฑูรย์ ปัญญากุล. กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2535.

วิบูลล์ ลีสุวรรณ. เครื่องจักรกลในประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียน สโตร์, 2539.

วิมาลา ศิริพงษ์. การสืบทอดวัฒนธรรมดนตรีไทยในสังคมไทยปัจจุบัน ศึกษากรณีสกุลพาทยโกศล และสกุลศิลปบรรเลง. วิทยานิพนธ์ ศศ.ม. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534. อัดสำเนา.

วิวัฒน์ชัย อรรถการ. “ยุทธศาสตร์การพัฒนากับการศึกษาเพื่อการพึ่งตนเอง,” ใน การจัดการศึกษาเพื่อการพึ่งตนเอง. บรรณาธิการโดย โอวาท สุทธนารักษ์. กรุงเทพฯ : กลุ่มศึกษาปัญหาและทิศทางการศึกษาไทย, 2530.

_____. “แนวคิดในการพัฒนา : ระบบการครอบงำสังคมไทยของประเทศตะวันตก,” ใน วารสารครุศาสตร์. มกราคม-มีนาคม 2527.

วรพจน์ วิศรุดพิชญ์. “หลักการรวมอำนาจ,” ผู้จัดการรายวัน. 14 ธันวาคม 2537. หน้า 11.

วีระ บำรุงรักษ์. “สถาบันการศึกษาในแง่สังคม,” ใน 12303 สังคมไทย. หน่วยที่ 6. เอกสาร

- ประกอบการสอน สาขาวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2533.
- วุฒิชัย มูลศิลป์. “การปฏิรูปการศึกษาระหว่างที่ 5 ถึง พ.ศ. 2475,” ใน 200 ปี ของการศึกษาไทย. กรุงเทพฯ : กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ, 2525.
- สมเกียรติ วันทะนะ. “การศึกษากับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาประเทศ,” วารสาร เศรษฐศาสตร์การเมือง 2 (3) : 21-46; มกราคม 2526.
- สมชาย นิลอาธิ. วิถีความคิด-วิถีชีวิตชาวอีสาน. บรรณาธิการโดย สมชาย นิลอาธิ และจารุวรรณ ธรรมวัตร โครงการสร้างเสริมศักยภาพกลุ่มนักวิจัยอีสานคดีเมธีวิจัยอาวุโสสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย จัดพิมพ์โดย อาศรม คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2541.
- สมนึก นนทิจันทร์. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540-2544). สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี. กรุงเทพฯ : รุ่งชนเกียรติออฟเซต, 2539.
- สมปอง ขาวสมบูรณ์. “การจัดกระบวนการเรียนรู้ : กรณีโรงเรียนวัดจันทร์,” ใน การศึกษาในวิถีชุมชนรูปแบบและการปฏิบัติ. กรุงเทพฯ : โครงการศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมของโรงเรียนกับชุมชนในการจัดการศึกษา. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2540.
- เสน่ห์ จามริก. แนวทางการพัฒนาการศึกษา : บทวิเคราะห์เบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2537.
- _____. แนวทางการพัฒนาการศึกษาไทย : บทสังเคราะห์เบื้องต้น. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2533.
- _____. “นโยบายและกลวิธีการมีส่วนร่วมของชุมชนในยุทธศาสตร์ การพัฒนาปัจจุบันของประเทศไทย,” ใน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา. บรรณาธิการโดย ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์. ศูนย์ศึกษา นโยบายสาธารณะสุข มหาวิทยาลัยมหิดล. กรุงเทพฯ : ศักดิ์โสภณาการพิมพ์, 2527.
- เสรี พงศ์พิศและคณะ. ปฏิรูปการศึกษาเพื่อปวงชน แล้วชาวบ้านจะเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 ได้อย่างไร. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538.
- เสรี พงศ์พิศ. ภูมิปัญญาชาวบ้านกับการพัฒนาชนบท เล่ม 1. บรรณาธิการโดย เสรี พงศ์พิศ มูลนิธิหมู่บ้านและมูลนิธิภูมิปัญญา. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : อมรินทร์พริ้นติ้งกรุ๊ป จำกัด, 2535.
- _____. บรรณาธิการ. กิศทางหมู่บ้านไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์หมู่บ้าน, 2531.
- สุขสันต์ พ่วงกลัด. การวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เกี่ยวกับภูมิปัญญาไทยในการถ่ายทอด

การบรรเลงซอสามสาย. วิทยานิพนธ์ ค.ม. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539. อัดสำเนา.

สุจริต บัวพิมพ์. “โบราณอุบาย. ชุด บันทึกจากท้ายไร่,” หนังสือในโครงการส่งเสริมวัฒนธรรมไทย
ภูมิปัญญาชาวบ้าน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ปัญญาสยาม, 2536.

สุดใจ ทศพร. ศิลปศึกษา. วิธีสอนดนตรี ชั้นร้อง ฟ้อนรำ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สกุศลทิพย์, 2528.

สุภรณ์ ศรีพหล. “หลักกระบวนการบริหาร : การประสานงาน,” ใน 23301 หลักและระบบบริหาร
การศึกษา. หน่วยที่ 5. เอกสารประกอบการสอน สาขาวิชาศึกษาศาสตร์มหาวิทยาลัย
สุโขทัยธรรมมาธิราช. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สมมิตร, 2528.

สุวรรณี ทศนาภิรมย์. การผลิตและการส่งเสริมการจำหน่ายสินค้าหัตถกรรมไทยประเภท
เครื่องจักสานไม้ไผ่-หวาย. วิทยานิพนธ์ บ.ม. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2526. อัดสำเนา

สุรเชษฐ เวชชพิทักษ์. รากฐานแห่งชีวิตวัฒนธรรมชนบทกับการพัฒนา. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์
หมู่บ้าน, 2533.

สุรวุฒิ ปัดไธสง. Civic Education : เน้นด้านการศึกษาออกโรงเรียน. เอกสารประกอบการ
เสวนาทางวิชาการ ครั้งที่ 1 กลุ่มศึกษา Civic Education. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัย
ศรีนครินทรวิโรฒ วันที่ 19 มกราคม 2541 ก.

_____. เอกสารประกอบการสอนวิชาพื้นฐานทางสังคมสำหรับการศึกษา. บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ วันที่ 20 มกราคม 2541 ข.

สุรัชย์ เครือประดับ. ใจวัดครูดนตรีไทย ใน มุลนิธิหลวงประดิษฐ์ไพเราะ (ศร ศิลปบรรเลง).
กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เรือนแก้ว, 2524.

สุวิทย์ ธีรศาศวัต และณรงค์ อุปัญญา. การเปลี่ยนแปลงวิถีครอบครัวและชุมชนอีสาน
กรณีกะเล จังหวัดมุกดาหาร. ภาควิชาประวัติศาสตร์และโบราณคดี คณะมนุษยศาสตร์
และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น. สนับสนุนการวิจัยโดยสำนักงานคณะกรรมการ
วัฒนธรรมแห่งชาติ. 2540.

สิริวรรณ ศรีพหล. “โรงเรียนในฐานะที่เป็นระบบสังคม : ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มบุคคลใน
โรงเรียน,” ใน 20101 พื้นฐานการศึกษา. หน่วยที่ 11. เอกสารประกอบการสอนสาขา
วิชาศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. กรุงเทพฯ : นำกังการพิมพ์, 2523.

ลีลาภรณ์ นาครทรรพ และคณะ. “รายงานการศึกษารูปแบบการดำเนินงานในการส่งเสริมการมี
ส่วนร่วมของครูและโรงเรียนในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในประเทศไทย,”
วารสารวิจัยการศึกษา. ศูนย์สารสนเทศทางการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการ
ศึกษาแห่งชาติ. 19 (4) : 25; เมษายน-พฤษภาคม 2539.

- สงบศึก ธรรมวิหาร. แนวคิดและวิธีการของมนตรี ตราโมท ในการอนุรักษ์และถ่ายทอดดนตรีไทย และเพลงไทย. วิทยานิพนธ์ ค.ม. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533. อัดสำเนา.
- สามารถ จันทรสุรีย์. “ภูมิปัญญาชาวบ้านรากฐานในการพัฒนาบ้านเมือง,” วารสารวัฒนธรรมไทย. 29; กุมภาพันธ์-พฤษภาคม 2533.
- สำลี ทองธิว และคณะ. กรณีศึกษาชุมชนเพื่อการพัฒนาหลักสูตรงานไม้แกะสลักและงานไม้สำหรับนักเรียนในโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา โรงเรียนบ้านต้นแก้ว ชุมชนบ้านทราย จังหวัดเชียงใหม่. กรุงเทพฯ : ม.ป.ท., 2541. อัดสำเนา.
- สันทนีย์ ผาสุข. การปฏิบัติงานของครูตำรวจตระเวนชายแดนในการพัฒนาจิตสำนึกต่อสิ่งแวดล้อมให้แก่เยาวชนในถิ่นทุรกันดาร. วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534.
- ศิริกาญจน์ โกสุมภ์. การมีส่วนร่วมของชุมชนและโรงเรียนเพื่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน. ปรินญาณินพนธ์ กศ.ด. (พัฒนศึกษาศาสตร์). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2542. อัดสำเนา.
- ศิริพร ณ ถลาง. “สังคมไทย : ความเป็นมา ภาวะวิกฤติและทิศทางความเป็นไป,” ใน 10151 ไทยศึกษา. หน่วยที่ 15. เอกสารประกอบการสอน สาขาวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชพิมพ์ครั้งที่ 3. นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2538.
- อุทุมพร. หมิ่นทำการ. การถ่ายทอดเทคโนโลยีหัตถกรรมเครื่องจักรสานไม้ไผ่ ศึกษาเฉพาะกรณีเขตตำบลไร่หลักทอง อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี. วิทยานิพนธ์ นค.ม. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529. อัดสำเนา.
- เอี่ยม ทองดี. ข้าว : วัฒนธรรมและการเปลี่ยนแปลง. สถาบันวิจัยภาษาและวัฒนธรรมเพื่อพัฒนาชนบท มหาวิทยาลัยมหิดล. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2538.
- อุทัย บุญประเสริฐ. การศึกษากับการพัฒนา และความสัมพันธ์กับการพัฒนาประเทศ. สระบุรี : โรงพิมพ์ปากเพียวการช่าง, 2529.
- อุทัย ดุลยเกษม และอรศรี งามวิทยาพงศ์. ระบบการศึกษากับชุมชน : กรอบความคิดและข้อเสนอเพื่อการศึกษาวิจัย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2540.
- อุทัย ดุลยเกษม. “การปฏิรูปการศึกษา ความหมาย ขอบเขตและความเป็นไปได้,” ใน การปฏิรูปการศึกษาไทย : การสร้างสรรค์ภูมิปัญญา. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อมรินทร์วิชาการและมูลนิธิสดศรี-สฤษดิ์วงศ์, 2539.
- _____. “คุณภาพประชากรกับการศึกษา,” ใน รายงานการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง

คุณภาพประชากรในทศวรรษหน้า. บรรณาธิการโดย กฤตยา อาชวนิจกุล กุศลสุนทรธาดา และอรรถัย อาจอ้า. นครปฐม : เอกสารทางวิชาการหมายเลข 155. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2534.

_____. “การจัดการศึกษาของไทยในสามทศวรรษที่ผ่านมา (2503-2530),” ใน พุทธศาสนากับการศึกษาไทย : แนวคิดและประสบการณ์. บรรณาธิการโดย พระครูฐิติ เมธรงกูโร. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโกมลคีมทอง, 2531.

อุทัย ดุลยเกษม. “การศึกษา : เครื่องมือของผู้มีอำนาจเพื่อการครอบงำทางอุดมการณ์,” วารสารครูศาสตร์. 2-7; มกราคม-มีนาคม 2527.

เอกวิทย์ ณ ถลาง. ภูมิปัญญาชาวบ้านสี่ภูมิภาค : วิถีชีวิตและกระบวนการเรียนรู้ของชาวบ้านไทย. โครงการกิตติเมธี สาขาวิชาศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2540.

_____. “พลวัตของสังคมวัฒนธรรมไทย : ความอยู่รอดหรือความหายนะ,” ใน มองอนาคต : บทวิเคราะห์เพื่อปรับเปลี่ยนทิศทางไทย. กรุงเทพฯ : มูลนิธิภูมิปัญญา, 2536.

_____. “สามทศวรรษของการพัฒนาการศึกษาไทย : ความสำเร็จ ความล้มเหลวและการกีดกัน,” ใน ครูวาทะ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2532.

_____. เพื่อความเข้าใจ สาระและธรรมชาติของการศึกษา. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2514.

เอนก นากะบุตร. จุดเปลี่ยนการพัฒนาชนบทและองค์กรพัฒนาเอกชนไทย. เอกสารเผยแพร่กองทุนพัฒนาท้องถิ่นไทย-แคนาดา. ม.ป.ท, 2533.

เอเวอร์เรต ไรม์เมอร์. โรงเรียนตายแล้ว. แปลโดย ช.เขี้ยวพุ่มพวง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ปยุตต์, 2524.

อดัม เกิล. การศึกษาเพื่อความเป็นไท. แปลโดย วิศิษฐ์ วังวิญญู. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มูลนิธิเด็ก, 2528.

อภิชาติ ทองอยู่. “ภูมิปัญญาชาวบ้านกับปัญหาตามแบบพุทธปรัชญาในงานพัฒนา,” วารสารสังคมพัฒนา. 5 : 13-18; 2528.

Coombs, Philip H. The World Educational Crisis. A Systems Analysis, New York : Oxford University Press, 1968.

Dhiravegin, Likhit. “Centralization and Decentralization : The dilemma of Thailand,” Socio-psychological Research Center on Development Planning. University of Saar, Saarbrücken Federal Republic of Germany, 1982.

Durkheim, Emile. “The Division of Labor in Society,” in George simpson (trans.). New York : The Macmillan Company. 1951.

- Faure, Edgar et al. **Learning to Be**. The World of Education Today and Tomorrow
Paris. UNESCO, 1972.
- Freire, Paulo. **Pedagogy of the Oppressed**. New York : The Seabury Press, 1970.
- Glaser, Barney G. **Advances in the Methodology of Grounded Theory : Theoretical Sensitivity**. Third Printing. San Francisco : The Sociology Press, 1978.
- Glaser, Barney G. and Anselm L. Strauss, **The Discovery of Grounded Theory : Strategies for Qualitative Research**. Chicago : Aldine Publishing Company, 1967.
- Inkeles, Alex. "The Modernization of Man," in M. Weiner (ed.). **Modernization**. New York : Basic Books, 1966.
- Illich, Ivan. **Deschooling Society**. New York : Harper and Row Publisher, 1971.
- Kuhn, Thomas. **The Structure of Scientific Revolutions**. 2nd ed. Chicago : University of Chicago Press, 1962.
- Riggs, Fred. **Thailand the Modernization of a Bureaucratic Polity**. Honolulu : East West Center Press, 1966.
- Strauss, Anselm L. and Juliet Cobin. **Basics of Qualitative Research : Grounded Theory and Procedures and Technique**. Newbury Park : Sage Publication, Inc., 1990.
- Strauss, Anselm L. **Qualitative Analysis for Social Scientists**. Fourth Edition. Cambridge : Cambridge University Press, 1990.
- Smelser, Neil J. **Sociology**. Berkely : University of California Press, 1981.
- Weber, Max. **Essays in Sociology**. New york : Oxford University Press, 1946.



ปัญหาการศึกษาไทย

Problem on Thai Education

รัตพงษ์ สอนสุภาพ¹

ว่าที่ร้อยเอก วิษณุ บุญมาร์ต²

1. บทนำ

จากโบราณมาแล้วที่นักปราชญ์นักคิดทั้งหลายที่เห็นว่าการศึกษาเป็นสิ่งจำเป็น และมีคุณค่าควรแก่การกล่าวขาน ไสกราติส กล่าวว่า ความรู้เท่านั้นที่ทำให้มนุษย์รู้แจ้งเห็นจริง และเป็นสากลเป็นความจริงที่ทุกคนยอมรับ ซึ่งบ่งเกิดองค์ความรู้ นั่นคือ การศึกษาค้นคว้า คำกล่าวนี้ จึงสรุปได้ว่า การศึกษาเป็นสิ่งจำเป็นและมีความสำคัญต่อชีวิตของปัจเจกชนและสังคมมนุษยชาติ ทุกยุคทุกสมัย

สำหรับประเทศไทยมีนักการศึกษาได้กล่าวถึงความสำคัญของการศึกษาและประเมินสถานการณ์ด้านการศึกษาของไทยไว้ 3 กลุ่มดังนี้

กลุ่มที่ 1 มี ดร.เอกวิทย์ ณ ถลาง เห็นว่ามนุษย์จะห่างไกลจากธรรมชาติและรู้จักข้อเท็จจริงจากธรรมชาติน้อยลง ส่วนในโลกแห่งความเป็นจริงมนุษย์จะค่อยๆ รู้อะไรน้อยลงไป

¹ นายรัตพงษ์ สอนสุภาพ

ปริญญาตรีเศรษฐศาสตร์ อุดสาหกรรม มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ปริญญาโท เศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นักวิจัย ธนาคารหรืออยุธยา จำกัด (สำนักงานใหญ่) และอาจารย์พิเศษประจำคณะวิทยาการจัดการ สถาบันราชภัฏสวนสุนันทา

² ว่าที่ร้อยเอก วิษณุ บุญมาร์ต

ปริญญาตรีเศรษฐศาสตร์ การเงิน มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปริญญาโทเศรษฐศาสตร์ การเมืองจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ศึกษาปริญญาเอกเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, Cert. Of American University Alumni association, Train of Human Rights (Strasbourg) France and E : mail : wisanu @ hotmail.com ผู้ช่วย ส.ส. กรุงเทพมหานคร 2539-2543, เลขานุการส่วนตัวรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ 2542-2543 และการกรรมการ ที่ปรึกษาสถาบันสิทธิมนุษยชนศึกษา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ผู้ช่วย ส.ส. ตราด

เรื่อยๆ เช่นกัน ในขณะที่โลกเทียมมนุษย์ก็จะไม่รู้อะไร นอกจากความสนุกเท่านั้นที่นับวันจะครองใจคนมากขึ้นทุกที

กลุ่มที่ 2 มีศาสตราจารย์นายแพทย์อารี วัลละเสรี เห็นว่าเพราะการทำวิจัยคือกระบวนการแสวงหาองค์ความรู้ใหม่ๆ ให้กว้างขวางขึ้นซึ่งเป็นผลลัพธ์ของระบบการศึกษา ดังนั้นมนุษย์จึงสามารถพัฒนาศักยภาพของตนเองด้วยการศึกษา ขณะที่ศาสตราจารย์ ดร.ลีปพนนท์ เกตุทัต เห็นว่าระบบการศึกษาของไทยมีข้อผิดพลาดอยู่มากเพราะไปหลงเน้นเรื่องการสร้างองค์ความรู้มากเกินไป แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญในการแสวงหาความรู้พื้นฐานเป็นเบื้องต้นก่อน และศาสตราจารย์ ดร.วิจิตร ศรีสะอ้าน ที่กล่าวว่าในขณะที่สังคมมีการเปลี่ยนแปลงดุจเส้นทางด่วนข้อมูล ในขณะเดียวกันการศึกษาของไทยและบทบาทของครูยังคงเดิมอยู่ในทางเกวียนที่ทั้งล่าช้าและไม่ทันสมัย ยังคงต้องรอการพัฒนาอีกมาก

กลุ่มที่ 3 มองการพัฒนาด้านการศึกษาของไทยว่าถึงเวลาต้องปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์แนวใหม่ โดยมี ดร.วิชัย จันศิริ เห็นว่า ควรกำหนดยุทธศาสตร์การศึกษาระดับชาติขึ้นมาใหม่โดยให้ความสำคัญทางด้านการศึกษาแก่ชนบทอย่างเร่งด่วนด้วยการฟื้นฟูในรูปแบบชุมชนศึกษาขึ้นมา ส่วนในเมืองจะต้องสร้างความเป็นชุมชนการศึกษาร่วมกันขึ้นมาใหม่ ขณะที่ศาสตราจารย์ น.พ.ประเวศ วสกี ได้ชี้ว่าจะต้องกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ระดับชาติและถือเป็นปัญหาแห่งชาติที่ต้องเร่งรีบแก้ไข และถือยุทธศาสตร์ที่คนไทยทุกคนจะต้องร่วมมือกัน

ขณะที่นักการศึกษาต่างประเทศที่ได้ศึกษาเมื่อเร็วๆ นี้ อาทิ ไมเคิล โบนเนตต์ (Michael Bonnett) ศึกษาเรื่อง Education for sustainable development : A coherent philosophy for environment education กล่าวไว้ในบทสรุปว่า การพัฒนาที่ยั่งยืนจะต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อการศึกษา ซึ่งการศึกษาไม่เพียงแต่จะช่วยให้เกิดรูปแบบเดียวกันของทั้งสังคมเท่านั้น แต่การศึกษายังช่วยสร้างทัศนคติและเป็นบ่อเกิดระบบคุณค่าแก่สังคมให้เกิดขึ้นในชีวิตประจำวันอีกด้วย เช่นเดียวกับ เจมส์ พานเดอร์ (James Paunder) ศึกษาเรื่อง Organization effectiveness is higher education : Managerial Implications of a Hong Kong study สรุปได้ว่า ระบบการศึกษาของฮ่องกงให้ความสำคัญอย่างมากต่อองค์การทางการศึกษาให้มีขนาดเหมาะสมสอดคล้องกับการบริหารและจัดการเพื่อให้การพัฒนารูปแบบและวิธีการศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีรูปแบบเดียวกันทั้งในแง่แบบแผนทางการศึกษาและวิธีวิจัย การดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ทำให้ระบบการศึกษาของฮ่องกงจึงมีความเป็นเอกภาพ (Unique) ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญที่ช่วยให้ฮ่องกงสามารถพัฒนาระบบการศึกษาได้อย่างสัมฤทธิ์ผลในบทความนี้ผู้เขียนขอแบ่งช่วงการศึกษาของไทยออกเป็น 2 ระยะ คือ ระยะก่อนปฏิรูปการศึกษาคือก่อนปี 2539 และระยะหลังปฏิรูปการศึกษาที่รัฐบาลโดยกระทรวงศึกษาธิการกำหนดไว้ในช่วงปี 2539-2550

2. การปฏิรูปการศึกษา

2.1 ช่วงก่อนปฏิรูปการศึกษา

กระทรวงศึกษาธิการได้มีความพยายามปรับเปลี่ยนหลักสูตรทุกระดับชั้นมาตลอด เพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจและความเจริญทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งหลักสูตรทุกระดับชั้นจะเกี่ยวข้องและต่อเนื่องกัน ส่วนการศึกษานั้นเป็นวิธีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีลักษณะตามที่สังคมต้องการ และมีเป้าหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นและชุมชนเป็นหลัก ขณะที่กิจกรรมการเรียนการสอนเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลางให้เกิดความรู้ “คิดเป็น ทำเป็น และแก้ไขปัญหาได้” ตัวอย่าง แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้จัดการศึกษาเป็นประถมศึกษา 6 ปี และแบ่งตอนการศึกษาระดับมัธยมออกเป็น 2 ตอน คือ มัธยมต้น 3 ปี และมัธยมปลายอีก 3 ปี ซึ่งเป็นระบบ 6 : 3 : 3 มียุทธศาสตร์การสอนที่เน้นให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลางคงยึดปรัชญาการศึกษาที่เน้นสังคมเป็นหลัก การแก้ปัญหาของสังคม รวมทั้งปรัชญาทางการศึกษาแบบก้าวหน้าที่เชื่อว่า การใช้การเรียนการสอนแบบเน้น การสอนที่ยึดผู้เรียนเป็นศูนย์กลางจะเป็นบ่อเกิดให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ด้วยการปฏิบัติ ซึ่งแนวทางดังกล่าวนี้ก็เหมือนกับแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 เมื่อ 15 ปีที่แล้ว ปัจจัยที่กล่าวนี้เป็นสิ่งที่รัฐบาลบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่ละฉบับ ซึ่งในส่วนของกระทรวงศึกษาธิการเองก็จะจัดทำแผนการศึกษาของชาติให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและตามรายละเอียดของงบประมาณประจำปีที่ได้รับการจัดสรร นอกจากนี้ถ้าพิจารณาจากแผนการศึกษาของชาติหลายๆ ฉบับที่ผ่านมามาก่อนหน้านี้ก็ไม่ได้มียุทธศาสตร์เพื่อทำให้ระบบการศึกษาไทยก้าวหน้าขึ้น อีกทั้งยังไม่มีมิติอันใดที่จะไปถึงการพัฒนาและความสำเร็จตามแผนการศึกษาอีกด้วย จากการวิจัยของพิมพ์พันธ์ เดชะคุปต์ และคณะในปี 2539 ได้ชี้ให้เห็นว่า เป้าหมายของการศึกษาและวัตถุประสงค์ของหลักสูตรทุกฉบับที่ผ่านมามาก่อนหน้านี้ เกิดขึ้นเพื่อสนองนโยบายของรัฐบาลมากกว่าซึ่งเน้นการมองปัญหาจากด้านบนลงมาซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นจึงถูกกำหนดเป็นนโยบายเพื่อแก้ไขโดยรัฐบาลฝ่ายเดียวมิได้เป็นปัญหาที่เป็นโจทย์คำถามที่ตั้งขึ้นโดยตัวแทนของชุมชนท้องถิ่น ดังนั้นแนวทางการแก้ปัญหาของรัฐมักไม่ตรงกับความต้องการของชุมชนในแต่ละท้องถิ่นหรืออาจจะกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าลักษณะที่กล่าวนี้คล้ายๆ กับการมองปัญหาทั่วไปของรัฐบาลต่อสิ่งที่เกิดขึ้นและแนวทางแก้ไขปัญหาดังๆ ก็เป็นแนวกว้างๆ ขาดความชัดเจนในการปฏิบัติ ซึ่งมักจะขัดแย้งหรือไม่ตรงกับความต้องการของชุมชนที่มีความต้องการแตกต่างกันออกไป ซึ่งบางครั้งการแก้ไขปัญหานั้นอาจเป็นปัจจัยปิดกั้นการพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ๆ ขึ้นของชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ด้วย

2.2 ช่วงหลังการปฏิรูปการศึกษา

เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีปัจจุบันเป็นไปอย่างรวดเร็ว การเปลี่ยนแปลงของโลก จึงมีผลกระทบต่อประเทศไทยโดยตรง ประเทศไทยไม่มีทางเลือกอื่น จะต้องพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้สัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงของโลก อีกทั้งจะต้องสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันและตามทันพัฒนาการใหม่ๆ ของโลก ตลอดจนดำเนินการพัฒนาประเทศให้มีลักษณะสมดุล ดังนั้นในปี 2538 จึงได้มีการปฏิรูปการศึกษาขึ้น ซึ่งมีแนวทางการปฏิรูปกว้างๆ ดังนี้

- 1) การปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา
- 2) การปฏิรูปครูและบุคลากรทางการศึกษา
- 3) การปฏิรูปหลักสูตรและกระบวนการเรียนและการสอน
- 4) การปฏิรูประบบบริหารการศึกษา

สำหรับเป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษา มุ่งเน้นการพัฒนาและยกระดับมาตรฐานการศึกษาทุกระดับในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ในระดับมัธยมศึกษาปัญหาสำคัญ คือ ไม่สามารถผลิตให้ผู้เรียนมีทักษะพื้นฐานด้านวิชาชีพที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดเนื่องจากไม่ได้รับการฝึกฝนมาก่อนในระหว่างที่เรียนกระทรวงศึกษาธิการจะแก้ปัญหาดังกล่าว โดยกำหนดให้มีหลักสูตรวิชาชีพในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย หรือเทียบเท่า และสนับสนุนให้กรมอาชีวศึกษาและกรมการศึกษานอกโรงเรียนดำเนินการจัดการเรียนการสอนร่วมกัน

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาสาระสำหรับการปฏิรูปพบว่า 3 แนวทางแรกเป็นปัญหาตั้งเดิมที่ประเทศเผชิญอยู่เมื่อ 50 ปีที่แล้ว ดังตัวอย่างของคอลเวลล์เจ้าหน้าที่สหรัฐอเมริกาที่เข้ามาสำรวจสภาพเศรษฐกิจประเทศไทยในตอนนั้นบรรยายสถานการณ์ด้านการศึกษาของไทยว่า ประเทศไทยกำลังเผชิญปัญหาทางการศึกษา 3 ด้าน คือ 1) ประเทศไทยขาดแคลนครูที่มีคุณภาพ 2) มาตรฐานของสถานศึกษาอยู่ในเกณฑ์ต่ำ 3) ขาดแคลนสื่อการเรียนการสอน จึงเสนอให้ไทยควรปฏิรูปโครงสร้างการศึกษาใหม่ให้ครอบคลุมอย่างทั่วถึงทั้งการฝึกอบรมครู การศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา โรงเรียนอาชีวศึกษาด้านเกษตรกรรม ด้านเทคนิค และการศึกษาผู้ใหญ่ รวมทั้งแนวทางการเรียนการสอนในระดับสูงด้วย จากข้อสรุปดังกล่าวเป็นข้อบ่งชี้ว่า การศึกษาของไทยไม่ได้มีการพัฒนามากนักปัญหาเมื่อ 50 ปีที่แล้ว ปัจจุบันเรากียังคงเผชิญอยู่เช่นเดิม หรือแม้แต่ในเรื่องระบบการบริหารการศึกษาซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการปฏิรูปก็ใช้ว่าเป็นเรื่องใหม่เพราะช่วงปี 2500 ได้มีการกล่าวถึงและมีการดำเนินในเรื่องนี้บ้างแล้วในรูปความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกากับข้าราชการระดับสูงในกระทรวงศึกษาธิการของไทยและกับมหาวิทยาลัยชั้นนำอีกหลายแห่งของไทย (รายละเอียดข้อ 4)

3. การศึกษาเพื่อการพัฒนาองค์ความรู้ของไทย

3.1 ความสำคัญการวิจัยและพัฒนา

การวิจัยและพัฒนาเป็นการพัฒนาองค์ความรู้ที่สำคัญในโลกการศึกษาปัจจุบัน ประเทศไทยได้เริ่มต้นในการนี้อย่างเป็นระบบเมื่อปี 2499 ภายใต้กรอบของพระราชบัญญัติสภาวิจัยแห่งชาติ พ.ศ. 2499 ปัจจุบันนี้มีหน่วยงานของรัฐที่ให้การสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาตามนโยบายของรัฐ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขแห่งชาติ (สวรส.) สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์ประยุกต์ และกองส่งเสริมเทคโนโลยีในสำนักงานปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สถานภาพทางด้านการวิจัยและพัฒนา หรือ R&D ของไทยยังล้าหลังมาก ดังจะเห็นได้จากค่าใช้จ่ายด้านการวิจัยและพัฒนาของไทยยังคงอยู่ในระดับต่ำคิดเป็นเพียงร้อยละ 0.16 ของ GDP ในปี 2537 และเพิ่มขึ้นเล็กน้อยร้อยละ 0.18 ของ GDP ในปี 2542 เท่านั้น ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับต่ำมากเมื่อเทียบกับประเทศต่าง ๆ ที่อยู่ในระดับเดียวกันกับประเทศไทยซึ่งมีค่าเฉลี่ยเกินกว่าร้อยละ 0.2 ของ GDP ในขณะที่ในประเทศอุตสาหกรรมใหม่หรือประเทศนิวกีในเอเชียสัดส่วนนี้จะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องซึ่งสอดคล้องกับระดับความเข้มของการพัฒนา (ตารางที่ 1) สถาบันพัฒนาการจัดการนานาชาติ (International Management for Development (IMD)) ได้แนะนำประเทศไทยว่า ควรเพิ่มพัฒนาและวิจัยให้มากขึ้นเพิ่มบุคลากรที่ทำหน้าที่วิจัยและพัฒนา และด้านประชากรควรลดการว่างงานของผู้จบการศึกษาใหม่ลงเพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และเป็นฐานการสนับสนุนการพัฒนาประเทศต่อไป มีงานวิจัยหลายชิ้นชี้ว่า ถ้าประเทศใดมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (GDP) ในระดับเดียวกับประเทศไทยจะมีอัตราเฉลี่ยของการศึกษาระดับมัธยมศึกษาที่ระดับร้อยละ 63 ของการลงทะเบียนศึกษาทั้งหมด ขณะที่ประเทศไทยมีเพียงร้อยละ 30 เท่านั้น

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบค่าใช้จ่ายด้านการวิจัยและพัฒนาต่อผลผลิตรวมภายในประเทศ (GDP) ของไทยและประเทศต่าง ๆ

หน่วย : ร้อยละ

ประเทศ	2526	2528	2530	2532	2534	2537
ไต้หวัน	-	1.1	1.0	-	-	1.80
เกาหลีใต้	1.6	1.8	-	-	-	2.29
สิงคโปร์	0.3	0.6	0.9	-	1.1	1.18
ไทย	0.2	0.2	0.21	0.157	0.156	0.16

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ และ World Competitiveness Yearbook 1996

นอกจากนี้บทบาทของการวิจัยและพัฒนา ยังมีส่วนช่วยสนับสนุนความเจริญเติบโตภาคเศรษฐกิจของประเทศค่อนข้างน้อย และไม่ได้ช่วยเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) ในการผลิตภาคอุตสาหกรรมมากนัก ซึ่งมีเพียงภาครัฐบาลที่มีการลงทุนอยู่บ้าง ขณะที่ภาคเอกชนมีความสนใจต่อการลงทุนด้านนี้ค่อนข้างน้อยมีเพียงบริษัทใหญ่ 2-3 รายเท่านั้น อาทิ เครือปูนซิเมนต์ไทย การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย โดยมีสัดส่วนของการลงทุนเพียงร้อยละ 8 14 และ 12 ในปี 2530 2532 และ 2534 ของค่าใช้จ่ายด้าน R & D ทั้งหมด (ตารางที่ 2) นอกจากนี้ภาคเอกชนมักนิยมนำเข้าเทคโนโลยีจากต่างชาติมากกว่า หากภาคเอกชนลงทุนก็เน้นวิจัยประยุกต์เป็นหลัก ทำให้ขาดการวิจัยในขั้นพัฒนาถ่ายทอดเทคโนโลยีซึ่งเป็นหัวใจของการเกิดนวัตกรรมใหม่จากการตั้งข้อสังเกตของเจโทร (JETRO) ชี้ให้เห็นว่า ถ้าประเทศไทยไม่สามารถแก้ปัญหาเรื่องแรงงานมีฝีมือได้ บริษัทต่างๆ ของญี่ปุ่นจะพากันมองหาสถานที่ลงทุนใหม่ที่ให้ความสำคัญต่อเรื่องดังกล่าวนี้ เช่น เวียดนาม จีน ซึ่งมีแรงงานที่มีการศึกษามากกว่า จากการวิเคราะห์ของนักเศรษฐศาสตร์ วอลเดน เบลโล (Walden Bello) สะท้อนถึงความล้มเหลวของการพัฒนาภายในโครงสร้างของไทยว่า แม้ว่าประเทศไทยจะมีการเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับสูงประเทศก็ไม่สามารถพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยีที่จำเป็นต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมของตนไปสู่ขั้นต่อไปได้ สถานการณ์ของประเทศไทยเวลานี้แย่กว่าสถานการณ์ของประเทศอุตสาหกรรมใหม่ทั่วไปอย่างมาก อีกทั้งความมุ่งมั่นในอันที่จะพัฒนาอุตสาหกรรมเริ่มอ่อนตัวลง รวมทั้งข้าราชการระดับสูงของไทย (รวมนักการเมืองด้วย) ให้ความสำคัญในลัทธิตลาดเสรี ตลอดจนความกดดันใหญ่หลวงของโลกาภิวัตน์ (Globalization) ต่อความต้องการที่จะพัฒนาประเทศให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมมากกว่า

ตารางที่ 2 สัดส่วนค่าใช้จ่ายทางการวิจัยพัฒนาของไทย

หน่วย : ร้อยละ

ภาค	2530	2532	2534
ภาครัฐบาล สถาบันของรัฐและรัฐวิสาหกิจ	91	86	88
ธุรกิจเอกชน สถาบันอุดมศึกษาของเอกชน	8	14	12

ที่มา : จำนวนจากดัชนีวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศไทยปี 2537

3.2 บุคลากรทางด้านวิจัยและพัฒนา

สาเหตุสำคัญของการด้อยพัฒนาทางด้านวิจัยและพัฒนาของไทย เนื่องมาจากการขาดแคลนบุคลากรทางด้านนี้อย่างมาก เปรียบเทียบไทยกับเกาหลีใต้ ถ้าพิจารณาบุคคลที่มีศักยภาพทางด้านการวิจัยโดยพิจารณาถึงนักวิทยาศาสตร์และวิศวกร สัดส่วนของนักวิจัยและพัฒนาที่เป็นนักวิทยาศาสตร์และวิศวกรต่อแรงงานหมื่นคนในช่วงปี 2530-2536 ของเกาหลีใต้

คิดเป็น 10 เท่า ต่อสัดส่วนของไทย แสดงให้เห็นว่าระบบการศึกษาของไทยไม่สามารถผลิตบุคลากรที่เป็นนักวิทยาศาสตร์ วิศวกร ทำการวิจัยและพัฒนาได้เพียงพอต่อความต้องการของประเทศในอันที่จะเพิ่มความแข็งแกร่งในด้านการวิจัยและพัฒนาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับมหาวิทยาลัย หากดูสัดส่วนของนักวิจัยต่อแรงงาน 10,000 คนในปีเดียวกัน ไต้หวัน สิงคโปร์ เกาหลีใต้มีสัดส่วนสูงเท่ากับ 55.34 และ 27 ตามลำดับ ในขณะที่ประเทศไทยมีเพียง 3 คน มาเลเซีย 6 คนต่อแรงงานหมื่นคนเท่านั้น เป็นผลทำให้คุณภาพของผลงานวิจัยการสะสมทุน และเทคโนโลยีของไทยยังอยู่ในระดับต่ำ ทำให้ต้องมีการนำเข้าเทคโนโลยีจากต่างประเทศและสูญเสียเงินตราต่างประเทศเป็นจำนวนมากในแต่ละปี เช่นในปี 2536 ประเทศไทยนำเข้าเทคโนโลยีมูลค่าประมาณ 14,000 ล้านบาทต่อปี และถ้ารวมค่าเครื่องจักรที่จะต้องจัดซื้อเพื่อนำเข้าเทคโนโลยี ค่าใช้จ่ายจะเพิ่มขึ้นประมาณ 22.5 เท่าเต็มเป็น 300,000 ล้านบาท ส่วนกำลังคนทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่ต้องพัฒนาไปพร้อมกับการพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ดังนั้น โครงสร้างของการพัฒนาและแผนงานจะเป็นตัวบ่งชี้ถึงแนวโน้มการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในอนาคต แหล่งเงินทุนจัดสรรทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของไทยได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานหลักๆ 4 หน่วยงานคือ กระทรวงวิทยาศาสตร์และสิ่งแวดล้อม (655 ทุน) ทบวงมหาวิทยาลัย สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ตารางที่ 3) และนอกจากนี้ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทยมีเป้าหมายให้ทุนระหว่างปี 2538-2542 อีก 1.99 ทุน โดยใช้งบประมาณกว่า 3,000 ล้านบาท จากการประเมินของโครงการวิสัยทัศน์ประเทศไทย (Thailand Vision 2020) คาดว่าใน 25 ปีข้างหน้า ประเทศไทยจะมีความต้องการนักวิจัยประมาณ 250,000 คน สำนักกองทุนสนับสนุนการวิจัยร่วมกับทบวงมหาวิทยาลัย และสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ เห็นความสำคัญดังกล่าวว่าการขาดแคลนนักวิจัยเป็นปัญหาคอขวดที่สำคัญของประเทศ จึงได้ริเริ่มให้มีโครงการกาญจนาภิเษกเพื่อให้ทุนสนับสนุนผลิตงานวิจัย และนักวิจัยระดับปริญญาเอกให้ทันความต้องการของประเทศใน 25 ปีข้างหน้า โดยผู้รับทุนไม่มีข้อผูกพันใดๆ ทั้งสิ้น โดยโครงการดังกล่าวได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีในเดือนพฤศจิกายน 2539

ตารางที่ 3 ทุนทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของไทย

แหล่งทุน	จำนวนผู้รับทุน
ทุนกระทรวงวิทย์ (2533-37)	655
ทุนทบวงมหาวิทยาลัย (2533-35)	296
ทุน ก.พ. (2533-38)	262

ที่มา : ดัชนีวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศไทย (2537)

4. กรอบการศึกษาของไทยอดีตถึงปัจจุบัน

ในต้นทศวรรษ 1950 คอลเวลล์เป็นเจ้าหน้าที่สหรัฐอเมริกาเข้ามาสำรวจสภาพเศรษฐกิจประเทศไทยบรรยายสถานการณ์ด้านการศึกษาของไทยว่า ประเทศไทยกำลังเผชิญปัญหาทางการศึกษา 3 ด้าน คือ 1) ประเทศไทยขาดแคลนครูที่มีคุณภาพ 2) มาตรฐานของสถานศึกษาอยู่ในเกณฑ์ต่ำ 3) ขาดแคลนสื่อการเรียนการสอน ปัญหาที่กล่าวนี้คอลเวลล์จึงเสนอให้ ยูซอม (USOM) ซึ่งเป็นหน่วยงานของทางการสหรัฐอเมริกาที่เข้ามาช่วยเหลือในการพัฒนาประเทศไทย ควรให้ไทยปฏิรูปโครงสร้างการศึกษาครอบคลุมอย่างทั่วถึงทั้งการฝึกอบรมครู การศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา โรงเรียนอาชีวศึกษาด้านเกษตรกรรม ด้านเทคนิคและการศึกษาผู้ใหญ่ ทั้งหมดที่กล่าวนี้เป็นไปตามแผนการปฏิรูปการศึกษาขององค์การยูเนสโก (UNESCO) ซึ่งเป็นองค์การภายใต้การกำกับดูแลขององค์การสหประชาชาติ ส่วนการศึกษาในระดับสูงนั้น จะเป็นการให้ความช่วยเหลือในรูปของความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยของไทยกับมหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกา อาทิ มหาวิทยาลัยเทกซัสให้แก่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในการปรับปรุงการเรียนการสอนระดับปริญญาตรี คณะวิศวกรรมศาสตร์ในปี พ.ศ. 2495 มหาวิทยาลัยแห่งรัฐโอเรกอนให้แก่มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ในการปรับปรุงการเรียนการสอน และฝึกอบรมคณาจารย์ยังประเทศสหรัฐอเมริกาในปีพ.ศ. 2497 มหาวิทยาลัยโคโลราโดต่อสถาบันพัฒนาแห่งเอเชีย (AIT) จัดตั้งเป็นบัณฑิตวิทยาลัยวิศวกรรมศาสตร์ ในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ปี พ.ศ. 2501 มหาวิทยาลัยคอแนลต่อสถาบันพัฒนามบริหารศาสตร์ (นิด้า) ในรูป Cornell Project for Thailand เป็นการเตรียมบุคลากรเพื่อการพัฒนาประเทศในอนาคต และมหาวิทยาลัยฮาวายต่อกรมอาชีวศึกษาในการปรับปรุงโรงเรียนพาณิชยการระหว่างปี พ.ศ. 2501-2507 นอกจากนี้ยังมีมหาวิทยาลัยเวย์นให้การจัดอบรมข้าราชการระดับสูงของกระทรวงศึกษาธิการเพื่อเป็นแนวทางสำหรับการศึกษาในด้านอาชีวศึกษาและด้านเทคนิคในช่วงเดียวกัน มหาวิทยาลัยอินเดียน่าช่วยกระทรวงศึกษาธิการพัฒนาบุคลากรเพื่อเป็นครูที่มีคุณภาพในอนาคตโดยมีวิทยาลัยวิชาการศึกษาประสานมิตรกรุงเทพ (มศว.ประสานมิตร-ปัจจุบัน) เป็นศูนย์กลาง อีกทั้งยังมีโครงการไปอบรมและศึกษาต่อในระดับสูงทั้งปริญญาโทและเอกรวม 150 คน นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2509 ภายได้เงินทุนจากมูลนิธิร็อกกี้เฟลเลอร์ และทุนฟูลไบรท์ อีกทั้งยังก่อให้เกิดการศึกษาระดับปริญญาตรี 4 ปี เป็นครั้งแรกในประเทศไทยในเวลานั้นด้วย ปัจจุบันมีนักศึกษาจากประเทศไทยไปศึกษาต่างประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นจำนวนมาก ทั้งในรูปทุนส่วนตัวและทุนของรัฐบาล

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของสหรัฐอเมริกาต่ออุดมการณ์ทางการศึกษาของไทยอย่างมาก อุดมการณ์การศึกษาจะนำมาซึ่งกรอบความคิดในการมาใช้อย่างวางแผนพัฒนาประเทศ ทั้งด้านการศึกษาและด้านเศรษฐกิจของประเทศไปในทิศทางใดและผลผลิตจาก

การศึกษาแบบอเมริกันศึกษาได้ก่อให้เกิดการเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศตามแบบสหรัฐอเมริกา หากจะกล่าวถึงด้านเศรษฐกิจแล้วพบว่าในช่วงที่ผ่านมาได้มีนักวิชาการ (Technocrate) ที่สำเร็จการศึกษาจากสหรัฐอเมริกาได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจประเทศรุ่นแล้วรุ่นเล่า นับตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับแรกจนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับปัจจุบันและการที่ประเทศไทยประสบกับภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจในเวลานี้ อาจกล่าวได้ว่าส่วนหนึ่งเป็นเพราะระบบการศึกษาของไทยเองที่ปราศจากอุดมการณ์ที่เป็นของคนไทยเองเป็นระบบการศึกษาแบบพึ่งพาและผู้บริหารด้านการศึกษานำยุทธศาสตร์การบริหารโดยรับแนวคิดจากภายนอกเพื่อกำหนดทรัพยากรภายในมากกว่าการเลือกแนวทางที่เน้นจุดเด่นจากภายในเพื่อออกไปภายนอก ดังนั้นระบบการศึกษาของไทยจึงไม่สามารถจะตอบสนองความต้องการของชุมชนท้องถิ่นได้ แต่ระบบการศึกษาของไทยในปัจจุบันเป็นระบบการศึกษาเพื่อตอบสนองความต้องการของระบบทุนนิยมมากกว่า

5. สรุปปัญหาการศึกษาไทย

- 1) อุดมการณ์การศึกษา ประเทศไทยยังขาดอุดมการณ์การศึกษาของตัวเอง
- 2) การปฏิรูปการศึกษา อาจจะกล่าวได้ว่าประเทศไทยได้มีการปฏิรูปมาอย่างต่อเนื่อง พิจารณาจากแผนพัฒนาการศึกษาของชาติฉบับต่าง ๆ ที่ผ่านมาจะครอบคลุมและเป็นสาระเดียวกันกับแนวทางการปฏิรูป
- 3) การบริหารและการจัดการ เป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญเพราะองค์การจัดการการศึกษาของประเทศไทยยังขาดความเข้มแข็งและเป็นปึกแผ่น อีกทั้งขาดความชัดเจนว่าหน่วยงานใดดูแลรับผิดชอบอะไร
- 4) บทบาทของรัฐ ยังให้ความสำคัญต่อการพัฒนาด้านศึกษาค่อนข้างน้อย พิจารณาจากงบประมาณที่ได้รับจัดสรรในแต่ละปีมีสัดส่วนเพื่อการพัฒนาด้านการศึกษาเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ขณะที่งบประมาณใหญ่จะเป็นเพื่อการใช้จ่ายประจำ



LIRT

เอกสารอ้างอิง

- จักรสิน พิเศษสาทร, ทฤษฎีและนักปรัชญาการศึกษาของตะวันตก, (สำนักพิมพ์ดวงกมล จำกัด : กรุงเทพมหานคร), 2521.
- จารุมา อึ้งกุล, การวิเคราะห์สถานภาพความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในเศรษฐกิจโลก, (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย : กรุงเทพมหานคร), 2538.
- พิมพ์นธ์ เตชะคุปต์และคณะ, การศึกษาพัฒนาการระบบการศึกษาของไทย, (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย : กรุงเทพมหานคร), 2539.
- สัญญาลักษณ์ เทียมถนอม, การศึกษาไทยในสถานการณ์โลก, (สำนักพิมพ์นิมิตใหม่ จำกัด : กรุงเทพมหานคร), 2538.
- วอลเตน เบลโล, โศกนาฏกรรมประเทศไทย, (แปล) (สำนักพิมพ์คบไฟ จำกัด : กรุงเทพมหานคร), 2540.
- Robert J.Muscat, **Thailand and the United States : Development, Security, and Forreign Aid** (New York : Columbia University Press), 1990.
- Michael Bonnett, **Education for sustainable development : A cohenent philosophy for environment education**, Cambridge Journal of Education (Vol.29 No.3 November 1999.)
- James Paunder, **Organization effectiveness is higher education : Managerial Implications of a Hong Kong study**, Educational Management and Administration (Vol. 27 No. 4 October 1999)

