



ประเด็นปัญหาในกระบวนการเลือกตั้งและให้ความเห็นชอบ  
บุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ  
หรือกฎหมายในที่ประชุมวุฒิสภา

นางสาวนงเยาว์ ชัยวงศ์

รายงานวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
การพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 13  
สถาบันพระปกเกล้า

พ.ศ. 2564

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า



ประเด็นปัญหาในกระบวนการเลือกตั้งและให้ความเห็นชอบบุคคล  
ให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย  
ในที่ประชุมวุฒิสภา

โดย

นางสาวนงเยาว์ ชัยวงศ์ รหัสประจำตัว 64-13-43

สถาบันพระปกเกล้า

รายงานวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง ประเด็นปัญหาในกระบวนการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายในที่ประชุมวุฒิสภา

อาจารย์ที่ปรึกษา :



(อาจารย์วิทวัส ชัยภาคภูมิ)

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม :



(อาจารย์กู่เกียรติ ภูมิรัตน์)

---

อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 13



(ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย)  
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

## บทคัดย่อ

- ชื่อผู้จัดทำ : นางสาวนงเยาว์ ชัยวงศ์ นักศึกษาศาสนาชั้นพระปกเกล้า หลักสูตร  
การพัฒนาผู้บริหารระดับสูง สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 13
- ชื่อหัวข้อเอกสาร : ประเด็นปัญหาในกระบวนการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคล  
ให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ  
หรือกฎหมายในที่ประชุมวุฒิสภา
- ชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา : อาจารย์วิหวัธ ชัยภาคภูมิ
- ชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา (ร่วม) : อาจารย์กัญเกียรติ ภูมิรัตน์

โดยที่หน้าที่และอำนาจหลักของวุฒิสภานั้นประกอบด้วย การกลั่นกรองกฎหมาย การตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน และการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ และโดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดให้มีองค์กรที่ใช้อำนาจตรวจสอบใช้อำนาจรัฐไว้อย่างมากมายและชัดเจนเพื่อเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐ และให้รัฐใช้อำนาจอย่างระมัดระวังเพื่อประโยชน์ของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นองค์กรศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฯลฯ และในการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย ถือว่าอำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชน การใช้อำนาจของประชาชนจะผ่านระบบตัวแทนซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ซึ่งรัฐธรรมนูญเองได้ตระหนักถึงหลักการสำคัญนี้และคำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงได้กำหนดให้วุฒิสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติอันเป็นอำนาจที่มาจากตัวแทนของประชาชน เป็นผู้ใช้อำนาจในการเลือกและให้ความเห็นชอบการเข้าสู่ตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรตรวจสอบเหล่านั้น เพื่อให้องค์กรตรวจสอบมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจในระบอบประชาธิปไตย

ตำแหน่งที่วุฒิสภามีหน้าที่ต้องเป็นผู้พิจารณาว่าจะเลือกหรือให้ความเห็นชอบในการเข้าสู่ตำแหน่งนั้น ประกอบด้วยตำแหน่งที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้วุฒิสภาเป็นผู้พิจารณาการเข้าสู่ตำแหน่ง คือ การให้ความเห็นชอบการเข้าสู่ตำแหน่งในองค์กรอิสระและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จำนวน 7 ตำแหน่ง ได้แก่ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และตำแหน่งที่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติบัญญัติให้วุฒิสภาเป็นผู้พิจารณาการเข้าสู่ตำแหน่ง ได้แก่ ตำแหน่งที่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติกำหนดให้มีและกำหนดให้เป็น

หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาในการที่จะต้องเลือกและให้ความเห็นชอบ มีจำนวน 10 ตำแหน่ง ประกอบด้วยตำแหน่งที่วุฒิสภาต้องพิจารณาเลือก จำนวน 4 ตำแหน่ง ได้แก่ กรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน กรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิฝ่ายวุฒิสภาในคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา และกรรมการกองทุนเพื่อผู้เคยเป็นสมาชิกรัฐสภา และตำแหน่งที่วุฒิสภาต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบ จำนวน 6 ตำแหน่ง ได้แก่ อัยการสูงสุด ประธานศาลปกครองสูงสุดและตุลาการในศาลปกครองสูงสุด กรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

โดยกระบวนการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ของวุฒิสภา จะดำเนินการผ่านที่ประชุมวุฒิสภา และผ่านกระบวนการของคณะกรรมการธิการของสภา โดยในรายงานการศึกษาฉบับนี้จะมุ่งเน้นการศึกษาเฉพาะกระบวนการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในที่ประชุมวุฒิสภา ซึ่งจะประกอบด้วย 4 กระบวนการ ได้แก่ การตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง การพิจารณารายงานของคณะกรรมการสามัญ การลงมติเลือกหรือให้ความเห็นชอบ และการตรวจนับคะแนน ซึ่งทั้ง 4 กระบวนการนี้มีประเด็นข้อพิจารณาทางกฎหมายที่จำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ เพื่อให้กระบวนการของวุฒิสภาดำเนินไปตามกฎหมายอย่างถูกต้อง ดังนี้

1. การตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งเป็นการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 105 มีประเด็นข้อกฎหมายที่ต้องพิจารณาว่าข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ 105 ดังกล่าวนี้อาศัยบทบัญญัติหลักเกณฑ์ที่เกินกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ หรือไม่ เนื่องจากในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดขั้นตอนกระบวนการให้วุฒิสภาต้องมีการตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 และรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ที่จะต้องมีบทบัญญัติให้อำนาจวุฒิสภาในการที่จะดำเนินการดังกล่าวได้
2. การพิจารณารายงานของคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในที่ประชุมวุฒิสภา ในส่วนที่เป็นรายงานลับ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 112 ที่กำหนดกระบวนการร้องขอให้มีการประชุมลับโดยคณะกรรมการ เป็นการบัญญัติหลักเกณฑ์การร้องขอประชุมลับที่ขัดแย้งกับหลักการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 127 หรือไม่ เนื่องจากมาตรา 127

บัญญัติให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกของแต่ละสภาหรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาหรือจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา แล้วแต่กรณี ที่จะสามารถร้องขอให้ประชุมลับ ซึ่งหลักเกณฑ์ตามมาตรา 127 นี้ วุฒิสภาได้กำหนดให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแล้วตั้งปรากฏในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 13 แต่ข้อบังคับ ข้อ 112 กลับกำหนดกระบวนการดำเนินการที่แตกต่างออกไปเป็นการเฉพาะ

3. การลงมติเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง ตามวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 69 (1) และ (2) นั้น ไม่เป็นการออกเสียงลงคะแนนลับที่มีกระบวนการลับอย่างแท้จริงตามหลักการออกเสียงลงคะแนนลับที่ต้องมีความเป็นส่วนตัวในการตัดสินใจ และรูปแบบการออกเสียงลงคะแนนลับสามารถเลือกใช้วิธีการตาม ข้อบังคับ ข้อ 69 (1) หรือ (2) หรือ (3) ก็ได้ ซึ่งที่ผ่านมาในที่ประชุมวุฒิสภามีการเลือกใช้รูปแบบวิธีการออกเสียงลงคะแนนลับในกรณีเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลในการเข้าสู่ตำแหน่งที่หลากหลายทำให้รูปแบบการออกเสียงลงคะแนนลับเพื่อเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งไม่เป็นรูปแบบเดียวกัน

4. การตรวจนับคะแนนของกรรมการตรวจนับคะแนน ซึ่งเป็นการดำเนินการตามข้อบังคับ ข้อ 69 วรรคสาม ที่กำหนดให้ประธานของที่ประชุมเชิงวุฒิสภาไม่น้อยกว่า 5 คน เป็นกรรมการตรวจนับคะแนน ในการนับคะแนนกรรมการแต่ละชุดจะมีสิทธิเด็ดขาดในการวินิจฉัยเกี่ยวกับลักษณะของบัตรดี บัตรเสีย ซึ่งการไม่มีมาตรฐานกลางในการวินิจฉัยว่าอย่างไรเป็นบัตรดี อย่างเป็นบัตรเสีย ล้วนมีผลต่อผลการนับคะแนนได้ ซึ่งหากเทียบเคียงกับการเลือกตั้งทั่วไปของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งถือได้ว่าเป็นมาตรฐานกลางจะมีการกำหนดระเบียบว่าด้วยการวินิจฉัยบัตรดี บัตรเสีย ออกมาก่อนที่จะมีการเลือกตั้ง เพื่อให้การวินิจฉัยเป็นมาตรฐานไม่ที่ข้อทักท้วงเรื่องการวินิจฉัยบัตร

ในการศึกษาประเด็นปัญหาในกระบวนการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายในที่ประชุมวุฒิสภานั้น ใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ด้วยวิธีการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยอาศัยข้อมูลจากตัวบทกฎหมาย ตำราทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ และบทความต่าง ๆ

จากการศึกษาพบว่า การดำเนินการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ของวุฒิสภา เป็นการดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรที่บุคคลนั้นเข้าสู่ตำแหน่ง เป็นหน้าที่และอำนาจประการสำคัญประการหนึ่งของวุฒิสภาในการที่จะตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐและเป็นการสร้างความชอบธรรมขององค์กรตรวจสอบในการใช้อำนาจในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งในประเด็นปัญหาว่าการตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งเป็นการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา

พ.ศ. 2562 ข้อ 105 นั้น ไม่ได้มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ต้องดำเนินการ การดำเนินการดังกล่าวเกินขอบอำนาจกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ หรือไม่ ประเด็นดังกล่าวนี้เมื่อได้พิจารณา รัฐธรรมนูญมาตรา 128 ซึ่งได้บัญญัติรองรับการให้อำนาจเต็มของวุฒิสภาในการที่จะตราข้อบังคับเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์กระบวนการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจภายในขององค์กรวุฒิสภา แสดงถึงความ เป็นอิสระของวุฒิสภาต่อฝ่ายบริหาร อันเป็นหลักสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่ง ซึ่งวุฒิสภาเป็นองค์กรดำเนินนิติบัญญัติที่ประกอบด้วยตัวแทนของประชาชน รัฐธรรมนูญเอง ก็ได้กำหนดให้วุฒิสภามีอิสระในการดำเนินกิจการภายในขององค์กรผ่านการมีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมของสภา หรือตรากฎหมายเฉพาะสำหรับการบริหารและดำเนินการของแต่ละสภานั้นเอง โดย ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ฉบับนี้ตราออกใช้โดยอาศัยฐานอำนาจตามรัฐธรรมนูญซึ่งตาม หลักการความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติใดไม่อาจขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ ข้อบังคับ ข้อ 105 ที่กำหนดกระบวนการภายในของวุฒิสภาเพื่อสร้างความรอบคอบและประสิทธิภาพในการทำ หน้าที่ของวุฒิสภา ก่อนที่จะดำเนินกระบวนการตัดสินใจเลือกหรือให้ความเห็นชอบ เป็นลักษณะของ ข้อบังคับที่อำนวยความสะดวกต่อการประชุมของสภาให้เป็นไปโดยเรียบร้อยจึงไม่ได้ขัดหรือแย้งกับ หลักการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไว้ วุฒิสภาจึงชอบที่จะดำเนินการได้

กรณีประเด็นการพิจารณารายงานของคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในที่ประชุม วุฒิสภา ในส่วนที่เป็นรายงานลับ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 112 ที่กำหนดกระบวนการร้องขอให้มีการประชุมลับโดยคณะกรรมการ เป็นการบัญญัติหลักเกณฑ์ การร้องขอประชุมลับที่ขัดแย้งกับหลักการในรัฐธรรมนูญ มาตรา 127 หรือไม่ เมื่อได้พิจารณาในหลักการ ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญซึ่งมีบัญญัติรับรองไว้แล้วในรัฐธรรมนูญ มาตรา 5 อย่างชัดเจน ว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการ กระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ พบว่า ข้อบังคับ ข้อ 112 กำหนดหลักเกณฑ์การใช้อำนาจร้องขอให้ดำเนินการประชุมลับในที่ประชุมวุฒิสภา แตกต่างไปจากหลักการที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 127 บัญญัติไว้อย่างชัดเจน การที่ข้อบังคับการประชุม ข้อ 112 กำหนดหลักเกณฑ์เป็นการเฉพาะให้คณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งมีจำนวน ไม่เกิน 15 คน ตามที่ข้อบังคับ ข้อ 105 กำหนดไว้ใช้อำนาจร้องขอให้ดำเนินการประชุมลับอันเป็นการใช้อำนาจจำกัด สิทธิเสรีภาพในการรับรู้ข่าวสารของประชาชน จึงน่าจะขัดแย้งกับหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 127 ที่บัญญัติให้ต้องมีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาร่วมกันเห็นด้วยถึงจำนวน 1 ใน 4 ของจำนวน สมาชิกทั้งหมด ซึ่งข้อบังคับการประชุมนั้นอาศัยอำนาจตราขึ้นใช้โดยรัฐธรรมนูญ จึงถือเป็น

กฎหมายลูกบทที่มีลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่ต่ำกว่า จึงไม่สามารถมีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บทได้ตามหลักการความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและหลักการลำดับศักดิ์ของกฎหมาย

กรณีประเด็นการลงมติเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง ตามวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 69 (1) และ (2) ที่กำหนดให้ออกเสียงลงคะแนน ที่นั่งของสมาชิกนั้น เป็นการออกเสียงลงคะแนนลับที่มีกระบวนการลับอย่างแท้จริง หรือไม่ และการออกเสียงลงคะแนนลับเพื่อเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายควรใช้วิธีการเช่นเดียวกันในทุกตำแหน่งหรือไม่ เมื่อพิจารณาหลักการเรื่องความเสมอภาคทั้งในแง่ของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง คือ สมาชิกวุฒิสภาในฐานะตัวแทนประชาชน และในแง่ของผู้สมัครรับเลือกตั้ง พบว่า สมาชิกวุฒิสภาควรต้องมีเสรีภาพในการออกเสียงลงคะแนน และย่อมมีสิทธิที่จะแสดงเจตนารมณ์ของตนเองโดยอิสระ ในกรณีการออกเสียงลงคะแนนลับย่อมมีเอกสิทธิ์ที่จะออกเสียงลงคะแนนโดยไม่มีบุคคลอื่นใดล่วงรู้ได้ว่าสมาชิกคนใดมีการออกเสียงลงคะแนนให้แก่ผู้ใด ในกระบวนการออกเสียงลงคะแนนจึงควรต้องจัดให้มีหลักประกันและให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกผู้ออกเสียงลงคะแนน สถานที่ออกเสียงลงคะแนนลับในการเลือกหรือให้ความเห็นชอบควรเป็นสถานที่ที่มีความมิดชิด มีความเป็นส่วนตัว เพื่อป้องกันไม่ให้มีอิทธิพลใด หรือความหวาดกลัวใด หรือความเกรงกลัวใดมาเป็นตัวแปรในการตัดสินใจเลือกหรือให้ความเห็นชอบของสมาชิกแต่ละคน และในแง่ของผู้สมัครที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งควรได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคกัน ในสถานการณ์ที่เหมือนกันควรจะได้รับปฏิบัติด้วยหลักเกณฑ์เดียวกัน กระแสสังคม หรือความสนใจของสังคมไม่ควรจะมาเป็นตัวแปรในการกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติที่แตกต่างกัน วิธีการออกเสียงลงคะแนนลับเพื่อเลือกหรือเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ควรจะใช้วิธีการในลักษณะเดียวกันในทุกตำแหน่ง เพื่อป้องกันการตั้งคำถามถึงความแตกต่างของวิธีการออกเสียงลงคะแนนที่เลือกใช้สำหรับแต่ละกรณีได้

กรณีประเด็นการตรวจนับคะแนนของกรรมการตรวจนับคะแนน ซึ่งเป็นการดำเนินการตามข้อบังคับ ข้อ 69 วรรคสาม ควรมีมาตรฐานกลางในการวินิจฉัยว่าบัตรดี บัตรเสีย หรือไม่ เมื่อได้พิจารณาหลักการลงคะแนนตามความต้องการและหลักความโปร่งใสในการเลือกตั้ง พบว่า คะแนนเสียงที่สมาชิกคนใดออกเสียงลงคะแนนไปตามความต้องการของตนเอง เมื่อได้ทำโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์แล้ว คะแนนที่ออกเสียงลงคะแนนไปย่อมต้องเป็นไปตามความประสงค์หรือเจตจำนงของสมาชิกผู้นั้น ตามหลักการการลงคะแนนตามความต้องการ หากจะถูกพิจารณาว่าเป็นบัตรเสียหรือบัตรที่ไม่อาจนำมานับคะแนนได้ควรจะต้องมีหลักเกณฑ์การวินิจฉัยที่ชัดเจนเพื่อคุ้มครองทุกคะแนนเสียงที่ผู้แทนประชาชนได้ใช้สิทธิออกเสียง เช่นเดียวกัน คะแนนที่ออกเสียงลงคะแนนไปย่อมจะต้องเป็นของผู้สมัครรับเลือกตั้งตามที่สมาชิกผู้นั้นแสดงเจตจำนงเลือกอย่างแท้จริง การมีหลักเกณฑ์วินิจฉัยบัตรเสีย หรือบัตรที่ไม่อาจนำมานับคะแนนได้ที่มีความชัดเจน จะเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้สมัครตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของผู้แทนประชาชนด้วย ซึ่งหากเทียบเคียงกับการเลือกตั้งทั่วไปของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ซึ่งถือได้ว่าเป็นมาตรฐานกลางจะมีการกำหนดระเบียบว่าด้วยการวินิจฉัยบัตรดี บัตรเสีย ออกมาก่อนที่จะมีการเลือกตั้ง เพื่อให้การวินิจฉัยเป็นมาตรฐานไม่มีข้อทักท้วง ซึ่งเป็นหลักการที่ตั้งอยู่บนแนวคิดที่ว่า การเลือกตั้งจะต้องเป็นไปโดยโปร่งใส บริสุทธิ์ ยุติธรรม ตรวจสอบกระบวนการเลือกตั้ง และโต้แย้งผลการเลือกตั้งได้ ตามหลักความโปร่งใสในการเลือกตั้ง

ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะว่าในกระบวนการพิจารณารายงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในส่วนที่เป็นรายงานลับ ตามข้อบังคับ ข้อ 112 วรรคสอง ที่กำหนดให้คณะกรรมการ (ซึ่งมีจำนวนไม่เกิน 15 คน ตามที่ข้อบังคับ ข้อ 105 กำหนดไว้) สามารถร้องขอให้ดำเนินการประชุมเป็นการลับได้นั้น อาจมีประเด็นที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 127 ที่บัญญัติให้เฉพาะคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกของแต่ละสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา แล้วแต่กรณี ที่จะมีอำนาจร้องขอให้ประชุมลับได้ ซึ่งต้องมีสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ไม่น้อยกว่า 63 คน ซึ่งต้องเป็นจำนวนที่มากถึงจำนวนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ จึงสมควรต้องมีการทบทวนหลักเกณฑ์การขอประชุมลับ ตามที่ข้อบังคับ ข้อ 112 กำหนดไว้ให้สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญ สำหรับในกระบวนการออกเสียงลงคะแนนลับเพื่อเลือกหรือให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง ตามข้อบังคับ ข้อ 69 (1) และ (2) นั้น อาจไม่เป็นการออกเสียงลงคะแนนลับที่มีกระบวนการลับอย่างแท้จริงเหมือนอย่างเช่นการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการออกเสียงลงคะแนนเลือกในคูหาลงคะแนนที่มีความเป็นส่วนตัวในการตัดสินใจเลือก ไม่สอดคล้องกับหลักการออกเสียงลงคะแนนลับ จึงสมควรมีการปรับปรุงข้อบังคับการประชุมให้มีการกำหนดวิธีการออกเสียงลงคะแนนลับที่มีกระบวนการที่ลับอย่างแท้จริง โดยควรกำหนดให้ใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนนลับในคูหาลงคะแนน ซึ่งเป็นรูปแบบการออกเสียงลงคะแนนที่ได้ดำเนินการปรับใช้วิธีการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยอาศัยข้อบังคับ ข้อ 69 (3) และควรที่จะได้กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมถึงวิธีการออกเสียงลงคะแนนลับเพื่อเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ให้ใช้วิธีการในลักษณะเดียวกันในทุกตำแหน่ง เพื่อป้องกันการตั้งคำถามถึงเหตุผลของวิธีการออกเสียงลงคะแนนที่เลือกใช้สำหรับแต่ละตำแหน่ง อันเป็นการป้องกันความสงสัยในกระบวนการปฏิบัติของวุฒิสภา และในกระบวนการตรวจนับคะแนนโดยกรรมการตรวจนับคะแนน ตามข้อบังคับข้อ 69 วรรคสาม นั้น การไม่มีมาตรฐานกลางในการวินิจฉัยว่าอย่างไรเป็นบัตรดี อย่างเป็นบัตรเสีย ล้วนมีผลต่อผลการนับคะแนนได้ จึงสมควรที่วุฒิสภาจะได้กำหนดมาตรฐานกลางในการวินิจฉัยบัตรดี บัตรเสีย เพื่อเป็นแนวทางการวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจนับคะแนนแต่ละชุดให้ดำเนินการวินิจฉัยไปในทิศทางเดียวกัน

## กิตติกรรมประกาศ

รายงานวิชาการฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 13 ซึ่งสำเร็จลุล่วงไปด้วยความกรุณาของอาจารย์วิฑูรย์ ชัยภาคภูมิ และอาจารย์กิตติมา บุณนาค ที่ให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะทำให้รายงานวิชาการฉบับนี้มีเนื้อหาสมบูรณ์ครอบคลุมในเนื้อหา ผู้ศึกษาจึงขอขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้

นางสาวนงเยาว์ ชัยวงศ์  
นักศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง  
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 13  
สถาบันพระปกเกล้า  
พฤษภาคม 2565

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ข
สารบัญ	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา	4
1.3 ประเด็นการศึกษา	4
1.4 ขอบเขตการศึกษา	5
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 หลักวิชาการหรือแนวคิดที่ใช้ในการดำเนินการ	7
2.1 หน้าที่และอำนาจของในการพิจารณาเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคล ให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย	7
2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคล ให้ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายในที่ประชุมวุฒิสภา	14
2.3 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ	21
2.4 ลำดับศักดิ์ของกฎหมาย	22
2.5 หลักความเป็นอิสระในการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ	25
2.6 สถานะทางกฎหมายและสภาพบังคับของข้อบังคับการประชุม	27
2.7 หลักความเสมอภาค	30
2.8 หลักการลงคะแนนตามความต้องการและหลักการเลือกตั้งโดยลับ	31
2.9 หลักความโปร่งใสในการเลือกตั้ง	32
2.10 แนวทางการวินิจฉัยลักษณะบัตรออกเสียงลงคะแนนของ คณะกรรมการการเลือกตั้ง	33
บทที่ 3 วิธีการศึกษา	36

## สารบัญ

	หน้า
บทที่ 4 ผลการศึกษา	38
4.1 หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาในการพิจารณาเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย	38
4.2 กระบวนการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายในที่ประชุมวุฒิสภา	41
4.2.1 การตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง	42
4.2.2 การพิจารณารายงานของคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง	43
4.2.3 การลงมติเลือกและให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง	46
4.2.4 การตรวจนับคะแนนของกรรมการตรวจนับคะแนน	50
4.3 ประเด็นปัญหาในกระบวนการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย ในที่ประชุมวุฒิสภา	50
4.3.1 การตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง	50
4.3.2 การพิจารณารายงานของคณะกรรมการตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง	54
4.3.3 การลงมติเลือกหรือให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง	58
4.3.4 การตรวจนับคะแนนของกรรมการตรวจนับคะแนน	61

## สารบัญ

	หน้า
บทที่ 5 สรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	63
5.1 สรุปผลการศึกษา	63
5.2 การอภิปรายผล	66
5.3 ข้อเสนอแนะ	69
บรรณานุกรม	70
ประวัติผู้ศึกษา	72

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

โดยที่หน้าที่และอำนาจหลักของวุฒิสภานั้นประกอบด้วยภารกิจหลักนกรองกฎหมาย การตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน และการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ และโดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดให้มีองค์กรที่ใช้อำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้อย่างมากมายและชัดเจนเพื่อเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐ และให้รัฐใช้อำนาจอย่างระมัดระวังเพื่อประโยชน์ของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นองค์กรศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฯลฯ และในการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย ถือว่าอำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชน การใช้อำนาจของประชาชนจะผ่านระบบตัวแทนซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ซึ่งรัฐธรรมนูญเองได้ตระหนักถึงหลักการสำคัญนี้และคำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงได้กำหนดให้วุฒิสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ อันเป็นอำนาจที่มาจากตัวแทนของประชาชนโดยแท้ เป็นผู้ใช้อำนาจในการเลือกและให้ความเห็นชอบการเข้าสู่ตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรตรวจสอบเหล่านั้น เพื่อให้องค์กรตรวจสอบมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจในระบอบประชาธิปไตย

ภารกิจสำคัญประการหนึ่งที่รัฐธรรมนูญมอบหน้าที่และอำนาจให้วุฒิสภาดำเนินการ คือ การเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบต่าง ๆ ซึ่งตำแหน่งที่วุฒิสภาต้องเลือกและให้ความเห็นชอบนั้น แบ่งเป็นตำแหน่งตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญและตำแหน่งที่บัญญัติในกฎหมาย ดังนั้น ฐานอำนาจที่วุฒิสภาใช้ในการทำภารกิจนี้จึงเป็นฐานอำนาจตามรัฐธรรมนูญและฐานอำนาจตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ โดยฐานอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบ คือ การให้ความเห็นชอบตำแหน่งในองค์กรอิสระและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จำนวน 7 ตำแหน่ง ได้แก่ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 204 และมาตรา 207 กรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 222 และมาตรา 223 ผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 228 และมาตรา 229 กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 232 และมาตรา 233 กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 238 และมาตรา 239 ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 241 และกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 246

สำหรับฐานอำนาจตามกฎหมายที่กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณาเลือกหรือให้ความเห็นชอบ ได้แก่ ตำแหน่งที่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติกำหนดให้มีและกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาในการที่จะต้องเลือกและให้ความเห็นชอบ มีจำนวน 10 ตำแหน่ง ประกอบด้วยตำแหน่งที่วุฒิสภามีหน้าที่ต้องเลือก จำนวน 4 ตำแหน่ง คือ กรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน ตามมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 กรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิ ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิฝ่ายวุฒิสภาในคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 และกรรมการกองทุนเพื่อผู้เคยเป็นสมาชิกรัฐสภา ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อผู้เคยเป็นสมาชิกรัฐสภา พ.ศ. 2556 และตำแหน่งที่วุฒิสภามีหน้าที่ต้องให้ความเห็นชอบ จำนวน 6 ตำแหน่ง ได้แก่ อัยการสูงสุด ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ประธานศาลปกครองสูงสุดและตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 15 และมาตรา 15/1 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2564 เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 และเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

โดยกระบวนการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ จะดำเนินการผ่านที่ประชุมวุฒิสภา และผ่านกระบวนการของคณะกรรมการธิการของสภา โดยในรายงานการศึกษาฉบับนี้จะมุ่งเน้นการศึกษาเฉพาะกระบวนการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในที่ประชุมวุฒิสภาเท่านั้น โดยในกระบวนการเลือกและให้ความเห็นชอบให้บุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในที่ประชุมวุฒิสภา ประกอบด้วย 4 กระบวนการ ได้แก่ การตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง การพิจารณารายงานของคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง การลงมติเลือก

หรือให้ความเห็นชอบบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง และการตรวจนับคะแนนของ กรรมการตรวจนับคะแนน ซึ่งทั้ง 4 กระบวนการนี้มีประเด็นข้อพิจารณาทางกฎหมายที่จำเป็นต้อง พิจารณาอย่างรอบคอบ เพื่อให้กระบวนการของวุฒิสภาดำเนินไปตามกฎหมายอย่างถูกต้อง ดังนี้

1. การตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และ พฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งเป็นการดำเนินการตาม ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 105 มีประเด็นข้อกฎหมายที่ต้องพิจารณาว่าข้อบังคับ การประชุมวุฒิสภา ข้อ 105 ดังกล่าวนี้อำนาจหน้าที่ที่เกินกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ หรือไม่ เนื่องจากในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดขั้นตอนกระบวนการให้วุฒิสภาต้องมีการ ตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรม ของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 มาตรา 135 และรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 มาตรา 121 ที่จะมอบบัญญัติให้อำนาจวุฒิสภาในการที่จะดำเนินการ ดังกล่าวได้

2. การพิจารณารายงานของคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความ ประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในที่ประชุม วุฒิสภา ในส่วนที่เป็นรายงานลับ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 112 ที่กำหนดกระบวนการร้องขอให้มีการประชุมลับโดยคณะกรรมการ เป็นการบัญญัติ หลักเกณฑ์การร้องขอประชุมลับที่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 127 ที่บัญญัติให้เป็นอำนาจของ คณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกของแต่ละสภาหรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาหรือจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของ ทั้งสองสภา แล้วแต่กรณี ที่จะสามารถร้องขอให้ประชุมลับ หรือไม่ ซึ่งหลักเกณฑ์นี้วุฒิสภา ได้กำหนดให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแล้วดังปรากฏในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 13 แต่ข้อบังคับ ข้อ 112 กลับกำหนดกระบวนการดำเนินการที่แตกต่างออกไปเป็นการเฉพาะ

3. การลงมติเลือก หรือให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง ตามวิธีการที่กำหนดไว้ใน ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 69 (1) และ (2) นั้น ไม่เป็นการออกเสียงลงคะแนนลับที่ มีกระบวนการตามหลักการออกเสียงลงคะแนนลับ ที่ต้องมีพื้นที่ส่วนตัวในการออกเสียงลงคะแนน จึง มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าสมควรมีการปรับปรุงข้อบังคับการประชุมให้มีการกำหนดวิธีการออก เสียงลงคะแนนลับในกระบวนการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ที่มี กระบวนการที่ลับอย่างแท้จริง ซึ่งในปัจจุบันหากเป็นตำแหน่งที่สังคมให้ความสนใจ ที่ประชุมมักใช้ วิธีการแก้ปัญหาโดยไปใช้การลงคะแนนลับตามข้อบังคับ ข้อ 69 (3) แทน กล่าวคือ ไปใช้เป็นการ อื่นใดที่ที่ประชุมเห็นสมควรเฉพาะกรณีซึ่งประธานในที่ประชุมจะเป็นผู้ปรึกษาต่อที่ประชุมเพื่อ กำหนดให้ใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนนลับในคูหาลงคะแนน ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาที่ไม่ตรงจุดและทำ

ให้รูปแบบการออกเสียงลงคะแนนลับเพื่อเลือกหรือให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งไม่เป็นระบบเดียวกัน

4. การตรวจนับคะแนนของกรรมการตรวจนับคะแนน ซึ่งเป็นการดำเนินการตามข้อบังคับข้อ 69 วรรคสาม ที่กำหนดให้ประธานของที่ประชุมเชิงวุฒิสภาไม่น้อยกว่า 5 คน เป็นกรรมการตรวจนับคะแนน ในการนับคะแนนกรรมการแต่ละชุดจะมีสิทธิ์เด็ดขาดในการวินิจฉัยเกี่ยวกับลักษณะของบัตรดี บัตรเสีย ซึ่งการไม่มีมาตรฐานกลางในการวินิจฉัยว่าอย่างไรเป็นบัตรดี อย่างเป็นบัตรเสีย ล้วนมีผลต่อผลการนับคะแนนได้ ซึ่งหากเทียบเคียงกับการเลือกตั้งทั่วไปของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งถือได้ว่าเป็นมาตรฐานกลางจะมีการกำหนดระเบียบว่าด้วยการวินิจฉัยบัตรดี บัตรเสีย ออกมาก่อนที่จะมีการเลือกตั้ง เพื่อให้การวินิจฉัยเป็นมาตรฐานไม่ที่ข้อทักท้วงเรื่องการวินิจฉัยบัตร

จึงเห็นว่าประเด็นเหล่านี้ควรนำมาพิจารณาเพื่ออธิบายในเชิงหลักวิชาการและเสนอข้อเสนอนั้นที่เหมาะสมอันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษากระบวนการและขั้นตอนการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายของวุฒิสภา

2. เพื่อนำเสนอประเด็นทางกฎหมายที่เกิดขึ้นในกระบวนการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายในที่ประชุมวุฒิสภา และเสนอข้อเสนอนั้นที่เหมาะสมอันจะเป็นประโยชน์ต่อไป

## 1.3 ประเด็นการศึกษา

1. การตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งเป็นการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 105 ไม่ได้มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ต้องดำเนินการ ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 มาตรา 135 และรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 มาตรา 121 ที่จะให้มีบทบัญญัติให้อำนาจวุฒิสภาในการที่จะดำเนินการดังกล่าวได้ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ 105 ดังกล่าวนี้อันบัญญัติหลักเกณฑ์ที่เกินกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนด หรือไม่

2. การพิจารณารายงานของคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในที่ประชุมวุฒิสภา ในส่วนที่เป็นรายงานลับ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 112 ที่กำหนดกระบวนการร้องขอให้มีการประชุมลับโดยคณะกรรมการ เป็นการบัญญัติ

หลักเกณฑ์การร้องขอประชุมลับที่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 127 หรือไม่ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา 127 บัญญัติให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกของแต่ละสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาหรือจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา แล้วแต่กรณี ที่จะสามารถร้องขอให้ประชุมลับ ซึ่งหลักเกณฑ์นี้วุฒิสภาได้กำหนดให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแล้วตั้งปรากฏในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 13 แต่ข้อบังคับ ข้อ 112 กลับกำหนดกระบวนการดำเนินการที่แตกต่างออกไปเป็นการเฉพาะ

3. การลงมติเลือกหรือให้ความเห็นชอบบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง ตามวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ 69 (1) และ (2) ที่กำหนดให้ออกเสียงลงคะแนน ที่นั่ง ของสมาชิคนั้นเอง เป็นการออกเสียงลงคะแนนลับที่มีกระบวนการลับอย่างแท้จริง หรือไม่ มีความเป็นส่วนตัวในการตัดสินใจเป็นไปตามหลักการออกเสียงลงคะแนนลับ หรือไม่ รูปแบบการออกเสียงลงคะแนนลับเพื่อเลือกหรือให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งควรใช้วิธีการเดียวกันในทุกกรณี หรือไม่

4. การตรวจนับคะแนนของกรรมการตรวจนับคะแนน ซึ่งเป็นการดำเนินการตามข้อบังคับ ข้อ 69 วรรคสาม ที่กำหนดให้ประธานของที่ประชุมเชิงวุฒิสภาไม่น้อยกว่า 5 คน เป็นกรรมการตรวจนับคะแนน ในการนับคะแนนกรรมการแต่ละชุดจะมีสิทธิ์เด็ดขาดในการวินิจฉัยเกี่ยวกับลักษณะของบัตรดี บัตรเสีย ควรจะต้องมีมาตรฐานกลางในการวินิจฉัยว่าบัตรดี บัตรเสีย หรือไม่ เพื่อให้การวินิจฉัยเป็นมาตรฐานไม่มีข้อทักท้วงเรื่องการวินิจฉัยบัตร

#### 1.4 ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาฉบับนี้จะมุ่งเน้นการศึกษาเฉพาะกระบวนการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในที่ประชุมวุฒิสภาเท่านั้น โดยศึกษาหลักวิชาการ แนวคิด และทฤษฎีที่นำมาใช้ในการดำเนินการกระบวนการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ได้ดำเนินการศึกษาและค้นคว้าข้อมูลเกี่ยวกับแนวคิด เรื่องหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาในการพิจารณาเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หลักความเป็นอิสระในการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ลำดับศักดิ์ของกฎหมาย อำนาจในการตราข้อบังคับการประชุมของสภา สถานะทางกฎหมายและสภาพบังคับของข้อบังคับการประชุมสภา หลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย หลักการเลือกตั้งโดยลับ หลักความโปร่งใสในการเลือกตั้ง และตัวอย่างแนวทางการวินิจฉัยลักษณะบัตรลงคะแนนในการเลือกสมาชิกวุฒิสภาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการศึกษาจากตัวบทกฎหมาย ตำราทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ และบทความต่าง ๆ เกี่ยวกับแนวคิด เรื่อง หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาในการพิจารณาเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หลักความเป็นอิสระในการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ลำดับศักดิ์ของกฎหมาย อำนาจในการตราข้อบังคับการประชุมของสภา สถานะทางกฎหมายและสภาพบังคับของข้อบังคับการประชุมสภา หลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย หลักการเลือกตั้งโดยลับ หลักความโปร่งใสในการเลือกตั้ง และตัวอย่าง แนวทางการวินิจฉัยลักษณะบัตรลงคะแนนในการเลือกสมาชิกวุฒิสภาของคณะกรรมการเลือกตั้ง แล้วนำมาประมวลผลอย่างเป็นระบบเพื่อเสนอข้อเสนอแนะเพิ่มเติมอันจะเป็นประโยชน์ในการดำเนินงาน

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ประเด็นทางกฎหมายที่เกิดขึ้นในกระบวนการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายในที่ประชุมวุฒิสภา มีการวิเคราะห์ และเสนอข้อเสนอแนะเพิ่มเติมอันจะเป็นประโยชน์ในการดำเนินงาน

## บทที่ 2

### หลักวิชาการหรือแนวคิดที่ใช้ในการดำเนินการ

#### 2.1 หน้าที่และอำนาจของในการพิจารณาเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย

การปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย ถือว่าอำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชน รัฐต้องเคารพสิทธิของประชาชน การใช้อำนาจรัฐต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้ตามหลักนิติรัฐ การใช้อำนาจของประชาชนจะผ่านระบบตัวแทนซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนไม่ว่าจะผ่านการเลือกตั้งโดยตรง เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา หรือการเลือกตั้งโดยอ้อม เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี เป็นต้น

สำหรับหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่และอำนาจในการให้ความเห็นชอบในเรื่องการเข้าสู่ตำแหน่งของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบ นั้น มีจุดเริ่มต้นของแนวคิดดังกล่าวนี้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี 2540<sup>1</sup> ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญ เพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและหน้าที่พลเมืองที่บทบัญญัติบางประการไม่ชัดเจนครบถ้วน สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่พลเมืองที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ยังไม่สามารถคุ้มครองให้บังคับได้จริงในทางปฏิบัติ รวมถึงการออกกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพกระทำได้โดยง่ายและกว้างเกินสมควรจนกระทบสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของพลเมืองในระบบการเมือง โดยพบว่ายังเปิดโอกาสให้พลเมืองมีส่วนร่วมในระบบการปกครองน้อย การกระจายอำนาจให้พลเมืองในท้องถิ่นปกครองตนเองยังไม่เป็นรูปธรรม และเพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตและความไม่โปร่งใสในระบบการเมือง โดยปัญหาการทุจริตมีปัญหามาจากการตรวจสอบอำนาจรัฐ กล่าวคือ ในอดีตอำนาจรัฐที่มีอยู่เหนือประชาชนมากและกว้างขวาง การใช้อำนาจดังกล่าวของฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำเป็นที่มาของประโยชน์ที่มิชอบ แต่การใช้อำนาจนั้นกลับขาดการตรวจสอบที่ครอบคลุม ครบถ้วน และการตรวจสอบและควบคุมที่มีอยู่เดิมก็ไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้การแข่งขันในการเลือกตั้งและการเข้าสู่ตำแหน่งเพื่อเข้ามาใช้อำนาจรัฐมีความรุนแรงมากขึ้นและเมื่อเข้าสู่ตำแหน่งแล้วก็อาจใช้อำนาจเพื่อ

<sup>1</sup> ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ “4 ปีรัฐธรรมนูญ : ปัญหาและอุปสรรคต่อการปฏิรูปการเมือง”, สถาบันพระปกเกล้า, 10 ตุลาคม 2544, 36-37.

แสวงหาประโยชน์ที่มีขอบ รัฐธรรมนูญจึงมุ่งหมายให้มีการกำหนดการควบคุมอำนาจรัฐให้ครบถ้วน ครอบคลุม และให้การควบคุมแต่ละด้านมีอิสระและมีประสิทธิภาพอย่างจริงจัง

จากสภาพปัญหาเดิมก่อนมีรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 ที่อำนาจทางการเมืองระดับสูงอยู่ที่ รัฐบาลและนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเสนอแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ทำให้รัฐบาลสามารถ ควบคุมอำนาจได้ทั้ง 2 สภาและมีอำนาจบริหารเบ็ดเสร็จด้วย ที่สำคัญคือบรรดาองค์กรตรวจสอบ ที่สำคัญต่างก็ไม่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขึ้นอยู่กับสำนัก นายกรัฐมนตรี สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี ทั้งที่นายกรัฐมนตรีต้องถูก ตรวจสอบด้วย สภาพเช่นนี้ทำให้รัฐบาลสามารถควบคุมอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจ ตรวจสอบได้ทั้งหมด การถ่วงดุลตรวจสอบอำนาจซึ่งกันและกันจึงไม่มีประสิทธิภาพ รัฐธรรมนูญฉบับ ปี 2540 จึงได้ปรับโครงสร้างทางการเมืองใหม่ โดยเพิ่มการมีส่วนร่วมของพลเมืองในการเลือกตั้ง วุฒิสภาโดยตรง ทำให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่มีความอิสระจากนายกรัฐมนตรีและพรรคการเมือง เมื่อเป็นเช่นนี้วุฒิสภาก็จะทำหน้าที่แต่งตั้งองค์กรตรวจสอบที่ถูกแยกออกมาให้เป็นอิสระจาก นายกรัฐมนตรีและฝ่ายบริหาร พร้อมกันนั้นรัฐธรรมนูญยังได้ให้อำนาจในการถอดถอนกบฏวุฒิสภาด้วย ซึ่งตามโครงสร้างใหม่นี้ทำให้วุฒิสภามีหน้าที่เป็นองค์กรถ่วงดุลและสภาตรวจสอบ ร่วมกับองค์กร อิสระตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการ แผ่นดินของรัฐบาล คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น หน้าที่ของวุฒิสภาที่เป็นอิสระจาก พรรคการเมือง จึงมีหน้าที่สำคัญที่สุด คือ เป็นสภาตรวจสอบที่มีหน้าที่ตรวจสอบและถอดถอน ดังนั้น องค์กรตรวจสอบทุกองค์กรจึงต้องให้วุฒิสภาเป็นผู้เลือก เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการ แผ่นดินของรัฐบาล คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และนอกจากนี้วุฒิสภายังเป็นผู้ถอดถอน บุคคลในทุกตำแหน่ง การให้วุฒิสภาเป็นสภาตรวจสอบและถอดถอนได้เต็มที่เพราะสมาชิกวุฒิสภา มาจากการเลือกตั้งเขตใหญ่กว่า จึงถอดถอนผู้แทนราษฎรและรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งเขตเล็กกว่า ได้ และยังห้ามสมาชิกวุฒิสภาเป็นรัฐมนตรีตามหลักการที่ว่าผู้ควบคุมกับผู้ถูกควบคุมจะต้องมีใช้คน เดียวกัน<sup>2</sup>

รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 จึงเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่สามารถอธิบายได้ถึงที่มาของการ กำหนดให้วุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจในการเลือกบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบทั้งหมด เพราะจากโครงสร้างที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาเป็นตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

<sup>2</sup> ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ “4 ปีรัฐธรรมนูญ : ปัญหาและอุปสรรค ต่อการปฏิรูปการเมือง”, 42-45.

และมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารได้ทำหน้าที่เป็นสภาตรวจสอบ ดังนั้น จึงส่งผลให้การใช้อำนาจขององค์กรตรวจสอบทั้งหลายมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจในระบอบประชาธิปไตยเพราะถูกแต่งตั้งโดยตัวแทนของประชาชน

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับต่อมาไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 และรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 ต่างก็ยังคงหลักการสำคัญที่ให้วุฒิสภาเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและทำหน้าที่สำคัญในการเป็นสภากลับกรองและสภาตรวจสอบนี้ไว้ เพียงแต่มีการแก้ไขเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ไม่ว่าจะกำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งและการแต่งตั้งผสมกันตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550<sup>3</sup> หรือการกำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งกันเองจากกลุ่มประชาชนแต่ละภาคส่วนตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2560<sup>4</sup> ก็ยังถือว่าสมาชิกวุฒิสภามีส่วนที่ยึดโยงในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจประชาธิปไตยอยู่นั่นเอง ความเป็นอิสระจากพรรคการเมืองและความเป็นตัวแทนของประชาชนของวุฒิสภาจึงมีความชอบธรรมที่วุฒิสภาจะเป็นผู้พิจารณาเกี่ยวกับการเข้าสู่ตำแหน่งของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบเหล่านี้ และรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 และฉบับปี 2560 ก็ตระหนักถึงการป้องกันการเข้าไปแทรกแซงกระบวนการตรวจสอบของวุฒิสภาจึงได้มีการปรับปรุงหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาจากเดิมที่มีหน้าที่และอำนาจในการเลือกบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบทุกองค์กรให้เหลือเพียงหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบทั้งหมดเท่านั้น โดยกำหนดให้มีกลไกในการสรรหาบุคคลเหล่านั้นเป็นอิสระต่างหากจากองค์กรวุฒิสภาในรูปของคณะกรรมการสรรหาบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบแทน

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้หลายช่องทาง สืบต่อแนวคิดมาจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 และฉบับปี 2550 โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้มีองค์กรที่ใช้อำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้อย่างมากมายและชัดเจนเพื่อเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐ และให้รัฐใช้อำนาจอย่างระมัดระวังเพื่อประโยชน์ของประชาชน ไม่ว่าจะเป็้องค์กรศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการ

<sup>3</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 111 บัญญัติว่า “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งร้อยห้าสิบคน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดและมาจากการสรรหาเท่ากับจำนวนรวมข้างต้นหักด้วยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง...”

<sup>4</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 107 บัญญัติว่า “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงาน หรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้...”

สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฯลฯ และได้คำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงได้กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติอันเป็นอำนาจที่มาจากตัวแทนของประชาชนโดยแท้ เป็นผู้ใช้อำนาจในการเลือกหรือให้ความเห็นชอบการเข้าสู่ตำแหน่งของต่าง ๆ ขององค์กรเหล่านั้น เพื่อให้องค์กรตรวจสอบมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจในระบบประชาธิปไตย

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตำแหน่งต่าง ๆ ที่วุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจในการเลือกและให้ความเห็นชอบนั้นแบ่งเป็น ตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และตำแหน่งตามบทบัญญัติของกฎหมาย ดังมีรายละเอียดดังนี้

#### ตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย<sup>5</sup>

##### 1. ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (ตามมาตรา 204 และมาตรา 207)

ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 9 คน ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว กรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบผู้ได้รับการเสนอชื่อรายใด ให้ดำเนินการสรรหาหรือคัดเลือกใหม่แทนผู้นั้น แล้วจึงเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

##### 2. คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ตามมาตรา 222 และมาตรา 223)

คณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วยกรรมการจำนวน 7 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากบุคคลผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่าง ๆ ที่จะยังเป็นประโยชน์แก่การบริหารและจัดการการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ซึ่งได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการสรรหาจำนวน 5 คน และบุคคลผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านกฎหมาย มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีผู้พิพากษา หรือตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีอัยการมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จำนวน 2 คน โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

##### 3. ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ตามมาตรา 228 และมาตรา 229)

ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีจำนวน 3 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการสรรหา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

<sup>5</sup> อภิวัฒน์ สุดสาว, ““วุฒิสภา”ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560,” วารสารจุลนิติ, ฉ.เดือน ก.ค. - ส.ค. (2560): 123-125.

4. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ตามมาตรา 232 และ มาตรา 233)

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 9 คน ซึ่งมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการสรรหา โดยมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 7 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

5. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ตามมาตรา 238 และมาตรา 239)

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วยกรรมการจำนวน 7 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งได้รับการสรรหา โดยมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 7 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

6. ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (ตามมาตรา 241)

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภา ซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบผู้ได้รับการเสนอชื่อเพื่อแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้ดำเนินการเสนอชื่อบุคคลใหม่เพื่อแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแทนผู้นั้น แล้วเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป

7. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ตามมาตรา 246)

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 7 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการสรรหา โดยมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 7 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

ตำแหน่งตามบทบัญญัติของกฎหมาย ประกอบด้วย <sup>6</sup>

1. อัยการสูงสุด ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553

การแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามมติของคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) และได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา

2. ประธานศาลปกครองสูงสุด และตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 15 มาตรา 15/1 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>6</sup> คู่มือการสรรหา แต่งตั้ง และถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง สมัยสามัญนิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2557 , สำนักกำกับและตรวจสอบ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา , 6.

ในการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุด คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) อาจดำเนินการเลื่อนตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการ หัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น หรือพิจารณาคัดเลือกบุคคลซึ่งไม่ได้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองในขณะนั้น โดยมีคุณสมบัติมีความเหมาะสมที่จะแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุด โดยให้ ก.ศป. เสนอรายชื่อผู้ได้รับการเลื่อนหรือได้รับการคัดเลือกต่อนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีนำรายชื่อดังกล่าวเสนอขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ

3. กรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2564

คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) มีจำนวน 7 คน ซึ่งแต่งตั้งจากผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม และมีความรู้ความเชี่ยวชาญ ด้านกิจการกระจายเสียง ด้านกิจการโทรทัศน์ ด้านกิจการโทรคมนาคม ด้านวิศวกรรม ด้านกฎหมาย ด้านเศรษฐศาสตร์และด้านการคุ้มครองผู้บริโภคหรือส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ด้านละ 1 คน โดยให้คณะกรรมการสรรหาเสนอรายชื่อไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

4. กรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน ตามมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติ องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553

คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน มีจำนวน 5 คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอื่นอีกมีจำนวน 4 คน ซึ่งเป็นผู้ที่มีผลงานหรือมีความรู้และมีความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ ด้านกิจการกระจายเสียง จำนวน 1 คน และด้านกิจการโทรทัศน์ จำนวน 1 คน เป็นผู้ที่มีผลงานหรือมีความรู้และมีความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ ด้านกิจการโทรคมนาคม จำนวน 1 คน เป็นผู้ที่มีผลงานและประสบการณ์ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค จำนวน 1 คน เป็นผู้ที่มีผลงานและประสบการณ์ด้านการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชน จำนวน 1 คน โดยให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการดำเนินการคัดเลือกบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการ จำนวน 2 เท่าของจำนวนกรรมการในแต่ละด้าน เพื่อนำเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาคัดเลือก

5. กรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิ ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547

ในคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ จะมีกรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 2 คน เป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการด้วย ซึ่งกรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 2 คนนี้ วุฒิสภาต้องพิจารณาเลือก

6. เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินพ.ศ. 2542

เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งคณะรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามผลการคัดเลือกตามมาตรา 25 (6) โดยความเห็นชอบของวุฒิสภา

7. เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551

เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งนายกรัฐมนตรี นำความกราบบังคมทูลเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ตามผลการคัดเลือกของคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยความเห็นชอบของวุฒิสภา

8. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ การร่างกฎหมาย และการบริหารราชการแผ่นดิน ตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี และได้รับความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับ ในกรณีที่รัฐสภาประกอบด้วยสภาเดียวให้ได้รับความเห็นชอบของสภานั้น

9. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิฝ่ายวุฒิสภาในคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554

เมื่อตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิว่างลงเพราะเหตุพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา 15 หรือเพราะพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 19 ให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี เลือกผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา 14 ขึ้นแทนภายในสี่สิบห้าวัน นับแต่วันตำแหน่งว่าง หรือวันเปิดสมัยประชุมรัฐสภาแล้วแต่กรณี

10. กรรมการกองทุนเพื่อผู้เคยเป็นสมาชิกรัฐสภา ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อผู้เคยเป็นสมาชิกรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๖

คณะกรรมการกองทุนเพื่อผู้เคยเป็นสมาชิกรัฐสภา ประกอบด้วย ประธานรัฐสภาเป็นประธานกรรมการ รองประธานรัฐสภาเป็นรองประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ประธานคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการ สมาชิกผู้แทนราษฎร ประธานคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการวุฒิสภา ปลัดกระทรวงการคลัง และผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และกรรมการจำนวนสิบสามคนซึ่งประธานรัฐสภาแต่งตั้งตามมติของแต่ละสภา ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนห้าคนตามจำนวนหรือสัดส่วนของแต่ละพรรคการเมือง สมาชิกวุฒิสภา จำนวนสามคน ผู้เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนสามคน และผู้เคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาจำนวนสองคน

## 2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายในที่ประชุมวุฒิสภา

การเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกิดขึ้นในที่ประชุมวุฒิสภาจะประกอบด้วย 4 กระบวนการ คือ 1. การตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรม ของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง 2. การพิจารณารายงานของคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรม ของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง 3. การลงมติเลือกหรือให้ความเห็นชอบบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง 4. การตรวจนับคะแนนของกรรมการตรวจนับคะแนน ซึ่งในแต่ละกระบวนการที่กล่าวมาข้างต้นจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

### 2.2.1 การตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง

#### กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

#### ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562

ข้อ 105 เมื่อมีกรณีที่วุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้วุฒิสภที่ตั้งคณะกรรมการสามัญขึ้นคณะหนึ่ง มีจำนวนไม่เกินสิบห้าคน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้น รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็นสำหรับตำแหน่งนั้นเป็นกรณี ๆ ไป

การตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลตามวรรคหนึ่ง ต้องกระทำให้เสร็จครบทุกรายภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ตั้งคณะกรรมการสามัญ

ในกรณีที่ไม้อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว คณะกรรมการสามัญอาจขอขยายเวลาได้อีกไม่เกินสามสิบวัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดระยะเวลาเป็นอย่างอื่น

ในกรณีที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้วุฒิสภาเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง แต่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการได้มาซึ่งรายชื่อผู้สมควรได้รับเลือกไว้ วุฒิสภาอาจตั้งคณะกรรมการสามัญตามวรรคหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่พิจารณาเสนอรายชื่อ พร้อมทั้งตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลที่เห็นสมควรเป็นจำนวนสองเท่าของจำนวนที่ต้องเลือก เพื่อเสนอต่อวุฒิสภาภายในเวลาที่กำหนดก็ได้

ข้อ 106 การตั้งกรรมการสามัญตามข้อ 105 ให้เลือกจากสมาชิกที่คณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาเสนอ มีจำนวนสามคน จำนวนที่เหลือให้ที่ประชุมวุฒิสภาเลือกจากรายชื่อสมาชิกที่คณะกรรมการสามัญประจำสภาเสนอจากกรรมการคณะนั้น ๆ คณะละหนึ่งคน

ข้อ 83 วรรคสาม การออกเสียงลงคะแนนเลือกคณะกรรมการ ให้สมาชิกออกเสียงลงคะแนนโดยเลือกบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อเท่ากับจำนวนกรรมการที่จะเลือก ตามวิธีการที่ประธานของที่ประชุมกำหนด

ข้อ 83 วรรคสี่ ให้ประธานวุฒิสภาและเลขาธิการวุฒิสภาเป็นผู้รับผิดชอบในการตรวจนับคะแนนและให้ประธานวุฒิสภาแจ้งผลการตรวจนับคะแนนและประกาศรายชื่อผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการในการประชุมครั้งนั้นหรือครั้งต่อไป

ข้อ 67 ภายใต้บังคับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การออกเสียงลงคะแนนให้กระทำการเปิดเผย เว้นแต่เมื่อสมาชิกเสนอญัตติโดยมีผู้รับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคนขอให้กระทำการลับ จึงให้ลงคะแนนลับ แต่ถ้ามีสมาชิกคัดค้านและมีผู้รับรองมากกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกในที่ประชุมวุฒิสภาก็ให้ลงคะแนนโดยเปิดเผย

2.2.2 การพิจารณารายงานของคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา 127 การประชุมของสภาผู้แทนราษฎร การประชุมวุฒิสภา และการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ย่อมเป็นการเปิดเผยตามลักษณะที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา แต่ถ้าคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกของแต่ละสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา แล้วแต่กรณีร้องขอให้ประชุมลับ ก็ให้ประชุมลับ

มาตรา 129 วรรคหก ให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเปิดเผยบันทึกการประชุม รายงานการดำเนินการ รายงานการสอบหาข้อเท็จจริง หรือรายงานการศึกษา แล้วแต่กรณีของ คณะกรรมการ ให้ประชาชนทราบ เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณีมีมติให้ ปิดเผย

#### ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562

ข้อ 13 วรรคหนึ่ง การประชุมวุฒิสภาย่อมเป็นการเปิดเผย แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีหรือ สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา แล้วแต่กรณี ร้องขอให้ประชุมลับ ก็ให้ประชุมลับ

ข้อ 13 วรรคสาม ในการประชุมลับ ผู้ที่จะอยู่ในที่ประชุมวุฒิสภาหรือ ณ ที่ใดในระหว่างที่ จะฟังการประชุมได้ก็แต่เฉพาะสมาชิกรัฐมนตรีและผู้ที่ได้รับอนุญาตจากประธานของที่ประชุม และ ห้ามใช้ เครื่องบันทึกเสียง เครื่องบันทึกภาพ หรือเครื่องมือสื่อสารใด ๆ ยกเว้นการบันทึกของสภาและ ห้ามกระทำการใด ๆ ที่ทำให้การประชุมลับออกไปสู่บุคคลภายนอก ทั้งนี้ตามระเบียบที่ประธาน วุฒิสภากำหนด

ข้อ 110 เมื่อคณะกรรมการสามัญตามข้อ 105 ดำเนินการตามหน้าที่เสร็จแล้ว ให้เสนอ รายงานต่อประธานวุฒิสภา รายงานของคณะกรรมการสามัญดังกล่าวจะจัดทำบางส่วนเป็นรายงาน ลับก็ได้ ในกรณีนี้ ให้ระบุข้อมูล ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ได้จากการตรวจสอบ พร้อมจัดทำ บทสรุปเป็นรายบุคคลไว้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานด้วย

ข้อ 111 เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายงานของคณะกรรมการสามัญตามข้อ 110 แล้ว ให้ประธานวุฒิสภาบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาเป็นเรื่องด่วน และให้เลขาธิการวุฒิสภา จัดส่งเฉพาะระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้สมาชิกโดยไม่ต้องจัดส่ง รายงานลับของคณะกรรมการสามัญดังกล่าวไปด้วย

ข้อ 112 ในการประชุมวุฒิสภา ให้คณะกรรมการสามัญตามข้อ 105 เริ่มด้วยการ นำเสนอรายงานของคณะกรรมการสามัญเฉพาะส่วนที่มีได้เป็นรายงานลับต่อที่ประชุมวุฒิสภา

ก่อนนำเสนอรายงานของคณะกรรมการสามัญส่วนที่เป็นรายงานลับต่อที่ประชุม วุฒิสภา หากคณะกรรมการร้องขอต่อที่ประชุมสภาเพื่อให้มีการดำเนินการประชุมลับ ก็ให้ประชุม ลับ และให้เลขาธิการวุฒิสภาแจกจ่ายสำเนารายงานลับของคณะกรรมการสามัญให้แก่สมาชิกเพื่อ ประกอบการพิจารณาในที่ประชุมวุฒิสภา สำเนารายงานลับดังกล่าว สมาชิกจะนำออกนอกห้อง ประชุมมิได้

ภายหลังการประชุมวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้คณะกรรมการสามัญร้อง ขอต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติให้เปิดเผยรายงานลับและบันทึกการประชุมของคณะกรรมการ สามัญไปในคราวเดียวกัน

ข้อ 113 เมื่อที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณารายงานเสร็จแล้ว ให้สมาชิกส่งคืนสำเนา รายงานลับของคณะกรรมการสามัญตามข้อ 105 ต่อเลขาธิการในที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อนำไป ทำลายตามระเบียบที่ประธานวุฒิสภากำหนด โดยให้ประธานคณะกรรมการสามัญหรือผู้ที่ประธาน คณะกรรมการสามัญมอบหมายเป็นผู้กำกับในการทำลายนั้น

ระเบียบวุฒิสภาว่าด้วยการประชุมลับในที่ประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2563

ข้อ 4 ในการประชุมลับ ผู้ที่จะอยู่ในที่ประชุมวุฒิสภาหรือ ณ ที่ใดในระยะเวลาที่จะฟังการ ประชุมได้ก็แต่เฉพาะ

- (1) สมาชิกวุฒิสภา
- (2) คณะรัฐมนตรี
- (3) ผู้ที่ได้รับอนุญาตจากประธานของที่ประชุม

ให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการประชุมลับ ซึ่งต้อง ปฏิบัติหน้าที่ในการประชุมลับในที่ประชุมวุฒิสภาหรือ ณ ที่ใดในระยะเวลาที่จะฟังการประชุมได้ในครั้งใด เป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตจากประธานของที่ประชุมในครั้งนั้น

ให้ผู้บังคับบัญชาระดับสำนักมีหนังสือแจ้งรายชื่อเจ้าหน้าที่ตามวรรคสอง ในสังกัดของตน ต่อสำนักการประชุม เพื่อรวบรวมรายชื่อดังกล่าวเสนอเลขาธิการวุฒิสภาทราบและเก็บไว้เป็น หลักฐาน บุคคลภายนอกผู้ประสงค์จะแถลงหรือชี้แจงในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการประชุมลับต่อที่ประชุม วุฒิสภาหรือบุคคลอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการประชุมลับจะต้องอยู่ในที่ประชุมวุฒิสภาหรือ ณ ที่ใดใน ระยะเวลาที่จะฟังการประชุมได้ให้ทำหนังสือขออนุญาตล่วงหน้าต่อประธานวุฒิสภา เมื่อประธานวุฒิสภา อนุญาตแล้วจึงเข้าร่วมการประชุมลับได้

ข้อ 5 เมื่อมีการประชุมลับ ให้ประธานของที่ประชุมสั่งให้ผู้ที่มิได้เป็นบุคคลตามข้อ 4 ออกจากห้องประชุมวุฒิสภาให้พ้นระยะเวลาที่จะฟังการประชุมได้ ให้เจ้าหน้าที่สำนักการประชุมและ เจ้าหน้าที่ตำรวจรัฐสภาซึ่งได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในการประชุมลับ เชิญบุคคลที่มิได้มีส่วน เกี่ยวข้องกับการประชุมลับออกจากห้องประชุมวุฒิสภาตามคำสั่งของประธานของที่ประชุม และให้ เจ้าหน้าที่ตำรวจรัฐสภาตรวจตราเพื่อมิให้บุคคลภายนอกล่วงล้ำเข้ามาในที่ประชุมวุฒิสภาและอยู่ใน ระยะเวลาที่จะฟังการประชุมได้ตลอดระยะเวลาการประชุมลับ

ข้อ 6 ในการประชุมลับ ห้ามผู้ที่อยู่ในห้องประชุมวุฒิสภาหรือ ณ ที่ใดในระยะเวลาที่จะฟังการ ประชุมได้ใช้เครื่องบันทึกเสียง เครื่องบันทึกภาพ หรือเครื่องมือสื่อสารใด ๆ ยกเว้นการบันทึกของ วุฒิสภา และห้ามกระทำการใด ๆ ที่ทำให้การประชุมลับหรือข้อมูลข่าวสารลับออกไปสู่บุคคลภายนอก

ให้เลขาธิการวุฒิสภาหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายควบคุมการดำเนินการให้เป็นไปตามวรรคหนึ่ง

ระเบียบสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาว่าด้วยการบริหารจัดการการประชุมลับและข้อมูลข่าวสารลับ พ.ศ. 2563

ข้อ 13 ในการประชุมลับ ให้สำนักงาน หรือฝ่ายเลขานุการ แล้วแต่กรณี ตรวจสอบผู้ที่อยู่ในที่ประชุมหรือ ณ ที่ใดในระยะเวลาที่จะฟังการประชุมได้ก็แต่เฉพาะสมาชิก รัฐมนตรีและผู้ที่ได้รับอนุญาตจากประธานในการประชุม แล้วแต่กรณี และตรวจสอบมิให้มีการใช้เครื่องบันทึกเสียง เครื่องบันทึกภาพ เครื่องมือสื่อสาร อุปกรณ์อื่นใด หรือกระทำประการใด ๆ ที่ทำให้ข้อมูลข่าวสารในการประชุมลับออกไปสู่บุคคลภายนอก ยกเว้นการบันทึกของสำนักงาน

ในการประชุมลับตามวรรคหนึ่ง หากที่ประชุมมีมติให้สำนักงาน หรือฝ่ายเลขานุการ แล้วแต่กรณี จัดเก็บเครื่องมือสื่อสารหรือดำเนินการอื่นใดเพื่อไม่ให้ความลับของที่ประชุมรั่วไหลออกไปสู่บุคคลภายนอก ก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น

ข้อ 14 ในการประชุมลับซึ่งต้องแจกเอกสารลับในที่ประชุม ให้เจ้าหน้าที่แจกเอกสารลับให้แก่ผู้เข้าร่วมประชุม พร้อมทั้งให้ผู้รับเอกสารรับรองลายมือชื่อ และหมายเลขประจำตัว (ถ้ามี) ในใบรับเอกสารซึ่งเจ้าหน้าที่ได้จัดทำขึ้น และให้เจ้าหน้าที่ควบคุมไม่ให้มีการนำเอกสารลับออกนอกห้องประชุม

ภายหลังการประชุมตามวรรคหนึ่ง สิ้นสุดลง ให้เจ้าหน้าที่จัดเก็บเอกสารลับคืนในทันที พร้อมทั้งให้ผู้ส่งคืนเอกสารลับและเจ้าหน้าที่ลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานในการรับคืนเอกสารลับดังกล่าว และให้เจ้าหน้าที่ส่งคืนเอกสารลับให้แก่เจ้าของเรื่องเพื่อดำเนินการทำลายเอกสารลับตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้

ในกรณีที่ได้รับคืนเอกสารลับไม่ครบตามจำนวนที่แจกตามวรรคหนึ่ง ให้รายงานต่อประธานวุฒิสภาหรือประธานในการประชุม แล้วแต่กรณี ทราบจำนวนเอกสารลับที่เจ้าหน้าที่ได้รับและไม่ได้รับคืน และรายชื่อผู้ที่ครอบครองเอกสารลับดังกล่าว เมื่อประธานวุฒิสภาหรือประธานในการประชุม แล้วแต่กรณี ได้รับทราบผลการรับคืนเอกสารลับแล้ว ให้เลขาธิการดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงตาม ข้อ 58 แล้วรายงานให้ประธานวุฒิสภาหรือประธานในการประชุม แล้วแต่กรณี ทราบและให้ดำเนินการทำลายเอกสารลับดังกล่าวตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้

ในกรณีที่ผู้เข้าร่วมประชุมซึ่งเป็นคนพิการที่ไม่สามารถเข้าถึงเอกสารลับได้ ให้สำนักงาน หรือฝ่ายเลขานุการ จัดอุปกรณ์เทคโนโลยีหรือสิ่งอื่นใด รวมถึงผู้ช่วย เพื่อให้ผู้เข้าร่วมประชุมดังกล่าวสามารถเข้าถึงเอกสารลับได้ ทั้งนี้ ให้เจ้าหน้าที่ควบคุมมิให้มีการทำสำเนาหรือส่งต่อเอกสารลับดังกล่าวไปยังบุคคลภายนอก และให้นำความในวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

## 2.2.3 การลงมติเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

### รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา 120 วรรคสอง การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ  
เว้นแต่ ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ

มาตรา 120 วรรคห้า การออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรง  
ตำแหน่งใด ให้กระทำการเป็นการลับ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ

### ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562

ข้อ 64 ในกรณีที่จะต้องมิตของวุฒิสภา ให้ประธานของที่ประชุมขอให้ที่ประชุมวุฒิสภา  
ลงมติ การลงมติต้องมีสมาชิกครบองค์ประชุม โดยให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ ที่มี  
บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย หรือข้อบังคับนี้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ข้อ 66 เสียงข้างมากตามมาตรา 120 ของรัฐธรรมนูญ ในกรณีความเห็นของที่ประชุม  
วุฒิสภามีสองฝ่าย ให้ถือเอาจำนวนคะแนนเสียงฝ่ายที่มากกว่า และในกรณีความเห็นของที่ประชุม  
วุฒิสภามีเกินสองฝ่าย ให้ถือเอาจำนวนคะแนนเสียงฝ่ายที่มากที่สุด

ข้อ 67 ภายใต้บังคับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การออกเสียงลงคะแนนให้กระทำการ  
การเปิดเผย เว้นแต่ เมื่อสมาชิกเสนอญัตติโดยมีผู้รับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคนขอให้ทำการลับ จึงให้  
ลงคะแนนลับ แต่ถ้ามีสมาชิกคัดค้านและมีผู้รับรองมากกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกในที่ประชุม  
วุฒิสภาก็ให้ลงคะแนนโดยเปิดเผย

### ข้อ 69 การออกเสียงลงคะแนนลับมีวิธีปฏิบัติดังต่อไปนี้

- (1) การใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนตามที่ประธานวุฒิสภากำหนด
- (2) การเขียนเครื่องหมายบนแผ่นกระดาษใส่ซองที่เจ้าหน้าที่จัดให้ผู้เห็นด้วยให้เขียน  
เครื่องหมายถูก (✓) ผู้ไม่เห็นด้วยให้เขียนเครื่องหมายกากบาท (X) ส่วนผู้ไม่ออกเสียงให้เขียน  
เครื่องหมายวงกลม (○)

### (3) วิธีอื่นใดซึ่งที่ประชุมวุฒิสภาเห็นสมควรเฉพาะกรณี

การออกเสียงลงคะแนนตาม (1) ให้ใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนได้จนกว่าประธานของที่  
ประชุมจะได้สั่งปิดการออกเสียงลงคะแนน เมื่อจะมีการออกเสียงลงคะแนนลับตาม (2) ให้สมาชิกนั่ง  
ลงในที่ที่จัดไว้และให้ประธานของที่ประชุมสั่งให้เจ้าหน้าที่แจกกระดาษและซองให้แก่สมาชิกทุกคน  
และเมื่อสมาชิกเขียนเครื่องหมายบนแผ่นกระดาษใส่ซองแล้ว ให้ประธานของที่ประชุมสั่งให้เจ้าหน้าที่  
ไปรับมาเพื่อส่งให้แก่กรรมการตรวจนับคะแนนดำเนินการต่อไป และในการตรวจนับคะแนนให้  
ประธานของที่ประชุมเชิญสมาชิกจำนวนห้าคนเป็นกรรมการตรวจนับคะแนน

ข้อ 70 ก่อนออกเสียงลงคะแนนลับ ให้ประธานของที่ประชุมให้สัญญาณแจ้งสมาชิกทราบ เพื่อพร้อมที่จะออกเสียงลงคะแนนลับ

ข้อ 71 ลำดับการลงมตินั้น ให้ลงมติในญัตติสุดท้ายก่อนแล้วย้อนเป็นลำดับไปหาญัตติต้น แต่ไม่ให้อธิบายความผิดพลาดในการเรียงลำดับดังกล่าวมานี้เป็นเหตุให้มติที่ได้ลงคะแนนและนับคะแนนเสร็จแล้วเป็นอันเสียไป

ข้อ 72 สมาชิกซึ่งเข้ามาในที่ประชุมวุฒิสภาระหว่างออกเสียงลงคะแนน อาจลงคะแนนได้ ก่อนประธานของที่ประชุมสั่งปิดการออกเสียงลงคะแนน

ข้อ 73 ในระหว่างการนับคะแนนในเรื่องใด ประธานของที่ประชุมอาจขอปรึกษาที่ประชุมวุฒิสภาให้นำเรื่องอื่นขึ้นมาพิจารณาในระหว่างการนับคะแนนก็ได้

เมื่อได้นับคะแนนเสียงเสร็จแล้ว ให้ประธานของที่ประชุมประกาศมติที่ประชุมวุฒิสภาทันที ในกรณีเรื่องใดรัฐธรรมนูญ กฎหมาย หรือข้อบังคับนี้กำหนดไว้ว่ามติจะต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงถึงจำนวนเท่าใด ก็ให้ประกาศด้วยว่าคะแนนเสียงถึงจำนวนที่กำหนดไว้นั้น หรือไม่

กรณีตามวรรคสอง ถ้าได้ประกาศมติต่อที่ประชุมวุฒิสภาจากผลการออกเสียงลงคะแนน ด้วยวิธีการตามข้อ 69 (2) แล้ว ให้ประธานของที่ประชุมสั่งให้เจ้าหน้าที่ทำลายบัตรออกเสียงลงคะแนนนั้นด้วย

ข้อ 74 ในการนับคะแนนเสียงครั้งใด ถ้าผลการออกเสียงลงคะแนนต่างกันไม่เกิน สิบคะแนน สมาชิกเสนอญัตติโดยมีผู้รับรองไม่น้อยกว่าสิบคนให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่ได้

การนับคะแนนเสียงใหม่ตามวรรคหนึ่ง ให้เปลี่ยนวิธีลงคะแนนเป็นวิธีตาม ข้อ 68 หรือ ข้อ 69 ซึ่งอยู่ในลำดับถัดไป แล้วแต่กรณี เว้นแต่รัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับนี้กำหนดวิธีลงคะแนนไว้ โดยเฉพาะเป็นอย่างอื่น

#### 2.2.4 การตรวจนับคะแนนของกรรมการตรวจนับคะแนน

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562

ข้อ 69 วรรคสาม เมื่อจะมีการออกเสียงลงคะแนนลับตาม (2) ให้สมาชิกลงในที่ที่จัดไว้และให้ประธานของที่ประชุมสั่งให้เจ้าหน้าที่แจกกระดาษและซองให้แก่สมาชิกทุกคน และเมื่อสมาชิกเขียนเครื่องหมายบนแผ่นกระดาษใส่ซองแล้ว ให้ประธานของที่ประชุมสั่งให้เจ้าหน้าที่ไปรับมา เพื่อส่งให้แก่กรรมการตรวจนับคะแนนดำเนินการต่อไป และในการตรวจนับคะแนนให้ประธานของที่ประชุมเชิญสมาชิกจำนวนห้าคนเป็นกรรมการตรวจนับคะแนน

ข้อ 73 ในระหว่างการนับคะแนนในเรื่องใด ประธานของที่ประชุมอาจขอปรึกษาที่ประชุมวุฒิสภาให้นำเรื่องอื่นขึ้นมาพิจารณาในระหว่างการนับคะแนนก็ได้

เมื่อได้นับคะแนนเสียงเสร็จแล้ว ให้ประธานของที่ประชุมประกาศมติที่ประชุมวุฒิสภาทันที ในกรณีเรื่องใดรัฐธรรมนูญ กฎหมาย หรือข้อบังคับนี้กำหนดไว้ว่ามติจะต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงถึงจำนวนเท่าใด ก็ให้ประกาศด้วยว่าคะแนนเสียงถึงจำนวนที่กำหนดไว้นั้น หรือไม่

กรณีตามวรรคสอง ถ้าได้ประกาศมติต่อที่ประชุมวุฒิสภาจากผลการออกเสียงลงคะแนนด้วยวิธีการตามข้อ 69 (2) แล้ว ให้ประธานของที่ประชุมสั่งให้เจ้าหน้าที่ทำลายบัตรออกเสียงลงคะแนนนั้นด้วย

**ระเบียบสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาว่าด้วยการบริหารจัดการการประชุมลับและข้อมูลข่าวสารลับ พ.ศ. 2563**

ข้อ 17 ในการลงคะแนนลับให้สำนักงานจัดทำสรุปผลลงคะแนนลับเก็บไว้เป็นหลักฐานเว้นแต่ในกรณีเป็นการออกเสียงลงคะแนนโดยใช้บัตรออกเสียงลงคะแนนลับ ให้ทำลายบัตรนั้นภายหลังจากการประกาศผลการลงคะแนนลับให้ที่ประชุมทราบแล้ว

### 2.3 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นหลักประกันที่สำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ คือ หลักการที่รัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับว่าเป็นกฎหมายที่สูงสุดของประเทศ บทบัญญัติอื่นใดที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญเป็นอันบังคับใช้ไม่ได้ มีการให้ความหมายของหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญว่า “หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ” หรือบางที่เรียกว่า “หลักความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญ” (The supremacy of constitution or the constitutional supremacy) หมายถึง หลักการที่ยอมรับว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับสูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐ การที่รัฐใดจะถือหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญได้นั้นรัฐนั้นจะต้องมีรัฐธรรมนูญ (Constitution) และรัฐธรรมนูญของรัฐนั้นได้ถูกกำหนดให้เป็นสิ่งที่อยู่ในลำดับสูงสุดของระบบกฎหมาย กฎหมายอื่นใดย่อมไม่อาจขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ หากมีกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญนั้น ผลคือ กฎหมายนั้นย่อมไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Unconstitution)<sup>7</sup> โดยวิธีทำให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดอาจทำได้โดยวิธีใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างประกอบกัน ดังนี้ รับรองไว้โดยชัดแจ้งว่าเป็นกฎหมายสูงสุด (supreme law) การบัญญัติว่ากฎหมายใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญกฎหมายนั้นใช้บังคับมิได้ กำหนดองค์กรและกระบวนการต่าง ๆ เพื่อดูแลความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และการกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทำได้ยากกว่ากฎหมายธรรมดาเพราะเหตุที่รัฐธรรมนูญมีฐานะสูงกว่ากฎหมายอื่น และ

<sup>7</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ*, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2544,) 24.

หากจะแก้ไขต้องทำด้วยกระบวนการที่ยุ่ยากมากขึ้น<sup>8</sup> ผลของการที่รัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุด คือ กฎหมายอื่นในระบบกฎหมายจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ เพราะหากยอมให้กฎหมายในระบบมีสถานะเหนือกว่ารัฐธรรมนูญหรือขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญเท่ากับเป็นการขยายอำนาจให้ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายได้โดยไม่มีขอบเขตจำกัด อันจะก่อให้เกิดอันตรายต่อหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้<sup>9</sup>

ดังนั้น การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายจึงเป็นการพิจารณาว่ากฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นการตรวจสอบในลักษณะที่เรียกร้องให้กฎหมายนั้นต้องมีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญเป็นเกณฑ์หรือมาตรฐานในการตรวจสอบนี้ในระบบกฎหมายที่ให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย เนื่องจากในระบบกฎหมายดังกล่าวรับรองให้รัฐธรรมนูญมีฐานะสูงสุด การใช้อำนาจใด ๆ ในรัฐที่อาศัยกฎหมายจะถูกจัดระบบให้อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญจึงมีฐานะสูงสุดเหนืออำนาจทั้งปวง โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรที่รัฐจัดตั้งขึ้น ย่อมต้องผูกพันตนต่อรัฐธรรมนูญในการแสดงออกซึ่งอำนาจรัฐ<sup>10</sup>

สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีบทบัญญัติที่สะท้อนความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ อยู่ในมาตรา 5 ซึ่งบัญญัติอย่างชัดเจนว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ รวมทั้งมีการกำหนดองค์กรและกระบวนการต่าง ๆ เพื่อดูแลความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นทั้งก่อนและหลังประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ ดังปรากฏอยู่ในมาตรา 148 มาตรา 149 มาตรา 210 มาตรา 231 และการกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทำได้ยากกว่ากฎหมายธรรมดา มีกระบวนการที่ยุ่ยากมากขึ้น ดังปรากฏอยู่ในมาตรา 255 และมาตรา 256

#### 2.4 ลำดับศักดิ์ของกฎหมาย

การจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายมีความสำคัญต่อกระบวนการใช้ การตีความ และการยกเลิกกฎหมาย การจัดลำดับฐานะหรือความสูงต่ำของกฎหมาย มีหลักในการตีความว่า กฎหมายที่มี

<sup>8</sup> วิษณุ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสวงสุทธิการพิมพ์, 2540,) 675.

<sup>9</sup> ยุทธการ คล้าวละม่อม, “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560,” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561,) 4.

<sup>10</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ,” ใน *รวมบทความวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปี ธรรมศาสตร์อาจารย์ สัญญา ธรรมศักดิ์*, บรรณาธิการโดย ศักดา โมกขมรรคกุล (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541,) 191.

ศักดิ์ต่ำกว่า คือ มีลำดับชั้นต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งต่อกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่า หรือมีลำดับชั้นสูงกว่าไม่ได้ ดังนั้น กฎหมายที่มีศักดิ์หรือลำดับชั้นต่ำกว่าหรือที่เรียกว่า “กฎหมายลูก” จะต้องออกหรือตราออกมาให้มีข้อความสอดคล้องกับกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่า ซึ่งเป็นกฎหมายแม่ให้อำนาจกฎหมายลูกไว้ หรือที่เรียกว่า “กฎหมายแม่บท” หากบัญญัติออกมาขัดแย้งหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายแม่บทแล้ว จะมีผลให้กฎหมายลูกที่มีศักดิ์ต่ำกว่าใช้บังคับไม่ได้ หากมีความขัดหรือแย้งจะถือว่ากฎหมายลำดับชั้นต่ำกว่านั้นจะถูกยกเลิกไป ดังนั้น ศักดิ์ของกฎหมายจึงหมายถึงลำดับฐานะหรือความสูงต่ำของกฎหมายที่มีความสำคัญสูงกว่าหรือต่ำกว่ากัน กฎหมายแต่ละรูปแบบมีศักดิ์ของกฎหมายแตกต่างกัน คือ ลำดับความสูงต่ำของกฎหมายที่ไม่เท่าเทียมกัน<sup>11</sup> ซึ่งลำดับความสูงต่ำของกฎหมายพิจารณาได้จากองค์กรที่มีอำนาจในการออกกฎหมายที่ต่างกัน เช่น รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติออกโดยองค์กรนิติบัญญัติซึ่งเป็นองค์กรที่สูงสุดของประเทศ คือ รัฐสภา ในขณะที่พระราชบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายในรูปของพระราชกฤษฎีกา หรือ กฎกระทรวง เป็นต้น ศักดิ์ของกฎหมายหรือลำดับชั้นของกฎหมายที่ไม่เท่าเทียมกันนี้ทำให้ค่าบังคับของกฎหมายแต่ละฉบับแตกต่างกัน เช่น รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศและเป็นกฎหมายแม่บทกฎหมายฉบับอื่นที่มีลำดับชั้นต่ำกว่า เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด จะมีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ เพราะต้องอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญในการตราเป็นกฎหมาย ดังนั้น กฎหมายลูกจึงจะขัดกับกฎหมายแม่บทไม่ได้ ถ้ากฎหมายลูกขัดกับรัฐธรรมนูญกฎหมายนั้นมีผลเป็นอันบังคับใช้ไม่ได้

การจัดแบ่งลำดับชั้นของกฎหมายไทยสามารถจัดแบ่งได้ ดังนี้<sup>12</sup>

1. กฎหมายรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายที่ลำดับมีศักดิ์สูงสุด เป็นกฎหมายแม่บทที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการกำหนดรูปแบบการปกครองและรูปแบบการบริหารของประเทศ การใช้อำนาจอธิปไตยและความสัมพันธ์อำนาจ สิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของประชาชน กฎหมายอื่นจึงขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ ถ้าขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญบทบัญญัติในกฎหมายนั้นเป็นอันใช้บังคับไม่ได้
2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายที่อธิบายขยายความเนื้อหาในรัฐธรรมนูญให้สมบูรณ์ละเอียดชัดเจน โดยถือว่ากฎหมายประเภทนี้มีลักษณะและหลักเกณฑ์พิเศษแตกต่างจากกฎหมายธรรมดา อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญไทยไม่ได้กำหนดศักดิ์ของกฎหมายประกอบ

<sup>11</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์, กฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดการพิมพ์, 2526), น. 34

<sup>12</sup> ธรรมรัตน์ ศรีทองกุล, “ปัญหาสถานะทางกฎหมายของข้อบังคับการประชุมสภาและการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับการประชุมสภา,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559,) 13-15.

รัฐธรรมนูญให้สูงกว่าพระราชบัญญัติทั่วไป ดังนั้น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจึงมีศักดิ์ในลำดับชั้นเดียวกับพระราชบัญญัติ

### 3. พระราชบัญญัติ ประมวลกฎหมาย พระราชกำหนด

พระราชบัญญัติ เป็นกฎหมายลำดับชั้นรองจากรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติตราเป็นกฎหมายโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยตรง องค์กรที่ทำหน้าที่ในการตราพระราชบัญญัติ คือ รัฐสภา ดังนั้น รัฐสภาจะตราพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้

ประมวลกฎหมาย เป็นกฎหมายลำดับเดียวกับพระราชบัญญัติ ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ เช่นกัน ปัจจุบันมีประมวลกฎหมายที่สำคัญ ได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายรัชฎากร ประมวลกฎหมายที่ดิน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นต้น

พระราชกำหนด เป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจในการบัญญัติให้กับฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีจะมีอำนาจในการออกพระราชกำหนดเพื่อใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติได้ในกรณีพิเศษตามที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจไว้เป็นการชั่วคราว ใช้ในกรณีจำเป็นรีบด่วนหรือเรื่องที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ ความปลอดภัยของประเทศ เพื่อแก้ไขสถานการณ์เฉพาะหน้าที่ต้องดำเนินการที่จำเป็นและเร่งด่วนเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติโดยส่วนรวม โดยหลังจากการประกาศใช้พระราชกำหนดนั้นแล้ว จะต้องนำพระราชกำหนดมาให้รัฐสภาพิจารณาเพื่อขอความเห็นชอบ หากรัฐสภาให้ความเห็นชอบพระราชกำหนดดังกล่าวจะมีผลเป็นพระราชบัญญัติต่อไป แต่หากรัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบพระราชกำหนดก็จะสิ้นผลไป ซึ่งการดำเนินการใดที่เกิดขึ้นก่อนที่พระราชกำหนดจะสิ้นผลไปถือว่าชอบด้วยกฎหมายอยู่ ดังนั้น การใช้อำนาจตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรีต้องคำนึงถึงความชอบธรรมและผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญด้วย

4. พระราชกฤษฎีกา เป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี มี 2 ลักษณะ คือ พระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยรัฐธรรมนูญ ได้แก่ พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุม - ปิดสมัยประชุมรัฐสภา ขยายเวลาประชุม ยุบสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น และพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดเพื่อวางหลักเกณฑ์วิธีการเงื่อนไขหรือการจัดระเบียบราชการ

### 5. กฎกระทรวง/ ประกาศกระทรวง

กฎกระทรวง เป็นกฎหมายที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวง เพื่อกำหนดกิจการหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อันเป็นรายละเอียดเพื่อบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายที่ให้อำนาจกฎกระทรวงต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษา กฎกระทรวงจึงมีลักษณะคล้ายกับพระราชกฤษฎีกาแต่มีศักดิ์กฎหมายที่ต่ำกว่าพระราชกฤษฎีกาเพราะพิจารณา

จากผู้มีอำนาจในการตรา โดยกฎกระทรวงนั้นผู้ตรากฎหมาย คือ รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย แม่บท ส่วนพระราชกฤษฎีกา ผู้ตรากฎหมาย คือ พระมหากษัตริย์

ประกาศกระทรวง เป็นกฎหมายที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเช่นเดียวกับกฎกระทรวง แต่ไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาจึงจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

6. ข้อบังคับต่าง ๆ ได้แก่ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศขององค์กรหรือหน่วยงานหรือเจ้าพนักงานหรือคณะกรรมการ ซึ่งถือเป็นฝ่ายปกครอง ออกตามความในพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดที่ให้อำนาจ เพื่อวางข้อกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไข เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายแม่บท

7. กฎหมายองค์กรปกครองท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นของไทยเป็นแบบกระจายอำนาจ จึงเกิดองค์กรปกครองท้องถิ่น ได้แก่ จังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา ซึ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นเหล่านี้จะได้รับอำนาจตามกฎหมายแม่บทในการออกกฎหมายเพื่อใช้ในท้องถิ่นนั้น ๆ ส่วนบทบัญญัติจังหวัดหรือข้อบัญญัติตำบลก็ต้องพิจารณาว่าข้อบังคับหรือข้อบัญญัตินั้น ออกโดยอาศัยพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นใดเป็นแม่บท ซึ่งจะไปขัดต่อกฎหมายแม่บทนั้น ๆ ไม่ได้

## 2.5 หลักความเป็นอิสระในการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ

ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจที่แบ่งอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ แต่ละอำนาจต่างมีอิสระในการปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่และอำนาจของตน หลักความเป็นอิสระในการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการดำเนินการกิจของฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ <sup>13</sup> รัฐสภาเป็นองค์กรดำเนินนิติบัญญัติที่ประกอบด้วยตัวแทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้ง เพื่อให้เข้ามาทำหน้าที่แทนในการตรากฎหมาย อนุมัติงบประมาณ และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและการใช้อำนาจรัฐ รัฐสภาจึงเป็นสัญลักษณ์ของการใช้อำนาจของประชาชนผ่านระบบตัวแทน รัฐธรรมนูญและกฎหมายของนานาประเทศจึงกำหนดให้รัฐสภามีอิสระในการดำเนินกิจการภายในขององค์กร โดยสิ่งที่แสดงถึงความมีอิสระนี้คือการมีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมของสภา หรือตรากฎหมายเฉพาะสำหรับการบริหารและดำเนินการของแต่ละสภานั้นเอง ในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาจำเป็นต้องมีการจัดกระบวนการภายในองค์กรให้มีระบบ มีประสิทธิภาพ สอดคล้องและเอื้ออำนวยต่อภารกิจตามหน้าที่และอำนาจของรัฐสภา

<sup>13</sup> จิตติวัฒน์ ทองนวล, “ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาของไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551,) 27-31.

ซึ่งรัฐสภานั้นประกอบด้วยบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกจำนวนมากมีภารกิจที่หลากหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นในด้านนิติบัญญัติ ด้านการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการคุ้มครองผลประโยชน์และรักษาสีทึบเสรีภาพของประชาชน ซึ่งการดำเนินการกิจทั้งปวงจึงต้องเป็นไปด้วยความรอบคอบ จำเป็นต้องมีกฎ กติกา และขั้นตอนกระบวนการดำเนินงาน และการจัดองค์กรภายในให้มีระบบ เพื่อการปฏิบัติภารกิจให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริง สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาอันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภานั้น รัฐธรรมนูญให้อำนาจแต่ละสภาตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ของสภานั้น ๆ เพื่อเป็นการแสดงถึงควมมีอิสระของแต่ละสภาที่ไม่ก้าวก่ายการใช้อำนาจซึ่งกันและกัน และความเป็นอิสระของรัฐสภาต่อฝ่ายบริหาร อันเป็นหลักสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่ง

โดยเนื้อหาของข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภานั้น จะเป็นไปตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา 128<sup>14</sup> ซึ่งจะประกอบด้วยเรื่องต่าง ๆ เช่น การเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภา เรื่องหรือกิจการอันเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการธิการสามัญ แต่ละชุด การปฏิบัติหน้าที่และองค์ประชุมของคณะกรรมการ วิธีการประชุม การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ การเสนอญัตติการอภิปราย การลงมติ การบันทึกการลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย เป็นต้น

ข้อบังคับที่แต่ละสภาตราออกใช้บังคับนั้นจึงมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ ต้องมีลักษณะอำนวยความสะดวกต่อการประชุมของสภาให้เป็นไปโดยเรียบร้อย เพราะในการประชุมที่มีสมาชิกเข้าร่วมประชุมเป็นจำนวนมากนั้นจำเป็นต้องมีข้อบังคับสำหรับให้สมาชิกทุกคนถือปฏิบัติ เพื่อให้การใช้สิทธิของสมาชิกในที่ประชุมเป็นไปอย่างเรียบร้อยไม่กระทบสิทธิของสมาชิกคนอื่น และเป็นเครื่องมือที่จะช่วยผู้ทำหน้าที่ประธานของที่ประชุมใช้ในการดำเนินการประชุมได้ และต้องมีลักษณะเป็นการคุ้มครองเสียงข้างน้อยในสภา เพราะความเป็นข้อบังคับนี้มีผลผูกพันสมาชิกทุกคนในสภา ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วเมื่อแต่ละสภามีสมาชิกชุดใหม่ก็จะมีกรตราข้อบังคับการประชุมขึ้นบังคับใช้ใหม่เสมอ ในกระบวนการตราข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภานั้นได้มีการอภิปรายอย่างกว้างขวางและเป็นการเปิดเผย โดยสมาชิกทุกคนที่อภิปรายก็จะพยายามที่จะรักษาความเที่ยงธรรมของข้อบังคับการประชุมนั้น เนื่องจากยังไม่ทราบว่ามีเมื่อใดที่ตนเองจะอยู่ในฐานะเสียงข้างน้อยในที่ประชุมสภา จึงต้องพยายามรักษาความเที่ยงตรงของข้อบังคับไว้ให้มากที่สุด ซึ่งใน

<sup>14</sup> ไทย. รัฐธรรมนูญ. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (กรุงเทพฯ : กลุ่มงานการพิมพ์ สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2560), 36.

ข้อบังคับการประชุมที่ผ่านมามีหลายข้อพยายามที่จะคุ้มครองเสียงข้างน้อยในสภา เช่น ข้อบังคับที่ว่าด้วยการอภิปรายที่จะกำหนดให้มีการอภิปรายสลับกันระหว่างฝ่ายเสนอและฝ่ายค้าน เพื่อให้ฝ่ายเสียงข้างน้อยหรือฝ่ายค้านได้มีสิทธิอภิปรายสลับกับฝ่ายที่เสนอ หรือข้อบังคับที่ว่าด้วยการร้องขอให้ลงมติเป็นการลับเพื่อเป็นการป้องกันเรื่องความเกรงกลัวเรื่องอิทธิพลของผู้ใดในการลงมติได้ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่ารัฐสภามีภารกิจหนึ่งที่ใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการตรากฎหมาย การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร การอนุมัติงบประมาณ และการทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนประชาชน ซึ่งการใช้ อำนาจดังกล่าวหากดำเนินการไม่ถูกต้องย่อมส่งผลกระทบต่ออย่างกว้างขวาง ซึ่งในการดำเนินการของสภาจะมีข้อบังคับการประชุมของสภาที่จะกำหนดกลไกและขั้นตอนกระบวนการทำงานไว้ ดังนั้น ข้อกำหนดนี้จึงเป็นส่วนหนึ่งของการขับเคลื่อนกระบวนการทางนิติบัญญัติที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งข้อบังคับของสภานี้จึงมีลักษณะเป็นมติหรือข้อตกลงที่เกิดขึ้นโดยผลของการลงมติของแต่ละสภา ดังนั้นจึงมีลักษณะเป็นกฎ หรือข้อบังคับที่ผูกพันสมาชิกของแต่ละสภาที่ได้ลงมติให้ใช้ข้อบังคับนั้นแล้วให้ต้องเคารพและปฏิบัติตามไปตลอดจนกว่าจะถูกยกเลิกไป ข้อบังคับการประชุมจึงควรมีลักษณะที่มีความเที่ยงธรรม ใช้บังคับกับกรณีทั่วไป ไม่เฉพาะเจาะจงกับกรณีใดกรณีหนึ่งเป็นพิเศษ และในทางปฏิบัติข้อบังคับการประชุมของสภาชุดใดก็จะใช้บังคับกับเฉพาะสภาชุดนั้นเท่านั้น จะมีการนำมาใช้บังคับก็แต่เพียงการใช้ไปพลางก่อน โดยอนุโลมระหว่างที่ยังไม่ได้มีการตราข้อบังคับของสภาชุดขึ้นใช้เท่านั้น เว้นแต่สภาชุดใหม่นั้นจะได้ลงมติให้ใช้ข้อบังคับการประชุมของสภาชุดเดิมต่อไป จึงจะถือว่าเป็นข้อบังคับของสภาชุดใหม่ด้วย

## 2.6 สถานะทางกฎหมายและสภาพบังคับของข้อบังคับการประชุม

### ความหมายของข้อบังคับการประชุม

ข้อบังคับการประชุมมีความหมายใน 2 ลักษณะ<sup>15</sup> คือ ความหมายอย่างกว้างและความหมายอย่างแคบ ในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง กฎหมายของรัฐสภาโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ที่กล่าวถึงกฎเกณฑ์ที่บัญญัติถึงองค์ประกอบ องค์กร อำนาจและหน้าที่ของรัฐสภา ในความหมายอย่างแคบ หมายถึง กฎเกณฑ์ด้านต่าง ๆ ที่มีลักษณะพิเศษและมีลักษณะเฉพาะของรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นกฎเกณฑ์ที่ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎเกณฑ์ที่รัฐสภาใช้อำนาจในการจัดตั้งองค์กรของตนเอง ซึ่งใช้บังคับภายในองค์กรและถือเป็นแนวปฏิบัติขององค์กรภายในรัฐสภา

<sup>15</sup> บทสัมภาษณ์ รองศาสตราจารย์ ดร. มนตรี รูปสุวรรณ, เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 22 มิถุนายน 2549 ณ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, *วารสารจุลนิติ*, ฉ.เดือน กรกฎาคม-สิงหาคม 2549: 1-8.

ข้อบังคับการประชุมสภานั้น ถือเป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับและควบคุมการดำเนินงานของสภาที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติยอมรับและรับรองให้ฝ่ายนิติบัญญัติ (ซึ่งได้แก่ วุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สภาร่างรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี) มีอำนาจในการตราข้อบังคับการประชุมของตนเอง ทั้งนี้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ว่าฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจเต็มในการออกข้อบังคับของตนเพื่อแสดงถึงความเป็นอิสระของแต่ละสภาที่ไม่ก้าวก่ายอำนาจซึ่งกันและกัน และแสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระของรัฐสภาต่อรัฐบาล ซึ่งในอดีตเคยมีตัวอย่างกรณีประเทศฝรั่งเศส ที่รัฐสภาเคยหมกตอกลีโธธีในการออกข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาในสมัยพระเจ้านโปเลียนที่ 1 และนโปเลียนที่ 3 จนมาถึงเริ่มต้นสาธารณรัฐที่ 3 จึงได้ตรารัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1875 และมีการตราข้อบังคับการประชุมของสภาตนเองอย่างชัดเจน ซึ่งแสดงถึงความเป็นอิสระของแต่ละสภากับฝ่ายบริหารที่แยกออกจากกัน หรือกรณีในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา มาตรา 2 (ส่วนที่ 5) ได้กำหนดให้แต่ละสภานิติบัญญัติข้อบังคับของตนเองได้

ในประเทศไทยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 128 ได้บัญญัติเป็นการรับรองแล้วว่าให้ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจเต็มในการออกข้อบังคับของตนเองเพื่อแสดงถึงความเป็นอิสระที่ไม่ก้าวก่ายอำนาจซึ่งกันและกันของแต่ละสภา และแสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระของรัฐสภาต่อรัฐบาล ที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับและควบคุมการดำเนินงานของสภาได้เองในกิจการใด ๆ เช่น การเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภา เรื่องหรือกิจการอันเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสามัญแต่ละชุด การปฏิบัติหน้าที่และองค์ประชุมของคณะกรรมการ วิธีการประชุม การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ การเสนอญัตติการอภิปราย การลงมติ การบันทึกการลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย เป็นต้น

#### สถานะทางกฎหมายและสภาพบังคับของข้อบังคับการประชุม<sup>16</sup>

ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม ได้อธิบายถึงสถานะทางกฎหมายของข้อบังคับการประชุมไว้ว่า

1. ข้อบังคับการประชุมของสภามีลักษณะเป็นมติหรือข้อตกลง (resolution) ซึ่งเกิดขึ้นโดยผลแห่งการลงมติของสภาใดสภาหนึ่งแต่เพียงสภาเดียว แตกต่างจากกฎหมายหรือพระราชบัญญัติที่ต้องผ่านออกไปโดยผลแห่งการลงมติของทั้งสองสภา (ในกรณีที่ใช้ระบบสองสภา) และเมื่อสภาใดลงมติให้ใช้ข้อบังคับของตนแล้ว ไม่ต้องเสนอไปยังรัฐบาลให้นำขึ้นทูลเกล้าถวายพระมหากษัตริย์หรือ

<sup>16</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม, *สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค1 ความนำทั่วไป*, (กรุงเทพฯ: สารศึกษาการพิมพ์, 2524,) 214.

เสนอประมุขของประเทศ แต่ประธานสภานั้น ๆ เป็นผู้ลงนามประกาศใช้เอง ข้อตกลงของสภานี้ต้องกระทำไปภายในขอบเขตของรัฐธรรมนูญ

2. ข้อบังคับการประชุมสภาเป็นบทบัญญัติที่ผูกพันต่อสภาซึ่งลงมติให้ใช้ได้ดุจเดียวกับบทบัญญัติของกฎหมาย ตราบใดที่ยังมีข้อบังคับอยู่สภานั้นก็ต้องผูกพันที่ต้องปฏิบัติตาม จริงอยู่สภาอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ทุกเมื่อเพียงด้วยการลงมติของสมาชิกแห่งสภานั้น แต่ตราบใดที่ยังไม่มีการแก้ไขสภาก็ต้องเคารพและปฏิบัติตาม

3. ข้อบังคับการประชุมสภาเป็นบทบัญญัติที่ผูกพันสภาในฐานะของสถาบันเป็นบทบัญญัติประจำตลอดไป ใช้ได้ทุกยุคทุกสมัย ไม่ว่าสมาชิกของสภาชุดใหม่หรือชุดต่อ ๆ ไป ก็ต้องปฏิบัติตาม ตราบเท่าที่ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลง

4. ข้อบังคับการประชุมมีลักษณะเป็นบทบัญญัติภายในสภาเท่านั้น คือ จะยกเอาไปอ้างอิงใช้บังคับแก่บุคคลและองค์กรภายนอกด้วยไม่ได้

กฎเกณฑ์ที่อยู่ในข้อบังคับการประชุมของสภาประกอบด้วย 2 ลักษณะ ดังนี้<sup>17</sup>

กฎเกณฑ์ที่มีค่าเทียบเท่ากับรัฐธรรมนูญ คือ กฎเกณฑ์ภายในที่เกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่อยู่ในรัฐธรรมนูญ และได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา เช่น การกำหนดองค์ประชุมในการประชุมสภาและการลงมติ กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติได้แก่ การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ การทำหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นต้น ดังนั้น เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่ากฎเกณฑ์ในลักษณะนี้ถือว่ามีสถานะและสภาพบังคับที่เทียบเท่ากับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากมีส่วนร่วมโยงกับหลักการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในลักษณะที่เป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดรายละเอียดในการดำเนินงานของสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎเกณฑ์ในเรื่องกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา หากมีการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามข้อบังคับการประชุมสภาส่งผลให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้

กฎเกณฑ์ที่มีค่าเท่ากับบทบัญญัติภายใน กล่าวคือ เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับภายในองค์กรของแต่ละสภาเท่านั้น ได้แก่ การเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภา กิจการที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการสามัญ การปฏิบัติหน้าที่และองค์ประชุมของคณะกรรมการการ วิธิการประชุมสภา การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การบันทึกการลงมติ การเปิดเผยการลงมติ การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย ข้อบังคับเกี่ยวกับประมวล

<sup>17</sup> ธรรมรัตน์ ศรีทองกุล, “ปัญหาสถานะทางกฎหมายของข้อบังคับการประชุมสภาและการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับการประชุมสภา,” 62-63.

จริยธรรมของสมาชิกและกรรมการ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ในลักษณะนี้มีสถานะเป็นเพียงกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับภายในที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติผูกพันที่จะต้องเคารพและปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุมสภาอย่างเคร่งครัด สำหรับสภาพบังคับของข้อบังคับการประชุมสภานั้น โดยหลักการแล้วกฎเกณฑ์ที่อยู่ในข้อบังคับการประชุมสภาจะไม่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและองค์กรภายนอกโดยตรง เนื่องจากเป็นเพียงกฎเกณฑ์ที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินงานตามหน้าที่และอำนาจของสภาหรือองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น ดังนั้น หากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่อยู่ในข้อบังคับการประชุมสภาย่อมไม่ส่งผลให้การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของสภามีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุมสภาจึงเป็นเพียงกฎเกณฑ์ที่มีค่าบังคับเท่ากับบทบัญญัติภายใน จึงเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับภายในองค์กรของแต่ละสภาเท่านั้น กล่าวคือ มีลักษณะเป็นมติหรือข้อตกลงที่เกิดขึ้นโดยผลของการลงมติของสภาใดสภาหนึ่งเท่านั้น

## 2.7 หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาค กับหลักเสรีภาพ มีความสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออกเพราะเป็นเรื่องของหลักเสรีภาพพื้นฐานของประชาชน อันเป็นหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย ความเสมอภาคทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างทั่วถึง และเป็นหลักประกันในการทำให้เสรีภาพเกิดขึ้นอย่างแท้จริง

หลักความเสมอภาค คือ หลักการที่ว่า ในสถานการณ์ที่เหมือนกันจะต้องปฏิบัติด้วยหลักเกณฑ์เดียวกัน หากมีการเลือกปฏิบัติในสถานการณ์ที่เหมือนกัน ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมและขัดแย้งกับหลักความเสมอภาค ความเสมอภาค จึงหมายถึง ความเสมอภาคในทางกฎหมาย กล่าวคือ มีสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลอื่น ไม่ใช่หมายความว่าต้องมีความเสมอภาคในการมีวัตถุประสงค์ของ และความเสมอภาคในกฎหมายนี้อาจเป็นทั้งในทางสิทธิและในหน้าที่หรือภาวะ ในความเสมอภาคนั้นไม่มีความสมบูรณ์ในแบบคณิตศาสตร์แต่ควรเป็นความเสมอภาคแบบสัดส่วน ที่คำนึงถึงความรู้ความสามารถของแต่ละบุคคลที่โดยธรรมชาติบุคคลย่อมมีความรู้ความสามารถที่แตกต่างกันอยู่แล้ว<sup>18</sup>

### หลักความเสมอภาคในการเลือกตั้ง

จากหลักการเรื่องความเสมอภาคที่กล่าวมาข้างต้น อันเป็นหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยและเป็นหลักประกันความมีเสรีภาพของประชาชน นำมาสู่หลักความเสมอภาคในการ

<sup>18</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548,) 74-76.

เลือกตั้ง ที่หมายถึง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคนต้องมีสิทธิเท่าเทียมกัน หรือมีความเสมอภาคในการเลือกตั้ง ซึ่งหลักการนี้สามารถแบ่งพิจารณาเป็น 2 ประการ<sup>19</sup> คือ

หลักความเสมอภาคพิจารณาในแง่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง หมายถึง การเลือกตั้งที่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทุกคนต้องมีคะแนนเสียงเท่ากันและมีน้ำหนักเท่ากัน ไม่ว่าจะมิฐานะทางสังคม หรือการศึกษาเช่นไร ย่อมมีสิทธิเท่าเทียมกัน ดังนั้น หากกำหนดให้คะแนนเสียงของแต่ละคนมีน้ำหนักไม่เท่ากันย่อมไม่ใช่การเลือกตั้งที่เสมอภาค ซึ่งหลักการเลือกตั้งที่เสมอภาคนี้เป็นหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย ที่ต้องประกอบด้วยเสรีภาพและความเสมอภาค หลักความเสมอภาคนี้ประชาชนต้องปกครองกันเองได้โดยการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเพื่อบริหารจัดการแทนตนในการเลือกตั้งประชาชนจึงต้องมีคะแนนเสียงเท่ากัน

หลักความเสมอภาคพิจารณาในแง่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หมายถึง หลักความเสมอภาคของการแข่งขันในการเลือกตั้ง เป็นความสามารถในการที่จะใช้ความสามารถเพื่อให้ได้รับเลือกตั้ง โดยรัฐต้องให้หลักประกันที่จะไม่มีผู้ใดมีอภิสิทธิ์เหนือผู้สมัครรายอื่น หรือตัดสิทธิ์ผู้สมัครรายอื่น และขณะเดียวกันผู้สมัครแต่ละรายต้องใช้ความสามารถที่สุจริตที่แสดงว่าตนมีความสามารถทำหน้าที่แทนประชาชนได้ และไม่ใช้ปัจจัยอื่นในทางทุจริตมาเป็นตัวช่วยที่ทำให้ได้รับเลือกเพราะจะทำให้เกิดความไม่เสมอภาคขึ้นได้

## 2.8 หลักการลงคะแนนตามความต้องการและหลักการเลือกตั้งโดยลับ

หลักการลงคะแนนตามความต้องการนำมาซึ่งหลักการพื้นฐานในการเลือกตั้งที่สำคัญ คือ การเลือกตั้งโดยลับ ดังนี้<sup>20</sup>

หลักการลงคะแนนตามความต้องการ คือ หลักการที่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสามารถลงคะแนนได้ตามความเชื่อ ความต้องการ ของตนเองอย่างแท้จริง หมายความว่า หากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งต้องการจะเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดก็ต้องสามารถเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นได้ และเมื่อได้ออกเสียงลงคะแนนเลือกให้กับคนใดแล้วคะแนนที่ลงไปจะต้องเป็นของผู้สมัครรับเลือกตั้งคนนั้นอย่างแท้จริง

หลักการเลือกตั้งโดยลับ หมายความว่า การลงออกเสียงลงคะแนนนั้นเป็นเอกสิทธิ์ของผู้ลงคะแนน ที่จะต้องไม่มีบุคคลอื่นใดล่วงรู้ได้ว่ามีการออกเสียงลงคะแนนให้แก่ผู้ใด ซึ่งในทางปฏิบัติรัฐ

<sup>19</sup> อรรถนพ มีเงิน, “การพัฒนาประสิทธิภาพการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนอกราชอาณาจักร โดยวิธีการเลือกตั้งทางอินเทอร์เน็ต,” การค้นคว้าอิสระตามหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ) สาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562,) 18-19.

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน, 20-23.

จะต้องให้หลักประกันและให้ความคุ้มครองแก่ผู้ออกเสียงลงคะแนน ต้องจัดให้มีสถานที่ที่มีขีด มี ความเป็นส่วนตัว สำหรับบุคคลที่จะไปลงคะแนน ต้องให้ผู้ออกเสียงลงคะแนนสามารถเอาบัตรออก เสียงลงคะแนนฉีกในซองแล้วมอบให้กรรมการตรวจนับคะแนน หรือใส่ในหีบบัตรออกเสียงเลือกตั้ง ด้วยตนเอง หลักการออกเสียงลงคะแนนลับนั้นเป็นการสนับสนุนหลักการเลือกตั้งโดยเสรี ทำให้การ เลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม ป้องกันการใช้อิทธิพลต่าง มีสิทธิเลือกตั้งสามารถออกเสียง ลงคะแนนให้แก่ผู้ใดก็ได้ตามที่เขาต้องการ การออกเสียงลงคะแนนลับมีข้อดีในแง่ที่ว่าเป็นการให้เสรี แก่ผู้ออกเสียงลงคะแนนเต็มที่ แต่อย่างไรก็ตามมีข้อเสียคือ ทำให้ผู้ออกเสียงลงคะแนนไม่ต้องคำนึงถึง ความรับผิดชอบ การลงคะแนนอาจเป็นไปโดยไม่มีเหตุผลเพราะเมื่อออกเสียงลงคะแนนไปแล้วก็ไม่ ต้องเกรงว่าจะมีผู้ใดรู้ว่าตนได้ออกเสียงลงคะแนนไปอย่างไร ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองหลักการ เลือกตั้งโดยลับไว้แล้วในมาตรา 85

## 2.9 หลักความโปร่งใสในการเลือกตั้ง

เป็นหลักการที่ตั้งอยู่บนแนวคิดที่ว่า การเลือกตั้งจะต้องเป็นไปโดยโปร่งใส บริสุทธิ์ ยุติธรรม ตรวจสอบกระบวนการเลือกตั้ง และโต้แย้งผลการเลือกตั้งได้ ซึ่งการเลือกตั้งที่เป็นไปตามหลักความ โปร่งใสในการเลือกตั้งต้องให้สิทธิประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจนับคะแนนได้ กรณี ที่ไม่เห็นด้วยกับผลการเลือกตั้ง ก็สามารถโต้แย้งคัดค้านได้ด้วยการฟ้องเป็นคดีเลือกตั้งได้

สำหรับแนวคิดเรื่องหลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตยที่ผู้ศึกษา นำมาใช้กับกระบวนการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง เป็น การนำแนวคิดดังกล่าวมาปรับใช้เท่าที่จะสามารถใช้ได้ กล่าวคือ ในการพิจารณาเลือกหรือให้ความ เห็นชอบบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายนั้น เป็นกรณีที่เป็นการคัดเลือกบุคคลโดยที่ประชุมวุฒิสภาในการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติอันเป็นบทบาท หนึ่งในการทำหน้าที่ตัวแทนของประชาชน ซึ่งการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นส่งผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือสมัครเข้ารับการสรรหาในตำแหน่งต่าง ๆ รวมทั้งกระทบต่อ ประชาชนในฐานะที่วุฒิสภากำหน้าที่แทนประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจด้วย ซึ่งหลักการในเรื่อง ความเสมอภาคทั้งในแง่ของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง คือ สมาชิกวุฒิสภาในฐานะตัวแทนประชาชน และในแง่ ของผู้สมัครรับเลือกตั้ง คือ บุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ จึงสมควรต้องนำมา พิจารณา

ในแง่สมาชิกวุฒิสภาผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนนั้น ควรต้องมีเสรีภาพในการออกเสียง ลงคะแนน สมาชิกทุกคนมีเสียง 1 เสียง ที่มีน้ำหนักเท่าเทียมกัน และย่อมมีสิทธิที่จะแสดงเจตนารมณ์ ของตนเองโดยอิสระ มีเอกสิทธิ์ที่จะออกเสียงลงคะแนนที่จะต้องไม่มีบุคคลอื่นใดล่วงรู้ได้ว่าสมาชิกคน ใดมีการออกเสียงลงคะแนนให้แก่ผู้ใด ต้องจัดให้มีหลักประกันและให้ความคุ้มครองแก่ผู้ออกเสียง

ลงคะแนน สถานที่ออกเสียงลงคะแนนลับในการเลือกและให้ความเห็นชอบควรเป็นสถานที่ที่มีความมิดชิด มีความเป็นส่วนตัว ไม่มีอิทธิพลใด หรือความหวาดกลัวใด หรือความเกรงกลัวใดมาเป็นตัวแปร ในการตัดสินใจเลือกหรือให้ความเห็นชอบของสมาชิกแต่ละคน รวมทั้งคะแนนเสียงที่สมาชิกคนใด ออกเสียงลงคะแนนไปตามความเชื่อ ความต้องการของตนเองอย่างแท้จริงแล้ว หากว่ากระทำโดย ถูกต้องตามหลักเกณฑ์แล้วคะแนนที่ออกเสียงลงคะแนนไปย่อมจะต้องเป็นของผู้สมัครรับเลือกตั้ง คนนั้นอย่างแท้จริง ตามหลักการการลงคะแนนตามความต้องการ หากจะถูกพิจารณาว่าเป็นบัตรเสีย หรือบัตรที่ไม่อาจนำมานับคะแนนได้ควรจะต้องมีหลักเกณฑ์การวินิจฉัยที่ชัดเจนเพื่อคุ้มครองทุก คะแนนเสียงที่สมาชิกแต่ละคนได้ใช้สิทธิออกเสียง อันเป็นการคุ้มครองเสียงของผู้แทนประชาชนด้วย

ในแง่ของผู้สมัครที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง ควรได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาค กัน ในสถานการณ์ที่เหมือนกันควรจะต้องได้รับการปฏิบัติด้วยหลักเกณฑ์เดียวกัน กระแสสังคม หรือ ความสนใจของสังคมไม่ควรจะมาเป็นตัวแปรสำคัญในการกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติที่แตกต่างกัน เช่น วิธีการออกเสียงลงคะแนน การนับคะแนน เป็นต้น และเช่นเดียวกัน หากคะแนนเสียงที่สมาชิก คนใดออกเสียงลงคะแนนไปตามความเชื่อ ความต้องการของตนเองอย่างแท้จริงแล้ว คะแนนที่ออก เสียงลงคะแนนไปย่อมจะต้องเป็นของผู้สมัครรับเลือกตั้งคนนั้นอย่างแท้จริง การมีหลักเกณฑ์วินิจฉัย บัตรเสีย หรือบัตรที่ไม่อาจนำมานับคะแนนได้ที่มีความชัดเจน จะเป็นการคุ้มครองสิทธิในการได้รับ เลือกของผู้สมัครตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของผู้แทนประชาชนด้วย

## 2.10 แนวทางการวินิจฉัยลักษณะบัตรออกเสียงลงคะแนนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ในการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรและการเลือกตั้งวุฒิสภา ซึ่งเป็นการเลือกตั้งระดับชาตินั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบการจัดการจัดการเลือกตั้งได้วางหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับการวินิจฉัยบัตรออกเสียงลงคะแนนว่าอย่างไรเป็นบัตรลงคะแนนที่สามารถนำมานับเป็น คะแนนของผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ อย่างเป็นบัตรเสียทั้งฉบับและไม่ให้นับเป็นคะแนน ดังปรากฏ ตัวอย่างในระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ข้อ 156<sup>21</sup> ที่กำหนดลักษณะบัตรเลือกตั้งที่จะถือว่าเป็นบัตรเสียและไม่ให้นับเป็นคะแนน ได้แก่ บัตรปลอม บัตรที่มีการทำเครื่องหมายเพื่อเป็นที่สังเกตหรือเขียนข้อความใด ๆ ลงในบัตรเลือกตั้ง นอกจาก เครื่องหมายในการลงคะแนน เว้นแต่เป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายของเจ้าพนักงาน ผู้ดำเนินการเลือกตั้ง บัตรที่มีได้ทำเครื่องหมายลงคะแนน บัตรที่ทำเครื่องหมายลงคะแนนให้แก่ ผู้สมัครเกินจำนวนหนึ่งคน บัตรที่ไม่อาจทราบได้ว่าลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครใด เว้นแต่เป็นการ

<sup>21</sup> ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561, ข้อ 156, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 135 ตอนที่ 110 ก ราชกิจจานุเบกษา (26 ธันวาคม 2561): 47-48.

ลงคะแนน “ไม่เลือกผู้สมัครผู้ใด” บัตรที่ได้ทำเครื่องหมายลงคะแนนให้แก่ผู้สมัคร แล้วทำเครื่องหมายในช่องทำเครื่องหมาย “ไม่เลือกผู้สมัครผู้ใด” บัตรที่ทำเครื่องหมายอื่นนอกจากเครื่องหมายกากบาท บัตรที่ได้ทำเครื่องหมายลงคะแนนให้แก่ผู้สมัคร แล้วทำเครื่องหมายในช่องที่ไม่มีผู้สมัคร บัตรที่ทำเครื่องหมายในช่องไม่มีผู้สมัคร หรือผู้สมัครที่ถูกถอนชื่อออกจากประกาศรายชื่อผู้สมัคร บัตรที่ทำเครื่องหมายลงคะแนนให้กับผู้สมัครใน “ช่องทำเครื่องหมาย” เกินกว่าหนึ่งเครื่องหมาย บัตรที่ทำเครื่องหมายนอก “ช่องทำเครื่องหมาย” บัตรที่มีใช้บัตรซึ่งกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งมอบให้ และบัตรเสียตามมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

นอกจากนี้ ในระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561<sup>22</sup> ข้อ 107 ได้มีการกำหนดลักษณะการเขียนในช่องเขียนหมายเลขผู้สมัครช่องหนึ่งช่องใดในบัตรลงคะแนนที่ไม่ให้นับเป็นคะแนนสำหรับช่องหมายเลขนั้น ได้แก่ บัตรที่เขียนหมายเลขผู้สมัครที่ไม่มีสิทธิได้รับเลือก บัตรที่มีได้เขียนหมายเลขผู้สมัครเป็นเลขอารบิก บัตรที่มีอาจทราบได้ว่าลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครใด บัตรที่เขียนหมายเลขผู้สมัครใน “ช่องเขียนหมายเลขผู้สมัคร” เกินกว่าหนึ่งหมายเลขผู้สมัครในช่องเดียวกัน บัตรที่มีได้เขียนหมายเลขผู้สมัครใน “ช่องเขียนหมายเลขผู้สมัคร” บัตรที่เขียนหมายเลขผู้สมัครนอก “ช่องเขียนหมายเลขผู้สมัคร” แต่อย่างไรก็ตามยังให้นับคะแนนใน “ช่องเขียนหมายเลขผู้สมัคร” ที่สามารถนับคะแนนได้ และในข้อ 108 ยังได้กำหนดลักษณะบัตรลงคะแนนที่มีถือว่าเป็นบัตรเสียทั้งฉบับและไม่ให้นับเป็นคะแนน ได้แก่ บัตรปลอม บัตรที่มีการทำเครื่องหมายเพื่อเป็นที่สังเกตหรือเขียนข้อความใด ๆ ลงในบัตรลงคะแนน นอกจากหมายเลขผู้สมัครเว้นแต่เป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการเลือก บัตรที่เขียนหมายเลขผู้สมัครเกินจำนวนที่กำหนด บัตรที่มีใช้บัตรซึ่งกรรมการประจำสถานที่เลือกตั้งมอบให้ บัตรที่มีลักษณะตามข้อ 107 ทั้งสอง “ช่องเขียนหมายเลขผู้สมัคร” และบัตรที่มีลักษณะตามข้อ 107 และลงคะแนนเลือกผู้สมัครเพียงคะแนนเดียว รวมทั้งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งยังได้มีหนังสือแจ้งเวียนกำหนดแนวทางวินิจฉัยบัตรลงคะแนนในการเลือกสมาชิกวุฒิสภา<sup>23</sup> ซึ่งประกอบด้วย ตัวอย่างแนวทางการวินิจฉัยบัตรดีและบัตรดีบางส่วนตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 ข้อ 107 และตัวอย่างแนวทางการวินิจฉัยบัตรเสียทั้งฉบับ ตามระเบียบ

<sup>22</sup> ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561, ข้อ 107, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 135 ตอนที่ 74 ก ราชกิจจานุเบกษา (21 กันยายน 2561): 35.

<sup>23</sup> สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, “หนังสือด่วนที่สุด ที่ ลต 0013/ว 1176,” 20 พฤศจิกายน 2561.

คณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 ข้อ 108 ซึ่งจะแสดงตัวอย่างที่ชัดเจนสำหรับบัตรลงคะแนนที่ไม่สามารถนับมานับเป็นคะแนนตามระเบียบฯ ดังกล่าวได้

จะเห็นได้ว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีการกำหนดหลักเกณฑ์การวินิจฉัยว่าอย่างไร เป็นบัตรลงคะแนนที่สามารถนำมานับเป็นคะแนนของผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ อย่างเป็นบัตรเสีย ทั้งฉบับและไม่ให้นับเป็นคะแนน จะทำให้เกิดความชัดเจนและเป็นแนวปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานในการวินิจฉัยของผู้ทำหน้าที่ในการตรวจนับคะแนน เพราะผลการตรวจนับคะแนนต้องมีความเที่ยงตรงและโปร่งใสเป็นไปตามหลักความโปร่งใสในการเลือกตั้ง และการออกเสียงลงคะแนนที่กระทำโดยถูกต้อง จะแสดงถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของผู้ที่ออกเสียงลงคะแนน และเมื่อได้ออกเสียงลงคะแนนเลือกให้กับผู้ใดแล้วคะแนนที่ลงไปจะต้องเป็นของผู้สมัครรับเลือกตั้งคนนั้นอย่างแท้จริง ตามหลักการลงคะแนนตามความต้องการ และผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคนไม่ว่าจะเป็นผู้ใด มีฐานะเช่นไร ก็ถูกปฏิบัติในการวินิจฉัยบัตรลงคะแนนโดยใช้ฐานการวินิจฉัยเดียวกันทั่วประเทศเป็นไปตามหลักความเสมอภาค อันเป็นหลักการสำคัญในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

### บทที่ 3 วิธีการศึกษา

ในการศึกษาประเด็นปัญหาในกระบวนการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายในที่ประชุมวุฒิสภานั้น การกำหนดระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัยที่นำมาใช้ในการศึกษาครั้งนี้เป็นกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ด้วยวิธีการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยอาศัยข้อมูลจาก ทั่วบทกฎหมาย ตำราทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ และบทความต่าง ๆ เกี่ยวกับแนวคิด เรื่องหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาในการพิจารณาเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หลักความเป็นอิสระในการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ลำดับศักดิ์ของกฎหมาย อำนาจในการตราข้อบังคับการประชุมของสภา สถานะทางกฎหมายและสภาพบังคับของข้อบังคับการประชุมสภา หลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย หลักการเลือกตั้งโดยลับ หลักความโปร่งใสในการเลือกตั้งและตัวอย่างแนวทางการวินิจฉัยลักษณะบัตรลงคะแนนในการเลือกสมาชิกวุฒิสภาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีรายละเอียด ดังนี้

#### 1. ทั่วบทกฎหมาย

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 135
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 121
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 120 มาตรา 127 มาตรา 128 มาตรา 129
- ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 13 ข้อ 64 ข้อ 66 ข้อ 67 ข้อ 69 ข้อ 70 ข้อ 71 ข้อ 72 ข้อ 73 ข้อ 74 ข้อ 83 ข้อ 105 ข้อ 106 ข้อ 110 ข้อ 111 ข้อ 112 ข้อ 113

#### 2) หนังสือ

- คู่มือการสรรหา แต่งตั้ง และถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง โดยสำนักกำกับและตรวจสอบ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
- ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ โดยบรรเจิด สิงคะเนติ พ.ศ. 2544
- กฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป โดย ปรีดี เกษมทรัพย์ พ.ศ. 2526
- สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1 ความนำทั่วไป โดย ไพโรจน์ ชัยนาม พ.ศ. 2524

- กฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดย สมคิด เลิศไพฑูรย์ พ.ศ. 2548

### 3) วิทยานิพนธ์

- วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2561 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดย ยุทธการ คล้าวละม่อม

- วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2559 เรื่อง ปัญหาสถานะทางกฎหมายของข้อบังคับการประชุมสภาและการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับการประชุมสภา โดย ธรรมรัตน์ ศรีทองกุล

- วิทยานิพนธ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551 เรื่อง ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาของไทย โดย จิตติวัฒน์ ทองนวล

### 4) รายงานการวิจัย

- การค้นคว้าอิสระตามหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2562 เรื่อง การพัฒนาประสิทธิภาพการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนอกราชอาณาจักรโดยวิธีการเลือกตั้งทางอินเทอร์เน็ต โดย อรรถณพ มีเงิน

### 5) บทความ

- บทความ เรื่อง ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดย วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ในรวมบทความวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปี ธรรมศาสตราจารย์ สัญญา ธรรมศักดิ์ พ.ศ. 2541

- บทความความเห็นทางวิชาการ รองศาสตราจารย์ ดร. มนตรี รูปสุวรรณ เรื่อง กฎหมายรัฐสภา ตีพิมพ์ในวารสารจูลินตี ฉบับเดือน กรกฎาคม - สิงหาคม 2549

- บทความ เรื่อง “วุฒิสภา” ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดย อภิวัฒน์ สุดสาว, ตีพิมพ์ในวารสารจูลินตี ฉบับเดือน กรกฎาคม - สิงหาคม 2560

จากนั้นได้นำข้อมูลที่ได้จากการศึกษามาประมวลผลอย่างเป็นระบบเพื่อเสนอข้อเสนอแนะเพิ่มเติมอันจะเป็นประโยชน์ในการดำเนินงาน

## บทที่ 4

### ผลการศึกษา

การศึกษาประเด็นปัญหาในกระบวนการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายในที่ประชุมวุฒิสภา ผู้ศึกษาได้กำหนดกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ด้วยวิธีการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาแนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาในการพิจารณาเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หลักความเป็นอิสระในการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ลำดับศักดิ์ของกฎหมาย อำนาจในการตราข้อบังคับการประชุมของสภา สถานะทางกฎหมายและสภาพบังคับของข้อบังคับการประชุมสภา หลักการเลือกตั้งโดยลับ หลักความโปร่งใสในการเลือกตั้ง รวมทั้งนำตัวอย่างแนวทางการวินิจฉัยลักษณะบัตรลงคะแนนในการเลือกสมาชิกวุฒิสภาของคณะกรรมการการเลือกตั้งมาปรับใช้กับการศึกษา ดังมีรายละเอียดดังนี้

#### 4.1 หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาในการพิจารณาเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย

ในการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย ถือว่าอำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชน รัฐต้องเคารพสิทธิของประชาชน การใช้อำนาจรัฐต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้ตามหลักนิติรัฐ การใช้อำนาจของประชาชนจะผ่านระบบตัวแทนซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนไม่ว่าจะผ่านการเลือกตั้งโดยตรง เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา หรือการเลือกตั้งโดยอ้อม เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี เป็นต้น

ในการทำหน้าที่ให้การพิจารณาเลือกและให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เป็นไปตามหลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีหน้าที่เป็นองค์กรกลั่นกรองและสภาตรวจสอบ ร่วมกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น และเนื่องจากการทำหน้าที่ของวุฒิสภาที่เป็นอิสระจากพรรคการเมือง จึงมีหน้าที่สำคัญที่สุด คือ เป็นสภาตรวจสอบที่มีหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุล ดังนั้น องค์กรตรวจสอบทุกองค์กรจึงต้องให้วุฒิสภาเป็นผู้เลือก ซึ่งเป็นหลักการที่มีจุดเริ่มต้นมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540

สืบต่อมาจนถึงรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ก็ยังคงหลักการสำคัญที่ให้วุฒิสภาเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและทำหน้าที่สำคัญในการเป็นสภาถ่วงดุลและสภาพตรวจสอบนี้ไว้ แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงที่มาของวุฒิสภาไปจากเดิม แต่ก็ยังถือว่าสมาชิกวุฒิสภานั้นยังมาจากการเลือกตั้งที่มีส่วนที่ยึดโยงในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจในระบอบประชาธิปไตยอยู่นั่นเอง ความเป็นอิสระจากพรรคการเมืองและความเป็นตัวแทนของประชาชนของวุฒิสภาจึงเป็นความชอบธรรมที่วุฒิสภาจะเป็นผู้พิจารณาเกี่ยวกับการเข้าสู่ตำแหน่งของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบเหล่านี้

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้มีองค์กรที่ใช้อำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้อย่างมากมายและชัดเจนเพื่อเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐ และให้รัฐใช้อำนาจอย่างระมัดระวังเพื่อประโยชน์ของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นองค์กรศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฯลฯ และได้คำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงได้กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติอื่นเป็นอำนาจที่มาจากตัวแทนของประชาชนโดยแท้ เป็นผู้ใช้อำนาจในการเลือกหรือให้ความเห็นชอบการเข้าสู่ตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรเหล่านั้น เพื่อให้องค์กรตรวจสอบมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจในระบอบประชาธิปไตย

จากการที่รัฐธรรมนูญมอบหน้าที่และอำนาจให้วุฒิสภามีภารกิจในการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ดังนั้น ฐานอำนาจที่วุฒิสภาใช้ในการทำภารกิจนี้จึงเป็นฐานอำนาจตามรัฐธรรมนูญและฐานอำนาจตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งตำแหน่งที่วุฒิสภาต้องเลือกและให้ความเห็นชอบนั้นจึงแบ่งเป็นตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญบัญญัติ และตำแหน่งตามกฎหมายบัญญัติ ดังนี้

4.1.1 ตำแหน่งที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้วุฒิสภามีหน้าที่จะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบ ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จำนวน 7 ตำแหน่ง ประกอบด้วย

1. ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 204 และมาตรา 207
2. กรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 222 และมาตรา 223
3. ผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 228 และมาตรา 229
4. กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 232 และมาตรา 233
5. กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 238 และมาตรา 239
6. ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 241
7. กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 246

4.1.2 ตำแหน่งที่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติบัญญัติให้วุฒิสภามีหน้าที่จะต้องพิจารณาเลือกและให้ความเห็นชอบ มีจำนวน 10 ตำแหน่ง ประกอบด้วย

ตำแหน่งที่วุฒิสภามีหน้าที่ต้องเลือก จำนวน 4 ตำแหน่ง คือ

1. กรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน ตามมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553

2. กรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิ ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 88/2557 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ

3. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิฝ่ายวุฒิสภาในคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554

4. กรรมการกองทุนเพื่อผู้เคยเป็นสมาชิกรัฐสภา ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อผู้เคยเป็นสมาชิกรัฐสภา พ.ศ. 2556

ตำแหน่งที่วุฒิสภามีหน้าที่ต้องให้ความเห็นชอบ จำนวน 6 ตำแหน่ง คือ

1. อัยการสูงสุด ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553

2. ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และประธานศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 15 และมาตรา 15/1 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

3. กรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2564

4. เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

5. เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ตามมาตรา 51/1 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559

6. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522

ซึ่งตำแหน่งต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติให้วุฒิสภาต้องพิจารณาการเข้าสู่ตำแหน่งนี้ ทั้ง 17 ตำแหน่งนี้ จึงแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ ตำแหน่งที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้วุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบรายชื่อบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น ซึ่งจะเป็นตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จำนวน 7 ตำแหน่ง และตำแหน่งที่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติบัญญัติให้วุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น ซึ่งเป็นตำแหน่งในองค์กรที่รัฐมอบหมายภารกิจให้ดำเนินการตรวจสอบแทนรัฐที่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะของแต่ละองค์กร จำนวน 10 ตำแหน่ง ซึ่งรายชื่อที่จะส่งมายังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาเลือกหรือให้ความเห็นชอบนั้น อาจมีที่มาจากคณะกรรมการสรรหา หรือคณะกรรมการใดตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายจะบัญญัติไว้ หรือมาจากการเสนอรายชื่อของบุคคลตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยปัจจุบันมีตำแหน่งที่วุฒิสภาจะต้องมีหน้าที่และอำนาจในการเลือกมีเพียง 4 ตำแหน่ง คือ กรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน ตามมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 กรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิ ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 88/2557 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิฝ่ายวุฒิสภาในคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 และกรรมการกองทุนเพื่อผู้เคยเป็นสมาชิกรัฐสภา ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อผู้เคยเป็นสมาชิกรัฐสภา พ.ศ. 2556 เท่านั้น ส่วนตำแหน่งนอกจากนี้ เป็นกรณีที่วุฒิสภาจะต้องมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบทั้งหมด

#### 4.2 กระบวนการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายในที่ประชุมวุฒิสภา

ในการดำเนินการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกิดขึ้นในที่ประชุมวุฒิสภาจะประกอบด้วย 4 กระบวนการ คือ การตั้งคณะกรรมการธิการเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง การพิจารณารายงานของคณะกรรมการธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง การลงมติเลือกหรือให้ความเห็นชอบ และการตรวจนับคะแนน โดยในแต่ละกระบวนการของวุฒิสภานั้น เป็นการดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังมีรายละเอียด ดังนี้

#### 4.2.1 การตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และ พฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 105 ข้อ 106 ข้อ 83 และข้อ 67

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 105 และข้อ 106 เป็นหลักเกณฑ์สำคัญที่กำหนดกระบวนการภายในของวุฒิสภา สำหรับการปฏิบัติภารกิจในการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ว่า เมื่อมีกรณีที่ต้องเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใด ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้วุฒิสภที่ตั้งคณะกรรมการสามัญขึ้นมาทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้น รวมทั้งมีหน้าที่รวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็นสำหรับตำแหน่งนั้น ๆ โดยคณะกรรมการคณะนี้ต้องมีจำนวนไม่เกิน 15 คน มีกำหนดกรอบเวลาการตรวจสอบประวัติ ฯ ให้แล้วเสร็จทุกรายภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ตั้งคณะกรรมการ แต่หากคณะกรรมการไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ภายในกำหนดเวลาดังกล่าวได้ คณะกรรมการสามารถขอขยายเวลาการพิจารณาได้อีกไม่เกิน 30 วัน โดยคณะกรรมการคณะนี้ต้องเป็นคณะกรรมการสามัญหมายความว่ากรรมการทั้งหมดจะต้องเป็นสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น

สำหรับองค์ประกอบของคณะกรรมการนั้น ข้อบังคับ ข้อ 106 กำหนดว่า การตั้งคณะกรรมการสามัญนั้นให้เลือกจากรายชื่อที่คณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาเสนอจำนวน 3 คน จำนวนนอกจากนั้นให้ที่ประชุมสภาตั้งจากรายชื่อสมาชิกที่คณะกรรมการสามัญประจำสภาเสนอจากกรรมการคณะนั้น ๆ คณะละ 1 คน ดังนั้น องค์ประกอบของคณะกรรมการจึงต้องมีสัดส่วนจาก 2 ส่วน คือจากคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาเสนอจำนวน 3 คน และจากคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาเสนอเลือกให้เหลือไม่เกิน 12 คน ถ้าในที่ประชุมมีการเสนอรายชื่อกรรมการตามสัดส่วนที่ข้อบังคับกำหนดไว้ ก็ถือว่าคณะกรรมการคณะนี้ประกอบด้วยกรรมการตามที่เสนอ แต่หากมีกรณีเสนอรายชื่อเกินจำนวนในแต่ละสัดส่วน หรือสัดส่วนใดสัดส่วนหนึ่ง ต้องดำเนินการให้ที่ประชุมเลือกกรรมการ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกรรมการที่กำหนดไว้ข้อบังคับ ข้อ 83 ซึ่งกำหนดว่าในการออกเสียงลงคะแนนเลือกคณะกรรมการ ให้ออกเสียงลงคะแนนเลือกบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อเท่ากับจำนวนกรรมการที่จะเลือก ตามวิธีการที่ประธานของที่ประชุมกำหนด และต้องไปพิจารณาข้อบังคับ ข้อ 67 ประกอบด้วย เพราะเป็นข้อบังคับที่ได้กำหนดหลักทั่วไปของการออกเสียงลงคะแนนว่าต้องกระทำเป็นการเปิดเผย ดังนั้น เมื่อมีกรณีที่จะต้องออกเสียงลงคะแนนเลือกกรรมการจึงต้องดำเนินการลงมติเลือกโดยเปิดเผย แต่หากมีสมาชิกเสนอญัตติโดยมีผู้รับรองไม่น้อยกว่า 20 คน ขอให้ลงคะแนนลับ ก็ให้ลงคะแนนลับ แต่ขณะเดียวกันหากมีสมาชิกคนอื่นคัดค้านการลงคะแนนลับและมีผู้รับรองมากกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกในที่ประชุมก็ให้ลงคะแนนเปิดเผยเช่นเดิม

#### 4.2.2 การพิจารณารายงานของคณะกรรมการสิทธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 127 และ มาตรา 129 วรรคหก ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 13 ข้อ 110 ข้อ 111 ข้อ 112 ข้อ 113 ระเบียบวุฒิสภาว่าด้วยการประชุมลับในที่ประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2563 ข้อ 4 ข้อ 5 และข้อ 6 และระเบียบสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาว่าด้วยการบริหารจัดการการประชุมลับและข้อมูลข่าวสารลับ พ.ศ. 2563 ข้อ 13 และข้อ 14

การพิจารณารายงานของคณะกรรมการสิทธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง ข้อบังคับการประชุม ข้อ 110 ได้กำหนดถึงการจัดทำรายงานของคณะกรรมการ ว่าสามารถจัดทำแยกเป็น 2 ส่วน คือ รายงานส่วนที่เปิดเผยได้ และรายงานลับ โดยต้องระบุข้อมูล หรือข้อเท็จจริง พยานหลักฐานที่ได้จากการตรวจสอบ พร้อมจัดทำบทสรุปรายละเอียดของแต่ละบุคคล ข้อบังคับ ข้อ 111 ได้กำหนดเกี่ยวกับ แนวทางปฏิบัติในการแจกจ่ายรายงานของคณะกรรมการทั้งส่วนที่เป็นรายงานเปิดเผยและรายงานลับ โดยกรณีที่ประธานวุฒิสภาได้บรรจุรายงานของคณะกรรมการในระเบียบวาระการประชุมแล้ว ให้เลขาธิการวุฒิสภาจัดส่งเฉพาะรายงานของคณะกรรมการส่วนที่เปิดเผยเท่านั้นไปให้สมาชิก ศึกษาล่วงหน้าได้ ส่วนรายงานลับนั้นไม่ต้องจัดส่งไปด้วย ข้อบังคับ ข้อ 112 ได้กำหนดถึงแนวทางการ เสนอรายงานของคณะกรรมการต่อที่ประชุม โดยในการประชุมคณะกรรมการจะต้องนำเสนอ รายงานของคณะกรรมการส่วนที่เป็นรายงานเปิดเผยก่อน แล้วจึงค่อยนำเสนอรายงานลับนั้นต่อที่ ประชุมสภา และก่อนนำเสนอรายงานลับให้คณะกรรมการร้องขอต่อที่ประชุมสภาเพื่อให้มีการ ดำเนินการประชุมลับก่อน ซึ่งเมื่อกรรมการร้องขอประธานในที่ประชุมจะต้องดำเนินการประชุมลับ และให้เลขาธิการแจกจ่ายสำเนารายงานลับของคณะกรรมการให้แก่สมาชิกเพื่อประกอบการ พิจารณาในที่ประชุมสภา สำเนารายงานลับดังกล่าว สมาชิกจะนำออกนอกห้องประชุมมิได้ และใน วรรคสาม ได้บัญญัติเชื่อมโยงไปถึงการเปิดเผยบันทึกการประชุมและรายงานของคณะกรรมการ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 129 วรรคหก ของรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดบังคับให้คณะกรรมการสามัญ ต้องร้องขอต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติให้เปิดเผยรายงานลับและบันทึกการประชุมของ คณะกรรมการไปในคราวเดียวกัน

ในขณะที่ข้อบังคับ ข้อ 13 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติที่สอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญ มาตรา 127 ว่าการประชุมวุฒิสภานั้นต้องเป็นการเปิดเผย แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีหรือ สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา แล้วแต่กรณี ร้องขอให้ประชุมลับ ก็ให้ประชุมลับ และในวรรคสาม และได้กำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติกรณีที่มี การดำเนินการประชุมลับว่า เมื่อมีการประชุมลับผู้ที่จะอยู่ในที่ประชุมสภาหรือ ณ ที่ใดในระยะเวลาที่จะ

ฟังการประชุมได้ก็แต่เฉพาะสมาชิก รัฐมนตรีและผู้ที่ได้รับอนุญาตจากประธาน และห้ามใช้เครื่องบันทึกเสียง เครื่องบันทึกภาพ หรือเครื่องมือสื่อสารใด ๆ ยกเว้นการบันทึกของสภา และห้ามกระทำการใด ๆ ที่ทำให้การประชุมลับออกไปสู่บุคคลภายนอก ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ประธานวุฒิสภากำหนด และข้อบังคับ ข้อ 113 ได้กำหนดถึงกรณีที่ที่ประชุมสภาได้พิจารณารายงานของคณะกรรมการเสร็จแล้ว ให้สมาชิกส่งคืนสำเนารายงานลับต่อเลขาธิการในที่ประชุมสภาเพื่อนำไปทำลาย ตามระเบียบที่ประธานวุฒิสภากำหนด

นอกจากนี้ ระเบียบวุฒิสภาว่าด้วยการประชุมลับในที่ประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2563 ซึ่งกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อให้การปฏิบัติการเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ 13 ที่เกี่ยวกับการประชุมลับ โดยข้อ 4 เป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นตามความในข้อบังคับ ข้อ 13 จึงมีความสอดคล้องกับข้อบังคับ ข้อ 13 และสอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา 127 ด้วย ซึ่งได้กำหนดเกี่ยวกับบุคคลผู้มีสิทธิอยู่ในที่ประชุมลับได้ว่าผู้ที่จะอยู่ในที่ประชุมวุฒิสภาหรือ ณ ที่ใดในระยะเวลาที่จะฟังการประชุมได้ ก็แต่เฉพาะ สมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรี ผู้ที่ได้รับอนุญาตจากประธานของที่ประชุม เท่านั้น โดยให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการประชุมลับ ซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่ในการประชุมลับในที่ประชุมวุฒิสภาหรือ ณ ที่ใดในระยะเวลาที่จะฟังการประชุมได้ในครั้งใด ให้ถือว่าเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตจากประธานของที่ประชุมในครั้งนั้น โดยได้กำหนดแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในฐานะฝ่ายเลขานุการของการประชุมวุฒิสภา กรณีมีเจ้าหน้าที่สำนักใด ๆ ที่ถือว่าเป็นผู้ได้รับอนุญาตจากประธานให้อยู่ในที่ประชุมลับของวุฒิสภาได้ ซึ่งต้องให้ผู้บังคับบัญชาระดับสำนักของเจ้าหน้าที่นั้นต้องมีหนังสือแจ้งรายชื่อเจ้าหน้าที่ในสังกัดของตนต่อสำนักการประชุม เพื่อรวบรวมรายชื่อดังกล่าวเสนอเลขาธิการวุฒิสภาทราบและเก็บไว้เป็นหลักฐาน นอกจากนี้ บุคคลภายนอกผู้ประสงค์จะแถลงหรือชี้แจงในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการประชุมลับต่อที่ประชุมวุฒิสภา หรือบุคคลอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการประชุมลับและจะต้องอยู่ในที่ประชุมวุฒิสภาหรือ ณ ที่ใดในระยะเวลา ที่จะฟังการประชุมได้ ต้องทำหนังสือขออนุญาตล่วงหน้าต่อประธานวุฒิสภา เมื่อประธานวุฒิสภาอนุญาตแล้ว จึงเข้าร่วมการประชุมลับได้ ข้อ 5 เป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดแนวทางปฏิบัติของประธานของที่ประชุมและเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของการประชุม เมื่อมีการประชุมลับ ให้ประธานของที่ประชุมสั่งให้ผู้ที่มีได้เป็นบุคคลที่มีสิทธิอยู่ในการประชุมลับนั้น ตามข้อ 4 ออกจากห้องประชุมวุฒิสภาให้พ้นระยะเวลาที่จะฟังการประชุมได้ และให้เจ้าหน้าที่สำนักการประชุมและเจ้าหน้าที่ตำรวจรัฐสภาซึ่งได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในการประชุมลับ เชิญบุคคลที่มีได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประชุมลับออกจากห้องประชุมวุฒิสภา ตามคำสั่งของประธานของที่ประชุม และให้เจ้าหน้าที่ตำรวจรัฐสภาตรวจตราเพื่อมิให้บุคคลภายนอก ล่วงล้ำเข้ามาในที่ประชุมวุฒิสภาและอยู่ในระยะเวลาที่จะฟังการประชุมได้ตลอดระยะเวลาการประชุมลับ และข้อ 6 ได้กำหนดแนวปฏิบัติและข้อห้ามของผู้ที่อยู่ในการประชุมลับนั้น โดยห้ามผู้ที่อยู่ในห้องประชุมวุฒิสภาหรือ ณ ที่ใดในระยะเวลาที่จะฟังการประชุมได้

ห้ามใช้เครื่องบันทึกเสียง เครื่องบันทึกภาพ หรือเครื่องมือสื่อสารใด ๆ ยกเว้นการบันทึกของ วุฒิสภา และห้ามกระทำการใด ๆ ที่ทำให้การประชุมลับหรือข้อมูลข่าวสารลับออกไปสู่บุคคลภายนอก โดยให้เลขาธิการวุฒิสภาหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายควบคุมการดำเนินการให้เป็นไปตามแนวปฏิบัติและ ข้อห้าม นั้น

ระเบียบสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาว่าด้วยการบริหารจัดการการประชุมลับและ ข้อมูลข่าวสารลับ พ.ศ. 2563 ซึ่งกำหนดแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่เพื่อให้การปฏิบัติราชการของ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการการประชุมลับและข้อมูลข่าวสารลับ ในการประชุมวุฒิสภา คณะกรรมาธิการ คณะอนุกรรมาธิการ คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือ ที่เรียกชื่ออย่างอื่น ที่อยู่ในวงงานของวุฒิสภา เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเพื่อให้การบริหารราชการ ทั่วไปของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล โดยข้อ 13 ได้วางแนวทางการปฏิบัติที่สอดคล้องกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 13 และสอดคล้องกับระเบียบวุฒิสภาว่าด้วยการประชุมลับในที่ประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2563 ข้อ 4 และ ข้อ 6 ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ในฐานะฝ่ายเลขานุการของการประชุมวุฒิสภาต้องตรวจสอบผู้ที่มีสิทธิ์อยู่ ในที่ประชุมลับหรือ ณ ที่ใดในระยะเวลาที่จะฟังการประชุมได้ ก็แต่เฉพาะ สมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรี ผู้ที่ ได้รับอนุญาตจากประธานของที่ประชุมเท่านั้น และตรวจสอบมิให้มีการใช้เครื่องบันทึกเสียง เครื่อง บันทึกภาพ เครื่องมือสื่อสาร อุปกรณ์อื่นใด หรือกระทำการใด ๆ ที่ทำให้ข้อมูลข่าวสารในการประชุม ลับออกไปสู่บุคคลภายนอก ยกเว้นการบันทึกของสำนักงาน นอกจากนี้ หากที่ประชุมมีมติให้ สำนักงานหรือฝ่ายเลขานุการ แล้วแต่กรณี จัดเก็บเครื่องมือสื่อสารหรือดำเนินการอื่นใดเพื่อมิให้ ความลับของที่ประชุมรั่วไหลออกไปสู่บุคคล ภายนอก ก็ให้เจ้าหน้าที่ในฐานะฝ่ายเลขานุการของการ ประชุมวุฒิสภา ดำเนินการไปตามนั้นด้วย และข้อ 14 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการแจกเอกสารลับในที่ ประชุม โดยให้เจ้าหน้าที่แจกเอกสารลับให้แก่ผู้เข้าร่วมประชุม พร้อมทั้งให้ผู้รับเอกสารลับลงลายมือ ชื่อและหมายเลขประจำตัว ในใบรับเอกสารซึ่งเจ้าหน้าที่ได้จัดทำขึ้น และให้เจ้าหน้าที่ควบคุมมิให้มี การนำเอกสารลับออกนอกห้องประชุม ภายหลังจากการประชุมสิ้นสุดลง ให้เจ้าหน้าที่จัดเก็บเอกสาร ลับคืนในทันที พร้อมทั้งให้ผู้ส่งคืนเอกสารลับและเจ้าหน้าที่ลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานในการรับคืน เอกสารลับดังกล่าว และให้เจ้าหน้าที่ส่งคืนเอกสารลับให้แก่เจ้าของเรื่องเพื่อดำเนินการทำลายเอกสาร ลับตามหลักเกณฑ์และ วิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้

#### 4.2.3 การลงมติเลือกและให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 120 วรรคสองและวรรคห้า และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 64 ข้อ 66 ข้อ 67 ข้อ 69 ข้อ 70 ข้อ 71 ข้อ 72 ข้อ 73 ข้อ 74

สำหรับการลงมติเลือกและให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 120 วรรคสอง บัญญัติถึงการลงมติของที่ประชุมว่าให้เสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่จะมีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ และมาตรา 120 วรรคห้า บัญญัติถึงการออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งว่าให้กระทำการเป็นการลับ เว้นแต่จะมีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น โดยหลักแล้วการออกเสียงลงคะแนนเพื่อเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งใดของวุฒิสภาก็ต้องกระทำการเป็นการลับ ซึ่งถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นผลการออกเสียงลงคะแนนต้องถือคะแนนเสียงข้างมากเป็นหลัก โดยข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 64 ข้อ 66 ข้อ 67 ข้อ 69 ข้อ 70 ข้อ 72 ข้อ 73 และข้อ 74 ได้กำหนดสาระสำคัญและลำดับขั้นตอนของกระบวนการออกเสียงลงคะแนนลับ ไว้ดังนี้

1) ข้อบังคับ ข้อ 69 กำหนดวิธีการออกเสียงลงคะแนนลับไว้ ประกอบด้วย

1.1) การใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนตามที่ประธานสภากำหนด

1.2) การเขียนเครื่องหมายบนแผ่นกระดาษใส่ซองที่เจ้าหน้าที่จัดให้ ผู้เห็นด้วย

ให้เขียนเครื่องหมายถูก () ผู้ไม่เห็นด้วยให้เขียนเครื่องหมายกากบาท (X) ส่วนผู้ไม่ออกเสียงให้เขียนเครื่องหมายวงกลม () ซึ่งเมื่อจะมีการออกเสียงลงคะแนนลับโดยวิธีนี้ต้องกำหนด ให้สมาชิกนั่งลงในที่ที่จัดไว้และให้ประธานสั่งให้เจ้าหน้าที่แจกกระดาษและซองให้แก่สมาชิกทุกท่าน และเมื่อสมาชิกเขียนเครื่องหมายบนแผ่นกระดาษใส่ซองแล้ว ให้ประธานสั่งให้เจ้าหน้าที่ไปรับมาเพื่อส่งให้แก่กรรมการตรวจนับคะแนนดำเนินการต่อไป และในการตรวจนับคะแนน ให้ประธานเชิญสมาชิกจำนวน 5 คนเป็นกรรมการตรวจนับคะแนน

1.3) วิธีอื่นใดซึ่งที่ประชุมสภาเห็นสมควรเฉพาะกรณี

2) ก่อนออกเสียงลงคะแนนลับ ให้ประธานให้สัญญาณแจ้งสมาชิกทราบเพื่อพร้อมที่จะออกเสียงลงคะแนนลับ ตามข้อบังคับ ข้อ 70

3) การลงมติดังต้องมีสมาชิกมาแสดงตนครบองค์ประชุม ตามข้อบังคับ ข้อ 64 วรรคสอง ดังนั้น ก่อนออกเสียงลงคะแนนจึงต้องมีการตรวจสอบองค์ประชุมก่อนทุกครั้ง

4) สมาชิกซึ่งเข้ามาในที่ประชุมสภา ระหว่างออกเสียงลงคะแนน อาจลงคะแนนได้ก่อนที่ประธานสั่งปิดการออกเสียงลงคะแนน ตามข้อบังคับ ข้อ 72

5) เมื่อได้นับคะแนนเสียงเสร็จแล้ว ให้ประธานประกาศมติต่อที่ประชุมสภาทันที ในกรณีเรื่องใดที่รัฐธรรมนูญ กฎหมายหรือข้อบังคับนี้กำหนดไว้ว่ามติจะต้องประกอบด้วยคะแนนเสียง ถึงจำนวนเท่าใด ก็ให้ประกาศด้วยว่าคะแนนเสียงถึงจำนวนที่กำหนดไว้นั้นหรือไม่ ตามข้อบังคับ ข้อ 73 เช่น รัฐธรรมนูญ มาตรา 204 บัญญัติให้ผู้ได้รับการคัดเลือกหรือสรรหาเพื่อแต่งตั้งให้ดำรง ตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา และรัฐธรรมนูญ มาตรา 241 บัญญัติให้ผู้ ได้รับการเสนอชื่อเพื่อแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วย คะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ แต่ถ้าเรื่องใดไม่มีกำหนดเรื่อง คะแนนเสียงไว้ให้ใช้เสียงข้างมาก ตามข้อบังคับ ข้อ 64

6) เมื่อประธานได้ประกาศมติต่อที่ประชุมสภาจากผลการออกเสียงลงคะแนนด้วย วิธีการเขียนเครื่องหมายบนแผ่นกระดาษใส่ซองที่เจ้าหน้าที่จัดให้ หรือวิธีอื่นใดซึ่งที่ประชุมสภา เห็นสมควรเฉพาะกรณีแล้วซึ่งจะต้องใช้บัตรออกเสียงลงคะแนน ให้ประธานสั่งให้เจ้าหน้าที่ทำลาย บัตรออกเสียงลงคะแนนนั้นตามระเบียบสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาว่าด้วยการบริหารจัดการ การประชุมลับและข้อมูลข่าวสารลับ พ.ศ. 2563 ข้อ 14 ด้วย ตามข้อบังคับ ข้อ 73

โดยการออกเสียงลงคะแนนลับตามข้อบังคับ ข้อ 69 (1) (2) (3) สามารถอธิบาย โดยสังเขปดังนี้

1. การออกเสียงลงคะแนนลับตามข้อบังคับ ข้อ 69 (1) การใช้เครื่องออกเสียง ลงคะแนนตามที่ประธานสภากำหนด เป็นการออกเสียงลงคะแนนโดยเครื่องออกเสียงลงคะแนนที่ ประมวลผลผ่านระบบคอมพิวเตอร์ มีความรวดเร็ว แม่นยำ และมีขั้นตอนการลงคะแนนที่ไม่ยุ่งยาก โดยเครื่องออกเสียงลงคะแนนจะติดตั้งอยู่ประจำที่นั่งของสมาชิกสภาที่นั่งละ 1 เครื่อง บนเครื่อง จะมีปุ่มกด จำนวน 4 ปุ่ม เรียงจากซ้ายไปขวา คือ ปุ่มแสดงตน ปุ่มเห็นด้วย ปุ่มไม่เห็นด้วย และปุ่ม งดออกเสียง ในการออกเสียงลงคะแนนนั้นจะมี 2 ขั้นตอนย่อยที่ดำเนินการต่อเนื่องกันไป คือ ขั้นตอน การตรวจสอบองค์ประชุมก่อนการลงมติ และขั้นตอนการออกเสียงลงคะแนน โดยขั้นตอน การตรวจสอบองค์ประชุมก่อนการลงมติ ตามข้อบังคับ ข้อ 64 จะให้สมาชิกเสียบบัตรลงคะแนนของ ตนเองลงในช่องเสียบบัตรและกดปุ่มแสดงตน ซึ่งจะมีสัญญาณไฟกระพริบสีเขียวแสดงอยู่สำหรับคนที่ ยังไม่ได้กดปุ่มแสดงตน เมื่อกดปุ่มแสดงตนแล้วสัญญาณไฟกระพริบจะหยุดลง และเมื่อประธาน ตรวจสอบว่าครบองค์ประชุมแล้วจะดำเนินการในขั้นตอนการออกเสียงลงคะแนน ต่อเนื่องกันไปเลย โดยผู้ที่จะให้ความเห็นชอบ ให้กดปุ่มเห็นด้วย ผู้ไม่เห็นชอบ ให้กดปุ่มไม่เห็นด้วย ผู้ประสงค์งดออกเสียง ให้กดปุ่มงดออกเสียง จากนั้น เมื่อประธานสั่งปิดการลงคะแนนจะสั่งให้เจ้าหน้าที่ประมวลผลและ แสดงผลการออกเสียงลงคะแนน โดยจะปรากฏที่หน้าจอแสดงผลภายในห้องประชุม โดยจะแสดงผล

ลงคะแนนรวม แต่จะไม่ปรากฏผลการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกเป็นรายบุคคลเนื่องจากการออกเสียงลงคะแนนลับ

2. การออกเสียงลงคะแนนลับตามข้อบังคับ ข้อ 69 (2) การเขียนเครื่องหมายบนแผ่นกระดาษ เป็นกรณีที่ข้อบังคับได้กำหนดวิธีการลงคะแนนไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น กระบวนการที่จะเกิดขึ้นในห้องประชุมจะเริ่มจากการให้สมาชิกนั่งในที่ที่จัดไว้ โดยก่อนเจ้าหน้าที่จะแจกบัตรต้องตรวจสอบองค์ประชุมก่อนเสมอ ตามข้อบังคับ ข้อ 64 เมื่อครบองค์ประชุมแล้วให้ประธานของที่ประชุมสั่งให้เจ้าหน้าที่แจกกระดาษและซอง ซึ่งก็คือบัตรออกเสียงลงคะแนนลับให้แก่สมาชิกทุกท่านที่โตะ ในการแจกบัตรออกเสียงลงคะแนนนั้นเพื่อความรอบคอบและรัดกุมในการแจกและสามารถตรวจสอบได้ เมื่อสมาชิกได้รับบัตรออกเสียงลงคะแนนจากเจ้าหน้าที่แล้ว ต้องให้ลงลายมือชื่อและหมายเลขสมาชิกในใบรับบัตรซึ่งกำหนดเป็นสีต่าง ๆ ตามแต่จะกำหนดในแต่ละคราว (ปกติกำหนดเป็นสีฟ้า) เพื่อเป็นหลักฐานในการรับบัตรออกเสียงลงคะแนนลับ ส่วนเวลาคืนบัตรออกเสียงลงคะแนนลับนั้น ก่อนที่จะส่งบัตรลงคะแนนให้เจ้าหน้าที่ต้องให้สมาชิกลงลายมือชื่อและหมายเลขสมาชิกในใบคืนบัตรเพื่อเป็นหลักฐานในการคืนบัตรออกเสียงลงคะแนนลับ ซึ่งกำหนดเป็นสีต่าง ๆ ตามแต่จะกำหนดในแต่ละคราว (ปกติกำหนดเป็นสีเขียว) และเจ้าหน้าที่จะลงลายมือชื่อในใบรับคืนบัตรเพื่อเป็นหลักฐานในการรับคืนบัตรออกเสียงลงคะแนนลับให้สมาชิกด้วยซึ่งกำหนดเป็นสีต่าง ๆ ตามแต่จะกำหนดในแต่ละคราว (ปกติกำหนดเป็นสีขาว) สำหรับวิธีการลงคะแนนนั้น ผู้เห็นด้วยให้เขียนเครื่องหมายถูก () ผู้ไม่เห็นด้วยให้เขียนเครื่องหมายกากบาท (X) ส่วนผู้ไม่ออกเสียงให้เขียนเครื่องหมาย () เมื่อสมาชิกเขียนเครื่องหมายบนแผ่นกระดาษใส่ซองแล้ว ให้ประธานสั่งให้เจ้าหน้าที่ไปรับมาเพื่อส่งให้แก่กรรมการตรวจนับคะแนนดำเนินการต่อไป เพื่อให้การออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกมีความรัดกุมและเรียบร้อย ก่อนที่จะดำเนินการออกเสียงลงคะแนน ประธานในที่ประชุมจะขอให้งดการถ่ายภาพภายในห้องประชุม และขอเชิญผู้สื่อข่าวที่อยู่ในห้องประชุมออกนอกห้องประชุม และหลังจากที่สมาชิกออกเสียงลงคะแนนเสร็จแล้ว จึงจะอนุญาตให้ผู้สื่อข่าวเข้ามาภายในห้องประชุมก็สามารถทำได้ และเมื่อออกเสียงลงคะแนนเสร็จให้ประธานในที่ประชุมประกาศมติต่อที่ประชุมสภาทันที สำหรับบัตรออกเสียงลงคะแนนลับให้ประธานในที่ประชุมสั่งให้เจ้าหน้าที่ทำลายบัตรออกเสียงลงคะแนนนั้นตามระเบียบสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาว่าด้วยการบริหารจัดการการประชุมลับและข้อมูลข่าวสารลับของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา พ.ศ. 2563 ต่อไป

3. การออกเสียงลงคะแนนลับตามข้อบังคับ ข้อ 69 (3) วิธีอื่นใดซึ่งที่ประชุมสภาเห็นสมควรเฉพาะกรณี กรณีที่สมาชิกเสนอให้ลงมติโดยใช้วิธีการอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ โดยอาศัยข้อบังคับ ข้อ 69 (3) วิธีอื่นใดซึ่งที่ประชุมสภาเห็นสมควรเฉพาะกรณี ซึ่งที่ผ่านมาวุฒิสภามีกรณีการใช้วิธีลงคะแนนวิธีอื่นที่ที่ประชุมเห็นชอบให้ใช้ ได้แก่

3.1 การลงคะแนนลับโดยใช้วิธีการแจกบัตรออกเสียงลงคะแนนให้สมาชิกออกเสียงลงคะแนน ณ ที่นั่งของสมาชิก มีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

ก่อนออกเสียงลงคะแนนประธานในที่ประชุมจะสั่งให้ตรวจสอบองค์ประชุม จากนั้นกำหนดให้เจ้าหน้าที่แจกบัตรออกเสียงลงคะแนนลับที่โต๊ะของสมาชิก และให้สมาชิกต้องลงลายมือชื่อเพื่อเป็นหลักฐานในการรับบัตรออกเสียงลงคะแนนลับ สำหรับวิธีการลงคะแนนนั้น ผู้เห็นชอบให้เขียนเครื่องหมายถูก (□) ผู้ไม่เห็นด้วยให้เขียนเครื่องหมายกากบาท (X) ส่วนผู้ไม่ออกเสียงให้เขียนเครื่องหมาย (O) ในช่องสี่เหลี่ยมหน้ารายชื่อผู้ได้รับการเสนอชื่อ เมื่อออกเสียงลงคะแนนเสร็จแล้วประธานในที่ประชุมจะให้เลขาธิการอ่านรายชื่อสมาชิกตามลำดับหมายเลขสมาชิก เพื่อให้หน้าบัตรออกเสียงลงคะแนนลับมาหย่อนลงในหีบใส่บัตรลงคะแนนด้านหน้าบัลลังก์ จากนั้นประธานจะสั่งปิดการลงคะแนนและก็เป็นกรณับคะแนนโดยกรรมการนับคะแนนที่ตั้งขึ้นจำนวน 5 คน และการประกาศผลการออกเสียงลงคะแนนต่อที่ประชุม และการทำลายบัตรลงคะแนนต่อไป

3.2 การลงคะแนนลับโดยใช้บัตรออกเสียงลงคะแนนในคูหาลงคะแนน มีขั้นตอนการดำเนินการซึ่งออกแบบคล้าย ๆ วิธีการเลือกตั้งทั่วไป ดังนี้

ก่อนออกเสียงลงคะแนนประธานในที่ประชุมจะสั่งให้ตรวจสอบองค์ประชุม จากนั้นจะให้เลขาธิการอ่านรายชื่อสมาชิกตามลำดับหมายเลขสมาชิก เพื่อให้สมาชิกที่ถูกขานชื่อมาลงชื่อรับบัตรลงคะแนนที่โต๊ะเจ้าหน้าที่ที่ตั้งอยู่ด้านหน้าบัลลังก์ จากนั้นสมาชิกเดินเข้าคูหาซึ่งจัดไว้เพื่อออกเสียงลงคะแนน สำหรับวิธีการลงคะแนนนั้น ผู้เห็นด้วยให้เขียนเครื่องหมายถูก (□) ผู้ไม่เห็นชอบให้เขียนเครื่องหมายกากบาท (X) ส่วนผู้ไม่ออกเสียงให้เขียนเครื่องหมาย (□) แล้วนำบัตรออกเสียงลงคะแนนมาหย่อนลงในหีบใส่บัตรลงคะแนน โดยขั้นตอนนี้สมาชิกที่ถูกเรียกชื่อแล้วไม่อยู่ในที่ประชุมและยังประสงค์จะออกเสียงลงคะแนนสามารถออกเสียงลงคะแนนได้ภายหลังจากที่เลขาธิการได้ขานชื่อสมาชิกครบ 250 คนแล้ว จากนั้นประธานจะสั่งปิดการลงคะแนน และเป็นการนับคะแนนโดยกรรมการนับคะแนนที่ตั้งขึ้นจำนวน 5 คน และการประกาศผลการออกเสียงลงคะแนนต่อที่ประชุม และการทำลายบัตรลงคะแนนต่อไป

เช่นเดียวกัน หากเป็นการลงมติเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งใดตามทีกล่าวมาแต่ตอนต้นที่จะใช้วิธีการลงมติลับตามข้อบังคับ ข้อ 69 (3) ก็จะมีวิธีการเหมือนกรณีการให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง แต่จะแตกต่างกันตรงวิธีการทำเครื่องหมายเท่านั้น กล่าวคือ การลงมติเลือกจะกำหนดให้สมาชิกที่ประสงค์จะเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อคนใดให้ดำรงตำแหน่ง ให้ทำเครื่องหมายกากบาท (x) ลงในช่องสี่เหลี่ยม (□) หน้ารายชื่อผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น โดยจำนวนที่ทำเครื่องหมายหน้ารายชื่อต้องไม่เกินจำนวนที่ต้องการเลือกในแต่ละคราว

#### 4.2.4 การตรวจนับคะแนนของกรรมการตรวจนับคะแนน

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 69 วรรคสาม และข้อ 73 วรรคสอง และระเบียบสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาว่าด้วยการบริหารจัดการการประชุมลับและข้อมูลข่าวสารลับ พ.ศ. 2563 ข้อ 17

เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการออกเสียงลงคะแนนลับของสมาชิกวุฒิสภาในที่ประชุมแล้ว ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 69 วรรคสาม ได้กำหนดให้ประธานในที่ประชุมเชิญสมาชิกในห้องประชุมจำนวน 5 คนเป็นกรรมการตรวจนับคะแนน สำหรับบุคคลผู้ที่จะเป็นกรรมการตรวจนับคะแนนแต่ละครั้งนั้น ประธานของที่ประชุมจะต้องแจ้งรายชื่อกรรมการให้ที่ประชุมทราบก่อนที่จะเริ่มการออกเสียงลงคะแนน โดยกรรมการตรวจนับคะแนนจะเป็นบุคคลที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งเพราะมีสิทธิเด็ดขาดในการที่จะวินิจฉัยว่าบัตรใดเป็นบัตรลงคะแนนดีที่สามารถนับเป็นคะแนนได้ บัตรใดเป็นบัตรลงคะแนนเสียงที่ไม่สามารถนำมานับเป็นคะแนนได้ หากมีข้อสงสัยให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการแต่ละครั้ง เมื่อได้ตรวจนับคะแนนเสร็จสิ้นแล้ว กรรมการนับคะแนนจะต้องรายงานผลการนับคะแนนต่อประธานของที่ประชุมตามแบบฟอร์มที่เจ้าหน้าที่จัดไว้ให้ โดยกรรมการทุกคนจะต้องลงลายมือชื่อเป็นหลักฐานว่าเป็นผู้ตรวจนับคะแนนสำหรับการประชุมครั้งนั้น ๆ ด้วย และเมื่อประธานของที่ประชุมได้รับทราบผลและประกาศผลการออกเสียงลงคะแนนตามข้อบังคับ ข้อ 73 วรรคสอง ต่อที่ประชุมแล้ว จะต้องมีการมอบหมายให้ประธานของที่ประชุมสั่งให้มีการทำลายบัตรออกเสียงลงคะแนนลับนั้นทันที ตามข้อบังคับ ข้อ 73 วรรคสาม ประกอบระเบียบสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาว่าด้วยการบริหารจัดการการประชุมลับและข้อมูลข่าวสารลับ พ.ศ. 2563 ข้อ 17 โดยต้องมีกรรมการนับคะแนนอย่างน้อย 1 คน เป็นผู้ควบคุมการทำลายบัตรออกเสียงลงคะแนนลับนั้นในที่ประชุม

#### 4.3 ประเด็นปัญหาในกระบวนการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายในที่ประชุมวุฒิสภา

จากกระบวนการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายในที่ประชุมวุฒิสภาที่น่าเสนาในหัวข้อที่ 4.2 ปรากฏว่าในแต่ละกระบวนการมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่ต้องพิจารณา ดังนี้

##### 4.3.1 การตั้งคณะกรรมการธิการเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง

ในกระบวนการตั้งคณะกรรมการธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนี้มีเสียงสะท้อนจากบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อบางคนว่าวุฒิสภาไม่มีอำนาจในการตั้งคณะกรรมการธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่

ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ ดังนั้น ในการตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งเป็นการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 105 จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าวุฒิสภามีอำนาจทำได้ หรือไม่

ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 และฉบับปี 2550 มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ อย่างชัดเจนถึงกระบวนการเลือกและแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งใดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย ให้วุฒิสภاتั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้นก่อน ซึ่งที่ผ่านมา วุฒิสภาก็ใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ตราข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาให้สอดคล้องกับหน้าที่ และอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยจะกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมถึงกระบวนการดังกล่าวนี้ อย่างชัดเจน เช่น รัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 135 บัญญัติว่า “ในการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามมาตรา 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 ให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบ ประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้น รวมทั้งรวบรวม ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็นและรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป การดำเนินการของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา” ซึ่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ข้อ 92 ก็กำหนดว่า “เมื่อมีกรณีที่ วุฒิสภาจะต้องพิจารณาเลือกแต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวนไม่เกิน 11 คน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง นั้น รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็นสำหรับตำแหน่งนั้นเป็นกรณี ๆ ไป” และ รัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 121 บัญญัติว่า “ในการที่วุฒิสภาจะพิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตาม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบ ประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้น รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็นและรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการ พิจารณาต่อไป การดำเนินการของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดใน ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา” ซึ่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 101 ก็กำหนดว่า “เมื่อมีกรณีที่วุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ให้ วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญขึ้นคณะหนึ่ง มีจำนวนไม่เกิน 15 คน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบ

ประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้น รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็นสำหรับตำแหน่งนั้นเป็นกรณี ๆ ไป” ซึ่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาดังกล่าวก็จะสอดคล้องกับหน้าที่และอำนาจที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ 2560 พบว่า ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดขั้นตอนกระบวนการให้วุฒิสภาต้องมีการตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง แต่ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 105 ได้กำหนดให้มีกระบวนการตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง ก่อนที่ที่ประชุมจะพิจารณาเลือกหรือให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งไว้ว่า “เมื่อมีกรณีที่วุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้วุฒิสภาทั้งคณะกรรมการสามัญขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวนไม่เกิน 15 คนเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติความประพฤติและพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้น รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็นสำหรับตำแหน่งนั้นเป็นกรณีกรณีไป...” จึงเป็นประเด็นที่ต้องนำมาพิจารณาว่าข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ 105 ดังกล่าวนี้อำนาจหลักเกณฑ์ที่เกินกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนด หรือไม่

ที่ผ่านมายังไม่ปรากฏว่ามีข้อร้องเรียนอย่างชัดเจนเป็นเอกสารว่าวุฒิสภามีอำนาจตั้งคณะกรรมการตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งหรือไม่ มีแต่เพียงสมาชิกวุฒิสภาบางท่านที่มีการอภิปรายสอบถามในคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาว่าวุฒิสภาเราสามารถดำเนินการได้หรือไม่ เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้เหมือนดังเช่นที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และ ฉบับปี พ.ศ. 2550 และเห็นว่าควรต้องมีการอธิบายให้คนทั่วไปได้รับทราบถึงฐานที่มาของการใช้อำนาจของวุฒิสภาด้วย

สำหรับประเด็นดังกล่าวนี้ผู้ศึกษาเห็นว่าวุฒิสภามีอำนาจอย่างเต็มที่ที่จะดำเนินการกระบวนการตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งก่อนที่จะพิจารณาเพื่อลงมติอย่างใดอย่างหนึ่งได้ และสามารถอธิบายตามหลักวิชาการได้ว่า จริงอยู่ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะมีได้บัญญัติไปถึงกระบวนการภายในให้วุฒิสภาต้องมีการตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ แต่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในมาตรา 128 ซึ่งรองรับการให้อำนาจเต็มของวุฒิสภาในการที่จะตราข้อบังคับเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์กระบวนการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจภายในขององค์กรวุฒิสภา อันแสดงถึงความเป็นอิสระของรัฐสภาต่อฝ่ายบริหาร อันเป็นหลักสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่ง ซึ่งวุฒิสภาเป็นองค์กรด้านนิติ

บัญญัติที่ประกอบด้วยตัวแทนของประชาชน เพื่อให้เข้ามาทำหน้าที่แทนในการตรากฎหมาย อนุมัติงบประมาณ และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รัฐสภาจึงเป็นสัญลักษณ์ของการใช้อำนาจของประชาชนผ่านระบบตัวแทน รัฐธรรมนูญเองก็ได้กำหนดให้รัฐสภามีอิสระในการดำเนินกิจการภายในขององค์กร ผ่านการมีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมของสภา หรือตรากฎหมายเฉพาะสำหรับการบริหารและดำเนินการของแต่ละสภานั้นเอง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา วุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำเป็นต้องมีการจัดกระบวนการภายในองค์กรให้มีระบบ มีประสิทธิภาพ สอดคล้องและเอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานหน้าที่และอำนาจของรัฐสภา และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริง ซึ่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ฉบับนี้ตราออกใช้โดยอาศัยฐานอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติใดไม่อาจขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ แต่ข้อบังคับ ข้อ 105 ที่กำหนดกระบวนการภายในของวุฒิสภาดังกล่าวนี้เป็นไปเพื่อสร้างความรอบคอบและประสิทธิภาพในการทำหน้าที่ของวุฒิสภา ก่อนที่จะดำเนินกระบวนการตัดสินใจเลือกหรือให้ความเห็นชอบเป็นลักษณะของข้อบังคับที่อำนวยความสะดวกต่อการประชุมของสภาให้เป็นไปโดยเรียบร้อย จึงไม่ได้ขัดหรือแย้งกับหลักการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไว้ แม้ข้อบังคับการประชุมจะมีสถานะเป็นเพียงเป็นกฎ หรือข้อบังคับที่ผูกพันเฉพาะสมาชิกของแต่ละสภาที่ได้ลงมติให้ใช้ข้อบังคับนั้นแล้วให้ต้องเคารพและปฏิบัติตามไปตลอดจนกว่าจะถูกยกเลิกไป แต่เมื่อพิจารณาในเชิงลึกแล้วจะพบว่ากฎเกณฑ์ที่อยู่ในข้อบังคับการประชุมของสภานั้นประกอบด้วย กฎเกณฑ์ที่มีค่าเทียบเท่ากับรัฐธรรมนูญ เพราะเหตุที่กฎเกณฑ์ภายในที่เกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่อยู่ในรัฐธรรมนูญ ได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา เช่น การกำหนดองค์ประชุมในการประชุมสภาและการลงมติ กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติได้แก่ การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ และกฎเกณฑ์ที่มีค่าเท่ากับบทบัญญัติภายใน ที่เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับภายในองค์กรของแต่ละสภาที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติผูกพันที่จะต้องเคารพและปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุมสภาอย่างเคร่งครัด ซึ่งโดยหลักการแล้วกฎเกณฑ์ที่อยู่ในข้อบังคับการประชุมสภาจะไม่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและองค์การภายนอกโดยตรง เนื่องจากเป็นเพียงกฎเกณฑ์ที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินงานตามหน้าที่และอำนาจของสภาหรือองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น ดังนั้นตราบิตที่หลักการที่ตราไว้ในข้อบังคับ ข้อ 105 ยังมีได้ไปกระทบสิทธิของบุคคลใด หลักการนั้นก็ยังไม่ใช้บังคับได้อยู่ และตราบิตที่วุฒิสภายังดำเนินการกิจตามกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้จึงยังไม่ถือว่าผู้ได้รับการเสนอชื่อรายใดได้รับผลกระทบจากการดำเนินกระบวนการตามข้อบังคับ ข้อ 105 นี้ วุฒิสภาก็ชอบที่จะดำเนินกระบวนการเพื่อตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบ

ประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง ก่อนที่จะพิจารณาเพื่อลงมติอย่างใดอย่างหนึ่งได้

#### 4.3.2 การพิจารณารายงานของคณะกรรมการสิทธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง

ในกระบวนการพิจารณารายงานของคณะกรรมการสิทธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในที่ ประชุมวุฒิสภา ซึ่งเป็นการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 112 ซึ่งใน กระบวนการจัดทำรายงานของคณะกรรมการสิทธิการสามัญคณะดังกล่าวนี้จะประกอบด้วยรายงาน 2 ส่วน คือรายงานส่วนที่เปิดเผยได้ และรายงานลับ ซึ่งประเด็นสำคัญคือส่วนของการพิจารณารายงานลับ ของคณะกรรมการ เนื่องจากเป็นเอกสารลับจึงต้องมีการดำเนินการประชุมเป็นการลับ โดยปกติ การประชุมของสภาไม่ว่าจะเป็นสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา ต้องเป็นการประชุมโดย เปิดเผย ซึ่งมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 127 ว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎร การประชุม วุฒิสภา และการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ย่อมเป็นการเปิดเผยตามลักษณะที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ การประชุมแต่ละสภา แต่ถ้าคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกของแต่ละสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา รวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือจำนวน สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา แล้วแต่กรณี ร้องขอให้ประชุมลับ ก็ให้ประชุมลับ” ซึ่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 13 ก็ได้กำหนดหลักการนี้ไว้ให้สอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญเช่นเดียวกันว่า “การประชุมวุฒิสภาย่อมเป็นการเปิดเผย แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิก จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา แล้วแต่กรณี ร้องขอให้ ประชุมลับ ก็ให้ประชุมลับ...” ซึ่งก็สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 127

แต่อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการพิจารณารายงานลับของคณะกรรมการสิทธิการสามัญเพื่อทำ หน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ ดำรงตำแหน่งในที่ประชุมวุฒิสภา มีข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 112 กำหนด หลักเกณฑ์การร้องขอให้มีการประชุมลับที่แตกต่างไปจากที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 127 และข้อบังคับ การประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 13 บัญญัติ โดยข้อบังคับ ข้อ 112 กำหนดว่า “ในการประชุม วุฒิสภาให้คณะกรรมการสิทธิการสามัญตามข้อ 105 เริ่มต้นการนำเสนอรายงานของคณะกรรมการ สิทธิเฉพาะส่วนที่ไม่ได้เป็นรายงานลับต่อที่ประชุมวุฒิสภา ก่อนนำเสนอรายงานของ คณะกรรมการสิทธิการสามัญส่วนที่เป็นรายงานลับต่อที่ประชุมวุฒิสภา หากคณะกรรมการสิทธิการสามัญร้องขอ ต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อให้มีการดำเนินการประชุมลับ ก็ให้ประชุมลับ และให้เลขาธิการวุฒิสภาแจก สำเนารายงานลับของคณะกรรมการสิทธิการสามัญให้แก่สมาชิกเพื่อประกอบการพิจารณาในที่ประชุม วุฒิสภา สำเนารายงานลับดังกล่าวสมาชิกจะนำออกนอกห้องประชุมไม่ได้...” จึงมีประเด็นว่าการที่

รัฐธรรมนูญ มาตรา 127 บัญญัติถึงจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะร้องขอให้มีการประชุมลับให้มีจำนวนถึง 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คือต้องมีจำนวนถึง 63 คน (สมาชิกวุฒิสภามีจำนวน 250 คน) จึงจะสามารถร้องขอให้ดำเนินการประชุมลับได้ แต่ข้อบังคับ ข้อ 112 กลับกำหนดหลักเกณฑ์การร้องขอให้ประชุมลับ แตกต่างไปจากที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 127 บัญญัติไว้ โดยกำหนดแต่เพียงว่าคณะกรรมการสามารถร้องขอให้ดำเนินการประชุมลับได้โดยไม่ได้กำหนดเรื่องจำนวนเอาไว้ ซึ่งในข้อเท็จจริงจำนวนกรรมการในคณะกรรมการคณะนี้ตามข้อบังคับ ข้อ 105 มีจำนวนเพียงแค่นี้ไม่เกิน 15 คน เท่านั้น จะขอด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ซึ่งที่ผ่านมาแนวปฏิบัติของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง ในขณะที่ใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรณีการร้องขอให้ประชุมลับของการประชุมวุฒิสภา ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติ มาตรา 133<sup>24</sup> บทบัญญัติดังกล่าวใช้ถ้อยคำเหมือนกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 127<sup>25</sup> ซึ่งการดำเนินการในกรณีนี้ คณะกรรมการจะใช้อำนาจร้องขอให้ดำเนินการประชุมลับ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 108 วรรคสอง<sup>26</sup> (เป็นข้อบังคับการประชุมซึ่งใช้บังคับในขณะนั้น ซึ่งใช้ถ้อยคำเหมือนความในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 112<sup>27</sup>) การร้องขอประชุมลับของ

<sup>24</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 133 บัญญัติว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎร การประชุมวุฒิสภา และการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ย่อมเป็นการเปิดเผยตามลักษณะที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมแต่ละสภา แต่ถ้าคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกของแต่ละสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่รวมกัน แล้วแต่กรณี ร้องขอให้ประชุมลับ ก็ให้ประชุมลับ”

<sup>25</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 127 บัญญัติว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎร การประชุมวุฒิสภา และการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ย่อมเป็นการเปิดเผยตามลักษณะที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมแต่ละสภา แต่ถ้าคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกของแต่ละสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่รวมกัน แล้วแต่กรณี ร้องขอให้ประชุมลับ ก็ให้ประชุมลับ”

<sup>26</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 108 วรรคสอง กำหนดว่า “ก่อนนำเสนอรายงานของคณะกรรมการต่อที่ประชุมวุฒิสภาตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการร้องขอต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อให้มีการดำเนินการประชุมลับ”

<sup>27</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 112 วรรคสอง กำหนดว่า “ก่อนนำเสนอรายงานของคณะกรรมการสามัญส่วนที่เป็นรายงานลับต่อที่ประชุมวุฒิสภา หากคณะกรรมการร้องขอต่อที่ประชุมสภาเพื่อให้มีการดำเนินการประชุมลับ ก็ให้ประชุมลับ และให้เลขานุการวุฒิสภาแจกจ่ายสำเนารายงานลับของ

คณะกรรมการธิการจะดำเนินการภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 133 ประกอบข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 13<sup>28</sup> กล่าวคือ คณะกรรมการธิการจะร้องขอให้ดำเนินการประชุมลับโดยแนบบัญชีรายชื่อสมาชิกวุฒิสภาที่ร่วมร้องขอให้ดำเนินการประชุมลับมีจำนวนตามที่รัฐธรรมนูญและข้อบังคับบัญญัติไว้ คือ จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของวุฒิสภา คือ แนบบัญชีรายชื่อสมาชิกที่ร่วมร้องขอให้ดำเนินการประชุมลับจำนวน 38 คน (1 ใน 4 ของ 150 เท่ากับ 37.5) ทุกครั้ง อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าแม้ว่าคณะกรรมการธิการจะสามารถใช้สิทธิร้องขอให้ดำเนินการประชุมเป็นการลับตามข้อบังคับ ข้อ 108 วรรคสอง ก็ตาม แต่เกณฑ์การร้องขอให้ประชุมลับก็ยังต้องเป็นไปตามที่บัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 133 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 13 อยู่เช่นกัน เนื่องจากต้องปฏิบัติตามหลักการประชุมลับของสภาที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อย่างเคร่งครัด ซึ่งข้อบังคับการประชุมส่วนการร้องขอประชุมลับได้กำหนดไว้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

แต่ต่อมาในขณะที่เป็นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งไม่ปรากฏบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับหลักการสำคัญของการประชุมลับของสภาในรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2557 ข้อ 13<sup>29</sup> ก็ยังคงกำหนดกระบวนการเกี่ยวกับการร้องขอให้ดำเนินการประชุมลับของสภานิติบัญญัติไว้เหมือนเช่นข้อบังคับการประชุมของสภานับก่อน ๆ และขณะเดียวกันก็ยังคงให้สิทธิคณะกรรมการธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ฯ ร้องขอประชุมลับเช่นเดิม ดังปรากฏในข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2557 ข้อ 143 วรรคสอง<sup>30</sup> แต่แนวปฏิบัติในการร้องขอประชุมลับกลับไม่ได้ปฏิบัติตามข้อบังคับ ข้อ 13 แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักการประชุมลับของสภาไว้ จึงไม่มีกรณีที่ข้อบังคับการประชุมในส่วนการร้องขอให้ดำเนินการประชุมลับขัดกับหลักการของรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อปัจจุบันรัฐธรรมนูญ

---

คณะกรรมการธิการสามัญให้แก่สมาชิกเพื่อประกอบการพิจารณาในที่ประชุมวุฒิสภา สำเนารายงานลับดังกล่าวสมาชิกจะนำออกนอกห้องประชุมมิได้”

<sup>28</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 13 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “การประชุมวุฒิสภาย่อมเป็นการเปิดเผย แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาแล้วแต่กรณี ร้องขอให้ประชุมลับ ก็ให้ประชุมลับ”

<sup>29</sup> ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2557 ข้อ 13 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “การประชุมสภาย่อมเป็นการเปิดเผย แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่แล้วแต่กรณี ร้องขอให้ประชุมลับ ก็ให้ประชุมลับ”

<sup>30</sup> ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2557 ข้อ 143 วรรคสอง กำหนดว่า “ก่อนนำเสนอรายงานของคณะกรรมการต่อที่ประชุมสภาตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการร้องขอต่อที่ประชุมสภาเพื่อให้มีการดำเนินการประชุมลับ”

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบทบัญญัติมาตรา 127 ซึ่งบัญญัติหลักการเกี่ยวกับการประชุมลับของสภาไว้โดยมีเนื้อความเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 133 จึงเป็นประเด็นปัญหาว่าเหตุใดจึงไม่นำแนวปฏิบัติเดิมเกี่ยวกับการร้องขอให้ดำเนินการประชุมลับของคณะกรรมการมาธิการตอนใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 133 มาใช้กับกรณีคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ฯ ร้องขอให้ดำเนินการประชุมลับที่ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการประชุมลับของสภา จึงเป็นประเด็นที่มีความถกเถียงกันในแนวทางปฏิบัติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

โดยประเด็นนี้หากพิจารณาในหลักการความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญซึ่งมีบัญญัติรับรองไว้แล้วในรัฐธรรมนูญ มาตรา 5 ซึ่งบัญญัติอย่างชัดเจนว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ที่บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ จะเห็นว่าข้อบังคับ ข้อ 112 กำหนดหลักเกณฑ์การใช้อำนาจร้องขอให้ดำเนินการประชุมลับในที่ประชุมวุฒิสภา แตกต่างไปจากหลักการที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 127 บัญญัติไว้อย่างชัดเจน ซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา 127 นั้นได้บัญญัติถึงหลักทั่วไปของการประชุมของสภาอันเป็นสัญลักษณ์ของการทำหน้าที่ตัวแทนของประชาชนว่าให้มีการประชุมโดยเปิดเผย บทบัญญัตินี้เป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการที่จะได้รับรู้ข่าวสารการดำเนินงานของตัวแทนของตนในการเข้ามาทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติตามอำนาจและหน้าที่ การดำเนินงานดังกล่าวจึงต้องมีความโปร่งใส ประชาชนสามารถติดตามการประชุมได้ มีสิทธิรู้ว่าตัวแทนของตนมีความคิดเห็นอย่างไร ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของตนเองหรือไม่ สามารถตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตัวแทนตนได้

แต่อย่างไรก็ตามในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นในบางภารกิจอาจมีการนำเสนอข้อมูลข้อเท็จจริงบางอย่างในที่ประชุมเพื่อให้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจลงมติอย่างใดอย่างหนึ่งของสมาชิก ข้อมูลนั้นอาจทำให้เกิดความเสื่อมเสียหรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่มีกฎหมายคุ้มครองอยู่หรือการเปิดเผยข้อมูลนั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง รัฐธรรมนูญก็คำนึงถึงหลักการส่วนนี้จึงกำหนดหลักเกณฑ์การที่จะดำเนินการประชุมเป็นการลับเอาไว้ด้วยเช่นเดียวกัน แต่หลักการนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกในที่ประชุมจำนวนหนึ่งซึ่งเห็นพ้องต้องกันว่าเรื่องดังกล่าวนี้ไม่ควรมีการเปิดเผยต่อสาธารณะ ซึ่งความเห็นของสมาชิกนี้เองก็เป็นการตัดสินใจในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนเองเช่นเดียวกัน ซึ่งเมื่อเป็นการตัดสินใจที่จะไปจำกัดสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจึงต้องมีจำนวนผู้แทนของประชาชนรวมกันเห็นด้วยถึงจำนวนหนึ่งซึ่งมากพอสมควร รัฐธรรมนูญจึงกำหนดไว้ถึง 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ข้อบังคับข้อ 112 จึงมีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ภายในที่มีค่าเท่ากับรัฐธรรมนูญ คือ กฎเกณฑ์ภายในที่เกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่อยู่ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากมีส่วนร่วมโยงกับ

หลักการการประชุมลับตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในลักษณะที่เป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดรายละเอียดในการดำเนินงานของสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎเกณฑ์ในเรื่องกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา หากมีการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามข้อบังคับการประชุมสภาส่งผลให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น การที่ข้อบังคับการประชุมข้อ 112 กำหนดหลักเกณฑ์เป็นการเฉพาะให้คณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งมีจำนวนไม่เกิน 15 คน ตามที่ข้อบังคับ ข้อ 105 กำหนดไว้ใช้อำนาจร้องขอให้ดำเนินการประชุมลับอันจะเป็นการใช้อำนาจจำกัดสิทธิเสรีภาพในการรับรู้ข่าวสารของประชาชน จึงน่าจะเป็นการดำเนินการที่ขัดแย้งกับหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 127 ซึ่งข้อบังคับการประชุมนั้นเป็นกฎหมายที่อาศัยอำนาจการตราขึ้นใช้โดยรัฐธรรมนูญ จึงถือเป็นกฎหมายลูกบทที่มีลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่ต่ำกว่า จึงไม่สามารถมีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บทได้ตามหลักการความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและหลักการลำดับศักดิ์ของกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐธรรมนูญไม่มีกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับการประชุมภายหลังจากที่ข้อบังคับการประชุมประกาศใช้แล้ว จึงเป็นกรณีที่วุฒิสภาจะต้องพิจารณาเองว่าจะเห็นสมควรปรับปรุงข้อบังคับการประชุมให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้เท่านั้น

#### 4.3.3 การลงมติเลือกหรือให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง

ในการลงมติเลือก หรือให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 120 บัญญัติว่า การออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใด ให้กระทำเป็นการลับ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การลงมติเลือก หรือให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งของวุฒิสภาจึงต้องกระทำเป็นการลับ สำหรับการออกเสียงลงคะแนนลับนั้น ข้อบังคับการประชุม ข้อ 69 ได้กำหนดไว้ว่า “การออกเสียงลงคะแนนลับมีวิธีปฏิบัติดังต่อไปนี้ (1) ใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนตามที่ประธานวุฒิสภากำหนด (2) เขียนเครื่องหมายบนแผ่นกระดาษใส่ซองที่เจ้าหน้าที่จัดให้ ผู้เห็นด้วยให้เขียนเครื่องหมายถูก (□) ผู้ไม่เห็นด้วยให้เขียนเครื่องหมายกากบาท (x) ส่วนผู้ไม่ออกเสียงให้เขียนเครื่องหมายวงกลม (○) (3) วิธีอื่นใดซึ่งที่ประชุมวุฒิสภาเห็นสมควรเฉพาะกรณี การออกเสียงลงคะแนนลับตาม (1) ให้ใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนได้จนกว่าประธานของที่ประชุมจะได้สั่งปิดการออกเสียงลงคะแนน เมื่อจะมีการออกเสียงลงคะแนนลับตาม (2) ให้สมาชิกนั่งลงในที่ที่จัดไว้ และให้ประธานของที่ประชุมสั่งให้เจ้าหน้าที่แจกกระดาษและซองให้แก่สมาชิกทุกคน และเมื่อสมาชิกเขียนเครื่องหมายบนแผ่นกระดาษใส่ซองแล้ว ให้ประธานของที่ประชุมสั่งให้เจ้าหน้าที่ไปรับมา เพื่อส่งให้แก่กรรมการตรวจนับคะแนนดำเนินการต่อไป และในการตรวจนับคะแนนให้ประธานของที่ประชุมเชิญสมาชิกไม่น้อยกว่า 5 คนเป็นกรรมการตรวจนับ

คะแนน” ซึ่งโดยหลักการของการออกเสียงลงคะแนนลับ คือ ไม่สามารถระบุได้ว่าสมาชิกท่านใด ออกเสียงลงคะแนนว่าอย่างไร ดังนั้น หากพิจารณาวิธีปฏิบัติที่ข้อบังคับ ข้อ 69 กำหนดไว้ จะเห็นว่า เป็นไปตามหลักการดังกล่าวแล้ว เพราะผลการออกเสียงลงคะแนนที่แสดงไม่สามารถระบุได้ว่าสมาชิก ท่านใดออกเสียงลงคะแนนอย่างไร แต่หากพิจารณาไปที่กระบวนการออกเสียงลงคะแนนลับซึ่งจะต้อง มีความเป็นส่วนตัวในการที่จะตัดสินใจว่าจะออกเสียงลงคะแนนอย่างไร พื้นที่ในการออกเสียง ลงคะแนนลับจึงควรที่จะต้องเป็นพื้นที่ปิดที่มีเพียงผู้ออกเสียงลงคะแนนลับเท่านั้นที่จะสามารถอยู่ใน บริเวณนั้นได้ เพื่อป้องกันมิให้ผู้ใดมาเฝ้าหรือคอยดูเห็นการตัดสินใจของผู้ลงมติ ซึ่งวิธีการปฏิบัติในการ ออกเสียงลงคะแนนตามข้อบังคับ ข้อ 69 (1) และ ข้อ (2) นั้น ไม่เป็นพื้นที่ปิดเป็นส่วนตัวเพราะไม่ว่า จะเป็นการออกเสียงลงคะแนนโดยใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนที่มีอยู่ประจำที่นั่งในห้องประชุมของ สมาชิกแต่ละคนตามข้อบังคับ ข้อ 69 (1) หรือการออกเสียงลงคะแนนโดยใช้บัตรออกเสียงลงคะแนน ลับที่ที่นั่งของสมาชิกตามข้อบังคับ ข้อ 69 (2) นั้น เวลารายงานผลจะไม่สามารถระบุได้ว่าผลการ ลงคะแนนเป็นรายบุคคลเป็นเช่นไร แต่การที่เครื่องออกเสียงลงคะแนนอยู่ในพื้นที่เปิดที่สมาชิกที่นั่งอยู่ ด้านข้างทั้งด้านซ้าย และ หรือสมาชิกที่นั่งอยู่แถวที่นั่งด้านหลัง สามารถมองเห็นได้ว่าสมาชิกท่านนั้น ออกเสียงลงคะแนนลับว่าอย่างไร จึงไม่เป็นการออกเสียงลงคะแนนลับที่มีกระบวนการลับอย่าง แท้จริงเหมือนอย่างเช่นการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการออก เสียงลงคะแนนเลือกในคูหาลงคะแนนที่มีความเป็นส่วนตัวในการตัดสินใจเลือก

ที่ผ่านมาสมาชิกวุฒิสภาบางท่านได้อภิปรายในที่ประชุมวุฒิสภาแสดงความคิดเห็นว่าการ ออกเสียงลงคะแนนลับที่โต๊ะของสมาชิกแต่ละท่านในการเลือกหรือให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรง ตำแหน่งใด ๆ นั้นจะเป็นการออกเสียงลงคะแนนลับที่แท้จริงหรือไม่ เพราะสมาชิกที่นั่งใกล้กันก็ สามารถมองเห็นการออกเสียงลงคะแนนของกันได้ และในออกเสียงลงคะแนนลับนี้ได้ดำเนินการใน การประชุมที่เปิดเผยมซึ่งมีการถ่ายทอดสดการประชุมออกไปสู่บุคคลภายนอก การถ่ายภาพระหว่าง การประชุมด้วยวิวัฒนาการของเครื่องมือการถ่ายภาพที่มีประสิทธิภาพมากจะสามารถถ่ายเห็น ภาพการออกเสียงลงคะแนนได้ ซึ่งอาจทำให้บุคคลอื่นมองเห็นได้ว่าสมาชิกท่านนั้นออกเสียง ลงคะแนนอย่างไร ดังนั้น ในการออกเสียงลงคะแนนลับเพื่อเลือกหรือให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรง ตำแหน่งใด ๆ บางครั้งหากเป็นกรณีที่เป็นตำแหน่งที่สังคมให้ความสนใจเป็นพิเศษก็จะมีสมาชิกบาง ท่านเสนอต่อที่ประชุมเพื่อขอให้ออกเสียงลงคะแนนลับในคูหาลงคะแนน แต่ในบางตำแหน่งที่เป็น ตำแหน่งที่สังคมไม่ได้ให้ความสนใจเป็นพิเศษก็ไม่มีสมาชิกท่านใดขัดข้องที่จะออกเสียงลงคะแนน ที่โต๊ะของตนเอง จึงมีประเด็นปัญหาว่าการออกเสียงลงคะแนนเพื่อเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคล ของวุฒิสภาจึงใช้วิธีการที่หลากหลายไม่เป็นระบบเดียวกัน

สำหรับประเด็นปัญหานี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า ในการพิจารณาเลือกหรือให้ความเห็นชอบบุคคล ผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายนั้น เป็นกรณีที่เป็น

คัดเลือกบุคคลโดยที่ประชุมวุฒิสภาในการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติอันเป็นบทบาทหนึ่งในการทำหน้าที่ตัวแทนของประชาชน ซึ่งการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือสมัครเข้ารับการสรรหาในตำแหน่งต่าง ๆ รวมทั้งกระทบต่อประชาชน ในฐานะที่วุฒิสภากำหนดที่แทนประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจด้วย ซึ่งหลักการในเรื่องความเสมอภาคทั้งในแง่ของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งคือ สมาชิกวุฒิสภาในฐานะตัวแทนประชาชน และในแง่ของผู้สมัครรับเลือกตั้ง คือ บุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ จึงสมควรต้องนำมาพิจารณา

ในแง่สมาชิกวุฒิสภาผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาควรต้องมิเสรีภาพในการออกเสียงลงคะแนน ซึ่งสมาชิกทุกคนมีเสียง 1 เสียง ที่มีน้ำหนักเท่าเทียมกัน และย่อมมีสิทธิที่จะแสดงเจตนาธรรมของตนเองโดยอิสระ มีเอกสิทธิ์ที่จะออกเสียงลงคะแนนที่จะต้องไม่มีบุคคลอื่นใดล่วงรู้ได้ว่าสมาชิกคนใดมีการออกเสียงลงคะแนนให้แก่ผู้ใด ในกระบวนการออกเสียงลงคะแนนจึงควรต้องจัดให้มีหลักประกันและให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกผู้ออกเสียงลงคะแนน สถานที่ออกเสียงลงคะแนกลับในการเลือกหรือให้ความเห็นชอบควรเป็นสถานที่ที่มีความมิดชิด มีความเป็นส่วนตัว ไม่มีอิทธิพลใด หรือความหวาดกลัวใด หรือความเกรงกลัวใดมาเป็นตัวแปรในการตัดสินใจเลือกหรือให้ความเห็นชอบของสมาชิกแต่ละคน จริงอยู่แม้ว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 114 จะบัญญัติไว้ชัดแจ้งว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม...” ก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะของหลักการที่เป็นอุดมคติ มีความเป็นนามธรรม ซึ่งไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าในการแบ่งแยกอำนาจของอำนาจอธิปไตยนั้น อำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติมีความสัมพันธ์กันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในแง่ของการตรวจสอบถ่วงดุล หรือแง่ของการเมืองการปกครอง ดังนั้น การใช้ที่นั่งของสมาชิกนั่นเองเป็นสถานที่ลงคะแนนจึงไม่มีความเป็นส่วนตัวที่มิดชิดเพียงพอ แม้จะขอความร่วมมือผู้สื่อข่าวมิให้มีการฉายภาพการประชุมระหว่างที่สมาชิกออกเสียงลงคะแนนั้นก็ตาม

ในแง่ของผู้สมัครที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง ควรได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคกัน ในสถานการณ์ที่เหมือนกันควรจะต้องได้รับการปฏิบัติด้วยหลักเกณฑ์เดียวกัน กระแสสังคม หรือความสนใจของสังคมไม่ควรจะมาเป็นตัวแปรสำคัญในการกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติที่แตกต่างกัน เช่น วิธีการออกเสียงลงคะแน การนับคะแน เป็นต้น วิธีการออกเสียงลงคะแนลับเพื่อเลือกหรือเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ก็เช่นเดียวกัน ควรจะใช้วิธีการในลักษณะเดียวกันในทุกตำแหน่ง เพื่อป้องกันการตั้งข้อคำถามถึงความแตกต่างของวิธีการออกเสียงลงคะแนที่เลือกใช้สำหรับแต่ละตำแหน่งได้

#### 4.3.4. การตรวจนับคะแนนของกรรมการตรวจนับคะแนน

ในการตรวจนับคะแนนของกรรมการตรวจนับคะแนน ข้อบังคับ ข้อ 69 วรรคสาม กำหนดว่า “ในการตรวจนับคะแนนให้ประธานของที่ประชุมเชิงอนุสมาชิกไม่น้อยกว่า 5 คน เป็นกรรมการตรวจนับคะแนน” หมายความว่ากรรมการตรวจนับคะแนนในการลงคะแนนลับแต่ละครั้งจะเป็นสมาชิกวุฒิสภาซึ่งประธานของที่ประชุมเชิงอนุให้เป็นการตรวจนับคะแนน ซึ่งในทางปฏิบัติประธานของที่ประชุมจะเชิญสมาชิกโดยจะเรียงตามลำดับหมายเลขสมาชิกไปเรื่อย ๆ ครั้งละ 5 ท่าน ในการนับคะแนนกรรมการแต่ละชุดก็จะมีสิทธิ์เด็ดขาดในการวินิจฉัยเกี่ยวกับลักษณะของบัตรดี บัตรเสีย ซึ่งประเด็นปัญหา คือ ยังไม่มีมาตรฐานกลางในการวินิจฉัยว่าอย่างไรเป็นบัตรดี บัตรเสีย ซึ่งล้วนมีผลต่อผลการนับคะแนนได้ ที่ผ่านมาเคยมีประเด็นปัญหาเกิดขึ้นเกี่ยวกับการนับคะแนนของกรรมการตรวจนับคะแนน กล่าวคือ มีสมาชิกในที่ประชุมได้ทักท้วงเรื่องการวินิจฉัยบัตรออกเสียงลงคะแนน อันเนื่องมาจากมีกรณีที่ปรากฏผลการนับคะแนนแล้วพบว่าบัตรเสียจำนวนมาก ประกอบกับในกรณีดังกล่าวมีผู้ได้รับการเสนอชื่อได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบจากที่ประชุมไม่ถึงเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด โดยมีคะแนนขาดไปเพียงเล็กน้อย เป็นผลให้ไม่ได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่ง จึงทำให้มีสมาชิกหลายท่านแสดงความคิดเห็นถึงเกณฑ์การวินิจฉัยบัตรลงคะแนนว่ามีหลักเกณฑ์อย่างไร ซึ่งกรณีดังกล่าวเนื่องจากกระบวนการตรวจนับคะแนน โดยกรรมการได้เสร็จสิ้นแล้ว กรรมการทุกท่านลงลายมือชื่อรับรองผลการเลือกตั้งไปแล้ว ที่ประชุมจึงมีความเห็นว่าเป็นอำนาจของกรรมการที่จะวินิจฉัยและกรรมการได้วินิจฉัยเป็นเด็ดขาดแล้ว จึงไม่ควรมีการทักท้วงอีก

สำหรับประเด็นปัญหานี้ ผู้ศึกษาได้นำแนวคิดเรื่อง หลักการลงคะแนนตามความต้องการ และหลักความโปร่งใสในการเลือกตั้ง มาพิจารณา กล่าวคือ คะแนนเสียงที่สมาชิกคนใดออกเสียงลงคะแนนไปตามความเชื่อ ความต้องการของตนเองอย่างแท้จริงแล้ว หากว่ากระทำโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์แล้ว คะแนนที่ออกเสียงลงคะแนนไปย่อมจะต้องเป็นของผู้สมัครรับเลือกตั้งคนนั้นอย่างแท้จริง ตามหลักการการลงคะแนนตามความต้องการ หากจะถูกพิจารณาว่าเป็นบัตรเสีย หรือบัตรที่ไม่อาจนำมานับคะแนนได้ควรจะต้องมีหลักเกณฑ์การวินิจฉัยที่ชัดเจนเพื่อคุ้มครองทุกคะแนนเสียงที่สมาชิกแต่ละคนได้ใช้สิทธิ์ออกเสียง อันเป็นการคุ้มครองเสียงของผู้แทนประชาชนด้วย และเช่นเดียวกัน หากคะแนนเสียงที่สมาชิกคนใดออกเสียงลงคะแนนไปตามความเชื่อ ความต้องการของตนเองอย่างแท้จริงแล้ว คะแนนที่ออกเสียงลงคะแนนไปย่อมจะต้องเป็นของผู้สมัครรับเลือกตั้งคนนั้นอย่างแท้จริง การมีหลักเกณฑ์วินิจฉัยบัตรเสีย หรือบัตรที่ไม่อาจนำมานับคะแนนได้ที่มีความชัดเจนจะเป็นการคุ้มครองสิทธิในการได้รับเลือกของผู้สมัครตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของผู้แทนประชาชนด้วย ซึ่งหากเทียบเคียงกับการเลือกตั้งทั่วไปของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งถือได้ว่าเป็นมาตรฐานกลางจะมีการกำหนดระเบียบว่าด้วยการวินิจฉัยบัตรดี บัตรเสีย ออกมาก่อนที่จะมีการเลือกตั้ง เพื่อให้

การวินิจฉัยเป็นมาตรฐานไม่มีข้อทักท้วงเรื่องการวินิจฉัยบัตร ดังนั้น วุฒิสภาก็ควรจะกำหนดเกณฑ์การวินิจฉัยบัตรดี บัตรเสีย ของคณะกรรมการตรวจนับคะแนนในที่ประชุมเพื่อให้เป็นมาตรฐานกลาง ซึ่งเป็นหลักการที่ตั้งอยู่บนแนวคิดที่ว่า การเลือกตั้งจะต้องเป็นไปโดยโปร่งใส บริสุทธิ์ ยุติธรรม ตรวจสอบกระบวนการเลือกตั้ง และโต้แย้งผลการเลือกตั้งได้ ตามหลักความโปร่งใสในการเลือกตั้ง

อย่างไรก็ตาม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้ตระหนักถึงกรณีดังกล่าวจึงได้จัดให้มีแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการนับคะแนนกรณีการเลือกหรือให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งตามกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญ สำหรับเป็นแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการในที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อใช้สำหรับการแนะนำกรรมการตรวจนับคะแนนเป็นกรณี ๆ ไป

## บทที่ 5

### สรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

#### 5.1 สรุปผลการศึกษา

การศึกษาประเด็นปัญหาในกระบวนการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายในที่ประชุมวุฒิสภา ได้นำเสนอการวิเคราะห์ข้อกฎหมายและหลักวิชาการในกระบวนการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายในที่ประชุมวุฒิสภา อันเป็นหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาที่ต้องดำเนินการ โดยอธิบายรายละเอียดของแต่ละกระบวนการ การวิเคราะห์ข้อกฎหมายที่ใช้ในการดำเนินการ ตั้งแต่กระบวนการตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง การพิจารณารายงานของคณะกรรมการสามัญฯ การลงมติเลือกหรือให้ความเห็นชอบ และการตรวจนับคะแนน รวมทั้งได้นำเสนอประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินการ และเสนอข้อเสนอแนะอันจะเป็นประโยชน์ในทางปฏิบัติงานต่อไป

จากการศึกษาพบว่ารัฐธรรมนูญและกฎหมายได้กำหนดให้วุฒิสภาดำเนินการพิจารณาเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ จำนวน 17 ตำแหน่ง โดยแบ่งเป็น

**กรณีวุฒิสภาดำเนินการพิจารณาเลือก มีจำนวน 4 ตำแหน่ง ได้แก่**

1) กรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553

2) กรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิ ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 88/2557 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ

3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิฝ่ายวุฒิสภาในคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554

4) กรรมการกองทุนเพื่อผู้เคยเป็นสมาชิกรัฐสภา ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อผู้เคยเป็นสมาชิกรัฐสภา พ.ศ. 2556

**กรณีวุฒิสภาดำเนินการพิจารณาให้ความเห็นชอบ มีจำนวน 13 ตำแหน่ง ได้แก่**

1) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 204 และมาตรา 207

- 2) กรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 222 และมาตรา 223
- 3) ผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 228 และมาตรา 229
- 4) กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 232 และ  
มาตรา 233
- 5) กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 238 และมาตรา 239
- 6) ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 241
- 7) กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 246
- 8) อัยการสูงสุด ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ  
พ.ศ. 2553
- 9) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง  
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
- 10) กรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ  
ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการ  
วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย  
พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุ  
โทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2564
- 11) เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ตามมาตรา 42 แห่ง  
พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินพ.ศ. 2542
- 12) เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ตามมาตรา  
51/1 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ  
พ.ศ. 2551
- 13) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติ  
คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

โดยหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาในการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรง  
ตำแหน่งต่าง ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย เป็นไปตามหลักการสำคัญของ  
รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้วุฒิสภาที่เป็นอิสระจากพรรคการเมืองและเป็นตัวแทนของประชาชนทำ  
หน้าที่เป็นองค์กรถ่วงดุลและสภาตรวจสอบ ซึ่งมีความชอบธรรมที่จะเป็นผู้พิจารณาการเข้าสู่  
ตำแหน่งของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบเหล่านี้

โดยกระบวนการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายในที่ประชุมวุฒิสภา ประกอบด้วย 4 กระบวนการ ได้แก่

1) การตั้งคณะกรรมการสิทธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง

2) การพิจารณารายงานของคณะกรรมการสิทธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง

3) การลงมติเลือกหรือให้ความเห็นชอบบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง

4) การตรวจนับคะแนนของกรรมการตรวจนับคะแนน

ซึ่งในระหว่างการดำเนินการในแต่ละกระบวนการข้างต้นมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่จำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบในหลายประเด็น เพื่อให้กระบวนการของวุฒิสภาดำเนินไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุม และกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างถูกต้อง ดังนี้

1) การตั้งคณะกรรมการสิทธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งเป็นการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 105 นั้น ไม่ได้มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ต้องดำเนินการ ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 มาตรา 135 และรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 มาตรา 121 ที่จะต้องมีบทบัญญัติให้อำนาจวุฒิสภาในการที่จะดำเนินการดังกล่าวได้ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ 105 ดังกล่าวนี้อาจมีลักษณะที่เกินกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนด หรือไม่

2) การพิจารณารายงานของคณะกรรมการสิทธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในที่ประชุมวุฒิสภา ในส่วนที่เป็นรายงานลับ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 112 ที่กำหนดกระบวนการร้องขอให้มีการประชุมลับโดยคณะกรรมการ เป็นการบัญญัติหลักเกณฑ์การร้องขอประชุมลับที่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 127 หรือไม่ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา 127 บัญญัติให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกของแต่ละสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาหรือจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา แล้วแต่กรณี ที่จะสามารถร้องขอให้ประชุมลับ ซึ่งหลักเกณฑ์นี้วุฒิสภาได้กำหนดให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแล้วดังปรากฏในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 13 แต่ข้อบังคับ ข้อ 121 กลับกำหนดกระบวนการดำเนินการที่แตกต่างออกไปเป็นการเฉพาะ

3) การลงมติเลือกหรือให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง ตามวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ 69 (1) และ (2) ที่กำหนดให้ออกเสียงลงคะแนน ณ ที่นั่งของสมาชิกนั้น เป็นการออกเสียงลงคะแนนลับที่มีกระบวนการลับอย่างแท้จริง หรือไม่ มีความเป็นส่วนตัวใน

การตัดสินใจและเป็นไปตามหลักการออกเสียงลงคะแนนลับ หรือไม่ รูปแบบการออกเสียงลงคะแนนลับเพื่อเลือกหรือเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งควรใช้วิธีการเดียวกันในทุกกรณี หรือไม่

4. การตรวจนับคะแนนของกรรมการตรวจนับคะแนน ซึ่งเป็นการดำเนินการตามข้อบังคับ ข้อ 69 วรรคสาม ที่กำหนดให้ประธานของที่ประชุมเชิงวุฒิสภาไม่น้อยกว่า 5 คน เป็นกรรมการตรวจนับคะแนน ในการนับคะแนนกรรมการแต่ละชุดจะมีสิทธิได้ขีดขาดในการวินิจฉัยเกี่ยวกับลักษณะของบัตรดี บัตรเสีย ควรจะต้องมีมาตรฐานกลางในการวินิจฉัยว่าบัตรดี บัตรเสียหรือไม่ เพื่อให้การวินิจฉัยเป็นมาตรฐานไม่ที่ข้อทักท้วงเรื่องการวินิจฉัยบัตร

## 5.2 การอภิปรายผล

จากวัตถุประสงค์ของการศึกษาเพื่อศึกษากระบวนการและขั้นตอนการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายของวุฒิสภาและเพื่อนำเสนอประเด็นทางกฎหมายที่เกิดขึ้นในกระบวนการจัดทำขั้นตอนการประชุมวุฒิสภาในการดำเนินการกระบวนการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย ในที่ประชุมวุฒิสภา พบว่า การดำเนินการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ของวุฒิสภา นั้น เป็นการดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรที่บุคคลนั้นเข้าสู่ตำแหน่งเป็นหน้าที่และอำนาจประการสำคัญประการหนึ่งของวุฒิสภา ในการที่จะตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐและเป็นการสร้างความชอบธรรมขององค์กรตรวจสอบในการใช้อำนาจในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งในกระบวนการจัดทำขั้นตอนการประชุมของวุฒิสภาในการดำเนินการกระบวนการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย ในที่ประชุมวุฒิสภา มีประเด็นปัญหาว่า การตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งเป็นการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 105 นั้น ไม่ได้มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ต้องดำเนินการ การดำเนินการดังกล่าวเกินขอบอำนาจกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ หรือไม่ ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้เมื่อได้พิจารณารัฐธรรมนูญมาตรา 128 ซึ่งได้บัญญัติรองรับการให้อำนาจเต็มของวุฒิสภาในการที่จะตราข้อบังคับเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์กระบวนการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจภายในขององค์กรวุฒิสภา แสดงถึงความเป็นอิสระของรัฐสภาต่อฝ่ายบริหาร อันเป็นหลักสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่ง ซึ่งวุฒิสภาเป็นองค์กรด้านนิติบัญญัติที่ประกอบด้วยตัวแทนของประชาชน รัฐธรรมนูญเองก็ได้กำหนดให้รัฐสภามีอิสระในการดำเนินกิจการภายในขององค์กร ผ่านการมีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมของสภา หรือตรากฎหมายเฉพาะสำหรับการบริหารและดำเนินการของแต่ละสภานั้นเอง โดยข้อบังคับ

การประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ฉบับนี้ตราออกใช้โดยอาศัยฐานอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามหลักการความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติใดไม่อาจขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ ข้อบังคับ ข้อ 105 ที่กำหนดกระบวนการภายในของวุฒิสภาเพื่อสร้างความรอบคอบและประสิทธิภาพในการทำหน้าที่ของวุฒิสภา ก่อนที่จะดำเนินกระบวนการตัดสินใจเลือกหรือให้ความเห็นชอบ เป็นลักษณะของข้อบังคับที่อำนวยความสะดวกต่อการประชุมของสภาให้เป็นไปโดยเรียบร้อย จึงไม่ได้ขัดหรือแย้งกับหลักการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไว้ วุฒิสภาจึงชอบที่จะดำเนินการได้

กรณีประเด็นการพิจารณารายงานของคณะกรรมการการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในที่ประชุมวุฒิสภา ในส่วนที่เป็นรายงานลับ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 112 ที่กำหนดกระบวนการร้องขอให้มีการประชุมลับโดยคณะกรรมการ เป็นการบัญญัติหลักเกณฑ์การร้องขอประชุมลับที่ขัดแย้งกับหลักการในรัฐธรรมนูญ มาตรา 127 หรือไม่ ซึ่งเมื่อได้พิจารณาในหลักการความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญซึ่งมีบัญญัติรับรองไว้แล้วในรัฐธรรมนูญ มาตรา 5 ซึ่งบัญญัติอย่างชัดแจ้งว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ที่บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ พบว่า ข้อบังคับ ข้อ 112 กำหนดหลักเกณฑ์ใช้อำนาจร้องขอให้ดำเนินการประชุมลับในที่ประชุมวุฒิสภา แตกต่างไปจากหลักการที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 127 บัญญัติไว้อย่างชัดเจน การที่ข้อบังคับการประชุม ข้อ 112 กำหนดหลักเกณฑ์เป็นการเฉพาะให้คณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งมีจำนวน ไม่เกิน 15 คน ตามที่ข้อบังคับ ข้อ 105 กำหนดไว้ใช้อำนาจร้องขอให้ดำเนินการประชุมลับอันจะเป็นการใช้อำนาจจำกัดสิทธิเสรีภาพในการรับรู้ข่าวสารของประชาชน จึงน่าจะเป็นการดำเนินการที่ขัดแย้งกับหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 127 ที่บัญญัติให้ต้องมีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาด้วยกันเห็นด้วยถึงจำนวน 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ซึ่งข้อบังคับการประชุมนั้นเป็นกฎหมายที่อาศัยอำนาจการตราขึ้นใช้โดยรัฐธรรมนูญ จึงถือเป็นกฎหมายลูกบทที่มีลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่ต่ำกว่า จึงไม่สามารถมีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บทได้ตามหลักการความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและหลักการลำดับศักดิ์ของกฎหมาย

กรณีประเด็นการลงมติเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง ตามวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ 69 (1) และ (2) ที่กำหนดให้ออกเสียงลงคะแนนในที่นั่งของสมาชิก นั้นเป็นการออกเสียงลงคะแนนลับที่มีกระบวนการลับอย่างแท้จริง หรือไม่ และการออกเสียงลงคะแนนลับเพื่อเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของ

รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายควรใช้วิธีการเช่นเดียวกันในทุกตำแหน่งหรือไม่ เมื่อพิจารณาหลักการในเรื่องความเสมอภาคทั้งในแง่ของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง คือ สมาชิกวุฒิสภาในฐานะตัวแทนประชาชน และในแง่ของผู้สมัครรับเลือกตั้ง พบว่า สมาชิกวุฒิสภาควรต้องมีเสรีภาพในการออกเสียงลงคะแนน และย่อมมีสิทธิที่จะแสดงเจตนารมณ์ของตนเองโดยอิสระ ในกรณีการออกเสียงลงคะแนนลับย่อมมีเอกสิทธิ์ที่จะออกเสียงลงคะแนนที่จะต้องไม่มีบุคคลอื่นใดล่วงรู้ได้ว่าสมาชิกคนใดมีการออกเสียงลงคะแนนให้แก่ผู้ใด ในกระบวนการออกเสียงลงคะแนนจึงควรต้องจัดให้มีหลักประกันและให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกผู้ออกเสียงลงคะแนน สถานที่ออกเสียงลงคะแนนลับในการเลือกหรือให้ความเห็นชอบควรเป็นสถานที่ที่มีความมิดชิด มีความเป็นส่วนตัว เพื่อป้องกันไม่ให้มีอิทธิพลใด หรือความหวาดกลัวใด หรือความเกรงกลัวใดมาเป็นตัวแปรในการตัดสินใจเลือกหรือให้ความเห็นชอบของสมาชิกแต่ละคน และในแง่ของผู้สมัครที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งควรได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคกัน ในสถานการณ์ที่เหมือนกันควรจะต้องได้รับการปฏิบัติด้วยหลักเกณฑ์เดียวกัน กระแสสังคม หรือความสนใจของสังคมไม่ควรจะมาเป็นตัวแปรสำคัญในการกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติที่แตกต่างกัน วิธีการออกเสียงลงคะแนนลับเพื่อเลือกหรือเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ก็เช่นเดียวกัน ควรจะใช้วิธีการในลักษณะเดียวกันในทุกตำแหน่ง เพื่อป้องกันการตั้งข้อคำถามถึงความแตกต่างของวิธีการออกเสียงลงคะแนนที่เลือกใช้สำหรับแต่ละตำแหน่งได้

กรณีประเด็นการตรวจนับคะแนนของกรรมการตรวจนับคะแนน ซึ่งเป็นการดำเนินการตามข้อบังคับ ข้อ 69 วรรคสาม ควรจะต้องมีมาตรฐานกลางในการวินิจฉัยว่าบัตรดี บัตรเสีย หรือไม่ เมื่อได้พิจารณาหลักการลงคะแนนตามความต้องการ และหลักความโปร่งใสในการเลือกตั้ง พบว่าคะแนนเสียงที่สมาชิกคนใดออกเสียงลงคะแนนไปตามความต้องการของตนเอง เมื่อได้ทำโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์แล้ว คะแนนที่ออกเสียงลงคะแนนไปย่อมต้องเป็นไปตามความประสงค์หรือเจตจำนงของสมาชิกผู้นั้นในการจะออกเสียงลงคะแนน ตามหลักการการลงคะแนนตามความต้องการ หากจะถูกพิจารณาว่าเป็นบัตรเสีย หรือบัตรที่ไม่อาจนำมานับคะแนนได้ควรจะต้องมีหลักเกณฑ์การวินิจฉัยที่ชัดเจนเพื่อคุ้มครองทุกคะแนนเสียงที่ผู้แทนประชาชนได้ใช้สิทธิ์ออกเสียง เช่นเดียวกัน คะแนนที่ออกเสียงลงคะแนนไปย่อมจะต้องเป็นของผู้สมัครรับเลือกตั้งตามที่สมาชิกผู้นั้นแสดงเจตจำนงเลือกอย่างแท้จริง การมีหลักเกณฑ์วินิจฉัยบัตรเสีย หรือบัตรที่ไม่อาจนำมานับคะแนนได้ที่มีความชัดเจน จะเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้สมัครตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของผู้แทนประชาชนด้วย ซึ่งหากเทียบเคียงกับการเลือกตั้งทั่วไปของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งถือได้ว่าเป็นมาตรฐานกลางจะมีการกำหนดระเบียบว่าด้วยการวินิจฉัยบัตรดี บัตรเสีย ออกมาก่อนที่จะมีการเลือกตั้ง เพื่อให้การวินิจฉัยเป็นมาตรฐานไม่มีข้อทักท้วงเรื่องการวินิจฉัยบัตร ซึ่งเป็นหลักการที่ตั้งอยู่บนแนวคิดที่ว่า การเลือกตั้งจะต้องเป็นไปโดยโปร่งใส บริสุทธิ์ ยุติธรรม ตรวจสอบกระบวนการเลือกตั้ง และโต้แย้งผลการเลือกตั้งได้ ตามหลักความโปร่งใสในการเลือกตั้ง

### 5.3 ข้อเสนอแนะ

5.3.1 ในกระบวนการพิจารณารายงานของคณะกรรมการสิทธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรม ของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในส่วนที่เป็นรายงานลับ ตามข้อบังคับ ข้อ 112 วรรคสอง ที่กำหนดให้คณะกรรมการ (ซึ่งมีจำนวนไม่เกิน 15 คน ตามที่ข้อบังคับ ข้อ 105 กำหนดไว้) สามารถร้องขอให้ดำเนินการประชุมเป็นการลับได้นั้น อาจมีประเด็นที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 127 ที่บัญญัติให้เฉพาะคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกของแต่ละสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา แล้วแต่กรณี ที่จะมีอำนาจร้องขอให้ประชุมลับได้ ซึ่งต้องมีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 63 คน ซึ่งต้องเป็นจำนวนที่มากถึงจำนวนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ จึงสมควรต้องมีการทบทวนหลักการขอประชุมลับ ตามที่ข้อบังคับ ข้อ 112 กำหนดไว้ให้สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญ

5.3.2 ในกระบวนการออกเสียงลงคะแนนลับเพื่อเลือกหรือให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง ตามข้อบังคับ ข้อ 69 (1) และ (2) นั้น ไม่มีความเป็นส่วนตัวในการตัดสินใจเลือก ไม่สอดคล้องกับหลักการออกเสียงลงคะแนนลับ จึงสมควรมีการปรับปรุงข้อบังคับการประชุมให้มีการกำหนดวิธีการออกเสียงลงคะแนนลับที่มีกระบวนการที่ลับอย่างแท้จริง โดยควรกำหนดให้ใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนนลับในคูหาลงคะแนน ซึ่งมีความเป็นส่วนตัวในการออกเสียงลงคะแนนและควรกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมในการออกเสียงลงคะแนนลับเพื่อเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ให้ใช้วิธีการในลักษณะเดียวกันในทุกตำแหน่ง เพื่อป้องกันการตั้งข้อคำถามถึงเหตุผลของวิธีการออกเสียงลงคะแนนที่เลือกใช้สำหรับแต่ละตำแหน่งได้ อันเป็นการป้องกันความสงสัยในกระบวนการปฏิบัติของวุฒิสภา

5.3.3 ในกระบวนการตรวจนับคะแนนโดยกรรมการตรวจนับคะแนน ตามข้อบังคับ ข้อ 69 วรรคสาม นั้น กรรมการแต่ละชุดจะมีสิทธิ์เด็ดขาดในการวินิจฉัยเกี่ยวกับลักษณะของบัตรดี บัตรเสีย ซึ่งการไม่มีมาตรฐานกลางในการวินิจฉัยว่าอย่างไรเป็นบัตรดี อย่างไรเป็นบัตรเสีย ล้วนมีผลต่อผลการนับคะแนนได้ ซึ่งหากเทียบเคียงกับการเลือกตั้งทั่วไปของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งถือได้ว่าเป็นมาตรฐานกลางจะมีการกำหนดระเบียบว่าด้วยการวินิจฉัยบัตรดี บัตรเสีย ออกมาก่อนที่จะมีการเลือกตั้ง เพื่อให้การวินิจฉัยเป็นมาตรฐานไม่มีข้อทักท้วงเรื่องการวินิจฉัยบัตร จึงสมควรที่วุฒิสภาจะได้กำหนดมาตรฐานกลางในการวินิจฉัยบัตรดี บัตรเสีย เพื่อเป็นแนวทางการวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจนับคะแนนแต่ละชุดให้ดำเนินการวินิจฉัยไปในทิศทางเดียวกัน

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ “4 ปีรัฐธรรมนูญ : ปัญหาและอุปสรรคต่อการปฏิรูปการเมือง,” สถาบันพระปกเกล้า, 2544.

สำนักกำกับและตรวจสอบ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, คู่มือการสรรหา แต่งตั้ง และถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง สมัยสามัญนิติบัญญัติแห่งชาติ, กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2557.

บรรเจิด สิงคะเนติ, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2544.

วิชญ์ เครื่องงาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2540.

ปรีดี เกษมทรัพย์, กฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป, กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดการพิมพ์, 2526.

ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค1 ความนำทั่วไป, กรุงเทพฯ: สารศึกษา การพิมพ์, 2524.

สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.

### หนังสือรวบรวมบทความ

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ,” ในรวมบทความวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปี ธรรมศาสตร์อาจารย์ สัญญา ธรรมศักดิ์, บรรณาธิการโดย ศักดา โมกขมรรคกุล, 191. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541.

### บทความวารสาร

อภิวัฒน์ สุตสาว. ““วุฒิสภา”ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.” *วารสารจุลนิติ*, ฉ.เดือน ก.ค. – ส.ค. (2560) : 123-125.

มนตรี รูปสุวรรณ. “บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ เรื่อง กฎหมายรัฐสภา.” *วารสารจุลนิติ*, ฉ.เดือน ก.ค. – ส.ค. (2549) : 1-8.

### วิทยานิพนธ์

ยุทธการ คล้าละม่อม. “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.” วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561.

ธรรมรัตน์ ศรีทองกุล. “ปัญหาสถานะทางกฎหมายของข้อบังคับการประชุมสภาและการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับการประชุมสภา.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.

จิตติวัฒน์ ทองนวล. “ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาของไทย.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.

### เอกสารอื่น ๆ

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. “หนังสือด่วนที่สุด ที่ ลต 0013/ว 1176.”

20 พฤศจิกายน 2561.

## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ-สกุล

นางสาวนงเยาว์ ชัยวงศ์

ตำแหน่งปัจจุบัน

นิติกรเชี่ยวชาญ

คุณวุฒิการศึกษา

นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ชื่อหน่วยงาน

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

สถานที่ติดต่อ

สำนักงานการประชุม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

1111 ถ.สามเสน แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร

10300

หมายเลขโทรศัพท์

0-2831-9453

มือถือ 0853679393