

บทที่ ๒

วุฒิสภาในระบบรัฐสภาและวุฒิสภาในระบบการปกครองของไทย

ในการปกครองในระบบสองสภานั้น สภาสูง หรือ วุฒิสภา เป็นตัวจักรกวดทางการเมือง ซึ่งได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางว่า เป็นสิ่งจำเป็นหรือไม่ ทั้งนี้เพราะสภาสูงมีฐานะเป็นสภาที่สอง และมีความสำคัญต่อระบบการปกครองน้อยกว่าสภายุแทน ซึ่งมีฐานะเป็นสภาที่หนึ่ง วิทยานิพนธ์นี้ กล่าวถึง ข้อดี ข้อเสีย ของระบบสองสภามาแล้วแต่คน ในที่นี้จึงเป็นการวิเคราะห์และรวบรวมข้อมูลว่า วุฒิสภา หรือ สภาสูง ของประเทศอื่น ๆ เป็นอย่างไร และกล่าวถึงวุฒิสภาไทยไปถวญ เพื่อพิจารณาเปรียบเทียบในเวลาเดียวกัน

๒.๑ ฐานะและอำนาจตามกฎหมาย

สภาขุนนางซึ่งมีฐานะเป็นสภาสูง หรือ สภาที่สอง ของประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นแบบทของการปกครองระบบรัฐสภา ได้ถูกกำหนดหน้าที่ไว้ดังนี้ ๑๕.

๑. ทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุด ทั้งทางคดีแพ่งและอาญา โดยปกติ พวกสมาชิกสภาขุนนาง ซึ่งมีความรทางกฎหมาย (Law Lords) เป็นผู้พิจารณา นอกจากนั้นสภาสูงยังทำหน้าที่รับการร้องเรียน กล่าวโทษ ข้าราชการนกระหหรือไรอำนาจไม่ถูกต้องอีกอย่างหนึ่งถวญ

๒. ทำหน้าที่ในการออกกฎหมาย ตามกฎหมายของรัฐสภา ปี ค.ศ. ๑๘๘๘ สภาขุนนาง มีอำนาจหน่วงเหนี่ยว (Delay) กฎหมายที่ผ่านมาจากสภาผู้แทนราษฎรไคอย่างมาก ๑ ปี แต่ก่อนสภาขุนนางมีอำนาจหน่วงเหนี่ยวได้ ๒ ปี ซึ่งแสดงให้เห็นว่า อำนาจของสภาขุนนางลดน้อยลงเป็นลำดับ

ยกเว้น ในกรณีพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน (Financial Bill) ทั้งนี้ก็เพราะตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๘๑๑ เป็นต้นมา สภาผู้แทนราษฎร ผ่านกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องการเงินแล้ว กฎหมายนั้นจะถูกส่งไปยังสภาขุนนางเพื่อทราบ โดยไม่มีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลง แต่ก่อนหน้านั้น สภาขุนนางยังมีอำนาจหน่วงเหนี่ยวได้เหมือนกัน

๓. ทำหน้าที่ทางรัฐธรรมนูญ การเปลี่ยนแปลงอายุ หรือ วาระของสภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาขุนนางด้วย

๔. ทำการอภิปรายเพื่อให้เกิดมติมหาชน เพราะสภาขุนนางประกอบด้วยสมาชิกที่มีความรู้ มีประสบการณ์หลายด้าน ต่าง ๆ กัน และมีเวลามากในการอภิปรายร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ อันจะนำไปสู่มติมหาชนสนับสนุน หรือคัดค้าน ร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ ได้

แต่หลังจากที่รัฐสภาไคประกาศใช้พระราชบัญญัติ ค.ศ. ๑๘๑๑ มีการเปลี่ยนแปลงใหญ่ ๆ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาขุนนาง ๓ ประการ คือ ^{๖๖}

^{๖๖} โรเบิร์ต อี. วอร์ด และ รอย ซี. แมกรีทซ์, ระบบการเมืองปัจจุบัน : เอเชีย, แปลจาก Modern political system : Asia โดย เสน่ห์ จามริก (พระนคร : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, ๒๕๑๐), หน้า ๑๘๓.

๑. ร่างกฎหมายที่ลงนามรับรองโดยประธานสภาผู้แทน
เป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน เมื่อใดที่สภาผู้แทน และส่งไปยังสภาขุนนาง
อย่างน้อย ๑ เดือน ก่อนสิ้นสมัยประชุม จะกลายเป็นกฎหมาย แมว่าสภาขุนนางจะ
ไม่อนุมัติ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าอำนาจในเรื่องเกี่ยวกับการเงินของสภาผู้แทนได้มีมาก
ขึ้น และอำนาจหน้าที่ของสภาขุนนางลดลง

๒. ร่างกฎหมายอื่น ถ้าผ่านสภาผู้แทน สามสมัยประชุมต่อ-
เนื่องกันภายในช่วงเวลา ๒ ปี หรือมากกว่านั้น และส่งขึ้นไปยังสภาขุนนางอย่าง
น้อยหนึ่งเดือนก่อนสิ้นสมัยประชุมที่สาม จะกลายเป็นกฎหมาย ถึงแม้ว่าสภาขุนนาง
จะคัดค้าน

๓. รัฐสภาที่มีอายุสั้นลง คือ ก่อนนี้มีอายุ ๗ ปี ถูกตัดลงเหลือ
๕ ปี ฉะนั้น ถ้าสภาสูงใช้สิทธิยับยั้งบ่อย เสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎรก็จะ
อุทธรณ์ไปยังประชาชนเร็วขึ้นกว่าเดิม

การเป็นสมาชิกรัฐสภานั้น จะต้องเผชิญกับความรับผิดชอบอย่างหนัก
และเป็นการรับผิดชอบที่จำเป็นจะต้องมีเสรีภาพอย่างเต็มที่โดยมีกฎหมายรับรอง
โดยมีสิทธิคุ้มกันภัย (Immunities) ^{๑๗} กล่าวคือ สมาชิกสภา ย่อมมีสิทธิ
ในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นโดยเสรี สิทธินอกสภาที่มีการคุ้มครอง เช่น การ
ห้ามจับกุมสมาชิกสภาในระหว่างสมัยประชุม หรือ ถ้าถูกจับในความผิดซึ่งหน้า
ก็จะได้รับการปล่อยตัวเมื่อประธานสภาร้องขอ สิ่งเหล่านี้เป็นการป้องกันอิทธิพล
และการกาวกายของฝ่ายบริหาร

^{๑๗} Inter - Parliamentary Union, op.cit., p. 52.

ฐานะอำนาจตามกฎหมายของสมาชิกสภาสูง หรือ วุฒิสภา ของแต่ละประเทศ มีความแตกต่างกันออกไป ตามแต่ที่มาของสภานั้น ๆ เช่น อำนาจของสภาสูงในเดนมาร์ก มีไม่ขยับไปหาสภาล่าง ไม่วาจะเป็นในแง่การเมือง หรือ ในแง่รัฐธรรมนูญ อย่างเช่น สภาสูงในฝรั่งเศส อังกฤษ หรือ ประเทศอื่น ๆ เนื่องจากสภาสูงในเดนมาร์กได้รับเลือกโดยตรงจากประชาชน ไม่เหมือนกับสภาสูงของประเทศอื่น ๆ ๖๕

สำหรับประเทศไทย ฐานะและอำนาจตามกฎหมายของวุฒิสภา หรือ พุทธสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๔๕ มีดังนี้

๑. มีอำนาจค่านิติบัญญัติ ได้แก่ การพิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งผ่านมาจากพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร และมีสิทธิยับยั้ง เมื่อลงมติไม่เห็นชอบ โดยส่งคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรได้ ในการพิจารณาลงมติในเรื่องดังกล่าวจะต้องกระทำภายใน ๓๐ วัน สำหรับร่างกฎหมายทั่วไป หากเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงิน จะต้องลงมติภายใน ๑๕ วัน นอกจากนี้สิทธิในการยับยั้ง แล้วก็มีสิทธิในการแก้ไขแล้วส่งกลับคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอมติอีกครั้งหนึ่ง

๒. มีเสรีภาพในการปฏิบัติภารกิจ เพื่อเป็นการปกป้องสถาบัน-พุทธสภาและสภาผู้แทน ใคร่ขบไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๖ ว่า

๖๕
 ชาร์ล โอติเวียร์ มาร์แรน, ประชาธิปไตยกับออกเดนต์ติก, แปลโดย
 เสน่ห์ จามริก (พระนคร : สภาวิจัยแห่งชาติ, ๒๕๑๒), หน้า ๘๑.

"สมาชิกพรรคสภาและสภาผู้แทน ย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย

นอกจากนี้ในมาตรา ๔๒ ใดระบุไว้อย่างชัดเจนว่า ในที่ประชุมแห่งสภา สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใด ๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็น หรือ ออกเสียงลงคะแนน ย่อมเป็นเอกสิทธิ์อันเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใด ๆ มิได้

๓. การให้ความคุ้มครองแก่สมาชิก เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการกักขังและทรมานเพียง จากฝ่ายข้าราชการประจำ จึงใคร่ระบุมีโทษ หรือ มีหมายเรียกตัวสมาชิกพรรคสภา หรือ สมาชิกสภาผู้แทนไปกักขังในระหว่างสมัยประชุม เว้นแต่จำเป็นในขณะกระทำผิด แต่ต้องรีบรายงานไปยังประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก ประธานแห่งสภานั้นอาจสั่งปล่อยผู้ถูกจับให้พ้นจากการถูกกักขังได้ (มาตรา ๕๐) หากถูกกักขังในระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาคดีก่อนสมัยประชุม เมื่อถึงสมัยประชุม พนักงานสอบสวน หรือ ศาล แลวแต่กรณี จะต้องสั่งปล่อย ถ้าหากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกใคร่ร้องขอ เมื่อหมดสมัยประชุมก็อาจดำเนินการกักขังต่อไปได้ (มาตรา ๕๑) แสดงให้เห็นว่าสมาชิกพรรคสภา ใ้รับการคุ้มครองเพื่อจะได้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นตัวแทนของปวงชนเช่นกัน

๔. มีอำนาจในการควบคุมการบริหารแผ่นดิน เช่น อำนาจในการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในข้อหาผิด ๆ อันเกี่ยวกับหน้าที่ได้ และอำนาจในการลงมติไว้วางใจในการดำเนินนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี (มาตรา ๓๔) เป็นต้น

แต่อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินนี้ สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจมากกว่าพฤตสภา เช่น สิทธิในการลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีเป็นรายตัว หรือ ทั้งคณะ คงเป็นสิทธิของสภาผู้แทนแต่สภาเดียว

๕. มีสิทธิเฝ้าฯ ในการที่ความรัฐธรรมนูญ เช่น เกี่ยวกับสภาผู้แทน ตามมาตรา ๘๖

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. ๒๔๙๐ ได้เพิ่มเติมอำนาจแก่วุฒิสภา โดยให้อำนาจประชุมร่วมกับสภาผู้แทนในการลงมติความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากนี้ยังให้อำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ (มาตรา ๓๑) ซึ่งรวมความไปถึงอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินด้วย ดังระบุไว้ในมาตรา ๖๑ ว่า

"ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้น จะเสนอได้โดยคณะรัฐมนตรี หรือ โดยสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีรับรอง"

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายถึง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยขอความต่อไปทั้งหมด หรือ แตะขอใดขอหนึ่ง กล่าวคือ การตั้งหรือยกเลิก หรือ เปลี่ยนแปลง หรือ ผ่อนผัน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวแก่การภาษี หรืออากร หรือวาทควย เงินตรา การจัดสรร รั้งรักษา หรือ จ่ายเงินแผ่นดิน หรือ การกู้เงิน หรือ การประกัน หรือ การใช้เงิน

ในกรณีเป็นที่สงสัยให้เป็นอำนาจของสภาผู้แทนที่จะวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่

ในด้านการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ นั้นวุฒิสภา ไม่เห็นด้วย หรือให้แก้ไขเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัตินั้น ก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ให้สภาผู้แทน

พิจารณาใหม่ หากสภาพแทนลงมีขึ้นในร่างพระราชบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียง
มากกว่ากึ่งหนึ่ง ก็ให้ออวาร่างพระราชบัญญัตินั้น ไซ้บังคับได้

อำนาจของวุฒิสภาในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนี้
ไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมา (พ.ศ. ๒๔๘๒) แต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับ
การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับการพิจารณาผ่านสภาแทน
ราษฎรมาแล้ว และวุฒิสภาไม่เห็นด้วย ก็เป็นวาวุฒิสภาโดยยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ
นั้นไว้ ถ้าวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม ก็ให้ทั้งสองสภาคัดคณะกรรมการร่วมกันพิจารณา
หากพิจารณาแล้วสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้
ก่อนเป็นเวลาหนึ่งปี เมื่อเวลาหนึ่งปีล่วงพ้นไปแล้ว สภาแทนอาจกร่างพระราช
บัญญัตินั้นมาพิจารณาใหม่ได้ แต่อาจสภาพแทนลงมติยืนยันร่างเดิม หรือร่างที่พิจารณา
ร่วมกันด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งก็ให้ออว่าได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา.

นอกจากอำนาจหน้าที่ทาง ๆ ดังกล่าวแล้ว วุฒิสภากตามรัฐธรรมนูญ
ฉบับนี้ ยังมีอำนาจสำคัญอีกอย่างหนึ่ง คือ สมาชิกวุฒิสภาไม่ว่ากว่าหนึ่งในห้า
ของจำนวนวุฒิสมาชิก มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา
เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหาร
ราชการแผ่นดิน (มาตรา ๑๓๐) แต่ในกรณีเช่นนี้จะไม่มีการลงมติ

ยิ่งกว่านั้น วุฒิสภากตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังมีอำนาจที่ดวงอำนาจ
ของสภาแทนใดอีกอย่างหนึ่งด้วย คือ เมื่อการเปิดอภิปรายทั่วไปในสภาแทน
สิ้นสุดลงโดยมิใช่ด้วยมติ โห้ตามระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป ก็ให้ประธาน-
สภาแทนแจ้งไปยังประธานวุฒิสภา และในกรณีเช่นว่านี้ วุฒิสภาอาจเปิดอภิปราย

ทั่วไปในปัญหาเดียวกันนั้น และอาจส่งข้อสังเกตไปยังสภาผู้แทนเพื่อประกอบการพิจารณาของสภานั้นได้ การลงมติไว้วางใจ หรือไม่ไว้วางใจ ให้สภาผู้แทนกระทำภายหลังที่ได้รับแจ้งผลแห่งการประชุมปรึกษาของวุฒิสภาเสียก่อน (มาตรา ๑๓๐) จะเห็นได้ว่าฐานะและอำนาจตามรัฐธรรมนูญของวุฒิสภามากเพิ่มขึ้นกว่าแต่ก่อน ทั้งด้านการควบคุมฝ่ายบริหารและอำนาจในการรังดวงการใช้อำนาจของสถาบันสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญฉบับสุดท้ายในการปกครองสองสภาของไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ยังคงระบุให้อำนาจแก่วุฒิสภาในการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ รวมทั้งเกี่ยวกับการเงิน เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็เป็นอันตกไป แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทน ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นด้วย ก็เป็นว่าวุฒิสภายับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติใด ๆ ให้ทั้งสองสภاتั้งกรรมาธิการร่วมกันพิจารณา หากพิจารณาแล้วสภาใดสภาหนึ่ง ไม่เห็นชอบด้วย ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นถูกยับยั้งไว้ แต่ถ้าเสนอโดยสมาชิกวุฒิสภาร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ตกไป ร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งนั้น เมื่อพ้น ๖ ปี แล้วสภาผู้แทนอาจหยิบยกขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้ ถ้าสภาผู้แทนลงมติยืนยันร่างพระราชบัญญัติเดิม หรือ ร่างพระราชบัญญัติที่พิจารณาร่วมกันด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่ง ก็ให้ถือว่าได้รับความเป็นชอบจากรัฐสภา

วุฒิสภา ยังคงมีสิทธิในการตั้งกระทู้ถาม (มาตรา ๑๒๖) มีสิทธิเข้า
 ข้อเสนอวุฒิตัดข้อเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัว หรือ
 ทั้งคณะ (มาตรา ๑๒๘) มีสิทธิเข้าข้อเสนอวุฒิตัดข้อให้เปิดอภิปรายทั่วไป (มาตรา ๑๒๗)
 อำนาจหน้าที่เหล่านี้เป็นการเพิ่มฐานะทางรัฐธรรมนูญ ให้แก่วุฒิสภา นอกจากนี้
 ประธานวุฒิสภายังเป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญอีกด้วย (มาตรา ๑๒๘)

จะเห็นได้ว่าฐานะอำนาจตามกฎหมายของวุฒิสภาไทยทั้ง ๔ สมัยที่
 ผ่านมา เพิ่มมากขึ้นทุกสมัย แทนที่จะได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อำนาจลงอย่างเช่น สภา
 ขุนนางของประเทศอังกฤษ เรื่องนี้จะได้พิจารณาเรื่องอื่น ๆ ประกอบด้วย
 เช่น สาเหตุความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาแต่ละสมัย
 และคุณสมบัติของวุฒิสภา เป็นต้น

รัฐธรรมนูญ แห่งการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้รับการ
 วิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง ซึ่งใ้กว้างวิธีการที่นำสังเกต ๓ ประการ^{๑๔} คือ

^{๑๔} ไพโรจน์ ชัยนาม, หนังสือประกอบคำบรรยายวิชาสังคมกับการปกครอง
รัฐธรรมนูญไทย (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๕), หน้า ๑๑-๒.

๑. โทสภาบน หรือ วุฒิสภา มีอำนาจหน้าที่มาก เกือบเท่าสภาล่าง หรือ สภาผู้แทน และบางประการมีสิทธิดีกว่าเสียอีก เช่น จะถูกยุบไม่ได้

๒. โทสภาบน หรือ วุฒิสภา เป็นหลักประกันความมั่นคงของรัฐมนตรี (รายตัว หรือ ทั้งคณะ) เพราะตามมาตรา ๑๒๔ นั้น สมาชิกวุฒิสภา หรือ สภาผู้แทนจะรวมกันหรือแยกกันแต่ละสภาไม่ต่ำกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัว หรือ ทั้งคณะ ฯลฯ ดังโคลงกล่าวมาแล้ว

๓. การประชุมร่วมกันของรัฐสภา (ทั้งสองสภา) มีมากมายหลายกรณี จนเกินไป ตามมาตรา ๑๓๔ นั้น มีถึง ๑๓ กรณี ที่สภาทั้งสองจะต้องประชุมร่วมกัน เมื่อเป็นดังนี้ ทำให้อำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนถูกดวงและคอยลงไป ความร่วมมือของวุฒิสภาจึงเป็นสิ่งจำเป็นในความสำเร็จเรียบร้อยของการทำงานของสภาผู้แทน ฯ

๒.๒ คุณสมบัติของวุฒิสมาชิก

คุณสมบัติของวุฒิสมาชิกโดยทั่วไปในแต่ละประเทศ มีการกำหนดคุณสมบัติแตกต่างกันออกไปตามแต่จะเห็นเหมาะสมและสอดคล้องกับ หลักการงานอื่น ๆ ในประเทศอังกฤษ คุณสมบัติของสมาชิกพิจารณาได้จากส่วนประกอบของสภาขุนนาง ซึ่งกำหนดไว้ดังนี้ ๒๐

๑. เจาชายที่สืบเชื้อสายจากพระมหากษัตริย์ หรือ สมาชิก
ในครอบครัวพระมหากษัตริย์

๒. พวกขุนนาง (Peers) ในประเทศอังกฤษ เป็น
กลุ่มสมาชิกที่สำคัญมาก และมีจำนวน ๕ ใน ๑๐ ของสมาชิกทั้งหมด ขุนนางเหล่านี้
มีหลายชั้น เช่น Duke, Marquis, Earl, Viscount เป็นต้น

๓. ขุนนางที่เป็นตัวแทนของขุนนางในสก๊อตแลนด์ เลือกลงมา
โดยขุนนางด้วยกัน รวมทั้งสิ้น ๑๖ คน

๔. ขุนนางที่เป็นตัวแทนของขุนนาง ใน นอร์ธ ไอร์แลนด์
จำนวน ๕ คน

๕. ขุนนางที่มีความรู้ทางกฎหมาย เนื่องจากสภาขุนนาง
ทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดของประเทศควย (Final Court of Appeal) จำนวน
อย่างน้อย ๕ คน

๖. นอกจากสมาชิกประเภทต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว ยังมีสมา-
ชิกที่เป็นพระทางศาสนา ได้แก่ สังฆราช (Archbishops) และ บาทหลวง
(Bishops) ตำแหน่งสำคัญ ๆ

จะเห็นได้ว่า คุณสมบัติของสมาชิกสภาสูงของอังกฤษ แบ่งได้ ๒ แบบ
คือ คุณสมบัติที่ติดตัวมาแต่กำเนิด เช่น การเกิดในตระกูลขุนนาง สืบเชื้อสายจาก
กษัตริย์ และคุณสมบัติที่เกิดจากการไต่หา หรือ ความสามารถของแต่ละบุคคล เช่น
ความรู้ทางกฎหมาย ทางศาสนา หรือ ทางกิจการงานใดงานหนึ่ง จนได้รับเลือก
เป็นขุนนาง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม คุณสมบัติเหล่านี้ ได้เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป ยึดถือ

เป็นประเพณี ซึ่งยากยิ่งที่ผู้ใดจะไปแก้ไข หรือ กำหนดคุณสมบัติอื่น ๆ เพิ่มขึ้นอีก

สำหรับประเทศเบลเยียม ^{๒๑} ได้กำหนดไว้ว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทน จะต้องมีความประพฤติพิเศษ คือ ต้องเป็นราษฎรเบลเยียมโดย กำเนิด หรือ โดยการแปลงชาติอย่างสมบูรณ์ ได้รับสิทธิทั้งทางการเมืองและทางแพ่ง เป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ในเบลเยียม และมีอายุอย่างน้อย ๔๐ ปี นอกจากนี้ยังจะต้องเป็น บุคคลอยู่ในประเภทพิเศษ ตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ ก. บัญชีรายชื่อ เช่นว่านัยควรวามารวมถึงบุคคล อาทิเช่น รัฐมนตรี อธิบดีรัฐมนตรี ผู้สำเร็จมหา- วิทยาลัย นายทหารชั้นสูงที่ออกจากราชการ นักบวชอาวูโส ฯลฯ ส่วนประเทศ ฝรั่งเศสนั้น กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทน ไว้เช่นเดียวกับสมาชิกสภาล่าง แต่จะต้องมีอายุอย่างน้อย ๓๕ ปี ^{๒๒}

รัฐธรรมนูญของไทย ปี พ.ศ. ๒๔๘๕ ได้ระบุคุณสมบัติของสมาชิก พุทธสภา ไว้ดังนี้

จะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า ๔๐ ปีบริบูรณ์ และมีวิถะฐานะไม่ต่ำ กว่าปริญญาตรี หรือ เทียบเท่ามาแล้ว หรือ เคยรับราชการดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่า หัวหนากอง หรือ เทียบเท่า หรือ เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนมาแล้ว (มาตรา ๒๕) สมาชิกพุทธสภาต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ (มาตรา ๒๔) สมาชิกพุทธสภาต้อง ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนในขณะเดียวกัน (มาตรา ๒๓) ซึ่งคุณสมบัติของสมาชิกพุทธสภา เหล่านี้ไม่น้อยไปกว่าคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลย

^{๒๑} ชาร์ล โอลิเวียร์ ฟาเรน, เรื่องเกม, หน้า ๗๖.

^{๒๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๘.

สำหรับรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๔๘๐ (ฉบับชั่วคราว) ไม่ไ้ระบุ
คุณสมบัติสมาชิกวุฒิสภาไว้อย่างชัดเจน และไ้มอบอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิก
วุฒิสภาแก่พระมหากษัตริย์ หรือกษัตริย์ หรือกันนั้นโดยยกเลิกการห้ามสมาชิกวุฒิสภาเป็นข้าราชการ
ประจำ ส่วนรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๔๘๒ ไ้ระบุคุณสมบัติของวุฒิสมาชิกไว้ใน
มาตรา ๘๒ ว่า พระมหากษัตริย์ ทรงเลือกและแต่งตั้งวุฒิสมาชิกจากผู้มีสิทธิ
สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน และมีอายุไม่ต่ำกว่า ๔๐ ปีบริบูรณ์ ซึ่ง
ทรงพระราชดำริเห็นว่า เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีความรู้ความชำนาญในวิชาการ
หรือ กิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน

ในรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๔๘๒ ไ้ระบุถึงคุณสมบัติของผู้ที่จะสมัคร
รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ

มีความรู้ไม่ต่ำกว่าประโยคประถมศึกษา ตามหลักสูตรของ
กระทรวงศึกษาธิการ หรือ มีความรู้ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการรับรองว่าเพียงพอ
ไม่ต่ำกว่านั้น (มาตรา ๘๒)

มีอายุไม่ต่ำกว่า ๓๐ ปีบริบูรณ์ ในวันเลือกตั้ง

ไม่เป็นผู้อยู่ติดยาเสพติดให้โทษ หรือ ตามอดทั้งสองข้าง

ไม่เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี

ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก ตั้งแต่สองปีขึ้นไปโดยได้
พ้นโทษมายังไม่ถึง ๕ ปี ในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประ-
มาท

ไม่เป็นข้าราชการประจำ

บุคคล ซึ่งเคยเป็นข้าราชการมาแล้ว และโคพ้นจากตำแหน่ง
ข้าราชการประจำมายังไม่ถึง ๑ ปี ในวันเลือกตั้ง แต่บทบัญญัตินี้ มิให้ใช้บังคับแก่
ผู้จำต้องเข้ารับราชการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ดังนั้น ความแตกต่างระหว่างสมาชิกสภาแทน กับ สมาชิกวุฒิสภา
ตามคุณสมบัติ จึงได้แก่อายุ และ คุณสมบัติพิเศษของสมาชิกตามความสามารถ

สำหรับรัฐธรรมนูญ ฉบับล่าสุด ปี พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้กำหนดคุณสมบัติ
ของวุฒิสภาไว้ กล่าวคือ

๑. เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในวิชาการ หรือ กิจการต่าง ๆ อันจะ
ยังประโยชน์ ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน (มาตรา ๗๘)
๒. มีสัญชาติไทย โดยกำเนิด
๓. มีอายุไม่ต่ำกว่า ๔๐ ปีบริบูรณ์
๔. ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ เปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำ
เขาคำรงตำแหน่งในสถาบันนิติบัญญัติได้อีกครั้งหนึ่ง

จากที่กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่า คุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาทุก
สมัยที่ผ่านมา นั้น เป็นตัวประกอบสำคัญประการหนึ่ง ที่จะทำให้สถาบันนิติบัญญัติมี
อิสระ หรือ ถูกควบคุมโดยสถาบันราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนด
คุณสมบัติที่เปิดของให้ข้าราชการประจำมีโอกาสมาแสดงบทบาทตามนิติบัญญัตินั้น
เป็นการทำให้ระบบราชการที่เข้มแข็งอยู่แล้ว เข้มแข็งมากขึ้นในทางการ เมือง

๒.๓ การเลือกตั้ง แต่งตั้ง ถอดถอน ฯลฯ วุฒิสมาชิก

ในประเทศอังกฤษ สภานางเป็นสภาที่ไม่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน การแต่งตั้งและถอดถอน จึงไม่สามารถแสดงให้เห็นได้อย่างเด่นชัด และเป็นข้อหนึ่งซึ่งได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก สมาชิกสภานางมีจำนวนมาก (โดยหลักการ) แต่เวลาประชุม จะมีสมาชิกมาประชุมจำนวนน้อย ส่วนอำนาจของสภานางอังกฤษก็ลดน้อยลงไปทุกทีถึงกดาวัวในบทธอน

ในจำนวนสมาชิก ๕๐๐ คน ของสภาสูง ๕๕๐ คน เป็นขุนนางโดยกำเนิด และมี "ขุนนางผู้แทน" ๑๖ คน จากสก๊อตแลนด์ (เลือกจากพวกขุนนางสก๊อต เพื่อทำให้เป็นตัวแทนของอภิชนชาวสก๊อต ตามที่มีอยู่ก่อนการรวมอังกฤษและสก๊อตแลนด์ ในปี ค.ศ. ๑๗๐๗) ทายาทแห่งราชวงศ์ลอร์ด ๕ คน และสมณศักดิ์ชั้นสูงอีก ๒๖ คน (เช่น อาร์คบิชอป และบิชอป) นอกจากนี้ ก็ยังมีพวกขุนนางที่รับแต่งตั้ง ที่แต่งตั้งก็เพื่อให้คนดีคนสามารถเข้าไปนั่งในสภาสูงได้ ประเภทหลังนี้ราชศักรักตายไปกับตัว ๒๓

สมาชิกสภานางนี้ พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้ง แต่โดยทั่วไปจากจำนวนสมาชิก และเท่าที่ผ่านมาจะเห็นว่า สมาชิกสภานางนี้มีได้มาจากการสืบสายโลหิตขุนนาง หรือยึดถือคุณสมบัติข้อนี้เป็นหลักเสมอไป ความสำเร็จทางการเมือง การพาณิชย์ การอุตสาหกรรม และวงการอื่น ๆ โดยทั่วไป ก็ได้รับเลือกมาเป็นสมาชิกสภานางอยู่น้อย ๒๔

๒๓ วอร์ด และ แมครีคช, เรื่องเดิม, หน้า ๑๕๑.

๒๔ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๕๑.

สำหรับประเทศฝรั่งเศส ซึ่งใช้ระบบการปกครองกึ่งระบบรัฐสภา อันเป็นระบบการปกครองที่มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์หาข้อพิงถึงรัฐธรรมนูญแห่งการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ว่า เลียนแบบมาจากฝรั่งเศส ตามการห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรี และพยายามแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกัน จึงควรพิจารณาาระบบวุฒิสภาของฝรั่งเศส ในสมัยสาธารณรัฐที่ ๕ กล่าวคือ วุฒิสภามีอายุ ๕ ปี ประกอบด้วยสมาชิก ๓๐๖ คน (๒๕๕ คน จากทั่วประเทศ ฝรั่งเศส ๓๑ คน จากแอลจีเรีย ๒ คน จากเซซซาราร่า ๗ คน จากจังหวัดโพ้นทะเล ๖ คน จากชาวฝรั่งเศสที่อาศัยอยู่ต่างประเทศ และ ๕ คน จากดินแดนโพ้นทะเล) อย่างไรก็ตาม ผู้แทนจากแอลจีเรีย และ ซาซาราร่า ถูกตัดออกจากตำแหน่งเมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๖๒ ภายหลังจากการประกาศเอกราชของแอลจีเรีย ผลคือตัวเลขตามส่วนสำหรับสภาผู้แทนก็เป็น ๔๘๒ และวุฒิสภาเป็น ๒๗๓ วุฒิสภาได้รับเลือกโดยทางอ้อม โดยให้สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาจังหวัด และสมาชิกสภาผู้แทน ทุก ๆ ๓ ปี มีการเปลี่ยนตัวสมาชิกใหม่ หนึ่งใน สาม

ในประเทศเบลเยียม วิธีการเลือกสมาชิกสภาซีเนต สลับซับซ้อน เนื่องจากว่ารัฐธรรมนูญกำหนดสมาชิกสภาซีเนตไว้ ๔ ประเภท คือ

ก. สมาชิกเลือกตั้ง โดยออกเสียงธรรมดา เช่นเดียวกับที่ออกเสียงเลือกตั้งอีกสภาหนึ่ง สมาชิกประเภทนี้จะต้องมีจำนวนครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทน ปัจจุบันมีจำนวน ๑๐๑ คน



ข. สมาชิกเลือกตั้งโดยสภามณฑล ตามเกณฑ์สมาชิก ๑ คน
 ต่อพลเมืองในมณฑล ๒ แสนคน (หรือเศษของ ๒ แสน ตั้งแต่ ๑๒๕,๐๐๐ คนขึ้นไป)
 แต่ทั้งนี้ขอกำหนดขั้นต่ำไว้ว่า มณฑลหนึ่ง ๆ จะต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนประเภทย
 ไม่น้อยกว่า ๓ คน เราอาจเปรียบเทียบข้อแตกต่างเหล่านี้กับประเทศสหรัฐอเมริกา
 ซึ่งแต่ละมลรัฐเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน จำนวนเท่ากันหมด โดยไม่ต้องคำนึงถึงจำนวน
 พลเมือง ในเขตเยี่ยม สมาชิกสภาผู้แทนประเภทยนี้ มีจำนวน ๔๔ คน

ค. สมาชิกที่เลือกโดยสภาผู้แทน มีจำนวนเท่ากับครึ่งหนึ่ง
 ของสมาชิกประเภท ข. ถ้าสมาชิกประเภท ข. เป็นจำนวนคี่ ก็ให้เลือกสมาชิก
 เพิ่มอีก ๑ คน ปัจจุบันสมาชิกประเภทยนี้มีจำนวน ๒๒ คน

ง. สมาชิกประเภทเชื้อพระวงศ์ ไคแกบรดาเจ้า ผู้ได้
 รับเข้าเป็นสมาชิกสภาผู้แทน เมื่ออายุ ๑๔ ปี และมีสิทธิลงคะแนนเสียงได้เมื่อ
 อายุ ๒๕ ปี

เว้นแต่สมาชิกประเภทสุดท้ายนี้ สมาชิกสภาผู้แทนได้รับเลือกตั้งมีวาระ
 ๔ ปี ๒๖

สำหรับประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๔๘๘
 ได้ระบุไว้ในบทเฉพาะกาล ในมาตรา ๘๐ ว่า ในวาระแรกเริ่ม พฤษสภาประกอบด้วย
 ควบสมาชิกซึ่งองค์กร เลือกตั้งสมาชิกพฤษสภา เป็นผู้เลือกตั้ง ภายในกำหนด ๑๕ วัน
 นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้ องค์กรเลือกตั้งสมาชิกพฤษสภา ประกอบด้วยผู้เป็นสมาชิก
 สภาผู้แทนราษฎรอยู่ในวันสุดท้ายก่อนใช้รัฐธรรมนูญ ฯลฯ

แม้การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา จะเป็นการเลือกตั้งทางอ้อม โดยผ่าน
 สภาผู้แทนราษฎร ก็คงถือว่าเป็นการเลือกตั้งโดยประชาชนเหมือนกัน เพราะผู้แทน
 ราษฎรก็เป็นตัวแทนของปวงชน นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้บัญญัติไว้ว่า สมาชิก-
 พutschสภาต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้ใช้วิธีลงคะแนน
 เสียงโดยทางอ้อม และลับ (มาตรา ๒๔) สมาชิกภาพแห่งสภา มีกำหนดเวลา
 คราวละ ๖ ปี เฉพาะในวาระแรกเริ่ม เมื่อครบกำหนด ๓ ปี ให้มีการเปลี่ยน
 สมาชิกกึ่งหนึ่ง โดยวิธีจับสลาก แต่ผู้ที่ออกไปไม่มีสิทธิได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามาอีก
 ถ้าตำแหน่งสมาชิกว่างลง เพราะเหตุอื่น นอกจากถึงคราวออกตามวาระ ให้รัฐสภา
 เลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้เขาเป็นสมาชิกแทน ซึ่งจะอยู่ในตำแหน่งได้
 เพียงกำหนดเวลาของสมาชิกผู้แทนแทน (มาตรา ๒๖) การถอดถอนวุฒิสมาชิก
 ไม่ไคร่ระบุไว้ชัดเจน แต่โดยทั่วไปแล้ว มี ๓ กรณี คือ ตาย ลาออกและออกตาม
 วาระ

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๔๙๐
 ได้ระบุเรื่องเกี่ยวกับวุฒิสภาว่า "วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรง
 เลือกตั้ง มีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทน (มาตรา ๓๓) สมาชิกภาพยังคงเดิม
 เช่นรัฐธรรมนูญฉบับก่อน

เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ปี พ.ศ. ๒๔๙๒ ได้มีการเปลี่ยนแปลง
 แปลงบางประการ เช่น วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิก มีจำนวน ๑๐๐ คน ซึ่งพระ-
 มหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้ง จากผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน
 (มาตรา ๔๒) พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจ ที่จะเลือกและแต่งตั้งผู้
 ออกตามวาระเป็นสมาชิกได้อีก มีข้อนาสังเกต คือ หากสมาชิกวุฒิสภาฝ่าฝืน
 มาตรา ๔๐ ซึ่งมีรายละเอียดการทำการค้า จะสิ้นสภาพการเป็นสมาชิกวุฒิสภา
 ทันที (มาตรา ๔๕)

ถ้าหากตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลง เพราะเหตุอื่นใด นอกจากถึงคราวออกตามวาระ พระมหากษัตริย์จะทรงเลือกและแต่งตั้งบุคคลผู้มีลักษณะ
 ตามที่บัญญัติไว้ เขามาเป็นสมาชิก และอยู่ในตำแหน่งใดเท่าที่กำหนดเวลา
 ของผู้ที่มาแทนเท่านั้น

ตามรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๔๘๐ และ ปี พ.ศ. ๒๕๐๐ รัฐมนตรีเป็น
 ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งก็เท่ากับว่าในทาง
 ปฏิบัติรัฐบาลเป็นผู้เลือกสมาชิกวุฒิสภา สำหรับรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๔๘๒ ประธาน
 องคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา จึงเท่ากับ
 ว่า พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๐๐ มีลักษณะแตกต่างไปจากฉบับก่อน ๆ
 หลายประการ เช่น จำนวนสมาชิก มีจำนวนสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด
 ของสภาผู้แทนราษฎร หากจำนวนที่กำหนดให้มีเศษให้ปัดเศษทิ้ง พระมหากษัตริย์
 ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา วาระในการดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาและการจับสลาก
 ออกกึ่งหนึ่งยังคงเดิม และพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะแต่งตั้งผู้
 ออกตามวาระเป็นสมาชิกอีกได้

จะเห็นได้ว่า มีเพียงรัฐธรรมนูญฉบับเดียว คือ รัฐธรรมนูญแห่งราช-
 อาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๕ ซึ่งหากตกบทเฉพาะกาลออกไปแล้ว วุฒิสมาชิกจะมา
 จากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม ส่วนรัฐธรรมนูญอื่น ๆ สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง
 และเลือกโดยองค์พระประมุข หรือ โดยคณะอภิรัฐมนตรี (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๘๐)
 แต่อย่างไรก็ดี โดยขอเท็จจริงแล้ว วุฒิสภาเท่าที่ผ่านมามักได้รับการเสนอชื่อ

หรือลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ โดยผู้นำฝ่ายบริหาร หรือ นายกรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งวุฒิสภาในสมัยที่ไม่มีข้อกำหนดให้ราชการประจำเป็นสมาชิกวุฒิสภา จึงทำให้วุฒิสภายอมเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารในการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อเสถียรภาพของฝ่ายบริหารเอง แต่ทั้งนี้จำเป็นจะต้องพิจารณาถึงรายละเอียด คำนวณประกอบอื่น ๆ เช่น ที่มา หรือ ประวัติความเป็นมาของวุฒิสภาแต่ละสมัย วุฒิสภาเมื่อเทียบกับสภาผู้แทน ฯ จำนวนสมาชิก สิทธิและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา การประชุมร่วมกันของสภาทั้งสอง และ ความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับฝ่ายบริหาร ซึ่งจะโคจรไปในทิศทางใดต่อไป

๒.๔ การยอมรับจากปวงชน

เนื่องจากสภาขุนนางของอังกฤษ ประกอบด้วยสมาชิกที่ไม่ได้รับเลือกตั้งมาจากปวงชน ดังนั้นการได้รับคำวิจารณ์จึงเป็นแนวทางที่จะชี้ให้เห็นถึง ความรู้สึก ทักตนคติ หรือ ท่าทีของปวงชนที่มีต่อสภานี้ ซึ่งอาจจะเป็นความรู้สึก หรือ ความคิดเห็นของชนส่วนน้อยก็ตาม แต่สิ่งเหล่านี้ก็จะได้รับการนำมาพิจารณาตามสมควร ขอวิจารณ์นั้นไคแก ๒๗

๑. เนื่องจากสมาชิกสภาขุนนางส่วนใหญ่ เป็นพวกคอนเซอร์เวทีฟ ดังนั้น Lord Balfour กล่าววา "การมีสภาขุนนางทำให้พรรคคอนเซอร์เวทีฟ มีอำนาจมากอยู่เสมอ"

๒. Ramsay Muir กล่าวไว้ว่า "สภาขุนนาง คือ ป้อมปราการของคนร่ำรวย เพราะนอกจากพวกขุนนางแล้ว ยังมีผู้มีฐานะดีและมีชื่อเสียงตามธุรกิจการค้าอยู่ด้วย"

๓. สภาขุนนางมักจะขัดขวางการปฏิบัติงาน หรือ นโยบายของรัฐบาลที่ไม่ได้เป็นของพรรคคอนเซอร์เวทีฟ

๔. ส่วนประกอบของสภาขุนนาง ไม่มีตัวแทนของพวกชนชั้นคนงาน พวกพอลคาอย พวกเดมิเยน หรือ ข้าราชการระดับต่ำและครูเลย

Augusative Bivrell กล่าวไว้ว่า "สภาขุนนางไม่ได้เป็นตัวแทนของใคร นอกจากตัวเอง และทำทุกอย่างตามความเห็นชอบของตน"

๕. ตามคำกล่าวของ Laski ว่า "สภาขุนนางประกอบด้วยสมาชิกพันคนเศษ แต่เขาประชุมไม่ถึงร้อยคน ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๘๑๘ มีสมาชิกเขาประชุมมากกว่า ๒๐๐ คน ไม่เกิน ๑๓ ครั้ง" ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปี ค.ศ. ๑๘๘๓ กล่าวคือในปีนั้น คนเฝ้าประตูสภาขุนนางขอตรวจขุนนางคนหนึ่งที่เขาประชุม เพราะไม่เชื่อว่าจะเป็นขุนนาง ทั้งนี้เพราะว่าขุนนางบางคนไม่เคยมาประชุมเลย ขุนนางต่าง ๆ จะถูกชักชวนให้เขาประชุม ก็ต่อเมื่อมีเรื่องสำคัญจะต้องพิจารณารัชชาด

๖. สมาชิกสภาขุนนาง เป็นโดยสืบเชื้อสาย จึงไม่ควรจะมีอยู่ในระบบการปกครองของประเทศประชาธิปไตย ซึ่งเป็นที่วิจารณ์อย่างกว้างขวางในแง่ของประชาธิปไตย แต่การเปลี่ยนแปลงในเรื่องนี้ก็มีขึ้น ทั้งนี้เพราะความเป็นอนุรักษนิยมของอังกฤษ หากสิ่งใดที่ยังใช้ได้อยู่และไม่เป็นอันตราย การเปลี่ยนแปลงจะยังไม่เกิดขึ้น

สำหรับประเทศไทย การปฏิวัติในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งอ้างว่าจะนำประชาธิปไตยมาสู่ประเทศไทยนั้น ประชาชนส่วนใหญ่ มิได้มีส่วนในการปกครอง เนื่องจาก การปกครองคงอยู่ในมือคณะบุคคลกลุ่มหนึ่งในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และเมื่อมีวุฒิสภาคราวใด วุฒิสภาก็มักจะเป็นสถาบันของขุนนาง หรือข้าราชการประจำชั้นสูง

ด้วยเหตุนี้ประชาชนจึงไม่มีใครจะให้การยอมรับกับสถาบันนี้สัก ดังจะเห็นได้จากการเสนอข่าวและบทหน้าที่เขียนเกี่ยวกับการปกครองระบบสองสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องเกี่ยวกับวุฒิสภา เช่น เกิดข่าวอกุศลเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาสูง (พาคหัว) ^{๒๘}, ผู้สมัครสภาสูงไปพดมาก แต่ผู้ฟังไม่มี (พาคหัว) ^{๒๙} ผู้ไปพดกดับนั่งใจกันเองจนหลวม ผู้ฟัง ส.ส. หนึ่งและสองหาทำยาก, เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งหนึ่ง (พาคหัว) ^{๓๐} ทุกโต๊ะในสโมสรสถานูแทนราศคร เต็มไปด้วยขวดแม่โขงและน้ำโซดา

หนังสือพิมพ์หลายฉบับได้เสนอข้อวิจารณ์ข่าว หรือ เบื้องหลังข่าว การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในเวลาต่อมา ทำนองว่า การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา นี้ไม่ยุติธรรม เพราะราษฎรไม่ได้เป็นผู้เลือกเอง และการเลือกตั้งที่ผ่านไปได้ คนไม่ดีเข้าไปนั่งในสภานาเสียคายนเงินของชาติ ^{๓๑}

^{๒๘} ศรีกรุง, ๖๔ พฤษภาคม ๒๔๘๘, หน้า ๑

^{๒๙} ศรีกรุง, ๒๒ พฤษภาคม ๒๔๘๘, หน้า ๑

^{๓๐} ศรีกรุง, ๒๕ พฤษภาคม ๒๔๘๘, หน้า ๑

^{๓๑} ศรีกรุง, มิถุนายน ๒๔๘๘, หน้า ๓

กอนการปฏิวัติรัฐประหารและประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๙๐ หนังสือพิมพ์รายวัน ไทยราษฎร์ ในคอลัมน์คนเฮอรั่มิต โดยอาศัย^{๓๒} ไทกวดถึงอำนาจนิติบัญญัติว่าควรยุบเลิกวุฒิสภา เพราะผลที่ได้รับไม่เท่าที่เสีย หน้าที่ส่วนใหญ่ของวุฒิสภาก็คือ อำนาจยับยั้งกฎหมาย ซึ่งอำนาจเช่นนี้ รัฐธรรมนูญได้ถวายแก่พระมหากษัตริย์ไว้แล้ว จึงเห็นว่าไม่จำเป็นที่จะต้องมิดั้งกันระหว่างผู้แทนกับพระ-
มหากษัตริย์

หนังสือพิมพ์ ศรีกรุง^{๓๓} ไคองพิมพ์ในหน้าพอสรูปไคว่า มีสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญอยู่ ๔๐ คน ลาออกไปแล้ว ๑๕ คน เหลือ ๒๕ คน สังกัฒพรรคแนวรัฐธรรมนูญ ๔๔ คน พรรคสหชีพ ๑๙ คน ไม่มีพรรค ๒ คน และเสนอรายชื่อสมาชิกวุฒิสภาโดยละเอียดและกล่าวสรุปว่า จากบัญชีรายชื่อข้างต้นจะเห็นไคซ์ไคว่า พรรคแนวรัฐธรรมนูญและพรรคสหชีพ อันเป็นพรรครัฐบาล ไคญุชาคอำนาจการบริหารแห่งสภาสูงไวเสียไคสิ้นเชิง..... ประเทศไทยมีการปกครองเอนเอียงไปไคแบบ "คณาธิปไตย" มากกว่า ประชาธิปไตย คือ เคนพวกกันไคโดยตรง.... และสรุปไคว่ในตอนท้ายบทนำว่า "อย่างไรก็ไคว่ เรายังคงยืนยันคำของเราไคว่ที่กล่าวไคว่ว่า ถ้าไม่มีคนไคว่มาจัดการแก้ไขรัฐธรรมนูญเลิกวุฒิสภาเสียไคว่ไค้เค็คชาคแล้ว เมืองไทยจะเป็นประชาธิปไตยแท้ไคว่ไค้ไคว่"

๓๒

ไทยราษฎร์, ๑๕ เมษายน ๒๔๙๐, หน้า ๓.

๓๓

ศรีกรุง, เมษายน ๒๔๙๐, หน้า ๓.

บทนำของหนังสือพิมพ์ พิมพ์ไทย ^{๓๔} เรื่องค่าแห่งความยุติธรรม ได้
เขียนวิจารณ์ทั้งสภาพแทนและวุฒิสภามีมือสกปรก โดยเฉพาะในเดือนสิงหาคม ปี
พ.ศ. ๒๔๕๐ มีการโจมตีวุฒิสภากันอย่างมากมาย จนกระทั่งถึงวันที่ ๕ พฤศจิกายน
๒๔๕๐ จึงมีการรัฐประหาร ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งฐานะและอำนาจบาง
ประการของวุฒิสภาเปลี่ยนแปลงไปตั้งไกลดามาแล้ว

ตลอดเวลาที่อยู่ในระหว่างการใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราว พ.ศ.
๒๔๕๐ จนถึง ๒๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๕๒ ซึ่งประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ได้มี
การแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องวุฒิสมาชิก ตามหน้าหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ เช่น
บทความพิเศษในหนังสือพิมพ์สยามนิกร ^{๓๕} เรื่องรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ความสำคัญ
ว่า การลงมติไว้วางใจ หรือไม่ไว้วางใจ ตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พ.ศ. ๒๔๕๒
นั้น สภาพแทนจะทำไต่ถามหลังจากที่ได้รับการแจ้งผลแห่งการปรึกษาของวุฒิสภา
ซึ่งแบบนี้ไม่มีใครทำกัน เพราะแต่ละสภาย่อมมีสิทธิจะเปิดอภิปราย และการลงมติ
ก็จะแยกกัน ทำไมจะต้องคอยฟังเสียงซึ่งกันและกัน หนังสือพิมพ์สยามนิกร ได้เสนอ
บทนำในวันต่อมา ^{๓๖} เรื่องอำนาจยังเป็นของปวงชน ความโดยสรุปว่า วุฒิสภา
ควรระมัดระวังว่า เรื่องใดควรไม่ควร ถ้าขึ้นใช้สิทธิด้วยความไม่ระมัดระวังแล้ว
วุฒิสภาก็จะได้รับความเสียหาย เราไม่ว่าจะคิดในแง่เดียวว่า บรรดาคนแก่ ๆ
เหล่านั้น ตั้งหน้าตั้งตาจะขัดขวาง หรือ ดวงความเจริญของบ้านเมืองอยู่รำไป

๓๔

พิมพ์ไทย, ๒๓ กรกฎาคม ๒๔๕๐.

๓๕

สุวิชัย พิมพ์แถม, "รัฐธรรมนูญฉบับใหม่", สยามนิกร,

๑๒ มกราคม ๒๔๕๒, หน้า ๒.

๓๖

สยามนิกร, ๒๓ มกราคม ๒๔๕๒.

สำหรับวุฒิสภามัยสุดท้าย ตามรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๑๑ นับว่าเป็น
สมัยที่ไ้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางที่สุด นักวิชาการหลายคนได้แสดง
ความคิดเห็นในเรื่องเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไว้มากมาย บางท่านก็แต่งเป็นตำรา
เป็นเล่มก็มี ดังจะไ้กล่าวต่อไป

ส่วนทางด้านหนังสือพิมพ์ เช่น หนังสือพิมพ์สยามรัฐ ๓๗ ไ้นำเสนอ
ไว้ในบทนำ ชื่อ สมาชิกวุฒิสภา กล่าวถึงจำนวนสมาชิกวุฒิสภาว่าเป็นทหารบกเสีย
๖๑ นาย ทหารเรือ ๑๓ นาย ทหารอากาศ ๗ นาย ตำรวจ ๑๐ นาย ทหาร
และตำรวจรวมแล้วมีถึง ๘๑ นาย ส่วนอีก ๒๔ นาย เป็นพลเรือนหลายอาชีพ สรุป
ว่า มีการพิจารณาคดีแล้ว แต่พึ่งสังเกตุว่า เป็นข้าราชการประจำในตำแหน่งสำคัญ ๆ
และมีอดีต ส.ส. อยู่หลายคน โดยเฉพาะอดีต ส.ส. สังกัดพรรคเสรีมนังคศิลา
นึกไ้ว่าเหตุไ้จึงตั้งบุคคลเหล่านี้เขาคำรงตำแหน่งอันมีความสำคัญยี้งนี้ และสรุป
ไว่ก่อนจบบทนำว่า ขอให้สังเกตว่ามีหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ เป็นตัวแทนของคนไทย
ต้องทำตามจุดมุ่งหมายในรัฐธรรมนูญ ปฏิบัติตามนั้นเพื่อป้องกันความเข้าใจผิดที่
สมาชิกวุฒิสภาเป็นฝ่ายสนับสนุนรัฐบาล

หนังสือพิมพ์หลายฉบับ ไ้กล่าวถึงเรื่องการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา
ไปในทางต่าง ๆ กัน และมักเน้นที่ การเลือกเอาทหาร และ ข้าราชการไปดำรง
ตำแหน่งนี้

ขอความบางตอนในการแสดงความคิดเห็นของนักวิชาการอันเกี่ยวกับ
สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันนี้ เช่น

ในด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน สมาชิกวุฒิสภาปัจจุบัน
 มีอำนาจเท่ากับสมาชิกสภาแทนทุกประการ คือ มีอำนาจตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี
 และมีอำนาจเปิดอภิปรายเพื่อขอทราบความคิดเห็นของคณะรัฐมนตรี หรือ เพื่อลง-
 มติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี หรือ คณะรัฐมนตรีใด และถ้าสมาชิกสภาแทนเป็นผู้
 เสนอขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา
 ก็มีอำนาจจะเข้าร่วมประชุมด้วยกับสมาชิกสภาแทนด้วยเสมอ และอาจจะออก-
 เสี่ยงให้กับฝ่ายคณะรัฐมนตรีก็ได้ ถ้าไม่เห็นด้วยกับสมาชิกสภาแทน แต่โดยเหตุที่
 วุฒิสภานี้ไม่อาจถูกยุบได้ ทั้ง ๆ ที่มีอำนาจจะเสนอ หรือ สนับสนุนให้ลงมติ
 รมंत्रीใด วุฒิสภาจึงกลายเป็นสถาบันที่มีความสำคัญมาก ในระบบการปกครองของ
 ไทยปัจจุบัน และอาจถือได้ว่าเป็นฐานะเป็นสถาบันหลักในการปกครองประเทศที่เดียว
 รวมทั้งเป็นสถาบันที่รัฐบาลจะต้องเกรงใจมากที่สุด เพราะเป็นสถาบันที่รัฐบาลไม่
 อาจปลดสมาชิกเหล่านั้น ให้ออกจากตำแหน่งใดด้วยการยุบวุฒิสภา เพราะฉะนั้น
 ถ้าสมาชิกวุฒิสภาสามารถทำตัวให้เป็นรัฐบุรุษ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของแผ่นดิน
 เป็นใหญ่ไฉนแล้ว ก็จะสามารถช่วยผลักดันให้รัฐบาลทำงานด้วยความรับผิดชอบ และ
 ระมัดระวังได้มากที่สุดทีเดียว แต่เมื่อพิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่ว่า สมาชิกมากกว่า
 สามในสี่ของวุฒิสภา เป็นข้าราชการประจำ ทั้งทหารและพลเรือน ที่มีฐานะเป็น
 ผู้ใต้บังคับบัญชาของข้าราชการประจำตำแหน่งสูง ๆ ที่ประกอบเป็นรัฐบาลทั้งนั้น
 ก็ย่อมไม่อาจหวังไฉนมากนักว่า สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่นี้จะกล้าขัดขวางนโยบาย
 ของรัฐบาลที่ตนไม่เห็นด้วย ทั้งนี้ก็เพราะว่าในฐานะเป็นข้าราชการประจำนั้น
 ตนจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายของรัฐบาลเสมอ เพราะฉะนั้นถึงแม้ว่าสมาชิก
 วุฒิสภาบางท่านอาจจะกล้าคัดค้านนโยบายของรัฐบาลในที่ประชุมวุฒิสภาได้ แต่
 ในทางปฏิบัติแล้วการคัดค้านเช่นวานั้นยากจะมีผลสำเร็จได้ เพราะสมาชิกวุฒิสภา

ที่คัดค้านนั้น จะไม่มีทางบรรลุเป้าหมายในการค้านนั้นได้เลย ทั้งนี้โดยเหตุที่ว่า
 สมาชิกรัฐสภาส่วนใหญ่ที่ค้านนั้นเอาชนะรัฐบาลได้ในที่ประชุมวุฒิสภา สมาชิก
 วุฒิสภาเหล่านั้น ก็อาจจะต้องแพ้รัฐบาลในที่ประชุมของกองทัพและกระทรวงทบวง
 กรมต่าง ๆ ^{๓๘}

การวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับวุฒิสภาของไทยสมัยสุดท้ายนี้ ได้เป็นไป
 อย่างกว้างขวาง เพราะปัจจุบันคือสารมวลชนของไทย โดยเฉพาะหนังสือพิมพ์
 มีแนวโน้มในการเสนอสาระแกว่งอานแตกต่างไปจากสมัยก่อน เช่น รัชบทความจาก
 นักวิชาการลงพิมพ์เผยแพร่ สัมภาษณ์นักวิชาการขอความคิดเห็นต่าง ๆ ขณะเดียว-
 กับการศึกษาของชาติเจริญขึ้นกว่าแต่ก่อน นิสิตนักศึกษาได้จัดอภิปรายเกี่ยวกับเรื่องนี้
 เป็นต้น

สรุปได้ว่า นักวิชาการไม่ค่อยจะยอมรับความดำรงอยู่ของวุฒิสภา โดย
 อ้างว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ตามการที่ข้าราชการประจำจะเป็นสมาชิกวุฒิสภา
 หรือ รัฐมนตรีทั้งห้ามแต่เฉพาะการที่ข้าราชการจะเป็นสมาชิกสภาแทน วิธีนี้ถ้า
 จะอ้างว่ามีความจำเป็นเฉพาะเป็นการชั่วคราวในระยะเริ่มต้นก็พอฟังได้ แต่ถา
 เป็นการตลอดไปแล้ว ก็จะขัดกับหลักประชาธิปไตย และจะมีความเสียหายเกิดขึ้น
 ในภายหน้าอย่างแน่นอน เพราะข้าราชการที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชารัฐมนตรี กลับมี
 อำนาจไปควบคุมรัฐมนตรีในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน (เพราะตนเป็น
 สมาชิกวุฒิสภา) และข้าราชการที่อยู่ในตำแหน่งต่ำกว่า ได้รับตำแหน่งไปเป็น
 รัฐมนตรีให้เป็นผู้บังคับบัญชาดำรงตำแหน่งประจำสูงกว่าตนนั้น เป็นการขัดกับหลัก
 ในการที่จะบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปโดยราบรื่น ^{๓๘}

^{๓๘} กรมพล ท้องธรรมนูญ, รัฐสภาในระบบการปกครองของไทย,
 เรื่องเดิม, หน้า ๓๘ - ๔๐.

^{๓๘} ไพโรจน์ ชัยนาม, เรื่องเดิม, หน้า ๑๒.

เรื่องการยอมรับจากปวงชนเกี่ยวกับวุฒิสภาไทยนี้ จึงพอสรุปได้ว่า มีการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางโดยทั่ว ๆ ไป แต่มิได้มีการวิจยอย่างจริงจังถึงความรู้สึกทัศนคติของประชาชน การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจึงดำเนินต่อไปเป็นที่เรียบร้อย รัฐธรรมนูญไทยฉบับล่าสุด ปี ๒๕๑๑ ก็ให้อยู่จนกระทั่งมีการปฏิวัติในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๔