



บทที่ 2

แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของวุฒิสภา

1. แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับบทบาทของวุฒิสภา

ในปัจจุบันเป็นที่ทราบและยอมรับกันอยู่ทั่วไปว่า สถาบันนิติบัญญัติหรือที่เรียกกันว่า รัฐสภานั้นเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญอย่างมากในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย (Democracy regime) ดังจะเห็นได้ว่าในเกือบทุกประเทศนั้นสถาบันนิติบัญญัติได้แสดงบทบาทที่สำคัญควบคู่ไปกับฝ่ายบริหารด้วยเสมอ ไม่ว่าประเทศนั้น ๆ จะอยู่ในระบบรัฐบาล (System of Government) ใด ๆ ก็ตาม ทั้งนี้เพราะเหตุว่าการใช้อำนาจอธิปไตยในทางนิติบัญญัตินั้น รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ มักจะกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของรัฐสภา แม้ว่าในบางกรณีฝ่ายบริหารจะมีอำนาจในการออกกฎหมายได้ด้วยก็ตาม แต่ก็มีข้อควรระวังที่จะทำหน้าที่เป็นผู้ตรากฎหมายดังเช่นรัฐสภา ทั้งยังมีข้อจำกัดในบางประการอีกด้วย ในระบบรัฐบาลแบบรัฐสภา (Parliamentary system) นั้น นอกจากรัฐสภาจะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรากฎหมายแล้ว ยังมีหน้าที่ในการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารอีกด้วย ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า อำนาจของรัฐสภาจึงเป็นอำนาจที่สำคัญยิ่งกว่าอำนาจใด ๆ ทั้งสิ้น และเท่าที่ผ่านมาจึงพบว่า การกำหนดโครงสร้างของรัฐสภาได้กลายเป็นปัญหาที่มีการถกเถียงกันอยู่เสมอ ซึ่งโดยความเป็นจริงแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า เราไม่อาจหาข้อยุติในประเด็นนี้ให้เป็นที่แน่นอนได้ว่าสภาสูงหรือวุฒิสภานั้นมีความจำเป็นต่อระบบการเมืองของประเทศนั้นหรือไม่ ทั้งนี้เนื่องจากความจำเป็นที่จะต้องมีวุฒิสภาหรือควรจะมีอย่างไรในระบบการเมืองของประเทศหนึ่ง ๆ นั้นขึ้นอยู่กับว่า ประเทศนั้นได้กำหนดให้วุฒิสภาควรจะมีบทบาทและพฤติกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อระบบการเมืองนั้น ๆ แค่นั้น? เพียงไร? ทั้งยังต้องคำนึงถึงพฤติกรรมและบทบาทส่วนบุคคลของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นตัวแปรที่สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อผลการประเมินค่าของความจำเป็นดังกล่าวที่ไม่อาจสรุปได้เป็นที่แน่นอนอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ศาสตราจารย์ เฮอร์แมน (Valentine Herman) ได้เคยกล่าวไว้ว่า ในยุคใหม่นี้ถ้าไม่นับปัจจัยด้านรูปของรัฐแล้ววัตถุประสงค์หรือประโยชน์ที่จะพึงได้จากรัฐสภาจะเป็นตัวกำหนดโครงสร้างของรัฐสภาที่สำคัญ

ที่สุด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญจะต้องตอบให้ได้ว่า ถ้าจะต้องมีสองสภา จะใช้สภาที่สองทำอะไร เพื่อความมุ่งหมายใด หวังประโยชน์อย่างไร

การมีสภาที่สองเพิ่มขึ้นอาจมีวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างต่อไปนี้ และการมีวัตถุประสงค์ข้อใดก็จะเป็นตัวกำหนดการจัดรูปแบบและโครงสร้างของสภาที่สองเอง ด้วย กล่าวคือ

(1) มีสภาที่สองเพื่อถ่วงอำนาจระหว่างสภานิติบัญญัติกับรัฐบาล การมีสภาที่สอง ด้วยวัตถุประสงค์ข้อนี้ก็เพราะเกรงว่าถ้ามีสภาเดียวและสมาชิกส่วนมากเป็นฝ่ายรัฐบาลแล้ว รัฐบาลจะครอบงำรัฐสภาได้หมด และอาจเกิดการใช้อำนาจเด็ดขาดในรัฐสภาได้ง่าย ดังที่มีผู้เรียกว่า "เผด็จการทางรัฐสภา" (parliamentary dictatorship) แต่ที่จริงข้อนี้ไม่ใช่ข้อที่น่ากลัวนัก เพราะถ้าประชาชนนิยมพรรคหนึ่งมากจนเลือกเข้าไปเป็นฝ่ายข้างมากในรัฐสภา และจัดตั้งรัฐบาลได้ก็เป็นเรื่อง "ยอมกันได้" ในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา และอันที่จริง การมีสองสภาก็ไม่ใช่ว่าจะแก้ปัญหานี้ได้ เพราะแม้จะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาที่สองก็อาจเป็นไปให้ได้ที่ให้มีสมาชิกฝ่ายข้างมากสังกัดพรรครัฐบาล เช่นเดียวกับในสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาแรกนั่นเอง ครั้นจะใช้ระบบแต่งตั้งสมาชิกสภาที่สองก็เท่ากับว่าเป็นผู้ที่มาจากข้อเสนอของรัฐบาลอีก เว้นแต่จะใช้ระบบให้บุคคลดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาโดยอัตโนมัติ จึงอาจจะพหุคานกับรัฐบาลได้

(2) มีสภาที่สองเพื่อเหนี่ยวรั้งหรือคานอำนาจกับสภาผู้แทนราษฎร ตามวัตถุประสงค์ข้อนี้ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญยังไม่วางใจว่าสภาผู้แทนราษฎรจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเรียบร้อย เช่นหวั่นเกรงความแตกแยกในสภาผู้แทนราษฎร ความอ่อนประสพการณ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือการเห็นแก่ประโยชน์ในเขตเลือกตั้งของตนมากเกินไป จึงจำเป็นต้องมีสภาที่สองเป็นประหนึ่ง "พี่เลี้ยง" คอยเหนี่ยวรั้งหรือถ่วงอำนาจด้วยการพิจารณายับยั้งร่างกฎหมายได้ หรือคำริเสนอร่างกฎหมายได้เอง ถ้าจะสนองวัตถุประสงค์ข้อนี้ควรจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาที่สอง โดยกำหนดคุณสมบัติด้านอายุ ประสบการณ์ และอื่น ๆ ให้เหนือกว่าคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อจะทำหน้าที่ "พี่เลี้ยง" ได้อย่างเต็มภาคภูมิ และสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยด้วย เพราะตามวัตถุประสงค์ข้อนี้ สภาที่สองมีอำนาจเท่ากับ

หรือมากกว่าสภาผู้แทนราษฎร ถ้าให้สภาที่สองซึ่งมีอำนาจมากมาจากการแต่งตั้งก็จะดูเป็นว่าฝ่ายแต่งตั้งมีอำนาจเหนือฝ่ายเลือกตั้งซึ่งไม่เหมาะสม

การมีสภาที่สองในรัฐรวมก็มีวัตถุประสงค์ข้อนี้อยู่ด้วย

(3) มีสภาที่สองเพื่อตรวจสอบหรือหักท้วงเพื่อให้การออกกฎหมายรอบคอบและถูกต้องยิ่งขึ้น ตามวัตถุประสงค์ข้อนี้สภาที่สองยังคงเป็นประหนึ่ง "พี่เลี้ยง" อยู่นั่นเอง แต่เป็น "พี่เลี้ยง" ประเภทที่ปรึกษาในฐานะผู้หักท้วงเท่านั้น เพื่อเลี่ยงผลเสียในการออกกฎหมายมิให้มีการออกกฎหมายโดยพลีผลามหรือคล้อยตามข้อเรียกร้องของประชาชนบางกลุ่มในเขตเลือกตั้งของตน หรือโดยอาศัยเหตุผลทางการเมืองมากเกินไป ตามนัยนี้สภาที่สองจะเป็นผู้ยั้งใจให้คิดทบทวนอีกหนหนึ่ง (second thought) แต่เมื่อคิดทบทวนแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะเห็นอย่างไรก็ให้เป็นอำนาจของสภานั้น สภาที่สองไม่สามารถเห็นยวริงหรือหยุดยั้งได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือสภาที่สองเป็นสภาที่ปรึกษานั้นเอง จะเสนอร่างกฎหมายเองก็ไม่ได้ ฉะนั้นตามวัตถุประสงค์เช่นนี้ สมาชิกสภาที่สองควรจะมาจากการแต่งตั้งเพื่อให้ได้บุคคลผู้มีคุณสมบัติและอยู่ในตำแหน่งบางตำแหน่งที่สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้ เช่นผู้แทนกลุ่มผลประโยชน์ (interest group) กลุ่มอาชีพ และผู้แทนจากองค์กรต่าง ๆ การใช้ระบบแต่งตั้งย่อมทำให้สมาชิกเหล่านี้มีบทบาทและอำนาจน้อย

(4) มีสภาที่สองเพื่อเป็นเวทีหรือเปิดโอกาสให้บุคคลบางประเภทมีโอกาสทางการเมืองได้ ตามวัตถุประสงค์ข้อนี้ สภาที่สองจะเป็นเวทีของกลุ่มคนบางอาชีพหรือบางตำแหน่งที่มีอำนาจและอิทธิพลในทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ในทางรัฐศาสตร์และสังคมวิทยา เรียกว่ากลุ่มผลประโยชน์ (interest group) กลุ่มพลัง (power group) หรือกลุ่มอิทธิพล (pressure group) ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง หรืออาจขัดขวางความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองได้ การมีกลุ่มดังกล่าวเป็นปรากฏการณ์ธรรมดาตามแต่อดีต ในสมัยโบราณก็คือกลุ่มพระบรมวงศานุวงศ์ กลุ่มขุนนาง กลุ่มแม่ทัพนายกอง นายทหารผู้ถืออาวุธ กลุ่มพ่อค้าวานิช "เจ้าสัว" แม้ในสมัยประชาธิปไตย กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มพลังสำคัญก็ยังมีบทบาทอยู่และเป็นสิ่งจำเป็นในระบบการปกครองแบบนี้ ดังที่มีผู้กล่าวว่า ยังมีมาก ยิ่งเป็นการกระจายอำนาจหรือคานกันเองในสังคม แทนที่จะรวมพลังอยู่ที่ศูนย์กลางใดศูนย์กลางหนึ่ง

เป็นธรรมชาติอยู่เองที่กลุ่มคนดังกล่าวย่อมหวังปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่ม ซึ่งก็ไม่จำเป็นต้องจะเป็นอันตรายต่อสาธารณประโยชน์ หรือผลประโยชน์ของประเทศชาติเสมอไปในการปกป้องผลประโยชน์อาจแสดงออกโดยวิถีทางหรือวิธีอื่น ๆ เช่นทางสื่อมวลชน ทางสาธารณชน ทางการประชาสัมพันธ์ แต่ในที่สุดการใช้รัฐสภาเป็นเวทีหนึ่งด้วยก็เป็นสิ่งจำเป็นและนิยมบ่อยครั้งรัฐเป็นฝ่ายเปิดเวทีหรือเปิดโอกาสเชื้อเชิญผู้แทนหรือผู้นำกลุ่มเหล่านั้นเข้ามาร่วมกิจกรรมทางการเมืองโดยเปิดเผยเสียเอง แทนที่จะปล่อยให้ไปแสดงออกโดยทางอื่นซึ่งอาจยากแก่การติดตามและควบคุม ถ้าถือสมมติฐานว่าทุกคนเป็นประชาชนของประเทศ กลุ่มเหล่านั้นมีอิทธิพล อำนาจ พลัง และอาจประกอบด้วยความคิดเห็นที่สะท้อนความคิดของผู้คนในกลุ่มเดียวกันอีกจำนวนมาก การเปิดโอกาสให้บุคคลดังกล่าวเข้ามาอยู่ในสภาที่สองก็ไม่ใช่สิ่งผิดปกติหรือขัดต่อระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างใด เพราะในสภาผู้แทนราษฎรอาจไม่มีสมาชิกหลากหลายต่างอาชีพมากเช่นนี้ก็ได้ อย่างไรก็ตาม สมาชิกสภาที่สองนี้ต้องมาจากการแต่งตั้ง ถ้าเลือกตั้งก็จะไม่สมประโยชน์ตามวัตถุประสงค์นี้ ทั้งต้องมาจากกลุ่มพลังต่าง ๆ หลากหลายและทั้งพลังพอที่จะ "เป็นผู้แทน" (represent) กลุ่มดังกล่าวได้จริง และต้องจำกัดอำนาจและบทบาทให้น้อยกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้ง

กลุ่มพลังที่มีภูมิบทบาทในประเทศต่าง ๆ ได้แก่ กลุ่มทหาร กลุ่มพ่อค้า เช่น นักธุรกิจ นักอุตสาหกรรมและนายธนาคาร กลุ่มปัญญาชนเช่นครูบาอาจารย์ในสถาบันการศึกษา นักคิด นักเขียน และนักพูด กลุ่มแรงงานเช่นกรรมกร กลุ่มเกษตรกร เช่น ชาวนา ไร่ ชาวนา ชาวสวน และชาวประมง กลุ่มอาชีพ เช่น แพทย์ ทนายความ วิศวกร กลุ่มสื่อมวลชน เช่น นักหนังสือพิมพ์ นักวิทยุ นักจัดรายการทางโทรทัศน์ กลุ่มเยาวชน เช่น นิสิตนักศึกษาในมหาวิทยาลัย เป็นต้น

การมีสภาขุนนางในอังกฤษ นอกจากจะอาศัยเหตุผลทางประวัติศาสตร์แล้ว ก็อาศัยเหตุผลข้อนี้ประกอบด้วยเช่นกัน

(5) มีสภาที่สองเพื่อเป็นฐานอำนาจหรือฝ่ายรัฐบาล ตามวัตถุประสงค์ข้อนี้ สภาที่สองจะเป็น "พี่เลี้ยง" ของรัฐบาลมากกว่าสภาผู้แทนราษฎร เพราะสมาชิกรัฐสภาจะมาจากการแต่งตั้งเพื่อเป็นฐานอำนาจหรือฝ่ายของรัฐบาลในรัฐสภา สมาชิกสภานี้มักพัฒนามาจาก

คณะบุคคลที่ก่อการปฏิวัติรัฐประหารหรือร่วมสถาปนาการปกครองใหม่และมีส่วนในการร่างรัฐธรรมนูญ บุคคลเหล่านี้ไม่ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งและต้องการประทับประคองรัฐบาล ซึ่งมักมาจากการแต่งตั้งหรือสถาปนาขึ้นเช่นเดียวกัน ใ้บริหารงานตามนโยบายที่บุคคลเหล่านี้มีส่วนรู้เห็นอยู่ด้วยต่อไป มิให้ระบอบการปกครองหรือรัฐบาลที่ตนมีส่วนสร้างมาล้มครืนลงเสียแต่แรก สภาที่สองตามนัยนี้จึงมีอำนาจมากเท่ากับหรืออาจมากกว่าสภาผู้แทนราษฎร สภาเช่นนี้จะมียุ่ตลอดไปไม่ได้เพราะขัดกับระบอบประชาธิปไตย แต่ควรจะค่อย ๆ ผ่อนหรือลดอำนาจลงตามกาลเวลาโดยอาศัยปัจจัยหลายประการประกอบการพิจารณาว่าควรเป็นเมื่อใดจึงราวรับแบบ "บัวไม่ช้ำ น้ำไม่ขุ่น" และรักษาส่วนสำคัญอื่น ๆ ของระบอบอยู่ได้เมื่อถึงจุดหนึ่ง สภาแบบนี้ต้องยกเลิกหรือสลายตัวไปเป็นสภาที่สองตามวัตถุประสงค์อื่น ๆ ช่างต้นต่อไป¹

ประเทศที่เป็นสหพันธรัฐส่วนใหญ่เกือบทั้งหมดจะใช้ระบบ 2 สภา ซึ่งเนื่องมาจากโครงสร้างการปกครองของสหพันธรัฐ ที่ประกอบไปด้วยการปกครอง 2 ระดับ คือ ระดับรัฐบาลกลางระดับหนึ่ง และระดับรัฐบาลมลรัฐอีกระดับหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อให้สภาที่ 2 เป็นเครื่องถ่วงหรือรักษาผลประโยชน์ของมลรัฐต่าง ๆ ที่ประกอบกันเข้าเป็นสหพันธรัฐ เช่น สหรัฐอเมริกา สวิตเซอร์แลนด์ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (เยอรมันตะวันตก)² ออสเตรเลีย³ แคนาดา⁴

¹ วิชาญ เครื่องงาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2530), หน้า 391-394.

² ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย (นครหลวงกรุงเทพธนบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), หน้า 301-302.

³ John Paxton, World Legislatures (New York : St Martin's Press, 1975), p. 6.

⁴ Ibid., p. 24.

เม็กซิโก¹ เชคโกสโลวาเกีย²

ส่วนประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวในอดีตนั้นส่วนใหญ่ใช้ระบบ 2 สภา ทั้งนี้เพื่อให้สภาที่ 2 เป็นเครื่องถ่วงดุลย์อำนาจของสภาผู้แทนราษฎร เช่น สภาขุนนางของอังกฤษ (House of Lords)³

2. แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของวุฒิสภาของไทย

2.1 ที่มาของระบบรัฐสภาไทย

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในปี พ.ศ. 2475 และได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ฉบับวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ระบอบรัฐธรรมนูญจึงถูกสถาปนาขึ้นเป็นครั้งแรกในระบอบการปกครองของไทย คณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครอง หรือ "คณะราษฎร" ได้เลือกรูปแบบของรัฐสภาแบบสภาเดี่ยวมาเป็นรัฐสภาสมัยแรกของประเทศ โดยมีสมาชิกประเภทแต่งตั้งทั้งสิ้น⁴ ซึ่งล้วนเป็นบุคคลที่คณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารของคณะราษฎรเป็นผู้แต่งตั้งขึ้นเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราว, มีจำนวน 70 คน พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 นี้มุ่งหมายที่จะแบ่งพัฒนาการในการได้มาซึ่งสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกเป็น 3 สมัย คือ การมีสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราว, การมีผู้แทนร่วมกัน ซึ่งประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท และสุดท้ายคือ การมีผู้แทนราษฎรโดยตรง โดยกำหนดระยะเวลาในการพัฒนาภายใน

¹Ibid., p. 88.

²Ibid., p. 42.

³ชาญวุฒิ วัชรพุกก์, สุชิน ตันติกุล, ศิริลักษณ์ ผดุงจันทร์ และ ประสาน บุญโสภากษ์, กระบวนการผ่านนิติบัญญัติ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2519), หน้า 5.

⁴พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ฉบับวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 มาตรา 10.

เวลาไม่เกิน 10 ปี แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 นั้น มิได้ใช้บังคับในระยะเวลาที่ยาวนานพอที่จะพัฒนา การได้มาซึ่งสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ เพราะมีอายุเพียง 5 เดือนเศษเท่านั้น แท้จริงแล้วรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นายปรีดี พนมยงค์ ตั้งใจที่จะบังคับใช้เป็นการถาวร แต่เมื่อนำไปพูลเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงขอให้ใช้เป็นการชั่วคราวเท่านั้น พร้อมทั้งรับสั่งให้ตั้งกรรมการ และให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาดำเนินการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้น¹ อีกทั้งยังปรากฏว่า ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญมานานแล้ว แต่หากมีผู้ทัดทานไว้ และคณะราษฎรก็เพียงจะได้ทราบหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองเพียง 6 วัน² ดังนั้นพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 จึงมีฐานะเป็นเพียงรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว และในวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2475 อันเป็นปฐมฤกษ์ของการเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร นายปรีดี พนมยงค์ก็ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชประสงค์ โดยเสนอต่อที่ประชุมสภาให้มีการแก้ไข เพิ่มเติม พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพื่อใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อไป เพราะรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนั้นร่างขึ้นมาโดยกระชั้นหัน จึงอาจมีข้อบกพร่องอยู่มาก และในที่สุดที่ประชุมก็เห็นชอบด้วยตามข้อเสนอของนายปรีดี พนมยงค์³ หลังจากนั้นสภาผู้แทน

¹ทิพวรรณ บุญทวี, "ความคิดทางการเมืองของ ปรีดี พนมยงค์: ระยะเริ่มแรก (พ.ศ. 2443-2477)," (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 134.

²ปรีดี พนมยงค์, "บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎรและระบบประชาธิปไตย," ในบันทึกนักปฏิวัติไทยเมื่อวันโค่นล้มระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475, วิชัย บำรุงฤทธิ์, บรรณาธิการ (พระนคร: เจริญวิทย์การพิมพ์, 2516), หน้า 158-159.

³สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1/2475," หน้า 13.

ราษฎรก็ได้ตั้งอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่ง* ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศ คณะอนุกรรมการที่ตั้งขึ้นนั้น ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญซึ่งพิจารณาเสร็จแล้วต่อสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2475 และสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ลงมติเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2475 รับรองให้ใช้ได้ ส่วนร่างพระราชปรารภประกาศใช้รัฐธรรมนูญอันเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญนั้น สภาผู้แทนราษฎรก็ได้ลงมติรับรองให้ใช้ได้ รัฐธรรมนูญซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญถาวรฉบับแรกของประเทศไทย จึงได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการขึ้นเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม โดยมีสาระสำคัญคือ ให้ใช้ระบบสภาเดี่ยว (Unicameral Legislature)¹ แต่มีสมาชิก 2 ประเภท สมาชิกประเภทที่ 1 มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ส่วนสมาชิกประเภทที่ 2 มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาล ซึ่งนายปรีดี พนมยงค์ ก็ได้แถลงเหตุผลที่แท้จริงของการมีสมาชิกประเภทที่ 2 ต่อสภาผู้แทนว่า

การที่มีสมาชิกผสมในสมัยที่ 2 นั้น ไม่ใช่ประสงค์ที่จะหวงอำนาจ ความซื่อสัตย์ผู้เข้าใจไปต่าง ๆ สุดแต่เขาจะกล่าวหาว่าประสงค์เป็นดิกเตเตอร์ (Dictator) บ้าง อะไรบ้าง ความจริงไม่ใช่เช่นนั้นเลย การที่เราจำต้องมีสมาชิกประเภทที่ 2 ไว้ก็หนึ่งก็เพื่อที่จะช่วยเหลือผู้แทนราษฎร ในขณะที่เพิ่งเริ่มมีการปกครองแบบรัฐธรรมนูญ เราย่อมทราบอยู่แล้วว่า ยังมีราษฎรอีกเป็นจำนวนมากที่ยังไม่ได้รับการศึกษาเพียงพอ ที่จะจัดการปกครองป้องกันผลประโยชน์ของตนเองได้บริบูรณ์ ถ้าขับปล่อยมือให้ราษฎรเลือกผู้แทนโดยลำพังเองในเวลานี้แล้ว ผลร้ายก็จะตกอยู่กับราษฎร เพราะผู้ที่จะสมัครไปเป็นผู้แทนราษฎรอาจเป็นผู้ที่มีกำลังในทางทรัพย์สิน ราษฎรเมื่อยังไม่

* คณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญนี้มีจำนวน 7 คน ประกอบด้วย พระยามโนปกรณนิติธาดา พระยาเทพวิฑูร พระยามานวราชเสวี พระยานิติศาสตร์ไพศาล พระยาปริธานฤเบศร์ หลวงประดิษฐมนูธรรม และพันตรีหลวงสินาดโยธารักษ์ และในภายหลังที่ประชุมสภาได้ตั้งพระยาศรีวิสารวาจา กับ พลเรือโทพระยาราชวังสัน เป็นอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมอีกรวมเป็น 9 คน ทั้งนี้โดยการเสนอของพระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานคณะกรรมการราษฎรในฐานะประธานคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 มาตรา 16.

ได้รับการศึกษาก็อาจจะหลงไปว่า ผู้ที่ประสงค์จะป้องกันประโยชน์ของราษฎร แต่ผลสุดท้ายเขาอาจจะคิดถึงประโยชน์เฉพาะหมู่เหล่าของเขา หากได้คิดถึงราษฎรตลอดจนคนยากจนด้วยไม่ คณะราษฎรปฏิญญาไว้ว่าถ้าราษฎรได้มีการศึกษาเพียงพอแล้ว ก็ยินดีที่จะปล่อยให้ราษฎรได้ปกครองตนเองโดยไม่จำเป็นต้องมีสมาชิกประเภทที่ 2 ฉะนั้นจึงได้วางเงื่อนไขไว้ว่า เมื่อใดราษฎรได้มีการศึกษาจบประถมศึกษามากกว่ากึ่งจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงแล้ว บทบัญญัติเฉพาะกาลนี้ก็จะเป็นอันเลิกทันที และแม้ว่าจะยังไม่ถึงจำนวนนั้นก็ตาม แต่เมื่อถึงกำหนด 10 ปีแล้ว ซึ่งคณะราษฎรหวังว่า จะจัดบำรุงการศึกษาให้ได้เป็นจำนวนมาก บทบัญญัติเฉพาะกาลนี้ก็จะเป็นอันต้องเลิกเหมือนกัน ขอให้เข้าใจว่าสมาชิกประเภทที่ 2 เป็นเสมือนที่เลี้ยงที่จะช่วยระคองการงานให้ดำเนินไปสมตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ และเป็นผู้ป้องกันผลประโยชน์อันแท้จริงไม่เลือกที่คนมีหรือคนจนอันเป็นจุดมุ่งหมายของคณะราษฎร ซึ่งได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองในคราวนี้¹

ในเวลาต่อมาได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้ 3 ครั้งคือ ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2482 โดยเปลี่ยนนามประเทศจาก "สยาม" มาเป็น "ประเทศไทย" ครั้งที่สองเมื่อ พ.ศ. 2483 แก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล ขยายการมีสมาชิกประเภทที่ 2 จาก 10 ปี เป็น 20 ปี และครั้งที่สามเมื่อ พ.ศ. 2485 แก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยบัญญัติว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เลือกตั้งเป็นเวลา 4 ปีนั้น หากเป็นการพ้นวิสัยโดยมีเหตุขัดข้องต่าง ๆ ที่จะเลือกตั้งไม่ได้ ก็อาจตราพระราชบัญญัติขยายอายุสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกไปอีกได้

2.2 กำเนิดและวิวัฒนาการของวุฒิสภาไทย

รัฐธรรมนูญฉบับต่อมาคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีสาระสำคัญที่

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 1 ครั้งที่ 40/2475," หน้า 549-551.

เปลี่ยนแปลงไปจากฉบับเดิมคือ ได้มีการกำหนดให้ใช้ระบบสองสภา (Bicameral Legislation)¹ กล่าวคือ รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และพฤฒสภา² ทั้งนี้ด้วยความหวังที่จะให้ประเทศไทยให้มีสถาบันหลักที่จะทำหน้าที่กลั่นกรองงานของสภาผู้แทนราษฎร และคอยเหนี่ยวรั้งมิให้สภาผู้แทนราษฎรทำงานทางด้านนิติบัญญัติ เร็วเกินไปจนขาดความรอบคอบ อันอาจจะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประเทศชาติและสังคมโดยรวมโดยมิได้ตั้งใจได้* ผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ซึ่งได้แก่สภาผู้แทนราษฎร (โดยคณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้กร่าง) จึงได้กำหนดให้มีวุฒิสภาขึ้น ดังที่ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เป็นสภาที่จะทำหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น โดยเรียกชื่อว่า "พฤฒสภา" สถาบันวุฒิสภา จึงเริ่มมีบทบาทในระบบการเมืองไทยขึ้นเป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2489 นี้เอง** หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489 เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 แล้วนั้น โดยเหตุที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความเชื่อว่า หลังจากที่ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม (ฉบับลงวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475) มาเป็นเวลานานถึง 14 ปี นั้น ประเทศไทยมีความเจริญก้าวหน้าขึ้นมาก รวมทั้งประชาชนก็ได้ซาบซึ้งถึงคุณประโยชน์ของ

¹ กนิช สืบสนธิ์, บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทย สมัยต่าง ๆ, (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2516), หน้า 7.

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 มาตรา 17.

* ดร.ปรีดี พนมยงค์ ซึ่งเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ด้วยผู้หนึ่งได้แสดงทัศนะว่า ตามความเข้าใจของท่านนั้น พฤฒสภาคือ สภายัยยัง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ในรายงานการประชุมพฤฒสภา พ.ศ. 2489.

** ทั้งนี้หากไม่นับว่าสมาชิกสภาประเภทที่ 2 ในระบบสภาเดียว แต่มีสมาชิก 2 ประเภท ซึ่งเคยนำมาใช้ในระบบการเมืองไทยในช่วงที่ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ฉบับวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 นั้น เป็นสถาบันวุฒิสภาโดยแอบแฝงด้วยแล้ว

ระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างดี ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงกำหนดให้วุฒิสภาซึ่งในขณะนั้น เรียกว่า "พฤษสภา" เป็นสภาที่ประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยราษฎรเหมือนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะต่างกันก็แต่เพียงว่าเป็นการเลือกตั้งโดยทางอ้อมเท่านั้น ซึ่งก็ทำให้วุฒิสภามีฐานะเป็นสถาบันตัวแทนของราษฎรเหมือนกัน¹ โดยมาตรา 24 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ก็ได้ระบุให้มีการเลือกตั้งสมาชิกพฤษสภา โดยทางอ้อมและลับ ซึ่งจะเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกพฤษสภาที่จะมีตามมา ซึ่งนับว่าเป็นบทบัญญัติที่เป็นประชาธิปไตยมาก คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกพฤษสภานั้น มาตรา 25 กำหนดว่า ผู้สมัครต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ มีคุณวุฒิอย่างต่ำปริญญาตรีหรือเทียบเท่ามาแล้วไม่ต่ำกว่า 5 ปี หรือเคยดำรงตำแหน่งทางราชการมาแล้วไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนมาแล้ว จำนวนของสมาชิกพฤษสภามีจำนวน 80 คน ในขณะที่จำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคิดตามอัตราส่วนจำนวนราษฎร 1 แสนคนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน ซึ่งในขณะนั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 178 คน ดังนั้นเมื่อเปรียบเทียบอัตราส่วนระหว่างจำนวนสมาชิกพฤษสภา กับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วคิดเป็นอัตราส่วน 3 ต่อ 7 รัฐธรรมนูญถือว่าสมาชิกพฤษสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย และกำหนดให้สมัยประชุมของทั้งสองสภา เริ่มต้นและสิ้นสุดลงพร้อมกัน แต่สมาชิกทั้งสองสภา หรือสมาชิกของแต่ละสภามีจำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนของทั้งสองสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้นำความกราบบังคมทูลขอให้ทรงเรียกประชุมวิสามัญแห่งสภาทั้งสองได้ สมาชิกสภาแห่งพฤษสภานั้นมีกำหนดคราวละ 6 ปี โดยวาระเริ่มแรกเมื่อครบกำหนด 3 ปี ให้มีการเปลี่ยนสมาชิกจำนวนกึ่งหนึ่ง โดยการจับสลากออกและผู้ที่ถูกออกไปมีสิทธิได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามาอีก แต่ความเป็นจริงแล้ว วายุของพฤษสภาก็ไม่ได้ยืนยาวถึงขนาดนั้น โดยที่รัฐธรรมนูญมุ่งหมายให้พฤษสภาทำหน้าที่เป็นสภาตรวจสอบและยับยั้ง ดังนั้นจึงให้อำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติแก่คณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ไม่ได้ให้

¹ กระทบ ท่องธรรมชาติ, รัฐสภาในระบบการปกครองของไทย, (พระนคร: โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, พ.ศ.2514), หน้า 29.

สิทธิดังกล่าวแก่พฤษสภาด้วย และในการตราพระราชบัญญัติได้กำหนดขั้นตอนให้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน เมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาลงมติให้ใช้ได้แล้ว จึงนำเสนอต่อพฤษสภา ทั้งนี้ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไป พฤษสภาจะต้องพิจารณาและลงมติภายในกำหนด 30 วัน แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน พฤษสภาจะต้องพิจารณาและลงมติภายในกำหนด 15 วัน ซึ่งถ้าไม่พิจารณาลงมติภายในกำหนดเวลา ก็ให้ถือว่าพฤษสภาให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ ในกรณีที่พฤษสภาลงมติไม่เห็นชอบหรือให้แก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรใหม่ ในครั้งนี้ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบเหมือนกับพฤษการ่างพระราชบัญญัตินั้นก็เป็นอันตกไป หรือถ้าเห็นว่าควรแก้ไขตามความเห็นของพฤษสภา ก็แก้ไขเช่นเดียวกันแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้เป็นกฎหมาย แต่ถ้าสภาผู้แทนยืนยันในร่างเดิมที่เสนอต่อพฤษสภาด้วยคะแนนเสียงมากกว่าครึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด ก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากพฤษสภาแล้วเช่นกัน และให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายได้ ซึ่งถือเป็นการให้อำนาจเด็ดขาดในขั้นสุดท้ายแก่สภาผู้แทนราษฎร

สำหรับบทบาททางด้านนิติบัญญัติของพฤษสภานั้น ปรากฏว่าพฤษสภาชุดนี้ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติไปรวมทั้งสิ้น 55 ฉบับ ซึ่งอาจแยกออกเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี 48 ฉบับ และร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 7 ฉบับ ร่างพระราชบัญญัติส่วนใหญ่จะผ่านการพิจารณาโดยพฤษสภาไปภายในระยะเวลาอันสั้น การอภิปรายซักถามก็มักเป็นการซักถามข้อเท็จจริงมากกว่าการอภิปรายคัดค้าน หรือไม่เห็นด้วยในหลักการและการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติส่วนใหญ่ก็เป็นการแก้ไขด้านถ้อยคำ ทั้งนี้ในจำนวนทั้งหมดพฤษสภาได้แก้ไขข้อปลีกย่อย และส่งกลับคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพียง 3 ฉบับ โดยเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี 2 ฉบับ และเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสภาผู้แทนราษฎร 1 ฉบับ ในการนี้ไม่มีร่างพระราชบัญญัติฉบับใดเลยที่ถูกส่งกลับคืนโดยแก้ไขในสาระสำคัญเลย¹

¹ กริช สืบสันธ, 'บทบาทและพฤติกรรมของ พฤษสภาไทยสมัยต่าง ๆ', หน้า 150-151.

ต่อมาในวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 จอมพลผิน ชุณหะวัณ ได้ทำรัฐประหาร โค่นล้มรัฐบาลและยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 อันเป็นผลให้พฤกษสภา ต้องถูกล้มเลิกไปด้วยรวมเวลาที่ได้ปฏิบัติหน้าที่มาเพียง 1 ปี 6 เดือนเท่านั้น ภายหลังจาก รัฐประหาร คณะรัฐประหารได้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 ซึ่งมีสาระสำคัญส่วนใหญ่เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 นั่นคือ การใช้ระบบ 2 สภา สภาหนึ่งคือสภาผู้แทนราษฎร แต่อีกสภาหนึ่งได้เปลี่ยนชื่อจาก พฤกษสภา มาเป็น วุฒิสภา นอกจากนี้ยังได้เปลี่ยนแปลงลักษณะการ ได้มาซึ่งสมาชิกภาพและอำนาจหน้าที่บางประการให้แตกต่างออกไปจากพฤกษสภาด้วย กล่าวคือ คณะรัฐประหารผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้มีเจตนาที่จะเปลี่ยนฐานะของวุฒิสภาไปบ้างด้วยการ บัญญัติวิธีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา โดยพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของรัฐบาลขึ้นแทนวิธีการ เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา นอกจากนั้นการที่มีบทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่ง วุฒิสภาได้ ในขณะที่เดียวกันไว้ เหมือนกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489 ก็เท่ากับเป็นการ เปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้โดยปริยาย ส่วนสมาชิกภาพของวุฒิสภา ก็มีกำหนดเวลาราวละ 6 ปี เช่นเดียวกับพฤกษสภาและสมาชิกภาพสิ้นสุดเมื่อถึงคราวออกตาม วาระ ตาย ลาออก แต่ก็เป็นที่น่าสังเกตว่า ไม่มีข้อความระบุเกี่ยวกับการออกเพราะขาด คุณสมบัติ ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญไม่ได้ระบุคุณสมบัติใด ๆ ของสมาชิกวุฒิสภาไว้ ในการใช้อำนาจ นิติบัญญัตินั้น สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจที่จะเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ได้ ซึ่งพฤกษสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ไม่มีสิทธิ์นี้ ส่วนการกลั่นกรองร่างกฎหมายของสภา ผู้แทนราษฎรนั้น สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีอำนาจหน้าที่ เหมือนกับสมาชิกพฤกษสภาตาม รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489 ทุกประการ* วุฒิสภาชุดนี้มีจำนวน 100 คน เป็นผู้มิยศทางทหาร, ตำรวจ จำนวน 35 คน และพลเรือนจำนวน 65 คน ในขณะที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน

* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 มาตรา 52 บัญญัติให้ต้องทำการ พิจารณาร่างกฎหมายธรรมดาของสภาผู้แทนราษฎรให้เสร็จภายใน 30 วัน และร่างกฎหมาย เกี่ยวกับการเงิน ต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 15 วัน มิฉะนั้นให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบ ในร่างกฎหมายนั้นแล้ว

ราษฎรจำนวน 99 คน อัตรารัฐมนตรีของสมาชิกวุฒิสภากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คิดเป็น 1 ต่อ 1 สำหรับบทบาททางด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภาชุดนั้นนั้น ปรากฏว่าในช่วงแรกที่นายควง อภัยวงศ์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น วุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติและผ่านร่างพระราชบัญญัตินั้นไป 3 ฉบับ เมื่อนายควง อภัยวงศ์ ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีแทน ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานี้ในระยะเวลาหลังอีกจำนวน 13 ฉบับ ผ่านการพิจารณาโดยวุฒิสภาไปเพียงจำนวน 7 ฉบับ ส่วนร่างพระราชบัญญัติอีกจำนวน 6 ฉบับนั้น ถูกส่งกลับคืนสภาผู้แทนราษฎร ในจำนวนนั้นมีทั้งที่มีการแก้ไขในสาระสำคัญและข้อปลีกย่อย และทั้งที่ไม่รับหลักการและส่งกลับคืนทันที¹ ซึ่งคิดเป็นจำนวนร่างพระราชบัญญัติที่ถูกล้มล้างโดยวุฒิสภาถึงครึ่งต่อครึ่ง และในจำนวนนี้มีพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2491 และ พ.ศ. 2492 รวมอยู่ด้วย²

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีข้อที่น่าสังเกตอยู่ประการหนึ่งคือ เป็นรัฐธรรมนูญที่มีการแก้ไขได้ง่าย (Flexible Constitution) โดยได้บัญญัติให้แก้ไขได้โดยเสียงข้างมากของสภา³ จึงได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถึง 3 ครั้ง ในเวลาต่อมา

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2491 ได้บัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น* และให้ร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จภายใน 6 เดือน สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างรัฐธรรมนูญและเสนอให้รัฐสภาลงมติให้ความเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบทั้งฉบับ โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมประการใดมิได้ ซึ่งปรากฏว่าสมาชิกรัฐสภาให้ความ

¹ กริช สืบสนธิ, บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ, หน้า 150-151.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 154.

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 มาตรา 93.

* สภาร่างรัฐธรรมนูญนี้ประกอบด้วยสมาชิก 40 คน ซึ่งรัฐสภาชุดก่อนเลือกตั้งจากสมาชิกวุฒิสภา 10 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 10 คน และจากบุคคลภายนอกผู้มีคุณสมบัติต่าง ๆ กันอีก 20 คน

เห็นชอบ 125 คน แบ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภา 84 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 41 คน ไม่เห็นชอบ 30 คน แบ่งเป็น สมาชิกวุฒิสภา 4 คน สภาผู้แทนราษฎร 26 คน งดออกเสียง 5 คน ไม่อยู่ในที่ประชุม 40 คน¹ และได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492 โดยกำหนดให้ใช้ระบบ 2 สภาประกอบด้วย วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีการระบุคุณสมบัติและอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างออกไป และยังมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขหลักการของรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2490 บางประการเช่น วุฒิสภาไม่มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลและไม่มีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ แต่สิทธิยับยั้งร่างกฎหมายยังคงมีอยู่ สิ่งที่เพิ่มเติมจากเดิมและไม่เคยมีมาก่อนคือ มีวิธีการให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติ (Referendum) หากมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าถวายควรถูกให้ประชาชนได้วินิจฉัย²

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกอบด้วย สมาชิกจำนวน 100 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน และมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ ซึ่งทรงพระราชดำริเห็นว่าเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน³ และยังได้ห้ามไม่ให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย สำหรับการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น รัฐธรรมนูญได้ระบุให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ⁴ ซึ่งอาจเป็นความมุ่งหมายที่เป็นการแสดงถึงความต้องการที่จะให้วุฒิสภาเป็น

¹ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญ บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 135.

²รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 174.

³รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 82 (สำหรับผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์).

⁴รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 82.

ตัวแทนของพระมหากษัตริย์ แต่อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดคุณสมบัติและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกภาพของวุฒิสภาไว้ละเอียดหลายประการ แต่ตามความเป็นจริงแล้ว บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ระบุให้สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2490 เป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ด้วย¹ สมาชิกภาพของวุฒิสภามีกำหนดเวลาคราวละ 6 ปี แต่เมื่อครบกำหนด 3 ปีแรกให้จับสลากออกกึ่งหนึ่ง และให้พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งสมาชิกใหม่ ซึ่งอาจแต่งตั้งบุคคลเดิมอีกก็ได้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวน 120 คน จึงคิดเป็นอัตราส่วนระหว่างจำนวนสมาชิกวุฒิสภากับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่ากับ 5 ต่อ 6 ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ไม่มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภาผู้แทนและสภาผู้แทนลงมติให้ใช้ได้แล้วนั้น เมื่อเสนอต่อวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน ส่วนร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ยาวนานขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับพฤตสภาและวุฒิสภา 2 ชุดก่อน วุฒิสภาอาจมีมติไม่เห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนเสนอมา ซึ่งถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไป วุฒิสภามีอำนาจยับยั้งไว้ได้นาน 1 ปี สภาผู้แทนจึงจะมีสิทธิยกขึ้นมาพิจารณาได้ใหม่ แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ก็ให้สิทธิสภาผู้แทนยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ในขณะที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้ทั้งสองสภาดังคณะกรรมการร่วมกันมีจำนวนเท่าที่สภาผู้แทนกำหนดเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น แล้วเสนอต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาหนึ่งสภาใดไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน การตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมนี้ นับเป็นวิธีการแบบใหม่ ซึ่งให้สิทธิต่อความคิดเห็นของวุฒิสภาที่จะชี้แจงในที่ประชุมของคณะกรรมการร่วมได้ไม่ใช่เป็นการส่งร่างพระราชบัญญัติกลับคืนไปให้สภาผู้แทนพิจารณาใหม่ฝ่ายเดียว เช่นแต่ก่อน

สำหรับบทบาททางด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ปรากฏว่า วุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ รวม 60 ฉบับ แบ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 14 ฉบับ และเสนอโดยคณะรัฐมนตรี 46 ฉบับ และในจำนวนที่เสนอ

¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 181 ในบทเฉพาะกาล

โดยคณะรัฐมนตรีนั้นถูกส่งกลับคืนสู่สภาผู้แทนราษฎร โดยแก้ไขข้อปล้กย้อยจำนวน 9 ฉบับ แก้ไขในสาระสำคัญอีก 16 ฉบับ และไม่รับหลักการโดยส่งกลับคืนทันที 2 ฉบับ ส่วนจำนวนที่เสนอโดยสภาผู้แทนก็ถูกส่งกลับคืนโดยแก้ไขข้อปล้กย้อย 2 ฉบับ แก้ไขในสาระสำคัญ 6 ฉบับ¹ ซึ่งนับเป็นจำนวนรวมที่ถูกส่งคืนสภาผู้แทนเกินกว่าครึ่งของจำนวนร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา แสดงให้เห็นถึงบทบาทของวุฒิสภาในการเป็นสภาตรวจสอบยับยั้ง การทำงานของสภาผู้แทนราษฎรอย่างแท้จริง ทั้งนี้โดยไม่คำนึงถึงว่าจะเป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม

ต่อมาเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 จอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็กระทำรัฐประหารยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 ซึ่งเป็นผลให้วุฒิสภาลิ้นสุดสมาชิกภาพไปด้วย และภายหลังการรัฐประหารนั้น จอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ได้นำเอารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 มาแก้ไขเพิ่มเติม และประกาศใช้ เรียกว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495 โดยกำหนดให้ใช้ระบบสภาเดี่ยว ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทเช่นเดิมและเมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ขึ้นเป็นผู้นำทางการเมืองก็ยังคงใช้รูปแบบรัฐสภาเช่นนี้อีก จนกระทั่งมีการรัฐประหารอีกครั้งหนึ่งในเดือนตุลาคม 2501 จึงได้ยกเลิกระบบสภาเดี่ยวดังกล่าวนั้น ในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ที่จอมพล สฤษดิ์ ประกาศใช้ภายหลังการรัฐประหารนี้ ได้กำหนดให้หัวหน้าคณะปฏิวัติเสนอชื่อบุคคลจำนวน 240 คน ให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติ และร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วย แต่ก็ใช้เวลาร่างรัฐธรรมนูญยาวนานมากกว่าร่างรัฐธรรมนูญใดที่เคยมีมา* และได้ประกาศใช้ในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้นำเอาระบบ 2 สภากลับมาใช้อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งในเรื่องระบบ 2 สภานี้ปรากฏในการพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญว่ามีการอภิปรายกันมากในทางสนับสนุนให้ 2 สภา เพราะเหมาะสมกับสถานการณ์

¹ กฤษ สืบสนธิ์, "บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ," หน้า 150-151.

* รวมเวลาที่ใช้ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ทั้งสิ้น 7 ปี 11 วัน

ของประเทศไทยในขณะนั้น¹ การมีสภาเดี่ยวอาจทำให้สภาออกกฎหมายตามใจชอบของตน และอาจก่อให้เกิดความเสียหายได้ การมี 2 สภาจึงเป็นการแบ่งแยกอำนาจให้สภาหนึ่งเป็นสภาริเริ่ม อีกสภาหนึ่งเป็นสภาทักท้วงสภายัง² สำคัญที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 คือ การห้ามนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกัน โดยให้เหตุผลว่าเพื่อแยกอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติออกจากกันให้มากยิ่งขึ้น แต่ไม่ห้ามข้าราชการประจำเป็นรัฐมนตรี หรือสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกภาพของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในวิชาการ หรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน มีสัญชาติไทยโดยกำเนิดและมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์* ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 78 ของรัฐธรรมนูญ และเป็นที่น่าสังเกตว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้ระบุบุคคลที่จะรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาไว้ แต่ในมาตรา 177 ของบทเฉพาะกาลได้ให้พระมหากษัตริย์แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภายใน 15 วัน นับจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีในขณะนั้นคือ จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นผู้เสนอรายชื่อสมาชิกวุฒิสภาให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง วาระในการดำรงตำแหน่งนั้นกำหนดไว้คราวละ 6 ปี แต่ในวาระแรกเมื่อครบ 3 ปีให้จับสลากออกกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด เพื่อทรงแต่งตั้งสมาชิกใหม่ โดยอาจแต่งตั้งผู้ที่ถูกจับสลากออกเป็นสมาชิกอีกได้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้วุฒิสภามีจำนวน 3 ใน 4

¹คำอภิปรายของพลตำรวจโท บรรลือ เรื่องตระกูล, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 16," วันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2505.

²คำอภิปรายของ พลโทวิชัย พงศ์อนันต์, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 16," วันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2505.

* สำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์.

ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร* วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ เช่นเดียวกับสภาผู้แทนและคณะรัฐมนตรี แม้แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินก็เสนอได้ โดยมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติก็ไม่ต้องเสนอต่อสภาผู้แทนก่อนดังเช่นรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ แต่บัญญัติให้ร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนก็เสนอให้สภาผู้แทนพิจารณา และร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกวุฒิสภาก็เสนอต่อวุฒิสภาให้พิจารณาได้เลย เมื่อสภาใดพิจารณาเสร็จแล้วก็ส่งให้อีกสภาหนึ่งพิจารณา ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไป วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอีกสภาหนึ่งเสนอมาให้เสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน

ถ้าสภาผู้แทนไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา ก็ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไป แต่ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทน ก็มีสิทธิยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นเวลา 1 ปี สภาผู้แทนจึงจะยกร่างพระราชบัญญัติขึ้นมาพิจารณาได้ใหม่ ยกเว้นที่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนมีสิทธิยกขึ้นมาพิจารณาได้ทันที

ในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ให้ทั้งสองสภาดังคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาใหม่ แล้วรายงานต่อสภาทั้งสอง ซึ่งถ้าวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยประการใด ให้ดำเนินการตามความในย่อหน้าก่อนนี้

สำหรับบทบททางด้านนิติบัญญัตินั้น ปรากฏว่าวุฒิสภาชุดนี้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติจำนวน 59 ฉบับ เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 6 ฉบับ และเสนอโดยคณะรัฐมนตรี 53 ฉบับ สมาชิกวุฒิสภาไม่ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเลย ทั้ง ๆ ที่มีอำนาจ

*ในทางปฏิบัติได้มีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 120 คน ขึ้นมาก่อนตามทัณฑ์เฉพาะกาลได้กำหนดไว้ และเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512 ได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 219 คน จึงมีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มอีก 44 คน เพื่อให้ได้ครบสัดส่วน 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับแต่งตั้งก่อนมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ได้รับอำนาจให้ทำหน้าที่เป็นรัฐสภาด้วย

เสนอได้ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีได้ผ่านที่ประชุมวุฒิสภาไปเป็นจำนวน 51 ฉบับ ซึ่งมีการอภิปรายเพียงเล็กน้อยในบางฉบับ ในขณะที่ส่งกลับคืนให้สภาผู้แทนราษฎรโดยแก้ไขข้อบกพร่องเพียง 2 ฉบับ ส่วนร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ผ่านวุฒิสภาไป 2 ฉบับ ในขณะที่ได้ส่งกลับคืนสภาผู้แทนราษฎรรวมทั้งที่ได้มีการแก้ไขและไม่รับหลักการรวม 4 ฉบับ

เมื่อเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 อันเป็นผลให้ จอมพลถนอม กิตติขจร และคณะต้องพ้นจากอำนาจไป รัฐบาลชุดใหม่ภายใต้การนำของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ก็ได้จัดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่และได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2517 รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้ใช้ระบบ 2 สภา ประกอบด้วยวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ยังเห็นว่า การมีวุฒิสภาจะเป็นกลไกถ่วงดุลย์อำนาจนิติบัญญัติในรัฐสภาได้¹ และการมีสภาเดียวก็อาจเสี่ยงต่อการเกิดเผด็จการทางรัฐสภาได้ง่าย ความเห็นที่ให้ 2 สภานี้ ได้ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญด้วยคะแนน 22 ต่อ 2 และผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วยคะแนน 142 ต่อ 86 รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 100 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดินมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์² ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา แต่เมื่อมีการทูลเกล้าฯ ถวายร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยนั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานพระราชกระแสรับสั่งกลับมาว่า ประธานองคมนตรีเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งตามพระราชอัธยาศัย แต่ให้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นการชัด

¹สมชาติ รอบกิจ, "การร่างรัฐธรรมนูญ 2517," (วิทยานิพนธ์ ปริญญารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร ปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 44.

²รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 107.

กับหลักของระบอบประชาธิปไตยว่า พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมือง ทั้งจะทำให้ประธานองคมนตรีอยู่ในสภาเหมือนเป็นองค์กรทางการเมือง¹ จากพระราชกระแสรับสั่งดังกล่าวเป็นผลให้มีการเคลื่อนไหวเพื่อขอแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้ในเวลาไม่นานหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญ โดยได้มีการเสนอญัตติต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2517 และแก้ไขสำเร็จ โดยประกาศเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2518 ซึ่งนับว่าเป็นการแก้ไขในเวลาอันรวดเร็ว และสะท้อนถึงพระราชประสงค์ที่มีอิทธิพลต่อระบบการเมืองไทยเป็นอันมาก โดยในการนี้ได้แก้ไขคำว่าพระมหากษัตริย์ "เลือกและแต่งตั้ง" เป็น "ทรงแต่งตั้ง" และแก้ไขผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจากประธานองคมนตรีเป็นนายกรัฐมนตรี² รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้มีจำนวนสมาชิกวุฒิสภา 100 คน และเมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปรากฏว่าได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 269 คน จึงคิดเป็นสัดส่วนจำนวนสมาชิกวุฒิสภาต่อจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่ากับ 5 ต่อ 13

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติแต่อย่างใด และในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนเสนอมานั้น จะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน เว้นแต่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณวุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน 15 วัน ทั้งนี้เพื่อไม่ให้วุฒิสภาถ่วงการพิจารณา และในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบกับพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้น ก็มีสิทธิยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน แล้วส่งคืนไปยังสภาผู้แทนหรือเมื่อเห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมก็ให้สภาทั้งสองตั้งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณา และส่งให้สภาทั้งสองพิจารณาใหม่ ซึ่งถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน อย่างไรก็ตามเมื่อพ้นกำหนด 180 วัน ที่วุฒิสภายับยั้งร่างพระราชบัญญัติ สภาผู้แทนอาจยกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นมาพิจารณาได้ใหม่ และถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินก็อาจยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ซึ่งจะสังเกตเห็นได้ว่าระยะเวลาการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภามีเวลาสั้นลง วุฒิสภาชุดนี้ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติจำนวน 21 ฉบับ มีมติให้ความ

¹ สมชาติ รอบกิจ, "การร่างรัฐธรรมนูญ 2517," หน้า 156.

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2518 มาตรา 3.

เห็นชอบผ่านร่างพระราชบัญญัติไปเป็นจำนวน 13 ฉบับ ส่งกลับคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร 2 ฉบับ และค้างการพิจารณา 6 ฉบับ วุฒิสภาชุดนี้สิ้นสุดลงโดยการรัฐประหารของคณะทหาร เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519

2.3 วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520 คณะทหารซึ่งนำโดย พลเรือเอกสังัด ชลอยุธยา ได้ทำการยึดอำนาจจากรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร และได้ประกาศเจตนารมณ์ที่จะพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยขึ้น และพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ก็ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พลเรือเอกสังัด ชลอยุธยา เป็นประธานสภานโยบายแห่งชาติ ซึ่งต่อมา ก็ได้แต่งตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้น ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 360 คน มี พลอากาศเอกหะริน หงสกุล เป็นประธานสภา โดยมีวัตถุประสงค์ให้สภานี้ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ¹ และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ²

สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2520 ให้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ" ประกอบด้วยบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 10 คน และบุคคลที่เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอีก 25 คน รวมเป็น 35 คน³ เพื่อดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะกรรมการดังกล่าวนี้ ได้จัดให้มีการประชุมขึ้นเป็นครั้งแรกในวันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2520 โดยที่ประชุมได้มีมติแต่งตั้งให้ศาสตราจารย์จิติ ดิงศภัทย์ ทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการ นายมีชัย ฤชุพันธ์ เป็นเลขาธิการคณะกรรมการ และ นายอักษราทร จุฬารัตน์ เป็นผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการจากนั้นคณะกรรมการได้

¹ คู่มือตอนในการจัดทำรัฐธรรมนูญในภาคผนวกที่ 1 หน้า 211.

² ภากรดี มหาพันธ์, ประวัติศาสตร์การปกครองไทย (กรุงเทพมหานคร: ศิลปบรรณาการจำกัดพิมพ์, 2527), หน้า 187.

³ ุรายชื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ในภาคผนวกที่ 2 หน้า 220.

ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยใช้เวลาในการประชุมพิจารณา รวม 29 ครั้ง จึงแล้วเสร็จ รวมเวลาทั้งสิ้น 6 เดือนเศษ จากนั้นก็ได้ส่งร่างรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2521

2.3.1 เจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ

ในการประชุมของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณากำหนดรูปแบบของรัฐสภานั้น ปรากฏว่าคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีมติเห็นชอบในหลักการที่จะกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติประกอบด้วยสภา 2 สภาคือ สภาที่มาจากการเลือกตั้งเรียกว่า "สภาผู้แทนราษฎร" และอีกสภาหนึ่งมาจากการแต่งตั้ง¹ เรียกว่า "วุฒิสภา"² ซึ่งกรรมการผู้เสนอให้วุฒิสภามาจากการแต่งตั้งนั้นได้ยกเหตุผลที่ว่า

"การที่เรามีวุฒิสภานั้นก็เพื่อจะยับยั้งกฎหมายบางฉบับหรือยับยั้งในปัญหาต่าง ๆ ที่เหวี่ยงแรงเกินไปในสถานการณ์ต่าง ๆ ประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งก็เพื่อจะให้สมาชิกในวุฒิสภานั้นมาจากบุคคลหลายประเภทหลายอาชีพ เพื่อมาเป็นกำลังสนับสนุนสถาบันและเสถียรภาพของรัฐบาล วุฒิสภาก็อาจจะเข้าไป ในกรณีพิจารณาเรื่องเช่น ไร้ความหวังหรือไม่ไร้ความหวัง หรือเรื่องงบประมาณเพื่อจะให้เสถียรภาพของรัฐบาลยั่งยืนเป็นกำลังดวงอีกทีหนึ่งแต่ถ้าไม่ใช่สมาชิกเท่ากับสภาผู้แทน ถ้าเราจะไปเลือกตั้งอย่างนั้นเราก็ไม่ได้บุคคลหลายอาชีพเราก็ควรจะให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้งจากบุคคลหลายอาชีพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหนึ่งเราหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งควรจะมารับรู้ในการบริหารประเทศชาติก็คือ บรรดานายทัพนายกองต่าง ๆ ที่รับผิดชอบต่อความมั่นคงของประเทศให้มาอยู่ใกล้ชิดกับวงการเมือง เราไม่แบ่งแยกและให้เขาได้มาได้ยินได้ฟังและรู้อะไรต่าง ๆ กระทั่งเรื่องงบประมาณให้มีส่วนเข้ามาจัดสรรให้เป็นไป แต่ว่าอำนาจของสภาสูงนั้นต้องให้น้อยกว่าสภาผู้แทน สิ่งเหล่านี้ผมถึงเห็นว่าในระยะนี้

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 3 วันพฤหัสบดีที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2520.

²สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 4 วันพฤหัสบดีที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2520.

ควรจะต้องตั้ง . . .”¹

ทั้งนี้เนื่องจากว่าได้มีการมาธิการบางท่านได้เสนอให้สภาที่สองมาจากการเลือกตั้ง
โดยทางอ้อม โดยให้เหตุผลว่า

. . . ผู้ที่จะเข้ามาอย่าพฤษภาอย่างที่เราเคยมีในรัฐธรรมนูญฉบับหนึ่ง นั้นเป็นการ
เลือกตั้งโดยทางอ้อม เหตุผลก็คือว่า บรรดาผู้ที่เข้ามารับใช้ชาติในทางด้านการเมือง
ทางสภานั้น จะเป็นผู้ซึ่งมีความประสงค์จะเข้ามา ก็คือในการที่เสนอชื่อหรือว่าสมัครเข้า
มา แล้วเราก็กำหนดคุณสมบัติสำหรับสภานี้ให้สูงกว่าสภาเลือกตั้งโดยตรง . . .”²

การร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีบท
เฉพาะกาล³ วางหลักพิเศษในระยะ 4 ปีแรก ซึ่งยกเว้นบทบัญญัติทั่วไป บทบัญญัติในบทเฉพาะ
กาลที่ได้รับความสนใจจากสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และมีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง
เมื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้แก่ บทบัญญัติเกี่ยวกับวุฒิสภา ซึ่งในบทบัญญัติทั่วไปไม่ได้
กำหนดให้ใครเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ในทางปฏิบัติจึงหมายถึงมอบให้
นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่ในบทเฉพาะกาลกำหนดให้ในระยะ
แรกในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้รัฐธรรมนูญให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติเป็น

¹คำอภิปรายของนายसानนท์ สายสว่อง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ในการประชุม
คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 3 วันพฤหัสบดีที่ 15 ธันวาคม
พ.ศ. 2520.

²คำอภิปรายของ พลตรีประมาถ อติเรกสาร สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ในการ
ประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 3 วันพฤหัสบดีที่ 15
ธันวาคม พ.ศ. 2520.

³ดูรายละเอียดบทเฉพาะกาลในร่างของคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ใน
"ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามมติคณะกรรมาธิการ," (เอกสารเย็บเล่ม)
สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 69," วันที่
9 พฤศจิกายน 2521.

ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ¹ และในระยะถัดไปภายในกำหนด 4 ปี นับแต่มีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาหากมีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาหรือให้สมาชิกวุฒิสภาพ้นจากตำแหน่ง ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ² และหลังจากพ้นระยะ 4 ปี แล้วก็จะไปสู่หลักทั่วไปที่ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ การที่บทเฉพาะกาลกำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาในระยะถัดมา เนื่องจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่า ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ที่จะเป็นกลางที่สุดในการพิจารณาคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภา³ นอกจากนี้ในบทเฉพาะกาลยังให้อำนาจแก่วุฒิสภาในการประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรใน 2 กรณี คือ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย กับการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ⁴ ทั้งนี้เพื่อให้วุฒิสภาเป็นฐานสนับสนุนและประคับประคองรัฐบาล⁵

เมื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระแรก เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2521 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญนี้ไว้

¹ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามมติคณะกรรมการ, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, มาตรา 187.

²ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามมติคณะกรรมการ, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, มาตรา 188.

³คำอภิปรายของ มีชัย ฤชุพันธุ์ (กรรมการ), สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 36," วันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2521, หน้า 110.

⁴ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตามมติคณะกรรมการ, มาตรา 190.

⁵คำอภิปรายของนายมีชัย ฤชุพันธุ์ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 36," วันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2521, หน้า 110.

พิจารณาด้วยคะแนนเสียง 276 เสียงต่อ 2 เสียง¹ หลังจากนั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้ตั้ง คณะกรรมาธิการขึ้นอีกคณะหนึ่ง เรียกว่า "คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ" ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 35 ท่าน² โดยมีพลโทเฉลิมชัย จารุวัตร เป็นประธานคณะกรรมการเพื่อพิจารณาแปรญัตติในร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการยกร่างเป็นผู้เสนอ กำหนดแปรญัตติภายใน 30 วัน ซึ่งมีผู้เสนอขอแปรญัตติจำนวน 54 ท่าน คณะกรรมาธิการชุดนี้ ได้ประชุมพิจารณากันรวมทั้งสิ้น 23 ครั้ง ตั้งแต่วันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2521 จนถึงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2521 จึงแล้วเสร็จ ในการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในชั้นแปรญัตตินั้น ปรากฏว่าคณะกรรมาธิการชุดนี้ได้ยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่เกือบทั้งฉบับ โดยแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักการของร่างรัฐธรรมนูญที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติรับไว้พิจารณาในวาระแรก ทั้งนี้คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้อ้างว่า ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในวาระที่ 1 นั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติใช้คำว่า "รับไว้พิจารณา" มิได้ใช้คำว่า "รับหลักการ" ดังนั้นคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญจึงสามารถยกร่างแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญใหม่ได้ มิใช่มีอำนาจเพียงแค่แปรญัตติเท่านั้น³ จึงทำให้หลักการของร่างรัฐธรรมนูญนั้นเปลี่ยนไปจากร่างเดิมเป็นอันมาก โดยเฉพาะรูปแบบของ รัฐสภา คณะกรรมาธิการชุดนี้ได้แก้ไขเป็นระบบสภาเดียวคือ มีเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรแต่เพียงสภาเดียว เพราะเห็นว่ามีเหมาะสมกว่า โดยในบททั่วไปของร่างรัฐธรรมนูญนั้นกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งเข้ามาโดยตรง แต่เพียงประเภทเดียว แต่ในขณะเดียวกันก็มีบทเฉพาะกาลกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท

¹ในการลงมติปรากฏว่า สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่อยู่ในที่ประชุม 79 ท่าน แล่งงออกเสียง 2 ท่าน

²ดูรายชื่อคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้ในภาคผนวกที่ 3 หน้า 222.

³สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 63," วันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ. 2521 หน้า 65-71.

คือ สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง และสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ ซึ่งจะเห็นได้ว่า รูปแบบสภาเดี่ยวของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้น มีลักษณะเช่นเดียวกับรูปแบบสภาเดี่ยวของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ฉบับวันที่ 10 ธันวาคม พุทธศักราช 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 นั่นเอง หลังจากนั้นคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้ส่งร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขพร้อมกับรายงานความเห็นให้กับประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2521

สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้เริ่มประชุมต่อในวาระที่ 2 เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2521 และได้มีมติเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2521 ให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนำบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญหมวด 6 เรื่องรัฐสภา มาตราที่เกี่ยวข้องและบทเฉพาะกาลกลับไปพิจารณาแก้ไขใหม่พร้อมกับพิจารณาคำแปรญัตติที่มีสมาชิกขอสงวนไว้ด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับแนวความคิดที่จะให้มี 2 สภา* หลังจากคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็ได้้นำเรื่องเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2521 ปรากฏว่าในส่วนของบทเฉพาะกาล คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขใหม่ และเพิ่มอำนาจให้แก่วุฒิสภามากขึ้น ได้แก่ ให้อำนาจวุฒิสภาประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นอีก 2 ประการคือ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ หรือเศรษฐกิจของประเทศ และการพิจารณาพระราชกำหนดของ

* เนื่องจากในการประชุมของสภานิติบัญญัติในวาระที่ 2 นี้ มีสมาชิกอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะสมาชิกที่เป็นกรรมการกร่างรัฐธรรมนูญได้คัดค้านร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเปลี่ยนแปลงมา เพราะเห็นว่าผิดจากหลักการเดิมมาก โดยเฉพาะรูปแบบของรัฐสภา ในที่สุดที่ประชุมจึงมีมติให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขให้คงระบบ 2 สภาไว้ตามเดิม และพิจารณาส่วนที่เกี่ยวข้องและบทเฉพาะกาลด้วย (ดูรายละเอียดในรายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 66, วันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2521, หน้า 13-28).

รัฐบาล¹ และในประเด็นนี้เอง ที่ทำให้สมาชิกสภาคัดค้านมาก เพราะเป็นการร่างที่ผิดวัตถุประสงค์ของเดิมไปมากและทำให้การมีสองสภาไม่มีประโยชน์เกือบเหมือนกับสภาเดียว²

ในที่สุดสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 3 เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2521 ในการพิจารณาในวาระที่ 3 นี้ ปรากฏว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติเห็นชอบตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วยคะแนนเสียง 330 เสียง ไม่เห็นชอบ 9 เสียง และงดออกเสียง 3 เสียง หลังจากนั้นประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้นำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบัน เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและได้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 13 เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2521 เรียกว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

จะเห็นได้ว่าสภานิติบัญญัติของประเทศไทยเรานั้นพัฒนามาจากการมีสภาเดียว ซึ่งสมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมดไปสู่การมีสภาเดียวโดยมีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมผสมกับประเภทที่มาจากการแต่งตั้ง และค่อย ๆ พัฒนาไปสู่การมีสองสภา สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงและเลือกตั้งโดยอ้อม หลังจากนั้นก็เริ่มใช้ระบบสองสภา สมาชิกมาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้งคู่กันมาตลอด จะมีกวันบ้างก็คือการมีสภาเดียว และสมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมดกับการมีสภาเดียว สมาชิกมีสองประเภทคือ เลือกตั้งและแต่งตั้งผสมกันในบางสมัย ซึ่งเมื่อพิจารณาจากความมุ่งหมายและอำนาจหน้าที่ของการมีสภาที่สองหรือการมีสมาชิกสภาประเภทแต่งตั้งแล้ว หากจะวิเคราะห์โดยเปรียบเทียบกับหลักการหรือแนวความคิดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการมีวุฒิสภาโดยทั่วไปดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ก็น่าจะกล่าวได้ว่าแต่เดิมต้องการมีสภาที่สองเพื่อถ่วงอำนาจกับสภาผู้แทนราษฎร หรือ เพื่อเหนี่ยวรั้งหรือถ่วงอำนาจกับสภาผู้แทน

¹ ความข้อนี้ปรากฏอยู่ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521, มาตรา 203 (3) และ (4).

² คำอภิปรายของนายไพโรจน์ ชัยนาม, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 76," 24 พฤศจิกายน 2521, หน้า 32.

ราษฎร, ตลอดจนการเป็นเวทีทางการเมืองให้กับกลุ่มพลังและความต้องการเป็นฐานให้ฝ่ายรัฐบาล ดังเห็นได้จากอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่มากจนถึงขั้นเสนอร่างกฎหมายได้เอง ร่วมในการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ ยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วได้ ทั้งเมื่อพิจารณาตัวบุคคลก็จะเห็นว่าประกอบด้วยกลุ่มพลังและผู้มีอิทธิพลทางการเมือง เช่น คณะทหารหรือผู้ที่แปรสภาพมาจากคณะปฏิวัติเป็นส่วนใหญ่ แต่ในระยะหลัง โดยเฉพาะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ซึ่งกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจน้อยลง เสนอร่างกฎหมายก็ไม่ได้ยับยั้งร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ ร่วมในการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลก็ไม่ได้ ทั้งเมื่อพิจารณาตัวบุคคลแล้วจะเห็นได้ว่าหลากหลายมากขึ้น จึงน่าจะกล่าวได้ว่าเป็นสภาที่ตั้งขึ้นเพื่อเป็นที่ปรึกษาหรือผู้ยั้งใจให้คิดทบทวนให้รอบคอบและเป็นเวทีทางการเมืองให้กับกลุ่มพลังหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เท่านั้น และแม้จะเป็นฐานให้รัฐบาลได้นั้นก็ไม่มีอำนาจหน้าที่และบทบาทมากเท่าไรนัก¹

2.3.2 ลักษณะโดยทั่วไปของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 13 เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2521 ดังที่ได้กล่าวข้างต้นแล้วนั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ยังคงทำหน้าที่รัฐสภาต่อไปอีกระยะหนึ่ง จนกระทั่งมีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2522 และมีการแต่งตั้งวุฒิสภาขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ สำหรับลักษณะโดยทั่วไปและองค์ประกอบของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนั้นอาจแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

ก. การเข้าสู่ตำแหน่งและวาระการดำรงตำแหน่ง

การเข้าสู่ตำแหน่ง

วิธีการเข้าสู่ตำแหน่งวุฒิสภานั้นโดยทั่วไปแล้วมีอยู่หลายวิธี บางประเทศใช้วิธีการแต่งตั้ง บางประเทศใช้วิธีการเลือกตั้ง และในบางประเทศก็ใช้วิธีการแต่งตั้งผสมกับการเลือกตั้ง สำหรับวุฒิสภาของไทยในปัจจุบันนั้นใช้วิธีการแต่งตั้ง ซึ่งตาม

¹วิชญ์ เกรื่องาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พ.ศ. 2530 หน้า 395.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 นั้น กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง . . .¹ ซึ่งเป็นการแต่งตั้งทั้งหมดและเฉพาะตัว ทั้งนี้เนื่องจากการเข้าสู่ตำแหน่งของวุฒิสภาโดยการแต่งตั้งนั้น อาจเป็นการแต่งตั้งส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดหรืออาจเป็นการแต่งตั้งโดยตำแหน่งก็ได้ ซึ่งหมายถึงการแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งบางตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยอัตโนมัติ เช่น ในประเทศอังกฤษนั้น สังฆราชแห่งแคนเตอเบอรีเป็นสมาชิกสภาขุนนางโดยตำแหน่ง² เมื่อกลับมาพิจารณาถึงการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาของไทยภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 84 แล้วจะเห็นว่า การบัญญัติมาตรานี้ไว้ในลักษณะนี้ทำให้การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้นมีลักษณะคล่องตัวพอสมควร เพราะเป็นการแต่งตั้งแบบเฉพาะตัวไม่ผูกมัดกับตำแหน่ง ซึ่งตามเจตนารมณ์นั้นก็คือ ต้องการให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ แล้วให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเท่านั้นเอง จึงเห็นได้ว่าเป็นประโยชน์ในทางปฏิบัติมาก

เมื่อมาพิจารณาถึงการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ เช่น วุฒิสภาของประเทศอังกฤษอันได้แก่ สภาขุนนาง (House of Lords) ซึ่งมีวิวัฒนาการมาจากสภาที่ปรึกษา (Great Council) ในอดีตแล้วปรากฏว่า สมาชิกสภาขุนนางนั้นเข้าสู่ตำแหน่งโดยการสืบเชื้อสาย³ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

ประเภทแรก ขุนนางฝ่ายคริสตจักร (Lords Spiritual) ได้แก่ Archbishop of Canteebury, Archbishop of York, Bishop of London, Bishop of Durham, Bishop of Winchester และ Bishop อื่น ๆ ในนิกาย Church of England อีก 21 ท่าน รวมทั้งหมด 26 ท่าน ขุนนางฝ่ายคริสตจักรเหล่านี้เป็นสมาชิก

¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, พุทธศักราช 2521, มาตรา 84 วรรคแรก.

²วิชญ์ เกรื่องาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พ.ศ. 2530, หน้า 436.

³อนันต์ เกตุวงศ์, แนวคำบรรยายวิชา ระบบการปกครองแบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2514), หน้า 54.

สภาขุนนางตราบท่าที่ยังดำรงตำแหน่งทางสงฆ์ดังกล่าว และสิทธินี้ไม่ตกทอดไปยังทายาท¹

ประเภทที่สอง ขุนนางฝ่ายฆราวาส (Lords Temporal) ซึ่งอาจแบ่งออกได้ดังนี้

ก. เชื้อสายราชวงศ์ที่เป็นชาย (Princes of Royal Blood) ซึ่งปัจจุบันมีจำนวนไม่กี่คนและไม่ได้มีบทบาทในรัฐสภามากนัก

ข. ขุนนางที่ได้รับตำแหน่งโดยการสืบตระกูล (Hereditary, Peers) ของอังกฤษและสก็อตแลนด์ ซึ่งไม่ได้สละตำแหน่งตามพระราชบัญญัติ Peerage Act 1963 ขุนนางประเภทนี้ได้รับตำแหน่งโดยการสืบตระกูลมีจำนวนประมาณ 700-800 คน ผู้สืบตระกูลที่เป็นชายเท่านั้นจึงจะมีสิทธิในการเป็นสมาชิกสภาขุนนาง ขุนนางพวกนี้ได้แก่ ผู้มีบรรดาศักดิ์เป็น Dukes, Marquesses, Earls, Viscounts และ Barons เป็นต้น

ค. ขุนนางที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต (Life Peers) ได้แก่ขุนนางที่ได้รับแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ตามพระราชบัญญัติ Life Peers Act of 1958 ขุนนางประเภทนี้มีไม่มากนัก ได้รับฐานันดรเพราะเคยทำความดีความชอบแก่ประเทศ ฐานันดรและตำแหน่งสมาชิกสภาไม่มีการสืบตระกูล แต่จะสิ้นสุดไปพร้อมกับความตายของขุนนางผู้นั้น

ง. ขุนนางชาวสก็อตจำนวน 16 คน ได้รับเลือกจากขุนนางสก็อตด้วยกันในแต่ละสมัยของรัฐสภา

จ. ขุนนางกฎหมาย (Law Lords) ได้แก่ นักกฎหมายที่มีชื่อเสียง และได้รับฐานันดรศักดิ์ด้วยความสามารถ มีจำนวนไม่เกิน 9 คน ตำแหน่งและฐานันดรไม่มีการสืบตระกูล มีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นศาล (Law Court) และให้คำปรึกษาเกี่ยวกับ

¹ วิทยา นาศิริกุลกิจ, ระบบการเมืองอังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, พ.ศ. 2520), หน้า 92.

กฎหมาย¹

สิ่งที่น่าสังเกตประการหนึ่งก็คือ การคงอยู่ของสภาขุนนางอังกฤษนั้น แสดงให้เห็นถึงธรรมเนียมอังกฤษในการรักษาสถาบันเก่าแก่เอาไว้ตราบเท่าที่ยังมีบทบาทที่เป็นประโยชน์อยู่² และยังมีอีกหลายประเทศที่ใช้วิธีแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา เช่นในประเทศแคนาดา สมาชิกวุฒิสภาจำนวน 102 คน ทั้งหมดได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการแผ่นดิน ประเทศจอร์แดน พระมหากษัตริย์มีอำนาจแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด ซึ่งมีจำนวนกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร³

บางประเทศก็ใช้วิธีเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกากำหนดให้สภานิติบัญญัติ (Congress) ประกอบด้วย 2 สภาคือ วุฒิสภา (Senate) และสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) วุฒิสภาของสหรัฐอเมริกามีองค์ประกอบและลักษณะดังนี้คือ สมาชิกภาพได้มาจากการเลือกตั้งทั่วไปโดยตรงจากประชาชน โดยจะทำการเลือกตั้งในเดือนพฤศจิกายนของทุกปีทีละด้วยเลขคู่ หรือทำการเลือกตั้งทุก 2 ปี นั่นเอง แต่การเลือกตั้งในครั้งหนึ่ง ๆ จะทำการเลือกเพียงจำนวน 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเพื่อให้มีวาระการดำรงตำแหน่งเหลื่อมกัน⁴ ประเทศญี่ปุ่นซึ่งถือว่าเป็นประเทศที่สำคัญในเอเชีย ก็ใช้ระบบ 2 สภา รัฐสภาของญี่ปุ่นเรียกว่า สภาไคเอท (The National

¹ สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, พ.ศ. 2527), หน้า 184.

² Roy C. Maeridis, Robert E. Ward: ระบบการเมืองปัจจุบัน: ยุโรป (สำนักพิมพ์แจมริก, ผู้แปล (Samuel E. Finer : Britain แปลโดย ชูวงศ์ ฉายะบุตร) พระนคร: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์ พ.ศ. 2510, หน้า 181.

³ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนวิชากฎหมายมหาชน, เล่ม 1 หน่วยที่ 1-7 (ฝ่ายการพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, พ.ศ. 2527), หน้า 285.

⁴ Grover Starling, Understanding American Politics, (Home Word Illinois U.S.A. : The Dorsey Press, 1982), p. 263-283.

Diet) ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภาของญี่ปุ่นมาจากการเลือกตั้งทั่วไปทุก 3 ปี จะมีการเลือกตั้งสมาชิกใหม่ครั้งละครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจะแบ่งออกเป็น 2 ระดับคือ ในระดับชาติมีจำนวนสมาชิก 100 คน เลือกโดยประชาชนทั่วประเทศ ซึ่งถือเป็นเขตเลือกตั้งเดียว และในระดับภาคมีสมาชิก 152 คน เลือกตั้งตามจำนวนประชากรในระดับภาค ซึ่งแบ่งออกเป็น 46 เขต¹

แต่บางประเทศก็ใช้วิธีแต่งตั้งผสมเลือกตั้ง เช่น ประเทศมาเลเซีย ซึ่งมีสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด 68 คน แบ่งเป็น 2 ประเภท ประเภทแรกมีจำนวน 42 คนมาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นประมุขของประเทศ ส่วนอีก 26 คนนั้น เลือกตั้งโดยสภานิติบัญญัติของรัฐ 13 รัฐในมาเลเซีย แต่ละรัฐมีสมาชิกได้ 2 คน² ส่วนประเทศฝรั่งเศสนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของสาธารณณัติที่ 5 ได้กำหนดให้วุฒิสภา (Senat) มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อมจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี³

วาระการดำรงตำแหน่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ได้กำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งให้มีกำหนด 6 ปี นับแต่วันที่เข้ารับแต่งตั้ง แต่ในวาระเริ่มแรกเมื่อครบ 2 ปี ให้สมาชิกออกจากตำแหน่งจำนวนหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด โดยวิธีจับสลากและเมื่อครบ 4 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนที่เหลือจากการจับสลากออกเมื่อครบสองปีแรกออกจากตำแหน่งกึ่งหนึ่งของจำนวนดังกล่าวโดยวิธีจับสลาก สมาชิกวุฒิสภาที่จับสลากออกนั้นถือว่าออกตามวาระด้วย และผู้ที่ออกตามวาระนั้นอาจ

¹จเร พันธุ์เปรื่อง, "การเมืองการปกครองญี่ปุ่น," รัฐสภาสาร, 28 กันยายน 2523, หน้า 70-76.

²ทนายวรรณ ศุภดิษฐ์, "รัฐสภามาเลเซีย," รัฐสภาสาร, 28 พฤศจิกายน 2523, หน้า 34-39.

สุรพล ราชภัณฑารักษ์, การเมืองฝรั่งเศส (Politics in the U.S.A., United Kingdom and France), มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2524, หน้า 39.

ได้รับแต่งตั้งเข้ามาใหม่อีกก็ได้¹ กล่าวคือ ตามข้อเท็จจริงแล้วพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนี้ เมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2522 มีจำนวน 225 คน พอครบ 2 ปี ใน พ.ศ. 2524 สมาชิกวุฒิสภาจะต้องจับสลากออกหนึ่งในสามของจำนวนทั้งหมดคือ 75 คน แล้วพระมหากษัตริย์ก็ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่เข้ามาเท่าจำนวนที่จับสลากออก เมื่อครบ 4 ปี ใน พ.ศ. 2526 สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับแต่งตั้งในปี พ.ศ. 2522 จะต้องจับสลากออกครึ่งหนึ่งของจำนวนที่เหลือจากการจับสลากออกครั้งแรก คือ จับสลากออก 75 คน จาก 150 คน แล้วพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่เข้ามา ต่อไปเมื่อถึงปี พ.ศ. 2528 สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับแต่งตั้งในปี พ.ศ. 2522 ที่ยังเหลืออยู่ก็จะพ้นจากตำแหน่งเพราะครบวาระ 6 ปี และพระมหากษัตริย์ก็จะทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นมาใหม่ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับวุฒิสภาของประเทศฝรั่งเศสแล้วจะเห็นว่า วาระการดำรงตำแหน่งจะคล้าย ๆ กัน เพราะสมาชิกวุฒิสภาของประเทศฝรั่งเศสอยู่ในตำแหน่งคราวละ 9 ปี แต่มีระบบผลัดเปลี่ยนสมาชิกจำนวนหนึ่งในสามทุก ๆ 3 ปี โดยการแบ่งสมาชิกวุฒิสภาออกเป็น 3 ชุด คือ ชุด A ชุด B และชุด C และให้พ้นจากตำแหน่งเรียงลำดับกันไป² วุฒิสภาของสหรัฐอเมริกามีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปีในขณะที่สภาผู้แทนราษฎรมีวาระ 2 ปี และประธานาธิบดีมีวาระ 4 ปี³ ส่วนวุฒิสภาของญี่ปุ่นนั้นมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี⁴

ข. คุณสมบัติและจำนวนของสมาชิกวุฒิสภา

การกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา นั้น โดยทั่วไปแล้วจะกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาให้มีมาตรฐานสูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ว่าจะเป็นด้านอายุ, การศึกษา ตำแหน่งและฐานะทางสังคม

¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 85.

²สุรพล ราชภัณฑารักษ์, การเมืองฝรั่งเศส, หน้า 39.

³Grover Starling, Understanding American Politics, P.263-283.

⁴จเร พันธุ์เปรื่อง, "การเมืองการปกครองญี่ปุ่น", รัฐสภาสาร, หน้า 70-76.

หรือปัจจัยอื่น ๆ เพื่อให้วุฒิสภามีลักษณะของความเป็นสภาอาวุโสที่มีความรู้ความชำนาญการ
 เหนือกว่าสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับ
 คุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาไว้ว่า วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจาก
 ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิด
 แก่การปกครองแผ่นดิน มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์¹ และไม่เป็น
 สมาชิกพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใด² นอกจากนี้สมาชิกวุฒิสภาจะต้องไม่รับสัมปทาน
 จากรัฐ หรือหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นคู่สัญญากับรัฐ หรือ
 หน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้
 ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม ซึ่งถือเป็นข้อห้ามประการหนึ่งในการกำหนดคุณสมบัติของ
 สมาชิกวุฒิสภา³ และอีกประการหนึ่งก็คือ สมาชิกวุฒิสภาจะต้องไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ
 จากหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ
 หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจปฏิบัติกับบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ⁴ แต่ข้อ
 ห้ามทั้งสองประการดังกล่าวนี้ มิใช่บังคับในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภารับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการ
 ที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินหรือในรัฐวิสาหกิจ⁵ ซึ่งหมายถึงมีสิทธิได้รับผล
 ประโยชน์อื่นเนื่องจากการได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และไม่ห้ามสมาชิกวุฒิสภา

¹ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์

²รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 84.

³รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 97 (2) ซึ่งกำหนด
 คุณสมบัติส่วนหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่มาตรา 86 ให้นำบทบัญญัติตามมาตรา 97 (2)
 นี้มาใช้บังคับแก่สมาชิกวุฒิสภาด้วยโดยอนุโลม.

⁴รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 97 (3) ซึ่งกำหนด
 คุณสมบัติส่วนหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่มาตรา 86 ให้นำบทบัญญัติตามมาตรา 97 (3)
 นี้มาใช้บังคับแก่สมาชิกวุฒิสภาโดยอนุโลม

⁵รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 86 วรรค 2.

ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ทั้งนี้รวมทั้งการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี หรือข้าราชการการเมืองอื่น¹ ซึ่งหมายถึงการเปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำเป็นสมาชิกวุฒิสภา และดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 84 กำหนดให้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดินนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดว่าจะต้องมีความรู้ความชำนาญในด้านใดจึงอาจเป็นด้านการเมือง การทหาร เศรษฐกิจ สังคมหรือวัฒนธรรมก็ได้ ซึ่งก็ล้วนแต่ยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดินทั้งสิ้น แต่อันที่จริงแล้ว ถ้อยคำเช่นนี้ชวนให้คิดถึงข้าราชการประจำได้มาก และรัฐธรรมนูญเองก็มิได้กำหนดจำนวนไว้ว่าควรเป็นคนจากวงการใด ในสัดส่วนเท่าไร? จึงเป็นเรื่องของผู้มีอำนาจเสนอแต่งตั้ง ซึ่งก็คือผู้รับสนองพระบรมราชโองการนั่นเอง ถ้อยคำดังกล่าวนี้มีมาในรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่มีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ในบางสมัยผู้มีอำนาจเสนอแต่งตั้งก็แต่งตั้งข้าราชการทหารในสัดส่วนที่มากกว่าอาชีพอื่น ซึ่งก็ไม่มีใครโต้แย้งได้ว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะวิชาการหรือกิจการด้านทหารก็เป็นความรู้ความชำนาญประการหนึ่ง ในสมัยที่พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีก็เริ่มมีนโยบายแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับ 11 ที่มีตำแหน่งสำคัญเช่น ปลัดกระทรวงทุกกระทรวง นักวิชาการตำแหน่งศาสตราจารย์ ระดับ 11 ตลอดจน ผู้นำวงการธุรกิจภาคเอกชน 3 สถาบัน คือ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และ สมาคมธนาคารไทย ซึ่งก็ถือว่าเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดนั่นเอง จึงเห็นได้ว่าถ้อยคำเปิดทางให้แต่งตั้งบุคคลได้หลายประเภท เช่น รวมไปถึงผู้นำด้านแรงงาน ผู้นำกลุ่มเกษตรกร แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าอาชีพข้าราชการประจำ ไม่ว่าจะทหาร หรือพลเรือนจะได้รับแต่งตั้งเข้ามา

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 97 (1) ซึ่งกำหนดคุณสมบัติส่วนหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่มาตรา 86 ระบุให้ยกเว้นไม่ต้องนำมาใช้บังคับแก่สมาชิกวุฒิสภา จึงคงใช้บังคับต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น.

มากที่สุดทุกสมัย ซึ่งก็ก่อให้เกิดทั้งผลดีและผลเสียต่อการปฏิบัติงานของวุฒิสภา ดังจะได้กล่าวต่อไปในบทที่ 4

คำว่า "ยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน" มีความหมายคนละอย่างกับคำว่า "การบริหารราชการแผ่นดิน" ตามมาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 แต่น่าจะมีความหมายอย่างเดียวกันกับคำว่า "ราชการแผ่นดิน" ตามมาตรา 168 กล่าวคือไม่ได้แปลว่าการปกครองหรือการบริหาร เพราะการปกครองหรือการบริหาร เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี แต่วุฒิสภาเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ มีอำนาจหน้าที่ที่จำกัดนั้นคือการออกกฎหมาย โดยพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านขึ้นมาจากสภาผู้แทนราษฎร และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเพียงแต่โดยการตั้งกระทู้ถามตามมาตรา 136 การยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน จึงหมายถึงการทำหน้าที่นิติบัญญัติและการช่วยควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพเท่านั้น เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ดังนี้จึงเกี่ยวข้องกับคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาด้วยว่าควรแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งสามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้ แต่ทั้งนี้ก็มีได้หมายความว่าต้องแต่งตั้งจากนักกฎหมาย เพราะการพิจารณาร่างกฎหมายมิใช่เรื่องของการใช้ถ้อยคำหรือเทคนิคทางนิติศาสตร์เท่านั้น แต่เกี่ยวข้องกับความเป็นไปได้ ความเหมาะสม ความสอดคล้องกับหลักวิชาด้านต่าง ๆ และความจำเป็นต่อสภาพของสังคมไทย เพราะสมาชิกวุฒิสภาก็เป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยตามมาตรา 106 การมีความรู้แตกต่างกันย่อมช่วยให้การทำหน้าที่นิติบัญญัติโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นสภาพที่เลี้ยงหรือกลั่นกรองร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปโดยรอบคอบสมตามเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภา

การสิ้นสุดของสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภานั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ได้กำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงเมื่อ*

- ก. ถึงคราวออกตามวาระ
- ข. ตาย
- ค. ลาออก

* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 87.

- ง. เสียดสัญชาติไทย
- จ. เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง
- ฉ. กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 86*
- ช. มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 96(1),(2) หรือ (3) ซึ่งได้แก่ ตีดยาเสพติดให้โทษ, เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี หรือเป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 93(1),(2),(3) หรือ (5)¹
- ช. วุฒิสภามีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา 82² ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าขาดจากสมาชิกภาพนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติ

*ซึ่งเกี่ยวกับการรับผลประโยชน์พิเศษจากหน่วยงานของรัฐ หรือรับสัมปทานจากหน่วยงานของรัฐ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น.

¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 93 บัญญัติว่า บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ ในวันเลือกตั้งเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้สิทธิเลือกตั้งคือ

- (1) วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (2) หุนหวกและเป็นใบ้ ซึ่งไม่สามารถอ่านและเขียนหนังสือได้
- (3) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (4) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาล หรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย
- (5) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยคำพิพากษา

²มาตรา 82 บัญญัติว่า "ในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดกระทำการอันเป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกเพื่อให้วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยให้สมาชิกผู้นั้นพ้นจากสมาชิกภาพได้

มติของวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรให้สมาชิกพ้นจากสมาชิกภาพตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา "

ฅ. ขาดประชุมตลอดสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่า 90 วัน โดยไม่ได้รับ
อนุญาตจากประธานวุฒิสภา

ฉ. ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดย
ประมาท หรือความผิดลหุโทษ

จำนวนของสมาชิกวุฒิสภานั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 กำหนด
ให้มีจำนวนไม่เกิน^{3/4} ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร¹

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา² กำหนดว่า ผู้ที่มีสิทธิเป็นสมาชิกวุฒิสภาจะต้องมีอายุ
ไม่ต่ำกว่า 30 ปี และเป็นพลเมืองของสหรัฐอเมริกามาแล้ว 9 ปี แต่สำหรับสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรนั้นกำหนดให้ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปี และเป็นพลเมืองของสหรัฐมาแล้วไม่ต่ำกว่า 7 ปี
ผู้ที่จะมีสิทธิเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาสหรัฐนั้น จะต้องมิใช่ผู้อยู่ในรัฐที่ตนจะเป็นผู้แทน
มาเป็นเวลานาน รวมทั้งจะต้องใช้ชีวิตในด้านการเมืองมาเป็นเวลานาน และได้ปฏิบัติตนไป
ด้วยความดีด้วย ทุกมลรัฐของสหรัฐอเมริกามีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา² รัฐละ 2 คน เพื่อปฏิบัติ
หน้าที่เป็นผู้แทนรัฐ และเพื่อมีสิทธิอย่างเท่าเทียมกันที่จะรักษาผลประโยชน์ในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐ
ตนโดยไม่คำนึงถึงขนาด หรือจำนวนประชากรในมลรัฐ² ส่วนสภาขุนนางของประเทศอังกฤษ
นั้นมีจำนวนมาก (ไม่ต่ำกว่า 900 คน) แต่ในทางปฏิบัติ³ นั้นจะมีสมาชิกมาประชุมปกติคราวละ
ประมาณ 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด สมาชิกที่มาประชุมอย่างสม่ำเสมอมีประมาณ
50-60 คนเท่านั้น³ และที่แปลกออกไปก็คือ สมาชิกวุฒิสภาของประเทศฝรั่งเศสซึ่งมาจากถาวร
เลือกตั้งโดยทางอ้อมนั้น แบ่งออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ ผู้แทนแห่งดินแดนสาธารณรัฐ ซึ่งเป็น
สมาชิกส่วนใหญ่ และผู้แทนของชาวฝรั่งเศสในต่างแดน ซึ่งมีจำนวน 6 คน จำนวนสมาชิก
วุฒิสภาของฝรั่งเศสมีประมาณ 295 คน (สถิติเมื่อ พ.ศ. 2527)⁴ สมาชิกวุฒิสภาของประเทศ

¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521, มาตรา 84 วรรค 2

²Grover Starling, Understanding American Politics, P. 263-283.

³สมบุญ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร, หน้า 185.

⁴สุรพล ราชภัณฑารักษ์, การเมืองฝรั่งเศส, หน้า 39.

ญุ่นมีจำนวน 252 คน¹ และสมาชิกวุฒิสภาของประเทศมาเลเซียนั้นมีจำนวนทั้งหมดเพียง 68 คนเท่านั้น²

ค. สมัยประชุมและการประชุมวุฒิสภา*

สมัยประชุม (Session) หมายถึง กำหนดเวลาในรอบหนึ่งปี ที่ให้รัฐสภาทำการประชุมพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ทางด้านนิติบัญญัติ** สมัยประชุมสภาจะมีระยะเวลาเท่าใด หรือในรอบปีหนึ่ง ๆ จะมีกี่สมัยประชุม นั้น สุดแล้วแต่จะกำหนดตามความเหมาะสมของรัฐสภาในแต่ละประเทศ หรือสุดแล้วแต่ความต้องการของรัฐสภา ในปีหนึ่ง ๆ จะมีการ

¹จเร พันธุ์เปรื่อง, "การเมืองการปกครองญุ่น," รัฐสภาสาร, หน้า 70-76.

²ทนายวรรณ ศุภดิษฐ์, "รัฐสภามาเลเซีย," รัฐสภาสาร, หน้า 34-39.

*ดูรายละเอียด "ลักษณะการประชุมสภา," ในภาคผนวกที่ 4 หน้า 224.

**สมัยประชุมมี 2 ประเภทคือ

1. สมัยประชุมสามัญ รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่าในปีหนึ่งจะมีเพียงหนึ่งสมัย หรือสองสมัยก็ได้แล้วแต่สภาผู้แทนราษฎรจะกำหนด สมัยประชุมสามัญสมัยหนึ่งมีกำหนดเวลา 90 วัน แต่พระมหากษัตริย์จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ขยายเวลาออกไปอีกก็ได้ และการปิดสมัยประชุมสามัญก่อนครบกำหนดเวลา 90 วัน จะกระทำได้แต่โดยความเห็นชอบของรัฐสภาเท่านั้น

2. สมัยประชุมวิสามัญ หมายถึงการเปิดสมัยประชุมนอกสมัยประชุมสามัญของรัฐสภาจะกระทำได้ใน 2 กรณีคือ

1. พระมหากษัตริย์ ทรงเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสามัญวิสามัญได้ เมื่อมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ

2. สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองสภารวมกันหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ท่าน้ำความกราบบังคมทูล เพื่อมีพระบรมราชโองการประกาศเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสามัญวิสามัญได้

กำหนดสมัยประชุมไว้เป็นการแน่นอนเรียกว่า "สมัยประชุมสามัญ" (Ordinary session) แต่ถ้าหากมีความจำเป็นพิเศษแล้วรัฐสภาอาจเรียกประชุมสภาเป็นพิเศษได้ เรียกว่า "สมัยประชุมวิสามัญ" (Extraordinary session) การเรียกประชุมในสมัยวิสามัญจะกระทำได้ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือจารีตประเพณีว่า จะต้องดำเนินการอย่างไร เช่น รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารอาจขอให้มีการประชุมสมัยวิสามัญได้ หรือสมาชิกรัฐสภาเองอาจร่วมกันร้องขอให้เปิดประชุมรัฐสภาเป็นสมัยวิสามัญได้ จำนวนของสมัยประชุมแต่ละปี และวันประชุมจริง ๆ มีผลต่อการทำงานของสภามาก เพราะถ้ามีหลายสมัยประชุมและแต่ละสมัยมีการประชุมหลายวัน สภานั้นก็จะมีผลงานมาก เช่น พิจารณาร่างกฎหมายได้หลายฉบับ แต่ถ้ามีน้อยสมัยและแต่ละสมัยประชุมน้อยวัน กิจการต่าง ๆ จะค้างมาก ร่างกฎหมายและกระทู้จะค้างพิจารณาในสภามาก¹

ในการเรียกประชุมรัฐสภานั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ได้กำหนดให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมกันเป็นครั้งแรก ภายใน 30 วันนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร² โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา³ วันประชุมครั้งแรกนี้ให้ถือเป็นวันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปี ส่วนวันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปีของรัฐสมัยต่อ ๆ ไปให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนด⁴

การกำหนดสมัยประชุมสามัญของรัฐสภา รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดว่าในปีหนึ่ง ๆ จะให้มีสมัยประชุมสามัญของรัฐสภาสมัยหนึ่งหรือสองสมัย⁵ ซึ่งหมายถึงจะต้องมีการประชุมอย่างน้อยปีละ 1 สมัย โดยรัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้สมัยประชุมสามัญของ

¹ วิษณุ เครืองาม, "กฎหมายรัฐธรรมนูญ," พ.ศ. 2530, หน้า 424.

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 115 วรรคแรก.

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 120.

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 115 วรรคสาม.

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 115 วรรคสอง.

รัฐสภาสมัยหนึ่ง ๆ มีกำหนดเวลา 90 วัน แต่พระมหากษัตริย์จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ขยายเวลาออกไปอีกก็ได้¹ เมื่อเปิดสมัยประชุมรัฐสภาก็หมายถึง การเปิดสมัยประชุมทั้งของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร แต่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองสภารวมกัน หรือ เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้นำความกราบบังคมทูล เพื่อมีพระบรมราชโองการประกาศเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญได้² ทั้งนี้เนื่องจากว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดว่าเมื่อมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พระมหากษัตริย์จะทรงเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญได้³ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าในกรณีที่มีการขอเปิดประชุมสมัยวิสามัญดังกล่าวข้างต้นนั้น สมาชิกวุฒิสภาไม่อาจดำเนินการเข้าชื่อร้องขอได้แต่เพียงลำพัง นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติข้อจำกัดของการประชุมวุฒิสภาไว้อีกด้วย กล่าวคือ ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบนั้นห้ามมิให้มีการประชุมวุฒิสภา เว้นแต่เป็นการประชุมในการทำหน้าที่รัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม⁴

การประชุมวุฒิสภานั้นต้องมีสมาชิมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาจึงจะเป็นองค์ประชุม⁵ ซึ่งนับว่าเป็นการกำหนดให้สมาชิกแต่ละสภามีส่วนร่วมในการดำเนินการของสภามากขึ้นกว่าในอดีต เพราะรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ นั้นมักจะกำหนดให้องค์ประชุมของสภาประกอบด้วยสมาชิกอย่างต่ำเพียงจำนวน 1 ใน 3 เท่านั้น ส่วนการลงมติวินิจฉัยข้อปรีกษานั้น ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาท เว้นแต่ที่มี

¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 116.

²รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 119.

³รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 118.

⁴รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 124.

⁵รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 112.

บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้¹ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้วุฒิสภาประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในบางกรณีอีกด้วย ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ

ในการกำหนดวัน เวลา ประชุมนั้นในสมัยประชุมหนึ่ง ๆ สภาจะต้องกำหนดวัน เวลาประชุมในสมัยนั้น ๆ โดยสภาผู้แทนราษฎรจะกำหนดก่อน ซึ่งโดยทั่วไปอาจมีมติให้ประชุมสัปดาห์ละ 1 วัน หรือสัปดาห์ละ 2 วัน และอาจกำหนดวันประชุมเป็นทุกวันพฤหัสบดี ในกรณีที่มีการประชุมสัปดาห์ละ 1 วัน หรือประชุมทุกวันพฤหัสบดี กับทุกวันศุกร์ ในกรณีที่มีการประชุมสัปดาห์ละ 2 วัน เมื่อสภาผู้แทนราษฎรกำหนดวันประชุมแล้ว วุฒิสภามักจะกำหนดวันประชุมให้สอดคล้องกับสภาผู้แทนราษฎร เช่น ปัจจุบันสภาผู้แทนราษฎรจะประชุมทุกวันพฤหัสบดี และวุฒิสภาก็กำหนดประชุมในวันศุกร์

ในประเทศอังกฤษนั้น การเปิดและปิดสมัยประชุมของรัฐสภาก็กระทำโดยพระราชกฤษฎีกาเช่นเดียวกับของไทย ประธานสภาขุนนาง (Lord Chancellor) จะเป็นผู้อ่านประกาศพระบรมราชโองการปิดสมัยประชุมในนามของสมเด็จพระราชินีโดยระบุวันเริ่มประชุมสมัยต่อไปด้วย ดังนั้นระยะเวลาของแต่ละสมัยประชุมจึงกำหนดไว้โดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งโดยปกติแล้วสมัยประชุมหนึ่งกำหนดประมาณหนึ่งปีหรือมากกว่านั้น² สมัยประชุมของสภาขุนนางเริ่มต้นและสิ้นสุดลงพร้อมกับสภาสามัญ ระยะเวลาของการเปิดสมัยประชุมมีความยาวนานมากใน 365 วัน สภาจะเปิดประชุมถึง 150-180 วัน³ และในระหว่างสมัยประชุมสภาขุนนางจะประชุมกันในวันจันทร์, วันอังคาร และวันพุธ เวลา 14.30 น. วันพฤหัสบดีเวลา 15.00 น.

¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 113 วรรคแรก.

²คณิน บุญสุวรรณ, ศัพท์รัฐสภา, (กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, พ.ศ. 2520), หน้า 238.

³สุโขทัยธรรมมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาการเมืองเปรียบเทียบหน่วยที่ 7-15, หน้า 528.

ส่วนวันศุกร์จะเริ่มตั้งแต่เวลา 11.00 น.¹ การดำเนินงานในสมัยประชุมเริ่มด้วยพระราชดำรัสเปิดสมัยประชุมของสมเด็จพระราชินี และในเวลาปิดสมัยประชุมก็มีพระราชดำรัสอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งโดยปกติแล้วประธานสภาขุนนางจะเป็นผู้อ่านในนามของสมเด็จพระราชินี พระราชดำรัสแต่ละครั้งประกอบด้วยคำชี้แจงของบรรดารัฐมนตรีในเรื่องเกี่ยวกับงานของรัฐบาลและรัฐสภาในระหว่างสมัยประชุมกระบวนการทุกอย่างเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติมหาชน* ตลอดจนเรื่องอื่น ๆ เป็นอันสิ้นสุดเมื่อถึงกำหนดเปิดสมัยประชุม นอกเสียจากว่าสภาที่กำลังดำเนินงานติดพันอยู่จะมีทบัญญัติให้ดำเนินต่อไปได้ ดังนั้นร่างพระราชบัญญัติซึ่งยังมิได้รับความเห็นชอบจากพระมหากษัตริย์ก่อนที่จะเปิดสมัยประชุม ถ้าหากยังต้องการให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายจะต้องเริ่มต้นใหม่ทันทีที่เปิดสมัยประชุมใหม่และผ่านทุก ๆ ขั้นตอนโดยเร็วที่สุด อย่างไรก็ตาม

¹วิทยา นภาศิริกุลกิจ, "ระบบการเมืองอังกฤษ," (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, พ.ศ. 2520), หน้า 93.

* ร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public Bill) หมายถึง ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องและกระทบถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ และเมื่อร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวผ่านสภาออกเป็นกฎหมายแล้ว จะมีผลบังคับใช้กับประชาชนทุกคนโดยไม่มีข้อยกเว้น ในสภาสามัญของอังกฤษ การเสนอร่างพระราชบัญญัติมหาชนกระทำได้ 3 วิธี ได้แก่ (1) โดยการแจ้งแก่เจ้าหน้าที่กองงานเลขานุการสภา ที่เรียกว่า Table Office เป็นการล่วงหน้าก่อนจะถึงวันที่สมาชิกตั้งใจจะเสนอ (2) โดยคำสั่งของสภาหลังจากที่สภาได้มีมติรับหลักการในสาระสำคัญ (Subject matter) แล้ว และ (3) โดยเสนอเป็นญัตติ.

ครั้งที่เดียวที่ได้มีการจัดการให้ร่างพระราชบัญญัติเอกชน* หรือร่างพระราชบัญญัติผสมในบางกรณี** ซึ่งยังมีได้บรรลุขั้นตอนสุดท้ายก่อนที่จะปิดสมัยประชุมได้มีโอกาสผ่านไปดำเนินการต่อในสมัยประชุมใหม่ ร่างพระราชบัญญัติเช่นว่านั้น เรียกว่าค้าง (Suspended) ไปพิจารณาในสมัยประชุมใหม่ สมัยประชุมที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเรียกสมัยประชุมสามัญ ส่วนนอกสมัยประชุมสามัญนั้น หากมีกรณีพิเศษ หรือรีบด่วนที่จะต้องพิจารณาหรือปรึกษาหารือ พระมหากษัตริย์ก็จะเรียกประชุมสมัยวิสามัญ¹ เช่นเดียวกัน

ประเทศสหรัฐอเมริกา นั้นกำหนดให้มีสมัยประชุมสามัญอย่างน้อยปีละ 1 สมัย โดย

* ร่างพระราชบัญญัติเอกชน (Private Bill) หมายถึง ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์โดยเฉพาะเจาะจงหรือผลกำไรของบุคคลบางคน หรือบางกลุ่ม เช่น ผู้ถือหุ้นของบริษัท หรือพลเมืองในจังหวัดหนึ่ง เป็นต้น เป็นเรื่องของเอกชนมากกว่าที่จะเกี่ยวข้องกับกิจการด้านนิติบัญญัติของประเทศเป็นส่วนรวม ในสหรัฐอเมริกา ร่างพระราชบัญญัติเอกชนแบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ (1) ร่างพระราชบัญญัติการตรวจคนเข้าเมืองและที่เกี่ยวข้อง สัญชาติอันมุ่งใช้กับเอกชนบางประเภท (2) ร่างพระราชบัญญัติอำนาจกรรมสิทธิ์ที่ไม่ขึ้นต่อมติของฝ่ายบริหาร และ (3) ร่างพระราชบัญญัติที่ดิน ซึ่งกำหนดกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่เอกชน ถ้าหากร่างพระราชบัญญัติเอกชนผ่านเป็นกฎหมายแล้วจะใช้บังคับต่อเอกชนที่ระบุไว้เท่านั้น มิได้มีผลบังคับต่อพลเมืองส่วนอื่น ๆ ของประเทศ

** ร่างพระราชบัญญัติผสม (Hybrid Bill) ในรัฐสภาอังกฤษ มีร่างพระราชบัญญัติอยู่สองประเภท ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public Bill) และร่างพระราชบัญญัติเอกชน (Private Bill) แต่ร่างพระราชบัญญัติมหาชนที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือบุคคลจำนวนหนึ่งหรือหลายกลุ่มที่แยกออกไปจากผลประโยชน์ส่วนเอกชนของบุคคล หรือกลุ่มชนใดเดียวกัน หรือชนชั้นเดียวกัน เรียกว่า Hybrid Bill หรือร่างพระราชบัญญัติผสม

¹ คณิน บุญสุวรรณ, ศัพท์รัฐสภา, (กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, พ.ศ. 2520), หน้า 239.

กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา (บทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 20) สมัยประชุมของสภาองเกรส (Congress) โดยปกติแล้วหมายถึง ทั้งสมัยประชุมของวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งหมายถึง เป็นการประชุมเพื่อปฏิบัติภารกิจ วันเริ่มต้นของการประชุมนั้นโดยปกติเริ่มต้นในวันที่ 3 มกราคม หลังจากการเลือกตั้งในเดือนพฤศจิกายนของปีก่อน และการประชุมกันครั้งแรกในวันที่ 3 นี้ เป็นการประชุมสมัยสามัญที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้แน่นอน แต่สภาองเกรส (Congress) ก็ยังคงได้รับมอบอำนาจกำหนดให้เป็นวันอื่นได้ โดยปกติสภาองเกรส (Congress) ประชุมสมัยสามัญเป็นเวลาประมาณ 7 เดือน

การเลื่อนการประชุมสภาองเกรส (Adjournment) นั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่า "สภาใดสภาหนึ่งของสภาองเกรสจะเลื่อนการประชุมสภาของตนไปเกินกว่า 3 วัน โดยที่สภาอื่นไม่ได้ให้ความเห็นชอบไม่ได้ และสภาหนึ่งสภาใดจะไปประชุมในสภา ณ ที่อื่นนอกจากที่ประชุมโดยปกติโดยไม่ได้รับความเห็นชอบของอีกสภาหนึ่งไม่ได้" นอกจากนี้รัฐบัญญัติหรือกฎหมายว่าด้วยการจัดองค์กรนิติบัญญัติ (The Legislative Reorganization Act 1946) ได้บัญญัติไว้ว่า ในเวลาปกตินั้นสภาสองสภาของสภาองเกรสจะเลื่อนการประชุมไปเกินกว่าวันที่ 1 ของเดือนกรกฎาคมไม่ได้ เว้นแต่ในยามฉุกเฉินหรือยามสงครามที่ประธานาธิบดีสหรัฐได้มีประกาศไว้ชัดเจน และเว้นแต่สภาองเกรสจะได้กำหนดเป็นอย่างอื่น ถ้าหากสภาทั้งสองไม่อาจจะตกลงกันในวันที่เลื่อนการประชุมไป ประธานาธิบดีก็จะมีอำนาจที่จะกำหนดวันนั้นได้ ซึ่งเป็นอำนาจที่ประธานาธิบดีสหรัฐไม่เคยใช้เลยแม้แต่ครั้งเดียว ในทางปฏิบัติอำนาจของประธานาธิบดีที่มีอยู่เหนือการประชุมของสภาองเกรสก็มีเพียงอย่างเดียวคือ การเรียกประชุมสภาองเกรสสมัยวิสามัญเท่านั้น¹ ส่วนเวลาประชุมนั้นกำหนดขึ้นโดยแต่ละสภา วุฒิสภาของ

¹ เคชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, "การปกครองสหรัฐอเมริกา," (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สมาคมนักสังคมศาสตร์, พ.ศ. 2512), หน้า 345.

สหรัฐอเมริกาประชุมเวลา 12.00 น. ส่วนสภาผู้แทนราษฎรจะประชุมเวลา 12.00 น. จนถึง 17.00 น. หรือ 18.00 น.¹

หากจะพิจารณาเลยไปถึงอำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติของวุฒิสภาในบางประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ เป็นที่น่าสังเกตว่า สมาชิกสภาขุนนางของประเทศอังกฤษนั้น ถึงแม้จะมาจากการแต่งตั้ง แต่ก็มีสิทธิที่จะเสนอร่างกฎหมายได้เช่นเดียวกับสมาชิกสภาสามัญ* กล่าวคือ ในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น จะเสนอทางสภาสามัญก่อนหรือจะเสนอทางสภาขุนนางก่อนก็ได้² แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่าส่วนใหญ่แล้ว การเสนอร่างพระราชบัญญัติมักจะเสนอทางสภาสามัญก่อนเสมอ แต่สำหรับร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องด้วยการเงินนั้นรัฐบาลจะเป็นผู้เสนอ และเสนอต่อสภาสามัญก่อน การพิจารณาร่างกฎหมายของสภาขุนนางก็ให้พิจารณาเป็น

¹กระมล ทองธรรมชาติ, เรื่องน่ารู้เกี่ยวกับการปกครอง และรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา แปลจาก Our American Government จัดทำโดยสภาผู้แทนราษฎรสหรัฐ และ These Unalienable Rights จัดทำโดย The Younger Lawyers Committee of the Federal Bar Association (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์, พ.ศ. 2513), หน้า 9.

*ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อรัฐสภานั้น แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. ร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public Bills) ซึ่งรวมทั้งร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องด้วยการเงินด้วย (Money Bills)

2. ร่างพระราชบัญญัติเอกชน (Private Bills)

(ดีเรก ชัยนาม, "กฎหมายรัฐธรรมนูญบริติช," พ.ศ. 2493, หน้า 70. และ Constitutional Law ค.ศ. 1950, หน้า 102. โดย WADE & PHILIPS).

²ดีเรก ชัยนาม, "กฎหมายรัฐธรรมนูญบริติช," พ.ศ. 2493, หน้า 78. และ Modern Foreign Government ค.ศ. 1950, หน้า 276. โดย OGG & Zink.

3 วาระเช่นเดียวกับการพิจารณาโดยสภาสามัญ* ถ้าสภาขุนนางแก้ไขเพิ่มเติมก็ให้ส่งกลับไปยังสภาสามัญ ในกรณีนี้ถ้าเกิดการขัดแย้งกันขึ้นในร่างกฎหมายฉบับนั้น สภาทั้งสองจะต้องตั้งคณะกรรมการเพื่อหาทางเจรจาตกลงกัน หรืออาจจะมีหนังสือแลกเปลี่ยนกัน เพื่อหาทางแก้ไขข้อขัดแย้งเหล่านี้¹ แต่ถ้าตกลงกันไม่ได้ อำนาจตัดสินใจครั้งสุดท้ายให้เป็นของสภาสามัญ ในการพิจารณาร่างกฎหมายโดยสภาขุนนางนั้น ถ้าหากสภาขุนนางไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายที่ผ่านมาจากสภาสามัญ สภาขุนนางก็มีสิทธิที่จะยับยั้งร่างกฎหมายนั้นได้ภายในระยะเวลาหนึ่ง แต่อย่างไรก็ดีสิ่งที่ได้กล่าวแล้วว่า อำนาจขั้นสุดท้ายในการที่จะให้กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับเป็นอำนาจของสภาสามัญ ดังนั้นแม้สภาขุนนางจะไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายที่สภาสามัญเสนอก็ตาม สภา

* การพิจารณาในวาระที่ 1

เมื่อเจ้าหน้าที่ของสภาขุนนางได้รับร่างกฎหมายฉบับใดแล้ว จะได้จัดพิมพ์ตีพิมพ์พระราชบัญญัตินั้นในระเบียบวาระประจำวัน และมีการอ่านชื่อร่างพระราชบัญญัตินั้น (ไม่อ่านทั้งหมด) โดยปกติไม่ค่อยมีผู้อภิปรายหรือจะมีบ้างเล็กน้อยแล้วก็ลงมติในร่างกฎหมายนี้ เพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ เรียกว่า เป็นการอ่านครั้งที่หนึ่ง (First Reading)

การพิจารณาในวาระที่ 2

ในครั้งนี้จะได้มีการจัดพิมพ์ร่างตัวบทแจกสมาชิกพิจารณาและมีการอภิปรายกันถึงหลักการและเหตุผลแล้วจึงอ่านครั้งที่สอง (Second Reading) ถ้าสมาชิกส่วนมากรับรองก็ผ่านไปได้

การพิจารณาในวาระที่ 3

ครั้งนี้จะมีการอภิปรายกันทั้งสภา และสภาขุนนางทั้งสภามีฐานะเป็นกรรมการเต็มสภา ซึ่งผิดกับสภาสามัญที่มีคณะกรรมการประจำคอยตรวจพิจารณา ก่อน เมื่ออภิปรายแล้วจึงอ่านครั้งที่ 3 (Third Reading) ถ้าสภาขุนนางลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติม ก็จะได้ส่งไปยังสภาสามัญ

¹OGG & Zink, "Modern Foreign Government," ค.ศ. 1950, หน้า 274.

อ้างถึงใน สุวัฒน์ เสนีย์วงศ์ ณ อยุธยา, "สภาสูงในบางประเทศ," (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2496).

ขุนนางก็เพียงแต่ใช้สิทธิยับยั้งแค่เพียงวิธีเดียวเท่านั้น เมื่อก่อนปี ค.ศ. 1911 ร่างกฎหมายฉบับใดที่จะออกใช้บังคับจะต้องผ่านและได้รับความเห็นชอบทั้งสองสภาด้วย จึงจะเสนอให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธย เพื่อประกาศใช้บังคับได้ รวมทั้งพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงิน และสภาขุนนางก็ได้เคยปฏิเสธร่างกฎหมายที่สภาสามัญเสนอบ่อยครั้ง เช่นในปี ค.ศ. 1831 สภาขุนนางได้ปฏิเสธร่างกฎหมายปฏิรูปการเลือกตั้ง และในปี ค.ศ. 1893 สภาขุนนางก็ได้ใช้สิทธิยับยั้งไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายที่ให้ไอร์แลนด์มีส่วนปกครองตนเอง ทำให้กฎหมายทั้งสองฉบับตกไป และต่อมาในปี ค.ศ. 1909 สภาขุนนางก็ได้ปฏิเสธร่างกฎหมายงบประมาณประจำปี^{*} จึงทำให้เกิดความคิดที่จะให้มีการกำหนดอำนาจของสภาทั้งสองว่าควรจะมีอำนาจแค่ไหนเพียงใด

การจำกัดอำนาจทางนิติบัญญัติของสภาขุนนาง

ในปี ค.ศ. 1911 (โดยพรรคเสรีนิยม) ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติตัดอำนาจสภา

* ร่างกฎหมายฉบับนี้เสนอโดยรัฐบาล (พรรคเสรีนิยม) ซึ่งสภาสามัญได้ลงมติยอมรับในร่างกฎหมายนั้นแล้ว แต่สภาขุนนางใช้สิทธิยับยั้งมิให้ร่างกฎหมายดังกล่าวนี้ออกใช้ได้ ร่างกฎหมายฉบับนี้ได้ปรับปรุงเกี่ยวกับภาษีที่ดิน และภาษีต่าง ๆ ซึ่งกระทบถึงคนมั่งมี โดยเฉพาะพวกขุนนางซึ่งมีที่ดินเป็นจำนวนมากอยู่ในความครอบครอง การที่สภาขุนนางใช้สิทธิยับยั้งเกี่ยวกับกฎหมายการเงินซึ่งไม่ได้กระทำมาแต่ก่อนเลยนั้น สภาสามัญถือว่าเป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญและเข้ายึดถือเอกลิทธิของสภาสามัญซึ่งราษฎรเป็นเจ้าของจึงได้มีการยุบสภาโดยพระมหากษัตริย์เพื่อหยั่งเสียงราษฎร โดยมีการเลือกตั้งใหม่ และพรรคเสรีนิยมได้ประกาศนโยบายแก่ราษฎรว่า จะตัดอำนาจสภาขุนนางให้ลดน้อยลงที่สุด ถ้าได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นรัฐบาลอีก ผลที่สุดพรรคเสรีนิยมก็ได้รับเลือกตั้งเข้ามาอีก จึงได้ยืนยันร่างพระราชบัญญัติงบประมาณดังกล่าวนี้ไปให้สภาขุนนางพิจารณา สภาขุนนางจึงได้ลงมติยินยอมให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ออกประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้.

ขุนนางในทางนิติบัญญัติเรียกว่า The Parliament Act of 1911 โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาขุนนางดังนี้¹

1. ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน* ถ้าร่างพระราชบัญญัตินี้เข้าสู่การพิจารณาของสภาสามัญ และสภาสามัญได้ลงมติเห็นชอบด้วย และเสนอไปยังสภาขุนนางก่อนสิ้นสุดของสมัยประชุมอย่างน้อยที่สุด 1 เดือนแล้ว ถ้าสภาขุนนางไม่ลงมติให้ผ่านโดยไม่ให้ขอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมภายในระยะเวลา 1 เดือน นับแต่วันที่สภาสามัญเสนอขึ้นไป ให้ถือว่าร่างกฎหมายดังกล่าวนี้จะเสนอต่อพระมหากษัตริย์เพื่อลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ แม้สภาขุนนางจะไม่เห็นชอบก็ตาม เว้นแต่สภาสามัญจะได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น เช่นมีการแก้ไขเพิ่มเติม แต่อย่างไรก็ดีสภาขุนนางมีสิทธิที่จะยับยั้งกฎหมายเกี่ยวกับการเงินได้เพียง 1 เดือน นับแต่วันที่ได้เสนอขึ้นไปยังสภาขุนนางเท่านั้น

2. ร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public Bills) (ยกเว้นที่ยืนยันระเบียบชั่วคราว หรือกำหนดระยะเวลาของสมาชิกรัฐสภา) ซึ่งไม่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติการเงิน ถ้าสภาสามัญได้ลงมติผ่านร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้ในสมัยประชุม 3 สมัยติดกัน ไม่ว่าจะเป็สภา

¹ สุวัฒน์ เสนีย์วงศ์ ณ อยุธยา, "สภาสูงในบางประเทศ," (วิทยานินทรปริญา รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2496), หน้า 85.

* ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ตามพระราชบัญญัติ ค.ศ. 1911 ได้วิเคราะห์ศัพท์ไว้ว่า ได้แก่ พระราชบัญญัติที่ว่าด้วยข้อความต่อไปนี้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน กล่าวคือ การกำหนด ยกเลิก แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงระเบียบเกี่ยวกับภาษีอากร การจัดสรรหรือรักษาเงินแผ่นดินหรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการกู้เงินการค้าประกัน หรือชำระเงินกู้ และในกรณีเป็นที่สงสัยให้เป็นอำนาจของประธานสภาสามัญที่จะวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินโดยเด็ดขาด (ดูรายละเอียดกฎหมายเกี่ยวกับการเงินในกฎหมายรัฐธรรมนูญบริติช พ.ศ. 2493 หน้า 81 โดยนายดิเรก ชัยนาม และ Modern Foreign Government ค.ศ. 1950 หน้า 222 โดย OGG & ZINK และดู Constitutional Law ค.ศ. 1950 หน้า 98 โดย WADE & PHILIPS).

สามัญสมัยเดียวหรือไม่ และได้เสนอไปยังสภาขุนนางอย่างน้อยที่สุด 1 เดือนก่อนสิ้นสุดของสมัยประชุม แต่สภาขุนนางปฏิเสธไม่ยอมรับกฎหมายนั้นทุกสมัยประชุม ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้จะได้ออกเสนอไปยังพระมหากษัตริย์เพื่อลงพระปรมาภิไธยใช้บังคับเป็นกฎหมายได้โดยมิต้องได้รับความยินยอมจากสภาขุนนาง แต่การเสนอไปเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายได้นั้น จะต้องมีระยะเวลาอย่างน้อย 2 ปี นับแต่สภาได้ลงมติให้ผ่านร่างกฎหมายครั้งแรก กล่าวคือนับแต่ที่สภาสามัญได้มีการประชุมอ่านร่างกฎหมายดังกล่าวนี้ เป็นครั้งที่สองในสมัยประชุมครั้งแรก จนถึงครั้งสุดท้าย ซึ่งได้มีการอ่านครั้งที่ 3 ซึ่งเป็นการลงมติผ่านครั้งสุดท้ายของสภาสามัญของสมัยประชุมครั้งที่สาม แต่อย่างไรก็ดีพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้จะต้องไม่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างใดในสาระสำคัญในระหว่างระยะเวลาที่ผ่านมา นี้จะเห็นได้ว่า ในกรณีที่สภาขุนนางมีสิทธิยับยั้งพระราชบัญญัติส่วนสาธารณะได้เพียง 2 ปีเท่านั้น โดยสภาสามัญจะต้องลงมติยืนยันในร่างกฎหมายนี้ ในสมัยประชุม 3 ครั้งติดกัน

ร่างพระราชบัญญัติที่คัดค้านของสภาขุนนางดังกล่าวข้างต้นนี้ ได้ถูกสภาขุนนางใช้สิทธิยับยั้งมิให้นำออกใช้เป็นกฎหมายได้ รัฐบาลจึงกราบทูลพระมหากษัตริย์ให้ยุบสภาอีก และผลการเลือกตั้งพรรคของรัฐบาลได้กลับเข้ามาอีกครั้งหนึ่ง สภาขุนนางจึงยินยอมให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายบังคับได้ต่อไป

ต่อมาในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1947 เนื่องจากสภาขุนนางใช้สิทธิยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาล (พรรคกรรมกร) บ่อยครั้ง โดยเฉพาะในปัญหาเกี่ยวกับนโยบายทางเศรษฐกิจ ฉะนั้น รัฐบาลจึงได้พยายามที่จะตัดทอนอำนาจทางนิติบัญญัติของสภาขุนนางลงไปอีก โดยเสนอร่างพระราชบัญญัติลดเวลาในการใช้สิทธิยับยั้งร่างกฎหมายของสภาขุนนางให้น้อยลง โดยมีหลักการเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ ค.ศ. 1911 แต่ลดเวลาลงดังนี้คือ

(1) ตามพระราชบัญญัติ ค.ศ. 1911 นั้น ถ้าสภาสามัญผ่านร่างพระราชบัญญัติมหาชนใดแล้ว ในการประชุม 3 สมัยติดกันซึ่งจะเป็นสภาสามัญชุดเดียวกันหรือไม่ก็ตามนั้น ให้ลดลงเหลือแต่เพียงในการประชุม 2 สมัยติดกัน

(2) สำหรับระยะเวลา นับแต่การประชุมครั้งแรกจนถึงครั้งสุดท้าย ต้องมีระยะ

เวลา 2 ปีนั้น ให้ลดลงเหลือเพียง 1 ปีเท่านั้น ด้วยเหตุนี้สภาขุนนางจึงมีสิทธิยับยั้งได้เพียง 1 ปีเท่านั้น

ร่างกฎหมายฉบับนี้ สภาสามัญได้เสนอไปยังสภาขุนนาง แต่สภาขุนนางได้บอกปัดในร่างกฎหมายฉบับนี้ สภาสามัญจึงได้ประชุมลงมติยืนยันในร่างกฎหมายนี้เป็นครั้งที่ 3 และได้เสนอไปยังสภาขุนนางอีก แต่สภาขุนนางยังไม่ยอมรับ ฉะนั้นโดยอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติคัดอำนาจสภาขุนนาง ค.ศ. 1911 พระมหากษัตริย์จึงได้ลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายจนได้ เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ. 1949 ทั้ง ๆ ที่สภาขุนนางไม่เห็นชอบด้วย และพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนี้ใช้บังคับมาจนกระทั่งในปัจจุบันนี้

แต่ในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จึงมีอำนาจในทางนิติบัญญัติเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร โดยกฎหมายทุกฉบับที่จะออกบังคับใช้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาทั้งสองเสมอ ทั้งนี้เป็นการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายทั่วไป สภาทั้งสองได้สิทธิอย่างเท่าเทียมกัน แต่ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการรายได้แผ่นดินจะต้องให้สภาผู้แทนราษฎรริเริ่มก่อน ส่วนขั้นตอนในการพิจารณาถ้าวุฒิสภาคัดค้านร่างกฎหมายฉบับใด ก็จะเป็นผลให้ร่างกฎหมายฉบับนั้นตกไปในทันที ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรก็ได้สิทธิที่จะแก้ไขหรือยับยั้งร่างกฎหมายที่เสนอโดยวุฒิสภาเช่นเดียวกัน นอกจากนี้สมาชิกวุฒิสภายังได้รับสิทธิที่จะเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย¹ ประเทศฝรั่งเศสนั้นวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเท่าเทียมกัน เนื่องจากร่างกฎหมายต้องผ่านทั้งสองสภาจึงจะสมบูรณ์ แต่ถ้าหากมีความขัดแย้งกัน สภาผู้แทนราษฎรจะเป็นองค์กรตัดสินชี้ขาดขั้นสุดท้าย และที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ ประเทศญี่ปุ่น กล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติเท่าเทียมกันกับสภาผู้แทนราษฎร แม้แต่ในเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณ แต่การตัดสินใจในขั้นสุดท้ายมักมอบให้แก่สภาผู้แทนราษฎร ทั้ง ๆ ที่สมาชิกวุฒิสภาก็มาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ร่างพระราชบัญญัติโดยทั่วไปจะต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร

¹Grover Starling, Understanding American Politics, P. 263-

และผ่านไปยังวุฒิสภา หลังจากนั้นแล้วจึงถือเป็นผลการพิจารณาของสภาใดเอท ทั้งนี้แม้สภาผู้แทนราษฎรจะปฏิเสธร่างกฎหมายฉบับใด ก็ต้องเสนอร่างกฎหมายนั้นต่อวุฒิสภาเช่นเดียวกัน และในกรณีที่วุฒิสภาไม่ยอมอนุมัติร่างกฎหมายก็ส่งกลับไปยังสภาผู้แทนราษฎรอีก¹

ส่วนประเทศมาเลเซียนั้น การเสนอร่างพระราชบัญญัติอาจเสนอได้ในสภาใดสภาหนึ่ง แต่ร่างพระราชบัญญัติการเงินซึ่งเกี่ยวกับภาษีอากร และการใช้จ่ายเงินของรัฐจะต้องเสนอและพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรก่อน เสร็จแล้วจึงเสนอให้วุฒิสภาพิจารณา เมื่อวุฒิสภาให้ความเห็นชอบแล้วจึงเสนอให้ประมุขของรัฐลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมาย และในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่วไปที่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว วุฒิสภามีเวลาพิจารณาให้แล้วเสร็จจนถึง 1 ปี ซึ่งเป็นการถ่วงการบังคับใช้กฎหมายให้เนิ่นนานออกไปในกรณีที่ไม่เห็นด้วย แต่หากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 1 เดือน หลังจากวันที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติให้ความเห็นชอบ นอกจากนี้วุฒิสภายังได้สิทธิในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วย โดยมติแก้ไขจะต้องได้รับคะแนนเสียงอย่างน้อยสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา²

2.3.3 สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ

ก. วุฒิสภาชุดที่ 1

การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา เมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2522 จำนวน 225 คน ซึ่งพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ³ ได้เป็นที่เข้าใจกันว่า ในการเสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา (เฉพาะพวกที่รับราชการทหาร ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ

¹ จเร พันธุ์เปรื่อง, "การเมืองการปกครองญี่ปุ่น," รัฐสภาสาร, หน้า 70-76.

² ทนายวรรณ ศุภดิษฐ์, "รัฐสภามาเลเซีย," รัฐสภาสาร, หน้า 34-37.

³ คูรายชื่อสมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้รับการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2522 ได้ในภาคผนวกที่ 5 หน้า 255.

กองบัญชาการทหารสูงสุด, กองทัพบก, กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ) ได้กระทำโดยผ่านผู้มีอำนาจบังคับบัญชาสูงสุดของแต่ละกองทัพ โดยในสายกองบัญชาการทหารสูงสุดได้แก่ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ซึ่งเป็นอดีตผู้บัญชาการทหารสูงสุด และ พลเอก เสริม ฌ นคร ผู้บัญชาการทหารสูงสุดในขณะนั้น ในสายของกองทัพบกได้แก่ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ผู้บัญชาการทหารบก ในสายกองทัพเรือได้แก่ พลเรือเอกสังัด ชล้อยู่ อดีตผู้บัญชาการทหารเรือ และอดีตผู้บัญชาการทหารสูงสุด พลเรือเอกกวี สิงหะ ผู้บัญชาการทหารเรือในขณะนั้น ส่วนสายของกองทัพอากาศได้แก่ พลอากาศเอกกมล เดชะตุงคะ อดีตผู้บัญชาการทหารอากาศ และอดีตผู้บัญชาการทหารสูงสุด พลอากาศเอกพะเนียง กานตะรัตน์ ผู้บัญชาการทหารอากาศในขณะนั้น และเมื่อมีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 225 คนแล้วนั้นปรากฏว่า บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งส่วนใหญ่ก็เป็นบุคคลในวงการทหารในสายต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลที่เป็นผู้บังคับบัญชาทหารในระดับสูง และผู้บังคับบัญชาทหารที่สำคัญ ๆ ได้แก่แม่ทัพกองทัพบกทั้ง 4 ภาค เสนาธิการทหารทั้ง 3 เหล่าทัพ ผู้บัญชาการโรงเรียนทั้ง 3 เหล่าทัพ และผู้บังคับหน่วยคุ่มกำลังสำคัญของกองทัพบกที่ 1 และหน่วยทหารที่สำคัญ ๆ ในเขตกรุงเทพมหานคร รวมทั้งปลัดกระทรวงกลาโหมก็ได้รับการแต่งตั้งด้วย

จำนวนทหารที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาในปี

พ.ศ. 2522 นั้น สามารถแบ่งออกได้เป็นทหารบกจำนวน 113 คน ทหารเรือ 37 คน และทหารอากาศ 35 คน รวมเป็นจำนวนทั้งสิ้น 185 คน และเมื่อรวมจำนวนตำรวจที่ได้รับการแต่งตั้งอีก 8 คนด้วย ก็นับเป็นจำนวนทหาร-ตำรวจถึง 193 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 85.78 ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด (นับจำนวนทหารตำรวจที่เป็นข้าราชการบำนาญด้วย) ในขณะที่บุคคลฝ่ายพลเรือนส่วนใหญ่เป็นนักธุรกิจและบุคคลพลเรือนอื่น ๆ มีจำนวนรวมเพียง 32 คน หรือร้อยละ 14.22 เท่านั้น ในการนี้แผนกทะเบียนประวัติและสถิติ กองกลาง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ได้รวบรวมสถิติเกี่ยวกับอาชีพของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้รับการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2522 ไว้โดยแยกข้าราชการบำนาญออกจากข้าราชการประจำ (ทหาร) จึงทำให้จำนวนและร้อยละแตกต่างจากที่ได้กล่าวข้างต้น ซึ่งปรากฏตามตารางที่ 1 ดังนี้

ตารางที่ 1 อาชีพของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521
ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2522

กลุ่มที่	อาชีพ	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
1	ข้าราชการประจำ (ทหาร)	180	80.00
2	ข้าราชการบำนาญ	17	7.56
3	รัฐวิสาหกิจ	2	0.89
4	ครูอาจารย์	4	1.78
5	วิศวกรที่ปรึกษา	1	0.44
6	ธุรกิจการค้า	12	5.33
7	นักการธนาคาร	4	1.78
8	นักกฎหมาย ทนายความ	4	1.78
9	นักเขียน	1	0.44
	รวม	225	100.00

ที่มา: แผนงานทะเบียนประวัติและสถิติ กองกลาง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

และเป็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับ จำนวนทหาร-ตำรวจ ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาเมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2522 นั้น มีสัดส่วนของทหารตำรวจในวุฒิสภา (เมื่อนับจำนวนทหาร-ตำรวจ ที่เป็นข้าราชการบำนาญด้วย) มากกว่าวุฒิสภาในอดีตที่ผ่านมา โดยได้แสดงเปรียบเทียบไว้ในตารางที่ 2 ดังต่อไปนี้*

* จากข้อมูลในตาราง "ทหารกับการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาประเภทแต่งตั้งในระหว่าง พ.ศ. 2475 - พ.ศ. 2424," ใน ชัยอนันต์ สมุทรวณิช และ พีรศักดิ์ จันทวรินทร์, ข้อมูลพื้นฐานกึ่งศตวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย, (กรุงเทพมหานคร: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, พ.ศ. 2524), หน้า 48.

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบจำนวนทหาร-ตำรวจ กับพลเรือนในวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งในวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2522 กับวุฒิสภาที่ผ่านมาในอดีต

วุฒิสภา	ทหาร-ตำรวจ		พลเรือน		จำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	
วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489	30	37.50	50	62.50	80
วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2490	35	35.00	65	65.00	100
วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492	35	35.00	65	65.00	100
วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2511	117	71.34	47	28.66	164
วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517	18	18.00	82	82.00	100
วุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2522 ตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2521	193	85.78	32	14.22	225

ข. วุฒิสภาชุดที่ 2

สัดส่วนอาชีพของสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 นี้ ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปบ้างอันเนื่องมาจากการจับสลากออกและแต่งตั้งใหม่จำนวน 1 ใน 3 ทุก ๆ 2 ปี ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ¹ ในระยะ 4 ปีแรกที่ทเฉพาะกาลยังมีผลใช้บังคับอยู่นั้น สัดส่วนของทหาร-ตำรวจในวุฒิสภายังอยู่สูงมาก การจับสลากออกจำนวน 1 ใน 3 เมื่อครบวาระ 2 ปีแรก ได้กระทำเมื่อวันที่ 17 เมษายน พ.ศ.

¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 85.

พ.ศ. 2524 อันเป็นผลให้ผู้ที่ถูกจับสลากออกจำนวน 75 คน ต้องพ้นตำแหน่งไป¹ และได้มีประกาศแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ จำนวน 75 คน ให้ปฏิบัติหน้าที่แทนตั้งแต่วันที่ 25 เมษายน พ.ศ. 2524² ซึ่งในจำนวนผู้ที่ได้รับแต่งตั้งใหม่นี้มีสมาชิกวุฒิสภาส่วนหนึ่งที่ถูกจับสลากออกไป และได้รับการแต่งตั้งเข้ามาใหม่ จำนวนทหารตำรวจที่ถูกจับสลากออกไปมี 65 คน แต่จำนวนทหาร-ตำรวจที่ได้รับแต่งตั้งใหม่มี 42 คน ทำให้มีจำนวนทหาร-ตำรวจในวุฒิสภากายหลังการจับสลากออกครั้งแรก รวม 170 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 75.56 ซึ่งลดจากสัดส่วนเดิมคือ ร้อยละ 85.78 มาประมาณร้อยละ 10 ในขณะที่สัดส่วนของพลเรือนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 14.22 เป็นร้อยละ 24.44 หรือจากจำนวน 32 คน เพิ่มเป็น 55 คน

การที่ทหาร-ตำรวจได้รับแต่งตั้งเป็นวุฒิสภาจำนวนน้อยลงภาย หลังการจับสลากออกและแต่งตั้งใหม่ในเดือนเมษายน พ.ศ. 2524 นั้น เนื่องมาจากสาเหตุสำคัญคือการเปลี่ยนแปลงตัวนายกรัฐมนตรีจาก พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ มาเป็น พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ตั้งแต่เดือนมีนาคม พ.ศ. 2523 ซึ่ง พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ จัดตั้งรัฐบาลได้โดยการสนับสนุนจากฝ่ายพรรคการเมือง และได้รับการสนับสนุนจากนักวิชาการบางส่วน ทำให้ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ให้ความสำคัญแก่ฝ่ายพลเรือนเพิ่มขึ้น ประกอบกับเมื่อต้นเดือนเมษายน พ.ศ. 2524 ได้เกิดเหตุการณ์กบฏ อันมีสมาชิกวุฒิสภา คณะทหารหนุ่มร่วมหัวพันด้วย สมาชิกวุฒิสภาคณะทหารหนุ่มที่ถูกจับสลากออกไปจึงไม่ได้รับการแต่งตั้งกลับเข้ามาอีก จึงมีส่วนทำให้ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ระมัดระวังที่จะแต่งตั้งนายทหารระดับคุมกำลังเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาด้วย และอาจกล่าวได้ว่า การดำเนินการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลผู้มีอำนาจแต่งตั้ง

¹ ุรายชื่อสมาชิกวุฒิสภาที่พ้นจากตำแหน่งโดยวิธีจับสลาก เมื่อวันที่ 17 เมษายน พ.ศ. 2524 จำนวน 75 คน ในภาคผนวกที่ 6 หน้า 260.

² ุรายชื่อสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้ง เมื่อวันที่ 25 เมษายน พ.ศ. 2524 ในภาคผนวกที่ 7 หน้า 262.

สมาชิกวุฒิสภา การที่ฝ่ายพลเรือนได้รับความสำคัญเพิ่มขึ้น และเหตุการณ์กับกฎเดือนเมษายน พ.ศ. 2524 เป็นผลให้สัดส่วนของทหาร-ตำรวจในวุฒิสภาชุดนี้เปลี่ยนแปลงไป¹

ก. วุฒิสภาชุดที่ 3

ต่อมาในวันที่ 15 เมษายน พ.ศ. 2526 สมาชิกวุฒิสภา จำนวน 75 คน (1 ใน 2 ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่เหลือจากการจับสลากออกเมื่อครบ 2 ปีแรก) ก็พ้นจากตำแหน่งโดยวิธีจับสลากออก ซึ่งเป็นการจับสลากออกครั้งที่ 2 เมื่อครบวาระ 4 ปีแรกของวุฒิสภาชุดนี้¹ และเมื่อมีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเข้ามาใหม่จำนวน 93 คน เพื่อให้ได้จำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎรที่มีจำนวนเพิ่มขึ้น ในวันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2526³ ก็พบว่าสัดส่วนของทหาร-ตำรวจในวุฒิสภาชุดดังกล่าวยิ่งเปลี่ยนแปลงไปในทางน้อยลงไปอีก โดยมีทหาร-ตำรวจที่ถูกจับสลากออกไปจำนวน 60 คน แต่ได้รับแต่งตั้งใหม่เพียง 33 คน ซึ่งทำให้มีจำนวนทหาร-ตำรวจในวุฒิสภายหลังการจับสลากออก และแต่งตั้งใหม่ครั้งที่สองรวม 143 คน หรือเป็นร้อยละ 58.85 เท่านั้น ในขณะที่สมาชิกวุฒิสภาฝ่ายพลเรือนมีเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 100 คน หรือเท่ากับร้อยละ 41.45 การที่วุฒิสภาเมื่อเดือนเมษายน 2526 มีจำนวนสมาชิกทั้งหมดเพิ่มเป็น 243 คนนั้น เนื่องมาจากได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ในเดือนเดียวกัน โดยมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นจาก 301 คน เป็น 324 คน จึงได้มีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มขึ้นด้วย และเมื่อวันที่ 20

¹ดูรายชื่อสมาชิกวุฒิสภาที่มีการเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากเหตุการณ์กับกฎ วันที่ 1-3 เมษายน พ.ศ. 2524 ในภาคผนวกที่ 8 หน้า 265.

²ดูรายชื่อสมาชิกวุฒิสภาที่พ้นจากตำแหน่งโดยวิธีจับสลาก เมื่อวันที่ 15 เมษายน พ.ศ. 2526 จำนวน 75 คน ในภาคผนวกที่ 9 หน้า 266

³ดูรายชื่อสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2526 ในภาคผนวกที่ 10 หน้า 268.

เมษายน พ.ศ. 2526 ก็ได้มีการแต่งตั้งสมาชิกที่ว่างตามมาตรา 88 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอีก 16 ท่านด้วย¹

หมายเหตุ แผนกงานทะเบียนและสถิติ กองกลาง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ได้แยกอาชีพของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2526 ซึ่งปรากฏตามตารางที่ 3 ดังนี้

ตารางที่ 3 อาชีพของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2526

กลุ่มที่	อาชีพ	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
1	รับราชการทหาร	94	38.68
2	ข้าราชการบำนาญ	47	19.34
3	รับราชการ	32	13.17
4	ข้าราชการการเมือง	9	3.70
5	พนักงานรัฐวิสาหกิจ	6	2.57
6	นักธุรกิจ	14	5.76
7	นายธนาคาร	11	4.53
8	รับราชการตำรวจ	4	1.65
9	นายแพทย์	5	2.05
10	เกษตรกร	4	1.65

¹ดูรายชื่อสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2526 จำนวน 16 คน ในภาคผนวกที่ 11 หน้า 271.

ตารางที่ 3 (ต่อ)

กลุ่มที่	อาชีพ	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
11	นายควม	4	1.65
12	อื่น ๆ	13	5.35
	รวม	243	100.00

ที่มา: แผนงานทะเบียนประวัติและสถิติ กองกลาง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

ง. วุฒิสภาชุดที่ 4

เมื่อครบ 6 ปีตามวาระของสมาชิกวุฒิสภาในปี พ.ศ. 2528 สมาชิกวุฒิสภาจำนวน 75 คน ซึ่งได้รับแต่งตั้งตั้งแต่วันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2522 ก็พ้นจากตำแหน่งตามวาระ จึงได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นมาใหม่ อีกจำนวน 75 คน¹ เพื่อทำหน้าที่แทนผู้ที่พ้นจากตำแหน่งไป จากการศึกษาสัดส่วนอาชีพของสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ พบว่าจำนวนสมาชิกที่เป็นทหารลดลงกว่าเดิมอีก โดยมีจำนวนเพียง 81 คน เท่านั้นจากจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด 243 คน คิดเป็นร้อยละ 33.3 ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด เป็นข้าราชการร้อยละ 25.5 เป็นข้าราชการบำนาญร้อยละ 22.6 นักธุรกิจร้อยละ 15.2 เป็นเกษตรกรร้อยละ 1.7 ลดหลั่นกันตามลำดับ ดังได้แสดงให้เห็นในตารางที่ 4 ดังต่อไปนี้

¹ดูรายชื่อสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2528 ไว้ในภาคผนวกที่ 12 หน้า 272.

ตารางที่ 4 แสดงอาชีพของสมาชิกวุฒิสภาในปี พ.ศ. 2528

อาชีพ	จำนวน	ร้อยละ
ทหาร	81	33.30
ข้าราชการ	62	25.50
ข้าราชการบำนาญ	55	22.60
นักธุรกิจ	37	15.20
เกษตรกร	4	1.70
อื่น ๆ	4	1.70
รวม	243	100.00

ต่อมาในปี พ.ศ. 2529 ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้น ซึ่งเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ปรากฏว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มขึ้นจากจำนวน 324 คน เป็น 347 คน ดังนั้นจึงได้มีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มขึ้นอีก 17 คน เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2529¹ จากการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มขึ้นอีก 17 คนนี้ จำนวนสมาชิกวุฒิสภาจึงเพิ่มขึ้นจากเดิม 243 คน เป็น 260 คน สัดส่วนอาชีพของสมาชิกวุฒิสภาจึงเปลี่ยนแปลงไป และจากการศึกษาสัดส่วนอาชีพพบว่าจำนวนของข้าราชการบำนาญมีเพิ่มมากขึ้นจนมีจำนวนถึง 88 คน จากจำนวนสมาชิกทั้งหมด ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 33.85 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ส่วนสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นทหารนั้นมีจำนวนลดลงเหลือเพียง 66 คน คิดเป็นร้อยละ 25.38 ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด ส่วนสมาชิกวุฒิสภาที่ประกอบอาชีพอื่น ๆ ก็มีจำนวนและร้อยละลดหลั่นกันลงไปตามลำดับ ซึ่งได้แสดงให้เห็นในตารางที่ 5 ดังต่อไปนี้

¹ดูรายชื่อสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2529 ไว้ในภาคผนวกที่ 13 หน้า 274.

ตารางที่ 5 สถิติสมาชิกวุฒิสภา เมื่อ 28 กรกฎาคม 2529 จำนวน 260 ท่าน แยกตามอาชีพ

กลุ่มที่	อาชีพ	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
1	ข้าราชการบำนาญ	88	33.85
2	รับราชการทหาร	66	25.38
3	รับราชการ	40	15.38
4	นักธุรกิจ	16	6.15
5	ข้าราชการการเมือง	9	3.46
6	นายธนาคาร	8	3.08
7	รับราชการตำรวจ	6	2.31
8	พนักงานรัฐวิสาหกิจ	5	1.92
9	รับจ้าง	4	1.54
10	นายแพทย์	4	1.54
11	ทนายความ	4	1.54
12	เกษตรกร	3	1.15
13	สถาปนิก	2	.77
14	อาจารย์	2	.77
15	นักหนังสือพิมพ์	2	.77
16	นักสังคมสงเคราะห์	1	.39
	รวม	260	100.00

จ. วุฒิสภาชุดที่ 5 (ชุดปัจจุบัน)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2530 สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 25 เมษายน พ.ศ. 2524 จำนวน 75 คน ก็พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากครบวาระ 6 ปี จึงได้มีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่จำนวน 75 คน เมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2530¹ วุฒิสภาชุดนี้จึงเป็นชุดที่กำลังทำหน้าที่อยู่ในปัจจุบันนี้จำนวน 260 คน และจากการศึกษาถึงอาชีพของสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ปรากฏว่ามีสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นทหารจำนวน 81 คน คิดเป็นร้อยละ 31.15 ซึ่งเพิ่มขึ้นจากชุดที่แล้วเพียงร้อยละ 5.77 เท่านั้น นอกจากนี้เมื่อได้ศึกษาถึงระดับการศึกษาของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งพบว่าสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับปริญญาตรี ซึ่งมีจำนวนถึง 180 คน คิดเป็นร้อยละ 69.23 จากจำนวนสมาชิกทั้งหมด ดังจะเห็นจากตารางที่ 6 ซึ่งได้ศึกษาถึงอาชีพของสมาชิกวุฒิสภา และตารางที่ 7 แสดงถึงระดับการศึกษาของสมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบันไว้ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 6 อาชีพของสมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบัน (พ.ศ. 2530)

กลุ่มที่	อาชีพ	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
1	รับราชการ	121	46.53
	- ทหาร	81	31.15
	- พลเรือนและอื่น ๆ	40	15.39
2	ข้าราชการบำนาญ	71	27.31
3	นักการเมือง	1	0.38
4	ข้าราชการการเมือง	8	3.08
5	นายควม	3	1.15
6	นักธุรกิจ	35	13.46

¹ดูรายชื่อสมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้รับการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2530
ไว้ในภาคผนวกที่ 14 หน้า 275.

ตารางที่ 6 (ต่อ)

กลุ่ม	อาชีพ	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
7	พนักงานรัฐวิสาหกิจ	8	3.08
8	เกษตรกร	2	0.77
9	นักปกครองท้องถิ่น	-	-
10	รับจ้าง	6	2.31
11	อื่น ๆ	4	1.54
	รวม	260	100.00

หมายเหตุ นักธุรกิจ รวมถึงนายธนาคาร, ผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัว

ตารางที่ 7 การศึกษาของสมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบัน (พ.ศ. 2530)

ระดับการศึกษา	จำนวน	ร้อยละ
ประถมศึกษา	2	0.77
มัธยมศึกษา	18	6.92
ประกาศนียบัตรวิชาชีพ	8	3.07
อนุปริญญา	2	0.77
ปริญญาตรี	180	69.23
ปริญญาโท	28	10.77
ปริญญาเอก	22	8.47
ปริญญาเอกกิตติมศักดิ์	(6)	-
ไม่ระบุ	-	-
รวม	260	100.00

ต่อมาเมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นกา
เลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2531 จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้น
จึงได้มีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มขึ้นอีก 7 คน เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2531 ดังมี
รายชื่อต่อไปนี้คือ

1. พลอากาศโทเกริกชัย ทาญสงคราม
2. นายทินพันธุ์ นาคะตะ
3. พลเรือตรีบัณฑิตย์ ชูณหะวัณ
4. พลตรีแฉ้ว แฉ้วพิษากุล
5. พลเอกพัฒน์ อัครนิบุตร
6. นายวิจิตร ศรีสอ้าน
7. นายวีระ ปิตรชาติ

ดังนั้น จำนวนสมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบันจึงมีจำนวนทั้งสิ้น 267
คน¹ แต่ในการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น จะได้ทำ
การศึกษาตั้งแต่วุฒิสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ ซึ่งได้เริ่มปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่เมื่อวันที่
9 พฤษภาคม พ.ศ. 2522 จนถึงวันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2531 ซึ่งอยู่ในช่วงของการปฏิบัติ
หน้าที่ของวุฒิสภาชุดที่ 5 (ชุดปัจจุบัน) ซึ่งจะต้องทำการศึกษากันต่อไปในบทที่ 3

¹ดูรายชื่อสมาชิกวุฒิสภาปัจจุบัน จำนวน 267 คน ได้ในภาคผนวกที่ 15 หน้า 277.