

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและงานที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง บทบาทของสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดเชียงใหม่และความรู้ความเข้าใจของในประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ ผู้ศึกษาได้นำแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมาประกอบการศึกษา มีดังนี้

- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจ
- 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง
- 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับวุฒิสภา
- 2.4 บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับสมาชิกวุฒิสภา
- 2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจ

2.1.1 ความหมายเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจ

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช (2540: 42) ได้ให้ความหมายและคำอธิบายของคำว่า ความรู้ ความเข้าใจ ดังนี้

ความรู้เป็นการรับรู้ จำ และเข้าใจในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งต่างๆ ที่เกิดจากประสบการณ์และทัศนคติ ประกอบขึ้นจากความรู้ต่างๆ ที่เคยได้เรียนมากเกี่ยวกับลักษณะของสิ่งนั้นๆ กับความรู้ที่มีอยู่

ความรู้ เป็นความจำในระดับหนึ่งของพฤติกรรมด้านพุทธรณีสัถย์ ซึ่งหมายถึง พฤติกรรมด้านการเรียนรู้ ความจำ ความคิดเห็นต่างๆ ซึ่งมีระดับพฤติกรรมด้านพุทธรณีสัถย์ต่างกัน

โสภณ ชูพิชัยกุล และอรทัย ชื่นมณุษย์ (2518: 31) ได้ให้ความหมายของคำว่า ความรู้ ความเข้าใจไว้ดังนี้

ความรู้ หมายถึง ความจำเกี่ยวกับสิ่งที่เรียนรู้มาก่อน ไม่ว่าจะมีความจำเกี่ยวกับลักษณะเฉพาะทั่วไป วิธีการ กระบวนการ ลำดับการ โครงสร้าง

ความเข้าใจ หมายถึง ความสามารถในการสื่อสารความหมายของสิ่งที่เรียนรู้โดยไม่จำเป็นต้องนำไปสัมพันธ์กับสิ่งอื่นๆ ได้แก่

1. การแปลความ (Translation) สามารถสื่อความหมายของสิ่งที่เรียนรู้แล้ว โดยวิธีสื่อความหมายแบบอื่น เข้าใจความหมายความรู้ที่ปรากฏในการสื่อความหมายแบบต่างๆ
2. การตีความ (Interpretation) สามารถอธิบายหรือสรุปความเกี่ยวกับสิ่งที่เรียนรู้นั้นได้

3. การขยายความ (Extrapolation) สามารถพิจารณาถึงสิ่งที่นอกเหนือไปจากเรื่องเรียนรู้ทั้งในด้านโอกาสที่จะนำมาใช้ ผลที่เกิด แนวโน้มในโอกาสต่อไป

สรุปความหมายของความรู้ได้ว่า หมายถึง การระลึกได้ของเรื่องราวต่างๆ ที่บุคคลเคยมีประสบการณ์มาแล้ว มีพฤติกรรมคือ จำเรื่องราวนั้นได้และระลึกเรื่องราวนั้นออก ความรู้ คือการแสดงออกของสมรรถภาพทางสมอง ด้านความจำ และวัดความรู้ได้โดยใช้วิธีให้ระลึกออกมาเป็นหลัก ส่วนความเข้าใจนั้นหมายถึง ความสามารถในการคิดแปลงแล้วย่อและย่นย่อรวมกัน จึงประกอบด้วย การแปลความ การตีความ การขยายความ

2.1.2 พฤติกรรมการเรียนรู้

สงวน สุทธิเลิศอรุณ (2526: 34) ได้กล่าวถึง ลำดับชั้นของพฤติกรรมการเรียนรู้จากขั้นต่ำไปชั้นสูง รวม 6 ชั้น ดังนี้

ขั้นที่ 1 ความรู้ (Knowledge) เป็นพฤติกรรมขั้นต้น ซึ่งผู้เรียบเรียงเพียงแต่จำได้ อาจจะโดยการนึกได้ หรือการมองเห็น ได้ยินก็จำได้ ได้แก่ ความเกี่ยวกับคำจำกัดความข้อเท็จจริง ทฤษฎี กฎ โครงสร้าง มาตรฐาน เป็นต้น การจำหรือการระลึกได้นี้ไม่ได้ใช้กระบวนการใช้ความคิดซ้ำซ้อน

ขั้นที่ 2 ความเข้าใจ (Comprehension) เมื่อบุคคลได้มีประสบการณ์กับข่าวสารหนึ่งๆ อาจจะโดยการได้ฟัง ได้อ่าน หรือได้เขียน เป็นที่คาดว่าบุคคลนั้นจะทำความเข้าใจกับข่าวสารนั้นๆ ความเข้าใจนี้อาจจะแสดงออกในรูปของทักษะ การแสดงความคิดเห็นหรือความสามารถในการแปลการให้ความหมาย และการคาดคะเน

ขั้นที่ 3 การประยุกต์หรือการนำความรู้ไปใช้ (Application)

ขั้นที่ 4 การวิเคราะห์ (Analysis)

ขั้นที่ 5 การสังเคราะห์ (Synthesis) หมายถึง ความสามารถในการนำเอาส่วนประกอบย่อยๆ หลายๆ ส่วน มารวมกันเป็นส่วนร่วมที่มีโครงสร้างที่ชัดเจนแน่นอน

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

2.2.1 ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

Myron Weiner (อ้างใน วัชรวิชัยสาร, 2545: 48) ได้ให้ความหมาย “การมีส่วนร่วมทางการเมือง” (Political Participation) หมายถึง การกระทำใดๆ ก็ตามที่เกิดขึ้น โดยความเต็มใจ ไม่ว่าจะประสบความสำเร็จหรือไม่ ไม่ว่าจะมีการจัดอย่างเป็นระเบียบหรือไม่ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวหรือต่อเนื่องกัน จะใช้วิธีการที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ เพื่อผลในการที่จะมีอิทธิพลต่อการเลือกนโยบายของรัฐ หรือต่อการบริหารงานของรัฐ หรือต่อการเลือกผู้นำ ทางการเมืองของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นไปในระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติก็ตาม

Norman H. Nie and Sidney Verba (อ้างในวัชรวิไล ไซยสาร, 2545: 49) ได้ให้ความหมาย “การมีส่วนร่วมทางการเมือง” หมายถึง กิจกรรมทางกฎหมายของพลเมืองที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อมีอิทธิพลในการเลือกกำหนดบุคคลในวงการรัฐบาลหรือกดดันรัฐบาลให้กระทำตามที่พลเมืองผู้นั้นหรือกลุ่มนั้นต้องการ

จันทนา สุทธิจารี (2544: 41) ได้ให้ความหมาย “การมีส่วนร่วมทางการเมือง” หมายถึง การมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนตามสิทธิที่ระบบการเมืองและกฎหมายกำหนดให้กระทำได้ เป็นการกระทำที่ต้องเกิดขึ้นจากความสมัครใจของประชาชน เพื่อให้มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐทั้งในการเมือง การปกครองระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

จากความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่นักวิชาการได้กล่าวไว้ข้างต้นนั้น มีลักษณะที่รวมกันสองประการคือ ต้องเป็นไปตามความสมัครใจและมีจุดมุ่งหมายเพื่อมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ และมีลักษณะที่ต่างกันประการหนึ่งคือ Weiner เห็นว่า กิจกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองอาจใช้วิธีการที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายได้ แต่ขณะที่นักวิชาการอีกสองท่านเห็นว่า ต้องเป็นไปตามที่ระบบการเมืองและกฎหมายกำหนดให้กระทำได้

2.2.2 ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง

Milbrath and Goel (1977: 101) ได้สรุปปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองดังนี้

1. ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม (Environmental Stimuli) ได้แก่ ระบบสังคม (Social System) และสภาพการณ์ทางการเมือง (Political Settings) ปัจจัยด้านนี้อาจมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ

2. ปัจจัยส่วนบุคคล (Personal Factors) ได้แก่ พันธุกรรม แรงขับ ความต้องการทางบุคลิกภาพ ความต้องการทางจิตใจและร่างกาย และความเชื่อและทัศนคติทางการเมือง

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2542: 335) ได้สรุปรวมบทบาทของปัจเจกชนต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองจากผลการวิจัยของนักวิชาการต่าง ๆ จำนวนมาก ซึ่งชี้ให้เห็นถึงปัจจัยที่มีผลเชิงบวกต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของบุคคลในฐานะปัจเจกได้ดังนี้

1. ปัจจัยความสนใจหรือความผูกพันกับการเลือกตั้งหรือการเมืองมีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

2. ปัจจัยการประกาศตัวสังกัดพรรคการเมือง โดยผู้ที่ประกาศตัวว่าสังกัดพรรคการเมืองจะมีความสนใจที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับสูงกว่าผู้ที่มิได้ประกาศตัว

3. ปัจจัยอายุ คือ ผู้ที่มีอายุมากหรือผู้อาวุโสมีแนวโน้มจะเข้าสังกัดพรรคการเมืองมากกว่าผู้มีอายุน้อยหรือคนหนุ่มสาว

4. ปัจจัยความนิยมตัวบุคคลในการแข่งขันทางการเมือง ถ้าบุคคลใดมีความนิยมตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งในการแข่งขันทางการเมืองย่อมต้องการที่จะให้ผู้ที่ตนพอใจได้รับเลือกตั้ง ดังนั้นจึงมีความแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าบุคคลที่มีได้นิยมในตัวบุคคลใดเป็นพิเศษ

5. ปัจจัยฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม และการศึกษา มีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อระดับความผูกพันทางการเมือง

6. ปัจจัยเพศ โดยเพศชายจะมีจิตใจเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์ทางการเมืองมากกว่าเพศหญิงซึ่งเป็นผลมาจากกระบวนการขัดเกลาทางสังคม (Socialization) ที่ทำให้เพศชายเป็นเพศที่เป็นผู้นำในทุกๆด้าน ส่วนเพศหญิงถูกอบรมขัดเกลาให้เป็นผู้ตาม

2.2.3 รูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

Verba and Nie (1975: 57-58) ได้สรุปรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ประกอบด้วยรูปแบบต่างๆ ดังนี้

1. การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (Voting) การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทำให้ประชาชนมีอิทธิพลเหนือผู้นำในแง่ที่ว่าเป็แรงกดดันให้ผู้นำต้องปรับนโยบายของตน คะแนนเสียงเป็นเสมือนอาวุธของประชาชนทำให้มีอำนาจควบคุมรัฐบาล ดังนั้น บุคคลที่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจึงเป็นผู้ที่มีความสำนึกในหน้าที่ของพลเมือง มีความสำนึกในบรรทัดฐานของสังคม และวิถีการดำรงชีวิต ในฐานะสมาชิกที่ดีของชุมชน อย่างไรก็ตาม ประชาชนส่วนใหญ่ที่ไปลงคะแนนเสียงนั้นอาจไม่เห็นความสำคัญของการกระทำของตนต่อผลทางการเมืองก็เป็นได้ ซึ่งบุคคลเหล่านี้อาจไม่ได้เกี่ยวข้องกับการเมืองในรูปแบบอื่นใดเลย และผู้ที่เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองบางส่วนจะพบว่าเมื่อไปใช้สิทธิเลือกตั้งแล้วก็จะยุติเพียงเท่านั้น และการเลือกตั้งที่ไม่สามารถมีขึ้นได้บ่อยครั้งก็เท่ากับเป็นข้อจำกัดที่ทำให้บุคคลไม่อาจเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง

2. กิจกรรมชุมชน (Community Activities) คือ การสร้างกลุ่มเพื่อแก้ปัญหาสังคม เป็นการเข้าร่วมกับกลุ่มที่ทำงานเกี่ยวกับการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน ซึ่งอาจจัดตั้งเป็นองค์การที่ทำงานเกี่ยวกับปัญหาสาธารณะแต่ไม่ใช่องค์การของรัฐบาล

3. การติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Contacting Official) หมายถึง การกระทำของบุคคลในลักษณะที่เป็นการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีจุดมุ่งหมายให้ได้มาหรือปกป้องผลประโยชน์บางอย่างของตนหรือกลุ่มของตนถือว่าการมีส่วนร่วมแบบคับแคบ (Parochial Participation)

4. การล็อบบี้ (Lobbying) คือ ความพยายามของบุคคลในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้นำทางการเมืองโดยหาทางที่จะมีอิทธิพลในการตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายของฝ่ายบริหาร

5. การประท้วง (Protest) เป็นการต่อต้านการตัดสินใจทางการเมืองในเรื่องใดเรื่องหนึ่งของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในสังคม

6. การเป็นผู้สื่อสาร (Communicators) หมายถึง การที่บุคคลจะติดตามข่าวสารเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง การส่งจดหมายแสดงความสนับสนุนต่อผู้นำทางการเมืองในการดำเนินการที่เห็นว่าเหมาะสมถูกต้อง การส่งคำประท้วงต่อการดำเนินการที่เห็นว่าไม่ดี การให้ข่าวสารทางการเมืองแก่เพื่อนบ้าน การแสดงความคิดเห็นของตนต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล การเขียนจดหมายแสดงความเห็นของตนต่อหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชนต่างๆ

สำหรับนักวิชาการไทย บุญเสริม นาคสาร (2546) ได้สรุปลักษณะการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ 4 ลักษณะ คือ

1. การเรียกคืนอำนาจโดยการถอดถอน/ปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) เป็นการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนของประชาชนในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทนประชาชน หากปรากฏว่า ผู้แทนของประชาชนใช้อำนาจในฐานะ “ตัวแทน” มิใช่เป็นไปเพื่อหลักการที่ถูกต้อง หรือเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมที่แท้จริง ในทางตรงกันข้าม กลับเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ โดยทุจริต หรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกร้องอำนาจที่ได้รับมอบไปนั้นกลับคืนมาโดย การถอดถอน/ปลดออกจากตำแหน่งได้

2. การริเริ่มเสนอแนะ (Initiatives) เป็นการทดแทนการทำหน้าที่ของผู้แทนของประชาชน หรือเป็นการเสริมการทำหน้าที่ของตัวแทนประชาชน ประชาชนสามารถเสนอแนะนโยบาย ร่างกฎหมาย รวมทั้งมาตรการใหม่ๆ เองได้ หากว่าตัวแทนของประชาชนไม่เสนอหรือเสนอแล้วแต่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน

3. การประชาพิจารณ์ (Public Hearings) เป็นการแสดงออกของประชาชนในการเฝ้าตรวจสอบและควบคุมการทำงานของตัวแทนของประชาชน ในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารเตรียมออกกฎหมายหรือกำหนดนโยบายหรือมาตรการใดๆ ก็ตามอันมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่หรือสิทธิ เสรีภาพของประชาชน ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถที่จะเรียกร้องให้มีการชี้แจงข้อเท็จจริงและผลดีผลเสีย ก่อนการออกหรือบังคับใช้กฎหมาย นโยบาย หรือมาตรการนั้นๆ ได้

4. การแสดงประชามติ (Referendum) ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายสำคัญ หรือการออกกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างมาก ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกร้องให้รัฐรับฟังมติของประชาชนเสียก่อนที่จะตรากฎหมาย หรือดำเนินการสำคัญๆ โดยการจัดให้มีการลงประชามติเพื่อถามความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่อันเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้าย

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับวุฒิสภา

ประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ทุกประเทศจะต้องมีรัฐสภาเพื่อเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่แทนประชาชนในการดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับกฎหมาย และควบคุมการบริหารประเทศของรัฐบาล แต่รัฐสภาในบางประเทศ เช่น สวีเดน และเดนมาร์ก ประกอบด้วยสภาเดียว (Unicameral) คือ สภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) โดยไม่มีวุฒิสภา เพราะถือว่าไม่มีความจำเป็น มีเพียงสภาเดียวก็เพียงพอที่จะทำหน้าที่ตามหลักการในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้ว (ชนัน อนุมานราชชน, 2543: 11) อย่างไรก็ตาม ประเทศประชาธิปไตยโดยเฉพาะประเทศที่มีวิวัฒนาการของการปกครองแบบประชาธิปไตยมายาวนาน เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และเยอรมนี ซึ่งมักถูกใช้เป็นแม่แบบในการเปลี่ยนแปลง และปฏิรูประบบการปกครองสำหรับประเทศอื่นๆ ก็ยังคงใช้ระบบสองสภา (Bicameral) คือ ยังมีวุฒิสภาอยู่ ซึ่งอาจเรียกชื่อต่างๆ กันไป เช่น House of Lord หรือ Upper House หรือ Senate หรือ Se'net แล้วแต่ภาษาของแต่ละประเทศ (ชนัน อนุมานราชชน, 2543: 11)

ประเทศที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีสภานิติบัญญัติสองสภา คือ สภาล่างซึ่งมาจากการเลือกตั้งทั่วไปของราษฎรทั่วประเทศ และสภาสูง (Senate) ซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลของสภาล่าง ลักษณะของวุฒิสภามีดังนี้

1. ในประเทศทั้งหมด 83 ประเทศ มีประเทศซึ่งเป็นรูปสหรัฐหรือสหพันธรัฐ จำนวน 17 ประเทศ ประเทศดังกล่าว 16 ประเทศใช้ระบบรัฐสภาที่ประกอบด้วย 2 สภา เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย บราซิล สวิตเซอร์แลนด์ เป็นต้น มีเพียงประเทศเดียวที่ใช้ระบบสภาเดียว ในขณะที่ประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวจำนวน 66 ประเทศใช้ระบบรัฐสภาที่ประกอบด้วย 2 สภา 12 ประเทศ ประเทศที่เหลือ 54 ประเทศใช้ระบบสภาเดียว

2. ในประเทศทั้งที่เป็นรัฐเดี่ยวและสหรัฐหรือสหพันธรัฐ 28 ประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาที่ประกอบด้วย 2 สภา สมาชิกวุฒิสภามีที่มาดังนี้

- 2.1 เลือกตั้งโดยตรงเป็นส่วนใหญ่ 12 ประเทศ เช่น ประเทศสเปน อิตาลี ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย เป็นต้น

- 2.2 แต่งตั้งทั้งหมดหรือส่วนมากโดยส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น 6 ประเทศ เช่น ประเทศอาร์เจนตินา ออสเตรเลีย เยอรมัน อินเดีย เนเธอร์แลนด์ และยูโกสลาเวีย

- 2.3 เลือกตั้งส่วนมากโดยส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 ประเทศ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1985 ได้บัญญัติไว้ให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยมีคณะผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เรียกว่าคณะกรรมการเลือกตั้ง ประกอบด้วย

2.4 เลือกตั้งโดยสภาผู้แทนราษฎรเป็นส่วนใหญ่ 1 ประเทศ

2.5 เลือกตั้งโดยองค์กรอื่นเป็นส่วนใหญ่ 1 ประเทศ คือ สาธารณรัฐไอร์แลนด์ ซึ่งมีสมาชิกทั้งหมด 60 คน สมาชิก 43 คนเลือกมาจากผู้แทนกลุ่มผลประโยชน์และวิชาชีพ สมาชิก 6 คน เลือกมาจากมหาวิทยาลัย และที่เหลือ 11 คน แต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี

2.6 แต่งตั้งทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่ 6 ประเทศ เช่น ประเทศแคนาดา จอร์แดน มาเลเซีย และไทย ก่อนมีรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

2.7 เป็นโดยตำแหน่ง ได้แก่ สภานิติบัญญัติในภาษาอังกฤษ ซึ่งประกอบด้วย ผู้ดำรงตำแหน่งหลายประเภททั้งขุนนางสืบสกุล บาทหลวง และขุนนางวิชาชีพ

สำหรับที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในแต่ละประเทศ ก็อาจมีแตกต่างกันไปได้ด้วยเช่นกัน บางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา สภาสูงหรือ Senate มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนและมีอำนาจค่อนข้างมาก ถึงขนาดสามารถถอดถอนประธานาธิบดีได้ (Impeachment) ในขณะที่สภาสูงหรือสภานิติบัญญัติของอังกฤษมาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์หรือพระราชินี จากบุคคลที่สืบตระกูลขุนนาง และอำนาจก็มีเพียงคอยเป็นที่ปรึกษาให้กับสภาผู้แทนราษฎรเมื่อได้รับการร้องขอเท่านั้น หมายความว่าเมื่อสภาผู้แทนราษฎรไม่ร้องขอ ก็ไม่มีบทบาทที่สำคัญใดๆ

2.3.1 ความจำเป็นที่ต้องมีวุฒิสภา

แนวความคิดเกี่ยวกับความจำเป็นที่ต้องมีวุฒิสภา มีดังนี้

1. ความจำเป็นทางการเมือง แยกพิจารณาจากเหตุผลต่างๆ 3 ประการ ดังนี้

1.1 เหตุผลในทางประวัติศาสตร์การเมือง

ประเทศที่มีประวัติความเป็นมาในบทบาทของพระมหากษัตริย์และขุนนางมานาน ซึ่งในอดีตอาจปกครองโดยระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) ผสมผสานกับอภิชนาธิปไตย (Aristocracy) เช่น ประเทศอังกฤษในศตวรรษที่ 19 มีความจำเป็นที่จะต้องมีวุฒิสภาเพื่อให้ฝ่ายอำนาจเดิมอันได้แก่ กษัตริย์และขุนนาง ได้มีพื้นที่ที่จะปรับตนเองให้เข้ากับสภาพแวดล้อมทางการเมืองใหม่ ซึ่งอำนาจได้ถูกส่งถ่ายมายังประชาชนทีละเล็กละน้อย

วุฒิสภาก็มีหน้าที่เปรียบเสมือนเบาะ (Cushion) ที่คอยรองรับการกระแทกกันระหว่างกษัตริย์และขุนนางกับฝ่ายประชาชน โดยเฉพาะในช่วงเปลี่ยนผ่านจากการปกครองในระบอบเดิมมาเป็นการปกครองในระบอบใหม่ ดังนั้นประเทศต่างๆ ในยุโรปตะวันตกซึ่งถือได้ว่าในปัจจุบันเป็นประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์แล้ว เช่น นอร์เวย์ เดนมาร์ก สวีเดน และฟินแลนด์ ก็ได้ยกเลิกวุฒิสภาไปแล้ว อย่างไรก็ตามในกรณีอังกฤษ แม้ว่ากษัตริย์และขุนนางจะหมดอำนาจทางการเมืองไป

1.2 เหตุผลจากการเป็นรัฐรวม

พัฒนาการของการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง (Centralization) ของแต่ละประเทศ อาจมีแตกต่างกันไป บางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา สวิตเซอร์แลนด์ และเยอรมนี มีศูนย์กลางหรือเมืองหลวงไม่ประสบความสำเร็จในการรวมอำนาจ ผลก็คือจะต้องสร้างรูปแบบของรัฐที่เรียกกันว่ารัฐรวม (Federal หรือ Compound State) กล่าวคือ เป็นรัฐที่เกิดจากการรวมกันของรัฐเล็กๆ หรือมลรัฐต่างๆ โดยที่รัฐเล็กๆ เหล่านี้ยอมสละอำนาจอธิปไตยบางส่วนให้กับส่วนกลางเพื่อทำหน้าที่ในกิจการบางอย่างที่สำคัญ เช่น การป้องกันประเทศและการทูต แต่การบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน เช่น การศึกษาและการสาธารณสุข รัฐบาลมลรัฐยังคงทำหน้าที่ต่อไปด้วยตนเอง

ดังนั้น การที่ประเทศใดประเทศหนึ่งมีรูปแบบของรัฐเป็นรัฐรวม ก็จะต้องพยายามรักษาตัวลักษณะ (Double Identity) เอาไว้ คือ ประการแรก แสดงความเป็นเอกภาพแห่งชาติ โดยถือว่าสภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนแห่งชาตินี้ ขณะเดียวกัน ในประการที่สองก็ต้องรักษาเอกลักษณ์ความเป็นมลรัฐเอาไว้ โดยถือว่าสภาสูงหรือวุฒิสภาจะต้องทำหน้าที่นี้ ด้วยเหตุนี้สภาสูงของสหรัฐอเมริกาจึงมีสมาชิกที่เลือกตั้งมาจากแต่ละมลรัฐรัฐละสองคนเท่านั้น ไม่ว่ารัฐนั้นจะมีจำนวนประชากรเท่าใดก็ตาม ในขณะที่จำนวนสมาชิกสภาล่างของแต่ละมลรัฐแปรผันไปตามจำนวนประชากร

1.3 เหตุผลจากหลักการประชาธิปไตย

หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่ง คือ องค์กรใดองค์กรหนึ่งที่ใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชนนั้น จะต้องไม่มีอำนาจมากเกินไป และจะต้องถูกตรวจสอบและถ่วงดุล (Accountability) โดยองค์กรอื่นๆ ได้ ด้วยเหตุนี้วุฒิสภาของฝรั่งเศสจึงมีขึ้นด้วยเหตุผลที่ว่า หากมีแต่สภาผู้แทนราษฎรแต่เพียงสภาเดียว ไม่มีองค์กรใดคอยตรวจสอบถ่วงดุลก็อาจเกิดการใช้อำนาจในทางที่ผิด (Abuse of Power) ที่เรียกกันว่าเผด็จการ โดยรัฐสภาได้

เมื่อนำแนวความคิดของ Maurice Duverger มาอธิบายการมีขึ้นของวุฒิสมาชิก ตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่าสอดคล้องกับเหตุผลประการที่สามเป็นอย่างยิ่งที่ต้องการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งรัฐบาลและข้าราชการประจำระดับสูงบางตำแหน่ง อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติไม่มีหลักประกันว่า ในที่สุดแล้วสมาชิกของทั้งสองสภา ก็คือพวกเดียวกันนั่นเอง

2. ความจำเป็นทางเศรษฐกิจ แยกพิจารณาจากเหตุผลต่างๆ 2 ประการ ดังนี้

2.1 เหตุผลในการเป็นตัวแทนกลุ่มอาชีพ

ประเทศที่ใช้สังคมนิยมการสังคมนิยมเป็นแนวทางในการบริหารประเทศหลายประเทศ เช่น ยูโกสลาเวียในอดีต ซึ่งรัฐมีบทบาทสูงในการวางแผนและการจัดการทางด้านเศรษฐกิจก็จะให้มีวุฒิสมาชิกเพื่อเป็นตัวแทนของกลุ่มสาขาอาชีพต่างๆ นอกเหนือจากการมีสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนของประชาชนแล้ว

2.2 เหตุผลในการเป็นฐานอำนาจทางเศรษฐกิจให้กับรัฐบาล

บางประเทศ เช่น ประเทศไทย โดยเฉพาะในสมัยรัฐบาลบรรหาร ศิลปอาชา ซึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญในขณะนั้นได้ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีในการเสนอรายชื่อบุคคลให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเป็นวุฒิสมาชิก ปรากฏว่ามีวุฒิสมาชิกจำนวนไม่น้อยเป็นนักธุรกิจที่มีกิจการใหญ่โต ซึ่งทำให้เข้าใจได้ว่าน่าจะมีผลประโยชน์ร่วมกันกับบุคคลสำคัญในรัฐบาล (Maurice Duverger. อ้างถึงใน ธนัน อนุমানราชชน และคณะ, 2543: 12-13)

สำหรับความจำเป็นในการมีวุฒิสภานั้น คาน (Rais A. Khan et.al. อ้างถึงใน ธนัน อนุমানราชชน และคณะ, 2543: 15) ได้ให้ความเห็นว่าการมีวุฒิสภามีความเหมาะสม เฉพาะประเทศที่ใช้รูปแบบประธานาธิบดี (Presidential System) เท่านั้น ส่วนประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภา (Parliamentary System) เช่น ประเทศไทย และประเทศประชาธิปไตยอื่นๆ อีกหลายประเทศ ไม่มีความจำเป็น Khan ได้ให้เหตุผลโดยนำกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกากับแคนาดา ซึ่งทั้งสองประเทศมีวุฒิสภา และเป็นรัฐรวมเหมือนกัน แต่ประเทศแรกใช้ระบบประธานาธิบดี ในขณะที่ประเทศหลังใช้ระบบรัฐสภามาเปรียบเทียบกัน ดังนี้

ในกรณีแคนาดา ซึ่งหาพิจารณาเพียงตัวบทกฎหมายแล้ว ดูเหมือนว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจมาก แต่ความเป็นจริงบทบาทของวุฒิสภาแทบไม่มีเลยเพราะถูกบดบังโดยบทบาทของสภาผู้แทนราษฎร ในขณะที่วุฒิสภาของสหรัฐอเมริกามีอำนาจชัดเจน เพราะถือเป็นตัวแทนของมลรัฐอย่างแท้จริง จึงมีอำนาจสำคัญในฐานะเป็นสภาหนึ่ง คือ เสนอร่างกฎหมายและถอดถอนประธานาธิบดีในกรณีกระทำผิดอย่างร้ายแรงได้

กรณีประเทศแคนาดานี้ อาจเปรียบเทียบได้กับประเทศไทย คือ วุฒิสภาดูเหมือนจะมีอำนาจมาก เพราะสามารถถอดถอนผู้มีอำนาจการเมืองในหลายๆ ตำแหน่งได้ แต่ความเป็นจริงการถอดถอนจะต้องมีองค์กรอื่นเป็นผู้ริเริ่มเสนอขึ้นมา วุฒิสภาโดยตัวเองไม่สามารถริเริ่มได้ นอกจากนี้กระบวนการในการถอดถอนก็ยังต้องมียุติธรรมอื่น เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเข้ามามีส่วนร่วมด้วย ยิ่งไปกว่านั้น อำนาจหน้าที่ที่สำคัญในฐานะ สภาที่เป็นตัวแทน

2.3.2 อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

ในประเด็นอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา เมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรนี้ Georges Burdeau ได้ให้ข้อสังเกตไว้ว่าในประเทศที่วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนนั้น สมาชิกวุฒิสภามีแนวโน้มที่จะมีฐานเสียงสนับสนุนจากประชาชนในพื้นที่ที่กว้างขวาง ครอบคลุมจำนวนประชากรมากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น ในกรณีของประเทศเนเธอร์แลนด์และไทย สมาชิกวุฒิสภาเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งจังหวัด ซึ่งจังหวัดหนึ่งๆ อาจมีประชากรเป็นจำนวนล้านคนขึ้นไป ในขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนของเขตเลือกตั้งซึ่งมีประชากรเป็นจำนวนแสนเท่านั้น แต่อำนาจของสภาผู้แทนราษฎรกลับมีมากกว่าวุฒิสภาอย่างเปรียบเทียบกับแทบไม่ได้ (ธนัน อนุমানราชธน และคณะ, 2543: 7-15)

2.3.3 รูปแบบวุฒิสภาของประเทศแคนาดา สหรัฐอเมริกา และไทย

1. วุฒิสภาของอังกฤษ

วุฒิสภาของอังกฤษ คือ สภาขุนนาง (House of Lords) ซึ่งมีวิวัฒนาการมาจากสภาที่ปรึกษา (Great Council) ในอดีต วุฒิสมาชิกหรือสภาสูงเรียกว่า “ขุนนางแห่งรัฐสภา” หรือ “เจ้านายของรัฐสภา” (Lords of Parliament) สภาขุนนางของอังกฤษมีลักษณะเป็น “นิรันดรกาล” (Perpetual) คือ ไม่มีการยุบ สมาชิกภาพเกิดขึ้นด้วย 3 สาเหตุ คือ

- (1) เป็นขุนนางโดยสายโลหิต (Hereditary Peers) และอายุเกินกว่า 21 ปี
- (2) เป็นขุนนางโดยการแต่งตั้งให้เป็นตลอดชีพ (Life Peers)
- (3) เป็นขุนนางโดยตำแหน่งหรือโดยหน้าที่ เช่น อัครบาทหลวง (Archbishops)

สมาชิกสภาสูงมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 1,118 คน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มแรก แต่โดยปกติมาประชุมเพียง 150 คน ยกเว้นในกรณีที่มีเรื่องสำคัญจะต้องพิจารณาก็จะถูกชักชวนให้มาร่วมประชุมมากขึ้น วุฒิสภาของอังกฤษมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ดังนี้

- (1) ทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดทั้งทางแพ่งและคดีอาญา และรับการร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำผิด และการใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้องของข้าราชการด้วย
- (2) มีอำนาจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและกฎหมายต่างๆ
- (3) มีบทบาทต่อการดำรงอยู่ของรัฐบาล
- (4) สภาขุนนางยังมีบทบาทให้ความเห็น และพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจทางรัฐธรรมนูญ โดยการเปลี่ยนแปลงอายุและวาระของสภาผู้แทนราษฎรจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาขุนนางด้วย

ในระบบการปกครองในรูปรัฐบาลแบบระบอบรัฐสภาของอังกฤษ อำนาจของรัฐสภาเป็นอำนาจสูงสุด (Supremacy of Parliament) อำนาจอธิปไตยอยู่ที่องค์กรรัฐสภาอันประกอบด้วยสภาขุนนาง สภาผู้แทน และพระมหากษัตริย์ซึ่งมีลักษณะเป็นการรวมอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรวมอำนาจระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารเข้าด้วยกัน เช่น ประชาชนจะเลือกผู้แทนเพื่อทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ และผู้แทนเหล่านั้นในสภาก็จะกำหนดคณะผู้บริหารฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจสูงสุด เป็นการถือหลักปรัชญา (Popular Sovereignty) ที่ให้ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และมีตัวแทนไปควบคุมการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่น แต่มีสายสัมพันธ์เชื่อมโยงกันที่เรียกว่า Organic Link โดยสถาบันรัฐสภา คือ คณะรัฐมนตรีในฐานะเป็นคณะรัฐบาลของพระมหากษัตริย์ทำหน้าที่บริหาร แต่อำนาจสูงสุดอยู่ที่รัฐสภา ซึ่งสามารถควบคุมการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนสามารถทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดด้วย

2. วุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกากำหนดให้สภานิติบัญญัติหรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า สภาคองเกรส (The Congress) ประกอบด้วย 2 สภา คือ วุฒิสภา (Senate) และสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) วุฒิสภาของสหรัฐอเมริกามีองค์ประกอบและลักษณะดังนี้

(4) สมาชิกภาพได้มาจากการเลือกตั้งทั่วไปโดยตรงจากประชาชน โดยจะทำการเลือกตั้งในเดือนพฤศจิกายนของทุกปีทีละกึ่งด้วยเลขคู่ หรือทำการเลือกตั้งทุก 2 ปีนั่นเอง และให้ 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาจะต้องไปสมัครรับเลือกตั้งใหม่ เพื่อให้มีวาระการดำรงตำแหน่งเหลื่อมกัน

(5) ผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จะต้องมียุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ เป็นพลเมืองของสหรัฐอเมริกามาแล้ว 9 ปี และมีภูมิลำเนาอยู่ในรัฐที่ตนจะเป็นผู้แทนมาเป็นเวลานาน

(6) ทุกมลรัฐของสหรัฐอเมริกามีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา 2 คน เพื่อปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้แทนมลรัฐ

(7) สมาชิกวุฒิสภาได้รับเงินทดแทนในการปฏิบัติหน้าที่ และห้ามดำรงตำแหน่งอื่นใดในหน้าที่ของรัฐบาลใดๆ ภายใต้อำนาจของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา เพื่อให้สมาชิกสภาได้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนโดยสุจริตใจ

(8) วุฒิสภามีอำนาจทางนิติบัญญัติทัดเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร โดยกฎหมายทุกฉบับที่จะออกบังคับใช้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาทั้งสองเสมอ รวมทั้งอำนาจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญจะต้องได้คะแนนเสียงสนับสนุน 2 ใน 3 จากแต่ละสภาและจะต้องได้รับการยอมรับด้วยคะแนนเสียง 3 ใน 4 จากสภานิติบัญญัติของรัฐทั้งหมด

(9) วุฒิสภาได้รับอำนาจเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายบริหารบางประการ ดังนี้

(ก) มีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งข้าราชการตำแหน่งเอกอัครราชทูต อัครราชทูต กงสุล ผู้พิพากษาสูงสุด และเจ้าพนักงานชั้นสูงอื่นๆ รวมทั้งมีพิจารณาคดีที่ข้าราชการถูกกล่าวหาว่า กระทำผิดตามหน้าที่ซึ่งหากมีการตัดสินใจลงโทษไปประการใด ประธานาธิบดีไม่มีสิทธิอุทธรณ์ให้

(ข) มีอำนาจให้สัตยาบันแก่สนธิสัญญาที่ประธานาธิบดีได้เจรจากับต่างประเทศ ซึ่งหากไม่ได้รับความเห็นชอบด้วยสนธิสัญญาที่ฝ่ายบริหารได้กระทำไปจะไม่มีผลผูกพันตามกฎหมายแก่สหรัฐอเมริกา

(ค) วุฒิสภาได้สิทธิที่จะเลือกกรองประธานาธิบดีจากบุคคล 2 คน ที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดจากการเลือกตั้ง โดยคณะผู้เลือกตั้งซึ่งไม่มีผู้ใดได้รับคะแนนเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาด โดยสภาผู้แทนราษฎรจะเลือกประธานาธิบดีจากผู้สมัครที่มีกรณีเช่นเดียวกัน

จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาค่อนข้างกว้างขวาง เนื่องจากมีสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และมีฐานะเป็นผู้แทนแห่งอำนาจอธิปไตยของมลรัฐ

ในระบอบการปกครองของสหรัฐอเมริกา นอกจากจะมีการสร้างระบบการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลของมลรัฐแล้ว ยังแยกอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ให้เป็นอิสระจากกันพอสมควร โดยได้รับอิทธิพลจากแนวคิดของมองเตสกีเอร์ (Montesquieu) ที่เชื่อว่าอำนาจทำให้คนเสื่อม หากรวมอำนาจไว้ที่แห่งเดียวกันยิ่งจะอันตรายมาก นอกจากนี้ยังสร้างระบบตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances)

3. วุฒิสภาของประเทศไทย

นับแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา เมื่อ พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบันนี้เป็นเวลา 75 ปีแล้ว ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองในระบอบรัฐสภาและการจัดรูปความสัมพันธ์ด้านอำนาจทางการเมืองระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ประเทศไทยได้เคยใช้ระบอบรัฐสภามาแล้ว 3 รูปแบบ คือ

3.1 รูปแบบสภาเดี่ยว ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งทั้งหมด ได้แก่

1) ธรรมนูญการปกครองฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2475 เรียกสมาชิกผู้แทนว่า “สภาผู้แทนราษฎร”

2) ธรรมนูญการปกครองชั่วคราว พ.ศ. 2502 เรียกสมาชิกผู้แทนว่า “สภาร่างรัฐธรรมนูญ”

3) ธรรมนูญการปกครองชั่วคราว พ.ศ. 2515, 2520 และ 2534 เรียกสมาชิกผู้แทนว่า “สภานิติบัญญัติแห่งชาติ”

3.2 รูปแบบสภาเดียว มีสมาชิก 2 ประเภท จำนวนเท่ากัน คือ จากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน (ส.ส. ประเภท 1 และจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาล (ส.ส. ประเภท 2) ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2475 และ พ.ศ. 2495

3.3 รูปแบบสองสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2489, 2490, 2492, 2511, 2517, 2521, 2534 และ 2540

เหตุผลที่ต้องมีวุฒิสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง คือ ในระยะเริ่มแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบรัฐสภาใหม่ๆ ผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่ตัวแทนของประชาชนนั้น ส่วนมากไม่ค่อยมีคุณภาพ เพราะโอกาสเรียนรู้กระบวนการการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยยังไม่นานพอ และยังไม่มีความรู้ที่เป็นแก่นสารสำหรับใช้เป็นฐานการตรวจสอบฝ่ายบริหารและการออกกฎหมาย ทำให้มีความจำเป็นทางด้านสถานการณ์ทางการเมืองเพื่อยับยั้งความสับสนวุ่นวาย และความไร้เสถียรภาพทางการเมือง และประชาชนยังต้องการศึกษา รวมทั้งขาดความเข้าใจทางการเมืองการปกครอง ทำให้มีแนวคิดที่จะมีวุฒิสภาเพื่อเป็น “พี่เลี้ยง” และพิจารณา “กลั่นกรองกฎหมาย” ให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่เนื่องจากฝ่ายบริหารส่วนใหญ่เป็นทหาร มองประโยชน์ของวุฒิสภาในการประกันเสถียรภาพของรัฐบาลเป็นสำคัญ จึงมักแต่งตั้งบุคคลที่ไว้ใจและเป็นผู้ชำนาญอำนาจให้ และบางครั้งก็ให้อำนาจของวุฒิสภาทัดเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร (พิรศักดิ์ จันทรวรินทร์, 2528: 1-3)

2.4 บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับสมาชิกวุฒิสภา

2.4.1 ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวุฒิสภา ดังนี้

มาตรา 90 ความว่า “รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา...”

มาตรา 91 ความว่า “ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา...”

มาตรา 92 ความว่า “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จะตราเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา”

มาตรา 95 ความว่า “บุคคลจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ในขณะเดียวกันมิได้”

หลักการในรัฐธรรมนูญทั้ง 4 มาตราดังกล่าวข้างต้น เป็นการประกาศเจตนารมณ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาของประเทศไทยที่ประกอบไปด้วยสองสภาทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำ รวมทั้งให้ความยินยอมในการออกกฎหมายที่รองจากรัฐธรรมนูญ เพื่อใช้ในการบริหารประเทศ อันได้แก่ พระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยให้ทั้งสองสภาแยกออกจากกัน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการถ่วงถ่วง และความรอบคอบในการออกกฎหมาย

ในส่วนที่เกี่ยวกับจำนวนสมาชิกวุฒิสภา และที่ได้มาที่มีการบัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา 121 ความว่า “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวนสองร้อย”

มาตรา 122 กำหนดว่า “การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง...”

มาตรา 123 ความว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น ได้หนึ่งคน

การเลือกตั้งให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

ในกรณีจังหวัดใดมีสมาชิกวุฒิสภาได้มากกว่าหนึ่งคน ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับ จนครบจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมีได้ในจังหวัดนั้นเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา”

มาตรา 129 กำหนดว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

เพื่อประโยชน์ในการแนะนำผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยเท่าเทียมกันให้รัฐดำเนินการดังนี้

- (1) จัดให้มีการปิดประกาศและติดแผ่นป้ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้ง
- (2) พิมพ์และจัดส่งเอกสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้งไปให้ผู้มีสิทธิ

ออกเสียงเลือกตั้ง

(3) จัดหาสถานที่และจัดสรรเวลาออกอากาศทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ เพื่อแนะนำผู้สมัครรับเลือกตั้ง

- (4) กิจกรรมอื่นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด

หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการตามวรรคสองให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

การแนะนำผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยผู้สมัครรับเลือกตั้งเอง หรือบุคคลอื่นกระทำได้เฉพาะเท่าที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น”

ในการแนะนำตัวผู้สมัครตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา 91 ความว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 92 ห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือบุคคลใดดำเนินการหาเสียงเลือกตั้ง เว้นแต่การแนะนำตัวผู้สมัคร

การแนะนำตัวผู้สมัครให้กระทำได้เฉพาะการพิมพ์เอกสารเพื่อแนะนำตัวผู้สมัครตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด และในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นสมควรเพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้สมัครทุกคน อาจกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายไว้ด้วยก็ได้

การแนะนำตัวผู้สมัครตามวรรคหนึ่ง หมายความว่า การแสดงข้อมูลส่วนตัวเกี่ยวกับประวัติส่วนตัว ประวัติการศึกษา และประวัติการทำงาน หรือประสบการณ์ในการทำงาน”

2.4.2 คุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภา

1. คุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภา ได้กำหนดไว้ในมาตรา 125 และมาตรา 130 ดังนี้
 มาตรา 125 กำหนดว่า “บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิก

- (1) มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์
- (3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
- (4) มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 107(5)

ลักษณะที่บัญญัติไว้ในมาตรา 107(5) ได้แก่

(ก) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

(ข) เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง หรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในจังหวัดนั้น

(ค) เป็นบุคคลที่เกิดในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง

(ง) เคยศึกษาในสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสองปีการศึกษา

(จ) เคยรับราชการหรือเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสองปี

มาตรา 130 อายุของวุฒิสภามีกำหนดคราวละหกปีนับแต่วันเลือกตั้ง

2.4.3 ลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภา

ในส่วนที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของวุฒิสมาชิก มีการกำหนดเอาไว้แตกต่างจากเดิม หลายประการ โดยเฉพาะการห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นสมาชิกพรรคการเมือง โดยได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนี้

มาตรา 126 ความว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

- (1) เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง
- (2) เป็นสมาชิกผู้แทนราษฎร หรือเคยเป็นสมาชิกผู้แทนราษฎรและพ้นจากการเป็นสมาชิกผู้แทนราษฎรมาแล้ว ยังไม่เกินหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง
- (3) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ในอายุของวุฒิสภา คราวก่อนการสมัครรับเลือกตั้ง
- (4) เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 109(1)(2)(3)(4)(5)(6)(7)(8)(9)(10)(11)(12)(13) หรือ (14)”

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ ยังห้ามสมาชิกวุฒิสภาเป็นข้าราชการการเมือง ดังนี้

มาตรา 127 ความว่า “สมาชิกวุฒิสภาจะเป็นรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่นมิได้ บุคคลผู้เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาสิ้นสุดลงมาแล้วยังไม่เกินหนึ่งปี เว้นแต่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงตามมาตรา 133(1) จะเป็นรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่นมิได้”

หลักการดังกล่าวข้างต้น กล่าวได้ว่าเป็นหลักการใหม่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ที่มีเจตนารมณ์ต้องการให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นอิสระจากนักการเมืองและพรรคการเมือง

2.4.4 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญใหม่ ก็คือ การให้อำนาจแก่สมาชิกวุฒิสภามากกว่าเดิมหลายประการที่สำคัญ ดังนี้

มาตรา 136 กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา

มาตรา 196 กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามคำแนะนำของวุฒิสภา

มาตรา 199 กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนตามคำแนะนำของวุฒิสภา

มาตรา 255 กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้เป็นประธานและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามคำแนะนำของวุฒิสภา

มาตรา 277 และมาตรา 278 กำหนดว่าผู้ทรงคุณวุฒิสภาในนิติศาสตร์ และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งอาจได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดนั้น เมื่อได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองและวุฒิสภาก่อน แล้วจึงนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

มาตรา 297 กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามคำแนะนำของวุฒิสภา

มาตรา 303 ให้อำนาจวุฒิสภาในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุดที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือ ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายได้ มาตราดังกล่าวนี้ ยังให้ใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

โดยสรุปแล้ว สมาชิกวุฒิสภามีบทบาท อำนาจและหน้าที่ดังนี้

1. ประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณารับทราบและให้ความเห็นชอบเรื่องสำคัญๆ ตามมาตรา 193 จำนวน 16 เรื่อง
2. ประชุมพิจารณาแต่งตั้งหรือให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสำคัญต่างๆ ตามมาตรา 135
3. ร้องขอต่อวุฒิสภาเพื่อส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเรื่องสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา 96 เป็นการร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาพ้นจากตำแหน่ง
4. เข้าชื่อร้องขอต่อวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 304 วรรคสอง
5. ประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องสำคัญๆ ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ
6. ตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้
 - 6.1 การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีตามมาตรา 183
 - 6.2 การเสนอญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายโดยไม่มีการลงมติ ตามมาตรา 187

6.3 การประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในการอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติตาม มาตรา 213

7. การถอดถอนนักการเมืองและข้าราชการให้พ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา 303 และ 304 การเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เกี่ยวกับที่มา บทบาท และอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภานี้ ถึงแม้จะมีอำนาจน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร แต่ก็ทำให้วุฒิสภามีอำนาจมากกว่าวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาในอดีตมากมาย และอาจสรุปความหมายของการเปลี่ยนแปลงต่อระบบการเมืองไทยในประเด็นต่างๆ ดังนี้

1. เมื่อเปรียบเทียบกับวาระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีเพียง 4 ปี วุฒิสมาชิกจะมีวาระการดำรงตำแหน่งต่อเนื่องถึง 6 ปี โดยปลอดจากการถูกยุบโดยฝ่ายบริหาร ทั้งนี้มีเจตนารมณ์ที่ต้องการให้วุฒิสภาเป็นสถาบันที่มีเสถียรภาพ และสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบฝ่ายบริหารได้อย่างต่อเนื่อง

2. คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่สังกัดพรรคการเมือง ทำให้ตำแหน่งวุฒิสมาชิกเป็นทางเลือกใหม่สำหรับบุคคลผู้สนใจที่จะเข้าไปทำงานการเมืองโดยอิสระ ไม่ต้องถูกผูกมัดด้วยการหาพรรคการเมืองสังกัด ไม่ต้องผูกพันด้วยนโยบายและวินัย ตลอดจนมติของพรรคการเมืองที่อาจไม่ตรงกับทัศนคติทางการเมืองส่วนตัว

3. ข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญปัจจุบันที่ห้ามผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาหาเสียง จะกระทำไม่ได้แต่เพียงการแนะนำตัว ทำให้การแข่งขันด้วยการทุ่มทุนหาเสียงกระทำไม่ได้ตามกฎหมายความได้เปรียบในเชิงการแข่งขันจากผู้สมัครที่มีทุนรอนหาเสียงมากกว่า จึงไม่น่าจะมีในการเลือกตั้งวุฒิสมาชิก บุคคลทั่วไปที่มีความตั้งใจอยากจะทำงานการเมือง แต่ไม่มีทุน มีโอกาสมากขึ้นในเวทีนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามหลักการแล้ว การเลือกตั้งวุฒิสมาชิกจึงเป็นการแข่งขันกันที่ชื่อเสียง เกียรติคุณ และความรู้ความสามารถที่กระทำต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน จนเป็นที่รู้จักและยอมรับของสาธารณชนมากกว่า

4. บทบาทหน้าที่ของวุฒิสภาที่เปลี่ยนแปลงไป โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กำหนดให้วุฒิสภามีหน้าที่หลักในการถ่วงดุลองกฎหมาย และตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร โดยสามารถที่จะขอเปิดอภิปรายโดยไม่มีการลงมติได้ และยังมีหน้าที่ในการตรวจสอบ ใต้สวนรวบรวมข้อเท็จจริง และถอดถอนในกรณีที่มีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงว่ามีพฤติการณ์ร้ายชัดคปคติ ส่อว่าทุจริตในหน้าที่ ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นๆ รวมทั้งวุฒิสภายังมีหน้าที่ในการพิจารณาแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดอีกด้วย

5. นัยของการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเกี่ยวกับบทบาท อำนาจหน้าที่ของวุฒิสมาชิก ที่เกี่ยวข้องกับประชาชน โดยตรงก็คือ เนื้อหาที่จะแสดงควมมีตัวตนทางการเมืองของประชาชน ถูกเปิดกว้างมากขึ้น จากอดีตที่ผ่านมา วุฒิสมาชิกมาจากการแต่งตั้งมาโดยตลอด โครงสร้างอำนาจ แบบอุปถัมภ์ต่างตอบแทนกันในการเมือง แทรกผ่านระบบการแต่งตั้งวุฒิสมาชิก ปรากฏให้เห็น อยู่เนืองๆ ในลักษณะของการเอื้อประโยชน์ระหว่างพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลกับ กลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มที่เป็นผู้อุปถัมภ์ก้าวขึ้นการเข้าสู่อำนาจการเมืองของสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร นักการเมืองในพรรคการเมืองนั้นๆ เช่น เป็นนายทุนใหญ่ของพรรค หรือเป็น ข้าราชการประจำตำแหน่งสูงๆ ที่จะเป็นกลไกควบคุมกำลังส่วนสำคัญๆ ที่เกี่ยวพันให้ พรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลทำงานได้สะดวกขึ้น ความเป็นตัวแทนของกลุ่มอาชีพของประชาชน ที่หลากหลาย โดยเฉพาะตัวแทนของคนระดับล่างของสังคมจึงมิได้เกิดขึ้นอย่างที่จะควรจะเป็น

ด้วยความหมายใหม่ต่อระบบการเมืองไทยดังกล่าวข้างต้น การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดให้มีขึ้นเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543 พร้อมกันทั่วประเทศจึงเป็น กิจกรรมทางการเมือง ที่สร้างบรรยากาศแปลกใหม่ให้การเมืองไทย ขณะนี้ผลของการเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภาในครั้งนั้น ปรากฏแก่สังคมไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวเชียงใหม่แล้ว (ชนัน อนุমানราชชน และคณะ, 2543: 1-6)

2.4.5 วุฒิสภาไทยตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้เปลี่ยนแนวคิดและบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทย หลายประการ ดังนี้

1. องค์ประกอบ วุฒิสภาไทยตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ประกอบด้วยสมาชิกซึ่ง ราษฎรเลือกตั้งโดยตรง จำนวน 200 คน โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง วุฒิสภามีวาระ 6 ปี นับ จากวันเลือกตั้ง

2. วิธีการออกเสียงเลือกสมาชิกวุฒิสภา ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัคร ได้เพียงคนเดียว แม้จังหวัดนั้นจะมีสมาชิกวุฒิสภาได้หลายคน

3. คุณสมบัติของผู้สมัครวุฒิสมาชิก เหมือนกับผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรเป็นส่วนใหญ่แต่มีลักษณะที่แตกต่างไปจากผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของไทยและ สมาชิกวุฒิสภาทั่วไป ดังนี้

3.1 มีอายุมากกว่าผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของไทย

3.2 ห้ามมิให้เป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง

3.3 ห้ามมิให้เป็นสมาชิกผู้แทนราษฎร หรือเพ่งพ้นจากการเป็นสมาชิกผู้แทนราษฎร ไม่เกิน 1 ปี

3.4 ห้ามเป็นหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในอายุของวุฒิสภาคราวก่อนการสมัครรับเลือกตั้งชุดก่อนนี้

4. วิธีเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือบุคคลอื่นหาเสียง นอกจากการแนะนำตัวที่จัดให้โดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

5. อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา เป็นอิสระจากพรรคการเมืองมีหน้าที่ในการตรวจสอบและถอดถอนผู้มีตำแหน่งทางการเมือง ดังนี้

(1) มีอำนาจในการถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งบุคลากรระดับสูงของประเทศ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการและเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการและผู้ว่าตรวจเงินแผ่นดิน

(2) มีหน้าที่พิจารณาคัดเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดๆ ของวุฒิสภา มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อ โดยต้องรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็นเพื่อรายงานต่อวุฒิสภาประกอบการพิจารณา

(3) มีอำนาจถอดถอนบุคคลที่ดำรงตำแหน่งต่างๆ ตามมาตรา 303 และ 307

โดยสรุปแล้ว สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ควรเป็นบุคคลที่ไม่มีภาระในเรื่องส่วนตัว ไม่มีความผูกพันกับพรรคการเมืองและฝ่ายบริหาร เพื่อความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ตรวจสอบ กลั่นกรองกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน มีความแข็งแกร่ง และเป็นสถาบันที่คอยกระตุ้นการทำงานของรัฐบาลให้ดีขึ้น

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กริช สืบสนธิ (2516) ได้ทำวิจัยเกี่ยวกับบทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่างๆ พบว่าวุฒิสภาส่วนใหญ่มีความผูกพันกับรัฐบาลซึ่งเป็นผู้เลือกสมาชิกวุฒิสภา ไม่ควบคุมการทำงานของรัฐบาลอย่างจริงจัง การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่างๆ มักผ่านไปตามเจตนารมณ์ของฝ่ายบริหารมากกว่าการยับยั้ง หรือตรวจสอบ ในด้านความสัมพันธ์กับผู้แทนราษฎรพบว่าเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่างสนับสนุนรัฐบาลด้วยกัน ความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎรค่อนข้างราบรื่น ไม่มีการแก้ไข หรือยับยั้งพระราชบัญญัติต่างๆ มากนัก ความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับฝ่ายบริหารราบรื่นดี โดยเฉพาะวุฒิสมาชิกมาจาก

สุวพรรณ บุญเชื้อ (2522) ได้ทำวิจัยเกี่ยวกับรัฐสภาไทย : การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทของวุฒิสภาและสภาผู้แทน พ.ศ. 2512 และ 2518 พบว่า วุฒิสภาในปี พ.ศ. 2512 และ 2518 มีความแตกต่างกันในด้านองค์ประกอบ และโครงสร้างตามรัฐธรรมนูญ และไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารในลักษณะของการให้ “สติ” กับสภาผู้แทนราษฎรอย่างสมฐานะของตน

จาวรธรรม ปฐมธนพงศ์ (2524) ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับทัศนคติและความคาดหวังของนักการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ที่มีต่อคุณสมบัติและบทบาทของสมาชิกวุฒิสภา พบว่าสมาชิกวุฒิสภาควรเป็นนักปกครองรู้กฎหมาย และสามารถแก้ปัญหาเรื่องเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นปัญหาที่ประสบอยู่ในปัจจุบัน ส่วนประสบการณ์ ความชำนาญ นอกจากจะเป็นนักกฎหมายก็ควรมีประสบการณ์โดยผ่านอาชีพนักกฎหมายเป็นอันดับแรก เป็นนักเศรษฐศาสตร์ในอันดับถัดมาและไม่ควรจำกัดเพศ

พีรศักดิ์ จันทรวรินทร์ (2528) ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับบทบาททางการเมืองของวุฒิสภาไทยชุดที่ 6 (22 เมษายน – 18 มีนาคม 2526) พบว่าภายใต้ระบบรัฐสภาแบบสองสภา วุฒิสภาได้ถูกกำหนดให้ทำหน้าที่กลั่นกรองการปฏิบัติงานของสภาผู้แทนราษฎรและประกันเสถียรภาพของรัฐ และดูเหมือนว่าระบบสองสภาก็จะเป็นรูปแบบรัฐสภาที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุด จะเห็นได้ว่าวุฒิสภาทำหน้าที่กำกับทางสถานิติบัญญัติถือเป็นพี่เลี้ยงและกลั่นกรองการทำงานของสภาผู้แทนราษฎร แต่ความเป็นจริงในทางปฏิบัติก็ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงบทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมสภาผู้แทนราษฎร และสนับสนุนคำจูนตลอดจนการประกันเสถียรภาพของรัฐบาล อยู่เสมอ อย่างไรก็ตาม บทบาทของวุฒิสภาจะเด่นชัดไปในทางใดหรือจะมีบทบาทในการจัดดุลความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดองค์ประกอบ บทบาท อำนาจ หน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ และการต่อรองทางการเมืองในแต่ละยุคแต่ละสมัยนั่นเอง

โสภณ เคนวิเศษ (2536) ได้ทำวิจัยเกี่ยวกับบทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พบว่าบทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารส่วนใหญ่มิมีประสิทธิภาพผลน้อย และไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจหน้าที่ไว้ และแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหารได้มากหรือน้อยก็ไม่ได้ทำให้บทบาทของวุฒิสภาดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้เพราะส่วนใหญ่รัฐธรรมนูญจะ

เรื่องศรีใจสมุทร (2544) ได้ทำวิจัยเกี่ยวกับความเข้าใจของคณาจารย์ทางการแพทย์ในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ต่อการทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พบว่าสมาชิกวุฒิสภาควรมีบทบาทในการดูแลผลประโยชน์ของประเทศไทย เป็นผู้ที่สนใจเอาใจใส่กับภาระหน้าที่ของตนเอง วางตนให้เหมาะสม เป็นผู้ที่ไม่ทำตามกระแส มีอิสระทางความคิด และมีวิสัยทัศน์กว้างไกล

จากผลการวิจัยดังกล่าวสรุปได้ว่า ก่อนที่จะมีสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันสมาชิกวุฒิสภาทำงานไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพราะมีความผูกพันกับฝ่ายบริหารในลักษณะของการเป็นหนี้บุญคุณที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอชื่อแต่งตั้ง แต่หลังจากที่มีรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันประชาชนมีความคาดหวังว่าสมาชิกวุฒิสภาจะทำหน้าที่ของตนได้อย่างเป็นอิสระมากขึ้น ไม่ต้องเป็นหนี้บุญคุณหรือเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เพราะสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมาจากการเลือกตั้ง

นรนิติ เศรษฐบุตร และสมคิด เลิศไพฑูรย์ (2546) ทำการศึกษาเรื่อง ประสิทธิภาพของรัฐสภาไทย การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นหนึ่งในชุดโครงการวิจัย “การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ” ของสถาบันพระปกเกล้า เพื่อติดตามผลของการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 วัตถุประสงค์ของงานวิจัยมุ่งเน้นที่จะประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภาไทยอันเป็นสถาบันการเมืองหนึ่งที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีเจตนารมณ์ที่จะปรับปรุงให้ดีขึ้น โดยคณะผู้วิจัยได้แบ่งหน้าที่ของรัฐสภาไทยไว้เป็น 3 ด้านใหญ่ๆ คือ 1. การทำหน้าที่ในด้านการตรากฎหมาย 2. การทำหน้าที่ในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร และ 3. การทำหน้าที่แต่งตั้งบุคคลในองค์กรที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่างๆ

นอกเหนือจากหน้าที่ทั้ง 3 ด้านดังกล่าวแล้ว คณะผู้วิจัยยังได้ตั้งวัตถุประสงค์ในการศึกษาไว้อีก 2 ข้อ คือ 1. ศึกษาการเป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทยของรัฐสภา และ 2. ศึกษาทัศนคติและความคิดเห็นของประชาชนว่ามีความพอใจกับการทำงานของรัฐสภาไทยนับตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันหรือไม่ และอย่างไร ในการประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภาไทยนั้น เพื่อให้ได้ข้อมูล

ผลการศึกษารูปได้ดังนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อสถาบันทางการเมืองไทยมากมายหลายประการ และรัฐสภาไทยก็ต้องมีการเปลี่ยนแปลงตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เช่นกัน งานวิจัยที่ทำการศึกษาถึงการทำหน้าที่ในด้านต่างๆของรัฐสภาจึงมีความจำเป็นไม่น้อย เพื่อประเมินว่ารัฐสภาไทยหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่นั้น มีประสิทธิผลเพิ่มขึ้นหรือลดลงอย่างไรบ้าง กล่าวโดยสรุปแล้ว หน้าที่หลักของรัฐสภาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มี 3 ประการ คือ

- 1) หน้าที่ในการออกกฎหมาย
- 2) หน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร
- 3) หน้าที่ในการควบคุม โดยการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

คณะผู้วิจัยได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งข้อมูลเอกสาร ข้อมูลความคิดเห็นของประชาชนและข้อมูลจากการสัมภาษณ์สมาชิกรัฐสภาและข้าราชการที่เกี่ยวข้อง แล้วนำมาวิเคราะห์และประเมินประสิทธิผลของรัฐสภาไทย โดยสรุปได้ดังนี้

1. ประสิทธิผลของการทำหน้าที่ตรากฎหมาย คณะผู้วิจัยพบว่า รัฐสภาไทยหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญสามารถตรากฎหมายได้มากขึ้น และการอภิปรายร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภามีคุณภาพมากขึ้น แต่ก็พบปัญหาความล่าช้าบ้าง ในขั้นการริเริ่มและการนำเสนอกฎหมาย การตรวจพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นกรรมาธิการ การตรวจพิจารณาร่างกฎหมายในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร และ การตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในที่ประชุมวุฒิสภา เป็นต้น

2. ประสิทธิผลของการทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร คณะผู้วิจัยพบว่า กระบวนการทำให้รัฐสภาสามารถสะท้อนปัญหาให้รัฐบาลนำไปดำเนินการได้อย่างทันที่ และการอภิปรายไม่ไว้วางใจมีเหตุมีผลมากขึ้น ส่วนปัญหาที่พบได้แก่ ไม่มีการระบุอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการไว้ให้ชัด การคัดเลือกกรรมาธิการมิได้คำนึงถึงความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในเรื่องภารกิจเป็นหลัก นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีไม่ให้ความสำคัญต่อการ

3. ประสิทธิภาพของการทำหน้าที่เลือก ให้คำแนะนำ และแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่ง ในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คณะผู้วิจัยพบว่า การเลือกการทำหน้าที่ในด้านนี้นั้น ส่วนใหญ่รัฐสภาทำหน้าที่ได้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติไว้ ส่วนปัญหาที่พบคือ รัฐสภาไม่มีหน่วยงานภายในที่พร้อมในการทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและพฤติกรรมของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อ และในการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในบางองค์กรถูกตั้งคำถามโดยสาธารณชนถึงความเหมาะสมของบุคคลนั้นๆ เช่น ในกรณีการแต่งตั้งกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น

4. ประสิทธิภาพของการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คณะผู้วิจัยพบว่า กรณีของการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยังไม่มีถึงขั้นให้วุฒิสภาลงมติถอดถอน แต่ก็มีปัญหาในขั้นการตรวจสอบรายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งห้าหมื่นรายชื่อที่ยื่นเสนอต่อประธานวุฒิสภา เพราะสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภายังไม่มีหน่วยงานที่สามารถตรวจสอบรายชื่อเหล่านั้นได้เอง ต้องขอความร่วมมือจากหน่วยงานภายนอก ซึ่งทำให้กระบวนการตรวจสอบรายชื่อเป็นไปอย่างล่าช้า

5. ประสิทธิภาพของการเป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทย และการทำหน้าที่ของรัฐสภาไทยตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จากการสอบถามความคิดเห็นของประชาชน การทำหน้าที่เป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทยนั้นสมาชิกรัฐสภายังทำได้น้อย ส่วนการทำหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญทั้งในเรื่องการตรากฎหมายและการอภิปรายไม่ไว้วางใจ พบว่าอยู่ในระดับปานกลาง

6. ทิศนะของประชาชนเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของรัฐธรรมนูญที่มีผลต่อการทำหน้าที่ของรัฐสภา ประชาชนเห็นว่ายังมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการอันเกิดจากรัฐธรรมนูญที่มีผลต่อการทำหน้าที่ของรัฐสภาได้แก่ การเสนอกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องให้พรรคให้ความยินยอม, การอภิปรายนายกรัฐมนตรีต้องใช้เสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าสองในห้า และการตั้งกระทู้ถามทั่วไปที่รัฐมนตรีจะตอบหรือไม่ก็ได้ เป็นต้น

มานพ บุตรดาจักร (2547) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา: ศึกษาเฉพาะกรณีมาตรการทางกฎหมายในการจำกัดสิทธิในการหาเสียง ผลการศึกษาพบว่า ในการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 129 ภายใต้อำนาจของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ เป็นหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิก

- 1) จัดให้มีการปิดประกาศและติดแผ่นป้ายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และผู้สมัครรับเลือกตั้ง ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการอำเภอ หรือที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือในที่ชุมชนหนาแน่นที่เห็นสมควร
- 2) พิมพ์และจัดส่งเอกสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้งไปให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง
- 3) จัดหาสถานที่เพื่อแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง
- 4) จัดสรรเวลาการออกอากาศทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ เพื่อแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง
- 5) กิจการอื่นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด และมาตรา 91 ภายใต้งบับมาตรา 92 ห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือบุคคลใดดำเนินการหาเสียงเลือกตั้ง เว้นแต่การแนะนำตัวผู้สมัคร

การแนะนำตัวผู้สมัครให้กระทำได้เฉพาะการจัดพิมพ์เอกสาร เพื่อแนะนำตัวผู้สมัคร ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด และในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด และในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นสมควร เพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้สมัครทุกคน อาจกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายได้ด้วยก็ได้

การแนะนำตัวผู้สมัครตามวรรคหนึ่ง หมายความว่า การแสดงข้อมูลส่วนตัวที่เกี่ยวข้องกับประวัติส่วนตัว ประวัติการศึกษา และประวัติการทำงาน หรือประสบการณ์ในการทำงาน

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว เป็นปัญหาในทางปฏิบัติที่ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ควบคุมไม่ทั่วถึง ในกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งและบริวารมีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย โดยเฉพาะประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ไม่มีโอกาสสัมผัสโดยใกล้ชิดกับผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคน จึงยากแก่การที่จะตัดสินใจเลือกบุคคลใดให้เข้าไปทำหน้าที่แทนในรัฐสภา

ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ (2549) ศึกษาวิจัยเรื่อง การประเมินผลงานของวุฒิสภา มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินผลงานในภาพรวมของวุฒิสภา (พ.ศ.2543-2549) ตามบทบาหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รวมทั้งเพื่อศึกษาปัญหาหรืออุปสรรค ตลอดจนสาเหตุของปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาและเพื่อนำเสนอแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงหรือพัฒนาวุฒิสภาในภาพรวมต่อไป

กลุ่มประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาคั้งนี้มี 2 กลุ่มคือ กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเข้าใจหรือมีความสัมพันธ์กับวุฒิสภา จำนวน 11 กลุ่ม รวม 25 คน โดยวิธีการสัมภาษณ์

การสรุปผลงานของวุฒิสภาในด้านต่างๆ ในแต่ละปี ผลการศึกษาวิจัย พบว่า

1. มุมมองของกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเข้าใจหรือมีความสัมพันธ์กับวุฒิสภา ได้ประเมินผลงานของวุฒิสภาโดยภาพรวมในบทบาทหน้าที่ในด้านการพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายมีระดับที่ก้ำกึ่งกันระหว่างระดับดีและระดับต่ำ และส่วนมากประเมินอยู่ในระดับปานกลาง หรือพอใช้ ส่วนบทบาทหน้าที่อื่นๆ ของวุฒิสภา ได้แก่ การควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน การเสนอแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระของรัฐตามรัฐธรรมนูญฯ บทบาทด้านความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับประชาชน และภาพลักษณ์และพฤติกรรมของสมาชิกวุฒิสภาได้รับการประเมินในระดับต่ำทั้งสิ้น

2. ผลการประเมินของกลุ่มประชาชนทั่วไปโดยการใช้แบบสอบถามใน 6 จังหวัด แต่ละภูมิภาคและกรุงเทพมหานคร พบว่า ผลการประเมินมีระดับความพึงพอใจในบทบาทและผลการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาในภาพรวมทุกด้าน โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยเรียงลำดับจากสูงมาต่ำ ได้แก่ ด้านการพิจารณากลับกรองร่างกฎหมาย ด้านการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการเสนอแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระของรัฐตามรัฐธรรมนูญฯ ด้านภาพลักษณ์และพฤติกรรมของสมาชิกวุฒิสภา และด้านความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับประชาชน ตามลำดับ

3. ผลการประเมินจากการวิเคราะห์เอกสารเกี่ยวกับผลงานของวุฒิสภา พบว่าบทบาทของวุฒิสภาในการพิจารณากลับกรองร่างกฎหมาย และบทบาทด้านการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน วุฒิสภามีการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพในเกณฑ์ปานกลางค่อนข้างสูง

4. สำหรับปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนสาเหตุของปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาในภาพรวมของทุกบทบาทหน้าที่ ประกอบด้วย 4 ส่วนสำคัญได้แก่ (1) ปัญหาที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญฯ ได้แก่ ปัญหาด้านระบบโครงสร้าง กระบวนการต่างๆ ตามบทบาทหน้าที่ในรัฐธรรมนูญฯ และการที่รัฐธรรมนูญฯ ไม่ได้บัญญัติบทบาทหน้าที่บางด้านของสมาชิกวุฒิสภาอย่างชัดเจน (2) ปัญหาที่เกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการและการอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา และ (3) ปัญหาที่เกี่ยวกับตัวสมาชิกวุฒิสภาเอง ได้แก่ การขาดความรู้ความเข้าใจ การขาดความเป็นอิสระ ความเป็นกลาง หรือมีพฤติกรรมฝักฝ่ายทางการเมือง และ

5. แนวทางแก้ไขปรับปรุงหรือพัฒนาวุฒิสภาในภาพรวม จึงมี 4 ส่วนสำคัญ ได้แก่ (1) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฯ และกฎหมายบางฉบับ ตลอดทั้งกระบวนการพิจารณาเสนอแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งฯ ต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ (2) การแก้ไขข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา การสร้างระบบการตรวจสอบให้เกิดความโปร่งใส (3) การแก้ไขที่ตัวสมาชิกวุฒิสภาให้มีความโปร่งใสและมีความอิสระมากขึ้น สามารถปลูกฝังจิตสำนึกเกี่ยวกับ “จริยธรรม” ให้เกิดขึ้นในตัวสมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งให้ความรู้ความเข้าใจในบทบาทด้านต่างๆ ให้เกิดขึ้นแก่สมาชิกวุฒิสภา และ (4) ในด้านประชาชนต้องสร้างความรู้ความเข้าใจให้เกิดขึ้นแก่ประชาชน ทั้งโดยการให้การศึกษาอบรม การประชาสัมพันธ์เชิงรุก เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น

2.4 กรอบแนวคิดในการศึกษา

