

บทความวิชาการ (Academic Article)

หลักประชาธิปไตยกับวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

The Principle of Democracy and Senate of the
Constitution of the Kingdom of Thailand 2017

รชณัฐ มะโนแสน*

อาจารย์ประจำสาขาวิชากฎหมายมหาชน สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

Rachanatt Manosan

Lecturer in Public Law, School of Law, Mae Fah Luang University

วันที่รับบทความ 29 กรกฎาคม 2565; วันที่แก้ไขบทความ 29 ตุลาคม 2565; วันที่ตอบรับบทความ 5 พฤศจิกายน 2565

* นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่; นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; อีเมลติดต่อ rachanatt.man@mfu.ac.th

บทคัดย่อ

วุฒิสภาเป็นองค์กรระดับสูงแห่งรัฐฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นมาตามรัฐธรรมนูญในรัฐเสรีประชาธิปไตยอยู่จำนวนไม่น้อย ภายใต้ขอบเขตแห่งหลักการที่สำคัญแห่งระบอบการปกครองของรัฐเสรีประชาธิปไตย รัฐดังกล่าวล้วนมุ่งหวังให้มีการประกันหลักประชาธิปไตยให้เป็นคุณค่าที่อยู่ในบรรทัดฐานแห่งกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะกรณีของการจัดตั้งองค์กรระดับสูงตามรัฐธรรมนูญ องค์กรดังกล่าวก็ล้วนแล้วแต่ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของหลักประชาธิปไตย โดยจะต้องมีที่มาขององค์กรที่มีความเชื่อมโยงกับประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตย ทั้งนี้ วุฒิสภามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ก็เป็นองค์กรระดับสูงแห่งรัฐฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งที่จะต้องถูกเรียกร้องให้มีโครงสร้างการจัดองค์กรของตนให้มีความยึดโยงกับประชาชนเช่นกัน อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากที่มาของสมาชิกวุฒิสภามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 แล้ว กลับพบว่าที่มาดังกล่าวกลับไม่อาจสะท้อนให้เห็นถึงความสอดคล้องของการจัดองค์กรระดับสูงแห่งรัฐที่มีความสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยเท่าที่ควร เนื่องจากไม่ได้มีที่มาจากทางเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตยผ่านกลไกการเลือกตั้งอันเป็นกลไกสากลที่ส่งผ่านความชอบธรรมทางประชาธิปไตยผ่านหลักการประชาธิปไตยแบบผู้แทนตามครรลองแห่งระบอบการปกครองของรัฐเสรีประชาธิปไตย และหากพิจารณาควบคู่ไปกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภามตามรัฐธรรมนูญของรัฐต่างประเทศอื่นสะท้อนให้เห็นถึงการดำรงอยู่ของวุฒิสภามตามรัฐธรรมนูญที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในรัฐนั้น ๆ เราก็จะพบว่าที่มาของวุฒิสภามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มีความแตกต่างจากที่มาของวุฒิสภามตามรัฐธรรมนูญในรัฐต่างประเทศซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องในการจัดองค์กรระดับสูงต่อหลักประชาธิปไตยในการจัดองค์กรแห่งรัฐเนื่องมาจากความบกพร่องในการกำหนดรูปแบบที่มาจากสมาชิกวุฒิสภาที่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตยมีส่วนร่วมในการคัดเลือกอย่างทั่วถึงและเป็นรูปธรรม

คำสำคัญ: วุฒิสภา; หลักประชาธิปไตย; ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา; ความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของวุฒิสภาไทย

Abstract

The Senate is the supreme legislative body constitutionally established in a number of liberal democracies within the scope of essential liberal democratic state regime principles. Such states all aim to ensure democratic principles are values that fall within the norms of constitutional law, especially in the case of establishing a high-level organization under the constitution. Such organizations are all subject to democratic principles. There must be an organizational origin linked to the electorate with sovereign power. The Senate, under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017), is a high-ranking state legislative body under the Constitution that is required to have a constitutionalizing organizational structure connected to voters as well as the consistency of a high-level state organization consistent with democratic principles, as it is only indirectly elected by the sovereign power of voters through a universal electoral mechanism withholding democratic legitimacy by the principle of representative democracy in accordance with the liberal democratic state regime. After considering the compositions of other senates established by foreign constitutions, differences between other national senate composition forms and that of the Constitution of the Kingdom of Thailand 2017 may be identified, to underline the dissociation between the supreme constitutional organization and democratic principles. This is due to a lack of Thai senatorial composition formulation which prevents the electorate from participating in a comprehensive, concrete selection process through a general electoral system.

Keywords: Senate; Democratic Principles; Selection of Senators; Democratic Legitimacy; Senate of Thailand

1. บทนำ

ในรัฐเสรีประชาธิปไตยส่วนใหญ่ซึ่งมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดแล้วแต่มีการจัดโครงสร้างองค์กรระดับสูงแห่งรัฐซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญให้มีความสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรระดับสูงแห่งรัฐฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นองค์กรซึ่งใช้อำนาจในการออกกฎหมายอันเกี่ยวพันกับการเคลื่อนไหวแห่งสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ผู้ทรงอำนาจอธิปไตยโดยตรงซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรที่มีการจัดตั้งโดยอำนาจที่ได้รับมาจากรัฐธรรมนูญ (pouvoir constituant dérivé) โดยอำนาจแห่งการจัดตั้งองค์กรดังกล่าวจะต้องมีความสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยซึ่งเรียกร้องให้มีการประกันสถานะขององค์กรแห่งรัฐที่ใช้อำนาจแทนประชาชนผู้ทรงอำนาจสูงสุดในระบอบการปกครองแห่งรัฐและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองผ่านหลักประชาธิปไตยสมัยใหม่ ทั้งนี้ ก็มีรัฐเสรีประชาธิปไตยจำนวนไม่น้อยที่มีการจัดตั้งองค์กรระดับสูงฝ่ายนิติบัญญัติให้อยู่ในระบบสภาคู่ (Bicameral System) โดยมีสภาลำดับที่สองอย่างวุฒิสภาเป็นสภาอีกชนิดหนึ่งที่ใช้อำนาจร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นองค์กรระดับสูงแห่งรัฐฝ่ายนิติบัญญัติที่อยู่ในสถานะองค์กรผู้แทนของประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตยโดยตรง อย่างไรก็ตามถึงแม้วุฒิสภาจะเป็นสภาลำดับที่สองรองจากสภาผู้แทนราษฎร แต่ในรัฐเสรีประชาธิปไตยส่วนมากที่มีการจัดตั้งวุฒิสภาเป็นสภาลำดับที่สองก็มักจะจัดตั้งรูปแบบของที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่มีความเชื่อมโยงกับประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตยเพื่อให้เป็นไปตามครรลองแห่งการจัดองค์กรระดับสูงแห่งรัฐที่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย

ราชอาณาจักรไทยเป็นหนึ่งในรัฐที่มีการจัดตั้งวุฒิสภาในสถานะสภาลำดับสองที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติคู่ไปกับสภาผู้แทนราษฎรเช่นกันนับตั้งแต่มีการจัดตั้งสภาลำดับสองในชื่อของ “พฤฒิสภา” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489¹ แล้วมาเปลี่ยนเป็นชื่อ “วุฒิสภา” เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490² และนับตั้งแต่นั้นมาสภาลำดับที่สองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในฉบับถาวรทุกฉบับที่ประกาศใช้ให้มีผลบังคับทางกฎหมายก็ถูกเรียกว่า “วุฒิสภา” เรื่อยมาจวบจนถึงปัจจุบัน เมื่อพิจารณารูปแบบที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนับแต่มีการ

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 มาตรา 24

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 มาตรา 33

จัดตั้งขึ้นมาจนถึงปัจจุบัน ก็พอจะมีวุฒิสภาที่มีรูปแบบที่มาของสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนอยู่บ้าง อันได้แก่ วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540³ และวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550⁴ อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ก็ได้มีการจัดตั้งวุฒิสภาในสถานะสภาลำดับที่สองซึ่งใช้อำนาจนิติบัญญัติคู่กับสภาผู้แทนราษฎรอยู่เช่นกัน หากแต่วุฒิสภาดังกล่าวมีที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนอันสะท้อนให้เห็นถึงความไม่ยึดโยงขององค์กรระดับสูงของรัฐดังกล่าวกับประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตยที่อาจทำให้ปรากฏสภาวะแห่งความไม่สอดคล้องกันของการจัดองค์กรระดับสูงแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญอย่างวุฒิสภาต่อหลักประชาธิปไตยซึ่งเป็นหลักการสำคัญแห่งรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยที่เรียกร้องให้หลักการดังกล่าวเกิดผลในข้อเท็จจริงทางกฎหมายตามนิติบรรทัดฐานในระบบกฎหมายภายในรัฐดังกล่าวได้

บทความฉบับนี้จึงมีความสนใจศึกษาในประเด็นของหลักประชาธิปไตยซึ่งเป็นหลักการสำคัญอันถูกประกันไว้ในระบบกฎหมายของรัฐเสรีประชาธิปไตยสากลกับการจัดตั้งวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่มีความสำคัญในระบบกฎหมายไทย โดยมุ่งศึกษาผ่านทฤษฎีว่าด้วยหลักประชาธิปไตยและการเปรียบเทียบที่มาของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรแห่งรัฐระดับสูงที่สำคัญตามรัฐธรรมนูญในต่างประเทศเพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาในเชิงหลักการอันจะนำมาซึ่งข้อสรุปของผลการศึกษาและข้อเสนอแนะทางหลักการต่อการจัดโครงสร้างองค์กรของวุฒิสภาให้สอดคล้องตามครรลองแห่งระบอบการปกครองของรัฐเสรีประชาธิปไตยเพื่อสร้างพื้นที่ในการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดแห่งรัฐได้อย่างมากที่สุดตามบรรทัดฐานแห่งกฎหมาย

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 121

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 111

2. หลักประชาธิปไตย: หลักการสำคัญในการจัดองค์กรแห่งรัฐของระบอบการปกครองเสรีประชาธิปไตย

2.1 รัฐเสรีประชาธิปไตยและหลักการสำคัญแห่งระบอบการปกครอง

“รัฐเสรีประชาธิปไตย” (Liberal Democracy State) เป็นความหมายที่สื่อถึงลักษณะของรัฐสมัยใหม่ที่ใช้ระบอบการปกครองของตนแบบประชาธิปไตยสมัยใหม่ (Modern Democracy State) ซึ่งให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยให้ความเคารพต่อหลักการสำคัญอยู่สองหลักการด้วยกัน ประกอบด้วย “หลักประชาธิปไตย” (Democracy) ซึ่งเป็นหลักการที่มุ่งเน้นความเสมอภาคทางการเมืองและยืนยันถึงสถานะของอำนาจอธิปไตยที่เป็นของประชาชน และหลักเสรีนิยม (Liberalism) ที่เป็นหลักการซึ่งมุ่งเน้นการตรวจสอบถ่วงดุล จำกัดอำนาจรัฐและปกป้องเสรีภาพของปัจเจกบุคคล⁵ โดยรัฐดังกล่าวจะต้องมีการจัดโครงสร้างองค์การทางการเมืองระดับสูงแห่งรัฐที่อยู่ในสถานะเป็นองค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจแทนประชาชน กลไกการปกครองของรัฐดังกล่าวจะสามารถถูกถ่วงดุลและตรวจสอบภายใต้กรอบของกฎหมายเพื่อไม่ให้รัฐใช้อำนาจละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้นั่นเอง⁶ Thomas Paine นักเคลื่อนไหวทางการเมืองชาวอเมริกันเคยกล่าวถึงระบอบการปกครองแห่งรัฐเสรีประชาธิปไตยว่าระบอบการปกครองดังกล่าวเป็นรูปแบบการปกครองที่เป็นผลผลิตจากการปฏิวัติประชาธิปไตยที่ปลดแอกมนุษยชาติออกจากระบอบเผด็จการที่กบฏผลประโยชน์จากสังคมในทุกระดับเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลเพียงบางกลุ่ม⁷ การปกครองดังกล่าวนั้นเป็นการปกครองที่สนับสนุนหลักการปกครองโดยประชาชนผ่านองค์กรแห่งรัฐซึ่งเป็นผู้แทนของตนเอง โดย

⁵ ประจักษ์ ก้องกีรติ, **ประชาธิปไตย : หลากความหมาย หลายรูปแบบ**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสัญญาธรรมศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562), หน้า 70.

⁶ นอร์แบร์โต บ็อบบิโอ, **เสรีนิยมกับประชาธิปไตย**, แปลโดย เกษียร เตชะพีระ, (กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2558), หน้า 52.

⁷ Thomas C. Walker, **Two Faces of Liberalism: Kant, Paine**, International Studies Quarterly, Volume 52 Issue 3 (September 2008), p. 454.

องค์กรของรัฐซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนนั้นมีความหน้าที่ที่จะต้องคุ้มครองและไม่สามารถปฏิเสธสิทธิขั้นพื้นฐาน เช่น สิทธิในการคิด สิทธิในการแสดงความคิดเห็น รวมไปถึงสิทธิทางเศรษฐกิจด้วย⁸

อย่างไรก็ดี ในมิติทางนิติศาสตร์สมัยใหม่ เราสามารถให้คำอธิบายเกี่ยวกับคุณลักษณะของรัฐเสรีประชาธิปไตยได้เช่นกัน โดยรัฐเสรีประชาธิปไตยจะมีขอบข่ายแห่งนิติพันธกิจของรัฐภายใต้ระบบกฎหมายภายในรัฐนั้นที่จะต้องให้หลักประกันทางกฎหมายต่อหลักการที่สำคัญอย่างน้อยสองหลักการได้แก่ หลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ โดยสาระสำคัญของหลักการทั้งสองซึ่งถูกประกันไว้ในกฎหมายของแต่ละรัฐเสรีประชาธิปไตยนั้นจะมีลักษณะคล้าย ๆ กัน⁹

โดยคานิยามของหลักนิติรัฐนั้นเป็นหลักการที่ยืนยันสถานะของรัฐสมัยใหม่ที่มีอำนาจจำกัด โดยรัฐดังกล่าวได้ยอมตนอยู่ภายใต้กฎหมายของตนเองเพื่อประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนซึ่งมีคุณค่าซึ่งสูงที่สุด¹⁰ โดยนิติรัฐมีหลักการที่สำคัญแยกย่อยออกเป็นหลักสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยรัฐต้องประกันสิทธิขั้นพื้นฐานอันประกอบไปด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมืองในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของรัฐนั้น ๆ แต่รัฐก็สามารถใช้อำนาจก้าวล่วงแดนแห่งสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าวได้ก็แต่โดยมีกฎหมายให้อำนาจรัฐไว้อย่างชัดเจนและการใช้อำนาจนั้นรัฐจะต้องใช้อำนาจไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ¹¹ และหลักการแบ่งแยกอำนาจหลักการดังกล่าวเป็นหลักประกันในแง่การจัดองค์กรของรัฐ การใช้อำนาจรัฐอย่างพอเหมาะพอควรจะเป็นไปได้ก็แต่โดยมีการจัดองค์กรของรัฐที่เอื้อให้อำนาจหนึ่งสามารถหยุดยั้งอีกอำนาจหนึ่งได้ การแบ่งแยกอำนาจนั้นจะต้องเป็นการแบ่งแยกอำนาจของรัฐออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยมีองค์กรของรัฐที่แตกต่างกันเป็นผู้ใช้อำนาจและมีความเป็นอิสระต่อกัน ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเหล่านี้ เป็นไปในลักษณะที่มีอำนาจ

⁸ Robert Lamb, *The Liberal Cosmopolitanism of Thomas Paine*, *The Journal of Politics*, Volume 76 Issue 3 (July 2014), p. 639.

⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะ “เกณฑ์” จำกัดอำนาจรัฐ*, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2561), หน้า 1.

¹⁰ สมยศ เชื้อไทย, *หลักนิติรัฐ ใน นิติรัฐ นิติธรรม*, บรรณาธิการโดย เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 133.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 134.

ควบคุมตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน¹² หลักนิติรัฐเป็นหลักการตั้งต้นที่ก่อให้เกิดหลักการย่อยต่าง ๆ ตามมาคือ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย และหลักการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ¹³ ในขณะที่หลักประชาธิปไตยนั้น เป็นหลักการที่เป็นการยืนยันระบอบการปกครองของระบอบใหม่ซึ่งเป็นการปกครองกันเองของประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครองและมีรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มาจากประชาชนหรือได้มาโดยความยินยอมของประชาชนผู้ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในรัฐ¹⁴ โดยในประเด็นของหลักประชาธิปไตยนี้จะได้กล่าวเชิงรายละเอียดในหัวข้อถัดไป

2.2 หลักประชาธิปไตย

2.2.1 ข้อความคิดของหลักประชาธิปไตยสมัยใหม่

ในกลางศตวรรษที่ 18 Jean Jacques Rousseau ได้เสนอทฤษฎีว่าด้วยสัญญาประชาคม (Social Contract) ซึ่งได้มีอิทธิพลต่อการให้คำนิยามของประชาธิปไตยในช่วงเวลาภายหลังการปฏิวัติประชาธิปไตยในโลกตะวันตกอย่างมาก ทฤษฎีดังกล่าวได้บรรยายถึงรูปแบบสังคมการเมืองที่เกิดขึ้นจากการเข้าทำสัญญาประชาคมของมนุษย์เพื่อแสวงหาหลักประกันสิทธิและเสรีภาพที่แน่นอน โดยเขามองว่าเดิมทีแล้วมนุษย์ดำรงชีวิตอยู่อย่างเรียบง่ายและดำรงชีพอยู่โดยลำพัง มนุษย์จะอยู่ร่วมกันก็ต่อเมื่อต้องการสืบพันธุ์แต่ก็เป็นเพียงช่วงระยะเวลาเพียงสั้น ๆ สภาวะดังกล่าวนี้ ถึงแม้จะคล้าย ๆ กับสภาวะของสัตว์ป่าแต่ด้วยการที่มนุษย์ไม่ได้เป็นสัตว์ป่า มนุษย์ทุกคนจึงมีความเป็นอิสระ ถึงแม้มนุษย์มีความซื่อสัตย์ มนุษย์ก็ยังไม่มีความเมตตากรุณาต่อเพื่อนมนุษย์ด้วยกันเอง¹⁵ นอกเหนือจากนี้ มนุษย์ยังมีเสรีภาพ ความเสมอภาคกันตามธรรมชาติอย่างสมบูรณ์ และความสามารถในการพัฒนาตนเอง เพื่อแสวงหาหลักประกันสิทธิและเสรีภาพที่แน่นอนของมนุษย์ท่ามกลางสังคมที่พรากความเสมอภาคตามธรรมชาติไป มนุษย์ทั้งหลายจึงเข้าร่วมทำสัญญาประชาคมเพื่อนำความเสมอภาคในสภาวะธรรมชาติของมนุษย์กลับคืนมา โดยมนุษย์อันเป็นสมาชิกในประชาคมการเมืองต่างคนต่างก็

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 136.

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 136-137.

¹⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะ “เกณฑ์” จำกัดอำนาจรัฐ, หน้า 1.

¹⁵ ศุภชัย ศุภผล, ประชาคมการเมืองเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2561), หน้า 49.

ยินยอมพร้อมใจสละเสรีภาพตามธรรมชาติทั้งปวงตามที่ตนมีอยู่เพื่อก่อให้เกิดเจตจำนงทั่วไป (General Will) ซึ่งเป็นส่วนที่มีลักษณะร่วมกันของเจตจำนงของมนุษย์ในสังคมทุกคน โดยเจตจำนงทั่วไปมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองประโยชน์มหาชน โดยบุคคลจะต้องยอมตนอยู่ภายใต้เจตจำนงทั่วไปเนื่องจากมนุษย์นั้นได้อินสืบทอดธรรมชาติของตนให้แก่ส่วนรวมไปแล้ว¹⁶

รัฐที่เกิดขึ้นจากสัญญาประชาคมในแบบของ Rousseau จึงเป็นองค์กรที่จะต้องทำหน้าที่ในการดำเนินการรักษาความสงบและมั่งคั่งครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทุกคน โดยมีเจตจำนงทั่วไปเป็นสิ่งที่แสดงออกซึ่งความต้องการของประชาชนส่วนรวม เจตจำนงทั่วไปมักปรากฏอยู่ในรูปของกฎหมายของรัฐ ดังนั้น การที่ประชาชนยอมทำตามกฎหมายของรัฐจึงเป็นการยอมตนของประชาชนต่อเจตจำนงทั่วไปอันเป็นบรรทัดฐานที่ประชาชนมีส่วนจัดตั้งขึ้น¹⁷ ข้อความคิดดังกล่าวของ Rousseau ได้เป็นการสนับสนุนการปกครองตนเองของประชาชน ประชาชนต้องแสดงออกซึ่งอำนาจของรัฐด้วยตัวของประชาชนเอง โดยที่ประชาชนทุกคนมีอำนาจในการปกครองโดยตรง อำนาจการปกครองของประชาชนในฐานะปัจเจกบุคคลไม่อาจถ่ายโอนให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งได้ ทั้งนี้ อำนาจนิติบัญญัติของรัฐเป็นเครื่องมือสะท้อนเจตจำนงทั่วไปที่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนทุกคนเป็นสำคัญ¹⁸

John Stuart Mill ยังได้กล่าวถึงประชาธิปไตย (Democracy) ในภายหลังว่า “ประชาธิปไตย” นั้นเป็นรูปแบบการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองเพื่อรักษาประโยชน์สุขของประชาชนโดยมากที่สุด (Utility) ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารระดับชาติได้โดยการเลือกผู้แทนของตน (Representatives) ให้ไปทำหน้าที่ออกกฎหมายและปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับกิจการของรัฐ¹⁹ เห็นได้ว่าในความหมายของประชาธิปไตย (Democracy) แบบ John Stuart Mill เป็นการให้ความหมายประชาธิปไตยที่ยืนยันสถานะความเป็นสูงสุดของประชาชน

¹⁶ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ประวัติศาสตร์ความคิดนิติปรัชญา, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อ่านกฎหมาย, 2561), หน้า 328.

¹⁷ ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 211-212.

¹⁸ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ประวัติศาสตร์ความคิดนิติปรัชญา, หน้า 328-329.

¹⁹ ศุภชัย ศุภผล, ปรัชญาการเมืองเบื้องต้น, หน้า 154-159.

โดยนิยามครอบคลุมไปถึงระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy) ซึ่งแตกต่างจากประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) แบบในสังคมการเมืองแห่งนครรัฐเอเธนส์โบราณ หรือประชาธิปไตยทางตรงแบบทัศนะของ Rousseau ซึ่งโดยก่อนหน้านั้น James Madison ก็เคยเรียกระบอบการปกครองประชาธิปไตยแบบผู้แทนตามคำนิยามดังที่กล่าวมาว่าเป็นระบอบการปกครองแบบมหาชนรัฐ (Republic) โดยมหาชนรัฐในความหมายของ Madison นั้นก็คือการปกครองแบบตัวแทนที่มาจากกรณีมีส่วนร่วมในการปกครองของพลเมืองของรัฐโดยการเลือกตั้งผู้แทนของตนให้ไปทำหน้าที่แทนตนเพื่อสนองต่อผลประโยชน์ของส่วนรวม²⁰

อย่างไรก็ตาม จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ข้อความคิดของ Jean Jacques Rousseau และประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy) ได้เป็นข้อความคิดซึ่งเป็นส่วนผสมที่มีความสำคัญต่อการให้คำนิยามของการปกครองประชาธิปไตยสมัยใหม่ (Modern Democracy) โดยได้มีการสนับสนุนรูปแบบการปกครองของประชาชน โดยประชาชนจะเป็นผู้มีส่วนร่วมในการปกครองผ่านการให้ความยินยอมของตนเองโดยการมอบอำนาจให้แก่ตัวแทนของตนผ่านการเลือกตั้ง ความหมายของหลักประชาธิปไตยสมัยใหม่ซึ่งเป็นหลักการที่มีความสัมพันธ์กับคำนิยามแห่งระบอบการปกครองจึงเป็นความหมายของหลักการที่แสดงถึงจุดยึดโยงระหว่างอำนาจรัฐกับประชาชน ในบริบทที่ประชาชนอยู่ในสถานะเป็นประธานแห่งการปกครองแห่งรัฐ ดังนั้น หลักประชาธิปไตยอันเป็นหลักการที่มีความสำคัญในระบบกฎหมายของรัฐเสรีประชาธิปไตยจึงเป็นหลักการที่ยืนยันถึงอำนาจของความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของประชาชนในระบอบการปกครองในรัฐนั้น รัฐในระบอบการปกครองดังกล่าวจึงมีพันธะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการปกครองของตนผ่านเงื่อนไขของกฎหมายที่ทำให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิของตนได้อย่างเสรี เสมอภาค และเท่าเทียมกัน²¹

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 166-167.

²¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อานกฎหมาย, 2564), หน้า 157.

2.2.2 สารสำคัญของหลักประชาธิปไตยกับความชอบธรรมทางประชาธิปไตย ในระบบกฎหมายของรัฐเสรีประชาธิปไตย

เราสามารถทำความเข้าใจเกี่ยวกับหลักประชาธิปไตยกับการจัดองค์กรระดับสูงแห่งรัฐเสรีประชาธิปไตยในมิติทางนิติศาสตร์ผ่านการพิจารณาหลักการย่อยที่สำคัญซึ่งเป็นปัจจัยแห่งการบ่งชี้ถึงการประกันสถานะทางกฎหมายของหลักประชาธิปไตยในการจัดองค์กรระดับสูงแห่งรัฐ โดยหลักการย่อยที่สำคัญดังกล่าวประกอบไปด้วย หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน หลักการปกครองในระบบผู้แทน และหลักเสียงข้างมาก

หลักการแรกคือ หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (Principle of Popular Sovereignty) เป็นหลักการอันสำคัญที่สุดแห่งหลักประชาธิปไตยซึ่งได้รับอิทธิพลโดยตรงมาจากข้อความคิดของ Jean Jacques Rousseau ว่าด้วยทฤษฎีสัญญาประชาคมซึ่งรับรองสถานะความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของประชาชน²² โดยภายใต้ระบบกฎหมายของรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ได้มีการรับรองหลักประชาธิปไตยเป็นหลักการสำคัญในระบอบการปกครองจะต้องมีการรับรองหลักการที่ยอมรับว่าประชาชนผู้ได้การปกครองนั้นเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจอสู่งสุดในการปกครองสังคมการเมืองนั้น ๆ รูปแบบการปกครองที่ได้ยึดถือหลักประชาธิปไตยจึงเป็นรูปแบบการปกครองโดยประชาชน และภายใต้รัฐเสรีประชาธิปไตยที่ปกครองโดยกฎหมายจึงได้มีการประกันหลักประชาธิปไตยไว้ในรัฐธรรมนูญ²³ โดยมีการบัญญัติรับรองว่าอำนาจอธิปไตยของรัฐย่อมเป็นอำนาจอธิปไตยของประชาชนซึ่งก็หมายความว่า การใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐต้องเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตยแต่เพียงผู้เดียว²⁴

หลักการต่อมาคือ หลักการปกครองในระบบผู้แทน (Principle of Representatives Government) เป็นหลักการของรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ถูกใช้เป็นกรอบของ

²² เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558), หน้า 93-94.

²³ เช่น บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 Article 3, บทบัญญัติในกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1919 Article 1, บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) ค.ศ. 1988 Article 1, บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญอินโดนีเซีย ค.ศ. 1945 Article 1 และอารัมภบทของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 เป็นต้น

²⁴ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*, หน้า 335.

กระบวนการได้มาซึ่งตัวผู้ปกครอง ในกระบวนการดังกล่าว ประชาชนผู้มีสิทธิตามกฎหมายย่อมเป็นผู้มีส่วนร่วมในการแต่งตั้งบุคคลผู้ซึ่งจะเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองผ่านการเลือกตั้งซึ่งเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างมากในกระบวนการสรรหาผู้ปกครองในระบบเสรีประชาธิปไตย การเลือกตั้งเป็นเครื่องมือในการแสดงออกถึงความยินยอมของประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตยในระบบแห่งการปกครองของรัฐที่สอดคล้องกับการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยแบบผู้แทน²⁵ ด้วยเหตุนี้ การเลือกตั้งจึงเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงเจตจำนงร่วมกันของประชาชน ในขณะเดียวกันการเลือกตั้งก็เป็นเครื่องมือที่สำคัญซึ่งสร้างความชอบธรรมให้แก่รัฐและผู้ปกครองได้ในระบบเสรีประชาธิปไตยด้วย และ

หลักการสุดท้ายก็คือ หลักเสียงข้างมาก (Principle of Majority Rule) ซึ่งเป็นหลักการที่กำหนดกฎเกณฑ์การตัดสินใจโดยเลือกทางที่มีคะแนนเสียงข้างมาก เช่น มีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่ง หรืออาจถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ในกรณีการตัดสินใจแบบกลุ่ม²⁶ หลักเสียงข้างมากเป็นหลักการที่คอยสร้างความเป็นเอกภาพจากความหลากหลายของสังคมพหุวัฒนธรรมในมิติของระบบกฎหมายและการปกครองแห่งรัฐเสรีประชาธิปไตย หลักเสียงข้างมากเป็นสิ่งที่สะท้อนว่าการตัดสินใจโดยเสียงข้างมากนั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องอันเป็นหลักการสำคัญหลักการหนึ่งของหลักประชาธิปไตย²⁷ ในรัฐเสรีประชาธิปไตยมักใช้หลักเกณฑ์ของเสียงข้างมากในการเลือกตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน หรือหลักเกณฑ์ในการลงประชามติ รวมไปถึงหลักเกณฑ์ในการตัดสินใจใด ๆ ขององค์กรของรัฐที่เป็นองค์กรกลุ่ม

นอกเหนือจากหลักการดังที่ได้กล่าวไปข้างต้น หากเรามาพิจารณาถึงการจัดโครงสร้างแห่งองค์กรของรัฐตามครรลองแห่งหลักประชาธิปไตย เราจะพบว่าองค์กรของรัฐภายใต้ระบอบการปกครองของรัฐเสรีประชาธิปไตยต้องถูกเรียกร้องให้อยู่ภายใต้ของการจัดโครงสร้างองค์กรที่คำนึงถึงความชอบธรรมทางประชาธิปไตย (Democratic Legitimacy) โดยความชอบธรรมทางประชาธิปไตยมักปรากฏอยู่ในรูปของการให้หลักประกันในการจัดองค์กรแห่งรัฐว่าองค์กรดังกล่าวเหล่านั้นจะต้องมีความยึดโยงกับประชาชน ผ่านหลักการ

²⁵ เรื่องเดียวกัน

²⁶ Duncan Black, *The Theory of Committees and Elections*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1958), p. 47.

²⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552), หน้า 19.

ปกครองในระบบผู้แทน โดยประชาชนจะเป็นผู้ให้ความยินยอมแก่รัฐให้เป็นผู้ใช้อำนาจแทนตน ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งนี้ เราสามารถพิจารณาถึงความชอบธรรมทางประชาธิปไตย ผ่านการพิจารณาทฤษฎี “ห่วงโซ่ความชอบธรรมทางประชาธิปไตย” (The Great Chain of Legitimacy) โดยในระบบกฎหมายของรัฐเสรีประชาธิปไตยจะมีการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยโดยตรงก็คือองค์กรของรัฐที่มีอำนาจกระทำการแทนผู้ทรงอำนาจอธิปไตยโดยมีที่มาของสมาชิกขององค์กรกลุ่มมาจากการคัดเลือกโดยตรงของประชาชน ผ่านการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยสายสัมพันธ์ดังกล่าวจะต้องไม่มีองค์กรอื่นใด หรือบรรทัดฐานแห่งองค์กรอื่นใดมาคั่นกลางระหว่างองค์กรที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตย โดยตรงกับเจตจำนงของประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตย ทั้งนี้ ก็ยังมีการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยโดยอ้อมซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่ได้รับความชอบธรรมทางประชาธิปไตยมาจากประชาชนโดยอ้อม โดยองค์กรดังกล่าวนี้เป็นองค์กรที่ได้รับความชอบธรรมทางประชาธิปไตยจากองค์กรอื่นหรือบรรทัดฐานแห่งองค์กรอื่นที่ดำรงอยู่ชั้นกลางซึ่งเป็นตัวเชื่อมความสัมพันธ์ภายใต้ห่วงโซ่ความชอบธรรมทางประชาธิปไตยระหว่างองค์กรที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยโดยอ้อมกับเจตจำนงของประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตย²⁸

อย่างไรก็ดี เราสามารถแบ่งประเภทความชอบธรรมทางประชาธิปไตย ตามระบบกฎหมายแห่งรัฐเสรีประชาธิปไตยภายใต้กรอบทฤษฎีห่วงโซ่ความชอบธรรมทางประชาธิปไตยได้เป็นสามประเภท ได้แก่ ความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่สถาบันและภารกิจซึ่งเป็นคุณค่าที่พิจารณาจากการใช้อำนาจรัฐในการจัดตั้งองค์กรและอำนาจหน้าที่แห่งองค์กรตามรัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุดแห่งรัฐที่มีประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจ ซึ่งก่อให้เกิดรัฐธรรมนูญขึ้น²⁹ ความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลซึ่งเป็นคุณค่าที่พิจารณาจากความเชื่อมโยงกันระหว่างองค์กรของรัฐกับประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตยภายใต้เงื่อนไขของการให้ความยินยอมผ่านการแสดงเจตจำนงของประชาชนโดยให้รัฐปกครองแทนตนเองผ่านการเลือกตั้งซึ่งเป็นการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

²⁸ รชณัฐ มะโนแสน, ที่มาและปัญหาความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไทย, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2565), หน้า 25.

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 26-27.

โดยตรง³⁰ และความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่เนื้อหาซึ่งเป็นคุณค่าที่พิจารณาผ่านความเชื่อมโยงต่อสถานะของรัฐสภาที่เป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับการแสดงเจตจำนงในทางการเมืองของประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตยโดยตรงที่สุด³¹

3. วุฒิสภา: องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ

จากที่ได้กล่าวมาข้างแล้วว่าหลักนิติรัฐเป็นหลักการทางกฎหมายมหาชนอันสำคัญแห่งระบบกฎหมายของรัฐเสรีประชาธิปไตยควบคู่กับหลักประชาธิปไตย โดยหลักนิติรัฐนั้นเรียกร้องให้มีการประกันหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยแบ่งแยกอำนาจจะระดับสูงของรัฐด้วยกันเป็นสามอำนาจหลักอันได้แก่ อำนาจในทางนิติบัญญัติซึ่งเป็นอำนาจในการออกกฎหมายซึ่งถูกใช้โดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัตินั้นคือ รัฐสภา อำนาจในทางบริหารซึ่งเป็นอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายซึ่งถูกใช้โดยองค์กรฝ่ายบริหาร เช่น คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และฝ่ายปกครอง แล้วแต่กรณี และอำนาจในทางตุลาการซึ่งเป็นอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางกฎหมายซึ่งถูกใช้โดยองค์กรฝ่ายตุลาการนั้นคือ ศาล ทั้งนี้ หากพิจารณาตามกรอบคิดของทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract) ไม่ว่าจะเป็นทัศนะของ Rousseau, Locke³² หรือ Montesquieu ก็ล้วนแล้วแต่มองว่าองค์กรที่ใช้อำนาจในการออกกฎหมายย่อมเป็นองค์กรที่มีความสำคัญในการดำรงสถานะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจแทนประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตยในระบบสังคมการเมืองสมัยใหม่³³ โดยเฉพาะ Rousseau ที่เชา มองว่าผลผลิตในรูปของกฎหมายโดยสถาบันที่มีอำนาจในการออกกฎหมายนั้นก็คือเจตจำนงของประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตยนั่นเอง³⁴

สอดคล้องกับคำอธิบายของนักปรัชญาและทฤษฎีกฎหมายชาวออสเตรียอย่าง Hans Kelsen ที่เขาให้คำอธิบายเกี่ยวกับสถาบันทางการเมืองซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนว่าองค์กรดังกล่าวเป็นองค์กรที่มีภารกิจในการใช้อำนาจตามเจตจำนงของประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตยตามกฎหมาย รวมไปถึงกระบวนการได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชนในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ และ

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 28.

³² วรเจตน์ ภาศิริตัน, ประวัติศาสตร์ความคิดนิติปรัชญา, หน้า 284.

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 361-363.

³⁴ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, หน้า 93.

การตัดสินใจเพื่อใช้อำนาจในฐานะผู้แทนของประชาชนว่าสิ่งดังกล่าวนี้เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อปรับปรุงและแก้ไขระบอบการปกครองที่ยึดมั่นในหลักประชาธิปไตย³⁵ ในขณะเดียวกัน นักปรัชญาการเมืองร่วมสมัยใหม่ชาวเยอรมันอย่าง Jürgen Habermas ก็ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับสถาบันทางการเมืองที่มีอำนาจออกกฎหมายโดยกล่าวว่าสถาบันดังกล่าวเป็นองค์กรที่สร้างพื้นที่เสมือนเวทีของการสื่อสารและการถกเถียงพูดคุยที่ไหลเวียนไปมาในสังคมสมัยใหม่ โดยสถาบันดังกล่าวนั้นก็มีความอำนาจและหน้าที่ในการตัดสินใจออกกฎหมายซึ่งเป็นบรรทัดฐานที่สร้างเงื่อนไขให้กับการสื่อสารและการถกเถียงของประชาชน โดยสถาบันซึ่งมีอำนาจออกกฎหมายต้องมีหน้าที่ต้องใช้ความพยายามในการสร้างความสมเหตุสมผลให้กับการสื่อสารของประชาชนเพื่อการคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามครรลองของการปกครองของรัฐเสรีประชาธิปไตย³⁶

ทั้งนี้ ในรัฐเสรีประชาธิปไตยซึ่งได้มีการจัดองค์กรให้สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจตามรัฐธรรมนูญ รัฐสภาจึงเป็นองค์กรระดับสูงของรัฐองค์กรหนึ่งที่ใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติซึ่งมีความสำคัญเป็นอย่างมากในรัฐเสรีประชาธิปไตยในทุกรัฐ โดยเราสามารถจัดจำแนกรูปแบบของระบบรัฐสภาที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติของในแต่ละรัฐได้สังกัดอยู่ออกเป็นระบบที่ใช้สภาเดียว (Unicameral System) และระบบที่ใช้สภาคู่ (Bicameral System) โดยระบบสภาเดียวนั้นเป็นระบบการจัดองค์กรระดับสูงของรัฐภายใต้รูปแบบรัฐบาลที่มีสภาเดียวในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ โดยรัฐที่ใช้ระบบดังกล่าวนี้จะเชื่อมั่นว่าสภาภายใต้ระบบสภาเดียวจะสามารถปฏิบัติหน้าที่องค์กรนิติบัญญัติและตอบสนองประโยชน์ของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยลำพัง³⁷ ในขณะที่ระบบสภาคู่เป็นระบบการจัดองค์กรระดับสูงของรัฐภายใต้รูปแบบรัฐบาลที่มีสองสภาในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ โดยรัฐที่ใช้ระบบดังกล่าวนี้มักจะมีสมมติฐานว่าการมีองค์กรนิติบัญญัติองค์กรเดียวแบบระบบสภาเดียวย่อมไม่เพียงพอที่จะปฏิบัติภารกิจของตนในฐานะองค์กร

³⁵ Eirik Lagerspetz, *Kelsen on Democracy and Majority Decision*, Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy, Volume 103 Issue 2 (January 2017), p. 159.

³⁶ เจมส์ กอร์ดอน ฟินเลย์สัน, ฮาเบอร์มาส: มนุษย์กับพื้นที่สาธารณะ, แปลโดย วรารักษ์ เฉลิมพันธุ์ศักดิ์, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เงินมีมา, 2559), หน้า 178-179.

³⁷ ธราวุฒิ สิริผดุงชัย, ระบบสภาเดียว : ทางเลือกของระบบรัฐสภาไทย, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), หน้า 13.

นิติบัญญัติได้ นอกเหนือจากนี้ องค์การนิติบัญญัติในระบบสภาเดี่ยวย่อมมีอำนาจมากและมีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจไปในทางที่มีขอบหากปราศจากการถ่วงดุลโดยองค์การนิติบัญญัติอีกองค์การหนึ่งในฐานะเป็นสภาที่ทำหน้าที่สนับสนุนและคานอำนาจกับสภาลำดับที่หนึ่งเพื่อให้เกิดการใช้อำนาจนิติบัญญัติเป็นไปอย่างถูกต้องและสร้างประโยชน์สาธารณะได้ในท้ายที่สุด³⁸

3.1 วุฒิสภาในฐานะองค์การนิติบัญญัติลำดับที่สองในระบบสภาคู่แห่งรัฐเสรีประชาธิปไตย

ระบบสภาคู่ (Bicameral System) เป็นระบบที่เรียกร้องให้การจัดองค์กรระดับสูงแห่งรัฐฝ่ายนิติบัญญัติประกอบด้วยสองสภา อันได้แก่ สภาลำดับที่หนึ่ง และสภาลำดับที่สอง โดยทั้งสองสภามีที่มาของสมาชิกในสภาดังกล่าวแตกต่างกันเป็นอย่างมาก และโดยทั่วไปแล้วในรัฐเสรีประชาธิปไตยจะมีการจัดตั้งสภาลำดับที่หนึ่งซึ่งมักจะมีอำนาจในทางบัญญัติกฎหมายและควบคุมรัฐบาลมากกว่าสภาลำดับที่สอง³⁹ เนื่องจากสภาลำดับที่หนึ่งมักเป็นองค์กรระดับสูงแห่งรัฐองค์กรหลักที่ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติโดยเป็นองค์กรแห่งผลผลิตของการจัดตั้งหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนในระบอบการปกครองแห่งรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ยืนยันหลักการปกครองของรัฐสมัยใหม่ว่าจะต้องมีความเชื่อมโยงกับประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตยผ่านระบบการจัดองค์กรของรัฐตามหลักประชาธิปไตยแบบผู้แทน⁴⁰ ในขณะที่สภาลำดับที่สองโดยทั่วไปมักเป็นองค์กรแห่งผลผลิตของการจัดตั้งหลักสหพันธรัฐในรัฐที่มีรูปแบบแห่งรัฐซึ่งอยู่ในรูปแบบของสหพันธรัฐ⁴¹ หรือในกรณีของรัฐที่ใช้รูปแบบของรัฐเดี่ยวสภาลำดับที่สองก็มักเป็นองค์กรซึ่งถูกจัดตั้งให้เป็นผู้แทนของกลุ่มชนนาคักดินา ผู้แทนของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญในวิชาชีพต่าง ๆ หรือผู้แทนของกลุ่มผู้มีสติปัญญาและความรู้ซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่อยู่ตรงกันข้ามกับผู้แทนของคนหมู่มาก⁴² แล้วแต่อุดมการณ์ที่อยู่เบื้องหลังของการจัดตั้งวุฒิสภาของรัฐแต่ละรัฐ

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

³⁹ ธราวุฒิ สิริผดุงชัย, ระบบสภาเดี่ยว : ทางเลือกของระบบรัฐสภาไทย, หน้า 11.

⁴⁰ อเล็กซิส เดอ ท็อกเกอวิลล์, ประชาธิปไตยในอเมริกา, แปลโดย วิชาวรรณ ตูยานนท์, (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2522), หน้า 99, 139.

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 139.

⁴² ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย, (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), หน้า 289.

เราสามารถเรียกสภาลำดับที่สองที่ปรากฏให้เห็นภายใต้การจัดโครงสร้างองค์กรระดับสูงของรัฐเสรีประชาธิปไตยนี้ว่า วุฒิสภา โดยในภาษาต่างประเทศนั้นความหมายดังกล่าวสามารถปรากฏอยู่ในรูปของคำว่า “Senate”, “Second House”, “Upper Chamber”, “House of Lords”, “Federal Council” หรือ “Bundesrat” เป็นต้น โดยวุฒิสภาหรือสภาลำดับที่สองนั้นเปรียบเสมือนเป็นสภาที่เลี้ยงในการให้การสนับสนุนและควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติของสภาลำดับที่หนึ่งเพื่อความมุ่งหมายให้การใช้อำนาจนิติบัญญัติที่เป็นอำนาจที่สำคัญและถูกใช้โดยองค์กรระดับสูงแห่งรัฐที่สำคัญที่สุดในรัฐเสรีประชาธิปไตยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประสิทธิผลต่อสาธารณประโยชน์และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ในที่สุด โดยในหลาย ๆ ประเทศที่มีการจัดตั้งวุฒิสภาก็ล้วนแล้วแต่มีเหตุผลในเชิงรายละเอียดที่หลากหลายอีกอันสามารถจัดจำแนกเป็นเหตุผลที่สำคัญ ได้แก่ เหตุผลของการดำรงอยู่เพื่อถ่วงดุลอำนาจระหว่างนิติบัญญัติกับรัฐบาลโดยเกรงว่าหากมีสภาเดียวและสมาชิกส่วนมากเป็นฝ่ายรัฐบาลแล้ว รัฐบาลก็อาจครอบงำรัฐสภาได้ทั้งหมด⁴³ เหตุผลของการมีอยู่เพื่อเหนี่ยวรั้งหรือคานอำนาจกับสภาลำดับที่หนึ่งหรือสภาผู้แทนราษฎรให้ใช้อำนาจนิติบัญญัติอย่างรอบคอบ โดยสภาลำดับที่หนึ่งหรือสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีสภาที่เลี้ยงที่มีคุณสมบัติด้านอายุ ประสบการณ์ และการอื่น ๆ⁴⁴ เหตุผลของการดำรงอยู่แห่งองค์กรเพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลบางประเภทมีโอกาสทางการเมือง โดยสภาลำดับที่สองหรือวุฒิสภาสามารถเป็นเวทีของกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ในสังคม กลุ่มอาชีพพล หรือกลุ่มผลประโยชน์แล้วแต่กรณี⁴⁵ และเหตุผลของการดำรงอยู่ขององค์กรเพื่อเป็นสภาผู้แทนประโยชน์ได้เสียของมลรัฐต่าง ๆ ในรัฐที่มีรูปแบบเป็นสหพันธรัฐ โดยในสหพันธรัฐดังกล่าวนี้มันจะมีพลเมืองในแต่ละมลรัฐที่ไม่เท่ากัน มลรัฐเหล่านี้จึงจะต้องมีผู้แทนของตนในแต่ละมลรัฐที่เท่ากันโดยตัดโอกาสให้มลรัฐที่มีพลเมืองมากไม่มีสิทธิได้ผู้แทนของตนที่มากแปรผันตามจำนวนพลเมือง และผู้แทนของมลรัฐเหล่านี้ก็ต้องมีหน้าที่ถ่วงดุลการใช้อำนาจนิติบัญญัติของสภาลำดับที่หนึ่งที่มีที่มาจากกาเลือกตั้งตามจำนวนผู้แทนในแต่ละมลรัฐที่แปรผันตามจำนวนพลเมืองของแต่ละมลรัฐนั้น⁴⁶

⁴³ วิษณุ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2530), หน้า 391.

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 392.

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 393-394.

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 397.

ทั้งนี้ ตามปกติแล้วอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่อยู่ในสถานะของสภาลำดับที่สองซึ่งเป็นองค์กรนิติบัญญัติมักมีอำนาจหน้าที่ซึ่งถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญในฐานะบรรทัดฐานทางกฎหมายสูงสุดของระบบกฎหมายในรัฐเสรีประชาธิปไตยต่าง ๆ โดยมีลักษณะร่วมกันอยู่หลายลักษณะอันได้แก่ อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติโดยตรงโดยเฉพาะการพิจารณาร่างกฎหมายต่อจากสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสภาลำดับที่หนึ่งแต่โดยทั่วไปแล้ววุฒิสภาจะไม่มีอำนาจชี้ขาดในเรื่องของร่างกฎหมายที่อยู่ในการพิจารณาร่างของรัฐสภาเหมือนกับสภาผู้แทนราษฎร⁴⁷ อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร อาจจะปรากฏอยู่ในรูปของการถอดถอนฝ่ายบริหารออกจากตำแหน่ง (Impeachment) เช่นในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือมักจะปรากฏอยู่ในรูปของอำนาจหน้าที่ที่สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจตั้งกระทู้ถามถึงฝ่ายบริหาร แต่ไม่มีอำนาจในการอภิปรายไม่ไว้วางใจต่อฝ่ายบริหารได้⁴⁸ และอำนาจอื่น ๆ ซึ่งถูกกำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญ เช่น อำนาจในการลงมติร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรืออำนาจในการลงมติร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาลำดับหนึ่งในการประกาศสงคราม เป็นต้น⁴⁹

3.2 ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในรัฐเสรีประชาธิปไตย

จากที่ทราบถึงเหตุผลและลักษณะเฉพาะขององค์กรในเชิงทฤษฎีของการจัดตั้งวุฒิสภามาข้างต้นแล้ว เมื่อมาพิจารณาถึงที่มาของสมาชิกวุฒิสภาอันสะท้อนถึงหลักการของการจัดองค์กรระดับสูงแห่งรัฐที่ถูกเรียกร้องให้ต้องมีความสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยจากบรรทัดฐานทางกฎหมายแห่งรัฐเสรีประชาธิปไตย ทำให้เราสามารถจัดจำแนกรูปแบบของที่มาของสมาชิกวุฒิสภาได้เป็นสามรูปแบบที่สำคัญด้วยกันอันประกอบไปด้วย รูปแบบที่มาจากสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน รูปแบบที่มาจากสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งหมด และรูปแบบที่มาจากสมาชิกวุฒิสภาที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งและมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

⁴⁷ มานิตย์ จุมปา, โครงการศึกษาวิเคราะห์ เรื่อง ที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทย, คณะกรรมการวิสามัญวิชาการ ตรวจสอบรัฐธรรมนูญและร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: 2550), หน้า 13.

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

รูปแบบแรกคือ รูปแบบที่มาของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งเป็นรูปแบบที่มีสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตย เช่น วุฒิสภาของประเทศอังกฤษ หรือเรียกอีกชื่อที่มักคุ้นเคยกันดีก็คือ “สภาขุนนาง” (House of Lord) อันอยู่ในสถานะองค์กรนิติบัญญัติลำดับที่สองซึ่งมีอำนาจในทางนิติบัญญัติ เช่น การกลั่นกรองร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากสภาสามัญ และมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร เช่น ควบคุมตรวจสอบโดยวิธีการตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และการตรวจสอบโดยกลไกของคณะกรรมการ⁵⁰ โดยสภาขุนนางของประเทศอังกฤษนั้นมีที่มาของสมาชิกสภาขุนนางมาจากการแต่งตั้งโดยองค์กรตามจารีตประเพณีนั่นก็คือ กษัตริย์ โดยสมาชิกของสภาขุนนางอังกฤษนั้นสามารถจัดจำแนกประเภทได้เป็น ขุนนางสืบตระกูลซึ่งเป็นบุคคลที่มามีมาจากการที่กษัตริย์แต่งตั้งช่วงก่อนศตวรรษที่ 20 และตำแหน่งดังกล่าวสามารถตกทอดแก่ทายาทของขุนนางประเภทดังกล่าวได้ ขุนนางศาสนาซึ่งมาจากตัวแทนศาสนาคริสต์นิกายอังกฤษซึ่งมาจากตำแหน่ง Archbishop แห่ง Canterbury และ York รวมไปถึง Bishop ซึ่งจะสามารถถูกเลือกให้เข้าสู่ตำแหน่งขุนนางประเภทดังกล่าวเมื่อเกษียณอายุแล้ว⁵¹ ขุนนางตลอดชีพซึ่งมีที่มาจากแต่งตั้งโดยกษัตริย์ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี⁵² และขุนนางอิสระโดยขุนนางประเภทนี้ไม่ได้สังกัดอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง⁵³ อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปเมื่อมีการคัดเลือกตามกระบวนการในการคัดเลือกขุนนางแต่ละประเภทเพื่อเข้าไปดำรงตำแหน่งในสภาขุนนางแล้วสมาชิกขุนนางดังกล่าวเหล่านี้จะต้องถูกแต่งตั้งโดยกษัตริย์ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีในท้ายที่สุด⁵⁴ เช่นเดียวกับวุฒิสภาของแคนาดาที่

⁵⁰ ปณิทัศน์ ปทุมวัฒน์, *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับ “สภาขุนนางอังกฤษ”*, วารสารจุลนิติ, ปี 12 ฉบับที่ 3 (พฤษภาคม 2558), หน้า 191-192.

⁵¹ จิราภิตต์ แสงสี, *ลักษณะพื้นฐานของการปกครองระบบรัฐสภา : ศึกษาเปรียบเทียบระบบรัฐสภาในอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น และไทย*, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563), หน้า 107.

⁵² เรื่องเดียวกัน

⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 108.

⁵⁴ The UK Parliament, **How members are appointed** [Online], 15 June 2022. Source: <https://www.parliament.uk/business/lords/whos-in-the-house-of-lords/members-and-their-roles/how-members-are-appointed/>

มีสมาชิกทั้งหมด 105 คน มาจากการแต่งตั้งโดยผู้สำเร็จราชการแคนาดา⁵⁵ ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี⁵⁶ โดยรัฐธรรมนูญของแคนาดา ค.ศ. 1867 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2011 ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา 105 คนดังกล่าวนี้ มาจากการเลือกจากตัวแทนในเขตการปกครองหรือจังหวัดซึ่งตั้งในแต่ละส่วนภูมิภาคตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดอันประกอบไปด้วย Ontario, Quebec, ภูมิภาคทางตะวันตกซึ่งเรียกว่า The Western Provinces และภูมิภาคโพ้นทะเลฝั่งตะวันออกซึ่งเรียกว่า The Maritime Provinces, Newfoundland and Labrador, Northwest Territories, Yukon และ Nunavut⁵⁷ โดยวุฒิสภาของแคนาดาเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายเทียบเท่ากับสภาผู้แทนราษฎร ยกเว้นไว้แต่ในบางกรณีที่วุฒิสภาไม่อาจใช้อำนาจนิติบัญญัติเทียบเท่ากับสภาผู้แทนราษฎรได้ กรณีดังกล่าวก็คือกรณีในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายซึ่งเกี่ยวกับกฎหมายงบประมาณและกรณีของการให้ความเห็นชอบในร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ⁵⁸ นอกเหนือจากนี้ วุฒิสภาของแคนาดายังมีอำนาจในการตรวจสอบฝ่ายบริหารผ่านกลไกของการตรวจสอบของคณะกรรมการการและการตั้งกระทู้ถามต่อการบริหารงานของรัฐบาลอีกด้วย⁵⁹ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้วุฒิสภาของแคนาดาเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่มีสมาชิกไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนก็ตาม แต่ก็ถือว่าเป็นองค์กรระดับสูงแห่งรัฐที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากโดยเป็นทั้งสภาตัวแทนของผลประโยชน์แห่งคนในท้องถิ่นและชนกลุ่มต่าง ๆ และยังเป็นองค์กรนิติบัญญัติลำดับที่สองเพื่อกำหนดกรอบการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติเพื่อควบคุมมิให้การใช้อำนาจในการ

⁵⁵ ผู้สำเร็จราชการแคนาดา (Governor General of Canada) เป็นตำแหน่งอุปราชแห่งสหพันธรัฐแคนาดา ซึ่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนกษัตริย์แห่งสหราชอาณาจักรซึ่งเป็นประมุขของสหพันธรัฐแคนาดาด้วย โดยผู้สำเร็จราชการแคนาดามีที่มาจากการแต่งตั้งของกษัตริย์แห่งสหราชอาณาจักรตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีแคนาดา

⁵⁶ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, **ระบบรัฐสภาแคนาดา**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2555), หน้า 54.

⁵⁷ Canada's Constitution of 1867 with Amendments through 2011 Article 22

⁵⁸ วรพล โรจนวรรณ, **รูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่วุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรไทย**, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2560), หน้า 120.

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 121.

พิจารณาร่างกฎหมายขององค์กรนิติบัญญัติในลำดับที่หนึ่งก่อให้เกิดผลเสียอันเป็นการขัดต่อเจตจำนงของประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตย ดังคำกล่าวของ John A. Macdonald ที่กล่าวถึงวุฒิสภาของแคนาดาไว้ว่าวุฒิสภาเป็นสภาซึ่งพิจารณากฎหมายในรอบที่สองในสภาวะที่สร้างมาแล้ว⁶⁰

ในขณะที่กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 ก็ได้กำหนดให้วุฒิสภาแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีสมาชิกซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หากแต่มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาลของแต่ละมลรัฐโดยจำนวนแปรผันไปตามขนาดของมลรัฐ ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่าในแต่ละมลรัฐจะต้องมีเสียงในการลงคะแนนอย่างน้อย 3 เสียง หากมลรัฐใดมีประชากรจำนวนมากกว่า 2 ล้านคน มลรัฐนั้นก็จะมี 4 เสียง ถ้ามลรัฐใดมีจำนวนประชากรมากกว่า 6 ล้านคน มลรัฐนั้นก็จะมีคะแนน 5 เสียง และหากมลรัฐใดมีประชากรมากกว่า 7 ล้านคน มลรัฐนั้นก็จะมี 6 เสียง โดยเมื่อคำนวณคะแนนเสียงตามสัดส่วนของประชากรในแต่ละมลรัฐนั้นเสร็จแล้วรัฐบาลในแต่ละมลรัฐก็ต้องแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามคะแนนเสียงที่ตนได้จากการคำนวณดังกล่าว⁶¹ โดยวุฒิสภาของเยอรมนีเป็นองค์กรระดับสูงแห่งรัฐฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีอำนาจในการมีส่วนร่วมในกระบวนการร่างกฎหมาย เช่น การเสนอร่างกฎหมาย การกลั่นกรองร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ การให้ความเห็นชอบในการร่างกฎหมายที่มีผลกระทบต่อบรรยากาศของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่มีผลต่อการบริหารงานยุติธรรม รวมไปถึงมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายแก้ไขรัฐธรรมนูญ เป็นต้น นอกเหนือจากนี้ วุฒิสภาของเยอรมนียังมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบกฎหมายของฝ่ายบริหาร อำนาจรับรองระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารเฉพาะของมลรัฐ อำนาจในการควบคุมการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินภายในมลรัฐโดยรัฐบาลแห่งสหพันธ์ และอำนาจในการคัดเลือกบุคคลเข้าไปดำรงตำแหน่งระดับสูงแห่งรัฐตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การมีส่วนร่วมในการคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น⁶² ในขณะที่วุฒิสภาของประเทศเบลเยียมก็มีรูปแบบที่มาของสมาชิกมาจากการสรรหาโดยสมาชิกวุฒิสภา

⁶⁰ Adrian Vermeule, *Second Opinions and Institutional Design*, Virginia Law Review, Volume 97 Issue 6 (October 2011), p. 1437.

⁶¹ The Basic Law for the Federal Republic of Germany 1949 Article 51

⁶² Arthur B. Gunlicks, *The Länder and German federalism*, (Manchester: Manchester University Press, 2003), p. 344.

ด้วยกันเองร่วมกับสภาประชาคมและสภาแคว้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม โดยสมาชิกวุฒิสภาทั้ง 60 คน มาจากการคัดเลือกโดยสภาแห่งแคว้นเฟลมิช (Flemish Parliament) จำนวน 29 คน มาจากการคัดเลือกโดยสภาแห่งชุมชนฝรั่งเศส (Parliament of the French Community) จำนวน 10 คน มาจากการคัดเลือกโดยสภาแห่งแคว้นวัลลูน (Parliament of the Walloon Region) จำนวน 8 คน มาจากการคัดเลือกโดยสภาแห่งแคว้นบรัสเซลส์ (the Parliament of the Brussels-Capital Region) จำนวน 2 คน มาจากการคัดเลือกโดยสภาแห่งชุมชนที่พูดภาษาเยอรมัน (the Parliament of the German-speaking Community) จำนวน 1 คน มาจากการเสนอชื่อของวุฒิสมาชิกที่มาจากการคัดเลือกโดยสภาแห่งแคว้นเฟลมิชจำนวน 6 คน และมาจากการเสนอชื่อของวุฒิสมาชิกที่มาจากการคัดเลือกโดยสภาแห่งชุมชนฝรั่งเศส สภาแห่งแคว้นวัลลูน และสภาแห่งแคว้นบรัสเซลส์ จำนวนอีก 4 คน⁶³ วุฒิสภาของเบลเยียมเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติลำดับที่สองที่มีอำนาจให้ความเห็นชอบในกระบวนการร่างกฎหมายเช่นกัน โดยมีอำนาจในการเห็นชอบร่างกฎหมายก่อนประกาศใช้ เช่น ร่างกฎหมายทั่วไป ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ ร่างกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างของรัฐ ร่างกฎหมายเกี่ยวกับราชวงศ์ ร่างกฎหมายอนุวัติการให้เป็นไปตามสนธิสัญญา ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานกระบวนการยุติธรรม ร่างกฎหมายเกี่ยวกับสัญญา และร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลาง ชุมชน และแคว้น เป็นต้น⁶⁴ นอกเหนือจากนี้ วุฒิสภาเบลเยียมยังมีอำนาจในการควบคุมการบริหารของรัฐบาลผ่านกลไกการตั้งกระทู้ถามการทำงานของฝ่ายบริหาร อำนาจในการดูแลปัญหาความทับซ้อนในเรื่องผลประโยชน์ระหว่างสภาประชาคมกับแคว้น และอำนาจในการมีส่วนร่วมคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

รูปแบบที่สองคือ รูปแบบที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งหมด รูปแบบที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในลักษณะดังกล่าวนี้เป็นรูปแบบที่รัฐเสรีประชาธิปไตยหลาย ๆ รัฐใช้กันอยู่ โดยประเทศที่อยู่ในกลุ่มนี้จะมีสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เช่น วุฒิสภาแห่งสหรัฐอเมริกาซึ่งมีที่มาของสมาชิก

⁶³ The Belgian Constitution Article 67

⁶⁴ Sénat, **The Belgian Senate** [Online], 25 September 2022. Source: <http://www.senat.fr/senatsdumonde/english/belgique.html>

มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 17 ได้กำหนดว่าสมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากผู้แทนมลรัฐละ 2 คน เท่า ๆ กัน⁶⁵ ทั้งนี้ วิธีได้มาซึ่งตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในแต่ละรัฐที่ตนนั้นมีภูมิลำเนาอยู่⁶⁶ โดยรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 17 นี้มีผลทำให้เป็นการแก้ไขที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่เดิมถูกกำหนดไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 ซึ่งกำหนดให้มีที่มาของตัวแทนของแต่ละมลรัฐ มลรัฐละ 2 คน เพื่อเข้าดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภามาจากการใช้อำนาจคัดเลือกโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติในระดับมลรัฐของแต่ละมลรัฐ⁶⁷ มาเป็นรูปแบบที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนภายในแต่ละมลรัฐนั้น⁶⁸ ทั้งนี้ วุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาได้รับการยอมรับเป็นการทั่วไปว่าเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติลำดับที่สองซึ่งมีอำนาจมากโดยองค์กรดังกล่าวมีอำนาจที่สำคัญในกระบวนการตรากฎหมายทั้งในการร่างกฎหมายระดับรัฐบัญญัติและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และยังมีอำนาจในการให้สัตยาบันแก่การดำเนินการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศของประเทศประธานาธิบดี⁶⁹ นอกเหนือจากนี้ ยังมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญในองค์กรของรัฐ รวมไปถึงอำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งระดับสูงแห่งรัฐอีกด้วย⁷⁰ รูปแบบที่มาของสมาชิกวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาก็มีลักษณะเช่นเดียวกับวุฒิสภาของออสเตรเลีย⁷¹ ซึ่งเป็นองค์กรสภาที่เลี้ยงคอยทบทวนกฎหมายและ

⁶⁵ The Constitution of the United States Article 3 Section 3

⁶⁶ The 17th Amendment to the United States Constitution

⁶⁷ ปณิทัศน์ ปทุมวัฒน์, วุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา, วารสารจุลนิติ, ปี 12 ฉบับที่ 6 (พฤศจิกายน 2558), หน้า 164-165.

⁶⁸ เรื่องเดียวกัน

⁶⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 165.

⁷⁰ วัชรพล โรจนวรวัฒน์, รูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่วุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรไทย, หน้า 89-91.

⁷¹ George Williams, Sean Brennan and Andrew Lynch, **Blackshield and Williams Australian Constitutional Law and Theory: commentary and materials**, (Alexandria: Federation Press, 2014), p. 415.

ควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล โดยมีหน้าที่หลัก ๆ อันประกอบไปด้วย⁷² หน้าที่ในการมีส่วนร่วมในกระบวนการร่างกฎหมาย หน้าที่คอยตรวจสอบถ่วงดุลในระบบสหพันธ์และเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของรัฐต่าง ๆ หน้าที่ในการตรวจสอบและสอบสวนการปฏิบัติงานตามกฎหมายของรัฐมนตรีให้มีความรับผิดชอบต่อการบริหารงานของรัฐบาล และหน้าที่ควบคุมดูแลอำนาจในการออกกฎข้อบังคับของฝ่ายบริหาร เป็นต้น วุฒิสภาของออสเตรเลียเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติองค์กรหนึ่งที่มีสมาชิกซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน⁷³ สมาชิกวุฒิสภาทั้ง 76 คนของออสเตรเลียนั้นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในวิธีการเลือกตั้งระบบสัดส่วน โดยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของประชาชนนั้นจะเป็นการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละมลรัฐตามส่วนจำนวนของแต่ละมลรัฐที่พึงจะได้จำนวนสมาชิกวุฒิสภาตามที่กฎหมายกำหนดไว้⁷⁴ ในขณะที่วุฒิสภาของอินโดนีเซียก็มีสมาชิกของตนที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตยเช่นกัน ในรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ค.ศ. 1945 ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาของอินโดนีเซียมาจากการเลือกตั้งโดยทั่วไปของประชาชนในจังหวัดทุกจังหวัด โดยในแต่ละจังหวัดนั้นจะต้องมีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาในสัดส่วนที่เท่ากัน ทั้งนี้ หากคำนวณรวมสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดของอินโดนีเซียจะต้องมีจำนวนไม่เกิน 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁷⁵ อย่างไรก็ตาม วุฒิสภาของอินโดนีเซียเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีอำนาจอยู่ไม่มากเมื่อเทียบกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกาและวุฒิสภาออสเตรเลีย โดยวุฒิสภาของอินโดนีเซียเป็นองค์กรระดับสูงของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ การยุบรวมจังหวัด กฎหมายบริหารทรัพยากรธรรมชาติ กฎหมายเกี่ยวกับ

⁷² อมร รักษาสัตย์, กลไกการเมืองและการพัฒนาในออสเตรเลีย (รายงานการเยือนออสเตรเลีย โดยคณะผู้แทนรัฐสภาอาเซียน), (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2530), หน้า 7-8.

⁷³ Commonwealth of Australia Constitution Act 1901 chapter 1 part 2

⁷⁴ John Uhr, **The Australian Model Senate**, Canadian Parliamentary Review, Volume 32 Issue 1 (Spring 2009), p. 27.

⁷⁵ The Constitution of the Republic of Indonesia 1945 Article 22C

การตรวจสอบการเงิน การเก็บภาษี การจัดการศึกษา การศาสนา ในฐานะที่เป็นสภาผู้แทนระดับภูมิภาคที่ทำหน้าที่ร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในฐานะที่เป็นสภาที่ปรึกษาประชาชน⁷⁶

ทั้งนี้ ยังมีสมาชิกวุฒิสภาของสมาพันธรัฐสวิสเซอร์แลนด์ที่มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยสมาชิกวุฒิสภาประกอบไปด้วยสมาชิก 46 คน ซึ่งเป็นตัวแทนของกanton โดยแต่ละกantonจะมีอำนาจในการคัดเลือกตัวแทนของตนได้จำนวนละ 2 คนต่อกanton ยกเว้นแต่ 6 กanton (Half-Catons) ที่จะต้องมีตัวแทนกantonของตนเองเพียงกantonละ 1 คนเท่านั้น โดยรัฐธรรมนูญแห่งสมาพันธรัฐสวิสเซอร์แลนด์กำหนดให้หน่วยการปกครองระดับมลรัฐตนเองอยู่ในสถานะเป็นกantonซึ่งได้แก่ Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden และ Appenzell Innerrhoden⁷⁷ อย่างไรก็ตาม แต่ละกantonหรือแต่ละกantonดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้วแต่กรณี ล้วนจะต้องเลือกตัวแทนของตนให้ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาผ่านวิธีการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามสัดส่วนจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่พึงจะได้ในแต่ละกantonหรือกantonนั้น⁷⁸ วุฒิสภาของสมาพันธรัฐสวิสเซอร์แลนด์เป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติลำดับที่สองที่ถือได้ว่ามีอำนาจมากอยู่พอสมควร เนื่องจากมีอำนาจในมิติของการมีส่วนร่วมในกระบวนการร่างกฎหมายทั้งในระดับรัฐบัญญัติและรัฐธรรมนูญ รวมไปถึงกฎหมายอนุวัติการให้เป็นไปตามสนธิสัญญาและกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคง⁷⁹ นอกจากนี้ วุฒิสภาของสมาพันธรัฐสวิสเซอร์แลนด์ยังมีอำนาจในการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารผ่านการตั้งกระทู้ถามและให้ข้อมูลต่อสาธารณชนและยังมีส่วนร่วมในการแต่งตั้งองค์กรตุลาการ รวมไปถึงมีอำนาจเสนอชื่อบุคคลผู้เข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นคณะผู้อำนวยการสูงสุดแห่งรัฐอีกด้วย นอกเหนือจากวุฒิสภาของสมาพันธรัฐ

⁷⁶ สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ระบบรัฐสภาสาธารณรัฐอินโดนีเซีย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2563), หน้า 25.

⁷⁷ Switzerland's Constitution of 1999 Article 150

⁷⁸ Stefan Höfler, Markus Nussbaumer and Felix Uhlmann, **Legislation in Switzerland** [Online], 19 June 2022. Source: https://www.ius.uzh.ch/dam/jcr:12d94b0f-279d-4d68-a1ef-ef5260c2cffa/Legislation_in_Europe_Uhlmann_et.al.pdf

⁷⁹ Sénat, **Switzerland: Council of States** [Online], 27 September 2022. Source: <http://www.senat.fr/senatsdumonde/english/switzerlandenglish.html?fbclid=IwAR3YoqYZ7P SZg-c0ZwTaGGnrhugDsDDmzzCSTsmMirVrJyzn-FFPAPiq9SE>

สวิตเซอร์แลนด์แล้ว ก็ยังมีวุฒิสภาของสาธารณรัฐเช็กซึ่งมีสมาชิกวุฒิสภาทั้ง 81 คนมาจากการเลือกตั้งโดยทั่วไปของประชาชน โดยทุก ๆ 2 ปี จะมีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเข้าไปแทนที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาซึ่งพ้นตำแหน่งไป⁸⁰ และวุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่น โดยรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. 1947 ก็ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน⁸¹ สมาชิกวุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในจำนวนตามสัดส่วนของแต่ละจังหวัดพึงจะได้ โดยจำนวนของสมาชิกวุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นทั้งหมดล้วนขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัด โดยในปี ค.ศ. 2019 จังหวัดที่มีประชากรมากที่สุดอย่าง Tokyo มีสัดส่วนของสมาชิกวุฒิสภาที่จังหวัดดังกล่าวพึงจะได้ 12 คน ในขณะที่จังหวัดที่มีประชากรน้อยอย่าง Tokushima-Kochi และ Tottori-Shimane มีสัดส่วนของสมาชิกวุฒิสภาที่แต่ละจังหวัดพึงจะได้เพียงจังหวัดละ 2 คนเท่านั้น⁸² ในขณะที่ในปี ค.ศ. 2022 จำนวนสมาชิกวุฒิสภาของญี่ปุ่นทั้งหมดได้เพิ่มขึ้นไปถึง 248 คน⁸³ เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาของสาธารณรัฐเช็กและวุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นแล้ว เราจะพบว่าในกรณีของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของวุฒิสภาของสาธารณรัฐเช็กซั้นเป็นอำนาจดำเนินการในฐานะสภาถ่วงดุลอำนาจซึ่งมีอำนาจในการพิจารณาร่างกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายในระดับรัฐบัญญัติทั่วไป กฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง และกฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุวัติการให้เป็นไปตามสนธิสัญญาโดยเฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของสิทธิมนุษยชน เสรีภาพ และความเสมอภาค เป็นต้น แต่ไม่รวมถึงกฎหมายซึ่งเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน นอกจากนี้ วุฒิสภาของสาธารณรัฐเช็กซียังมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบต่อร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญอีกด้วย⁸⁴ ในขณะที่อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของวุฒิสภาประเทศญี่ปุ่นนั้นก็เป็

⁸⁰ Czech Republic's Constitution of 1993 Article 16

⁸¹ The Constitution of Japan 1947 Article 43

⁸² Rob Fahey, **Japan Explained: The House of Councilors** [Online], 21 June 2022. Source: <https://www.tokyoreview.net/2019/07/japan-explained-house-of-councilors/>

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Senát PČR, **Information about the Senate of the Parliament of the Czech Republic** [Online], 27 September 2022. Source: https://www.senat.cz/informace/pro_verejnost/infocentrum/infocentrum_informace_o_senatu-eng.php

ทั้งในกระบวนการร่างกฎหมาย และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน⁸⁵ โดยในอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกระบวนการร่างกฎหมายนั้น วุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นมีอำนาจในการพิจารณาถ้อยแถลงกฎหมายและอำนาจในการเห็นชอบร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ ขณะเดียวกันในมิติของอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน วุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นก็มีอำนาจในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่สำคัญโดยผ่านกลไกการตั้งกระทู้ถามในรัฐสภาและการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนการใช้อำนาจขององค์กรแห่งรัฐฝ่ายบริหารนั่นเอง

รูปแบบสุดท้ายคือ รูปแบบที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งและมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งเป็นรูปแบบผสมของที่มาของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีที่มาทั้งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เช่น วุฒิสภาของมาเลเซีย⁸⁶ ซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติลำดับที่สองที่มีอำนาจในกระบวนการร่างกฎหมาย อาทิ อำนาจในการพิจารณาเห็นชอบร่างกฎหมายต่าง ๆ ร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร รวมไปถึงมาตรการต่าง ๆ ของรัฐและประเด็นที่อาจสร้างผลกระทบในวงกว้างต่อการบริหารประเทศ และอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินผ่านการประชุมอภิปราย วิพากษ์วิจารณ์ และประเมินผลการดำเนินงานและการบริหารภาครัฐของรัฐบาล⁸⁷ โดยสมาชิกวุฒิสภามาเลเซียจำนวน 26 คนนั้นจะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในแต่ละมลรัฐ มลรัฐละ 2 คน⁸⁸ ส่วนสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 44 คนมาจากการแต่งตั้งโดย Yang di-Pertuan Agong⁸⁹ โดยใน 44 คนนี้จะมี 4 คนต้องถูกแต่งตั้งจากเขตพื้นที่ Kuala Lumpur จำนวน 2 คน ถูกแต่งตั้งจากเขตพื้นที่ Labuan จำนวน 1 คน และถูกแต่งตั้งจากเขต

⁸⁵ ศักดา ศรีทิพย์, บทบาท อำนาจหน้าที่ และที่มาของวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทย, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2558), หน้า 65-68.

⁸⁶ Malaysia's Constitution of 1957 with Amendments through 2007 Article 45

⁸⁷ วัชรพล โรจนวรวัฒน์, รูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่วุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรไทย, หน้า 130-133.

⁸⁸ Malaysia's Constitution of 1957 with Amendments through 2007 Article 45, 120

⁸⁹ Yang di-Pertuan Agong เป็นชื่อเรียกของสมเด็จพระราชาธิบดีแห่งมาเลเซียซึ่งเป็นตำแหน่งของประมุขของสหพันธรัฐมาเลเซีย

พื้นที่ Putrajaya จำนวน 1 คน⁹⁰ โดยสมาชิกวุฒิสภาที่ถูกแต่งตั้งโดย Yang di-Pertuan Agong นั้น จะต้องเป็นตัวแทนของกลุ่มวิชาชีพต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มข้าราชการพลเรือน กลุ่มอาชีพ การค้า อุตสาหกรรม เกษตรกรรม และวัฒนธรรม หรือตัวแทนกลุ่มงานที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสังคม หรือตัวแทนของชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ⁹¹ ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 ก็ได้กำหนดให้วุฒิสภามีสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเช่นกัน โดยทั่วไป สมาชิกวุฒิสภาของสเปนจะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในจังหวัดในสัดส่วน จังหวัดละ 4 คน⁹² แต่ในหมู่เกาะจังหวัดขนาดใหญ่อันได้แก่ Gran Canaria, Mallorca และ Tenerife จะมีสัดส่วนของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเกาะ จังหวัดละ 3 คน และในหมู่เกาะจังหวัดขนาดเล็กอันได้แก่ Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote และ La Palma เกาะจังหวัดละ 1 คน ทั้งนี้ วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนก็ยังมีสัดส่วนที่มาจากเขตการปกครองของ เมือง Ceuta และ Melilla จำนวนเมืองละ 2 คน ในขณะที่สมาชิกวุฒิสภาที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนนั้นเป็นสมาชิกที่มาจากพรรคการเมืองของชุมชนอิสระ⁹³ จะกำหนดสมาชิกวุฒิสภาตามสัดส่วนประชากร 1 ล้านคน ต่อ สมาชิกวุฒิสภา 1 คน ต่อเขต

⁹⁰ Malaysia's Constitution of 1957 with Amendments through 2007 Article 45

⁹¹ Malaysia's Constitution of 1957 with Amendments through 2007 Article 45

⁹² The Constitution of Spain 1978 Article 69

⁹³ ชุมชนอิสระ (Autonomous Communities) เป็นหน่วยการปกครองรูปแบบหนึ่งซึ่งรัฐธรรมนูญของสเปน ค.ศ. 1978 ได้เปิดโอกาสให้ชุมชนต่าง ๆ ที่อยู่กันเป็นแว่นแคว้น มีสิทธิในการปกครองตนเองได้ตามภูมิหลังการปกครองของตนเองในแต่ละเขตการปกครองที่แตกต่างกัน โดยที่แต่ละชุมชนอิสระดังกล่าวนี้ ถือเป็นหน่วยการปกครองระดับแรกของสเปนซึ่งมีสภาเป็นของตนเองและองค์กรดังกล่าวก็จะได้รับสิทธิและอำนาจบริหารท้องถิ่นของตนเองตามกฎหมาย ทั้งนี้ ชุมชนอิสระของราชอาณาจักรสเปนประกอบไปด้วย 17 เขตการปกครอง อันได้แก่ Andalusia, Aragon, Asturias, Balearic Islands, Basque Country, Canary Islands, Cantabria, Castile and León, Castilla-La Mancha, Catalonia, Madrid, Extremadura, Galicia, La Rioja, Navarre, Murcia, Valencia นอกจากนี้ ชุมชนอิสระยังกินความรวมถึงเมือง Ceuta และ Melilla ซึ่งเป็นเขตการปกครองที่มีสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตการปกครองดังกล่าวนี้ตามที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 Article 69 ข้อ 5

การปกครอง⁹⁴ โดยเมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาสเปนแล้ว เราจะพบว่าวุฒิสภาของสเปนเป็นองค์กรที่มีอำนาจสำคัญในกระบวนการร่างกฎหมายไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการเห็นชอบร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติและเห็นชอบร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ รวมไปถึงอำนาจในการให้ความเห็นชอบกฎหมายว่าด้วยการอนุวัติการให้เป็นไปตามสนธิสัญญาของรัฐบาล นอกเหนือจากนี้ ยังมีอำนาจในการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐบาล และอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการใช้อำนาจของหน่วยการปกครองตามเขตพื้นที่ที่ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมไม่ให้หน่วยการปกครองดังกล่าวใช้อำนาจของตนให้ไปกระทบต่อประโยชน์สาธารณะและรัฐธรรมนูญ และการควบคุมในฐานะเป็นองค์กรระงับข้อพิพาทระหว่างหน่วยการปกครองตามเขตพื้นที่กับรัฐบาลกลางหรือข้อพิพาทระหว่างหน่วยการปกครองตามเขตพื้นที่ด้วยตนเอง⁹⁵

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอิตาลี ค.ศ. 1947 ก็ยังมีการกำหนดให้วุฒิสภามีสมาชิกประกอบไปด้วยสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเช่นกัน⁹⁶ วุฒิสภาดังกล่าวมีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้ง 315 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเลือกตั้งต่างประเทศจำนวน 12 คน และที่เหลือมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามสัดส่วนในแต่ละภูมิภาคของสาธารณรัฐ⁹⁷ ในขณะที่สมาชิกวุฒิสภาที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนนั้นสามารถแบ่งประเภทย่อยได้เป็นสองแบบคือ สมาชิกซึ่งเข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่งและสมาชิกซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีโดยบุคคลซึ่งเข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่งนั้นจะต้องเป็นอดีตประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ⁹⁸ ในขณะที่สมาชิกซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีจำนวน 5 คนจะต้อง

⁹⁴ Senado de España, **Composition of the Senate** [Online], 21 June 2022. Source: <https://www.senado.es/web/conocersenado/temasclave/composicionsenadoelecciones/index.html?lang=en>

⁹⁵ Senado de España, **Senate functions** [Online], 28 September 2022. Source: <https://www.senado.es/web/conocersenado/temasclave/funcionessenado/index.html>

⁹⁶ Senato della Repubblica, **Election of the Senate** [Online], 21 June 2022. Source: <https://senato.it/en/parliamentary-business/election-senate/composition>

⁹⁷ The Constitution of the Republic of Italy 1947 Article 56

⁹⁸ The Constitution of the Republic of Italy 1947 Article 59

เป็นบุคคลซึ่งมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในการทำคุณประโยชน์เกี่ยวกับด้านสังคม วิทยาศาสตร์ ศิลปะ และวรรณกรรม⁹⁹ โดยวุฒิสภาของประเทศอิตาลีนั้นเป็นองค์กรระดับสูงแห่งรัฐที่มีอำนาจมาก โดยมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบในกระบวนการนิติบัญญัติ อำนาจในการเสนอกฎหมายร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาล หน่วยงานของรัฐ และสถาบันตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ อำนาจในการให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายและร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ อำนาจในการแก้ไขกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการปกครองส่วนภูมิภาคและการปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลผ่านกลไกการตั้งกระทู้ถามและการอภิปรายไม่ไว้วางใจ รวมไปถึงอำนาจในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงแห่งรัฐโดยเฉพาะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น¹⁰⁰ นอกเหนือจากนี้ วุฒิสภามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งมีอำนาจในการกลั่นกรองกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ¹⁰¹ ร่างพระราชบัญญัติ¹⁰² และพระราชกำหนด¹⁰³ มีอำนาจในการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ¹⁰⁴ และยังมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินผ่านกลไกการตั้งกระทู้ถาม¹⁰⁵ กลไกการขอเปิดอภิปรายทั่วไป¹⁰⁶ และกลไกการตั้งคณะกรรมการการสามัญและคณะกรรมการการวิสามัญ¹⁰⁷ รวมไปถึงอำนาจในการพิจารณาเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งที่สำคัญต่าง ๆ และอำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของรัฐตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ก็ยังมีที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งและมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 111 ก็ได้

⁹⁹ The Constitution of the Republic of Italy 1947 Article 59

¹⁰⁰ Roberta Damiani, **Reforming the Italian Senate** [Online], 28 September 2022.

Source: <https://constitution-unit.com/2015/11/17/reforming-the-italian-senate/>

¹⁰¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 139 (2) มาตรา 140 และมาตรา 141

¹⁰² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 146 มาตรา 154 (1) มาตรา 163 และมาตรา 168

¹⁰³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 184 และมาตรา 185

¹⁰⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 291

¹⁰⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 156

¹⁰⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 161

¹⁰⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 135

กำหนดให้สมาชิกจำนวน 150 คนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนจังหวัดละ 1 คน รวม 77 จังหวัด และจำนวนที่เหลือมาจากการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา¹⁰⁸ คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวนี้เป็นองค์กรที่จะต้องใช้อำนาจคัดเลือกร่วมกับองค์กรต่าง ๆ ในภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาชีพ และภาคอื่นที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา¹⁰⁹ อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าเสียดายที่รัฐธรรมนูญฉบับถาวรของราชอาณาจักรไทยที่ประกาศใช้บังคับในเวลาต่อมากลับไม่ได้มีการกำหนดให้วุฒิสภามีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนแม้แต่คนเดียว

4. วุฒิสภาของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

ภายหลังจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติทำการยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลพลเรือนซึ่งเป็นรัฐบาลรักษากฎหมายหลังการประกาศใช้กฏอัยการศึกทั่วราชอาณาจักรไทย โดย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบกในขณะนั้นในวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติก็ได้ออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 โดยมีคำสั่งให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีผลสิ้นสุดไป ยกเว้นหมวดว่าด้วยพระมหากษัตริย์¹¹⁰ ในประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับดังกล่าวนี้ ได้มีการกำหนดให้วุฒิสภามาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ยังคงปฏิบัติหน้าที่ตามจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ ณ วันที่ประกาศฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับ อย่างไรก็ตาม วุฒิสภามาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็ถูกทำให้มีผลสิ้นสุดลงไปด้วยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 30/2557 ซึ่งประกาศออกมาในสองวันให้หลังจากวันทำการรัฐประหาร โดยกำหนดให้วุฒิสภามาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งได้รับการรับรองสถานะทางกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีผลเป็นอันสิ้นสุดลงตามกฎหมาย¹¹¹

¹⁰⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 111

¹⁰⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 114

¹¹⁰ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 เรื่อง การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญ

¹¹¹ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 30/2557 เรื่อง การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญ

ต่อมาอีก 3 ปีให้หลัง ในวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560 ได้มีการประกาศรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ภายหลังการนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมาเข้ากระบวนการการจัดการออกเสียงลงประชามติ ในวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2559 ตามประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งในวันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2559¹¹² อย่างไรก็ดี ในเหตุการณ์ทางการเมืองก่อนมีการลงประชามติของประชาชนชาวไทยผู้ทรงอำนาจอธิปไตยแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีการร่างกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติของร่างรัฐธรรมนูญ โดยได้มีการประกาศให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายชื่อว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559” ในวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2559 โดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้มีการกำหนดให้ผู้ใดกระทำความผิดเพื่อให้การออกเสียงไม่เป็นไปด้วยความเรียบร้อยให้ถือว่าเป็นการกระทำความผิด ต้องระวางโทษทางอาญาและศาลสามารถสั่งให้มีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลผู้นั้นอีกด้วย¹¹³ ซึ่งการกระทำความผิดตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559 ให้รวมถึงกรณีที่บุคคลใด ๆ ดำเนินการเผยแพร่ข้อความ ภาพ เสียง ในสื่อหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือในช่องทางอื่นที่ผิดไปจากข้อเท็จจริงหรือมีลักษณะรุนแรง ก้าวร้าว ภัยบาบคาย ปลุกกระดม หรือข่มขู่โดยมุ่งหวังเพื่อให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไม่ไปใช้สิทธิออกเสียง หรือออกเสียงอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือไม่ออกเสียงด้วย นอกเหนือจากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้วยังมีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2558 ที่ยังมีผลใช้บังคับให้การชุมนุมทางการเมืองตั้งแต่ห้าคนเป็นความผิด¹¹⁴ อันเป็นผลบังคับทางกฎหมายในช่วงเวลาก่อนมีการออกเสียงประชามติ ถึงกระนั้น ภายหลังการลงประชามติของประชาชนชาวไทยต่อร่างรัฐธรรมนูญในฉบับที่กล่าวมาข้างต้น ในวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2559 ดังกล่าว ผลปรากฏว่าคะแนนเสียงส่วนใหญ่ได้รับรองเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้มีผลประกาศใช้เป็นกฎหมายสูงสุดแห่งระบบกฎหมายของราชอาณาจักรไทยและยังได้มีการเห็นชอบบทบัญญัติซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลที่ให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาซึ่งหมายถึง

¹¹² ประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง วันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2559 เรื่อง กำหนดวันออกเสียงประชามติ

¹¹³ พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2559 มาตรา 61 (1)

¹¹⁴ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2558 ข้อ 12

ให้วุฒิสภามีส่วนร่วมในการเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีในระหว่าง 5 ปีแรกนับแต่วันที่มิรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญ

เมื่อมาพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 แล้วเราจะพบว่ารัฐธรรมนูญดังกล่าวได้มีการจัดตั้งวุฒิสภาในฐานะองค์กรระดับสูงแห่งรัฐฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นสภาลำดับสองที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติควบคู่ไปกับสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสภาในลำดับที่หนึ่ง ในขอบเขตอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญได้มีการกำหนดไว้ซึ่งได้แก่¹¹⁵ อำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการร่วมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับสภาผู้แทนราษฎร¹¹⁶ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเห็นชอบแล้ว¹¹⁷ การพิจารณาพระราชกำหนดร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร¹¹⁸ การควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารโดยการตั้งกระทู้ถาม¹¹⁹ การอภิปราย¹²⁰ และการตั้งคณะกรรมการ¹²¹ การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญขององค์กรของรัฐ¹²² การเข้าชื่อกล่าวหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ¹²³ และการร่วมแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกับสภาผู้แทนราษฎร¹²⁴ นอกเหนือจากนี้ บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ยังได้มีการกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในเรื่องของการติดตามเสนอแนะ และเร่งรัดปฏิรูปประเทศให้สำเร็จตามพระราชบัญญัติและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560¹²⁵ อำนาจในเรื่องการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อ

¹¹⁵ ศิวณัฐกรณ์ นันทะมา, *วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญไทย*, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย, 2563), หน้า 86-94.

¹¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 132

¹¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 136 ถึงมาตรา 137

¹¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 172

¹¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 150

¹²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 153 และมาตรา 154

¹²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 129

¹²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 204 มาตรา 217 มาตรา 222 มาตรา 228 มาตรา 232 มาตรา 238 และมาตรา 246

¹²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 236

¹²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 256

¹²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 270

ดำเนินการตามหมวดการปฏิรูปประเทศ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร¹²⁶ และอำนาจในการให้ความเห็นชอบบุคคลให้ได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี¹²⁷

ด้วยเหตุผลของผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่ต้องการให้วุฒิสภาเป็นองค์กรประสานความคิดเห็นของบุคคลต่าง ๆ จากหลายสาขาอาชีพและนำความรู้ประสบการณ์ที่ตนมีจากสาขาอาชีพเหล่านั้นมาใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติเพื่อให้มีการพิจารณาจากแง่มุมต่าง ๆ ที่หลากหลายอย่างครบถ้วนรอบด้านอันจะทำให้การมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตยมีผลต่อการบริหารบ้านเมืองอย่างเป็นรูปธรรม¹²⁸ ดังความมุ่งหมายของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่มุ่งหวังไม่ใหสมาชิกวุฒิสภาตกอยู่ภายใต้อาณัติของนักการเมืองหรือพรรคการเมืองใด ๆ และให้ความสำคัญกับประชาชนทั่วไปเข้าไปสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้โดยแยกออกเป็นกลุ่มที่มีลักษณะต่าง ๆ จึงกำหนดให้ประชาชนเลือกกันเองในกลุ่มสาขาวิชาชีพที่ตนสังกัดเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริงและพ้นจากกับดักทางการเมืองให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้¹²⁹ จึงทำให้รูปแบบของที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เป็นรูปแบบที่มาซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผ่านระบบกลไกการเลือกตั้ง โดยเราสามารถจัดจำแนกที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้เป็นที่มาของวุฒิสภาตามเงื่อนไขบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ และที่มาตามบทบัญญัติทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ

โดยเงื่อนไขตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นั้นได้กำหนดว่าในวาระแรกของการดำเนินการของวุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภาย่อมมีที่มาจาก การคัดเลือกของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาซึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติตั้งมาจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ด้านต่าง ๆ และมีความเป็นกลางทางการเมืองจำนวน

¹²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 270

¹²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 272

¹²⁸ ศิวณัฐกรณ์ นันทะมา, *วุฒิสภามารัฐธรรมนูญไทย*, หน้า 80.

¹²⁹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560*, (กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562), หน้า 187.

ไม่น้อยกว่า 9 คน แต่ไม่เกิน 12 คน¹³⁰ และการคัดเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์และอาชีพที่หลากหลายของสังคมโดยมีคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการ เลือกสมาชิกวุฒิสภาตามเงื่อนไขแห่งบทบัญญัติเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ คณะกรรมการ สรรหาวุฒิสภาจะต้องดำเนินการจัดทำบัญชีรายชื่อจากการคัดเลือกผู้มีความรู้ความสามารถ ที่เหมาะสมอันจะเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาและการปฏิรูปประเทศจำนวน ไม่เกิน 400 คน¹³¹ และคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องดำเนินการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ได้รับ การเลือกจากการคัดเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์และอาชีพ ในหลายสาขาจำนวน 200 คน¹³² โดยคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาและคณะกรรมการ การเลือกตั้งจะต้องส่งบัญชีรายชื่อที่ตนเองจัดทำให้แก่คณะรักษาความสงบแห่งชาติคัดเลือก สมาชิกวุฒิสภาในขั้นสุดท้ายจนเหลือ 250 คน ทั้งนี้ การคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภาของคณะรักษา ความสงบแห่งชาติก็จะมีหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภาอันระบุไว้ในบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญในบทเฉพาะกาลอยู่ก็คือ คณะรักษาความสงบแห่งชาติจะต้องดำเนินการคัดเลือก สมาชิกวุฒิสภาจากรายชื่อที่ถูกเสนอขึ้นมาโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ได้จำนวน 50 คน รวมรายชื่อสำรองอีก 50 คน และคัดเลือกจากรายชื่อที่ถูกเสนอมาโดยคณะกรรมการสรรหา สมาชิกวุฒิสภาจำนวน 194 คน พร้อมทั้งรายชื่อสำรองอีก 50 คน โดยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่ คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้คัดเลือกมาทั้ง 244 คนนี้จะต้องนำไปรวมกับผู้ดำรงตำแหน่ง ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รวมทั้งหมดเป็น 250 คน¹³³

ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้มีการกำหนดหลักการ เกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจนว่าวุฒิสภา ประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวน 200 คน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงาน ด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชน

¹³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 269

¹³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 269 (1) (ข)

¹³² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 269 (1) (ก)

¹³³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 269 (1) (ค)

ซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้¹³⁴ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 ได้มีการจัดจำแนกประเภทของกลุ่มผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ และอาชีพ ได้เป็น 20 กลุ่มด้วยกัน ประกอบไปด้วย กลุ่มการบริหารราชการแผ่นดินและความมั่นคง กลุ่มกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม กลุ่มการศึกษา กลุ่มการสาธารณสุข กลุ่มอาชีพทำนา ปลุกพืชล้มลุก หรืออื่น ๆ ทำนองเดียวกัน กลุ่มอาชีพทำสวน ป่าไม้ ปศุสัตว์ ประมง หรืออื่น ๆ ทำนองเดียวกัน กลุ่มพนักงานหรือลูกจ้างของบุคคลซึ่งมิใช่ส่วนราชการหรือหน่วยงานรัฐ กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพด้านสิ่งแวดล้อม ผังเมือง อสังหาริมทรัพย์และสาธารณสุขโรค ทรัพยากรธรรมชาติ พลังงาน หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน กลุ่มผู้ประกอบการ กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การสื่อสาร การพัฒนานวัตกรรม หรืออื่น ๆ ทำนองเดียวกัน กลุ่มสตรี กลุ่มผู้สูงอายุ คนพิการหรือทุพพลภาพ กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มอัตลักษณ์อื่น หรืออื่น ๆ ทำนองเดียวกัน กลุ่มศิลปิน วัฒนธรรม ดนตรี การแสดงและบันเทิง นักกีฬา หรืออื่น ๆ ทำนองเดียวกัน กลุ่มประชาสังคม กลุ่มองค์กรสาธารณประโยชน์ หรืออื่น ๆ ทำนองเดียวกัน กลุ่มสื่อสารมวลชน ผู้สร้างสรรค์วรรณกรรม หรืออื่น ๆ ทำนองเดียวกัน กลุ่มผู้ประกอบการวิชาชีพ ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ หรืออื่น ๆ ทำนองเดียวกัน และกลุ่มอื่น ๆ ที่มีการกำหนดไว้ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ¹³⁵ การคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภาจะต้องดำเนินการคัดเลือกกันเองจากผู้สมัครภายในกลุ่มตามแต่ละประเภทสัมาอาชีพและกลุ่มการจัดแบ่งแบบไขว้ตามกระบวนการที่กำหนดขึ้นโดยกฎหมาย โดยจำต้องดำเนินการคัดเลือกกันเองของผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละกลุ่มจากระดับอำเภอ พอคัดเลือกระดับอำเภอได้แล้วก็มาคัดเลือกกันเองของผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละกลุ่มระดับจังหวัด และท้ายสุดจึงดำเนินการคัดเลือกกันเองของผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละกลุ่มระดับประเทศจนเหลือ 200 คน¹³⁶

¹³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 107

¹³⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 มาตรา 11

¹³⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 มาตรา 40 มาตรา 41 และมาตรา 42

5. ข้อสังเกตต่อการจัดองค์กรของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ตามหลักประชาธิปไตย

จากที่ทราบมาแล้วว่าวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เป็นองค์กรระดับสูงแห่งรัฐที่มีสมาชิกวุฒิสภาซึ่งไม่ได้มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หากแต่มาจากการคัดเลือกกันเองในประชาชนแต่ละสาขาวิชาชีพซึ่งจะต้องทำการคัดเลือกกันเองในหมู่ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภานั้นตั้งแต่ในระดับอำเภอ ไปคัดเลือกในระดับจังหวัด หลังจากคัดเลือกกันเองในระดับจังหวัดดังกล่าวก็จะนำมาซึ่งขั้นตอนคัดเลือกสุดท้ายนั่นก็คือการคัดเลือกกันเองของผู้เข้าสมัครในระดับประเทศ ซึ่งกระบวนการคัดเลือกดังกล่าวของสมาชิกวุฒิสภาได้สะท้อนถึงรูปแบบที่มาของสมาชิกขององค์กรระดับสูงแห่งรัฐฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีความสำคัญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่ไม่ได้ผ่านกระบวนการคัดเลือกในรูปของกลไกการเลือกตั้งที่เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตยสามารถเข้าร่วมคัดเลือกผู้แทนของตนเองเข้าไปดำรงตำแหน่งอยู่ในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติลำดับที่สองซึ่งมีภารกิจโดยทั่วไปในการดำรงสถานะเป็นสภาพตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติลำดับที่หนึ่งอย่างสภาผู้แทนราษฎร การไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนโดยทั่วไปมีส่วนร่วมในการคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภาในฐานะผู้แทนของประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตยทั้งหมดจึงไม่สามารถกล่าวได้ว่าสมาชิกวุฒิสภารวมถึงองค์กรระดับสูงแห่งรัฐฝ่ายนิติบัญญัติอย่างวุฒิสภาเป็นองค์กรระดับสูงแห่งรัฐที่ใช้อำนาจแทนประชาชนตามหลักประชาธิปไตยแบบผู้แทนได้ กลับกลายเป็นว่าที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้สะท้อนสถานะขององค์กรที่เป็นผู้แทนของกลุ่มสาขาวิชาชีพที่หลากหลายซึ่งมีการคัดเลือกสมาชิกภายในผู้สมัครกันเองนับตั้งแต่ในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด ไปจนถึงในระดับประเทศ โดยถึงแม้จะมีการกำหนดสาขาอาชีพของผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาที่หลากหลายเช่นใดก็ไม่สามารถกล่าวได้ว่ากระบวนการดังกล่าวเป็นกระบวนการที่สะท้อนเสียงและยึดโยงกับประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตยทั้งหมด เนื่องจากกระบวนการดังกล่าวไม่ได้อยู่ภายใต้กลไกการเลือกตั้งที่อยู่ภายใต้หลักการเลือกตั้งโดยทั่วไป หลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาค หลักการเลือกตั้งโดยลับ และหลักการเลือกตั้งโดยเสรี¹³⁷ ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจ

¹³⁷ Eerik Lagerspetz, *Kelsen on Democracy and Majority Decision*, p. 158.

อธิปไตยมีส่วนร่วมในการคัดเลือกผู้แทนของตนได้อย่างครอบคลุม เป็นรูปธรรม และสอดคล้องกับเจตจำนงทางการเมืองแห่งรัฐเสรีประชาธิปไตยที่สุด

มีหน้าซ้ำในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญก็ยังกำหนดให้ที่มาของสมาชิกวุฒิสภามาจากการคัดเลือกโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติจากบัญชีรายชื่อที่ได้รับมาจากการสรรหาขององค์กรที่มีอำนาจสรรหาบุคคลให้เข้าดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเสนอต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติให้อำนาจคัดเลือกในขั้นตอนสุดท้าย ทั้งคณะรักษาความสงบแห่งชาติและองค์กรที่มีอำนาจในการสรรหาบุคคลผู้เข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาล้วนไม่ได้มีที่มาจากการใช้อำนาจคัดเลือกผ่านการใช้สิทธิเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนแต่อย่างใด จึงทำให้ที่มาของสมาชิกวุฒิสภามาตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ไม่มีความขัดแย้งกับประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตยเลยแม้แต่น้อย ดังนั้น จึงไม่สามารถกล่าวได้ว่าวุฒิสภามาตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นี้เป็นองค์กรที่สะท้อนถึงสถานะความเป็นตัวแทนของประชาชนตามหลักประชาธิปไตยแบบผู้แทนได้อย่างชัดเจน

การที่สมาชิกวุฒิสภาไม่ได้มีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องของการจัดองค์กรของวุฒิสภาในฐานะองค์กรระดับสูงแห่งรัฐที่ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบบผู้แทน วุฒิสภามาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 จึงมีสถานะที่เป็นองค์กรซึ่งถูกจัดตั้งโดยอำนาจจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ขาดไว้ซึ่งความชอบธรรมทางประชาธิปไตยโดยเฉพาะความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคล การขาดไว้ซึ่งความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลของวุฒิสภามาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เกิดขึ้นจากการไม่มีความขัดแย้งกับประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตยโดยทั่วไปผ่านกลไกการเลือกตั้งซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงเจตจำนงในการปกครองของประชาชนในระบบการจัดโครงสร้างองค์กรระดับสูงของรัฐภายใต้หลักประชาธิปไตยแบบผู้แทนตามสายห่วงโซ่ความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในการจัดองค์กรระดับสูงของรัฐ ซึ่งแตกต่างจากวุฒิสภามาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มีที่มาของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง¹³⁸ และวุฒิสภามาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งมีที่มาของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้ง

¹³⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 121

โดยตรงของประชาชนจังหวัดละ 1 คน และที่ไหลือมาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา¹³⁹ โดยวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับข้างต้นนี้ก็มีที่มาของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีความยึดโยงกับประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตยผ่านกลไกการเลือกตั้ง ในการคัดเลือกสมาชิกของวุฒิสภาดังกล่าวนั้นไม่มีองค์กรอื่นใดหรือบรรทัดฐานแห่งองค์กรอื่นใดมาคั่นกลางระหว่างองค์กรระดับสูงแห่งรัฐดังกล่าวกับเจตจำนงของประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตยตามสายห่วงโซ่ความชอบธรรมทางประชาธิปไตย ดังนั้น วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญการทั้งสองฉบับดังกล่าวมานี้ก็ยังคงอยู่ในสถานะที่เป็นองค์กรระดับสูงแห่งรัฐที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลและยังอยู่ในสถานะที่เป็นผู้แทนของประชาชนผ่านการเลือกตั้งทั่วไปโดยอาศัยเสียงข้างมากของประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตยตามครรลองแห่งหลักการปกครองในระบบผู้แทน

โดยหากเปรียบเทียบกับรัฐต่างประเทศที่มีการจัดตั้งวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐที่ได้ยกขึ้นมากล่าวก่อนหน้านี้ เราจะพบว่าวุฒิสภาของรัฐเหล่านั้นล้วนมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลทั้งสิ้นไม่ว่าจะเป็นวุฒิสภาที่มีรูปแบบที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนอย่างประเทศอังกฤษก็มีที่มาจากจากการคัดเลือกขององค์กรที่มีอำนาจคัดเลือกสมาชิกสภาขุนนางตามกฎหมายซึ่งสมาชิกสภาขุนนางบางประเภทจะได้รับการแต่งตั้งสมาชิกโดยประมุขแห่งรัฐตามการเสนอแนะของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเราจะพบว่าในขั้นตอนสิ้นสุดกระบวนการดังกล่าวนายกรัฐมนตรีจะต้องมีส่วนร่วมในการแต่งตั้งโดยเสนอให้ประมุขของรัฐดำเนินการแต่งตั้งสมาชิกสภาขุนนาง โดยนายกรัฐมนตรีก็เป็นองค์กรระดับสูงแห่งรัฐฝ่ายบริหารซึ่งมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลเนื่องจากมีที่มาจากจากการสนับสนุนของสภาสามัญซึ่งสภาดังกล่าวก็มีที่มาของสมาชิกที่มาจากจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนนั่นเอง¹⁴⁰ ในขณะที่สมาชิกวุฒิสภาของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเองก็มีที่มาจากจากการคัดเลือกตัวแทนของรัฐบาลแต่ละมลรัฐเข้าไปดำรงตำแหน่ง หากพิเคราะห์ดูที่มาของรัฐบาลของมลรัฐในแต่ละมลรัฐในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแล้ว เราก็จะพบว่ารัฐบาลของมลรัฐล้วนเป็นองค์กรของรัฐที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยเนื่องจากมีที่มาจากจากการคัดเลือกโดยสภา

¹³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 111

¹⁴⁰ จีราจิตต์ แสงสี, ลักษณะพื้นฐานของการปกครองระบบรัฐสภา : ศึกษาเปรียบเทียบระบบรัฐสภาในอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น และไทย, หน้า 104.

แห่งมลรัฐ โดยสภาแห่งมลรัฐมีที่มาของสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือ บางมลรัฐก็จะมีรัฐบาลของมลรัฐที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเลย¹⁴¹ ทั้งนี้ หากพิจารณาเปรียบเทียบประเทศที่มีวุฒิสภาซึ่งมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นทั้งหมด เช่น วุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา วุฒิสภาของญี่ปุ่น วุฒิสภาของออสเตรเลีย เป็นต้น หรือบางส่วน เช่น วุฒิสภาของสเปน วุฒิสภาของมาเลเซีย และวุฒิสภาของอิตาลี เป็นต้น ก็ย่อมพบว่าประเทศเหล่านี้ล้วนมีวุฒิสภาที่มีสมาชิกมาจากการมีส่วนร่วมในการคัดเลือกโดยตรงของประชาชนผ่านการเลือกตั้งที่ไม่มียุทธศาสตร์อื่นใดหรือบรรทัดฐานแห่งองค์กรอื่นใดมาคั่นกลางระหว่างองค์กรระดับสูงแห่งรัฐดังกล่าวกับเจตจำนงของประชาชนผู้ทรงอำนาจ อธิปไตยเช่นกัน สภาวะดังกล่าวทำให้องค์กรระดับสูงดังที่ยกตัวอย่างมานี้มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลอย่างชัดเจนอันสะท้อนให้เห็นถึงสภาวะแห่งการจัดองค์กรของวุฒิสภาที่มีความสอดคล้องต่อหลักการปกครองในระบบผู้แทนโดยอาศัยหลักการเสียงข้างมากในการคัดเลือกผู้แทนของประชาชนผ่านการเลือกตั้งโดยทั่วไป นอกเหนือจากนี้ หากพิจารณาเปรียบเทียบถึงอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญของต่างประเทศดังที่ได้ยกมาเป็นตัวอย่างข้างต้น ก็จะพบว่าวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เป็นสภาลำดับที่สองที่มีอำนาจมากพอสมควร ในขณะที่วุฒิสภาดังกล่าวกลับมีที่มาของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งไม่ได้มาจากการคัดเลือกผ่านกลไกการเลือกตั้งทั่วไปโดยประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตยแต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงมิติของความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่สถาบันและภารกิจ ในกรณีของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นี้เอง มักถูกอ้างว่ามีความสอดคล้องกับความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่สถาบันและภารกิจซึ่งแสดงถึงความยึดโยงของอำนาจจัดตั้งตัวองค์กรที่มาจากรัฐธรรมนูญซึ่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวนั้นก็มิได้มาจากประชาชน เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เป็นกฎหมายสูงสุดที่อยู่ในฐานะผลผลิตของการใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญตามกระบวนการลงประชามติโดยตรงของประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญทั้งในส่วนของบริษัทนิติซึ่งเป็นบททั่วไปตามรัฐธรรมนูญและบทเฉพาะกาลที่ให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาซึ่งหมายถึงให้วุฒิสภา

¹⁴¹ Arthur B. Gunlicks, *The Länder and German federalism*, pp. 222-223.

มีส่วนร่วมในการเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีในระหว่าง 5 ปีแรกนับแต่วันที่มิตรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญ ข้อสังเกตที่ตามมาคือข้อเท็จจริงที่ปรากฏในมติของกฎหมายที่กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญถูกกำหนดขึ้นโดยมาตรา 39/1 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1 ซึ่งก็เป็นบรรทัดฐานทางกฎหมายที่มาจากการใช้อำนาจของสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรระดับสูงแห่งรัฐที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557¹⁴² ซึ่งเป็นบรรทัดฐานที่มีการจัดตั้งองค์กรทางการเมืองระดับสูงแห่งรัฐและกำหนดสิทธิหน้าที่ต่าง ๆ ของประชาชนอันมีคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ ในขณะที่เดียวกันสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่เกิน 220 คน ยังมีที่มาจากการคัดเลือกโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ¹⁴³ อันเป็นองค์กรที่ไม่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยแต่อย่างใดไม่ว่าจะในแง่ของสถาบันและภารกิจหรือในแง่ขององค์กรและบุคคล นอกจากนี้ จากข้อเท็จจริงในช่วงเวลาก่อนมีการดำเนินการจัดทำประชามติในร่างรัฐธรรมนูญฉบับของกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวดังกล่าวมานี้ ก็ยังมีการบังคับใช้คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2558 และตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559 ซึ่งถูกใช้บังคับดำเนินคดีกับบุคคลผู้ณรงค์ให้ประชาชนออกเสียงประชามติให้เป็นไปในทางตรงกันข้ามกับการรับรองรัฐธรรมนูญอยู่นั่นเอง¹⁴⁴ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงนำมาซึ่งข้อสังเกตต่อการหยิบบกความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่ถูกส่งผ่านจากการทำประชามติในร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวในปี พ.ศ. 2559 นั้น มีน้ำหนักมากน้อยเพียงใด

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ เราจะพบว่าวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เป็นองค์กรระดับสูงแห่งรัฐที่ขาดไร้ซึ่งความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคล เนื่องจากการมีรูปแบบที่มาของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน อีกทั้งรูปแบบของที่มาของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวที่ไม่มีความ

¹⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 มาตรา 6

¹⁴³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 มาตรา 6

¹⁴⁴ โครงการอินเทอร์เน็ตกฎหมายเพื่อประชาชน, ตารางผู้ถูกดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับประชามติ 2559 [ออนไลน์], 1 กรกฎาคม 2565. แหล่งที่มา: https://freedom.ilaw.or.th/blog/referendum_charge

ยึดโยงกับประชาชนนี้ยังเป็นเหตุทำให้สถานะของอำนาจในระดับรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นอำนาจว่าด้วยการจัดองค์กรระดับสูงของรัฐกรณีของวุฒิสภานั้นไม่เป็นไปตามหลักการปกครองในระบบผู้แทนเนื่องจากไม่ได้มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยกลไกการเลือกตั้งดังกล่าวก็เป็นกลไกที่ชี้วัดถึงการตัดสินใจทางการเมืองของประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตยได้อย่างเป็นรูปธรรมที่สุดผ่านหลักเสียงข้างมากที่แสดงถึงเจตจำนงของประชาชนผู้มีสถานะเป็นเจ้าของอำนาจในทางการเมืองการปกครองสูงสุดในระบบการปกครองแห่งรัฐที่ถูกหลอมรวมกันมาจากการมีส่วนร่วมโดยตรงในการเลือกผู้แทนองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติของตน ด้วยความขัดแย้งระหว่างอำนาจในการจัดองค์กรระดับสูงแห่งรัฐที่ได้รับมาจากรัฐธรรมนูญของวุฒิสภาต่อหลักการดังที่กล่าวมาข้างต้น จึงทำให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องของอำนาจในการจัดองค์กรระดับสูงของรัฐตามรัฐธรรมนูญในกรณีของการจัดตั้งวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ต่อหลักประชาธิปไตยซึ่งเป็นหลักการใหญ่ที่สำคัญในการประกันสถานะความเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดแห่งรัฐของประชาชนในระบบการปกครองแห่งรัฐเสรีประชาธิปไตยสมัยใหม่ดังปรากฏในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 3 บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจผ่านรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ” โดยเฉพาะเรื่องของการจัดองค์กรระดับสูงแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจในทางนิติบัญญัติที่สำคัญและอำนาจอื่น ๆ ซึ่งถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอีกมากมายอย่างวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่ควรจะมีการจัดองค์กรของตนที่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยมากที่สุดองค์กรหนึ่งเลยก็ว่าได้ แต่ในทางความเป็นจริงกลับกลายเป็นไปในทางตรงกันข้ามที่แทบจะหาความสัมพันธ์ที่สอดคล้องต้องกันระหว่างการจัดองค์กรของวุฒิสภาต่อหลักประชาธิปไตยไม่ได้เลย

6. บทส่งท้าย

หลักประชาธิปไตยเป็นหลักการที่สำคัญซึ่งเรียกร้องให้รัฐเสรีประชาธิปไตยสมัยใหม่จะต้องดำเนินการบังคับใช้ให้เกิดผลจริงเพื่อยืนยันสถานะความเป็นเจ้าของอำนาจรัฐอันสูงสุดแห่งระบบการปกครองของประชาชน โดยเฉพาะในกรณีของการจัดโครงสร้างองค์กรแห่งรัฐระดับสูงตามรัฐธรรมนูญอย่างองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งอยู่ในสถานะสถาบันทางการเมืองที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญเพื่อบังคับให้เป็นไปตามเจตจำนงของประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตย

อย่างแท้จริง วุฒิสภาในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่มีความสำคัญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งมีอำนาจที่มากมายและกว้างขวางเสมือนเป็นองค์กรระดับสูงแห่งรัฐที่ใช้อำนาจแทนเจตจำนงของประชาชนองค์กรหนึ่งจึงควรมีการจัดตั้งองค์กรของตนที่มีความสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย โดยการจัดองค์กรดังกล่าวของวุฒิสภาจะต้องมีความยึดโยงกับประชาชนอย่างแท้จริงผ่านการสถาปนาความชอบธรรมทางประชาธิปไตยให้กับวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ด้วยวิธีการที่สมประสงค์แห่งเจตจำนงของการปกครองแห่งรัฐเสรีประชาธิปไตยมากที่สุดนั่นก็คือ การสร้างที่มาของสมาชิกวุฒิสภาขึ้นใหม่ให้มีที่มาจากการใช้อำนาจคัดเลือกในกระบวนการเลือกตั้งทั่วไปของประชาชนเพื่อให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตยมีส่วนร่วมในการคัดเลือกที่มาของสมาชิกแห่งองค์กรที่ใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติแทนตนได้อย่างมิได้มีข้อจำกัดเงื่อนไขที่ผูกอยู่กับต้นสังกัดวิชา สัมมาอาชีพ ซึ่งถูกกำหนดโดยรัฐและมีความซับซ้อนจนเกิดอุปสรรคต่อการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองของผู้ทรงอำนาจอธิปไตยและอาจนำพาระบบการเมืองไทยเข้าสู่กับดักทางการเมืองอย่างอื่นที่ตอบสนองต่อการแสวงหาผลประโยชน์จากกระบวนการที่ไม่ได้ผ่านการตัดสินใจทางการเมืองของผู้ทรงอำนาจอธิปไตยจนยากที่จะเกิดการควบคุมและตรวจสอบโดยภาคประชาชนอย่างครอบคลุมและเป็นรูปธรรมได้

หากยังต้องการให้วุฒิสภามีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เป็นสภาลำดับที่สองซึ่งเป็นสภาที่เลี้ยงที่มีอำนาจมากมายและกว้างขวางที่คอยเป็นพี่เลี้ยงที่แสนดีของสภาผู้แทนราษฎรที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยซึ่งสูงที่สุดแห่งระบอบการปกครองแห่งรัฐเสรีประชาธิปไตยแล้ว วิธีการสร้างความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลและสร้างความสอดคล้องต่อหลักการปกครองในระบบผู้แทนโดยคำนึงถึงหลักการเสียงข้างมากของประชาชนให้กับวุฒิสภาผ่านการปรับเปลี่ยนที่มาของสมาชิกให้มีความยึดโยงกับประชาชนจึงเป็นวิธีการที่มีความเหมาะสมที่สุดเนื่องจากวิธีการดังกล่าวสามารถสร้างฉันทมติแห่งสังคมการเมืองสมัยใหม่เพื่อสร้างความสอดคล้องระหว่างอำนาจแห่งการจัดองค์กรระดับสูงอย่างวุฒิสภาต่อหลักประชาธิปไตยอันเป็นหลักการซึ่งยืนยันทนสถานะของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยผ่านระบบการจัดองค์กรระดับสูงแห่งรัฐที่ใช้อำนาจแทนผู้ทรงอำนาจอธิปไตยและสร้างกระบวนการในการมีส่วนร่วมของผู้ทรงอำนาจอธิปไตยได้อย่างดีที่สุด

บรรณานุกรม

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน**, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558).
- เจมส์ กอร์ดอน ฟินเลย์สัน, **ฮาเบอร์มาส: มนุษย์กับพื้นที่สาธารณะ**, แปลโดย วรารักษ์ เฉลิมนันท์ศักดิ์, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เงินมีมา, 2559).
- โครงการอินเทอร์เน็ตกฎหมายเพื่อประชาชน, **ตารางผู้ถูกดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับประชามติ 2559** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: https://freedom.ilaw.or.th/blog/referendum_charge
- ไพโรจน์ ชัยนาม, **สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย**, (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515).
- จิราภิตต์ แสงสี, **ลักษณะพื้นฐานของการปกครองระบอบรัฐสภา: ศึกษาเปรียบเทียบระบบรัฐสภาในอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น และไทย**, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563).
- ธราวุฒิ สิริผดุงชัย, **ระบบสภาเดี่ยว : ทางเลือกของระบบรัฐสภาไทย**, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554).
- นอร์แบร์โต บ็อบบิโอ, **เสรีนิยมกับประชาธิปไตย**, แปลโดย เกษียร เตชะพีระ, (กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2558).
- บรรเจิด สิงคะเนติ, **หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะ “เกณฑ์” จำกัดอำนาจรัฐ**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2561).
- บรรเจิด สิงคะเนติ, **หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552).
- ปณิทัศน์ ปทุมวัฒน์, **ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับ “สภามานามอังกฤษ”**, วารสารจุลนิติ, ปี 12 ฉบับที่ 3 (พฤษภาคม 2558).
- ปณิทัศน์ ปทุมวัฒน์, **วุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา**, วารสารจุลนิติ, ปี 12 ฉบับที่ 6 (พฤศจิกายน 2558).
- ประจักษ์ ก้องกีรติ, **ประชาธิปไตย : หลากความหมาย หลายรูปแบบ**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสัญญาธรรมศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562).

- ปรีดี เกษมทรัพย์, **นิติปรัชญา**, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550).

- มานิตย์ จุมปา, **โครงการศึกษาวิเคราะห์ เรื่อง ที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทย**, คณะกรรมการวิสามัญวิชาการ ตรวจร่างรัฐธรรมนูญและร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: 2550).

- รชนันท์ มะโนแสน, **ที่มาและปัญหาความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไทย**, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2565).

- วรเจตน์ ภาคีรัตน์, **คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน**, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อ่านกฎหมาย, 2564).

- วรเจตน์ ภาคีรัตน์, **ประวัติศาสตร์ความคิดนิติปรัชญา**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อ่านกฎหมาย, 2561).

- วัชรพล โรจนวรวัฒน์, **รูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่วุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรไทย**, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2560).

- วิษณุ เครืองาม, **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2530).

- ศักดา ศรีทิพย์, **บทบาท อำนาจหน้าที่ และที่มาของวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทย**, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2558).

- ศุภชัย ศุภผล, **ปรัชญาการเมืองเบื้องต้น**, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2561).

- สมยศ เชื้อไทย, **หลักนิติรัฐ ใน นิติรัฐ นิติธรรม**, บรรณาธิการโดย เอกบุญวงศ์สวัสดิ์กุล, (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553).

- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, **ระบบรัฐสภาแคนาดา**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2555).

- สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, **ระบบรัฐสภาสาธารณรัฐอินโดนีเซีย**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2563).
- อเล็กซิส เดอ ท็อกเกอวิลล์, **ประชาธิปไตยในอเมริกา**, แปลโดย วิชาวรรณ ตูยานนท์, (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2522).
- Adrian Vermeule, **Second Opinions and Institutional Design**, Virginia Law Review, Volume 97 Issue 6 (October 2011).
- Arthur B. Gunlicks, **The Länder and German federalism**, (Manchester: Manchester University Press, 2003).
- Duncan Black, **The Theory of Committees and Elections**, (Cambridge: Cambridge University Press, 1958).
- Eerik Lagerspetz, **Kelsen on Democracy and Majority Decision**, Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy, Volume 103 Issue 2 (January 2017).
- George Williams, Sean Brennan and Andrew Lynch, **Blackshield and Williams Australian Constitutional Law and Theory: commentary and materials**, (Alexandria: Federation Press, 2014).
- John Uhr, **The Australian Model Senate**, Canadian Parliamentary Review, Volume 32 Issue 1 (Spring 2009).
- Rob Fahey, **Japan Explained: The House of Councilors** [Online], Source: <https://www.tokyoreview.net/2019/07/japan-explained-house-of-councilors/>
- Robert Lamb, **The Liberal Cosmopolitanism of Thomas Paine**, The Journal of Politics, Volume 76 Issue 3 (July 2014).
- Senado de España, **Composition of the Senate** [Online], Source: <https://www.senado.es/web/conocersenado/temasclave/composicionsenadoelecciones/index.html?lang=en>
- Senado de España, **Senate functions** [Online], Source: <https://www.senado.es/web/conocersenado/temasclave/funcionessenado/index.html>

- Senát PČR, **Information about the Senate of the Parliament of the Czech Republic** [Online], Source: https://www.senat.cz/informace/pro_verejnost/infocentrum/infocentrum_informace_o_senatu-eng.php

- Sénat, **The Belgian Senate** [Online], Source: <http://www.senat.fr/senat-sdumonde/english/belgique.html>

- Senato della Repubblica, **Election of the Senate** [Online], Source: <https://senato.it/en/parliamentary-business/election-senate/composition>

- Stefan Höfler, Markus Nussbaumer and Felix Uhlmann, **Legislation in Switzerland** [Online], Source: https://www.ius.uzh.ch/dam/jcr:12d94b0f-279d-4d68-a1ef-ef5260c2cffa/Legislation_in_Europe_Uhlmann_et.al.pdf

- The UK Parliament, **How members are appointed** [Online], Source: <https://www.parliament.uk/business/lords/whos-in-the-house-of-lords/members-and-their-roles/how-members-are-appointed/>

- Thomas C. Walker, **Two Faces of Liberalism: Kant, Paine**, International Studies Quarterly, Volume 52 Issue 3 (September 2008).

- Sénat, **Switzerland: Council of States** [Online], Source: <http://www.senat.fr/senatsdumonde/english/switzerlandenglish.html?fbclid=IwAR3YoqYZ7PSZg-c0ZWtaGGnrhugDsDDmzzCSTsmMiRVrJyzn-FFPAPlq9SE>

- Roberta Damiani, **Reforming the Italian Senate** [Online], Source: <https://constitution-unit.com/2015/11/17/reforming-the-italian-senate/>