



สว. ในรัฐประชาธิปไตย มีอำนาจยับยั้งกฎหมายแค่ไหน?

วรรณ เลิศรัตน

Highlights

- สว. แต่ละประเทศมีอำนาจแก้ไข-ยับยั้งร่างกฎหมายมากน้อยไม่เท่ากัน ระดับมากน้อยนี้อาจประเมินได้จาก ลักษณะอำนาจของ สว., ระยะเวลาการยับยั้ง-ชะลอร่างกฎหมายของ สว. และกลไก 'แย้ง' การตัดสินใจของ สว.
- สว. ในรัฐเดี่ยวระบอบรัฐสภาแบบสองสภาและเป็นประชาธิปไตยสมบูรณ์ (full democracy) 'อำนาจ' แก้ไข-ยับยั้งร่างกฎหมายของ สว. จะสัมพันธ์กับ 'ที่มา' ของ สว.
- รัฐที่สถาบัน สว. มีพัฒนาการมายาวนาน รัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย 'ลายลักษณ์อักษร' อาจบัญญัติให้ สว. 'เหมือน' มีอำนาจค่อนข้างมาก แต่มักมี 'จารีตประเพณี' ให้ สว. ใช้อำนาจได้อย่างจำกัด บนหลักการอำนาจสัมพันธ์กับความยืดหยุ่นประชาชน

ฉบับที่ 58
พฤศจิกายน 2024



สิ้นเดือนกันยายน 2567 วุฒิสภา (สว.) มีมติ 'ตีกลับ' ร่าง พ.ร.บ. ประชามติ ของสภาผู้แทนราษฎร (สส.) ซึ่งมุ่งปรับกติกาประชามติให้สามารถขับเคลื่อนการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ได้ง่ายและเป็นธรรมยิ่งขึ้น¹ ต่อมา สส. ได้แย้งกลับ สว.-ยืนยันร่าง พ.ร.บ. ตามที่ตนเคยเสนอ ส่งผลให้ต้องจัดตั้งคณะกรรมการร่วม (กมร. ร่วม) ระหว่างสองสภาเพื่อหาทางออกร่วมกัน

เมื่อวันพุธที่ 20 พฤศจิกายน 2567 กมร. ร่วมมีมติเห็นชอบตาม สว.-ไม่ประนีประนอมกับ สส. เสียงข้างมาก ความขัดแย้งระหว่างสองสภาจึงยังไร้ข้อยุติ แม้ตามกฎหมาย สส. จะใช้เสียงข้างมากยืนยันร่างกฎหมายได้หลังจาก 180 วันนับจากวันที่ กมร. ร่วมมีมติ แต่ความขัดแย้งระหว่างสองสภาฯ ครั้งนี้ก็ทำให้การปรับกติกาประชามติและการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ต้องล่าช้าออกไปโดยไม่จำเป็นและไร้ความชัดเจน

สถานการณ์ช่วงสองเดือนมานี้สะท้อนว่า สว. ไทยมี 'อำนาจวางร่างกฎหมาย' สูงเสียจนสามารถชะลอและมีอิทธิพลต่อนโยบายเรื่องจริงของคณะรัฐมนตรีอย่างการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ได้อย่างมีนัยสำคัญ เราอาจจำเรียนกันมาตั้งแต่เด็กว่า สว. มีอำนาจกลั่นกรองร่างกฎหมาย แต่คำถามที่น่าสนใจในเวลานี้คือ 'สว. ควรมีอำนาจดังกล่าวมากน้อยแค่ไหน-อย่างไร'

101 PUB ชวนมองออกไปนอกเมืองไทยสำรวจอำนาจกลั่นกรอง-ยับยั้งร่างกฎหมายของ สว. ในรัฐประชาธิปไตยคุณภาพดี แม้ประเทศเหล่านี้จะมีบริบททางการเมืองต่างจากไทยมาก แต่ก็สามารถเป็นแรงบันดาลใจและบทเรียนสำหรับพวกเราในการคิดปฏิรูป สว. ให้มีบทบาทในกระบวนการนิติบัญญัติและระบบการเมืองได้อย่างเหมาะสมตามครรลองประชาธิปไตยยิ่งขึ้น





ที่มา

Bulmer (2024); Bernoussi et. al. (2024)

ทำไมประเทศประชาธิปไตย มี สว. ไว้กลั่นกรอง ร่างกฎหมาย?

ประเทศประชาธิปไตยมี สว. หรือสภา
ที่สองหลากหลายรูปแบบ ซึ่งทำหน้าที่กลั่นกรอง
ร่างกฎหมายด้วยเหตุผลแตกต่างกัน โดยอาจจำแนก
ได้เป็น 4 รูปแบบใหญ่²

รูปแบบที่ 1 คือ สว. ผู้แทนมลรัฐและ
ท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นเพื่อประกันผลประโยชน์และอำนาจ

ของทุกท้องถิ่นในระบบการเมืองระดับชาติอย่าง
'เสมอภาค' โดยให้ทุกท้องถิ่นมี สว. เป็นจำนวน
เท่ากันหรือใกล้เคียงกัน สร้างสมดุลกับสภาผู้แทน
ราษฎร ซึ่งมักกำหนดให้แต่ละท้องถิ่นมีจำนวน สส.
สูงต่ำตามจำนวนประชากร ท้องถิ่นที่ประชากร
เบาบางจึงมี สส. เป็นปากเสียงในสภาผู้แทนราษฎร
ได้น้อย สว. รูปแบบนี้มีไว้เพื่อกลั่นกรองร่างกฎหมาย

ให้ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์และไม่ละเมิดอำนาจท้องถิ่น มักปรากฏในรัฐรวม เช่น เยอรมนีและสหรัฐอเมริกา กับรัฐที่กระจายอำนาจเข้มข้น เช่น สเปนและตูนิเซีย

รูปแบบที่ 2 สว. ผู้แทนกลุ่มผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม จัดตั้งขึ้นเพื่อเติมเต็มข้อจำกัดของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมักเป็นศูนย์รวมของผู้แทนเชิงอุดมการณ์ นโยบาย และพื้นที่ สส. ส่วนใหญ่ยังอาจมีภูมิหลังและคุณลักษณะคล้ายคลึงกัน เช่น เป็นผู้ชาย สูงวัย ร่ำรวย จึงไม่สามารถสะท้อนประสบการณ์ มุมมอง และผลประโยชน์อันหลากหลายภายในประเทศได้อย่างทั่วถึง สว. รูปแบบนี้มุ่งกลั่นกรองร่างกฎหมายให้ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของพลเมืองทุกกลุ่ม เศรษฐกิจ-สังคม โดยเฉพาะกลุ่มชายขอบ ซึ่งอาจไม่มีหรือมี สส. ของกลุ่มตนได้น้อย ตัวอย่างได้แก่ สว. ในไอร์แลนด์ สโลวีเนีย และไทย (?)

รูปแบบที่ 3 สว. รัฐบุรุษ-ผู้เชี่ยวชาญ มักมีที่มาจากชนชั้นนำทางการเมือง การปกครอง และกฎหมาย ซึ่งอาจแบ่งฝ่ายทางการเมืองและยึดโยงกับพรรคการเมืองน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร สว. รูปแบบนี้บางส่วนเป็นสภาที่เคยมีบทบาทในการพิทักษ์ผลประโยชน์และอำนาจของชนชั้นนำในอดีต ปัจจุบันมักเน้นให้ความเห็นและทบทวนความถูกต้องของร่างกฎหมายในเชิงเทคนิค เช่น สว. ในสหราชอาณาจักรและเนเธอร์แลนด์

รูปแบบที่ 4 สว. ซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งหมดคล้ายกับ สส. จัดตั้งขึ้นเพื่อแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติ ป้องกันมิให้อำนาจถูก

ผูกขาดไว้ที่สภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียว และมุ่งหวังให้สองสภากลั่นกรองร่างกฎหมายและตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างกันเอง ตัวอย่าง สว. รูปแบบนี้ได้แก่ สว. ในญี่ปุ่นและบางมลรัฐในออสเตรเลีย

สว. หลายแห่งอาจมีลักษณะมากกว่าหนึ่งรูปแบบ อีกทั้งอาจมีรูปแบบในทาง ‘ปฏิบัติ’ แตกต่างจากรูปแบบในทาง ‘ทฤษฎี’ ตามที่ระบุในรัฐธรรมนูญของประเทศ เช่น สว. ในสเปน ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็น ‘สภาดินแดน’ (territorial chamber) หรือสภาผู้แทนท้องถิ่น แต่กลับไม่ได้ออกแบบโครงสร้าง ระบบเลือกตั้ง และอำนาจหน้าที่ให้ปฏิบัติงานเยี่ยงสภาผู้แทนท้องถิ่น³

ควรกล่าวด้วยว่า รัฐอาจจัดตั้งหรือออกแบบ ‘สถาบันอื่น’ ให้ปฏิบัติหน้าที่กลั่นกรองร่างกฎหมายในรูปแบบต่างๆ โดยไม่ต้องจัดตั้ง สว. ขึ้นมาก็ได้⁴



สว. ยิ่งยึดโยงประชาชนมาก ยิ่งมีอำนาจยับยั้งมาก

ใช้เสียง สส. มาก
= แฉงยาก
= สว. มีอำนาจมาก

ประเทศ



ญี่ปุ่น

- เลือกตั้งทางตรง

อำนาจยับยั้ง กฎหมาย

เสนอแก้ไข /
ไม่เห็นชอบ

กลไกเฝ้าการตัดสินใจของ สว.

- ใช้เสียง สส. **66.7%** หรือ
- ตั้งคณะกรรมการร่วมของสองสภา
หาข้อยุติ แล้วเสนอไปยังสองสภาใหม่



สเปน

- เลือกตั้งทางตรง
- เลือกตั้งทางอ้อม

เสนอแก้ไข /
ไม่เห็นชอบ

- ใช้เสียง สส. **50%**
- ไม่ส่งร่างกลับไปยัง สว. อีก



ไอร์แลนด์

- เลือกตั้งทางตรง
- เลือกตั้งทางอ้อม
- แต่งตั้ง

เสนอแก้ไข /
ชะลอ

- ใช้เสียง สส. **50%**
- ไม่ส่งร่างกลับไปยัง สว. อีก

สว. มีอำนาจยับยั้งมาก แต่มี 'ประเพณี' ใช้อำนาจอย่างจำกัด

ที่มา สว.

- เลือกตั้งทางอ้อม

อำนาจยับยั้ง กฎหมาย

ไม่เห็นชอบ

กลไกเฝ้าการตัดสินใจ & จารีตประเพณีจำกัดอำนาจ สว.

- ไม่มีกลไกให้ สส. แฉงการตัดสินใจ สว.
- สว. เฝียงคว่ำร่าง เน้นทบทวนเชิงเทคนิค



เนเธอร์แลนด์



สหราชอาณาจักร

- แต่งตั้ง
- เลือกกันเองโดยขุนนาง
- โดยสมณศักดิ์

เสนอแก้ไข /
ชะลอ

- สส. ผ่านร่างได้ แม้ สว. ไม่เห็นชอบ
หลังเสนอ สว. ไปเกิน **1 ปี**
- สว. ไม่คว่ำร่างที่เป็นนโยบายหาเสียงรัฐบาล

*หมายเหตุ

บริษัทที่มีรายได้ไม่สอดคล้องกับขนาดกิจการ

ที่มา

ข้อมูลผู้บริจาติดั้ง 5,000 บาทขึ้นไป ช่วง ม.ค. 65 - พ.ค. 66

สว. แต่ละประเทศมีอำนาจ แก้ไข-ยับยั้งร่างกฎหมาย แตกต่างกัน

สว. แต่ละประเทศมีอำนาจแก้ไข-ยับยั้งร่างกฎหมายมากน้อยไม่เท่ากัน ระดับมากน้อยนี้อาจประเมินได้จาก (1) ลักษณะอำนาจของ สว. เช่น สว. ที่มีอำนาจ 'ไม่เห็นชอบ' ร่างกฎหมายถือว่ามีความเหนือกว่า สว. ที่มีอำนาจเพียง 'ชะลอ'

ร่างกฎหมาย; (2) ระยะเวลาการยับยั้ง-ชะลอร่างกฎหมายของ สว. ซึ่งยิ่งนาน ก็เท่ากับยิ่งมีอำนาจสูง; และ (3) กลไก 'เฝ้า' การตัดสินใจของ สว. ซึ่งหาก สส. แฉง สว. ได้ยาก-ต้องใช้คะแนนเสียงเยอะเป็นพิเศษ ก็หมายความว่า สว. มีอำนาจมาก

หากสำรวจเฉพาะ สว. ในรัฐเดี่ยวระบอบรัฐสภาแบบสองสภาและเป็นประชาธิปไตยสมบูรณ์ (full democracy) ตามการประเมินของ Economist Intelligence Unit (EIU) เมื่อปี 2023⁵ จะพบว่า ‘อำนาจ’ แก่ไข-ยับยั้งร่างกฎหมายของ สว. จะสัมพันธ์กับ ‘ที่มา’ ของ สว. คือยิ่งยึดโยงกับประชาชนมากก็ยิ่งอำนาจมาก ยิ่งยึดโยงน้อยก็ยิ่งอำนาจน้อย โดยปรากฏชัดในรัฐประชาธิปไตยใหม่ซึ่งเพิ่งสถาปนาสถาบัน สว. ในแบบปัจจุบันได้ไม่นานอย่างญี่ปุ่น (สถาปนาปี 1947) สเปน (1977) และไอร์แลนด์ (1937)

ส่วนในรัฐที่สถาบัน สว. มีพัฒนาการต่อเนื่องมายาวนานในประวัติศาสตร์ รัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ‘ลายลักษณ์อักษร’ อาจบัญญัติให้ สว. ‘เหมือน’ มีอำนาจค่อนข้างมาก แต่มักมี ‘จารีตประเพณี’ ให้ สว. ใช้อำนาจได้อย่างจำกัดบนหลักการอำนาจสัมพันธ์กับความยึดโยงประชาชนที่กล่าวมาข้างต้น ประเทศกลุ่มนี้ได้แก่เนเธอร์แลนด์ (1815) และสหราชอาณาจักร (1660)



สว. ยิ่งยึดโยงประชาชนมาก ยิ่งมีอำนาจยับยั้งมาก

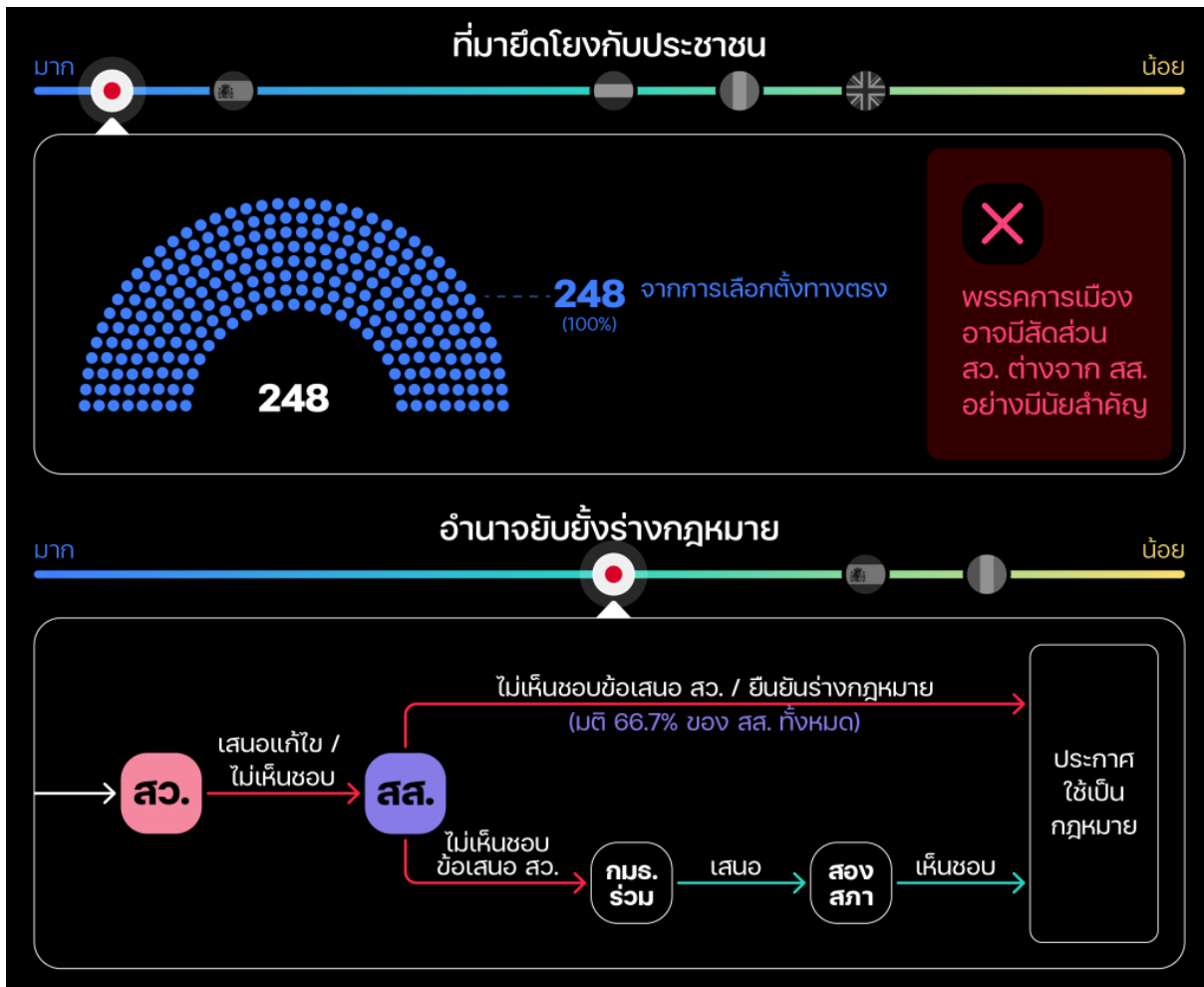
ญี่ปุ่น - House of Councilors

สภามன்றิ (House of Councilors) หรือวุฒิสภาญี่ปุ่นสถาปนาขึ้นเมื่อปี 1947 ตามรัฐธรรมนูญซึ่งจัดทำและมีผลบังคับใช้หลังญี่ปุ่นพ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่สองและถูกสหรัฐอเมริกายึดครอง ปัจจุบัน สว. ญี่ปุ่นนับว่ามีที่มายึดโยงกับประชาชนมากที่สุดไบนบรรดาห้าประเทศที่เล่าถึงในบทความชิ้นนี้ สมาชิกทั้งหมด 248 คน มาจากการเลือกตั้งทางตรง โดย 148 คนมาจากระบบแบ่งเขต และ 100 คนมาจากระบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง

ด้วยระบบเลือกตั้ง วาระการดำรงตำแหน่งและวงรอบการเลือกตั้ง สว. ที่ไม่เหมือนกับ สส.

ส่งผลให้พรรคการเมืองอาจมีสัดส่วนที่นั่ง สว. ต่างจากสัดส่วนที่นั่ง สส. ได้อย่างมีนัยสำคัญ ในยุคร่วมสมัย พรรครัฐบาลที่ครองที่นั่ง สส. เสี่ยงข้างมาก ก็ไม่สามารถครองที่นั่ง สว. เสี่ยงข้างมากได้ในหลายช่วงเวลา หมายความว่า สส. กับ สว. อาจมีความเห็นและมติแตกต่างกันได้มาก จึงมีลักษณะเป็นสภาตรวจสอบถ่วงดุลกับ สส. (รูปแบบที่ 4)

ภายใต้เงื่อนไขที่ที่มายึดโยงกับประชาชนสูงและเป็นสภาตรวจสอบถ่วงดุล สว. ญี่ปุ่นจึงมีอำนาจแก้ไข-ยับยั้งร่างกฎหมายสูงมาก โดยสามารถมีมติเสนอแก้ไขและไม่เห็นชอบร่าง พ.ร.บ. ทั่วไปของ สส. ได้ หาก สส. ต้องการแย้งมติของ สว. – หมายถึงไม่ยอมรับข้อเสนอแก้ไขของ สว. หรือยืนยันร่าง พ.ร.บ. ที่ สว. ไม่เห็นชอบ – สส. ต้อง



ลงมติด้วยคะแนนเสียงสูงถึง 2 ใน 3 (66.7%) ของจำนวน สส. ทั้งหมดที่มีอยู่ (supermajority) หรือตั้ง กมธ. ร่วมระหว่างสองสภาเพื่อหาทางประนีประนอมความเห็นแย้ง แล้วเสนอให้ทั้งสองสภาเห็นชอบอีกครั้ง⁶

1936-1975) สุ่มรอบประชาธิปไตย ประกอบด้วยสมาชิก 265 คน โดย 208 คน (78.5%) มาจากการเลือกตั้งทางตรง แบบแบ่งเขต และอีก 57 คน (21.5%) มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมผ่านสภาชุมชนปกครองตนเอง (autonomous community parliament – หน่วยปกครองท้องถิ่นระดับสูงสุดของสเปน) หรือสภาท้องถิ่นระดับสูงสุดรูปแบบอื่น

สเปน - Senado

วุฒิสภาสเปน (Senado/Senate) สถาปนาขึ้นเมื่อปี 1977 ภายหลังสเปนเปลี่ยนผ่านจากระบอบเผด็จการฟรังโก (Francoist Dictatorship,

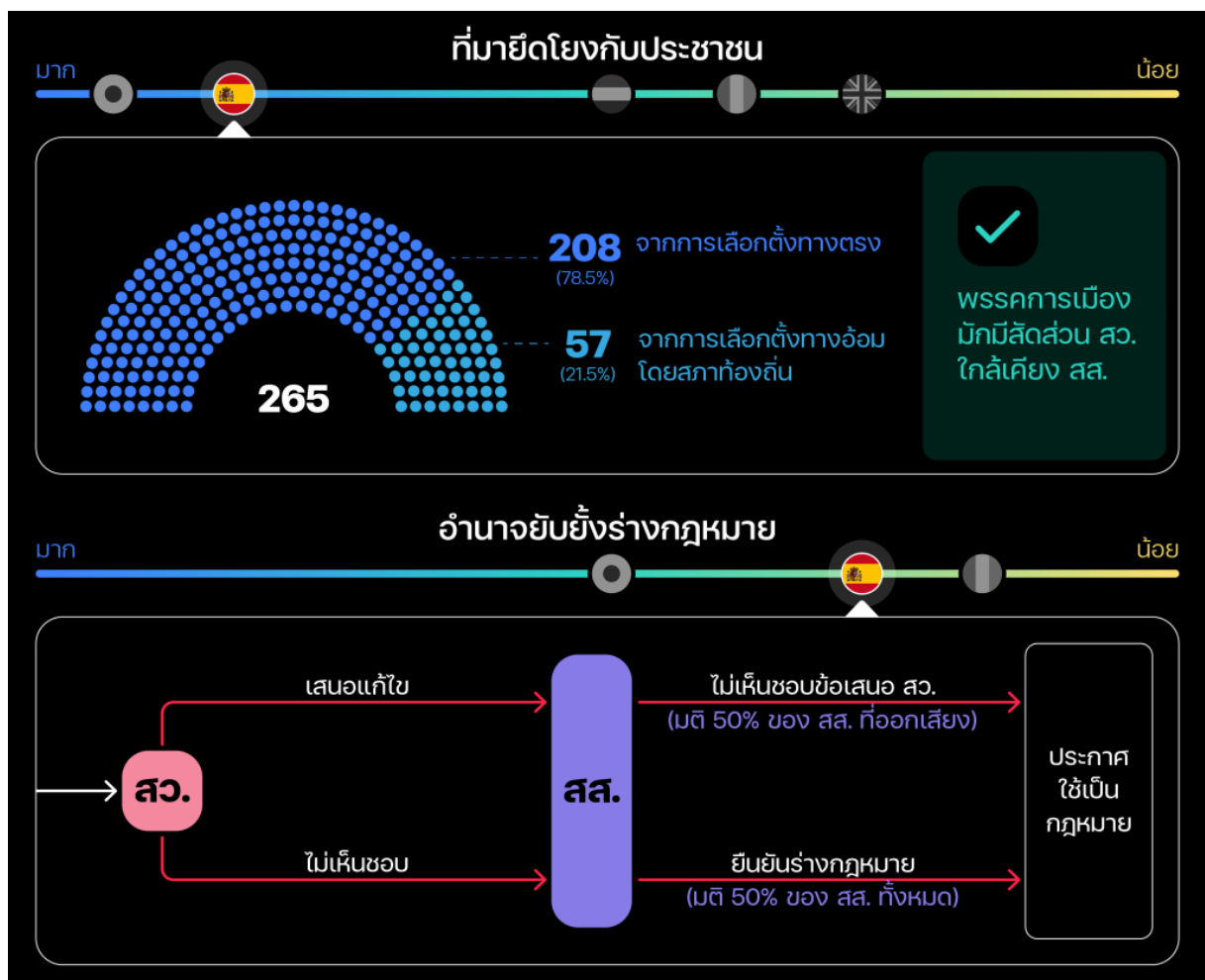
พรรคการเมืองมักมีสัดส่วนที่หนึ่ง สว. ใกล้เคียงกับสัดส่วนที่หนึ่ง สส. เพราะโดยทั่วไปประชาชนสเปนมีพฤติกรรมการเลือกตั้งที่เน้นเลือกพรรค ประกอบกับการเลือกตั้ง สส. และ สว. จัดขึ้นพร้อมกัน (ถ้าเน้นเลือกตัวบุคคล ประชาชน

อาจเลือก สส. และ สว. จากคนละพรรค / ถ้าเลือกตั้งไม่พร้อมกัน ประชาชนอาจเปลี่ยนพรรคการเมืองที่ชอบไป) ฉะนั้น สว. จึงมีแนวโน้มที่จะมีความเห็นและมติในทิศทางเดียวกันกับ สส. ในแง่นี้ การกลั่นกรองร่างกฎหมายของ สว. จึงไม่นับสำคัญทางการเมืองนัก

ตามรัฐธรรมนูญ สว. สเปนมีอำนาจเสนอแก้ไขและไม่เห็นชอบร่าง พ.ร.บ. ทั่วไปของ สส. ในกรณีที่ สส. ไม่ยอมรับข้อเสนอแก้ไขดังกล่าว ต้องลงมติด้วยคะแนนเสียงกึ่งหนึ่ง (50%) ของจำนวน สส. ที่ 'ออกเสียง' (simple majority)

หาก สส. ต้องการยื่นร่าง พ.ร.บ. ที่ สว. ไม่เห็นชอบ ต้องใช้คะแนนเสียงกึ่งหนึ่ง (50%) ของจำนวน สส. 'ทั้งหมดที่มีอยู่' (absolute majority, หมายความว่าคำนวณรวม สส. ที่ไม่ออกเสียงด้วย เช่น ไม่เข้าประชุมและงดออกเสียง) ถ้าคะแนนเสียงยืนยันไม่ถึงเกณฑ์ ให้ชะลอร่างไว้ 2 เดือน แล้วสามารถเสนอให้ลงมติใหม่ด้วยเกณฑ์เสียงกึ่งหนึ่งของจำนวน สส. ที่ออกเสียง

การตัดสินใจของ สส. หลัง สว. มีมติแล้ว ครั้งหนึ่งเช่นนี้ถือเป็นที่สุด ไม่มีการจัดตั้ง กมธ. ร่วมเพื่อหาข้อยุติ หรือเสนอร่าง พ.ร.บ. กลับไปให้ สว. ตัดสินใจอีก⁷

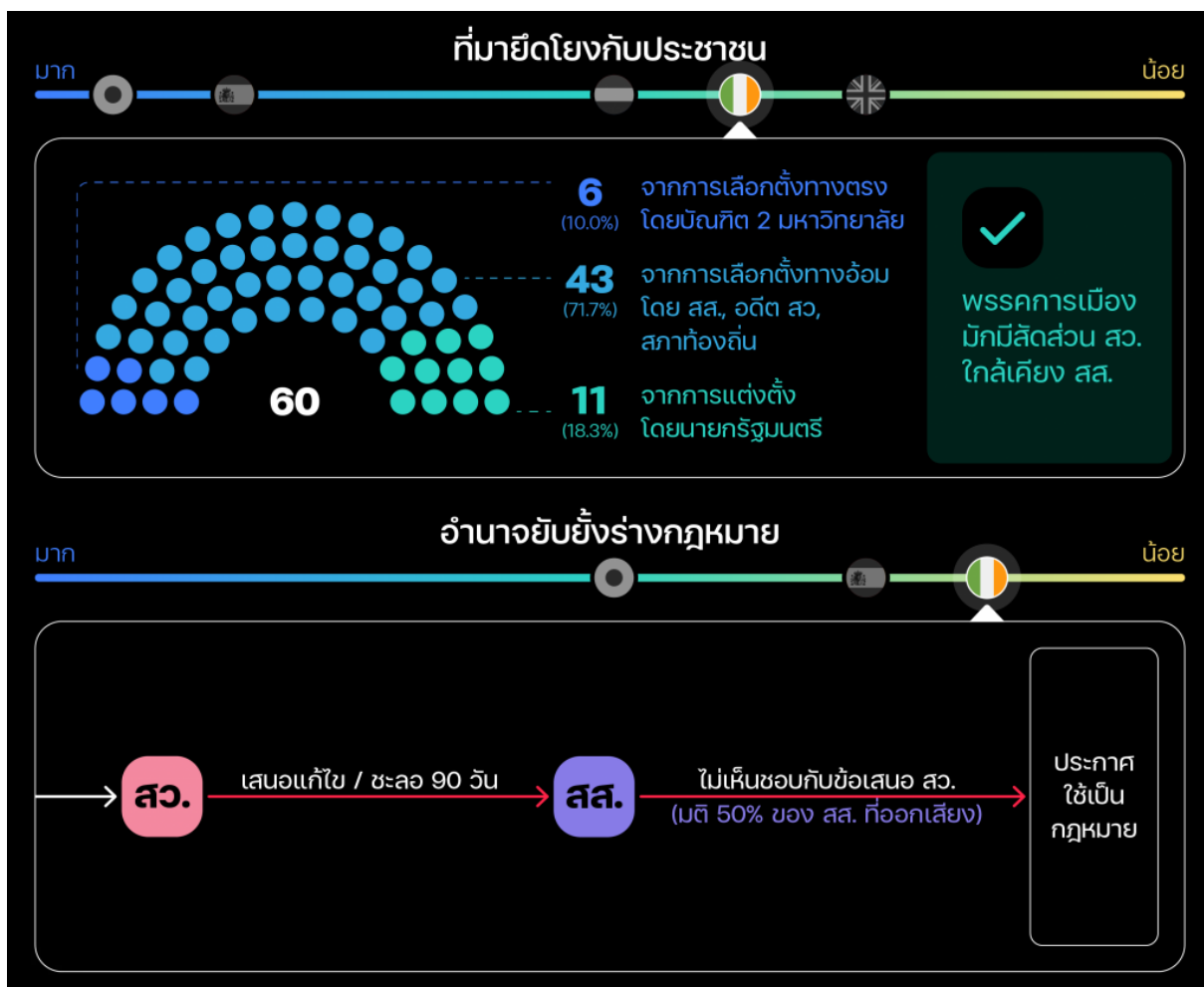


ไอร์แลนด์ - Seanad

วุฒิสภาไอร์แลนด์ (Seanad/Senate) สถาปนาขึ้นเมื่อปี 1937 จากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่ในปีนั้น เป็นสถาบันสืบเนื่องมาจากวุฒิสภารัฐอิสระไอร์แลนด์ (1922-1936) ปัจจุบันประกอบด้วยสมาชิก 60 คน โดย 6 คน (10.0%) มาจากการเลือกตั้งทางตรงของบัณฑิตมหาวิทยาลัยสำคัญ 2 แห่ง; 43 คน (71.7%) มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดย สส. และ สว. ที่กำลังจะพ้นจากตำแหน่ง, และสมาชิกสภาเมืองและสภาเขต แบ่งการเลือกเป็น 5 ด้าน ได้แก่ เกษตรกรรม แรงงาน อุตสาหกรรมและพาณิชย์ วัฒนธรรมและ

การศึกษา และการบริหารราชการแผ่นดิน; ส่วนอีก 11 คน (18.3%) มาจากการแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้รับเลือกจาก สส. ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

เนื่องจาก สว. กลุ่มใหญ่ที่สุดเป็นผู้แทนกลุ่มชนชั้นทางเศรษฐกิจและการศึกษา ดังนั้น สว. ของไอร์แลนด์จึงถูกจัดเป็นสภาผู้แทนกลุ่มผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (รูปแบบที่ 2) แต่ด้วยผู้เลือกตั้ง สว. เป็น สส.-นักการเมือง ผู้ที่ได้รับเลือกจึงมักเป็นผู้แทนพรรคการเมืองของบรรดาผู้เลือกตั้งเสียเอง ในทางปฏิบัติ สว. ไอร์แลนด์จึงมีลักษณะเป็นสภา



ชนชั้นนำทางการเมือง (รูปแบบที่ 3) ทั้งยังส่งผลให้สัดส่วน สว. ของแต่ละพรรคการเมืองใกล้เคียงกับสัดส่วน สส. ด้วย ในแง่นี้ บทบาทถ่วงดุลการร่างกฎหมายของ สว. ย่อมมีนัยยะทางการเมืองจำกัด

สว. ไอร์แลนด์ไม่มีอำนาจไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั่วไป ทำได้เพียงเสนอแก้ไขและชะลอไว้ 90 วันเท่านั้น ในกรณีดังกล่าว รัฐธรรมนูญกำหนดให้ สส. ปรับแก้ร่างในแนวทางที่ ‘น่าจะผ่าน’ ความเห็นชอบของ สว. แล้วสามารถใช้มติครึ่งหนึ่ง (50.0%) ของจำนวน สส. ที่ออกเสียงให้ความเห็นชอบร่างแล้วส่งต่อสู่ขั้นการลงนามอนุมัติและประกาศใช้ได้เลย ในทางปฏิบัติหมายความว่า หาก สส. ไม่ยอมรับข้อเสนอแก้ไขของ สว. หรือต้องการยืนยันร่างที่ สว. ชะลอไว้ก็สามารถแย้งได้ด้วยมติเสียงข้างมากธรรมดา

การตัดสินใจของ สส. หลัง สว. มีมติแล้วครั้งหนึ่งเช่นนี้ถือเป็นที่สุด ไม่มีการจัดตั้ง กมธ. ร่วมเพื่อหาข้อยุติ หรือเสนอร่าง พ.ร.บ. กลับไปให้ สว. ตัดสินใจอีก⁸

จะเห็นได้ว่า อำนาจแก้ไข-ยับยั้งร่างกฎหมายของ สว. จะสอดคล้องกับความยืดหยุ่นประชาชนของวิธีการได้มาซึ่ง สว. หากเปรียบเทียบทั้งสามประเทศ สว. ญี่ปุ่นจะมีที่มายืดหยุ่นกับประชาชนมากที่สุด (เลือกตั้งทางตรงทั้งหมด) ตามมาด้วยสเปน (เลือกตั้งทางตรงและทางอ้อม) และไอร์แลนด์ (เลือกตั้งทางตรงสำหรับประชาชนเฉพาะกลุ่ม เลือกตั้งทางอ้อม และแต่งตั้ง)

ขณะที่อำนาจ สว. ก็จะมากน้อยในลำดับเดียวกัน คือ สว. ญี่ปุ่นมีอำนาจมากที่สุด โดย สส. จะสามารถแย้งการตัดสินใจของ สว. ต้องอาศัยคะแนนเสียงสูงถึง 66.7% และอาจต้องส่งร่าง พ.ร.บ. ให้ สว. พิจารณาให้ความเห็นชอบหลายครั้ง ส่วน สว. สเปนและไอร์แลนด์จะมีอำนาจน้อยกว่า สส. สามารถแย้งได้ด้วยคะแนนเสียงเพียง 50.0% และไม่มีกลไกให้ สว. พิจารณาร่างหลายครั้ง โดยเฉพาะไอร์แลนด์ซึ่งมีอำนาจน้อยที่สุด เพราะไม่มีสิทธิลงมติคว่ำร่างได้เลย



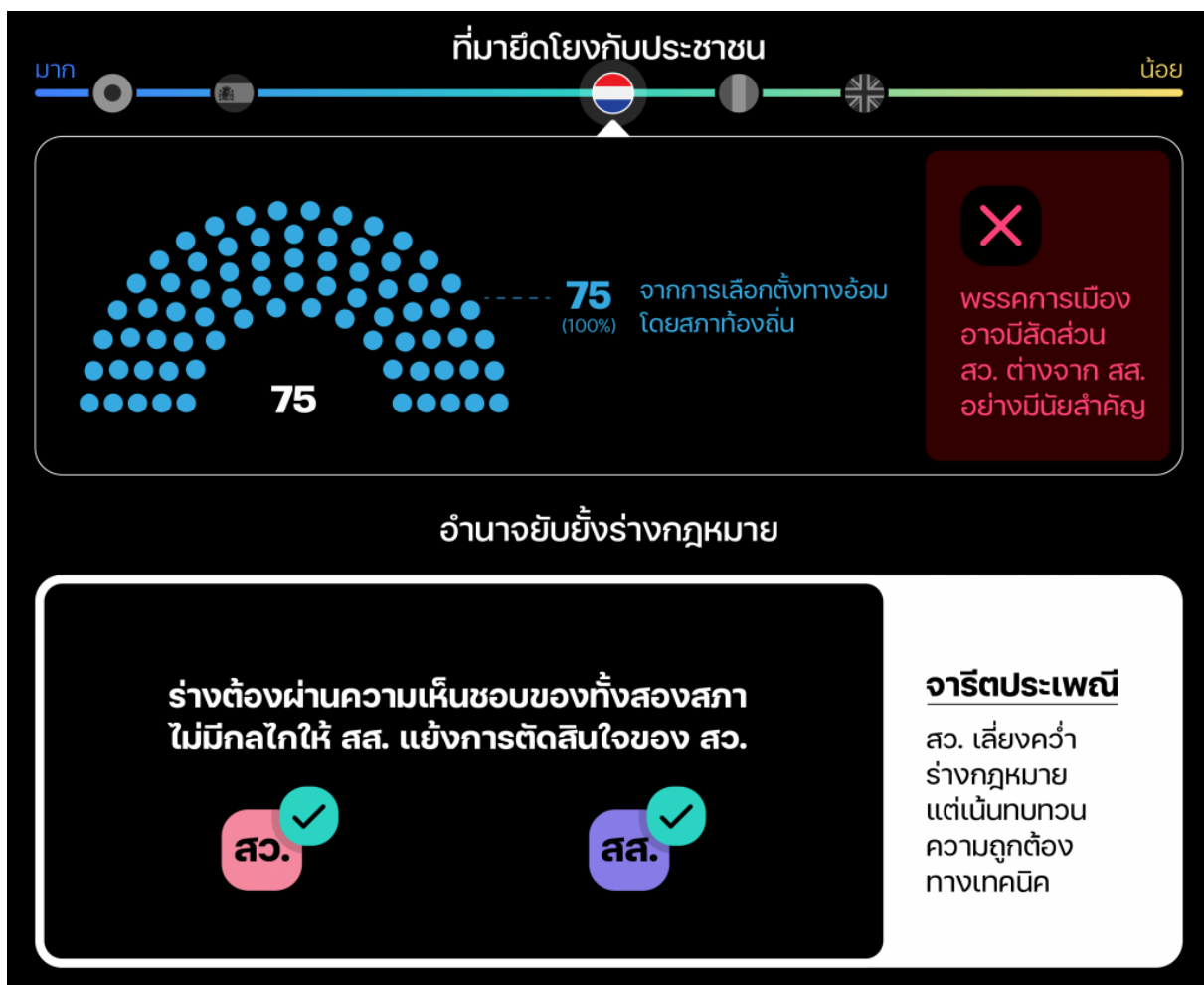
สว. มีอำนาจยับยั้งกฎหมาย มาก แต่มี ‘ประเพณี’ ใช้ อำนาจอย่างจำกัด

เบเรอร์แลนด์ - Eerste Kamer der Staten-Generaal

สภาที่หนึ่งแห่งรัฐสภาเนเธอร์แลนด์ (Eerste Kamer der Staten-Generaal/First Chamber of the States General) หรือวุฒิสภาเนเธอร์แลนด์ จัดตั้งขึ้นเมื่อปี 1815 พร้อมกันกับการสถาปนา สหราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ (United Kingdom of the Netherlands) ซึ่งเกิดจากการรวมกันของ

เนเธอร์แลนด์กับดินแดนเบลเยียมในปัจจุบันหลัง สงครามนโปเลียน แต่เดิม เป็นสภาสำหรับ – แต่ ไม่จำกัดเฉพาะ – ‘ชนชั้นผู้ดีและบุคคลสำคัญ’ มีบทบาทพิทักษ์ผลประโยชน์ของสถาบันพระมหากษัตริย์และชนชั้นสูง

ภายหลังการปฏิรูปหลายครั้งในบริบทการ พัฒนาประชาธิปไตยของประเทศ สว. เนเธอร์แลนด์ ในปัจจุบันมีสมาชิก 75 คน มาจากการเลือกตั้งทาง



อ้อมโดยสภาจังหวัด การเลือกตั้งมักเลือกบนฐานของพรรคการเมือง ขณะที่ผู้ได้รับเลือกมักเป็น 'อดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง' และผู้ประกอบอาชีพอื่นที่ทำงานการเมืองล่วงหน้า สว. เนเธอร์แลนด์จึงมีลักษณะเป็นสภารัฐบุรุษ-ผู้เชี่ยวชาญ (รูปแบบที่ 3) และ สัดส่วน สว. ของแต่ละพรรคก็มักใกล้เคียงกับสัดส่วน สส. อย่างไรก็ดี ด้วยบริบททางการเมืองที่ความภักดีของประชาชนต่อพรรคและเสถียรภาพทางการเมืองลดลงในระยะหลายปีที่ผ่านมา สัดส่วนที่หนึ่งของพรรคในสองสภาเริ่มมีแนวโน้มแตกต่างกันมากขึ้น⁹

รัฐธรรมนูญเนเธอร์แลนด์ (1815) บัญญัติให้ สว. มีอำนาจให้หรือไม่ให้ความเห็นชอบร่าง พ.ร.บ. ทั้งฉบับ แต่ไม่มีอำนาจเสนอแก้ไข ทั้งนี้ร่างจะผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาได้ ต้องผ่านความเห็นชอบของทั้งสองสภา 'เสมอ' ไม่มีกลไกทางการเมืองให้ สส. แยกการตัดสินใจของ สว. หรือประนีประนอมกับ สว. ผ่านระบบ กมธ. ร่วมในแง่นี้ หากพิจารณาตาม 'ตัวอักษร' นับว่า สว. เนเธอร์แลนด์มีอำนาจสูงมาก

แต่ระบบการเมืองเนเธอร์แลนด์มี 'จารีตประเพณี' วางบทบาทให้ สว. เป็นเพียง 'สภาทบทวนร่างกฎหมาย' (chambre de reflexion) สว. จะเลียงคว่ำร่าง พ.ร.บ. ซึ่งผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร อันมาจากการเลือกตั้งและเป็นศูนย์รวมเจตนารมณ์ของประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตย โดยจะเน้นตรวจสอบความถูกต้องและคุณภาพเชิง 'เทคนิค' เช่น ความชอบธรรม ความเป็นเหตุเป็นผล และความเป็นไปได้ในการบังคับใช้ (guardian of legal rationality and feasibility) เท่านั้น¹⁰

อย่างไรก็ดี ภายใต้บริบทการเมืองไร้เสถียรภาพและความขัดแย้งแบ่งขั้วในสังคมรุนแรงในช่วงหลายปีที่ผ่านมา พรรคการเมืองมีแนวโน้มใช้วุฒิสภาเป็นพื้นที่ทางการเมืองระหว่างพรรค (party politics) สกัดกันร่างกฎหมายที่ตนไม่เห็นด้วยมากขึ้น ถือเป็นการบ่อนทำลายจารีตประเพณี และส่งผลให้สมรรถนะและความชอบธรรมของ สว. ในการตรวจสอบร่างกฎหมายเชิงเทคนิคถดถอยลง¹¹

สหราชอาณาจักร - House of Lords

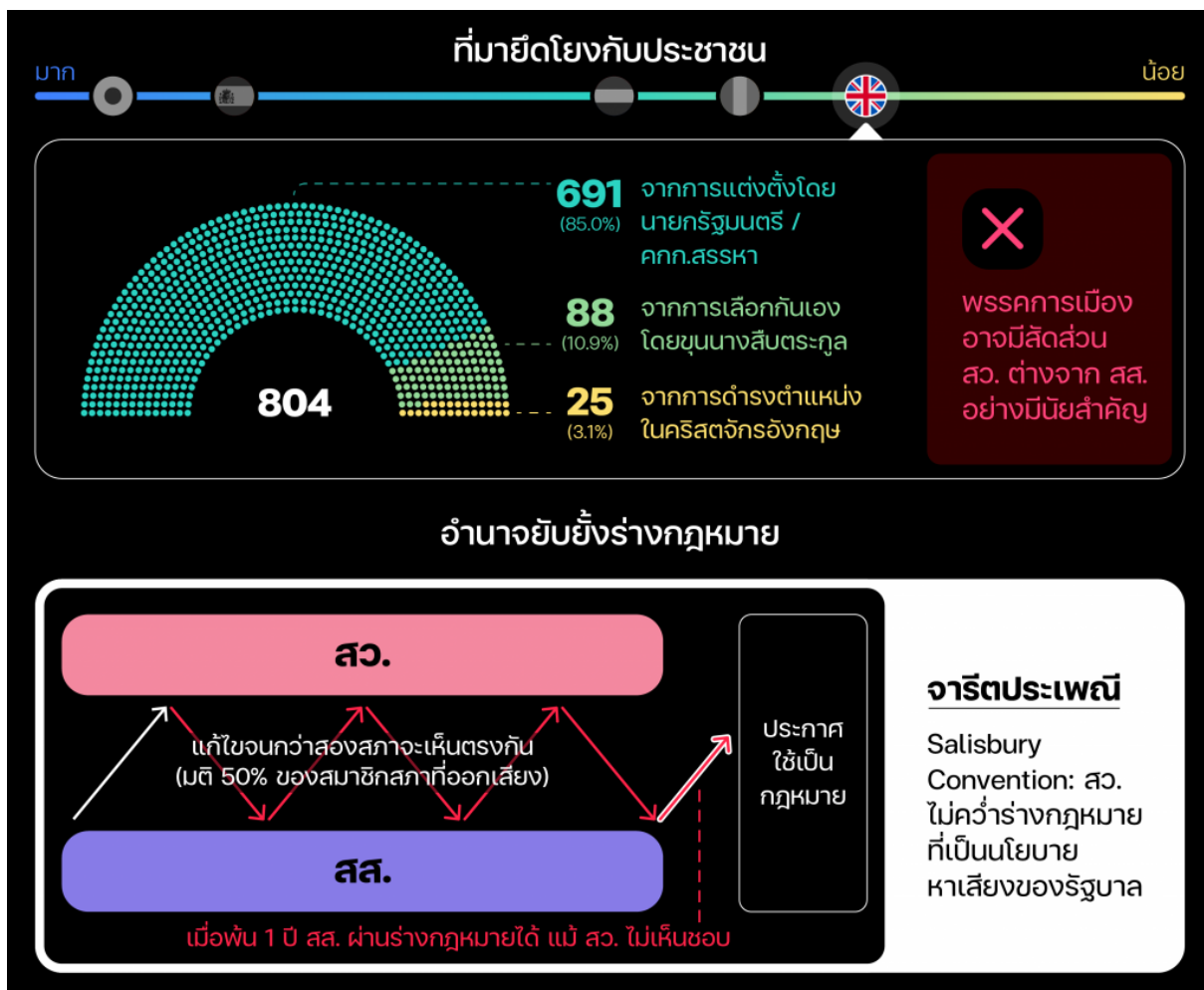
สภาขุนนาง (House of Lords) เป็นวุฒิสภาของสหราชอาณาจักร สถาบันรัฐสภามีภูมิหลังในอังกฤษมาตั้งแต่ราวศตวรรษที่ 11 และเริ่มแยกประชุมเป็นสองสภาจนเกิดเป็นสภาขุนนางขึ้นในช่วงศตวรรษที่ 14 สภาขุนนางในปัจจุบันตั้งอยู่สืบเนื่องมาตั้งแต่ปี 1660 โดยเป็นการจัดตั้งขึ้นใหม่หลังถูกยุบเลิกเป็นระยะสั้นๆ ในช่วงสงครามกลางเมืองและคอมมอนเวลท์อังกฤษ (Commonwealth of England)¹² ถือเป็นสถาบันที่ชนชั้นขุนนางและศาสนจักรใช้เรียกร้องผลประโยชน์ของตน พร้อมทั้งถ่วงดุลอำนาจกับสถาบันพระมหากษัตริย์และสภาสามัญชน (สภาผู้แทนราษฎร)

ปัจจุบัน สภาขุนนางมีสมาชิก 804 คน ถือเป็นหนึ่งในสภานิติบัญญัติที่ใหญ่ที่สุดในโลก ประกอบด้วยสมาชิก 691 คน (85.0%) มาจากการแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรีและคณะกรรมการสรรหา โดยดำรงตำแหน่งตลอดชีพ; 88 คน (10.9%) มาจากการเลือกกันเองของขุนนางสืบตระกูลและการเลือกขุนนางสืบตระกูลโดยสมาชิก

สภา; อีก 25 รูป (3.1%) เป็นสมาชิกโดยตำแหน่งจากการดำรงตำแหน่งในคริสตจักรอังกฤษ

สภาขุนนางถูกจัดเป็นสภารัฐบุรุษ-ผู้เชี่ยวชาญ (รูปแบบที่ 3) แม้ว่าสมาชิกส่วนใหญ่จะมาจากการแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีประเพณีในการเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองอื่นร่วมเสนอชื่อ แต่เนื่องจากดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต ต่างจากสภาสมาชิกที่เลือกตั้งใหม่เป็นประจำ พรรคการเมืองจึงมีสัดส่วนที่หนึ่งในสองสภาแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ และสภาขุนนางอาจมีความเห็นต่างจากสภาสมาชิกได้มาก

ตั้งแต่ปี 1949 เป็นต้นมา สภาขุนนางไม่มีอำนาจคว่ำร่าง พ.ร.บ. โดยเด็ดขาด ทำได้เพียงเสนอแก้ไขและชะลอไว้เป็นระยะเวลา 1 ปี¹³ ถ้าสภาสมาชิกไม่ยอมรับข้อเสนอแก้ไขของสภาขุนนาง สามารถแจ้งการตัดสินใจด้วยคะแนนเสียงกึ่งหนึ่ง (50.0%) ของจำนวนสมาชิกสภาที่ออกเสียง แล้วเสนอขอความเห็นชอบจากสภาขุนนางใหม่ หากสภาขุนนางยังไม่เห็นชอบ ก็จะต้องเสนอแก้ไขกลับไปมาระหว่างสองสภา 'จนกว่าทั้งสองสภาจะเห็นชอบตรงกัน' (ในสหราชอาณาจักรเรียกว่า ping-pong) ในกรณีที่ครบหนึ่งปีแล้วสภาขุนนางยังไม่เห็นชอบร่างของสภาสมาชิก สภาสมาชิกจึงจะสามารถยืนยันร่างเองได้¹⁴



กลไกข้างต้นสะท้อนว่าสภาขุนนางมีอำนาจยับยั้งสูง เมื่อพิจารณาว่า สัดส่วนที่หนึ่งของพรรคการเมืองในสองสภาต่างกัน ยังมีโอกาสใช้อำนาจนั้นมากด้วย อย่างไรก็ตาม ระบบการเมืองสหราชอาณาจักรมี ‘จารีตประเพณี’ เรียกว่า ‘Salisbury Convention’ ยึดถือปฏิบัติมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง คือสภาขุนนางจะไม่ลงมติเพื่อชะลอร่าง พ.ร.บ. ซึ่งเป็น ‘นโยบายหาเสียงเลือกตั้งของรัฐบาล’ เพราะถือว่านโยบายนั้นได้รับฉันทานุมัติจากประชาชนผู้ทรงอำนาจบริเตนผ่านการเลือกตั้งแล้ว¹⁵

กรณีเนเธอร์แลนด์และสหราชอาณาจักรชี้ให้เห็นว่า สถาบัน สว. ที่ตั้งอยู่และมีวิวัฒนาการต่อเนื่องยาวนาน อาจมีอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรค่อนข้างมาก ไม่สอดคล้องกับที่มาที่ยึดโยงกับประชาชนต่ำ แต่ก็พัฒนาแนวปฏิบัติจำกัดมิให้ สว. ใช้อำนาจแก้ไข-ยับยั้งร่างกฎหมาย โดยไม่เคารพเจตจำนงของสภาผู้แทนราษฎรและประชาชน และยึดถือเชื้อใช้สืบเนื่องกันมาจนกลายเป็นจารีตประเพณี



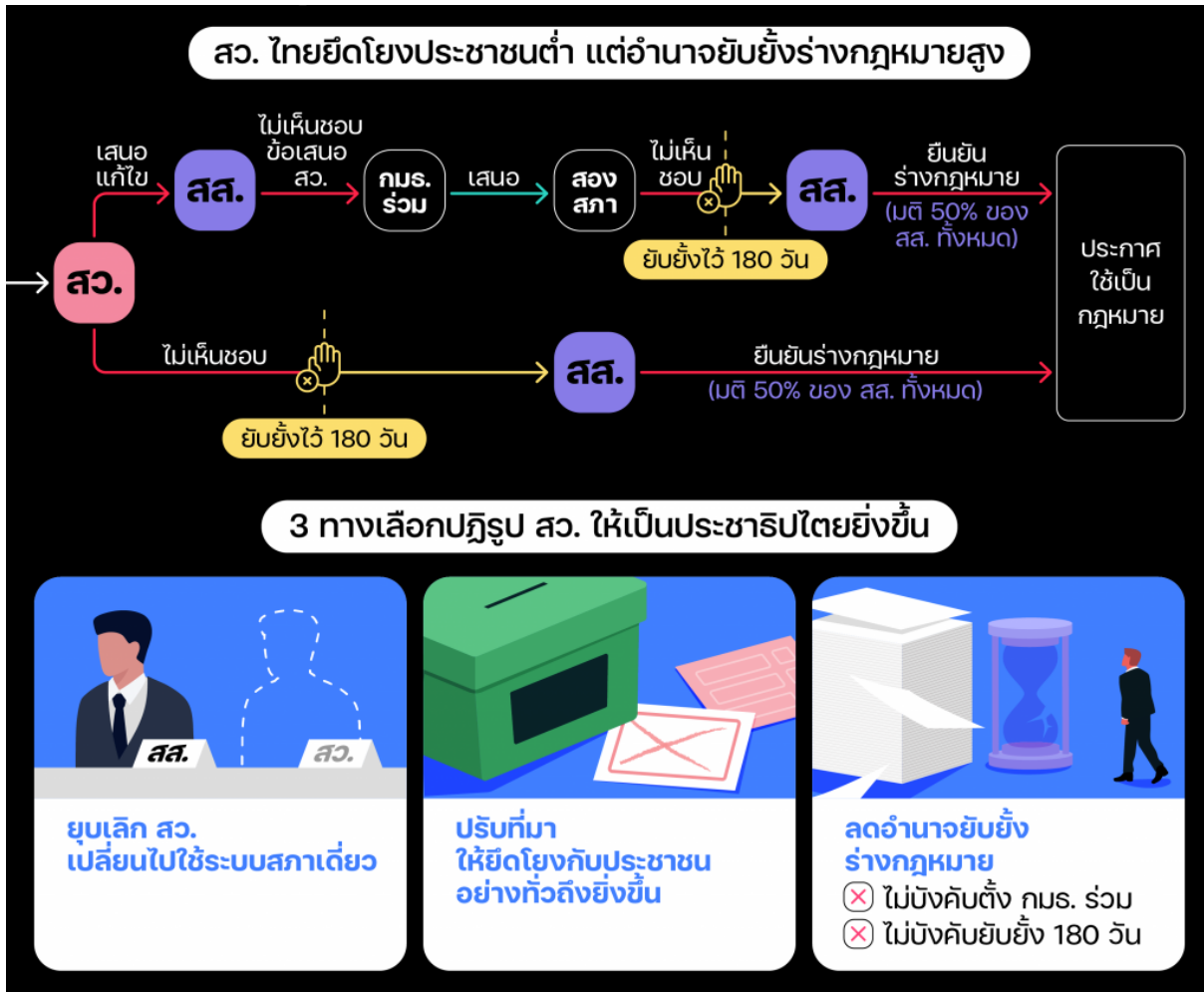
บทเรียนสู่การปฏิรูป สว. ไทย ยุบเลิก/ปรับที่มา/ลดอำนาจ

แม้ สว. ในรัฐประชาธิปไตยสมบูรณ์อาจอยู่ในบริบททางการเมืองที่แตกต่างและเทียบเคียงกับประเทศไทยไม่ได้ แต่ก็น่าจะสามารถเป็นแรงบันดาลใจและบทเรียนสำหรับพวกเราในการคิดปฏิรูป สว. ให้มีบทบาทในกระบวนการนิติบัญญัติและระบบการเมืองได้อย่างเหมาะสมตามครรลองประชาธิปไตยยิ่งขึ้น

บทเรียนสำคัญจากการสำรวจ สว. ประเทศเหล่านั้นคือ อำนาจถ่วงถ่วง แก่ไข และยับยั้งร่างกฎหมายของ สว. ต้องสอดคล้องกับวิธีการได้มาซึ่ง สว. คือยิ่งยึดโยงกับประชาชนมากก็ยิ่งอำนาจมาก ยิ่งยึดโยงน้อยก็ยิ่งอำนาจน้อย แต่ตามรัฐธรรมนูญไทยฉบับปัจจุบัน สว. มีที่มายึดโยงกับ

ประชาชนต่ำ โดยมาจากการเลือกกันเองของผู้สมัครตามกลุ่มอาชีพ แต่กลับทรงอำนาจยับยั้งกฎหมายสูง – ไม่ได้สัดส่วนกับที่มา





ในกรณี สว. เสนอแก้ไขและ สส. ไม่ยอมรับข้อเสนอของ สว. รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ 'ต้อง' จัดตั้ง กมร. ร่วม ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากทั้งสองสภาฝ่ายละ 'เท่ากัน' เพื่อหาทางออกร่วมกัน แล้วเสนอกลับไปขอความเห็นชอบจากทั้งสองสภาใหม่ หากสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบ ต้องยับยั้งร่าง พ.ร.บ. ไว้ถึง '180 วัน' เมื่อพ้นระยะเวลายับยั้งแล้ว สส. จึงสามารถลงมติให้ความเห็นชอบร่าง โดยต้องใช้คะแนนเสียงกึ่งหนึ่ง (50.0%) ของจำนวน สส. ทั้งหมดที่มีอยู่¹⁶

ในกรณี สว. ไม่เห็นชอบร่าง พ.ร.บ. ที่ สส. เสนอ ร่างนั้นจะถูกยับยั้งไว้ทันที 180 วัน เมื่อ

พ้นระยะเวลายับยั้งแล้ว สส. จึงสามารถยื่นร่างด้วยวิธีการเดียวกับกรณี สว. เสนอแก้ไขและไม่ได้ขอยุติข้างต้น¹⁷

ในทางปฏิบัติ สว. ไม่เคยใช้อำนาจแก้ไข-ยับยั้งร่างกฎหมายในสาระสำคัญเลยนับตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2017 จนกระทั่งกรณี พ.ร.บ. ประชามติฯ เพื่อขับเคลื่อนการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่เมื่อเดือนกันยายนที่ผ่านมา หากประกอบกับพฤติการณ์ที่ สว. ใช้อำนาจขัดขวางข้อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญของประชาชนและ สส. อย่างต่อเนื่อง¹⁸ อาจสะท้อนว่า สว. ใช้อำนาจของตนเพียงเพื่อพิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญและโครงสร้างสถาบันการเมือง

ปัจจุบัน – มิได้มุ่งใช้อำนาจล้นเหลือทำหน้าที่กลั่นกรองร่างกฎหมาย และมีได้เล็งใช้อำนาจนั้นเพราะเคารพเจตจำนงของประชาชนและสภาผู้แทนราษฎร

ภายใต้บริบทเช่นนี้ คงถึงเวลาที่สังคมไทยต้องร่วมกันตั้งคำถามและหาฉันทามติถึงความจำเป็น-เหมาะสมในการมีอยู่ของ สว. หากพวกเรา ยัง ‘อยากมี’ สภาที่สองสะท้อนผลประโยชน์และมุมมองที่แตกต่างหลากหลายออกไปจากสภา

ผู้แทนราษฎร ช่วยกลั่นกรองร่างกฎหมาย และทำหน้าที่อื่นในระบบการเมือง ก็จำเป็นต้องปฏิรูป สว. ในแนวทางใดแนวทางหนึ่งระหว่าง (1) ปรับที่มาให้ยึดโยงและสามารถสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม หรือ (2) ลดอำนาจแก้ไข-ยับยั้งร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับที่มา เช่น ยกเลิกการบังคับจัดตั้ง กมธ. ร่วม และยกเลิกระยะเวลายับยั้ง 180 วัน



เชิงอรรถ

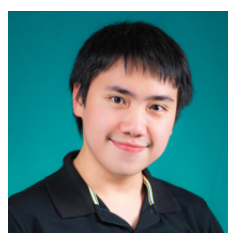
1. ดูเพิ่มเติมใน วรตกร เลิศรัตน์, “ประชามติแบบใดให้พลัง: บทเรียนจากต่างประเทศ,” *101 Public Policy Think Tank*, <https://101pub.org/lessons-from-referendums-abroad/> 10 พฤษภาคม 2024, (เข้าถึงเมื่อ 26 พฤศจิกายน 2024).
2. ส่วนนี้สังเคราะห์จาก: Elliot Balmer, *ระบบสองสภา*, เข้มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง แปล (Stockholm: International IDEA, 2024); Nadia Bernoussi, Rafael Bustos Gisbert, Tomáš Langášek, Janine Otálora Malassis, Warren Newman, Angelika Nussberger, and Zoltán Szente, *Report on Bicameralism* (Strasbourg: Venice Commission, 2024).
3. Bernoussi et. al., *Report on Bicameralism*.
4. Balmer, *ระบบสองสภา*.
5. ดูเพิ่มเติมใน Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2023: Age of Conflict* (Economist Intelligence Unit, 2024).
6. “Diagram of Legislative Procedure,” *The House of Representatives of Japan*, https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_english.nsf/html/statics/guide/diagram.htm (accessed November 26, 2024).
7. “Spain,” *Venice Commission – Report on Bicameralism*, <https://www.venice.coe.int/files/Bicameralism/ESP-E.htm> (accessed November 26, 2024).
8. “Ireland,” *Venice Commission – Report on Bicameralism*, <https://www.venice.coe.int/files/Bicameralism/IRL-E.htm> (accessed November 26, 2024).
9. “The Netherlands,” *Venice Commission – Report on Bicameralism*, <https://www.venice.coe.int/files/Bicameralism/NED-E.htm> (accessed November 26, 2024).
10. Eerste Kamer der Staten-Generaal, *The Senate of the States General* (Den Haag: Eerste Kamer der Staten-Generaal, 2009), https://www.eerstekamer.nl/eu/id/vi21lixhu4ou/document_extern/brochure_ek_engels_inclusief_europa/f=/vipzb4k9v6vk.pdf (accessed November 26, 2024).
11. “The Netherlands.”
12. “History of the House of Lords,” *UK Parliament*, <https://www.parliament.uk/business/lords/lords-history/history-of-the-lords/> (accessed November 26, 2024).
13. ตั้งแต่ปี 1911 สภานางไม่มีอำนาจคว่ำร่าง พ.ร.บ. โดยเด็ดขาด ทำได้เพียงชะลอไว้เป็นระยะเวลา 2 ปี ต่อมาในปี 1949 ระยะเวลาชะลอถูกลดลงเหลือ 1 ปี
14. “The Parliament Acts,” *UK Parliament*, <https://www.parliament.uk/about/how/laws/parliamentacts/> (accessed November 26, 2024).

15. Glenn Dymond and Hugo Deadman, *The Salisbury Doctrine* (London: House of Lords Library, 2006) <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/lords-library/hllsalisbury-doctrine.pdf> (accessed November 26, 2024).

16. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 [2017], ม.137-138.

17. เฟิ่งอ้าง.

18. ดูเพิ่มเติมใน พิษชากร เรื่องเดชาวิวัฒน์, “4 ปีสภาตามสั่ง?: กระบวนการนิติบัญญัติไทยในรัฐบาลประยุทธ์ 2,” *101 Public Policy Think Tank*, 24 เมษายน 2023, <https://101pub.org/4years-prayuth-parliament/> (เข้าถึงเมื่อ 26 พฤศจิกายน 2024).



ผู้วิจัยหลัก

วรดร เลิศรัตน์

ติดต่อ

voradon.lerdrat@gmail.com

contact.101pub@gmail.com

นักวิจัยนโยบายฯ ประจำ 101 PUB ที่ชอบคิดชอบ
คุยเรื่องการเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมทั้งไทย-
เทศ อยากเห็นสังคมที่คนทุกคนมีความหมาย กิน
ดีอยู่ดี ยุติธรรม และอยู่ร่วมกันได้อย่างกลมเกลียว



101 PUB หรือ 101 Public Policy Think Tank - ศูนย์ความรู้นโยบายสาธารณะ
เพื่อการเปลี่ยนแปลง มุ่งทำงานวิจัยด้านนโยบายสาธารณะไทยในบริบทโลกใหม่
เราทำงานวิเคราะห์ ออกแบบ ขับเคลื่อน และสื่อสารนโยบายสาธารณะ บนฐาน
วิชาการ ฐานการพัฒนา และฐานประชาธิปไตย



www.101pub.org



[101PUB](https://www.facebook.com/101PUB)



[@101_PUB](https://www.instagram.com/101_PUB)



[@101_pub](https://twitter.com/101_pub)



contact.101pub@gmail.com