



วารสาร นาคบุตรปริทรรศน์

มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช

NARBHUTPARITAT JOURNAL

Nakhon Si Thammarat Rajabhat University

ปีที่ 14 ฉบับที่ 3 กันยายน - ธันวาคม 2565 Vol. 14 No. 3 September - December 2022

Received: March 10, 2021

Revised: December 19, 2022

Accepted: December 30, 2022

ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

Problems Resulting from the Selection of Senators under the
Constitution of the Kingdom of Thailand B.E.2560

ภูวดล คงแสง*

เสาวนีย์ อัสวโรจน์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

*ผู้ประสานงานหลัก (Corresponding Author) E-mail: kongsangpuvadon@gmail.com

Puvadon Kongsang*

Saowanee Asawaroj

Faculty of Law, Sukhothai Thammathirat Open University

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการศึกษาจากเอกสารปฐมภูมิ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และพัฒนาการเกี่ยวกับวุฒิสภา 2) ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา เปรียบเทียบกับต่างประเทศ 3) วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาและปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ที่ทำให้เกิดปัญหา 4) เสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาไทยที่ควรจะเป็น

ผลการศึกษาพบว่า 1) รูปแบบรัฐสภาแบบสองสภานั้น แต่ละประเทศต่างอาศัยมูลเหตุการกำหนดให้มีวุฒิสภาที่แตกต่างกันตามความจำเป็นและเหมาะสม 2) ในประเทศที่ใช้รูปแบบรัฐสภาแบบสองสภาล้วนแต่มีแนวโน้มต้องการพัฒนารูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาให้มีความเป็นประชาธิปไตย ต่างจากประเทศไทยซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงให้กลับมาใช้รูปแบบการเลือกกันเองแบบไขว้ ระหว่างผู้แทนกลุ่มสาขาอาชีพต่าง ๆ 3) วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังคงมีปัญหาในทางหลักการหลายประการ ทั้งปัญหาความไม่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง และปัญหาความไม่สอดคล้องกับหลักการเป็นผู้แทนปวงชนของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกกันเองแบบไขว้ ระหว่างผู้แทนกลุ่มสาขาอาชีพที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง 4) จึงเสนอรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ให้มีความเชื่อมโยงกับประชาชน มีความหลากหลายของบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาอาชีพ มีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง โดยการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรไทยมาจาก “การเลือกตั้งโดยตรง” ของประชาชน โดยกำหนดเขตพื้นที่ทั้งประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง และกำหนดคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งให้มาจากกลุ่มผู้แทนสาขาอาชีพต่าง ๆ ที่กำหนดไว้

คำสำคัญ: คณะนสาภล; ผู้แทนปวงชน; สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากกาเลือกตั้ง

Abstract

This research is a qualitative research by using the study method from the primary document which aims to 1) A study of concepts, theories and developments about the Senate 2) A study of concepts and theories on how to acquire senators 3) analyze the problem of the senator recruitment method and various environmental factors causing problems 4) Recommend appropriate guidelines for formulating criteria on how to acquire Thai senators that should be.

The results of the study showed that 1) the form of a bicameral parliament Different countries rely on different grounds for establishing a Senate as necessary and appropriate, 2) In countries that use a bicameral parliament, there is a tendency to develop democratic forms and methods of acquiring senators. Unlike Thailand, which has changed to return to the cross-selection model. between representatives of various professional groups 3) The method of acquiring senators under the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560, still has many problems in principle. both the problem of inconsistency with the democratic regime of the appointed senators and the problem of inconsistency with the principle of being representatives of all senators from Cross-Choose between representatives of professional groups running for election 4) Proposed a method for acquiring senators to have a connection with the people There is a wide variety of qualified individuals in the field of occupation. Freedom from political interference by stipulating that members of the Senate of the Kingdom of Thailand come from “Direct elections”



of the people by designating the whole country as constituencies. and determine the qualifications of candidates to be elected from a group of representatives of various occupations defined.

Keywords: International mark; Representative of peoples; Elected senators

บทนำ

นับแต่ที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีองค์พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข ในปี พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้มีการนำระบบสภาเดียว (Unicameral Legislature) และระบบสองสภา (Bicameral Legislator) มาใช้ บางครั้งก็ใช้ระบบสภาเดียวและบางครั้งก็ใช้ระบบสองสภา โดยการใช้ระบบสองสภาปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 โดยในส่วนของวุฒิสภาซึ่งเดิมเรียกว่า “พฤฒสภา” ถูกกำหนดให้มีขึ้นเพื่อให้เข้ามาเป็น “สภาพี่เลี้ยง” ของสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งในพื้นที่ แต่เนื่องจากสมัยนั้นการศึกษาของประชาชนยังไม่ทั่วถึงและการเปลี่ยนแปลงเป็นประชาธิปไตยเกิดขึ้นรวดเร็วมาก ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ยังไม่คุ้นเคยกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยและการตรากฎหมาย จึงต้องมีผู้คอยแนะนำและคอยถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในการมีขึ้นของสมาชิกวุฒิสภาเป็นครั้งแรกนั้น อาศัยวิธีการได้มาโดยการเลือกตั้งโดยอ้อม กล่าวคือ มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดสุดท้าย ก่อนใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 หลังจากที่ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ. 2489 ได้ถูกยกเลิกไป สมาชิกภาพของวุฒิสภาชุดนี้ก็สิ้นสุดไปด้วยรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ปี พ.ศ. 2490 จึงได้จัดตั้งวุฒิสภาขึ้นใหม่ และได้เปลี่ยนแปลงหลักการเดิมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 โดยให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของรัฐบาล หลังจากนั้นรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่กำหนดให้มีสองสภาก็ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งทั้งสิ้น ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492, พ.ศ. 2511, พ.ศ. 2517, พ.ศ. 2521 และ พ.ศ. 2534 อย่างไรก็ตามการอาศัยวิธีการได้มาโดยการแต่งตั้ง ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางว่าสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการแต่งตั้งนั้น ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการเป็นสภากลั่นกรองได้อย่างแท้จริง เนื่องจากในการแต่งตั้งนั้นโดยปกติผู้นำฝ่ายบริหารจะเป็นผู้นำรายชื่อขึ้นกราบบังคมทูลให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งบุคคลตามที่ฝ่ายบริหารได้คัดเลือกมาแล้ว มิได้เป็นการแต่งตั้งโดยอาศัยพระราชวินิจฉัยอย่างแท้จริง จากจุดนี้เองทำให้พบว่าพฤติกรรมของสมาชิกวุฒิสภาไทยซึ่งมาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหาร ย่อมมีแนวโน้มที่จะเห็นด้วยและคล้อยตามฝ่ายบริหารอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการแต่งตั้งจึงไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการมีสภาที่สองเพื่อการกลั่นกรอง ถ่วงดุลกับสภาผู้แทนราษฎรได้ ด้วยเหตุการณ์ดังกล่าวประกอบกับ กระแสการเรียกร้องประชาธิปไตยที่ประชาชนต้องการจะเข้ามามีส่วนร่วมกับการเมืองยิ่งขึ้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้ทำการเปลี่ยนแปลงวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเสียใหม่โดย กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทำให้เกิดกระบวนการปฏิรูปทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม มีการประกาศใช้กฎหมายใหม่ ซึ่งมีมาตรการสำคัญ ๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยเฉพาะมาตรการเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน การให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อสร้างโปร่งใสของระบบราชการ รวมทั้งมีการจัดตั้งองค์กรอิสระให้ทำหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญกำหนด และให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นจากเดิมที่เป็นเพียงสภากลั่นกรองกฎหมายให้เป็นสภาตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ สามารถถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในองค์กรสำคัญ ๆ ได้ ทั้งให้อำนาจในการพิจารณาหรือแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจต่าง ๆ แต่เมื่อสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ทำหน้าที่ในสภากลับมีปัญหาเรื่องความเป็นอิสระและความเป็นกลาง ด้วยถูกครอบงำจากฝ่ายการเมือง จนไม่สามารถทำหน้าที่ได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพราะวุฒิสมาชิกบางคนต้อง



ตอบแทนบุญคุณนักการเมืองที่ช่วยให้ตนชนะการเลือกตั้งจนได้เป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเมื่อพิจารณาจากภูมิหลังของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด ส่วนใหญ่แล้วจะพบข้อเท็จจริงตรงกันว่าสมาชิกวุฒิสภาเหล่านั้นผ่านการเลือกตั้งเข้ามาโดยอาศัยฐานเสียงของพรรคการเมืองหนุนหลัง และสมาชิกวุฒิสภาบางคนยังมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดเป็นสามีหรือภรรยาหรือเป็นเครือญาติกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย จึงเป็นการยากที่สมาชิกวุฒิสภาจะมีความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ จนกระทั่งได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 ที่กำหนดให้มีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ขึ้น ซึ่งเป็นที่มาของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ในเวลาต่อมา ซึ่งจากเหตุการณ์ทางการเมืองและความต้องการแก้ปัญหาที่เคยเกิดขึ้นจากการมีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จึงได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงผสมกับการสรรหาโดยคณะกรรมการ สรรหา ซึ่งนับเป็นครั้งแรกของประเทศไทยที่กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภารูปแบบผสม โดยยังคงอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาให้เป็นทั้งสภาถ่วงดุล และมีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอน เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็มีปัญหาเกี่ยวกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาจำนวน 7 คน ซึ่งประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาในศาลฎีกา และตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งเป็นคณะบุคคลที่ไม่มีความเชื่อมโยงกับประชาชน ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย จึงเกิดปัญหาในทางหลักการว่าสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาจะมีความชอบธรรมเพียงพอหรือไม่ที่จะไปทำหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติ และในการถอดถอนผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้ง และเป็นทวิภาคีวิจารณ์กันอย่างกว้างขวางถึงความชอบธรรมด้วยการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน (Sronsamdaeng, 2017)

จนมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่กำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาไว้สองช่วงเวลาด้วยกัน ได้แก่ “ช่วงเวลาแรก” ระยะเวลา 5 ปีแรกของการใช้รัฐธรรมนูญตามบทเฉพาะกาล มาตรา 269 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีจำนวน 250 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ โดยมาจากการดำเนินการจัดให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 200 คน แล้วส่งรายชื่อให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ พิจารณาคัดเลือกเหลือ 50 คน และมาจากการคัดเลือกของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาซึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้งขึ้น จำนวนไม่เกิน 400 คน แล้วส่งรายชื่อให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ พิจารณาคัดเลือกเหลือ 194 คน รวมกับผู้ดำรงตำแหน่งจำนวน 6 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จะเห็นได้ว่าวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในช่วงเวลาแรกนั้น ขัดกับหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย เนื่องจากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาถือได้ว่าเป็นองค์กรที่มีความสำคัญประการหนึ่งของรัฐในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และตามหลักการประชาธิปไตยนั้น อำนาจอสู่งสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอสู่ง ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม การตัดสินใจในทุก ๆ เรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจอสู่งไทยต้องมีการศึกษาและต้องสอบถามพลเมืองของรัฐก่อนเสมอ ดังนั้น เมื่อสมาชิกวุฒิสภาถือเป็นส่วนหนึ่งที่ใช้อำนาจอสู่งไทยแทนประชาชน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่สมาชิกวุฒิสภาต้องมีฐานอำนาจมาจากประชาชน นอกจากปัญหาการขัดกับหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยแล้ว ปัญหาอีกประการหนึ่งคือ ความไม่เป็นอิสระเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ เพราะสมาชิกวุฒิสภา ที่มาจากการคัดเลือกจะมุ่งตอบสนองประโยชน์หรือมีประโยชน์ต่างตอบแทนจากฝ่ายการเมืองที่คัดเลือกตนเข้ามา ทำหน้าที่ และ “ช่วงเวลาที่สอง” เมื่อพ้นระยะเวลา 5 ปีแรกไปแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 107 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีจำนวน 200 คน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งจากกลุ่มผู้มีความรู้



ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกันหรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยให้ดำเนินการตั้งแต่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด จนถึงระดับประเทศ จะเห็นได้ว่า แม้จะมีความพยายามแก้ไขปัญหาในประเด็นที่เกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา โดยคำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแบบดังกล่าวนี้ อาจก่อให้เกิดปัญหาสำคัญหลายประการ เช่น การขัดต่อหลักความเสมอภาค กล่าวคือ จะมีเฉพาะแต่ประชาชนที่ลงสมัครรับเลือกตั้งเท่านั้นที่มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ในระบบนี้ ประชาชนส่วนใหญ่ที่ไม่ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ย่อมไม่มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เป็นการตัดขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ขัดกับหลักการพื้นฐานของการเลือกตั้ง ไม่สะท้อนการแสดงออกซึ่งเจตจำนงที่แท้จริงของประชาชน (Rotjanaworawat, 2017) ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ของทั้งสองช่วงเวลานั้น จะยึดโยงหรือเชื่อมโยงเฉพาะแต่กับคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และกลุ่มผู้สมัครรับการคัดเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น แต่กลับกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีฐานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ทั้งที่ไม่มีความยึดโยงหรือเชื่อมโยงกับประชาชนโดยทั่วไป ส่อแสดงให้เห็นถึงการไม่เคารพสิทธิในการเลือกตั้งของประชาชน จึงทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความชอบธรรมในการเข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนทุกคนในประเทศในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทย ของสมาชิกวุฒิสภา (Wiseso, 2018)

จากความเป็นมาและสภาพปัญหาที่ได้กล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาที่เกิดจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภามาโดยตลอด อย่างในปัจจุบันการกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นั้น ไม่มีความยึดโยงหรือเชื่อมโยงกับประชาชนโดยทั่วไป และไม่ใช่ว่าอย่างกว้างขวาง ส่งผลให้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการมีวุฒิสภาได้อย่างแท้จริง ผู้วิจัย จึงเห็นเป็นการสมควรที่จะศึกษาแนวทางที่เกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสม สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทย โดยศึกษาเปรียบเทียบกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ เพื่อค้นระบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรไทย ว่าควรเป็นไปในรูปแบบใด

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษา แนวคิด ทฤษฎี และพัฒนาการเกี่ยวกับวุฒิสภา
2. เพื่อศึกษา แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา เปรียบเทียบกับต่างประเทศ
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาไทย

ที่ควรจะเป็น

ระเบียบวิธีการวิจัย

การดำเนินการศึกษาวิจัยฉบับนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ มีระเบียบวิธีวิจัย ดังนี้

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยในครั้งนี้ คือ เอกสารปฐมภูมิ (Primary Document) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎี และพัฒนาการเกี่ยวกับวุฒิสภาไทย และรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศเยอรมนี ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา เปรียบเทียบกับประเทศไทย

การเก็บรวบรวมข้อมูล เป็นการรวบรวมเอกสารระดับทุติยภูมิ ได้แก่ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ ตำราทางวิชาการ บทความ ตลอดจนบทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ แล้วนำข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้รวบรวมแล้วนำมาศึกษาวิเคราะห์ถึงทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับแนวความคิดของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทฤษฎีการเป็นผู้แทนปวงชน รูปแบบโครงสร้างของสภานิติบัญญัติและมูลเหตุของการมีสภาที่สองเชื่อมโยงจนไปถึงปัญหาการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทยในปัจจุบัน เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนด

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาไทยที่ควรจะเป็น โดยทำการสืบค้นจำนวน 37 เรื่อง และผ่านการสังเคราะห์ จำนวน 11 เรื่อง

การตรวจสอบเอกสารการวิจัย ผู้วิจัยตรวจสอบเอกสารตามแนวทางของ Scott (1990) ดังนี้ 1) ความจริง (Authenticity) เป็นเอกสารที่แท้จริง (Origin) เมื่อตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับผู้เขียน หรือหน่วยงานที่เอกสารต้องมีตัวตนจริงและมีความน่าเชื่อถือ 2) ความถูกต้องน่าเชื่อถือ (Credibility) เอกสารนั้นจะต้องไม่มีข้อมูลที่ผิดพลาดบิดเบือน หรือคาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริง 3) การเป็นตัวแทน (Representativeness) เอกสารที่พบต้องสามารถใช้แทนหรือเป็นแบบฉบับที่แทนเอกสารประเภทเดียวกันได้ 4) ความหมาย (Meaning) เอกสารต้องมีความชัดเจนและเข้าใจได้ง่าย โดยการพิจารณาข้อมูลในเบื้องต้นว่าเอกสารที่นำมาพิจารณามีข้อมูลใดที่เป็นนัยสำคัญ หรือมีความหมายให้กับการวิจัย การตีความเอกสารบางประเภทจึงสามารถที่จะตีความทั้งในระดับที่เป็นข้อเท็จจริง และตีความข้อมูลที่เป็นนัยที่ซ่อนแฝงอยู่ เพื่อสังเคราะห์ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

สรุปผลการวิจัย

ในประเทศที่ใช้รูปแบบรัฐสภาแบบสองสภานั้น หากพิจารณาในส่วนของมูลเหตุแห่งการมีวุฒิสภาแล้วจะพบว่าวุฒิสภานั้นมีประวัติความเป็นมาอันยาวนาน แต่ละประเทศต่างก็อาศัยมูลเหตุของการกำหนดให้มีวุฒิสภาที่แตกต่างกันออกไปตามความจำเป็นและเหมาะสมของประเทศตน เริ่มตั้งแต่การให้มีสภาขุนนางของประเทศอังกฤษเนื่องมาจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ในอดีตได้เกิดความขัดแย้งในการประชุมกันของกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองในอดีต ระหว่างกลุ่มคนสองกลุ่ม คือ กลุ่มพระและขุนนางชั้นผู้ใหญ่กับกลุ่มอัศวินและผู้แทนสามัญชน ส่วนในประเทศรัฐรวมอย่างประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศเยอรมนี ต่างก็มีความจำเป็นในการมีสองสภาเนื่องจากลักษณะการก่อกำเนิดรัฐ เพื่อให้เป็นตัวแทนและเพื่อให้เกิดความเสมอภาคระหว่างมลรัฐต่าง ๆ ที่มารวมกัน และหลังจากแนวความคิดการมีสภาที่สองได้แพร่ขยายไปในประเทศต่าง ๆ เห็นได้ว่าบางประเทศโดยเฉพาะประเทศซึ่งเป็นรัฐเดี่ยวที่แม้จะมีได้มีความจำเป็นในการมีสองสภา ต่างก็ได้นำระบบสองสภาไปใช้โดยอาศัยวัตถุประสงค์ทางกลไกที่แตกต่างกันไป ซึ่งนอกจากการแสดงถึงการเป็นตัวแทนชนชั้นสูงของสภาขุนนางในอังกฤษ และการเป็นตัวแทนของรัฐต่าง ๆ ในรัฐรวมแล้ว ในประเทศอื่น ๆ วุฒิสภาก็อยู่ในฐานะตัวแทนของประชาชน ตามแต่ละฐานที่มาที่แตกต่างกัน เช่น วุฒิสภาในฐานะตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส วุฒิสภาในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนในประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

ในส่วนประเทศไทยนั้น เคยมีการกำหนดรูปแบบที่มาและอำนาจหน้าที่เปลี่ยนแปลงไปมาหลายยุคหลายแบบ ในอดีตเราเคยมีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งทั้งหมด ในยุคที่วุฒิสภามีหน้าที่แค่เพียงคอยเสนอแนะ ทักท้วง เสมือนเป็น “สภาพิเลียง” หรือ “สภาที่ปรึกษา” แต่ไม่สามารถระงับ ยับยั้ง แต่งตั้งถอดถอน และควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎรได้ จากนั้นก็เข้ามาสู่ยุคปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้เพิ่มอำนาจของวุฒิสภาในการกลั่นกรองกฎหมาย ตรวจสอบฝ่ายบริหาร แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในองค์กรอิสระและศาล และถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงนำมาสู่ยุคที่มีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ใช้วิธีการได้มาผ่านการเลือกตั้งที่ใช้ “เขตพื้นที่” เป็นฐานเพื่อให้มีที่มาโยงกับประชาชน แต่การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจากเขตพื้นที่เป็นฐานทำให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากฐานเสียงเดียวกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนมากเป็นคนที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่ให้การสนับสนุนหรือเป็นญาติ พี่น้อง ลูกเมียของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเจ้าของพื้นที่ จากนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จึงได้เปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกวุฒิสภาเสียใหม่ กลายเป็นมาจากการเลือกตั้งและการสรรหาอย่างละครึ่ง ซึ่งก็ไม่ได้แก้ไขปัญหาเดิมแถมเพิ่มปัญหาใหม่เข้ามาอีก กล่าวคือสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งยังคงอิงอยู่กับระบบการเมือง ส่วนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา ก็ไม่มีความยึดโยงกับประชาชน การทำงานของสมาชิกวุฒิสภาอันมีวิธีการได้มาที่แตกต่างกัน จึงขาดความเป็นเอกภาพมากกว่าเดิม จนในปัจจุบันรัฐธรรมนูญ



แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกวุฒิสภา โดยกำหนดให้มาจากการเลือกกันเองแบบไขว้ ระหว่างผู้แทนกลุ่มสาขาอาชีพที่ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้ให้สัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการไว้ว่าสมาชิกวุฒิสภานั้นยังคงมีความสำคัญสำหรับประเทศไทย แต่มีใช้ในฐานะสภาที่เล็กลงกว่าเดิม หากแต่เป็น “สภาเติมเต็ม” หรือ “สภาพลเมือง” โดยจะช่วยพิจารณา ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรให้เป็นไปโดยรอบด้าน ตามหลักการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมในการตรากฎหมาย เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นแต่เพียงตัวแทนจากเขตพื้นที่และเป็นตัวแทนพรรค การพิจารณาร่างกฎหมายจึงยังขาดมุมมองของภาคส่วนอื่นที่หลากหลายของสังคม อันจะทำให้กฎหมายต่าง ๆ มีความรอบคอบและรอบด้านมากยิ่งขึ้น กลไกในลักษณะนี้จะทำให้สมาชิกวุฒิสภาปลอดจากการเมือง มาจากทุกสาขาอาชีพมาจากคนทั่วประเทศ และบุคคลเหล่านี้ก็คือ “ประชาชน” แต่ในระยะ 5 ปีแรก ซึ่งเป็นไปตามบทเฉพาะกาลให้มีสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ

เมื่อเปรียบเทียบกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ 5 ประเทศเสรีประชาธิปไตย ซึ่งเป็นต้นแบบของการจัดโครงสร้างวุฒิสภาที่หลายประเทศนำไปประยุกต์ใช้อย่างประเทศสหรัฐอเมริกา ที่สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในแต่ละมลรัฐ และมีฐานะเป็นผู้แทนของรัฐต่าง ๆ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ที่สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลแห่งมลรัฐ เพื่อเข้ามาเป็นตัวแทนของรัฐต่าง ๆ โดยประชาชนเลือกตั้งสภาแห่งมลรัฐ สภาแห่งมลรัฐแต่งตั้งรัฐบาลแห่งมลรัฐ รัฐบาลแห่งมลรัฐแต่งตั้งผู้แทนแห่งมลรัฐไปเป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยมีความยึดโยงกับประชาชนทั่วไปโดยทางอ้อม ประเทศอังกฤษ ที่สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งทั้งหมด เนื่องจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์อันยาวนาน โดยไม่มีเกณฑ์ตายตัวในเรื่องของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มีการปรับเปลี่ยนตามกาลเวลา โดยสมาชิกวุฒิสภาอังกฤษมีฐานะเป็นผู้แทนชนชั้นสูง ประเทศฝรั่งเศส ที่สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม โดยคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral Colleges) ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาภาค สมาชิกสภาจังหวัด และผู้แทนสมาชิกสภาเทศบาล เป็นการเลือกตั้งโดยอ้อมผ่านการเลือกผ่านตัวแทน (Suffrage Indirect) เพื่อจะได้สมาชิกวุฒิสภาที่เป็นตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประชาชนฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศฝรั่งเศส ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาฝรั่งเศสเป็นการเลือกตั้งบางส่วน (Partial) มิใช่การเลือกตั้งทั่วไป (Universelle) และประเทศญี่ปุ่น ที่สมาชิกวุฒิสภาจะแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ตามลักษณะการเลือกตั้ง คือ มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (Local Constituencies) และมาจากการเลือกตั้งระดับชาติ (National Constituency) โดยใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง โดยสมาชิกวุฒิสภาญี่ปุ่นมีฐานะเป็นผู้แทนปวงชน จากที่กล่าวมาเมื่อเปรียบเทียบกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาไทยแล้ว จะพบว่ามีข้อแตกต่างกันอยู่พอสมควร กล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทยจะมาจากการแต่งตั้งตามบทเฉพาะกาล และมาจากการเลือกตั้งกันเองแบบไขว้ระหว่างผู้แทนกลุ่มสาขาอาชีพที่ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยทั่วไป โดยสมาชิกวุฒิสภามีฐานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความชอบธรรม ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนและปัญหาทางกลไกหลายประการที่จะส่งผลให้สมาชิกวุฒิสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ด้วยความชอบธรรมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ ดังจะกล่าวถึงปัญหาที่เกิดจากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในวาระแรก ตามบทเฉพาะกาล รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้เพิ่มเติมบทเฉพาะกาล มาตรา 269 กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 250 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ โดยมาจากการดำเนินการจัดให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 200 คน แล้วส่งรายชื่อให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ พิจารณาคัดเลือกเหลือ 50 คน และมาจากการคัดเลือกของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้งขึ้น ทำการสรรหาตามวิธีการ



ที่คณะกรรมการสรรหากำหนด จำนวนไม่เกิน 400 คน แล้วส่งรายชื่อให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ พิจารณา คัดเลือกเหลือ 194 คน รวมกับผู้ดำรงตำแหน่งจำนวน 6 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศและผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตามที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่า สมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรก จำนวน 250 คน ไม่มีความยึดโยงหรือเชื่อมโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของ อำนาจอธิปไตย แต่กลับมีความยึดโยงหรือเชื่อมโยงกับ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่มาจากการปฏิวัติรัฐประหาร ในการพิจารณาคัดเลือกผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาเกือบทั้งหมด แล้วนำรายชื่อขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยมีหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็น ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ นำเข้ายังให้สมาชิกวุฒิสภาชุดนี้มีอำนาจหน้าที่ติดตาม เสนอแนะ เรงรัด การ ปฏิรูปประเทศ มีอำนาจในการเลือกนายกรัฐมนตรี และมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบเพื่อเปิดโอกาสให้มี นายกรัฐมนตรีคนนอกอีกด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาหลักการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจ อธิปไตยเป็นของปวงชน และทฤษฎีการเป็นผู้แทนปวงชนแล้ว จะเห็นได้ว่าการที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 269 กำหนดให้ในวาระเริ่มแรกให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 250 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ ส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมาย เกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่ขัดกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างชัดเจน

2. ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในวาระที่สอง จากแนวความคิดของการปกครองระบอบ ประชาธิปไตย ทฤษฎีอำนาจอธิปไตย เป็นของปวงชน และทฤษฎีเกี่ยวกับการเป็นผู้แทนปวงชน เมื่อพิจารณาแล้วทำให้พบว่า ไม่ว่าจะเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยตรงหรือโดยอ้อม โดยพื้นฐานแล้วกฎหมายที่จะนำมาใช้กับประชาชน ตามหลักประชาธิปไตยนั้น ย่อมต้องมีที่มาจากเจตนารมณ์ของ ปวงชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยไม่ว่าโดยตรง หรือโดยอ้อม ดังนั้น การออกกฎหมายก็ดี การปกครองบริหารประเทศก็ดี จะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน ผู้ทรงสิทธิในอำนาจอธิปไตยเสียก่อน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติรับรองการใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนไว้ในมาตรา 3 ดังนั้น ผู้ที่จะเข้ามาใช้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นหนึ่งในอำนาจอธิปไตยแทน ประชาชนได้นั้น จะต้องเป็นผู้แทนที่ได้รับมอบอำนาจจากประชาชนโดยทั่วไปโดยการเลือกตั้งนั่นเอง เมื่อพิจารณา บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 แล้ว แม้ว่าจะมีบทบัญญัติรับรองว่า “สมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทย” แต่กลับมีบทบัญญัติที่ ไม่สอดคล้องกับหลักการเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย โดย กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกกันเองแบบไขว้ของบุคคลในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง จากกลุ่มผู้มีความรู้ ความ เชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลาย ของสังคม ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยโดยผู้แทน และสวนทางกับการพัฒนาประชาธิปไตยตามหลักการ สากลที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับสิทธิของประชาชนทุกคนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย ตรงกันข้ามกับการให้ความสำคัญกับประชาชนผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว ผู้วิจัยจึงตั้งข้อสังเกตว่า สมาชิก วุฒิสภาที่มาจากการเลือกกันเองระหว่างผู้แทนกลุ่มสาขาอาชีพต่าง ๆ ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภานั้น จะมีฐานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยได้อย่างไร เพราะการที่จะสะท้อนถึงการเป็นผู้แทนปวงชนอย่างแท้จริงได้ก็ต้องเมื่อ ระบบการเลือกตั้งมีคะแนนสากล กล่าวคือผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องเป็นไปอย่างกว้างขวางที่สุด ไม่ใช่จำกัดสิทธิเฉพาะ ผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วยกันเองเท่านั้น

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งโดยหลักแล้ว ย่อมต้องพิจารณาเสียก่อนว่าประเทศไทยนั้นจำเป็นต้องใช้ระบบรัฐสภาแบบสองสภาหรือไม่ และมีประเด็น ให้พิจารณาต่อไปว่าหากจำเป็นต้องมีสภาที่สองหรือวุฒิสภาแล้ว ต้องการให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่อย่างไร แล้วจึงกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาให้มีความสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งจากการพิจารณา ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ประเทศไทยยังคงมีความจำเป็นต้องใช้ระบบรัฐสภาแบบสองสภา เนื่องจากยังคงมีความจำเป็น ที่จะต้องให้มีสภาที่สองหรือวุฒิสภาเพื่อถ่วงดุลอำนาจระหว่างสภานิติบัญญัติกับรัฐบาล ด้วยเกรงว่าถ้ามีสภาเดียว



อันประกอบไปด้วยสมาชิกฝ่ายข้างมากที่เป็นฝ่ายรัฐบาลแล้ว รัฐบาลอาจใช้อำนาจครอบงำรัฐสภาและอาจเกิดการใช้อำนาจเด็ดขาดในรัฐสภาได้โดยง่าย โดยให้วุฒิสภำทำหน้าที่เสมือนเป็น “เบรก” ยับยั้งอารมณ์ที่แปรปรวนหรือยับยั้งความไม่แน่นอนของสาธารณชน และการมีสภาที่สองหรือวุฒิสภำก็เพื่อเปิดโอกาสให้กลุ่มสาขาอาชีพต่าง ๆ มีผู้แทนทางการเมืองของตนได้ โดยให้สภาที่สองหรือวุฒิสภำเป็น “สภาเติมเต็ม” ที่มาจากผู้แทนกลุ่มสาขาอาชีพที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์จากทุกภาคส่วนที่หากหลายของสังคมและเพื่อทำหน้าที่กลั่นกรองงานด้านนิติบัญญัติเพื่อให้กระบวนการร่างกฎหมายเป็นไปโดยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพสนองต่อความต้องการของประชาชนอันจะทำให้กฎหมายต่าง ๆ มีความรอบคอบและสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นตัวแทนพื้นที่และเป็นตัวแทนพรรคการเมือง การพิจารณาร่างกฎหมายจึงยังขาดมุมมองของภาคส่วนอื่น ๆ ที่หลากหลายของสังคม การกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภำนั้นย่อมต้องกำหนดให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ดังกล่าวและสอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน ดังนั้น วุฒิสภำซึ่งอยู่ในฐานะผู้แทนปวงชนที่เข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนจึงต้องอาศัยวิธีการได้มาซึ่งมีความยึดโยงกับประชาชนโดยตรง นั่นคือการได้มาโดย “การเลือกตั้งโดยตรง” ของประชาชน ซึ่งเป็นวิธีการที่สามารถสะท้อนถึงเจตจำนงของประชาชนได้ดีที่สุด โดยกำหนดรูปแบบการเลือกตั้งให้มีความแตกต่างจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีความหลากหลายของบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาอาชีพ มีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง

การอภิปรายผล

สำหรับประเทศไทยนั้น มีรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่เดิมประเทศไทยใช้ระบบสภาเดียว และได้เปลี่ยนมาใช้ระบบสองสภาเป็นครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 โดยให้เหตุผลว่าเนื่องจากต้องการให้มีสภาที่สอง เพื่อให้สภาที่สองทำหน้าที่เป็นสภาที่เลี้ยงให้กับสภาผู้แทนราษฎร ที่อาจยังไม่มีประสบการณ์เพียงพอในการปกครองระบอบประชาธิปไตย นอกจากเหตุผลดังกล่าวแล้ว ในทางข้อเท็จจริงจะเห็นได้ว่า การมีสภาที่สองหรือวุฒิสภำของไทย โดยเฉพาะวุฒิสภำส่วนใหญ่ในอดีตที่อาศัยวิธีการได้มาโดยการแต่งตั้งนั้น ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากความต้องการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภำเข้ามา เพื่อเป็นฐานอำนาจให้แก่ผู้ก่อการรัฐประหารหรือรัฐบาลนั่นเอง อย่างไรก็ตามจากความต้องการให้วุฒิสภำปฏิบัติหน้าที่ในระบบรัฐสภา การกลั่นกรองด้านกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปราศจากข้อครหาว่าเป็น “สภาตรายาง” ให้แก่ฝ่ายบริหาร ประกอบกับความต้องการพัฒนารูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภำให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้เปลี่ยนแปลงวิธีการได้มา หน้าที่ และอำนาจของวุฒิสภำ ซึ่งถือเป็นครั้งแรกของประเทศไทยที่กำหนดให้วุฒิสภำได้มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน อย่างไรก็ตามจากผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภำทั้งสองครั้งภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เห็นได้ว่า มีสมาชิกวุฒิสภำบางส่วนมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนักการเมืองที่สังกัดพรรคต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์ทางเพื่อนพ้อง หรือความสัมพันธ์ในฐานะญาติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภำเป็นอย่างมาก ต่อมาเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ผู้ร่างจึงได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการเปลี่ยนแปลงวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภำให้เป็นรูปแบบผสมระหว่างการเลือกตั้งและสรรหาโดยองค์กรสรรหาแต่เนื่องจากการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภำมาจากการสรรหา แม้ว่าอาจสามารถลดปัญหาการที่วุฒิสภำถูกครอบงำโดยพรรคการเมืองได้ แต่ย่อมขัดต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทำให้ขาดจุดยึดโยงกับประชาชน ทั้งยังเกิดปัญหาการแบ่งสมาชิกวุฒิสภำออกเป็น 2 กลุ่ม คือ สมาชิกวุฒิสภำที่มาจากการเลือกตั้งกลุ่มหนึ่ง และสมาชิกวุฒิสภำที่มาจากการสรรหาอีกกลุ่มหนึ่ง ดังนั้นจากปัญหาดังกล่าว เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ผู้ร่างจึงได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการกำหนดเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภำของประเทศไทยกำหนดให้วุฒิสภำเป็นสภาเติมเต็ม หรือสภาพลเมือง หรือสภาที่ประชาชนสามารถเข้าไปทำหน้าที่นิติบัญญัติได้โดยตรง อันจะช่วยให้พิจารณาร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้รอบคอบรอบด้านมากยิ่งขึ้นตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ



ตรากฎหมาย และได้เปลี่ยนแปลงถึงที่มาของสมาชิกวุฒิสภา โดยกำหนดให้มาจากการเลือกกันเองแบบไขว้ ระหว่างผู้แทนกลุ่มอาชีพที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา แต่ในระยะ 5 ปีแรก ซึ่งเป็นไปตามบทเฉพาะกาลให้มีสมาชิกวุฒิสภาซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษา ความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ

สำหรับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศที่ทำการศึกษาวิจัยอย่างประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่นนั้น จะสอดคล้องกับประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาของประเทศนั้น ๆ กล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ประเทศที่ใช้ระบบนี้จะพบว่าระบบประชาธิปไตยนั้นมีการตรวจสอบถ่วงดุลทางการเมืองที่เข้มข้น กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ทางการเมืองไว้มาก เช่น สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น แตกต่างจากสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง เช่น สหราชอาณาจักร ซึ่งในประเทศที่ใช้ระบบนี้วุฒิสภามีอำนาจอย่างจำกัด เนื่องจากไม่ได้มาจากรฐานอำนาจของประชาชน จึงไม่มีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งถอดถอน หรือให้คุณให้โทษแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือกรรมการในองค์กรอิสระได้ คงไว้แต่เพียงอำนาจทั่วไปในการตรวจสอบถ่วงดุลในฐานะตัวแทนชนชั้นสูงเท่านั้น

จากการศึกษาถึงวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทยและต่างประเทศแล้ว จะพบว่าแม้แต่ละประเทศจะมีมูลเหตุของการกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่แตกต่างกันออกไป แต่ตามหลักการประชาธิปไตยแล้ว แต่ละประเทศล้วนแต่มีแนวโน้มที่ต้องการพัฒนารูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ต่างไปจากประเทศไทยที่แม้จะเคยกำหนดรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการเลือกตั้งโดยตรงมาแล้ว แต่กลับมีการเปลี่ยนแปลงให้มาใช้รูปแบบการเลือกกันเองแบบไขว้ระหว่างผู้แทนกลุ่มสาขาอาชีพต่าง ๆ ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา อีกทั้งในระยะเวลา 5 ปีแรก ของการใช้รัฐธรรมนูญตามบทเฉพาะกาล ยังได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง โดยจะเห็นได้ว่าวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ของทั้งสองช่วงเวลานั้น ไม่มีความยืดหยุ่นหรือเชื่อมโยงกับประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งแม้จะมีการอ้างว่าการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการเลือกตั้งนั้น ทำให้สมาชิกวุฒิสภาไม่ปลอดจากการเมือง แต่การแก้ไขปัญหานั้นก็ควรแก้ไขโดยการกำหนดคุณสมบัติของผู้ลงสมัคร รับเลือกตั้งให้มีความห่างไกลจากพรรคการเมือง ไม่กำหนดเขตเลือกตั้งให้ทับซ้อนกับเขตเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปรับปรุงรูปแบบกลไกการเลือกตั้งและการตรวจสอบกระบวนการเลือกตั้งให้มีความโปร่งใส และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งการแก้ไขปัญหาดังกล่าวย่อมจะเป็นการแก้ไขปัญหายั่งยืนกว่าการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยปฏิเสธรูปแบบการเลือกตั้งของประชาชนโดยทั่วไป เพราะการเลือกตั้งนั้นถือเป็นองค์ประกอบที่ขาดไม่ได้ของ การปกครองในระบอบประชาธิปไตย หากผู้ร่างรัฐธรรมนูญมองว่าระบบการเลือกตั้งโดยประชาชนเป็นระบบที่ก่อให้เกิดปัญหาแล้ว ประเทศไทยย่อมไม่สามารถพัฒนาระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้ประสบความสำเร็จได้ และทำให้การมีอยู่ของสมาชิกวุฒิสภาไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีฐานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย เพราะการที่จะสะท้อนถึงการเป็นผู้แทนปวงชนได้อย่างแท้จริงได้ก็ต่อเมื่อระบบการเลือกตั้งมีคะแนนสากล กล่าวคือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องเป็นไปอย่างกว้างขวางที่สุด ไม่ใช่จำกัดสิทธิเฉพาะผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งด้วยตนเอง อันสื่อแสดงให้เห็นถึงการไม่เคารพสิทธิในการเลือกตั้งของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย จึงทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความชอบธรรมในการเข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน ซึ่งปัญหาดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อกลไกการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศ (Suphap, 2018)

ข้อเสนอแนะ

ประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย มีรัฐสภาเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในประเทศ ที่ใช้รูปแบบรัฐสภาแบบสองสภานั้น หากพิจารณาในส่วนของมูลเหตุแห่งการมีวุฒิสภาแล้ว จะพบว่าวุฒิสภานั้นมีประวัติความเป็นมาอันยาวนาน แต่ละประเทศต่างก็อาศัยมูลเหตุของการกำหนดให้มีวุฒิสภาที่แตกต่างกันออกไปตามความ



จำเป็นและเหมาะสมของประเทศตน เริ่มตั้งแต่การให้มีสภาขุนนางของประเทศอังกฤษเนื่องมาจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ในอดีตได้เกิดความขัดแย้งในการประชุมกันของกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองในอดีต ระหว่างกลุ่มคนสองกลุ่ม คือ กลุ่มพระและขุนนางชั้นผู้ใหญ่กับกลุ่มอัศวินและผู้แทนสามัญชน ส่วนในประเทศรัฐรวมอย่างประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศเยอรมนี ต่างก็มีความจำเป็นในการมีสองสภาเนื่องจากลักษณะการก่อกำเนิดรัฐเพื่อให้เป็นตัวแทนและเพื่อให้เกิดความเสมอภาคระหว่างมลรัฐต่าง ๆ ที่มารวมกัน และหลังจากแนวความคิดการมีสภาที่สองได้แพร่ขยายไปในประเทศต่าง ๆ เห็นได้ว่าบางประเทศ โดยเฉพาะประเทศซึ่งเป็นรัฐเดี่ยวที่แม้จะมีได้มีความจำเป็นในการมีสองสภา ต่างก็ได้นำระบบสองสภาไปใช้โดยอาศัยวัตถุประสงค์ทางกลไกที่แตกต่างกันไป ซึ่งนอกจากการแสดงถึงการเป็นตัวแทนชนชั้นสูงของสภาขุนนางในอังกฤษ และการเป็นตัวแทนของรัฐต่าง ๆ ในรัฐรวมแล้ว ในประเทศอื่น ๆ วุฒิสภาก็อยู่ในฐานะตัวแทนของประชาชนตามแต่ละฐานที่หน้าที่แตกต่างกัน เช่น วุฒิสภาในฐานะตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส วุฒิสภาในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนในประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทยในปัจจุบัน หากพิจารณาโดยไม่รวมอำนาจตามบทเฉพาะกาลแล้ว จะเห็นได้ว่ามีอำนาจในด้านนิติบัญญัติ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งสำคัญ ซึ่งอำนาจต่าง ๆ เหล่านี้มีได้แตกต่างไปจากอำนาจของวุฒิสภาในประเทศอื่น ๆ มากนัก แต่ในส่วนองวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นั้น กลับไม่มีความยึดโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งแม้จะอ้างว่าการได้มาโดยการเลือกตั้งนั้น ทำให้สมาชิกวุฒิสภาไม่ปลอดจากการเมือง จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงรูปแบบวิธีการได้มาเป็นแบบเลือกตนเองระหว่างผู้แทน กลุ่มสาขาอาชีพที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง หรือมาจากการแต่งตั้งตามบทเฉพาะกาล ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นการแก้ไขปัญหาก็ไม่ถูกต้องนัก เนื่องจากหากผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าปัญหาที่มาจากจากการเลือกตั้งนั้นทำให้สมาชิกวุฒิสภาต้องอิงกับระบบการเมืองเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้ง หรือการส่งตัวแทนผู้มีความสัมพันธ์กับพรรคการเมือง หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงสมัครรับเลือกตั้งทำให้การเมืองเข้ามาครอบงำการทำงานของวุฒิสภาได้ การแก้ไขปัญหานี้ก็ควรแก้ไขโดยการกำหนดคุณสมบัติของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งให้มีความห่างไกลจากพรรคการเมือง ไม่กำหนดเขตเลือกตั้งให้ทับซ้อนกับเขตเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปรับปรุงรูปแบบกลไกการเลือกตั้ง และการตรวจสอบกระบวนการเลือกตั้งให้มีความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ย่อมจะเป็นการแก้ไขปัญหายั่งยืนกว่าการแก้ไขปัญหโดยปฏิเสธรการเลือกตั้งของประชาชนโดยทั่วไป เพราะการเลือกตั้งนั้นถือเป็นองค์ประกอบที่ขาดไม่ได้ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังที่นักคิดชาวฝรั่งเศส ชื่อว่า ฌองชาครุสโซ ได้กล่าวไว้ว่า “สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิที่ไม่มีอะไรจะมาพรากจากประชาชนได้” หากผู้ร่างรัฐธรรมนูญมองว่าระบบการเลือกตั้งโดยประชาชนเป็นระบบที่ก่อให้เกิดปัญหาแล้ว ประเทศไทยย่อมไม่สามารถพัฒนาระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้ประสบความสำเร็จได้ เพราะการที่จะสะท้อนถึงการเป็นผู้แทนปวงชนได้อย่างแท้จริงได้ก็ต่อเมื่อระบบการเลือกตั้งมีคะแนนสากล กล่าวคือผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องเป็นไปอย่างกว้างขวางที่สุด ไม่ใช่จำกัดสิทธิเฉพาะผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งด้วยตนเอง อันสื่อแสดงให้เห็นถึงการไม่เคารพสิทธิในการเลือกตั้งของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยจึงทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความชอบธรรมในการเข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน ซึ่งปัญหาดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อกลไกการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศ และส่งผลให้ไม่บรรลุตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชน

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น วุฒิสภาเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ อันเป็นหนึ่งในสามอำนาจอธิปไตยอันเป็นของประชาชน วุฒิสภาจึงต้องมีความยึดโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เพื่อให้สอดคล้องต่อหลักประชาธิปไตย โดยเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภาเพื่อเป็นสภาที่สองนั้น เพื่อให้วุฒิสภาเป็นสภาเติมเต็มหรือสภาพลเมือง ทั้งยังเป็นสภาตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเพื่อให้สอดคล้องต่อหลักประชาธิปไตย โดยมีสาระสำคัญดังนี้



1) กำหนดพื้นที่ทั้งประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเพียงเขตเดียว โดยให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน อันจะทำให้สมาชิกวุฒิสภามีฐานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อจะแก้ไขปัญหาเรื่องความเป็นอิสระและความเป็นกลางของสมาชิกวุฒิสภา และเพื่อให้เกิดดุลยภาพแห่งอำนาจโดยไม่อยู่ภายใต้ความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใด ๆ ไม่มีผลประโยชน์ต่างตอบแทนอันใด

2) กำหนดคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้มาจากผู้แทนกลุ่มสาขาอาชีพที่หลากหลายของสังคม เนื่องจากยากให้วุฒิสภาเป็นสภาเติมเต็มที่มาจากผู้แทนกลุ่มสาขาอาชีพต่าง ๆ เพื่อที่จะช่วยให้วุฒิสภามีสมาชิกวุฒิสภาที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ หรือเคยทำงาน ในด้านต่าง ๆ จากภาคส่วนที่หลากหลายของสังคม โดยให้ผู้ลงคะแนนเสียงเขียนชื่อหรือหมายเลขของกลุ่มบุคคลในบัตรเลือกตั้ง จากนั้นจึงนำบัตรเลือกตั้งมานับคะแนนว่าแต่ละกลุ่มได้คะแนนเสียงเท่าใด และให้ผู้สมัครได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามลำดับของคะแนนที่ได้รับและตามสัดส่วนที่กำหนดไว้

3) กำหนดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาและระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง ควรกำหนดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่แน่นอนตายตัว และควรกำหนดให้การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแบบทั้งประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง แบ่งจำนวนสมาชิกวุฒิสภาออกเป็น 2 กลุ่ม (Classes) กลุ่มละ 100 คน โดยให้สมาชิกวุฒิสภากลุ่มที่หนึ่งพ้นจากตำแหน่งเมื่อสิ้นสุดปีที่สามของการดำรงตำแหน่ง และให้สมาชิกวุฒิสภากลุ่มที่สองพ้นจากตำแหน่งเมื่อสิ้นสุดปีที่หกของการดำรงตำแหน่ง ลักษณะเช่นนี้จะทำให้วุฒิสภาของไทยมีลักษณะของการดำรงตำแหน่งคล้ายกับวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาได้รับการขนานนามว่า “สภาซีเนทิรันดร์” เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภามีได้หมดวาระลงพร้อมกันทั้งหมด

References

- Bowornsak, U. (2001). *Participatory Democracy*. Bangkok: King Prajadhipok's Institute. (in Thai)
- Election knowledge. (2018). *Acquisition of a senator*. Retrieved 2021, April 16, from https://www.ect.go.th/ect_th/ewt_news.php?nid=4244.
- Nada, S. (2010). *Problems Resulting from the Selection of Senators under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E.2550*. for the Degree of (Master of Laws Thesis) Chulalongkorn University , Faculty of Law ,Program in Laws. (in Thai)
- Somkid, L. (1999). *Election Law according to the current constitution*. Bangkok: Slander. (in Thai)
- Somkid, L. (2005). *Constitutional Law New Principles in accordance with the Constitution of the Kingdom of Thailand 1997*, Bangkok: Thammasat University. (in Thai)
- Wisut, P. (1981). *Democracy: The Concept and Model of an Ideal Democratic Country*, Bangkok: Thammasat University. (in Thai)
- Wissanu, K. (1987). *Constitutional Law*, (3rd ed.). Nitiban , Bangkok. (in Thai)
- Sronsamdaeng, P. (2017). *Problems Resulting from the Selection of Senators and Authority under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E.2560*. (Master of Laws Thesis) . Kasem Bundit University. Faculty of Law. (in Thai)
- Rotjanaworrawat, W. (2017). *Senator Acquisition : Appropriate Method to Senate Authorization in the Kingdom of Thailand*. (Master of Laws Thesis) . Dhurakij Pundit University Faculty of Law (in Thai)



- Wisoso, A. (2018). Problems Resulting from the Selection of Senators and Transitory Provision of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E.2560. (Master of Laws Thesis). Ramkhamhaeng University. Faculty of Law. (in Thai)
- Suphap, R. (2018). Legal Consideration on the Senator's Authorities in Constitution of the Kingdom of Thailand (B.E.2560 (2017)). (Master of Laws Thesis). National Institute of Development Administration, Faculty of Law. (in Thai)

ผู้เขียน

นายภูวดล คงแสง

นักศึกษาปริญญาโท นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
เลขที่ 9/9 หมู่ที่ 9 ตำบลบางพูด อำเภอปากเกร็ด
จังหวัดนนทบุรี 11120
E-mail: kongsangpuvadon@gmail.com

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัครโรจน์

อาจารย์ที่ปรึกษา บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
เลขที่ 9/9 หมู่ที่ 9 ตำบลบางพูด อำเภอปากเกร็ด
จังหวัดนนทบุรี 11120
E-mail: asawasao@gmail.com

