

บทที่ ๔

วิเคราะห์ที่มาและบทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ และผลต่อการพัฒนาการเมืองไทย

จากข้อเท็จจริงในเรื่องของที่มาและบทบาทอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น สามารถวิเคราะห์เปรียบเทียบถึงข้อเด่น-ข้อด้อย ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งมีผลต่อการพัฒนาการเมืองไทยในประเด็นสำคัญหลายประเด็น ดังนี้

วิเคราะห์ข้อเด่น-ข้อด้อย ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ว่าด้วยการได้มาและ บทบาทอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๑. ข้อเด่นของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๔ ว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สามารถจำแนกเป็นประเด็นสำคัญ ได้ ๔ ประการ คือ

๑.๑ ที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๔ มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎร ซึ่งสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยแบบตัวแทน และสอดคล้องกับแนวความคิดว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ โดยผู้แทนราษฎรถือเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย

๑.๒ คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา ๑๐๑ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีประเด็นสำคัญที่แตกต่างไปจากเดิมและถือเป็นข้อเด่นประกอบด้วย

๑.๒.๑ ไม่จำกัดความรู้ของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งต่างจากที่เคยบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐๑(๓) ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า เว้นแต่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนชาวบ้าน หรือบุคคลที่แม้ไม่สำเร็จการศึกษาในระบบการศึกษาแต่มีความรู้ความสามารถและมีความเสียสละสามารถเข้ามาสู่ระบบการเมืองได้

๑.๒.๒ เปลี่ยนแปลงระยะเวลาการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวเป็นเวลาติดต่อกัน เฉพาะกรณีการเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุยุบพรรค จากเดิมที่กำหนดระยะเวลาไว้ทำกับกรณีการเลือกตั้งทั่วไปเนื่องจากกรอบอายุของสภาผู้แทนราษฎร คือเก้าสิบวันนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง แต่ในมาตรา ๑๐๑ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ระยะเวลาการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง กรณีการเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุยุบสภาเหลือเพียงไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระในการที่จะเลือกเป็นสมาชิกและลงสมัครรับเลือกตั้งกับพรรคการเมืองอื่น นอกจากพรรคที่ตนสังกัดอยู่ก่อนการยุบสภาได้ ซึ่งถือเป็นมาตรการที่ทำให้นายกรัฐมนตรี หรือผู้มีอำนาจต้องยับยั้งชั่งใจมากขึ้นก่อนตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎรและทำให้พรรคการเมืองไม่สามารถใช้วิธีการไม่ส่งบุคคลนั้นลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นเครื่องต่อรองทางการเมืองได้

๑.๒.๓ กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งให้มีความผูกพันกับพื้นที่จังหวัด (กรณีแบบแบ่งเขต) หรือกลุ่มจังหวัด (กรณีแบบสัดส่วน) ไม่น้อยกว่าห้าปี เช่น มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง หรือเคยศึกษาในสถานศึกษาหรือเคยรับราชการ หรือเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าห้าปี ทั้งนี้ โดยมีเจตนารมณ์ที่จะให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น ต้องมีความผูกพันกับพื้นที่เลือกตั้งในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพื่อให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีความผูกพันกับประชาชน รวมถึงทราบปัญหาในพื้นที่อย่างแท้จริง ซึ่งต่างจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่กำหนดระยะเวลาดังกล่าวไว้เพียงหนึ่งปี ทำให้การคัดเลือกบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้ง พรรคต้องคำนึงถึงสมาชิกที่เป็นตัวแทนอยู่ในพื้นที่มากกว่าบุคคลใกล้ชิดคนนำพรรคหรือผู้ให้การสนับสนุนแก่พรรคในรูปแบบต่างๆ

๑.๓ การดำเนินการกรณีมีการทุจริตการเลือกตั้ง ได้มีการแบ่งช่วงระยะเวลาที่ชัดเจนว่าก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง หากมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการทุจริตการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งแก่ผู้กระทำความผิด แต่หากประกาศผลการเลือกตั้งไปแล้ว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย

๑.๔ กำหนดวิธีการคิดคะแนนกรณีการเลือกตั้งแบบสัดส่วนกลุ่มจังหวัด ให้รวมผลคะแนนทั้งหมดที่พรรคการเมืองทุกพรรคที่ส่งผู้สมัครในเขตกลุ่มจังหวัดนั้น ได้รับคะแนนตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือกรณีการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๔) ที่ให้รวมผลคะแนนทั้งหมดที่พรรคการเมืองทุกพรรคที่ส่งผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อได้รับคะแนนโดยไม่มีการหักคะแนนขั้นต่ำของพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนด เช่น ตามมาตรา ๑๐๐ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ได้กำหนดว่า บัญชีรายชื่อของพรรค

การเมืองใดได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ ให้ถือว่าไม่มีผู้ใดในบัญชีนั้นได้รับเลือกตั้ง และ มิให้นำคะแนนเสียงดังกล่าวมารวมคำนวณเพื่อหาสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ทุกคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่สูญเปล่า และเชื่อว่า จะทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กมีโอกาสได้รับเลือกตั้งมากขึ้น

๒. ข้อดีของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๔ ว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สามารถจำแนกเป็นประเด็นสำคัญได้ ๖ ประการ คือ

๒.๑ กรณีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐

๒.๑.๑ กรณีการแบ่งเขตเลือกตั้ง ๑๕๗ เขต โดยแต่ละเขตมีผู้สมัครได้ไม่เกินสามคน ขึ้นกับจำนวนประชากร และผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละเขตสามารถออกเสียงลงคะแนนได้เท่ากับจำนวนผู้แทนราษฎรที่มีได้ในเขตนั้น ซึ่งแม้ว่าวิธีการแบ่งเขตลักษณะนี้จะเคยใช้มาอย่างต่อเนื่องในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ จะมีผลบังคับใช้แต่อาจกล่าวได้ว่าการที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนออกเสียงเลือกผู้แทนได้ไม่เท่ากันนี้ขัดกับหลักหนึ่งคนหนึ่งเสียง (one man one vote) ซึ่งเป็นหลักสากลที่เป็นที่ยอมรับทั่วกัน

๒.๑.๒ การที่แต่ละเขตเลือกตั้งมีผู้สมัครได้มากกว่าหนึ่งคน อาจทำให้เกิดการแข่งขันกันเองระหว่างผู้สมัครจากพรรคเดียวกันและเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความขัดแย้งภายในพรรค

๒.๑.๓ กรณีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ซึ่งใช้วิธีการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาหรือเสียงข้างมากรอบเดียว ทำให้คะแนนเสียงของผู้สมัครที่ไม่ได้รับเลือกตั้งสูญเปล่าทั้งหมด ทั้งๆ ที่อาจมีผลต่างของคะแนนระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งและผู้สมัครที่ไม่ได้รับเลือกตั้งเพียงเล็กน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากนับรวมคะแนนของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ไม่ได้รับเลือกตั้งของแต่ละพรรคการเมือง อาจมีจำนวนคะแนนที่มากพอที่จะมีนัยสำคัญทางการเมืองได้ แต่คะแนนเสียงเหล่านี้ไม่ได้ทำให้พรรคการเมืองนั้นมีผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้งเลยแม้เพียงคนเดียว

๒.๑.๔ กรณีการกำหนดเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนตามมาตรา ๘๖ กำหนดให้จัดแบ่งพื้นที่ประเทศออกเป็นแปดกลุ่มจังหวัด และให้แต่ละกลุ่มจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งแบบสัดส่วน และแต่ละเขตเลือกตั้งให้มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้สิบคน โดยได้นำแนวคิดการแบ่งเขตในลักษณะนี้มาจากประเทศเยอรมนี ที่มีการแบ่งบัญชีรายชื่อแยกตามมลรัฐเป็น ๑๖ บัญชี (เยอรมนีมี ๑๖ มลรัฐ) ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าการแบ่งเขตในระบบสัดส่วนของประเทศเยอรมนีแบ่งตามเขตการปกครองของแต่ละมลรัฐ ที่มีความชัดเจนในเรื่องของเขตพื้นที่, เขตการปกครองและจำนวนประชากร แต่กรณีของ

ประเทศไทย การแบ่งพื้นที่ออกเป็นแปดกลุ่มจังหวัดเป็นการแบ่งขึ้นใหม่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และไม่สามารถอ้างอิงกับแนวทางการแบ่งพื้นที่ตามหลักเกณฑ์ใดๆ เช่น การแบ่งตามภูมิภาคของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีปัญหาในเรื่องความไม่เหมาะสมหลายประการ เช่น ปัญหาความไม่สอดคล้องในทางภูมิรัฐศาสตร์ และทางสังคม วัฒนธรรมของบางจังหวัดกับกลุ่มจังหวัดนั้นๆ และปัญหาในเรื่องความได้เปรียบ-เสียเปรียบในเรื่องของฐานพื้นที่ที่คะแนนเสียงของแต่ละพรรคในเขตกลุ่มจังหวัด เป็นต้น

๒.๑.๕ กรณีการกำหนดให้พรรคการเมืองเป็นผู้จัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้งแบบสัดส่วนกลุ่มจังหวัด โดยต้องเรียงตามลำดับหมายเลขและให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกบัญชีพรรค ซึ่งจะนำคะแนนที่แต่ละพรรคได้รับในเขตเลือกตั้งนั้นมารวมกัน เพื่อแบ่ง จำนวนผู้ที่จะได้รับเลือกของแต่ละพรรคการเมือง โดยให้ผู้สมัครได้รับเลือกเรียงตามลำดับหมายเลขของบัญชีรายชื่อนั้น อาจถือเป็นการจำกัดสิทธิของผู้เลือกตั้ง กล่าวคือผู้เลือกตั้งจะถูกบังคับให้เลือกบัญชีพรรคและผู้สมัครที่จะได้รับเลือกเป็นผู้แทนจะเป็นไปตามลำดับที่พรรคจัดไว้ โดยในข้อเท็จจริง ผู้เลือกตั้งอาจต้องการเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในลำดับท้ายของบัญชี หรือต้องการเลือกเพียงบางคน แต่ไม่สามารถกระทำได้ ซึ่งกรณีนี้ต่างจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วนในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ที่พรรคการเมืองมีหน้าที่เพียงส่งรายชื่อผู้สมัครในนามของพรรค แต่ผู้เลือกตั้งจะเป็นผู้จัดลำดับของผู้สมัครที่ตนต้องการจะเลือก โดยการเขียนชื่อผู้สมัครลงในบัตรเลือกตั้งหรืออาจขีดฆ่าชื่อผู้สมัครบางคนทิ้งไปได้ ทำให้การเลือกผู้แทนราษฎรเป็นไปตามเจตจำนงของประชาชนอย่างแท้จริง

๒.๑.๖ การกำหนดให้มีการแบ่งเขตเลือกตั้งแบบสัดส่วนเป็นกลุ่มจังหวัด ๘ กลุ่มนั้นทำให้การกำหนดนโยบายของพรรคที่จะใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งในภาพรวมของทั้งประเทศ ไม่ชัดเจน เนื่องจากต้องผันแปรไปตามพื้นที่กลุ่มจังหวัด กลายเป็นนโยบายย่อยในแต่ละพื้นที่ ซึ่งอาจไม่มีความสอดคล้องหรือขัดแย้งกัน และบางกรณีอาจก่อให้เกิดปัญหาภาคินิยมได้

๒.๒ กรณีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๔

จากข้อถ้อยของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้ง ๖ ประการข้างต้น ทำให้นำมาสู่รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งได้แก้ไขทั้งจำนวนและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยได้กลับไปใช้แบบแบ่งเขต (เขตละ ๑ คน) และแบบบัญชีรายชื่อทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ต่างที่จำนวนแบบบัญชีรายชื่อเพิ่มเป็น ๑๒๕ คน และแบบแบ่งเขตเหลือเพียง ๓๗๕ เขต/คน โดยการยกเลิกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนกลุ่มจังหวัดและการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของจำนวนและสัดส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อกับแบบแบ่งเขตที่เป็นสัดส่วน ๑ : ๔

ศ.ดร.สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ ในฐานะประธานคณะกรรมการสมานฉันท์เพื่อการปฏิรูปคณะนั้น ได้อธิบายว่า ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนกลุ่มจังหวัดส่งเสริมระบบภาคนิยม และการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อให้มากขึ้น โดยมีสัดส่วนกับแบบแบ่งเขตเป็น ๑ : ๔ นั้น จะทำให้พรรคการเมืองเข้มแข็งขึ้น และการเปลี่ยนแปลงไปใช้แบบแบ่งเขตเบอร์เดียวแทนแบ่งเขตเรียงเบอร์ (เขตละไม่เกิน ๓ คน) ก็มีเหตุผลสำคัญที่เปิดเผยและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน อย่างน้อย ๓ ประการ คือ ประการแรก เห็นว่า การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเบอร์เดียว สอดคล้องกับหลักการหนึ่งคนหนึ่งเสียง (one man one vote) ประการที่สอง เห็นว่า การกำหนดเขตเลือกตั้งเป็นเขตเล็ก ผู้สมัครรับเลือกตั้งหาเสียงง่าย และใช้จ่ายในการเลือกตั้งน้อยกว่าเขตใหญ่ที่มีพื้นที่หาเสียงกว้างกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำให้ผู้สมัครที่เป็นที่รู้จักของชาวบ้านในพื้นที่มีโอกาสได้รับเลือกตั้งได้มากขึ้น และประการที่สาม เห็นว่า การแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นเขตเล็ก ทำให้การจัดการเลือกตั้งง่าย การลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทำได้สะดวกเพราะลงคะแนนได้เพียงหมายเลขเดียวเหมือนกันหมด ที่สำคัญคือ หากต้องมีการเลือกตั้งใหม่ จะเสียค่าใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้งน้อยกว่าที่ต้องเลือกตั้งใหม่ทั้งเขตใหญ่

แต่ไม่ว่าเหตุผลในการเปลี่ยนแปลงทั้งจำนวนและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๔ จะเป็นไปตามที่กล่าวอ้างไว้ข้างต้น หรือจะเป็นด้วยเหตุผลของการชิงความได้เปรียบทางการเมืองระหว่างนักการเมืองและพรรคการเมือง ในสถานการณ์ทางการเมืองขณะนั้น การกำหนดจำนวนและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวโดยเฉพาะเรื่องการแบ่งเขตเลือกตั้งให้เป็นเขตเล็ก หรือเขตละหนึ่งคน ก็ยังไม่สามารถอธิบายได้อย่างชัดเจนและทำให้ทุกฝ่ายยอมรับได้ว่าเขตเล็กจะทำให้การซื้อเสียงหรือการทุจริตการเลือกตั้งจะทำได้ยากขึ้น ตรงกันข้ามมีหลายคนเชื่อว่า เขตเล็กทำให้การซื้อเสียงทำได้ง่าย และผู้สมัครสามารถควบคุมคะแนนเสียงของตนได้ง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดเขตเล็กเป็นการส่งเสริมระบบการพึ่งพา หรือระบบอุปถัมภ์ระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับชาวบ้านในเขตเลือกตั้ง ซึ่งเป็นปัจจัยที่เอื้อต่อการซื้อเสียงหรือการจูงใจให้เลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เป็นผู้อุปถัมภ์ นอกจากนี้ การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต จำนวน ๓๖๕ คน คิดเป็นสัดส่วน ๑ : ๔ โดยหลักการอาจทำให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง แต่ขณะเดียวกันก็อาจมีข้อเสียบางประการทั้งในเรื่องของความเหมาะสมในการจัดลำดับผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค หรือการบังคับให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องเลือกทั้งบัญชี ทั้งๆ ที่ตนเองอาจไม่ต้องการเลือกผู้สมัครบางคนหรือทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อขาดความผูกพันกับราษฎรในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำให้พรรคการเมืองขนาดกลางและขนาดเล็กที่ไม่อยู่ในกระแสการเลือกของ

ประชาชนจะยังมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลดลงจากสัดส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่เพิ่มขึ้น

๓. ข้อเด่นของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นรัฐธรรมนูญที่อ้างว่าได้จัดทำขึ้นโดยพยายามแก้ไขปัญหาการผูกขาดอำนาจรัฐ และการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม ปัญหาการดำเนินการทางการเมืองที่ขาดความโปร่งใส ไม่มีคุณธรรมและจริยธรรม และปัญหาความล้มเหลวของระบบการตรวจสอบอำนาจรัฐ ซึ่งไม่ว่าจะสามารถบรรลุเป้าหมายตามที่ตั้งไว้หรือไม่ อย่างไรก็ตาม แต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญซึ่งถือเป็นข้อเด่นของรัฐธรรมนูญนี้อยู่ ๔ ประการ คือ

๓.๑ กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นอิสระจากการครอบงำของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดเพื่อทำหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทย ซึ่งสอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระของสมาชิกรัฐสภา (Free mandate) โดยนอกจากคงหลักการเดิมที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระในการลงมติใดๆ ในสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ยังได้มีบทบัญญัติไว้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้นในกรณีให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐ คน สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติได้โดยไม่ต้องมีมติพรรค (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๖๕ กำหนดว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เมื่อพรรคการเมืองที่สังกัดมีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับรองไม่น้อยกว่า ๒๐ คน) และมีบทบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระจากมติพรรคการเมืองในการตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายและการลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลได้

๓.๒ กำหนดให้การตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารโดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลสามารถทำได้ง่ายขึ้น โดยปรับลดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะเข้าชื่อเพื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี จากเดิมไม่น้อยกว่าสองในห้าเป็นไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะเข้าชื่อเพื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลจากเดิมไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าเป็นไม่น้อยกว่าหนึ่งในหกของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร และได้กำหนดเงื่อนไขพิเศษ หากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านไม่ถึงเกณฑ์ที่จะขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้ ก็ให้ใช้เพียงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่า

กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านทั้งหมดได้ แต่ต้องให้คณะรัฐมนตรีบริหารราชการมาเกินกว่าหนึ่งปี นอกจากนั้นยังได้คงหลักการสำคัญไว้ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยห้ามนายกรัฐมนตรียุบสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างที่ได้มีการเสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจแล้ว

๓.๓ ได้คงหลักการเดิมที่ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก้าวถ่ายหรือแทรกแซงการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการ และพนักงานของรัฐ และได้เพิ่มบทบัญญัติห้ามแทรกแซงการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการและพนักงานของรัฐไว้ด้วย

๓.๔ ได้กำหนดเพิ่มเติมหลักการในเรื่องการพ้นจากตำแหน่งและการถอดถอนจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในหลายกรณี เช่น กำหนดให้มีประมวลจริยธรรม และหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดฝ่าฝืนอาจนำไปสู่การถอดถอนจากตำแหน่งได้ หรือกำหนดมาตรการห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีผลประโยชน์ทับซ้อน โดยคงหลักการเดิมที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่ได้ขยายบังคับบุคคล จากเดิมเป็นการบังคับเฉพาะตัวสมาชิกรัฐสภา มาให้บังคับใช้ถึงคู่สมรส บุตร และบุคคลอื่นที่ได้รับมอบหมายจากสมาชิกรัฐสภาด้วย นอกจากนั้นยังได้มีบทบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากตำแหน่งได้ง่ายขึ้น เพียงมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้โทษจำคุกจะรอลงอาญาก็ตาม เว้นแต่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษหรือความผิดฐานหมิ่นประมาท

๔. ข้อดีของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

แม้ว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ จะมีข้อเด่นหลายประการ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตามก็มีข้อด้อยในกรณีดังกล่าวด้วยเช่นกัน อาทิเช่น

๔.๑ การบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระจากพรรคการเมือง เช่น สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติได้เองโดยไม่ต้องมีมติของพรรคที่ให้การรับรอง หรือในกรณีอื่นๆ นั้น แม้ว่าจะสอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระหรือ Free mandate ของผู้แทนปวงชน แต่ในทางกลับกัน หลักการดังกล่าวนี้มีผลกระทบต่อความเข้มแข็งของพรรคการเมืองในภาพรวม กล่าวคือ ในเรื่องสำคัญ ซึ่งแม้เป็นนโยบายของพรรค ก็ไม่สามารถที่จะหาข้อตกลงร่วมกันในพรรคได้ ทำให้ขาดความเป็นเอกภาพ ขาดวินัย และอาจทำให้เกิดปัญหากลุ่มย่อยภายในพรรค เพื่อการต่อรองผลประโยชน์หรือตำแหน่งหน้าที่ แยกกับการยกมือสนับสนุนในเรื่องต่างๆ

๔.๒ การเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติจากเดิมที่ให้สมาชิกภาพของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจ

เป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันได้โดยไม่สิ้นสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น จัดต่อหลักการการแบ่งแยกอำนาจระหว่างอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ และทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไปดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีไม่มีเวลาในการทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติได้ ขณะเดียวกันทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งมุ่งแข่งขันกันเพื่อให้ได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี ทำให้ขาดความสนใจในการทำหน้าที่ในฝ่าย นิติบัญญัติ และอาจทำให้เกิดระบบการหมุนเวียนตำแหน่งรัฐมนตรีเพื่อเป็นผลประโยชน์ต่างตอบแทนให้กับแกนนำกลุ่มของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละพรรค โดยที่รัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งก็ยังคงเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ต่อไปได้

๔.๓ การห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก้าวถ่ายหรือแทรกแซงข้าราชการประจำ แม้จะถือเป็นข้อเด่นประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่ในความเป็นจริงกลับพบว่าแทบไม่มีผลในทางปฏิบัติ เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนมีสองสถานะ คือ สถานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสถานะรัฐมนตรี ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐต่างๆ หรือแม้แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้เป็นรัฐมนตรีก็สามารถใช้อำนาจผ่านรัฐมนตรีที่สังกัดพรรคเดียวกับตนเองหรือที่สังกัดพรรคร่วมรัฐบาลได้เช่นกัน

ที่มาและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผลต่อการพัฒนาการเมืองไทย

จากข้อเด่น - ข้อด้อยของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๔ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่มาและบทบาทอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามข้อ ๖.๑ - ๖.๔ สามารถวิเคราะห์ในภาพรวมว่ามีผลต่อการพัฒนาการเมืองไทย อย่างน้อย ๘ ประการ ได้แก่

๑. กรณีการกำหนดให้ที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบแบ่งเขตและแบบสัดส่วนหรือแบบบัญชีรายชื่อมาจากการเลือกตั้งโดยตรงและลับ สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยแบบตัวแทน และถือได้ว่าทิศทางการพัฒนาการเมืองไทย ยังอยู่ในกรอบของความเป็นประชาธิปไตยที่อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรของเขาเอง แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของจำนวนและการแบ่งเขตเลือกตั้งอยู่หลายครั้ง แต่ก็ไม่มีผลต่อหลักประชาธิปไตยแบบตัวแทน

๒. ระบบการเลือกตั้งที่คิดคะแนนแบบเสียงข้างมากรอบเดียว และการคิดคะแนนแบบสัดส่วนหรือแบบบัญชีรายชื่อ แม้จะไม่หักคะแนนขั้นต่ำร้อยละ ๕ ออกก็ตาม ก็ยังทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กมีโอกาสได้รับเลือกตั้งยาก และจะทำให้เกิดระบบพรรคการเมืองแบบสองพรรค

หรือพรรคเด่น พรรคเดียว ขณะเดียวกันทำให้พรรคการเมืองแต่ละพรรค โดยเฉพาะพรรคขนาดใหญ่ต้องมุ่งเน้นการแข่งขันชิงนโยบายเพื่อแสวงหาความนิยมจากประชาชนกันมากขึ้น

๓. ระบบการเลือกตั้งที่คิดคะแนนแบบสัดส่วนหรือแบบบัญชีรายชื่อในส่วนหนึ่งอาจเปิดโอกาสให้คนที่มีความรู้ความสามารถแต่มิใช่คนเลือกตั้งอาจอาสาเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้โดยผ่านการคัดเลือกและจัดลำดับผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมือง แต่ขณะเดียวกันก็อาจเป็นช่องทางให้ผู้สนับสนุนทางการเงินหรือประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมือง (ที่ไม่เข้าข่ายการรับสัมปทาน หรือเป็นส่วนหนึ่งในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเป็นคู่สัญญากับรัฐ) ได้เข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคในลักษณะ “ต่างตอบแทน” ได้

๔. ในกรณีการให้อิสระกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคที่สามารถลงมติขัดหรือแย้งกับมติหรือข้อบังคับพรรคได้ หากชี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่ามติหรือข้อบังคับนั้นขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของตน หรือการลดจำนวนวันที่เป็นสมาชิกลงถึงวันเลือกตั้งจากเหตุยุบสภา จาก ๕๐ วัน เหลือเพียง ๓๐ วัน ถือได้ว่าสอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระของสมาชิกรัฐสภา (Free mandate) ที่ต้องไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายของผู้ใด ซึ่งนับเป็นทิศทางการพัฒนาทางการเมืองที่ดี แต่ในข้อเท็จจริงอาจเกิดปัญหาปรากฏการณ์ “งูเห่า” ในพรรคการเมืองบางพรรค หรือทำให้การดำเนินการทางวินัยหรือการควบคุมสมาชิกพรรคขาดประสิทธิภาพ อันมีผลต่อความเข้มแข็งของพรรคการเมืองได้เช่นกัน

๕. ในเรื่องการลดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเงื่อนไขในการยื่นขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ซึ่งเป็นมาตรการที่สำคัญมาตรการหนึ่งในการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ แม้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายอาจทำให้การยื่นขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจสามารถกระทำได้ง่ายขึ้น แต่ในข้อเท็จจริงกลับพบว่าการยื่นขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลเป็นเพียงการกระทำเชิงสัญลักษณ์ไม่อาจมุ่งหวังผลต่อการลงมติไม่ไว้วางใจจากการอภิปรายได้ เนื่องด้วยรัฐบาลเป็นผู้กุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรอยู่แล้ว

๖. กรณีการแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งแต่เดิมได้ห้ามนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกัน แต่ปัจจุบันตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติเพียงให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น เท่ากับมิได้แยกกันอย่างเด็ดขาดระหว่างอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ โดยที่บุคคลคนเดียวอาจเป็นทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้อำนาจนิติบัญญัติ และเป็นรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีใช้อำนาจบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายกรัฐมนตรี หัวหน้าฝ่ายบริหารก็จะเป็น

ผู้คุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ทำให้การตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารแทบจะไม่มี ความหมาย และที่สำคัญคือในบางกรณีทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนขาดความเอาใจใส่หรือให้ความสำคัญกับงานนิติบัญญัติน้อย ในทางตรงกันข้าม กลับมุ่งรวมกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเครือข่ายของตนเพื่อสร้างอำนาจต่อรองที่จะเข้าไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีอันเป็นที่มาของอำนาจและประโยชน์ตอบแทน และหมายรวมถึงการสะสม “ปัจจัยความพร้อม” สำหรับการเลือกตั้งในครั้งต่อไป

๗. กรณีการห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้สถานะหรือตำแหน่งเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงการบรรจุแต่งตั้งและการโยกย้ายต่างๆ ถือเป็นหลักการใหม่ที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ และมีผลต่อการพัฒนาทางการเมืองที่อย่างน้อยในหลักการยังให้ความสำคัญและประกันความเป็นอิสระของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบ แม้ในข้อเท็จจริงจะปฏิบัติได้ยาก เนื่องจากไม่มีเส้นแบ่งที่ชัดเจนระหว่างการก้าวก่ายแทรกแซง และการใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนยังมีสถานะเป็นรัฐมนตรีด้วยอีกตำแหน่งหนึ่ง

๘. สำหรับกรณีการแบ่งเขตเลือกตั้ง ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้แบ่งเป็นแบบแบ่งเขตเรียงเบอร์ (เขตใหญ่) และรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้กลับไปใช้แบบแบ่งเขตเบอร์เดียว (เขตเล็ก) ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยอ้างเหตุผลต่างๆ นานา และเหตุผลประการหนึ่งในนั้นคือ เชื่อว่าเขตเล็กทำให้การซื้อเสียงทำได้ยาก เพราะราษฎรจะรู้จักผู้สมัครแต่ละคนเป็นอย่างดี ทำให้เงินไม่ใช่ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ได้รับเลือกตั้ง แต่เหตุผลดังกล่าวยังไม่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป โดยยังมีผู้โต้แย้งว่า เขตยิ่งเล็กลงยิ่งทำให้ซื้อเสียงและควบคุมคะแนนเสียงได้ง่ายขึ้น ดังนั้น ในที่นี้จึงยังไม่อาจหาข้อยุติได้อย่างชัดเจนว่า เขตใหญ่หรือเขตเล็กจะทำให้เกิดการทุจริตเลือกตั้ง และการซื้อเสียงได้ง่ายกว่ากัน แต่ขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของผู้สมัครรับเลือกตั้ง และความเคยชินของชาวบ้านเป็นสำคัญ

ข้อเด่นของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา สามารถจำแนกเป็นประเด็นสำคัญได้ ๔ ประการ คือ

๑. การกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นวิธีผสมผสานระหว่างการเลือกตั้งโดยตรงและการแต่งตั้ง ทำให้เกิดการผสมผสานข้อดีจากทั้งสองวิธี กล่าวคือในกรณีที่มาจากการเลือกตั้ง ถือเป็นวิธีการได้มาซึ่งผู้แทนตามเจตจำนงของราษฎร สำหรับกรณีที่มาจากการแต่งตั้งก็ถือว่ามิจุดแข็งอยู่ที่สามารถคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งมีความหลากหลายจากสาขาอาชีพต่างๆ ซึ่งจะช่วยให้มีมุมมองในการทำหน้าที่ที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน

วุฒิสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ นี้ ถือเป็นครั้งแรกที่มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งประกอบด้วยประมุขขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ถึง ๗ องค์กร มาทำหน้าที่ในการสรรหาและแต่งตั้ง

๒. การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยเน้นให้ปลอดจากพรรคการเมือง ทำให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถทำหน้าที่ได้อย่างอิสระ ปราศจากอาณัติมอบหมายใดๆ จากพรรคการเมืองและฝ่ายการเมืองต่างๆ และหนีข้อวิพากษ์วิจารณ์ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ว่าเป็น “สภาผี-เมีย” ได้ โดยพิจารณาจากบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งและรับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่เป็นสมาชิกพรรคหรือผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมือง หรือเคยเป็นสมาชิกและพ้นมาแล้วยังไม่เกินห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง หรือวันได้รับการเสนอชื่อ และต้องไม่เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้งต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และพ้นจากตำแหน่งมาแล้วไม่เกินห้าปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง หรือวันได้รับการเสนอชื่อและต้องไม่เป็นรัฐมนตรีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น หรือเคยเป็นแต่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วยังไม่เกินห้าปี ซึ่งกรณีนี้ต่างจากที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่กำหนดเพียงว่าในวันสมัครรับเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง

๓. การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาให้ต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าห้าปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง หรือเกิดในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง หรือเคยศึกษาหรือรับราชการในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าห้าปี ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องมีความผูกพันกับพื้นที่มากขึ้น ซึ่งต่างจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่กำหนดระยะเวลาดังกล่าวไว้เพียงหนึ่งปีเท่านั้น

๔. กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาสามารถหาเสียงเลือกตั้งได้ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ของวุฒิสภา ทำให้มีความยืดหยุ่นในการหาเสียงและผู้สมัครรับเลือกตั้งมีโอกาสนำเสนอข้อชี้แจงถึงแนวทางในการทำงานในฐานะสมาชิกวุฒิสภาของตนเองต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ ซึ่งต่างจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่บัญญัติห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้งหาเสียงแต่สามารถแนะนำตัวเองได้ โดยจัดทำเป็นเอกสารแนะนำ

ข้อดีของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

เรื่องการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีประเด็นที่ถกเถียงกันทั้งในแวดวงนักการเมือง และแวดวงวิชาการอยู่หลายประเด็น และในจำนวนนั้นมีการพูดถึงสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งว่าไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยแบบตัวแทน ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎร ซึ่งสามารถสรุปประเด็นสำคัญที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นข้อดีหรือข้อสงสัยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาได้ ๔ ประการ คือ

๑. การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๔ คน มาจากการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยแบบตัวแทน ที่ถือว่าผู้แทนปวงชนควรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎร ถึงแม้ว่าการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทยในอดีต จะมาจากการแต่งตั้ง แต่เมื่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับ ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการได้มาเป็นการเลือกตั้งโดยตรง และได้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ถึงสองครั้ง เมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๑ และวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๔ ทำให้หลายคนเริ่มคุ้นเคยกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรง และเห็นว่าการที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากสองส่วน คือ จากการเลือกตั้ง และการแต่งตั้ง เป็นการย้อนกลับไปสู่ออดีต และสวนทางกับการพัฒนาประชาธิปไตยตามหลักการสากล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นเรื่องใหม่ที่ยังไม่มีความชัดเจนและมีปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ อาทิเช่น

๑.๑ การกำหนดให้บุคคลที่มีสิทธิได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภามust มาจากการเสนอชื่อขององค์กรในภาคต่างๆ ๕ ภาค ประกอบด้วย องค์กรภาควิชาการ, องค์กรภาครัฐ, องค์กรภาคเอกชน, องค์กรภาควิชาชีพและองค์กรภาคอื่นๆ โดยองค์กรต่างๆ เหล่านี้ กำหนดไว้ในมาตรา ๑๒๗ ว่าเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายหรือเป็นนิติบุคคลที่ได้รับการรับรองโดยกฎหมาย โดยจัดตั้งมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี และต้องมีองค์กรที่แสวงหาผลกำไร หรือดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งการกำหนดคุณสมบัติขององค์กรไว้ดังกล่าว ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอที่จะตอบคำถามอย่างน้อย ๒ ข้อ คือ ๑) องค์กรใดบ้างที่มีสิทธิที่จะเสนอชื่อบุคคลที่จะได้รับการสรรหา ๒) ใครหรือองค์กรใดเป็นผู้ชี้ขาดว่าองค์กรที่เสนอชื่อเข้าเงื่อนไขตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือไม่อย่างไร โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องต้องมีองค์กรที่แสวงหาผลกำไรหรือดำเนินกิจกรรมทางการเมือง

๑.๒ ปัญหาการลงทะเบียนขององค์กรที่เสนอชื่อบุคคลเข้ารับการสรรหาซึ่งได้กำหนดให้แต่ละองค์กรต้องลงทะเบียน โดยระบุภาคที่องค์กรของตนสังกัด พร้อมกับการเสนอชื่อ

บุคคล ที่จะได้รับการสรรหา และพบปัญหาในทางปฏิบัติว่าบางองค์กรแจ้งลงทะเบียนไม่ตรงกับภาคที่ตนควรสังกัด โดยบางครั้งเป็นการเจตนาลงทะเบียนในภาคที่มีองค์กรมาลงทะเบียนน้อย เพื่อให้มีโอกาสได้รับเลือกมากขึ้น ทำให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อการกระบวนการสรรหาที่อาจไม่ได้บุคคลที่มีความเหมาะสมและมีที่มาหลากหลายจากภาคต่างๆ อย่างแท้จริง

๑.๓ ปัญหาการเสนอชื่อบุคคลที่ได้รับการสรรหาของแต่ละองค์กร ซึ่งพบว่าบางองค์กรเสนอชื่อบุคคลที่จะได้รับการสรรหา โดยบุคคลนั้นมิได้เป็นสมาชิกขององค์กรหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับใดๆ กับองค์กร นอกจากนั้นแล้วยังมีบางกรณีที่องค์กรเสนอชื่อบุคคลโดยมิได้ผ่านกระบวนการขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการหรือสมาชิกขององค์กรนั้นๆ ทำให้เกิดการโต้แย้งถึงสิทธิในการเสนอชื่อขององค์กรนั้นๆ

๑.๔ กระบวนการคัดเลือกบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาของคณะกรรมการสรรหาพิจารณาโดยอาศัยข้อมูลจากการเสนอชื่อ ประวัติและข้อมูลบุคคล และผลงานตามหลักฐานเอกสารที่ปรากฏต่อคณะกรรมการสรรหา โดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้ได้รับการเสนอชื่อได้แสดงความคิดเห็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกวุฒิสภา

๒. การกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาทั้งที่มาจากการเลือกตั้ง (๗๖ คน) และมาจากการแต่งตั้ง (๗๔ คน) ทำให้มีโอกาสสูงที่สมาชิกวุฒิสภาจะแบ่งออกเป็นสองกลุ่มตามประเภทของที่มา และอาจนำมาสู่ความขัดแย้งภายในวุฒิสภา จนเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาในภาพรวมได้

๓. การกำหนดให้แต่ละจังหวัดมีสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งได้เท่ากัน จังหวัดละหนึ่งคน ไม่สอดคล้องกับหลักการคำนวณผู้แทนตามสัดส่วนของประชากรในแต่ละจังหวัด เช่น กรุงเทพมหานคร มีประชากรประมาณ ๖ ล้านคน และจังหวัดระนองมีประชากร ๑.๕ แสนคน มีสมาชิกวุฒิสภาได้ ๑ คนเท่ากัน ทั้งๆ ที่ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ กรุงเทพมหานครเคยมีสมาชิกวุฒิสภาได้ถึง ๑๘ คน

๔. การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ด้วยพื้นฐานของความหวาดระแวงว่าจะมีความสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง โดยกำหนดว่าต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือพ้นจากการดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี และต้องไม่เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งในด้านหนึ่งอาจถือเป็นข้อเด่นของรัฐธรรมนูญนี้ที่ทำให้วุฒิสภาเป็นอิสระจากพรรคการเมืองและอิสระจากสภาผู้แทนราษฎร เพื่อที่จะได้ทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในอีกด้านหนึ่งก็อาจถือเป็นข้อด้อยของรัฐธรรมนูญนี้ด้วยเช่นกัน เนื่องจากการจำกัดสิทธิของบุคคลบางกลุ่ม บางคนที่มีความรู้ความสามารถแต่ไม่

สามารถที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งหรือเข้ารับการเสนอชื่อเพื่อแต่งตั้งได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นคุณสมบัติว่าต้องไม่เป็นสมาชิกพรรคมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี เท่ากับเป็นการไม่ส่งเสริมให้บุคคลเป็นสมาชิกพรรคการเมือง เพราะอาจถูกจำกัดสิทธิทางการเมืองดังกล่าวได้

ข้อเด่นของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา
สามารถจำแนกประเด็นสำคัญได้ ๒ ประการ คือ

๑. การที่ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้มีสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทำให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลทั้งภายในฝ่ายนิติบัญญัติด้วยกันเองและระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร รวมทั้งการมีระบบสองสภาเป็นการเปิดโอกาสให้มีผู้แทนจากทุกภาคส่วนของสังคม และจากกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลายได้เข้ามาสู่ระบบการเมือง ทั้งที่ผ่านกระบวนการเลือกตั้งและแต่งตั้ง ทำให้เกิดการผสมผสานทางความคิด และสามารถประสานประโยชน์กับทุกฝ่ายได้

๒. มีการคงหลักการในเรื่องอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ไว้ ทั้งในเรื่องการกลั่นกรองกฎหมายที่เสนอจากสภาผู้แทนราษฎร, การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน กรณีการเข้าชื่อเพื่อขอเปิดอภิปรายในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงโดยไม่มีการลงมติได้มีการปรับลดจำนวนผู้เข้าชื่อจากเดิมไม่น้อยกว่าสามในห้า เป็นไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เพื่อให้การขอเปิดอภิปรายทั่วไปสามารถกระทำได้ง่ายขึ้น

ข้อด้อยของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา

๑. การบัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาต้องไม่มีความเกี่ยวข้องกับใดๆ กับพรรคการเมือง เช่น ต้องไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี หรือกรณีองค์กรที่มีสิทธิเสนอชื่อผู้ได้รับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่ระบุว่าต้องไม่ดำเนินกิจกรรมทางการเมือง เป็นการจำกัดสิทธิของฝ่ายการเมืองที่จะมีคนของตนเข้าไปเป็นสมาชิกวุฒิสภาทำให้มุมมองต่อข้อกฎหมายและการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาในบางเรื่องมีข้อจำกัดเนื่องจากขาดการสื่อสารกับพรรคการเมืองหรือฝ่ายการเมืองที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ ซึ่งบางครั้งอาจนำมาสู่ปัญหาความไม่เข้าใจระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

๒. กรณีการแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิ

มนุษยชน ในบางกรณีมีการเปลี่ยนแปลงกระบวนการสรรหาและแต่งตั้ง โดยให้คณะกรรมการสรรหาเสนอชื่อบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆ เท่ากับจำนวนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรนั้น โดยวุฒิสภามีหน้าที่เพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ (บางคนหรือทุกคน) ที่เสนอชื่อมาเท่านั้น ไม่มีโอกาสในการเลือกบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อ เช่นที่เคยปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นการจำกัดอำนาจของวุฒิสภาลงและอาจทำให้กระบวนการในการสรรหาและแต่งตั้งต้องยืดเยื้อหากวุฒิสภาไม่เห็นชอบกับบุคคลบางคนหรือทั้งหมด และคณะกรรมการสรรหาไม่อาจมีมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงตามที่กฎหมายกำหนด

๓. การกำหนดอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่ให้มีอำนาจทั้งการกลั่นกรองกฎหมายที่เสนอจากสภาผู้แทนราษฎร, การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นการให้อำนาจหน้าที่ที่กว้างขวาง และขยายไปจากเจตนารมณ์เดิมของระบบสองสภาที่แต่เดิมต้องการให้วุฒิสภามีหน้าที่เสมือนเป็นสภาที่เล็งหรือสภาที่ปรึกษาที่คอยกลั่นกรองกฎหมายเพื่อให้เกิดความรอบคอบและเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมมากขึ้น จึงเป็นที่มาของการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจากผู้ทรงคุณวุฒิในหลากหลายวิชาชีพ แต่ด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ทำให้องค์ประกอบของวุฒิสภาเปลี่ยนไป โดยมีทั้งสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง (๑๖ คน) และสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง (๑๔ คน) ทำให้เกิดข้อวิพากษ์ในเรื่องขอบเขตของการใช้อำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งว่าควรจะให้ให้มีอำนาจหน้าที่เช่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญปัจจุบันหรือไม่

๔. ที่มาและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาและผลต่อการพัฒนาการเมืองไทย

จากข้อค้น - ข้อค้อยของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๔ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่มาและบทบาทอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา ๔.๓ - ๔.๖ ประกอบกับการศึกษาเปรียบเทียบกับที่มาและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาในอดีตและกรณีต่างประเทศ สามารถวิเคราะห์ในภาพรวมว่ามีผลต่อการพัฒนาการเมืองไทย อย่างน้อย ๒ประการ คือ

๔.๑ การกำหนดให้มีสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทำให้เกิดดุลอำนาจภายในฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมือง จึงมักมีความโน้มเอียงไปในแนวทางเดียวกับพรรคการเมืองนั้นๆ แต่วุฒิสภาเป็นอิสระจากพรรคการเมือง จึงสามารถถ่วงดุลทั้งภายในฝ่ายนิติบัญญัติและขณะเดียวกันก็สามารถทำหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้โดยตรงด้วย เช่น การแต่งตั้งถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือการขอเปิดอภิปรายในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงโดยไม่มีการลงมติ เป็นต้น ทำให้การใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎรและการใช้อำนาจบริหารของฝ่ายบริหารต้องมีความ

ระมัดระวัง และต้องมีความรับผิดชอบมากขึ้น ซึ่งถือเป็นผลดีต่อการพัฒนาการเมืองไทยที่สำคัญประการหนึ่ง

๔.๒ การกำหนดให้ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา อาจมาได้ ๒ ทาง คือ การเลือกตั้งโดยตรง ๗๖ คน (จังหวัดละหนึ่งคน) และจากการสรรหา ๗๔ คน โดยหลักการอาจถือเป็นเรื่องดี ซึ่งมีหลายประเทศก็ดำเนินการในลักษณะนี้ โดยกรณีที่มาจากการเลือกตั้งถือเป็นผู้แทนตามเจตจำนงของราษฎร เป็นผู้แทนปวงชน และกรณีที่มาจากการแต่งตั้ง ถือว่าเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาชีพเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาชีพและภาคส่วนต่างๆ ที่หลากหลายของสังคม แต่ในข้อเท็จจริงมักเกิดคำถามในเรื่องที่มาของสมาชิกวุฒิสภาอยู่บ่อยครั้ง เช่นกรณีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงมักเกิดคำถามว่าสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งนอกจากเรื่องการเมืองไม่สังกัดพรรคการเมืองและมีความแตกต่างกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างไร โดยเฉพาะในเรื่องความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาชีพต่างๆ (เนื่องจากเจตนารมณ์เริ่มแรกของการให้มีวุฒิสภา คือ การต้องการให้มีผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาชีพต่างๆ มาทำหน้าที่เป็นสภาพิเลียมหรือกลั่นกรองกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร) หรือกรณีที่มาจากการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการสรรหา ก็มักมีคำถามว่าสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง ควรถือเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยด้วยหรือไม่ และควรมีอำนาจหน้าที่มากน้อยแค่ไหนอย่างไร (ม. ๑๒๒ รัฐธรรมนูญบัญญัติว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย) และกระบวนการสรรหาทำให้ได้ผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากองค์กรภาคต่างๆ ที่หลากหลายจริงหรือไม่ เนื่องจากยังมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการลงทะเบียนขององค์กร และการเสนอชื่อบุคคลที่ประสงค์จะเข้ารับการสรรหาของแต่ละองค์กร (ดังที่ได้เคยกล่าวไว้แล้วในการวิเคราะห์ข้อด้อยของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา) และจากข้อจำกัดข้างต้นนี้ อาจส่งผลต่อความยอมรับในการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา และอาจนำมาสู่ความขัดแย้งระหว่างสมาชิกวุฒิสภาสายเลือกตั้งและสายสรรหา จนเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาในภาพรวมได้