

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยอันมีองค์พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข ในรูปแบบรัฐสภา มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจสูงสุดของรัฐแบ่งแยกออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ พร้อมทั้งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจสูงสุดนั้น ซึ่งการปกครองในรูปแบบรัฐสภาในปัจจุบันนั้น แบ่งออกเป็นสองระบบคือ ระบบสภาเดียว และระบบสภาสองสภา ปัจจุบันประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยจำนวนสองในสามใช้ระบบสภาสองสภา ซึ่งส่วนใหญ่มีโครงสร้างคล้ายคลึงกัน คือจะประกอบด้วย สภาหนึ่งเรียกว่า สภาล่าง หรือสภาผู้แทนราษฎร มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และอีกสภาหนึ่งเรียกว่า สภาสูง หรือวุฒิสภา มาจากการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง หรือสรรหาแต่งตั้ง หรือวิธีแบบผสม ซึ่งขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศที่บัญญัติที่มาของสมาชิกวุฒิสภาของแต่ละประเทศ

นับแต่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยใน พ.ศ. 2475 ในรูปแบบรัฐสภา รัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติให้ใช้รูปแบบการปกครองทั้งแบบสภาเดียว และสองสภา ในส่วนสภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎรนั้นจะมีอำนาจหน้าที่และที่มาที่ชัดเจนคือ มีอำนาจหน้าที่หลักด้านนิติบัญญัติ มีการเสนอร่างกฎหมาย พิจารณากฎหมาย ด้านคานอำนาจและถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหาร มีการเสนอญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ เป็นต้น และสภาผู้แทนราษฎรนั้นจะมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ส่วนวุฒิสภาหรือสภาสูงนั้น จะมีอำนาจหน้าที่ในการถ่วงถ่วงกฎหมายเป็นหลัก และมีที่มาจากการแต่งตั้งเป็นส่วนใหญ่¹

แต่เมื่อได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แนวคิดเรื่องอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาและที่มาของสมาชิกวุฒิสภาได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมาก กล่าวคือกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง จำนวน 200 คน โดย

¹ หยุด แสงอุทัย (2538) หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน หน้า 39

ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นจากเดิมที่เป็นสภาถ่วงดุล
กฎหมาย ให้เป็นสภาตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ สามารถถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง
ทางการเมืองและดำรงตำแหน่งระดับสูงในองค์กรสำคัญได้ ทั้งให้อำนาจในการพิจารณาหรือ
แต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจต่าง ๆ ได้ด้วย

แต่เมื่อวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ปฏิบัติ
หน้าที่ก็กลับมีปัญหาเรื่องความเป็นอิสระและความเป็นกลาง ด้วยถูกรวบงำจากฝ่ายบริหาร จนไม่
สามารถทำหน้าที่ได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ วุฒิสมาชิกต้องตอบแทนบุญคุณนักการเมืองที่
ช่วยให้ตนชนะการเลือกตั้งจนได้เป็นสมาชิกวุฒิสภา เพราะเมื่อพิจารณาจากภูมิหลังของสมาชิก
วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดส่วนใหญ่แล้วจะพบข้อเท็จจริงตรงกันว่า สมาชิก
วุฒิสมาชิกเหล่านั้นผ่านการเลือกตั้งเข้ามาโดยอาศัยฐานเสียงของพรรคการเมืองหนุนหลังเป็นส่วน
ใหญ่ และสมาชิกวุฒิสมาชิกบางคนยังมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดเป็นสามีหรือภรรยาหรือเป็นเครือญาติ
กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย

ดังนั้น เมื่อถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้มีการ
เปลี่ยนแปลงเพื่อแก้ปัญหาอันเนื่องมาจากวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2540 อีกคือได้บัญญัติให้ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งจะต้องมารวมกันเป็นวุฒิสภาอัน
เป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในด้านนิติบัญญัติ ประกอบด้วย สมาชิกจำนวน 150 คนซึ่งมาจากการ
เลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จังหวัดละหนึ่งคน และมาจากการสรรหาเท่ากับจำนวนรวมข้างต้นหักด้วย
จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง² แล้วให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกัน คือ

1. อำนาจในด้านนิติบัญญัติ³ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่หลักของวุฒิสภาโดยตรง มีการ
ถ่วงดุลกฎหมาย การพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนด การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญการเสนอร่าง
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญ การมีมติยืนยันร่างพระราชบัญญัติที่องค์พระมหากษัตริย์พระราชทานกลับคืนมายัง
รัฐสภา

²รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 111

³รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 146, 147, 168, 184, 186, 291, 139(2),

2. อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะทางการเมือง⁴ เช่น การตั้งกระทู้ถาม การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ

3. อำนาจในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรสำคัญ⁵ เช่น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์อื่น ๆ, ตุลาการศาลปกครองสูงสุด และประธานศาลปกครองสูงสุด, คณะกรรมการการเลือกตั้งและประธานกรรมการการเลือกตั้ง, ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

4. อำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง⁶ อันได้แก่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด และอัยการสูงสุด

5. อำนาจหน้าที่อื่น ๆ กรณีเป็นอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาโดยเฉพาะ⁷ เช่น ตราข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พิจารณานุญาตหรือไม่อนุญาตให้ให้สอบสวนสมาชิกวุฒิสภาในฐานะเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญาในระหว่างสมัยประชุม เป็นต้น กรณีวุฒิสภาประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร⁸ เช่น ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ให้ความเห็นชอบให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือร่างพระราชบัญญัติ เป็นต้น กรณีวุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภา⁹ ในกรณีสภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบ เช่น ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม เป็นต้น

จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้วุฒิสภามีอำนาจค่อนข้างมาก และเป็นอำนาจอย่างเดียวกันทั้งสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งและการสรรหา ซึ่งการสรรหานั้นรัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดให้มาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหา

⁴รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 156, 161

⁵รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 221, 226, 225 วรรค 3, 231, 206, 243, 246, 252, 256

⁶รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 270, 248

⁷รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 126, 129, 130, 131, 134, 165 (1)

⁸รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 19, 22, 23, 127, 128, 137, 149, 151, 153, 176, 189, 190, 291

⁹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 19, 21, 22, 23, 189

ซึ่งประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประธานกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาในศาลฎีกาและตุลาการในศาลปกครองสูงสุด¹⁰

เมื่อเปรียบเทียบกับหากประเทศที่ใช้ระบบสองสภา (Bicameralism) วุฒิสภาหรือสภาสูงอาจมีที่มาอย่างใดอย่างหนึ่ง กล่าวคือ มาจากการเลือกตั้งโดยตรงหรือทางอ้อม เช่น ฝรั่งเศส เบลเยียม สเปน รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 และ 2540 หรือมาจากการสืบตำแหน่งตามหลักสายโลหิตและการแต่งตั้ง เช่น กรณี House of Lords ของอังกฤษ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าอำนาจหน้าที่ของสภาสูงของประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ จะกำหนดไว้น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ทั้ง ๆ ที่สภาสูงของประเทศต่าง ๆ เหล่านี้มีที่มาจากเลือกตั้งไม่ทางตรงก็ทางอ้อม แต่ทั้งนี้ยกเว้นรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาที่กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งหรือให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงบางตำแหน่ง เช่น ผู้พิพากษาศาลสูง เป็นต้น ก็เพราะสหรัฐอเมริกามีการปกครองในรูปแบบสาธารณรัฐในระบอบประธานาธิบดี และมีรูปแบบแห่งรัฐเป็นสหพันธรัฐ

ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจค่อนข้างมาก แต่ที่มาของวุฒิสภาส่วนหนึ่งมาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาจำนวน 7 คน ซึ่งเป็นคณะบุคคลซึ่งไม่มีความเชื่อมโยงกับประชาชน ก็มีปัญหามาในทางหลักการว่า วุฒิสภามีความชอบธรรมเพียงพอหรือไม่ ที่จะไปทำหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติ และในการถอดถอนผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาย่อมมีความเกี่ยวเนื่องยึดโยงกันอย่างใกล้ชิดกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ยิ่งอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภามีมากและมีความสำคัญยิ่งขึ้นเพียงใด สมาชิกวุฒิสภาก็ต้องมีที่มายึดโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมากขึ้นเท่านั้น

อนึ่ง ในการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ของคณะกรรมการสรรหาที่มีปัญหาเรื่องของการใช้ดุลพินิจสรรหาที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติว่าให้คำนึงถึงความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ที่จะเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานของวุฒิสภาเป็นสำคัญ และให้คำนึงถึงองค์ประกอบจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในด้านต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน โอกาสและความเท่าเทียมกันทางเพศ สัดส่วนของบุคคลในแต่ละภาคที่ใกล้เคียงกัน รวมทั้งการให้โอกาสกับผู้ด้อยโอกาสทางสังคมด้วย แต่ผลการสรรหายังไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติ

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 113

ของรัฐธรรมนูญ และผู้ที่ได้รับการสรรหาบางคนก็ไม่ได้เป็นตัวแทนที่แท้จริงขององค์ที่เสนอชื่อเข้ารับ การสรรหาทำให้ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติไว้

เมื่อมองในประเด็นเรื่องความชอบธรรมของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้วจะเห็นว่า สมาชิกวุฒิสภาส่วนหนึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ซึ่งถือว่ามีความชอบธรรมในประเด็นเรื่องที่มาที่ตามระบอบประชาธิปไตย เป็นความชอบธรรมทาง การเมืองที่ถูกต้องตามหลักกฎหมายและมีเหตุผล (legal-rational legitimacy) ส่วนสมาชิกวุฒิสภา ส่วนหนึ่งมาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาดังที่ได้กล่าวมาแล้ว และใช้อำนาจหน้าที่ เช่นเดียวกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งถือว่าเป็นอำนาจหน้าที่ค่อนข้างมาก เมื่อ พิจารณาจากที่มาที่ไม่ได้ยึดโยงกับประชาชน จึงเป็นประเด็นปัญหาเรื่องความชอบธรรม อันจะพึง ศึกษาเพื่อให้ได้มาซึ่งที่มาของสมาชิกวุฒิสภาส่วนนี้ให้มีความเชื่อมโยงกับประชาชนโดยตรง หรือทางอ้อมเพื่อให้เกิดความชอบธรรม ส่วนในเรื่องกระบวนการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ของคณะกรรมการสรรหา นั้น ในประเด็น เรื่องความชอบธรรมอันจะพึงพิจารณาว่ามีความถูกต้องและเป็นไปเจตนารมณ์ของกฎหมายเพียงไร หรือไม่ คณะกรรมการสรรหาใช้อำนาจหน้าที่ให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะชนมากน้อยเพียงไร

ดังนั้น การศึกษาเรื่องความชอบธรรมของการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงเป็นสิ่งที่เป็ประโยชน์และสำคัญยิ่งต่อการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยอันมีองค์พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข ในรูปแบบรัฐสภา

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับวุฒิสภาทั้งที่เป็นอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาและ ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้บัญญัติหรือปรากฏในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย หนังสือ คำรา และเอกสาร ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ

2.2 เพื่อวิเคราะห์ความชอบธรรมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

2.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ให้มีความชอบธรรมตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่พึงประสงค์อันพึงบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย

3. กรอบแนวคิดของการวิจัย

แนวคิดทางทฤษฎีซึ่งเป็นพื้นของอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาและที่มาของสมาชิกวุฒิสภา มาจากทฤษฎีสัญญาประชาคม นักปราชญ์ท่านแรกคือ โทมัสฮอบส์¹¹ (Thomus Hobbes) ฮอบส์มองสถานะตามธรรมชาติว่าสังคมโหดร้ายทุกคนแก่งแย่งชิงดีซึ่งกันและกันทำให้เกิดความวุ่นวายเนื่องจากทุกคนใช้สิทธิและเสรีภาพของตนอย่างเต็มที่และสิทธิและเสรีภาพของแต่ละคนมีไม่เท่ากันคนเข้มแข็งย่อมมีมากกว่าคนอ่อนแอ ดังนั้นคนในสังคมจึงหลีกเลี่ยงสถานะเช่นนี้โดยทุกคนต้องทำพันธสัญญาซึ่งกันและกันมอบอำนาจสิทธิขาดให้กับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในการปกครองคนในสังคม เพื่อให้สังคมสงบสุข นักปราชญ์ท่านต่อมาคือจอห์นล๊อค¹² (John Locke) นักปรัชญาชาวอังกฤษได้มีความเห็นอันสนับสนุนแนวคิดกฎหมายธรรมชาติโดยเขาได้ให้ความเห็นว่า "รัฐทั้งหลายโดยธรรมชาติย่อมมีกฎหมายแห่งธรรมชาติปกครองอยู่ซึ่งผูกพันบุคคลทุกคนด้วยเหตุผลอันได้แก่ กฎหมายที่ทำให้มนุษย์มีความเท่าเทียมกัน มีอิสรภาพที่จะไม่มีใครได้รับอันตรายถึงแก่ชีวิตแก่เสรีภาพ และแก่ทรัพย์สิน จากบุคคลอื่น" จากความเห็นดังกล่าวพบว่าล๊อคได้ใช้ปรัชญาแบบเหตุผลมาวิเคราะห์สังคมการเมืองโดยแนวคิดที่ว่ามนุษย์และสังคมแยกจากกันไม่ได้และการที่มนุษย์มารวมตัวกันตามธรรมชาติเนื่องด้วยมีการละเมิดสิทธิเกิดขึ้นมนุษย์จึงตกลงรวมตัวกันเป็นสังคมทำให้เกิดสัญญาสังคมขึ้น (Social Contract) โดยมนุษย์แต่ละคนยินดีที่จะสละสิทธิเสรีภาพในการที่จะบังคับตนเองเมื่อมีการละเมิดสิทธิมาเป็นการบังคับโดยกฎหมาย ทั้งนี้ไม่ได้เป็นการสละสิทธิเสรีภาพทั้งหมดให้สังคมลงให้แต่เฉพาะสิทธิเสรีภาพบางประการเพื่อความผาสุกร่วมกันของสังคม นอกจากนี้ยังมีนักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส จัง จักกูสโซ¹³ (Jean Jacques Rousseau) ซึ่งเป็นผู้ได้รับอิทธิพลกฎหมายธรรมชาติมาพอ ๆ กับล๊อค โดยเขาได้กล่าวสนับสนุนแนวคิดกฎหมายธรรมชาติไว้ใน "ทฤษฎีสัญญาประชาคม" ว่า "โดยสัญญาประชาคมมนุษย์ดำรงอยู่ในทางการเมืองชั่วชีวิต เราสามารถเคลื่อนไหวและมีเจตจำนงเสรีโดยมีกฎหมายบัญญัติไว้...ทั้งนี้เป็นไปตามธรรมชาติ" จากแนวคิดดังกล่าวรัสโซได้แสดงให้เห็นว่าสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลเป็นลักษณะตามธรรมชาติของมนุษย์แต่เมื่อเกิดกรรมสิทธิ์อื่นนำมาซึ่งความไม่เสมอภาคของมนุษย์ ๆ จึงต้องหารูปแบบการปกครองใหม่โดยให้แต่ละคนทำสัญญาซึ่งเป็นเจตนาร่วมกัน (General Will) ของสังคม

¹¹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ (2522) รัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย กรุงเทพมหานคร โครงการตำราและสื่อการสอน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 29-33

¹² เฟิงอั้ง, หน้า 33-35

¹³ อั้งแล้ว , หน้า 35-37

ไม่ใช่ของปัจเจกบุคคลแต่ละคนเพื่อกำหนดหลักประกันให้เพียงพอแก่สิทธิเสรีภาพอันเป็นสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติ จึงส่งผลให้ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินได้รับการคุ้มครองจากสังคม

จากแนวคิดข้างต้นจึงถือได้ว่าแนวคิดของสิทธิตามธรรมชาตินั้นมีอิทธิพลต่อการรับรองสิทธิและเสรีภาพตามสัญญา กล่าวคืออำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามสิทธิและเสรีภาพที่ปัจเจกชนพึงมีต้องเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นจากเจตนารมณ์ร่วมกันของคนในสังคมนั้น ๆ ที่ยอมสละสิทธิตามธรรมชาติบางประการให้ผู้ปกครองออกกฎเกณฑ์มาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในสังคมได้ ทั้งนี้กฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นนั้นจะใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อมีความสอดคล้องกับธรรมชาติ และกฎเกณฑ์ตามสัญญาอันเกิดจากแนวคิดสัญญาประชาคมนี้เองได้กลายเป็นรากฐานประการสำคัญในระบบของการปกครองแบบประชาธิปไตย

ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาจึงต้องมีความสัมพันธ์ยึดโยงกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามแนวคิดทฤษฎีสัญญาประชาคมที่สิทธิเสรีภาพเป็นของประชาชนทุกคน และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ได้บัญญัติว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย¹⁴ การที่วุฒิสภาส่วนหนึ่งมาจากการสรรหาจะมีความชอบธรรมเพียงพอหรือไม่ ที่จะไปทำหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติ และในการถอดถอนผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้ง ยิ่งอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภามีมากและมีความสำคัญยิ่งขึ้นเพียงใด สมาชิกวุฒิสภายังต้องมีที่มายึดโยงกับความชอบธรรมทางประชาธิปไตยมากขึ้นเท่านั้น และทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย โดยมองเตสกีเออ (Montesquieu) นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส เขาได้เสนอแนวคิดในการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็นสามอำนาจคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการเพื่อทำให้เกิดดุลยภาพของอำนาจไม่ให้มีการผูกขาดอำนาจอยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจนี้ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการต้องสามารถควบคุมตรวจสอบและยับยั้งการใช้อำนาจซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้เพราะทั้งสามอำนาจมิได้มีการแบ่งแยกกันอย่างเด็ดขาด หากแต่มีการถ่วงดุลและคานอำนาจระหว่างกัน (checks and balances) ซึ่งหนึ่งในวัตถุประสงค์ของการแบ่งแยกอำนาจก็เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองจากการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ ด้วยเหตุนี้จึงต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่เหนืออำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาดและเป็นฝ่ายดำเนินการเพื่อให้บรรลุภารกิจจากการใช้อำนาจทั้งปวงแต่เพียงฝ่ายเดียว นอกจากนี้มองเตสกีเออได้เสนอแนวคิดในการแยกบุคคลผู้ใช้อำนาจแต่ละอำนาจให้เป็นอิสระจากกันซึ่งถือเป็นหลักเกณฑ์สำคัญของการปกครองระบบประชาธิปไตยแต่จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้อำนาจในการสรรหาสมาชิกวุฒิสภามาจากคณะ

¹⁴ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 11, หน้า 244 – 248

กรรมสรรหาจำนวน 7 คน ซึ่งใน 7 คนนั้น ซึ่งมีที่มาจากฝ่ายตุลาการโดยตรงถึง 3 คน และมาจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอีก 4 คนซึ่งผู้ที่มีที่มาจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็มีที่มาจากคณะกรรมการสรรหาที่มีจำนวนของผู้ที่มีที่มาจากฝ่ายตุลาการเป็นส่วนใหญ่ จึงทำให้เห็นว่าฝ่ายตุลาการใช้อำนาจสรรหาบุคคลเพื่อเข้าไปสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งฝ่ายวุฒิสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติเสมือนเข้าไปก้าวก้าวต่ออำนาจขององค์กรนิติบัญญัติ ไม่เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออ

การวิจัยเรื่องความชอบธรรมของการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงยึดกรอบแนวคิดตามทฤษฎีสัญญาประชาคม หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย และทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ

4. ประเด็นปัญหาการวิจัย

การวิจัยเรื่องความชอบธรรมของการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีประเด็นปัญหาในการวิจัย ดังนี้

1. ประเด็นปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ของของวุฒิสภา
 - 1.1 อำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ
 - 1.2 อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะทางการเมือง
 - 1.3 อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรสำคัญ
 - 1.4 อำนาจหน้าที่ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง
 - 1.5 อำนาจหน้าที่อื่น ๆ
2. ประเด็นปัญหาเรื่องที่มาของสมาชิกวุฒิสภา
 - 2.1 สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง
 - 2.2 สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา
 - 2.3 สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากแบบผสม
3. ประเด็นปัญหาเรื่องความชอบธรรมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา

5. ระเบียบวิธีการวิจัย

การวิจัยนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยผู้วิจัยจะศึกษาทางเอกสารเป็นสำคัญ (Documentary Research) ทั้งจากเอกสารภาษาไทยและต่างประเทศ ที่เป็นบทบัญญัติของกฎหมาย งานวิจัย หนังสือ บทความ ตำราต่าง ๆ ที่มีคุณภาพ เพื่อนำมาวิเคราะห์และสังเคราะห์ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

6. สมมติฐานการวิจัย

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติที่มาของสมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วย สมาชิกจำนวน 150 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จังหวัดละหนึ่งคน และมาจากการสรรหาเท่ากับจำนวนรวมข้างต้น หักด้วยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง เพื่อต้องการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนแล้วมีปัญหาเรื่องความไม่เป็นกลางของวุฒิสภา เพราะมีที่มาจากกลุ่มการเมืองที่มีฐานคะแนนเสียงเดียวกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้บัญญัติที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามแบบผสมขึ้น เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นและให้สอดคล้องกับภารกิจของวุฒิสภา อย่างไรก็ดีเนื่องจากบทบาทของวุฒิสภาในปัจจุบันมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรสำคัญและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง จึงสมควรวางหลักเกณฑ์ในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาให้มีความยึดโยงกับประชาชนโดยตรงหรือโดยอ้อม เพื่อให้เกิดความชอบธรรมตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย

7. ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยเรื่องความชอบธรรมของการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ศึกษาค้นคว้าในประเด็นโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา และที่มาของสมาชิกวุฒิสภากฎรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้ง 18 ฉบับรัฐธรรมนูญต่างประเทศ 3 ประเทศ คือ ฝรั่งเศส เบลเยียม อินเดีย และเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เพื่อนำมาวิเคราะห์ความชอบธรรมของการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และสังเคราะห์โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา และที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่พึงประสงค์อันพึงบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

8. คำนิยามศัพท์เฉพาะ

การวิจัยเรื่อง ความชอบธรรมของการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีคำนิยามศัพท์เฉพาะ ดังนี้

8.1 ความชอบธรรม หมายถึง ความชอบธรรมตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีฐานความคิดว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนแห่งรัฐ ถูกใช้โดยผ่านตัวแทนที่ไปจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือจากการสรรหาจากสาขาอาชีพต่าง ๆ และยังหมายถึง การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในฐานะตัวแทนเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ปวงชนแห่งรัฐ

8.2 อำนาจหน้าที่ หมายถึง อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐธรรมนูญต่างประเทศ

8.3 ที่มา หมายถึง การได้มาโดยการได้รับเลือกตั้ง ได้รับแต่งตั้ง หรือได้รับสรรหาแต่งตั้ง เป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยเรื่องที่มาของสมาชิกวุฒิสภาและรัฐธรรมนูญต่างประเทศ

8.4 วุฒิสภา หมายถึง สภาที่สองในระบอบรัฐสภาที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐธรรมนูญต่างประเทศ

8.5 สมาชิกวุฒิสภา หมายถึง ผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง แต่งตั้ง หรือสรรหาแต่งตั้งเป็นสมาชิกของสภาที่สองในระบอบรัฐสภาซึ่งได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยเรื่องที่มาของสมาชิกวุฒิสภาและรัฐธรรมนูญต่างประเทศ

9. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การวิจัยเรื่อง ความชอบธรรมของการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีเป้าหมายเพื่อศึกษาวิเคราะห์ความชอบธรรมในการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 และเพื่อสังเคราะห์ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาและที่ถูกต้องเหมาะสมตามเจตนารมณ์ของระบอบประชาธิปไตยอันจะพึงบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สามารถแยกประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับได้ ดังนี้

9.1 ได้รู้ถึงแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับวุฒิสภาทั้งที่เป็นอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาและที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้บัญญัติหรือปรากฏในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย หนังสือ ตำรา และเอกสารที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ

9.2 ได้ทราบผลการวิเคราะห์ความชอบธรรมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

9.3 ได้ข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาให้มีความชอบธรรมตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่พึงประสงค์อันพึงบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

9.4 ได้แนวทางในการศึกษาเกี่ยวกับบทบาท อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา และที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในการวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ต่อไป