

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

ประเทศไทยปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยอันมีองค์พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข ในรูปแบบรัฐสภา มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ใช้รูปแบบการปกครองเป็นสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎร มีที่มาและอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนคือ มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และมีอำนาจหน้าที่หลักด้านนิติบัญญัติ และหน้าที่คานอำนาจ ถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหาร รวมทั้งหน้าที่อื่นในฐานะที่เป็นสภานึ่งของรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน และวุฒิสภา ส่วนใหญ่ที่ผ่านมาได้มาจากการแต่งตั้ง มีอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมายเป็นหลัก และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้เท่าที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจ เช่น การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจโดยไม่ลงมติ

แต่เมื่อได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แนวคิดเรื่องอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาและที่มาของสมาชิกวุฒิสภาได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมาก กล่าวคือกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง จำนวน 200 คน โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นจากเดิมที่เป็นสภากลั่นกรองกฎหมาย ให้เป็นสภาตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ สามารถถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและดำรงตำแหน่งระดับสูงในองค์กรสำคัญได้ ทั้งให้อำนาจในการพิจารณาหรือแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจต่าง ๆ ได้ด้วย

เมื่อถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งจะต้องมารวมกันเป็นวุฒิสภา มาจากการเลือกตั้ง 76 คน โดยให้มีการเลือกตั้งจังหวัดละหนึ่งคนเท่ากัน และให้มาจากการสรรหาจากผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาอาชีพด้านต่าง ๆ อีก 74 คน รวมเป็น 150 คน แล้วให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่มากขึ้น จากเดิมที่กลั่นกรองกฎหมาย คือ อำนาจในด้านนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่หลักของวุฒิสภาโดยตรง มีการกลั่นกรองกฎหมาย การพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนด การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นต้น อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะทางการเมือง เช่น การตั้งกระทู้ถาม การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือ

ชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ อำนาจในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรสำคัญ และอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง อันได้แก่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด และอัยการสูงสุด เป็นต้น

จะเห็นอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นอำนาจที่เพิ่มขึ้นค่อนข้างมาก และเป็นอำนาจอย่างเดียวกันทั้งสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งและการสรรหา ซึ่งการสรรหานี้รัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดให้มาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาซึ่งประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประธานกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาในศาลฎีกาและตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าคณะกรรมการสรรหาทั้ง 7 ท่านมีที่มาที่ไม่ยึดโยงกับประชาชน มีที่มาจากฝ่ายตุลาการโดยตรงถึง 3 คน และมาจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอีก 4 คน ซึ่งคณะกรรมการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว ก็มีที่มาจากคณะกรรมการสรรหาที่มีจำนวนของผู้ที่มาจากฝ่ายตุลาการเป็นส่วนใหญ่ ทำให้เกิดความเชื่อมโยงว่าฝ่ายตุลาการใช้อำนาจสรรหาบุคคลเพื่อเข้าไปสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งฝ่ายวุฒิสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ดูเสมือนเข้าไปก้ำวล่วงต่ออำนาจขององค์กรนิติบัญญัติและอาจจะล่วงเลยไปถึงอำนาจขององค์กรฝ่ายบริหารเนื่องจากว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยผ่านทางรัฐสภาเมื่ออำนาจของตุลาการเข้าไปก้ำวล่วงอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารได้ ก็จะทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่ใช้หลักของการถ่วงดุลในลักษณะของการแบ่งแยกอำนาจเบี่ยงเบนไป

และเมื่อพิจารณาตามหลักการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ที่อำนาจธิปไตยเป็นของปวงชน สมาชิกวุฒิสภาเป็นตัวแทนของประชาชนในการใช้อำนาจธิปไตย รวมทั้งการคานอำนาจและถ่วงดุลอำนาจตามการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาแล้ว สมาชิกวุฒิสภาก็ควรได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนหรือมีที่มายึดโยงกับประชาชน การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาส่วนหนึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ถือว่ามีความชอบธรรมในระบอบประชาธิปไตย ส่วนสมาชิกวุฒิสภาส่วนหนึ่งมาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหา 7 คน และใช้อำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งถือว่าเป็นอำนาจหน้าที่ค่อนข้างมาก เมื่อพิจารณาจากที่มาที่ไม่ยึดโยงกับประชาชน จึงเป็นประเด็นปัญหาเรื่องความชอบธรรม การให้คณะกรรมการสรรหาทั้ง 7 คนเป็นผู้มีอำนาจสรรหาสมาชิกวุฒิสภา อาจขัดกับหลักอำนาจธิปไตยเป็นของปวงชน อันนำไปสู่คำถามว่า

การสรรหาสมาชิกวุฒิสภาที่มีที่มาจากคณะกรรมการสรรหานั้นจะมีความชอบธรรมในการปกครองระบอบประชาธิปไตยหรือไม่ เพื่อพิจารณาความชอบธรรมตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในปัจจุบัน มีหลักการอยู่ 3 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง การยอมรับต่อองค์กรใช้อำนาจอิสระของรัฐที่ทำงานภายใต้หลักการถือเจตนารมณ์ของประชาชนเป็นสำคัญ เจตนารมณ์ของประชาชนแสดงออกโดยผ่านตัวแทน นั่นคือระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน โดยการเลือกตั้ง แต่การสรรหาสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไม่ได้มาจากเจตนารมณ์ของประชาชนเพราะคณะกรรมการสรรหาทั้ง 7 คน มีที่มาจากฝ่ายตุลาการโดยตรงถึง 3 คน และมาจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอีก 4 คนคณะกรรมการสรรหาทั้ง 7 คน ไม่ได้ยึดโยงกับประชาชน เมื่ออำนาจธิปไตยเป็นของปวงชนและวุฒิสภาเป็นตัวแทนของประชาชนในการใช้อำนาจธิปไตยผ่านทางรัฐสภา สมาชิกวุฒิสภาจึงควรมีความชอบตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยการเป็นตัวแทนเจตนารมณ์ของประชาชนด้วยมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน หรือยึดโยงกับประชาชน

ประการที่สอง ความสัมฤทธิ์ผลในการปฏิบัติหน้าที่หรือการทำงาน จากการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาวุฒิสภาที่มาจากการสรรหามีผลงานอยู่ในเกณฑ์ดี จึงถือว่ามีความชอบธรรมในประเด็นนี้

ประการที่สาม พฤติกรรมทางการเมืองและบุคลิกภาพที่สอดคล้องกับกฎหมาย ศีลธรรม วัฒนธรรมและประเพณี โดยภาพรวมสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา ยังไม่มีการกระทำผิดกฎหมาย หรือละเมิดต่อศีลธรรม วัฒนธรรมประเพณีอันดีงาน ถือว่าในส่วนของพฤติกรรมทางการเมืองและบุคลิกภาพที่สอดคล้องกับกฎหมาย ศีลธรรม และวัฒนธรรม ประเพณีในภาพรวม สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา ก็ยังมีความชอบธรรม

จึงจะเห็นได้ว่าสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา จะมีข้อบกพร่องเพียงเรื่องความชอบธรรมในเรื่องที่มา ซึ่งการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้มีวุฒิสภามาจากการสรรหาอีกประเภทหนึ่งนั้น เป็นการแก้ปัญหาที่มาจากการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งอย่างเดียว และผลปรากฏว่าผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ มีเครือข่ายเชื่อมโยงกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในลักษณะเป็นสามีหรือภรรยา กัน จึงได้ฉายาว่า “สภาผัว สภามีเมีย” หรือเป็นเครือข่ายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นำไปสู่การปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจของวุฒิสภาที่ขาดหลักธรรมาภิบาล มีการเอื้อประโยชน์ให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือพรรคการเมือง ที่ตนมีความเกี่ยวพันอยู่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้บัญญัติให้มีวุฒิสภาอีกประเภทหนึ่งที่มีที่มาจากการแต่งตั้ง ซึ่งเป็นเป็นการบัญญัติเพื่อแก้ปัญหาเหตุการณ์ในอดีตที่

เกิดขึ้น ลักษณะเช่นนี้ถือว่ารัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศได้นำมาใช้เพื่อแก้ปัญหาสิ่งที่เกิดขึ้น อาจขัดกับหลักการแห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ต้องยืนยันในหลักการและความถูกต้องแห่งบทบัญญัตินั้น ๆ โดยไม่เปลี่ยนไปตามกระแสหรือสถานการณ์ใดที่ขัดกับหลักการความถูกต้องที่พึงบัญญัติ

วุฒิสภาไทยในอดีตก่อนรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ส่วนใหญ่ ทำหน้าที่เป็นสภาที่เลี้ยงมีอำนาจหน้าที่หลักในการกลั่นกรองกฎหมาย ควบคุมฝ่ายบริหารได้บ้าง เช่น การขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจแต่ไม่มีการลงประชามติ ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอร่างกฎหมาย การให้เห็นชอบในการแต่งตั้งบุคคลในองค์กรสำคัญหรือการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาไทยในอดีตจึงมีที่มาจากการแต่งตั้งเป็นส่วนใหญ่ แต่เมื่อถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นคือเป็นมากกว่าสภากลั่นกรองกฎหมายเช่นในอดีต วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 และ 2550 มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งบุคคลในองค์กรสำคัญ สามารถถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนได้ และรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภา ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ด้วย ดังนั้นที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่กำหนดเป็นรูปแบบผสมระหว่างการแต่งตั้งและการสรรหานั้น แม้สัดส่วนจำนวนของสมาชิกจะเหมาะสมดีแล้ว แต่วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา โดยเฉพาะการสรรหาที่กำหนดให้คณะกรรมการสรรหาที่ประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามอบหมายจำนวนหนึ่งคนและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมอบหมายจำนวนหนึ่งคนเป็นกรรมการ เป็นผู้ทำหน้าที่สรรหาบุคคลเป็นสมาชิกวุฒิสภานั้น อาจมีปัญหาในด้านต่าง ๆ เกิดขึ้นได้ เช่น การแทรกแซงทางการเมือง, ผลประโยชน์ทับซ้อน และการให้ทุนให้โทษระหว่างคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภากับบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อเกิดขึ้นได้

เมื่อเปรียบเทียบกับวุฒิสภาต่างประเทศที่ได้ศึกษาจะเห็นว่าวุฒิสภาฝรั่งเศสมีอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติสามารถเสนอร่างกฎหมายได้ แต่ต้องเป็นประโยชน์ต่อการบริหารของรัฐบาล ส่วนอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารมีค่อนข้างน้อย ทั้ง ๆ ที่มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมซึ่งถือว่ายึดโยงกับประชาชนและหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการปกครองระบอบกึ่งประธานาธิบดี ออกแบบให้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมฝ่ายบริหารน้อยลง แต่ที่เป็นเอกลักษณ์ของวุฒิสภาฝรั่งเศสก็คือสามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นพร้อม

กันไปด้วยได้ เช่น อาจเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพร้อม ๆ กันได้ แต่ไม่อาจดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ วุฒิสภาเบลเยียมสามารถเสนอร่างกฎหมายได้ทุกประเภทมีอำนาจกลั่นกรองกฎหมายได้ แต่สมาชิกวุฒิสภาอย่างน้อย 15 คน ต้องเข้าชื่อเพื่อร้องขอตรวจสอบพระราชบัญญัตินั้น ๆ แต่ถ้าไม่มีสมาชิกวุฒิสภาท่านใดคิดใจที่จะตรวจสอบก็ให้ประกาศใช้กฎหมายนั้นได้ และวุฒิสภาเบลเยียมยังสามารถพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนบุคคลหรือท้องถิ่นได้ ส่วนอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารสมาชิกวุฒิสภาเบลเยียมมีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามต่อคณะรัฐมนตรี และโดยการสอบสวน (Right of Inquiry) ร่วมสภาผู้แทนราษฎร ในส่วนที่มาของสมาชิกวุฒิสภาเบลเยียมจะเห็นว่ามีความที่มาจากแบบผสมเหมือนสมาชิกวุฒิสภาไทย แต่สมาชิกวุฒิสภาเบลเยียมจะมีที่มาที่หลากหลายกว่า คือ มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง มาจากการสรรหาของสภาประชาคมระดับมลรัฐ มาจากการร่วมกันเลือกของวุฒิสภา และมาจากการได้สิทธิ และวุฒิสภาอินเดียซึ่งมีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายและอำนาจในการกลั่นกรองกฎหมาย ส่วนอำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร ราชสภาของอินเดีย นอกจากการตั้งกระทู้ถามแล้วยังสามารถอภิปรายทั่วไป หรือเปิดอภิปรายเพื่อตำหนิรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะหรือเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีร่วมกับโลกสภาได้ นอกจากนั้น วุฒิสภาอินเดียยังมีอำนาจหน้าที่ร่วมกับโลกสภาในการเลือกตั้ง ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี ผู้พิพากษาศาลสูงสุด ผู้พิพากษาศาลสูง อธิบดีกรมอัยการ อธิบดีกรมบัญชีกลาง ฯลฯ และสามารถถอดถอน หรือปลดออกจากตำแหน่งดังกล่าวได้ ในส่วนที่มาของสมาชิกวุฒิสภาอินเดียมาจาก 2 ประเภท คือ มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม คือเลือกโดยสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ และมาจากการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวรรณคดี ศิลปะศาสตร์ วิทยาศาสตร์และสังคมสงเคราะห์ศาสตร์โดยประธานาธิบดี

ส่วนวุฒิสภาไทยตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 มีอำนาจหน้าที่ค่อนข้างมาก นอกจากกลั่นกรองกฎหมายแล้ว ยังสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ควบคุมฝ่ายบริหารในลักษณะทางการเมือง เช่น ขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีโดยไม่ลงมติ เป็นต้นได้ ให้ความเห็นเห็นชอบในการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรสำคัญ และถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนได้ ซึ่งอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทยตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 นี้ มีลักษณะใกล้เคียงกับวุฒิสภาอินเดียที่สามารถอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีร่วมกับโลกสภาได้ และมีอำนาจหน้าที่ร่วมกับโลกสภาในการเลือกตั้ง ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี ผู้พิพากษาศาลสูงสุด ผู้พิพากษาศาลสูง อธิบดีกรมอัยการ อธิบดีกรมบัญชีกลาง ฯลฯ และสามารถถอดถอน หรือปลดออกจากตำแหน่งดังกล่าวได้แต่ต้องใช้อำนาจร่วมกับโลกสภา ส่วนสมาชิก

วุฒิสภาไทยมีที่มาสองอย่าง คือ มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนส่วนหนึ่ง ซึ่งถือว่ายึดโยงกับประชาชน และมาจากการสรรหาส่วนหนึ่ง ซึ่งส่วนนี้ถือว่าไม่ยึดโยงกับประชาชน ซึ่งมีส่วนคล้ายกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยอ้อมของฝรั่งเศส การสรรหาสมาชิกวุฒิสภาของสภาประชาชนระดับมลรัฐ และการร่วมกันเลือกของของเบลเยียม และการเลือกตั้งราชสภาโดยอ้อมของสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ และการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาโดยประธานาธิบดีของอินเดีย

เมื่อพิจารณาความชอบธรรมในกระบวนการขั้นตอนการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ในการสรรหาทั้งสองครั้งที่ผ่านมา ปรากฏว่ามีคำถามจากสื่อ นักวิชาการ และประชาชนทั่วไปในเรื่องความชอบธรรม ว่ากระบวนการขั้นตอนในการสรรหามีความชอบธรรมเพียงไร ทั้งในส่วนตัวบุคคลและองค์กรที่ได้รับการสรรหา ซึ่งรัฐธรรมนูญมาตรา 114 บัญญัติว่า ให้คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาดำเนินการสรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมจากผู้ได้รับการเสนอชื่อ จากองค์กรต่าง ๆ ในภาควิชาการ เป็นต้นให้คำนึงถึงความรู้ความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ที่จะเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานของวุฒิสภาเป็นสำคัญ และให้คำนึงถึงองค์ประกอบจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในด้านต่างๆ ที่แตกต่างกัน โอกาสและความเท่าเทียมกันทางเพศ สัดส่วนของบุคคลในแต่ละภาคตามวรรคหนึ่งที่ใกล้เคียงกัน รวมทั้งการให้โอกาสกับผู้ด้อยโอกาสทางสังคมด้วย จากข้อบัญญัตินี้ คณะกรรมการสรรหาได้ทำไปกำหนดเป็นหลักเกณฑ์อย่างไรในแง่ปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะกรรมการสรรหาที่ไม่สามารถที่จะแสดงหลักเกณฑ์แห่งความชอบธรรมเพื่อประกอบถึงดุลยพินิจในการสรรหาดังกล่าวให้เป็นที่ประจักษ์ได้ ประกอบกับผลของการสรรหาโดยภาพรวมก็ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้คำนึงถึงความเป็นตัวแทนอันหลากหลายของกลุ่มคนที่มีอยู่อย่างสมเหตุสมผลและสะท้อนถึงสัดส่วนที่ควรจะเป็นเพราะผู้ที่คณะกรรมการสรรหาประกาศรับรองความเป็นสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่เป็น นายทุน นักธุรกิจ ข้าราชการ ตำรวจ ทหาร และพลเรือนที่มีฐานะทางสังคม และที่สำคัญคือผู้ที่ได้รับการสรรหาส่วนใหญ่โยกย้ายโยกโยกกับนักการเมือง พรรคการเมือง คนส่วนใหญ่ที่เป็นประชาชนทั่วไปในสาขาอาชีพต่าง ๆ โดยเฉพาะผู้ใช้แรงงานซึ่งมีจำนวนกว่า 35 ล้านคน กลับถูกมองข้ามไม่ได้รับการพิจารณา

มีข้อพิจารณาว่า การเสนอชื่อจากองค์กรต่าง ๆ นั้น จะกำหนดอย่างไร รวมทั้งคำว่า “ภาคอื่นที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา” นั้น มีความหมายกว้างขวางมากน้อยเพียงใด ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาในกรณีเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นหลักการสำคัญอันสมควรที่จะได้บัญญัติไว้โดยชัดเจนในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่สมควรที่จะนำไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในภายหลัง ซึ่งอาจทำให้เจตนารมณ์อันเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา

เปลี่ยนแปลงไปได้ และจากข้อพิจารณาที่ว่ามานี้ทำให้พบปัญหาที่สำคัญทางปฏิบัติ กล่าวคือ ปัญหาในการจัดกลุ่มผู้สมัครรับการสรรหาซึ่งการพิจารณาเพื่อจัดเข้าภาคต่าง ๆ ที่ผู้สมัครบางคนอยู่ในภาคสื่อมวลชนแต่ได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรภาคอื่น

ส่วนการใช้ดุลยพินิจพิจารณาความเหมาะสมขององค์กรที่เสนอชื่อบุคคลที่เข้ารับการสรรหา นั้น ก็ยังมีข้อกังขาเรื่องความชอบธรรมหลายประการ เช่น กฎหมายกำหนดให้องค์กรที่เสนอชื่อต้องเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการดำเนินการก็เกิดการขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ เช่น สหกรณ์ โดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็มีหนังสือยืนยันว่า วัตถุประสงค์ของการตั้งองค์กรนั้นไม่มุ่งแสวงหากำไร แต่ปรากฏมีคำพิพากษาศาลฎีการะบุว่า การดำเนินกิจการของสหกรณ์มีลักษณะเป็นการแสวงหากำไร หรือมูลนิธิหรือสมาคมต่าง ๆ ที่เสียภาษีรายได้ต่อสรรพากรว่าจะเข้าข่ายเป็นองค์กรแสวงหากำไรหรือไม่ คณะกรรมการสรรหาจะพิจารณาในประเด็นเหล่านี้ได้อย่างไร และมีปรากฏการณ์เกิดขึ้นด้วยว่า สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเสนอชื่อเพื่อเข้ารับการสรรหาจากองค์กร ไม่ได้เป็นคนที่เป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ หรือองค์กรนั้นจริง ๆ ไม่ได้ประกอบอาชีพนั้น เป็นแต่เพียงสมาชิกองค์กร เช่น บางคนประกอบวิชาชีพเป็นสื่อมวลชน แต่ได้รับการเสนอชื่อจากภาควิชาการ บางคนเป็นนายตำรวจแต่ได้รับการเสนอชื่อโดยสมาคมปศุสัตว์ เป็นต้น เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต้องการให้องค์กร สมาคม เสนอคนที่เป็นตัวแทนจริงๆ เพื่อให้เกิดความหลากหลาย นอกจากนี้ ยังพบปัญหาว่ามีบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อเข้าในการเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภาจำนวนมาก

และในการประกาศรับรองผลการพิจารณาสรรหาสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกของคณะกรรมการสรรหาที่ประกาศรับรองบุคคลที่เสนอโดยองค์กรสถานนิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) มากถึง 8 คน ทั้ง ๆ ที่มีองค์กรที่เสนอชื่อหลายจำนวนมากถึง 1,087 องค์กร ถือว่าได้พิจารณาตามสัดส่วนของบุคคลในแต่ละภาคส่วนซึ่งใกล้เคียงกันหรือไม่ และที่น่าคิดคือมีองค์กรที่มีกิจกรรมน่าจะไม่ค่อยเกี่ยวข้องกับหน้าที่สมาชิกวุฒิสภาเท่าใดนัก อาทิเช่น สมาคมนักเรียนเก่าต่าง ๆ มูลนิธิศิษย์เก่าต่าง ๆ นิติบุคคลอาคารชุดเช่น จูรีปาร์ค หอการค้าไทย-นอร์เวย์ เป็นต้น ที่คณะกรรมการสรรหาเห็นว่า มีความเหมาะสมกว่าอีก ฟันกว่าองค์กร เช่น องค์กรเกี่ยวกับผู้บริโภครกว่า 10 องค์กรที่ได้เสนอบุคคลเข้ารับการสรรหาแต่กลับถูกละเลยไม่ได้รับการประกาศรับรองความเป็นสมาชิกวุฒิสภาแม้แต่คนเดียว และผลการรับรองสมาชิกวุฒิสภาในการสรรหาครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 12 เมษายน 2550 ไม่มีวุฒิสภาที่มาจากองค์กรมุสลิมเลยทั้ง ๆ ที่มีการเสนอให้คณะกรรมการสรรหาคัดเลือกถึง 22 องค์กร

ดังนั้น การใช้ดุลยพินิจพิจารณาในกระบวนการสรรหาเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่ต้องคำนึงถึงองค์ประกอบจากบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถในด้านต่าง ๆ ที่

แตกต่างกัน การให้โอกาสและความเท่าเทียมกันทางเพศ สัดส่วนของบุคคลในแต่ละภาคส่วนซึ่งใกล้เคียงกันรวมทั้งการให้โอกาสกับผู้ด้อยโอกาสทางสังคมด้วย ตลอดจนคุณสมบัติของผู้สมัคร ที่ต้องไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนใด ๆ ความเกี่ยวพัน ยึดโยงกับนักการเมือง การมีประโยชน์แอบแฝง รวมทั้งองค์กรที่เสนอชื่อก็ควรให้ความสำคัญถึงสัดส่วน โอกาส ความเท่าเทียม เพื่อให้เป็นตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ และความชอบธรรมกระบวนการสรรหา

อนึ่ง เมื่อพิจารณาถึงประวัติศาสตร์และเป้าประสงค์ในการมีวุฒิสภาไทยแล้วพบว่า การมีวุฒิสภาเพื่อเป็นสภาที่เลียงให้กับสภาผู้แทนราษฎรในด้านนิติบัญญัติ ทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมาย เพื่อให้เกิดความรอบคอบ และควบคุมฝ่ายบริหารได้อย่างจำกัด ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และ 2550 ได้บัญญัติให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ที่สามารถให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรสำคัญได้ และสามารถถอดถอนบุคคลสำคัญออกจากตำแหน่งได้ ดังนั้นบทบาทที่สำคัญของวุฒิสภาคือต้องมีความเป็นอิสระและเป็นกลางทางกลางเมือง

ซึ่งในเรื่องนี้ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้วิเคราะห์บทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทยไว้ในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (2543)⁴⁶ ว่าวุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภาควรแสดงบทบาทให้สมกับเจตนารมณ์และอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญฯ กำหนดไว้ ดังนี้

1.1 การไม่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง

การที่รัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาและตัวสมาชิกวุฒิสภาเองไม่เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ของพรรคการเมือง รวมทั้งกำหนดให้ผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี ก่อนสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภานั้น แสดงให้เห็นชัดว่าไม่ประสงค์ให้สมาชิกวุฒิสภาเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองอีก มิเช่นนั้น วุฒิสภาก็จะเป็นเพียงกระบอกสะท้อนของสภาผู้แทนราษฎรอีกสภาหนึ่ง ดังนั้นทั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งแล้วจะต้องดำรงตนในลักษณะที่ไม่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองทั้งในที่ลับและที่แจ้งและต้องทำตัวให้ปราศจากการเมืองของพรรคการเมือง แต่เมื่อสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนก็ย่อมสะท้อนความคิดเห็นของประชาชนได้ ดังนั้นสมาชิกวุฒิสภาจึงควรเป็นผู้สะท้อนการเมืองของพลเมืองอย่างแท้จริง แต่แม้กระนั้นการสะท้อนการเมืองของพลเมืองก็อาจทำได้จำกัดเพียงการพิจารณาร่างกฎหมาย การตั้งกระทู้ ญัตติ หรือขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ โดย

⁴⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2543) บทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 กรุงเทพมหานคร สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 17-27

รัฐธรรมนูญฯ ไม่ได้กำหนดให้เสนอกฎหมายได้ รวมทั้งไม่เปิดโอกาสให้ยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้

1.2 วุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภา คือ “สภาแห่งวุฒิภาวะ” ของการเมืองไทย (Chamber of the Learned)

การที่วุฒิสภาได้ชื่อว่า “วุฒิสภา” ซึ่งตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้ความหมายว่า หมายถึง “ภูมิรู้ ความเจริญ ความมั่งคั่ง ความเป็นผู้ใหญ่.....” ก็คือ การที่รัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีอายุ 40 ปีที่ดี ต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี หรือเทียบเท่าที่ดีแสดงให้เห็นชัดแจ้งว่าทั้งโดยลายลักษณ์อักษรและโดยเจตนารมณ์ รัฐธรรมนูญฯ ประสงค์ให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้ใหญ่ ซึ่งทรงคุณวุฒิ มีภูมิรู้สามารถสร้างความเจริญมั่งคั่งให้ระบบการเมืองไทยโดยรวม ดังนั้นการปฏิบัติหน้าที่ที่ดี ความประพฤติที่ดี การแสดงออกโดยเจตนา ด้วยวาทะที่ดีของสมาชิกวุฒิสภาจึงต้องมีลักษณะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ คือเป็นผู้ใหญ่ที่มีวุฒิภาวะสูง เป็นแบบฉบับแห่งการเมืองที่ดีซึ่งผ่านการปฏิรูปมาในขั้นหนึ่งแล้ว

1.3 วุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภา คือ “สภาแห่งความถูกต้องและชอบธรรม” (Chamber of Integrity)

เมื่อรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้วุฒิสภาไม่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง ทั้งยังเป็นสภาแห่งวุฒิภาวะและยังกำหนดให้วุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภาลงมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองอื่น และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงซึ่งกระทำการส่อทุจริต ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฯ หรือกฎหมาย ซึ่งจัดได้ว่าเป็นอำนาจพิพากษาคัดสินความถูกต้องอันเป็นอำนาจกึ่งตุลาการ ดังนั้น วุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภาจึงต้องดำรงตนให้มี “อวิโรทนะ” (integrity) คือ “ความไม่ผิดเพี้ยนไปจากหลักแห่งความถูกต้อง” อันเป็นหนึ่งในทศพิธราชธรรม กล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภาผู้ทำหน้าที่พิทักษ์รัฐธรรมนูญฯ และกฎหมาย จะต้องไม่ล่วงละเมิดรัฐธรรมนูญฯ และกฎหมายเสียเอง เป็นประการแรก มิฉะนั้นก็จะมีผู้เชื่อถือในการปฏิบัติหน้าที่เปรียบเสมือนศาลทั้งหลายซึ่งรักษาความถูกต้องตามรัฐธรรมนูญฯ และกฎหมายนั้นตัวผู้พิพากษาต้องเคารพรัฐธรรมนูญฯ และกฎหมายเป็นแบบฉบับให้ผู้อื่นเห็นก่อน จึงจะทำให้รัฐธรรมนูญฯ และกฎหมายศักดิ์สิทธิ์เมื่อวุฒิสภามีอำนาจกึ่งตุลาการคล้ายศาลเช่นนี้ หลักอินทภาษซึ่งบรรพบุรุษชาวไทย และต่างประเทศยึดถือ กล่าวคือผู้ตัดสินจะต้อง “เที่ยงธรรม” และ “ไม่ลำเอียงเพราะอคติ” อันได้แก่ภยากติ (ลำเอียงเพราะความกลัว) ฉันทาคติ (ลำเอียงเพราะความรัก) โมหาคติ (ลำเอียงเพราะความหลง, ความไม่รู้) โทสาคติ (ลำเอียงเพราะความโกรธหรือพยาบาท) ข้อที่น่าระวังที่สุดก็คือสมาชิกวุฒิสภาจะต้องสลัดให้หลุดพ้นจากความสัมพันธ์ส่วนตัวแบบระบบอุปถัมภ์ ซึ่งทำให้การใช้กฎหมายที่ดีการตัดสินวินิจฉัยถูกผิดที่ดีผิดเพี้ยนไป เพราะบุคคลนั้น ๆ มีความสัมพันธ์เป็น

เพื่อน เป็นผู้มีพระคุณ เป็นพรรคพวก พี่น้องหรือญาติสนิทหรือเพราะคนในสายอุปถัมภ์ขอมหาความสัมพันธ์ระบบอุปถัมภ์นี้เองทำให้การเมืองไทยจมปลักแห่งความไม่ถูกต้องชอบธรรมมาช้านาน และทำให้กฎหมายไม่ศักดิ์สิทธิ์ เพราะผู้ใช้กฎหมายพร้อมจะ “ยกเว้น” การใช้กฎหมายให้กับบุคคลในเครือข่ายอุปถัมภ์ หากสมาชิกวุฒิสภายังคงจมอยู่ในวังวนระบบอุปถัมภ์เสียเอง ก็จะทำให้คนไทยสิ้นหวังกับการเมืองมากขึ้น รัฐธรรมนูญฯ และกฎหมายซึ่งสร้างวุฒิสภาขึ้นมาให้เป็นผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญฯและกฎหมาย ก็จะถูกทำลายโดยน้ำมือของผู้ที่รัฐธรรมนูญฯสร้างขึ้นนั่นเองข้อที่พึงระวังสังวรให้มากในข้อนี้ก็คือ เมื่อสมาชิกวุฒิสภาต้องเป็นผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญฯและความถูกต้อง การประพฤติดนทั้งก่อนและขณะดำรงตำแหน่งจึงต้องเคารพทั้งเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญฯและกฎหมาย ไม่ทำตนเป็น “ศรีธนญชัย” คอยหาช่องว่างของรัฐธรรมนูญฯและกฎหมายเสียเอง โดยเฉพาะในเรื่องความสัมพันธ์กับพรรคการเมือง และการแนะนำตัวในการสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งต้องไม่ใช่วิธีการหาเสียงแบบผิดกฎหมาย โดยการแจกวัตถุสิ่งของ แจกเงินให้ประโยชน์แก่หัวคะแนนหรือสัญญาว่าจะทำสิ่งที่ตนไม่มีอำนาจหน้าที่ สิ่งเหล่านี้เป็นการฝืนไม่เพียงเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญฯและกฎหมายเท่านั้น แต่ยังเป็นการเหยียดหยันลายลักษณ์อักษรของรัฐธรรมนูญฯและกฎหมายด้วย

1.4 วุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภาต้องมีอิสระใจเป็นไทแก่ตัว

การทำวุฒิสภาจะต้องไม่เกี่ยวข้องโดยตรงหรือทางอ้อมกับพรรคการเมือง และทำหน้าที่พิทักษ์รัฐธรรมนูญฯและกฎหมายโดยเที่ยงธรรม สมาชิกวุฒิสภาก็ต้องมีความเป็นอิสระออกจากพันธนาการทั้งปวง ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญฯ จึงกำหนดให้การลงมติเลือกหรือให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งก็ดี การลงมติดอถอนบุคคลก็ดี รัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนเป็นอิสระ กระทำตาม “มโนธรรม” ของตนเท่านั้น แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญฯมุ่งหมายที่จะคุ้มครองการทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาไม่ให้อยู่ภายใต้อาณัติใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมืองหรือผู้อื่น นอกจากนั้น การที่รัฐธรรมนูญฯกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่งยาวถึง 6 ปี โดยยุบวุฒิสภาไม่ได้ และห้ามสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ จนกว่าจะพ้นตำแหน่งไปแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ก็เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นอิสระออกจากพรรคการเมือง ไม่ต้องกลัวว่าทำหน้าที่แล้วรัฐบาลไม่พอใจก็จะยุบวุฒิสภา ทั้งไม่ต้องหวังพึ่งพรรคการเมืองในการ “หาเสียง” แบบผิดกฎหมาย ทั้งยังไม่ต้องคอยพะวักพะวนกับคนในเขตเลือกตั้งว่าจะต้องคอยเอาใจไปงานบวช งานแต่งงาน ฝากลูกหลาน หรือหางบประมาณไปพัฒนาอิสระที่ว่ำนี่จึงเป็นอิสระที่แท้จริง

ที่รัฐธรรมนูญฯ วางกลไกคำจูนและประกันไว้ให้แต่อิสระก็ไม่ใช่ “อำเภोज” เพราะสมาชิกวุฒิสภาต้องพิทักษ์รัฐธรรมนูญฯ กฎหมาย และความถูกต้องด้วย ดังนั้น มโนธรรมและคุณธรรมจึงเป็นเครื่องกำกับพฤติกรรมทางการเมืองของสมาชิกวุฒิสภาไม่ให้ทำอะไรตามใจชอบ

1.5 วุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภา ต้องเป็น “กรรมการ” ที่เที่ยงธรรม

ธรรมชาติการเมืองพรรคการเมืองย่อมต้องมีความเห็นที่ขัดแย้งกัน ผลประโยชน์ไม่ลงรอยกัน โดยเฉพาะระหว่างรัฐบาลกับฝ่ายค้าน แม้กระนั้นในรัฐบาลเอง หากเป็นรัฐบาลผสม ความขัดแย้งดังกล่าวก็เกิดขึ้นได้เสมอในพรรคร่วมรัฐบาล การที่รัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้เรื่องสำคัญที่ต้องอาศัยความเป็นกลางและเที่ยงธรรมต้องวินิจฉัยโดยที่ประชุมร่วมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จึงเท่ากับให้สมาชิกวุฒิสภาเป็น “กรรมการ” ซึ่งความขัดแย้งนั้น เพราะถ้าสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ลงคะแนนเสียงไปในทางใด ก็เป็นที่แน่ใจได้ว่าทางนั้นต้องชนะและเป็นมติของรัฐบาล ซึ่งมีกรณีนำมาแสดงเป็นตัวอย่าง 2 กรณี

1.5.1 กรณีเป็นกรรมการตัดสินข้อขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับฝ่ายค้าน

ในเรื่องนี้จะเห็นได้ว่าเป็นธรรมชาติของพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่จะต้องแบ่งเป็นฝ่ายรัฐบาลซึ่งเป็นผู้บริหารบ้านเมืองกับฝ่ายค้านซึ่งเป็นผู้ตรวจสอบศัพท์การเมืองจึงต้องใช้คำว่า “เล่น” การเมือง คือ “เล่นบทบาท” ให้สมบทบาท เหมือนการเล่นละคร ที่ตัวละครต้องสลับบทบาทส่วนตัวออกไป และสวมบทตัวละครที่เล่นให้ได้ดี การเมืองก็เช่นกันหากฝ่ายค้านไม่มีหรือมีแต่ไม่ทำหน้าที่ให้สมบทบาทผู้ตรวจสอบ แต่มุ่งสนับสนุนรัฐบาลรำไป หรือค้านทุกเรื่องหรือเกรงใจไม่ตรวจสอบ เพราะรอเข้าร่วมรัฐบาล ความไม่สมดุลทางการเมืองก็จะเกิดขึ้น กล่าวคือถ้าฝ่ายค้านไม่มีหรือไม่ทำหน้าที่ตรวจสอบรัฐบาล หรือทำพอเป็นพิธีด้วยหวังจะเข้าร่วมรัฐบาลสถานะ “เผด็จการรัฐสภา” ก็อาจเกิดขึ้นได้ง่าย แต่ถ้าฝ่ายค้านทำบทบาทจนเกินเลย คือค้านทุกเรื่องทั้ง ๆ ที่เรื่องนั้นตนเองเมื่อเป็นรัฐบาลก็มีนโยบายเช่นนั้น และเคยทำเช่นนั้นมาก่อน ก็จะทำให้การเมืองกลายเป็น “การโต้ว่าทิ่ม” ที่หาสาระแก่นสารอะไรไม่ได้ ชั่วร้ายยังอาจทำให้การเมืองบั่นทอนทำลายกันเองจนประชาชนเสื่อมศรัทธา ขาดความเชื่อถือในระบอบการเมือง ด้วยเหตุนี้บทบาทของสมาชิกวุฒิสภาในการเป็นกรรมการที่เป็นกลาง คอยสะท้อนความรู้สึกของประชาชน จะทำให้เกิดความสมดุลในระบบการเมืองมากขึ้น อาทิ ในสถานการณ์หนึ่ง รัฐบาลซึ่งมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรเกิดบริหารงานผิดพลาด เกิดความเสียหายแก่บ้านเมือง แต่อยู่นอกสมัยประชุมสภาซึ่งไม่เปิดโอกาสให้สภาควบคุมรัฐบาลได้ หากพรรคฝ่ายค้านจะรวบรวมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านทั้งหมดเข้าชื่อกันขอเปิดสมัยประชุมวิสามัญเพื่ออภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล แต่คะแนนเสียงก็ไม่ถึงหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา ในกรณีนี้หากสมาชิกวุฒิสภาสับรับฟังเสียงประชาชนและสื่อมวลชนแล้วว่าต้องการให้เปิดสมัยประชุมก็สามารถร่วมลงชื่อเข้ากับ

ฝ่ายค้านได้ อันเป็นการสร้างสมดุลให้เกิดขึ้น หรือกรณีที่ฝ่ายรัฐบาลประสงค์จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฯ แต่ฝ่ายค้านไม่เห็นด้วย เสียงของสมาชิกรัฐสภาในที่ประชุมร่วมกันก็จะเป็นผู้ตัดสินชี้ขาด เป็นต้น

1.5.2 กรณีการเป็นกรรมการตัดสินข้อขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล หรือระหว่างรัฐมนตรีในรัฐบาลกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลที่ไม่ได้เป็นรัฐมนตรี

เหตุหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลไทยในอดีตไร้เสถียรภาพก็คือการที่พรรคร่วมรัฐบาลซึ่งเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรคขัดแย้งกันเอง และไม่ยอมลงคะแนนสนับสนุนร่างกฎหมายสำคัญของรัฐบาล ทำให้ร่างกฎหมายตกไป และตามธรรมเนียม รัฐบาลก็ต้องลาออกหรือยุบสภานอกจากนั้นในบางกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคร่วมรัฐบาลที่ไม่พอใจที่ไม่ได้เป็นรัฐมนตรี หรือมีเหตุไม่พอใจอื่น ๆ ไม่ยอมลงคะแนนสนับสนุนร่างกฎหมายสำคัญของรัฐบาลในสภาผู้แทนราษฎร เป็นเหตุให้รัฐบาลต้องลาออกตามธรรมเนียมปฏิบัติ หรือต้องยุบสภา สมาชิกวุฒิสภาที่เข้ามาประชุมร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องทำหน้าที่เป็น “กรรมการ” ตัดสินข้อขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลหรือระหว่างรัฐบาลกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคร่วมรัฐบาลไม่ให้เล่นเกมการเมืองบั่นทอนหรือต่อรองกับรัฐบาลโดยผ่านการไม่ยกมือสนับสนุนกฎหมายอีกต่อไป บทบาทกรรมการเช่นนี้ต้องอาศัย “ความเป็นกลางทางการเมือง” โดยไม่ฝักใฝ่พรรคการเมือง และการฟังเสียงประชาชนเป็นสำคัญ ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาที่ไม่เป็นอิสระจากพรรคการเมืองที่ดี ไม่มีมีนโนธรรมที่สะท้อนความต้องการของประชาชนที่ดี ย่อมทำให้บทบาทดังกล่าวผิดเพี้ยนไปและอาจทวีปัญหาลงได้

1.6 วุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภาเป็น “ผู้แทนปวงชน”

ความเป็น “ผู้แทนปวงชน” นี้ทำให้สมาชิกวุฒิสภาต้องรับฟังความคิดเห็นและความต้องการของประชาชน อย่างไรก็ตาม ต้องถือว่าการรับฟังความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนนั้นเพื่อนำมาตอบสนองภายในอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ สิ่งใดที่อยู่นอกหน้าที่สมาชิกวุฒิสภาก็ต้องให้ผู้อื่นซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการ โดยตนเองไม่ต้องลงไปทำเอง ดังนั้นจึงต้องแยกแยะให้ชัดแจ้งระหว่างการ “รับฟัง” และ “สะท้อน” ความรู้สึกนึกคิดของประชาชนซึ่งกระทำได้หลายวิธี ออกจาก “การดำเนินการเอง” เพื่อตอบสนองความรู้สึกหรือความต้องการของประชาชนสิ่งที่สมาชิกวุฒิสภาไม่สามารถดำเนินการได้เอง ไม่ว่าจะเป็นการบริหารบ้านเมืองเองก็ดีการเสนอร่างกฎหมายก็ดี การนำเงินงบประมาณแผ่นดินไปลงพื้นที่ก็ดี เป็นสิ่งที่โดยรัฐธรรมนูญฯ ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้น การหาเสียงว่าจะเข้าไปทำนโยบายบางอย่างเองหรือจะนำงบประมาณไปสร้างถนน ฯลฯ ให้พื้นที่จึงเป็นการขัดต่อหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาโดยตรง แม้ประชาชนจะต้องการ สมาชิกวุฒิสภาอาจรับฟังและนำความคิดเห็นนั้นมาสะท้อน

ได้โดยการตั้งกระทู้ เสนอญัตติหรือเปิดอภิปรายทั่วไป หรืออภิปรายตามปกติ แต่สมาชิกวุฒิสภาไม่อาจและไม่ควรก้าวล่วงเข้าไปในอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาล ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจอยู่โดยตรงในเรื่องดังกล่าว ดังนั้น การวิ่งเต้นหรือพยายามกดดันให้รัฐบาลต้องตอบสนองความต้องการจึงเป็นหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือสมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่เป็นผู้แทนปวงชนที่ต้องดำเนินการเองเพื่อตอบสนองความต้องการของปวงชนเฉพาะในหน้าที่ของตน เช่น ประชาชนต้องการให้ถอดถอนนักการเมืองบางคน สมาชิกวุฒิสภาก็ชอบที่จะตอบสนองความต้องการนั้นได้ด้วยการลงมติถอดถอน เป็นต้น สำหรับสิ่งที่สมาชิกวุฒิสภาอาจดำเนินการเอง หากประชาชนได้แสดงความประสงค์จะให้สมาชิกวุฒิสภาดำเนินการในอำนาจหน้าที่ของตน สมาชิกวุฒิสภาก็ชอบที่จะต้องสนองความต้องการนั้นได้ เช่น การนำปัญหาประชาชนมาอภิปราย ตั้งกระทู้ถาม เสนอญัตติหรือตั้งกรรมาธิการสอบสวน หรือกรณิการถอดถอนนักการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามความเห็นของประชาชน

1.7 วุฒิสภาเป็นสภาแห่ง “ความต่อเนื่อง”

เนื่องจากวุฒิสภามีวาระ 6 ปี เหลื่อมกับอายุสภาผู้แทนราษฎรที่มีเพียง 4 ปี หรือสั้นกว่านั้นหากมีการยุบสภา และไม่มีการยุบวุฒิสภา อีกทั้งรัฐธรรมนูญยังกำหนดให้วุฒิสภานำหน้าที่รัฐสภาในเรื่องสำคัญบางเรื่องได้ ทั้ง ๆ ที่สภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ อาทิ ในเรื่องเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ เช่น การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การรับทราบการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ การให้ความเห็นชอบต่อผู้สืบราชสมบัติ การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม การเลือกหรือเสนอแต่งตั้ง ให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบ และการถอดถอนบุคคล ยิ่งกว่านั้น สมาชิกวุฒิสภาที่ครบวาระอาจปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้นานกว่าสมาชิกวุฒิสภาใหม่จะเข้ารับหน้าที่ จากบทวิเคราะห์นี้ ผู้วิจัยเห็นสอดคล้องว่าสมาชิกวุฒิสภาเป็นสภาที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่แตกต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาไม่ควรซ้ำซ้อนกับที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด เพราะถ้ามาจากฐานคะแนนเดียวกัน อาจทำให้เกิดการประสานผลประโยชน์ หรือเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มการเมือง หรือฐานการเมืองที่เป็นคะแนนเสียงให้สมาชิกวุฒิสภา ดังข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 คุณลักษณะของผู้ที่จะมาเป็นสมาชิกวุฒิสภาจึงต้องมีความเป็นกลางเพื่อทำหน้าที่เป็นสภาแห่งความถูกต้องและความชอบธรรม กล่าวคือ ความเป็นกลางของวุฒิสภาเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้หน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ สามารถลุล่วงได้ไม่ว่าจะเป็นกรณีบทบาทในการเป็นกรรมการตัดสินข้อขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับฝ่ายค้าน หรือข้อขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล หรือระหว่างรัฐมนตรีในรัฐบาลกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลที่ไม่ได้เป็นรัฐมนตรี บทบาทความเป็นกลางของวุฒิสภานั้นทำ

ให้เกิดความสมดุลในระบบการเมืองมากขึ้น เพราะฉะนั้นการที่รัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาต้องไม่สังกัดพรรคการเมืองจึงเป็นสิ่งที่ยืนยันและเป็นหลักประกันได้ถึงความเป็นกลางของวุฒิสภา โดยเฉพาะการที่รัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงอื่น ๆ นอกจากความเป็นกลางแล้ว วุฒิสภายังต้องเป็นสภาที่ทำหน้าที่พิทักษ์รัฐธรรมนูญฯ และความถูกต้องชอบธรรมต่าง ๆ ให้สมดังคำกล่าวที่ว่า เป็นสภาแห่งความถูกต้องและชอบธรรมและไม่ให้ระบบอุปถัมภ์เข้ามาบิดเบือนหน้าที่ดังกล่าวได้

จะเห็นได้ว่าลักษณะอันไม่พึงประสงค์ของสมาชิกวุฒิสภาที่สำคัญคือการที่สมาชิกวุฒิสภามีความสัมพันธ์แนบแน่นกับพรรคการเมืองหรือนักการเมืองในพรรคการเมือง ด้วยสมาชิกวุฒิสภาต้องทำหน้าที่เป็นผู้คอยตรวจสอบ ควบคุม ถอดถอน เป็นผู้ตัดสินชี้ถูกชี้ผิดนักการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรและในรัฐบาล ยิ่งกว่านั้นยังทำหน้าที่เป็นกรรมการคอยตัดสินความขัดแย้งในระบบของการทำงานในสภา การทำหน้าที่ตัดสินซึ่งมีลักษณะของการใช้อำนาจถึงตุลาการศาลาลายศาล เช่นนี้ ล้วนต้องอาศัยความเป็นกลางเป็นอย่างมาก ดังนั้นหากสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์แนบแน่นกับพรรคการเมือง หรือเป็นนักการเมืองในพรรคการเมืองเสียเอง ย่อมจะไม่นิยมตรวจสอบหรือควบคุมคนที่เคยมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับตน คนที่เคยช่วยเหลือให้ได้รับการเลือกตั้ง หรืออาจตอบแทนซึ่งกันและกัน เช่นยอมที่จะลงมติร่างกฎหมายตามคำขอของพรรคการเมืองที่ตนเป็นหนี้บุญคุณที่ต้องตอบแทนกัน ทำให้การใช้อำนาจไม่เป็นกลาง ย่อมจะส่งผลเสียต่อระบบการทำงานในสภา และหมายถึงผลเสียของประชาชนในที่สุด

รวมความว่าการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สรุปลักษณะได้ใจใน 5 ประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ 1 ความชอบธรรมตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน สมาชิกวุฒิสภาเป็นตัวแทนของประชาชนในการใช้อำนาจอธิปไตย สมาชิกวุฒิสภาก็ควรได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนหรือมีที่มาโยงกับประชาชน แต่การกำหนดให้ที่มาของสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทั้งหมดนั้นอาจไปซ้ำซ้อนกับที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และอาจเสี่ยงต่อการเลือกตั้งเดียวกัน ทำให้เกิดปัญหาเช่นเดียวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ดังนั้นจึงกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาให้มีความชอบธรรมและไม่ซ้ำซ้อนกับที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาเช่นเดียวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ประเด็นที่ 2 ที่มาของคณะกรรมการสรรหาที่มีมายึดโยงกับประชาชนหรือไม่ ซึ่งที่มาของคณะกรรมการสรรหา มาจากฝ่ายตุลาการโดยตรง 3 คน และมาจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอีก 4 คนคณะกรรมการสรรหาทั้ง 7 คน เมื่อรวมกันเป็นองค์คณะถือว่าไม่ได้ยึดโยงกับประชาชน และที่สำคัญอาจมีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองหรือมีการให้ทุนให้โทษกับผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้

ประเด็นที่ 3 ความเหมาะสมระหว่างอำนาจหน้าที่และที่มาของสมาชิกวุฒิสภา โดยหลักการตั้งองค์กรอำนาจขององค์กรที่จะจัดตั้งจะเป็นตัวกำหนดที่มาของบุคคลที่อยู่ในองค์กรนั้น ดังนั้นอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาจะเป็นเครื่องชี้วัดที่มาของของสมาชิกวุฒิสภา กล่าวคือ หากกำหนดอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาให้เป็นเพียงสภากลับกรองกฎหมาย วุฒิสภาย่อมมีที่มาจากแหล่งใดก็ได้แล้วแต่จะเห็นถึงความเหมาะสม แต่หากให้วุฒิสภามีอำนาจมากกว่าสภากลับกรองเช่นอำนาจหน้าที่ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ให้อำนาจหน้าที่วุฒิสภาถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนและให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งบุคคลในองค์กรสำคัญได้ สมาชิกวุฒิสภาต้องมามีที่มาที่มีความชอบธรรมตามการปกครองระบอบประชาธิปไตย คือต้องมีความยึดโยงกับประชาชน เพราะการถอดถอนหรือแต่งตั้ง ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ นั้น จำเป็นเชื่อมโยงที่มาของวุฒิสภากับประชาชนโดยตรง วุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งไม่ควรใช้อำนาจนี้

ประเด็นที่ 4 กระบวนการ ขั้นตอน วิธีการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาของคณะกรรมการสรรหา พบว่ายังมีข้อบกพร่อง ในเรื่องการใช้ดุลยพินิจพิจารณาเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ผลการประกาศรับรองสมาชิกวุฒิสภาของคณะกรรมการสรรหา ยังมีข้อบกพร่องเรื่องการคำนึงถึงองค์ประกอบจากบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถในด้านต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน หรือการให้โอกาสและความเท่าเทียมกันทางเพศ สัดส่วนของบุคคลในแต่ละภาคส่วนซึ่งใกล้เคียงกัน รวมทั้งการให้โอกาสกับผู้ด้อยโอกาสทางสังคม

ประเด็นที่ 5 จากการศึกษาประวัติความเป็นมาของการมีวุฒิสภาของไทยพบว่า เป้าประสงค์ของการมีวุฒิสภาของประเทศไทย เพื่อเป็นสภาพิถียงให้กับสภาผู้แทนราษฎรในด้านนิติบัญญัติ ทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมายเพื่อให้เกิดความรอบคอบ และควบคุมฝ่ายบริหารได้เท่าที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ คุณลักษณะที่สำคัญของผู้ที่จะมาเป็นสมาชิกวุฒิสภา พึงเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ทรงภูมิธรรม ภูมิความรู้ สามารถสร้างความเจริญอกงามให้ระบบการเมืองไทยโดยรวมได้ โดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ ความประพฤติ การแสดงออกโดยเจตนาของสมาชิกวุฒิสภาต้องมีลักษณะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เป็นแบบฉบับแห่งการเมืองที่ดี มีความเป็นกลางทางการเมือง เพื่อทำหน้าที่เป็นสภาแห่งความถูกต้องและความชอบธรรม

2. ข้อเสนอแนะ

ในเบื้องต้นผู้วิจัยมีความเห็นว่าปัญหาที่เกิดจากการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่บัญญัติให้ที่มาของสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงทั้งหมดนั้นไปซ้ำซ้อนกับที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้อำศัยฐานคะแนนเสียงทางการเมืองเดียวกัน ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเป็นคนกลุ่มเดียวกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จนเกิดภาวะ “สภาฟัว – สภาเมีย” เกิดขึ้น เมื่อสมาชิกวุฒิสภากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีส่วนได้เสีย หรือมีผลประโยชน์ร่วมกัน ทำให้สมาชิกวุฒิสภาขาดความเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่ต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง ซึ่งผิดความมุ่งหมายของการมีสองสภาในระบบรัฐสภาไทย ที่ต้องการให้สภาที่สองเป็นสภาที่เลี่ยน เป็นสภาของผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเป็นกลางทางการเมือง ดังนั้นจึงเกิดแนวคิดเรื่องที่มาของสมาชิกวุฒิสภาแบบผสมตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนส่วนหนึ่ง และให้มาจากการสรรหาอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งจำนวนของสมาชิกวุฒิสภาที่มีที่มาทั้งสองส่วนนั้นมีจำนวนไม่ต่างกันนักเพื่อเป็นการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน

และการบัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการสรรหานั้น ก็มีข้อดี ในเรื่องความหลากหลายทำให้มีโอกาสได้สมาชิกวุฒิสภาที่มีความหลากหลายในทั้งสาขาอาชีพ พื้นที่ หรือ แนวคิดมาช่วยกันทำหน้าที่พิจารณาถ่วงดุลการกระทำของฝ่ายบริหารให้เกิดความรอบคอบ เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศได้ แต่วิธีการสรรหาที่มีข้อด้อยในเรื่องหลักประชาธิปไตยที่คณะกรรมการสรรหาไม่มีความยึดโยงกับประชาชน แต่ให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาสามารถใช้อำนาจถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนและให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งบุคคลในองค์กรสำคัญได้ อาจทำให้ขาดความชอบธรรมในการใช้อำนาจ

แต่เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่หลักของวุฒิสภาที่ผ่านมานี้แล้วจะเห็นอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติเป็นอำนาจหน้าที่หลักตลอดมา การพิจารณาถ่วงดุลการกระทำของฝ่ายบริหารเพื่อให้เกิดความรอบคอบเป็นอำนาจหน้าที่ที่วุฒิสภาต้องดำเนินการมากกว่าอำนาจหน้าที่ด้านอื่น ๆ ดังนั้นวุฒิสภาจึงจำเป็นต้องมีสมาชิกวุฒิสภาที่มีความรู้ความสามารถในด้านนี้เพื่อให้การพิจารณาถ่วงดุลการกระทำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง การสรรหาวุฒิสภาจากผู้มีความรู้ด้านกฎหมายและจากหลากหลายสาขาอาชีพจึงทำให้ได้ตัวแทนของกลุ่มคนในสาขาอาชีพหลากหลายมากขึ้น และทำให้ได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถด้านนิติบัญญัติเข้ามาทำหน้าที่พิจารณาถ่วงดุลการกระทำให้มีประสิทธิภาพได้มากยิ่งขึ้นด้วย ผู้วิจัยเห็นว่าที่มาของสมาชิกวุฒิสภาแบบผสมที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนส่วนหนึ่ง และมาจากการสรรหาส่วนหนึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังมีความเหมาะสมอยู่ในสภาพการณ์ปัจจุบัน ด้วยเหตุผล คือ อำนาจหน้าที่หลักของวุฒิสภาคือการกลั่นกรองกฎหมาย ดังนั้น ผู้ที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาจึงควรมี ความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านนี้ การสรรหา เป็นวิธีการที่ทำให้ได้ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้าน กฎหมายและตัวแทนของสาขาอาชีพได้กว้างขวางขึ้น คนกลุ่มน้อยในสังคมใหญ่สามารถได้รับการ สรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ ซึ่งถ้าเป็นระบอบเลือกตั้งทั้งหมดคนกลุ่มน้อยเหล่านั้นก็อาจไม่ได้รับ การเลือกตั้งได้และการสรรหา ยังเป็นการแก้ปัญหาเรื่องที่มาของกลุ่มฐานเสียงที่ไปเข้าซ้อนกับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อีกด้วย แต่การสรรหา ยังขาดการยึดโยงกับประชาชน มีปัญหาเรื่อง ความชอบธรรม ดังนั้นเพื่อให้เกิดความชอบธรรมตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะประเด็นอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา และที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่พึงยึดโยงกับ ประชาชน ดังนี้

2.1 ประเด็นอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

2.1.1 ด้านนิติบัญญัติ วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติในส่วนการ พิจารณากลั่นกรองกฎหมายเป็นหลัก ส่วนการเสนอร่างพระราชบัญญัติทั่วไปและพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญให้วุฒิสภาใช้อำนาจส่วนนี้ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ อย่างวุฒิสภา ของต่างประเทศที่ได้ทำการศึกษา คือ ฝรั่งเศส เบลเยียม และอินเดีย ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสการ่วมเสนอร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้

2.1.2 ด้านควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน วุฒิสภามีอำนาจตั้งกระทู้ถาม คณะรัฐมนตรีในการปฏิบัติหน้าที่ ตั้งคณะกรรมการด้านต่าง ๆ และการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ มีการลงมติได้

2.1.3 ด้านตรวจสอบถอดถอน เมื่อที่มาของสมาชิกวุฒิสกายึดโยงกับประชาชน มี ความชอบธรรมทางประชาธิปไตย วุฒิสภาก็พึงมีอำนาจด้านถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือตำแหน่งระดับสูงในองค์กรของรัฐหรือให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งบุคคลในองค์กรสำคัญ ได้

2.2 ประเด็นที่มาของสมาชิกวุฒิสภา

ในเบื้องต้นเห็นว่าที่มาของสมาชิกวุฒิสภาแบบผสมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังมีความเหมาะสมในสภาพการณ์ปัจจุบันของประเทศไทย แต่ควรมีการ ปรับปรุงแก้ไขในเรื่องระบบการสรรหาเสียใหม่ เพื่อให้เกิดความชอบธรรมทางประชาธิปไตยและ ให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่เป็นตัวแทนของกลุ่มคนที่หลากหลาย สามารถสะท้อนความคิดเห็นของกลุ่ม คนในสังคมได้อย่างครอบคลุม และไม่ควรมีที่มาจากฐานคะแนนเสียงเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทน

ราษฎรทั้งหมดเพราะจะทำให้เกิดปัญหาความไม่เป็นกลาง สมาชิกวุฒิสภาส่วนหนึ่งพึงมาจากการสาขาอาชีพต่าง ๆ ในสังคมเพื่อถ่วงดุลกัน จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่เกิดความเป็นกลางและเที่ยงธรรมได้ ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ดังนี้

2.2.1 สมาชิกวุฒิสภาพึงมีทั้งหมด 150 คน สมาชิกวุฒิสภาส่วนหนึ่งพึงมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง จังหวัดละ 1 คน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

2.2.2 สมาชิกวุฒิสภาส่วนหนึ่งพึงมาจากการสรรหาจากสาขาอาชีพต่าง ๆ โดยได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรสาขาอาชีพตามภาคที่ตนประกอบอาชีพอยู่ ดังนี้

- 1) องค์กรสาขาอาชีพภาคราชการ เป็นกลุ่มอาชีพผู้รับราชการ ลูกจ้าง และพนักงานในหน่วยงานราชการและรวมถึงพนักงานงานรัฐวิสาหกิจ
- 2) องค์กรสาขาอาชีพภาคเอกชน เป็นกลุ่มของ นายจ้าง ลูกจ้าง พนักงานในบริษัท โรงงาน สถานประกอบการต่าง ๆ และรวมถึงผู้ประกอบการอาชีพอิสระรายย่อย
- 3) องค์กรสาขาอาชีพภาคเกษตรกร เป็นกลุ่มของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม
- 4) องค์กรสาขาอาชีพภาควิชาชีพ เป็นกลุ่มของผู้ประกอบอาชีพด้านวิชาชีพ เฉพาะ ที่ไม่อยู่ในองค์กรสาขาอาชีพภาคราชการ องค์กรสาขาอาชีพภาคเอกชน และองค์กรสาขาอาชีพภาคเกษตรกร

2.2.3 ให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นสมาชิกวุฒิสภาแต่ละองค์กรเป็นคณะกรรมการคัดเลือกผู้ที่สมควรได้รับการคัดเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาในองค์กรสาขาอาชีพภาคนั้น ๆ โดยคัดเลือกกันเองให้เหลือองค์กรสาขาอาชีพภาคละ 25 คน

2.2.4 ให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการคัดเลือกจากองค์กรสาขาอาชีพภาคราชการ ภาคเอกชน ภาคเกษตรกร และภาควิชาชีพแล้ว ให้เหลือจำนวนเท่ากับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งจังหวัดละ 1 คน ลบออกจากจำนวนวุฒิสภาทั้งหมด 150 คน โดยให้คำนึงถึงสัดส่วนที่เหมาะสมของแต่ละองค์กรสาขาอาชีพภาคนั้น ๆ

การกำหนดให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรสาขาอาชีพภาคต่าง ๆ เป็นคณะกรรมการคัดเลือก เลือกผู้ที่สมควรได้เป็นสมาชิกวุฒิสภาในองค์กรสาขาอาชีพภาคนั้น ๆ กันเอง มีข้อดีคือผู้คัดเลือกกับผู้ถูกเลือกย่อมรู้จักกันดี ทำให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่ผู้คัดเลือกต้องการ และทำให้ได้ตัวแทนที่แท้จริงขององค์กรสาขาอาชีพภาคนั้น ๆ สามารถแก้ปัญหาเรื่องการไม่พิจารณาถึงตัวบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อกับองค์กรที่เป็นผู้เสนอชื่อว่าเป็นผู้อยู่ในองค์กรสาขาอาชีพภาคนั้นที่แท้จริงได้

และที่สำคัญอย่างยิ่งคือการให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรสาขาอาชีพภาคต่าง ๆ เป็นคณะกรรมการคัดเลือก เลือกผู้ที่สมควรได้รับการเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาในองค์กรสาขาอาชีพภาคนั้น ๆ กันเอง ย่อมมีความชอบธรรมตามหลักประชาธิปไตย เพราะผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นตัวแทนของกลุ่มสาขาอาชีพ ที่จะไปคัดเลือกผู้ที่สมควรได้รับการเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาจากองค์กรสาขาอาชีพภาคของตน มีความยึดโยงกับกับองค์กรสาขาอาชีพภาคนั้น ถือได้ว่าได้รับฉันทานุมัติจากองค์กรสาขาอาชีพภาคนั้นแล้ว ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจากองค์กรสาขาอาชีพแต่ละภาคจึงถือได้ว่ายึดโยงกับกลุ่มประชากรในสาขาอาชีพนั้น ๆ

สุดท้ายเมื่อให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการคัดเลือกจากองค์กรสาขาอาชีพภาคต่าง ๆ ให้เหลือจำนวนเท่ากับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งจังหวัดละ 1 คน ลบออกจากจำนวนวุฒิสภาทั้งหมด 150 คน โดยให้คำนึงถึงสัดส่วนที่เหมาะสมของแต่ละองค์กรสาขาอาชีพภาคนั้น ๆ ก็จะทำให้เกิดความชอบธรรมตามหลักประชาธิปไตยอีกชั้นหนึ่ง เพราะวุฒิสภาส่วนหนึ่งก็ไปจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ย่อมมีความยึดโยงกับประชาชน นอกจากนั้นการคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภาจากองค์กรสาขาอาชีพยังสามารถแก้ปัญหาเรื่องที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากฐานคะแนนเสียงเดียวกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วทำให้เกิดปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่เป็นกลาง เพราะต้องไปตอบแทนบุญคุณให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ช่วยเป็นฐานคะแนนเสียงให้ได้ด้วย

ด้วยเหตุผลที่ได้เสนอแนะมาแล้วเบื้องต้น ผู้วิจัยจึงเห็นวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ถ้าปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เกิดความชอบธรรมตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยดังกล่าวแล้ว ก็ย่อมมีความเหมาะสมกับประเทศไทยในสภาพการณ์ปัจจุบัน