

บทที่ 5

วิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

หลังจากได้ทำการศึกษาถึงทฤษฎี หลักการ และมูลเหตุของการมีวุฒิสภา รวมถึงวิธีการได้มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในต่างประเทศและประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันแล้ว เห็นได้ว่าแต่ละประเทศต่างก็มีมูลเหตุ อำนาจหน้าที่และวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่แตกต่างกันไป โดยในส่วนของประเทศไทยนั้นมิได้มีมูลเหตุอันเกิดจากความจำเป็นทางประวัติศาสตร์ดังเช่นประเทศอังกฤษหรือความจำเป็นจากการก่อกำเนิดรัฐดังเช่นรัฐรวม อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยได้กำหนดให้มีวุฒิสภาเพื่อเป็นสภาที่เลี้ยงให้แก่สภาผู้แทนราษฎร และในบางกรณีก็เพื่อรักษาสถานอำนาจของคณะผู้ทำการรัฐประหาร โดยแม้ว่าตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันประเทศไทยเคยมีการกำหนดให้ใช้วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาทั้งโดยการแต่งตั้ง เลือกตั้ง จนกระทั่งใช้รูปแบบผสมดังเช่นในปัจจุบัน แต่ประเทศไทยก็ยังคงประสบปัญหาที่เกิดจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาอยู่เสมอ ดังนั้น ในบทนี้ผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยจำแนกเป็นในส่วนของอำนาจหน้าที่และวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา รวมถึงวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการได้มากับอำนาจหน้าที่ และผลกระทบที่เกิดจากวิธีการได้มาดังต่อไปนี้

5.1 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้วนั้น จะเห็นได้ว่ามีหลักการและรายละเอียดที่เปลี่ยนแปลงแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) อยู่หลายประการ โดยเฉพาะกรณีของการแบ่งวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาออกเป็น 2 ประเภท ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นครั้งแรกของไทยที่นำเอารูปแบบวิธีการได้มาซึ่งวุฒิสภาแบบผสมมาใช้ โดยการแบ่งเป็นสมาชิก

วุฒิสภาที่ได้มาโดยการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหากับสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการเลือกตั้งโดยประชาชน นอกจากนั้น ยังได้มีการกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มเติมเนื่องจากต้องการให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นอิสระจากพรรคการเมืองและนักการเมืองอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม หากทำการพิจารณาอย่างละเอียดถึงบทบัญญัติต่างๆ เกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแล้ว จะเห็นได้ว่ายังคงมีปัญหาด้านความไม่สอดคล้องกับหลักการทางทฤษฎีต่างๆ รวมถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ ซึ่งล้วนแล้วแต่ส่งผลให้การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น ไม่อาจบรรลุเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญได้ อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการทำหน้าที่ของวุฒิสภา และระบบการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจนิติบัญญัติและบริหาร ซึ่งย่อมส่งผลเสียต่อประเทศชาติและประชาชนได้ ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ถึงปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังต่อไปนี้

5.1.1 อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบาทอำนาจหน้าที่แบ่งเป็น 7 ด้าน ได้แก่ ด้านนิติบัญญัติ, ด้านควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน, ด้านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ, ด้านการเลือกหรือให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและศาล, ด้านการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง, ด้านการเป็นผู้แทนของประชาชน และด้านการพิจารณาให้ความเห็นชอบเรื่องต่างๆ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

ก. ด้านนิติบัญญัติ

บทบาทอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภามี 6 ประการ¹ ได้แก่

(1) กลั่นกรองร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ซึ่งวุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงิน ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน ส่วนร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่าง

¹ ปัทมา สุปกัมปัง, วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550[ออนไลน์], 22 มีนาคม 2553. แหล่งที่มา <http://www.kpi.ac.th/kpith/>

พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 20 วัน²

(2) พิจารณานุมัติพระราชกำหนด ซึ่งเมื่อมีการประกาศใช้บังคับ พระราชกำหนดแล้ว ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ หากสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ พระราชกำหนดนั้นก็ตกไปโดยไม่ต้องส่งให้วุฒิสภาพิจารณา แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแล้วส่งให้วุฒิสภาพิจารณา วุฒิสภาไม่อนุมัติ ให้ส่งกลับไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อยืนยันการอนุมัติอีกครั้ง หากสภาผู้แทนราษฎรมีมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป³

(3) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ วุฒิสภามีบทบาทอำนาจหน้าที่ เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ 2 ส่วน⁴ ดังนี้

1) สมาชิกวุฒิสภาพร้อมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

2) รัฐสภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งหมายถึง สมาชิกวุฒิสภาพร้อมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมกันพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในที่ ประชุมรัฐสภาโดยพิจารณาเป็น 3 วาระ คือ

วาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนน โดยเปิดเผย ซึ่งต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติม นั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของ จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 146 มาตรา 147 และ มาตรา 168

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 184 และมาตรา 186

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 291

วาระที่ 2 ขั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ซึ่งต้องจัดจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมด้วย ซึ่งมติเห็นชอบต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมาก

วาระที่ 3 ขั้นพิจารณาให้ความเห็นชอบ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย ซึ่งต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญจำนวนมากวกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(4) สมาชิกวุฒิสภาพร้อมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้⁵

(5) กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มีผลให้ข้อความดังกล่าวเป็นอันตกไปนั้น ให้ส่งกลับคืนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ โดยให้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และมติในการแก้ไขเพิ่มเติมให้ใช้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา⁶

(6) กรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้น 90 วันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา ให้รัฐสภาประชุมปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ หากรัฐสภามีมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง⁷

จากบทบัญญัติข้างต้นที่กำหนดถึงอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภา เห็นได้ว่าวุฒิสภาของไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น นอกจากมีอำนาจในการยับยั้ง กลั่นกรองร่างกฎหมายแล้ว ยังสามารถร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทน

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 139(2)

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 141 วรรค 3

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 151

ราชฎราชเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ด้วย ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในต่างประเทศแล้ว ไม่ว่าจะประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย ประเทศเยอรมนี ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศไอร์แลนด์และประเทศญี่ปุ่น ต่างก็กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย และพิจารณากลับกรอกร่างกฎหมายได้ ดังนั้น ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาด้านนิติบัญญัติของไทยจึงมีลักษณะใกล้เคียงกับวุฒิสภาของต่างประเทศ โดยจากการสรุปผลงานวุฒิสภาประจำปี พ.ศ. 2551 ในส่วนของการใช้อำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัตินั้น มีร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่วุฒิสภามีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมจำนวน 2 ฉบับ และร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภามีมติเห็นชอบกับสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 2 ฉบับ ส่วนผลงานของวุฒิสภาประจำปี พ.ศ. 2552 นั้น มีร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับการเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วจำนวนทั้งสิ้น 17 ฉบับ ในจำนวนนี้ประกอบด้วยร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 13 ฉบับ และ ร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม 4 ฉบับ⁸ ซึ่งจนถึงปัจจุบันมีร่างกฎหมายที่สำคัญหลายฉบับที่วุฒิสภามีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมโดยส่งกลับไปให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง เช่น ร่างพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต(ฉบับที่..) พ.ศ. เป็นต้น แสดงถึงการใช้อำนาจในการยับยั้งและกลั่นกรองร่างกฎหมาย อันเป็นอำนาจนิติบัญญัติซึ่งเป็นอำนาจดั้งเดิมของวุฒิสภาไทยนั่นเอง

ข. ด้านการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน

การควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินเป็นบทบาทอำนาจหน้าที่หลักของ "รัฐสภา" ตามกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยวุฒิสภานั้นเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในด้าน

⁸ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, สรุปผลงานวุฒิสภา ประจำปี 2552 (บริษัท ออนป้า จำกัด, 2553).

ควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินด้วย แต่บทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภานั้นน้อยกว่าของสภาผู้แทนราษฎร โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้⁹

(1) การตั้งกระทู้ถาม โดยที่สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ ซึ่งรัฐมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน¹⁰

(2) การอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาโดยไม่มีการลงมติ โดยที่สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติได้ ซึ่งการขอเปิดอภิปรายทั่วไปนี้กระทำได้เพียงครั้งเดียวในสมัยประชุมหนึ่ง¹¹

(3) กรณีมีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังรัฐสภาขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา เพื่อขอรับฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งรัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้¹²

(4) การตั้งคณะกรรมการการ โดยที่วุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และเลือกสมาชิกหรือบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา แล้วรายงานต่อวุฒิสภา โดยที่มติตั้งคณะกรรมการวิสามัญนั้น ต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน¹³

⁹ บัณฑิต สุภกำบัง, วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550[ออนไลน์].

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 156

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 161

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 179

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135

ดังจะเห็นได้ว่า วุฒิสภาไทยนั้นมียอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีเกี่ยวกับงานในหน้าที่ และยังสามารถตั้งคณะกรรมการการเพื่อสอบสวน หรือศึกษาเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา อีกทั้งยังสามารถเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีชี้แจงปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินได้ แต่จะลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีมิได้เนื่องจากเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น เช่นเดียวกับวุฒิสภาในต่างประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น โดยหากพิจารณาในส่วนของผลการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาไทยในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินในปี พ.ศ. 2551 นั้น มีการยื่นญัตติโดยผ่านการพิจารณาแล้วจำนวน 13 เรื่อง ได้แก่ การขอให้สภาตั้งคณะกรรมการวิสามัญจำนวน 12 เรื่อง และการขอเปิดอภิปรายเพื่อซักถามข้อเท็จจริงจากคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 161 กรณีปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยและปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินที่สื่อว่าจะเกิดความเสียหายแก่บ้านเมือง ซึ่งคณะรัฐมนตรีโดยนายกรัฐมนตรีนายสมัคร สุนทรเวช ได้เข้าร่วมรับฟังและตอบชี้แจงข้อซักถามของสมาชิกวุฒิสภาด้วย และนอกจากนั้นสมาชิกวุฒิสภายังได้ตั้งกระทู้ถามอีกจำนวนทั้งสิ้น 90 กระทู้ ส่วนผลการปฏิบัติหน้าที่ในปี พ.ศ. 2552 นั้น มีการยื่นญัตติโดยได้รับการพิจารณาแล้วจำนวน 5 เรื่อง ได้แก่ การขอให้สภาตั้งคณะกรรมการ และการขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติกรณีเกี่ยวกับการเร่งรัดแก้ไขสถานการณ์การชุมนุมที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในประเทศ และมีการตั้งกระทู้ถามจำนวน 159 กระทู้ ซึ่งผลการปฏิบัติงานดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจของวุฒิสภาในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภา

ค. ด้านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้¹⁴

¹⁴ ปัทมา สุปกัมปัง, วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550[ออนไลน์].

(1) สมาชิกวุฒิสภาร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยกรณีที่เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากรุณาธิคุณเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย¹⁵

(2) สมาชิกวุฒิสภาร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยกรณีที่เห็นว่าร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา หรือร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ภายหลังจากวุฒิสภาหรือรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ก่อนที่จะประกาศในราชกิจจานุเบกษา¹⁶

(3) ประธานวุฒิสภามีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาวินิจฉัยในกรณีที่เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอหรือส่งให้พิจารณานั้น มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้¹⁷

(4) สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่เห็นว่าการพิจารณา การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีสิทธิส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย¹⁸

(5) สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 154

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 155

¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 149 วรรค 2

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 168 วรรค 6 และ 7

วินิจฉัยว่าพระราชกำหนดมิได้ออกเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิได้หลีกเลี่ยงได้¹⁹

(6) สมาชิกวุฒิสภาพร้อมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาว่าหนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลผูกพันด้านการค้าการลงทุนหรืองบประมาณของประเทศ²⁰

อำนาจของวุฒิสภาไทยในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ได้เริ่มมีเป็นครั้งแรกตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2517) ซึ่งกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิในการเสนอต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย เช่นเดียวกันกับประเทศฝรั่งเศส ที่กำหนดให้ประธานวุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 60 คน มีอำนาจเสนอให้คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัติ (loi) ก่อนการประกาศใช้ และสามารถเสนอให้ตรวจสอบว่าสนธิสัญญาระหว่างประเทศหรือข้อตกลงระหว่างประเทศมีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่²¹ โดยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบันนั้น วุฒิสภาได้แสดงบทบาทในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในหลายกรณี เช่น กรณีที่สมาชิกวุฒิสภาจำนวน 77 คน ร่วมกันลงชื่อเพื่อเสนอประธานวุฒิสภาให้ส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยกรณีที่รัฐบาลมีมติคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบการขึ้นทะเบียนเขาพระวิหารเป็นมรดกโลกของกัมพูชาและลงนามในแถลงการณ์ร่วมระหว่างไทย-กัมพูชาโดยไม่ผ่านการ

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 185

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 190 วรรคท้าย

²¹ ปัทมา สุปกำปัง, “บทบาทของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 214.

เห็นชอบจากรัฐสภาว่าเป็นการกระทำขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 190 หรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 6/2551 และ 7/2551 ว่าคำแถลงการณ์ร่วมระหว่างไทย-กัมพูชา กรณีการขอขึ้นทะเบียนประสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกของกัมพูชา เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2551 เป็นหนังสือสนธิสัญญาซึ่งต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญมาตรา 190 วรรค 2 เป็นต้น

ง. ด้านการเลือกหรือให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและศาล

วุฒิสภามีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและศาล ดังต่อไปนี้

(1) วุฒิสภาพิจารณาเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 2 คน ซึ่งไม่เป็นข้าราชการตุลาการให้ดำรงตำแหน่งกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม²²

(2) วุฒิสภาพิจารณาเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 2 คน ให้ดำรงตำแหน่งกรรมการตุลาการศาลปกครอง²³

(3) วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่ง ภายหลังจากที่คณะกรรมการอัยการมีมติ²⁴

(4) วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคล เพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งนี้ จากที่คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งพิจารณาสรรหาแล้วเสนอรายชื่อจำนวน 3 คน และที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาสรรหาแล้วเสนอรายชื่อจำนวน 2 คน²⁵

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 221

²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 226

²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 225 วรรค 3

²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 231

เมื่อวุฒิสภามีมติให้ความเห็นชอบบุคคลตามที่เสนอมา ให้บุคคลดังกล่าวประชุมเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการการเลือกตั้ง และแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้ง

หากวุฒิสภามีมติไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลใด ให้ส่งรายชื่อผู้นั้นกลับไปให้คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งหรือที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา แล้วแต่กรณี เพื่อดำเนินการสรรหาใหม่ หากมีมติยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเอกฉันท์หรือด้วยคะแนนไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา แล้วแต่กรณี ให้ดำเนินการเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งต่อไป

(5) วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์จำนวน 2 คน และผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์อื่นจำนวน 2 คน²⁶

(6) วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคล เพื่อแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้งนี้ จากที่คณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาสรรหาแล้วเสนอรายชื่อจำนวน 3 คน²⁷

(7) วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคล เพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทั้งนี้ จากที่คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติพิจารณาสรรหาแล้วเสนอรายชื่อจำนวน 9 คน²⁸

(8) วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคล เพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ จากที่คณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาสรรหาแล้วเสนอรายชื่อจำนวน 7 คน²⁹

²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 206 ประกอบมาตรา 205

²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 243

²⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 246

(9) วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคล เพื่อแต่งตั้งเป็น กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทั้งนี้ จากที่คณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พิจารณาสรรหาแล้วเสนอรายชื่อจำนวน 7 คน³⁰

ทั้งนี้ การพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามข้อ (5), ผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามข้อ (6), กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามข้อ (7), กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามข้อ (8) และกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามข้อ (9) นั้น เมื่อวุฒิสภามีมติให้ความเห็นชอบบุคคลตามที่เสนอมา ให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้ง แต่ถ้าวุฒิสภามีมติไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลใด ให้ส่งรายชื่อนั้นกลับไปให้คณะกรรมการสรรหาเพื่อดำเนินการสรรหาใหม่ หากคณะกรรมการสรรหาไม่มีมติยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเอกฉันท์ ให้ส่งรายชื่อนั้นให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทยในการเลือกและให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและศาลนั้นมีขึ้นเป็นครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) เป็นอำนาจที่สภาร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมุ่งหมายให้มีขึ้นเพื่อให้วุฒิสภาซึ่งได้มาโดยการเลือกตั้งมีส่วนร่วมในกระบวนการคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบต่างๆ ควบคู่ไปกับการเป็นสภากลั่นกรองด้วย โดยมีได้นำแบบอย่างมาจากต่างประเทศแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับต่างประเทศแล้วพบว่าในบางประเทศได้มีการกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการให้ความเห็นชอบหรือแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตุลาการด้วย เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดให้ประธานาธิบดีต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ระดับสูง เช่น ตำแหน่งผู้พิพากษาศาลสูง สภาแห่งรัฐของประเทศเยอรมนีมีอำนาจแต่งตั้งสมาชิกเข้าดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนประเทศฝรั่งเศส กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเข้าดำรงตำแหน่งผู้

²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 252

³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 256

พิพากษาในศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Cour de Justice) และศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de La Republique) เป็นต้น

นอกจากนั้น หากพิจารณาในส่วนของอำนาจหน้าที่ในการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้ว เห็นได้ว่าการลดอำนาจของวุฒิสภาในการเลือก แต่งตั้ง และให้ความเห็นชอบลง โดยให้วุฒิสภามีเพียงอำนาจในการให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในรายชื่อบุคคลที่คณะกรรมการสรรหาได้สรรหามาเท่าจำนวนที่มีได้ โดยยังคงอำนาจในการเลือกบุคคลสำหรับบางองค์กรเท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญเล็งเห็นถึงปัญหาที่เคยเกิดขึ้นกับวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ที่มีปัญหาความเป็นกลางทางการเมืองของสมาชิกวุฒิสภาบางส่วน ซึ่งส่งผลต่อการใช้อำนาจในการเลือกบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและศาลซึ่งเป็นองค์กรตรวจสอบที่ต้องอาศัยบุคคลที่มีความเป็นกลางทางการเมืองอย่างแท้จริง โดยจากการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการใช้อำนาจในการเลือกและให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆหลายองค์กรแล้ว เช่น การให้ความเห็นชอบบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ, กรรมการการเลือกตั้ง, อัยการสูงสุด, ตุลาการศาลปกครองสูงสุด เป็นต้น รวมถึงการเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งต่างๆที่ได้มีการดำเนินการแล้ว เช่น การเลือกกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิ, กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เป็นต้น

แม้ว่าอำนาจของวุฒิสภาในการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งนั้นจะถูกถอดลงจากรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 แล้วก็ตาม แต่การใช้อำนาจดังกล่าวยังคงจำเป็นต่ออาศัยวุฒิสภาที่มีความเป็นกลางทางการเมือง หรือปลอดจากการแทรกแซงทางการเมืองอย่างแท้จริง จึงจะทำให้ได้บุคคลที่มีความเป็นกลางทางการเมืองเข้าไปทำหน้าที่ในองค์กรอิสระและศาลซึ่งต้องทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งการที่สมาชิกวุฒิสภามีความเป็นกลางทางการเมืองหรือไม่ มากน้อยเพียงใดนั้น จำเป็นต้องพิจารณาจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังจะได้กล่าวในส่วนของปัญหาที่เกิดจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาต่อไป

จ. ด้านการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่ง หน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง³¹ นอกจากนี้ วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและมีมติให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่ง ในกรณีที่กระทำการขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง³²

ในส่วนของกระบวนการถอดถอนนั้น ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ถอดถอนคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 20,000 คน โดยยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภา เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องและตรวจสอบแล้วว่าถูกต้องครบถ้วนก็จะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ดำเนินการไต่สวน หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลก็ตกไป หากข้อหาใดมีมูลก็จะส่งเรื่องกลับไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อให้ที่ประชุมวุฒิสภาลงมติว่าจะถอดถอนหรือไม่ โดยมติให้ถอดถอนต้องไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา และมติของวุฒิสภาถือเป็นที่สุด จะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวด้วยเหตุ

³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 270

³² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 248

เดียวกันอีกไม่ได้ และผู้ที่ถูกถอดถอนต้องพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และถูกตัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลา 5 ปี

อำนาจของวุฒิสภาในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งนี้ถือได้ว่าเป็นอำนาจกึ่งตุลาการ³³ (Quasi Judicial) ซึ่งหากเปรียบเทียบกับต่างประเทศแล้วเห็นได้ว่าแต่ละประเทศได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในทางตุลาการที่แตกต่างกัน เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศญี่ปุ่นนั้น วุฒิสภามีส่วนร่วมในกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (impeachment) และประเทศฝรั่งเศส วุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเข้าดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Cour de Justice) พิจารณาพิพากษาคดีที่ประธานาธิบดีกระทำความผิดทางอาญาฐานทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง และศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de La Republique) พิจารณาพิพากษาคดีซึ่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีกระทำความผิดทางอาญาขณะดำรงตำแหน่ง ซึ่งจะเห็นได้ว่าอำนาจในการถอดถอนของวุฒิสภานั้น มีลักษณะเดียวกันกับอำนาจของวุฒิสภาของประเทศไทยและประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นการที่วุฒิสภาใช้อำนาจทางตุลาการได้โดยลำพัง มิใช่การเลือกสมาชิกวุฒิสภาประกอบเป็นองค์กรขึ้นมาใหม่ดังเช่นประเทศฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่น โดยจากสรุปผลการทำงานของวุฒิสภาในปี พ.ศ. 2551-2552 นั้น วุฒิสภาได้ใช้อำนาจในการดำเนินกระบวนการถอดถอนในหลายกรณี เช่น กรณีของนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ อดีตนายกรัฐมนตรี ซึ่งคำร้องให้ถอดถอนอ้างว่านายสมชาย มีพฤติการณ์ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย กรณีสั่งสนับสนุนหรือรู้เห็นเป็นใจให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสลายการชุมนุมกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยที่ปิดล้อมรัฐสภาเพื่อมิให้คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2551 ซึ่งสุดท้าย ป.ป.ช. เห็นว่ามีมูล แต่วุฒิสภามีมติไม่ถอดถอนนายสมชายออกจากตำแหน่งเนื่องจากมีคะแนนเสียงถอดถอนไม่ถึง 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มี

³³ ปัทมา สุปกัมปัง, "บทบาทของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540", หน้า 244.

อยู่ของวุฒิสภา นอกจากนั้น ยังมีกรณีการยื่นคำร้องขอถอดถอนนายพดล ปัทมะ อดีต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ กรณีลงนามในเอกสารแถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา โดย มิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา 190 ซึ่ง ป.ป.ช. เห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล แต่ วุฒิสภาลงมติไม่ถอดถอนเช่นกัน โดยจากข้อมูลจะพบว่าแม้จะมีการยื่นคำร้องขอถอดถอนใน หลายกรณีแล้วก็ตาม แต่วุฒิสภาไทยยังไม่เคยมีมติให้ถอดถอนบุคคลใดเลย อย่างไรก็ตาม อำนาจของวุฒิสภาในการถอดถอนดังกล่าวนี้ หากพิจารณาตามลักษณะทางสังคมวิทยา การเมืองของไทยซึ่งยังคงมีการใช้ระบบอุปถัมภ์โดยมีการเล่นพวกพ้อง ประกอบกับนักการเมือง ไทยบางส่วนยังขาดจิตสำนึกของการเป็นนักการเมืองที่ดี จึงยังคงมีความจำเป็นที่ต้องอาศัย วุฒิสภาที่มีความเป็นกลางทางการเมืองอย่างแท้จริงจึงจะสามารถใช้อำนาจในการถอดถอนได้ อย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ ซึ่งหากพิจารณาจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาไทยตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้ว เห็นได้ว่ายังคงมีปัญหาทางวิธีการ ได้มาที่อาจส่งผลกระทบต่อความเป็นกลางทางการเมืองของสมาชิกวุฒิสภาได้ ดังจะได้อธิบายในส่วนของ ปัญหาที่เกิดจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในส่วนต่อไป

จ. ด้านการเป็นผู้แทนของประชาชน

รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมาย หรือความ ครอบงำใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาว ไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์³⁴ โดยที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีเอกสิทธิ์ความ คุ่มกัน รวมทั้งหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย³⁵

วุฒิสภาของไทยอยู่ในฐานะของการเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย เช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ เช่น ประเทศญี่ปุ่นมีวุฒิสภาในฐานะเป็นผู้แทนประชาชนทั่วประเทศ

³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 122

³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา มาตรา 126 วรรค

ท้าย มาตรา 130 และ มาตรา 131

ประเทศไอร์แลนด์มีวุฒิสภาในฐานะผู้แทนของกลุ่มผู้มีการศึกษาและกลุ่มอาชีพ ประเทศฝรั่งเศสมีวุฒิสภาเป็นผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศเยอรมนี มีวุฒิสภาเพื่อเป็นผู้แทนของรัฐต่างๆ ส่วนประเทศอังกฤษมีสภาขุนนางเป็นผู้แทนชนชั้นสูงอันเนื่องมาจากความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ อย่างไรก็ตาม จากการที่วุฒิสภาของไทย ถูกกำหนดให้เป็นผู้แทนของประชาชนทั้งปวง ซึ่งจำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของปวงชนชาวไทยทั้งมวลโดยปราศจากการขัดกันของผลประโยชน์ ดังนั้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องยิ่งที่วุฒิสภาต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส เพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งปวงอย่างแท้จริง มิใช่เพื่อประโยชน์ของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาจะเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งปวงหรือไม่นั้น ส่วนหนึ่งย่อมต้องพิจารณาจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาว่ามีหลักประกันให้สมาชิกวุฒิสภาปลอดจากการแทรกแซงทางการเมืองมากน้อยเพียงใด อีกทั้งยังต้องพิจารณาว่าวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภานั้นมีความเชื่อมโยงกับประชาชนมากน้อยเพียงใดอันจะแสดงถึงความชอบธรรมในการเข้ามาทำหน้าที่ในฐานะผู้แทนของปวงชนด้วย ซึ่งจะได้กล่าวถึงในส่วนของปัญหาที่เกิดจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในส่วนต่อไป

ข. ด้านการพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องต่างๆ

นอกจากบทบาทอำนาจหน้าที่หลักด้านต่างๆ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบเรื่องต่างๆ ในฐานะรัฐสภาหรือฐานะวุฒิสภาอีกในหลายกรณี³⁶ อาทิเช่น

(1) รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม โดยมติให้ความเห็นชอบต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา แต่ถ้าอยู่ในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือสภาผู้แทนราษฎรถูก

³⁶ ปัทมา สุปกำปัง, วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550[ออนไลน์].

ยุบ ให้วุฒิสภำทำหน้าที่รัฐสภา ซึ่งมติให้ความเห็นชอบต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่³⁷

(2) รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศ ซึ่งรัฐสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง³⁸

(3) รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบกรอบการเจรจาในการทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งเสนอและชี้แจงโดยคณะรัฐมนตรี³⁹

(4) รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติอีกครั้งหนึ่ง ในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติซึ่งคณะรัฐมนตรีระบุไว้ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ก่อนเข้าบริหารประเทศว่าจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน และไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงที่ไม่ให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่⁴⁰

(5) รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบต่อไปได้ ภายหลังจากการ

³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 189

³⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 190 วรรค 2

³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 190 วรรค 3

⁴⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 145

เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ทั้งนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ร้องขอภายใน 60 วันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรก⁴¹

ดังจะเห็นได้ว่านอกจากอำนาจหน้าที่หลักด้านต่างๆของวุฒิสภาดังที่กล่าวมาแล้ว วุฒิสภายังมีอำนาจหน้าที่อื่นๆในการให้ความเห็นชอบทั้งในฐานะวุฒิสภาเองและในฐานะรัฐสภาาร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร โดยในต่างประเทศนั้นวุฒิสภาก็มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบหรือให้ความยินยอมในกรณีต่างๆเช่นกัน เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น วุฒิสภามีอำนาจในการให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ประเทศฝรั่งเศส วุฒิสภามีอำนาจให้ความเห็นชอบในการแถลงนโยบายทางการเมืองตามที่นายกรัฐมนตรีร้องขอ อีกทั้งยังมีอำนาจให้ความยินยอมในการประกาศสงครามและการขยายเวลาประกาศกฎอัยการศึกเกิน 12 วัน เป็นต้น

5.1.2 วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

แม้ในต่างประเทศบางประเทศ เช่น ประเทศไอร์แลนด์ จะกำหนดให้ใช้วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเป็นแบบผสมระหว่างการเลือกตั้งโดยอ้อมและการแต่งตั้งก็ตาม แต่ในส่วนของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น การกำหนดให้ใช้รูปแบบวิธีการได้มาแบบผสมระหว่างการเลือกตั้งและสรรหาเป็นครั้งแรก ยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบธรรมและปัญหาทางกลไกหลายประการที่จะส่งผลให้วุฒิสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ ดังจะกล่าวถึงปัญหาที่เกิดจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังนี้

5.1.2.1 ปัญหาการแบ่งแยกสมาชิกวุฒิสภาเป็น 2 กลุ่มจากวิธีการได้มาที่ต่างกัน

แนวคิดเกี่ยวกับการแบ่งแยกสมาชิกวุฒิสภาให้มีวิธีการได้มาที่แตกต่างกัน นั้น มีมาตั้งแต่สมัยที่มีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) แต่สุดท้ายสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ลงมติเห็นชอบให้สมาชิกวุฒิสภามีที่ได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรงทั้งหมด โดยสาเหตุหนึ่งเนื่องจากมีผู้ให้ความเห็นว่าการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาอาศัยวิธีการได้มาที่แตกต่างกัน โดยเป็นแบบผสมระหว่างเลือกตั้งและแต่งตั้งนั้น อาจเป็นสาเหตุให้เกิด

⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 153 วรรค 2

ความขัดแย้งและแบ่งฝักแบ่งฝ่ายกันในวุฒิสภา เช่นเดียวกับกรณีที่เคยเกิดขึ้นกับสภาร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ที่มีสองประเภท คือ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่เป็นตัวแทนจากแต่ละจังหวัดจำนวน 76 คน และสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่เป็นผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์จำนวน 23 คน อย่างไรก็ตาม แม้ในการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะมีการอภิปรายถึงกรณีการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาอาศัยวิธีการได้มาที่แตกต่างกันว่า อาจจะก่อให้เกิดความขัดแย้งภายในดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นกับสภาร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ก็ตาม แต่ด้วยความต้องการแก้ปัญหาที่เคยเกิดขึ้นกับวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ประกอบกับเพื่อเป็นการประนีประนอมระหว่างผู้ที่ต้องการให้สมาชิกวุฒิสภาได้มาโดยการสรรหา กับผู้ที่ต้องการให้ได้มาโดยการเลือกตั้ง ในท้ายที่สุดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบันจึงได้มีการบัญญัติให้มีการแบ่งแยกสมาชิกวุฒิสภาเป็น 2 กลุ่มจากวิธีการได้มาที่ต่างกัน โดยการกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการเลือกตั้ง (76 คน) และโดยการสรรหา (74 คน) ซึ่งทำให้มีโอกาสสูงที่สมาชิกวุฒิสภาจะแบ่งออกเป็นสองกลุ่มตามประเภทของวิธีการได้มาและอาจนำมาสู่ความขัดแย้งภายในวุฒิสภา จนเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาในภาพรวมได้ โดยเมื่อได้พิจารณาจากการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จะพบว่าปัญหาดังกล่าวได้เกิดขึ้นจริง ดังเช่นกรณีความขัดแย้งทางความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภาที่แบ่งแยกออกเป็นสองฝ่ายที่เกิดขึ้นในการประชุม โดยเฉพาะในครั้งที่มีการเลือกประธานวุฒิสภาซึ่งเห็นได้ว่าสมาชิกวุฒิสภานั้นได้แบ่งเป็นสองกลุ่มตามวิธีการได้มาโดยต่างฝ่ายต่างต้องการให้สมาชิกที่อาศัยวิธีการได้มาในรูปแบบเดียวกับตนได้รับเลือกเป็นประธานวุฒิสภา ซึ่งในขณะนั้นมีสมาชิกที่ได้มาโดยการสรรหาจำนวน 74 คน และสมาชิกที่ได้มาโดยการเลือกตั้งจำนวน 70 คน อย่างไรก็ตาม สมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการเลือกตั้งนั้นเห็นว่าประธานวุฒิสภาควรเป็นสมาชิกที่ได้มาโดยการเลือกตั้ง เนื่องจากมีความชอบธรรมทางด้านวิธีการได้มาที่มีความยึดโยงกับประชาชนมากกว่าสมาชิกที่ได้มาโดยการสรรหา แต่ท้ายที่สุดผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นประธานวุฒิสภา คือ นายประสพสุข บุญเดช สมาชิกวุฒิสภาจากการสรรหา ซึ่งได้คะแนน 78 เสียง จากทั้งสิ้น 144 เสียง นอกจากเหตุการณ์ดังกล่าวแล้ว ในการสัมมนาโครงการประเมินผลพบทวนการดำเนินงานของวิปวุฒิสภาในรอบหนึ่งปี วันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2552 ยังมีการอภิปรายถกเถียงกันอย่างตึงเครียด แสดงให้เห็นถึงปัญหาความ

แตกแยกภายในวุฒิสภา โดยนายวิทยา อินาลา สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดนครพนม เลขานุการวิปวุฒิสภา ได้ให้ความเห็นว่าปัญหาการขาดเอกภาพภายในวุฒิสภานั้นเป็นเรื่องธรรมดาเนื่องจากความแตกต่างทางวิธีการได้มาและแนวความคิดทางการเมือง⁴²นั่นเอง ดังนั้น จากที่กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงความแตกแยกภายในวุฒิสภาซึ่งนอกจากสาเหตุของความแตกต่างทางแนวความคิดทางการเมืองแล้ว ยังไม่อาจปฏิเสธได้ว่าสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการที่สมาชิกมีที่มาที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะสมาชิกที่ได้มาโดยการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาที่ยังคงตกเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ถึงความชอบธรรมด้านวิธีการได้มาทำให้ถูกมองว่ามีความชอบธรรมด้อยกว่าสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการเลือกตั้ง ซึ่งลักษณะดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมระหว่างสมาชิกวุฒิสภาด้วยกันและก่อให้เกิดความขัดแย้งภายในวุฒิสภา ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาได้

5:1.2.2 ปัญหาคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภา

จากปัญหาการที่สมาชิกวุฒิสภาไม่มีความเป็นกลางทางการเมืองเนื่องจากมีความสัมพันธ์กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังที่เคยเกิดขึ้นกับวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ทำให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อมิให้กระทบกับการใช้อำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนของวุฒิสภา โดยการกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาให้มีความห่างไกลจากพรรคการเมืองมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม การกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวยังไม่สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทั้งหมด อีกทั้งยังมีความบกพร่องของบทบัญญัติบางประการที่ยังไม่มีความชัดเจนและไม่เหมาะสม ดังต่อไปนี้

ก. การแยกสมาชิกวุฒิสภาออกจากพรรคการเมือง

หลักการที่ต้องการให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นอิสระจากพรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น เริ่มมีมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) เนื่องจากเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ริเริ่มกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจเพิ่มเติมจากเดิมที่เป็นเพียง "สภาลั่นกริ่ง" แต่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งและถอดถอนด้วย โดยมีอำนาจหน้าที่ในการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่างๆรวมถึงอำนาจในการ

⁴² Astvผู้จัดการออนไลน์, 25 กันยายน 2552.

ดำเนินการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ดังนั้น เพื่อให้การทำหน้าที่ดังกล่าวเป็นไปด้วยความโปร่งใส จึงต้องมีการกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาให้มีความเป็นกลางโดยเป็นอิสระจากพรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั่นเอง อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) จะได้กำหนดคุณสมบัติที่มุ่งเน้นความเป็นอิสระดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติกลับมิได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ดังจะเห็นได้จากผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ทำให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่มีความสัมพันธ์ทางเครือญาติกับนักการเมืองในพรรคการเมืองต่างๆ เป็นจำนวนกว่า 20 คนด้วยกัน⁴³ ทั้งนี้ยังไม่รวมสมาชิกวุฒิสภาที่มีความใกล้ชิดกับพรรคการเมืองเป็นพิเศษนอกจากการเป็นเครือญาติด้วย ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้มีบทบัญญัติที่เคร่งครัดมากขึ้นในการแยกสมาชิกวุฒิสภาออกจากพรรคการเมืองและนักการเมืองโดยการกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาไว้ในมาตรา 115(5) (6) (7) (9) กล่าวคือ ต้องไม่เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง⁴⁴ ไม่เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองหรือเคยเป็นสมาชิกหรือเคยดำรงตำแหน่งและพ้นจากการเป็นสมาชิกหรือการดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมืองมาแล้วยังไม่เกินห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งหรือวันที่ได้รับการเสนอชื่อ⁴⁵ ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วไม่เกินห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งหรือวันที่ได้รับการเสนอชื่อ⁴⁶ ไม่เป็นรัฐมนตรีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือเคยเป็นแต่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วยังไม่เกินห้าปี⁴⁷ แต่หากพิจารณาในทางปฏิบัติในส่วนของสมาชิกวุฒิสภา

⁴³ ดำรง พุฒตาล, "สมาชิกวุฒิสภาในประเทศไทย : ศึกษาเปรียบเทียบสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2549), หน้า 113.

⁴⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 115(5).

⁴⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 115(6).

⁴⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 115(7).

⁴⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 115(9).

ที่ได้มาโดยการเลือกตั้งแล้วจะเห็นได้ว่า แม้จะมีบทบัญญัติที่เคร่งครัดขึ้นดังกล่าว เช่น การที่ต้องไม่เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่ในทางข้อเท็จจริงแล้ว ในส่วนของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการเลือกตั้งนั้น การอาศัยฐานเสียงของพรรคการเมืองหรือนักการเมืองที่มีอยู่แล้วในแต่ละจังหวัดมีอิทธิพลอย่างมากในการที่จะทำให้ได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนั้นย่อมส่งผลให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภายามหาช่องทางหลบเลี่ยงกฎหมายเพื่อที่จะอาศัยฐานเสียงของพรรคการเมืองหรือนักการเมืองดังกล่าว หรือในทางกลับกัน พรรคการเมืองเองอาจพยายามส่งคนที่สังกัดพรรคการเมืองของตนโดยเป็นการสังกัดในทางข้อเท็จจริงมิใช่ทางกฎหมายเข้าลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้พรรคของตนได้เปรียบในรัฐสภา ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าในทางข้อเท็จจริงนั้นยังมีความเป็นไปได้ที่ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งอาจมีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองหรือนักการเมืองในทางอื่นๆ ที่มีได้ต้องห้ามตามกฎหมาย เช่น การเป็นเครือญาติลำดับอื่นๆ หรือมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดเป็นพิเศษกับนักการเมืองที่ไม่ต้องห้ามตามกฎหมายเนื่องจากมิใช่บุพการี คู่สมรส หรือบุตรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือกรณีเป็นผู้สังกัดพรรคการเมืองในทางข้อเท็จจริงมิใช่ข้อกฎหมาย เป็นต้น จึงเห็นได้ว่าในทางปฏิบัติแล้ว หลักความเป็นอิสระของวุฒิสภาจากพรรคการเมืองและนักการเมืองนั้น ยังคงไม่เกิดผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงสภาพสังคมวิทยาการเมืองของไทยที่ยังคงอาศัยระบบการอุปถัมภ์ การเล่นพรรคพ้อง และยังคงมีปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงกันแล้ว จะเห็นว่าหลักการดังกล่าวย่อมไม่อาจเกิดผลในทางปฏิบัติได้ตราบดีที่วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภายังคงใช้ระบบการเลือกตั้งโดยตรงโดยประชาชนอยู่⁴⁸ โดยจากผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันปรากฏว่า ยังคงมีสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งบางส่วนเป็นผู้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนักการเมือง แสดงให้เห็นว่าหลักการที่ต้องการแยกวุฒิสภาออกจากการเมืองนั้นยังคงไม่ประสบผลสำเร็จในทางปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม หากเปรียบเทียบกับต่างประเทศแล้วจะพบว่าประเทศต่างๆ

⁴⁸ เกียรติภูมิ นิลสุข, "ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 217.

เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย ประเทศเยอรมนี ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศไอร์แลนด์ และประเทศญี่ปุ่น มิได้มีการห้ามสมาชิกวุฒิสภามีให้สังกัดพรรคการเมืองแต่อย่างใด แม้บางประเทศจะมีการกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือมีอำนาจในการแต่งตั้งผู้พิพากษาได้ก็ตาม แต่หากเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในประเทศไทยแล้วจะพบว่า โดยอำนาจหน้าที่แล้วประเทศไทยมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดห้ามมิให้วุฒิสภาสังกัดพรรคการเมืองหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง เพราะนอกจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงได้แล้ว ในส่วนของอำนาจในการแต่งตั้งนั้น วุฒิสภาสามารถแต่งตั้งหรือให้ความเห็นชอบบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งที่สำคัญหลายตำแหน่งด้วยกัน เช่น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระซึ่งเป็นองค์กรตรวจสอบซึ่งต้องอาศัยบุคคลที่มีความเป็นกลางทางการเมืองเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างถูกต้อง โปร่งใสและมีประสิทธิภาพ เช่น การให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น จึงเห็นได้ว่าการที่วุฒิสภาของไทยถูกกำหนดให้เป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งองค์กรตรวจสอบต่างๆ หลายองค์กรด้วยกัน จึงทำให้มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอาศัยสมาชิกวุฒิสภาที่มีความเป็นกลางทางการเมืองเพื่อให้การทำหน้าที่ดังกล่าวเป็นไปโดยโปร่งใส ประกอบกับลักษณะสังคมการเมืองไทยที่ยังคงอาศัยระบบการอุปถัมภ์ระหว่างพวกพ้อง รวมถึงระดับคุณธรรมจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของนักการเมืองไทยบางส่วนยังคงด้อยกว่าประเทศอื่นอยู่บ้าง จึงมีการกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาให้มีความห่างไกลจากการเมืองซึ่งต่างจากประเทศอื่นๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตาม จากการที่นักการเมืองไทยบางส่วนยังคงขาดจิตสำนึกโดยการพยายามใช้วิธีการที่ไม่สุจริตเพื่อให้ตนได้เข้ามาดำรงตำแหน่ง ประกอบกับการที่ประชาชนบางส่วนยังคงไม่เข้าใจถึงความสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง จึงทำให้ประเทศไทยยังคงต้องเผชิญกับปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียง และการอาศัยฐานเสียงของนักการเมืองท้องถิ่นมาโดยตลอด ทุกครั้งที่มีการจัดการเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ตาม ซึ่งแสดงให้เห็นว่าความพยายามแยกวุฒิสภาออกจาก

พรรคการเมืองนั้นยังคงไม่ประสบผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ เห็นได้จากผล การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในปี พ.ศ. 2551 ที่ยังคงมีผู้ได้รับการเลือกตั้งบางคนมีความสัมพันธ์กับ นักการเมืองของพรรคการเมืองต่างๆ ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวย่อมส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ใน ฐานะสมาชิกวุฒิสภาที่อาจขาดความเป็นกลางและอาจถูกแทรกแซงจากพรรคการเมืองอันจะ ส่งผลเสียต่อระบบการตรวจสอบถ่วงดุลได้

ข. บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 115(5) กรณีคำจำกัดความของ “ผู้ ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2550 ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันนั้นมีความพยายามแก้ไขปัญหาที่เคยเกิดขึ้นกับ วุฒิสภาที่ได้มาโดยการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) เพื่อให้ สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญต่างๆ ที่ต้องอาศัย ความเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่อย่างโปร่งใส จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยกำหนด ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาเป็นสองประเภท โดยได้มาโดยการเลือกตั้งจำนวนหนึ่งและโดยการสรรหา อีกจำนวนหนึ่ง นอกจากนี้ ยังได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือได้รับการ เสนอชื่อเพื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นสมาชิก วุฒิสภาที่สำคัญประการหนึ่งไว้ว่า “ต้องไม่เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”⁴⁹ ซึ่งการกำหนดคุณสมบัติดังกล่าว เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกวุฒิสภาถูกครอบงำโดยพรรคการเมืองโดยการส่งพวกพ้องซึ่งเป็นเครือญาติ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเพื่อที่จะเอื้อประโยชน์ ให้แก่พรรคการเมืองของตน อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในรายละเอียดแล้วจะพบว่านอกจาก บทบัญญัติดังกล่าวจะไม่สามารถแก้ไขปัญหได้แล้ว ยังมีข้อบกพร่องบางประการซึ่งอาจส่งผล ให้เกิดปัญหาและความวุ่นวายทางการเมืองได้ ดังนี้

(1) การใช้ถ้อยคำและความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 115(5) ที่กำหนดว่า ผู้มีคุณสมบัติที่จะสมัครรับเลือกตั้งหรือได้รับ

⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 115(5)

การเสนอชื่อเพื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้อง “ไม่เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” โดยความหมายของคำว่า บุพการี คู่สมรส บุตร ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยหลักแล้วมีความหมายดังนี้ บุพการี หมายถึง บิดา มารดา ปู่ ย่า ตา ยาย และทวด, คู่สมรส หมายถึง คู่สมรสที่ชอบด้วยกฎหมาย, บุตร หมายถึง บุตรที่ชอบด้วยกฎหมาย และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หมายถึง บุคคลผู้เป็นสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 93 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อย่างไรก็ตาม ส่วนของถ้อยคำที่เป็นปัญหาและจะได้พิจารณาคือคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” นั้นมีความหมายกว้างขวางมากน้อยเพียงไร ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้เคยมีมติเมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2535 ให้ส่งเรื่องให้ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาให้ความเห็น และที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายก็ได้วินิจฉัยให้ความเห็นในประเด็นดังกล่าวแล้ว โดยได้ให้ความหมายพอสรุปได้ว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” รวมทั้งถ้อยคำอื่นในลักษณะเดียวกันนั้น หมายถึงผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่อำนาจการบริหารประเทศ หรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นถ้อยคำที่มีความหมายกว้างกว่าคำว่า “ข้าราชการการเมือง” โดยรวมถึงบรรดาผู้ที่รับผิดชอบงานด้านการเมืองทั้งหมด ซึ่งงานการเมืองนั้นจะเป็นงานที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย (policy) เพื่อให้ฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่ปฏิบัติงานประจำรับไปบริหาร (administration) ให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนด ดังนั้น “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” จึงหมายถึงคณะรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา และผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน โดยนัยดังกล่าว สมาชิกวุฒิสภา ซึ่งหมายความว่ารวมถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจึงมีฐานะเป็น “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ตามความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายด้วย⁵⁰ ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 ได้นั้น นอกจากจะไม่ใช่เป็นบุพการี คู่สมรส บุตรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ยังจะต้องไม่เป็นบุพการี คู่สมรส บุตร ของสมาชิกวุฒิสภาด้วยหมายความว่า ผู้ที่มีความเกี่ยวพันเป็นญาติกันในลักษณะที่เป็น บุพการี คู่สมรส บุตร จะเป็น

⁵⁰ ชรินทร์ ดีชาวัน, การปฏิรูปวุฒิสภาแบบลิงแสม [ออนไลน์], 30 สิงหาคม 2550. แหล่งที่มา <http://www.pub-law.net/Publaw/View.asp?publawIDs=1145>

สมาชิกวุฒิสภาด้วยกันไม่ได้ ซึ่งกรณีเช่นนี้มีนักวิชาการบางท่านเห็นว่าไม่น่าจะถูกต้อง เนื่องจากเป็นการจำกัดสิทธิทางการเมืองของบุคคลจนเกินความจำเป็น และเป็นการใช้ถ้อยคำที่มีความหมายกว้างจนเกินไป เช่น นาย ก เป็นสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการสรรหา ในระหว่างอายุของวุฒิสภา มีสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการเลือกตั้งท่านหนึ่งเสียชีวิตลง จึงต้องมีการเลือกตั้งเพื่อทดแทนสมาชิกที่เสียชีวิตไป นาย ข เป็นบิดา ของนาย ก มีความประสงค์ที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา กรณีเช่นนี้ จะเห็นว่า นาย ข เป็นผู้ขาดคุณสมบัติ ตามมาตรา 115(5) เพราะเป็นบุพการีของนาย ก ซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาอยู่แล้ว หรืออีกกรณีหนึ่ง เช่น นายรัก เป็นบุตรของ นายชาติ เมื่อได้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา นายรัก มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ จึงได้ลงสมัครรับเลือกตั้งในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ นายชาติ มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตจังหวัดพัทลุง จึงได้ลงสมัครรับเลือกตั้งในเขตจังหวัดพัทลุง ผลการเลือกตั้งปรากฏว่าทั้งนายรัก และนายชาติ ต่างก็ได้รับคะแนนเลือกตั้งสูงสุดในเขตจังหวัดนั้นๆ ปัญหาที่ตามมาก็คือ ทั้งนายรักและนายชาติ จะเป็นสมาชิกวุฒิสภาพร้อมกันไม่ได้ แม้ว่าทั้งสองคนจะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิผู้มีความรู้ความสามารถที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนในจังหวัดของตนและต้องการทำประโยชน์ให้แก่บ้านเมืองก็ตาม เพราะจะทำให้ผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 115(5) ทันที⁵¹ จากตัวอย่างดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นถึงปัญหาจากการใช้ถ้อยคำและความหมายของคำว่า "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" ตามมาตรา 115(5) ซึ่งมีความหมายกว้างรวมไปถึงสมาชิกวุฒิสภาเองด้วย ซึ่งถือเป็นการกำหนดคุณสมบัติลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภาที่ก่อให้เกิดการจำกัดสิทธิทางการเมืองของบุคคลโดยไม่จำเป็นและขาดเหตุผลรองรับที่เพียงพอ เนื่องจากเหตุผลหรือเจตนารมณ์ของการกำหนดบทบัญญัติตามมาตราดังกล่าวก็ด้วยความต้องการกำหนดคุณสมบัติของวุฒิสภาให้ห่างไกลจากการเมือง กล่าวคือ มิให้มีความสัมพันธ์ทางเครือญาติใกล้ชิดกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อป้องกันมิให้เกิดการแทรกแซงโดยพรรคการเมืองซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการใช้อำนาจในการแต่งตั้งหรือถอดถอนของวุฒิสภาได้ ดังนั้น หากพิจารณาจากเจตนารมณ์เพื่อให้ปลอดจากการแทรกแซงทางการเมืองดังกล่าวแล้ว จึงควรกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาให้ห่างไกลจากฝ่ายการเมือง เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี หรือผู้ดำรงตำแหน่งทาง

⁵¹ เรื่องเดียวกัน.

การเมืองอื่นๆที่อาจก่อให้เกิดการเอื้อประโยชน์ทางการเมืองโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาได้เท่า นั้น ซึ่งในกรณีของการมีความสัมพันธ์ทางเครือญาติของสมาชิกวุฒิสภาด้วยตนเอง เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาแล้วก็ได้มีลักษณะของการที่จะอาศัยประโยชน์ของการเป็นเครือญาติในการเอื้อประโยชน์ให้แก่สมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นเครือญาติกันเองได้แต่อย่างใด ดังนั้น การกำหนดให้ใช้คำว่า "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" ซึ่งมีความหมายรวมถึงสมาชิกวุฒิสภาเองด้วย จึงขาดเหตุผลที่เพียงพอและเป็นการจำกัดสิทธิทางการเมืองเกินกว่าที่จำเป็น

(2) บทบัญญัติมาตรา 115(5) เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นสมาชิกวุฒิสภา ว่าจะต้องไม่เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งหมายความว่า หากข้อเท็จจริงปรากฏขึ้นมาเมื่อใดว่าสมาชิกวุฒิสภาเป็นบุคคลต้องห้ามตาม มาตรา 115(5) สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภานั้นก็ต้องสิ้นสุดลง ไม่ว่าข้อเท็จจริงนั้นจะเกิดขึ้นภายหลังจากที่สมาชิกวุฒิสภานั้นได้ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาแล้วก็ตาม เช่น นาย ก เป็นสมาชิกวุฒิสภา นางสาว ข เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในระหว่างอายุของสภา บุคคลทั้งสองเกิดชอบพอกันเนื่องจากได้ทำงานใกล้ชิดกัน และตกลงที่จะทำการสมรสกัน ในกรณีเช่นนี้ นาย ก ซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาอยู่ก็ต้องพ้นสมาชิกภาพ ตามมาตรา 119 เพราะเป็นคู่สมรสของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁵² ดังนั้น จากตัวอย่างแสดงให้เห็นว่าแม้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวจะตอบสนองต่อเจตนารมณ์ของการป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้ามาเกี่ยวข้องหรือแทรกแซงการทำงานของวุฒิสภาได้ แต่ก็ยังคงมีนักวิชาการบางท่านให้ความเห็นในเชิงสังคมวิทยาว่าเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อธรรมชาติของมนุษย์ และขัดต่อความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ในสังคม

(3) บทบัญญัติมาตรา 115(5) เป็นบทบัญญัติที่ไม่มีความสมดุลงเนื่องจากกำหนดห้ามไม่ให้สมาชิกวุฒิสภา เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ในบทบัญญัติที่ว่าด้วยสภาผู้แทนราษฎรกลับไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่าห้ามเป็นเป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรกับสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้น ผู้ที่จะสมัครรับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่ต้องคำนึงถึงว่าจะจะเป็นเป็นบุพการี คู่สมรส

⁵² เรื่องเดียวกัน.

หรือบุตรของสมาชิกวุฒิสภาหรือไม่ เพราะแม้จะเป็นเป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรกับสมาชิกวุฒิสภาก็สามารถสมัครได้ และเมื่อผลการเลือกตั้งปรากฏว่าเป็นผู้ได้รับคะแนนสูงสุดก็จะได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ผลกระทบที่ตามมาคือ สมาชิกวุฒิสภาก็จะต้องพ้นจากสมาชิกภาพไป แม้ว่าตนจะได้เป็นสมาชิกวุฒิสภามาก่อนที่ญาติจะได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม เช่น นาย ก เป็นสมาชิกวุฒิสภา และเป็นปู่ของนาย ข ต่อมาได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และนาย ข ก็ลงสมัครรับเลือกตั้งและได้รับคะแนนสูงสุดจึงได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีเช่นนี้ นาย ก ก็จะต้องพ้นสมาชิกภาพวุฒิสภา เนื่องจากเป็นบุพการีของนาย ข แม้ว่านาย ก จะเข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาก่อนที่นาย ข จะได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม แต่ในทางตรงกันข้าม หากนาย ข เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ก่อนแล้ว นาย ก ผู้เป็นปู่ของนาย ข นั้น กลับไม่มีสิทธิที่จะสมัครรับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ จากตัวอย่างดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความไม่สมมูลระหว่างบทบัญญัติที่กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภากับบทบัญญัติที่กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นการไม่สมควรเนื่องจากเสมือนเป็นการแสดงว่าสมาชิกวุฒิสภามีสถานะที่ด้อยกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ยิ่งไปกว่านั้น หากเป็นกรณีที่สมาชิกวุฒิสภานั้นมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนแล้วย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาคของประชาชนอย่างยิ่งเพราะเป็นการทำให้บุคคลที่ประชาชนได้เลือกตัวแทนมาทำหน้าที่สมาชิกวุฒิสภา ต้องพ้นจากตำแหน่งไปเพราะประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งได้เลือกอีกบุคคลหนึ่งเป็นตัวแทนของตนเพื่อทำหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁵³

นอกจากนั้นยังมีการณ์ที่เกิดขึ้นแล้ว คือ กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติเอกฉันท์ให้ส่งเรื่องไปให้ประธานวุฒิสภาดำเนินการกรณีสมาชิกภาพของ นาย อธิพล เรืองวรบูรณ์ สมาชิกวุฒิสภาจากการสรรหา มีเหตุสิ้นสุดลง เนื่องจากเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2552 คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งให้ นายยุทธนา เรืองวรบูรณ์ ซึ่งเป็นบุตรชายของ นายอธิพล เรืองวรบูรณ์ เป็นนายกเทศมนตรีตำบลศรีสงคราม อำเภอศรีสงคราม จังหวัดนครพนม จึงมีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาของนายอธิพล เรืองวรบูรณ์ สมาชิกวุฒิสภา สิ้นสุดลงตามมาตรา 115 (5) ประกอบมาตรา 119 (4) ของรัฐธรรมนูญแห่ง

⁵³ เรื่องเดียวกัน.

ราชอาณาจักรไทย เนื่องจากนายอิทธิพล เรืองวรรณ เป็นบุพการี ของนายยุทธนา เรืองวรรณซึ่งเป็นนายกเทศมนตรีตำบลศรีสงคราม อำเภอศรีสงคราม จังหวัดนครพนม และถือได้ว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งจากกรณีดังกล่าวเห็นว่าสมาชิกภาพของนายอิทธิพล เรืองวรรณ ซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหานั้นต้องสิ้นสุดลง เมื่อบุตรชายของตนได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี ทั้งที่ตนได้เข้าดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภามาก่อนที่บุตรชายจะได้รับตำแหน่งดังกล่าว แสดงถึงความไม่สมดุลของบทบัญญัติดังกล่าวเช่นกัน

กล่าวโดยสรุปจากปัญหาหลายประการของบทบัญญัติมาตรา 115(5) ดังที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าบทบัญญัตินี้ แม้จะแก้ปัญหาไม่ให้สมาชิกวุฒิสภาที่มีความเกี่ยวพันเป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตร ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังที่เคยเกิดขึ้นกับวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้ แต่ความไม่ชัดเจนและไม่สมดุลของบทบัญญัตินี้ย่อมก่อให้เกิดความสับสนและเกิดปัญหาทางปฏิบัติในภายหลังได้ อีกทั้งหากพิจารณาโดยละเอียดแล้วจะพบว่าบทบัญญัตินี้แก้ปัญหการถูกแทรกแซงทางการเมืองได้เพียงบางส่วนเท่านั้น เนื่องจากการต้องห้ามตามมาตราดังกล่าวถูกจำกัดเฉพาะความสัมพันธ์ทางเครือญาติใกล้ชิด ได้แก่ บุพการี คู่สมรส และบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น มิได้รวมถึงความสัมพันธ์ทางข้อเท็จจริง หรือความสัมพันธ์ที่มีเชื้อเครือญาติแต่อย่างใด จึงส่งผลให้พรรคการเมืองที่ต้องการแทรกแซงการทำงานของวุฒิสภาสามารถหลีกเลี่ยงกฎหมายโดยอาศัยความสัมพันธ์ในทางข้อเท็จจริงกับวุฒิสภาบางคนได้ ซึ่งปัญหาดังกล่าวถือเป็นปัญหาที่แก้ไขได้ยากภายใต้สภาพสังคมวิทยาการเมืองของไทยที่นักการเมืองบางคนยังคงขาดจิตสำนึกของการเป็นนักการเมืองที่โปร่งใสภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้น ไม่ว่าจะมีการกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภาไว้อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้ว ภายใต้ลักษณะสังคมวิทยาการเมืองของไทย ย่อมไม่สามารถแก้ปัญหการแทรกแซงดังกล่าวได้ ซึ่งนอกจากการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้แล้ว ยังเป็นการจำกัดสิทธิทางการเมืองเกินกว่าที่จำเป็นด้วย

5.1.2.3 ปัญหาการแบ่งเขตเลือกตั้งโดยใช้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งจังหวัดละหนึ่งคน

วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแบ่งเป็นสองส่วน คือ โดยการเลือกตั้งและการสรรหา โดยในส่วนของ การได้มาโดยการเลือกตั้งนั้น เห็นได้ว่าประเทศไทยได้เคยจัดให้มีการเลือกตั้งโดยตรงมาแล้วภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับ (พ.ศ. 2540) ซึ่งได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยประชาชนโดยตรงจำนวน 200 คน ซึ่งใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และคำนวณจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่แต่ละจังหวัดพึงมี โดยอาศัยจำนวนราษฎรในแต่ละจังหวัดเป็นเกณฑ์ ดังนั้น จำนวนของสมาชิกวุฒิสภาที่อาจมีได้ในแต่ละจังหวัดจึงขึ้นกับสัดส่วนจำนวนประชากรของแต่ละจังหวัด อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์การคำนวณจำนวนสมาชิกวุฒิสภาให้สอดคล้องกับจำนวนประชากรดังกล่าวมิได้ถูกนำมาใช้กับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละจังหวัด ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งและกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดละหนึ่งคนเท่ากันทุกจังหวัด⁵⁴ ดังนั้น จึงมีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งได้ทั้งหมด 76 คน ตามจำนวนจังหวัด อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาอาศัยเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง จังหวัดละ 1 คนนั้น ก่อให้เกิดปัญหาในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ ดังนี้

ก. ความไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภาของไทย

แต่เดิมตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับรับฟังความคิดเห็นได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาที่มีมาจากการแต่งตั้งทั้งหมดเพื่อให้ได้สมาชิกที่ปลอดจากการเมืองและเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความสามารถและมีความหลากหลายจากแต่ละภาคส่วน เพื่อทำหน้าที่เป็นสภาถ่วงดุลและแต่งตั้งถอดถอน แต่ภายหลังมีกระแสต่อต้านเนื่องจากการได้มาโดยการแต่งตั้งนั้นขัดแย้งกับหลักการของระบอบประชาธิปไตย แต่หากกำหนดให้อาศัยการได้มาโดยการเลือกตั้งทั้งหมดดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) แล้ว ความเป็นกลางและความเป็นอิสระของวุฒิสภาคงเกิดขึ้นได้ยากดังเช่นที่เคยเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาแล้ว ในท้ายที่สุดจึงมีการเปลี่ยนแปลงเป็นการได้มาโดยรูปแบบผสมระหว่างการเลือกตั้งและสรรหาดังที่ปรากฏในปัจจุบัน

⁵⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 112

โดยในส่วนของวุฒิสภาที่อาศัยการได้มาโดยการเลือกตั้งนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้ใช้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งจังหวัดละหนึ่งคนเท่ากันทุกจังหวัด โดยกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ให้เหตุผลของการกำหนดเช่นนั้นว่าสภาผู้แทนราษฎรนั้นอยู่ในฐานะตัวแทนของประชาชนจากการเลือกตั้งซึ่งคำนวณตามสัดส่วนประชากรอยู่แล้ว การมีวุฒิสภาจึงมิได้ต้องการให้เป็นตัวแทนประชาชนในพื้นที่เช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร หากแต่ให้ถือเป็นการเลือกตั้งผู้ทรงคุณวุฒิของแต่ละจังหวัดจังหวัดละหนึ่งคน อย่างไรก็ตาม จากเหตุผลของกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญที่ไม่ต้องการให้ฐานที่มาของสมาชิกวุฒิสภาซ้ำซ้อนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวยังขาดเหตุผลที่เพียงพอในการรองรับว่าเพราะเหตุใดจึงกำหนดให้ใช้จังหวัดเป็นเขตการเลือกตั้งจังหวัดละหนึ่งคนเท่ากัน ซึ่งหากพิจารณาเปรียบเทียบกับรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศที่เป็นสหพันธรัฐ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลีย ที่มีการกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นตัวแทนจากแต่ละรัฐ โดยแต่ละรัฐมีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่เท่ากันโดยไม่คำนึงถึงจำนวนประชากร เนื่องจากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละรัฐไม่เท่ากันขึ้นกับจำนวนประชากรอยู่แล้ว ดังนั้น จึงต้องกำหนดให้แต่ละรัฐมีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่เท่ากันเพื่อเป็นตัวแทนแต่ละรัฐและแสดงถึงความเสมอภาคเท่าเทียมกันของทุกรัฐ ดังนั้น เหตุผลดังกล่าวจึงเป็นเหตุผลเฉพาะตัวของทั้งสองประเทศที่ต้องการสร้างความเสมอภาคของแต่ละรัฐที่มารวมตัวกัน ซึ่งแตกต่างกับรูปแบบการปกครองของไทยซึ่งเป็นรัฐเดี่ยว เนื่องจากเหตุผลของการมีวุฒิสภาของไทยมิได้มีความจำเป็นในการแสดงถึงความเท่าเทียมกันของแต่ละจังหวัด หากแต่มีเพื่อให้ผู้ทรงคุณวุฒิผู้มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติเพื่อเป็น "สภาที่เสียง" หรือ "สภากลั่นกรอง" ให้กับสภาผู้แทนราษฎร และทำหน้าที่แต่งตั้งถอดถอน เพื่อตรวจสอบการทำหน้าที่ของข้าราชการระดับสูงและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งจากตัวอย่างในกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นจังหวัดที่มีจำนวนประชากรมากและมีผู้ทรงคุณวุฒิผู้มีความรู้และประสบการณ์มาก แต่จากการกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งได้เพียงหนึ่งคนทำให้ผู้ทรงคุณวุฒิผู้มีความสามารถคนอื่นๆต้องเสียโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมในการทำหน้าที่ในฐานะสมาชิกวุฒิสภา อีกทั้งยังทำให้ผู้ที่สนใจจะสมัครรับเลือกตั้งในหลายจังหวัด โดยเฉพาะจังหวัดใหญ่ที่มีประชากรมาก ไม่กล้าตัดสินใจลงสมัครรับเลือกตั้งเพราะเห็นว่าเขตพื้นที่กว้างใหญ่ หาเสียงได้ทั่วถึงยาก ทำให้โอกาสที่จะได้รับเลือกตั้งมีน้อย เห็นได้จากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเมื่อวันที่ 2

มีนาคม พ.ศ. 2551 มีผู้สมัครรับเลือกตั้งทั่วประเทศเพียง 505 คน ขณะที่การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเมื่อวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2543 มีผู้สมัคร 1,532 คน และเมื่อวันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2549 มีผู้สมัคร 1,477 คน⁵⁵ ดังนั้น เห็นได้ว่าการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาอาศัยการได้มาโดยการเลือกตั้งโดยให้แต่ละจังหวัดมีสมาชิกวุฒิสภาได้เพียงจังหวัดละหนึ่งคนเท่ากันทุกจังหวัดไม่ว่าจังหวัดนั้นจะมีจำนวนประชากรมากน้อยเพียงใดหรือบางจังหวัด เช่น กรุงเทพมหานคร อาจมีผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีความสามารถที่เหมาะสมแก่การเป็นสมาชิกวุฒิสภามากกว่าจังหวัดอื่นๆ นั้นขาดเหตุผลรองรับที่เพียงพอและไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการมีสมาชิกวุฒิสภาของไทยที่ต้องการให้วุฒิสภาเป็นสภาที่ประกอบไปด้วยผู้มีความรู้ความสามารถและเป็นผู้ทรงคุณวุฒิของประเทศ อีกทั้งยังก่อให้เกิดปัญหาตามมาอีกหลายประการซึ่งจะได้กล่าวในข้อต่อไป

ข. ความเหมาะสมของสัดส่วนจำนวนประชากรต่อจำนวนสมาชิกวุฒิสภา

การกำหนดให้การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาอาศัยเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง จังหวัดละ 1 คนนั้น นอกจากจะไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภาของไทย ดังที่กล่าวมาแล้ว ยังก่อให้เกิดปัญหาที่เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ถึงความเหมาะสมของสัดส่วนจำนวนประชากรซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยต่อจำนวนสมาชิกวุฒิสภาว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ เนื่องจากแต่ละจังหวัด มีจำนวนประชากรไม่เท่ากัน แต่มีสมาชิกวุฒิสภาได้เพียง 1 คน เท่ากันทุกจังหวัด ทั้งที่ในบางจังหวัด เช่น กรุงเทพมหานครมีประชากรประมาณ 6 ล้านคน ตามรัฐธรรมนูญฉบับ (พ.ศ. 2540) เคยมีสมาชิกวุฒิสภาได้จำนวน 18 คน แต่ตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 มีสมาชิกวุฒิสภาได้เพียง 1 คน ขณะที่จังหวัดระนองมีราษฎรประมาณ 1.5 แสนคน ก็มีสมาชิกวุฒิสภาได้ 1 คนเท่ากัน หรือกรณีที่กรุงเทพมหานครมีผู้ทรงคุณวุฒิลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นจำนวนถึง 35 คน ซึ่งสุดท้ายจะได้รับเลือกเพียงคนเดียว แตกต่างกับจังหวัดพังงาซึ่งมีผู้ลงสมัครเพียง 1 คน⁵⁶ จึงไม่มีการแข่งขันเลย โดยในกรณีนี้ หากเปรียบเทียบกับต่างประเทศที่อาศัยวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการเลือกตั้งดังที่ได้ศึกษาในบทที่ 3 มาแล้ว จะเห็นได้ว่านอกจาก

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน.

⁵⁶ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, สรุปข้อมูลสถิติการใช้สิทธิเลือกตั้ง ส.ว. [ออนไลน์], 2 มีนาคม 2551. แหล่งที่มา www.ect.go.th/newweb/th/election/index4.php

ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลีย ซึ่งกำหนดให้มีวุฒิสภาเป็นตัวแทนจากแต่ละรัฐเป็นจำนวนเท่ากันทุกรัฐ เพื่อแสดงถึงความเท่าเทียมกันของแต่ละรัฐแล้ว ประเทศอื่นๆซึ่งเป็นรัฐเดี่ยว เช่นเดียวกับประเทศไทย เช่น ประเทศฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่น ซึ่งต่างก็อาศัยวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการเลือกตั้ง ก็ล้วนแต่กำหนดให้คำนวณจำนวนสมาชิกวุฒิสภาของแต่ละเขต ขึ้นกับจำนวนประชากรในเขตนั่นๆทั้งสิ้น กล่าวคือ ประเทศฝรั่งเศส อาศัยวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการเลือกตั้งโดยอ้อม โดยกำหนดให้ใช้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพื่อเป็นตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคำนวณจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่พึงมีในแต่ละจังหวัดตามจำนวนประชากรในจังหวัดนั้นๆ และในส่วนของประเทศญี่ปุ่น ที่กำหนดให้อาศัยวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการเลือกตั้งโดยตรง ก็กำหนดให้การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตคำนวณจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่พึงมีในแต่ละเขตการปกครองตามจำนวนประชากรในแต่ละเขตเช่นกัน ส่วนประเทศเยอรมนีที่สภาแห่งรัฐได้มาโดยการแต่งตั้งก็กำหนดให้แต่ละรัฐมีตัวแทนได้ไม่เท่ากันขึ้นกับจำนวนประชากร ซึ่งลักษณะดังกล่าวแสดงถึงความเท่าเทียมกันของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ต่างจากประเทศไทยที่มีได้คำนวณจำนวนสมาชิกวุฒิสภาตามสัดส่วนจำนวนประชากร ซึ่งนอกจากจะก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมและไม่เป็นธรรมกับประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยเฉพาะในจังหวัดที่มีประชากรมากแล้ว ยังส่งผลให้ผู้ทรงคุณวุฒิบางส่วนในจังหวัดที่มีประชากรมากต้องเสียโอกาสในการเข้ามาทำหน้าที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาด้วย

ค. การจัดตั้งคะแนนเสียงเลือกตั้งและการอาศัยฐานเสียงของนักการเมือง

การอาศัยจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งโดยกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาได้จังหวัดละหนึ่งคนนั้นทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถคำนวณได้ง่ายว่าจะต้องมีคะแนนจัดตั้งเท่าไรจึงจะได้รับเลือกตั้ง จึงเป็นการส่งเสริมให้ผู้สมัครพยายามจัดตั้งฐานเสียงขึ้นโดยคำนวณว่าในจังหวัดนั้นๆตนจะต้องได้รับคะแนนเสียงจำนวนเท่าใดจึงจะชนะการเลือกตั้ง ยิ่งไปกว่านั้นผู้สมัครบางรายอาจพยายามอาศัยฐานเสียงของนักการเมืองที่มีอยู่แล้วในเขตเลือกตั้งของตนเพื่อให้ชนะการเลือกตั้ง เช่น ฐานเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีการบริหารส่วนจังหวัด หรือสมาชิกสภาจังหวัด เป็นต้น ซึ่งลักษณะดังกล่าวนอกจากจะทำให้เกิดปัญหาการซื้อเสียงซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งในประเทศไทยแล้ว การที่วุฒิสภามีได้ปลอดจากการเมืองอย่างแท้จริงยังส่งผลเสียอย่างมากต่อการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากวุฒิสภามีอำนาจในการ

แต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงด้วย โดยหากพิจารณาถึง สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้น เห็นได้ว่ายังคงมีสมาชิกวุฒิสภาบางส่วนไม่ปลอดจากการเมืองอย่างแท้จริง⁵⁷ ดังนั้น หากสมาชิกวุฒิสภาไม่มีความเป็นกลางทางการเมืองแล้วอาจส่งผลทำให้มีการแต่งตั้งบุคคลที่ไม่เป็นกลางทางการเมืองเข้ามาดำรงตำแหน่งต่างๆ โดยเฉพาะตำแหน่งสำคัญในองค์กรอิสระหรือองค์กรตรวจสอบ และยังส่งผลต่อการใช้อำนาจในการถอดถอนที่ไม่เป็นธรรมหรือมีการเอื้อประโยชน์แก่พวกพ้องด้วย

ง. ความเป็นอิสระของสมาชิกวุฒิสภาจากประชาชนในเขตพื้นที่เลือกตั้ง

หลักการที่ต้องการให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นอิสระจากประชาชนในเขตพื้นที่เลือกตั้ง เห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 117 ที่กำหนดว่าสมาชิกวุฒิสภาจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินหนึ่งวาระไม่ได้ เป็นหลักการเดียวกันกับที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) เนื่องจากมีการเพิ่มอำนาจในการเป็นสภาตรวจสอบให้แก่วุฒิสภา ซึ่งศาสตราจารย์วรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ชี้แจงเหตุผลต่อที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ไว้ว่า เนื่องจากไม่ต้องการให้สมาชิกวุฒิสภาต้องทำการรักษาฐานคะแนนของตนในจังหวัดต่างๆ ซึ่งจะทำให้ประชาชนคาดหวังประโยชน์ต่างๆ จากสมาชิกวุฒิสภาในลักษณะเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันจะทำให้สมาชิกวุฒิสภาเสียความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ในการตรวจสอบ อย่างไรก็ตาม จากผลการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) นั้น ในทางปฏิบัติ สมาชิกวุฒิสภายังคงมีความสัมพันธ์กับประชาชนในพื้นที่เลือกตั้งในลักษณะที่คล้ายกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นเพราะความไม่เข้าใจของประชาชนในบทบาทหน้าที่ของวุฒิสภาหรือเพราะการที่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่างก็เป็นผู้แทนของประชาชนในเขตพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่ดี ย่อมทำให้ในท้ายที่สุดความประสงค์ที่จะทำให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นอิสระจากประชาชนในเขตเลือกตั้งเพื่อ

⁵⁷ สัมภาษณ์ นิคม ไวยรัชพานิช, รองประธานวุฒิสภาคนที่ 1, 16 สิงหาคม 2553.
และ ดิเรก ถึงฝั่ง, สมาชิกวุฒิสภา, 18 สิงหาคม 2553.

รักษาความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่อาจเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ⁵⁸ ซึ่งเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาส่วนหนึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนโดยใช้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งอันเป็นการอิงพื้นที่ทางภูมิศาสตร์อยู่ จึงทำให้ยังคงเป็นปัญหาในส่วนของสมาชิกวุฒิสภาที่มีที่มาจากการเลือกตั้งว่าอาจมิได้มีความเป็นอิสระจากประชาชนในเขตพื้นที่เลือกตั้งอย่างแท้จริงเช่นเดียวกับที่เคยเกิดขึ้นกับสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาแล้ว ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการใช้อำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนได้

นอกจากปัญหาต่างๆจากการกำหนดให้การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาอาศัยเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง จังหวัดละ 1 คน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น หากพิจารณาจากผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2551 จะพบว่ายังมีข้อบกพร่องในทางปฏิบัติ⁵⁹ กล่าวคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ทำประชาสัมพันธ์การเลือกตั้งในระยะเวลาอันสั้นเกินไป ทำให้ประชาชนไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเพียงร้อยละ 55.6 ซึ่งนับว่าน้อยกว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น จึงเป็นปัญหาอันจะต้องทำการพิจารณาแก้ไขในเรื่องการประชาสัมพันธ์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้มากขึ้น

5.1.2.4 ปัญหาของการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดเป็นครั้งแรกให้วุฒิสภาอาศัยวิธีการได้มาในรูปแบบผสมโดยส่วนหนึ่งได้มาโดยการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งในส่วนของหลักการและรายละเอียดในกระบวนการต่างๆในทางปฏิบัติยังคงเกิดปัญหาหลายประการ ดังต่อไปนี้

ก. ความชอบด้วยระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน

จากทฤษฎีสัญญาประชาคมและทฤษฎีเกี่ยวกับการเป็นผู้แทนประชาชน ดังได้กล่าวในบทที่ 2 นั้น เมื่อพิจารณาแล้วทำให้พบว่าไม่ว่าจะเป็นระบอบ

⁵⁸ เกียรติภูมิ นิลสุข, "ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย," หน้า 218.

⁵⁹ มন্ত্রী รูปสุวรรณ, บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 เล่ม 2, (โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2551), หน้า 35.

ประชาธิปไตยโดยตรงหรือโดยอ้อม(ประชาธิปไตยโดยผู้แทน) โดยพื้นฐานแล้วกฎหมายที่จะนำมาใช้กับประชาชนตามหลักประชาธิปไตยนั้น ย่อมต้องมีที่มาจากเจตนารมณ์ของปวงชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ไม่ว่าโดยตรง คือ การผ่านการทำประชามติโดยประชาชน หรือโดยอ้อมโดยอาศัยมติของผู้แทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ดังนั้น ตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยแล้ว ผู้ที่จะเข้ามาเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นอำนาจในทางนิติบัญญัติกฎหมายแทนประชาชนได้นั้นจะต้องมีที่มาที่ชอบด้วยหลักการดังกล่าวตามระบอบประชาธิปไตยด้วย ซึ่งเมื่อได้พิจารณาในส่วนของประเทศไทยแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับตั้งแต่อดีตจนถึงฉบับปัจจุบัน แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าใช้ระบอบประชาธิปไตยโดยอ้อมหรือโดยผู้แทน โดยในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติรองรับการใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนไว้ในมาตรา 3 ดังนั้น ผู้ที่จะเข้ามาใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นหนึ่งในอำนาจอธิปไตยแทนประชาชนได้นั้น จะต้องเป็นผู้แทนที่ได้รับมอบอำนาจจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยการเลือกตั้งโดยประชาชนนั่นเอง โดยประเทศไทยนั้นมีรัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดให้มี 2 สภา ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยให้สมาชิกของทั้งสองสภาได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จึงสอดคล้องกับหลักการดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาทบบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้ว แม้ว่าจะมีบทบัญญัติรองรับว่า "สมาชิกรัฐสภาย่อมเป็นตัวแทนปวงชนชาวไทย"⁶⁰ แต่กลับมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับหลักการเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย โดยการกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาส่วนหนึ่งจำนวน 74 คน ได้มาโดยการ "สรรหา" โดยคณะกรรมการสรรหาสมาชิกรัฐสภา ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยโดยผู้แทนและสวนทางกับการพัฒนาประชาธิปไตยตามหลักการสากล ที่มุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งนอกจากมิได้อาศัยวิธีการได้มาโดยการเลือกตั้งแล้ว องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา ก็มีได้แสดงถึงความเป็นตัวแทนของประชาชน คือ มิได้มีความเกี่ยวข้องหรือมีความยึดโยงใดๆกับประชาชนเลย จึงมีปัญหว่าการกำหนดให้ดุลพินิจของบุคคลเพียง 7 คน ที่มีได้มีความยึดโยงกับ

⁶⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 122

ประชาชน อยู่เหนือดุลพินิจของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอาจอธิปไตยนั้นมีความชอบธรรมมากน้อยเพียงใด อีกทั้งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 130 วรรค 2 กำหนดว่า มติในการสรรหาต้องมีคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการสรรหาเท่าที่มีอยู่ จึงหมายความว่า ผู้ที่จะได้รับการสรรหาเป็น สมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย สามารถเป็นผู้แทนประชาชนได้ แม้จะได้รับคะแนนเสียงเพียง 4 เสียงจาก 7 เสียงก็ตาม และเมื่อได้รับการคัดเลือกแล้ว สมาชิกวุฒิสภาประเภทนี้ก็มีอำนาจหน้าที่เท่าเทียมกับสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการเลือกตั้งโดยประชาชน จึงมีนักวิชาการตั้งข้อสังเกตว่า สมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการสรรหา นั้น เป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยอย่างไร⁶¹ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังได้เพิ่มอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาในส่วนของการทำงานร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ด้วย⁶² จึงเป็นกรณีที่มีการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอร่างกฎหมายที่ใช้บังคับกับประชาชนทั้งประเทศได้โดยตรง ทั้งที่ในส่วนของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการสรรหา นั้น มิได้มีที่มาที่ชอบด้วยระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนในอันที่จะเข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนได้ โดยหากเปรียบเทียบกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในประเทศอื่นๆแล้ว การเลือกตั้งโดยอ้อมในประเทศฝรั่งเศส แม้ว่าประชาชนทั่วไปจะมิได้ใช้สิทธิของตนโดยตรงดังเช่นการเลือกตั้งโดยตรงในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศญี่ปุ่นก็ตาม แต่ก็ยังคงมีจุดเชื่อมโยงกับประชาชนเสมือนประชาชนมอบอำนาจให้ผู้แทนของตนทำการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนตนอีกชั้นหนึ่ง นอกจากนี้ ในประเทศไอร์แลนด์ที่สมาชิกวุฒิสภาบางส่วนได้มาโดยการเลือกตั้งโดยอ้อม แต่ยังคงมีบางส่วนได้มาโดยการแต่งตั้ง ซึ่งแม้จะขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักความชอบธรรมตามระบอบประชาธิปไตยอยู่บ้าง แต่ก็เป็นกรการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรีที่ยังถือได้ว่าเป็นผู้แทนประชาชนที่ผ่านการเลือกตั้งมาแล้ว อีกทั้งวุฒิสภาของประเทศไอร์แลนด์ก็มีเพียงอำนาจในทางนิติบัญญัติเพียงอย่างเดียวเท่านั้น มิได้มีอำนาจในการ

⁶¹ ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, การสรรหาวุฒิสมาชิก:วิธีคิดแบบอำมาตยาธิปไตย [ออนไลน์], 19 มกราคม 2553. แหล่งที่มา <http://www.oknation.net/blog/print.php?id=229955>

⁶² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 139

ตรวจสอบโดยการแต่งตั้งและถอดถอนดังเช่นในประเทศไทย ส่วนสภาแห่งรัฐของประเทศเยอรมนี แม้จะได้มาโดยการแต่งตั้ง แต่ก็เป็นกาแต่งตั้งโดยรัฐบาลของรัฐต่างๆซึ่งมีความยึดโยงกับประชาชนในรัฐ อีกทั้งผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งยังต้องมีคุณสมบัติเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในรัฐบาลของแต่ละรัฐด้วย ส่วนประเทศอังกฤษนั้น เมื่อพิจารณาในรายละเอียดแล้วจะพบว่ากาหนดให้สมาชิกสภาขุนนางได้มาโดยการแต่งตั้งหรือโดยตำแหน่งนั้น เป็นความจำเป็นทางวิวัฒนาการและประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองโดยเฉพาะของประเทศอังกฤษซึ่งพัฒนาแบบค่อยเป็นค่อยไป จากการประชุมของกลุ่มขุนนาง พระ อัครวิญ และสามัญชน จนนำไปสู่การแยกประชุมออกเป็นสองกลุ่มซึ่งเป็นที่มาของระบบสองสภาในปัจจุบัน ดังนั้น การที่ประเทศอังกฤษมีสภาขุนนางที่มีสมาชิกที่มีได้มาจากการเลือกตั้งนั้นจึงเป็นไปโดยความจำเป็นทางประวัติศาสตร์ของอังกฤษเอง มิได้อาศัยเหตุผลทางทฤษฎีแต่อย่างใด ด้วยเหตุดังกล่าว ปัจจุบันประเทศอังกฤษได้พยายามปฏิรูปสภาขุนนางเพื่อลดจำนวนและทอนอำนาจของสมาชิกสภาขุนนางลง เนื่องจากขัดต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและขัดต่อหลักความเสมอภาคเพราะสภาขุนนางถือเป็นรากเหง้าของที่เป็นรูปธรรมของระบบศักดินา โดยมีแนวคิดในการพัฒนาสภาขุนนางให้มีรูปแบบที่สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้นด้วย ต่างจากประเทศไทยที่กลับนำเอาระบบการสรรหาที่ไม่มีความเชื่อมโยงกับประชาชนมาใช้ ทั้งที่เดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้มีการปรับปรุงโดยกาหนดให้ใช้วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการเลือกตั้งโดยตรงมาแล้ว ดังนั้น เมื่อพิจารณาในส่วนประเทศไทยแล้วจึงเห็นได้ว่าการกาหนดให้สมาชิกวุฒิสภาส่วนหนึ่งอาศัยวิธีการได้มาโดยการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาที่ไม่มีความเชื่อมโยงกับประชาชนเลยนั้น ย่อมขัดต่อหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยและสวนทางกับการพัฒนาประชาธิปไตยตามหลักสากล

ข. องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา

ในส่วนของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการสรรหานั้น มาตรา 113 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กาหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาคณะหนึ่ง ประกอบด้วยประมุขของศาลและองค์กรตามรัฐธรรมนูญรวมทั้งสิ้น 7 คน ได้แก่ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ, ประธานกรรมการการเลือกตั้ง, ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน, ผู้

พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหมายหนึ่งคน และตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดหมายหนึ่งคน ซึ่งนอกจากจะมีปัญหากรณีความชอบด้วยระบบประชาธิปไตยโดยผู้แทน เนื่องจากองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาไม่มีความยึดโยงกับประชาชนดังได้กล่าวมาแล้ว ยังมีปัญหาด้านความชอบด้วยหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยและความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกรัฐสภาผู้ได้รับการสรรหา กับองค์การสรรหาสมาชิกรัฐสภาภายหลังการสรรหา ดังจะได้กล่าวต่อไปนี้

(1) องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา กับหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย

การที่มาตรา 113 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหา 7 คน ซึ่งมาจากองค์กรตุลาการทั้ง 3 สถาบัน และมาจากประธานองค์กรอิสระซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักกฎหมายนั้น เนื่องมาจากช่วงปลายรัฐบาลของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เป็นต้นมา สังคมไทยได้ให้ความสนใจกับ “ตุลาการภิวัตน์” มาโดยตลอดโดยเน้นถึงบทบาทความสำคัญของตุลาการในการเข้ามาคลี่คลายปัญหาของประเทศ ทั้งที่แท้จริงแล้ว แนวคิดเรื่องตุลาการภิวัตน์เป็นเรื่องที่องค์กรตุลาการเข้ามามีบทบาทในการรักษาสีทึบเสรีภาพของประชาชนหรือควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยผ่านการให้เหตุผลทางกฎหมายตอนวินิจฉัยคดี กล่าวคือ ตุลาการทำงานตัดสินคดีบนบัลลังก์ แต่ตัดสินก้าวล้ำไปในขอบข่ายของฝ่ายการเมือง⁶³ มิใช่เป็นเรื่องที่ให้ตุลาการหรือผู้พิพากษาใช้อำนาจตุลาการเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการสรรหาสมาชิกรัฐสภาซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม จากรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญแสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่าควรให้ตุลาการและนักกฎหมายเข้าเป็นกรรมการสรรหาเพราะบุคคลเหล่านี้ผ่านกระบวนการคัดเลือกมาในระดับหนึ่งแล้ว น่าจะเป็นเครื่องประกันถึงความซื่อสัตย์สุจริตได้ ประกอบกับกระแสตุลาการภิวัตน์ในประเทศไทยซึ่งแสดงให้เห็นว่าประชาชนยังคงให้ความสนใจในสถาบันตุลาการ อย่างไรก็ตาม ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย รวมถึงการแบ่งแยกองค์กร

⁶³ พิเชษฐ เมลาณนท์, “ตุลาการภิวัตน์กับนิยามสากลและความหมายรูปธรรม,” ไทยโพสต์(20 ตุลาคม 2552).

ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยนั้น อำนาจอธิปไตยทั้งสามอำนาจ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ จะถูกใช้โดยองค์กรต่างๆ แยกจากกันเพื่อเป็นการประกันว่าจะไม่มีการผูกขาด อำนาจที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งหรือคนใดคนหนึ่งซึ่งยอมก่อให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบได้ ซึ่งโดยหลักแล้วอำนาจบริหารจะถูกใช้โดยรัฐบาล อำนาจนิติบัญญัติถูกใช้โดยรัฐสภา และอำนาจตุลาการถูกใช้โดยศาล ดังนั้น หากพิจารณาจากหลักการดังกล่าวซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย การให้ตุลาการหรือผู้พิพากษาซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการเข้ามามีส่วนในการเป็นองค์กรสรรหาสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัตินั้น เห็นได้อย่างชัดเจนว่าขัดต่อหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย และเปิดโอกาสให้ตุลาการเข้ามาแทรกแซงการใช้ อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งทำให้องค์กรตุลาการมีอำนาจมาก โดยนอกจากจะส่งผลกระทบต่อการใช้ อำนาจนิติบัญญัติแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และการใช้อำนาจในการพิพากษาคดีของ องค์กรตุลาการเองด้วย เนื่องจากองค์กรตุลาการนั้นเป็นองค์กรที่ต้องอาศัยความเป็นกลางและ ความน่าเชื่อถือเพื่อให้เกิดความศักดิ์สิทธิ์ในการพิจารณาพิพากษาคดีธรรมดา ดังนั้น การกำหนดให้ ตุลาการหรือผู้พิพากษาเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสรรหาบุคคลเพื่อเข้ามาใช้อำนาจนิติ บัญญัติซึ่งอาจมีเรื่องการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องได้นั้น ย่อมส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของความเป็นกลาง และความน่าเชื่อถือของตุลาการและผู้พิพากษารวมถึงองค์กรตุลาการทั้งหมดได้

(2) ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการสรรหา กับ
องค์กรสรรหาสมาชิกวุฒิสภายหลังการสรรหา

นอกจากปัญหาเกี่ยวกับความชอบขององค์ประกอบของ คณะกรรมการสรรหาดังที่กล่าวมาแล้ว เมื่อได้ทำการพิจารณาต่อไปอีกถึงกรณีของอำนาจของ สมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการสรรหา จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดเกี่ยวกับอำนาจของสมาชิกวุฒิสภา โดยไม่ว่าจะเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่ ได้มาโดยการเลือกตั้งหรือโดยการสรรหา ต่างก็มีอำนาจหน้าที่เท่าเทียมกันทุกประการ โดยเฉพาะ อำนาจในการเลือกหรือให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและศาล⁶⁴ รวมถึง

⁶⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 205 มาตรา 221
มาตรา 226 มาตรา 231 มาตรา 243 มาตรา 246 มาตรา 252 มาตรา 255 และมาตรา 256

อำนาจในการการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง⁶⁵ ซึ่งเมื่อได้พิจารณาถึงบุคคลที่สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนได้แล้วนั้น เห็นได้ว่ารวมไปถึงบุคคลจากองค์กรซึ่งเป็นคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาทั้ง 7 องค์กร ตามมาตรา 113 นั้นเองด้วย ดังนั้น เมื่อองค์กรหรือบุคคลที่ใช้อำนาจแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา กลับสามารถถูกสมาชิกวุฒิสภาซึ่งตนเคยเป็นผู้แต่งตั้งย้อนกลับมาใช้อำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนตนได้แล้ว ย่อมขัดต่อหลักการและเหตุผลโดยสิ้นเชิง และอาจเป็นไปได้ว่าอาจเกิดกรณีการเอื้อประโยชน์ การให้คุณให้โทษซึ่งกันและกันระหว่างองค์กรซึ่งเป็นคณะกรรมการสรรหากับสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการสรรหาได้ เช่น สมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการสรรหาอาจไม่ลงมติให้ถอดถอนบุคคลที่เป็นผู้สรรหาตนเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา เพื่อเป็นการตอบแทนบุญคุณซึ่งกันและกัน เป็นต้น หรือกรณีของการรวมกลุ่มกันของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการสรรหาเพื่อตอบแทนผู้ที่ช่วยเหลือให้ตนได้รับการสรรหาด้วย⁶⁶ ซึ่งปัญหาดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของกระบวนการเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งหรือการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งได้

ค. เกณฑ์ในการสรรหา

บทบัญญัติที่กำหนดเกณฑ์ในการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนในการกำหนดรายละเอียดและวิธีการในการเสนอชื่อบุคคลเข้ารับการสรรหาโดยองค์กรต่างๆ และการกำหนดหลักเกณฑ์หรือขอบเขตการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการสรรหา ดังต่อไปนี้

⁶⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 248 และ มาตรา 270

⁶⁶ สัมภาษณ์ นิคม ไวยรัชพานิช, รองประธานวุฒิสภาคนที่ 1, 16 สิงหาคม 2553. และ ดิเรก ถึงฝั่ง, สมาชิกวุฒิสภา, 18 สิงหาคม 2553.

(1) การเสนอชื่อบุคคลเข้ารับการสรรหาโดยองค์กรต่างๆ

หลักเกณฑ์ในการเสนอชื่อบุคคลเข้ารับการสรรหาโดยองค์กรภาคต่างๆนั้นเป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา 114 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ทั้งนี้ เพื่อให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่มีความหลากหลายจากภาคส่วนต่างๆ จึงกำหนดให้มีการเสนอชื่อจากองค์กรต่าง ๆ 4 ภาค ประกอบด้วยองค์กรภาควิชาการ, องค์กรภาครัฐ, องค์กรภาคเอกชน, องค์กรภาควิชาชีพ รวมถึงองค์กรภาคอื่นที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา⁶⁷ โดยการเสนอชื่อผู้ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม เช่น ไม่เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมือง หรือเคยเป็นสมาชิกหรือเคยดำรงตำแหน่งและพ้นจากการเป็นสมาชิกหรือการดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมืองมาแล้วยังไม่เกินห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งหรือวันที่ได้รับการเสนอชื่อ เป็นต้น ทั้งนี้ โดยเชื่อว่าคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากองค์กรต่าง ๆ จะทำหน้าที่ในการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาด้วยความเป็นธรรมและสามารถที่จะสรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสม ซึ่งเป็นตัวแทนของกลุ่มวิชาชีพในองค์กรภาคต่าง ๆ ได้อย่างหลากหลาย

จากการดำเนินการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาเป็นครั้งแรก พบว่าองค์กรที่มีสิทธิเสนอชื่อบุคคลเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภาเสนอชื่อบุคคลที่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกขององค์กร หรือปฏิบัติหน้าที่หรือเคยปฏิบัติหน้าที่ในองค์กร ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและสมควรได้รับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา⁶⁸ จำนวนทั้งสิ้น 1,087 องค์กร จำแนกเป็นรายภาค ได้แก่ ภาควิชาการ จำนวน 123 องค์กร, ภาครัฐ จำนวน 114 องค์กร, ภาคเอกชน จำนวน 443 องค์กร, ภาควิชาชีพ จำนวน 152 องค์กร และภาคอื่นๆ จำนวน 255 องค์กร

⁶⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 114

⁶⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาพุทธศักราช 2550 มาตรา 128

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติได้เกิดปัญหาขึ้นหลายประการในกระบวนการสรรหาอันส่งผลกระทบต่อความชอบธรรมและความหลากหลายของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งส่งผลให้การสรรหาสมาชิกวุฒิสภาไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยเมื่อพิจารณาถึงตัวบุคคลที่องค์กรภาคต่าง ๆ เสนอนั้น จะพบว่ามีความหลายองค์การที่เสนอชื่อบุคคลที่ไม่มีคุณลักษณะตรงกับลักษณะขององค์กร นอกจากนี้ ยังพบปัญหาว่า มีบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อเข้าในการเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภาจำนวนมาก รวมถึงปัญหาในการลงทะเบียนองค์กร การเสนอชื่อตัวแทนองค์กร และหลักประกันความหลากหลายของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นเนื่องจากความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญมาตรา 114 และบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 โดยจำแนกได้ ดังนี้

1) ปัญหาในการจัดกลุ่มผู้สมัครเข้ารับการสรรหาในการพิจารณาเพื่อจัดเข้าภาคต่าง ๆ อย่างถูกต้อง เช่น กรณีที่ผู้สมัครบางคนอยู่ในภาคสื่อมวลชนแต่ได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรภาควิชาการ⁶⁹ ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดจากความไม่ชัดเจนในการกำหนดคำนิยามขององค์กรภาคต่าง ๆ ทั้งสี่ภาค รวมทั้งคำว่า “ภาคอื่นที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 114 ว่ามีความหมายกว้างขวางมากน้อยเพียงใด ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาในกรณีเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นหลักการสำคัญอันสมควรที่จะได้บัญญัติไว้โดยชัดเจน มิฉะนั้นอาจทำให้เจตนารมณ์อันเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเปลี่ยนแปลงไปได้

2) ปัญหาคำจำกัดความของคำว่า “แสวงหาผลกำไรหรือดำเนินกิจกรรมทางการเมือง” โดยแม้ว่าตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 127 ได้กำหนดคุณสมบัติขององค์กรว่าต้องเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายหรือเป็นนิติบุคคลที่ได้รับการรับรองโดยกฎหมาย โดยจัดตั้งมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี และต้องมีไซขององค์กรที่แสวงหาผล

⁶⁹ มนตรี รูปสุวรรณ, บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 เล่ม 2, หน้า 32.

กำไรหรือดำเนินกิจกรรมทางการเมือง แต่ก็เป็นการกำหนดคุณสมบัติเพียงกว้าง ๆ และไม่มีตัวชี้วัดที่ชัดเจนว่า อย่างไรจึงเข้าข่าย “แสวงหาผลกำไรหรือดำเนินกิจกรรมทางการเมือง” ซึ่งจะเห็นได้ว่า สหกรณ์ร้านค้า หรือแม้แต่สมาคมครูโรงเรียนอนุบาลก็สามารถเสนอชื่อบุคคลที่จะได้รับการสรรหาได้⁷⁰

3) ปัญหากรณีการลงทะเบียนองค์กร ซึ่งโดยหลักการแล้ว ควรจะมีการลงทะเบียนล่วงหน้า เพื่อให้มีระยะเวลาในการตรวจสอบคุณสมบัติขององค์กรที่จะมีสิทธิเสนอชื่อบุคคล รวมทั้งสามารถจำแนกองค์กรให้ตรงกับภาคที่สังกัด แต่ในทางปฏิบัติจะให้แต่ละองค์กรได้ลงทะเบียนพร้อมกับการเสนอชื่อบุคคล และการลงทะเบียนแต่ละองค์กรจะระบุด้วยตนเองว่าองค์กรของตนอยู่ในภาคใด โดยเนื่องจากรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดกรอบนิยามขององค์กรแต่ละภาคที่ชัดเจนดังที่กล่าวมาแล้ว ดังนั้น ในทางปฏิบัติจึงพบว่าเกิดปัญหาบางองค์กรลงทะเบียนไม่ตรงกับภาคที่ตนควรสังกัด เช่น กรณีที่เกิดขึ้นว่าผู้ที่มีการร้องเรียนว่าสมาชิกวุฒิสภา 8 คนที่ได้รับการสรรหา เป็นผู้ที่ถูกเสนอชื่อจากองค์กรที่ไม่ใช่องค์กรวิชาชีพตามนิยามของกฎหมาย⁷¹ เป็นต้น โดยบางครั้งมีเจตนาที่จะลงทะเบียนในภาคที่มีองค์กรเสนอชื่อเข้ามาน้อย เพื่อให้มีโอกาสในการได้รับคัดเลือกมากขึ้น⁷²

4) ปัญหากรณีไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีการที่ชัดเจนในการกำหนดกระบวนการภายในของแต่ละองค์กรในการคัดเลือกบุคคลเป็นตัวแทนองค์กรเข้ารับการสรรหา เช่น ต้องมีการประชุมใหญ่หรือประชุมคณะกรรมการบริหารขององค์กรเพื่อมีมติเสนอชื่อ เป็นต้น เนื่องจากความไม่ชัดเจนดังกล่าวก่อให้เกิดกรณีการเสนอชื่อบุคคลบางรายที่ไม่มีความเกี่ยวข้องใด ๆ กับองค์กรที่เสนอชื่อ หรือการเสนอชื่อบุคคลที่มีได้เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ของตนอย่างแท้จริง ซึ่งอาจกลายเป็นช่องทางที่เปิดโอกาสให้เกิดการแทรกแซงจากพรรคการเมืองได้

⁷⁰ สถาบันพระปกเกล้า, รายงานการศึกษา โครงการวิจัยติดตามผลการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ, หน้า 76.

⁷¹ มติชน, 23 กุมภาพันธ์ 2551.

⁷² สถาบันพระปกเกล้า, รายงานการศึกษา โครงการวิจัยติดตามผลการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ, หน้า 76.



จากปัญหาคือความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติต่างๆดังกล่าวมาข้างต้น ย่อมส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือในกระบวนการสรรหา โดยอาจทำให้เกิดการแทรกแซงโดยกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ส่งผลให้ไม่ได้ตัวบุคคลที่มีความเหมาะสมและมิได้มีความหลากหลายในสาขาอาชีพต่าง ๆ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้สมาชิกวุฒิสภามีความหลากหลายนั้น ศาสตราจารย์พิเศษ วิฑูรย์ มหาคณ อธิบดีคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2550 ยังมีความเห็นว่า การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในครั้งนี้เป็นการผิดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้มีสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งก่อนแล้วค่อยมีสมาชิกวุฒิสภาจากการสรรหา เพราะเมื่อได้สมาชิกวุฒิสภาประเภทเลือกตั้งมาจากกลุ่มอาชีพโดยยังขาดอยู่ จะได้มาเพิ่มเติมสัดส่วนในสมาชิกวุฒิสภาประเภทมาจากการสรรหาได้ เพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่ทรงคุณวุฒิอย่างหลากหลาย⁷³ อย่างแท้จริง

(2) การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการสรรหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 114 วรรคสองบัญญัติว่า ในการสรรหา ให้คำนึงถึง ความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ ความเท่าเทียมทางเพศ อย่างไรก็ตาม ปัญหาคือเกณฑ์การสรรหาดังกล่าวนั้นคลุมเครือ ไม่มีแนวทางที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมว่า การค้นหาความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์นั้นพิจารณาจากอะไร จึงเป็นการเปิดช่องให้คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาใช้ดุลพินิจมากเกินไป ยิ่งไปกว่านั้น ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 130 วรรคแรก บัญญัติให้ผลการพิจารณาของคณะกรรมการสรรหาถือเป็นที่สุด นั้นหมายความว่า ประชาชนจะร้องคัดค้านในส่วนของการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการสรรหาไม่ได้ ซึ่งหากเปรียบเทียบกับ การพิจารณาคดีของศาลแล้ว กฎหมายยังเปิดช่องให้มีการอุทธรณ์ ฎีกาได้ แต่การพิจารณาสรรหาสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีอำนาจมาก และเป็นผู้เข้ามาใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจในการตรวจสอบ

⁷³ มนตรี รูปสุวรรณ, บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เล่ม 2, หน้า 33.

ถอดถอนแทนประชาชนกลับกำหนดให้ผลการสรรหาตามดุลพินิจของคณะกรรมการสรรหาเป็นที่ยุติ⁷⁴ ไม่มีการเปิดช่องให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้คัดค้านตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการสรรหา แสดงให้เห็นว่าเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้คณะกรรมการสรรหามีอำนาจมาก โดยเฉพาะการใช้ดุลพินิจที่ทำได้อย่างกว้างขวาง ทั้งที่คณะกรรมการสรรหาดังกล่าวมิได้มีความยึดโยงกับประชาชนในการที่จะเข้ามาใช้ดุลพินิจแทนประชาชนได้อย่างชอบธรรมแต่อย่างใด

ง. การร้องคัดค้าน

ดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้วว่าประชาชนจะร้องคัดค้านการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการสรรหาว่าใช้ดุลพินิจไม่เหมาะสมมิได้ โดยบทบัญญัติเกี่ยวกับการร้องคัดค้านนั้นจำกัดเฉพาะการร้องคัดค้านขั้นตอนการสรรหาที่มีได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมเท่านั้น อย่างไรก็ตาม แม้ในกระบวนการสรรหานั้นกฎหมายจะเปิดช่องให้มีการร้องคัดค้านกรณีดังกล่าวได้ แต่ในส่วนของบทบัญญัติเกี่ยวกับการร้องคัดค้านยังคงมีปัญหบางประการ ดังนี้

(1) การจำกัดผู้ร้องคัดค้าน

ระบบสรรหาสมาชิกวุฒิสภานั้นแตกต่างจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เนื่องจากถูกกำหนดให้เป็นระบบที่ไม่เกี่ยวข้องกับประชาชนโดยทั่วไป โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 133 ได้จำกัดผู้ร้องคัดค้านว่ามีได้เฉพาะบุคคลสองประเภทคือ ตัวผู้ได้รับการเสนอชื่อและสมาชิกขององค์กรที่เสนอชื่อเท่านั้น แสดงให้เห็นว่าประชาชนทั่วไปไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการร้องคัดค้านได้ ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ทั้งที่สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาดังกล่าวได้ชื่อว่าเป็นตัวแทนของประชาชนและผลการสรรหาย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนก็ตาม

⁷⁴ ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, การสรรหาวุฒิสมาชิก:วิถีคิดแบบอำมาตยาธิปไตย [ออนไลน์].

(2) เหตุในการร้องคัดค้าน

เหตุที่จะร้องคัดค้านนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 133 จำกัดเฉพาะการร้องคัดค้านว่าขั้นตอนการสรรหา "ไม่ถูกต้อง" หรือ "ไม่ชอบด้วยกฎหมาย" ซึ่งยังคงไม่มีการกำหนดให้ชัดเจนว่าหมายความว่าอย่างไร และครอบคลุมมากน้อยเพียงใด โดยกรณีเช่นนี้ศาลฎีกาจะเป็นผู้ทำการไต่สวนและวินิจฉัย หากเห็นว่าการสรรหานั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ก็ให้มีการสรรหาใหม่ ปัญหาก็คือ การร้องคัดค้านที่ว่านี้ จำกัดเฉพาะขั้นตอนการสรรหาที่มีได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม แต่จะร้องคัดค้านการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการสรรหาว่าใช้ดุลพินิจไม่เหมาะสมมิได้เนื่องจากกฎหมายบัญญัติว่า การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการสรรหานั้นเป็นที่สุด ดังนั้น การร้องคัดค้านเกี่ยวกับความประพฤติที่ไม่เหมาะสมของผู้ได้รับการเสนอชื่อบางท่าน เช่น การค้างชำระหนี้เงินตามคำพิพากษาของศาลชั้นต้น⁷⁵ หรือกรณีมีประวัติถูกตั้งกรรมการสอบวินัยสมัยรับราชการ⁷⁶ ก็ยังมีปัญหาให้ตีความว่าสามารถร้องคัดค้านได้หรือไม่เพียงใด ดังนั้น ปัญหาก็คือประชาชนไม่อาจร้องคัดค้านการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการสรรหาที่เลือกสมาชิกวุฒิสภาต่างๆ ที่สมาชิกวุฒิสภาท่านหนึ่งมีปัญหาด้านจริยธรรมแล้ว เพราะไม่ยอมจ่ายเงินตามคำพิพากษา อีกทั้งยังเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ที่มาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐประหารด้วย แม้ว่าเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งออกมาชี้แจงว่า ขอให้เคารพดุลพินิจของคณะกรรมการสรรหาและโทษทางแพ่งนั้นไม่มีผลกระทบต่อคุณสมบัติของการเป็นสมาชิกวุฒิสภาก็ตาม แต่เนื่องจากสังคมไทยเชิดชูประเพณีคุณธรรมจริยธรรมมาโดยตลอดซึ่งคุณธรรมจริยธรรมนั้นเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งในการเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชน คณะกรรมการสรรหาจึงจำเป็นต้องตรวจสอบความประพฤติของผู้ได้รับการเสนอชื่อให้รอบคอบเสียก่อน ส่วนข้อเรียกร้องให้ประชาชนเคารพการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการสรรหา นั้น ยังคงมีข้อโต้แย้งจากนักวิชาการว่า "เหตุใดผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่เคารพอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นของประชาชน ยิ่งไปกว่านั้นคราวประชาชนเลือกสมาชิกวุฒิสภาไม่ดีหรือมีปัญหา ก็มีแรงวิจารณ์

⁷⁵ มติชน, 23 กุมภาพันธ์ 2551.

⁷⁶ คม ชัด ลึก, 20 กุมภาพันธ์ 2551.

คำว่าดุลพินิจของประชาชนอย่างมากมายว่าเลือกคนไม่ดีเข้าสภา แต่คราวนี้คณะกรรมการสรรหาคัดเลือกคนมีปัญหาเข้ามา กลับให้ประชาชนเคารพดุลพินิจของคณะกรรมการสรรหา ซึ่งวิธีคิดหรือการให้เหตุผลเช่นนี้ นอกจากจะไม่เคารพอำนาจอธิปไตยของประชาชนแล้ว ยังพยายามเรียกร้องมิให้ประชาชนวิพากษ์วิจารณ์ดุลพินิจของคณะกรรมการสรรหาอีกด้วย⁷⁷ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในส่วนของการทบทวนญัตติเกี่ยวกับเหตุในการร้องคัดค้านนั้น นอกจากจะไม่มี ความชัดเจนเพียงพอในคำจำกัดความแล้ว ยังมีได้กำหนดเหตุในการร้องคัดค้านให้ครอบคลุมไปถึงการคัดค้านดุลพินิจของกรรมการสรรหาด้วย ซึ่งอาจก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ดุลพินิจของคณะกรรมการสรรหาในกรณีที่ใช้ดุลพินิจคัดเลือกบุคคลที่มีปัญหาด้านคุณธรรมจริยธรรมหรือความไม่เหมาะสมด้านอื่นๆ ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาได้

(3) การขัดกันแห่งผลประโยชน์ขององค์กรผู้มีหน้าที่สรรหาและ
ตรวจสอบการสรรหา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 133 วรรคสองบัญญัติให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการสืบสวนหากปรากฏว่าในการสรรหานั้นผู้ใดได้กระทำการใดๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับการสรรหาหรือฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว ซึ่งหนึ่งในคณะกรรมการสรรหา 7 คนนั้น ก็มี “ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง” รวมอยู่ด้วย จึงกลายเป็นว่า “ผู้ใช้อดุลพินิจสรรหาคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภา” กลับเป็นผู้มี “อำนาจสืบสวนสอบสวน” ในกรณีที่เกิดปัญหาในกระบวนการสรรหาดังกล่าวได้เองด้วย นอกจากนั้น เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งสอบสวนแล้ว และเห็นว่าการสรรหาไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย กฎหมายกำหนดให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นเรื่องให้ศาลฎีกาวินิจฉัย ซึ่งหนึ่งในคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภานั้นก็มาจาก “ผู้พิพากษาในศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามอบหมาย” แม้จะมีข้ออ้างว่า ผู้พิพากษาศาลฎีกาที่ทำหน้าที่สรรหากับผู้พิพากษาศาลฎีกาที่ทำหน้าที่วินิจฉัยนั้นเป็น

⁷⁷ ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, การสรรหาวุฒิสมาชิก: วิธีคิดแบบอมตยธิปไตย [ออนไลน์].

คนละคนกัน แต่ในแง่ของหลักการและเหตุผลแล้ว ก็ไม่ควรให้บุคคลที่มาจากองค์กรเดียวกันทำหน้าที่สองตำแหน่งที่มาเกี่ยวข้องกันและอาจขัดแย้งกันเองได้ เหมือนว่าผู้ตรวจสอบกับผู้ถูกตรวจสอบเป็นบุคคลเดียวกันหรือมาจากองค์กรเดียวกันนั่นเอง ซึ่งกรณีนี้ หากพิจารณาตามลักษณะของหน้าที่ที่ต่างกันแล้วจึงอาจเกิดความขัดแย้งของหน้าที่อันส่งผลเสียต่อระบบการตรวจสอบถ่วงดุลและกระทบต่อความน่าเชื่อถือของระบบการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาได้

5.1.3 สรุปความสัมพันธ์ของวิธีการได้มากับอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาตาม

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำหนดอำนาจหน้าที่และวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้ว เห็นได้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นเนื่องมาจากการกำหนดอำนาจหน้าที่และวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่ไม่มีความสอดคล้องกัน ทั้งในส่วนของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการเลือกตั้งและการสรรหา ทั้งที่โดยหลักแล้วจำเป็นต้องพิจารณาถึงความจำเป็นของการมีสภาที่สองหรือไม่เสียก่อน หากเห็นว่ามีความจำเป็นก็ต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน แล้วจึงกำหนดวิธีการได้มาให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่จากปัญหาที่เกิดขึ้นกับวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเห็นว่า สาเหตุหนึ่งเนื่องมาจากการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่คงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) แต่ต้องการเปลี่ยนแปลงวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเพื่อแก้ปัญหาความไม่เป็นกลางทางการเมืองที่เคยเกิดขึ้น จึงได้เปลี่ยนแปลงวิธีการได้มาให้เป็นรูปแบบผสมระหว่างการเลือกตั้งและการสรรหา เห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยมิได้พิจารณาให้มีความสัมพันธ์และเหมาะสมสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ในการเป็นสภากลั่นกรองและสภาตรวจสอบแต่อย่างใด ส่งผลให้เกิดปัญหาความไม่ชอบธรรมตามระบอบประชาธิปไตยและปัญหาอื่นๆ ที่ย่อมส่งผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ อันมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

5.1.3.1 สมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรง

สมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนนั้น แม้จะเห็นได้ว่ามีความชอบธรรมตามระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจมาจาก

ประชาชนโดยตรง ซึ่งโดยหลักการแล้วมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติโดยการกลั่นกรองกฎหมายและการเป็นสภาตรวจสอบโดยใช้อำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนก็ตาม แต่หากพิจารณาในทางปฏิบัติแล้วจะพบว่า การที่กำหนดให้วุฒิสภาอาศัยวิธีการได้มาโดยการเลือกตั้งภายใต้สภาพสังคมวิทยาการเมืองของไทยซึ่งยังคงอาศัยระบบอุปถัมภ์ในการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองแล้ว เห็นได้ว่าการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาอาศัยวิธีการได้มาโดยการเลือกตั้งซึ่งใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง จังหวัดละ 1 คนเท่ากันทุกจังหวัดนั้นอาจส่งผลให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่ไม่มีความเป็นกลางหรือปลอดจากการเมืองอย่างแท้จริงดังที่ได้กล่าวในรายละเอียดไปแล้วในหัวข้อปัญหาที่เกิดจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของการกำหนดอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการทำหน้าที่แต่งตั้งบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่างๆ และการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง เนื่องจากการที่วุฒิสภาจะใช้อำนาจดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ย่อมต้องอาศัยสมาชิกวุฒิสภาที่มีความเป็นกลางทางการเมือง โดยปลอดจากการแทรกแซงทางการเมืองโดยนักการเมืองหรือพรรคการเมืองต่างๆ อย่างไรก็ตาม ความเป็นกลางทางการเมืองของสมาชิกวุฒิสภานั้นย่อมเกิดขึ้นได้ยากภายใต้การเลือกตั้งในสภาพสังคมวิทยาการเมืองและการขาดจิตสำนึกของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งบางส่วนของไทย ซึ่งสภาพการณ์ดังกล่าวย่อมส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา โดยเฉพาะอำนาจในการเลือกหรือให้ความเห็นชอบบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและศาลรวมถึงอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงด้วย ซึ่งการใช้อำนาจในการเลือกหรือให้ความเห็นชอบโดยมีการแทรกแซงโดยพรรคการเมืองแล้วอาจส่งผลให้ได้นักบุคคลที่ไม่เป็นกลางทางการเมืองเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและศาลซึ่งต้องทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน หรืออาจทำให้เกิดความไม่โปร่งใสในการลงมติถอดถอนหรือไม่ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งได้

5.1.3.2 สมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการสรรหาโดยองค์กรสรรหา

ในส่วนของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา นั้น เป็นกรณีที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากกรณีของความชอบธรรมในการเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาซึ่งอยู่ในฐานะของการเป็นผู้แทนประชาชน เนื่องจากคณะกรรมการสรรหา นั้นมิได้มีความยึดโยงกับประชาชนแต่อย่างใด จึงไม่มีความชอบธรรมในการเข้ามาใช้อำนาจในการใช้ดุลพินิจ

เลือกสมาชิกวุฒิสภาแทนประชาชน ดังนั้น เมื่อวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการสรรหานั้นมีปัญหาด้านความชอบด้วยระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทนแล้ว สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการสรรหานั้นจึงถูกตั้งคำถามถึงความชอบธรรมในการเข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนทั้งปวงซึ่งมีอำนาจเทียบเท่ากับสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการเลือกตั้งทุกประการ ทั้งอำนาจในทางนิติบัญญัติโดยการเป็นสภาถ่วงดุล รวมถึงอำนาจในการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและศาลและอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงด้วย โดยเฉพาะในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการได้มาและอำนาจหน้าที่ในการเป็นเลือกหรือเห็นชอบและการถอดถอนแล้วนั้น เห็นได้ว่า สมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการสรรหานั้น ขาดความชอบธรรมในการใช้อำนาจดังกล่าว เนื่องจากตนมิได้มีความยึดโยงกับประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างใด โดยเฉพาะอำนาจในการถอดถอนนั้นย่อมเป็นปัญหาในเชิงหลักการและความชอบธรรมอย่างมากหากสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการสรรหาจะใช้อำนาจในการลงมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งเข้ามา เช่น การถอดถอนนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือแม้กระทั่งการถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง เป็นต้น เนื่องจากโดยหลักการตามระบอบประชาธิปไตยแล้ว เป็นเรื่องที่ไม่สมควรอย่างยิ่งที่บุคคลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งหรือบุคคลที่มีได้มีที่มาที่ยึดโยงกับประชาชนแต่อย่างใด กลับสามารถใช้อำนาจในการถอดถอนบุคคลที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามาได้

นอกจากนั้น หากพิจารณาในเชิงกลไกทางปฏิบัติในส่วนของอำนาจในการให้ความเห็นชอบหรือเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและศาลแล้ว เห็นได้ว่าอาจเกิดความเสี่ยงในการตอบแทนข้ามเวลา หรือเกิดระบบอุปถัมภ์ขึ้นระหว่างสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการสรรหากับองค์กรต่างๆ ซึ่งเป็นคณะกรรมการสรรหาวุฒิสภาได้ กล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการสรรหาโดยองค์กรสรรหาเหล่านั้นสามารถกลับมาเป็นผู้ใช้อำนาจในการเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรดังกล่าวในภายหลังกได้ด้วย ดังนั้น จึงอาจเกิดการให้คุณให้โทษหรือการตอบแทนกันระหว่างสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการสรรหากับองค์กรสรรหาในภายหลังกได้ ซึ่งหากสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการสรรหาใช้อำนาจในการเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆ โดยมีเจตนาเพื่อเป็นการตอบแทนบุคคลหรือองค์กรที่ใช้ดุลพินิจเลือกให้ตนได้เป็นสมาชิกวุฒิสภาแล้ว อาจส่งผลให้ได้บุคคลที่ไม่เหมาะสมเข้ามาดำรง

ตำแหน่งในองค์กรอิสระและศาลได้ อย่างไรก็ตาม นอกจากปัญหาในเชิงหลักการและเชิงกลไก ดังกล่าวอันแสดงถึงความไม่สัมพันธ์และไม่สอดคล้องกันระหว่างอำนาจหน้าที่กับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแล้ว ยังมีปัญหาในรายละเอียดอื่นๆ เช่น ความเป็นไปได้ที่อาจมีการแทรกแซง คณะกรรมการสรรหามหาชิกวุฒิสภา และการที่วุฒิสภาที่ได้มาโดยการสรรหาอาจมิได้มีความหลากหลายอย่างแท้จริงเนื่องจากความไม่ชัดเจนในการกำหนดกระบวนการสรรหา เป็นต้น ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อการใช้อำนาจหน้าที่ ที่อาจไม่มีประสิทธิภาพและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้

5.2 วิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากอำนาจหน้าที่และวิธีการได้มาซึ่งวุฒิสภาไทยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

จากปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำหนดวิธีการได้มาตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน รวมถึงความไม่สอดคล้องกันระหว่างวิธีการได้มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศในด้านต่างๆ ได้แก่ ผลกระทบต่อการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน, ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา, ระบบตรวจสอบถ่วงดุล และเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศ ดังต่อไปนี้

5.2.1 ผลกระทบต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในส่วนของบทที่ 2 ถึงหลักการที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทนว่าจะต้องเคารพและให้ความสำคัญกับหลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ซึ่งประชาชนได้มอบให้ผู้แทนของตนเข้าไปใช้อำนาจนั้นแทนตน โดยนอกจากจะมีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 อำนาจแล้ว ยังต้องมีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยด้วยเพื่อมิให้เกิดการผูกขาดอำนาจโดยองค์กรใดองค์กรหนึ่งได้ ซึ่งหลักการต่างๆ ดังกล่าวนั้น เป็นหลักการที่เป็นสากลที่ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะต้องยึดถือปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการได้มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทย ซึ่งถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติแล้ว จะพบว่า การที่คณะกรรมการสรรหามหาชิกวุฒิสภามีได้มีความยึดโยงกับประชาชนเลยนั้น ทำให้สมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการสรรหาไม่มีความชอบธรรมในการเข้ามาใช้อำนาจของการเป็นวุฒิสภา โดยเฉพาะ

อำนาจในการตรวจสอบถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฐานะผู้แทนของประชาชน เนื่องจากวิธีการได้มาที่ขัดต่อหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตยและสวนทางกับแนวทางของการพัฒนาระบบประชาธิปไตยตามหลักสากล กล่าวคือ เป็นการไม่ให้ความสำคัญกับเจตจำนงของประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยการให้คณะกรรมการสรรหาเพียง 7 คน มีอำนาจใช้ดุลพินิจเลือกสมาชิกวุฒิสภาแทนประชาชนทั่วประเทศ

นอกจากนั้น องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาส่วนหนึ่งยังประกอบด้วยศาล ซึ่งโดยหลักแล้วถือว่าเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการ แต่กลับมีการกำหนดให้มาร่วมเป็นคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการที่มีได้ให้ความสำคัญกับหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตยโดยผู้แทน ที่ต้องให้ความสำคัญกับเจตจำนงของประชาชนในการเลือกผู้แทนเข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนโดยการเลือกตั้ง อีกทั้งการกำหนดให้ศาลเข้ามามีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภานั้นยังขัดต่อหลักการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยอย่างชัดเจน ซึ่งกรณีดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ความเป็นประชาธิปไตยของประเทศ และอาจส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือขององค์กรตุลาการ เนื่องจากตุลาการหรือผู้พิพากษานั้นจำเป็นต้องดำรงตนอยู่ในความเป็นกลาง ปลอดจากการเมือง เพื่อให้เกิดความเลื่อมใสและความน่าเชื่อถือในการทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาตัดสินคดีความต่างๆ การกำหนดให้ตุลาการเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการสรรหา อาจก่อให้เกิดความพยายามในการแทรกแซงองค์กรตุลาการเพื่อให้ใช้ดุลพินิจเลือกสมาชิกวุฒิสภาตามความต้องการของพรรคการเมืองได้ ดังนั้น การกำหนดให้ตุลาการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสรรหาสมาชิกวุฒิสภานั้น นอกจากจะขัดต่อหลักการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ความเป็นประชาธิปไตยของประเทศแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือขององค์กรตุลาการในการตัดสินคดีความที่อาจเกิดความไม่โปร่งใส เนื่องจากมีการดึงเอาองค์กรตุลาการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วย

5.2.2 ผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

จากการวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการได้มา กับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาข้างต้นนั้น เห็นได้ว่า ความไม่สอดคล้องของวิธีการได้มา กับอำนาจหน้าที่ทั้งในส่วนของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งและที่มาจากการสรรหานั้นส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการ

ปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการที่กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการตรวจสอบ ให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่ง และการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่ต้องอาศัยสมาชิกวุฒิสภาที่มีความเป็นกลางและความโปร่งใส ปลอดจากการแทรกแซงโดยพรรคการเมือง มิฉะนั้นย่อมส่งผลให้เกิดการใช้อำนาจในการแต่งตั้งบุคคลที่ไม่เหมาะสมหรือไม่มีความเป็นกลางในการดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือเกิดการเอื้อประโยชน์แก่นักการเมืองโดยการลงมติถอดถอนหรือไม่ถอดถอนได้ ดังนั้น หากเกิดกรณีที่มีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งต้องอาศัยฐานเสียงของนักการเมืองท้องถิ่น หรือเกิดกรณีที่มีการแทรกแซงกระบวนการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาโดยพรรคการเมือง ซึ่งส่งผลให้สมาชิกวุฒิสภามีได้มีความเป็นกลางทางการเมืองและไม่ได้มีคุณสมบัติที่เหมาะสมแก่การทำหน้าที่ในฐานะวุฒิสภาอย่างแท้จริงแล้ว ย่อมทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาไม่มีประสิทธิภาพและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้วุฒิสภาเป็นสภาที่ปลอดจากการเมืองเพื่อทำหน้าที่แทนประชาชนในการกลั่นกรอง และตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆ อย่างโปร่งใส

5.2.3 ผลกระทบต่อระบบตรวจสอบถ่วงดุล

โดยหลักแล้ววัตถุประสงค์ของการกำหนดให้มีระบบตรวจสอบถ่วงดุลทางการเมืองนั้นเนื่องจากเพื่อมิให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือเกิดการทุจริตคอร์รัปชันซึ่งย่อมส่งผลเสียต่อประชาชนและต่อประเทศได้ ซึ่งการสร้างกลไกการตรวจสอบนั้นโดยหลักแล้วต้องมีการแยกกลุ่มผู้ตรวจสอบและผู้ถูกตรวจสอบออกจากกัน เพื่อมิให้เกิดการขัดกันของผลประโยชน์ซึ่งจะส่งผลให้การตรวจสอบไม่เป็นผลได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากกลไกการตรวจสอบโดยวุฒิสภาแล้วจะพบว่า แม้จะมีการกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยการถอดถอนได้ แต่หากสมาชิกวุฒิสภาบางส่วนที่ได้มาโดยการเลือกตั้งหรือการสรรหา มิได้มีความเป็นกลางทางการเมือง แต่เป็นคนของพรรคการเมือง ไม่ว่าเนื่องจากการเลือกตั้งที่ต้องอาศัยฐานเสียงของพรรคการเมืองในแต่ละจังหวัด หรือเนื่องจากการแทรกแซงการสรรหา ก็ตามย่อมทำให้กลไกการตรวจสอบโดยวุฒิสภาเสียไปเนื่องจากโดยหลักการแล้วหากผู้ที่ตรวจสอบกับผู้ถูกตรวจสอบเป็นคนกลุ่มเดียวกัน หรือมีความสัมพันธ์ในทางใดที่สามารถเอื้อประโยชน์แก่กันได้แล้ว กลไกการตรวจสอบดังกล่าวย่อมล้มเหลวเนื่องจากเกิดการขัดกันของผลประโยชน์ ยกตัวอย่างเช่น สมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการเลือกตั้งโดยอาศัยฐานเสียงของพรรคการเมือง ย่อม

ไม่ลงมติถอดถอนนักการเมืองที่มาจากพรรคการเมืองที่ช่วยเหลือตนให้ได้รับการเลือกตั้ง เป็นต้น หรือหากเป็นกรณีของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการสรรหา ก็อาจเกิดกรณีของการเอื้อประโยชน์ให้กับบุคคลหรือองค์กรที่เป็นผู้สรรหาตนโดยการไม่ลงมติถอดถอนบุคคลดังกล่าวในภายหลังได้นอกจากนั้น ในส่วนของอำนาจในการเลือกหรือให้ความเห็นชอบบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและศาลก็อาจเกิดกรณีการใช้อำนาจโดยมิชอบได้ เช่น กรณีของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการเลือกตั้งที่อาศัยฐานเสียงของพรรคการเมืองอาจพยายามให้คนของพรรคการเมืองที่ช่วยเหลือตนได้รับการแต่งตั้งดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระหรือศาล หรือกรณีของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการสรรหา ก็อาจเกิดการเอื้อประโยชน์ให้กับบุคคลที่เป็นผู้สรรหาตนมาในการดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆ ได้เช่นกัน ซึ่งการที่องค์กรอิสระและศาลเป็นองค์กรที่มีหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง ดังนั้น หากการเลือกและให้ความเห็นชอบโดยวุฒิสภาไม่มีความเป็นกลางและความโปร่งใส ทำให้ได้บุคคลที่ไม่มีความเป็นกลางและไม่มีความโปร่งใสเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและศาล ดังกล่าวแล้ว ย่อมส่งผลเสียต่อระบบตรวจสอบถ่วงดุลของประเทศ ซึ่งหากกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลไม่มีประสิทธิภาพแล้วย่อมก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน และการใช้อำนาจโดยมิชอบเพื่อให้ผลประโยชน์ตกไปอยู่กับคนเพียงกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง อันจะส่งผลกระทบอย่างใหญ่หลวงต่อประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ

5.2.4 ผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมือง

ดังจะเห็นได้ว่าจากปัญหาที่เกิดจากวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไม่ว่าจะเป็นปัญหากรณีความไม่ชอบธรรมในการใช้อำนาจของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา หรือการไม่มีหลักประกันความหลากหลายและการปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองที่ดีพอ รวมถึงกรณีของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาโดยการเลือกตั้งที่ยังคงมีปัญหาคความผูกพันกับพรรคการเมืองดังที่กล่าวมาแล้ว ดังนั้น การที่วุฒิสภาไทยยังคงมีปัญหาดังกล่าว ย่อมส่งผลกระทบทำให้ระบบการตรวจสอบถ่วงดุลทางการเมืองไม่มีประสิทธิภาพ อาจก่อให้เกิดการผูกขาดอำนาจโดยนักการเมืองหรือพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง อันแสดงถึงความไม่ประสบความสำเร็จในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทำให้

ประชาชนเดือดร้อน และก่อให้เกิดความแตกแยกในประเทศ การแย่งชิงผลประโยชน์ และอาจนำไปสู่การก่อการรัฐประหาร ซึ่งไม่เป็นไปตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตย แสดงให้เห็นถึงความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของประเทศ อันเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของไทย

กล่าวโดยสรุป เห็นได้ว่าแม้ประเทศไทยจะได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยและได้เคยกำหนดให้ใช้ระบบรัฐสภาแบบสองสภามากกว่า 60 ปีแล้ว อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังคงประสบกับปัญหาเกี่ยวกับวุฒิสภามาโดยตลอด แม้ว่าจะมีความพยายามเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่และรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภามาแล้วหลายครั้ง ไม่ว่าจะเป็นการได้มาโดยการแต่งตั้ง โดยการเลือกตั้ง หรือการได้มาในรูปแบบผสมดังเช่นในปัจจุบัน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งยังคงมีปัญหาทั้งในทางหลักการและในทางปฏิบัติหลายประการ จนกระทั่งปัจจุบันได้มีความเห็นของคณะกรรมการสมานฉันท์เพื่อการปฏิรูปการเมือง และศึกษาการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งเสียงส่วนใหญ่เห็นชอบด้วยกับการเปลี่ยนแปลงวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาให้กลับไปใช้รูปแบบการได้มาโดยการเลือกตั้งตามสัดส่วนจำนวนประชากร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) แต่จากการที่ปัญหาของระบบวุฒิสภาไทยนั้น นอกจากมีสาเหตุมาจากการแย่งชิงผลประโยชน์และความได้เปรียบทางการเมืองแล้ว ยังมีสาเหตุพื้นฐานมาจากการขาดจิตสำนึกทางการเมือง และการไม่เห็นคุณค่าของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของนักการเมืองและประชาชนด้วย ซึ่งหากยังไม่สามารถแก้ปัญหการขาดความรู้และจิตสำนึกดังกล่าวได้ ไม่ว่าจะเปลี่ยนแปลงรูปแบบวิธีการได้มาและอำนาจหน้าที่อย่างไร ประเทศไทยก็ย่อมต้องเผชิญกับปัญหาซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายและผลกระทบต่อประชาชนและประเทศชาติต่อไป