

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับที่มาและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา*
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

พัทธนันท์ ศรีสำแดง**

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงเพื่อแก้ปัญหาอันเนื่องมาจากวุฒิสภารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 คือได้บัญญัติให้ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 200 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะหรือประโยชน์ร่วมกันหรือการทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคมโดยในการแบ่งกลุ่มต้องให้ประชาชนมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ส่วนรายละเอียดในวรรคสองให้ไปเขียนในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในวรรคสามต้องดำเนินการตั้งแต่ระดับอำเภอ จังหวัด ระดับประเทศ อันนี้ทำให้ความไม่แน่นอนของสมาชิกวุฒิสภาว่ามาอย่างไรเกิดขึ้น เพื่อป้องกันคณะกรรมการร่างเลือกกันเอง ถ้าเลือกกันเองก็จะมีข้อเสียงเกิดขึ้น จึงได้เขียนไว้ใน วรรคสองตอนท้าย ว่าเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้การเลือกตั้งกล่าวเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมจะกำหนดมิให้ผู้สมัครในแต่ละกลุ่มเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกันหรือจะกำหนดให้มีการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกด้วยวิธีอื่นใดที่ผู้สมัครรับเลือกมีส่วนร่วมในการคัดกรองก็ได้วุฒิสภามีอายุ 5 ปีนับแต่ว่าจะประกาศผลการเลือกและก็ไม่ฝักใฝ่หรือยอมตนอยู่ในใต้อาณัติของพรรคการเมือง

ในระยะ 5 ปีแรกนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญถูกประกาศใช้ วุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลให้มีสมาชิกวุฒิสภา 250 คนมาจากสามส่วน ส่วนที่ 1 ก็คือกรณี 194 คน ที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) คัดเลือกจากบัญชีรายชื่อ 400 คน ที่กรรมการสรรหาเสนอมาให้เลือก คือจะตั้งกรรมการสรรหาในไม่น้อยกว่า 9 คนไม่เกิน 12 คน และให้กรรมการสรรหาในไปคัดเลือกผู้ที่มีความรู้ความสามารถที่

* บทความนี้เรียบเรียงจากสารนิพนธ์ เรื่อง “ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับที่มาและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ” ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต ปีการศึกษา 2560

** นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต

เหมาะสมให้ได้ 400 คน ส่งไปให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เลือก 194 คน ส่วน 50 คนให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ไปดำเนินการคัดเลือกกันเองคือให้ไปปรับสมัครระดับอำเภอ จังหวัด ประเทศ ให้ กกต. ไปทำให้คัดเลือกกันมาเองให้ได้ 200 คน แล้วก็บอกให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เลือก 50 คน และสุดท้ายคือโดยตำแหน่ง 6 คน ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นวุฒิสภาในบทเฉพาะกาลมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี นับแต่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าแต่งตั้งหน้าที่และอำนาจใน 5 ปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2560 การเลือกแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาแล้วมติเห็นชอบนั้นต้องมีคะแนนเสียงมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีความเปลี่ยนแปลงจากที่มาจาก การแต่งตั้งไปสู่การเลือกตั้ง แบบผสม และในที่สุดมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะหรือประโยชน์ร่วมกันหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม แต่ในระยะ 5 ปีแรกนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญถูกประกาศใช้ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา มาจากคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาคณะหนึ่งซึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิมีหน้าที่เป็นดำเนินการสรรหาไปคัดเลือกผู้ที่มีความรู้ความสามารถที่ ประกอบกับมีปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในส่วนความชอบธรรมและสอดคล้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบ ประชาธิปไตย จึงวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมของกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาโดยจะทำการวิเคราะห์ในประเด็น

1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาให้มาจากการเลือกตั้งกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะหรือประโยชน์ร่วมกันหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคมโดยในการแบ่งกลุ่มต้องให้ประชาชนมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง จะใช้วิธีเลือกแบบเดี่ยวเท่านั้น คือ ให้เลือกแบบไขว้กลุ่ม หรือให้ผู้สมัครกลุ่มต่าง ๆ เป็นผู้เลือกผู้สมัครกลุ่มที่ไม่ใช่กลุ่มของตน โดยจะใช้วิธีการเลือก 3 ระดับ คือ ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด ระดับประเทศ เมื่อพิจารณาตามหลักการทางกฎหมายมหาชนและทฤษฎีหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว จึงส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการได้มาซึ่งบุคคลมาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้นระบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแบบนี้ อาจจะมีปัญหาได้แก่

(1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

(2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

(3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาการโดยให้กลุ่มวิชาชีพแต่ละสาขาอาชีพคัดเลือกกันเองแบบไขว้

2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา 269 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาล กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาคณะหนึ่งซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เป็นผู้สรรหาสมาชิกวุฒิสภาหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้มีได้เป็นไปตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา 272 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลเช่นเดียวกัน กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการเสนอชื่อเข้าชื่อร่วมกับสมาชิกวุฒิสภาผู้แทนราษฎรเข้าเสนอชื่อต่อประธานรัฐสภาขอให้สภามีมติยกเว้น เพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้และเสนอชื่อผู้ที่อยู่ในบัญชีหลายชื่อที่พรรคการเมืองหรือไม่ได้

4) แนวทางแก้ไขปัญหาเปรียบเทียบกับต่างประเทศที่มาจากสมาชิกวุฒิสภาในประเทศต่าง ๆ ที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้วจากพบว่ามีแนวโน้มที่จะให้สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงได้ใช้อำนาจของตนผ่านการเลือกตั้งซึ่งสอดคล้องต่อทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับที่มาและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งจากการศึกษาพบปัญหาทางกฎหมาย 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาของสมาชิกวุฒิสภา ประการที่ 2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาล มาตรา 269 ประการที่ 3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาล มาตรา 272 และ ประการสุดท้ายแนวทางแก้ไขปัญหา โดยจะขอนำเสนอบทวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายและแนวทางแก้ไขปัญหา สรุปได้ดังนี้

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาของสมาชิกวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการคัดเลือกกันเองระหว่างผู้สมัครเข้ารับเลือก ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์อาชีพ ลักษณะหรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคน สามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ จึงทำให้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 107 มีประเด็นปัญหา

สำคัญในเรื่องของการกำหนดที่มาของวุฒิสภาให้มาจากการเลือกตั้งกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะหรือประโยชน์ร่วมกันหรือการทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคมโดยในการแบ่งกลุ่มต้องให้ประชาชนมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ให้สมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 200 คน จะใช้วิธีเลือกแบบเดียวเท่านั้น คือ ให้เลือกแบบไขว้กลุ่ม หรือให้ผู้สมัครกลุ่มต่าง ๆ เป็นผู้เลือกผู้สมัครกลุ่มที่ไม่ใช่กลุ่มของตน โดยจะใช้วิธีการเลือก 3 ระดับ คือ ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด ระดับประเทศ อันจะทำให้การได้มาซึ่งบุคคลมาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาบรรลุวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญและบรรลุความมุ่งหมายตามที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ดังนั้นระบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแบบนี้ อาจจะมีปัญหาได้แก่

1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

วิธีการเลือกนั้นตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ว่าต้องมาจากตัวแทนอำเภอ จังหวัด ประเทศนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) กำหนดการเลือกเป็น 3 ระดับ โดยการสมัครจะเริ่มที่ระดับอำเภอหนึ่งคนรับรองคุณสมบัติตนเองและลงได้เพียงกลุ่มอาชีพเดียวจาก 20 กลุ่ม เช่นด้านการบริหาร ความมั่นคง หรือการต่างประเทศ ด้านกฎหมาย หรือกระบวนการยุติธรรม ด้านการบัญชี การเงิน การคลัง หรือการงบประมาณ ด้านการศึกษาหรือวิจัย ด้านการสาธารณสุข ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้านศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม วรรณกรรม การแสดง หรือการกีฬา ในภาพรวมสัดส่วนและจำนวนของสมาชิกวุฒิสภาตามกลุ่มอาชีพนี้อาจสะท้อนและครอบคลุมประชาชนทุกคนได้เนื่อง

จากมีวิธีการแบ่งกลุ่มตามความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ หรืออาชีพ สำหรับคนที่ไม่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง หรือไม่ได้ประกอบอาชีพ หรือประกอบอาชีพอิสระ หากวันหนึ่งต้องการจะสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาจะมีสิทธิสมัครเข้าอยู่ในกลุ่ม หรือจะถูกจัดอยู่ในกลุ่มอื่นที่ไม่เป็นธรรมกับความสามารถของตนเอง กรณีดังกล่าวจึงเป็นการที่กฎหมายวางหลักเกณฑ์และวิธีการได้มาซึ่งบุคคลมาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ไม่สอดคล้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยจะมีแค่คนบางกลุ่มเท่านั้นเองที่จะเข้ามามีส่วนร่วมของสมาชิกวุฒิสภา แต่ประชาชนที่ไม่ได้ลงสมัครสมาชิกวุฒิสภาจะเสียโอกาสในการที่จะได้เข้ามาถกแถลงในกลุ่มคนเหล่านี้

1.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

ตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ว่า กระบวนการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งต้องผ่านการคัดกรอง 3 ระดับ คือ ต้องมาจากตัวแทนอำเภอ จังหวัด ประเทศ จากนั้นการเลือกจะทำ 2 ขั้นตอน

ขั้นแรกให้เลือกกันเองในกลุ่ม ๆ ละ 5 คนต่ออำเภอ ซึ่งก็จะได้ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาใน 928 อำเภอ จาก 20 กลุ่ม รวม 92,800 คน จากนั้นจะให้ 5 คน แต่ละกลุ่มไปเลือกผู้สมัครในกลุ่มอื่น 19 กลุ่ม ให้เหลือกลุ่มละ 3 คน ก็จะเหลือผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาในระดับอำเภอ 55,680 คน ต่อมาการเลือกในระดับจังหวัด ก็จะนำผู้สมัครในระดับอำเภอที่เหลือ 55,680 คน จาก 20 กลุ่ม มาเลือกไขว้เช่นเดิมให้เหลือกลุ่มอาชีพละ 1 คน เป็นผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภา ระดับจังหวัด ซึ่ง 77 จังหวัดก็จะได้ผู้สมัครวุฒิสภา ระดับจังหวัด รวม 1,540 คน จากนั้นก็จะเข้าสู่การเลือกในระดับประเทศ ซึ่งจะมีการจัดประชุมผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภา ทั้ง 1,540 คนจาก 20 กลุ่ม กรณีดังกล่าวจึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการในการเลือกสมาชิกวุฒิสภาจาก 3 ระดับ คือ อำเภอ จังหวัด ประเทศนั้น ซึ่งมีขั้นตอนที่เยอะทำให้เกิดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และเวลาในการเลือกตั้งใช้เวลานาน ทำให้เกิดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานมาก ส่งผลกระทบต่อผู้ที่สมัครสมาชิกวุฒิสภาต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมากทำให้ผู้ที่มาสมัครคัดเลือกต้องเป็นผู้มีฐานะการเงินที่ดี ดังนั้นประชาชนทั่วไปไม่มีโอกาสก็เป็นตัวแทนสมาชิกวุฒิสภาได้ กรณีจึงไม่สอดคล้องกับหลักการทางกฎหมายมหาชน อันได้แก่ การมีสิทธิ และเสรีภาพในการมีส่วนร่วมของประชาชน

1.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยกลุ่มวิชาชีพคัดเลือกรับเองแบบไขว้

ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาแบบการเลือกไขว้แต่ละสาขาอาชีพ วิธีการเลือก ที่มี 3 ระดับ นั้น จะใช้วิธีเลือกแบบเดียวเท่านั้น คือ ให้เลือกแบบไขว้กลุ่ม หรือให้ผู้สมัครกลุ่มต่าง ๆ เป็นผู้เลือกผู้สมัครกลุ่มที่ไม่ใช่กลุ่มของตน แล้วให้มีการเลือกไขว้ให้เหลือกลุ่มละ 10 คน ก็จะได้สมาชิกวุฒิสภาจาก 20 กลุ่ม รวม 200 คน ทั้งนี้ได้เลิกการเลือกกันเองภายในกลุ่มออก โดยเหตุผลสำคัญที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ใช้วิธีเลือกไขว้กลุ่มแบบเดียวเท่านั้น เพราะเชื่อว่าจะป้องกันการฮั้วกันเองหรือซื้อเสียง และเป็นกลไกที่ทำให้การลอบบีทำได้ยากขึ้น กรณีดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ คือ การให้คนนอกสาขาอาชีพมาเลือกสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งผู้เลือกจะมีความรู้และเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของตนเอง ถ้าให้ผู้เลือกคนละสมาชิกวุฒิสภาแบบการเลือกไขว้แต่ละสาขาอาชีพจะประสบปัญหาในการเลือกที่จะได้คนที่ไม่มีความรู้ความสามารถและเชี่ยวชาญ ในส่วนทางปฏิบัติไม่สามารถจะป้องกันการฮั้วกันเองหรือซื้อเสียง และการลอบบี เพราะในประเทศไทยยังคงมีระบบอุปถัมภ์หรือระบบพรรคพวกและผู้มีอำนาจสามารถกำหนดได้ว่าจะลอบบีให้ใครได้เป็น สมาชิกวุฒิสภาก็ได้ และคนจากส่วนกลางเป็นคนคัดสมาชิกวุฒิสภาเหมือนเดิม และท้ายที่สุดเมื่อเข้าสู่สภาพรรคที่ชนะการเลือกตั้งก็สามารถเข้าไปจัดตั้งลอบบีสมาชิกวุฒิสภาได้ ดังนั้นการเลือกตั้งแบบไขว้ จึงเป็นเพียงวิธีการเลือก เพื่อให้สังคมยอมรับว่าสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง เพราะสังคมไม่เอาสมาชิกวุฒิสภาที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) จึงพยายามหาช่องทางที่ผู้คน

ยอมรับโดยใช้วิธีการเลือกแบบไขว้เสมือนกับเป็นการบังคับประชาชนผลสุดท้ายคนที่เข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาก็จะเป็นคนที่รัฐกำหนดได้ เป็นหน้าเดิม ๆ ของผู้มีอิทธิพล กลุ่มทหาร กลุ่มธุรกิจก็แฝงเข้ามาได้ อีกทั้งการเลือกสมาชิกวุฒิสภาแบบไขว้ ในทางปฏิบัติเราไม่สามารถรับประกันได้ว่าจะได้ตัวแทนครบทุกสาขาวิชาชีพและครบทุกจังหวัด และวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแบบนี้ มีความซับซ้อนมาก อาจสร้างความสับสนให้แก่ประชาชน เนื่องจากที่ผ่านมาประชาชนคุ้นชินกับการเลือกตั้งปกติ กรณีจึงไม่สอดคล้องกับหลักการทางกฎหมายมหาชน อันได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชน และความชอบธรรม หากพิจารณาในแง่ของสาระของกฎหมาย ย่อมเป็นที่แน่นอนของกฎหมายมีขึ้นเพื่อความดีของสังคม และความดีนั้นย่อมทำให้สมาชิกในสังคมได้รับประโยชน์ และการปฏิบัติที่เป็นธรรม ความเป็นธรรมในสาระนั้นจึงสะท้อนถึงการคุ้มครองฝ่ายที่อ่อนแอมิให้ต้องเสียเปรียบหรือมิให้โอกาสโดยความเป็นจริงทางเศรษฐกิจ หรือสังคมความเหลื่อมล้ำแก่ผู้ที่มีโอกาสต่อยกว่าจนเกิดความไม่เป็นธรรม แนวคิดที่จะให้บุคคลทุกคนมีความเท่าเทียมกันในทางกฎหมาย เศรษฐกิจ และสังคมนั้น ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งกฎหมายเพื่อกำหนดหลักความเสมอภาค และการไม่เลือกปฏิบัติแก่บุคคลที่มีความแตกต่างกันว่าย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

จากที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าการที่กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 107 กำหนดที่มาของสมาชิก วุฒิสภา ให้มาจากการเลือกตั้งกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะหรือประโยชน์ร่วมกันหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคมโดยในการแบ่งกลุ่มต้องให้ประชาชนมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง จะใช้วิธีเลือกแบบเดียวเท่านั้น คือ ให้เลือกแบบไขว้กลุ่ม หรือให้ผู้สมัครกลุ่มต่าง ๆ เป็นผู้เลือกผู้สมัครกลุ่มที่ไม่ใช่กลุ่มของตน โดยจะใช้วิธีการเลือก 3 ระดับ คือ ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด ระดับประเทศ เมื่อพิจารณาตามหลักการทางกฎหมายมหาชนและทฤษฎีหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว กรณีดังกล่าว จึงส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการได้มาซึ่งบุคคลมาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา

ดังนั้น วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวนี้ โดยกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการคัดเลือกกันเองระหว่างผู้สมัครเข้ารับเลือกแบบไขว้กลุ่มอาชีพ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการได้มาซึ่งบุคคลมาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา เพราะระบอบประชาธิปไตยซึ่งกำลังดำเนินไปในทุกวันนี้ การเพิ่มขึ้นของการให้มีความระบอบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของรัฐกลายเป็นนิยามของประชาธิปไตย ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมาย เพื่อให้ได้รับการยอมรับสมาชิกวุฒิสภาและการสนับสนุนจากประชาชนอย่างแท้จริง

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาล มาตรา 269

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 269 ได้เพิ่มเติมบทเฉพาะกาล กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา ในวาระเริ่มแรกมี 250 คน มาจากการคัดเลือกของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติเกือบทั้งหมด และมีสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่งที่เป็นผู้บัญชาการเหล่าทัพต่าง ๆ 6 คน ด้วย เหตุว่าจะเข้ามาประคับประคองประเทศไทยในช่วงเปลี่ยนผ่าน 5 ปี ตามข้อเสนอของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ สมาชิกวุฒิสภาควรมีวาระ 5 ปี ควรมีจำนวนกึ่งหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรหรือ 250 คน มาจากการสรรหาของคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นกลางทางการเมืองจำนวนไม่น้อยกว่า 9 คน แต่ไม่เกิน 12 คน และให้มีสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่ง 6 คน ซึ่งจะเป็นหลักประกันด้านความมั่นคงแห่งชาติ ได้แก่ ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ แต่เมื่อพ้นจากระยะเวลา 5 ปี ให้เปลี่ยนที่มาของสมาชิกวุฒิสภาใหม่ ตามมาตรา 107 เป็นการให้แต่ละกลุ่มอาชีพเลือกกันเองแบบไขว้กลุ่มสาขาอาชีพ ตั้งแต่ระดับอำเภอ จังหวัด และประเทศ ลดจำนวนให้เหลือแค่ 200 คน คณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงเห็นว่า สมาชิกวุฒิสภาควรมีวาระ 5 ปี ควรมีจำนวนกึ่งหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรหรือ 250 คน มาจากการสรรหาของคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นกลางทางการเมืองไม่น้อยกว่า 9-12 คน และให้มีสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่ง 6 คน ซึ่งจะเป็นหลักประกันด้านความมั่นคงแห่งชาติ ได้แก่ ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

ด้านคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ก็ตอบสนองข้อเสนอนี้ โดยกำหนดในบทเฉพาะกาล มาตรา 269 สรุปได้ว่า

ในวาระเริ่มแรก ให้สมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิก 250 คน โดยให้ คณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาที่มีความรู้ ประสบการณ์ด้านต่าง ๆ เป็นกลางทางการเมือง 9 -12 คน ทำหน้าที่สรรหาผู้ที่มีความเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่เกิน 400 คน เพื่อให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติคัดเลือกให้เหลือ 194 คน และคัดเลือกสำรองอีก 50 คน

อีกส่วนหนึ่ง มาจากผู้ที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่ง 6 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

และส่วนสุดท้ายได้จากการที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ดำเนินการจัดให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาโดยให้ผู้มีความรู้ ประสบการณ์หลายด้าน กลุ่มวิชาชีพ หรือกลุ่มผลประโยชน์ เลือกกันเองให้ได้ 200 คน แล้วนำรายชื่อให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติเลือกให้เหลือ 50 คน และคัดเลือกสำรองไว้อีก 50 คน จากที่มาสามทางนี้ก็จะได้สมาชิกวุฒิสภาครบ 250 คนพอดี

สมาชิกวุฒิสภาชุดนี้จะมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี มีอำนาจหน้าที่ติดตาม เสนอแนะ เร่งรัด การปฏิรูปประเทศ จัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ดูแลกฎหมายที่จะกระทบต่อการ ดำเนินการกระบวนการยุติธรรม

เห็นได้ว่า การที่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามมาตรา 269 ไม่ได้กำหนดรายละเอียดของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่กลับให้อำนาจ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญไปตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภานั้น เป็นการกระทำที่แอบแฝง เพราะ รัฐธรรมนูญในฐานะกติกาสูงสุดของประเทศที่จะทำหน้าที่วางโครงสร้างบ้านเมืองและกำหนดชะตา ของบ้านเมืองนั้น ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจที่แท้จริงควรได้รับรู้ถึงวิธีการ รูปแบบในการได้มา ซึ่งตัวแทนของตนไปทำหน้าที่ในสภานิติบัญญัติ ซึ่งการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาบางส่วนมาจากการ สรรหาและแต่งตั้งโดยระบุกุ่มอาชีพที่คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่าจะทำให้ ประชาชนทุกกลุ่มอาชีพเข้าถึงการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภานั้น หากมองดูแล้วอาจจะดูดี แต่ในกลับกัน ปัญหาที่ตามมาคือ วิธีการที่จะได้มาซึ่งตัวแทนนั้น มักจะเป็นการได้มาซึ่งผู้แทนที่ถูกจัดตั้ง หรือเป็นผู้ที่ บบบาทในองค์กรวิชาชีพนั้น ๆ เท่านั้น ผู้แทนอาชีพที่แท้จริงมักไม่ได้มีโอกาสเข้ามาเพื่อเสนอตัวให้ ได้รับการสรรหาและแต่งตั้ง

นอกจากนี้ ปัญหาสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา พบว่าส่วนใหญ่เป็นประเด็นว่า ไม่ สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เน้นไว้ว่าประชาชนทุกคนควรใช้อำนาจ อธิปไตยในกิจการทั้งปวงโดยตรงหรือโดยอ้อม ซึ่งตามทฤษฎีนี้รัฐจึงมอบให้ใครเป็นผู้แทนและผู้ใช้ อำนาจนี้ก็ไม่ได้แต่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของสมาชิกในสังคมและแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าอำนาจ อธิปไตยเป็นของประชาชนทุกคนซึ่งประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะเลือกผู้แทนของตนอย่างทั่วถึงเพราะ ถือว่าการเลือกตั้งเป็นสิทธิของทุกคนมิใช่เป็นหน้าที่และสิทธิในการเลือกตั้งเป็นสิทธิในตัวเอง มีต้องให้ มีผู้ใดมอบหมายหรือมีต้องให้ผู้ใดมอบหมายหรือจะมาเพิกถอนได้ ดังที่ Rousseau ได้กล่าวว่าเลือกตั้ง เป็นสิทธิที่ไม่มีอะไรจะพรากจากประชาชนได้ ส่วนการมอบอำนาจของราษฎรให้ผู้แทนนั้นเป็นการ มอบอำนาจในลักษณะที่ผู้แทน ต้องอยู่ภายใต้อาณัติของราษฎรผู้เลือกตั้ง

เห็นได้ว่าเมื่อพิจารณาตามทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนแล้วจะเห็นว่า การที่ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 269 บัญญัติว่า “ใน วาระเริ่มแรก กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยห้าสิบคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรง แต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ โดยในการสรรหาและแต่งตั้งให้ดำเนินการ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ” ส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาไม่ สอดคล้องกับหลักอำนาจอธิปไตย

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในประเทศไทย ที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ควรให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ที่แท้จริงได้ใช้อำนาจของตนผ่านการเลือกตั้งซึ่งสอดคล้องต่อหลักการ ประชาธิปไตยและทฤษฎี อำนาจอธิปไตยเป็นของปวง ตรงกันข้ามเปิดโอกาสให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาคณะหนึ่ง ซึ่งคณะรักษาความสงบแต่งตั้ง เป็นผู้สรรหาและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศซึ่งมิได้เป็นไปตาม หลักประชาธิปไตยและทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนเลย

3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาล มาตรา 272

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หลักการตามมาตรา 272 เปิดโอกาส ให้เสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนนอกเหนือจากรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ก่อนการเลือกตั้งได้ ซึ่งเป็นการ เปิดช่องให้มี “นายกรัฐมนตรีคนนอก” ที่ไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งได้โดยตรง โดยก่อนที่จะมี “นายกรัฐมนตรีคนนอก” ได้นั้น จะต้องมีส่วนประกอบกัน คือ

1. ส.ส. ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง หรือ 250 คน เข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภา
2. รัฐสภา ซึ่งประกอบด้วย ส.ส. และ ส.ว. ทั้งหมด ลงมติด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 หรือ 500 คนจาก 750 คน ให้มีนายกรัฐมนตรีคนนอกเหนือจากรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ได้
3. ส.ส. เข้าชื่อกัน 1 ใน 10 หรือ 50 คนเสนอชื่อบุคคลใดก็ได้เป็นนายกรัฐมนตรี และลงมติ เห็นชอบด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่ง หรือ 251 คน

ข้อสังเกตต่อมาตรา 272 คือ มีคำว่า “ในวาระเริ่มแรก” ซึ่งน่าจะหมายถึงวาระที่มีการ เลือกตั้งครั้งแรกหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกาศใช้ เท่ากับว่า หลักการที่เปิดช่องให้มีนายกรัฐมนตรีคนนอกได้ตามมาตรา 272 น่าจะใช้กับการเลือกตั้งครั้งที่กำลัง จะมาถึงได้ครั้งเดียว หลังจากนั้นไม่ว่าจะเลือกตั้งกันอีกครั้งก็ไม่อาจนำมาตรา 272 มาใช้เพื่อตั้ง นายกรัฐมนตรีจากนอกบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ได้อีกแล้ว โดยคณะกรรมการธิการของสภานิติ บัญญัติแห่งชาติให้เหตุผลเอาไว้ด้วยว่า ถ้ารายชื่อที่ถูกเสนอนั้นคัดเลือกมาจากกลุ่มผู้สมัครรับเลือกตั้ง และเมื่อประกาศผลการเลือกตั้งแล้วแพ้การเลือกตั้ง กรณีดังกล่าวบุคคลเหล่านั้นก็จะมีสถานภาพ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งดูไม่เหมาะสมที่จะนำรายชื่อเหล่านั้นมาเสนอให้สภาผู้แทนราษฎร รับรองเป็นนายกรัฐมนตรี แต่ถ้ารายชื่อที่ถูกเสนอคัดเลือกจากบุคคลที่ไม่ได้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ก็จะเป็นจุดอ่อนให้พรรคการเมืองอื่นโจมตีได้ว่าไม่มีความชอบธรรม

ดังนั้น เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้วจะเห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่สำคัญ คือ ให้เสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนนอกเหนือจากรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ก่อนการเลือกตั้งได้ ซึ่งเป็น

การเปิดช่องให้มีนายกรัฐมนตรีคนนอกได้ที่ไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งได้โดยตรง ว่ามีความชอบธรรมตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยหรือไม่อย่างไรก็ต้องพิจารณาถึงที่มาของความชอบธรรมตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยก่อนความชอบธรรมตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในปัจจุบัน คือ การยอมรับต่อองค์กรใช้อำนาจอสูงสุดของรัฐที่ทำงานภายใต้หลักการถือเจตนารมณ์ของประชาชนเป็นสำคัญ เจตนารมณ์ของประชาชนแสดงออกโดยผ่านตัวแทน นั่นคือระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน โดยการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในปัจจุบัน และการเลือกตั้งนั้นต้องมีความเป็นอิสระ บริสุทธิ์และยุติธรรม

4.4 แนวทางแก้ไขปัญหา

จากการศึกษาพบว่า ในต่างประเทศมีการกำหนดที่มาและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา โดยมีรายละเอียด ดังนี้

กรณีประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งใช้ระบบประธานาธิบดีนั้นมีจำนวนสมาชิกวุฒิสภา 100 คนมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด โดยมีที่มาจาก 50 มลรัฐมลรัฐละ 2 คนเท่ากันทุกมลรัฐ โดยไม่คำนึงถึงจำนวนประชากรของแต่ละมลรัฐและประชาชนมีสิทธิเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภาโดยตรงซึ่งในทางปฏิบัติผู้ที่สมควรรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับเลือกจากที่ประชุมของแต่ละภาคก่อนที่เรียกว่า convention หรือมีการเลือกตั้งหยั่งเสียง (Primary) ก่อน แล้วจึงค่อยนำรายชื่อที่ได้รับการเลือกแล้วส่งเข้าชิงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาและยังกำหนดให้แบ่งจำนวนสมาชิกวุฒิสภาออกเป็น 3 กลุ่มกลุ่มละเท่าๆกัน เท่าที่จะทำได้ ตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภากลุ่มที่หนึ่งว่างลงเมื่อสิ้นปีที่สอง กลุ่มที่สองว่างลงเมื่อสิ้นปีที่สี่และกลุ่มที่สามว่างลงเมื่อสิ้นปีที่หกทั้งนี้เพื่อให้มีการเลือกตั้ง 1 ใน 3 ของสมาชิกวุฒิสภาขึ้นใหม่ ๆ ทุก 2 ปี เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นรัฐรวมดังนั้นจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่เท่ากันก็เพื่อให้แต่ละมลรัฐมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน และเพื่อสะท้อนผลประโยชน์ของมลรัฐส่วนประเทศไทยนั้นเป็นรัฐเดี่ยวกรณีจึงแตกต่างจากประเทศสหรัฐอเมริกา

กรณีสมาชิกวุฒิสภาฝรั่งเศสซึ่งใช้ระบบกึ่งรัฐสภาทั้งประธานาธิบดีนั้นมาจากการเลือกตั้งโดยการออกเสียงฟังก่อนการลงคะแนนเสียงเพื่อเลือกสมาชิกวุฒิสภานั้นกระทำโดยคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral Colleges) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาภาพสมาชิกสภาจังหวัด และตัวแทนที่สมาชิกสภาเทศบาลตั้งขึ้น เขตเลือกตั้งใช้เขตจังหวัด(department) เป็นหลัก นอกจากสมาชิกวุฒิสภาประเภทผู้แทนจังหวัดแล้วยังมีสมาชิกวุฒิสภาผู้แทนคนฝรั่งเศสที่อยู่นอกฝรั่งเศสอีกจำนวนหนึ่งซึ่งใช้วิธีการเลือกตั้งที่แตกต่างกันวิธีเลือกตั้งใช้ระบบผสมคือในจังหวัดที่มีสมาชิกวุฒิสภาไม่เกินก็คนใช้ระบบเสียงข้างมาก 2 รอบเหมือนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ถ้าจังหวัดได้มีสมาชิกวุฒิสภาได้ตั้งแต่ 5 คนขึ้นไปก็ใช้วิธีเลือกตั้งแบบสัดส่วนตามบัญชีรายชื่อส่วนการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาสำหรับคนฝรั่งเศสที่มีภูมิลำเนาในฝรั่งเศสใช้วิธีพิเศษกล่าวคือให้คณะ กรรมการ

กรรมวิธีการระดับสูงของฝรั่งเศสนอกประเทศ (Conuseil Superior design franchise a let Ranger) เสนอรายชื่อคนและให้วุฒิสภาลงมติรับหรือไม่รับรายชื่อดังกล่าว แต่วุฒิสภาเองจากเสนอชื่อใหม่ไม่ได้ และในกรณีวุฒิสภาลงมติไม่รับคณะกรรมการก็ต้องเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาใหม่จนกว่าจะรับหนึ่ง วาระของสมาชิกวุฒิสภาจะมีวาระ 9 ปี โดยจะมีการพ้นจากตำแหน่ง 1 ใน 3 ทุก ๆ 3 โดยจะมีการพ้น จากตำแหน่งหนึ่งในสามทุกๆสามปี ตามบัญชีรายชื่อจังหวัดท้ายยกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 113 วรรคหนึ่ง กำหนดให้สมาชิก วุฒิสภาส่วนหนึ่งมาจากการสรรหาของคณะบุคคล 7 คนแม้จะคล้ายกับการใช้คณะผู้เลือกตั้งของ ประเทศฝรั่งเศสแต่ที่มาของคณะผู้เลือกตั้งของฝรั่งเศสมาจากการเลือกตั้งของประชาชนซึ่งอาจกล่าว อ้างได้ว่าเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทนอันเป็นไปตามหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน และหลักเสียงข้างมากต่างจากคณะกรรมการสรรหาของไทยซึ่งประกอบด้วยข้าราชการระดับสูงเพียง 7 คนที่ไม่ได้มีการมาจากการเลือกตั้ง

กรณีวุฒิสภาของญี่ปุ่น (House of Concillors) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 250 คนโดย แบ่งเป็น 2 ประเภทตามลักษณะของการเลือกตั้งคือประเภทแรกมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เลือกตั้ง. (Local. Constituencirs) จำนวน 152 คนซึ่งแบ่งตามการแบ่งเขตของการปกครองที่มีอยู่ 47 เขต โดยมีจำนวนสมาชิกในแต่ละเขตจะมีได้นั้นขึ้นอยู่กับประชากรในเขตนั่นซึ่งโปรแกรม ประชากรจำนวนมากที่สุดมีสมาชิกโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง สมาชิกสภาได้เพียง 1 คนประเภทที่ 2 มาจากการเลือกตั้งตามเขตเลือกตั้งระดับชาติจำนวน 100 คน โดยใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้งผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้ 1 คนสาเหตุที่ กำหนดให้มีเขตเลือกตั้งระดับชาติเพราะต้องการให้ได้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักกัน อย่างกว้างขวางสมาชิกวุฒิสภาของญี่ปุ่นมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปีโดยจำนวนครึ่งหนึ่งจะต้องพ้น จากตำแหน่งทุก ๆ ละ 3 ปีและต้องจัดให้มีการเลือกตั้งเข้ามาแทนที่สมาชิกที่พ้นจากตำแหน่งไปจะ เห็นว่าสมาชิกสภาของประเทศญี่ปุ่นนั้นมีที่มาจาก การเลือกตั้งทั้งหมดซึ่งแตกต่างจากกรณีของ ประเทศไทย

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบดูถึงที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในประเทศต่างๆที่ปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยแล้วจากพบว่ามีแนวโน้มที่จะให้สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งเป็นการเปิดโอกาส ให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงได้ใช้อำนาจของตนผ่านการเลือกตั้งซึ่งสอดคล้อง ต่อหลักการ ประชาธิปไตยและทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน แต่ประเทศไทยเองนั้นทั้ง ๆ ที่ ผ่านมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนใช้อำนาจ อธิปไตยในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้อย่างเต็มที่ แต่ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาแบบการเลือกไขว้แต่ละสาขาอาชีพ ในภาพรวม สัดส่วนและจำนวนของสมาชิกวุฒิสภาตามกลุ่มอาชีพ ไม่อาจสะท้อนและครอบคลุมประชาชนทุกคน

ได้ เนื่องจากมีวิธีการแบ่งกลุ่มตามความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ หรืออาชีพ สำหรับคนที่ไม่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง หรือไม่ได้ประกอบอาชีพ หรือประกอบอาชีพอิสระ หากวันหนึ่งต้องการจะสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาจะมีสิทธิสมัครเข้าอยู่ในกลุ่ม หรือจะถูกจัดอยู่ในกลุ่มอื่นที่ไม่เป็นธรรมกับความสามารถของตนเอง จึงไม่สอดคล้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย จะมีแค่คนบางกลุ่มเท่านั้นเองที่จะเข้ามามีส่วนร่วมของสมาชิกวุฒิสภา แต่ประชาชนที่ไม่ได้ลงสมัครสมาชิกวุฒิสภาจะเสียโอกาสในการที่จะได้เข้ามากลั่นกรองในกลุ่มคนเหล่านี้ และกระบวนการในการเลือกสมาชิกวุฒิสภาจาก 3 ระดับ คือ อำเภอ จังหวัด ประเทศนั้น ซึ่งมีขั้นตอนที่เยาะทำให้เกิดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และเวลาในการเลือกตั้งใช้เวลานานทำให้เกิดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานมาก ส่งผลกระทบต่อผู้ที่สมัครสมาชิกวุฒิสภาต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมาก ทำให้ผู้ที่จะมาสมัครคัดเลือกต้องเป็นผู้มีฐานะการเงินที่ดีจึงมาสมัครเป็นผู้แทนสมาชิกวุฒิสภาได้ ส่วนในวาระ 5 ปีแรกตามบทเฉพาะกาลกลับมาจากจำกัดการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนลงตรงกันข้ามไปเปิดโอกาสให้บุคคลที่เป็นคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นผู้สรรหาสมาชิกวุฒิสภาจากที่เลือกกันเองในกลุ่มอาชีพในงานด้านต่าง ๆ ซึ่งมีได้เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยและทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนเลย อีกทั้งในวาระ 5 ปีแรกตามบทเฉพาะกาลกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่สำคัญ คือ ให้เสนอชื่อนายกรัฐมนตรี นอกเหนือจากรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ก่อนการเลือกตั้งได้ ซึ่งเป็นการเปิดช่องให้นายกรัฐมนตรีคนนอกได้ที่ไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งได้โดยตรง จึงไม่มีความชอบธรรมตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในปัจจุบัน ดังนั้น เมื่อพิจารณาที่มาและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาแล้ว จึงควรแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังนี้ กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเท่านั้น ยกเลิกมาตรา 269 ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาล กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และยกเลิกมาตรา 272 ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาล กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการเสนอชื่อเข้าชื่อร่วมกับสมาชิกวุฒิสภาผู้แทนราษฎรเข้าเสนอชื่อต่อประธานรัฐสภาขอให้สภามีมติยกเว้น เพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้และเสนอชื่อผู้ที่อยู่ในบัญชีหลายชื่อที่พรรคการเมืองหรือไม่ก็ได้

บรรณานุกรม

กำชัย จงจักรพันธ์. หลักนิติธรรมความหมายสาระสำคัญและผลของการฝ่าฝืน. [ออนไลน์]. 2560. เข้าถึงได้จาก: <http://www.lrc.t.go.th/?p=5716> [2 กรกฎาคม 2560].

- เกียรติภูมิ นิลสุข. ปัญหาของสถาบันทางการเมือง : ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย. วิทยานิพนธ์ปริญามหาบัณฑิต, สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2550.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. เอกสารคำสอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน 2558.
- ขุนทอง อินทรไทย. รุจักัญปุณ: การเมือง. กรุงเทพมหานคร: สร้างสรรค์. 2526.
- เจอรัดแอล เคอร์ติส. การเมืองแบบญี่ปุ่น. แปลโดย ประเสริฐ จิตวิวัฒน์พงศ์ และ ไชยวัฒน์ คำชู. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.
- ดิเรก ชัยนาม. ปาฐกถาเรื่องรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีอังกฤษ. พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2512.
- _____. กฎหมายรัฐธรรมนูญและเลือกตั้งพิศดาร. พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2493.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2555.
- บวรศักดิ์ อูวรรณโณ และ ถวิลวดี บุรีกุล. ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2548.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.
- บ้านจอมยุทธ. รูปแบบของรัฐสภา. [ออนไลน์]. 2559. เข้าถึงได้จาก: https://www.banjomyut.com/library_2/extension-1/public_law/24.html [4 สิงหาคม 2560]. .
- ประสพสุข บุญเดช. คณะกรรมาธิการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์จดหมายเหตุและตรวจรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ 2550 เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพมหานคร: สำนักกรรมาธิการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550.
- ปัทมา สุปกาปัง. รัฐสภาไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550. กรุงเทพมหานคร: สำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า, 2552.
- พงษ์ศานต์ พันธุ์ลาภ. การเมืองสหรัฐอเมริกา. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521.

- พงศ์เอก อภิรักษ์โยธิน. **วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.** [ออนไลน์]. 2555. เข้าถึงได้จาก: http://elib3.ect.go.th/Multim/Aped/Aped01_34.pdf [25 กรกฎาคม 2560]
- ไพโรจน์ ชัยนาม. **สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย.** กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515.
- ภูมิ มูลศิลป์. และ ชมพูนุท ตั้งถาวร. **รูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทย.** กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2556.
- มานิตย์ จุมปา. **คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.** กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2548.
- มนตรี รูปสุวรรณ. **กฎหมายรัฐสภา.** กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2535.
- ลิขิต ธีรเวคิน. **เมื่อธรรมอำนาจสิ้นคลอน.** [ออนไลน์] 2558. เข้าถึงได้จาก: http://www.dhiravegin.com/detail.php?item_id=000881. [8 สิงหาคม 2558]
- _____. **ความชอบธรรมทางการเมือง (Political Legitimacy) ของผู้ใช้อำนาจรัฐ.** [ออนไลน์] 2558. เข้าถึงได้จาก: http://www.dhiravegin.com/detail.php?item_id=000333 [5 กันยายน 2560]
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. **คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน.** พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2555.
- วิทยากร เชียงกุล. **หลักการของระบอบประชาธิปไตย.** [ออนไลน์]. 2559. เข้าถึงได้จาก: <https://witayakornclub.wordpress.com/2007/06/26/democratic/> [5 เมษายน 2560].
- สนธิ เตชานันท. **ระบบการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษ.** กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์, 2529.
- ไสว เหวาไว. **ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา.** วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต, สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2544.
- สมยศ เชื้อไทย. **คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป.** กรุงเทพมหานคร: เรือนแก้วการพิมพ์, 2535.
- สมบัติ จันทรวงศ์. **การเมืองอังกฤษ.** กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม, 2543.
- สุขุม นวลสกุล. **ทฤษฎีการเมืองแห่งนวสมัย.** กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2519.
- สุรพล นิติไกรพจน์. **ระบบควบคุมตรวจสอบรัฐบาลทางการเมืองที่เหมาะสม.** กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538.
- สุรินทร์ สุทธิธรรมดำรง. **วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา.** วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต, สาขาวิชา นิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2536.

สถาบันพระปกเกล้า. ฝ่ายนิติบัญญัติ. [ออนไลน์]. 2559 เข้าถึงได้จาก: <http://wiki.kpi.ac.th/index>
[5 สิงหาคม 2560].

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. สรุปข้อมูลสถิติการใช้สิทธิเลือกตั้ง ส.ว.2 มีนาคม 2551
[ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.ect.go.th/newweb/th/election/index.4php>
[23 มีนาคม 2560].

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. สรุปผลงานวุฒิสภาประจำปี 2552. กรุงเทพมหานคร: ออนป้า. 2553.
สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. ระบบรัฐสภาเครือรัฐออสเตรเลีย [ออนไลน์].
2560. เข้าถึงได้จาก: http://www.senate.go.th/index-of-Parliament/page/index_australia.html [12 มกราคม 2560].

หยุด แสงอุทัย. คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์. 2515.

หยุด แสงอุทัย. คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2511) เรียงมาตราและ
คำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ. พระนคร: กรุงเทพมหานครพิมพ์. 2511.

อมร จันทรมาน. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2528.

อมร รักษาสัตย์ และคณะ. ประชาธิปไตยอุดมการณ์หลักการและแบบอย่างปกครองหลาย.
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2543.

อัคราทร จุฬารัตน. บทบาทใหม่ศาลปกครองไทย ในนิติรัฐในสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร:
สถาบันสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย. 2552.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. (ร่างจากคณะกรรมการ
การเลือกตั้ง).

รัฐธรรมนูญของสหราชอาณาจักร.

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา.

รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส.

รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น.