

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับที่มาและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*
LEGAL PROBLEMS REGARDING THE ORIGIN AND DUTIES OF
SENATORS ACCORDING TO THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM
OF THAILAND, B.E. 2017

กฤษฎาภรณ์ แก้วสวนจิก¹ และ ธวัชชัย จันทรสม²

Kidsadaporn Kaewsuanjik¹ and Tawatchai Jansom²

¹นายความ สำนักงานกฤษฎาภรณ์ แก้วสวนจิก และเพื่อนนายความ

¹Lawyer, Kidsadaporn Office Kaewsuanjik and fellow lawyers, Thailand

²เจ้าหน้าที่ฝ่ายทรัพยากรบุคคล บริษัทเคเคเอฟอินเตอร์เนชั่นแนล กรุ๊ป จำกัด

²Lawyer, Kidsadaporn Office Kaewsuanjik and fellow lawyers, Thailand

Corresponding author E-mail: dap.law101@gmail.com

Received 21 January 2023; Revised 9 February 2024; Accepted 26 February 2024

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา และอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จากการศึกษาพบว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เกี่ยวกับที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา มีปัญหาทางกฎหมายหลายประการ คือ ปัญหาที่มาของสมาชิกวุฒิสภาขาดความเชื่อมโยงกับประชาชนตามหลักประชาธิปไตย ปัญหาสมาชิกวุฒิสภาแบบเลือกกันเองอาจก่อให้เกิดปัญหาชื่อเสียงได้ง่าย ปัญหาที่มาของสมาชิกวุฒิสภาแบบเลือกกันเองมีขั้นตอนและกระบวนการที่ยุ่งยากซับซ้อนและเสียเวลาเกินความ

* กฤษฎาภรณ์ แก้วสวนจิก และ ธวัชชัย จันทรสม. (2567). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับที่มาและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. วารสารรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย, 4(1), 145-172.

Kidsadaporn Kaewsuanjik and Tawatchai Jansom. (2024). Legal problems regarding the origin and duties of senators According to the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2017. Journal of Political Science Mahamakut Buddhist University, 4(1), 145-172.;

DOI: <https://doi.org/10.>

<https://so02.tci-thaijo.org/index.php/jpsmbu/index>



จำเป็น ปัญหาอำนาจสมาชิกวุฒิสภา (ชุดแรก) ในการเลือกนายกรัฐมนตรี และปัญหาอำนาจสมาชิกวุฒิสภาในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จึงเสนอแนะให้แก้ไขในเรื่องที่มาของสมาชิกวุฒิสภาโดยเปลี่ยนที่มาของสมาชิกวุฒิสภาให้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งหมด และยกเลิกเงื่อนไขในการเห็นชอบแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ต้องใช้คะแนนเสียงสมาชิกวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม โดยเปลี่ยนเป็นใช้เสียงข้างมากของรัฐสภาตามปกติ

คำสำคัญ: ปัญหาทางกฎหมาย, ที่มา, อำนาจหน้าที่, สมาชิกวุฒิสภา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

Abstract

This article aims to study and analyze the problem of the origins of senators. and the powers and duties of senators according to the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2017. From the study it was found that Provisions of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2017 regarding the origins and powers and duties of the Senate. There are many legal problems, namely the problem that the source of senators is not connected with the people according to democratic principles, The problem of selecting senators among themselves can easily cause problems with vote buying. The problem of the selection of senators among themselves involves steps and processes that are more complicated and time consuming than necessary. Problems with the power of senators (first batch) to choose the prime minister. and the problem of the power of senators to amend the constitution. Therefore, it is recommended to amend the matter of the origin of the senators by changing the origin of the senators to be entirely elected by the people. and cancel the conditions for approving constitutional amendments that require the votes of not less than one-third of the Senate to approve them. By changing to using the normal parliamentary majority.



Keywords : Legal issues, Source; authority, Senator, Constitution 2017

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้มีสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทแรก เป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 269 มีจำนวน 250 คน ซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และ ประเภทที่สอง เป็นสมาชิกวุฒิสภาในภาวะปกติ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 107 จำนวน 200 คน มาจากวิธีการเลือกกันเองตามกลุ่มอาชีพตั้งแต่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด ไปจนถึงระดับประเทศ ซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ทั้ง 2 ประเภทนี้ มีความแตกต่างกันหลายประเด็นทั้งในแง่ของที่มาและอำนาจหน้าที่

ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองคณะราษฎรได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีทั้งหมด 39 มาตรา มีการจัดวางโครงสร้างอำนาจ ออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่ อำนาจของกษัตริย์ อำนาจของสภาผู้แทนราษฎร อำนาจของคณะกรรมการราษฎร และอำนาจศาล ซึ่งยังไม่ได้กำหนดให้มีวุฒิสภา จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 3 คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 จึงปรากฏวุฒิสภาเป็นครั้งแรก ในชื่อวุฒิสภา (คณิน บุญสุวรรณ, 2548) ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้นำเอาหลักการปกครองในรูปแบบรัฐสภาเหมือนประเทศอังกฤษมาใช้ และให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติอย่างเต็มที่ในการตราพระราชบัญญัติ โดยรัฐสภาประกอบด้วย 2 สภา คือ วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยตรง อยู่ในวาระ 4 ปี ส่วนสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทางอ้อม (ประกาศองค์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 , 2489) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 80 ท่าน มีอายุคราวละ 6 ปี ในวาระเริ่มแรกให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อยู่ในตำแหน่งในวันสุดท้ายก่อนใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เป็นผู้เลือก และได้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2489



อย่างไรก็ตามสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการควบคุมการบริหารของฝ่ายรัฐบาลมากกว่าวุฒิสภา เพราะสามารถเปิดอภิปรายและลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลทั้งคณะและรายบุคคลได้ ในขณะที่วุฒิสภาไม่สามารถลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ จะกระทำได้เพียงการตั้งกระทู้ถามในรัฐสภา เว้นแต่วันแถลงนโยบายของรัฐบาล

รัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา ก็ยังคงกำหนดให้มีวุฒิสภาที่สมาชิกมาจากการแต่งตั้งโดยตลอด โดยมีที่มาจากการแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรีในแต่ละสมัย เป็นผู้เสนอชื่อบุคคลขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา (บรรศักดิ์ อวรรณโณ และ ปัทมา สุบกัมบัง, 2543) ซึ่งผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งส่วนใหญ่จะมีที่มาจากนายทหารทั้งในและนอกราชการ รวมทั้งข้าราชการระดับสูงที่มีแนวคิดเอนเอียงไปในทางอนุรักษนิยม อีกทั้งการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภามักจะเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ในทางการเมืองของฝ่ายที่เสนอแต่งตั้ง จึงทำให้วุฒิสภาถูกขนานนามว่าเป็น “สภาตรายาง” มาโดยตลอด สาเหตุเนื่องจากแทนที่สมาชิกวุฒิสภาจะแสดงบทบาทในการพิจารณากลับกรองกฎหมายในฐานะสภาสูงกลับกรองกฎหมายที่มาจากสภาล่าง แต่กลับไปรับใช้อำนาจการเมืองแทน การตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหารโดยวุฒิสภาจึงไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการมีวุฒิสภาได้อย่างแท้จริง (สมชาติ รอบกิจ, 2523)

ต่อมาเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ขึ้น สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) จึงได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น โดยได้บัญญัติให้วุฒิสภามีความเป็นอิสระ และกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่เพิ่มมากขึ้น เช่น สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรวมทั้งข้าราชการระดับสูงได้ ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา จำนวน 200 คน มีที่มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด แต่วุฒิสภากลับไม่มีความเป็นกลางทางการเมืองและมักจะเอนเอียงเข้าข้างฝ่ายรัฐบาลซึ่งเป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรอยู่เสมอ สภาพการณ์เช่นนี้จึงส่งผลให้การควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารโดยวุฒิสภาไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์การเป็นสภาถ่วงดุลได้ จึงได้มีการเรียกร้องให้แก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับวุฒิสภาเพื่อให้มีความเป็นกลางอย่างแท้จริง ต่อมาหลังจากที่คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือ คปค. ได้ยึดอำนาจและประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 และในภายหลังได้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ขึ้นมา จึงได้มีความพยายามแก้ไขปัญหาของวุฒิสภา

โดยมีการกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 150 คน ซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้งส่วนหนึ่ง และมาจากการสรรหาอีกส่วนหนึ่ง อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภายังคงเป็นไปตามหลักการเดิมที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รวมทั้งกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การให้ความเห็นชอบในกรณีสำคัญ ๆ หรือเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง และการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง โดยเฉพาะอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นเกือบจะไม่มีเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเลย จะมีก็เพียงแต่การเพิ่มมูลเหตุในการร้องขอให้ถอดถอนขึ้นมาใหม่ ไม่ว่าจะเป็นการลดจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอถอดถอนจากเดิมที่กำหนดไว้ 50,000 คน ในรัฐธรรมนูญฯ ปี 2540 เหลือเพียง 20,000 คนเท่านั้น ซึ่งเห็นได้ว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญยังคงมีเจตนาที่จะให้วุฒิสภาเป็นสภาที่มีอำนาจหน้าที่ทั้งในด้านการกลั่นกรองกฎหมายและในด้านการควบคุมตรวจสอบการทำงานขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐ ถึงแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จะมีการเปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกวุฒิสภาโดยใช้ระบบผสม ก็ได้แก้ปัญหามาให้หมดไป แต่กลับเพิ่มปัญหาใหม่เข้าไปอีก เพราะสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งยังคงอิงกับระบบการเมือง ส่วนสมาชิกวุฒิสภาประเภทสรรหาที่ถูกกล่าวหาว่าไม่มีความเชื่อมโยงกับประชาชน จึงส่งผลให้การทำงานของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีที่มาแตกต่างกัน ขาดความเป็นเอกภาพมากกว่าเดิม อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็ถูกยกเลิกโดยการทำรัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 และในระหว่างการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คณะรักษาความสงบแห่งชาติก็ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 โดยกำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557, มาตรา 6)

ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้แบ่งสมาชิกวุฒิสภาออกเป็น 2 ช่วงเวลา (อภิสิทธิ์ ปาसानะเก, 2559) คือ ภายหลังจากที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ให้มีสมาชิกวุฒิสภาชุดแรกตามบทเฉพาะกาล มาตรา 269 จำนวน 250 คน มาจากการแต่งตั้งโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง 5 ปี นับแต่ได้รับโปรดเกล้าแต่งตั้ง หลังจากสมาชิกวุฒิสภาชุดแรกหมดวาระ สมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ในภาวะปกติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 จะมีที่มาจาก การคัดเลือกกันเองของแต่ละกลุ่มอาชีพโดยไม่มีการเลือกตั้งโดยตรงจาก



ประชาชน โดย มาตรา 107 กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 200 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของคนที่มีความรู้ความสามารถ การประกอบอาชีพต่างๆที่หลากหลายของสังคม (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 107) แต่ทั้งนี้อำนาจของสมาชิกวุฒิสภาทั้งสองช่วงก็ยังเหมือนเดิม เช่น การตรวจสอบฝ่ายบริหาร การพิจารณากฎหมาย และการแต่งตั้งบุคคลในองค์กรอิสระ เป็นต้น เว้นแต่อำนาจเลือกนายกรัฐมนตรีของสมาชิกวุฒิสภาชุดแรกตามบทเฉพาะกาลเท่านั้น

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 แล้ว พบว่าการแก้ไขที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ส่งผลให้เกิดปัญหาหลายประการ ทั้งในเรื่องที่มาและอำนาจของวุฒิสภา คือ ปัญหาที่มาของสมาชิกวุฒิสภาขาดความเชื่อมโยงกับประชาชนตามหลักประชาธิปไตย ปัญหาสมาชิกวุฒิสภาแบบเลือกกันเองอาจก่อให้เกิดปัญหาข้อเสียได้ง่าย ปัญหาที่มาของสมาชิกวุฒิสภาแบบเลือกกันเองมีขั้นตอนและกระบวนการที่ยุ่งยากซับซ้อนและเสียเวลาเกินความจำเป็น ปัญหาอำนาจสมาชิกวุฒิสภา (ชุดแรก) ในการเลือกนายกรัฐมนตรี และปัญหาอำนาจสมาชิกวุฒิสภาในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ให้เห็นถึงสภาพปัญหาดังกล่าวในบทความนี้

ที่มาสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 200 คน (มาตรา 107) มาจากการเลือกกันเองของประชาชนพลเมืองผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ หรือ มีสถานะต่างๆ แต่ในวาระเริ่มแรกของการใช้รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 250 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ (มาตรา 269) ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา วาระแรกตามบทเฉพาะกาล

บทเฉพาะกาลได้กำหนดที่มาของวุฒิสภาในวาระเริ่มแรกมาจากการสรรหา และแต่งตั้งให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

(1) ให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาคณะหนึ่งซึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ และมีความเป็นกลางทางการเมืองจำนวนไม่น้อยกว่าเก้าคนแต่ไม่เกินสิบสองคน มีหน้าที่ดำเนินการสรรหาบุคคลซึ่งสมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้



(ก) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการจัดให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา 107 จำนวนสองร้อยคนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนวันที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 268 ไม่น้อยกว่าสิบห้าวันแล้วนำรายชื่อเสนอต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

(ข) ให้คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา คัดเลือกบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมในอันจะเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาและการปฏิรูปประเทศมีจำนวนไม่เกินสองร้อยคน ตามวิธีการที่คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภากำหนดแล้วนำรายชื่อเสนอต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ทั้งนี้ ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จไม่ช้ากว่าระยะเวลาที่กำหนดตาม (ก)

(ค) ให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติคัดเลือกผู้ได้รับเลือกตาม (ก) จากบัญชีรายชื่อที่ได้รับจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้ได้จำนวนห้าสิบคน และคัดเลือกรายชื่อสำรองจำนวนห้าสิบคนโดยการคัดเลือกดังกล่าวให้คำนึงถึงบุคคลจากกลุ่มต่าง ๆ อย่างทั่วถึง และให้คัดเลือกบุคคลจากบัญชีรายชื่อที่ได้รับการสรรหาตาม (ข) ให้ได้จำนวนหนึ่งร้อยเก้าสิบสี่คนรวมกับผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นสองร้อยห้าสิบคน และคัดเลือกรายชื่อสำรองจากบัญชีรายชื่อที่ได้รับการสรรหาตาม (ข) จำนวนห้าสิบคน ทั้งนี้ ให้แล้วเสร็จภายในสามวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 268

(2) มิให้นำความในมาตรา 108 ข. ลักษณะต้องห้าม (6) ในส่วนที่เกี่ยวกับการเคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมาใช้บังคับแก่ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้รับสรรหาตาม (1) (ข) และมีให้นำความในมาตรา 108 ข. ลักษณะต้องห้าม (2) มาตรา 184 (1) และมาตรา 185 มาใช้บังคับแก่ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่ง

(3) ให้คณะรักษาความสงบแห่งชาตินำรายชื่อบุคคลซึ่งได้รับการคัดเลือกตาม (1) (ค) จำนวนสองร้อยห้าสิบคนดังกล่าวขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งต่อไป และให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ



2. ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 107

หลังจากที่ครบวาระห้าปีนับตั้งแต่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง ชุดแรกที่ถูกแต่งตั้งมาใช้อำนาจเฉพาะกิจสานต่อช่วงรอยต่อของการดำเนินงานตามรัฐธรรมนูญ 2560 ก็หมดอายุไป โดยที่มาของ ส.ว. ชุดใหม่ ก็ไม่เหมือน ส.ว. ชุดพิเศษ ตามบทเฉพาะกาลอีกต่อไป และมีจำนวนลดลงเหลือเพียง 200 คน แตกต่างจาก ส.ว. ชุดพิเศษตามบทเฉพาะกาลที่มีถึง 250 คน

มาตรา 107 วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์อาชีพ ลักษณะหรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคมโดยในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้

การแบ่งกลุ่ม จำนวนกลุ่ม และคุณสมบัติของบุคคลในแต่ละกลุ่ม การสมัครและรับสมัคร หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกันเอง การได้รับเลือก จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมีจากแต่ละกลุ่ม การขึ้นบัญชีสำรอง การเลื่อนบุคคลจากบัญชีสำรองขึ้นดำรงตำแหน่งแทน และมาตรการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้การเลือกกันเองเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้การเลือกตั้งกล่าวเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จะกำหนดมิให้ผู้สมัครในแต่ละกลุ่มเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกัน หรือจะกำหนดให้มีการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกด้วยวิธีการอื่นใดที่ผู้สมัครรับเลือกมีส่วนร่วมในการคัดกรองก็ได้

การดำเนินการตามวรรคสอง ให้ดำเนินการตั้งแต่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัดและระดับประเทศ เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยในระดับประเทศ

ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่ครบตามวรรคหนึ่ง ไม่ว่าเพราะเหตุตำแหน่งว่างลง หรือด้วยเหตุอื่นใดอันมิใช่เพราะเหตุถึงคราวออกตามอายุของวุฒิสภา และไม่มีรายชื่อบุคคลที่สำรองไว้เหลืออยู่ ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่ แต่ในกรณีที่มีสมาชิกวุฒิสภาเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดและอายุของวุฒิสภาเหลืออยู่เกินหนึ่งปี ให้ดำเนินการเลือกสมาชิกวุฒิสภาขึ้นแทนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่วุฒิสภามีสมาชิกเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ในกรณีเช่นนี้ให้ผู้ได้รับเลือกตั้งกล่าวอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าอายุของวุฒิสภาที่เหลืออยู่

การเลือกสมาชิกวุฒิสภาให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และภายในห้าวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดวันเริ่มดำเนินการเพื่อ



เลือกไม่ช้ากว่าสามสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับ การกำหนดดังกล่าวให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้นำความในมาตรา 104 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ 2560 ข้างต้น ได้กำหนดหลักการที่มาและจำนวนวุฒิสภามาบทบัญญัติหลัก โดยให้ ส.ว. มีจำนวน 200 คน วาระดำรงตำแหน่งคราวละห้าปี ซึ่งจะเริ่มนับอายุตั้งแต่วันที่กรรมการเลือกตั้ง (กกต.) ประกาศผล มีที่มาจากการที่ผู้สมัครตามแต่ละกลุ่มอาชีพ “เลือกกันเอง” โดยบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะหรือประโยชน์ร่วมกัน ทำงานหรือเคยทำงานด้านๆ ต่าง ที่หลากหลายของสังคม ซึ่งรายละเอียดการจัดสรรกลุ่มอาชีพต่างๆ จำนวนและหลักเกณฑ์ขั้นตอนการเลือกกันเองอย่างชัดเจนจะถูกลงไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งวุฒิสภา พ.ศ. 2561 (พ.ร.บ.วุฒิสภา)

พ.ร.บ.วุฒิสภา มาตรา 10 และ มาตรา 11 กำหนดให้ผู้สมัคร ส.ว. สามารถเลือกสมัครเป็นตัวแทนจากกลุ่มต่าง ๆ ได้ โดยแบ่งออกเป็นกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ซึ่งมีจำนวน 18 กลุ่ม และกลุ่มพิเศษอีกสองกลุ่มคือ กลุ่มสตรี และกลุ่มผู้สูงอายุ คนพิการหรือผู้ทุพพลภาพรวมถึงกลุ่มชาติพันธุ์ รวมจำนวนทั้งหมด 20 กลุ่ม ดังนี้

1. กลุ่มการบริหารราชการแผ่นดินและความมั่นคง เช่น อดีตข้าราชการ เจ้าหน้าที่รัฐ หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

2. กลุ่มกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม เช่น ผู้พิพากษา อัยการ ตำรวจ ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมาย หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

3. กลุ่มการศึกษา เช่น ครู อาจารย์ นักวิจัย ผู้บริหารสถานศึกษา หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

4. กลุ่มการสาธารณสุข เช่น แพทย์ทุกประเภท เทคนิคการแพทย์ พยาบาล เภสัชกร หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

5. กลุ่มอาชีพทำนา ปลุกพืชล้มลุก หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

6. กลุ่มอาชีพทำสวน ป่าไม้ ปศุสัตว์ ประมง หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

7. กลุ่มพนักงานลูกจ้างที่ไม่ใช่ราชการหรือหน่วยงานรัฐ ผู้ใช้แรงงาน อื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

8. กลุ่มผู้ประกอบอาชีพด้านสิ่งแวดล้อม ผังเมือง อสังหาฯ และสาธารณสุขโรคทรัพยากร ธรรมชาติ พลังงาน หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน



9. กลุ่มผู้ประกอบการกิจการขนาดกลางและขนาดย่อมตามกฎหมาย หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

10. กลุ่มผู้ประกอบการอื่นนอกจาก (9)

11. กลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจหรืออาชีพด้านการท่องเที่ยว เช่น มัคคุเทศก์ ผู้ประกอบการกิจการอื่นหรือพนักงานโรงแรม หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

12. กลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรม หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

13. กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การสื่อสาร การพัฒนานวัตกรรม หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

14. กลุ่มสตรี

15. กลุ่มผู้สูงอายุ คนพิการหรือผู้ทุพพลภาพ กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มอัตลักษณ์อื่น หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

16. กลุ่มศิลปะ วัฒนธรรม ดนตรี การแสดงและบันเทิง นักกีฬา หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

17. กลุ่มประชาสังคม กลุ่มองค์กรสาธารณประโยชน์ หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

18. กลุ่มสื่อสารมวลชน ผู้สร้างสรรค์วรรณกรรม หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

19. กลุ่มผู้ประกอบการวิชาชีพ ผู้ประกอบอาชีพอิสระ หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

20. กลุ่มอื่น ๆ

วิธีการเลือก ส.ว. ให้เลือกกันเอง ตั้งแต่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด จนถึงระดับประเทศ เมื่อผู้สมัครคุณสมบัติผ่านแล้ว ก็จะเข้าสู่กระบวนการเลือกกันเองภายใน 20 กลุ่ม ซึ่งผู้สมัครแต่ละคนมีสิทธิเลือกสมัครได้แค่หนึ่งกลุ่มและในหนึ่งอำเภอเท่านั้น (มาตรา 15) โดยทุกกลุ่มจะทำการเลือกกันเองตั้งแต่ในระดับอำเภอ พอได้ตัวแทนระดับอำเภอก็ไปคัดเลือกกันเองต่อในระดับจังหวัด จากนั้นค่อยไปคัดเลือกกันเองต่อในระดับประเทศ จนได้สมาชิกครบ 200 คน ซึ่งขั้นตอนต่าง ๆ มีดังนี้

การเลือกกันเองในระดับอำเภอ (มาตรา 40) จะเป็นการเลือกกันเองภายในกลุ่มเดียวกัน เพื่อให้ได้ห้าอันดับแรกของแต่ละกลุ่ม โดยเริ่มด้วยการเลือกกันเองภายในกลุ่มที่ผู้สมัครเลือกสมัครก่อน ซึ่งจะเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกันได้ไม่เกินสองคน โดยจะลงคะแนนให้ตัวเองก็ได้ แต่ไม่สามารถลงคะแนนให้ผู้ใดได้เกินหนึ่งคะแนน ผู้ได้คะแนนสูงสุดห้าอันดับแรกถือเป็นผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่ม เมื่อได้ผู้ได้รับเลือกขั้นต้นแล้ว จะถูกจัดแบ่งออกตามสาย แบ่งออกเป็นไม่เกินสี่สาย และให้มีจำนวนกลุ่มเท่า ๆ กัน ผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของ



แต่ละกลุ่มจะต้องเลือกผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของกลุ่มอื่นที่อยู่ในสายเดียวกัน โดยให้เลือกบุคคลจากกลุ่มอื่นในสายเดียวกัน กลุ่มละหนึ่งคน ห้ามเลือกคนที่อยู่กลุ่มเดียวกันหรือเลือกตนเองในขั้นนี้ ผู้ได้คะแนนสามลำดับแรกของแต่ละกลุ่ม ถือเป็นผู้ได้รับเลือกในระดับอำเภอสำหรับกลุ่มนั้น และเข้าสู่การคัดเลือกต่อในระดับจังหวัดต่อไป

การเลือกกันเองในระดับจังหวัด (มาตรา 41) จะเป็นการเลือกกันเองภายในกลุ่มเดียวกัน เพื่อให้ได้ห้าอันดับแรกของแต่ละกลุ่ม ผู้ได้รับเลือกระดับอำเภอแต่ละกลุ่ม ลงคะแนนเลือกกันเองภายในกลุ่ม ซึ่งจะเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกันได้ไม่เกินสองคน โดยจะลงคะแนนให้ตัวเองก็ได้แต่ไม่สามารถลงคะแนนให้ผู้ใดได้เกินหนึ่งคะแนน ผู้ได้คะแนนสูงสุดห้าอันดับแรก ถือเป็นผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่ม กลุ่มแต่ละกลุ่มเมื่อได้ผู้ได้รับเลือกขั้นต้นแล้ว จะถูกจัดแบ่งออกตามสาย แบ่งออกเป็นไม่เกินสี่สาย และให้มีจำนวนกลุ่มเท่า ๆ กัน ผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่มจะต้องเลือกผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของกลุ่มอื่นที่อยู่ในสายเดียวกัน โดยให้เลือกบุคคลจากกลุ่มอื่น กลุ่มละหนึ่งคน ห้ามเลือกคนที่อยู่กลุ่มเดียวกันหรือเลือกตนเอง ผู้ได้คะแนนสูงสุดสองลำดับแรกของแต่ละกลุ่ม ถือเป็นผู้ได้รับเลือกในระดับจังหวัดสำหรับกลุ่มนั้น และเข้าสู่การคัดเลือกต่อในระดับประเทศต่อไป

ขั้นตอนสุดท้าย คือการเลือกกันเองในระดับประเทศ (มาตรา 42) จะเป็นการเลือกกันเองภายในกลุ่มเดียวกัน เพื่อให้ได้ 40 คนแรกของแต่ละกลุ่ม ผู้ได้รับเลือกระดับจังหวัดแต่ละกลุ่ม ลงคะแนนเลือกกันเองภายในกลุ่ม ซึ่งจะเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกันได้ไม่เกิน 10 คน โดยจะลงคะแนนให้ตัวเองก็ได้แต่ไม่สามารถลงคะแนนให้ผู้ใดได้เกินหนึ่งคะแนน ผู้ได้คะแนนสูงสุด 40 อันดับแรก ถือเป็นผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่ม ในขั้นนี้หากแต่ละกลุ่มได้ไม่ครบ 40 คน ก็ให้ถือตามจำนวนเท่าที่มี แต่จะน้อยกว่า 20 คนไม่ได้ โดยผู้อำนวยการเลือกตั้งระดับประเทศจะจัดให้ผู้ที่ไม่ได้รับเลือก ซึ่งยังอยู่ ณ สถานที่เลือกนั้น เลือกกันเองใหม่จนกว่ากลุ่มนั้นจะมีจำนวนอย่างต่ำถึง 20 คน กลุ่มแต่ละกลุ่มเมื่อได้ผู้ได้รับเลือกขั้นต้นแล้ว จะถูกจัดแบ่งออกตามสาย แบ่งออกเป็นไม่เกินสี่สาย และให้มีจำนวนกลุ่มเท่า ๆ กัน ผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่มจะต้องเลือกผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของกลุ่มอื่นที่อยู่ในสายเดียวกัน โดยให้เลือกบุคคลจากกลุ่มอื่น กลุ่มละไม่เกินห้าคน ห้ามเลือกคนที่อยู่กลุ่มเดียวกันหรือเลือกตนเองในขั้นนี้ ผู้ได้คะแนนสูงสุด 10 ลำดับแรกของแต่ละกลุ่ม ถือเป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็น ส.ว. สำหรับกลุ่มนั้น และผู้ที่ได้ลำดับที่ 11 ถึง 15 จะเป็นผู้ที่อยู่ในบัญชีสำรองของกลุ่มนั้น



โดยสรุป เมื่อผ่านการเลือกกันเองของกลุ่มผู้สมัคร ส.ว. ตั้งแต่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด จนถึงระดับประเทศแล้ว ก็จะได้ตัวแทนจากแต่ละกลุ่ม กลุ่มละ 10 คน เป็นตัวจริงที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็น ส.ว. ยกตัวอย่างเช่น นายเอเคยเป็นครู ทำงานมาแล้ว 20 ปี อยากเป็น ส.ว. ดังนั้น นายเอ จึงไปสมัครตามอำเภอที่ตนพำนัก เพื่อเข้ารับเลือกในกลุ่มอาชีพที่ตนเชี่ยวชาญคือกลุ่มการศึกษา เมื่อตรวจคุณสมบัติผ่านก็ต้องเข้าสู่กระบวนการคัดเลือกกันเองสามด่าน ซึ่งนั่นหมายความว่า นายเอจะเป็นทั้งผู้มีสิทธิเลือก ส.ว. และเป็นผู้มีสิทธิได้รับเลือกให้เป็น ส.ว. ไปพร้อมกัน และการที่นายเอ จะเป็น ส.ว. ได้นั้น นายเอ ต้องได้คะแนนสูงสุด 40 อันดับแรกในการคัดเลือกระดับประเทศที่ได้รับความไว้วางใจจากคนในกลุ่มอาชีพเดียวกัน และยังต้องได้รับความไว้วางใจจากผู้สมัครกลุ่มอื่น ๆ ถูกเลือกจนเป็นผู้ได้คะแนนสูงสุด 10 ลำดับแรกของกลุ่มการศึกษา และเป็นหนึ่งใน 200 คนที่ได้รับตำแหน่ง ส.ว. ในที่สุด

อำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภามตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีดังนี้

1. การกลั่นกรองกฎหมาย โดยหลักการแล้วสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้พิจารณากฎหมายก่อน เมื่อเห็นชอบแล้วจึงเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป กระบวนการหรือขั้นตอนการพิจารณาของวุฒิสภานั้นมีลักษณะทำนองเดียวกับของสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ โดยปกติวุฒิสภาจะพิจารณาร่างกฎหมายเป็น 3 วาระ คือ 1. ขั้นรับหลักการ 2. ขั้นพิจารณาเรียงมาตรา 3. ขั้นลงมติ ดังนั้น การพิจารณาของวุฒิสภา จึงเป็นการกลั่นกรองกฎหมาย ที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว (ไพโรจน์ โพธิ์ไสย , 2551)

2. การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของวุฒิสภาจะต่างกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของสภาผู้แทนราษฎร เพราะวุฒิสภามีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะใช้มาตรการควบคุมที่มีอยู่ในการล้มล้างรัฐบาล แต่มุ่งประสงค์ที่จะกระตุ้นเตือนให้สาธารณชนได้รับทราบและให้รัฐบาลตระหนักถึงความบกพร่องในการบริหารราชการแผ่นดิน ตามที่ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนเข้าปฏิบัติหน้าที่ เป็นมาตรการเสริมหรือเป็นการควบคุมทางอ้อมที่สำคัญและจำเป็นซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้เป็นเครื่องมือของสมาชิกวุฒิสภา ที่จะตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารทั้งในกิจการที่เกี่ยวข้องกับ

นโยบายของรัฐบาลโดยตรง และในเรื่องการบริหารงานตามปกติของส่วนราชการต่างๆ ที่อยู่ภายใต้อำนาจควบคุมของรัฐบาล (ไพโรจน์ โพธิ์ไธสง , 2551)

3. การให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญต่าง ๆ การให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญต่างๆ กระทำบนหลักการที่ว่า กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชนหรือของประเทศชาติ ต้องได้รับความยินยอมหรือได้รับความเห็นชอบจากประชาชนเจ้าของประเทศ โดยผ่านทางผู้แทนของปวงชน การให้ความเห็นชอบในเรื่อง ที่ต้องกระทำร่วมกันทั้งสองสภา เช่น การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา 17 การรับทราบหรือให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติตามมาตรา 21 การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงครามตามมาตรา 177 การรับฟังคำชี้แจงและการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาตามมาตรา 178 เป็นต้น

4. การคัดสรรบุคคลเข้าสู่ตำแหน่ง รัฐธรรมนูญฯ ฉบับปัจจุบัน ได้ให้อำนาจวุฒิสภาในการแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆ เช่น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น

5. อำนาจสมาชิกวุฒิสภาชุดแรก ในการเลือกนายกรัฐมนตรี อำนาจเฉพาะกิจประการหนึ่งของสมาชิกวุฒิสภาชุดแรก ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นั้น ในมาตรา 272 ได้ระบุไว้ว่า ในห้าปีแรกการเลือกนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นการประชุมร่วมกันของทั้งสองสภา ซึ่งจะต้องมีมติเห็นชอบเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา นั้นหมายความว่าสมาชิกวุฒิสภาชุดแรกมีอำนาจในการร่วมเลือกนายกรัฐมนตรีด้วย

6. การพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ วุฒิสภาต้องกระทำร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร ทั้งการเสนอและพิจารณา

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับที่มาและอำนาจหน้าที่สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

1. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับที่มาสมาชิกวุฒิสภาตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

1.1 ปัญหาที่มาของสมาชิกวุฒิสภาขาดความเชื่อมโยงกับประชาชนตามหลักประชาธิปไตย ประชาธิปไตย คือรูปแบบการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามา



ดำเนินการและมีส่วนร่วมกันในการจัดการปกครอง คำว่า “ประชาธิปไตย” ประกอบด้วยคำว่า “ประชา” หมายถึงหมู่คนคือปวงชน กับคำว่า “อธิปไตย” หมายถึงความเป็นใหญ่ คำว่า “ประชาธิปไตย” จึงหมายถึง “ความเป็นใหญ่ของปวงชน” ฉะนั้นการปกครองสังคมจึงต้องถือมติของปวงชนเป็นใหญ่ หรือที่กล่าวว่าเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนนั่นเอง ความคิดที่เป็นรากฐานของประชาธิปไตย ได้แก่ เสรีภาพในการชุมนุมและการพูด การไม่แบ่งแยกและความเสมอภาค สิทธิพลเมือง ความยินยอม สิทธิในการมีชีวิตและสิทธิฝ่ายข้างน้อย นอกจากนี้ ประชาธิปไตยยังทำให้ทุกฝ่ายตระหนักถึงผลประโยชน์ของตนและแบ่งอำนาจจากกลุ่มคนมาเป็นชุดกฎเกณฑ์แทน (Przeworski, Adam , 1991) แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้กำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาขาดความเชื่อมโยงกับประชาชนตามหลักประชาธิปไตย ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาระแรก ตามบทเฉพาะกาลโดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 2 ได้บัญญัติให้ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น อำนาจสูงสุดเรียกว่า “อำนาจอธิปไตย” มีที่มาจากประชาชน และประชาชนผู้เป็นเจ้าของย่อมเป็นผู้ใช้อำนาจนี้ แต่ในปัจจุบันจำนวนประชากรมีมากขึ้น การใช้อำนาจอธิปไตยแบบทางตรงจึงมีข้อจำกัด จึงจำเป็นต้องมีตัวแทนประชาชนเข้าทำหน้าที่ในองค์กรหลักในการปกครองประเทศ การเลือกตั้งจึงเป็นเป็นกลไกที่นำมาใช้ชื่อว่าประชาชนต้องการให้ผู้ใดเข้าไปทำหน้าที่แทนตน ดังนั้นในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยประชาชนจึงเป็นผู้แทนของประชาชน เพื่อเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน ดังนั้นการเลือกตั้งจึงเป็นลักษณะสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งประเทศต่าง ๆ ใช้อยู่ในเวลานี้

ตามทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (สมคิด เลิศไพฑูรย์ , 2548) รูสโซ่ (Jean Jacques Rousseau) ได้เสนอว่าราษฎรแต่ละคนมีสิทธิที่จะเลือกผู้ปกครองของตนเอง ทั้งนี้ เพราะเป็นการแสดงออกซึ่งส่วนแห่งอำนาจอธิปไตยของตนอันนำมาซึ่งหลักที่เรารู้จักกันดีคือ “การเลือกตั้งอย่างทั่วถึง” (Universal Suffrage) เพราะถือว่าการเลือกตั้งเป็นสิทธิของทุกคนมิใช่เป็นหน้าที่ จึงไม่อาจมีการจำกัดสิทธิของประชาชนได้ ดังที่รูสโซ่กล่าวว่า “สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิที่ไม่มีอะไรจะมาพรากไปจากประชาชนได้” การที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาในวาระแรก ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ มีที่มาจากการแต่งตั้งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)

จำนวน 250 คน ประกอบด้วย สมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก สามส่วน คือ ส่วนแรกสมาชิกวุฒิสภาที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ดำเนินการจัดให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภา ให้ได้จำนวน 200 คน แล้วส่งรายชื่อให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติคัดเลือกให้เหลือ จำนวน 50 คน ส่วนที่สองมาจากคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ตั้งขึ้น ทำการคัดเลือกบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 400 คน แล้วส่งรายชื่อให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ คัดเลือกให้เหลือ จำนวน 194 คน และส่วนที่สามมาจากผู้ดำรงตำแหน่งทางทหารและตำรวจ เป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่ง จำนวน 6 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เมื่อพิจารณาจากหลักการประชาธิปไตย และทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนแล้ว จะเห็นได้ว่าที่มาของสมาชิกวุฒิสภาทั้งสามทางดังกล่าว ไม่ได้เป็นไปตามหลักการของประชาธิปไตยเลย เนื่องจากประชาธิปไตย คือรูปแบบการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งเพื่อแสดงออกซึ่งส่วนแห่งอำนาจอธิปไตยของตน รวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมดำเนินการในการจัดการปกครองร่วมกัน ซึ่งผู้แทนของประชาชนที่ได้รับมอบหมายให้ไปใช้อำนาจนั้น ต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนส่วนใหญ่โดยผ่านกลไกการเลือกตั้ง แต่การที่สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากแต่งตั้งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) โดยไม่ได้ผ่านการเลือกตั้งและไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง จึงเป็นการขัดต่อหลักการประชาธิปไตย และทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนอย่างสิ้นเชิง

2) ปัญหาเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาด้วยวิธีการคัดเลือกกันเอง นับว่าเป็นวิธีการเลือกแบบใหม่ที่แปลกและแหวกแนวที่สุดนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา โดยวิวัฒนาการที่มาจากสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ 2540 มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด จากนั้นรัฐธรรมนูญ 2550 จึงเปลี่ยนมาเป็นเลือกตั้งส่วนหนึ่ง และสรรหาอีกส่วนหนึ่ง แต่ทว่าที่มาของสมาชิกวุฒิสภาแบบใหม่นี้ จะไม่ต้องให้ความสำคัญกับการเลือกตั้งจากประชาชน โดยมิชัย ฤชุพันธุ์ อดีตประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ให้สัมภาษณ์ ถึงที่มาสมาชิกวุฒิสภาแบบใหม่นี้ว่า “ประชาชนเขาจะเข้ามามีส่วนร่วมได้โดยตรง และไม่ต้องอิงกับพรรคการเมืองเพราะไม่ต้องหาเสียง เขาก็คุยกันเฉพาะแต่ในกลุ่มบุคคลที่สมัคร กลไกในลักษณะนี้จะทำให้สมาชิกวุฒิสภาปลอดจากการเมือง มาจากทุกสาขาอาชีพ มาจากคนทั่วประเทศ และกลุ่มบุคคลเหล่านี้ก็คือประชาชน”



อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีคำถามที่ตามมาภายหลังว่าสมาชิกวุฒิสภา ในฐานะที่เป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย จะยังยึดโยงกับเสียงประชาชนมากน้อยเพียงใดในเมื่อจำกัดสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ไว้ให้เฉพาะผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วยตนเองเท่านั้น (ภูวดล คงแสง, 2565)

ภายหลังจากที่สมาชิกวุฒิสภาชุดแรก ตามบทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญหมวดวาระ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้มีการกำหนดให้เปลี่ยนที่มา และจำนวนของสมาชิกวุฒิสภาใหม่ จากเดิมที่มาจากกาแต่งตั้งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จำนวน 250 คน มาเป็นวิธีคัดเลือกกันเอง และให้มีจำนวน 200 คน โดยให้แต่ละกลุ่มอาชีพเลือกกันเองตั้งแต่ระดับอำเภอ จังหวัด และประเทศ ซึ่งการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาด้วยวิธีการคัดเลือกกันเองนี้ มิได้มีที่มาจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เป็นการขัดต่อหลักการประชาธิปไตย แม้ว่าจะมีการเลือกตั้ง แต่เป็นการเลือกตั้งกันเองภายในกลุ่มของผู้สมัคร และเลือกตั้งแบบไขว้ของกลุ่มต่าง ๆ ที่อยู่ในสายเดียวกัน วิธีการดังกล่าวก็มิได้เป็นประชาธิปไตยแบบทั่วถึง เพราะผู้มีสิทธิในการคัดเลือกผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภานั้นจำกัดอยู่เฉพาะคนเพียงบางกลุ่ม ซึ่งก็คือกลุ่มผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาด้วยตนเองเท่านั้น การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอำนาจอธิปไตยทั้งหลายย่อมต้องมาจากปวงชน (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2551) อีกทั้งการให้ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาใช้วิธีการคัดเลือกกันเองเป็นการขัดต่อหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน เมื่อพิจารณาหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ซึ่งเป็นหลักการที่ยอมรับว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย การใช้อำนาจในการปกครองจึงต้องกระทำโดยประชาชน อำนาจอธิปไตยทั้งปวงจึงต้องมีความเชื่อมโยงถึงประชาชน ประชาชนจึงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงในการเลือกตั้ง และเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทางอ้อมโดยผ่านองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ และประชาชนเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจอธิปไตยสูงสุดของรัฐ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 3 ก็ได้บัญญัติเอาไว้ชัดเจนว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย แต่รัฐธรรมนูญเองกลับบัญญัติให้มีสมาชิกวุฒิสภาโดยใช้วิธีคัดเลือกกันเอง โดยที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยไม่ได้ใช้อำนาจของตนในการเลือกตั้งเลย ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวจึงขาดความเชื่อมโยงกับประชาชน ตามทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน รูสโซ่ (Jean Jacques Rousseau) ได้เสนอในหนังสือชื่อ สัญญาประชาคม (Social Contract) ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนทุกคนที่มาอยู่ร่วมกันเป็นสังคม ทุกคนมีส่วนเป็นเจ้าของตามสัดส่วนของตน แต่จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว กลับกำหนดให้ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาทำการคัดเลือกกันเองภายในกลุ่ม และเลือกไขว้กลุ่ม โดยที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงไม่มีส่วนร่วม ทำให้สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับคัดเลือกนี้ มิได้มีที่มาจากการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน



อย่างแท้จริง จึงเป็นการขัดต่อทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ซึ่งเป็นทฤษฎีที่สะท้อนถึงการปกครองระบอบประชาธิปไตยมากที่สุด

เมื่อพิจารณาที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในหลาย ๆ ประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย พบว่ามีที่มาแตกต่างกัน ในกรณีของประเทศไทยซึ่งใช้ระบบรัฐสภานั้น สมาชิกวุฒิสภา หรือสภาขุนนาง มีที่มาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ ทั้งที่ประเทศอังกฤษถือเป็นประเทศแม่แบบของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าเหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของอังกฤษเอง ที่มีการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจกันระหว่างฝ่ายกษัตริย์กับฝ่ายรัฐสภา จนในที่สุดนำไปสู่การจำกัดอำนาจของกษัตริย์ให้อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นเรื่องเฉพาะกรณีเท่านั้น และในปัจจุบันพบว่าบทบาทของสภาขุนนางอังกฤษก็ลดอำนาจและความสำคัญลงไปมาก เหลือเพียงบทบาทในการกลั่นกรองกฎหมายที่ผ่านมาจากสภาสมาชิกเท่านั้น ดังนั้นวุฒิสภาหรือสภาขุนนางของอังกฤษจึงเป็นผลมาจากการวิวัฒนาการในทางประวัติศาสตร์ มิใช่เพราะความคิดทางทฤษฎีแต่อย่างใด ส่วนกรณีของประเทศไทยนั้นจะพบว่ามีความแตกต่างกัน คือประวัติศาสตร์ความเป็นมาและการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจกันของประเทศไทยแตกต่างจากอังกฤษ จึงไม่ควรนำเอากรณีการแต่งตั้งสภาขุนนางของอังกฤษมาใช้กับกรณีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดแรกตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ 2560

กรณีประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งใช้ระบบประธานาธิบดีนั้น มีจำนวนสมาชิกวุฒิสภา 100 คน มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด โดยมีที่มาจาก 50 มลรัฐ มลรัฐละ 2 คนเท่ากัน โดยไม่คำนึงถึงจำนวนประชากรของแต่ละมลรัฐ และประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรง ซึ่งในทางปฏิบัติผู้ที่สมควรรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับเลือกจากที่ประชุมของแต่ละพรรคก่อนที่เรียกว่า Convention หรือมีการเลือกตั้งหยั่งเสียง (Primary) ก่อน แล้วจึงค่อยนำรายชื่อที่ได้รับการเลือกแล้ว ส่งเข้าชิงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา และยังกำหนดให้แบ่งจำนวนสมาชิกวุฒิสภาออกเป็น 3 กลุ่ม กลุ่มละเท่า ๆ กัน เท่าที่จะทำได้ ตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภากลุ่มที่หนึ่งว่างลงเมื่อสิ้นปีที่สอง กลุ่มที่สองว่างลงเมื่อสิ้นปีที่สี่ และกลุ่มที่สามว่างลงเมื่อสิ้นปีที่หก ทั้งนี้เพื่อให้มีการเลือกตั้ง 1 ใน 3 ของสมาชิกวุฒิสภาขึ้นใหม่ในทุก ๆ 2 ปี เมื่อเปรียบเทียบที่มาของสมาชิกวุฒิสภาประเทศสหรัฐอเมริกา กับประเทศไทยแล้วถือว่าที่มาของสมาชิกวุฒิสภาประเทศสหรัฐอเมริกามีความเป็นป็นประชาธิปไตยแบบเต็มใบ เพราะที่มายึดโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยผ่านการเลือกตั้ง ส่วนที่มาของ



สมาชิกวุฒิสภาประเทศไทยทั้งชุดแรกแบบแต่งตั้ง และชุดใหม่แบบเลือกกันเอง ไม่มีส่วนยึดโยงกับประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยตามหลักการประชาธิปไตยเลย

กรณีสมาชิกวุฒิสภาฝรั่งเศสซึ่งใช้ระบบกึ่งรัฐสภา-กึ่งประธานาธิบดีนั้นมาจากการเลือกตั้งโดยการออกเสียงทางอ้อม การลงคะแนนเสียงเพื่อเลือกสมาชิกวุฒิสภานั้นกระทำโดยคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral Colleges) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาภาค สมาชิกสภาจังหวัด และตัวแทนที่สมาชิกสภาเทศบาลตั้งขึ้น เขตเลือกตั้งใช้เขตจังหวัด (Department) เป็นหลัก นอกจากสมาชิกวุฒิสภาประเภทผู้แทนจังหวัดแล้วยังมีสมาชิกวุฒิสภาผู้แทนคนฝรั่งเศสที่อยู่นอกฝรั่งเศสอีกจำนวนหนึ่งซึ่งใช้วิธีการเลือกตั้งที่แตกต่างกัน วิธีเลือกตั้งใช้ระบบผสม คือ ในจังหวัดที่มีสมาชิกวุฒิสภาได้ไม่เกิน 4 คน ใช้ระบบเสียงข้างมาก 2 รอบ เหมือนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ถ้าจังหวัดใดมีสมาชิกวุฒิสภาได้ตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป ก็ใช้วิธีเลือกตั้งแบบสัดส่วนตามบัญชีรายชื่อ ส่วนการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาสำหรับคนฝรั่งเศสที่มีภูมิลำเนาออกฝรั่งเศสใช้วิธีพิเศษ กล่าวคือให้คณะกรรมการการระดับสูงของฝรั่งเศส นอกประเทศ (Conseil Supérieur des Français à l'étranger) เสนอรายชื่อคนและให้วุฒิสภาลงมติรับหรือไม่รับรายชื่อดังกล่าว แต่วุฒิสภาเองจะเสนอชื่อใหม่ไม่ได้และในกรณีวุฒิสภาลงมติไม่รับ คณะกรรมการการฯ ก็ต้องเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาใหม่จนกว่าจะรับ อนึ่งวาระของสมาชิกวุฒิสภามีวาระ 9 ปี โดยจะมีการพ้นจากตำแหน่ง 1 ใน 3 ทุก ๆ 3 ปี ตามบัญชีรายชื่อจังหวัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาชุดแรกมาจากการแต่งตั้ง และชุดใหม่มาจากการเลือกกันเอง ซึ่งมีได้มีที่มาจากประชาชนเช่นเดียวกับของฝรั่งเศส แต่ที่มาของคณะผู้เลือกตั้งของฝรั่งเศสมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งอาจกล่าวอ้างได้ว่าเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทนอันเป็นไปตามหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน และหลักเสียงข้างมาก ต่างจากสมาชิกวุฒิสภาชุดแรกของไทยที่มาจากการแต่งตั้งโดย คสช. มีได้มีที่มาจาก การเลือกตั้ง ส่วนสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ของไทยมาจากการเลือกตั้ง แต่เป็นการเลือกกันเองของบรรดาผู้สมัคร

กรณีวุฒิสภาของญี่ปุ่น (House of Councillors) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 252 คน โดยแบ่งเป็น 2 ประเภท ตามลักษณะของการเลือกตั้ง คือ ประเภทแรกมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (Local Constituencies) จำนวน 152 คน ซึ่งแบ่งตามการแบ่งเขตการปกครองที่มีอยู่ 47 เขต โดยมีจำนวนสมาชิกในแต่ละเขตจะมีได้นั้นขึ้นอยู่กับจำนวนประชาชนในเขตนั่น ๆ ซึ่งโตเกียวมีประชากรจำนวนมากที่สุด มีสมาชิกวุฒิสภาได้ 8 คน

ในขณะที่เขตที่มีจำนวนประชากรน้อยที่สุดมีสมาชิกได้อย่างน้อย 2 คน โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้เพียง 1 คนเท่านั้น ประเภทที่สองมาจากการเลือกตั้งตามเขตเลือกตั้งระดับชาติ (National Constituency) จำนวน 100 คน โดยใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้ 1 คน สาเหตุที่กำหนดให้มีเขตเลือกตั้งระดับชาติ เพราะต้องการให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่เป็นผู้มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักกันอย่างกว้างขวาง สมาชิกวุฒิสภาของญี่ปุ่นมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี โดยจำนวนครึ่งหนึ่งจะต้องพ้นจากตำแหน่งทุก ๆ 3 ปี และต้องจัดให้มีการเลือกตั้งเข้ามาแทนที่สมาชิกที่พ้นจากตำแหน่งไป จะเห็นได้ว่าสมาชิกวุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นนั้นมีที่มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ซึ่งแตกต่างจากกรณีของประเทศไทย

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบดูถึงที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในประเทศต่าง ๆ ที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้ว จะพบว่ามีแนวโน้มที่จะให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากการเลือกตั้ง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงได้ใช้อำนาจของตนผ่านการเลือกตั้ง ซึ่งสอดคล้องต่อหลักการประชาธิปไตยและทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน แต่ประเทศไทยเองทั้ง ๆ ที่ผ่านมาในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้อย่างเต็มที่ แต่ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กลับมาจำกัดการใช้ อำนาจอธิปไตยของประชาชนลงมิให้มีส่วนร่วมในการเลือกสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปเป็นผู้แทนของตน ซึ่งมีได้เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยและขัดต่อทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

1.2 ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาแบบเลือกกันเองอาจก่อให้เกิดปัญหาข้อเสียได้ง่าย

การข้อเสียเป็นอีกปัญหาหนึ่งของการเลือกตั้ง ที่บ่อนทำลายการพัฒนา ระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เมื่อมีการลงทุนข้อเสียของผู้สมัครรับการเลือกตั้ง เพื่อเข้าสู่การดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจทางการเมือง ด้วยแนวคิดเดียวกับการลงทุนในลักษณะเดียวกับการค้าขาย ซึ่งผู้ลงทุนย่อมมุ่งหวังผลตอบแทนหรือกำไรที่จะได้รับการการลงทุนนั้น ผู้ลงทุนข้อเสียย่อมต้องหวังผลกำไรเช่นกัน ดังนั้น เมื่อข้อเสียได้สำเร็จจนได้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ก็ย่อมจะแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ทางการเมืองนั้น เพื่อให้ได้เงินลงทุนที่ข้อเสียคืนกลับมาพร้อมด้วยกำไร รวมไปถึงการมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ในรูปตัวเงิน เพื่อจะสะสมไว้สำหรับการข้อเสียในการเลือกตั้งครั้งต่อไป รัฐธรรมนูญ 2560 จึงตัด



ประชาชนออกจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา แล้วให้ผู้สมัครเลือกกันเองเพื่อป้องกันการซื้อเสียงจากประชาชน หากวิเคราะห์ดูแล้วจะเห็นว่าปัญหาการซื้อเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแบบให้ผู้สมัครเลือกกันเองนี้ อาจมีโอกาสดังเกิดขึ้นได้ง่ายกว่าเดิม เนื่องจากจำนวนคนที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องซื้อเสียง มีขนาดเล็กลง กล่าวคือ หากเป็นระบบการเลือกตั้งโดยประชาชนเป็นผู้เลือก ผู้สมัครชิงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาจะต้องมั่นใจว่าตนจะได้รับเสียงจากประชาชนตามจำนวนประชากรในแต่ละพื้นที่ซึ่งมีขนาดใหญ่จึงจะยอมซื้อเสียงและต้องลงทุนจ่ายเงินซื้อเสียงจำนวนมาก แต่พอเปลี่ยนเป็นการคัดเลือกกันเองในกลุ่มอาชีพ ยิ่งกลุ่มอาชีพใดที่มีจำนวนผู้สมัครน้อย การซื้อเสียงก็จะยิ่งทำได้ง่ายมากขึ้นไปอีก ดังนั้นที่มาของสมาชิกวุฒิสภาแบบเลือกกันเองจึงอาจก่อให้เกิดปัญหาซื้อเสียงได้ง่าย

1.3 ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาแบบเลือกกันเอง มีขั้นตอนและกระบวนการที่ยุ่งยากซับซ้อนและเสียเวลาเกินความจำเป็น

แนวคิดที่ให้มีการแบ่งกลุ่มบุคคลออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลที่จะมาสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภา สามารถมาได้อย่างกว้างขวางโดยมิใช่มาจากองค์กรใดองค์กรหนึ่งหรืออาชีพใดอาชีพหนึ่งเท่านั้น แต่สมาชิกวุฒิสภาควรมาจากตัวแทนของทุกกลุ่มอาชีพ ซึ่งต้องมีการกระจายกลุ่มให้ครอบคลุมและทั่วถึงทุกอาชีพให้มากที่สุด ซึ่งหลักการที่ใช้ในการแบ่งกลุ่มบุคคลอาชีพนั้น นอกจากจะแบ่งตามกลุ่มโดยพิจารณาจากจำนวนประชากรในแต่ละกลุ่มอาชีพและการแบ่งกลุ่มบุคคลจากภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมแล้ว ยังต้องใช้หลักการแบ่งกลุ่มโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาประกอบด้วย เพื่อให้ได้กลุ่มคนที่สามารถสะท้อนแนวคิดของกลุ่มคนดังกล่าวเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่ออำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภามากที่สุด จากแนวคิดดังกล่าวได้มีการแบ่งออกเป็นกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ซึ่งมีจำนวน 18 กลุ่ม และกลุ่มพิเศษอีก 2 กลุ่ม คือ กลุ่มสตรี และกลุ่มผู้สูงอายุ คนพิการหรือผู้ทุพพลภาพรวมถึงกลุ่มชาติพันธุ์ รวมจำนวนทั้งหมด 20 กลุ่ม ซึ่งการแบ่งกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ออกเป็น 20 กลุ่ม อาจมีปัญหาในเรื่องสัดส่วนและจำนวนของสมาชิกวุฒิสภาตามกลุ่มอาชีพ ซึ่งบางกลุ่มอาชีพอาจมีจำนวนผู้ประกอบอาชีพนั้นเป็นจำนวนมาก แต่บางกลุ่มอาชีพอาจมีผู้ประกอบอาชีพนั้นจำนวนน้อย ทำให้ตัวแทนสมาชิกวุฒิสภาตามกลุ่มอาชีพไม่ได้สัดส่วนตามจำนวนผู้ประกอบอาชีพของแต่ละกลุ่ม และจะมีหลักประกันอย่างไรว่าประชาชนทุกคนจะมีตัวแทนของตนเองไปทำหน้าที่สมาชิกวุฒิสภา สำหรับคนที่ไม่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง หรือไม่ได้ประกอบอาชีพ หรือประกอบอาชีพอิสระ หากมีความประสงค์จะสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภา จะมีสิทธิสมัครเข้าอยู่ในกลุ่มใดได้บ้าง หรือบางทีเมื่อสมัครแล้วอาจจะถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มอื่นที่



ไม่เหมาะสมกับความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ของตนเองก็เป็นได้ ที่ผ่านมาคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้พยายามนำเสนอข้อดีประการต่าง ๆ ของวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแบบใหม่ โดยชี้ให้เห็นว่ารูปแบบนี้จะเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องที่ดีและน่าสนใจที่ประชาชนทุกคนสามารถเข้าไปสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ง่ายขึ้น แต่ในความเป็นจริงกลับเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก เนื่องจากการคัดเลือกล้วนใช้วิธีให้ผู้สมัครในแต่ละกลุ่มแต่ละด้านลงคะแนนเลือกผู้สมัครในกลุ่มด้านอื่นที่ไม่ใช่ด้านของตนเอง ให้เหลือตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายลำดับรอง เริ่มตั้งแต่ระดับอำเภอ พอได้ตัวแทนระดับอำเภอ ก็ไปคัดเลือกกันเองต่อในระดับจังหวัด จากนั้นจึงไปคัดเลือกกันเองต่อในระดับประเทศ นั่นเท่ากับว่าผู้ที่จะได้เป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องผ่านการคัดเลือกกันเองถึง 3 รอบในสนามคัดเลือกที่ต่างกันถึง 3 ระดับ ดังนั้นแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะเปิดโอกาสให้บุคคลมีสิทธิสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ง่ายขึ้น แต่ในความเป็นจริงการได้รับคัดเลือกกลับเป็นไปได้ยาก เพราะต้องผ่านการคัดเลือกกันเองแบบไขว้กลุ่มถึง 3 รอบ ซึ่งเป็นกระบวนการที่ยุ่งยากซับซ้อน และเสียเวลาเกินความจำเป็น

2. ปัญหาอำนาจสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

2.1 ปัญหาอำนาจสมาชิกวุฒิสภาชุดแรก ในการเลือกนายกรัฐมนตรี อำนาจเฉพาะกิจประการหนึ่งของสมาชิกวุฒิสภาชุดแรก ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นั้น ในมาตรา 272 ได้ระบุไว้ว่า ในห้าปีแรกการเลือกนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นการประชุมร่วมกันของทั้งสองสภา ซึ่งจะต้องมีมติเห็นชอบเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา นั้นหมายความว่าสมาชิกวุฒิสภาชุดแรกมีอำนาจในการร่วมเลือกนายกรัฐมนตรีด้วย กล่าวคือเมื่อมีการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามจำนวนที่สามารถเปิดการประชุมรัฐสภาได้ตามมาตรา 83 หรือมาตรา 84 แล้วแต่กรณี และมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวนสองร้อยห้าสิบคนแล้ว การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการตามมาตรา 159 เว้นแต่การพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา 159 วรรคหนึ่งให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และมติที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 159 วรรคสาม ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา และในช่วงระหว่างเวลาดังกล่าว หากมีกรณีที่ไม้อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 ไม่ว่าด้วยเหตุ



ใด และสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 ในกรณีเช่นนั้นให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยพลัน และในกรณีที่รัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้ยกเว้นได้ให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งต่อไป โดยจะเสนอชื่อผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 หรือไม่ก็ได้ตามมาตรา 272

เมื่อพิจารณาระบบรัฐสภาอังกฤษ จะเห็นว่าผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น โดยนายกรัฐมนตรีจะเป็นทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่ตนเองสังกัดอยู่ทุกคน ทั้งนี้ก็เพราะนายกรัฐมนตรีถูกเลือกโดยเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎร ในทางปฏิบัติแล้วจึงเป็นประโยชน์ที่จะให้หัวหน้าฝ่ายบริหารจะต้องเป็นสมาชิกของสภาล่างด้วย เพื่อให้สามารถควบคุมเสียงข้างมากในการผ่านกฎหมายและนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลได้ ส่วนสมาชิกวุฒิสภาของอังกฤษไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง จึงไม่มีอำนาจเลือกนายกรัฐมนตรี

ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่นใช้ระบบสภาคู่เรียกว่าสภาไดเอท (Diet) ซึ่งประกอบไปด้วยสภาล่างและสภานบนที่มาจากการเลือกตั้ง โดยรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นฉบับปี 1947 มาตรา 67 ระบุให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภานบนหรือล่างก็ได้ ในทางปฏิบัติ นายกรัฐมนตรีมักเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้เสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร หรือเป็นหัวหน้าของกลุ่มที่เป็นใหญ่ที่สุดในบรรดาพรรคร่วมรัฐบาล กระบวนการคือทั้งสองสภาจะต้องลงมติเห็นชอบนายกรัฐมนตรีจากในบรรดาสมาชิกแยกกัน โดยใช้ระบบเลือกตั้งสองรอบ เพื่อหาผู้ที่ได้เสียงข้างมากเกินกึ่งหนึ่ง อย่างไรก็ตาม หากสภาล่างและสภานบนเห็นชอบรายชื่อบุคคลผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่างกัน ก็จะมีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันจากสมาชิกทั้งสองสภาเพื่อหาทางออก แต่หากยังไม่สามารถหาข้อสรุปได้อีกภายในสิบวัน ก็จะถือว่าผู้ที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาล่างเป็นนายกรัฐมนตรี (รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น , มาตรา 67) ผู้ได้รับการลงมติเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะได้รับมอบตราตั้ง และจะได้รับการถวายชื่อต่อจักรพรรดิเพื่อทรงแต่งตั้งอย่างเป็นทางการ (รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น , มาตรา 6) การที่ญี่ปุ่นให้อำนาจวุฒิสภาลงมติเห็นชอบนายกรัฐมนตรีแตกต่างจากกรณีของประเทศไทย เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาญี่ปุ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง แต่สมาชิกวุฒิสภาชุดแรกของไทยที่มีอำนาจเลือกนายกรัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้งของ คสช. ประเด็นที่มานายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นเป็น

หนึ่งในเรื่องหลักที่ถูกรวบรวมโครงสร้างใหม่ในรัฐธรรมนูญ 1947 ก่อนหน้านั้น รัฐธรรมนูญเมจิ 1889 กำหนดให้ผู้นำฝ่ายบริหารมาจากการแต่งตั้งของจักรพรรดิเท่านั้น ซึ่งในทางปฏิบัติ นายกรัฐมนตรีจึงต้องได้รับการยอมรับจากชนชั้นสูง ขุนนาง หรือที่ปรึกษาของจักรพรรดิ โดยไม่จำเป็นต้องได้รับการยอมรับหรือเป็นสมาชิกของสภาที่มีอำนาจค่อนข้างจำกัด แต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จบลง รัฐธรรมนูญใหม่ที่ร่างโดยสหรัฐอเมริกาที่กำหนดให้อำนาจอยู่กับสภาไดเอท จะเห็นได้ว่าอำนาจในการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีให้ความสำคัญและบทบาทแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ถึงแม้ว่าจะไม่ผ่านความเห็นชอบของวุฒิสภาก็ตาม

จากการเปรียบเทียบอำนาจสมาชิกวุฒิสภาในการเลือกนายกรัฐมนตรี ประเทศที่ปกครองในระบบรัฐสภาข้างต้น เห็นได้ว่าประเทศที่มีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งหรือแม้แต่มาจากการเลือกตั้ง ล้วนแต่ไม่ให้อำนาจหรือบทบาทสำคัญในการเลือกนายกรัฐมนตรีแก่สมาชิกวุฒิสภา เนื่องจากหากให้สมาชิกวุฒิสภาลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีด้วยแล้ว รัฐบาลอาจเป็นเสียงข้างน้อย ไม่สามารถบริหารอย่างราบรื่นได้ เพราะในระบบรัฐสภานั้น รัฐบาลจะบริหารได้ต้องอาศัยเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎร

2.2 ปัญหาอำนาจสมาชิกวุฒิสภาในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญที่ดีควรกำหนดวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามกฎหมายขึ้นไว้ การที่มีวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามกฎหมายนั้นก็เพื่อป้องกันการล้มล้างหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยการใช้กำลังอันเป็นธรรมชาติของมนุษย์ เมื่อไม่มีทางออกก็อาจเกิดการปฏิวัติหรือรัฐประหารขึ้นเพื่อที่จะแก้ไขหรือยกเลิกรัฐธรรมนูญ

หลักการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศนั้น ต้องกำหนดเงื่อนไขหรือวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมที่ไม่ง่ายจนเกินไปและต้องมีวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมที่แตกต่างและยากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดา (สุริยา ปานแป้น และ อนุวัฒน์ บุญนันท์, 2557) เพราะถ้าเปิดช่องให้การแก้ไขเพิ่มเติมทำได้ง่ายเกินไปจะทำให้รัฐธรรมนูญไม่ได้รับความเคารพจากประชาชนเท่าที่ควรและหากใช้วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมเหมือนกฎหมายอื่นๆก็อาจถูกมองว่าลำดับศักดิ์กฎหมายของรัฐธรรมนูญไม่ได้ต่างอะไรไปจากกฎหมายลำดับรองเลย เพราะเหตุว่าองค์กรผู้ได้รับอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญย่อมสามารถเข้าไปเปลี่ยนแปลงกฎหมายในรัฐธรรมนูญได้ง่ายตามความประสงค์หรืออำเภอใจ (สมยศ เชื้อไทย , 2535) และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญควรเป็นการถาวรพอสมควรไม่ใช่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมชั่วคราว



อำนาจที่เพิ่มเติมขึ้นมาใหม่ของสมาชิกวุฒิสภา โดยผลของรัฐธรรมนูญ ปี 2560 คือ การเข้ามามีส่วนร่วมพิจารณาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ ในมาตรา 256 (3) ได้กำหนดให้การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติม นั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา จากบทบัญญัติดังกล่าวเพียงชั้นเริ่มต้นรับหลักการ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็กำหนดเงื่อนไขให้ทำได้ยาก โดยกำหนดให้คะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาและมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เช่น สมมุติว่าในขณะนั้นมีสมาชิกรัฐสภา จำนวน 750 คน เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 500 คน และสมาชิกวุฒิสภา 250 คน ร่วมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ ปรากฏว่ามีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติม จำนวน 400 เสียง ซึ่งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา (กึ่งหนึ่งคือ 375 เสียง) ก็ต้องพิจารณาต่อไปว่า ในจำนวน 400 เสียงที่เห็นชอบในชั้นรับหลักการนี้ มีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาหรือไม่ ในเมื่อสมาชิกวุฒิสภามีจำนวน 250 คน หนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาจึงเท่ากับ 84 คน ฉะนั้นแม้จะมีคะแนนเสียงของทั้งสองสภาเห็นชอบรับหลักการไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งก็ตาม แต่หากไม่มีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยถึง 84 คน ก็ทำให้การพิจารณารับหลักการของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต้องตกไป เท่ากับว่าใช้เสียงข้างน้อยของสมาชิกวุฒิสภาเอาชนะเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

และในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ตามมาตรา 256 (6) การพิจารณาการออกเสียงลงคะแนนยังกำหนดเงื่อนไขให้ทำได้ยากกว่าชั้นรับหลักการ คือ

1) การลงคะแนนต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

2) ในจำนวนคะแนนเสียงเห็นชอบนี้ ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน



3) ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

การกำหนดเงื่อนไขเรื่องจำนวนเสียงสมาชิกวุฒิสภาในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ส่งผลให้วุฒิสภามีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเหนือกว่าอำนาจสภาผู้แทนราษฎร โดยทั่วไปแล้ววัตถุประสงค์ของประเทศต่าง ๆ ที่กำหนดให้มี 2 สภา แยกจากกัน คือ สภาผู้แทนราษฎร และ วุฒิสภา ก็เพื่อให้ทั้ง 2 สภา ได้กลั่นกรองกฎหมายและถ่วงดุลกัน ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะมีแนวโน้มให้ความสำคัญกับสภาผู้แทนราษฎร เพราะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย แตกต่างจากวุฒิสภาที่สมาชิกในหลาย ๆ ประเทศ มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม หรือมาจากการแต่งตั้ง หรือมาจากการสืบทอด หากเปรียบเทียบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ปี 2560 กับรัฐธรรมนูญ ปี 2540 และรัฐธรรมนูญ ปี 2550 พบว่ารัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว ไม่ได้กำหนดจำนวนเสียงสมาชิกวุฒิสภาขั้นต่ำในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เลย ดังนั้นการกำหนดเงื่อนไขเรื่องจำนวนเสียงสมาชิกวุฒิสภาในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงส่งผลให้วุฒิสภามีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเหนือกว่าอำนาจสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน อีกทั้งในทางปฏิบัติทำให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นไปได้ยากมาก หรืออาจเป็นไปไม่ได้เลย

นอกจากนี้ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 270 ยังกำหนดให้วุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจในการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ และร่วมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ให้เสนอและพิจารณาในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาด้วย แสดงให้เห็นว่า อายุของวุฒิสภาตามมาตรา 269 มีกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาเริ่มตั้งแต่วันที่พระบรมราชโองการแต่งตั้ง กระบวนการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ย่อมต้องสิ้นสุดลงพร้อมกับอายุของวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลด้วย ดังนั้น วุฒิสภาย่อมต้องเร่งเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในที่ประชุมให้แล้วเสร็จภายในอายุของวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลด้วย ซึ่งในการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติให้สำเร็จนั้นยังมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาแก้ไขทั้งในส่วนของกฎหมาย



งบประมาณ เพื่อให้สอดคล้องกับบริบททางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยและสังคมโลกซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ทั้งยังต้องอาศัยความร่วมมือของหลายภาคส่วน การที่จะเร่งรัดให้สำเร็จโดยเร็วจึงไม่มีความเหมาะสมและยังถือเป็นการแทรกแซงการดำเนินการของฝ่ายบริหารในการ บริหารราชการแผ่นดินด้วย

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

การที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาวาระแรกตามบทเฉพาะกาล หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ให้มาจากการแต่งตั้งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และที่มาของสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มีที่มาจากคัดเลือกกันเองของผู้สมัครแบบไขว้กลุ่ม โดยไม่ผ่านการเลือกตั้งจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงนั้น เป็นการขัดต่อหลักการของประชาธิปไตย เนื่องจากประชาธิปไตย คือรูปแบบการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนดำเนินการร่วมกัน และผู้แทนของประชาชนที่ได้รับมอบหมายให้ไปใช้อำนาจนั้น ต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนส่วนใหญ่ โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง แต่การที่สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากแต่งตั้งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และมีที่มาจากคัดเลือกกันเอง โดยไม่ได้ผ่านการเลือกตั้งของประชาชนและไม่ได้รับความเห็นชอบจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงนั้น จึงเป็นการขัดต่อหลักประชาธิปไตยอย่างสิ้นเชิง

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ซึ่งเป็นหลักการที่ยอมรับว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย การใช้อำนาจในการปกครองจึงต้องกระทำโดยประชาชน อำนาจอธิปไตยทั้งหลายจะต้องมีความเชื่อมโยงกับประชาชน ประชาชนจึงเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐโดยตรงในการเลือกตั้ง และเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐในทางอ้อมโดยผ่านองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ และประชาชนเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจอสูงสุดของรัฐ แต่จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ปี 2560 กลับให้ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้คัดเลือกสมาชิกวุฒิสภาด้วยกันเอง ทำให้สมาชิกวุฒิสภามีได้มีที่มาจากใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนอย่างแท้จริง จึงเป็นการขัดต่อทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนอีกด้วย

ในส่วนของอำนาจหน้าที่สมาชิกวุฒิสภา การที่รัฐธรรมนูญเพิ่มอำนาจใหม่ให้กับสมาชิกวุฒิสภาชุดแรกในการเลือกนายกรัฐมนตรี เป็นการขัดต่อหลักประชาธิปไตย และอาจได้



รัฐบาลเสียงข้างน้อย ทำให้ไม่สามารถบริหารอย่างราบรื่นได้ เพราะในระบบรัฐสภานั้นรัฐบาลจะบริหารได้ต้องอาศัยเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎร และการเพิ่มเงื่อนไขอำนาจในการเห็นชอบแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ต้องใช้คะแนนเสียงสมาชิกวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม ย่อมส่งผลให้รัฐธรรมนูญแก้ไขได้ยากหรือแก้ไขไม่ได้เลยในทางปฏิบัติ

ข้อเสนอแนะ

1. แก้ไขในเรื่องที่มาของสมาชิกวุฒิสภา คือ ให้แก้ไขรัฐธรรมนูญยกเลิกวิธีการคัดเลือกกันเองของสมาชิกวุฒิสภา และเปลี่ยนที่มาของสมาชิกวุฒิสภาให้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งหมด เพื่อให้ที่มาที่มีความเชื่อมโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจตามหลักประชาธิปไตย และเป็นการเคารพต่ออำนาจการตัดสินใจของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง

2. แก้ไขอำนาจของสมาชิกวุฒิสภา โดยยกเลิกเงื่อนไขในการเห็นชอบแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ต้องใช้คะแนนเสียงสมาชิกวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม โดยเปลี่ยนเป็นใช้เสียงข้างมากของรัฐสภาตามปกติ

เอกสารอ้างอิง

คณิน บุญสุวรรณ. (2548). ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย. กรุงเทพมหานคร: สุขภาพใจ.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ปัทมา สุปกำบัง. (2543). บทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2551). กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ประกาศองค์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เรื่อง “ตั้งประธานองค์การเลือกตั้งและเลขาธิการองค์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา”. ราชกิจจานุเบกษา 63, 33 (21 พฤษภาคม 2489). หน้า 690.

ไพโรจน์ โพธิ์ไสย. (2551). บทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. หน้า 11.



ภูวดล คงแสง. (2565). “ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560”. วารสารนาคบุตรปริทัศน์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช, 14(3), 146.

รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นฉบับปี 1947

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2548) กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมชาติ รอบกิจ. (2523). “การร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517”. ใน วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สมยศ เชื้อไทย. (2535). คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุริยา ปานแป้น และ อนุวัฒน์ บุญนันท์. (2557). กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 7 กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา.

อภิสิทธิ์ ปาसानะเก. (2559). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับที่มาและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาตามร่าง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับลงประชามติ พุทธศักราช 2559. วารสารวิชาการกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี, 4(2), 51.

Przeworski, Adam (1991). Democracy and the Market. Cambridge University Press.