

# ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ตามมาตรา 107 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560<sup>1</sup>

วิศรา สินสาย<sup>2</sup>

การศึกษาเรื่องปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ตามมาตรา 107 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ศึกษาความหมาย ประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทยและต่างประเทศ ศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และศึกษาข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทย มีการนำวิธีการเลือกสมาชิกวุฒิสภามาใช้หลายระบบ โดยระบบที่บัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คือระบบการเลือกกันเอง โดยกลุ่มวิชาชีพ ตามที่ได้บัญญัติอยู่ใน มาตรา 107 วรรคแรก ความว่า “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคนซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงาน หรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้” ระบบการเลือกกันเองนี้ถูกนำมาใช้เป็นครั้งแรกในประเทศไทย โดยแบ่งผู้สมัครออกเป็น 20 กลุ่มอาชีพแล้วแต่ละกลุ่มอาชีพให้เลือกกันเอง<sup>3</sup> โดยมีวิธีการเลือกแบบไต่ระดับจากระดับอำเภอสู่ระดับจังหวัด และระดับจังหวัดสู่ระดับประเทศ<sup>4</sup> นอกจากนี้ยังให้มีการ “เลือกไขว้กลุ่ม” ในแต่ละระดับด้วย ระบบการเลือกกันเองของผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภานี้ มีความคาดหวังว่า สมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาจะเป็นบุคคลเป็นกลาง ไม่มีพรรคการเมืองเข้ามาอิทธิพลและมาทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการเลือกกันเองที่เกิดขึ้นได้ก่อให้เกิดปัญหาตามมามากมาย เช่น แม้มีการกำหนดคุณสมบัติที่สำคัญของสมาชิกวุฒิสภาเอาไว้ว่า ต้องเป็นอิสระทางการเมือง ไม่ฝักใฝ่หรืออยู่ภายใต้

---

<sup>1</sup> บทความนี้ เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ตามมาตรา 107 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาคือรองศาสตราจารย์ ดร.ณัฐสันตาสว่าง และคณะกรรมการสอบคือ รองศาสตราจารย์จุฑามาศ นิสารัตน์ และรองศาสตราจารย์อรรณพ พจนานุกรม

<sup>2</sup> นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561, มาตรา 11.

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561, มาตรา 40, มาตรา 41, มาตรา 42.

พรรคการเมืองใด ๆ และเป็นผู้มีความรู้ความสามารถจากหลายกลุ่มอาชีพ<sup>5</sup> แต่ผลที่ได้กลับพบว่า มีผู้สมัครหลายคนเกาะกลุ่มกันได้คะแนนนำ ประวัติการทำงานไม่สัมพันธ์กับกลุ่มที่สมัคร และมีสัญญาณความเกี่ยวข้องกับการเมืองอย่างมีนัยสำคัญ นอกจากนี้ การกำหนดกลุ่มอาชีพเป็นจำนวน 20 กลุ่ม ยังมีความคลุมเครือ ไม่สมเหตุสมผล และไม่สามารถเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งประเทศได้อย่างทั่วถึง<sup>6</sup> เช่น การจัดกลุ่มผู้สูงอายุ คนพิการ กลุ่มชาติพันธุ์ และกลุ่มอัตลักษณ์อื่นไว้ในกลุ่มเดียวกัน มากไปกว่านั้นยังมีความคลุมเครือในคำอธิบายคุณสมบัติของแต่ละกลุ่มอาชีพที่ระบุไว้ในส่วนท้ายว่า “หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน” ซึ่งเป็นการกว้างให้ผู้สมัครบางรายสามารถสมัครเข้าไปอยู่ในกลุ่มที่ไม่ตรงกับอาชีพของตนเองได้ ไม่ว่าจะด้วยความตั้งใจหรือไม่ก็ตาม อาทิ เจ้าของร้านรับทำป้ายโฆษณาที่สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในกลุ่มสื่อสารมวลชน ทั้งที่อาชีพนี้ควรจัดอยู่ในกลุ่มผู้ประกอบการ เป็นต้น<sup>7</sup> ทำให้เห็นถึงความบกพร่องเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ตามมาตรา 107 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หลายประการ สรุปได้ดังนี้

ปัญหาประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

มาตรา 107 วรรคแรก แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติว่า “สมาชิกวุฒิสภาจำนวนสองร้อยคนมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานในสาขาต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม...” ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 บัญญัติว่า “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคล...”

บทบัญญัติข้างต้นได้บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภา “มาจากการเลือกกันเองของบุคคล” แม้ผู้ร่างระบบมีเจตนาที่จะออกแบบให้การเลือกกันเองในกลุ่มอาชีพเป็นการเปิดพื้นที่ให้แก่คนทั่วไปจากหลากหลายสาขาอาชีพ ได้เข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา เพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนในแต่ละกลุ่ม เพื่อส่งเสริมความหลากหลายและลดอิทธิพลของพรรคการเมืองในวุฒิสภา อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในเชิงข้อเท็จจริงอย่างละเอียด จะพบว่ากระบวนการคัดเลือกผู้สมัครในแต่ละกลุ่มกลับมีข้อจำกัดอย่างสูง ทั้งในเรื่องคุณสมบัติที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด การต้องมีผู้รับรองที่มีคุณสมบัติเฉพาะ การกำหนดเงื่อนไขการรับสมัครที่ซับซ้อน

<sup>5</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 113.

<sup>6</sup> สำนักพิมพ์ไทยพับลิก้า, *ทางข้อมูลผลเลือก สว. อามดังๆ เป็นตัวแทนประเทศจริงหรือ !!*, [Online], available URL: <https://thaipublica.org/2024/07/infographic-supawut-saichuea-asks-whether-newly-indirect-elected-senate-really-represents-all-people/2568> (กุมภาพันธ์, 24).

<sup>7</sup> กองบรรณาธิการ The 101 World, *เลือก สว. 67: เรื่องผิดปกติระหว่างทาง กับความหวังในการแก้รัฐธรรมนูญ* (?), [Online], available URL: <https://www.the101.world/thai-senate-race-2024/2568> (กุมภาพันธ์, 24).

ตลอดจนการวางกระบวนการคัดเลือกที่เอื้อให้เกิดการคัดกรองอย่างเข้มงวดมากกว่าการเปิดโอกาสอย่างแท้จริง ปัญหาเหล่านี้ล้วนสะท้อนให้เห็นว่าระบบการเลือกกันเองของผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้เป็นการเปิดกว้างให้แก่ประชาชนสามารถเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาในความหมายที่แท้จริงได้ ยิ่งไปกว่านั้น โครงสร้างของระบบดังกล่าวยังเปิดช่องให้เกิดการจัดการหรือควบคุมคะแนนเสียงล่วงหน้าได้โดยง่าย เช่น การจัดกลุ่มผู้สมัครและผู้มีสิทธิเลือกอย่างเป็นระบบลับ หรือการสร้างเครือข่ายการสนับสนุนภายในกลุ่ม เป็นต้น ซึ่งล้วนส่งผลกระทบต่อความโปร่งใสของกระบวนการเลือกตั้งอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ด้วยเหตุนี้ ระบบการเลือกกันเองของผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว จึงกลายเป็นกลไกที่ขาดความโปร่งใสและไม่สะท้อนเจตจำนงของประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยตามหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยอย่างแท้จริง นอกจากนี้ การที่สมาชิกวุฒิสภาไม่ต้องอาศัยคะแนนเสียงจากประชาชนในการเข้าสู่อำนาจ แต่อาศัยเสียงจากผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาตนเองนั้น ยังทำให้สมาชิกเหล่านี้ขาดแรงจูงใจในการแสดงบทบาทที่มุ่งตอบสนองต่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยรวม อีกทั้งยังไม่ได้อยู่ภายใต้กลไกการตรวจสอบจากฐานเสียงของประชาชนเหมือนเช่นสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งทั่วไป ส่งผลให้เกิดช่องว่างทางความรับผิดชอบระหว่างสมาชิกวุฒิสภากับประชาชน ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่กระทบต่อหลักการประชาธิปไตยในระยะยาว

ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ควรมีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 107 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 เพื่อแก้ไขวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา โดยเปลี่ยนแปลงจากระบบเลือกกันเองในกลุ่มอาชีพเป็นระบบการเลือกตั้งทางอ้อมผ่านสภาท้องถิ่นหรือองค์กรประชาธิปไตยในระดับพื้นที่ที่ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งมาโดยตรง นอกจากนี้ ในรายละเอียดของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 ซึ่งมีการบัญญัติวิธีการเลือกกันเองของผู้สมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภานั้น ควรมีการยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าว ทั้งที่กำหนดให้มีการแบ่งกลุ่มอาชีพออกเป็น 20 กลุ่ม การเลือกไขว้กลุ่ม และการเลือกกันเองในสามระดับทั้งหมด เนื่องจากกระบวนการดังกล่าวมีข้อจำกัดในแง่ความโปร่งใส ก่อให้เกิดการฮั้วกันของการลงคะแนนเลือกกันเองในกลุ่มผู้สมัคร และการไม่ยึดโยงกับประชาชน ทั้งนี้ ควรจัดทำบทบัญญัติใหม่ที่กำหนดให้สภาท้องถิ่น เช่น สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาเทศบาล หรือสภาเมืองพิเศษ เป็นผู้มีสิทธิเลือกสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่งตามสัดส่วนที่เหมาะสมกับจำนวนประชากรในแต่ละพื้นที่ เพื่อให้สะท้อนน้ำหนักของประชากรในแต่ละเขตพื้นที่อย่างเป็นธรรม และลดการบิดเบือนทางการเมืองที่อาจเกิดขึ้นจากความเหลื่อมล้ำของพื้นที่ นอกจากนี้ เพื่อให้กระบวนการเลือกตั้งวุฒิสภาทางอ้อมนี้เป็นไปอย่างโปร่งใสและเป็นธรรม ควรกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) มีอำนาจหน้าที่ในการวางหลักเกณฑ์ วิธีการ และกำกับดูแลกระบวนการเลือกตั้งทั้งหมด รวมทั้งตรวจสอบความสุจริต เทียบธรรม และการเปิดเผยข้อมูลในทุกขั้นตอน เพื่อสร้างความไว้วางใจของประชาชนต่อสถาบันวุฒิสภาในระยะยาว

ทั้งนี้ ระบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามข้อเสนอใหม่นี้ มีความสอดคล้องกับแนวทางของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเทศที่มีประสบการณ์และพัฒนาระบบประชาธิปไตยแบบสองสภามาอย่างต่อเนื่อง โดยใช้ระบบเลือกตั้งทางอ้อมเป็นหลัก ผ่านผู้แทนจากระดับท้องถิ่นที่ประชาชนเลือกตั้งมาโดยตรง ซึ่งสะท้อนความพยายามในการเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยในระดับสูงอย่างเป็นระบบ ขณะเดียวกัน ระบบดังกล่าวยังสอดคล้องกับแนวคิดในทฤษฎีตัวแทน (Theory of Representation) ซึ่งเน้นว่าผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ จะต้องมีความยินยอมจากประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย และต้องสามารถถูกตรวจสอบได้โดยประชาชนผู้เป็นต้นกำเนิดแห่งอำนาจนั้น การสร้างความยึดโยงดังกล่าวถือเป็นหัวใจสำคัญของระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงการแก้ไขระบบที่มาของสมาชิกวุฒิสภาให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากจะช่วยลดช่องว่างทางความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับประชาชน ซึ่งเป็นปัญหาที่สั่งสมมาในระบบเดิม และยังมีผลในการเพิ่มความชอบธรรมในการใช้อำนาจของวุฒิสภาในทางกฎหมายและทางการเมือง อีกทั้งยังเป็นการนำวุฒิสภากลับคืนสู่หลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ที่ให้ประชาชนมีบทบาทในกระบวนการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อมอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ การให้วุฒิสภาได้มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยสภาท้องถิ่นหรือองค์กรที่มาจากประชาชน ยังสามารถรักษาความเป็นกลางทางการเมืองของวุฒิสภาได้ดีกว่าระบบที่เปิดโอกาสให้พรรคการเมืองมีบทบาทโดยตรงในกระบวนการเลือกตั้ง เพราะวุฒิสภาจะไม่ได้ถูกรอบงำโดยการเมืองระดับชาติหรือการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองในแบบเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร การเปิดทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาผ่านการเลือกตั้งทางอ้อม จึงถือได้ว่าเป็นแนวทางสายกลางที่สมดุลอย่างเหมาะสมระหว่างประสิทธิภาพในการทำงานของวุฒิสภา ความเป็นกลางทางการเมือง และความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย หลักการดังกล่าวถือเป็นหัวใจสำคัญของระบอบประชาธิปไตยที่มุ่งเน้นการถ่วงดุลอำนาจอย่างแท้จริง เพื่อป้องกันมิให้มีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดสามารถใช้อำนาจโดยปราศจากการตรวจสอบหรือขาดการยึดโยงกับประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง

ปัญหาประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

มาตรา 107 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาไว้โดยระบุว่า สมาชิกวุฒิสภาจะต้องมาจากการเลือกกันเองในกลุ่มของบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงาน หรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 บัญญัติว่า “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคนซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะหรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคมในแต่ละกลุ่ม ดังต่อไปนี้ (1) กลุ่มการบริหาร

ราชการแผ่นดินและความมั่นคง (2) กลุ่มกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม (3) กลุ่มการศึกษา (4) กลุ่มการสาธารณสุข (5) กลุ่มอาชีพทำนา (6) กลุ่มอาชีพทำสวน (7) กลุ่มพนักงานหรือลูกจ้างของบุคคลซึ่งมิใช่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้ใช้แรงงาน หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน (8) กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพด้านสิ่งแวดล้อม ผังเมือง อสังหาริมทรัพย์และสาธารณูปโภค ทรัพยากรธรรมชาติ พนักงาน หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน (9) กลุ่มผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน (10) กลุ่มผู้ประกอบการอื่นนอกจากกิจการตาม (9) (11) กลุ่มผู้ประกอบการหรืออาชีพด้านการท่องเที่ยว (12) กลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรม (13) กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การสื่อสาร การพัฒนานวัตกรรม หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน (13) กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การสื่อสาร การพัฒนานวัตกรรม หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน (14) กลุ่มสตรี (15) กลุ่มผู้สูงอายุ คนพิการหรือทุพพลภาพ กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มอัตลักษณ์อื่น หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน (16) กลุ่มศิลปะ วัฒนธรรม ดนตรี การแสดงและบันเทิง นักกีฬา หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน (17) กลุ่มประชาสังคม กลุ่มองค์กรสาธารณประโยชน์ หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน (18) กลุ่มสื่อสารมวลชน ผู้สร้างสรรค์วรรณกรรม หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน (19) กลุ่มผู้ประกอบการวิชาชีพ ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน และ (20) กลุ่มอื่น ๆ

เมื่อพิจารณาการนำการแบ่งกลุ่มของผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภามาใช้ พบว่ามีเป้าหมายสำคัญคือ เพื่อส่งเสริมความหลากหลายของตัวแทนในสภาสูง โดยเปิดโอกาสให้บุคคลจากหลายสาขาอาชีพได้มีโอกาสเข้าสู่กระบวนการกลั่นกรองกฎหมายและตรวจสอบฝ่ายบริหาร ตลอดจนลดการผูกโยงกับพรรคการเมืองที่อาจส่งผลกระทบต่อความเป็นกลางและอิสระของวุฒิสภา ซึ่งถือเป็นเจตนารมณ์ที่สอดคล้องกับแนวคิดการถ่วงดุลและการกระจายอำนาจในระบบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม เมื่อระบบดังกล่าวไปใช้ในทางปฏิบัติจริงกลับพบว่า กระบวนการเลือกกันเองภายในกลุ่มอาชีพที่กำหนดไว้นั้น มีข้อบกพร่องและจุดอ่อนหลายประการ เช่น ผู้ประกอบการป้ายโฆษณา ซึ่งสมัครในกลุ่มสื่อสารมวลชนแทนที่จะเป็นกลุ่มผู้ประกอบการ ซึ่งอาจส่งผลทำต่อโอกาสของผู้สมัครแต่ละรายในการได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาจากระบบการเลือกกันเองที่กำหนดขึ้น นอกจากนี้ กระบวนการเลือกกันเองของผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภากลุ่มอาชีพ อาจเป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ใช้อิทธิพลเพื่อให้บุคคลที่ตนเองต้องการได้รับเลือก มีการจัดตั้งเครือข่ายอุปถัมภ์ เพื่อให้บุคคลที่มีสายสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจได้รับเลือก หรือที่เรียกว่าฮั้วกัน มากกว่าการเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความหลากหลายอย่างแท้จริงเข้ามาทำหน้าที่ ดังเช่น ผลการคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภาในปี พ.ศ. 2567 พบว่า ผลคะแนนในการเลือกมีการเกาะกลุ่มกันจนผิดปกติ และเชื่อมโยงกับอิทธิพลทางการเมืองในระดับจังหวัดอย่างชัดเจน<sup>8</sup> จำนวนของสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละจังหวัดไม่สะท้อนถึง

<sup>8</sup> โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน, บทสรุป สว. 67 ระบบแบ่งกลุ่ม เลือกกันเอง สร้างความสับสน ผู้ชนะเกาะกลุ่มกันรวบ, [Online], available URL: <https://www.ilaw.or.th/articles/41759.2568> (กุมภาพันธ์, 21).

ความเป็นตัวแทนเชิงพื้นที่ที่อย่างเท่าเทียม เช่น จังหวัดบุรีรัมย์ มีจำนวนประชากร 1.5 ล้านคน ได้สมาชิกวุฒิสภา 14 คน กรุงเทพมหานครมีจำนวนประชากร 5.4 ล้านคน แต่ได้สมาชิกวุฒิสภาเพียง 9 คน จังหวัดเชียงใหม่ จำนวนประชากร 1.7 ล้านคน ได้สมาชิกวุฒิสภาเพียง 2 คน ขณะที่จังหวัดใหญ่ ๆ ที่มีประชากรค่อนข้างมาก เช่นจังหวัดอุดรธานี มีจำนวนประชากรกว่า 1.5 ล้านคน แต่กลับไม่มีสมาชิกวุฒิสภาเลยแม้แต่คนเดียว เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ แม้ว่าระบบการเลือกกันเองของผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาจะมีลักษณะเปิดกว้างในเชิงหลักการ กล่าวคือ ไม่ได้ปิดกั้นสิทธิของประชาชนโดยตรง แต่ในเชิงปฏิบัติกลับเป็นระบบที่ปิดกั้นโอกาสของผู้สมัครส่วนใหญ่โดยนัย เพราะผู้ที่ไม่มีเครือข่ายพรรคการเมืองหนุนหลัง ก็ยากที่จะผ่านกระบวนการคัดเลือกในลักษณะนี้ได้ อนึ่ง ขั้นตอนการเลือกกันเองของผู้สมัครในกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ทั้งในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศนั้น แม้ว่าการออกแบบกระบวนการเลือกตั้งในลักษณะนี้จะมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างระบบการคัดกรองแบบลำดับขั้น (tiered selection) ที่ควรจะช่วยถ่วงดุลคุณสมบัติของผู้สมัครอย่างเป็นระบบและรอบคอบ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่ามาตรการในการป้องกันการจัดการเสียงล่วงหน้า หรือการตกลงกันภายในในกลุ่มก่อนการลงคะแนนจริง ยังมีความบกพร่องอย่างมีนัยสำคัญ

การกำหนดให้ผู้สมัครในกลุ่มเดียวกันเป็นผู้เลือกกันเอง โดยไม่มีการวางกลไกควบคุมหรือกำกับดูแลจากหน่วยงานภายนอกอย่างเคร่งครัด เช่น ไม่มีการใช้หน่วยงานกลางในการจัดการเลือกตั้งอย่างเต็มรูปแบบ ไม่มีระบบตรวจสอบกระบวนการลงคะแนน หรือขาดการสร้างกลไกสอดส่องการทำความเข้าใจล่วงหน้าอย่างจริงจัง ได้เปิดช่องว่างอย่างกว้างขวางให้เกิดพฤติกรรมที่บ่อนทำลายความน่าเชื่อถือของกระบวนการเลือกตั้ง อาทิ การสมยอมระหว่างผู้สมัคร การจับกลุ่มผลประโยชน์เพื่อแลกเปลี่ยนคะแนนเสียง หรือแม้แต่การซื้อขายเสียงกันในลักษณะที่เป็นระบบและยากต่อการตรวจสอบ ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากความบกพร่องเหล่านี้ คือ การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่ไม่ได้มาจากการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่กลับเป็นผลจากการจัดตั้งข้อตกลงระหว่างกลุ่มบุคคลบางกลุ่ม ส่งผลให้วุฒิสภาในภาพรวมขาดความน่าเชื่อถือในสายตาของประชาชน ขาดความโปร่งใสในการได้มาของสมาชิก และขาดความสามารถในการตรวจสอบหรือทวงถามความรับผิดชอบจากประชาชนทั่วไป ซึ่งเป็นสิ่งที่ขัดกับหลักการประชาธิปไตยโดยสิ้นเชิง

เมื่อพิจารณาภาพรวมของปัญหาเชิงโครงสร้างดังกล่าว จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 จะมีเจตนารมณ์มุ่งหมายให้วุฒิสภาเป็นตัวแทนของความหลากหลายทางสังคม และต้องปราศจากอิทธิพลจากพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว กระบวนการที่ออกแบบไว้นั้น ไม่สามารถรับประกันเป้าหมายดังกล่าวได้จริง การขาดมาตรการควบคุมที่มีประสิทธิภาพในขั้นตอนการเลือกกันเอง ทำให้เกิดข้อสงสัยอย่างมีนัยสำคัญต่อความชอบธรรมของวุฒิสภา และลดทอนความน่าเชื่อถือของสถาบันการเมืองในระบอบประชาธิปไตยโดยรวม

ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้เกิดจากพฤติกรรมส่วนบุคคลของผู้ดำรงตำแหน่ง หากแต่เป็นผลสืบเนื่องจากโครงสร้างของกระบวนการคัดเลือกที่ขาดความโปร่งใส ไม่มีกลไกที่เพียงพอ ในการป้องกันการแทรกแซงจากกลุ่มการเมืองหรือผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม ซึ่งส่งผลให้บุคคลที่เข้าสู่ตำแหน่งอาจไม่สามารถทำหน้าที่โดยอิสระหรือยึดโยงกับประชาชนได้อย่างแท้จริง ปัญหานี้จึงควรได้รับการแก้ไขในเชิงโครงสร้าง ทั้งในระดับรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา โดยต้องออกแบบกระบวนการให้เป็นไปตามหลักการประชาธิปไตย หลักความเสมอภาค และหลักนิติธรรม และให้สอดคล้องกับทฤษฎีความชอบธรรมทางการเมือง และทฤษฎีความเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งเน้นให้ผู้ใช้อำนาจรัฐต้องได้รับการยอมรับจากสาธารณชน และเป็นตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมอย่างแท้จริง

ปัญหาประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระของสมาชิกวุฒิสภาในการปฏิบัติหน้าที่

มาตรา 113 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้วางหลักการสำคัญเกี่ยวกับความเป็นอิสระของสมาชิกวุฒิสภาไว้อย่างชัดเจน โดยบัญญัติว่า “สมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ฝักใฝ่หรือยอมตนอยู่ใต้อำนาจของพรรคการเมืองใด ๆ” หลักการดังกล่าวสะท้อนเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการเสริมสร้างบทบาทของวุฒิสภาให้เป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางทางการเมือง มีความอิสระในการใช้อำนาจ และสามารถทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายอื่นของรัฐ เช่น ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างเต็มที่ โดยปราศจากอิทธิพลหรือแรงกดดันจากพรรคการเมืองใด ๆ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการธำรงไว้ซึ่งสมดุลแห่งอำนาจในระบอบประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาโครงสร้างของการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภามาตามบทบัญญัติมาตรา 107 แห่งรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 กลับพบว่าระบบที่กำหนดไว้นั้นในทางปฏิบัติไม่สามารถรับประกันความเป็นอิสระของสมาชิกวุฒิสภามาตามตรา 113 ได้อย่างแท้จริง กล่าวคือ แม้จะมีการกำหนดให้มีการเลือกกันเองในกลุ่มอาชีพโดยอ้างความหลากหลายและการลดอิทธิพลของพรรคการเมือง แต่โครงสร้างของกระบวนการดังกล่าวกลับเปิดช่องให้เกิดการสอดแทรกอิทธิพลจากกลุ่มการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ หรือเครือข่ายทางอำนาจในลักษณะที่แฝงตัวอยู่ในกระบวนการคัดเลือกและเลือกตั้งภายในกลุ่ม ในทางปฏิบัติ กลุ่มอาชีพบางกลุ่มอาจถูกรวบงำโดยกลุ่มบุคคลที่มีสายสัมพันธ์แนบแน่นกับพรรคการเมือง หรือกลุ่มการเมืองที่มีอิทธิพลในพื้นที่ ทำให้การเลือกกันเองไม่เป็นไปอย่างเสรีและเป็นกลางตามเจตนารมณ์เดิม นอกจากนี้ การไม่มีมาตรการควบคุมหรือกลไกกำกับดูแลการเลือกตั้งภายในกลุ่มอย่างเข้มงวด ยังทำให้เกิดความเสี่ยงที่สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกจะมีความสัมพันธ์พิเศษกับกลุ่มการเมืองที่ทำให้การสนับสนุนตนเอง ไม่ว่าจะในทางตรงหรือทางอ้อม

ด้วยเหตุนี้ แม้ในเชิงกฎหมายจะมีการวางหลักการเรื่องความเป็นอิสระไว้อย่างชัดเจน แต่ในเชิงโครงสร้างและกลไกปฏิบัติจริง กลับมีจุดอ่อนที่ส่งผลให้สมาชิกวุฒิสภาอาจตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของพรรคการเมือง หรือกลุ่มอำนาจบางกลุ่มได้โดยง่าย ซึ่งเป็นสถานะที่กระทบกระเทือนต่อความเป็นอิสระตาม

รัฐธรรมนูญ และลดทอนความน่าเชื่อถือของวุฒิสภาในฐานะองค์กรตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจอย่างเป็นทางการ  
กลางในระบบการเมืองไทย

ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าปัญหาความเป็นอิสระของสมาชิกวุฒิสภาในระบบปัจจุบันเป็นปัญหาเชิง  
โครงสร้างที่เกิดจากวิธีการได้มาซึ่งตำแหน่งที่ไม่สามารถแยกตัวออกจากกลุ่มการเมืองได้อย่างชัดเจน  
ส่งผลกระทบต่อบทบาทในการตรวจสอบอำนาจรัฐ และลดทอนความไว้วางใจของประชาชนต่อระบบ  
นิติบัญญัติในภาพรวม อันเป็นประเด็นที่สมควรได้รับการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขในบทบัญญัติทั้งในระดับ  
รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ปัญหาประการสุดท้าย ปัญหาเกี่ยวกับการขาดมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบและถอดถอน  
วุฒิสภาโดยประชาชน

แม้ว่าสมาชิกวุฒิสภาจะเป็นบุคคลซึ่งมิได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน กล่าวคือ  
ประชาชนไม่มีส่วนในการลงคะแนนเลือกสมาชิกวุฒิสภาโดยตรงไปตรงมาเหมือนกับการเลือกตั้ง  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ด้วยอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560  
กำหนดไว้สำหรับวุฒิสภา ซึ่งครอบคลุมบทบาทสำคัญหลายประการ เช่น การกลั่นกรองและให้ความ  
เห็นชอบต่อร่างกฎหมายที่ผ่านจากสภาผู้แทนราษฎร การให้ความเห็นชอบบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งสำคัญ  
ในองค์กรอิสระ และที่สำคัญยิ่งคือ การมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตาม  
บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ สมาชิกวุฒิสภาจึงถือเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อ  
โครงสร้างและทิศทางทางการเมืองของประเทศ

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงระบบการตรวจสอบและถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 111 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกสภาของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุด  
ลง เมื่อ (1) ถึงคราวออกตามอายุของวุฒิสภา (2) ตาย (3) ลาออก (4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม  
ตามมาตรา 108 (5) ขาดประชุมเกินจำนวนหนึ่งในสี่ของจำนวนวันประชุมในสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลา  
ไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวัน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานวุฒิสภา (6) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก  
แม้จะมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นการรอการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิด  
ลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท (7) กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 113 ซึ่งกำหนดห้ามมิให้  
สมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ฝักใฝ่หรือยอมตนอยู่ใต้อำนาจของพรรคการเมืองใด ๆ หรือกระทำการขัดกันแห่ง  
ผลประโยชน์อันต้องห้ามตามมาตรา 184 ได้แก่ ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงาน  
ของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ไม่รับหรือแทรกแซงหรือ  
ก้าวก้าวการเข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญา  
กับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วน  
หรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่ว่า  
โดยทางตรงหรือทางอ้อม ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ



รัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจปฏิบัติต่อบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานปกติ ไม่กระทำการใด ๆ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม อันเป็นการขัดขวางหรือแทรกแซงการใช้สิทธิหรือเสรีภาพของหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนโดยมิชอบ หรือมาตรา 185 ซึ่งกำหนดห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภา ต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภากระทำการใด ๆ อันมีลักษณะที่เป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมหรือ (9) พ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุตามมาตรา 144 การมีส่วนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย หรือมาตรา 235 วรรคสาม เมื่อศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาว่า เป็นผู้มีส่วนผิดหรือกระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา

เมื่อพิจารณารายละเอียดของบทบัญญัติมาตรา 111 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า ไม่มีบทบัญญัติใดที่เปิดช่องให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้มีอำนาจอธิปไตยตามหลักประชาธิปไตย สามารถใช้อำนาจในการถอดถอนหรือเพิกถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้โดยตรง ไม่ว่าจะในลักษณะของการลงประชามติ หรือการเข้าชื่อร้องขอผ่านกลไกทางกฎหมายใด ๆ อำนาจในการตรวจสอบสมาชิกวุฒิสภาตามมาตราดังกล่าวมีเพียงกลไกภายในสภาหรือองค์กรตุลาการและองค์กรอิสระเท่านั้น เช่น การพ้นจากตำแหน่งกรณีขาดคุณสมบัติ ถูกพิพากษาจำคุก หรือกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทับซ้อน แต่ไม่มีช่องทางทางกฎหมายที่เอื้อให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงสามารถตรวจสอบและเพิกถอนสมาชิกวุฒิสภาได้ในกรณีที่การปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลหรือจริยธรรมทางการเมือง กรณีจึงแตกต่างจากการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 254 ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับกลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิในการเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือเพื่อเสนอให้มีการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ ทั้งนี้ การเข้าชื่อนี้ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจน โดยตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้ขอบเขตของบทบัญญัตินี้ ได้แก่ นายกองจัดการบริหารส่วนตำบล นายกเทศมนตรี นายกองจัดการบริหารส่วนจังหวัด ตลอดจนตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ซึ่งถือเป็นความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญ

กรณีจึงแตกต่างจาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่เปิดให้ประชาชนมีสิทธิในการเข้าชื่อถอดถอนผ่านกลไกของการลงคะแนนลับของสมาชิกวุฒิสภา การตัดสินใจของประชาชนในประเด็นนี้ส่งผลให้ขาดดุลแห่งอำนาจระหว่างผู้ใช้อำนาจรัฐกับเจ้าของอำนาจอธิปไตย และขาดหลัก “ความรับผิดชอบสองทาง” ทั้งในด้านการเข้าสู่ตำแหน่งและการดำรงตำแหน่ง เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศฝรั่งเศส แม้ไม่มีกลไกการถอดถอนโดยตรงจากประชาชน แต่มีระบบถ่วงดุลที่เข้มแข็งผ่านสภาล่างและโครงสร้างที่ชัดเจนว่าประชาชนมีบทบาท

ในกระบวนการทางอ้อมอยู่ตลอดเวลา จึงเห็นได้ว่า ประเทศไทยควรมีมาตรการที่สอดคล้องกับอำนาจของวุฒิสภาที่กว้างขวาง โดยเสนอให้บัญญัติสิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อร้องขอถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาได้ โดยมีหลักเกณฑ์กลั่นกรองเบื้องต้นและกำหนดสัดส่วนผู้เข้าชื่อที่เหมาะสม เพื่อคืนอำนาจในการตรวจสอบให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริง

การศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตาม มาตรา 107 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในครั้งนี้ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

ปัญหาเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ผู้ศึกษาเห็นว่าสมควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 107 ซึ่งเป็นบทบัญญัติหลักที่กำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา โดยใช้ถ้อยคำต่อไปนี้แทน

“มาตรา 107 วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งโดยประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา โดยต้องคำนึงถึงความหลากหลายของบุคคลในด้านสาขาอาชีพ เพศ และอายุ และให้กระบวนการดังกล่าวเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้”

ปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ผู้ศึกษาขอเสนอให้มีการแก้ไข พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 โดยให้ยกเลิกบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตนเองของผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด และให้บัญญัติมาตราใหม่ที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งทางอ้อมโดยสมาชิกสภาท้องถิ่นแทน

ทั้งนี้ สมาชิกสภาท้องถิ่นที่มีสิทธิเข้าร่วมการเลือกตั้งดังกล่าว หมายถึง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาเมืองพัทยา และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งล้วนได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนภายใต้กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น

กระบวนการเลือกตั้งทางอ้อมดังกล่าวควรจัดให้มีในระดับเขตหรือจังหวัด โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นในเขตพื้นที่เดียวกันจะทำหน้าที่เลือกสมาชิกวุฒิสภาตามสัดส่วนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดให้สอดคล้องกับจำนวนประชากร และให้มีระบบเสนอชื่อผู้สมัคร โดยเปิดโอกาสให้สภาท้องถิ่น องค์การภาคประชาสังคม และสภาวิชาชีพที่มีโครงสร้างตามกฎหมายเสนอชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเข้าสู่กระบวนการเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมความหลากหลายของบุคคลที่เข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา และรักษาเป้าหมายเดิมของรัฐธรรมนูญในการเปิดพื้นที่ให้แก่กลุ่มต่าง ๆ ในสังคม โดยไม่ละเลยหลักการประชาธิปไตย

ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระของสมาชิกวุฒิสภาในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ศึกษาขอเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 113 โดยเพิ่มวรรคสอง โดยใช้ถ้อยคำดังต่อไปนี้

“ห้ามสมาชิกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงคะแนนเลือกตั้งบุคคลที่มีความสัมพันธ์ทางการเมืองกับตนในลักษณะอุปถัมภ์ หรือมีผลประโยชน์ทับซ้อนโดยตรง หรือทางอ้อม ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจตรวจสอบและเพิกถอนผลการเลือกตั้งของสมาชิกวุฒิสภาที่ฝ่าฝืนหลักจริยธรรมตามแนวทางที่กำหนดในกฎหมาย”

ปัญหาเกี่ยวกับการขาดมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบและถอดถอนวุฒิสภาโดยประชาชน ผู้ศึกษาขอเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 111 โดยเพิ่ม (9) ใช้ถ้อยคำดังต่อไปนี้ (9) วุฒิสภามีมติตามมาตรา 235/1 ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง และขอเสนอให้มีการเพิ่มเติม มาตรา 235/1 โดยใช้ถ้อยคำดังต่อไปนี้

“มาตรา 235/1 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอถอดถอนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือรัฐมนตรี ต่อประธานวุฒิสภา

คำร้องขอตามวรรคหนึ่ง ต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่ากระทำความผิดเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการที่ประชาชนจะเข้าชื่อร้องขอตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”

ขอเสนอให้มีการแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวมาข้างต้น มีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคัดเลือกบุคคลซึ่งจะเข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา แม้จะเป็นระบบการเลือกตั้งโดยอ้อมก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อให้วุฒิสภาเกิดความยึดโยงกับประชาชนมากยิ่งขึ้น อันเป็นหลักการสำคัญในระบบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดให้ประชาชนมีอำนาจในการถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาด้วย ซึ่งเป็นกลไกที่ช่วยเสริมสร้างความรับผิดชอบและความโปร่งใสในการใช้อำนาจของวุฒิสภา อันจะนำไปสู่การธำรงไว้ซึ่งความชอบธรรมในการดำรงตำแหน่งและการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทย

## เอกสารอ้างอิง

- กองบรรณาธิการ The 101 World, เลือกลง. 67: เรื่องพิศปติระหว่างทาง กับความหวังในการแก้รัฐธรรมนูญ (?), [Online], available URL: <https://www.the101.world/thai-senate-race-2024/2568> (กุมภาพันธ์, 24).
- โกวิท พวงงาม. “สมาชิกรัฐสภา (ส.ว.) ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ : ความหวังที่ยังเลื่อนวาง.”
- วารสารสถาบันพระปกเกล้า. (กันยายน 2548) : 26-27.
- เจ็มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง(ผู้แปล). ระบบสองสภา. สติ๊กโฮม : อินเทอร์เน็ตเนชั่นแนล เอเชีย, 2024.
- โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน, บทสรุป สว. 67 ระบบแบ่งกลุ่ม เลือกกันเอง สร้างความสับสน
- ผู้ชนะเกาะกลุ่มกินรวบ, [Online], available URL: <https://www.ilaw.or.th/articles/41759>. 2568 (กุมภาพันธ์, 21).
- ไชยยันต์ ไชยพร. “บทความการเมืองว่าด้วย กำเนิดประชาธิปไตยเอเชียน : การเมืองในประวัติศาสตร์และประวัติศาสตร์ในการเมือง.” รัฐศาสตร์สาร 21, 1(มกราคม-มีนาคม 2542) : 49.
- เชษฐา ทองยิ่ง. การเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา. กรุงเทพฯ : พิพิธภัณฑสถานรัฐสภา, 2564.
- ปณิษฐ์ ปทุมวัฒน์. สภาขุนนางอังกฤษ ตอนที่ 1 ความทั่วไป. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2565.
- นิมิต วุฒินทร์. “กฎหมายกับการได้มาซึ่งสมาชิกรัฐสภาของประเทศไทย.” วารสารวิทยาลัยนครราชสีมา (สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์) 16, 2 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2565) : 401.
- บดินทร์ สายแสง. “แมกซ์ เวเบอร์ : การปกครองที่ชอบธรรมและจริยธรรมทางการเมือง (Max Weber : Legitimate Domination and the Ethical of Political Life).” วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 37(มกราคม 2554) :34.
- ปณิษฐ์ ปทุมวัฒน์. “สภาที่สองในระบบรัฐสภา.” วารสารจลนิตี 12, 1(มกราคม-กุมภาพันธ์ 2558) : 199.
- พระใบฎีกาเฉลิมพล ฐานุตโตโร. “การศึกษาเปรียบเทียบการได้มาซึ่งสมาชิกรัฐสภาของราชอาณาจักรไทย และของต่างประเทศ.” วารสารพุทธนวัตกรรมการจัดการ 7, 1(มกราคม-กุมภาพันธ์ 2567) : 14.
- ภุชงค์ สุวรรณมณี. การได้มาซึ่งสมาชิกรัฐสภาของประเทศไทย. กรุงเทพฯ : สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562.
- กวาดล คงแสง. “ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.” นาคบุตรปริทรรศน์ 14, 5(กันยายน-ธันวาคม 2565) : 141.
- รัฐสภา. ระบบรัฐสภามาเลเซีย. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2567.
- ศิริพงษ์ จาดไร่จิง. “รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตย.” วารสารรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย 1, 3(พฤษภาคม -มิถุนายน 2564) : 68.

สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. “พัฒนาการเมืองไทยพัฒนาประชาธิปไตย.” **จุลสารสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร**, (มีนาคม 2557) : 12.

สำนักพิมพ์ไทยพับลิก้า, **ทางข้อมูลผลเลือก สว. ถามจริงๆ เป็นตัวแทนประเทศจริงหรือ !!**, [Online], available URL: <https://thaipublica.org/2024/07/infographic-supawut-saichuea-asks-whether-newly-indirect-elected-senate-really-represents-all-people/2568> (กุมภาพันธ์, 24).

หอสมุดแห่งชาติเฉลิมพระเกียรติ ฯ นครพนม. **สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว**. อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พลเอกหลวงสถิตยยุทธการ. พระนคร : โรงพิมพ์ท่าพระจันทร์, 2514.

หยุด แสงอุทัย. **วิชาการเมือง เล่ม 2**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง, 2482.

อภิชัย พิทยานุรักษ์กุล. “ธรรมคัมภีร์ครองโลกกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมือง.” **วารสารสหวิทยาการนวัตกรรมปริทรรศน์** 7, 3(พฤษภาคม-มิถุนายน 2567) : 335.