

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561¹

อภิญญา กระแสสิงห์²

จากปัญหาและข้อขัดแย้งต่างๆ ทางการเมืองตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันมีการสะสมปัญหา ความขัดแย้ง เรื่อยมาจนบางครั้งกลายเป็นวิกฤติทางรัฐสภาที่จะต้องประสบปัญหาจนหาทางออกไม่ได้ แม้ปัญหาส่วนหนึ่งมาจากตัวบุคคลที่เข้ามาทำหน้าที่ในรัฐสภาที่ไม่เกรงกลัวกฎหมายของบ้านเมือง มีการทุจริตคอร์ปชั่น นื้อลด แทรกแซงบิดเบือนการใช้อำนาจรัฐ หรือขาดความตระหนักสำนึกรับผิดชอบต่อประเทศชาติและประชาชน จนทำให้กฎหมายบังคับไม่ได้ผลมีประสิทธิภาพแต่ปัญหาอีกส่วนหนึ่งเกิดจากกฎหมายของของบ้านเมืองที่บัญญัติขึ้นนำมาใช้บังคับโดยไม่มีความเหมาะสม ลิดรอนสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ไม่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพหรือที่ขงกรรมและประชาชนขาดการมีส่วนร่วมต่อกระบวนการวิธีเพื่อได้มาของหมายขึ้นมาใช้บังคับ

ปัจจุบันได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 ซึ่งบัญญัติขึ้นมาเพื่อใช้บังคับในการเลือกสมาชิกวุฒิสภา โดยมีการเปลี่ยนแปลงและแตกต่างจากอดีตที่ผ่านมาหลายอย่างโดยบัญญัติให้มีสมาชิกวุฒิสภาออกเป็นสองช่วงเวลาด้วยกันพร้อมกับบัญญัติกฎหมาย วิธีการและเงื่อนไขเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาไว้ เช่น การบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลซึ่งสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาโดยมาจากการเลือกกันเองของผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา บัญญัติจำนวนสมาชิกวุฒิสภา บัญญัติอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาไว้ด้วยกันหลายมาตรา แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ยังมีปัญหาหลายอย่างในการบังคับใช้จริงซึ่งส่งผลกระทบต่อให้เกิดปัญหาการนำไปบังคับใช้ในทางปฏิบัติหลายประการ ดังนี้

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระเรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนิยผล และคณะกรรมการสอบคือ รองศาสตราจารย์จตุพร วงศ์ทองสรรค์ และรองศาสตราจารย์รัถ เล็งวิทยา

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดอำนาจเจริญ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

1 ปัญหาการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา กรณีวุฒิกการศึกษา

การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาว่ามาจากการเลือกตั้ง และได้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในเรื่องคุณสมบัติ การศึกษาของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไว้ว่าจะต้องจบการศึกษาระดับปริญญาตรี แต่ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้ กล่าวคือได้มีการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกกันเอง ส่วนในเรื่องวุฒิกการศึกษาของผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภานั้นปรากฏว่าไม่ได้มีการกำหนดไว้

เมื่อดูอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภานั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ได้กำหนดให้ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยใช้ระบบรัฐสภา ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร จำนวน 500 คน และวุฒิสภา จำนวน 200 คน และเพื่อให้การปฏิรูปประเทศในระยะเปลี่ยนผ่านบรรลุเป้าหมายตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงกำหนดให้มีวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลขึ้นในวาระเริ่มแรก จำนวน 250 คน อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 กำหนดไว้หลายประการ อาทิเช่น การพิจารณาและการกั้นกรองกฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้วุฒิสภาอำนาจและหน้าที่ ในการพิจารณากฎหมายร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในฐานะรัฐสภา และการกั้นกรองกฎหมาย ที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้ความเห็นชอบแล้ว การกั้นกรองร่างพระราชบัญญัติ การเสนอร่างพระราชบัญญัติทั่วไปให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดให้วุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจในการ ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การตั้งกระทู้ถาม อำนาจหน้าที่หนึ่งที่สำคัญของสมาชิกวุฒิสภาคือ การให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้วุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจในการให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง ไม่ว่าจะเป็นการให้ความเห็นชอบในการดำรงตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ การให้ความเห็นชอบในการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง การให้ความเห็นชอบในการดำรงตำแหน่งของผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดิน การให้ความเห็นชอบในการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ การให้ความเห็นชอบในการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน การให้ความเห็นชอบในการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

เมื่อได้ศึกษาการกำหนดคุณสมบัติ กรณีวุฒิการศึกษาของผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่าการกำหนดคุณสมบัติ กรณีวุฒิการศึกษาของผู้สมัครรับเลือกสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้มีการบัญญัติที่แตกต่างกันออกไป เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่และคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาประกอบกันแล้วทางผู้ศึกษาเห็นว่าควรจะมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาในเรื่องวุฒิการศึกษาไว้ โดยควรกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาต้องทำหน้าที่ซึ่งต้องพิจารณากลับกรองกฎหมาย การกั้นกรองร่างพระราชบัญญัติ การเสนอร่างพระราชบัญญัติทั่วไปให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดให้วุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจในการ ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การตั้งกระทู้ถาม และมีอำนาจหน้าที่หนึ่งที่สำคัญของสมาชิกวุฒิสภาคือ การให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบให้กับบุคคลดำรงตำแหน่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อีกด้วย ผู้ศึกษาเห็นว่าคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา กรณีวุฒิการศึกษา ที่กำหนดไว้ครอบคลุมและดีที่สุด คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง และผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จะต้องจบการศึกษาระดับปริญญาตรี ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่ากำหนดดังกล่าวสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งจะเข้ามาทำหน้าที่ในการกั้นกรองกฎหมาย และอื่นๆ ที่จำเป็นจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้การทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด และส่งผลให้ประเทศไทยพัฒนาได้ดีมากขึ้น

2 ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกสมาชิกวุฒิสภา

สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกกันเอง ของบุคคลซึ่งสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคมในแต่ละกลุ่มอาชีพ จำนวน 20 กลุ่มอาชีพ ได้แก่ กลุ่มการบริหารราชการแผ่นดินและความมั่นคง กลุ่มกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม กลุ่มการศึกษา กลุ่มการสาธารณสุข กลุ่มอาชีพทำนา ปลูกพืช ส้มหลุก กลุ่มอาชีพทำสวน ป่าไม้ ปศุสัตว์ ประมง กลุ่มพนักงานหรือลูกจ้าง ที่ไม่ใช่ว่าส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้ใช้แรงงาน กลุ่มอาชีพด้านสิ่งแวดล้อม ผังเมือง อสังหาริมทรัพย์และสาธารณสุขปโภค ทรัพยากรธรรมชาติ พลังงาน กลุ่มผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม กลุ่มผู้ประกอบการอื่นนอกจากกลุ่มที่ 9 กลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจหรืออาชีพด้านการท่องเที่ยว กลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรม กลุ่มอาชีพด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การสื่อสาร การพัฒนานวัตกรรม กลุ่มสตรี กลุ่มผู้สูงอายุ คนพิการ กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มอัตลักษณ์อื่น

กลุ่มศิลปะ วัฒนธรรม คนตรี การแสดงและบันเทิง นักกีฬา กลุ่มประชาสังคม องค์กร สาธารณประโยชน์ และกลุ่มอื่นๆ โดยให้ดำเนินการเลือก ตั้งแต่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศเพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยในระดับประเทศ

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 114 กำหนดไว้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ซึ่งเมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่ามาตราดังกล่าวได้อธิบายถึงการวางกฎเกณฑ์การเข้าทำหน้าที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาว่า การเป็นสมาชิกวุฒิสภาคือการรับทำหน้าที่แทนประชาชนไม่ใช่ทำเพื่อประโยชน์ของคนใดคนหนึ่ง แต่ให้ทำเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมและความผาสุกของประชาชนได้อยู่ดีกินดีโดยรวมทั้งประเทศและต้องทำหน้าที่ให้เป็นที่ไปด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ซึ่งบัญญัติเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 (มาตรา 36) และได้บัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ โดยบัญญัติไว้เพื่อกำหนดสถานภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ไม่ว่าจะได้รับการเลือกตั้งมาจากจังหวัดใด หรือได้รับการคัดเลือกโดยคณะบุคคลใด สมาชิกแห่งสภาทั้งสองต่างมีฐานะเป็น “ผู้แทนปวงชนชาวไทย” และไม่ว่าประชาชนชาวไทยจะเป็นผู้ลงคะแนนเลือกสมาชิกผู้นั้นมาหรือไม่ การปฏิบัติหน้าที่จะต้องคำนึงถึงปวงชนชาวไทยเป็นสำคัญจะมุ่งแต่เฉพาะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในเขตหรือจังหวัดที่ตนได้รับเลือกมามิได้ ส่วนบทบัญญัติที่ว่า “ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ” ก็เพื่อให้สมาชิกทั้งสองสภาได้ตระหนักถึงภาระหน้าที่ที่ตนจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนและประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ โดยไม่ถูกผูกมัดหรือครอบงำจากบุคคลหรือคณะบุคคลใด ดังนั้นการเลือกสมาชิกวุฒิสภาโดยการเลือกกันเองในปัจจุบันนี้ จึงไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 114

ผู้ศึกษาเห็นว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการอยู่ร่วมกันของสังคมที่ต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน มีผู้นำและผู้ตามที่ดี โดยยึดมั่นในขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรมให้ความสำคัญแก่สมาชิกทุกคนโดยไม่เลือกชั้นวรรณะ เพศ อายุ เพราะถือว่าสมาชิกทุกคนมีสิทธิสร้างความเจริญให้แก่สังคม และรู้จักเคารพในสิทธิและเสรีภาพ ยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นตามมติเสียงข้างมาก ดังนั้น การที่ประเทศไทยประเทศหนึ่งจะเป็นประเทศประชาธิปไตย (a democratic country) ประเทศนั้นจะต้องซื้อและยึดถืออุดมการณ์หรือหลักการประชาธิปไตยแล้วต้องสร้างและรักษาไว้ซึ่งสถาบันการเมืองการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยควบคู่ไปกับการที่มีวัฒนธรรมการเมืองหรือวิถีชีวิตที่เป็นประชาธิปไตยด้วย ซึ่งประเทศไทยเป็นประเทศที่มีระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนี้เป็นการปกครองที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการใช้สิทธิในการเลือกตั้งระดับ

ท้องถิ่น ระดับจังหวัด หรือระดับประเทศ ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งดังกล่าวด้วย แต่การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 นั้น ได้กำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกกันเอง จากบุคคลซึ่งสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา จากบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคมในแต่ละกลุ่มอาชีพ จำนวน 20 กลุ่มอาชีพ นั้น ซึ่งเป็นได้มาโดยประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการเลือกด้วย ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า การที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการเลือกสมาชิกวุฒิสภาในปัจจุบันตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ซึ่งประเทศไทยเป็นประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จึงเห็นว่าการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติประกอบประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย

3 ปัญหาการไม่มีสมาชิกวุฒิสภาทุกจังหวัด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกวุฒิสภา โดยสมาชิกวุฒิสภามีได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทั้งนี้ เพื่อมุ่งหวังไม่ให้สมาชิกวุฒิสภาตกอยู่ภายใต้อาณัติของนักการเมืองหรือพรรคการเมืองและมีได้ใช้การสรรหาจากคณะกรรมการสรรหาดังเช่นที่ผ่านมาซึ่งเป็นการให้คณะบุคคลเพียงไม่กี่คนมาสรรหาสมาชิกวุฒิสภาแล้วให้ถือว่าเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นใหม่โดยเน้นความสำคัญของประชาชนทั่วไปที่จะเข้ามาสมัครได้โดยไม่ต้องมีค่าใช้จ่ายเกินกำลังของบุคคลทั่ว ๆ ไปโดยแยกออกเป็นกลุ่มที่มีลักษณะต่าง ๆ กัน ให้มากที่สุดเพื่อที่จะทำให้ประชาชนที่มีคุณสมบัติทุกคนสามารถเข้าสมัครในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ และเพื่อให้ผู้สมัครมีส่วนร่วมในเบื้องต้นอย่างแท้จริง จึงกำหนดให้ประชาชนเลือกกันเองดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 107 ว่า “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกันหรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้” การสร้าง “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริงและอย่างมีนัยสำคัญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพราะสมาชิกวุฒิสภาจะใช้ความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในการดำเนินชีวิตและการประกอบอาชีพ มาสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนจากร่างกฎหมายโดยไม่อยู่ภายใต้อาณัติ

ของนโยบายของพรรคการเมือง ดังนั้น กระบวนการเลือกสรรสมาชิกวุฒิสภาจึงมุ่งที่จะให้ประชาชนซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ที่แตกต่างหลากหลายในทุกภาคส่วนและทุกสาขาอาชีพซึ่งประสงค์จะเข้ามาทำ หน้าที่นี้เข้ามาสมัครรับเลือกได้และให้แต่ละสาขาอาชีพหรือประสบการณ์หรือวิถีชีวิต ฯลฯ เลือกกันเอง เพื่อ หลีกเลี่ยงกลไกหรือกับดักทางการเมืองให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีวาระ การดำรงตำแหน่งห้าปีนับแต่วันประกาศผลการเลือกและจะดำรงตำแหน่งเกินหนึ่งวาระไม่ได้ซึ่งถือว่าระยะเวลา ห้าปี เป็นระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งที่เหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อที่จะทำให้มีรัฐสภาที่สามารถดำเนินงานด้านนิติ บัญญัติได้ในช่วงที่สภาผู้แทนราษฎรครบวาระสี่ปี และในขณะเดียวกันก็สอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศที่มี ระยะเวลาช่วงละห้าปี อีกด้วย

สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกกันเองของบุคคลผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ หรือ มี สถานะต่าง ๆ ผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภามีการเลือกทั้งหมด 3 ระดับ คือการเลือกระดับอำเภอ การเลือก ระดับจังหวัด และการเลือกระดับประเทศ ในสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาในทุกจังหวัดเปิดโอกาสให้ บุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 สามารถสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ โดยในแต่ละจังหวัดได้มีผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภามาก น้อยไม่เท่ากัน และในบางจังหวัดไม่มีผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาบางกลุ่ม

ผู้ศึกษาพิจารณาแล้วเห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาควรมีทุกจังหวัดเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดย การนำหลักเกณฑ์เรื่องจังหวัดประกอบกับทฤษฎีการเป็นผู้แทนปวงชนของสมาชิกวุฒิสภาคำนวณอยู่ในสูตร เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภามาจากทุกจังหวัดด้วย ซึ่งหากไม่มีสมาชิกวุฒิสภาทุกจังหวัดจะทำให้เกิดผลเสียต่อประเทศ ไทยหลายประการ ดังนี้ ขาดการเป็นตัวแทนของท้องถิ่นอย่างทั่วถึง กล่าวคือ จังหวัดเล็ก ๆ หรือพื้นที่ห่างไกล อาจ ไม่มีโอกาสออกความเห็น หรือสะท้อนปัญหาในระดับนโยบาย นโยบายส่วนกลางอาจไม่เข้าใจหรือไม่ เหมาะกับบริบทของแต่ละภูมิภาค เนื่องจากไม่มีสมาชิกวุฒิสภามาจากจังหวัด ผลเสียประการต่อมาคือเกิดความ เหลื่อมล้ำในการมีส่วนร่วมทางการเมือง กล่าวคือจังหวัดใหญ่หรือกลุ่มอำนาจเดิมอาจมีอิทธิพลมากกว่า ทำให้ เกิดความรู้สึกว่า “คนบางพื้นที่มีสิทธิทางการเมืองมากกว่า” ผลเสียประการต่อมา คือ ลดความหลากหลายของ มุมมองในสภา กล่าวคือ วุฒิสภาจะขาดมุมมองจากภาคเกษตร ภาคใต้ ภาคเหนือ หรือภาคอีสาน ฯลฯ ทำให้การ กল্পันกรองกฎหมายไม่ครอบคลุมทุกมิติของสังคมไทย ผลเสียอีกประการคือ เสี่ยงต่อการผูกขาดอำนาจจาก ส่วนกลางหากสมาชิกวุฒิสภา ส่วนใหญ่มาจากส่วนกลางหรือสายสัมพันธ์ทางอำนาจเดียวกัน อาจนำไปสู่การ “ตรวจสอบอย่างไม่เป็นกลาง” และผลเสียอีกประการคือ ลดความศรัทธาของประชาชนในระบบวุฒิสภา ประชาชนในจังหวัดที่ไม่มีผู้แทน อาจรู้สึก “ไม่มีใครในระบบนี้เข้าใจเรา” นำไปสู่ความไม่ไว้วางใจใน

กระบวนการทางการเมืองและประชาธิปไตย หากมี สว. จากทุกจังหวัด จะเกิดความเท่าเทียม สะท้อนปัญหา ท้องถิ่นนโยบายจะครอบคลุมปัญหาจริงในพื้นที่ ความชอบธรรมสูงขึ้นระบบการเมืองได้รับความเชื่อมั่นมากขึ้น ดังนั้น การไม่มี สว. จากทุกจังหวัด ลดความหลากหลาย ลดความเท่าเทียม และอาจสร้างความไม่ไว้วางใจต่อ ระบบการเมือง เพราะประชาชนบางพื้นที่ไม่มีตัวแทนสะท้อนปัญหาในระดับประเทศ ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาควรมีทุกจังหวัด เพื่อไม่ให้เกิดปัญหา ข้อถกเถียง และความเสียหายดังที่กล่าวมาในข้างต้นต่อประเทศไทย

4 ปัญหาการบล็อกโหวตหรือการฮั้ว ในการเลือกสมาชิกวุฒิสภา

การเลือกสมาชิกวุฒิสภาเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญต่อระบบประชาธิปไตย เนื่องจากวุฒิสภามีบทบาทในการถ่วงถ่วงการลงประชามติ ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล และรักษาผลประโยชน์ของประเทศ ปัญหาการบล็อกโหวตหรือการกำหนดแนวทางการลงคะแนนเสียงเป็นกลุ่ม โดยมีการชี้นำหรือควบคุมจากบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์บางฝ่าย เป็นประเด็นปัญหาที่ก่อให้เกิดความกังวลเกี่ยวกับความโปร่งใสและความเป็นธรรมของกระบวนการเลือกตั้ง การบล็อกโหวตอาจเกิดขึ้นได้ในหลายรูปแบบ เช่น การสั่งการให้ลงคะแนนเสียงตามที่กำหนด การใช้อิทธิพลทางการเมืองหรือเศรษฐกิจเพื่อควบคุมการลงคะแนน ตลอดจนการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างผู้สมัครและผู้มีสิทธิเลือก ซึ่งพฤติกรรมเหล่านี้อาจส่งผลกระทบต่อหลักการประชาธิปไตย ทำให้กระบวนการเลือกสมาชิกวุฒิสภา ไม่สะท้อนเจตจำนงที่แท้จริงของประชาชน

จากที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับการเลือกสมาชิกวุฒิสภาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันจะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างมาก ซึ่งในการเลือกสมาชิกวุฒิสภาในปัจจุบันมาจากการเลือกกันเองในหมู่ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาแบ่งออกเป็นสามระดับ คือ ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด ระดับประเทศ โดยในแต่ละระดับจะมีสองรอบ รอบแรกคือรอบเลือกกันเองในกลุ่ม ผู้สมัครจากแต่ละกลุ่มจะต้องเลือกกันเองให้ได้ผู้ชนะ จึงจะเข้าสู่รอบที่สอง โดยจะเลือกตัวเองก็ได้ รอบที่สองที่จะมีการแบ่งสาขาออกเป็นสี่สายคือ ก ข ค และ ง สายละห้ากลุ่ม แล้วให้ผู้สมัครเลือกกลุ่มอื่นที่อยู่ในสายเดียวกันโดยจะเลือกกลุ่มตัวเองไม่ได้ หรือที่เรียกสั้นๆว่า เลือกไขว้ ในระดับอำเภอไม่ว่าจะมีผู้สมัครกี่คนจะต้องเลือกกันเองในกลุ่มให้เหลือห้าคน และในรอบไขว้ให้สามอันดับแรกที่มีคะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับเลือกในอำเภอนั้น ในระดับจังหวัดคล้ายกับระดับอำเภอ แต่ต่างตรงที่ในรอบไขว้ให้เหลือเพียงสองคนเท่านั้น ส่วนในระดับประเทศจะมีจำนวนผู้เข้ารอบที่แตกต่างออกไป ในรอบเลือกกันเองให้คัดผู้สมัครจากกลุ่มละ 154 คน ให้เหลือเพียง 40 คน เพื่อเข้าสู่รอบไขว้และคัดให้เหลือเพียง 10 คนเป็น สมาชิกวุฒิสภาตัวจริง เมื่อระบบและกติกาการเลือกสมาชิกวุฒิสภาเป็นเช่นนี้แล้ว โอกาสที่ผู้สมัครแบบเดี่ยวที่สมัครเข้ามาคนเดียว หรือมีคนที่รู้จักมาสมัครในกลุ่มเดียวกันเล็กน้อยจะเข้ารอบไปสู่ระดับจังหวัดจนทะลุไปถึงระดับประเทศได้เองนั้น มีน้อยมาก เพราะนอกจากจะต้องได้รับคะแนนจากผู้สมัครอื่นในกลุ่มตัวเองแล้ว ยังจะต้องได้รับคะแนนจากผู้สมัครกลุ่มอื่นอีกด้วย ระบบและกติกาแบบนี้จึงเอื้อให้คนที่ “มีเพื่อน” ในระดับเป็นเครือข่ายขนาดใหญ่ ที่จับ

มือกันได้ “หลายกลุ่ม” และ “หลายอำเภอ” มีโอกาสได้เป็นสมาชิกวุฒิสภามากขึ้น โอกาสในการประสบความสำเร็จขึ้นอยู่กับว่า มีเครือข่ายที่พร้อมจะลงคะแนนให้คนในเครือข่ายของตัวเอง ลงสมัครสมาชิกวุฒิสภาได้มากเพียงใด โดยจะต้องมีผู้สมัครจากเครือข่ายเดียวกันลงสมัครในเกือบทุกกลุ่ม เกือบทุกอำเภอ เพื่อให้ลงคะแนนเลือกให้ตัวจริงนั้นมีคะแนนนำเป็นห้าอันดับแรกในรอบเลือกกันเอง และการันตีในการเข้ารอบต่อไป เมื่อมาถึงรอบเลือกไขว้ ก็ต้องอาศัยการกระจายตัวของผู้สมัครในเครือข่ายเดียวกันไปอยู่ในแต่ละสายให้ได้มากที่สุดเพื่อลงคะแนนข้ามกลุ่มให้กันและกัน และส่งให้แคนดิเดตของเครือข่ายสามารถเป็นผู้ได้รับเลือกในระดับอำเภอ พร้อมกับส่งคนจากเครือข่ายเดียวกันไประดับจังหวัดให้ได้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ เครือข่ายที่สามารถจัดระบบการลงคะแนนในระดับอำเภอได้หลายอำเภอ ก็จะทำให้มีผู้สมัครเข้ามาเลือกกันในระดับจังหวัดได้มาก และความได้เปรียบที่ส่งแคนดิเดตผ่านระดับจังหวัดได้มาก ก็จะยิ่งทำให้ได้เปรียบในระดับประเทศมากยิ่งขึ้นไปด้วย โดยหลักการแล้วเครือข่ายที่จะมีคนในมือที่สามารถลงสมัครในทุกกลุ่มอาชีพ กลุ่มผลประโยชน์ได้ เป็นเรื่องไม่ง่าย เพราะคนทำอาชีพทำนองเดียวกันก็จะจะเป็นเพื่อนเป็นเครือข่ายกันอยู่ในวงย่อยๆ เช่น กลุ่มคนทำงาน เป็นลูกจ้างอาจไม่มีเครือข่ายอยู่ในกลุ่มผู้ประกอบการ หรือกลุ่มชานาอาจไม่มีเครือข่ายอยู่ในกลุ่มนักกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นในปี 2567 กลับพบว่า ผู้สมัครเดินไปสมัครโดยเลือกกลุ่มได้เอง และเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่รับสมัครกลับ “ปล่อยผ่าน” ให้สมัครในกลุ่มใดก็ได้ โดยไม่มีการตรวจสอบคุณสมบัติใดๆ แม้แต่ผู้สมัครที่ระบุประสบการณ์ไม่ตรงกับกลุ่มที่สมัครก็ไม่ถูกตรวจสอบ เช่น อาชีพทำนา ทำสวน รับจ้าง พนักงานขับรถส่งของ กลับไปสมัครในกลุ่มอุตสาหกรรม หรือ เป็นข้าราชการครู ค่าขายทั่วไป แต่ไปสมัครในกลุ่มผู้ประกอบการ หรือ ในกรณีที่มีผู้สมัครที่เคยทำนา ไปสมัครในกลุ่มทำสวน และผู้สมัครที่มีอาชีพทำสวนไปสมัครในกลุ่มทำนา เป็นต้น การจงใจปล่อยปละละเลยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ส่งผลให้ “เครือข่าย” ที่มีคนพร้อมลงสมัครจำนวนมาก สามารถจัดการระบบการลงคะแนนได้ โดยไม่ต้องมีผู้สมัครที่มีคุณสมบัติครบทุกกลุ่มตามที่กฎหมายกำหนดก็ได้ ส่งลงสมัครมากยิ่งขึ้นต้องใช้ทุนมาก เนื่องจากการเลือกสมาชิกวุฒิสภา ผู้สมัครต้องจ่ายค่าสมัครคนละ 2,500 บาท หากมีคนจากเครือข่ายเดียวกันลงสมัครครบทั้ง 878 อำเภอ อำเภอละ 20 กลุ่ม กลุ่มละอย่างน้อย 10 คน จะต้องมีคนอย่างน้อย 175,600 คน และจะต้องใช้เงินค่าสมัครอย่างน้อย 439 ล้านบาท ซึ่งไม่ได้มากนักสำหรับการลงทุนเพื่อควบคุมผลการเลือกสมาชิกวุฒิสภา และการส่งคนของตัวเองเข้าไปยึดอำนาจในวุฒิสภา แต่ในทางปฏิบัติเครือข่ายขนาดใหญ่อาจไม่จำเป็นต้องส่งผู้สมัครในทุกอำเภอ และในทุกกลุ่มอาชีพก็ได้ อาจจะเลือกส่งหลายอำเภอในหนึ่งจังหวัดเพื่อให้มีผู้สมัครเพียงพอลงคะแนนให้กันและกันในระดับจังหวัด และเลือกส่งหลายจังหวัดเพื่อให้มีผู้สมัครเพียงพอลงคะแนนให้กันและกันในระดับประเทศก็ได้ และอาจไม่ต้องส่งผู้สมัครลงครบทุกกลุ่ม เพียงแค่ให้มีจำนวนมากพอที่จะรับประกันได้ว่าจะมีโอกาสจับสลากแบ่งสายมาเจอกันและเลือกกันจนมีคะแนนพอสมควรก็ได้ และในทางปฏิบัติต้นทุนทางการเงินของการส่งผู้สมัครก็อาจไม่ได้มีเพียงค่าธรรมเนียมในการสมัครเท่านั้น แต่ยังมีค่าเดินทาง ค่าเตรียมเอกสาร และ “ค่าเสียเวลา” ของ

คนที่ไปลงสมัครด้วย ทั้งนี้การรวมกลุ่ม “จัดตั้ง” เครือข่ายในหมู่ประชาชนเพื่อลงสมัครสมาชิกวุฒิสภาโดยลำพัง ไม่ได้ผิดกฎหมาย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2561 ไม่ได้ห้ามให้ผู้สมัครติดต่อกันหรือตกลงกันว่าจะเลือกหรือไม่เลือกใครให้เป็นแคนดิเดตของเครือข่าย แต่ห้ามเอาไว้สำหรับการเรียกรับหรือให้ผลประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นเงิน ตำแหน่ง หรือการจัดเลี้ยงที่จะเข้าข่ายให้เป็นการ “จ้างตั้ง” จะผิด มาตรา 77 หรือ มาตรา 81³

เมื่อพิจารณาตามหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกกันเองของผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยมีการเลือกกันเองในกลุ่มและมีการเลือกไขว้กับกลุ่มอื่น ในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศนั้น ทำให้เกิดช่องโหว่ทางกฎหมาย ที่อาจจะทำให้ผู้มีอิทธิพลทางการเมือง นายทุนต่างๆ หรือบุคคลที่มีอำนาจ เข้ามาแทรกแซงควบคุม อยู่เบื้องหลัง การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ที่มาจากการเลือกกันเอง ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าเป็นประเด็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขเปลี่ยนแปลง เนื่องจากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในปัจจุบันทำให้เกิดการบล็อคอโหวตหรือฮั้วกันได้ง่ายเพราะการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในปัจจุบันมาจากการเลือกกันเอง จึงทำให้เกิดการฮั้วกันได้ง่ายและไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยซึ่งเป็นระบอบการปกครองของประเทศไทย ปัญหาดังกล่าวส่งผลให้เกิดข้อถกเถียงเกี่ยวกับความชอบธรรมของวุฒิสภาและการปฏิรูปกระบวนการเลือกตั้งเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเป็นอิสระมากขึ้น ดังนั้น การวิเคราะห์ต้นตอของปัญหาการบล็อคอโหวต ตลอดจนแนวทางแก้ไขจึงเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องได้รับความสนใจจากภาครัฐและสังคม

ดังนั้นเพื่อให้การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เหมาะสม และเป็นธรรมมากที่สุด ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

เพิ่มเติมมาตรา 108 สมาชิกวุฒิสภาต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

ก. คุณสมบัติ

(1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีในวันสมัครรับเลือก

(3) มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ หรือทำงานในด้านที่สมัครไม่น้อยกว่าสิบปี

หรือเป็นผู้มีลักษณะตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

(4) เกิด มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ทำงาน หรือมีความเกี่ยวพันกับพื้นที่ที่สมัครตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

³ ILaw,เปิดข้อพิพาทศาลปกครอง “กลุ่มพลีชีพ” เพื่อ “สงวนาย” เป็นสว.67 ,22 เมษายน 2568

โดยเพิ่มเติมมาตรา 108 ก (5) จบการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 107 จากเดิมที่กำหนดให้ วุฒิสภามาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้
ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะหรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่างๆ ที่
หลากหลายของสังคมในแต่ละกลุ่ม จำนวน 20 กลุ่ม
เป็น วุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง

เอกสารอ้างอิง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561

ILaw, เปิดข้อพิสูจน์กลไกของ “กลุ่มพลีชีพ” เพื่อ “ส่งนาย” เป็นสว.67 ,22 เมษายน 2568