

โครงการศึกษาวิเคราะห์ เรื่อง ที่มาและอำนาจหน้าที่ ของวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทย



รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุ่มปา และคณะ

สนับสนุนโดย

คณะกรรมการวิสามัญวิชาการ ตรวจสอบร่างรัฐธรรมนูญและร่างกฎหมายประกอบรัฐ

ธรรมนูญ

สภาร่างรัฐธรรมนูญ

สารบัญ

๑. บทนำ	๔
๒. ประวัติความเป็นมาของที่มาของวุฒิสภาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในประเทศไทย	๕
๓. ที่มาของวุฒิสภาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในต่างประเทศ	๑๑
๓.๑ ที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในต่างประเทศในภาพรวม	๑๑
๓.๑.๑ วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา	๑๑
๓.๑.๒ อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา	๑๒
๓.๒ ที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาประเทศฝรั่งเศส	๑๓
๓.๒.๑ ที่มาของวุฒิสภาฝรั่งเศส	๑๔
๓.๒.๒ อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาฝรั่งเศส	๑๕
๓.๓ ที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาญี่ปุ่น	๑๖
๓.๓.๑ ที่มาของวุฒิสภาญี่ปุ่น	๑๖
๓.๓.๒ อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาญี่ปุ่น	๑๗
๔. ข้อเสนอเกี่ยวกับที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาสำหรับการยกร่างรัฐธรรมนูญ ใน พ.ศ.๒๕๕๐	๑๗
๔.๑ ข้อเสนอเกี่ยวกับที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา	๑๗
๔.๑.๑ ข้อเสนอให้มีการกำหนดที่มาของวุฒิสภาโดยการใช้ ระบบการแต่งตั้ง	๑๗
๔.๑.๒ ข้อเสนอให้มีการกำหนดที่มาของวุฒิสภาโดยมาจาก การสรรหาโดยเลือกจากตัวแทนกลุ่มอาชีพ	๑๘
๔.๑.๓ ข้อเสนอให้มีการกำหนดที่มาของวุฒิสภาโดยการ เลือกตั้งโดยตรงของประชาชน	๑๘
๔.๑.๔ ข้อเสนอให้มีการกำหนดที่มาของวุฒิสภาโดยใช้ ระบบผสมระหว่างแต่งตั้งและเลือกตั้ง	๑๙
๔.๑.๕ ข้อเสนอให้มีการกำหนดที่มาของวุฒิสภาโดยใช้ ระบบการเลือกตั้งโดยมีคณะกรรมการสรรหา	๒๐
๔.๑.๖ ข้อเสนอให้มีการกำหนดที่มาของวุฒิสภาโดยใช้ ระบบกึ่งสรรหากึ่งเลือกตั้ง	๒๒
๔.๒ ที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับรับฟังความเห็น) ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ	

ในปี พ.ศ.๒๕๕๐	๒๒
๔.๒.๑ ที่มาของวุฒิสภา	๒๓
๔.๒.๒ อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา	๒๔
๕. ข้อเสนอเกี่ยวกับที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่เหมาะสมสำหรับ การยกร่างรัฐธรรมนูญใน พ.ศ.๒๕๕๐	๒๕
บรรณานุกรม	๒๙
ภาคผนวก ร่างรัฐธรรมนูญตามข้อเสนอการศึกษาในเรื่องที่มาของวุฒิสภา (สรรหาเพื่อเลือกตั้ง)	๓๐

ที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่เหมาะสมสำหรับ การยกร่างรัฐธรรมนูญใน พ.ศ.๒๕๕๐

๑. บทนำ

อำนาจหน้าที่หลักของวุฒิสภาไทยก่อนใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๕๐) คือ การกลั่นกรองร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร โดยที่มาของสมาชิกวุฒิสภานั้นส่วนใหญ่ในรัฐธรรมนูญไทยใช้วิธีการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการคัดเลือกนี้ขึ้นอยู่กับนายกรัฐมนตรีเพียงลำพัง เพื่อนำรายชื่อขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งเป็นวุฒิสมาชิก ทำให้วุฒิสภาขาดความหลากหลายของกลุ่มในสังคม และอยู่ภายใต้อิทธิพลชักนำของพรรคการเมืองหรือรัฐบาล

จากสภาพปัญหาข้างต้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงปรับเปลี่ยนที่มาของวุฒิสภาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา โดยกำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรง ทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมาย ให้ความเห็นชอบผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนอภิปรายทั่วไปในปัญหาระดับชาติ โดยไม่มีการลงมติ

ด้วยเหตุที่วุฒิสภามีอำนาจในการกลั่นกรองกฎหมาย พิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และอภิปรายทั่วไปในปัญหาระดับชาติโดยไม่มีการลงมติ ดังนั้น กระบวนการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาต้องปรับปรุงให้โปร่งใส รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๕๐) จึงได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งวุฒิสภาให้มีที่มาที่ชอบธรรม โดย

- (๑) วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน
- (๒) จำนวนสมาชิกวุฒิสภาของแต่ละจังหวัดพึงมี คำนวณตามเกณฑ์จำนวนราษฎรโดยเฉลี่ยตามจำนวนวุฒิสภาที่มีทั้งหมด ๒๐๐ คน
- (๓) ผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า ๔๐ ปี มีคุณสมบัติไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า และไม่สังกัดพรรคการเมือง ตลอดจนไม่เป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

- (๔) สมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๖ ปี

อย่างไรก็ดี ที่มาของวุฒิสภาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๕๐) ให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เพื่อทำหน้าที่ในฐานะสภาตรวจสอบนั้น จากการมีวุฒิสภาชุดแรกภายใต้รัฐธรรมนูญฯ (พ.ศ.๒๕๕๐) ที่อยู่ครบวาระ ๖ ปี มีความเชื่อว่าวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงดังวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ (พ.ศ.๒๕๕๐) นั้น ทำให้วุฒิสมาชิกส่วนใหญ่ยากที่จะปลอดพ้นจากการครอบงำทางการเมือง ส่งผลให้วุฒิสภาไม่สามารถทำหน้าที่ในฐานะสภาตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างเต็มที่

ปัญหาของวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฯ (พ.ศ.๒๕๔๐) ส่งผลให้การทำหน้าที่ในฐานะสภาตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไม่บรรลุผลอย่างแท้จริง ก่อให้เกิดประเด็นพิจารณาที่สำคัญในการยกร่างรัฐธรรมนูญใน พ.ศ.๒๕๔๐ ว่าจะกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาอย่างไร และจะให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เพียงใด จึงจะมีความเหมาะสมสำหรับประเทศไทย

๒. ประวัติความเป็นมาของที่มาของวุฒิสภาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาของประเทศไทย

เมื่อสำรวจรัฐธรรมนูญไทยที่มีการกำหนดให้มีวุฒิสภานับแต่แต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกจนถึงฉบับ พ.ศ.๒๕๔๐ สามารถจำแนกที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาเป็นตารางได้ดังนี้

ตารางแสดงที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ของประเทศไทย

รัฐธรรมนูญฉบับที่	ที่มาของวุฒิสภา	อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา	หมายเหตุ
๑. พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕	-	-	ไม่มีวุฒิสภา มีเพียงสภาผู้แทนราษฎร
๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕	-	-	ไม่มีวุฒิสภา มีเพียงสภาผู้แทนราษฎร
๓. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙	วุฒิสภา (พฤฒสภา) มีจำนวน ๘๐ คน มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน โดยเป็นการเลือกตั้งโดยทางอ้อม	๑. สภาถ่วงการลงนาม ๒. ร่วมลงมติความไว้วางใจ คณะรัฐมนตรี ตอนแถลงนโยบายต่อรัฐสภา	เป็นครั้งแรกที่มีวุฒิสภาในรัฐธรรมนูญไทย และเป็นวุฒิสภาที่กำหนดให้มาจากการเลือกตั้งครั้งแรกด้วย แม้จะเป็นการเลือกตั้งโดยทางอ้อม

	วุฒิสภามีจำนวนเท่ากับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (คำนวณตามจำนวนประชากร) มาจากการแต่งตั้ง	๑. สภากลั่นกรองกฎหมาย ๒. ร่วมลงมติความไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ตอนแถลงนโยบายต่อรัฐสภา	
๕. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๒	วุฒิสภามีจำนวน ๑๐๐ คน มาจากการแต่งตั้ง โดยประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ	๑. สภากลั่นกรองกฎหมาย	
๖. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๖๕	-	-	ไม่มีวุฒิสภา มีเพียงสภาผู้แทนราษฎร
๗. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒	-	-	ไม่มีวุฒิสภา มีเพียงสภาร่างรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่ทั้งร่างรัฐธรรมนูญ และรัฐสภา
๘. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑	วุฒิสภามีจำนวน ๓ ใน ๔ ในของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร (คำนวณตามจำนวนประชากร) มาจากการแต่งตั้ง	๑. สภากลั่นกรองกฎหมาย ๒. ร่วมกับสภาผู้แทนเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือคณะ	
๙. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕	-	-	ไม่มีวุฒิสภา มีเพียงสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่ทั้งร่างรัฐธรรมนูญ และรัฐสภา
๑๐. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗	วุฒิสภามีจำนวน ๑๐๐ คน มาจากการแต่งตั้ง โดยประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (แก้ไขวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๑๘ ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับ	สภากลั่นกรองกฎหมาย	

	สนองพระบรมราชโอง โดยรัฐมนตรีแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๑๘)		
๑๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๘	-	-	ไม่มีวุฒิสภา มีเพียงสภาปฎิรูปการปกครองแผ่นดินทำหน้าที่นิติบัญญัติ
๑๒. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๒๐	-	-	ไม่มีวุฒิสภา มีเพียงสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ และรัฐสภา
๑๓. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑	สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่เกิน ๓ ใน ๔ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร (คำนวณตามจำนวนประชากร) มาจากการแต่งตั้ง	สภากลั่นกรองกฎหมาย	
๑๔. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๓๔	-	-	ไม่มีวุฒิสภา มีเพียงสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ และรัฐสภา
๑๕. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔	วุฒิสภามีจำนวน ๒๗๐ คน มาจากการแต่งตั้ง	สภากลั่นกรองกฎหมาย	
๑๖. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	วุฒิสภามีจำนวน ๒๐๐ คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน	๑. สภากลั่นกรองกฎหมาย ๒. สภาตรวจสอบ ๓. แต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง	๑. เป็นครั้งที่ ๒ ที่มีการกำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง และเป็นครั้งแรกที่เป็นวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

			๒. เป็นครั้งแรก ที่ให้อำนาจวุฒิสภาเป็นสภา ตรวจสอบ นอก เหนือไปจาก อำนาจในการ เป็นสภากลับ ครองกฎหมาย
--	--	--	--

จากข้อมูลข้างต้นในตารางข้างต้น ประกอบกับรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ของประเทศไทย จะเห็นว่า

(๑) รัฐธรรมนูญทั้งจำนวน ๑๖ ฉบับ มีอยู่ ๘ ฉบับที่กำหนดให้มีวุฒิสภา เห็นได้ว่าเป็นจำนวนครั้งต่อครั้ง

(๒) วุฒิสภาในรัฐธรรมนูญ ๘ ฉบับ มีเพียง ๒ ฉบับที่กำหนดที่มาจากการเลือกตั้ง โดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๔๘๙ กำหนดให้เป็นการเลือกตั้งโดยอ้อม ส่วนรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๔๐ กำหนดให้เป็นการเลือกตั้งโดยตรง

(๓) วุฒิสภาในรัฐธรรมนูญ ๘ ฉบับ รัฐธรรมนูญจำนวน ๗ ฉบับกำหนดอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไว้ในฐานะเป็นสภากลับครองกฎหมาย มีเพียงฉบับเดียว คือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๔๐ เท่านั้น ที่ให้มีอำนาจมากถึงขั้นเป็นสภาตรวจสอบ

(๔) วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๑๑ มีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ และขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ส่วนวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๒๑ แม้วุฒิสภาจะไม่มีอำนาจในการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล แต่มีสิทธิที่จะลงคะแนนไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ นอกจากนั้น วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๓๔ ก่อนการแก้ไขใน พ.ศ.๒๕๓๕ มีอำนาจขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้

เมื่อวิเคราะห์ในด้านประวัติความเป็นมาของวุฒิสภาไทยแล้ว จะเห็นได้ว่า นับแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ.๒๔๗๕ แรกเริ่มผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองจะจัดรูปแบบการปกครองในรูปสภาเดียว แต่ติดขัดในเรื่องความรู้ความชำนาญในการปกครองประเทศที่ยังมีไม่เพียงพอของผู้ที่จะเป็นผู้แทนราษฎร การจัดให้มีวุฒิสภาในระยะหนึ่งก็เพื่อให้มาเป็นพี่เลี้ยงของสภาผู้แทนราษฎร ดังจะเห็นได้ว่า วุฒิสภาที่ผ่าน ๆ มาจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในด้านต่าง ๆ ทั้งที่เป็นข้าราชการและไม่เป็นข้าราชการ และวุฒิสภานั้นรัฐธรรมนูญก็มักจะกำหนดให้มาจากการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็ง เนื่องจากในการเลือกตั้งแต่ละครั้งไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมากเด็ดขาด ทำให้ต้องตั้งรัฐบาลผสมมาตลอด (ก่อน พ.ศ.๒๕๔๐) เพื่อให้รัฐบาลมีเสถียรภาพในการเมือง จึงจำเป็นต้องแต่งตั้งวุฒิสภาคอยค้ำจุนฐานของรัฐบาล สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่จึงเป็น

ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ นายทหารคุมกำลัง เพื่อแสดงให้เห็นถึงความมั่นคงของรัฐบาล อื่นๆ ในการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกแสดงถึงเจตจำนงของการแต่งตั้งผู้ที่มีประสบการณ์หรือผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้เฉพาะด้านก็มีอยู่บ้าง แต่ส่วนใหญ่เป็นการแต่งตั้งเพื่อเป็นการให้รางวัลทางการเมืองมากกว่าความเชื่อถือในตัวสมาชิกวุฒิสภาจึงเสื่อมถอยลงเรื่อย ๆ ในขณะที่ความก้าวหน้าของประชาธิปไตยสูงขึ้นเป็นลำดับ

เมื่อพิจารณาถึงความเป็นมาของวุฒิสภา ประกอบกับพัฒนาการในการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยที่ดำเนินมาตั้งแต่ ๒๔๗๕ ถึง ๒๕๔๐ ความรู้ ความสนใจในทางการเมืองของประชาชนที่เพิ่มขึ้น รัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๔๐ จึงได้ปรับเปลี่ยนที่มาของวุฒิสภาเสียใหม่ จากเดิมแต่งตั้ง เป็นกำหนดให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อส่งเสริมให้มีการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยยิ่ง ๆ ขึ้นไป โดยกำหนดจำนวนวุฒิสมาชิกไว้ ๒๐๐ คน โดยการเลือกตั้งใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง โดยเฉลี่ยตามจำนวนประชากรที่มีอยู่ในแต่ละจังหวัด

อนึ่ง ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๔๐ มิได้มีความเป็นเอกภาพในการให้มีการเลือกตั้งวุฒิสมาชิกโดยตรง โดยบางส่วนเห็นควรให้มีคณะกรรมการสรรหาวุฒิสมาชิก แต่อย่างไรก็ดี อาจสรุปเหตุผลที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเห็นควรให้มีการเลือกตั้งวุฒิสมาชิกโดยตรงได้ ดังนี้^๑

(๑) การเลือกตั้งโดยตรงเป็นวิถีทางที่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมากกว่าการแต่งตั้งและการเลือกตั้งโดยอ้อม

(๒) สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญบางส่วนเห็นว่าประเทศไทยน่าจะมีสภาเพียงสภาเดียวมิใช่ระบบสองสภา แต่เมื่อเสียงส่วนใหญ่เห็นว่าควรใช้ระบบสองสภามากกว่า สมาชิกส่วนนี้ก็หันไปลงคะแนนเสียงให้การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยเฉพาะ

(๓) สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการที่วุฒิสภาจะมีสมาชิกสองประเภทพร้อม ๆ กัน ประสบการณ์ของสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มีสมาชิกสองประเภท คือ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตัวแทนจังหวัด ๗๖ คน และสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประเภทผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์ ๒๓ คน ทำให้สมาชิกส่วนใหญ่ปฏิเสธข้อเสนอของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

(๔) สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญบางส่วนประสงค์จะลงสมัครรับเลือกตั้ง และโดยที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตัวแทนจังหวัดนั้นเป็นผู้แทนของจังหวัดอยู่แล้ว การให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรงจึงเป็นอีกทางหนึ่งที่เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเข้าไปมีบทบาททางการเมืองได้

ในส่วนของอำนาจหน้าที่วุฒิสภานั้น แต่เดิมก่อน พ.ศ.๒๕๔๐ วุฒิสภามีบทบาทเพียงเป็นสภากลั่นกรอง แต่ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๔๐ ได้กำหนดบทบาทใหม่ที่สำคัญให้แก่วุฒิสภา

^๑ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา”, นิตยสารปริทัศน์’๔๑. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสยาม ๒๕๔๑. หน้า ๕๗-๕๘.

คือ หน้า ที่ตรวจสอบและถอดถอน ซึ่งเสมือนหนึ่งวุฒิสภาเป็นสภาตรวจสอบ นอกจากนี้ องค์การตรวจสอบทุกองค์กรวุฒิสภาเป็นคนเลือก เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองสูงสุด เป็นต้น อีกทั้งวุฒิสภายังเป็นผู้ถอดถอนบุคคลที่ดำเนินตำแหน่งระดับสูงต่าง ๆ ด้วย

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาเป็นสภาตรวจสอบและถอดถอนได้เต็มที่ เพราะสมาชิกวุฒิสภาในด้านที่มามีการกำหนดให้มีความเป็นอิสระสูง (ห้ามสังกัดพรรคการเมือง) ทั้งยังแยกหน้าที่ห้ามไม่ให้สมาชิกวุฒิสภาไปเป็นรัฐมนตรี

อย่างไรก็ดี เมื่อมีการใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ โดยมีการเลือกตั้งวุฒิสภาชุดแรกของประเทศไทยที่มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และวุฒิสภาชุดนี้ได้อยู่จนครบวาระ ๖ ปี วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงนี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า เมื่อคำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งเพื่อทำหน้าที่เป็นทั้งสภากลับกรอกรกฎหมายและสภาตรวจสอบนั้น ประสบความล้มเหลว เพราะแทนที่วุฒิสภาจะเป็นองค์กรที่ตรวจสอบฝ่ายบริหารและฝ่ายอื่น ๆ อย่างมีประสิทธิภาพตามรัฐธรรมนูญและความคาดหวังของสังคม แต่ในทางปฏิบัติกลับเป็นไปในทางตรงกันข้าม ทั้งนี้ เพราะรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง แต่ห้ามไม่ให้มีการหาเสียง ทำให้เป็นจุดอ่อนที่ทำให้ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ต้องพึ่งพิงฐานคะแนนเสียงจากพรรคการเมืองและนักการเมืองในพื้นที่ ท้ายที่สุดเมื่อผ่านการเลือกตั้งได้เข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาแล้ว ก็ย่อมถูกรอปรังจากฝ่ายบริหาร จนไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างอิสระดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ วุฒิสมาชิกต้องแบ่งภาคไปตอบแทนบุญคุณนักการเมืองที่ช่วยให้ชนะการเลือกตั้งจนได้เป็นสมาชิกวุฒิสภา

อนึ่ง เมื่อพิจารณาจากภูมิหลังของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด ส่วนใหญ่จะพบข้อเท็จจริงตรงกันว่า วุฒิสมาชิกเหล่านั้นผ่านการเลือกตั้งเข้ามาโดยอาศัยฐานเสียงของพรรคการเมืองหนุนหลังเป็นส่วนใหญ่ วุฒิสมาชิกบางคนยังมีความใกล้ชิดเป็นเครือญาติกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ประเด็นสำคัญในการยกร่างรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ.๒๕๕๐ นี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับที่มาและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา จึงมีประเด็นปัญหาสำคัญในเรื่องของการกำหนดที่มาของวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ที่ไม่อาจปลอดพ้นจากการถูกรอปรังทางการเมือง ทำให้วุฒิสภาไม่มีความเป็นอิสระ ความเห็นในเบื้องต้นของบางฝ่ายที่เห็นปัญหาของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ ที่ให้เลือกตั้งวุฒิสภาโดยตรง จึงไม่ยากให้กำหนดให้เลือกตั้งวุฒิสภาโดยตรง แต่ควรให้มีการกำหนดที่มาจากการสรรหาเพื่อแต่งตั้ง ในขณะที่ความเห็นของอีกบางฝ่ายเห็นว่าให้คงการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาไว้ แต่ให้มีการปรับปรุงวิธีการเลือกตั้งเพื่อให้หลักประกันว่าจะได้วุฒิสภาที่ปลอดจากการถูกแทรกแซงจากฝ่ายต่าง ๆ เพื่อให้มีความเป็นอิสระที่จะสามารถทำหน้าที่ในฐานะสภาตรวจสอบได้อย่างแท้จริง

๓. ที่มาของวุฒิสภาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในต่างประเทศ

ในส่วนนี้จะได้ศึกษาในภาพรวมของวิธีการได้มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา และเลือกศึกษาที่มาของวุฒิสภาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในบางประเทศเพื่อเป็นตัวอย่างประกอบการศึกษาที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่เหมาะสมสำหรับการยกร่างรัฐธรรมนูญ ในปี ๒๕๕๐

๓.๑ ที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในต่างประเทศในภาพรวม

๓.๑.๑ วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

เมื่อสำรวจโดยการพิจารณาจากรัฐธรรมนูญของนานาประเทศที่อยู่ในระบบสองสภา (Bicameral Legislator) พบว่าโดยสรุปแล้ว รัฐธรรมนูญมักจะกำหนดที่มาของสมาชิกใน ๖ รูปแบบ ดังนี้

(๑) ที่มาจากการสืบตระกูล เช่น สภาขุนนางของประเทศอังกฤษ มีการกำหนดให้สมาชิกสภาขุนนางจำนวนหนึ่งมีที่มาจากการสืบตระกูลต่อกันเป็นทอด ๆ จากบิดาสู่บุตรชายคนโต

(๒) ที่มาจากการดำรงตำแหน่ง เช่น สภาขุนนางของประเทศอังกฤษ มีการกำหนดให้ตำแหน่งบางตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาขุนนางโดยตำแหน่ง อาทิ ตำแหน่งสังฆราชแห่งแคนเตอร์เบอร์รี่เป็นสมาชิกสภาขุนนางโดยตำแหน่ง เป็นต้น

(๓) ที่มาจากการแต่งตั้ง รัฐธรรมนูญบางประเทศกำหนดให้ประมุขแห่งรัฐเป็นผู้แต่งตั้งวุฒิสมาชิกจากผู้ที่มีความเหมาะสม โดยมีคุณสมบัติและลักษณะตามที่กฎหมายกำหนด เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศไทยในอดีต เป็นต้น

(๔) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง รัฐธรรมนูญบางประเทศกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาโดยการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนแต่ละมลรัฐมลรัฐละ ๒ คน เป็นต้น

(๕) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม รัฐธรรมนูญบางประเทศกำหนดให้มีคณะบุคคลคณะหนึ่งทำหน้าที่เป็นผู้เลือกบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งวุฒิสมาชิก เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส กำหนดให้มีคณะผู้เลือกตั้งซึ่งได้รับเลือกจากประชาชนทำหน้าที่เลือกสมาชิกวุฒิสภา เป็นต้น

(๖) ที่มาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งจากผู้แทนกลุ่มชน รัฐธรรมนูญบางประเทศกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาที่มีฐานะเป็นผู้แทนกลุ่มชนต่าง ๆ โดยมีการกำหนดกลุ่มชนเหล่านั้นไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศมาเลเซียมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้ง

สมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๓๒ คน โดยพิจารณาจากผู้มีชื่อเสียงทางบริการชุมชนหรือกลุ่มอาชีพ และผู้แทนของชนกลุ่มน้อย เป็นต้น

ทั้ง ๖ รูปแบบข้างต้นเป็นที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของนานาประเทศ แต่อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตประการสำคัญว่า บางประเทศไม่ได้กำหนดที่มาจากแหล่งใดแหล่งหนึ่งใน ๖ รูปแบบข้างต้น หากแต่มีการกำหนดที่มาในลักษณะผสม เช่น ประเทศอังกฤษ มีการกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาผสมระหว่างรูปแบบการสืบตระกูลกับการแต่งตั้ง เป็นต้น

อนึ่ง ในเรื่องที่มาของวุฒิสภานี้ ในบางประเทศที่มาไม่ใช่จากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนดังเช่นประเทศอังกฤษ ก็มีแนวโน้มที่จะมีการปรับเปลี่ยนให้มีวุฒิสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งมากขึ้น ในเดือนมีนาคม พ.ศ.๒๕๕๐ สมาชิกวุฒิสภาของอังกฤษ เห็นชอบในหลักการให้กำหนดที่มาของวุฒิสภาอังกฤษ ให้มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด หรือให้มาจากการเลือกตั้งร้อยละ ๘๐ และแต่งตั้งร้อยละ ๒๐²

๓.๑.๒ อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

ในฐานะที่วุฒิสภาเป็นสภาที่สองในระบบสองสภา อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาโดยพื้นฐานที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนานาประเทศจะมีลักษณะร่วมกัน คือ วุฒิสภามีส่วนในการพิจารณาร่างกฎหมาย แต่อำนาจหน้าที่อื่นของวุฒิสภามีความแตกต่างกันไปตามแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตามมีประมวลอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในรัฐธรรมนูญนานาประเทศแล้ว สามารถสรุปถึงอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาได้ดังนี้

(๑) วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศมักจะกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณาร่างกฎหมายในฐานะสภาที่สองต่อจากการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ส่วนอำนาจในทางนิติบัญญัติของวุฒิสภาจะเท่ากับสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ ในรัฐธรรมนูญแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน บางประเทศให้วุฒิสภาสามารถเสนอร่างกฎหมายได้ แต่อย่างไรก็ตาม ส่วนใหญ่เมื่อวุฒิสภามีความเห็นต่อร่างกฎหมายต่างไปจากสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญของนานาประเทศมักจะกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ชี้ขาดในท้ายที่สุด

(๒) วุฒิสภามีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร ประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภา มักจะให้อำนาจแก่วุฒิสภาในการตั้งกระทู้ถามถึงการทำงานของรัฐบาลได้ แต่จะไม่ให้อำนาจในการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลแก่วุฒิสภา โดยอำนาจนี้จะเป็นของสภาผู้แทนราษฎร ส่วนประเทศที่ใช้ระบบประธานาธิบดีดังเช่นสหรัฐอเมริกาจะให้อำนาจวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารผ่านกระบวนการถอดถอนฝ่ายบริหารออกจากตำแหน่ง (Impeachment) อีกทั้งวุฒิสภา

² http://en.wikipedia.org/wiki/House_of_Lords (วันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๐)

ของสหรัฐอเมริกายังมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งในระดับสูงด้วย

(๓) วุฒิสภามีอำนาจอื่น ๆ เช่น วุฒิสภามีอำนาจในการลงมติร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือมีอำนาจในการลงมติร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในการประกาศสงคราม เป็นต้น

ข้อสังเกต ในทางหลักการตั้งองค์กร อำนาจขององค์กรที่จะจัดตั้งจะเป็นตัวกำหนดที่มาของบุคคลที่อยู่ในองค์กรนั้น ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาจะเป็นเครื่องชี้ที่มาของวุฒิสภา กล่าวคือ หากกำหนดอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาให้เป็นเพียงสภาถ่วงดุลกฎหมาย วุฒิสภาย่อมมีที่มาจากแหล่งใดก็ได้ แล้วแต่จะเห็นถึงความเหมาะสม แต่หากจะให้วุฒิสภามีอำนาจมากกว่าสภาถ่วงดุล เช่น การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เป็นต้น วุฒิสภาควรจะต้องมีที่มาจากประชาชนตามหลักการในระบอบประชาธิปไตย เพราะการแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ นั้น จำเป็นต้องเชื่อมโยงที่มาของวุฒิสภากับประชาชนโดยตรง วุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งไม่ควรใช้อำนาจนี้

๓.๒ ที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาประเทศฝรั่งเศส

รัฐสภาของประเทศฝรั่งเศสประกอบไปด้วย ๒ สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร (National Assembly) และวุฒิสภา (Senate) ดังที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ.๑๙๕๘ (พ.ศ.๒๕๐๑) มาตรา ๒๔ ว่า

“มาตรา ๒๔ รัฐสภาประกอบสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับเลือกตั้งโดยตรงและทั่วไป

สมาชิกวุฒิสภาได้รับเลือกตั้งโดยอ้อม วุฒิสภาเป็นผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ของสาธารณรัฐ ประชาชนชาวฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศย่อมมีผู้แทนในวุฒิสภาได้”

สำหรับวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม (Indirect universal suffrage) จากคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral College) เดิมมีวาระ ๙ ปี (โดยชุดแรกมีวาระ ๙ ปี เมื่อครบ ๓ ปี ให้ออกจำนวน ๑ ใน ๓ ตามรายชื่อจังหวัดท้ายกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ) โดยจะมีการเลือกใหม่ทุก ๓ ปี ต่อมาในปี ค.ศ.๒๐๐๓ มีการแก้ไขกฎหมายกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งของวุฒิสภารุ่นใหม่ ๖ ปี โดยให้มีการออกจากตำแหน่งกึ่งหนึ่งทุก ๓ ปี มีผลในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใน ค.ศ.๒๐๐๔ เป็นต้นไป

อนึ่ง วุฒิสภามีอำนาจในทางนิติบัญญัติจำกัดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา โดยหลักสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นสภาที่ชี้ขาดข้อขัดแย้งนั้น

ในการเลือกตั้งวุฒิสภาฝรั่งเศสในเดือนกันยายน ค.ศ.๒๐๐๔ (พ.ศ.๒๕๔๔) วุฒิสภามีสมาชิกจำนวน ๓๒๑ คน แต่ตามกฎหมายที่แก้ไขใหม่ใน ค.ศ.๒๐๐๓ ในปี ค.ศ.๒๐๑๑ จะมีวุฒิสภาจำนวน ๓๔๖ คน

๓.๒.๑ ที่มาของวุฒิสภาฝรั่งเศส

วุฒิสภาฝรั่งเศสมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(๑) สมาชิกวุฒิสภามีจำนวน ๓๒๑ คน โดยมีที่มาจากประเทศฝรั่งเศสจำนวน ๒๙๖ คน จากจังหวัดโพ้นทะเลและดินแดนโพ้นทะเล ๑๓ คน และจากชาวฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศอีกจำนวน ๑๒ คน คุณสมบัติพื้นฐานของสมาชิกวุฒิสภา คือ อายุ ๓๕ ปีบริบูรณ์ ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจะสังกัดหรือไม่สังกัดพรรคการเมืองก็ได้ แต่โดยส่วนใหญ่ผู้สมัครจะสังกัดพรรคการเมือง

วุฒิสภาที่มาจากจังหวัดและจังหวัดโพ้นทะเล

(๒) เขตเลือกตั้งสำหรับวุฒิสภาที่มีที่มาจากจังหวัดใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง โดยถือเกณฑ์ว่า จังหวัดใดมีประชากรถึง ๑๕๐,๐๐๐ คน จะได้สมาชิกวุฒิสภา ๑ คน และหากจังหวัดนั้นมีประชากรอีก ๒๕๐,๐๐๐ คน ก็จะมีสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มอีก ๑ คน

(๓) การลงคะแนนเพื่อเลือกสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากจังหวัดกระทำโดยคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral College) ที่ประกอบด้วย

๑) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดนั้น

๒) สมาชิกสภาภาคที่ได้รับเลือกตั้งจากจังหวัดนั้น

๓) สมาชิกสภาจังหวัด

ทั้งนี้ บุคคลทั้ง ๓ ข้างต้นทุกคนจะเป็นคณะผู้เลือกตั้งทุกคน

๔) สมาชิกสภาเทศบาล กฎหมายกำหนดให้มีการแต่งตั้งผู้แทนของสภาเทศบาลเข้ามาเป็นคณะผู้เลือกตั้งตามจำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลและประชากรในเขตเทศบาลนั้น เช่น หากเทศบาลนั้นมีประชากรต่ำกว่า ๙,๐๐๐ คนและมีสมาชิกสภาเทศบาลระหว่าง ๙-๑๑ คน ตั้งผู้เลือกตั้งได้ ๑ คน ถ้ามีสมาชิกสภาเทศบาล ๑๕ คน ตั้งผู้เลือกตั้งได้ ๓ คน ถ้ามีสมาชิกสภาเทศบาล ๑๙ คน ตั้งผู้เลือกตั้งได้ ๕ คน เป็นต้น สำหรับเทศบาลที่มีประชากรเกิน ๙,๐๐๐ คน และเทศบาลในเขตภาคของแม่น้ำแซม สมาชิกสภาเทศบาลทุกคนเป็นผู้เลือกตั้งโดยตำแหน่ง นอกจากนั้น ในเทศบาลเหล่านี้หากเทศบาลใดมีประชากรเกิน ๓๐,๐๐๐ คน ก็มีสิทธิเลือกผู้เลือกตั้งได้เพิ่มอีก ๑ คน ต่อประชากรทุก ๆ ๑,๐๐๐ คน (จำนวนของผู้แทนของสภาเทศบาลที่เข้ามาเป็นคณะผู้เลือกตั้งมีประมาณร้อยละ ๙๕ ของจำนวนคณะผู้เลือกตั้งทั้งหมด โดยคณะผู้เลือกตั้งทั้งหมดมีประมาณ ๑๕๐,๐๐๐ คน)

(๔) วิธีการลงคะแนนเลือกวุฒิสมาชิกใช้ระบบผสม กล่าวคือ

๑) จังหวัดใดที่มีสมาชิกวุฒิสภาได้ไม่เกิน ๓ คน ใช้วิธีการลงคะแนนเสียงข้างมาก ๒ รอบ (A two-round first-past-the-post poll) ในรอบแรก ผู้ที่ได้รับเลือกจะต้อง

ได้คะแนนเสียงข้างมากของคะแนนเสียงทั้งหมดและต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของผู้มีสิทธิออกเสียงตามบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้ง ในรอบสอง ผู้ได้รับเลือก ได้แก่ ผู้ที่ได้คะแนนเสียงมากที่สุดโดยเรียงตามลำดับ

๒) จังหวัดใดมีสมาชิกวุฒิสภาตั้งแต่ ๔ คนขึ้นไป ใช้ระบบเฉลี่ยตามส่วนคะแนนเสียงที่ได้รับ (Proportional representation) คือ คิดคะแนนที่พรรคการเมืองต่าง ๆ ได้รับในเขตเลือกตั้งต่าง ๆ มารวมคำนวณให้ตามส่วน ซึ่งแม้พรรคจะมีได้รับเลือกตั้งในเขตใด แต่คะแนนที่ประชาชนลงให้แก่ผู้สมัครของพรรคนั้นจะไม่สูญเปล่า ระบบเฉลี่ยตามส่วนนี้ เมื่อแต่ละพรรคเสนอรายชื่อของผู้สมัคร แต่ไม่มีรายชื่อใดที่ได้รับเลือกยกทีม แต่ละรายชื่อก็จะได้รับคะแนนเสียงที่จะนำมาพิจารณาหาที่นั่งที่ได้รับ รายชื่อใดได้คะแนนมากก็จะมีสิทธิได้ที่นั่งมาก

วุฒิสภาที่มาจากชาวฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศ

(๕) วุฒิสภาที่มาจากชาวฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศใช้วิธีการได้มาแบบพิเศษ โดยชาวฝรั่งเศสที่มีภูมิลำเนาอยู่นอกประเทศ มีสมาชิกวุฒิสภาได้ ๑๒ คน โดยให้คณะกรรมการระดับสูงของคนฝรั่งเศสนอกประเทศเสนอรายชื่อบุคคลที่เหมาะสม แล้วให้วุฒิสภาลงมติรับหรือไม่รับรายชื่อดังกล่าว โดยหากวุฒิสภาลงมติไม่รับ คณะกรรมการระดับสูงของคนฝรั่งเศสนอกประเทศจะต้องเสนอรายชื่อให้วุฒิสภาใหม่จนกว่าวุฒิสภาจะมีมติรับรองรายชื่อนั้น

๓.๒.๒ อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาฝรั่งเศส

วุฒิสภาฝรั่งเศสมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ดังนี้

(๑) วุฒิสภามีอำนาจในทางนิติบัญญัติ ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายในเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาพิจารณาร่างกฎหมายได้จำกัดเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร (ระบบการให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายของฝรั่งเศสได้มีการกำหนดหลักการแบ่งแยกการออกกฎหมายไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายส่วนหนึ่งเป็นอำนาจของรัฐสภา อีกส่วนหนึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร)

(๒) วุฒิสภามีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายได้

(๓) วุฒิสภามีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารได้ โดยมีอำนาจในการตั้งกระทู้ถาม แต่ไม่มีอำนาจในการลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร

(๔) อำนาจอื่น ๆ ของวุฒิสภา เช่น ให้ความยินยอมในการประกาศสงคราม การให้ความยินยอมในการประกาศกฎอัยการศึก เป็นต้น

ข้อสังเกต วุฒิสภาของประเทศฝรั่งเศสเมื่อพิจารณาในด้านที่มาจะเห็นได้ว่าเป็นผู้แทนของท้องถิ่นมากกว่าผู้แทนของประชาชน

๓.๓ ที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาญี่ปุ่น

รัฐสภาญี่ปุ่น (สภาไดเอต - Diet) ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) และวุฒิสภา (House of Councilors) สมาชิกของทั้งสองสภามาจากการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นไม่ได้กำหนดรายละเอียดจำนวนสมาชิกสภาทั้งสอง ระบบเลือกตั้ง หรือคุณสมบัติผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง กำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง

สมาชิกสภาทั้งสอง จะได้รับเลือกตั้งผ่านระบบแบ่งเขต (single member constituency) และระบบสัดส่วน (proportional representation) ผู้ลงคะแนนเลือกตั้ง จะได้รับบัตรลงคะแนน ๒ ใบ ใบแรกเพื่อเลือกผู้สมัคร ๑ คนในระบบแบ่งเขต ใบที่สองเพื่อเลือกพรรค ๑ พรรคในระบบสัดส่วน

สภาผู้แทนราษฎรญี่ปุ่น มีสมาชิกรวม ๔๘๐ คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้รับเลือกตั้งพร้อมกัน โดยสมาชิก ๓๐๐ คนมาจากการเลือกตั้งผ่านระบบแบ่งเขตใน ๔๗ จังหวัดของ ญี่ปุ่น และอีก ๑๘๐ คนจากการเลือกตั้ง ระบบสัดส่วนจากเขตเลือกตั้ง ๑๑ เขต³

๓.๓.๑ ที่มาของวุฒิสภาญี่ปุ่น

วุฒิสภาญี่ปุ่น มีสมาชิกรวม ๒๕๒ คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี สมาชิกวุฒิสภาครึ่งหนึ่งจะได้รับเลือกตั้งทุก ๓ ปี สมาชิก ๑๕๒ คนมาจากการเลือกตั้งผ่านระบบแบ่งเขตใน ๔๗ จังหวัดของญี่ปุ่นและอีก ๑๐๐ คนมาจากระบบสัดส่วนจากเขตเลือกตั้งรวมเขตเดียวทั่วประเทศ

เขตเลือกตั้งวุฒิสภาใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ในแต่ละเขตเลือกตั้งมีวุฒิสภาได้ตั้งแต่ ๒ ถึง ๘ คน ตามสัดส่วนของจำนวนประชากรในเขตเลือกตั้งนั้น ๆ

ผู้ลงคะแนนเลือกตั้ง จะได้รับบัตรลงคะแนน ๒ ใบ ใบแรกเพื่อเลือกผู้สมัคร ๑ คนในระบบแบ่งเขต ใบที่สองเพื่อเลือกพรรค ๑ พรรคในระบบสัดส่วน

คุณสมบัติพื้นฐานของผู้สมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภา คือ อายุไม่ต่ำกว่า ๓๐ ปี

๓.๔.๒ อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาญี่ปุ่น

วุฒิสภาญี่ปุ่นมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ดังนี้

- (๑) เป็นสภากลั่นกรองกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร
- (๒) มีอำนาจทำการสอบสวนคณะรัฐมนตรีในกรณีที่มีการทุจริตต่อหน้าที่ (รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น มาตรา ๖๒)
- (๓) การให้ความเห็นชอบกรณีต่าง ๆ เช่น

³ www.sangiin.go.jp/eng/index.htm (วันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๐)

- ๑) ร่วมให้ความเห็นชอบกับสภาผู้แทนราษฎรในการให้ความเห็นชอบตัวบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี
- ๒) ให้ความเห็นชอบในการทำสนธิสัญญา

๔. ข้อเสนอเกี่ยวกับที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาสำหรับการยกร่างรัฐธรรมนูญใน พ.ศ.๒๕๕๐

๔.๑ ข้อเสนอเกี่ยวกับที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

ในเรื่องเกี่ยวกับที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่เหมาะสมสำหรับการยกร่างรัฐธรรมนูญใน พ.ศ.๒๕๕๐ นี้ มีหลากหลายข้อเสนอ

๔.๑.๑ ข้อเสนอให้มีการกำหนดที่มาของวุฒิสภาโดยใช้ระบบการแต่งตั้ง

เหตุผลที่มีข้อเสนอนี้ โดยให้กลับไปใช้ระบบการแต่งตั้งวุฒิสมาชิก โดยปรับแต่งวิธีการแต่งตั้ง เพื่อให้วุฒิสภาเป็นสภาผู้ทรงคุณวุฒิ และคอยถ่วงดุลการร่างกฎหมาย โดยสาระสำคัญของรูปแบบนี้กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจาก ๒ ประเภท^๔ ได้แก่

ประเภทที่หนึ่ง คือ สมาชิกวุฒิสภาผู้ทรงคุณวุฒิ โดยสมาชิกประเภทนี้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากสมาชิกรัฐสภาผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๒๐๐ คน

ประเภทที่สอง คือ สมาชิกวุฒิสภาผู้ดำรงตำแหน่งในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยสมาชิกประเภทนี้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ดำรงตำแหน่งในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งได้แก่ตำแหน่งดังต่อไปนี้

- ๑) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และปลัดทบวง
 - ๒) ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ และผู้บัญชาการทหารอากาศ
- ทั้งนี้ สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้ดำรงตำแหน่งในการบริหารราชการแผ่นดิน เริ่มต้นเมื่อได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในการบริหารราชการแผ่นดิน และสิ้นสุดเมื่อพ้นจากตำแหน่งดังกล่าว

^๔ มานิตย์ จุมปา. คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๕๐) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๔ พร้อมข้อเสนอสำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๕๐). (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๕๔), หน้า ๔๖๓-๔๖๗.

๔.๑.๒ ข้อเสนอให้มีการกำหนดที่มาของวุฒิสภาโดยมาจากการสรรหาโดยเลือกจากตัวแทนกลุ่มอาชีพ

เหตุผลที่มีข้อเสนอนี้ วุฒิสภาไม่ได้เป็นตัวแทนของบุคคลในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดที่ผ่านมาการเลือกตั้งวุฒิสภามีผลเสียมากกว่าผลดี การกำหนดให้วุฒิสภามาจากการสรรหาโดยเลือกจากตัวแทนกลุ่มอาชีพ มีความเหมาะสมกับสภาพบ้านเมืองในปัจจุบัน⁵

๔.๑.๓ ข้อเสนอให้มีการกำหนดที่มาของวุฒิสภาโดยการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

เหตุผลที่มีข้อเสนอนี้ เห็นควรให้มีการเลือกตั้งวุฒิสภาเช่นเดียวกับการเลือกตั้งวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ โดยหลักการของวุฒิสภา คือ ต้องการผู้ทรงคุณวุฒิ ช่วยกลั่นกรองการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ ต้องกำหนดคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิให้สูงขึ้น อีกทั้ง ผู้สมัครและผู้ที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้อง กล่าวคือ สามีภริยา บิดามารดา หรือบุตรธิดา ต้องไม่มีสถานภาพที่เกี่ยวข้องในทางการเมือง ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกรรมการบริหารพรรคการเมือง รัฐมนตรี ทั้งในปัจจุบันหรือในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาไม่เกิน ๓ ปี ก่อนการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา⁶

การกำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งนั้นเป็นการสอดคล้องกับหลักการของประชาธิปไตยที่วุฒิสภาต้องเป็นตัวแทนของประชาชน ถ้ามีการกำหนดคุณสมบัติที่สูงขึ้น ก็อาจได้บุคคลที่มีคุณสมบัติและคุณภาพที่ดี อนึ่ง การเลือกตั้งวุฒิสภาไม่ควรนำเกณฑ์กำหนดเรื่องถิ่นที่อยู่มาเป็นข้อจำกัดเพื่อเป็นการขยายโอกาสให้สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้ทุกพื้นที่ในประเทศไทยเพื่อให้สมาชิกวุฒิสภากำหน้าที่ได้อย่างกว้างขวางในฐานะสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทยโดยไม่ต้องผูกพันกับพื้นที่หรือเขตเลือกตั้งหนึ่งใดอย่างจำกัดคับแคบ⁷

⁵ คณะอนุกรรมการการสถาบันการเมือง คณะกรรมการวิสามัญการปฏิรูปการเมือง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการพิจารณาการศึกษาของคณะอนุกรรมการการสถาบันการเมือง คณะกรรมการวิสามัญการปฏิรูปการเมือง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. ๒๕๕๐. หน้า ๑๐.

⁶ คณะอนุกรรมการการสถาบันการเมือง คณะกรรมการวิสามัญการปฏิรูปการเมือง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการพิจารณาการศึกษาของคณะอนุกรรมการการสถาบันการเมือง คณะกรรมการวิสามัญการปฏิรูปการเมือง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. ๒๕๕๐. หน้า ๑๐-๑๑.

⁷ คณะอนุกรรมการการสถาบันการเมือง คณะกรรมการวิสามัญการปฏิรูปการเมือง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการพิจารณาการศึกษาของคณะอนุกรรมการการสถาบันการเมือง คณะกรรมการวิสามัญการปฏิรูปการเมือง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. ๒๕๕๐. หน้า ๑๐.

๔.๑.๔ ข้อเสนอให้มีการกำหนดที่มาของวุฒิสภาโดยใช้ระบบผสมระหว่าง แต่งตั้งและเลือกตั้ง

เหตุผลที่มีข้อเสนอนี้ เพราะเป็นการผสมผสานความขัดแย้งในที่มาของวุฒิสภา ให้มีทั้งส่วนที่มาจากประชาธิปไตย คือ การเลือกตั้ง และมาจากผู้ทรงคุณวุฒิ คือ จากการแต่งตั้ง โดยวุฒิสภาในรูปแบบนี้จะมียุทธศาสตร์ประกอบดังนี้⁸

(๑) สมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๓ ใน ๔ ของสมาชิกวุฒิสภาประเภทเลือกตั้ง โดยผู้ทรงคุณวุฒิประกอบด้วย

๑) ผู้มีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิชาการ หรือวิชาชีพ กฎหมาย ซึ่งได้รับเลือกจากคณะกรรมการสรรหา

๒) ผู้มีประสบการณ์ในสาขาอาชีพด้านอื่นนอกจากกรณี ๑) ซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากองค์การเอกชนที่คณะกรรมการสรรหากำหนด และได้รับเลือกจากคณะกรรมการสรรหา

ทั้งนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิตาม ๑) และ ๒) ให้มีจำนวนเท่ากัน

(๒) สมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งมีจำนวนตามสัดส่วนของจำนวนประชากร โดยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาของแต่ละจังหวัดจะพึงมีให้คำนวณตามเกณฑ์ราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักเกณฑ์การทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง ๑ ล้านคนต่อสมาชิกวุฒิสภา ๑ คน จังหวัดใดมีราษฎรไม่ถึง ๑ ล้านคน ให้มีสมาชิกวุฒิสภาในจังหวัดนั้นได้หนึ่งคน จังหวัดใดมีราษฎรเกิน ๑ ล้านคนให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในจังหวัดนั้นเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนต่อจำนวนราษฎรทุก ๑ ล้านคน เศษของ ๑ ล้านคนถ้าถึง ๕ แสนคน หรือกว่านั้นให้นับเป็น ๑ ล้านคน

คณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิประกอบด้วย อดีตประธานสภาผู้แทนราษฎร และอดีตประธานวุฒิสภาซึ่งมิได้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะที่มีกรณีต้องเลือกสมาชิกวุฒิสภาผู้ทรงคุณวุฒิ ในกรณีไม่มีบุคคลดังกล่าวข้างต้นหรือบุคคลดังกล่าวข้างต้นไม่สามารถหรือไม่ยินยอมทำหน้าที่กรรมการสรรหาไม่ว่าด้วยกรณีใด ให้อดีตรองประธานสภาผู้แทนราษฎรและอดีตรองประธานวุฒิสภาซึ่งมิได้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะที่มีกรณีต้องเลือกสมาชิกวุฒิสภาผู้ทรงคุณวุฒิ ทำหน้าที่เป็นกรรมการสรรหา อนึ่ง เมื่อมีกรณีที่ต้องเลือกสมาชิกวุฒิสภาผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นหน้าที่ของประธานรัฐสภา (ประธานสภาผู้แทนราษฎร) ประกาศรายชื่อคณะกรรมการสรรหาที่ประกอบด้วยบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติดังกล่าวมาแล้วให้ประชาชน

⁸ มานิตย์ จุมปา. คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๕๐) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๔ พร้อมข้อเสนอสำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๕๐). (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๕๔),, หน้า ๔๖๗-๔๗๒.

การเลือกสมาชิกวุฒิสภาจากผู้ทรงคุณวุฒิ จะดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) การเลือกสมาชิกวุฒิสภาจากผู้ทรงคุณวุฒิผู้มีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิชาการ หรือวิชาชีพกฎหมาย คณะกรรมการสรรหาจะเสนอชื่อบุคคลต่อประธานรัฐสภา แล้วประธานรัฐสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป และประธานรัฐสภาจะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

(๒) การเลือกสมาชิกวุฒิสภาจากผู้ทรงคุณวุฒิผู้มีประสบการณ์ในสาขาอาชีพด้านอื่นนอกจากข้อ (๑) ข้างต้น คณะกรรมการสรรหาจะดำเนินการดังต่อไปนี้

๑) กำหนดรายชื่อองค์กรเอกชนต่าง ๆ ที่มีสิทธิเสนอชื่อบุคคลเพื่อรับการพิจารณาเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งต้องเป็นองค์กรที่มีกฎหมายจัดตั้งหรือมีกฎหมายรองรับและไม่มีวัตถุประสงค์หาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน จำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐๐ องค์กร แล้วแจ้งให้องค์กรดังกล่าวทราบ

๒) องค์กรตาม ๑) จะพิจารณาเสนอชื่อบุคคลซึ่งเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามองค์กรละ ๒ คน ต่อคณะกรรมการสรรหา ทั้งนี้ ภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่องค์กรนั้นได้รับแจ้ง

๓) เมื่อได้รับรายชื่อตาม ๒) แล้ว คณะกรรมการสรรหาจะเลือกบุคคลจากรายชื่อดังกล่าว เสนอต่อประธานรัฐสภา แล้วประธานรัฐสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป และประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

๔.๑.๕ ข้อเสนอให้มีการกำหนดที่มาของวุฒิสภาโดยใช้ระบบการเลือกตั้ง โดยมีคณะกรรมการสรรหา

เหตุผลที่มีข้อเสนอนี้ เพราะรูปแบบวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง หรือรูปแบบผสมระหว่างแต่งตั้งและเลือกตั้ง ทำให้อำนาจของวุฒิสภาที่เคยมีอยู่ตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.๒๕๔๐ เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ โดยเฉพาะอำนาจในฐานะเป็นสภาตรวจสอบ ที่มีอำนาจให้ความเห็นชอบบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งในองค์กรอิสระ และถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ซึ่งวุฒิสภาที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งไม่ควรจะมีอำนาจดังกล่าว ดังนั้นจึงเห็นว่าอำนาจในฐานะสภาตรวจสอบนี้เป็นอำนาจที่สำคัญ จึงควรที่จะคงอำนาจไว้ แต่วุฒิสภาที่จะมีอำนาจนี้ต้องไม่เป็นสภาแต่งตั้ง เพราะไม่ใช่ผู้แทนของปวงชนอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งวุฒิสภาแบบที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.๒๕๔๐ ก็ทำให้การใช้อำนาจในฐานะสภาตรวจสอบมีปัญหา เพราะมีปัญหาด้านความเป็นกลางทางการเมือง จึงเห็นว่ารัฐสภาไทย ควรประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร ๕๐๐ คน เหมือนดังรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.๒๕๔๐ แต่ในส่วนของวุฒิสภานั้น ควรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนเพียง ๑๐๐ คน เพราะวุฒิสภาจะเป็นสภาผู้ทรงคุณวุฒิที่คอยกลั่นกรองกฎหมาย และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในฐานะเป็นสภาตรวจสอบ จึงไม่จำเป็นต้องมีจำนวนมาก โดยต้องมีการกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเสียใหม่ วิธีการได้มา

ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่จะให้มีอำนาจเหมือนดังวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.๒๕๔๐ เห็นว่าต้องมีความเชื่อมโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย แต่การเชื่อมโยงนี้จะกำหนดให้มีวิธีการได้มาดังนี้^๙

(๑) คณะกรรมการสรรหา สรรหาบุคคล ๒๐๐ คน โดยคณะกรรมการสรรหาประกอบด้วย อดีตประธานสภาผู้แทนราษฎรและอดีตประธานวุฒิสภาซึ่งมิได้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะที่มีกรณีต้องเลือกสมาชิกวุฒิสภา ในกรณีไม่มีบุคคลดังกล่าวข้างต้นหรือบุคคลดังกล่าวข้างต้นไม่สามารถหรือไม่ยินยอมทำหน้าที่กรรมการสรรหาไม่ว่าด้วยกรณีใด ให้อดีตรองประธานสภาผู้แทนราษฎรและอดีตรองประธานวุฒิสภาซึ่งมิได้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะที่มีกรณีต้องเลือกสมาชิกวุฒิสภา ทำหน้าที่เป็นกรรมการสรรหา อนึ่ง เมื่อมีกรณีที่ต้องเลือกสมาชิกวุฒิสภา เป็นหน้าที่ของประธานรัฐสภา (ประธานสภาผู้แทนราษฎร) ประกาศรายชื่อคณะกรรมการสรรหาที่ประกอบด้วยบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติดังกล่าวมาแล้วให้ประชาชน

การกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยใช้คณะกรรมการสรรหานี้ จะเป็นการกลั่นกรองในเบื้องต้นว่าบุคคลเหล่านั้นเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ

สำหรับวิธีการสรรหานั้น ให้คณะกรรมการสรรหา สรรหาผู้มีคุณสมบัติเป็นสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๒๐๐ คน โดยจัดทำเป็นบัญชีรายชื่อเรียงตัวอักษร

(๒) กำหนดให้ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

(๓) ให้นำบัญชีรายชื่อผู้เหมาะสมเป็นสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๒๐๐ คนที่เรียงตามหมายเลขตามตัวอักษร มาให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนน

(๔) การเลือกตั้งให้ใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง (ทำนองเดียวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อ)

(๕) การลงคะแนนเสียงให้ใช้หน่วยเลือกตั้งอนุโลมตามการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(๖) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิลงคะแนนเลือกผู้เหมาะสมเป็นสมาชิกวุฒิสภาเพียง ๑ หมายเลข

(๗) รายชื่อผู้เหมาะสมที่จะได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเรียงลำดับลงมา ๑๐๐ คนแรก จะได้เป็นสมาชิกวุฒิสภา

๔.๑.๖ ข้อเสนอให้มีการกำหนดที่มาของวุฒิสภาโดยใช้ระบบกึ่งสรรหากึ่งเลือกตั้ง

^๙ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๗๓-๔๗๗.

เหตุผลที่มีข้อเสนอนี้ วุฒิสภาควรมีจำนวน ๑๐๐ คน เนื่องจากการกำหนดสัดส่วนวุฒิสภาต้องคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาด้วย ดังนั้น เมื่อจำกัดอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาให้ลดลง เช่น ไม่ให้มีอำนาจในการถอดถอนหรือแต่งตั้งองค์การอิสระ วุฒิสภาก็ไม่จำเป็นต้องมีมาก สำหรับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาควรใช้ระบบผสมทั้งสรรหากึ่งเลือกตั้ง โดยให้มีการสรรหาตัวแทนในระดับจังหวัด เมื่อได้ตัวแทนจากการสรรหาแล้วให้ประชาชนในจังหวัดเลือกตั้งอีกครั้ง ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ที่ป็นสมาชิกวุฒิสภามีความเป็นตัวแทนโดยการเลือกตั้งของประชาชน และมีการกระจายความเป็นตัวแทนที่มีความหลากหลายจากสาขาอาชีพ โดยการสรรหาให้เป็นทางเลือกสำหรับประชาชนใช้ประกอบการตัดสินใจเลือกตั้งได้ด้วย¹⁰

สำหรับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาสามารถดำเนินการได้ใน ๒ ขั้นตอน¹¹

(๑) ให้คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เฉพาะการกลั่นกรองคุณสมบัติของผู้สมัคร ซึ่งควรกำหนดเกณฑ์คุณสมบัติไว้ให้สูงเป็นพิเศษ เพื่อให้ผู้มีสิทธิสมัครได้รับการกลั่นกรองคุณสมบัติเบื้องต้นจากคณะกรรมการสรรหาฯ เสียก่อน ทั้งนี้ จะต้องมีการกำหนดองค์ประกอบ ที่มา และคุณสมบัติของคณะกรรมการสรรหาให้มีความชัดเจนและให้ประชาชนเลือก เป็นที่ยอมรับของประชาชนทั้งในจังหวัดและประชาชนทั่วไปด้วย

(๒) ให้ประชาชนในแต่ละจังหวัดเลือกตั้งผู้สมัครที่ผ่านการกลั่นกรองของคณะกรรมการสรรหาฯ โดยตรง ทั้งนี้ เป็นไปตามจำนวนของสมาชิกวุฒิสภาที่จะมีในแต่ละจังหวัด ครอบคลุมทั้ง ๗๖ จังหวัด

๔.๒ ที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับปรับปรุงความคิดเห็น) ของสภาร่างรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ.๒๕๕๐

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับปรับปรุงความคิดเห็นประชาชน) ที่เผยแพร่อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๐ ได้กำหนดเรื่องที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไว้ดังนี้

๔.๒.๑ ที่มาของวุฒิสภา

¹⁰ คณะอนุกรรมการการสถาบันการเมือง คณะกรรมการการวิสามัญการปฏิรูปการเมือง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะอนุกรรมการการสถาบันการเมือง คณะกรรมการการวิสามัญการปฏิรูปการเมือง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. ๒๕๕๐. หน้า ๑๑.

¹¹ คณะอนุกรรมการการสถาบันการเมือง คณะกรรมการการวิสามัญการปฏิรูปการเมือง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะอนุกรรมการการสถาบันการเมือง คณะกรรมการการวิสามัญการปฏิรูปการเมือง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. ๒๕๕๐. หน้า ๑๑.

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับปรับปรุงความเห็นประชาชน) ได้กำหนดที่มาของวุฒิสภาให้มาจากการสรรหาเพื่อแต่งตั้ง ดังนี้

(๑) วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๑๖๐ คนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการสรรหา ตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา (ร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๖)

(๒) กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาคณะหนึ่ง ประกอบด้วย

- ๑) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
- ๒) ประธานกรรมการการเลือกตั้ง
- ๓) ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- ๔) ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- ๕) ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- ๖) ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามอบหมายจำนวนหนึ่งคน และ
- ๗) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมอบหมายจำนวนหนึ่งคนเป็นกรรมการ

คณะกรรมการสรรหานี้ทำหน้าที่สรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติในการเป็นวุฒิสภาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับบัญชีรายชื่อจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง แล้วจัดส่งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา (ร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗)

(๓) คณะกรรมการสรรหาสรรหาสมาชิกวุฒิสภาต้องดำเนินการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา โดยวิธีการดังต่อไปนี้

- ๑) สรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมจากผู้สมัครเข้ารับการสรรหาในแต่ละจังหวัด เพื่อให้ได้บุคคลที่สมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดละหนึ่งคน
- ๒) สรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมจากผู้ได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรต่าง ๆ ในภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาชีพ และภาคอื่นที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา เพื่อให้ได้บุคคลที่สมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามจำนวนที่เหลืออยู่จนครบจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมี

ในการสรรหาบุคคลดังกล่าวมาข้างต้น ต้องคำนึงถึงความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ที่จะเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานของวุฒิสภาเป็นสำคัญ และให้คำนึงถึงองค์ประกอบจากบุคคลที่มีความรู้ในด้านต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน ความเท่าเทียมกันทางเพศ รวมทั้งการให้โอกาสกับผู้ด้อยโอกาสทางสังคมด้วย (ร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘)

(๔) คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ในการรับสมัครบุคคลเข้ารับการสรรหาที่มาจากแต่ละจังหวัด และการรับรายชื่อบุคคลที่องค์กรต่าง ๆ เสนอ การตรวจสอบคุณสมบัติ

ลักษณะต้องห้าม รวมทั้งประวัติ และความประพฤติของผู้สมัครและผู้ได้รับการเสนอชื่อและนำเสนอคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาเพื่อพิจารณา (ร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๙)

สำหรับเหตุผลในการที่คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญกำหนดที่มาของวุฒิสภาให้มาจากการสรรหาเพื่อแต่งตั้งนั้น มีอยู่ว่า

“เปลี่ยนวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นวิธีการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา โดยเห็นว่า วิธีการสรรหานี้จะได้บุคคลที่เหมาะสมทำหน้าที่ ซึ่งวิธีการเลือกตั้งโดยตรงนั้นสมาชิกวุฒิสภาจะต้องอิงกับฐานเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และโดยข้อเท็จจริงทำให้ได้ทั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นบุคคลกลุ่มเดียวกันมาทำหน้าที่ ซึ่งทำให้การปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาก่อเกิดความไม่โปร่งใสหรืออยู่ภายใต้การครอบงำของพรรคการเมือง โดยที่ภาระหน้าที่ของวุฒิสภาเป็นองค์กรกลั่นกรองร่างกฎหมาย ตรวจสอบการกระทำของฝ่ายการเมือง และคัดเลือกผู้ทำหน้าที่ในองค์กรอิสระ ผู้ปฏิบัติหน้าที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาจึงต้องเป็นผู้เป็นกลางทางการเมือง มีอิสระในการตัดสินใจ และจะต้องเป็นผู้ที่ผ่านการกลั่นกรองคุณสมบัติว่ามีความรู้ความเชี่ยวชาญเพียงพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งต้องประกอบด้วยบุคคลที่มีความหลากหลายอาชีพและมาจากกลุ่มบุคคลต่าง ๆ เพื่อให้การกลั่นกรองเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาเป็นไปด้วยความรอบคอบและมีความสมดุลในเหตุผลในการดำเนินการที่จะมีผลกระทบต่อประชาชนเป็นส่วนใหญ่”¹²

๔.๒.๒ อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

แม้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับรับฟังความเห็นประชาชน) ได้กำหนดที่มาของวุฒิสภาให้มาจากการสรรหาเพื่อแต่งตั้ง แต่อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภานั้น ยังคงเป็นเหมือนเช่นที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ กล่าวคือ วุฒิสภาเป็นทั้งสภากลั่นกรองกฎหมาย และสภาตรวจสอบ โดยในฐานะสภาตรวจสอบ วุฒิสภามีอำนาจในการให้ความเห็นชอบบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองสูงสุด ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น และมีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง

๕. ข้อเสนอเกี่ยวกับที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่เหมาะสมสำหรับการยกย่องรัฐธรรมนูญใน พ.ศ.๒๕๕๐

¹² สารสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พร้อมตารางเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ ฉบับรับฟังความคิดเห็น เผยแพร่วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๐, หน้า ๗๒.

เมื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาของวุฒิสภาไทย เปรียบเทียบกับที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาของนานาประเทศแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า มีข้อเสนอที่น่าสนใจในการนำไปใช้ในการยกร่างรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.๒๕๕๐ ใน ๒ ทางเลือก โดยเกณฑ์ในการเลือกทางเลือกใดทางเลือกหนึ่ง คือ อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ดังนี้

ทางเลือกที่หนึ่ง หากประสงค์จะให้วุฒิสภาไทยมีอำนาจหน้าที่เหมือนดังที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ (พ.ศ.๒๕๕๐) คือ ยังคงควรคงเป็นสภากลั่นกรองกฎหมาย และสภาตรวจสอบ วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่น่าจะนำมาใช้ คือ การกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาที่เหมาะสมเป็นวุฒิสภาจำนวนสองเท่าของจำนวนวุฒิสภาที่มี แล้วนำไปให้ประชาชนทั่วประเทศเป็นผู้เลือกตั้งอีกครั้ง เพื่อให้ได้จำนวนเท่าที่กำหนด โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(๑) วุฒิสภายังควรมีอำนาจหน้าที่ทั้งเป็นสภากลั่นกรองกฎหมายและสภาตรวจสอบ ที่มาของวุฒิสภาจึงต้องมีความเชื่อมโยงกับประชาชน แต่ต้องมีวิธีการทำให้วุฒิสภามีความเป็นอิสระเพื่อจะได้ทำหน้าที่ในฐานะสภาตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงเสนอให้ใช้รูปแบบวุฒิสภาที่ได้มาจากการสรรหา ทั้งนี้ วุฒิสภาประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวน ๒๐๐ คน

(๒) ให้มีคณะกรรมการสรรหา ประกอบไปด้วย

- ๑) อดีตประธานรัฐสภา
- ๒) อดีตนายกรัฐมนตรี
- ๓) อดีตประธานศาลรัฐธรรมนูญ
- ๔) อดีตประธานศาลฎีกา
- ๕) ประธานองค์กรตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กร

ทั้งนี้ กรรมการสรรหาข้างต้นต้องไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองภายในเวลาห้าปีก่อนทำหน้าที่กรรมการสรรหา ต้องไม่เคยถูกคำพิพากษาให้จำคุก และต้องไม่เคยถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง

(๓) คณะกรรมการสรรหามีหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติในการเป็นวุฒิสภา ซึ่งต้องไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๒ ปี จำนวน ๔๐๐ คน จากสี่กลุ่มดังต่อไปนี้

กำหนดสัดส่วนของจำนวน ๔๐๐ คน เป็นสี่กลุ่ม

กลุ่มที่หนึ่ง ภาครัฐ ๑๐๐ คน

กลุ่มที่สอง ภาคธุรกิจ ๑๐๐ คน

กลุ่มที่สาม ภาควิชาการและวิชาชีพ ๑๐๐ คน

กลุ่มที่สี่ ภาคสังคม ๑๐๐ คน

โดยกรรมการสรรหาคนใดเสนอชื่อบุคคลใด ให้ประกาศให้ทราบเป็นการทั่วกัน เพื่อให้สังคมตรวจสอบได้

การออกเสียงเลือกตั้ง ให้ประชาชน ๑ คน สามารถเลือกได้ทุกกลุ่ม แต่เลือกได้กลุ่มละ ๑ คน เท่านั้น

เมื่อเลือกตั้งได้คะแนนแล้ว ให้ผู้ได้คะแนนสูงสุดของแต่ละกลุ่มเรียงลำดับ ๑ ถึง ๕๐ ของแต่ละกลุ่มเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยรวมวุฒิสภาจะมีจำนวน ๒๐๐ คน

สำหรับผู้ที่อยู่ในลำดับที่ ๕๑ ถึง ๑๐๐ คน ของแต่ละกลุ่ม ให้ขึ้นบัญชีไว้ รอเมื่อวุฒิสภาในกลุ่มของตนว่างลงให้เลื่อนลำดับถัดไปเป็นวุฒิสภา

(๔) วุฒิสภามีวาระ ๖ ปี โดยใน ๓ ปีแรกนับแต่การเลือกตั้งให้จับสลากให้สมาชิกพ้นจากตำแหน่งกึ่งหนึ่งของแต่ละกลุ่ม แล้วจัดให้มีการเลือกตั้ง โดยให้คณะกรรมการสรรหา สรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติเป็นวุฒิสภาได้จำนวน ๒๐๐ คน แยกตามกลุ่ม ๔ กลุ่ม กลุ่มละ ๕๐ คน แล้วเลือกตั้งให้เหลือกลุ่มละ ๒๕ คน ส่วนที่เหลือให้ขึ้นบัญชีไว้ ในกรณีที่บุคคลที่อยู่ในลำดับที่ ๑ ถึง ๒๕ พ้นจากการเป็นสมาชิกวุฒิสภา ให้เลื่อนลำดับถัดไปขึ้นไปแทน

การให้สมาชิกวุฒิสภาพ้นจากตำแหน่งกึ่งหนึ่งของวาระในครั้งแรก จะทำให้วุฒิสภามีความต่อเนื่องในการทำงาน

ทางเลือกที่สอง หากประสงค์จะให้วุฒิสภาเป็นเพียงสภาถ่วงดุล ก็ย่อมสามารถใช้ระบบการเลือกตั้งแบบผสมระหว่างการเลือกตั้งกับการแต่งตั้งได้ (ทั้งนี้ อำนาจในการเป็นสภาตรวจสอบ คือ การให้ความเห็นชอบบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งระดับสูง การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ควรจะเป็นอำนาจของรัฐสภา) โดยระบบผสมดังกล่าว มีรายละเอียด ดังนี้

(๑) องค์ประกอบของสมาชิกวุฒิสภา วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

๑) สมาชิกซึ่งประชาชนเลือกตั้งมีจำนวน ๗๖ คน เป็นผู้แทนแต่ละจังหวัด

๒) สมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ๗๖ คน

(๒) การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง

(๓) คณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิเป็นสมาชิกวุฒิสภา ประกอบด้วย

๑) อดีตประธานรัฐสภา

๒) อดีตนายกรัฐมนตรี

๓) อดีตประธานศาลรัฐธรรมนูญ

๔) อดีตประธานศาลฎีกา

๕) ประธานองค์กรตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กร

ทั้งนี้ กรรมการสรรหาข้างต้นต้องไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองภายในเวลาห้าปีก่อนทำหน้าที่กรรมการสรรหา ต้องไม่เคยถูกคำพิพากษาให้จำคุก และต้องไม่เคยถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง

(๔) กระบวนการในการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิเป็นสมาชิกวุฒิสภา จะดำเนินการดังต่อไปนี้

๑) การเลือกสมาชิกวุฒิสภาจากผู้ทรงคุณวุฒิผู้มีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิชาการ หรือวิชาชีพกฎหมาย คณะกรรมการสรรหาจะเสนอชื่อบุคคลต่อประธานรัฐสภา แล้วประธานรัฐสภาจะนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป และประธานรัฐสภาจะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

๒) การเลือกสมาชิกวุฒิสภาจากผู้ทรงคุณวุฒิผู้มีประสบการณ์ในสาขาอาชีพด้านอื่นนอกจากข้อ ๑) ข้างต้น คณะกรรมการสรรหาจะดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดรายชื่อองค์กรเอกชนต่าง ๆ ที่มีสิทธิเสนอชื่อบุคคลเพื่อรับการพิจารณาเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งต้องเป็นองค์กรที่มีกฎหมายจัดตั้งหรือมีกฎหมายรองรับและไม่มีวัตถุประสงค์หาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน จำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐๐ องค์กร แล้วแจ้งให้องค์กรดังกล่าวทราบ

(๒) องค์กรตาม (๑) จะพิจารณาเสนอชื่อบุคคลซึ่งเป็นผู้มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามองค์กรละ ๒ คน ต่อคณะกรรมการสรรหา ทั้งนี้ ภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่องค์กรนั้นได้รับแจ้ง

(๓) เมื่อได้รับรายชื่อตาม (๒) แล้ว คณะกรรมการสรรหาจะเลือกบุคคลจากรายชื่อดังกล่าว เสนอต่อประธานรัฐสภา แล้วประธานรัฐสภาจะนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป และประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

(๕) สมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี โดยเมื่อครบ ๓ ปี นับแต่มีวุฒิสภาครั้งแรกให้จับสลากออกกึ่งหนึ่งของวุฒิสภาแต่ละที่มา

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ (พ.ศ.๒๕๕๐) ที่มีการเสนอให้มีการกำหนดที่มาของวุฒิสภาจากการสรรหาเพื่อแต่งตั้ง แต่ให้มีอำนาจเป็นสภาตรวจสอบด้วยเหมือนวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง จะเห็นว่า เหตุผลที่ปรากฏในตารางเปรียบเทียบร่างรัฐธรรมนูญกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ นั้น ทำให้เห็นว่า คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ เห็นถึงปัญหาความไม่เป็นอิสระของวุฒิสภาหากใช้ระบบการเลือกตั้งแบบรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ แต่ก็เห็นควรให้วุฒิสภามีอำนาจในฐานะสภาตรวจสอบด้วย ทำให้เกิดคำถามที่สำคัญยิ่งว่า “ขัดต่อหลักการในระบอบประชาธิปไตยหรือไม่” กล่าวคือ เมื่อวุฒิสภาไม่มีส่วนเชื่อมโยงกับประชาชน เพราะไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง วุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งจะมีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งที่มีที่มาเชื่อมโยงกับประชาชนดังเช่นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างไร

ดังนั้น จึงเห็นว่าข้อเสนอของผู้เขียนข้างต้นในแนวทางที่หนึ่งในเรื่องที่มาของวุฒิสภา คือ การกำหนดให้วุฒิสภามาจากการสรรหาเพื่อให้ประชาชนเลือกตั้ง น่าจะมีความเหมาะสม โดยเหตุผลสนับสนุนประการสำคัญ คือ

ประการแรก ปัญหาของที่มาของวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ ที่คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ เห็นว่า “วิธีการเลือกตั้งโดยตรงนั้นสมาชิกวุฒิสภาจะต้องอิงกับฐานเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และโดยข้อเท็จจริงทำให้ได้ทั้งสมาชิก

วุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นบุคคลกลุ่มเดียวกันมาทำหน้าที่ ซึ่งทำให้การปฏิบัติ
การให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาก่อเกิดความไม่โปร่งใสหรืออยู่ภายใต้การครอบงำของ
พรรคการเมือง” ข้อเสนอให้สรรหาแล้วเลือกตั้งนั้นจะช่วยแก้ไขปัญหานี้ได้ เพราะบุคคลจะไม่มี
สิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้โดยเสรี คณะกรรมการสรรหาจะเป็นผู้กลั่นกรองความเกี่ยวข้องกับการ
เมืองของผู้เหมาะที่จะเป็นสมาชิกวุฒิสภา

ประการที่สอง การต้องการให้สมาชิกวุฒิสภายังคงเป็นสภาตรวจสอบอยู่ จะมีความ
สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย เพราะเมื่อใช้ระบบการสรรหาเพื่อเลือกตั้ง ท้ายที่สุดประชา
ชนจะเป็นผู้เลือกสมาชิกวุฒิสภา

บรรณานุกรม

คณะอนุกรรมการสถาบันการเมือง คณะกรรมการวิสามัญการปฏิรูปการเมือง สภานิติ

บัญญัติแห่งชาติ, รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะอนุกรรมการสถาบัน
การเมือง คณะกรรมการวิสามัญการปฏิรูปการเมือง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ.
๒๕๕๐.

มานิตย์ จุมปา. คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๕๐) รัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๙ พร้อมข้อเสนอ
สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๕๐). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์
นิติธรรม, ๒๕๕๙.

สมคิด เลิศไพฑูรย์, “การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา”, นิตยสารปริทัศน์’๔๑. คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยสยาม ๒๕๔๑.

สุรินทร์ สุทธิธรรมดำรง, วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๖.

http://en.wikipedia.org/wiki/House_of_Lords (วันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๐)

www.sangiin.go.jp/eng/index.htm (วันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๐)

ภาคผนวก

ร่างรัฐธรรมนูญตามข้อเสนอการศึกษาในเรื่องที่มาของวุฒิสภา

(สรรหาเพื่อเลือกตั้ง)

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับปรับปรุงความ คิดเห็น)	ร่างรัฐธรรมนูญตามข้อเสนอการศึกษาใน เรื่องที่มาของวุฒิสภา (สรรหาเพื่อ เลือกตั้ง)	เหตุผล
ส่วนที่ ๓ วุฒิสภา มาตรา ๑๐๖ วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งร้อยหกสิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการสรรหา ตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ และยังมีได้มีการสรรหาขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่ ในกรณีที่มีเหตุการณ์ใด ๆ ทำให้มีสมาชิกวุฒิสภาไม่ครบจำนวนหนึ่งร้อยหกสิบคนภายในกำหนดเวลาตาม มาตรา ๑๐๗ แต่มีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละเก้าสิบห้าของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด ให้ถือว่าวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนดังกล่าว แต่ต้องมีการสรรหาให้ได้สมาชิกวุฒิสภาครบจำนวนหนึ่งร้อยหกสิบคนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับบัญชีรายชื่อจากคณะกรรมการการเลือกตั้งตาม มาตรา ๑๐๗ ในกรณีนี้ ให้สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการสรรหาเข้ามานั้น อยู่ในตำแหน่งเพียงเท่าอายุของวุฒิสภาที่เหลืออยู่	ส่วนที่ ๓ วุฒิสภา มาตรา ๑๐๖ วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคน ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ และยังมีได้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่ การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ให้ใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง มาตรา ๑๐๗ ให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาเพื่อเลือกตั้งคณะหนึ่ง ประกอบด้วยอดีตรัฐมนตรี อธิบดีประธาณรัฐสภา อดีตนายกรัฐมนตรีน อธิบดีประธาณศาลรัฐธรรมนูญ อดีตประธาณศาลฎีกา ประธาณองค์การตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กร เป็นกรรมการ ทำหน้าที่สรรหาบุคคลตาม มาตรา ๑๐๘ ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือนับแต่วันที่สมาชิกวุฒิสภาถึงคราวออกตามวาระ ทั้งนี้ กรรมการตามวรรคหนึ่งต้องไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองภายในเวลาห้าปีก่อนทำหน้าที่กรรมการสรรหา มาตรา ๑๐๘ คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาเพื่อเลือกตั้งมีหน้าที่คัด	ในฐานะที่วุฒิสภาเป็นสภาที่สองในระบบสองสภา อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาโดยพื้นฐานที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนานาประเทศจะมีลักษณะร่วมกัน คือ วุฒิสภามีส่วนในการพิจารณาร่างกฎหมาย แต่อำนาจหน้าที่อื่นของวุฒิสภามีความแตกต่างกันไปตามแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตามเมื่อประมวลอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในรัฐธรรมนูญนานาประเทศแล้วสามารถสรุปถึงอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่สำคัญ คือ (๑) วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศมักจะกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณาร่างกฎหมาย ในฐานะสภาที่สอง ต่อจากการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ส่วนอำนาจในทางนิติบัญญัติของวุฒิสภาจะเท่ากับสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ ในรัฐธรรมนูญแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน บางประเทศให้วุฒิสภาสามารถเสนอร่างกฎหมายได้ แต่อย่างไรก็ตาม ส่วนใหญ่เมื่อวุฒิสภามีความเห็นต่อร่างกฎหมายต่างไปจาก

มาตรา ๑๐๗ ให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาคณะหนึ่ง ประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา มอบหมายจำนวนหนึ่งคน และตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมอบหมายจำนวนหนึ่งคนเป็นกรรมการ ทำหน้าที่สรรหาบุคคลตามมาตรา ๑๐๘ ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับบัญชีรายชื่อจากคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๙ แล้วจัดส่งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ในกรณีที่ไม่มีกรรมการในตำแหน่งใด หรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ถ้ากรรมการที่เหลืออยู่นั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ให้คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วยกรรมการที่เหลืออยู่ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา มาตรา ๑๐๘ ให้คณะกรรมการสรรหาสรรหาสมาชิกวุฒิสภาดำเนินการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา โดยวิธีการดังต่อไปนี้	เลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติในการเป็นวุฒิสภา ตามมาตรา ๑๑๐ จากภาคส่วนดังต่อไปนี้ (๑) ภาครัฐ ๑๐๐ คน (๒) ภาคธุรกิจ ๑๐๐ คน (๓) ภาควิชาการและวิชาชีพ ๑๐๐ คน (๔) ภาคสังคม ๑๐๐ คน กรรมการสรรหาคนใดเสนอชื่อบุคคลใด ให้ประกาศให้ทราบเป็นการทั่วกัน การออกเสียงเลือกตั้ง ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งเลือกได้เพียงหนึ่งรายชื่อจากแต่ละภาคส่วน เมื่อเลือกตั้งได้คะแนนแล้ว ให้ผู้ได้คะแนนสูงสุดเรียงลำดับลงมาจำนวนภาคส่วนละห้าสิบคนเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา สำหรับผู้ที่อยู่ในลำดับที่ห้าสิบเอ็ดถึงหนึ่งร้อยของแต่ละภาคส่วน ให้ขึ้นบัญชีไว้ ต่อเมื่อวุฒิสภาในภาคส่วนใดว่างลงให้เลื่อนลำดับถัดไปในภาคส่วนนั้นเป็นสมาชิกวุฒิสภา ถ้าผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเป็นข้าราชการให้ลาออกภายในสิบห้าวัน หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการสรรหาบุคคลเพื่อเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา	วุฒิสภา รัฐธรรมนูญของนานาประเทศมักจะกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ชี้ขาดในท้ายที่สุด (๒) วุฒิสภามีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร ประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภามักจะให้อำนาจแก่วุฒิสภาในการตั้งกระทู้ถามถึงการทำงานของรัฐบาลได้ แต่จะไม่ให้อำนาจในการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลแก่วุฒิสภา โดยอำนาจนี้จะ เป็นของสภาผู้แทนราษฎร ส่วนประเทศที่ใช้ระบบประธานาธิบดีดังเช่นสหรัฐอเมริกาจะให้อำนาจวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารผ่านกระบวนการถอดถอนฝ่ายบริหารออกจากตำแหน่ง (Impeachment) อีกทั้งวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกายังมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งในระดับสูงด้วย ในทางหลักการตั้งองค์กรอำนาจขององค์กรที่จะจัดตั้งจะเป็นตัวกำหนดที่มาของบุคคลที่อยู่ในองค์กรนั้น ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาจะเป็นเครื่องชี้ที่มาของวุฒิสภา กล่าวคือ หากกำหนดอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาให้เป็นเพียงสภากลับกรองกฎหมาย วุฒิสภาย่อมมีที่มาจากแหล่งใดก็ได้ แล้วแต่จะเห็นถึงความเหมาะสม แต่หากจะให้อำนาจวุฒิสภามีอำนาจมากกว่าสภากลับกรอง เช่น การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เป็นต้น วุฒิสภาควรจะต้องมีที่มาจากประชาชนตามหลักการในระบบ
--	---	--

(๑) ให้สรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมจากผู้สมัครเข้ารับการสรรหาในแต่ละจังหวัด เพื่อให้ได้บุคคลที่สมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดละหนึ่งคน (๒) ให้สรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมจากผู้ได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรต่าง ๆ ในภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาชีพ และภาคอื่นที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา เพื่อให้ได้บุคคลที่สมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามจำนวนที่เหลืออยู่จนครบจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมี ในการสรรหาบุคคลตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ที่จะเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานของวุฒิสภาเป็นสำคัญ และให้คำนึงถึงองค์ประกอบจากบุคคลที่มีความรู้ในด้านต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน ความเท่าเทียมกันทางเพศ รวมทั้งการให้โอกาสกับผู้ด้อยโอกาสทางสังคมด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา มาตรา ๑๐๙ ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการรับสมัครบุคคลเข้ารับการสรรหาตาม มาตรา ๑๐๘ (๑) การรับรายชื่อบุคคลที่องค์กรต่าง ๆ เสนอตามมาตรา ๑๐๘ (๒) การตรวจสอบคุณสมบัติ ลักษณะ		ประชาธิปไตย เพราะการแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ นั้น จำเป็นต้องเชื่อมโยงที่มาของวุฒิสภากับประชาชนโดยตรง วุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งไม่ควรใช้อำนาจนี้ อย่างไรก็ดี การที่ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดที่มาของวุฒิสภาให้มาจากการสรรหาเพื่อแต่งตั้ง (มาตรา ๑๐๖ มาตรา ๑๐๗ และมาตรา ๑๐๘) โดยให้มีอำนาจทั้งการกั้นกรอกกฎหมายและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ นั้น จะเป็นการขัดต่อหลักการในระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ เมื่อวุฒิสภาผู้แทนราษฎรไม่มีส่วนเชื่อมโยงกับประชาชน จะมีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งที่มีที่มาเชื่อมโยงกับประชาชนดังเช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างไร ดังนั้น จึงควรแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญ กำหนดอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาให้เป็นทั้งสภาการกั้นกรอกกฎหมายและสภาตรวจสอบที่มีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ที่มาของวุฒิสภาจะต้องมีที่มาที่เชื่อมโยงกับประชาชน จึงต้องมีการเลือกตั้ง แต่เพื่อให้ได้ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นตัวแทนของภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม จึงกำหนดให้มีการสรรหาบุคคลผู้ที่เหมาะสมจะเป็นวุฒิสภาจำนวน ๒ เท่าของจำนวนวุฒิสภาที่จะมี แล้วนำรายชื่อทั้งหมดให้ประชาชนเลือกตั้งทั่วประเทศ
--	--	---

ต้องห้าม รวมทั้งประวัติ และความ ประพฤติของผู้สมัครและผู้ได้รับการ เสนอชื่อและนำเสนอคณะกรรมการสรร หาสมาชิกวุฒิสภาเพื่อพิจารณา		
---	--	--