

## บทที่ 4

### ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

จากการศึกษาวิจัยเรื่อง วิวัฒนาการที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผู้วิจัย ได้ทำการค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องในการทำวิจัย เพื่อจะนำมารวมกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ตัวอย่างวิจัยแบบเจาะลึก (In – depth Interview) ที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 2 ท่าน และสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญฯ จำนวน 5 ท่าน เพื่อทำการศึกษาฯ โดยวิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นแบบวิจัยเชิงเอกสารและเชิงคุณภาพ 2 ส่วน ประกอบกัน และได้ออกแบบคำสัมภาษณ์ครอบคลุมประเด็นที่ต้องการศึกษา ซึ่งแยกเป็นแบบที่ใช้สัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิและแบบที่ใช้สัมภาษณ์สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญฯ และแบบสัมภาษณ์ดังกล่าว ได้ผ่านการตรวจสอบความถูกต้องและความน่าเชื่อถือ ที่จะใช้เป็นแบบสัมภาษณ์ในการทำวิจัยจากผู้ทรงคุณวุฒิ

เมื่อได้เก็บรวบรวมข้อมูล ทั้งจากเอกสารและจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างวิจัยทั้งสองกลุ่มตัวอย่างวิจัยแบบเจาะลึก เรียบร้อยแล้ว ผู้วิจัยจึงได้นำข้อมูลที่ได้มาทำการวิเคราะห์ร่วมกันตามขั้นตอน เพื่อหาสาระ โดยวิธีการ บรรยาย อธิบาย และพรรณนา ดังปรากฏ “ผลการวิเคราะห์ข้อมูล” ดังต่อไปนี้

#### ส่วนที่ 1

ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวกับวิวัฒนาการที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้ง 4 รูปแบบหลัก และรูปแบบย่อย

การเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 เมื่อทำการศึกษาจะพบว่า “คณะราษฎร” ได้นำหลักการและวิธีการปกครองของประเทศแม่แบบประชาธิปไตยของโลก จากทั้งสามประเทศ คือ อังกฤษ ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา เฉพาะบางส่วนมาวางกรอบกำหนดเป็นรูปแบบของการปกครองของไทย ให้เป็นไปตามการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบสากล โดยมีความเป็น “ไทย” เข้าไปร่วมผสมด้วย เพื่อให้ระบอบการปกครองรูปแบบดังกล่าวเข้ากับวัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทยให้ได้มากที่สุด อันเนื่องจากความเป็นชาวตะวันตก และ

ตะวันออก โดยเฉพาะคนไทย ย่อมจะมี ทัศนคติ ค่านิยม ความเชื่อ ความศรัทธา แตกต่างในบางกรณีจากชาวยุโรปทั้งแง่คิด ความรู้สึก และจิตวิญญาณ ในทางการเมือง ดังคำกล่าวที่ว่า “วัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศใดก็ตาม ย่อมมีผลต่อพฤติกรรมของประชาชน ซึ่งจะส่งผลไปยังระบบการเมืองของประเทศนั้นๆ ด้วย” (วริยา ศ.ชินวรณ์ 2551 : 41) เพราะวัฒนธรรมทางการเมืองนั้น เป็นวัฒนธรรมที่เกิดจากการผสมผสานระหว่างความเป็น “วิถีชีวิต สังคม อาชีพ ความรู้สึกนึกคิด อำนาจ อิทธิพล ผลประโยชน์” ที่หล่อหลอมรวมกันเป็นพฤติกรรมในการแสดงออกทาง ทัศนคติ ค่านิยม ความเชื่อ ความศรัทธา ตามวิถีชีวิต ทั้งด้าน อุดมคติและการปฏิบัติจริงที่อยู่ในกรอบของระบอบการปกครองนั้นๆ เพราะแม้แต่ประเทศประชาธิปไตยแบบเองก็ตาม วัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชน แต่ละประเทศ ก็ยังมีความแตกต่างกันออกไป กล่าวคือ

ประเทศอังกฤษนั้น ประชาชนโดยทั่วไปมีวัฒนธรรมทางการเมืองซึ่งจะเรียกว่า “สามหลักประสาน” ก็พอจะอนุโลมได้ คือ การมีแนวคิดแบบ “เสรีนิยม” ซึ่งหมายถึง การเปิดกว้างรับสิ่งใหม่ๆ ตลอดเวลา กับการมีแนวคิดแบบ “อนุรักษ์นิยม” ซึ่งหมายถึงการรักษาความเป็นมาทางวิถีชีวิตดั้งเดิมไว้ และการมีแนวคิดแบบ “สังคมนิยม” ซึ่งหมายถึงการมีทัศนคติในการเชื่อมโยงระหว่างความเป็นเสรีนิยมกับความเป็นอนุรักษ์นิยมเข้าด้วยกัน จึงทำให้เกิดเอกภาพ และเสถียรภาพในระบอบการเมืองของอังกฤษ ซึ่งมีความแตกต่างกับวัฒนธรรมทางการเมืองของฝรั่งเศส โดยทั่วไป ที่เน้นเรื่อง ค่านิยม ของ “ปัจเจกบุคคล” คือ การให้ความสำคัญทางด้านพฤติกรรมของบุคคลใดบุคคลหนึ่งมากกว่าหลักการที่เป็นมหาชน ซึ่งเป็นแรงที่ขับเคลื่อนทางการเมือง ดังนั้น บางครั้งจึงขาดประสิทธิภาพในการต่อรองทางการเมือง และอีกประการหนึ่ง คือ การเน้นที่เกี่ยวกับ “อุดมการณ์” ซึ่งหมายถึงการให้ความสำคัญกับสิ่งที่เป็นนามธรรมมากกว่าสิ่งที่เป็นรูปธรรมที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งต่างกับวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ให้ความสำคัญทางด้าน “เสรีภาพ” คือ การทำได้อย่างกว้างขวางเท่าที่ยังไม่ไปละเมิดสิทธิของผู้อื่น และ “ความเท่าเทียมกัน” แม้ว่าการก่อตั้งประเทศจะไม่แนบนักเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศสหรือประเทศที่สำคัญๆ ในยุโรปและเอเชีย แต่บุคคลที่อพยพเข้ามาไปตั้งถิ่นฐานนั้น ส่วนใหญ่ได้รับการพัฒนามาแล้วจากอารยธรรมยุคใหม่ ทั้งด้านปรัชญาทางการเมือง และวิทยาการแผนใหม่ ดังนั้น จึงทำให้ทัศนคติและค่านิยมของบุคคลทั่วไปเกิดความรู้สึกที่จะต้องรักษาสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกันตามศักยภาพของตนเองไว้ให้ได้มากที่สุด ทำให้เกิด การเล็งผลในการปฏิบัติ ที่เกิดขึ้นจริง ที่มีความเป็นรูปธรรมมากกว่าการเป็นเพียงอุดมการณ์ หรือ อุดมคติที่เป็นนามธรรมแบบฝรั่งเศส แต่มีส่วนผสมวัฒนธรรมทางการเมืองแบบของอังกฤษในแง่ของเสรีภาพมากกว่า

อย่างไรก็ตาม ประเทศแม่แบบของระบอบประชาธิปไตยทั้งสามประเทศนั้น ถึงแม้จะมีหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยเหมือนกันก็จริง แต่ได้มีการแยกรูปแบบของโครงสร้างและวิธีการปกครอง ที่มีทั้งความคล้ายและแตกต่างกันออกไป เพื่อให้สามารถดำรงรูปแบบการปกครองนั้นไว้ได้ โดยเป็นที่ยอมรับของประชาชนในแต่ละประเทศ จึงยอมพิสูจน์ได้ว่า การปกครองที่ดีจะเกิดขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อการปกครองนั้นๆ ต้องมีส่วนในการดำรง เอกลักษณ์และอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมทางการเมืองและสังคมของประชาชนในประเทศนั้นๆ เอาไว้

เมื่อเปรียบเทียบกับวัฒนธรรมทางการเมืองของชาวไทยในสถานะที่ ผู้วิจัย เป็นคนไทยคนหนึ่ง ตามทัศนคติจะพบว่า วัฒนธรรมทางการเมืองของชนชาวไทยได้ถูกหล่อหลอมผสมผสานรวมกันกับวัฒนธรรมทางสังคมจากกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ที่อยู่อาศัยร่วมกันบนพื้นแผ่นดินรูปขวานทองแห่งนี้มายาวนาน ตามความเชื่อ ความศรัทธา ค่านิยม และทัศนคติ ที่มีทั้งที่เกิดขึ้นเองภายใต้จิตสำนึกตามธรรมชาติ และการอบรมบ่มเพาะ ตามแนวทางปรัชญาทางศาสนา ตลอดจนขนบธรรมเนียม จารีต ประเพณี ทางสังคม ที่สืบทอดกันมา ซึ่งเป็นเสมือนการปลูกถ่ายไว้ทางสายเลือดในการแสดงออกทางพฤติกรรมของชาวไทยทุกๆ ไป มายาวนานเกือบ 8 ศตวรรษ ที่เกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมืองและสังคม โดย “สถาบันพระมหากษัตริย์ทรงสถานะเป็นผู้ให้มาตลอดตามหลักทศพิธราชธรรม” และอาณาประชาราษฎร์โดยทั่วไปแสดงการตอบแทนด้วย “การจงรักภักดี” เสมอมา และวัฒนธรรมฯ ดังกล่าว ยังเป็นเสมือนเจตคติทางสายเลือดหรือจิตสำนึกของชนชาวไทยโดยทุกๆ ไป ที่ส่งผลเกี่ยวกับความ กตัญญูรู้คุณ ศรัทธาในปัจเจกบุคคล รักเครือญาติ พรรคพวกเพื่อนฝูง โดยไม่เน้นที่อุดมคติมากนัก แต่เน้นที่คุณธรรม ที่เกี่ยวกับความ เมตตา โอบอ้อมอารีย์ เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ประณีประนอม เป็นมิตรไมตรี และการให้อภัย รักความสงบและชอบความเป็นอิสระแก่ตนเอง ซึ่งเป็นเอกลักษณ์และอัตลักษณ์ เฉพาะตนในดินแดนสุวรรณภูมิแห่งนี้จนได้ชื่อว่า “สยามเมืองยิ้ม”

วัฒนธรรมทางการเมืองและสังคมของชาวไทยในภาพรวมเหมือนจะคล้ายกับวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศอังกฤษมากที่สุด ในแง่ของความรักอิสระหรือเสรีภาพ การอนุรักษ์นิยม โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการสืบสาน ขนบ ธรรมเนียม จารีต ประเพณี ดั้งเดิม และความรู้สึกลึกซึ้งหรือพฤติกรรมที่แสดงออกซึ่งอยู่ระหว่างความรักอิสระ กับ จารีต ประเพณี หรือแบบสังคมนิยม ส่วนกับชาวอเมริกันนั้นจะคล้ายกันตรงไม่เน้นเรื่องอุดมการณ์ทางการเมืองมากนักเหมือนกันคือ ของชาวอเมริกันจะเน้นเรื่องที่เป็นความจริง ส่วนของชาวไทยเราจะเน้นที่คุณธรรม ส่วนของชาวฝรั่งเศสนั้น จะมีความคล้ายกับชาวไทยทุกๆ ไป โดยเน้นที่ ปัจเจกบุคคลเหมือนๆ กัน แต่ต่างกันที่ไม่เน้นทางด้านอุดมการณ์มากนัก

อย่างไรก็ตาม ยังมีความแตกต่างกันมาก ในแง่ของค่านิยมที่ให้ความเหมือนความคล้าย ที่แตกต่างกันระหว่างความเป็นตะวันออกกับความเป็นตะวันตก แต่เมื่อใดก็ตามที่โลกพัฒนาความเจริญได้ใกล้เคียงกัน วัฒนธรรมทางการเมืองไหนที่เข้มแข็งหรือคนทั่วไปนิยมมากกว่า ก็จะเป็น “วัฒนธรรมกลาง” ให้คนทั่วไปได้ดำเนินวิถีชีวิตตาม ส่วน “วัฒนธรรม” ไหนที่อ่อนแอกว่าก็จะเลือนหายไปตามกาลเวลา

ดังที่กล่าวมาแล้ว ในการเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศ โดยกลุ่ม “คณะราษฎร” จึงได้พบว่า ตามเจตนารมณ์ที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ ฉบับแรก เกี่ยวกับที่มาของ “อำนาจอธิปไตย โครงสร้างสถาบันทางการเมือง สิทธิเสรีภาพของประชาชน” ซึ่งมีลักษณะเป็นไป เพื่อให้เกิดความสอดคล้องในการออมชอมระหว่างการปกครองตามรูปแบบ “ระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาของชาวตะวันตก กับวัฒนธรรมทางการเมืองและสังคมแบบชาวไทย” หรือการประสาน หลักการกับความเป็นจริง เข้าด้วยกันในการปรับพฤติกรรมช่วงเปลี่ยนผ่านทางการเมือง อาทิ การกำหนดข้อความตาม มาตรา 1 มาตรา 2 และมาตรา 3 เป็นต้น ซึ่งคนไทยทั่วไปยังมีความรู้สึกว่าการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองนั้นยังเหมือนเดิม และได้พัฒนาหรือยกระดับความเป็นประชาธิปไตยแบบสากลมากขึ้นในรัฐธรรมนูญฯ ฉบับต่อมา มา โดยเริ่มจากรัฐธรรมนูญฯ ฉบับที่สาม ที่กำหนดให้รัฐสภามีรูปแบบ เป็นสภาคู่ คือ มีสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฯ ที่เป็นประชาธิปไตย ฉบับต่อมา มา ที่กำหนดให้มีสภาคู่ตามความนิยมของอารยประเทศแทนการมีสภาเดียว แต่มีสมาชิกสองประเภท และการมีพรรคการเมือง

ทั้งนี้ ตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ถึงปัจจุบัน (2550) มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภามาแล้วรวม 9 ฉบับด้วยกัน กล่าวคือ

#### 1. สมาชิกวุฒิสภาที่มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 24 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา (วุฒิสภา) มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม

“เพื่อให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น คือให้เป็นรูปแบบสภาคู่ ตามอารยประเทศ และมีนัยเกี่ยวกับการวางฐานอำนาจทางการเมือง โดยให้ ส.ส. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ที่อยู่ในวันสุดท้ายเป็นผู้เลือก”

ความเป็นมา ของรัฐธรรมนูญฯ ฉบับดังกล่าว มีที่มาจากการตั้งกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรขึ้นมาคณะหนึ่ง เพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ให้มีความเป็นประชาธิปไตยสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

สาระสำคัญ ที่เกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา คือ โดยการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา (พฤฒสภา) มีที่มาจาก “การเลือกตั้งโดยทางอ้อม”

ในขณะที่รัฐบาลของพระยามโนปกรณนิติธาดา ทำการร่างรัฐธรรมนูญฯ ฉบับถาวร พุทธศักราช 2475 อยู่ นั้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงตรัสข้อความ ตามพระราชบันทึก ข้อ 1 ความว่า “ข้าพเจ้าได้เคยตักเตือนพระยามโนฯ ไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้เสนอคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญว่า การที่จะให้มีสมาชิกประเภทที่สอง ซึ่งคณะรัฐบาลเป็นผู้เลือกตั้งเองนั้น จะเป็นเหตุทำความไม่พอใจให้เกิดขึ้นได้ และเป็นอันตรายแก่วิธีการปกครองแบบใหม่ซึ่งกำลังจะสถาปนาขึ้น”

“วิธีแก้ไขอย่างไรนั้น..... แต่ทางที่ดีที่สุดนั้นก็ควรให้เป็นการเลือกตั้งอย่างใดอย่างหนึ่ง”

ตามพระราชบันทึกดังกล่าว จะพบว่า พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงมีเจตนารมณ์ที่ต้องการให้สมาชิกสภาประเภทที่สอง มีที่มาจากการเลือกตั้ง จากทางใดทางหนึ่ง ทรงไม่ต้องการให้มีการแต่งตั้ง โดยฝ่ายรัฐบาลเป็นผู้เสนอรายชื่อ เพราะจะขาดความชอบธรรมเกี่ยวกับที่มาซึ่งไม่เป็นไปตามหลักประชาธิปไตย อาจทำให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองได้ ดังนั้น เมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 คณะผู้ร่างฯ ที่ต้องการให้การปกครองของรัฐเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นจึงได้มีการกำหนดให้รัฐสภาเป็นรูปแบบสภาคู่ เหมือนอารยประเทศ โดยการกำหนดให้มีและที่มาของสมาชิกวุฒิสภา (พฤฒสภา) ขึ้นอีกสภาหนึ่ง ซึ่งอาจคล้ายตามรูปแบบของประเทศฝรั่งเศส คือ การใช้วิธีการเลือกตั้งโดยทางอ้อม ด้วยการกำหนดให้ผู้แทนราษฎรเป็นผู้เลือก ซึ่งมีนัยทางการเมืองเกี่ยวกับที่มา คือ สมาชิกวุฒิสภา (พฤฒสภา) ที่ได้รับการเลือกส่วนหนึ่งอาจเป็นผู้มาแทนสมาชิกสภาประเภทสองที่ยกเลิกไป แต่เป็นไปในรูปแบบสภาคู่ไม่ใช่รูปแบบสภาเดี่ยว เพราะจำนวนส.ส.ถึงหนึ่งทีเลือกนั้นได้รับการเสนอชื่อจากฝ่ายรัฐบาลเดิม ส่วนในการทำหน้าทีนั้น ทำหน้าที่เป็น “สภาที่เลี้ยงสภาผู้แทนในรูปแบบของสภาคู่” เพื่อการเหนี่ยวรั้งทางการเมือง และควบคุมอำนาจการบริหารแผ่นดิน ตามแบบสากลนิยมให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติ และการสืบทอดอำนาจทางการเมือง ดังความว่า

“ความสำคัญที่กำหนดให้มีวุฒิสภา (พฤฒสภา) ขึ้นนี้ก็โดยเหตุผลที่ว่า ตามบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญฯ เดิม พ.ศ. 2475 ที่ประกาศใช้มาเกือบ 14 ปีแล้ว มีแต่สมาชิกสภาประเภทหนึ่ง และประเภทสอง แต่เป็นรูปแบบสภาเดี่ยว จึงให้มี วุฒิสภา (พฤฒสภา) อีกสภาหนึ่งสำหรับให้เป็นเครื่องเหนี่ยวรั้งให้กิจการงานของประเทศ ดำเนินไปตามภาวะที่เหมาะสมที่ควร



วุฒิสภา (พฤฒสภา) กับสภาผู้แทน มีอำนาจควบคุมราชการแผ่นดิน” (พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ 2511 : 203)

เพื่อให้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยสมบูรณ์ยิ่งขึ้น จึงได้มีการตั้ง คณะกรรมการวิสามัญกร่างรัฐธรรมนูญฯ ฉบับ พ.ศ. 2489 ขึ้น และได้ประกาศใช้ เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2489

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ได้มีการกำหนดให้มีและที่มาของสมาชิกวุฒิสภา หรือที่เรียกชื่อในขณะนั้นว่า “พฤฒสภา” เป็นครั้งแรก จาก “การเลือกตั้งโดยทางอ้อม” ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 24 และมีความสัมพันธ์ในการทำหน้าที่ในรัฐสภาร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนตามมาตรา 17 ของรัฐธรรมนูญฯ นับว่าเป็นการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยเพิ่มขึ้นไปอีกระดับหนึ่ง เนื่องจากเดิมนั้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 นั้น มิได้กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภา (พฤฒสภา) ซึ่งเป็นสถาบันหรือสภาที่สองตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่เป็นสากลนิยม แต่สภาได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ เป็นรูปแบบ “สภาเดียว” ที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบ่งออกเป็นสองประเภท คือ ประเภทที่หนึ่ง เป็นสมาชิกที่มีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน โดยวิธีการให้ประชาชนแต่ละหมู่บ้านเลือกผู้แทน แล้วผู้แทนหมู่บ้านไปเลือกผู้แทนตำบล ผู้แทนแต่ละตำบลนั้น ไปเลือก ส.ส. อีกครั้งหนึ่ง และประเภทที่สอง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีที่มาจาก การ “แต่งตั้ง” ในพระนามของพระมหากษัตริย์ ซึ่งเรียกว่า สมาชิกประเภทที่สอง หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทสอง

ในการเลือกสมาชิกวุฒิสภา (พฤฒสภา) รัฐธรรมนูญฯ กำหนดในบทเฉพาะกาล มาตรา 90 ในวาระแรก “องค์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (พฤฒสภา) ประกอบด้วยผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในวันสุดท้ายก่อนใช้รัฐธรรมนูญนี้

วิธีการเลือกตั้งให้องค์การสมาชิกวุฒิสภา (พฤฒสภา) กำหนดขึ้น

ประเด็นที่พบในการวิเคราะห์ คือ

1. คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญฯ มีเจตนารมณ์ให้สมาชิกวุฒิสภา (พฤฒสภา) มีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยทางอ้อม คล้ายตามรูปแบบของประเทศฝรั่งเศส ในสาธารณรัฐที่สาม
2. ผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2475 เป็นผู้แทนราษฎรที่ประกอบด้วย ผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้งทั้งหนึ่ง และผู้แทนราษฎรที่มาจาก การแต่งตั้ง โดยการนำเสนอรายชื่อเข้ารับการแต่งตั้งของผู้มีอำนาจในฝ่ายรัฐบาลทั้งหนึ่ง เมื่อมาเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (พฤฒสภา) จึงย่อมอาจทำให้สมาชิกวุฒิสภา (พฤฒสภา) บางส่วนอาจเกิดเป็นฝักฝ่ายทางการ

เมืองขึ้นได้ ซึ่งอาจเป็นแนวทางหนึ่งในการวางฐานอำนาจทางการเมือง ในกรอบของรัฐธรรมนูญฯ สืบต่อไป

ทั้งนี้ สมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 1 เลือกตั้งวันที่ 24 พฤษภาคม 2489 ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา (พฤฒสภา) อยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี วุฒิสภา (พฤฒสภา) ชุดนี้สิ้นสุดลงด้วยการยึดอำนาจการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 โดย “คณะทหารของชาติ”

**สรุป** ข้อมูลที่ได้จากเอกสารและการวิเคราะห์ พบว่า วิวัฒนาการที่มาของสมาชิกวุฒิสภา

“เพื่อให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้นโดยให้เป็นรูปแบบสภาคู่ตามสากลนิยม และมีนัยการวางฐานอำนาจทางการเมือง โดยให้ ส.ส. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ที่อยู่ในวันสุดท้ายเป็นผู้เลือก” การเลือกนั้นตามธรรมชาติของมนุษย์ ย่อมอาจทำให้เกิดมีฝักฝ่ายทางการเมืองขึ้นได้

## 2. สมาชิกวุฒิสภาที่มีที่มาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์

สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ ที่พอจะอนุโลมรวมเข้าด้วยกันได้ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีจำนวนรวมด้วยกัน 6 ฉบับ โดยแบ่งแยกตามที่กำหนดสาระไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็น 3 รูปแบบด้วยกัน แต่อยู่ในกรอบของการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ กล่าวคือ

### 2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490

**มาตรา 33** กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจาก “พระมหากษัตริย์ทรงเลือกตั้ง”

“เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา โดยมีนัยสืบสานตามเจตนารมณ์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว”

**ความเป็นมา** จากการที่ได้มีการทำรัฐประหาร เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ดังกล่าว แทนรัฐธรรมนูญฯ เดิม ในวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2489

ความปรากฏต่อมาว่า พ.อ. หลวงกาจสงคราม เป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญฯ ขึ้น โดยอาศัยเค้าโครงจากรัฐธรรมนูญฯ ที่แล้วๆ มา และเมื่อร่างแล้วก็เก็บซ่อนไว้ใต้คู้มน้ำ เพราะเกรงว่า จะถูกจับกุมในขณะที่เตรียมการทำการรัฐประหาร จึงเรียกกันว่า “รัฐธรรมนูญฯ ฉบับใต้คู้มน้ำ”

**สาระ** ที่เกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา โดยการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจาก “พระมหากษัตริย์ทรงเลือกตั้ง”

ในประวัติศาสตร์ของชาติไทยนั้น “สถาบันทหารกับสถาบันพระมหากษัตริย์” มีความผูกพันกันมาอย่างยาวนานและแนบแน่น คณะนายทหารประจำการและนอกประจำการที่ทำการรัฐประหาร โดยเฉพาะผู้ร่างรัฐธรรมนูญฯ ที่เป็นนายทหารอาวุโส คือ มียศถึงพันเอก ซึ่งคงจะทราบถึงพระราชบันทึก ข้อ 1 ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ เป็นอย่างดี ที่เคยมีพระราชประสงค์เกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ที่ทรงตรัสกับพระยามโนฯ ประธานฝ่ายคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้น และในภายหลังได้ทรงโต้ตอบกับรัฐบาลพระยาพหลฯ เกี่ยวกับ “การแต่งตั้งสมาชิกประเภทสอง” ก่อนที่จะทรงสละราชสมบัติ ดังความตอนหนึ่งในพระราชบันทึกข้อ 1 และ ลำเนา พระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงประกาศสละราชสมบัติ ความว่า

“ข้าพเจ้าได้ยินดีรับรอง ก็เพราะเข้าใจและเชื่อมั่นว่า คณะผู้ก่อการ ต้องการจะสถาปนาการปกครองแบบ **ประชาธิปไตย** หรือ **Democratic Government** ตามแบบอย่างของประเทศอังกฤษและประเทศอื่น ซึ่งมีพระมหากษัตริย์ปกครองภายใต้อำนาจอันจำกัด โดยรัฐธรรมนูญฯ และมีรัฐสภา”

“แต่ก็ยังให้มีสมาชิกซึ่งตนเลือกเองเข้ากำกับอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรถึงครึ่งหนึ่ง การที่ข้าพเจ้าได้ยินยอมให้มีสมาชิกสองประเภท ก็โดยหวังว่าสมาชิกประเภทสอง ซึ่งข้าพเจ้าตั้งนั้น จะเลือกจากบุคคลที่รอบรู้การงานและชำนาญในวิธีดำเนินการปกครองโดยทั่วๆ ไปไม่จำกัดว่าเป็นพวกใดคณะใด”

“และว่าจะเสนอรายชื่อมากกว่าจำนวนสมาชิกที่ต้องการตั้ง เพื่อข้าพเจ้าจะได้มีโอกาสเลือกได้บ้าง และรับว่าจะพิจารณาคำทักท้วงของข้าพเจ้า”

ดังความที่กล่าวนั้น การร่างรัฐธรรมนูญฯ และการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 หลังการทำรัฐประหาร จึงอาจวิเคราะห์ได้ว่า มีเจตนารมณ์ในกำหนดให้รัฐธรรมนูญฯ มีนัยได้สืบสานพระราชปณิธานของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ เกี่ยวกับที่มาของสมาชิกประเภทสอง และการคงรูปแบบประชาธิปไตยไว้ดังพระราชประสงค์ โดยกำหนดให้รัฐสภามี “ผู้แทนราษฎรจากการเลือกตั้งของประชาชน” และ “วุฒิสภา” ที่มีที่มาจาก “พระมหากษัตริย์ทรงเลือกตั้ง” ถึงจะไม่ใช้รูปแบบสภาเดียว ดังสมัยพระราชดำริสที่เกี่ยวกับสมาชิกประเภทสองนั้นก็ตาม ซึ่งมีนัยทางเจตนารมณ์ทางการเมืองที่พอเทียบเคียงกันได้ แทนที่จะใช้การปกครองรูปแบบเผด็จการ กล่าวคือ

1. การกำหนดให้มี **สภาผู้แทน** และ **สมาชิกวุฒิสภา** ซึ่งเป็นรูปแบบของรัฐบาลที่ใช้ระบอบการปกครองประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ซึ่งน่าจะเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่



“พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงสละพระราชอำนาจของพระองค์ให้กับราษฎรทั่วไป แต่ไม่ยินยอมให้ผู้หนึ่งผู้ใดได้อำนาจนั้นโดยสิทธิขาด”

2. การแต่งตั้งสมาชิกสภาประเภทสอง “ที่พระองค์มีพระราชประสงค์ที่จะเลือกจากบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ จากสาขาอาชีพต่างๆ” และ “ว่าจะเสนอรายชื่อมากกว่าจำนวนสมาชิกที่ต้องการตั้ง เพื่อข้าพเจ้าจะได้มีโอกาสเลือก ได้บ้าง” ในการให้มาทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษา และการเหนี่ยวรั้งให้เกิดความรอบคอบในการทำหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนั้นการร่างรัฐธรรมนูญฯ จึงได้กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาไว้ใน มาตรา 33 ของรัฐธรรมนูญฯ ว่า “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกตั้ง” ดังความตอนหนึ่งกล่าวว่า “การที่ข้าพเจ้าได้ยินยอมให้มีสมาชิก สองประเภท ก็โดยหวังว่าสมาชิกประเภทที่สองซึ่งข้าพเจ้าแต่งตั้งนั้น จะเลือกจากบุคคลที่รอบรู้การงาน และชำนาญในวิธีการดำเนินการปกครองประเทศ โดยทั่วๆ ไปไม่จำกัดว่าเป็นพวกใดคณะใด” ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว จึงวิเคราะห์ได้ว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญฯ ต้องการสนองพระราชประสงค์ที่สืบทอดเจตนารมณ์มาจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ดังพระราชดำรัสเหมือนคำตัดพ้อตอนหนึ่งที่ว่า “แต่ครั้นถึงเวลาที่จะตั้งสมาชิกประเภทสองขึ้น ข้าพเจ้าหาได้มีโอกาสแนะนำในการเลือกเลย และรัฐบาลก็เลือกเอาแต่เฉพาะผู้ที่เป็นพวกพ้องของตนเองเกือบทั้งนั้น” ดังจะพิจารณาประกอบได้อีกส่วนหนึ่งจากการ “ประกาศแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา” ตอนที่ 56 เล่ม 64 กิจจานุเบกษา 22 พฤศจิกายน 2490 หน้า 10 – 11 ว่า “พระมหากษัตริย์อาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 33 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน 2490 จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ เลือกตั้งและแต่งตั้ง ให้ผู้มี พระนามและนาม ต่อไปนี้ เป็นสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทน” แต่เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 33 ได้กำหนดให้วุฒิสภามีที่มาจาก “พระมหากษัตริย์ทรงเลือกตั้ง” แต่ในราชกิจจานุเบกษา ดังกล่าว ที่ได้ระบุว่า “พระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ เลือกตั้งและแต่งตั้ง” จึงพออนุมานได้ว่าอยู่ในหมวดของสมาชิกวุฒิสภา ที่มีที่มาจาก “การแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์” ซึ่งจะมีความชัดเจนในแนวคิดดังกล่าวนี้มากขึ้น ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 82

ทั้งนี้ สมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 2 ได้แต่งตั้ง เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2490 ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี และเมื่อครบกำหนด 3 ปีให้มีการเปลี่ยนสมาชิกกึ่งหนึ่งโดยวิธีจับสลาก

อย่างไรก็ตาม สมาชิกสภาประเภทสอง ดังที่กล่าวถึงนั้น ได้กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งเป็น ส.ส. รูปแบบหนึ่ง ไม่ใช่สมาชิกวุฒิสภาในความหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่กำหนดให้ รัฐสภาเป็นรูปแบบสภา

คู่ ซึ่งมีสมาชิกสองประเภทแยกจากกัน คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสภาหนึ่ง และ สมาชิกวุฒิสภา อีกสภาหนึ่ง แต่เมื่อจะเรียกทั้ง สองสภารวมกัน จะเรียกว่า “รัฐสภา”

**สรุป** ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 33 มีที่มาจากคณะรัฐประหารที่ประกาศใช้ เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2490 โดยให้มีรัฐสภาเป็นรูปแบบสภาคู่ และเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับแรกที่มาจากการทำรัฐประหาร ที่รัฐสภาเป็นรูปแบบสภาคู่

“เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา โดยมีนายสืบสานตามเจตนารมณ์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว”

**2.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 82** กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา มีที่มาจาก “พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้ง” และให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

“เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา โดยมีนายสืบสานตามเจตนารมณ์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว”

**ความเป็นมา** ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ประกาศใช้ เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พุทธศักราช 2492 คือ หลังจากคณะรัฐประหารได้ทูลเกล้าฯ ถวายให้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน 2490 แล้ว ต่อมาก็ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) เมื่อวันที่ 23 มกราคม พ.ศ. 2491 โดยให้ตั้ง **สภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรก** ในประวัติศาสตร์การร่างรัฐธรรมนูญของไทย ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสี่สิบคน ซึ่งเลือกตั้งจากสมาชิกวุฒิสภา 10 คน เลือกตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทน 10 คน และเลือกตั้งจากผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญฯ อีก 4 ประเภทๆ ละ 5 คน

**สาระ** ที่เกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา โดยกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจาก “พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้ง” และให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฯ ดังกล่าว “มีที่มาจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ตามข้อบังคับว่า ด้วยวิธีการสมัครรับเลือกตั้ง และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2491” สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญฯ ดังกล่าว ซึ่งมีขึ้นเป็นครั้งแรกของการร่างรัฐธรรมนูญไทย โดยมีเจตนารมณ์เกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้ “พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้ง” กล่าวคือ โดยกำหนดไว้ในมาตรา 82 “เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา” และในวรรคสองกำหนดให้ “ประธาน

องคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ” ประธานองคมนตรีเป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งตามพระราชอัชฌาศัย โดยกำหนดไว้ใน มาตรา 13 “พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานองคมนตรี” ดังนั้นบุคคลที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จึงเป็นผู้ที่ประธานองคมนตรีนำรายชื่อขึ้นทูลเกล้าฯ โดยอาจใช้วิธีนำรายชื่อบุคคลที่มีจำนวนมากว่าที่จะได้รับการแต่งตั้งจริง เพื่อจะได้ทรงพิจารณาบุคคลไปตาม “พระราชประสงค์” ดังข้อความตอนหนึ่งที่กล่าวว่า “อันการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น ถ้ารัฐธรรมนูญประสงค์จะกำหนดวิธีการไว้อย่างไร ก็จะต้องบัญญัติไว้ ซึ่งหาได้จากรัฐธรรมนูญฉบับนั้นๆ แต่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดรายละเอียดไว้ ก็แปลว่าขึ้นอยู่กับผู้รับสนองพระบรมราชโองการ จะใช้วิธีการใดในการสรรหาบุคคล เมื่อใดที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาไว้เป็นการเฉพาะ ก็จะไปเข้าข่ายหลักทั่วไป ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่า พระบรมราชโองการเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินต้องมีนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ในกรณีเช่นนั้นคนที่ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการก็คือ นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย” (มีชัย ฤชุพันธุ์ : 21 ส.ค. 51)

ตามมาตราที่ได้บัญญัติข้อความดังกล่าวไว้ วิเคราะห์ได้ว่า เจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญฯ และการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้ เพื่อต้องการให้การเลือกตั้งและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้บุคคล “ที่เป็นบุคคลตามประธานองคมนตรีเป็นผู้นำรายชื่อเสนอขึ้นทูลเกล้าฯ” ดังความตามข้อบัญญัติในวรรคสองนั้น ที่ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการฯ นอกจากนั้น จะพิจารณาประกอบได้จากการ “ประกาศแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา” ตอนที่ 34 เล่ม 66 ราชกิจจานุเบกษา วันที่ 28 มิถุนายน 2492 หน้า 489 – 490 ที่มีการประกาศแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวนที่ขาดลง 12 นาย ลงวันที่ 21 มิถุนายน พุทธศักราช 2492 ความว่า “พระมหากษัตริย์อภัยอำนาจตามความใน มาตรา 85 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ซึ่งมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ “เลือกตั้งและแต่งตั้ง” สมาชิกวุฒิสภาและผู้รับสนองพระบรมราชโองการ เป็นประธานองคมนตรี

เพราะฉะนั้น จึงวิเคราะห์ได้ว่า “การเลือกตั้งและแต่งตั้ง” สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 นั้น เป็นการกำหนดให้มีการสืบทอดเจตนารมณ์ส่วนหนึ่งของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ที่ทรงตรัสว่า “แต่ครั้นถึงเวลาที่จะตั้งสมาชิกประเภทสองขึ้น ข้าพเจ้าหาได้มีโอกาสแนะนำในการเลือกเลย” และเป็นการกำหนดสืบต่อเนื่องตามเจตนารมณ์ที่ได้กำหนดไว้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490

อย่างไรก็ตาม การประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับดังกล่าว เป็นช่วงรัฐบาลของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม (ครั้งที่ 3 : 8 เมษายน 2491 - 23 มีนาคม 2492 และ ครั้งที่ 4 : 24 มิถุนายน 2492 - 29 พฤศจิกายน 2494) ซึ่งได้ทำการรัฐประหารตัวเอง เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 และได้นำรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2475 มาแก้ไขและประกาศเป็นรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2495

สรุป ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ตามมาตรา 82 มีที่มาจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามข้อบังคับว่าด้วยวิธีการสมัครรับเลือกตั้ง และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2491 ซึ่งเป็นครั้งแรกของการร่างรัฐธรรมนูญไทย

“เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา โดยมีนายสืบสานตามเจตนารมณ์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว”

**2.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 78 กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง”**

“เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งบุคคลเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามการนำเสนอรายชื่อของผู้มีอำนาจในฝ่ายรัฐบาล และอีกส่วนหนึ่งมีนัยเกี่ยวกับการวางฐานอำนาจทางการเมือง”

**ความเป็นมา** อันสืบเนื่องมาจาก ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 มาตรา 6 “ให้มีสภาผู้แทนราษฎร และให้มีฐานะเป็นรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วย” โดยสภาผู้แทนราษฎรชุดดังกล่าว ได้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับประกาศใช้ พุทธศักราช 2511 โดยกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาไว้ในรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 78 “เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจากผู้ทรงคุณวุฒิ” แต่ไม่ได้กำหนดผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาไว้ ดังนั้น นายกรัฐมนตรีโดยอำนาจหน้าที่จึงต้องเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ การแต่งตั้งฯ

หลังจากที่ได้มีการตั้งสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สภาฯ มิได้ทำการร่างรัฐธรรมนูญฯ ในทันที หากแต่ต่อมาจึงได้มีการประชุม เพื่อร่างรัฐธรรมนูญฯ ในภายหลัง คือ เมื่อวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2504 ถึงเริ่มมีการประชุมยกร่างรัฐธรรมนูญฯ และต่อมาจึงได้นำร่างรัฐธรรมนูญฯ ดังกล่าว ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และได้ประกาศใช้ เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2511

**สาระ** ที่เกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา โดยกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจาก “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง”

การที่คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาจาก “การแต่งตั้ง” ทำให้วิเคราะห์ได้ว่า คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญฯ มีเจตนารมณ์ ในการกำหนดแนวทางที่มาจาก

สมาชิกวุฒิสภาเหมือนกับสมาชิกประเภทสอง ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 แต่ได้กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มเติมให้เป็นบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถในการจัดการด้านต่างๆ เพื่อที่จะได้บุคคลที่มีความรู้ในการทำหน้าที่ให้เกิดประโยชน์แก่แผ่นดิน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งตามเจตนารมณ์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ทรงเห็นว่า “สมาชิกประเภทสอง ที่ทรงแต่งตั้งนั้นควรเป็นบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถในสาขาอาชีพและวิชาการต่างๆ” และอีกส่วนหนึ่งก็เป็นการวางฐานอำนาจทางการเมือง เพราะช่วงการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภามากกว่า ส.ส. และเวลาที่เข้ารับตำแหน่งก็ไม่ตรงกัน นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญฯ ยังกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาทำหน้าที่แทน ส.ส. ที่สภาฯ วางเว้นจากการมี ส.ส. เพราะจะได้ทำให้การบริหารปกครองแผ่นดินติดต่อกันไปได้ โดยเฉพาะอยู่ในช่วงของการเผยแพร่ลัทธิการปกครองแบบคอมมิวนิสต์ (Communism) จากประเทศมหาอำนาจถึงสองประเทศ เข้ามาบริเวณเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในขณะนั้น รัฐบาลจึงมีความจำเป็นระดับหนึ่งที่ต้องใช้เสียงสนับสนุนที่เพียงพอในรัฐสภา เพื่อให้รัฐบาลเกิดความเสถียรมั่นคง ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฯ อาจมองเห็นในแง่นี้ จึงใช้วิธีการให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจาก การ “แต่งตั้ง” เพื่อที่นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้นำรายชื่อบุคคลที่เห็นว่ามีเหมาะสมหรือใกล้ชิดกับตนเองขึ้นทูลเกล้าฯ ซึ่งจะส่งผลทำให้ได้เสียงสนับสนุน จากวุฒิสภาจำนวนหนึ่ง และด้วยในสถานการณ์ขณะนั้น นอกจากประเทศต้องการความมั่นคงอย่างยิ่งแล้ว กระแสความเป็นประชาธิปไตยที่ตัวแทนของประชาชนต้องมาจากการเลือกตั้งก็ยังไม่รุนแรง ซึ่งถ้าจะพิจารณาที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในช่วงเวลาดังกล่าว โดยที่มีอิทธิพลของลัทธิการปกครองฯ แพร่ขยายเข้ามา จึงเห็นว่ามีเหมาะสม เพราะรัฐบาลก็มีความจำเป็นที่จะต้องมีฐานเสียงที่มั่นคงในสภาฯ เพื่อให้ควบคู่ไปกับการปกครองในระบอบรัฐสภา

ในทางธรรมเนียมการปฏิบัติที่สืบทอดมา ในการที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้หนึ่งผู้ใดให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ในเมื่อรัฐธรรมนูญฯ ตามมาตราดังกล่าว ไม่ได้กำหนดไว้ให้ผู้หนึ่งผู้ใดเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ นายกรัฐมนตรีจึงต้องเป็นผู้ที่รับสนองพระบรมราชโองการ การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยอำนาจหน้าที่

**ข้อสังเกต** ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ใช้คำว่า “ทรงแต่งตั้ง” ซึ่งต่างไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ที่ใช้คำว่า “ทรงเลือกตั้ง” และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ที่ใช้คำว่า “ทรงเลือกและแต่งตั้ง” ซึ่งมีส่วนคล้ายกับรัฐธรรมนูญฯ ฝรั่งเศส ปี ค.ศ. 1814 ที่กำหนดให้เป็นรูปแบบ “มีพระมหากษัตริย์และรัฐสภา” ส่วนรัฐสภาเป็นรูปแบบสภาคู่ คือ “สภาผู้แทน” และ “สภาปารีส” ที่สมาชิกมีที่มา



จาก “การแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์” หรืออีกนัยหนึ่ง ซึ่งคล้ายกับ “การแต่งตั้ง สภาขุนนาง” ของประเทศอังกฤษ

ทั้งนี้ ได้มีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 3 โดยแต่งตั้งเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2511 ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาอยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี และเมื่อครบกำหนด 3 ปี ให้มีการเปลี่ยนสมาชิกกึ่งหนึ่ง โดยวิธีจับสลากออก

สรุป ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 78 มีที่มาจาก ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 มาตรา 6 โดยกำหนด “ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ และให้มีฐานะเป็นรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วย”

“เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งบุคคลเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามการเสนอรายชื่อของผู้มีอำนาจในฝ่ายรัฐบาล และอีกส่วนหนึ่งมีนัยเกี่ยวกับการวางฐานอำนาจทางการเมือง”

**2.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 107** ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจาก “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง” และกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

“เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งบุคคลเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามการเสนอรายชื่อของผู้มีอำนาจในฝ่ายรัฐบาล และอีกส่วนหนึ่งมีนัยเกี่ยวกับการวางฐานอำนาจทางการเมือง”

**ความเป็นมา** เนื่องจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ใหม่ทางการเมืองที่มีกลุ่ม นิสิต นักศึกษา และประชาชน เป็นเรือนแสนพร้อมใจกันลุกฮือขึ้นต่อต้านรัฐบาล ซึ่งเป็นผลทำให้รัฐบาลในขณะนั้นต้องลาออก นายสัญญา ธรรมศักดิ์ อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และองคมนตรี ได้รับการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีและจัดตั้งรัฐบาล ต่อมารัฐบาลของ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ขึ้นมาคณะหนึ่ง และประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

**สาระ** ที่เกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา โดยมีการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจาก “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง”

การที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจาก “การแต่งตั้ง” เนื่องจากมีเจตนารมณ์สืบเนื่องตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2511 เพราะสถานการณ์ทางการเมืองขณะนั้นอยู่ในยุคของการ เปลี่ยนแปลงทางการเมืองทั้งภายในที่เกี่ยวกับการเรียกร้องประชาธิปไตย และการเมืองที่มาจากภายนอกประเทศในเรื่องของการแพร่ขยายของลัทธิทางการเมือง ดังนั้นแนวคิดทางการเมืองของผู้ร่างรัฐธรรมนูญฯ จึงต้องการให้รัฐบาลมีความมั่นคงและมีเสียงสนับสนุนในรัฐสภามากพอที่จะดำเนินการทางการเมืองได้ เพราะผู้ร่างรัฐธรรมนูญฯ

ย่อมจะตระหนักคืออยู่แล้วว่า สมาชิกวุฒิสภาที่มีที่มาจากการแต่งตั้งนั้น ฝ่ายรัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำรายชื่อเสนอทูลเกล้าฯ ถวาย เข้ารับการแต่งตั้ง ดังนั้นย่อมจะ สรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติ ตามรัฐธรรมนูญกำหนดและเป็นพรรคพวกกับฝ่ายตนเข้ารับการแต่งตั้ง เพื่อให้ฝ่ายรัฐบาลดำเนินกิจการทางการเมืองได้ตามเจตนารมณ์ ดังที่รัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า “ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ”

ทั้งนี้ ได้มีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 4 เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518 กำหนดให้อยู่ในตำแหน่ง คราวละ 6 ปี และเมื่อครบ 3 ปี ให้มีการเปลี่ยนแปลงสมาชิกครั้งหนึ่ง โดยวิธีการจับฉลาก

สรุป ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 107 มีที่มาจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฯ ในสมัย นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี

“เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งบุคคลเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามการเสนอรายชื่อของผู้มีอำนาจในฝ่ายรัฐบาล และอีกส่วนหนึ่งมีนัยเกี่ยวกับการวางฐานอำนาจทางการเมือง”

**2.5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 84** กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจาก “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง”

“เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งบุคคลเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามการเสนอรายชื่อของผู้มีอำนาจในฝ่ายรัฐบาล และอีกส่วนหนึ่งมีนัยเกี่ยวกับการวางฐานอำนาจทางการเมือง”

**ความเป็นมา** จากเหตุการณ์ทำรัฐประหารของทหารเมื่อ วันที่ 6 ตุลาคม 2519 ที่เกิดขึ้นจากการแตกแยกทางความคิดของชนชาติ และเป็นการนำมาซึ่งทำให้เกิดการรัฐประหารของฝ่ายทหารซ้ำขึ้นอีกครั้งหนึ่ง เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 ท่ามกลาง ทศนคติ ค่านิยม และความเชื่อที่หลากหลายของคนในชาติ จนทำให้เกิดแนวคิดทางการเมืองและสังคมเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศชาติในบริบททางการเมืองที่แตกต่างกัน ดังนั้น เพื่อให้เกิดความสงบภายในและเกิดความมั่นคงของประเทศชาติ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 มาตรา 6 วรรคแรก ได้กำหนด “ให้มีสถานิติบัญญัติแห่งชาติมีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญ” โดยรัฐธรรมนูญฯ ที่ร่างขึ้นใหม่ ได้กำหนดแนวคิดเงื่อนไขบางประการไว้ในรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งได้ชื่อเรียกกันต่อมาว่า “ประชาธิปไตยแบบครึ่งใบ”

**สาระ** ที่เกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา โดยการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจาก “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง”

การเมืองไทยในช่วง พ.ศ. 2518 – พ.ศ. 2520 นั้น มีความสับสนวุ่นวายและมีการเปลี่ยนแปลง ทั้งด้าน การเมือง เศรษฐกิจ สังคม อย่างรวดเร็ว และมีความละเอียดอ่อนเป็นอย่าง

มาก เนื่องจากความแตกต่างทาง “ความคิด” ที่เกี่ยวกับการเมืองทั้ง ระบอบเผด็จการ ระบอบประชาธิปไตย และระบอบคอมมิวนิสต์ ที่แพร่ขยาย ทั้งภายในและที่มาจากภายนอกประเทศ การนำพาประเทศให้พ้นวิกฤตในช่วงขณะนั้น จึงมีแนวความคิดหลากหลาย ที่ต้องการเห็นประเทศชาติเกิดความสงบสุขและมั่นคง ทั้งด้านการปกครองและความมั่นคงของประเทศ ให้ดำรงอยู่ได้ ภายใต้การปกครองแบบระบอบประชาธิปไตยนิยม การร่างรัฐธรรมนูญฯ ในขณะนั้น จึงต้องคำนึงทุกมิติที่เป็นองค์ประกอบตามบริบท ต่างๆ ในทางการเมืองและสังคม การกำหนดเงื่อนไขในรัฐธรรมนูญฯ จึงต้องมีลักษณะของความเด็ดขาดควบคู่กับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพื่อให้วัฒนธรรมทางการเมืองและสังคมดั้งเดิมดำรงอยู่ได้ ภายใต้ความมั่นคงของประเทศชาติ ท่ามกลางกระแสทางการเมืองและสังคม ที่เกี่ยวกับความเชื่อและความศรัทธา ดังนั้นแนวคิดที่มาจากสมาชิกวุฒิสภาจึงเป็นการสืบเนื่องที่เกี่ยวกับ “การแต่งตั้ง” เพื่อให้รัฐบาลมีเสียงสนับสนุนที่มากพอ ในระบบรัฐสภา ดังที่เคยใช้กันมาตามรัฐธรรมนูญฯ ฉบับ พ.ศ. 2511 และรัฐธรรมนูญฯ ฉบับ พ.ศ. 2517

ทั้งนี้ ได้มีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 5 เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2522 สมาชิกวุฒิสภาอยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี และให้มีการจับฉลากออก และแต่งตั้งใหม่จำนวน 1 ใน 3 ทุก 2 ปี

สรุป ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2521 มาตรา 84 มาจากธรรมเนียมการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 มาตรา 6 วรรคแรก “ให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญ”

“เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งบุคคลเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามการเสนอรายชื่อของผู้มีอำนาจในฝ่ายรัฐบาล และอีกส่วนหนึ่งมีนัยเกี่ยวกับการวางฐานอำนาจทางการเมือง”

**2.6 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 100 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจาก “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง”**

“เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งบุคคลเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามการเสนอรายชื่อของผู้มีอำนาจในฝ่ายรัฐบาล และอีกส่วนหนึ่งมีนัยเกี่ยวกับการวางฐานอำนาจทางการเมือง”

**ความเป็นมา** เนื่องจากเหตุการณ์ทำรัฐประหาร 23 กุมภาพันธ์ 2534 นำมา ซึ่งการร่างรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2534 เพื่อคืนอำนาจให้กับประชาชน

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฯ ขึ้น เมื่อร่างฯ เสร็จแล้ว สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฯ เป็น 3 วาระ ในการพิจารณาครั้งที่หนึ่ง สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติให้รับร่างฯ ไว้พิจารณาและแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฯ ดำเนินการจนเสร็จสิ้นแล้วนำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พิจารณาต่อไปในวาระที่สอง และที่สาม

เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฯ อย่างรอบคอบ และได้ลงมติเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญฯ ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อจะได้ทรงพิจารณาลงพระปรมาภิไธย ให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สืบไป

**สาระ** ที่เกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา โดยการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจาก “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง”

การร่างรัฐธรรมนูญฯ ฉบับดังกล่าว ที่มาของสมาชิกวุฒิสภายังคงมีที่มาจาก “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง” ทั้งที่สถานการณ์บ้านเมืองในขณะที่มีการร่างรัฐธรรมนูญฯ นั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม และการหยุดยั้งจากการแพร่ขยายของลัทธิทางการเมืองแล้วก็ตาม แต่มีปัจจัยอื่นเข้ามาเป็นตัวสอดแทรก อาทิ ประการแรก ที่มาของสมาชิกสภากร่างรัฐธรรมนูญฯ ได้รับการแต่งตั้งโดยคณะ รสช. ตามบทบัญญัติแห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 มาตรา 6 จึงเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อการวางฐานอำนาจทางการเมือง ในส่วนที่เกี่ยวกับสมาชิกวุฒิสภา โดยการกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรูปแบบ “การแต่งตั้ง” ประการที่สอง กระแสเกี่ยวกับการเรียกร้องทางประชาธิปไตยที่ให้ตัวแทนต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ยังไม่มีความรุนแรงและมีพลังมากพอ ในส่วนที่เกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา

ทั้งนี้ ได้มีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 6 เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535 ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาอยู่ในตำแหน่ง 4 ปี และ สมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 7 แต่งตั้งวันที่ 22 มีนาคม 2539 ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ

**สรุป** สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 100

“เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่มีคุณสมบัติเหมาะสมตามการเสนอรายชื่อของในฝ่ายรัฐบาล และอีกส่วนหนึ่งมีนัยเกี่ยวกับการวางฐานอำนาจทางการเมือง”

การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ได้กำหนดขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ในรูปแบบของ “ทรงเลือกตั้ง” และได้วิวัฒนาการเป็นรูปแบบ “ทรงเลือกและแต่งตั้ง” สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 นอกจากนั้นได้พัฒนามาเป็นการ “แต่งตั้ง” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2490 มาตรา 33 กำหนดว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงเลือกตั้ง” และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 82 กำหนดว่า “พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้ง” มีประธานองคมนตรีรับสนองพระบรมราชโองการ ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 78 กำหนดว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง” รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 107 กำหนดว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง” มีนายกรัฐมนตรีรับสนองพระบรมราชโองการ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 84 กำหนดว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง” รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 100 กำหนดว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง” มีนายกรัฐมนตรีรับสนองพระบรมราชโองการ

อย่างไรก็ตาม คุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภามาจากการ “แต่งตั้ง” ยังคงสืบสานเจตนารมณ์ของ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ในส่วนที่ต้องเป็นผู้ที่ มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ในกิจการงานต่าง ๆ

ดังจะเห็นได้จาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ซึ่งกำหนดให้มีการสนองเจตนารมณ์ของ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ โดย “พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา” แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้กำหนดให้ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมีนัยสำคัญว่า พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งบุคคลเป็นสมาชิกวุฒิสภาดำเนินการของฝ่ายรัฐบาล ซึ่งเป็นการสืบทอดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ตามแบบ “คณะราษฎร” แต่ยังคงสืบสานเจตนารมณ์ของ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ไว้ ตรงที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาต้องเป็นผู้ที่มี ความรู้ ความชำนาญในกิจการงานสาขาอาชีพต่าง ๆ และอายุของผู้จะมาเป็นสมาชิกวุฒิสภา

### 3. สมาชิกวุฒิสภาที่มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 121 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจาก “ซึ่งราษฎรเลือกตั้ง” หรือ “การเลือกตั้งโดยตรง”

“เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยอย่างแท้จริง และผลของเจตจำนงส่วนหนึ่ง ทำให้สมาชิกวุฒิสภาบางส่วนเป็นฝักฝ่ายทางการเมือง”

ความเป็นมา ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 111 เมื่อ พ.ศ. 2539 กระทำโดยการเพิ่มข้อความเข้าไปว่า “ให้มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ



ขึ้นใหม่ทั้งฉบับ โดยให้มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) 99 คน” และได้ประกาศเป็นรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว

ขณะที่ทำการร่างรัฐธรรมนูญ มีนักการเมือง นักวิชาการและสื่อสารมวลชน วิพากษ์วิจารณ์ ได้แย้ง เสนอแนะ อยู่เสมอในประเด็นที่เกี่ยวกับโครงสร้าง บทบาท หน้าที่ของวุฒิสภา เช่น ในเรื่องของ ที่มา คุณสมบัติ อำนาจในการเสนอกฎหมาย ตลอดจนหน้าที่อื่นๆ ของวุฒิสภา ซึ่งแสดงให้เห็นว่า เรื่องวุฒิสภานี้ยังไม่เป็นที่เห็นพ้องต้องกันของสังคมทางการเมือง

ภายหลังจากการถกเถียงกันในที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ว่าควรจะมีสมาชิกวุฒิสภา ต่อไปหรือไม่ ผลการลงมติด้วยเสียงส่วนใหญ่ “ให้คงมีวุฒิสภาต่อไป” ดังนั้นประเด็นที่เป็นข้อถกเถียงตามมา ก็คือ ควรให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม หรือมาจากการแต่งตั้ง หรือมาจากการสรรหา

ผลลัพธ์สุดท้าย ได้มีการเห็นชอบจากสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจาก “ซึ่งราษฎรเลือกตั้ง” หรือ “การเลือกตั้งโดยตรง”

สาระ ที่เกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา โดยการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจาก “ซึ่งราษฎรเลือกตั้ง” หรือ “การเลือกตั้งโดยตรง”

การกำหนดเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีแนวคิดจากสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และประชาชนโดยทั่วไปที่หลากหลาย แต่ในที่สุดได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าต้องการให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทย ซึ่งสอดคล้องกับที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย” และมาตรา 149 “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นตัวแทนปวงชนชาวไทย” จึงได้กำหนดที่มาเหมือนกับสมาชิกผู้แทนราษฎร แต่ได้กำหนดในการทำหน้าที่ ที่เชื่อมโยงกันและต่างกัน โดยสมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่ คือ “กลั่นกรองกฎหมาย ตรวจสอบอำนาจรัฐ คัดเลือกบุคคลเข้าสู่องค์กรอิสระ ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง” ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นอำนาจหลักที่สำคัญยิ่งเทียบเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงเหมาะสมกับเป็นตัวแทนที่ประชาชนเลือกมา ซึ่งเป็นข้อดี เพราะที่มามีความชอบธรรมสูง แต่มีข้อจำกัดอยู่ด้วย คือ มีอำนาจในหลายๆ ด้านมาก จึงมักถูกฝ่ายการเมืองแทรกแซง เพราะฐานเสียงที่ประชาชนเลือกสมาชิกวุฒิสภาเข้ามานั้น บางส่วนบางพื้นที่มักเป็นฐานเสียงที่ประชาชนมีความผูกพันกับฝ่ายการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือพรรคการเมืองที่มีอิทธิพลอยู่เหนือพื้นที่ ที่มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา จึงอาจเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้ผู้ต้องการเป็นสมาชิกวุฒิสภาบางคนไปอิงฐานเสียงของฝ่ายการเมือง จนประสบผลสำเร็จในการเลือกตั้ง

ดังนั้น การทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาในรัฐสภา ที่ต้องการความเป็นกลางทางการเมืองสูง คือ การกลั่นกรองกฎหมาย ตรวจสอบภาครัฐ เพื่อประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติโดยส่วนรวมบางส่วนอาจเกิดการขาดตกบกพร่อง เพราะโดยธรรมชาติของมนุษย์นั้นย่อมมีความเป็นสังคมในเชิงพฤติกรรมทางทัศนคติ ค่านิยม ความเชื่อ ความศรัทธา ที่หลากหลาย ดังนั้นความยุติธรรมในทางการเมืองและสังคมจะเกิดขึ้นได้ ก็ด้วยวิถีทางแห่งหลักการที่จะต้องสอดคล้องกับความเป็นจริงให้ได้มากที่สุด

**สรุป** ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 121

“เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยอย่างแท้จริง และผลกระทบของเจตจำนงบางส่วน อาจจะมีผลทำให้สมาชิกวุฒิสภาบางบุคคล อาจเป็นฝักฝ่ายทางการเมืองได้

#### 4. สมาชิกวุฒิสภาที่มีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงและการสรรหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 111 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจาก “การเลือกตั้งโดยตรงและการสรรหา”

“เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาส่วนหนึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และสมาชิกวุฒิสภาอีกส่วนหนึ่งมาจากคณะกรรมการสรรหาตามสาขาอาชีพ และมีนัยการป้องกันความเป็นฝักฝ่ายทางการเมือง”

**ความเป็นมา** ตามรัฐธรรมนูญฯ ฉบับดังกล่าว มีที่มาจากสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 23 และ มาตรา 25 โดยกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาและที่มา ตาม มาตรา 111 ถึงมาตรา 115

**สาระ** ที่เกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา คือ การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจาก “การเลือกตั้งโดยตรงและการสรรหา” โดยคณะกรรมการสรรหา ที่มีที่มาจากตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550

สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ถกเถียงโต้แย้ง อภิปราย ประเด็นที่มาของสมาชิกวุฒิสภาอย่างกว้างขวางในสภาร่างฯ รวมถึงนำความคิดเห็นของประชาชนทั่วทุกจังหวัดและภูมิภาคของประเทศที่จัดให้มีการแสดงความคิดเห็นมาเป็นข้อมูลร่วมอภิปรายด้วย ถึงข้อดีข้อจำกัด เกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละรูปแบบ โดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่าควรมาจากมติการเลือกตั้งที่ประชาชนมอบอำนาจให้เป็นตัวแทนของตน แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรงจากประชาชนนั้น เป็นการเลือกซ้ำซ้อนกับการเลือกตั้ง ส.ส. ดังนั้น ผู้ที่ได้รับโอกาสการเลือกตั้งจากประชาชนบางส่วนมักจะมีความเกี่ยวพันกับพรรคการเมืองหรือ ส.ส. ในพื้นที่ ที่มีฐานเสียงของประชาชนอยู่ จึงอาจทำให้ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเป็น

สมาชิกวุฒิสภาบางส่วนเกิดการเป็นฝักฝ่ายทางการเมือง โดยไม่ทำหน้าที่เป็นกลางทางการเมือง จึงเกิดแนวคิดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาจากการสรรหา โดยมุ่งประเด็นไป **ที่ความเป็นกลางทางการเมือง และสาขาอาชีพของประชาชน** มากกว่าการเลือกตั้งโดยตรง ดังคำอภิปรายตอนหนึ่งสรุปได้ว่า

“เขายกบอกว่า เขาเป็นเกษตรกรลงไปแข่งขันเลือกตั้ง โอกาสที่จะได้รับเลือกให้เป็น ส.ว. นั้นเป็นเรื่องยาก แต่เกษตรกรเป็นคนส่วนใหญ่ คนพิการก็ดี และอาชีพต่างๆ หลายอาชีพ ผู้ใช้แรงงาน เขายกเลยบอกว่า ถ้าเห็นหน้าเขา นี่ไม่มีทางหราชอาณาจักร ถ้าลงไปเลือกตั้งก็แพ้แน่นอน แต่ถ้าระบบจัดสรรเป็นสัดส่วนตามสาขาอาชีพ เขายังพอมีตัวแทนทางสาขาอาชีพของเขา มาอยู่ในวุฒิสภา” (สสร.16/ 2550:72)

“แต่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญฯ ส่วนที่ไม่เห็นด้วยกับการสรรหาได้โต้แย้ง โดยให้เหตุผลว่า ตามหลักการประชาธิปไตยนั้นตัวแทนของประชาชนควรจะมีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง เพราะจะมีความเหมาะสมกับการเป็นตัวแทนของประชาชน” (สสร. 30/2550:89)

**สรุป** ผลการลงมติของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภา โดยมีที่มาแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนหนึ่งมีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง จังหวัดละ 1 คน ซึ่งมีจำนวนมากกว่าส่วนที่สอง ที่มีที่มาจากคณะกรรมการสรรหาตามคุณสมบัติ และสาขาอาชีพของประชาชน

การกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงและการสรรหาตามรัฐธรรมนูญฯ ดังกล่าว จะเห็นได้ชัดเจนว่า ความคิดเห็นของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญฯ ที่มีทั้งที่เหมือนกันและแตกต่างกัน **ทางด้านทัศนคติเกี่ยวกับหลักการที่มาของสมาชิกวุฒิสภากับความเป็นจริง** กล่าวคือ

ฝ่ายที่นิยมหลักการ ก็คงเห็นด้วยแน่นอนกับหลักการที่ว่า ตัวแทนของประชาชนจะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเท่านั้นถึงจะมีความชอบธรรมในการเป็นตัวแทน ซึ่งคล้ายกับ **อุดมคติ** ของชาวฝรั่งเศส ส่วนการปฏิบัติหน้าที่นั้นเป็นเรื่องของ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่จะต้องหาทางป้องกันพฤติกรรมกันเอง เมื่อมีผู้ละเมิดหรือเกิดเป็นฝักฝ่ายทางการเมืองขึ้น โดยไม่คำนึงถึง **วัฒนธรรมความเป็นจริงทางสังคม**

ฝ่ายที่นิยมในการทำหน้าที่ได้จริง เห็นว่าการเลือกตั้งนั้น ผู้ที่มีฐานเสียงหรือใกล้ชิดกับผู้มีฐานเสียงของประชาชนในบางพื้นที่ บางส่วนมักจะเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งอาจทำให้เกิดการเป็นฝักฝ่ายทางการเมือง ที่อาจส่งผลกระทบต่อความเป็นกลางทางการเมือง ถ้าใช้วิธีการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา จะได้สมาชิกวุฒิสภาที่มีที่มาจากความเป็นกลาง

ทางการเมืองได้ดีกว่า ซึ่งอาจทำให้ “การทำหน้าที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น” ซึ่งคล้ายกับการยึดถือสิ่งที่แท้จริง คือ สิ่งที่ใช้งานได้จริง ของชาวอเมริกัน

ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในอนาคตจึงยังไม่มีข้อยุติที่ชัดเจนว่า “ควรมีที่มาจากไหน และเป็นตัวแทนอะไร” เพราะมีปัญหาเรื่อง “หลักการเกี่ยวกับที่มาของการทำหน้าที่” ซึ่งยังขาดความเห็นพ้องต้องกัน

ทั้งนี้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ได้เคยทรงปรารภกับ มิสเตอร์ สตีเวนส์ ว่า “อย่างพวกสมาชิกประเภทสองนั้น ควรจะเลือกจากผู้มีอาชีพต่างๆ กัน เลือกเข้ามา” (พลตรีพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิปพงศ์ประพันธ์ 2511 : 161)

สรุป สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงและการสรรหาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 111 ถึงมาตรา 115

“เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาส่วนหนึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และสมาชิกวุฒิสภาอีกส่วนหนึ่งมาจากคณะกรรมการสรรหาตามสาขาอาชีพ และมีนัยความเป็นกลางทางการเมือง”

#### สรุปข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์เอกสาร

ข้อมูลจากเอกสารพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จำนวน 9 ฉบับ ได้มีการกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภา และสามารถแบ่งแยกวิวัฒนาการที่มาได้เป็น 4 รูปแบบหลักด้วยกัน กล่าวคือ

1. การเลือกตั้งโดยทางอ้อม จำนวน 1 ฉบับ
2. การแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ จำนวน 6 ฉบับ ซึ่งแบ่งแยกย่อยออกเป็น 3 รูปแบบ ดังนี้
  - 2.1 “พระมหากษัตริย์ทรงเลือกตั้ง”
  - 2.2 “พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้ง”
  - 2.3 “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง”
3. การเลือกตั้งโดยตรง
4. การเลือกตั้งโดยตรงและการสรรหา

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จำนวน 9 ฉบับ ได้กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภา และได้มีการกำหนดรูปแบบที่มาจากสมาชิกวุฒิสภา ที่พบ มี 4 รูปแบบหลักด้วยกัน และ 1 ใน 4 ของรูปแบบหลัก คือ ในหมวด “การแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์” นั้น สามารถแยกออกได้เป็น 3 รูปแบบย่อย

ทั้งนี้ ผู้วิจัย จะสรุปไว้ในตารางและคำอธิบายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เกี่ยวข้อง ตามตารางที่ 4.1 ดังนี้

ตารางที่ 4.1 วิวัฒนาการที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

| ฉบับที่ | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย                               | มาตรา | ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา               |
|---------|--|-------|-------------------------------------|
| 3       | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย<br>พุทธศักราช 2489            | 24    | “การเลือกตั้งโดยทางอ้อม”            |
| 4       | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 | 33    | “พระมหากษัตริย์ทรงเลือกตั้ง”        |
| 5       | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย<br>พุทธศักราช 2492            | 82    | “พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้ง” |
| 8       | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย<br>พุทธศักราช 2511            | 78    | “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง”         |
| 10      | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย<br>พุทธศักราช 2517            | 107   | “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง”         |
| 13      | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย<br>พุทธศักราช 2521            | 84    | “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง”         |
| 15      | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย<br>พุทธศักราช 2534            | 100   | “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง”         |
| 16      | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย<br>พุทธศักราช 2540            | 121   | “การเลือกตั้งโดยตรง”                |
| 18      | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย<br>พุทธศักราช 2550            | 111   | “การเลือกตั้งโดยตรงและการสรรหา”     |

#### ตามตารางที่ 4.1

##### 1. สมาชิกวุฒิสภา (พวุฒสภา) ที่มีวิวัฒนาการที่มาจากเลือกตั้งโดยทางอ้อม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 24 ได้กำหนดให้สมาชิกพวุฒสภา “มีที่มาจากเลือกตั้งโดยทางอ้อม”

การเลือกตั้งโดยทางอ้อม มีนัยทางการเมือง กล่าวคือ (1) เพื่อให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้นในรูปแบบการให้มีสภาคู่ เหมือนกับอารยประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยการยกเลิกสมาชิกสภาประเภทสองที่มาจากแต่งตั้ง (2) โดยมีเจตจำนงถึงตัวบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภา (พวุฒสภา) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ร่างขึ้นใหม่ จึง



ต้องมีการกำหนดให้ ส.ส. ที่กึ่งหนึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยทางอ้อม คือ ประชาชนเลือกผู้แทนหมู่บ้าน ผู้แทนหมู่บ้านเลือกผู้แทนตำบล และผู้แทนตำบลเลือก ส.ส. อีกชั้นหนึ่ง และอีกกึ่งหนึ่งมีที่มาจากการแต่งตั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เป็นผู้เลือกสมาชิกวุฒิสภาแทนประชาชน ซึ่งเป็นการวางฐานสืบทอดอำนาจทางการเมืองให้ สมาชิกวุฒิสภา (พวุฒสภา) ส่วนหนึ่งที่เข้ามา มาแทนสมาชิกสภาประเภทสองที่ยกเลิก เพราะว่า ส.ส. ที่แต่งตั้งเข้ามาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 นั้น ย่อมอาจจะมิฝักฝ่ายทางการเมืองได้ ดังนั้น จึงอาจจะเลือกบุคคลที่เป็นฝักฝ่ายเดียวกับฝ่ายตนมาเป็นสมาชิกวุฒิสภา (พวุฒสภา)

## 2. สมาชิกวุฒิสภาที่มีวิวัฒนาการที่มาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จำนวน 6 ฉบับ ที่กำหนดให้ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ที่มีที่มาจากที่จัดว่า อยู่ในกรอบที่พอจะอนุมานจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ ดังที่กล่าวไว้ข้างต้น คือ

2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตราที่ 33 ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา มีที่มาจาก “พระมหากษัตริย์ทรงเลือกตั้ง”

ตามรัฐธรรมนูญฯ ฉบับดังกล่าว ได้ประกาศบังคับใช้ โดยคณะรัฐประหาร ซึ่งมีนายทหารทั้งในประจำการและนอกประจำการเป็นผู้นำ ซึ่งมีนัยทางการเมืองที่เกี่ยวกับ “สมาชิกวุฒิสภาและที่มา” กล่าวคือ (1) สถาบันทหารนั้นมีความจงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์อย่างเหนียวแน่นสืบทอดมาอย่างยาวนาน และคงได้ทราบถึงเจตนารมณ์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ที่ทรงดำรงถึงการแต่งตั้งสมาชิกสภาประเภทสอง “ในพระนามของพระองค์” เป็นอย่างดี ดังความ “ในพระราชบัญญัติ ข้อ 1 และพระราชหัตถเลขาทรงประกาศพระราชสมบัติ” ดังนั้น การร่างรัฐธรรมนูญฯ ที่ได้จัดเตรียมไว้ และได้ประกาศใช้ เมื่อทำรัฐประหารสำเร็จ จึงมีเจตจำนงในการกำหนดให้รัฐสภาเป็นรูปแบบสภาคู่ และสมาชิกวุฒิสภา ที่มีที่มาจาก “พระมหากษัตริย์ทรงเลือกตั้ง” แต่มิได้กำหนดผู้รับสนองพระบรมราชโองการฯ ไว้ ตามหลักการจึงต้องเป็นนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการฯ (2) รัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้เฉพาะวาระเริ่มแรกให้ตั้งสมาชิกวุฒิสภาภายใน 15 วัน นับแต่วันประกาศใช้ฯ และตามราชกิจจานุเบกษาที่ใช้ประกาศ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา นั้น ใช้คำว่า “ประกาศแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา” ส่วนในเนื้อหา นั้นใช้คำว่า “ทรงเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา” และ “ทรงเลือกและแต่งตั้ง” ส่วนในหนังสือประวัติรัฐธรรมนูญฯ กล่าวไว้ว่า “ในทางปฏิบัติเท่าที่ปฏิบัติมาแล้ว นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้คัดเลือกบุคคลนำบัญชีรายชื่อขึ้นกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์ แล้วพระมหากษัตริย์ จึงจะได้มีพระบรมราชโองการฯ ประกาศแต่งตั้งต่อไป” (3) เจตนารมณ์ในทางวิธีปฏิบัติ วิเคราะห์ได้จากข้อ 1 และข้อ 2 ว่า นายกรัฐมนตรีเป็นผู้คัดเลือกตัวบุคคล และนำบัญชีรายชื่อบุคคลที่เห็นว่า มีคุณสมบัติเหมาะสม

ขึ้นทูลเกล้าฯ เข้ารับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้วิธีการที่ใช้ปฏิบัติดังกล่าว อาจใช้วิธีโดย  
ทูลเกล้าฯ รายชื่อมากกว่าจำนวนที่จะได้รับการแต่งตั้งจริง เพื่อให้ “พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและ  
แต่งตั้ง” บุคคลที่จะได้รับการโปรดเกล้าฯ “แต่งตั้ง” เป็นสมาชิกวุฒิสภา “ตามพระราชอัธยาศัย”  
เท่ากับตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญฯ กำหนด ก็น่าจะมีส่วนที่เป็นไปได้

2.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 82 ได้กำหนดให้  
สมาชิกวุฒิสภา มีที่มาจาก “พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้ง” การร่างรัฐธรรมนูญฯ และการ  
ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ ฉบับดังกล่าว สืบเนื่องมาจากได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร  
ไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2491 โดยให้มี “สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ  
เป็นครั้งแรก” ดังนั้น ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา จึงมีความเกี่ยวเนื่องกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตาม  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ซึ่งจะเห็นจากบทบัญญัติ  
ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ที่มีความใกล้เคียงกัน คือ จากคำว่า “ทรงเลือกตั้ง” เปลี่ยนและเพิ่มเป็นคำ  
ว่า “ทรงเลือกและแต่งตั้ง” และในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 22 พฤศจิกายน 2490 ที่ประกาศแต่งตั้ง  
สมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2490 ก็ใช้คำว่า “ทรงเลือกตั้งและแต่งตั้ง” เช่นเดียวกับการ  
กำหนดคำไว้ในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2492

ตามรัฐธรรมนูญฯ ฉบับดังกล่าว จึงวิเคราะห์ได้ว่า มีนัยทางการเมือง กล่าวคือ  
เป็นการสืบทอดเจตนารมณ์ทางการเมือง หรือมี วิวัฒนาการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา มีที่มาจาก “พระมหากษัตริย์ทรง  
เลือกตั้ง” ส่วนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้เพิ่มความคำว่า  
“แต่งตั้ง” และในวรรคท้ายได้กำหนด “ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราช  
โองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา” ประธานองคมนตรีนั้น ตามรัฐธรรมนูญฯ ฉบับดังกล่าว มาตรา 13  
“พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานองคมนตรี” ทำให้วิเคราะห์ได้ว่า  
รัฐธรรมนูญฯ ตามมาตราดังกล่าว มีเจตนารมณ์ให้ประธานองคมนตรี นำรายชื่อบุคคลที่มี  
คุณสมบัติตามที่รัฐธรรมนูญฯ กำหนดเงื่อนไข ในการเป็นสมาชิกวุฒิสภา ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย  
ส่วนวิธีการปฏิบัติคงอาจเป็นการเสนอจำนวนรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมมากกว่าจำนวนที่  
รัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้ “พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งบุคคล  
ที่ทรงเห็นว่า เหมาะสม ควรเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามพระราชอัธยาศัยเท่าที่รัฐธรรมนูญฯ กำหนด  
จำนวนไว้” ดังราชกิจจานุเบกษา ประกาศแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2492 ว่า  
“จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ เลือกตั้งและแต่งตั้ง ผู้มีนามต่อไปนี้เป็นสมาชิกวุฒิสภา”

2.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 78 ได้กำหนดให้  
สมาชิกวุฒิสภา “มีที่มาจากพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง”

เจตจำนงของผู้ร่างรัฐธรรมนูญฯ ฉบับดังกล่าว ได้เปลี่ยนที่มาของสมาชิกวุฒิสภาจากคำว่า “พระมหากษัตริย์ทรงเลือกตั้งและพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้ง” มาเป็น “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง” และไม่ได้กำหนดผู้รับสนองพระบรมราชโองการฯ ไว้ ตามหลักการนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการฯ แต่งตั้ง ดังนั้นจึงวิเคราะห์ได้ว่า มีนัยทางการเมือง กล่าวคือ (1) นายกรัฐมนตรีเป็นผู้คัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเป็นสมาชิกวุฒิสภา และนำเสนอรายชื่อขึ้น ทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อทรงพิจารณาแต่งตั้งรายชื่อบุคคลเป็นสมาชิกวุฒิสภา (2) เป็นการยึดแนวทางของ “คณะราษฎร” คือการเสนอรายชื่อบุคคลเข้ารับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกประเภทสอง หรือ (3) เป็นวิธีการที่รับรู้กันโดยทั่วไปว่า อาจเป็นการวางฐานอำนาจทางการเมือง ที่จำลองรูปแบบมาจาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 หรืออาจเป็นการเปลี่ยนวิธี จากรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2489 คือ จาก “การเลือกตั้งโดยทางอ้อม” มาเป็น การแต่งตั้งแทน เพราะไม่มี ส.ส. ประเภทสอง ให้การสนับสนุนหรือการเป็นฝักเป็นฝ่ายฯ

2.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 107 ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา “มีที่มาจากพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง” และกำหนดให้ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนอง พระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา วิเคราะห์ได้ว่า มีนัยทางการเมือง กล่าวคือ (1) เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ ต้องการกำหนดให้ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ที่นำรายชื่อบุคคลที่เห็นสมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภาขึ้น ทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อทรงพิจารณาแต่งตั้งบุคคลตามรายชื่อที่นำขึ้นเสนอทูลเกล้าฯ เป็นสมาชิกวุฒิสภา (2) เป็นการวางฐานอำนาจทางการเมืองในระบบรัฐสภาตามข้อ 2.3

2.5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 84 ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา “มีที่มาจากพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง” แต่ไม่ได้กำหนดให้ผู้หนึ่งผู้ใดเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ตามหลักการที่ปฏิบัติ นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้รับสนอง พระบรมราชโองการฯ ในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา วิเคราะห์ได้ว่า มีนัยทางการเมืองตามข้อ 2.4

2.6 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 100 ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา “มีที่มาจากพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง” และกำหนดให้ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนอง พระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา วิเคราะห์ได้ว่า มีนัยทางการเมือง ตามข้อ 2.5

ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2511 ฉบับ พ.ศ. 2517 ฉบับ พ.ศ. 2521 ฉบับ พ.ศ. 2534 ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา วิเคราะห์ได้ว่า มีวิวัฒนาการทางเจตนารมณ์ เป็นรูปแบบเดียวกัน ดังนั้น แนวทางการวิเคราะห์จึงเป็นรูปแบบและแนวทางเดียวกัน

### 3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 121 ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา “มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง”

เจตจำนงของผู้ร่างรัฐธรรมนูญฯ (สสร.) ต้องการให้ประชาชนเลือกตัวแทนที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาของตนเองเข้ามาทำหน้าที่อย่างแท้จริง ซึ่งเป็นการพัฒนาการทางความชอบธรรมที่เกี่ยวกับการเมืองในระบอบประชาธิปไตย แต่ผลบางส่วน ของ “เจตจำนงที่อยู่เหนือการควบคุมหรือการคาดคิด” คือ สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนนั้น มีพื้นที่ที่ใช้เลือกหรือเกี่ยวเนื่องทับซ้อนกับพื้นที่ที่ใช้ในการเลือก ส.ส. ติดต่อกันมาเป็นเวลายาวนาน จึงทำให้พรรคการเมืองหรือตัว ส.ส. ในบางเขตบางพื้นที่ อาจมีอิทธิพลที่ส่งผลต่อการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา จึงทำให้วิเคราะห์ได้ว่า เหตุดังกล่าวอาจส่งผลในทางให้ทุนให้โทษ ต่อสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งได้ เฉพาะในบางบุคคลหรือในบางพื้นที่ ซึ่งอาจจะมีความเชื่อมโยงทางใดทางหนึ่งต่อกัน และอาจส่งผลให้เกิดเป็นฝักฝ่ายในทางการเมืองตามมา

### 4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 111 ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา “มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงและการสรรหา”

เจตจำนงของสมาชิกรัฐสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญฯ (สสร.) ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาส่วนหนึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงและอีกส่วนหนึ่งมาจากการสรรหา โดยเฉพาะการสรรหานี้ เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากสาขาอาชีพของประชาชนและมีที่มาจากความเป็นกลางทางการเมืองมากขึ้น โดยผ่านการเลือกของคณะกรรมการสรรหาแทนการเลือกของประชาชนโดยตรง แต่ให้ความสำคัญที่มาของสมาชิกวุฒิสภาให้มีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนมากกว่าการสรรหา วิเคราะห์ได้ว่า มี “เจตจำนง” บางส่วน ที่ต้องการสมาชิกวุฒิสภา ที่มาจากความเป็นกลางเป็นกลุ่มก้อนใกล้เคียงกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งนั้น เพื่อป้องกันสมาชิกวุฒิสภาที่อาจเป็นฝักฝ่ายทางการเมือง และการถ่วงดุลในระบบรัฐสภา ที่สมดุลกัน

ทั้งนี้ การทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2489 ฉบับ พ.ศ. 2490 ฉบับ พ.ศ. 2492 ฉบับ พ.ศ. 2511 ฉบับ พ.ศ. 2517 ได้กำหนดไว้สมัยละ 6 ปี 3 ปีแรกจับฉลากออกกึ่งหนึ่ง ฉบับ พ.ศ. 2521 ได้กำหนดไว้สมัยละ 6 ปี เมื่อครบ 2 ปีแรกจับฉลากออก 1 ใน 3 ฉบับ พ.ศ. 2534 ได้กำหนดไว้ สมัยละ 4 ปี ฉบับ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดไว้สมัยละ 6 ปี ฉบับ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดไว้ สมัยละ 6 ปี แต่ที่ สำคัญอีกส่วนหนึ่ง คือ ช่วงเวลาในการทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภานั้น เหลื่อมเวลากับช่วงเวลาการทำหน้าที่ของฝ่าย ส.ส. ในแต่ละสมัย สมาชิกวุฒิสภาจึงเป็นส่วนหนึ่งของเจตจำนง “ในการวางฐานอำนาจทางการเมือง” สืบทอดอำนาจทางการเมืองต่อไป

## ส่วนที่ 2

**ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างวิจัยที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิและสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับวิวัฒนาการที่มาและข้อดีข้อจำกัดของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**

ข้อมูลที่ได้จากกลุ่มตัวอย่างวิจัย ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์จากคำให้สัมภาษณ์ที่แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นมาหรือวิวัฒนาการที่มาและข้อดี ข้อจำกัด ที่มีความสัมพันธ์กับสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ได้มีการกำหนดที่มาไว้จาก (1) การเลือกตั้งโดยทางอ้อม (2) การแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ (3) การเลือกตั้งโดยตรง (4) การเลือกตั้งโดยตรงและการสรรหา โดยผู้วิจัยได้แบ่งการวิเคราะห์เป็นสองส่วน ส่วนที่หนึ่งวิเคราะห์ระหว่างกลุ่มตัวอย่างวิจัยที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คน และส่วนที่สอง วิเคราะห์กลุ่มตัวอย่างวิจัยที่เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญฯ ฉบับ พ.ศ. 2550 จำนวน 5 คน ดังต่อไปนี้

**1. การวิเคราะห์ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างวิจัยที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับวิวัฒนาการที่มา และข้อดี ข้อจำกัด ของสมาชิกวุฒิสภาทั้ง 4 รูปแบบหลัก**

ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยทางอ้อมว่า “ตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2489 เจตนารมณ์ก็เพื่อรักษาความชอบธรรมของสมาชิกวุฒิสภา แต่ไม่ต้องการให้มีการเลือกตั้งโดยตรง จึงใช้วิธีการเลือกตั้งทางอ้อม ก็เพราะมีสภาผู้แทนราษฎรอยู่แล้ว” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาไม่ควรมีที่มาที่ซ้ำซ้อนกันระหว่างการเลือก ส.ส. และสมาชิกวุฒิสภา นอกจากนั้นยังกล่าวต่อไปเกี่ยวกับ ข้อดีว่า “จริงแล้วมันเป็นเรื่องของความชอบธรรม” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ที่ต้องควรมีความชอบธรรมตามระบอบประชาธิปไตย แต่ขณะเดียวกันก็ต้องมีความเป็นกลางในการถ่วงดุลอำนาจ เพื่อประโยชน์ของประชาชนและความมั่นคงของประเทศ ส่วนความเห็นเกี่ยวกับข้อจำกัด นั้น โดยกล่าวว่า “ถ้ามีสองสภาแล้วมาจากการเลือกตั้งทั้งสองสภาที่ซ้ำซ้อนกัน มีสภาเดียวดีกว่า เพราะในทางการเมืองแล้วก็ได้ไม่ได้มีความแตกต่างอะไรกันมากนัก” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า ที่มาที่เหมือนกันนั้นในทางปฏิบัติหน้าที่อาจจะได้สมาชิกวุฒิสภาบางส่วนที่เป็นฝ่ายทางการเมืองเข้ามา เพราะอาจมีบางส่วนของบางเขตพื้นที่ ที่ใช้ในการเลือกตั้ง อาจเป็นพื้นที่ที่ฝ่ายการเมืองมีอิทธิพลอยู่ค่อนข้างมาก

คณิน บุญสุวรรณ ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อมว่า “ต้องดูที่อำนาจหน้าที่เป็นหลัก มีเฉพาะกลั่นกรองกฎหมาย การเลือกตั้งทางอ้อมก็น่าจะไปกันได้ แต่ปัญหานั้นอยู่ที่ว่า ผู้ใดหรือฝ่ายไหนเป็นผู้เลือก จะเกิดความยุติธรรมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาเพียงใด” ซึ่ง วิเคราะห์ได้ว่า ผู้เลือกจะมีหลักประกันความเป็นกลางที่เชื่อถือได้แค่ไหน เพราะอาจเป็นคนเฉพาะกลุ่ม และยังให้ความคิดเห็นต่อไปเกี่ยวกับ ข้อดีว่า “ในระบอบ



ประชาธิปไตยในกระแสโลกาภิวัตน์แล้วการเลือกตั้งทางอ้อมใช้กันน้อยมาก เพราะส่วนสำคัญอยู่ที่ผู้เลือก” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า ผู้เลือกต้องเป็นกลางทางการเมืองจริงๆ และต้องเป็นที่ยอมรับในทางสาธารณะ นอกจากนั้นยังให้ความเห็นเกี่ยวกับข้อจำกัดว่า “อยู่ที่ผู้เลือกที่อาจไม่มีองค์ประกอบครบทั้งสองส่วน คือ ความชอบธรรมและจริยธรรม ที่เป็นที่ยอมรับทั่วไป” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า ผู้ที่มีอำนาจในการเลือกตั้งนั้นจะต้องมีความเป็นกลาง และนอกจากจะทำตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดแล้ว ยังต้องมีคุณธรรมสูงอีกด้วย

ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาว่า “ในระยะหลังๆ นี้ ก็คงจะไม่มีใครกล้าที่จะแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด เพราะกระแสความนิยมมันเปลี่ยนไปแล้ว” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า การเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยเป็นที่ยอมรับของคนทั่วโลกไปแล้ว ถ้าจะมีการแต่งตั้งทั้งหมดอย่างเช่นในอดีตก็คงจะไม่มีใครยอมรับ และยังให้ความคิดเห็นต่อไปเกี่ยวกับ ข้อดีว่า “เลือกบุคคลที่มีคุณวุฒิเหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ได้ตามต้องการ” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า สามารถคัดเลือกบุคคลที่มีคุณวุฒิที่เหมาะสมได้ตามต้องการในการทำหน้าที่และคุณสมบัติทางจริยธรรมได้ นอกจากนั้นยังให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อจำกัดว่า “การให้สิทธิผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ความคับแคบ อาจเอาเฉพาะพวกของตน” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า ในทางปฏิบัตินั้น นายกรัฐมนตรี จะเป็นผู้มีอำนาจนำเสนอรายชื่อบุคคลเข้ารับการแต่งตั้ง ซึ่งอาจเป็นไปได้ที่จะเลือกคนใกล้ชิด โดยไม่คำนึงถึงคุณวุฒิ และคุณธรรมจริยธรรมในการทำหน้าที่

คณิน บุญสุวรรณ ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาว่า “ในประเทศไทยมีความหมายว่า มีการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ ในอดีตที่ผ่านมามีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฯ ถึง 6 ฉบับ” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า นายกรัฐมนตรี เป็นผู้นำรายชื่อบุคคลที่เห็นว่าเหมาะสมเป็นสมาชิกวุฒิสภาขึ้นทูลเกล้าฯ เข้ารับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา และยังให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อดีว่า “สามารถเลือกคนที่เหมาะกับงานมาเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภานั้น สามารถเลือกคนที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ในกิจการต่างๆ และคุณธรรมจริยธรรมที่เหมาะสมให้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ได้ นอกจากนั้นยังให้ความเห็นเกี่ยวกับ ข้อจำกัดว่า “การแต่งตั้งควรแต่งตั้งเฉพาะส่วนน้อย ที่เป็นนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่ควรแต่งตั้งทั้งหมด” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า ยุคปัจจุบันนี้กระแสโลกาภิวัตน์เกี่ยวกับประชาธิปไตย ที่ตัวแทนต้องมาจากการเลือกตั้ง เป็นที่แพร่หลายนิยมทั่วไป การแต่งตั้งทั้งหมด จึงอาจไม่เป็นไปตามกระแสนิยม และขัดกับหลักการตามระบอบประชาธิปไตย

ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรงว่า “ทำให้ที่มาของสมาชิกวุฒิสภามีความชอบธรรม ในการยอมรับกันเป็นสากลในระบอบประชาธิปไตย” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า เป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับกันเป็นสากล ที่อารยประเทศ

ใช้เป็นหลักการในการหาตัวแทนของประชาชน ในการมาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน และได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อดีว่า “เป็นการเลือกตั้งโดยตรง ทำให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในการออกเสียงของตัวเองเลือกคนได้ตามความพึงพอใจ” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า ประชาชนได้แสดงสิทธิที่เท่าเทียมกันในการเลือกตัวแทนตามความพอใจ นอกจากนั้นยังให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อจำกัดว่า “อาจจะมีการใช้อำนาจอธิปไตย อำนาจ อิทธิพล จูงใจให้มีการลงคะแนนเสียงโดยไม่ชอบธรรมได้” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า การใช้อำนาจ อิทธิพล ผลประโยชน์เป็นสื่อชักนำให้ประชาชนมาลงคะแนนเสียงให้ แทนการเลือกของประชาชนตามความพึงพอใจอย่างแท้จริง

คณิน บุญสุวรรณ ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรงว่า “เริ่มแต่รัฐธรรมนูญฯ ปี 2540 ซึ่งทำให้ประชาชนได้ใช้สิทธิของตนเองที่เท่ากันในการลงคะแนนเลือกบุคคลที่ชอบให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า ประชาชนได้สิทธิเสรีภาพที่เท่าเทียมกันในการเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตัวประชาชนตามความพึงพอใจ และได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อดีว่า “ประชาชนได้สิทธิเลือกบุคคลที่พึงพอใจให้ไปทำหน้าที่เป็นสมาชิกวุฒิสภา” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า ประชาชนได้แสดงสิทธิเสรีภาพที่เท่าเทียมกันในการเลือกตัวแทนตามความพอใจ “โดยมีคนหนึ่งเสียงเท่านั้น” นอกจากนั้นยังให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อจำกัดว่า “อาจมีการใช้ อำนาจ อิทธิพล เงิน สิ่งของ โน้มน้าวในการลงคะแนนเสียง” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า อาจมีการเอื้อผลประโยชน์ทางใดทางหนึ่ง เพื่อการหวังผลทางคะแนนเสียง

ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาว่า “ผู้สรรหานั้นมีความสำคัญอย่างยิ่ง ในเรื่องของคุณธรรม เพราะความยุติธรรมย่อมเกิดจากคุณธรรม” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า คณะกรรมการสรรหานั้น ต้องได้คณะบุคคลที่เปลี่ยนผ่านด้วยคุณธรรม จริยธรรม นอกเหนือจากการกำหนดของกฎหมาย มาทำหน้าที่ในการสรรหา แต่ก็ยังมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบธรรมว่าเป็นที่ยอมรับทางสาธารณะหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อดีว่า “อยู่ที่ตัวและองค์ประกอบของผู้ทำหน้าที่สรรหา ถ้าได้ผู้สรรหาที่ดี และองค์ประกอบที่ดี ผู้ที่ได้รับการสรรหาที่ย่อมจะได้คนดี” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า ผู้สรรหาต้องมีคุณธรรม จริยธรรมสูง และรักษากฎหมายอย่างเคร่งครัดทุกขั้นตอน เพื่อจะป้องกันคำครหาจากสังคม นอกจากนั้นยังได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อจำกัดว่า “อยู่ที่ตัวของผู้สรรหา และฝ่ายการเมืองจะเข้าควบคุมและแทรกแซงได้มากน้อยแค่ไหน ดังนั้น จึงไม่มีหลักประกันที่แน่นอนว่า กระบวนการสรรหาจะยุติธรรม” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า วิธีการและคณะผู้เลือกในภาพรวมทางวิชาการแล้ว อาจไม่ก่อให้เกิดความมั่นใจว่า มีที่มาจากความยุติธรรม ที่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายในทางการเมือง

คณิน บุญสุวรรณ ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาว่า “คำว่าสรรหาไม่ควรนำมาใช้กับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ควรใช้กับบุคลากรทางการบริหารสมาชิก

วุฒิสภานั้นควรมีที่มาที่ไม่ใช้การสรรหา เพราะเป็นผู้ที่ทำหน้าที่แทนประชาชน” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า สมาชิกวุฒิสภา ไม่ควรมีที่มาจากการสรรหา เพราะไม่เป็นไปตามหลักการประชาธิปไตยที่ตัวแทนของประชาชนควรจะต้องมีที่มาจาก การเลือกตั้ง ไม่ควรใช้การสรรหามาแทน และได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อดีว่า “สรรหาสมาชิกวุฒิสภานั้นไม่มีส่วนที่ดีเลย เพราะเห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาควรมาจากวิธีการเลือกตั้ง” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า สมาชิกวุฒิสภา ควรมีที่มาตามวิถีทางของประชาธิปไตยตามหลักการเท่านั้น นอกจากนี้ยังแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อจำกัดว่า “การสรรหาสมาชิกวุฒิสภานั้น เลือกโดยบุคคลคณะหนึ่ง จึงเห็นว่าไม่มีความชอบธรรม” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า คณะบุคคลดังกล่าว ไม่ได้เป็นตัวแทนหรือมีที่มาจาก การได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเสียงส่วนใหญ่ จึงขาดความชอบธรรมในแง่ของความเป็นประชาธิปไตย

ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาว่า “ยังไม่มีรูปแบบใดที่เหมาะสม แต่การเลือกตั้งจะมีความชอบธรรมมากที่สุด” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มีมาแล้ว ตามรัฐธรรมนูญฯ ยังเป็นรูปแบบที่ขาดความเหมาะสมกับวัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทย แต่การเลือกตั้งก็มีความชอบธรรม และนอกจากนั้นที่มาของสมาชิกวุฒิสภา รูปแบบที่อาจเป็นไปได้ คือ อาจมาจากกลุ่มสาขาอาชีพต่างๆ ซึ่งหมายถึง การให้ประชาชนในสาขาอาชีพต่างๆ ทุกภาคส่วนเลือกตัวแทนของตนเอง ให้มาทำหน้าที่แทนสาขาอาชีพของตนในรัฐสภา เพื่อเป็นปากเสียงและปกป้องผลประโยชน์ ให้แก่สาขาอาชีพของตน และเป็น การถ่วงดุลอำนาจกับสาขาอาชีพอื่น ๆ

คณิน บุญสุวรรณ ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาว่า “ควรมาจากการเลือกตั้ง เพราะเป็นไปตามความนิยมของกระแสโลกเท่านั้น” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาควรเป็นไปตามหลักการของกระแสนิยมของโลกตามครรลองของประชาธิปไตย เพราะจะได้ตอบคำถามที่เกี่ยวกับความชอบธรรมได้ ส่วนที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ที่ไม่ใช่มาจากการเลือกตั้ง น่าจะมีความเห็นว่า ขาดความชอบธรรม จึงไม่น่าจะควรให้มีสมาชิกวุฒิสภา เพราะไม่เป็นไปตามกระแสโลก

## 2. การวิเคราะห์ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างวิจัยที่เป็น สมาชิกสภารัฐธรรมนูญ ที่เกี่ยวกับวิวัฒนาการที่มา และข้อดี ข้อจำกัด ของสมาชิกวุฒิสภา ทั้ง 4 รูปแบบหลัก

เดโช สวนานนท์ ได้ให้ทัศนะโดยการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับความชัดเจนในการทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาว่า “ทำหน้าที่แทนอะไร เช่น สมาชิกวุฒิสภาประเทศอังกฤษ แทนเจ้าของที่ดิน สมาชิกวุฒิสภาอเมริกันแทนมลรัฐ ของประเทศไทยเรายังขาดความชัดเจนว่า สมาชิกวุฒิสภาแทนอะไร แทนพระมหากษัตริย์ แทนทหาร แทนประชาชน หรือว่าแทนสาขาอาชีพของประชาชน” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า สมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทยจะให้เป็นตัวแทนของอะไร อาทิ

เป็นตัวแทนตามสาขาอาชีพของประชาชน หรือเป็นตัวแทนปวงชน ซึ่งต้องหาความชัดเจนเกี่ยวกับการเป็นตัวแทน และการทำหน้าที่ในเบื้องต้นให้ชัดเจนก่อน ถึงจะกำหนดที่มาได้

จรัญ ภักดีธนากุล ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับ การแต่งตั้งกับการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาว่า “มีจุดแตกต่างกันตรงที่ การแต่งตั้งนั้น นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ที่นำรายชื่อบุคคลที่ต้องการให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยการนำเสนอฯ เพื่อการแต่งตั้ง แต่การสรรหานั้น เลือกโดยคณะกรรมการที่คิดว่า มีความเป็นกลางมากที่สุด โดยมี กฎเกณฑ์ กำหนดกรอบไว้อย่างชัดเจน” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่าการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภากับการ สรรหาสมาชิกวุฒิสภานั้น มีข้อแตกต่างกัน คือ การแต่งตั้งนั้น นายกฯ มีอำนาจในการเสนอชื่อบุคคลที่เห็นว่าเหมาะสมเข้ารับกรฯ แต่งตั้ง ซึ่งต่างจากสมาชิกวุฒิสภาที่มีที่มาจากการสรรหา เพราะเนื่องจากการสรรหานั้น มีคณะกรรมการสรรหาจากคณะบุคคลที่น่าเชื่อถือ มีความยุติธรรม โดยมีกฎเกณฑ์เป็นกรอบปฏิบัติ

รุจิรา เตชางกูร ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับความคิดเห็นที่ว่า “โดยส่วนตัวแล้ว ให้ความเชื่อถือบุคคลที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาบางบุคคลจากการแต่งตั้งมากกว่าสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง โดยดูจากพฤติกรรมและผลงานที่ทำ แต่ด้วยกระแสนิยมความเป็นประชาธิปไตย ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา จึงต้องควรมาจากการเลือกตั้ง” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า สมาชิกวุฒิสภา ที่มาจากการแต่งตั้งบางบุคคล ก็ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าสมาชิกวุฒิสภาบางบุคคลที่มาจากการเลือกตั้ง เหมือนกับการยึด “อุดมการณ์กับความ เป็นจริง” แต่ทั้งนี้โดยหลักการตามความนิยมแล้วสมาชิกวุฒิสภาควรต้องมาจากการเลือกตั้ง

จุตินันท์ ภิรมย์ภักดี ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว โดยกล่าวว่า “การสรรหานั้นจะได้คนจากหลากหลายสาขาอาชีพ ซึ่งก็มีจุดดี แต่ไม่เห็นด้วยตรงที่ว่า อำนาจได้ให้ประชาชนไปแล้วในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฯ ฉบับ 2540 จะไปนำอำนาจนั้นกลับมาอีกเห็นว่าไม่เหมาะสม” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า การสรรหาตามสาขาอาชีพนั้นสามารถคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมกับการทำหน้าที่และเป็นตัวแทนตามสาขาอาชีพของประชาชนกลุ่มต่างๆ ได้ตามความเป็นจริง แต่อำนาจการเลือกตัวแทนของประชาชนได้มอบให้ประชาชนไปแล้ว จึงเห็นควรให้ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งต่อไป ตามวิถีทางกระแสนิยม

วิชา มหาคุณ ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับการแต่งตั้งโดยกล่าวว่า “การแต่งตั้งนั้น เป็นการเลือกคนโดยนายกรัฐมนตรีเพียงคนเดียว ซึ่งมักจะได้นักใกล้ชิดคนนายกฯ หรือคนที่ทำผลประโยชน์ทางใดทางหนึ่งให้กับทางรัฐบาล ส่วนการเลือกตั้ง ก็มีปัญหาการอิงกับพรรคการเมือง และหนีไม่พ้นการเป็นฝักฝ่ายทางการเมือง ส่วนการสรรหานั้น จะได้จากคนที่มีความรู้ด้านต่างๆ และจะมีความเป็นกลางทางการเมืองมากขึ้น แต่มีจุดอ่อนตรงที่ประชาชนทั่วไปไม่ได้เป็นผู้เลือกสมาชิกวุฒิสภาเข้ามา” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า การแต่งตั้งนั้น ฝ่ายผู้มีอำนาจ ก็อาจมักจะเลือกบุคคลที่สนับสนุน

ตนเองเป็นหลัก ส่วนการเลือกตั้งนั้น อาจมีบางส่วนอาจเกิดการเป็นฝักเป็นฝ่ายในทางการเมือง ทำให้การปฏิบัติหน้าที่จริง อาจส่งผลแปลกแยกไปจากหลักการที่มา

เดโช สวานานนท์ ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาว่า “สมาชิกวุฒิสภาต้องเป็นกลางทางการเมือง มีความรู้ มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านสูง และสามารถกระจายครอบคลุมสาขาอาชีพของประชาชนได้อย่างน้อย 5 หมวดหลัก” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า การสรรหาสมาชิกวุฒิสภานั้น สามารถเลือกคนได้ตามความต้องการในการทำหน้าที่ และยังได้กล่าวต่อไปเกี่ยวกับข้อดีว่า “ทำให้ประชาชนมีผู้ที่ประกอบการอาชีพเดียวกับตนมาทำหน้าที่ในรัฐสภา ทั้งนี้ยังสามารถโดยกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาได้” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า การสรรหาสมาชิกวุฒิสภานั้น สามารถกำหนดได้ทั้งคุณวุฒิวิวุฒิ คุณธรรมจริยธรรมของผู้มาทำหน้าที่เป็นสมาชิกวุฒิสภา ส่วนข้อจำกัดนั้น ได้ให้ทัศนะไว้ว่า “คณะกรรมการเลือกตั้ง แม้จะรับรู้ได้ทางสังคมว่าเป็นบุคคลที่เชื่อถือได้ แต่ทางหลักการแล้วก็ไม่มีความหลักประกันใดๆ ว่า จะยุติธรรมจริงๆ” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า ความชอบธรรมในการทำหน้าที่คัดเลือกสมาชิกวุฒิสภาของคณะกรรมการสรรหาถึงจะรับรู้ได้ทางสังคมว่า เป็นบุคคลที่น่าเชื่อถือก็ตาม แต่ความชอบธรรมนั้น ยังขาดการยอมรับในทางวิชาการและการเมืองที่เป็นรูปแบบสากล

จรัญ ภักดีธนากุล ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาจากการสรรหาว่า “ต้องการที่จะได้บุคคลที่เป็นกลาง มาเป็นสมาชิกวุฒิสภามากๆ” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า การทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภานั้น หรือสภาที่สอง ต้องการบุคคลที่มีความเป็นกลางทางการเมืองอย่างมาก เพื่อจะมาทำหน้าที่ใน การถ่วงดุลอำนาจ การถ่วงดุล เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชนโดยรวม และความมั่นคงของประเทศชาติ นอกนั้นยังได้กล่าวต่อไปว่า มีข้อดี คือ “จะได้ไม่มีฝักฝ่ายทางการเมือง ในการมาทำหน้าที่ ถ่วงดุลอำนาจ การถ่วงดุล และการคานอำนาจทางการเมือง โดยกระจายไปตามสาขาอาชีพอย่างน้อย 5 สาขาอาชีพของประชาชน” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า การถ่วงดุลอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจทางการเมืองนั้น ตลอดจนการเป็นตัวแทนทางสาขาอาชีพของประชาชน จะทำให้ประชาชนโดยทั่วไปได้รับผลประโยชน์อย่างเต็มที่มากขึ้น ส่วนข้อจำกัดนั้นได้กล่าวว่า “ตามหลักการแล้วไม่เป็นที่ยอมรับเรื่องของความชอบธรรม ตามกระแสนิยม” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า การสรรหาสมาชิกวุฒิสภา โดยคณะกรรมการสรรหานั้น ไม่เป็นไปตามหลักการของประชาธิปไตยที่นิยมให้ประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทน

รุจิรา เตชางกูร ได้ให้ทัศนะว่า “ปรัชญาในการร่างรัฐธรรมนูญฯ โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบังคับใช้ เพื่อประโยชน์ตามวิถีชีวิตของประชาชน” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า การกำหนดเงื่อนไข การปกครองที่ดีนั้น ต้องคำนึงถึงความเป็นหลักการกับความเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองให้สอดคล้องผสมผสานกันได้ เพื่อเป็นวิถีทางแห่งการดำรงชีวิตที่ดี



และการมีความสุขของประชาชน นอกจากนั้นยังกล่าวต่อไปเกี่ยวกับข้อดีว่า “การมองหาแนวทางใหม่ๆ ด้วยวิธีการสรรหา สมาชิกวุฒิสภา ซึ่งอาจจะเป็นแนวทางหนึ่งที่เข้ากับวิถีชีวิตคนไทยได้ดีกว่าการแต่งตั้ง และการเลือกตั้ง” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า ในการกำหนดคัดกรองเงื่อนไขในการปกครองนั้น บางครั้งก็ต้องมีการทดลองทดสอบ เพื่อจะหาวิถีทางหรือสิ่งที่เข้ากับวิถีชีวิตของประชาชนได้ดี เพราะวัฒนธรรมทางการเมืองของชนเผ่าและกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ย่อมจะมีความหลากหลาย ดังนั้น รัฐธรรมนูญฯ จึงควรมีกรอบกว้างๆ ให้เข้ากับวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชน แต่ต้องมีกฎหมายรองรับที่สร้างความสงบเรียบร้อยเป็นปึกแผ่นให้กับบ้านเมือง คือ “หลักการกับการปฏิบัติจริง” ต้องเอื้อประโยชน์กันได้ ส่วนข้อจำกัดนั้นได้กล่าวว่า “บางบุคคลมักใช้กรอบของหลักการ แต่การปฏิบัติจริงมักใช้วิธีการหลบเลี่ยงตาม ทักษะคดี ค่านิยม และพฤติกรรมของตนเอง” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า วัฒนธรรมทางการเมืองในช่วงการเปลี่ยนผ่านนั้น ย่อมจะมีความหลากหลายทางทัศนคติและค่านิยมของประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งย่อมแสดงออกทางพฤติกรรมทั้งในทาง การเมือง สังคม และเศรษฐกิจ ในขณะนั้นๆ

จุตินันท์ ภิรมย์ภักดี ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาว่า “ไม่มีหลักประกันใดๆ ว่า สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากคณะกรรมการสรรหา เมื่อทำงานไประยะหนึ่งแล้ว จะไม่มีสมาชิกวุฒิสภาบางคนเอนเอียงเข้ากับฝ่ายการเมืองฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า ความรู้สึกนึกคิดที่เกี่ยวกับ ความรัก ความเกลียด และทัศนคติ ค่านิยม ความเชื่อ ความศรัทธา ย่อมเปลี่ยนแปลงไปได้ตามสภาวะการณ์ในทางการเมืองและสังคม นอกจากนั้น ยังกล่าวต่อไปเกี่ยวกับข้อดี ของการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาว่า “ถึงจะมีข้อดีอยู่ก็ตาม แต่ข้อจำกัดก็มีตรงที่ เมื่อคณะกรรมการคัดเลือกไปแล้ว การปฏิบัติหน้าที่ก็ไม่มีหลักประกันใดๆ ที่ให้สมาชิกวุฒิสภาจะไม่มี การเปลี่ยนแปลงทางด้านความรู้สึกนึกคิด หรือการเป็นฝ่ายทางการเมืองได้” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า ข้อดีนั้น อยู่ตรงที่ว่า เลือกคนได้ ส่วนข้อจำกัดนั้น คนอาจสามารถเปลี่ยนแปลงได้ทาง ความรู้สึกนึกคิด ถึงจะมีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับใดๆ ก็ตาม แต่โดยธรรมชาติของคนบางคนแล้ว บางทีบางครั้งอาจมีวิธีการหลบเลี่ยงกฎเกณฑ์ข้อบังคับอย่างแยบยล ซึ่งอยู่ที่ระดับคุณธรรมของแต่ละปัจเจกบุคคลประกอบกันด้วย

วิชา มหาคุณ ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาจากการสรรหาว่า “เพื่อต้องการให้สมาชิกวุฒิสภาไม่มีฝักฝ่ายทางการเมืองในการทำหน้าที่ถ่วงดุลอำนาจทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากความเป็นกลางจะได้ไม่มี ฝักฝ่ายทางการเมือง การทำหน้าที่จะได้มีประสิทธิภาพสูง และยังได้กล่าวต่อไปว่า ข้อดีนั้น คือ “เป็นการเปิดโอกาสให้คนที่มีความรู้ในสาขาอาชีพต่างๆ เสมือนเป็นตัวแทนทางอาชีพของประชาชนทั่วไปได้เข้ามาทำหน้าที่ใน สภาฯ” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า บุคคลที่ได้รับเลือกเป็นสมาชิก

วุฒิสภานั้น โดยธรรมชาติของคนทางจิตวิญญาณแล้ว ย่อมจะมีความรู้สึกนึกคิดห่วงใยเกี่ยวกับอาชีพของตน เมื่อมีโอกาสเข้ามาทำหน้าที่ในรัฐสภาแล้ว ย่อมน่าจะรักษาผลประโยชน์ทางสาขาอาชีพของตนไว้ให้ได้มากที่สุด นอกจากนั้นยังกล่าวต่อไปว่า ส่วนข้อจำกัด คือ “เกี่ยวกับเรื่องความชอบธรรม และกระแสนิยม ที่ตัวแทนของประชาชนต้องมาจากการเลือกตั้ง” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า การสรรหาสมาชิกวุฒิสภาจากคณะกรรมการสรรหานั้น ในแง่ของหลักการแล้ว ไม่เป็นไปตามกระแสนิยมที่เกี่ยวกับการเป็นตัวแทนของประชาชน

เดโช สนวนานนท์ ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับข้อดีของการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาว่า “เป็นการป้องกันความไม่ถูกต้องในขบวนการเลือกตั้ง หรือผู้ไม่เห็นด้วยกับแนวทางของพรรคการเมือง และต้องการได้ ผู้ทรงคุณวุฒิ วิทยุติ ตามสาขาอาชีพของประชาชน” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า เป็นแนวทางหนึ่งในเรื่องของการป้องกันการซื้อสิทธิขายเสียงจากการเลือกตั้ง และต้องการได้บุคคลที่มีความรู้ เชี่ยวชาญ ตามสาขาอาชีพของประชาชนจริงๆ เข้ามาทำหน้าที่ในสภา นอกจากนั้นยังกล่าวถึงข้อจำกัดว่า “เป็นการขัดกับหลักการประชาธิปไตย” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า ปัญหาที่มาของสมาชิกวุฒิสภาอยู่ตรงไม่เป็นไปตามกระแสนิยม

จรัญ ภัคธีธนากุล ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับข้อดีของการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาว่า “ความเป็นกลางทางการเมืองนั้น มีประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน ตรงที่ ผู้มีอำนาจมักหลงอำนาจ หรือใช้อำนาจไปในทางที่ผิดโดยละเลยความต้องการและความทุกข์ยากของประชาชน และมักใช้อำนาจนั้นไปสร้างฐานอำนาจให้กับตนเองและพรรคพวก” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า คนที่มีอำนาจนั้น เมื่อเวลาผ่านไประยะหนึ่ง มักจะเพเลิดเพเลินกับอำนาจนั้นๆ จึงอาจใช้อำนาจไปในทางที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติโดยรวม ดังนั้น จึงต้องมีบุคคลที่มีความเป็นกลางทางการเมืองมากๆ มาคอยเหนี่ยวรั้งอำนาจนั้นไว้ เพื่อไม่ให้มีการใช้อำนาจไปในทางที่มิชอบ นอกจากนั้นยังกล่าวถึงข้อจำกัดว่า “คงจะหนีไม่พ้นความชอบธรรมของที่มาและกระแสนิยม” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า ความเป็น หลักการ บางครั้งบางส่วนก็อาจไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้นจริงตามวิถีในทางปฏิบัติ

รุจิรา เตชางกูร ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับข้อดีของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาว่า “มาจากหลากหลายสาขาอาชีพครอบคลุมอาชีพต่างๆ ของประชาชน ทำให้ประชาชนได้มีผู้ที่ทำอาชีพเหมือนกับตนทำหน้าที่แทนตนในสภา” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า ตามธรรมชาติของคนนั้น อาชีพเป็นสิ่งสำคัญในการดำรงชีวิตให้ยืนอยู่ได้ในกระแสสังคม ซึ่งบางครั้งในความรู้สึกนึกคิดของคนจริงๆ อาจจะมากกว่าเรื่อง สิทธิและเสรีภาพ ดังนั้น จึงย่อมที่จะต้องต่อสู้เรื่องอาชีพของตนที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ที่พึงจะได้ และนอกจากนั้น เมื่อมีอำนาจหน้าที่ ความรู้สึกทางจิตวิญญาณ ก็ย่อมจะทำประโยชน์ให้กับเพื่อนร่วมสาขาอาชีพของตนในด้านต่างๆ อาทิ ทั้งทางด้านกฎหมาย

และการแบ่งปันผลประโยชน์ นอกจากนั้นยังกล่าวต่อไปเกี่ยวกับข้อจำกัดว่า “ก็คงเป็นเรื่องของหลักการความนิยม” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า ความเป็นหลักการกับความเป็นจริง ตามวัฒนธรรมทางการเมืองบางครั้งบางส่วนก็ไปด้วยกันได้ แต่บางครั้งบางส่วนก็อาจจะไม่เอื้อต่อกัน

จูดินันท์ ภิรมย์ภักดี ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับข้อดีของการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาว่า “คนที่สายอาชีพส่งมานั้น อย่างน้อยต้องมีความรอบรู้ลึกในสายอาชีพนั้นๆ เป็นอย่างดี ซึ่งเป็นสิ่งที่ดี เพื่อเป็นตัวแทนให้กับสายอาชีพของเขาได้” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า แต่ละสายอาชีพนั้นๆ ก็ย่อมมีการคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมกับสายอาชีพนั้นๆ เข้ามาเป็นตัวแทนทางอาชีพ เพื่อการแบ่งปันทรัพยากรที่มีคุณค่าจากภาครัฐ ให้เกิดประโยชน์กับสายอาชีพของตนเองให้ได้มากที่สุด นอกจากนั้นยังกล่าวถึงข้อจำกัดว่า “เราได้ให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งไปแล้วตามรัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี 2540 ไม่ควรเอาสิทธินั้นกลับคืนมา” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า ถึงการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาจะมีข้อดีหลายประการก็ตาม แต่ว่ากระแสทางการเมืองได้พัฒนาไปถึงการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาไปแล้ว ตามรัฐธรรมนูญฯ ดังกล่าว จึงไม่ควรเอาสิทธินั้นกลับคืนมา

วิชา มหาคุณ ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับข้อดีของการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาว่า “อยู่ตรงที่ได้คนที่มาจากความเป็นกลาง มาถ่วงดุลอำนาจระหว่างสองฝ่าย คือ รัฐบาล และฝ่ายค้าน และได้คนที่เป็นตัวแทนกลุ่มสาขาอาชีพต่างๆ ของประชาชน เพราะถ้าใช้การเลือกตั้ง คนจน คนพิการ คงไม่มีโอกาสได้รับการเลือกตั้งเข้าสู่สภาฯ” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า ถ้าสมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากการเลือกนั้น บางครั้ง หรือบางบุคคล เราอาจจะได้ผู้ที่ฝักฝ่ายทางการเมืองเข้ามามาก และอาจจะไม่ได้กระจายบุคคลไปในสาขาอาชีพต่างๆ รวมถึง คนจน คนพิการ ที่มีความรู้ และมีคุณธรรมในทางการเมืองเข้ามาในสภาฯ นอกจากนั้นยังได้กล่าวถึงในส่วนข้อจำกัดว่า “เป็นเรื่องของหลักการตามความนิยม และมุมมองของแต่ละบุคคลตามทัศนคติและค่านิยม” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า ความเป็นอุดมการณ์หรืออุดมคติ กับความเป็นจริงนั้น บางครั้งบางครั้ง อาจไม่สัมพันธ์กันเสมอไป ดังเช่น วัฒนธรรมทางการเมืองของอเมริกาที่ยึดถือเกี่ยวกับความเป็นจริง ซึ่งต่างจากวัฒนธรรมทางการเมืองของฝรั่งเศส ที่ยึดถือเกี่ยวกับอุดมคติ หรือ อุดมการณ์ เป็นต้น

เดโช สวานานนท์ ได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับที่มาและข้อดี ข้อจำกัดของสมาชิกวุฒิสภา ว่า “มีข้อดีมากกว่าข้อจำกัด เพราะวิธีสรรหาสมาชิกวุฒิสภานั้น มี กฎเกณฑ์ และวิธีการสรรหาชัดเจนให้ผู้ที่จะเข้ารับการสรรหา และคณะผู้สรรหาต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดไว้” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า เป็นการเชื่อได้ในระดับหนึ่งว่า บุคคลที่ได้รับคัดเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาจากคณะกรรมการสรรหานั้น มีคุณวุฒิในแต่ละสาขาอาชีพกระจายไปทุกภาคส่วนของสังคม ทำให้ประชาชนทุกภาคส่วนได้มีโอกาสแบ่งปันผลประโยชน์ จากภาครัฐด้วยความเท่าเทียมกันตามสาขาอาชีพของตนได้ในระดับหนึ่ง

จรัญ ภักดีธนากุล ได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาว่า “มีข้อดีมากกว่าข้อจำกัด ที่เกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า ถ้าจะเปรียบเทียบความเห็นที่แตกต่างกันเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา คือ ฝ่ายหนึ่งต้องการสมาชิกวุฒิสภา ที่มีที่มาจากกรเลือกตั้ง ตามระบอบประชาธิปไตย ส่วนพฤติกรรมของสมาชิกวุฒิสภา ที่อาจมีบางคนบางส่วนเป็นฝักฝ่ายทางการเมืองนั้น ต้องหาวิธีแก้ไข ไม่ใช่การใช้วิธีการเปลี่ยนที่มาของสมาชิกวุฒิสภา แต่อีกฝ่ายหนึ่งต้องการให้เปลี่ยนที่มาของสมาชิกวุฒิสภา เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากกรเลือกตั้งนั้น บางคนบางส่วน อาจเป็นฝักฝ่ายทางการเมือง ขาดความเป็นกลางทางการเมือง ทำให้การถ่วงดุลและการตรวจสอบในระบอบรัฐสภาขาดประสิทธิภาพ ทำให้ประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนอาจไม่ได้รับการตอบสนองเท่าที่ควรจะได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการประสานความคิดเห็นทั้งสองฝ่ายให้สามารถรวมกันได้ จึงเป็นที่มาของสมาชิกวุฒิสภาด้วยระบบผสม คือ **การเลือกตั้งโดยตรงและการสรรหา** แต่ให้การเลือกตั้งมีสมาชิกวุฒิสภามากกว่าสมาชิกวุฒิสภาจากการสรรหา โดยให้ความสำคัญถึงความชอบธรรมเกี่ยวกับอำนาจของประชาชนด้วยการให้ประชาชนเป็นผู้เลือกโดยตรงส่วนหนึ่ง และอีกส่วนหนึ่งของสมาชิกวุฒิสภาให้มีที่มาจากคณะกรรมการสรรหาเพื่อความเป็นกลางๆ

รุจิรา เตชางกูร ได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับที่มาและข้อดี ข้อจำกัดของสมาชิกวุฒิสภาจากการสรรหาว่า “ตามหลักการแล้วไม่เห็นด้วยกับการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา แต่การสรรหาสมาชิกวุฒิสภานั้น คนในสาขาอาชีพต่างๆ สามารถมีโอกาสเข้ามาสู่การเมืองได้ เพราะการเมืองนั้นเป็นเรื่องของคนส่วนรวม ที่มีหลากหลายสาขาอาชีพและฐานะทางสังคม” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า ถึงแม้ว่าจะไม่เห็นด้วยกับการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา แต่ก็คำนึงถึงคนส่วนใหญ่ ที่ควรเข้าถึงหรือมีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์ทางการเมืองตามสาขาอาชีพของตน เพราะทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน และสาขาอาชีพของประชาชนก็เป็นสิ่งที่ประชาชนใช้ทำมาหากินเลี้ยงชีพให้ชีวิตได้กินดีอยู่ดีมีสุข ดังนั้น ทุกภาคส่วนสาขาอาชีพของสังคม จึงมีความสำคัญในทางการเมือง และเป็นส่วนหนึ่งของความมั่นคงของประเทศชาติ เฉกเช่นเดียวกับสิทธิและเสรีภาพ

จตุพันธ์ ภรณ์ภักดี ได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับที่มาและข้อดี ข้อจำกัด ของสมาชิกวุฒิสภาจากการสรรหาว่า “ถึงจะไม่เห็นด้วยกับการสรรหา แต่การสรรหาสมาชิกวุฒิสภาก็ยังมีจุดดีเพียงแต่ว่า ที่ไม่เห็นด้วย เพราะเมื่อรัฐธรรมนูญฯ ปี 2540 ได้ให้อำนาจประชาชนเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาไปแล้ว รัฐธรรมนูญฯ ปี 2550 จะเอาสิทธิการเลือกสมาชิกวุฒิสภาของประชาชนคืนมาเห็นว่าไม่สมควร ควรจะให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเหมือนรัฐธรรมนูญฯ ปี 2540” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า ถึงสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาจะมีข้อดี ก็ตาม แต่ว่าเมื่อรัฐธรรมนูญฯ ปี 2540 ได้ให้สิทธิ

การเลือกสมาชิกวุฒิสภาแก่ประชาชนไปแล้ว เห็นว่า ไม่สมควรนำสิทธินั้นกลับคืนมาอีก เพราะจะเป็นการนำสิทธินี้ออกมาจากประชาชน

วิชา มหาคุณ ได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับที่มาและข้อดี ข้อจำกัด ของสมาชิกวุฒิสภาจากการสรรหาว่า “เห็นด้วยกับการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา เพราะว่าจะได้ตัวแทนทางสาขาอาชีพของประชาชนจริงๆ ที่มีคุณวุฒิ วิทยุ และส่วนใหญ่ของสมาชิกวุฒิสภาสรรหาคิดว่า จะถูกแทรกแซงทางการเมืองได้น้อย เพราะศักดิ์ศรีความเป็นตัวตนของตนเอง ที่ได้ผ่านการสรรหาเข้ามา ก็อาจจะเป็นสิ่งที่ช่วยทำให้สมาชิกวุฒิสภา มีสติ ในการยังคิดถึงความถูกต้องดีงามที่สังคมต้องการ และเฝ้าดูอยู่” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากขบวนการสรรหานี้ คงจะมีบ้างกับการเป็นฝ่ายทางการเมือง แต่อาจเป็นไปเพียงส่วนน้อย เพราะเชื่อว่าด้วยศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิของผู้ที่มีคุณวุฒิ วิทยุ และคุณสมบัติทางด้านอื่นๆ ที่เพียบพร้อมจนสามารถผ่าน กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ของการเป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยผ่านคัดการเลือกของคณะกรรมการสรรหามาได้ ก็ย่อมเป็นหลักประกันทางสังคมได้ว่า มีคุณวุฒิและคุณธรรมจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ได้ดีในระดับหนึ่ง

**สรุป** การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญฯ ถึงประเด็นที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ทั้ง 4 รูปแบบหลัก ที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จำนวน 9 ฉบับ และข้อดีข้อจำกัด จากกลุ่มตัวอย่างวิจัยทั้งสองกลุ่มในภาพรวมทำให้ พบว่า ความคิดเห็นดังกล่าว ได้แบ่งออกเป็นสองฝ่าย โดยแต่ละฝ่ายได้ให้เหตุผลในแต่ละประเด็น ซึ่งพอจะอนุมานความได้ว่า มีทั้งเห็นด้วย เห็นด้วยบางส่วน ไม่เห็นด้วย ไม่เห็นด้วยบางส่วน ซึ่งผู้วิจัยจะแสดงในส่วนของความคิดเห็น ที่ได้จากการวิเคราะห์ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างวิจัย ที่เกี่ยวกับที่มาและข้อดี ข้อจำกัด ของสมาชิกวุฒิสภา ทั้ง 4 รูปแบบหลัก ไว้ในตารางที่ 4.2 และตารางที่ 4.3 เป็นลำดับ ดังต่อไปนี้



ตารางที่ 4.2 กลุ่มตัวอย่างวิจัยที่แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฯ

| ที่มาของสมาชิก<br>วุฒิสภาจาก             | เห็นด้วย<br>จำนวน/คน | เห็นด้วย<br>บางส่วน<br>จำนวน/คน | ไม่เห็นด้วย<br>จำนวน/คน | ไม่เห็นด้วย<br>บางส่วน<br>จำนวน/คน | หมายเหตุ  |
|--|----------------------|---------------------------------|-------------------------|------------------------------------|---|
| 1. การเลือกตั้งโดย<br>ทางอ้อม            | -                    | -                               | 7                       | -                                  | - ตัวอย่างวิจัย<br>ไม่เห็นด้วย<br>ทั้งหมด   |
| 2. การแต่งตั้งโดย<br>พระมหากษัตริย์      | -                    | 2                               | 5                       | -                                  | - ตัวอย่างวิจัย<br>จากผู้ทรงคุณ<br>วุฒิเห็นด้วย<br>แต่งตั้งเฉพาะ<br>ส่วนน้อย          |
| 3. การเลือกตั้ง<br>โดยตรง                | 3                    | -                               | 4                       | -                                  | - ตัวอย่างวิจัย<br>ของผู้ทรงคุณ<br>วุฒิ 1 คน และ<br>ตัวอย่างวิจัย<br>จาก สสร.<br>3 คน |
| 4. การเลือกตั้ง<br>โดยตรงและการ<br>สรรหา | 4                    | -                               | -                       | -                                  | - เห็นด้วยเป็น<br>ผู้ทรงคุณวุฒิ 1<br>คน เป็น สสร.<br>3 คน                             |

ตารางที่ 4.3 ความเห็นของกลุ่มตัวอย่างวิจัยเกี่ยวกับข้อดี ข้อจำกัด ของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฯ

| ที่มาของวุฒิสภา                 | จำนวนคน | ข้อดี   | ข้อจำกัด                                    | หมายเหตุ                                   |
|---------------------------------|---------|---|---|--|
| 1. การเลือกตั้งโดยทางอ้อม       | 2       | - มีความชอบธรรม   | - ใครคือผู้เลือก                            | - ความเห็นของตัวอย่างวิจัยจากผู้ทรงคุณวุฒิ |
| 2. การแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ | 7       | - เลือกคนได้  | - มักได้ผู้ใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจเสนอแต่งตั้ง | - ความเห็นของกลุ่มตัวอย่างวิจัย            |
| 3. การเลือกตั้งโดยตรง           | 7       | - มีความชอบธรรมสูงเพราะประชาชนได้ใช้สิทธิในการเลือกตัวแทน | - บางส่วนมักมีฝักฝ่ายทางการเมือง            | - ความเห็นของกลุ่มตัวอย่างวิจัย            |
| 4. การสรรหา                     | 5       | - ได้คนที่ชำนาญในสาขาอาชีพ และที่มามีความเป็นกลาง         | - ขาดความชอบธรรมตามกระแสโลกาภิวัตน์         | ตัวอย่างวิจัย                              |

### สรุป

ตามตารางที่ 4.2 และ 4.3 ผลจากการวิเคราะห์ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างวิจัยทั้งสองกลุ่มที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิและสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จำนวน 7 คน เข้าด้วยกันปรากฏว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ที่เกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) ในแต่ละรูปแบบ คือ 1.) ที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม 2.) ที่มาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ 3.) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง 4.) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง และการสรรหา ว่าเห็นด้วย เห็นด้วยบางส่วน ไม่เห็นด้วย ไม่เห็นด้วยบางส่วน และข้อดี ข้อจำกัด ที่เกี่ยวกับที่มาแต่ละรูปแบบ

### ส่วนที่ 3

การเปรียบเทียบข้อดี และข้อจำกัด เกี่ยวกับวิวัฒนาการที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้ง 4 รูปแบบหลัก ตามแนวคิดของกลุ่มตัวอย่างวิจัย

#### 1. สมาชิกวุฒิสภาที่มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม

จากการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับวิวัฒนาการที่มาและข้อดีข้อจำกัด ของสมาชิกวุฒิสภาฯ จาก “การเลือกโดยทางอ้อม” ตามแนวคิดที่ได้จากกลุ่มตัวอย่างวิจัย ทำให้ผู้วิจัยได้ข้อค้นพบอีกประการหนึ่ง ที่เกี่ยวกับวิวัฒนาการที่มาของสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม คือ ข้อดี และข้อจำกัด กล่าวคือ

**ข้อดี** คือ ประชาชนได้ใช้สิทธิเสรีภาพตามความชอบ ในการได้เป็นผู้เลือกตัวแทนโดยตรงขึ้นมาก่อน และตัวแทนนั้นได้ไปเลือกบุคคลอื่นๆ เข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นการถ่ายทอดอำนาจจากประชาชนอีกต่อหนึ่ง ซึ่งเป็นหลักการของกระแสประชาธิปไตย “หลักการหนึ่ง” ที่ได้รับความนิยมทั่วไป ซึ่งในปัจจุบันนี้ (2550) ได้นิยมใช้กันในบางกรณี เช่น การที่ประชาชนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นมาก่อน และสมาชิกสภาผู้แทนฯ ไปทำการเลือกนายกรัฐมนตรีอีกต่อหนึ่ง โดยใช้เสียงส่วนใหญ่ในสภาเป็นมติเอกฉันท์ตัดสิน และนายกรัฐมนตรีไปเลือกตัวรัฐมนตรีอื่นๆ อีก เพื่อร่วมคณะรัฐบาล เป็นต้น

**ข้อจำกัด** คือ การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยทางอ้อมนั้น ตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนฝ่ายเสียงข้างมาก มักจะเกิดการเอนเอียงในการเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่ง ซึ่งอาจจะเลือกฝ่ายข้างตนเองเป็นหลัก ทำให้ฝ่ายเสียงข้างน้อยทำงานยากลำบาก เพราะขาดตัวแทนที่ทำหน้าที่เป็นกลางในทางการเมืองหรือการถ่วงดุลอำนาจมาสนับสนุนในเรื่อง “ที่ถูกต้อง” ที่ฝ่ายตนเป็นผู้ค้านหรือผู้เสนอ เนื่องจากคติการยอมรับที่เป็นสากลนั้น “ยอมรับฝ่ายมติเสียงข้างมาก” เพราะในบางเรื่องเสียงข้างมากในสภาก็อาจไม่ใช่ว่าจะถูกต้องตามความต้องการของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างแท้จริงเสมอไป และอาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศชาติ หรือไม่ปฏิบัติตามหลักคุณธรรมจริยธรรม หรือหลักธรรมาภิบาล

#### 2. สมาชิกวุฒิสภาที่มีที่มาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์

จากการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับวิวัฒนาการที่มาและข้อดีข้อจำกัดของสมาชิกวุฒิสภาฯ จาก “การแต่งตั้ง” ตามแนวคิดที่ได้จากกลุ่มตัวอย่างวิจัย ทำให้ผู้วิจัยได้ข้อค้นพบอีกประการหนึ่ง ที่เกี่ยวกับวิวัฒนาการที่มาของสมาชิกวุฒิสภาจาก การแต่งตั้ง คือ ข้อดี และข้อจำกัด กล่าวคือ

**ข้อดี** ในกรณีที่ สมาชิกวุฒิสภา มีที่มาจากแต่งตั้ง คือ สามารถแสวงหาบุคคล ที่มี ความรู้ ความสามารถ ที่มีมโนสำนึกเปิดกว้างในทางการเมือง ทั้งเปี่ยมล้นด้วยคุณธรรม จริยธรรม และให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติเป็นหลัก และสามารถที่จะกระจายบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งไปในสาขาอาชีพและภูมิภาคต่างๆ ทุกภาคส่วนของสังคม เพื่อการตอบสนองให้ตรงตามความต้องการของประชาชนโดยทั่วไป ได้เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภา เพื่อทำหน้าที่สำคัญทางการเมือง คือ ความเป็นกลางทางการเมือง การถ่วงดุลอำนาจในระบอบรัฐสภา และเป็นหูเป็นตาเป็นปากเป็นเสียง ตามสาขาอาชีพแทนประชาชน เพราะสามารถเลือกสรรบุคคลเข้ามาทำหน้าที่ได้ โดยการกำหนดคุณสมบัติพร้อมทั้งด้าน ความรู้ ความสามารถ คุณธรรมจริยธรรม ไว้ล่วงหน้าได้ตามที่ต้องการ

**ข้อจำกัด** สมาชิกวุฒิสภา ที่มาจากการแต่งตั้ง มักอาจจะได้บุคคลที่ใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจในการนำเสนอรายชื่อเข้ารับการแต่งตั้ง อย่างเช่นในกรณีที่ คณะรัฐบาล โดยนายกรัฐมนตรี เป็นผู้มีอำนาจ นำเสนอรายชื่อบุคคลเข้ารับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งบางกรณีก็อาจจะเป็นไปได้ว่า อาจจะได้บุคคลที่ใกล้ชิดตัวนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐบาล โดยไม่กระจายตัวบุคคล ไปตามสาขาอาชีพและภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ ทำให้ไม่ได้บุคคล ที่ **รู้จริงและรู้ลึก** ถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในแต่ละสาขาอาชีพและภูมิภาคของประเทศ ทำให้ประชาชนและประเทศชาติไม่ได้รับผลประโยชน์เท่าที่ควรจะเป็นควรจะได้ จากการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา ที่ได้รับการแต่งตั้ง เพราะบุคคลดังกล่าว บางครั้งอาจเข้าไม่ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ในแต่ละสาขาอาชีพและภูมิภาคของประเทศ

อย่างไรก็ตาม ทั้งสองกรณีย่อมจะเกิดข้อครหาตามมาว่า คณะรัฐบาล หรือ นายกรัฐมนตรี ใช้อำนาจเลือกบุคคลที่ใกล้ชิดตนเองในการเสนอแต่งตั้ง โดยอาจไม่กระจายบุคคล ไปในสาขาอาชีพและภูมิภาค ทุกภาคส่วนของสังคม เช่น แต่งตั้งพวกกลุ่มญาติ พรรคพวก หรือ บุคคลที่สังคมกล่าวขานว่า มีการใช้อำนาจสินจ้างเป็นการตอบแทนในการเข้าสู่อำนาจ เป็นต้น ตลอดจนบางบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้ง อาจขาดความรู้ ความสามารถ และคุณสมบัติทางมโนสำนึก ในแต่ละสาขาอาชีพ ซึ่งมีผลโดยตรงในการทำหน้าที่สำคัญต่อการทำมาหากินและความเป็นอยู่ของประชาชน เนื่องจากไม่เคยมีความผูกพันในสาขาอาชีพและภูมิภาคนั้นๆ ซึ่งทำให้การกลั่นกรองกฎหมายไม่เป็นไปตามวัฒนธรรมในการดำเนินวิถีชีวิต ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อการแก้ไขปัญหา **“ภาคประชาชน”** ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ การตรากฎหมาย ที่อาจไม่สัมฤทธิ์ผลตรงตามความต้องการ หรือความเป็นจริง ที่ประชาชนทั่วไปประสบอยู่ในแต่ละสาขาอาชีพของพื้นที่ในแต่ละภูมิภาค ทำให้ การก้าวล่วงแห่งการพัฒนาสู่ความยั่งยืนเป็นรัฐที่ดี และการกินดี อยู่ดี ของประชาชนทั่วไป เป็นเพียงความหวังที่อยู่ปลายฟ้า ที่ไม่อาจเป็นจริงได้

### 3. สมาชิกวุฒิสภาที่มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง และข้อดี ข้อจำกัด

จากการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับวิวัฒนาการที่มาและข้อดีข้อจำกัดของสมาชิกวุฒิสภาฯ จาก “การเลือกตั้งโดยตรง” ตามแนวคิดที่ได้จากกลุ่มตัวอย่างวิจัย ทำให้ผู้วิจัยได้ข้อค้นพบอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับวิวัฒนาการที่มาของสมาชิกวุฒิสภาจาก การเลือกตั้งโดยตรง คือ ข้อดี และข้อจำกัด กล่าวคือ

**ข้อดี** ของการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา คือ ประชาชนในแต่ละเขตพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นเขตเลือกตั้ง ได้ลงคะแนนเสียง (ได้ใช้สิทธิไปโดย) เลือกบุคคลที่ตนเองสนับสนุนหรือต้องการให้เป็นตัวแทน ไปทำหน้าที่แทนตนเองในรัฐสภา (เลือกด้วยความบริสุทธิ์ใจ) ซึ่งเป็นรูปแบบการมอบอำนาจของประชาชน ตามทฤษฎีทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ที่นิยมว่ามีความ “ชอบธรรมมากที่สุด” เพราะ ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจโดยตรง ประชาชนจึงมี สิทธิเสรีภาพในทางการเมือง อย่างมีอิสระโดยชอบธรรม ในการเลือกตัวแทน (เป็นการมอบอำนาจเฉพาะบางส่วน) ให้เข้าไปทำหน้าที่ทางการเมืองที่ “รัฐสภา” แทนตนเอง ในช่วงระยะเวลาหนึ่งๆ ตามวิถีทางแห่ง “การปกครองระบอบประชาธิปไตย” ที่ตัวแทนและผู้ปกครองมีที่มาจาก การออกแบบกระบวนการและวิธีการ ได้มาซึ่งตัวแทน และระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง อาทิ การเลือกตั้งโดยตรง คือให้ประชาชนทั่วไปได้แสดง “เจตนารมณ์” ในการแสวงหาตัวแทน ตามสิทธิเสรีภาพ ตาม “ศักดิ์ศรี” ของตนเอง ด้วยการลงคะแนนเลือกตัวแทน ตามความพึงพอใจ เป็นต้น

**ข้อจำกัด** ของการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรง ซึ่งยกตัวอย่างได้จากรายงานการวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2543 โดย สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า มี ส.ว. 78 คน ไม่ผ่านการรับรองผลการเลือกตั้งครั้งที่ 1 จาก คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) และได้มีการเลือกตั้งกันใหม่อีก 4 ครั้ง จึงได้ ส.ว. ครบ 200 คน ตามที่รัฐธรรมนูญฯ กำหนดในกรณีดังกล่าว เนื่องมาจากคู่กรณีได้มีการร้องเรียน กกต. เกี่ยวกับเรื่องของการ “ให้ และ แจก อามิสสินจ้าง ต่อประชาชน” แลกเปลี่ยนกับการลงคะแนนเสียง ซึ่งผิด พ.ร.บ การเลือกตั้งตามที่มีหลักฐานปรากฏ เรื่องดังกล่าว เป็นสิ่งที่แสดงบ่งชี้ว่า กระบวนการเลือกตั้ง นั้น “บางพื้นที่” อาจมีความไม่โปร่งใส เพราะมีการครอบงำในการใช้ สิทธิ เสรีภาพ ของประชาชนจากความเป็นอิสระตามธรรมชาติ แต่กลับได้มีการโน้มน้าว ด้วยการเอื้อผลประโยชน์ที่อาจมีชอบตามหลักการของประชาธิปไตย ระหว่างผู้ต้องการเป็น “ตัวแทน” ซึ่งอาจเป็น “เฉพาะบางบุคคลกับประชาชนเฉพาะบางหมู่” ที่ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อสิทธิเสรีภาพของตนเองมากนัก ซึ่งอาจจะเป็นเฉพาะในบางครั้ง และในบางพื้นที่ ที่อาจจะ สัมฤทธิ์ผล ซึ่งเป็นการ “ทำลายเจตนารมณ์ ของระบอบประชาธิปไตย” โดยการเบี่ยงเบน เจตนารมณ์โดยอิสระในการเลือกตัวแทนของประชาชน



#### 4. สมาชิกวุฒิสภาที่มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงและการสรรหา

จากการวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับวิวัฒนาการที่มาและข้อดี ข้อจำกัดของสมาชิกวุฒิสภาฯ ที่มาจาก “การเลือกตั้งโดยตรงและการสรรหา” ตามแนวคิดที่ได้จากกลุ่มตัวอย่างวิจัย ทำให้ผู้วิจัยได้ข้อค้นพบอีกประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับวิวัฒนาการที่มาของสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงและการสรรหา ประกอบกัน คือ ข้อดี และข้อจำกัด กล่าวคือ

**ข้อดี** การสรรหาสมาชิกวุฒิสภา อยู่ตรงที่ให้ความสำคัญถึงที่มาของสมาชิกวุฒิสภา จากความเป็นกลางทางการเมือง โดยมี คุณวุฒิ วิทยวุฒิ คุณธรรมจริยธรรม ที่เหมาะสมในการทำหน้าที่ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเกี่ยวกับการถ่วงดุล และคานอำนาจในการตรวจสอบอำนาจภาครัฐ และเป็นบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญตามสาขาอาชีพของประชาชน ในการมาทำหน้าที่แบ่งปัน “ทรัพยากรในทางการเมือง” จากภาครัฐด้วย “จิตวิญญาณสาธารณะ” เกี่ยวกับ การกลั่นกรองกฎหมายและการกำหนดนโยบายสาธารณะ ให้กับสายสาขาอาชีพและภูมิภาคของตนเอง ซึ่งมีความเหมาะสมมากกว่าตัวแทนในแง่ ที่ขาด “จิตวิญญาณสาธารณะ ในแต่ละสาขาอาชีพของประชาชนอย่างลึกซึ้งโดยตรง” ซึ่งสามารถจะหาตัวแทนดังกล่าวได้ โดยวิธีการ “สรรหา” เพราะการสรรหาสามารถกำหนด กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คุณสมบัติ ที่เกี่ยวกับความรู้ ความชำนาญ และคุณธรรมจริยธรรม ตลอดจน หลักการ วิธีการ และ กระบวนการ ในการสรรหาบุคคล ดังกล่าวไว้ได้ล่วงหน้า

นอกจากนั้น การสรรหาตัวแทนในสาขาอาชีพของประชาชน ยังจะครอบคลุมสิทธิของประชาชนที่ไม่ ใช้สิทธิ ในการเลือกตั้ง อาทิ การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ทั่วไปครั้งแรกเมื่อวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2543 ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 42,577,583 คน มีผู้มาใช้สิทธิจำนวน 30,593,259 คน คิดเป็นร้อยละ 71.89 (สำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้ง 2543) แสดงว่า มีผู้ที่ไม่ต้องการใช้สิทธิเลือกตั้ง จำนวนถึง 11,984,224 คน คิดเป็นร้อยละ 29.11 และการเลือกตั้ง ส.ว. เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2551 มีผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั่วประเทศ 44,909,302 คน มาใช้สิทธิลงคะแนน 25,025,423 คน คิดเป็น 55.9 เปอร์เซ็นต์ บัตรเสีย 909,894 คิดเป็น 3.6 เปอร์เซ็นต์ ไม่ลงคะแนน (No Vote) 2,042,590 คิดเป็น 8.1 เปอร์เซ็นต์ (www.kingplaza.com) เมื่อนำผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเป็นตัวตั้ง และนำผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียง เป็นตัวหักออกจากผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง จะได้ผู้ที่ไม่มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียง 19,883,609 คน คิดเป็น 44.1 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งบุคคลที่ไม่มาใช้สิทธิดังกล่าว แต่ สิทธิของมนุษย์ตามธรรมชาติ นั้น ก็ยังมีอยู่ ดังนั้น รัฐจะต้องคุ้มครองสิทธิของบุคคลเหล่านั้น ทั้งด้าน สิทธิ เสรีภาพ และสาขาอาชีพของประชาชน โดยสมมติฐานว่า “ประชาชนทุกคนต้องมีอาชีพ” และต้องให้ประชาชนทุกสาขาอาชีพได้รับการแบ่งปันผลประโยชน์

จากภาครัฐด้วยความเป็นธรรม ตามศักดิ์ศรีของตนเอง ตาม ความรู้ และ ความสามารถ เพราะฉะนั้นการมีตัวแทนตามสาขาอาชีพของประชาชนจึงมีความสำคัญยิ่งในระดับหนึ่ง

**ข้อจำกัด** ของการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา คือ 1) คณะผู้สรรหานั้นไม่มีหลักประกันใดๆ ของความเป็นกลางในทางการเมือง จึงเป็นเรื่องของความเชื่อในความเป็นกลางของแต่ละบุคคลในทางสังคม 2) วิธีการสรรหานั้น ใช้วิธีการพิจารณาจากคุณสมบัติของแต่ละบุคคล จากคณะกรรมการฯ ซึ่งอาจไม่เป็นที่ยอมรับในทางสากล 3) ขบวนการสรรหานั้น เกี่ยวกับความโปร่งใสในขั้นตอนต่างๆ ซึ่งอาจไม่เป็นที่ยอมรับในทางสากล เพราะฝ่ายที่ได้และฝ่ายที่ไม่ได้ย่อมจะมีเหตุผลมาสนับสนุนด้วยกันทั้งสองฝ่าย

ทั้งนี้ คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภานั้น ไม่ได้เป็นตัวแทนอำนาจอันชอบธรรมจากประชาชนโดยตรง แต่เป็นบุคคลที่สังคมส่วนหนึ่งยอมรับ และกระบวนการสรรหาเปิดกว้างให้ประชาชนทั่วไปเข้ามามีส่วนร่วมในการสรรหากระจายไปได้ไม่ทั่วถึงเหมือนกับการเลือกตั้งโดยตรง ทำให้การสรรหาขาดการยึดโยงทางอำนาจของประชาชน จึงทำให้ขาดน้ำหนักในการยอมรับของบุคคลทั่วไป ที่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับที่มาของตัวแทนตามหลักการของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

สรุป อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัย ได้สรุปประเด็นส่วนที่คาดว่าจะ เป็นส่วนที่แสดงแนวคิดของกลุ่มตัวอย่างวิจัย โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ในเชิงเปรียบเทียบเกี่ยวกับ ที่มา และข้อดี ข้อจำกัด ของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้ง 4 รูปแบบหลัก ระหว่าง ผู้ทรงคุณวุฒิกับผู้ทรงวุฒิ และสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญฯ กับสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญฯ และการเปรียบเทียบระหว่างแนวคิดของ ผู้ทรงวุฒิตั้งกับสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญฯ ตามตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4.4 สรุปแนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับวิวัฒนาการที่มาและข้อดีข้อจำกัดของสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย “แนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยทางอ้อม”

| ชื่อ               | แนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยทางอ้อม   |
|--------------------|---|
| ชัยอนันต์ สมุทวณิช | - มีความชอบธรรมมากขึ้น แต่ที่เป็นทางอ้อมเพราะมีสภากลางที่มาจากการเลือกตั้ง<br>- ข้อดี ความชอบธรรม ข้อจำกัด เรื่องของความชอบธรรม |
| คณิน บุญสุวรรณ     | - ต้องมองเรื่องอำนาจหน้าที่เป็นหลัก<br>- ข้อดี มองในแง่ประชาธิปไตย ข้อจำกัด กระแสโลกาภิวัตน์นิยมน้อย                            |

ตารางที่ 4.5 สรุปแนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับวิวัฒนาการที่มาและข้อดีข้อจำกัดของสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย “แนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์”

| ชื่อ               | แนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์  |
|--------------------|--|
| ชัยอนันต์ สมุทวณิช | - ก็คงจะไม่มีใครกล้าที่จะเสนอแต่งตั้งทั้งหมดอยู่แล้ว<br>- ข้อดี การเลือกคนได้ ข้อจำกัด ให้สิทธิผู้มีอำนาจเสนอแต่งตั้ง ถ้ามีความคับแคบ คงจะเลือกเฉพาะพวกของตนเองสูง |
| คณิน บุญสุวรรณ     | - ไม่ควรแต่งตั้งทั้งหมดควรจะให้ส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้ง<br>- ข้อดี แต่งตั้งเฉพาะผู้ทรงวุฒิและอดีตข้าราชการเป็นหลัก ข้อจำกัด ปัจจุบันสวนกระแสโลกาภิวัตน์           |

ตารางที่ 4.6 สรุปแนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับวิวัฒนาการที่มาและข้อดีข้อจำกัดของสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย “แนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยตรง”

| ชื่อ               | แนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยตรง   |
|--------------------|---|
| ชัยอนันต์ สมุทวณิช | - เป็นประเภทที่ได้รับความนิยมสูงในทางการเมือง<br>- ข้อดี ประชาชนเป็นผู้เลือก ข้อจำกัด อาจจะมีอิทธิพลของ ส.ส. ที่เป็นสภาล่างปะปน ส่วนให้ ส.ว. เป็นกลางก็คงอาจไม่เป็นจริง   |
| คณิน บุญสุวรรณ     | - การเลือกตั้ง ส.ว. เป็นพัฒนาการค่อนข้างเร็วไปนิดหนึ่งเพราะมาพร้อมกับอำนาจหน้าที่ ซึ่งเกินตัว ด้วยเหตุนี้การเมืองจึงต้องพยายามแทรกแซง<br>- ข้อดี มีความชอบธรรมสูง ข้อจำกัด ส.ว. มีบทบาทมีอิทธิทางด้านการเมืองมากก็จะเป็นข้อเสียไป |

ตารางที่ 4.7 สรุปแนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับวิวัฒนาการที่มาและข้อดีข้อจำกัดของสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย “แนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับการสรรหา”

| ชื่อ               | แนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับการสรรหา  |
|--------------------|--|
| ชัยอนันต์ สมุทวณิช | - ผู้สรรหามีความสำคัญ<br>- ข้อดี เลือกคนตามต้องการได้ ข้อจำกัด ไม่มีหลักประกันของความเป็นกลางมากเท่าไร   |
| คณิน บุญสุวรรณ     | - คำว่าสรรหาไม่ควรนำมาใช้กับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา<br>- ข้อดี ไม่มีข้อดีเลยในเรื่องของที่มา ข้อจำกัด ให้อ่านามากทำให้เสียทรัพยากรทางการเมืองอาจสิ้นเปลือง |

ตารางที่ 4.8 สรุปแนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับวิวัฒนาการที่มาและข้อดีข้อจำกัดของสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย “แนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับการเสนอแนะที่มาของ ส.ว.”

| ชื่อ               | แนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับการเสนอแนะที่มาของ ส.ว.   |
|--------------------|--|
| ชัยอนันต์ สมุทวณิช | - ยังไม่มีรูปแบบใดที่เหมาะสม แต่การเลือกตั้งจะมีความชอบธรรมมากที่สุด<br>- ที่มาของ ส.ว. รูปแบบที่อาจเป็นไปได้คือ อาจมาจากกลุ่มสาขาอาชีพต่าง ๆ โดยการคัดเลือกจากบุคคลที่มีอาชีพสาขานั้นอยู่แล้ว                         |
| คณิน บุญสุวรรณ     | - เห็นว่าที่มาของ ส.ว. ควรมาจากการเลือกตั้งเพราะเป็นไปตามความนิยมของกระแสโลกาภิวัตน์ และทำหน้าที่อีกส่วนหนึ่งเกี่ยวกับการเผยแพร่การศึกษาประชาธิปไตย<br>- ที่มาของ ส.ว. ที่ไม่ใช่มาจากการเลือกตั้ง เห็นว่าไม่ควรมี ส.ว. |

ตารางที่ 4.9 สรุปแนวคิดของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญฯ เกี่ยวกับวิวัฒนาการที่มาและข้อดี ข้อจำกัด ของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย “แนวคิดของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับ ส.ว. ที่มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม”

| ชื่อ           | แนวคิดของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับ ส.ว. ที่มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม  |
|----------------|--|
| เดโช สวานานนท์ | - เจตนารมณ์ของสภาที่สองนั้น คือการเลือกผู้ที่มีประสบการณ์ ผู้ชำนาญ จึงเรียกชื่อว่าวุฒิสภา ที่มาจึงเป็นการเลือกตั้งโดยทางอ้อม |

ตารางที่ 4.10 สรุปแนวคิดของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญฯ เกี่ยวกับวิวัฒนาการที่มาและข้อดี ข้อจำกัด ของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย “แนวคิดของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับ ส.ว. ที่มาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์”

| ชื่อ                 | แนวคิดของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับ ส.ว. ที่มาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์  |
|----------------------|--|
| เดโช สวานานนท์       | - สมัยที่มีผู้แทน สองประเภท ประเภทที่สอง น่าจะเป็นส่วนอำนาจของพระมหากษัตริย์ แต่อย่าลืมว่าทหารเป็นผู้ปฏิวัติในปี 2475 สภาที่สองก็ต้องแทนอำนาจของผู้ปฏิวัติ ส่วนของราษฎรได้สภาผู้แทนราษฎร พอมีวุฒิสภาน่าจะเป็นสภาของพระมหากษัตริย์ หรือทหารเป็นสภากันชนมีหน้าที่หลักคือกลั่นกรองกฎหมายและยับยั้งทั้งหลายตามแนวคิดนี้จึงเป็นเรื่องของการแต่งตั้ง |
| จรัญ ภัคดีชนากุล     | - ระบบแต่งตั้งที่เคยทำมาในอดีต ได้ให้ฝ่ายการเมืองเป็นคนแต่งตั้ง คือ ให้คนที่ไม่ได้เป็นกลางทางการเมือง(นายกฯ)เป็นคนเสนอการแต่งตั้ง จึงหนีการเป็นฝักฝ่ายทางการเมืองไม่พ้น  |
| รุจิรา เตชางกูร      | - ถ้าคิดว่าเป็นประชาธิปไตยต้องเลือกตั้ง แต่ถ้าแต่งตั้งไม่ใช่ประชาธิปไตยนั้นคือ ทางทฤษฎี  |
| จตุพันธ์ ภิรมย์ภักดี | -เรามาถึงการเลือกตั้งโดยตรงแล้วคงย้อนกลับไปไม่ได้อีกแล้ว   |
| วิชา มหาคุณ          | - กรณีของการแต่งตั้งก็มีข้อบกพร่องคือว่านายกฯ เป็นคนเลือกคนเดียวก็มักเลือกคนใกล้ชิดเป็นส่วนใหญ่นักเลือกคนดีก็มีนะในบางยุค  |



ตารางที่ 4.11 สรุปแนวคิดของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับวิวัฒนาการที่มาและข้อดีข้อจำกัด ของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย “แนวคิดของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับ ส.ว. ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง”

| ชื่อ                 | แนวคิดของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับ ส.ว. ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง  |
|----------------------|--|
| เดช สวณานนท์         | - ถ้าจะมีสภาที่สอง ก็ต้องไม่ใช่วิธีการแต่งตั้ง การแต่งตั้งนั้นคำอำนาจของผู้มีอำนาจเสนอการแต่งตั้ง ขอให้เลือกตั้งทั้งสองสภา เรายึดหลักการว่าเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงคือประชาชนแต่ ส.ว. ต้องไม่สังกัดพรรคการเมือง |
| เจริญ ภัคศิรนากุล    | - มีความชอบธรรมทางการเมืองสูง แต่อาจมีฝักฝ่ายและขาดความเป็นกลางทางการเมืองได้  |
| รุจิรา เตชางกูร      | - ถ้าเราคิดว่าเป็นระบอบประชาธิปไตย ต้องเป็นการเลือกตั้งซึ่งเป็นไปตามหลักการทางทฤษฎี  |
| จตุพันธ์ ภิรมย์ภักดี | - การเลือกตั้งตัวแทนเป็นหลักการของประชาธิปไตย ซึ่งมีความชอบธรรมสูงและเราได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเลือก ส.ว. โดยให้อำนาจนั้นไปแล้ว   |
| วิชา มหาคุณ          | - การเลือกตั้งยังไร้ก็หนีไม่พ้นทางการเมืองแน่นอนที่เราจะให้บริสุทธิ์ทางการเมืองนั้นเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ทั้งหมด อย่างไรก็ตามต้องมีบางส่วนอิงแอบฝ่ายการเมืองในพื้นที่   |

ตารางที่ 4.12 สรุปแนวคิดของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญฯ เกี่ยวกับวิวัฒนาการที่มาและข้อดี ข้อจำกัด ของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย “แนวคิดของ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับ ส.ว. ที่มาจากการสรรหา”

| ชื่อ                | แนวคิดของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับ ส.ว. ที่มาจากการสรรหา  |
|---------------------|--|
| เดโช สนวนนนท์       | - แต่พอถึงปี 2550 เราทบทวนดูเจตนารมณ์ปี 2540 ที่บอกว่าไม่ต้อง สังกัดพรรคการเมือง แต่ก็ถูกแทรกแซงจากพรรคการเมือง ถ้าใช้การ เลือกตั้งจะไม่พ่นักเลือกตั้งจะมีเครือข่ายเข้าไปอยู่เป็นพวก อยู่ เสมอๆจะต้องเปลี่ยนวิธีการใหม่ คือเป็นระบบผสมกันระหว่าง เลือกตั้งและการสรรหา ข้อดี ไม่มีการซื้อสิทธิขายเสียง เป็น ผู้ทรงคุณวุฒิทางสาขาอาชีพ ข้อจำกัด ขาดการยึดโยงกับประชาชน ตอบในเชิงประชาธิปไตยยาก |
| จรัญ ภัคศิธนากุล    | - เราเรียกชื่อว่าระบบสรรหาเพราะมีจุดแตกต่างที่ว่าองค์กรที่สรรหา หรือที่คณะผู้เลือกมีความเป็นกลางทางการเมืองมากที่สุดเท่าที่เราจะ หาได้ในระบบของไทย ข้อดี มีความเป็นกลางทางการเมืองมากขึ้น ข้อจำกัด เหมือนกับว่าเอาสิทธิออกมาจากประชาชน   |
| รุจิรา เตชางกูร     | - เป็นการเลือกเพอร์มนันต์ 1 คนของแต่ละจังหวัด และการเลือกกลุ่ม สาขาอาชีพ ข้อดี ส.ว. 74 คนมาจากอาชีพต่างๆ ถึง 5 กลุ่ม ข้อจำกัด เป็น ส.ว. ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงกับ ส.ว. ที่มาจากการคัดเลือก โดยคณะกรรมการสรรหา  |
| จุนันท์ ภิรมย์ภักดี | - อำนาจได้ให้ประชาชนเลือก ส.ว. ไปแล้ว ข้อดี ได้คนที่มีความ รับผิดชอบ ข้อจำกัด ไม่มีหลักประกันในการจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงในการทำ หน้าที่   |
| วิชา มหาคุณ         | - เป็นการถ่วงดุลอำนาจทางการเมือง ข้อดี การถ่วงดุลอำนาจ ข้อจำกัด เป็นการเลือกจากคณะกรรมการสรรหา   |

## ส่วนที่ 4

ภาพรวมข้อมูลที่ได้จากเอกสารและกลุ่มตัวอย่างวิจัยที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ และสมาชิก สภาร่างรัฐธรรมนูญฯ ที่เกี่ยวกับวิวัฒนาการที่มา และข้อดี ข้อจำกัดของสมาชิกวุฒิสภา ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้ง 4 รูปแบบหลัก

**รูปแบบของรัฐสภาไทย** ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้มี สมาชิกวุฒิสภานั้น รูปแบบของสภา จะเป็น แบบสภาคู่ หรือรัฐสภา คือ มีทั้ง สภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภา ที่สมาชิกทั้ง 2 สภาทำหน้าที่ร่วมกันและแยกกันตามเงื่อนไขในระบบรัฐสภา ทั้งนี้ โดยการ ได้มาซึ่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐบาล และสมาชิกวุฒิสภา ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่าง รัฐบาล สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา จะเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญฯ กำหนดไว้ กล่าวคือ

1. การได้มาซึ่งตัวแทนจากประชาชนที่เรียกว่า ส.ส. นั้นในระบอบการปกครองแบบ ประชาธิปไตย มักนิยมใช้วิธีการเลือกตั้งแบบเสรี โดยผู้ที่ได้คะแนนสนับสนุนจากประชาชนสูงสุด ตามลำดับ จะได้เป็นตัวแทนของประชาชนไปทำหน้าที่แทนประชาชนในสภาผู้แทนราษฎร ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

2. ตัวแทนของประชาชนในสภาผู้แทนราษฎรทำการคัดเลือกกันเอง เพื่อหาตัว นายกรัฐมนตรี โดยให้มติเสียงส่วนใหญ่ในสภาผู้แทนราษฎรที่ให้การสนับสนุนเป็นเกณฑ์ตัดสิน เมื่อได้ตัวนายกรัฐมนตรีแล้ว นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้คัดเลือกบุคคลมาร่วมเป็นคณะรัฐมนตรี หรือ เรียกว่า คณะรัฐบาล โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาฯ ที่ ร่วมให้การสนับสนุนคณะรัฐบาลจำนวนหนึ่ง โดยมากมักจะเป็นฝ่ายเสียงข้างมาก ซึ่งจะเรียกว่า ส.ส. “ฝ่ายรัฐบาล”

3. ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายที่มีเสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎรน้อยกว่า ฝ่ายแรก มักจะทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎรเป็น “ฝ่ายค้าน” โดยทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของ ฝ่ายรัฐบาลเป็นหลัก อาทิ เปิดอภิปรายการบริหารงานของฝ่ายรัฐบาลต่างๆ ไป หรือการอภิปราย ไม่ไว้วางใจรัฐบาล เป็นต้น

**วิธีการ** การปกครองใน “ระบอบรัฐสภา” จะพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายรัฐบาล และเสียงส่วนใหญ่ในสภาผู้แทนราษฎรที่ให้การสนับสนุนนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐบาลนั้น เป็นบุคคลที่อยู่ใน “ฝ่ายเดียวกัน” โดยธรรมชาติทางสังคมและพฤติกรรมของมนุษย์ บางครั้งย่อม อาจจะมีการเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกันได้ โดยเฉพาะการควบคุมอำนาจและผลประโยชน์ภาครัฐ ซึ่งอาจจะทำให้การบริหารงานของฝ่ายรัฐบาลอาจเกิดเป็นสองแนวทางที่มีความละเอียดอ่อนทาง การเมืองสูง กล่าวคือ

1. คณะรัฐบาล ที่มีแนวคิดมุ่งมั่นในการบริหารงานภาครัฐ เพื่อให้ประชาชนได้กินดีอยู่ดี และประเทศชาติมีความเจริญมั่นคง ก็ย่อมจะดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายสาธารณะ ที่กำหนดไว้ได้อย่างรวดเร็ว เพราะมีเสียงสนับสนุนในรัฐสภามากกว่าฝ่ายค้าน ที่อาจจะท้วงติงในการลงมติผ่านกฎหมายและนโยบายสาธารณะ ที่เป็นประโยชน์ต่อ ภาครัฐและภาคประชาชน โดยไม่คิดขัดซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญของภาครัฐในการบริหารจัดการ ทำให้ประชาชนมีชีวิตที่ดีและเป็นรัฐที่มั่นคง

2. คณะรัฐบาล ที่มีแนวคิดในการบริหารงานภาครัฐ ที่ควบคู่ไปกับผลประโยชน์ทับซ้อนกับกลุ่มหรือฝ่ายตนเองหรือพรรคพวก ก็ย่อมทำให้ประชาชนและประเทศชาติไม่ได้รับผลประโยชน์เท่าที่ควรจะได้ ควรจะเป็นหรือควรพึงได้ จากภาครัฐ ทำให้ความเป็นอยู่ของประชาชนโดยส่วนรวมขาดการมีชีวิตที่ดี และประเทศชาติไม่เจริญก้าวหน้ามั่นคงตามกาลเวลาเท่าที่ควรจะเป็น

ในกรณีข้อ 2 ดังกล่าว ถึงฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรจะมีหน้าที่ในการตรวจสอบฝ่ายรัฐบาลตามข้อมูลที่พบ โดยการอาศัยเงื่อนไขที่กำหนดฯของสภาผู้แทนราษฎร แต่การตัดสินใจในระบบสภาผู้แทนราษฎรนั้น ต้องใช้เสียงสนับสนุน “เกินกึ่งหนึ่ง” ซึ่งฝ่ายค้านนั้นมีเสียงสนับสนุนน้อยกว่าฝ่ายรัฐบาล จึงอาจไม่สามารถที่จะหยุดพฤติกรรมของฝ่ายรัฐบาลได้ “ตามวิถีทางของสภาผู้แทนราษฎร”

สมาชิกวุฒิสภาหรือสภาคู่หรือสภาที่สอง จึงเป็นแนวคิดหนึ่ง ในทางการเมืองที่จะนำมาร่วม ถ่วงดุลอำนาจในระบอบการปกครองแบบรัฐสภา เพื่อทำหน้าที่ กลั่นกรองกฎหมาย และควบคุมการบริหารงานแผ่นดิน เพราะเนื่องจากฝ่ายรัฐบาลจะใช้อำนาจทางใดทางหนึ่งได้นั้น ต้องมีกฎหมายรองรับที่ผ่านจากมติของรัฐสภา (พ.ร.บ.) คือ ฝ่ายรัฐบาลเป็นเพียง “ผู้บังคับใช้กฎหมาย” ดังนั้น ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่จะมาทำหน้าที่ถ่วงดุลอำนาจกับสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดของประชาชน ที่มาจึงต้องมี “ความเป็นกลาง” เพราะมีหน้าที่ในการถ่วงดุลอำนาจและการตรวจสอบรัฐบาล โดยการประวิงเวลาหรือยับยั้งกฎหมายที่ฝ่ายรัฐบาลจะนำไปใช้เกี่ยวกับสิ่งที่อาจไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม และ / หรือ ประเทศชาติ ออกไปอีกระยะเวลาหนึ่ง เพื่อให้เกิดการทบทวนกฎหมายที่จะออกใหม่อีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น “การมีสมาชิกวุฒิสภา” จึงเป็นผู้ช่วยฝ่ายค้านบางกรณีในการถ่วงดุลอำนาจในระบบรัฐสภาอีกทางหนึ่ง เพื่อไม่ให้ฝ่ายรัฐบาลบริหารงาน “โดยการใช้อำนาจหรือรวดเร็วเกินไป” ในเชิงที่อาจไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติโดยส่วนรวม หรือ ผิด คุณธรรมและจริยธรรม หรือธรรมาภิบาล

ดังนั้น จึงมี เจตนารมณ์ ในการกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ไว้ จำนวน 9 ฉบับ ทั้งนี้ โดยการจำแนกวิวัฒนาการที่มาออกเป็น 4 รูปแบบ

หลักและรูปแบบย่อย คือ 1) ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม 2) ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ (รธน. 6 ฉบับ) 3) ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาจากการซึ่งราษฎรเลือกตั้ง หรือ การเลือกตั้งโดยตรง 4) ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงและการสรรหา จึงเป็นหลักประกันหรือการเนี่ยวรั้งในระบอบรัฐสภา ให้การบริหารงานของฝ่ายคณะรัฐบาลเป็นไป เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และความมั่นคงของประเทศชาติ โดยมีนัยทางการเมือง กล่าวคือ

การที่สมาชิกวุฒิสภามีวิวัฒนาการที่มาที่แตกต่างกันถึง 4 รูปแบบหลัก ตามรัฐธรรมนูญ 9 ฉบับ นั้น เดโช สวานานนท์ ได้ให้ทัศนะว่า “แสดงให้เห็นว่าไม่มีความชัดเจนเรื่องของสมาชิกวุฒิสภาว่า จะให้เป็นตัวแทนของอะไร” ดังนั้น ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา จึงเปลี่ยนไปตามเจตนารมณ์ในการให้มีฯ โดยการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ ตามสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้นๆ ซึ่งไม่ชัดเจนเหมือน ส.ส ที่เป็นตัวแทนอำนาจของประชาชน อาทิ กรณีของสมาชิกวุฒิสภาที่มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม ตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2489 ที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อยู่ในวันสุดท้ายของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2475 เป็นผู้เลือก ซึ่งมีสองเจตนารมณ์ร่วมกัน คือ ต้องการให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น โดยการมีสองสภา แต่ ส.ส. กึ่งหนึ่งที่เลือกสมาชิกวุฒิสภานั้น เป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งมา “จึงเป็นการวางฐานทางการเมือง” โดยจะเห็นได้จากความคิดเห็นตามทัศนะของกลุ่มตัวอย่างวิจัยเสียงส่วนใหญ่ที่เห็นว่า “การเลือกตั้งทางอ้อมนั้นถึงจะมีความชอบธรรมอยู่ก็จริง แต่ผู้เลือกนั้น ฝ่ายไหนมีจำนวนเสียงสนับสนุนมากกว่า ฝ่ายนั้นก็ย่อมจะได้จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นฝ่ายกับตนเองมากกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง” ส่วนกรณีสมาชิกวุฒิสภาที่มีที่มาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์นั้น กลุ่มตัวอย่างวิจัยเสียงส่วนใหญ่ได้ให้ความเห็นว่า “การแต่งตั้งนั้นสามารถเลือกและคัดคนที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ทั้งด้านความรู้ ความเชี่ยวชาญในกิจการงานต่าง ๆ ได้ก็จริง แต่วิธีการปฏิบัติที่สืบทอดกันมาในการคัดเลือกบุคคลนั้น มักจะเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ที่นำรายชื่อบุคคลที่ฝ่ายตนเห็นว่าเหมาะสมขึ้นเสนอเข้ารับการแต่งตั้ง” สมาชิกวุฒิสภาที่ได้ จึงมักเป็นฝ่ายทางการเมือง ซึ่งบางครั้งอาจขาดความเป็นกลางทางการเมือง ที่จะเป็นผู้กระจายผลประโยชน์สาธารณะไปให้ประชาชนทุกภาคส่วน และการสร้างสรรค์ประเทศชาติ เมื่อกาลสมัยยุคแห่งการแต่งตั้งผ่านพ้นมาแล้วจึงเห็นควรว่า ไม่สมควรให้มีการนำระบบการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแบบเก่ามาใช้อีก เพราะกระแสของโลกได้ให้ความนิยมไปแล้วว่า “อะไรก็ตามที่เป็นตัวแทนของประชาชนจะต้องมาจากวิธีการเลือกตั้ง” ซึ่งทั้งนี้ ก็ยังมีปัญหาเกี่ยวกับช่วงเวลาการเปลี่ยนผ่านวัฒนธรรมทางการเมือง ดังคำกล่าวของ ชัยอนันต์ สมุทวณิช ที่เห็นว่า “ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ที่มาจากการเลือกตั้ง ถึงจะมีความชอบธรรมสูง แต่ไปซ้ำซ้อนกับการเลือก ส.ส. ดังนั้น จึงเห็นควรว่า สมาชิกวุฒิสภา ควรมีที่มาจากวิธีการอื่นหรือตามสาขา



อาชีพของประชาชนแทน” เพราะการเลือกตั้งนั้น ปัญหาอยู่ที่การกำหนดเขตเลือกตั้งซ้ำซ้อนทับพื้นที่ที่เป็นพื้นที่ของการเลือกตั้ง ส.ส. และมีประชาชนกลุ่มเดียวกันเป็นผู้เลือก พฤติกรรมของบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาทั้งสมาชิกวุฒิสภา และ ส.ส. ก็ย่อมไม่มีความแตกต่างกันมากนักในการทำหน้าที่ทางการเมือง ซึ่งอาจจะมีการเชื่อมโยงในการเอื้อผลประโยชน์ต่อกันได้ เนื่องจากการมีสังคมเดียวกัน ถ้าให้ที่มาที่มีความแตกต่างกัน โดยเน้นไปทางสาขาอาชีพแทน ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาอาจมีสายสัมพันธ์โยงใยกับฝ่ายการเมืองได้น้อยลง ทำให้การปฏิบัติหน้าที่นั้น มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งมีความสอดคล้องทางนัยกับความคิดเห็นของ จรัญ ภักดีธนากุล ที่เห็นว่า “ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ควรมีที่มาจากความเป็นกลางทางการเมืองมากที่สุด และเป็นไปตามสาขาอาชีพ” ซึ่งความคิดเห็นนั้นอธิบายได้ว่า สมาชิกวุฒิสภาจะได้ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ ได้อย่างตรงไปตรงมา โดยไม่ต้องเอื้อผลประโยชน์ให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด เพื่อการเป็นปากเป็นเสียงและปกป้องทางสาขาอาชีพแทนประชาชนที่มีอาชีพเดียวกับตน ทั้งนี้เห็นว่า กลุ่มตัวอย่างวิจัย ต่างก็มีความคิดเห็นเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่แตกต่างกันออกไปตามทัศนคติของตน อย่างเช่น จุรินทร์ ภิรมย์ภักดี ที่เห็นว่า “รัฐธรรมนูญ ปี 2540 ได้ให้อำนาจประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาไปแล้วไม่ควรนำอำนาจนั้นกลับคืนมา” ทั้งนี้ เพราะเหตุว่า ประชาชนได้รับสิทธิอันชอบธรรมในการเลือกตัวแทนของตนเองไปแล้ว จะยึดกลับคืนมานั้นย่อมไม่เป็นการเคารพสิทธิของประชาชน ซึ่งความคิดเห็นดังกล่าวนี้ ได้ไปสอดคล้องทางนัยกับความคิดเห็นของ คณิน บุญสุวรรณ ที่เห็นว่า “การเลือกตั้งมีความชอบธรรม แต่ไม่ควรให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภามากเกินไป” ซึ่งอธิบายได้ว่า การเลือกตั้งเป็นหลักการสากล ที่ควรยึดเป็นแนวทางในการปฏิบัติ เพื่อการพัฒนาการเมืองไปสู่ความเป็นสากลเทียบเท่ากับอารยะประเทศ แต่อำนาจหน้าที่นั้นควรให้อยู่ในขอบเขตความเหมาะสม เพื่อป้องกันการแทรกแซงจากองค์กรภายนอก ที่ต้องการเข้ามาควบคุม เพื่อหวังผลทางการเมือง ส่วน วิชา มหาคุณ ได้มีมุมมองที่แตกต่างออกไป โดยให้ทัศนะที่เกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาว่า “การแต่งตั้งนั้นไม่เห็นด้วย เพราะเลือกจากผู้มีอำนาจทางการเมือง คือ มักจะเป็นนายกรัฐมนตรี ส่วนการเลือกตั้งก็ไม่เห็นด้วย เพราะไปซ้ำซ้อนกับการเลือก ส.ส. ทำให้ได้บุคคลกลุ่มเดียวกัน จึงไม่เหมาะสมกับการทำหน้าที่ถ่วงดุลอำนาจ” ตามความคิดเห็นดังกล่าวเป็นมุมมองที่พุ่งเป้าหมายไปที่สมาชิกวุฒิสภาเป็นหลัก ที่เกี่ยวกับที่มาระหว่าง “ความเป็นหลักการกับความเป็นจริง” จึงต้องเลือกว่าจะคง “หลักการสากลไว้หรือเอาตามความเป็นจริงที่เกิดขึ้นจริง” ก็อยู่ที่ว่า จะใช้อะไรเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาและตัดสินใจ ระหว่าง “ความเป็นสากลกับความเป็นจริง” แต่สิ่งที่สำคัญ คือ ผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ ควรจะมาก่อนสิ่งอื่น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ รุจิรา เตชางกูร ที่เห็นว่า “เคยแต่งตั้งมาแล้ว เคยเลือกตั้งมาแล้ว แต่ของใหม่มีทั้งเลือกตั้งและสรรหา การทำหน้าที่จะพิสูจน์เชิงเปรียบเทียบได้” ซึ่งเป็นแนวคิดหนึ่งที่

น่าทึ่งมาก เพราะประเทศไทยได้มีสมาชิกรัฐสภาที่มีที่มาแล้ว ทั้งการเลือกตั้งโดยทางอ้อม การแต่งตั้ง การเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งแต่ละวิธีการที่มาของสมาชิกรัฐสภา มีข้อดีและข้อจำกัดอยู่มากพอ ๆ กัน ขึ้นอยู่กับว่า สถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้นๆ เป็นเช่นไร ซึ่งแต่ละรูปแบบที่เคยนำมาเป็นที่มาของสมาชิกรัฐสภาในแต่ละช่วงสถานการณ์ของบ้านเมือง ซึ่งก็ถือว่า “เป็นองค์กรสำคัญส่วนหนึ่งที่ช่วยนำพาประเทศชาติผ่านพ้นวิกฤตการณ์ทางการเมืองต่างๆ มาได้” แต่เนื่องจากขณะนี้กระแสนิยมในหลักการของประชาธิปไตย “ที่ตัวแทนของประชาชนต้องมีที่มาจากการเลือกตั้งถึงจะมีความชอบธรรม” จึงทำให้วัฒนธรรมทางการเมืองของไทยที่เป็นทั้งพฤติกรรมและค่านิยม ซึ่งบางส่วนยังไม่สามารถผสมกลมกลืนกันได้ทั้งหมด ระหว่างความเป็นตะวันตกกับตะวันออก ดังนั้น จึงต้องหาวิธีการที่เหมาะสมให้ “วัฒนธรรมทางการเมืองตะวันตก” กับ “วัฒนธรรมทางการเมืองตะวันออก” ผสมกลมกลืนไปด้วยกันได้ การเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาโดยตรงและการสรรหาสมาชิกรัฐสภา จึงเป็นตัวแทนหนึ่งที่นำมาเป็นที่มาของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

การทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาแต่ละยุคสมัยหรือวิวัฒนาการที่มาก็ย่อมจะมีความแตกต่างกันออกไป ดังจะเห็นจากคำกล่าวของ ดำรง พุฒตาล ที่ว่า “ผลการปฏิบัติงานของ ส.ว. แต่งตั้ง ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า คือ การพิจารณากลับกรองกฎหมาย ยุติติและกระทุ้งถามโดยเฉลี่ยได้มากกว่า ส.ว. เลือกตั้ง” ซึ่งมีความสอดคล้องกับความคิดเห็นของ รุจิรา เตชะงูร ที่กล่าวว่า “ตามที่ติดตามดูผลงานของ ส.ว. ที่มาจากการแต่งตั้ง กับ ส.ว. ที่มาจากการเลือกตั้ง เห็นว่า ส.ว. จากการแต่งตั้งบางครั้งบางบุคคลนั้น มีผลงานและความน่าเชื่อถือมากกว่า ส.ว. เลือกตั้ง”

ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะสมาชิกรัฐสภาที่มาจากการแต่งตั้ง ถึงจะมีฝักฝ่ายทางการเมืองเกี่ยวกับเรื่องบุญคุณต้องทดแทนกับฝ่ายที่นำรายชื่อของตนเองเข้าเสนอรับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภา แต่บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งนั้น บางส่วนได้รับการคัดกรองทางด้านคุณสมบัติ อาทิ คุณวุฒิ วิทยุติ ความเชี่ยวชาญ คุณธรรมจริยธรรม ตลอดจนพฤติกรรมที่แสดงออกในความรับผิดชอบ จึงทำให้การปฏิบัติหน้าที่บางครั้งมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล คือ มีความรับผิดชอบต่อส่วนรวมสูง ส่วนมุมมองของ จรัญ ภักดีธนากุล ได้ให้ความเห็นโดยกล่าวว่า “สมาชิกรัฐสภาควรมาจากความเป็นกลาง เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่” ซึ่งเป็นความคิดเห็นที่สอดคล้องกับ วิชา มหาคุณ ที่กล่าวว่า “สมาชิกรัฐสภา ควรมีที่มา ที่ไม่ใช่การแต่งตั้งหรือการเลือกตั้งแบบ ส.ส. ถ้ามีที่มาจากแบบใดแบบหนึ่งดังกล่าว อาจจะมีฝักฝ่ายทางการเมืองได้ ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการทำหน้าที่” เพราะโดยธรรมชาติของมนุษย์เรานั้น ย่อมมีสังคัม มีความรัก ความเกลียด ความรู้สึกที่เกี่ยวกับบุญคุณ และความเป็นพรรคพวก เมื่อเกิดมี

ฝักฝ่ายขึ้นแล้วก็ย่อมจะเข้ากับฝ่ายพวกของตน จึงทำให้บางครั้งบางคราวอาจจะละเลยต่อความถูกต้องหรือความเป็นกลางที่จะแบ่งปันผลประโยชน์ให้กับภาคส่วนต่างๆ ให้ทัดเทียมกับฝ่ายของตน ดังนั้น ที่มาของสมาชิกรัฐสภา จึงจะต้องคำนึงถึงการทำให้ผลประโยชน์ให้กับประชาชนและประเทศชาติโดยส่วนรวมด้วย และต้องมีที่มาที่ชัดเจน และการเป็นตัวแทนที่เป็นที่ยอมรับในทางสากล ดังคำกล่าวของ เดโซ สวานานท์ ที่เห็นว่า “ที่มาของสมาชิกรัฐสภา ควรมีความชัดเจนว่าจะให้สมาชิกรัฐสภา แทนอะไร ในการทำหน้าที่”

ในสถานการณ์ปัจจุบัน (2550) ยังหาข้อยุติทางการเมืองเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกรัฐสภาว่าจะให้เป็นตัวแทนของอะไรยังไม่ได้ ดังนั้น ที่มาของสมาชิกรัฐสภาก็ย่อมจะเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ทางการเมือง ซึ่งไม่เหมือนกับประเทศสหรัฐอเมริกาที่สมาชิกรัฐสภามีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนแต่ละมลรัฐคงที่ และเป็นตัวแทนของมลรัฐไปทำหน้าที่ในสภา Congress หรือของประเทศอังกฤษที่เรียกว่า House of Lords ซึ่งมาจากการแต่งตั้งจากขุนนางธรรม ขุนนางสืบสกุล ขุนนางตลอดชีวิต ขุนนางตุลาการ หรือแบบฝรั่งเศส ที่เรียกว่า SENET ที่มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม โดยคณะผู้เลือกตั้ง เพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนจากทุกส่วนของสาธารณรัฐ ส่วนของไทยเรานั้น คงจะต้องหาข้อยุติถึงที่มาของสมาชิกรัฐสภาและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา ให้ชัดเจนในทางการเมืองต่อไป

อย่างไรก็ตาม ตามข้อมูลที่ได้จากเอกสารและการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างวิจัย จะพบว่า อำนาจหน้าที่หลักของสมาชิกรัฐสภา จะเกี่ยวกับ “การกลั่นกรองกฎหมาย การตรวจสอบอำนาจรัฐ และความเป็นกลางทางการเมือง” จึงทำให้การวิเคราะห์ อาจกล่าวสรุปได้ว่า อำนาจหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา เป็นเรื่องของ “การถ่วงดุลอำนาจ” ซึ่งเป็นบริบทหนึ่งในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่นานาอารยประเทศนิยมใช้กันในระบบรัฐสภา

จากการวิเคราะห์ที่พบว่า สมาชิกรัฐสภามีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ “การถ่วงดุลอำนาจในระบบรัฐสภา” ดังนั้น จึงเป็นข้อมูลทำให้ผู้วิจัยวิเคราะห์ต่อไปได้ว่า สาเหตุหลักที่ทำให้ ผู้มีอำนาจและผู้ร่างรัฐธรรมนูญฯ ในแต่ละยุคสมัย ได้มีเจตนารมณ์ในการกำหนดที่มาของสมาชิกรัฐสภาในแต่ละรูปแบบนั้น เพื่อตอบสนองความต้องการทางการเมือง ทั้งที่เป็นความต้องการ “หลัก” และ “แฝง” ตามแนวคิดและเงื่อนไขที่เกี่ยวกับสถานการณ์ทางการเมือง อาทิ อำนาจอิทธิพล และผลประโยชน์ ในขณะนั้นๆ เป็นต้น

**ความต้องการหลัก** คือ การให้มีสมาชิกรัฐสภา เพื่อทำหน้าที่ อาทิ การกลั่นกรองกฎหมาย การถ่วงดุล และการตรวจสอบอำนาจรัฐ ตามหลักสากลในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

**ความต้องการแฝง** คือ ผู้มีอำนาจหรือผู้ร่างรัฐธรรมนูญฯ ต้องการวางฐานอำนาจทางการเมือง โดยวิธีการ วางแนวทางและเงื่อนไขไว้บางประการ เพื่อเป็นการปูทางในการให้ได้พรรคพวกของฝ่ายตนเองเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือ ตามบริบทอื่นๆ ที่อาจมีองค์ประกอบร่วม ในการรักษาฐานอำนาจทางการเมืองของฝ่ายตนสืบต่อไป เพราะว่า สมาชิกวุฒิสภานั้น ด้วยอำนาจหน้าที่ที่มีความสำคัญทั้ง ฝ่ายรัฐบาล ในเรื่อง อาทิ “ผ่านกฎหมายที่มาจากสภาผู้แทนราษฎร ที่ฝ่ายรัฐบาลจะนำไปใช้บังคับเกี่ยวกับการบริหารจัดการ” และ “การตรวจสอบรัฐบาล หรือ การลงมติเรื่องใดเรื่องหนึ่งในรัฐสภาที่ใช้เสียงข้างมากที่รัฐธรรมนูญฯ กำหนดไว้” และในส่วนของฝ่ายค้าน อาทิ สนับสนุนการยับยั้งกฎหมายที่ฝ่ายค้านไม่เห็นด้วย แต่กฎหมายนั้นได้ผ่านสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว หรือ การร่วมกับฝ่ายค้านตรวจสอบฝ่ายรัฐบาล เป็นต้น

**ความเจริญของโลก** ทำให้เกิดกระแสโลกาภิวัตน์ ที่มีผลกระทบต่อมวลมนุษยชาติ ในแง่ที่ทำให้ คุณธรรมจริยธรรมตามธรรมชาติของมนุษย์ ถดถอยลง แต่ไปก่อเกิดทางด้าน ความรู้ ความสามารถในการแบ่งปันอำนาจและผลประโยชน์ มนุษย์จึงเป็นผู้ที่แสวงหาความชอบใจให้ตนเอง มากกว่าแสวงหาความดี

ดังนั้น การที่จะทำให้บุคคล “มีอำนาจในการทำหน้าที่ถ่วงดุลและคานอำนาจกันได้” จึงต้องกำหนด กฎ เกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับ ให้รอบครอบ โดยสมมติฐานเบื้องต้นว่า สมาชิกวุฒิสภานั้น ไม่มี “คุณธรรมจริยธรรม” อยู่เลย เพื่อจะทำให้สมาชิกวุฒิสภามี “คุณธรรมจริยธรรม” เท่ากัน โดยใช้ กฎ เกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับ แทนคุณธรรมจริยธรรม ที่เป็นดังนี้ เพราะเนื่องจาก ศักยภาพ ความรู้ ความสามารถ คุณธรรมจริยธรรม ทางพฤติกรรมในการแสดงออกของแต่ละบุคคลไม่เหมือนและไม่เท่ากัน นอกจาก กฎ ระเบียบ และหลักการแล้ว วิธีการที่จะได้มาซึ่งบุคลากรที่จะมาทำหน้าที่เป็นกลางทางการเมืองนั้น จึงเห็นควรว่า อาทิ สมาชิกวุฒิสภาที่จะมาทำหน้าที่ถ่วงดุลอำนาจในรัฐสภาให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีที่มาที่ต่างฐานกันกับ ส.ส. ที่มีที่มาจาก การเลือกตั้งทั่วไปของประชาชนโดยตรง ดังนั้น จึงควรให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจาก อาทิ “ตามสาขาอาชีพของประชาชน” ซึ่งเป็นการแยกฐานที่มาต่างจากฐานของ ส.ส. ที่เป็น “ตัวแทนทางอำนาจของประชาชน” และ ควรคงหลักการประชาธิปไตยในมิติการเลือกตัวแทนไว้ จึงเห็นควรว่า “ให้ประชาชนในแต่ละสาขาอาชีพและภูมิภาค เลือกตัวแทนทางสาขาอาชีพของตนเองขึ้นมาเป็นสมาชิกวุฒิสภา” เพื่อทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิประโยชน์ของสาขาอาชีพของตนเองอย่างมีศักดิ์ศรี ซึ่งวิธีการดังกล่าว สามารถที่จะกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่เป็นสมาชิกวุฒิสภา ได้ทั้งด้านความรู้ ความเชี่ยวชาญ ตามสาขาอาชีพ และภูมิภาคของประเทศ ซึ่งอาจจะไม่แตกต่างกับฝ่าย ส.ส. มากนัก แต่อย่างน้อยสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งทางสาขาอาชีพ ก็จะได้บุคคลที่มีจิตวิญญาณที่เป็นตัวตนในแต่ละสาขาอาชีพของประชาชน เข้ามาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของ

ประชาชน ทำให้การ ถ่วงดุลอำนาจ ในรัฐสภามีประสิทธิภาพในการเมืองมากขึ้น ที่จะสร้างความ เป็นธรรมให้ประชาชนได้ มีชีวิตที่ดีขึ้น เพราะอาชีพนั้น มี ความสำคัญยิ่ง คือ เป็นสิ่งที่กำหนดวิถี ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน และความมั่นคงแห่งรัฐ

ความเป็นมาของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังกล่าว จึงมี ความผันแปรไปตามเจตนารมณ์ และความต้องการของผู้มีอำนาจทางการเมืองในแต่ละยุคสมัยที่จะ สืบต่ออำนาจในการเมือง จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ “ที่มา” ของสมาชิกรัฐสภาไทย “ไม่คงที่” ตามที่พบ ซึ่งมีถึง 4 รูปแบบหลัก และที่แยกออกได้เป็นรูปแบบย่อย ดังที่ กำหนดไว้ ตาม รัฐธรรมนูญฯ รวม 9 ฉบับด้วยกัน

นอกจากนั้น สมาชิกรัฐสภายังไม่มีความชัดเจนในการ “เป็นตัวแทนของอะไร” ซึ่ง มี ความแตกต่าง จาก “สภาขุนนางของประเทศอังกฤษ” (House of Lord) ที่เราได้รูปแบบของ ประเทศอังกฤษส่วนหนึ่งมาเป็นแม่แบบในการปกครอง เพราะสภาขุนนางของอังกฤษนั้น มีความ ชัดเจนที่เกี่ยวกับ ที่มาของสภาขุนนาง ที่ “คงที่” ที่มาจากการแต่งตั้ง ซึ่งประกอบด้วย ขุนนางธรรม ขุนนางสืบสกุล ขุนนางตลอดชีวิต และขุนนางตุลาการ ที่เป็นตัวแทนของ แคว้น เจ้าของที่ดิน ผู้นำ ศาสนา ที่สืบเนื่องต่อๆ กันมา และมี ความแตกต่าง จาก “วุฒิสภา” (Senate) ของประเทศ สหรัฐอเมริกา คือ วุฒิสภา ของสหรัฐอเมริกา มีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในแต่ละมลรัฐ ตามวิธีการของมลรัฐนั้นๆ มาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของแต่ละมลรัฐในสภาคองเกรส (Congress) ซึ่งเป็นสภากลางของแต่ละมลรัฐ ที่รวมตัวกันเป็นประเทศสหรัฐอเมริกา และมีอำนาจหน้าที่ ตามที่ รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาคำหนด ดังนั้นที่มาจึง “คงที่” และมีความชัดเจนในการทำ หน้าที่ ส่วนประเทศฝรั่งเศสในสมัยสาธารณรัฐที่ 5 นั้น สมาชิกรัฐสภามีที่มา “คงที่” จากการ เลือกตั้งโดยทางอ้อม โดยผ่านคณะผู้เลือกตั้ง

อย่างไรก็ตาม ที่มาของ สภาขุนนางอังกฤษ (House of Lord) วุฒิสมาชิกสหรัฐอเมริกา (Senate) สมาชิกวุฒิสภาฝรั่งเศส (SENAT) และสมาชิกรัฐสภาไทย (Senate) ซึ่งสามารถเปรียบเทียบ เป็นตารางได้ ดังต่อไปนี้



ตารางที่ 4.13 เปรียบเทียบที่มาของวุฒิสภาของ อังกฤษ อเมริกา ฝรั่งเศส และไทย

| ชื่อประเทศ                            | ที่มา   |
|---------------------------------------|---|
| 1. สภาขุนนางอังกฤษ<br>(House of Lord) | - ที่มาคงที่ : ประกอบด้วย ขุนนางธรรม ขุนนางสืบสกุล ขุนนางตลอดชีวิต และขุนนางตุลาการ ปัจจุบันสมาชิกมีที่มาจาก การแต่งตั้ง ประกอบด้วยผู้นำฝ่ายคริสตจักร ฝ่ายฆราวาส และขุนนางที่ได้รับสืบทอดทางสายโลหิต และขุนนางที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต |
| 2. วุฒิสภาของอเมริกา<br>(Senate)      | - ที่มาคงที่ : ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ในแต่ละมลรัฐ และเป็นตัวแทนของแต่ละมลรัฐ เพื่อไปทำหน้าที่ในสภา Congress ที่เป็นรัฐสภาของรัฐบาลกลางๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด  |
| 3. สมาชิกวุฒิสภา<br>ฝรั่งเศส SENET    | - ที่มาคงที่ : คือมาจาก “การเลือกตั้งโดยทางอ้อม” โดยผ่านคณะผู้เลือกตั้งๆ  |
| 4. วุฒิสภาไทย<br>(Senate)             | - ที่มาไม่คงที่ : ในรัฐธรรมนูญฯ 9 ฉบับของไทย ที่กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภา ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกวุฒิสภาถึง 4 รูปแบบด้วยกัน ดังนั้นที่มาจึงแตกต่างจากของ อังกฤษ อเมริกา ฝรั่งเศส เพราะที่มา “ไม่คงที่”  |

รูปแบบการปกครองของ ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส ได้ชื่อว่า เป็นแม่แบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยของโลก ซึ่งได้มีหลายประเทศนำรูปแบบไปเป็นต้นแบบในการใช้ปกครองประเทศ จวบจนถึงในปัจจุบัน (2551) ได้มีบางประเทศที่ประสบผลสำเร็จ และมีบางประเทศที่ไม่ประสบผลสำเร็จ อาทิ รูปแบบการปกครอง ตามรูปแบบของประเทศอังกฤษ เฉกเช่นเดียวกันกับรูปแบบการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส ที่มีหลายประเทศนำไปเป็นต้นแบบในการปกครองฯ ซึ่งมีทั้งที่ประสบผลสำเร็จและไม่ประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้ วิเคราะห์ได้ว่า การปกครองในระบอบใดๆ ก็ตาม จะบังเกิดสัมฤทธิ์ผล ในทางการเมืองการปกครองได้ดั่งนั้น “อาจจะต้องมีส่วนผสมผสานวัฒนธรรมทางการเมืองที่เป็นไปตามเอกลักษณ์ และอัตลักษณ์พื้นฐานที่แสดงออกทางพฤติกรรมของประชาชนในประเทศนั้นๆ ร่วมด้วย โดยการกำหนดกรอบไว้กว้างๆ ในรัฐธรรมนูญฯ” ดังเช่น คำกล่าวของ รุจิรา เตชงกูร ที่กล่าวว่า “รัฐธรรมนูญที่ดีนั้นต้องมีสภาพบังคับใช้และเข้ากับวิถีชีวิตของประชาชนได้ดี”

## ส่วนที่ 5

### สรุปผลการวิเคราะห์

จากการที่ได้รวบรวมข้อมูลส่วนที่สำคัญตามกรอบงานวิจัยที่ตั้งวัตถุประสงค์ไว้ ทั้งจากเอกสารและการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างวิจัย ที่เป็น ผู้ทรงคุณวุฒิและสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญฯ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย ตามเจตจำนงได้ครบสมบูรณ์แล้ว ผู้วิจัย จึงได้นำข้อมูลทั้ง 3 ส่วนดังกล่าว มาทำการวิเคราะห์เนื้อหาที่ได้มานั้นในภาพย่อยและภาพรวม เพื่อหาผลสรุปการศึกษาวิจัยตามที่พบ ดังนี้

#### 1. สมาชิกวุฒิสภาที่มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อมและข้อดี ข้อจำกัด

มีวิวัฒนาการที่มาจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งเดิมใช้รูปแบบสภาเดียว ที่มี ส.ส. สองประเภท ที่มาจาก การเลือกตั้งและการแต่งตั้ง โดยการเปลี่ยนมาเป็นการใช้รูปแบบสองสภาหรือสภาคู่ แทน ที่สมาชิกสภาฯ มีที่มา ชื่อเรียก และการทำหน้าที่ที่ต่างกันและเชื่อมโยงกัน โดยประกาศบังคับใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และได้กำหนดไว้ใน มาตรา 24 ให้สมาชิกวุฒิสภา (พฤฒสภา) ซึ่งเป็นสภาสูง มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม จากการเลือกของ ส.ส. ที่อยู่ในวันสุดท้ายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

“เพื่อให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้นโดยให้มีสมาชิกวุฒิสภา (พฤฒสภา) เป็นรูปแบบสภาคู่ ตามกระแสนิยม และมีนัยเกี่ยวกับการวางฐานอำนาจทางการเมืองโดยให้สมาชิกวุฒิสภา(พฤฒสภา) มาแทนสมาชิกประเภทสองที่ยกเลิก”

ข้อดี คือ ส.ส. ที่เป็นตัวแทนของประชาชนเป็นผู้เลือกสมาชิกวุฒิสภา (พฤฒสภา)

ข้อจำกัด คือ กึ่งหนึ่งของ ส.ส. ที่เลือกฯ เป็นสมาชิกประเภทสอง ที่ฝ่ายผู้มีอำนาจทางการเมืองเดิมแต่งตั้งไว้

#### 2. สมาชิกวุฒิสภาที่มีที่มาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ และข้อดี ข้อจำกัด

ได้จัดแบ่งที่มาของสมาชิกวุฒิสภาออกตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ เป็น 3 รูปแบบย่อย แต่พอจะอนุมานอยู่ในกรอบของการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ ตามประกาศในราชกิจจานุเบกษา ดังนี้

2.1 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 33 มีที่มาจากคณะรัฐประหารที่ประกาศใช้ เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2490 โดยให้มีรัฐสภาเป็นแบบสภาคู่ตามรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีวิวัฒนาการที่มาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 โดยการเปลี่ยนชื่อจาก “พฤฒสภามาเป็น

วุฒิสภา” และอีกส่วนหนึ่งน่าจะมาจากเจตนารมณ์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ที่เกี่ยวกับการปกครองแบบประชาธิปไตย และเรื่องสมาชิกประเภทสอง ทั้งนี้ กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา ตามมาตรา 33 มีที่มาจาก “พระมหากษัตริย์ทรงเลือกตั้ง” ส่วนในราชกิจจานุเบกษาใช้คำว่า “ประกาศแต่งตั้ง” และคำว่า “ทรงเลือกและแต่งตั้ง”

“เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมีนัยที่สืบสานตามเจตนารมณ์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว”

2.2 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ตาม มาตรา 82 มีที่มาจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2491 (ครั้งที่ 2) และการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามข้อบังคับว่า ด้วยวิธีการสมัครรับเลือกตั้ง และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2491 “ซึ่งเป็นครั้งแรกของการตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญของไทย” โดยกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจาก “พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้ง” ซึ่งน่าจะมีวิวัฒนาการที่มาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490

“เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมีนัยที่สืบสานตามเจตนารมณ์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ”

2.3 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 78 มีที่มาจากธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 มาตรา 6 “ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ และให้มีฐานะเป็นรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วย” โดยกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจาก “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง” ซึ่งน่าจะมีวิวัฒนาการที่มาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 คือ “การแต่งตั้งสมาชิกประเภทสอง” และสืบสานตามเจตนารมณ์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ เกี่ยวกับต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้และเชี่ยวชาญในกิจการงานต่างๆ โดยมีเจตนารมณ์

“เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ตามการนำเสนอรายชื่อบุคคลที่ฝ่ายผู้มีอำนาจในคณะรัฐบาลเห็นว่า มีความเหมาะสม และมีนัยเกี่ยวกับการวางฐานอำนาจทางการเมือง”

2.4 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 107 ซึ่งมีที่มาจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ในสมัย นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจาก “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง” และให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการฯ ซึ่งน่าจะเป็นการสืบสาน วิวัฒนาการที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 โดยกำหนดเพิ่มเติมให้มีผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

“เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ตามการนำเสนอรายชื่อบุคคลที่ฝ่ายผู้มิอำนาจในคณะรัฐบาลเห็นว่า มีความเหมาะสม และมีนัยเกี่ยวกับวางฐานอำนาจทางการเมือง”

2.5 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 84 ซึ่งมีที่มาจากธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 มาตรา 6 วรรคแรก “ให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญ” โดยกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจาก “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง” โดยการสืบสานวิวัฒนาการที่มาจากสมาชิกวุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

“เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ตามการนำเสนอรายชื่อบุคคลที่ฝ่ายผู้มิอำนาจในคณะรัฐบาลเห็นว่า มีความเหมาะสม และมีนัยเกี่ยวกับการวางฐานอำนาจทางการเมือง”

2.6 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 100 ซึ่งมีที่มาจากธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 มาตรา 6 วรรคแรก “ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญ” โดยกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจาก “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง” และให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการฯ ซึ่งเป็นการสืบสานวิวัฒนาการที่มาจากสมาชิกวุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

“เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ตามการนำเสนอรายชื่อบุคคลที่ฝ่ายผู้มิอำนาจในคณะรัฐบาลเห็นว่า มีความเหมาะสม และมีนัยเกี่ยวกับการวางฐานอำนาจทางการเมือง”

ข้อดี คือ สามารถเลือกแต่งตั้งบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และเชี่ยวชาญในกิจการต่าง ๆ ได้ ตามความเหมาะสม และตามต้องการ

ข้อจำกัด คือ อาจจะมีบางส่วนที่อาจมักจะได้นักคนที่ใกล้ชิดกับผู้มิอำนาจในการนำเสนอรายชื่อเข้ารับการแต่งตั้ง

### 3. สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง และข้อดี ข้อจำกัด

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 121 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจาก “ซึ่งราษฎรเลือกตั้ง” หรือ “การเลือกตั้งโดยตรง” ซึ่งมีที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฯ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2539 โดยกำหนดให้ “ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งตัวแทนที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาได้โดยตรง” ซึ่งมีวิวัฒนาการและพัฒนากการ ที่มาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ที่สมาชิกวุฒิสภา (พฤฒสภา) มีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยทางอ้อม โดยการ

เปลี่ยนให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ด้วยการให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากการเลือกตั้งได้โดยตรงจากประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจ แทนการเลือกแบบทางอ้อม

“เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภา มีที่มาที่เป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทยอย่างแท้จริง แต่ในทางปฏิบัติ อาจส่งผลกระทบต่อการทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งอาจเป็นไปเฉพาะบางบุคคลหรือ บางส่วน ที่อาจจะเกิดเป็นฝักฝ่ายทางการเมืองขึ้นได้ โดยแปลกแยกไปจากเจตนารมณ์ตามหลักการ”

**ข้อดี** สมาชิกวุฒิสภาที่มีมาจากการเลือกตั้งของประชาชนมีความชอบธรรมสูงในการเป็นตัวแทนของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย

**ข้อจำกัด** พื้นที่การเลือกตั้งเป็นพื้นที่ที่ซ้ำซ้อนกับการเลือก ส.ส. ซึ่งอาจทำให้เกิดการอิงฐานเสียงทางการเมืองกันขึ้นได้ และอาจส่งผลกระทบต่อผลของการเลือกตั้ง ซึ่งอาจทำให้มีสมาชิกวุฒิสภาบางส่วน อาจได้บุคคลที่เป็นฝักฝ่ายทางการเมือง

#### 4. สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงและการสรรหา และข้อดี ข้อจำกัด

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 111 ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงและการสรรหา (จำนวน 150 คน) โดยมีที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญฯ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 23 และมาตรา 25 ซึ่งได้กำหนดให้ “ประชาชนเป็นผู้เลือกสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดละ 1 คน (เกินกว่าหนึ่ง เพราะประเทศไทย ปี พ.ศ. 2550 มี 76 จังหวัด) ได้โดยตรง และอีกส่วนหนึ่งที่เหลือมีที่มาจากคณะกรรมการสรรหา” ทั้งนี้ ในส่วนของการเลือกตั้งโดยตรง น่าจะมีวิวัฒนาการและพัฒนามาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พร้อมกับได้มีการพัฒนาจากระบบแบ่งเขตเลือกตั้ง มาเป็นการใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งแทน และในส่วนของการสรรหา ซึ่งน่าจะมีวิวัฒนาการและพัฒนามาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 โดยมีพัฒนาการเปลี่ยนมาจาก “การนำเสนอรายชื่อบุคคลที่มี ความรู้ ความเชี่ยวชาญ ต่างๆ เข้ารับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง จากทางฝ่ายรัฐบาล มาเป็นการสรรหา ผู้มี ความรู้ ความเชี่ยวชาญต่างๆ ตามสาขาอาชีพ โดยคณะกรรมการสรรหาแทน”

“เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาส่วนมากมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง และสมาชิกวุฒิสภาส่วนน้อยมีที่มาจากคณะกรรมการสรรหาตามสาขาอาชีพของประชาชน ซึ่งมีนัยทางการเมืองเกี่ยวกับตัวแทนในระบอบประชาธิปไตย และการถ่วงดุลอำนาจทางการเมือง จากสมาชิกฯ ตามสาขาอาชีพของประชาชน”



**ข้อดี** ได้สมาชิกวุฒิสภาส่วนหนึ่งที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงซึ่งมีความชอบธรรมสูง ตามระบอบประชาธิปไตย และอีกส่วนหนึ่งมีที่มาจากคณะกรรมการสรรหา โดยคัดเลือกจากผู้มีคุณวุฒิตามสาขาอาชีพของประชาชน

**ข้อจำกัด** สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง เฉพาะบางบุคคลอาจจะมีพฤติกรรมที่อาจส่อไปในทางที่เป็นฝักฝ่ายทางการเมือง ส่วนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากกระบวนการสรรหาไม่ได้ผ่านการเลือกตั้งของประชาชน ตามระบอบประชาธิปไตย และไม่มีหลักประกันใดๆ ที่อาจเกี่ยวกับบางบุคคล ที่อาจมีพฤติกรรมส่อไปในทางที่ผิดเจตนารมณ์ของความเป็นกลาง

