

บทที่ 5

ศึกษาวิเคราะห์ถึงบทบาทของสมาชิกวุฒิสภา

ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่มีการใช้ระบบสองสภาอันได้แก่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489, 2490 2492, 2511, 2517, 2521 และ 2534 (ฉบับปัจจุบัน) ได้บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย บทบัญญัติดังกล่าวปรากฏขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ซึ่งขณะนั้นวุฒิสภาได้ชื่อว่าพฤฒสภาและสมาชิกพฤฒสภาก็มาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่มีวิธีการได้มาที่แตกต่างกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อสภาทั้งสองต่างก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นเดียวกัน รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 จึงได้บัญญัติว่า "สมาชิกพฤฒสภา และสภาผู้แทนราษฎร ย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย" ซึ่งต่อมาเมื่อมีการใช้รัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ บทบัญญัตินี้ยังคงอยู่ต่อมาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยที่วิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาได้เปลี่ยนไปแล้วแต่ข้อความดังกล่าวก็หาได้เปลี่ยนแปลงไม่ จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวสำหรับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 นับว่าสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย แต่การเขียนไว้แบบเดียวกันในรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆมาซึ่งที่สมาชิกวุฒิสภาไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ย่อมทำให้เห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนก็เนื่องมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้

ในการเป็นผู้แทนปวงชนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น มิได้มีความหมายถึงการเป็นผู้แทนในแง่ของกฎหมายเท่านั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนเป็นสำคัญ เพราะแม้จะมีอำนาจอิสระในทางกฎหมายที่จะตัดสินใจใดๆ โดยไม่ต้องถามประชาชนก็ตามแต่ในทางการเมืองนั้นจะไม่เป็นอิสระ เพราะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนซึ่งจะมีผลต่อการเลือกตั้งในคราวต่อไปและตราบาติที่พันธะกรณีเช่นนี้ยังปรากฏอยู่ สภานั้นก็จะ เป็นสภาผู้แทนราษฎรอยู่ตลอดเวลา ด้วยความเข้าใจเช่นนี้สมาชิกวุฒิสภาจึงหาใช่ผู้แทนปวงชนแต่อย่างใดไม่ เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง(ยกเว้นรัฐธรรมนูญพ.ศ. 2489 ที่สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง) ไม่ต้องแสวงหาความสนับสนุนทางด้านการเมืองจากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง แต่อาศัยคุณสมบัติพิเศษบางประการโดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำรงตำแหน่งทางราชการที่มีความสำคัญต่อฐานอำนาจของผู้บริหารทางการเมือง และมีความใกล้ชิดที่จะได้รับความไว้วางใจจากผู้บริหารทางการเมือง

แม้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งมาจากทุกกลุ่มอาชีพ แต่ก็ยังเป็นสภาแต่งตั้งที่รับผิดชอบต่อผู้แต่งตั้งอยู่ดี นอกจากนี้แม้จะกำหนดให้ตัวแทนต่างๆ มาจากการเลือกตั้งในกลุ่มอาชีพของตนก็ตาม สภานั้นก็ยังหาผู้แทนโดยตรงของบวงชนแต่อย่างใด เพราะไม่ได้รับผิดชอบต่อประชาชนโดยทั่วไป ดังนั้นจะพบว่าในด้านหลักการประชาธิปไตยนั้น ผู้ที่จะถือว่าเป็นผู้แทนของบวงชนได้จะต้องมาจากการเลือกตั้งของบวงชนซึ่งถือว่าเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย การเลือกตั้งจะเป็นวิธีใดก็ตาม ประชาชนเจ้าของอำนาจจะต้องมีสิทธิเลือกตั้งอย่างเสรีปราศจากการข่มขู่บังคับด้วยประการทั้งปวง ถ้าอธิบายตามหลักการนี้สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากแต่งตั้งย่อมไม่ใช่ผู้แทนบวงชน

ดังนั้นจากการที่รัฐธรรมนูญทุกฉบับบัญญัติให้ "สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนบวงชน" สมาชิกวุฒิสภาจะต้องระลึกถึงว่าตนเองเป็นผู้แทนราษฎรเหมือนกัน แต่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งแทนราษฎรเท่านั้น สมาชิกวุฒิสภาจะต้องกระทำปณิธานทางที่คาดหมายว่าจะเกิดประโยชน์กับประชาชนและประเทศชาติ แต่ถ้าสมาชิกกระทำการในอำนาจหน้าที่โดยไม่คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนแล้ว ก็ถือว่าได้กระทำปณิธานโดยไม่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย เป็นอันผิดไปจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้ "สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนบวงชนชาวไทย"

เพราะเหตุที่ว่ารัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงฉบับปัจจุบันได้บัญญัติเสมอมาว่า "สมาชิกวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนของบวงชนชาวไทย" เพื่อจะได้เข้าใจถ่องแท้ถึงคำว่า "สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนของบวงชนชาวไทย" จึงต้องมาวิเคราะห์ถึงมูลเหตุแห่งการมีวุฒิสภาไทย และวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่และวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาดังจะได้อธิบายต่อไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

(1) วิเคราะห์มูลเหตุแห่งการมีวุฒิสภาไทย

มูลเหตุแห่งการมีวุฒิสภาของประเทศไทยพอจะแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะด้วยกัน คือ มูลเหตุแห่งการมีวุฒิสภาตามกฎหมาย และมูลเหตุแห่งการมีวุฒิสภาตามความเป็นจริง

1.1 มูลเหตุแห่งการมีวุฒิสภาตามกฎหมาย

จะพบได้จากเหตุผลของการมีวุฒิสภาตามที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ให้เหตุผลเอาไว้ โดยจะปรากฏอยู่ในรูปของ ความเห็นของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและคำปรารภของรัฐธรรมนูญ เป็นต้น เหตุผลที่ทำให้มีวุฒิสภาหรือพฤฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2489 ขึ้นเป็นครั้งแรกก็เพราะเห็นว่าประชาชนยังขาดการศึกษา และยังมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องของการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยน้อย แม้จะเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรกันขึ้นมา

ก็ทำได้มีหลักประกันที่เพียงพอที่จะไว้วางใจว่า ผู้แทนเหล่านั้นจะมีคุณภาพที่ดีพอมีความรู้ความเข้าใจงาน เรื่องการ เมืองการปกครองได้ดีพอ ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องมีวุฒิสภาขึ้นเพื่อช่วยระดับประคอง สภาผู้แทนราษฎร เป็นเสมือนสภาพี่เลี้ยงไปพลางก่อน อีกทั้งยังช่วยกลั่นกรองกฎหมายต่างๆให้ ดียิ่งขึ้น ครั้นต่อมาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยพัฒนาขึ้น ผู้ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เริ่มมีความรู้ความเข้าใจงานการ เมืองการปกครองมากขึ้น วุฒิสภาก็ยังมีประโยชน์ในการคอยถ่วง ดุลย์กัน ระหว่างสภาที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนและสภาที่มาจากการแต่งตั้งของผู้มีอำนาจ ซึ่งยึดกุมอำนาจรัฐในแต่ละยุคแต่ละสมัย จากรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2489 เป็นต้นมา ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้มีสองสภาอีก 6 ฉบับ คือรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2490,2492,2511,2517 2521 และ 2534 (ฉบับปัจจุบัน) รัฐธรรมนูญทั้ง 6 ฉบับดังกล่าวข้างต้นต่างก็ทำให้เหตุผลในการ มีวุฒิสภาคล้ายคลึงกันคือต้องการให้วุฒิสภาทำหน้าที่กลั่นกรองร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติ ประกาศให้ใช้ และมีอำนาจที่จะแก้ไขร่างกฎหมายนั้นให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น หรือยับยั้งไม่ให้มีการประกาศใช้ร่างกฎหมายฉบับนั้นไว้ได้ เป็นการชั่วคราว เพราะหากไม่มีวุฒิสภาคอยยับยั้งร่างกฎหมาย แล้ว สภาผู้แทนราษฎรอาจผ่านกฎหมายด้วยเหตุผลทางการเมืองหรือเหตุผลส่วนตัวก็ได้ ดังนั้นเมื่อร่างกฎหมายผ่านมาถึงวุฒิสภาก็อาจช่วยแก้ไขหรือในบางครั้งอาจถึงกับระงับหรือยับยั้งไป วุฒิสภาจึงเป็นสภาที่คอยให้สติ ทักท้วงหรือยับยั้งการตัดสินใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้หยุดคิดและไตร่ตรองกับผลได้ผลเสียของร่างกฎหมาย ที่ตนได้ตกลงให้ ผ่านไปแล้ว หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เห็นว่าร่างกฎหมายนั้นจะเป็นผลดีมากกว่าผลเสียก็มีสิทธิ ยืนยันการชำระร่างกฎหมายนั้นได้

ดังนั้นการมีสถาบันวุฒิสภาในส่วนที่เกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายจึงเป็นหลักประกันแก่ราษฎร ว่าร่างกฎหมายจะได้รับการพิจารณาโดยรอบคอบคือผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร และ วุฒิสภา ทำให้วุฒิสภามีโอกาสชี้ข้อบกพร่องให้สภาผู้แทนราษฎรที่พิจารณาทราบเพื่อแก้ไขข้อบกพร่อง ของตนเอง

1.2 มูลเหตุแห่งการมีวุฒิสภาตามความเป็นจริง

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ใช้รัฐธรรมนูญมากที่สุดในโลกคือ 15 ฉบับในรอบ 60 ปี การเปลี่ยนแปลงหรือล้มเลิกรัฐธรรมนูญในประเทศไทยมีชื่อว่ารัฐธรรมนูญไทยไม่ดีขึ้นหรือ ไม่เหมาะสมกับสังคมไทย แต่เนื่องจากรัฐบาลในขณะนั้นไม่เป็นที่พอใจของผู้มีอำนาจที่แท้จริงเสีย มากกว่า จึงต้องหาเหตุผลมาล้มเลิกรัฐธรรมนูญเพื่อขับไล่รัฐบาลออกไปเพื่อพรรคพวกของตนจะได้ ขึ้นมาครองอำนาจแทน ที่จริงแล้วประเทศไทยไม่ได้ร่างรัฐธรรมนูญตามหลักหรืออุดมการณ์อะไร

แต่เป็นการร่างเพื่อใครมากกว่า กล่าวคือรัฐธรรมนูญประเทศไทยส่วนมากสร้างขึ้นตามความต้องการหรือความพอใจของผู้มีอำนาจในขณะนั้น เช่นคณะราษฎร คณะปฏิวัติ หรือแม้กระทั่งคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ(รสช.) ซึ่งร่างขึ้นให้ต่างกับฉบับที่รัฐบาลลาชื้ออยู่เพื่อส่งวนอำนาจไว้ให้อยู่ในมือของพวกเขาให้นานที่สุด ส่วนการร่างอีกแบบหนึ่งคือการร่างโดยคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมักจะร่างให้ถูกกับหลักการประชาธิปไตยตามความคิดของคณะผู้ร่าง เช่นรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 และ 2517 แต่รัฐธรรมนูญฉบับผู้ทรงคุณวุฒินี้มักจะอายุสั้นฉบับของผู้มีอำนาจไม่ได้จากรัฐธรรมนูญทั้ง 7 ฉบับ ได้แก่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489, 2490, 2492, 2511, 2517, 2521 และ 2534 ต่างก็ให้เหตุผลในการมีวุฒิสภาก็เพื่อคอยเหนี่ยวรั้งและถ่วงการลงนามของสภาผู้แทนราษฎร แต่อย่างไรก็ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวอีกทั้งบทบาทของวุฒิสภาในความเป็นจริงก็ทำได้สอดคล้องกับเหตุผลดังกล่าวข้างต้นไม่ วุฒิสภากลับถูกปิดเป็นอันหักกลายเป็นเครื่องมีอำนาจด้านอำนาจของผู้มีอำนาจในแต่ละยุคแต่ละสมัยเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญที่มักจะกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจมากใกล้เคียงกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นอย่างมาก เช่นรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ในบทเฉพาะกาลมาตรา 203 ได้กำหนดให้วุฒิสภาใช้อำนาจร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมร่วมกัน ซึ่งจะเป็นเรื่องที่สำคัญและเรื่องที่สำคัญที่สุดเห็นจะเป็นการให้อำนาจวุฒิสภาในการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ นั่นคือถ้าวุฒิสภายังให้การสนับสนุนรัฐบาลอยู่ที่ก็จะใช้อำนาจส่วนนี้ด้านรัฐบาลต่อไป โดยถ้ามีการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจแล้วสมาชิกวุฒิสภาก็มักจะลงมติไว้วางใจรัฐบาล แต่เมื่อใดที่วุฒิสภาไม่ให้ความสนับสนุนรัฐบาลต่อไปแล้ว เมื่อมีการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจสมาชิกวุฒิสภาก็มักจะลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ซึ่งเรื่องนี้ก็ได้เกิดขึ้นมาแล้วในระบบการเมืองไทย ดังเช่นสมัยรัฐบาลเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ในเรื่องวิกฤตการณ์น้ำมันซึ่งรัฐบาลก็ได้ล้มเนื่องจากวุฒิสภานั้นเอง

จริงอยู่แม้ในบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ (ยกเว้นรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489) จะให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะทรงแต่งตั้งวุฒิสภา แต่ในทางปฏิบัติแล้วหัวหน้ารัฐบาล หรือหัวหน้าคณะปฏิวัติ หรือนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ถวายรายชื่อบุคคลที่ตนเห็นสมควรโดยไม่เปิดโอกาสให้พระมหากษัตริย์ใช้พระบรมราชวินิจฉัยเลยว่ามีสมควรหรือไม่ เนื่องจากมักจะเสนอจำนวนรายชื่อบุคคลเท่ากับจำนวนที่แต่งตั้งพอดี พระมหากษัตริย์จึงไม่มีโอกาสได้คัดเลือกคนที่สมควรจริงๆ ส่วนในเรื่องการสนองรับพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น โดยปกตินายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้

นายกรัฐมนตรี เป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ก็เพื่อที่จะได้แต่งตั้งบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านวิชาการหรือ
 กิจการต่างๆ เข้ามาช่วยกิจการทางด้านรัฐสภา และช่วยเหลือกิจการของประเทศชาติ ดังที่
 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มาตรา 84 บัญญัติว่า "วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์
 ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่างๆ อันจะยังประโยชน์
 าให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน..." มิใช่เป็นการเลือกจากบุคคลที่เป็นพวกพ้องของตนในลักษณะ
 ของการอุปถัมภ์เห็นรางวัล หรือลอบขวัญภายหลังจากปลดเกษียณเพื่อระดับพระองค์รัฐบาล
 ของตนให้คงอยู่ตลอดไป ในประเด็นที่ว่านี้ นั้น ทำให้เห็นได้ว่าสมาชิกวุฒิสภาจะเป็นฐานอำนาจ
 ใดเพียงใดนั้น ตัวเลขแสดงสัดส่วนอาชีพสมาชิกวุฒิสภาย่อมจะชี้ให้เห็นได้* เช่นการแต่งตั้ง
 สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 ในสมัยของจอมพลถนอม กิตติขจร ปรากฏว่าในจำนวน
 สมาชิกวุฒิสภา 120 คน มีทหารอยู่จำนวน 67 คน คิดเป็นร้อยละ 55.83 และต่อมาปี พ.ศ.
 2512 มีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มอีกจำนวน 44 คน มีทหารอยู่ 21 คน คิดเป็นร้อยละ
 47.73 ซึ่งล้วนแต่ยังประจำการอยู่หรือเพิ่งออกนัยหนึ่งคือ เป็นผู้อยู่ดับังดับบัญชาของรัฐบาลชุด
 จอมพลถนอมนั่นเอง ในจำนวนนี้ยังไม่รวมถึงบุคคลที่ฝึกฝืนหรือสังกัดในพรรคการเมืองของ
 รัฐบาลที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาด้วย ความผูกพันของสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่จึงขึ้น
 ตรงต่อผู้ที่แต่งตั้งมากกว่าที่จะทำหน้าที่ด้วยจิตสำนึกของความเป็นผู้แทนการที่จะคอยท้วงติงสมาชิก
 สภาผู้แทนราษฎรในกรณีที่น่าจะทำการใดอันเป็นภัยต่อประเทศชาติ เมื่อเป็นเช่นนี้วุฒิสภาตก
 เป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหาร เป็นการยกอำนาจทางการเมืองให้กับผู้ที่แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้
 ควบคุมบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงทำให้บทบาทของสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปตามนโยบาย
 ของผู้บริหารหรือฝ่ายรัฐบาลที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อวุฒิสภา การกระทำใดๆ ในอำนาจหน้าที่จึง
 เป็นไปตามความต้องการของผู้นำฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเป็นสำคัญ ดังนั้นอำนาจในการควบคุม
 ฝ่ายบริหารของวุฒิสภา เช่น การตั้งกระทู้ถามหรือการอภิปรายร่างพระราชบัญญัติในสภาของ
 สมาชิกวุฒิสภาจึงมีน้อยมากหรือบางที่อาจไม่มีเลย และระยะเวลาที่วุฒิสภาใช้ในการพิจารณาอนุมัติ
 ร่างพระราชบัญญัติทั้งสามวาระก็น้อยมาก การลงคะแนนเสียงอนุมัติก็มักเป็นเอกฉันท์ ทั้งนี้เว้นแต่
 กรณีเป็นเรื่องกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ส่วนตัวและเสถียรภาพของรัฐบาลเท่านั้น

จากการที่มีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นทหารเป็นส่วนใหญ่นั้น จนบัดนี้ยังไม่มียุติ

* ดูตารางแสดงสถิติอาชีพของสมาชิกวุฒิสภาในภาคผนวก

คำตอบได้ว่าเป็นบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในกิจการต่างๆ อันจะยังประโยชน์ให้แก่การปกครองแผ่นดินในด้านนอกจากสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นทหารแล้ว ผู้มีอำนาจแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภามักจะแต่งตั้งข้าราชการประเภทต่างๆไม่ว่าจะเป็นข้าราชการตำรวจ ข้าราชการพลเรือน หรือแม้แต่ข้าราชการบ้านานู แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าในสมัยที่ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี นักธุรกิจเริ่มมีบทบาททางการเมือง โดยที่จำนวนนักธุรกิจที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเมื่อวันที่ 21 เมษายน 2532 จำนวนสมาชิกวุฒิสภา 94 คน เป็นนักธุรกิจถึง 30 คน คิดเป็นร้อยละ 31.91 ซึ่งเมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2530 มีนักธุรกิจเพียงร้อยละ 7.68 เท่านั้น ที่เป็นเช่นนี้เป็นกรณีการแสดงให้เห็นถึงการทดแทนบุญคุณของบรรดาผู้สนับสนุนพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล เพราะกลุ่มนักธุรกิจที่เข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาเหล่านี้เป็นผู้อยู่เบื้องหลังพรรคการเมืองต่างๆนั่นเอง การมีวุฒิสภาในระบบสองสภาของประเทศไทยมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากประเทศอื่นๆ นั่นคือแต่งตั้งข้าราชการเป็นส่วนใหญ่เสมือนเป็นสภาข้าราชการ จนกลายเป็นประเพณีนิยมหรือประเพณีแห่งรัฐธรรมนูญข้อหนึ่งของประเทศไทยไปเสียแล้ว ซึ่งแม้แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เมื่อประธานรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) จะทำการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบันนี้ก็ยังสามารถกล่าวอย่างหนักแน่นว่าสมาชิกส่วนใหญ่ของวุฒิสภาจะต้องเป็นทหาร

จากการที่สมาชิกวุฒิสภาได้รับแต่งตั้งงานลักษณะของการบูรณาการเห็นใจ ในขณะที่เดียวกันก็มีหน้าที่ที่ต้องปกป้องรัฐบาลจากภัยอันตรายต่างๆ ไม่ว่าจากพรรคฝ่ายค้านหรือกลุ่มการเมืองอื่นก็ตาม ระบบการเมืองซึ่งควรจะมีอยู่บนหลักการของเหตุผล จึงกลายเป็นระบบการเมืองบนพื้นฐานของ "บุญคุณต้องทดแทน" ไป

จากการที่ฝ่ายข้าราชการประจำต้องการจะมีบทบาทและอำนาจในฐานะที่เป็น "พี่เลี้ยง" ที่คอยถ่วงดุลย์อำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงได้มีการวางมาตรการทางการเมืองคือการกำหนดกรอบกติกาทางการเมืองให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ใช้อำนาจร่วมกับข้าราชการชั้นสูง ซึ่งสวมบทบาททางการเมืองในฐานะสมาชิกวุฒิสภาอีกบทบาทหนึ่ง การกระทำดังกล่าวเป็นไปโดยเหตุผลและข้ออ้างที่ว่า ต้องการให้ระบอบการเมืองการปกครองประเทศมีความเป็นประชาธิปไตยในระยะยาวโดยการสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้กับระบอบการเมืองในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อเสียก่อน นั่นคืออันบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในกิจการที่สำคัญๆ เช่นการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติมาไว้วางใจรัฐบาล การพิจารณาพระราชกำหนด เป็นต้น โดยวุฒิสภามีอำนาจมากเช่นนี้ในระยะเวลา

เริ่มแรกซึ่งมักจะกำหนดไว้ 4 ปี นับจากวันแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา แต่เมื่อสิ้นสุดบทเฉพาะกาลอำนาจของวุฒิสภาจะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งโดยมากอำนาจของวุฒิสภาจะลดน้อยลงจากช่วงใช้บทเฉพาะกาล ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 หลังช่วงใช้บทเฉพาะกาลที่ให้อำนาจในการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร เท่านั้น อำนาจของวุฒิสภาในเรื่องนี้จะหมดสิ้นลง

นอกจากนี้การที่รัฐธรรมนูญบางฉบับเช่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 2511 และ 2521 กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา ก็เห็นว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ให้ความสำคัญแก่วุฒิสภามากกว่าสภาผู้แทนราษฎร และเป็นที่น่าสังเกตต่อไปว่ารัฐธรรมนูญฉบับนั้นๆ มักจะกำหนดให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งรัฐมนตรี จึงทำให้เห็นว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนั้นต้องการให้การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีมาจากประธานวุฒิสภา และโดยปกติประธานวุฒิสภาก็จะแต่งตั้งบุคคลที่เป็นพวกพ้องของตนหรือบุคคลที่ได้ถูกกำหนดไว้แล้ว โดยผู้มีอำนาจแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาซึ่งก็คือผู้ก่อการปฏิวัติรัฐประหารนั่นเอง ทำให้เห็นว่าการกระหน่ำดังกล่าวเป็นการกระทำเพื่อสืบทอดอำนาจของผู้ก่อการปฏิวัติรัฐประหารที่จะให้รัฐบาลเป็นพวกพ้องหรือเป็นบุคคลในกลุ่มของตนและรัฐบาลนี้ก็มักจะมีเสถียรภาพมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งในบทเฉพาะกาล เนื่องจากจะได้รับการสนับสนุนหรือดำรงจากสมาชิกวุฒิสภา แต่เมื่อใดรัฐบาลไม่ได้รับการสนับสนุนจากผู้มีอำนาจในขณะนั้น หรือเมื่อใดที่ฝ่ายข้าราชการประจำโดยเฉพาะข้าราชการทหารรู้สึกว่าคุณกลดบทบาทในการมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจทางการเมือง ก็มักจะเกิดการปฏิวัติรัฐประหารขึ้นและข้ออ้างของคณะผู้ก่อการปฏิวัติรัฐประหารมักจะกล่าวหาว่าฝ่ายนิติบัญญัติโดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎร เป็นตัวปัญหาของบ้านเมืองเสมอ และแนวทางของคณะผู้ก่อการปฏิวัติรัฐประหารชุดต่างๆ จึงได้แก่การยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้อยู่ก่อนการปฏิวัติรัฐประหาร ทำให้รัฐสภาที่มีอยู่ต้องสิ้นสภาพไปโดยอัตโนมัติ คณะผู้ก่อการปฏิวัติรัฐประหารมักจะตั้งองค์กราทันทีขึ้นทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติแทนรัฐสภาเดิมที่ถูกล้มเลิกไป องค์กรที่ทำหน้าที่นิติบัญญัตินี้มักมีชื่อเรียกต่างกันได้แก่ สภาร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน โดยสมาชิกของสภาเหล่านี้ไม่สามารถจะปฏิบัติงานได้อย่างอิสระซึ่งส่วนมากเป็นข้าราชการ เพราะนอกจากจะเป็นข้าราชการประจำที่ต้องรักษาเสถียรภาพของรัฐบาลแล้ว การที่ได้รับการแต่งตั้งยังทำให้บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งมีความผูกพันและจงรักภักดีต่อผู้แต่งตั้งอีกด้วย สภาเหล่านี้จะเป็นเครื่องมีอำนาจการใช้และรักษาอำนาจของคณะผู้ก่อการปฏิวัติรัฐประหาร มิได้มีลักษณะของ

การ เป็นตัวแทนของประชาชนโดยทั่วไปหรือ เป็นตัวแทนของกลุ่มอาชีพต่างๆในสังคม สมาชิกเหล่านี้ มักจะมีหน้าที่ที่ผู้แต่งตั้งต้องการให้กระทำนั้นก็คือการอำนวยความสะดวกให้ร่างกฎหมายของรัฐบาล ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติออกเป็นกฎหมายเท่านั้น โดยไม่มีอำนาจควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งกำหนดให้มีสองสภาคือสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่มักจะเป็นบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วย ทำให้เห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาเป็นบุคคลที่มีความผูกพันต่อผู้แต่งตั้งหรือคณะผู้ก่อการปฏิวัติรัฐประหารนั้นเอง ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการสืบทอดอำนาจของคณะผู้ก่อการปฏิวัติรัฐประหาร เพื่อให้ข้าราชการประจำมีส่วนร่วมในทางการเมือง อันเป็นสิ่งที่มักจะเกิดในระบอบการ เมืองการปกครองของประเทศไทย

(2) วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่และวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภานในประเทศต่างๆอันได้แก่ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เบลเยียม อิตาลี และญี่ปุ่น พอที่จะแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะคือ อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่น้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร และอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่เท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร การแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะดังกล่าว ผู้เขียนได้พิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่จะเสนอร่างกฎหมาย และอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารในการอภิปรายเพื่อลงมติว่าว่างใจหรือไม่ว่างใจรัฐบาลซึ่งถ้าวุฒิสภาของประเทศใดมีอำนาจทั้งสองประการนี้ ก็ถือว่าวุฒิสภามีอำนาจเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรอันได้แก่ประเทศอิตาลีและเบลเยียม* ส่วนวุฒิสภาที่มีอำนาจน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น ซึ่งวุฒิสภาหรือสภาขุนนางอังกฤษ ไม่มีอำนาจทั้งเสนอร่างกฎหมาย และการอภิปรายเพื่อลงมติว่าว่างใจหรือไม่ว่างใจรัฐบาล มีอำนาจเพียงตั้งกระทู้ถามคณะรัฐมนตรีเท่านั้นโดยที่อำนาจหน้าที่ของสภาขุนนางไม่บทบาทอะไรมากนัก ส่วนวุฒิสภาฝรั่งเศสและญี่ปุ่น มีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมาย แต่ไม่มีอำนาจในการอภิปรายเพื่อลงมติว่าว่างใจหรือไม่ว่างใจรัฐบาล ส่วนการได้มาซึ่งสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาต่างประเทศนั้นส่วนใหญ่มักมาจากการเลือก

*วุฒิสภาสหรัฐอเมริกา มีอำนาจเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร เช่นกัน แต่ไม่มีอำนาจในการอภิปรายเพื่อลงมติว่าว่างใจ เนื่องจากระบบการปกครองเป็นแบบประธานาธิบดีที่แยกอำนาจออกจากกันอย่างเด็ดขาด วุฒิสภาสหรัฐอเมริกามีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารในเรื่องอื่น เช่นวิธีการ IMPEACHMENT

ตั้งจากประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม มีเพียงประเทศอังกฤษเท่านั้นที่สมาชิกวุฒิสภามาได้มาจาก การเลือกตั้ง ส่วนอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทยก็เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาต่าง ประเทศ โดยสามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะเช่นกันนั่นคือ รัฐธรรมนูญบางฉบับเช่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 บัญญัติให้วุฒิสภามีอำนาจเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร อันได้แก่อำนาจ ในการเสนอร่างกฎหมายและควบคุมฝ่ายบริหาร และอำนาจในการอภิปรายเพื่อลงมติไว้ว่างใจ หรือไม่ไว้ว่างใจรัฐบาลได้ รัฐธรรมนูญบางฉบับเช่นรัฐธรรมนูญพ.ศ. 2521 หลังช่วงใช้ทเฉพาะ กาลก็บัญญัติให้วุฒิสภามีอำนาจน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร โดยวุฒิสภามีสิทธิเสนอร่างกฎหมายและ อภิปรายเพื่อลงมติไว้ว่างใจหรือไม่ไว้ว่างใจรัฐบาล ส่วนการได้มาซึ่งสมาชิกภาพของวุฒิสภาไทย นั้นมาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ ยกเว้นรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2489 กำหนดให้วุฒิสภามา จาก การเลือกตั้งโดยอ้อม

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ประกอบกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกภาพ จะพบว่าอำนาจหน้าที่ ของวุฒิสภาต่างประเทศอาจจะมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายหรืออภิปรายเพื่อลงมติไว้ว่างใจหรือไม่ไว้ ว่างใจรัฐบาลได้นั้น วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกภาพของวุฒิสภาต่างประเทศจะมาจาก การเลือกตั้งของ ประชาชนยกเว้นแต่สภาขุนนางของอังกฤษเท่านั้นที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่บทบาทของสภาขุน- นางของอังกฤษก็ไม่มีอะไรมากนักเป็นเพียงสภาถ่วงดุลและยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณา จากสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ส่วนอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทยนั้นไม่ว่าจะมีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย หรืออภิปรายเพื่อลงมติไว้ว่างใจหรือไม่ไว้ว่างใจรัฐบาล การได้มาซึ่งสมาชิกภาพของวุฒิสภาไทย ก็มาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ทั้งสิ้น จะมีแต่เพียงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 เท่านั้นซึ่งวิธี การได้มาซึ่งสมาชิกภาพของวุฒิสภาแม้จะมาจาก การเลือกตั้งโดยทางอ้อม แต่อำนาจหน้าที่ที่มีเพียง แต่ถ่วงดุลร่างกฎหมายเท่านั้น ทำให้เห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาต่างประเทศในกรณีที่ไม่ มีอำนาจในการอภิปรายเพื่อลงมติไว้ว่างใจหรือไม่ไว้ว่างใจรัฐบาลดังเช่นประเทศฝรั่งเศสและญี่ปุ่น การได้มาซึ่งสมาชิกภาพของวุฒิสภาทั้งสองประเทศก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งกรณีนี้ ต่างจากอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทยเป็นอย่างมาก เนื่องจากการที่วุฒิสภาไทยไม่มีสิทธิเสนอร่าง กฎหมายและอภิปรายลงมติไว้ว่างใจหรือไม่ไว้ว่างใจรัฐบาล และสมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งก็ถูกต้องตามหลักของการมีวุฒิสภาที่เป็นสภาถ่วงดุลและยับยั้งร่างกฎหมาย แต่หากกรณีเป็น เรื่องที่วุฒิสภามีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมาย และมีสิทธิอภิปรายเพื่อลงมติไว้ว่างใจหรือไม่ไว้ ว่างใจรัฐบาลแล้วสมาชิกวุฒิสภากลับมาจากการแต่งตั้ง ทำให้เห็นว่าวุฒิสภามีอำนาจเท่าเทียม กับสภาผู้แทนราษฎร แต่วิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภากลับแตกต่างไปจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

นั่นคือไม่ได้มาจากการเลือกตั้งดังเช่นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จริงอยู่แม้ตามรัฐธรรมนูญเบลเยียมและอิตาลี จะได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารในการอภิปรายเพื่อลงมติว่าว่างใจหรือไม่ว่างใจรัฐบาลได้เหมือนกัน แต่ตามรัฐธรรมนูญของทั้งสองประเทศนั้นสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นมา ไม่ใช่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งอย่างสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทย

ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาของประเทศไทยก็คือวุฒิสภาบางสมัยเช่น ตามรัฐธรรมนูญพ.ศ. 2534 ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 ในบทเฉพาะกาลก็กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจค่อนข้างมาก กล่าวคือนอกจากจะมีอำนาจทางยับยั้งกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว วุฒิสภาไทยยังมีอำนาจเลยไปถึงการควบคุมฝ่ายบริหาร หรือรัฐบาลในการอภิปรายเพื่อลงมติว่าว่างใจรัฐบาลด้วยซึ่งประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และญี่ปุ่นไม่มีอำนาจในเรื่องนี้ สาเหตุสำคัญที่รัฐธรรมนูญไทยบัญญัติให้มีความนี้ก็เพราะว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้วุฒิสภาเป็นผู้คอยช่วยเหลือรัฐบาลนั่นเอง การมีอำนาจค่อนข้างมากในขณะเดียวกันก็ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อผู้ใดทั้งสิ้นแม้แต่ประชาชน หากวุฒิสภาใช้อำนาจนี้ในการดำเนินหรือต่อรองกับรัฐบาลตลอดมา ผู้ที่เป็นรัฐบาลจะอบอุ่นใจเป็นอย่างมาก เพราะแม้ว่าจะจะเป็นพรรคการเมืองเสียงข้างน้อยแต่ถ้ามีวุฒิสภาเป็นพวกก็จะทำให้คุมเสียงข้างมากทำให้ฝ่ายค้านไม่อาจลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ อำนาจในการควบคุมรัฐบาลของรัฐสภาจึงเป็นเพียงความจริงแต่ในทางทฤษฎีเท่านั้น ในทางกลับกันถ้ารัฐบาลไม่สามารถควบคุมวุฒิสภาที่ตนเองเป็นผู้แต่งตั้งมาได้ สมาชิกวุฒิสภาเหล่านี้ก็จะหันไปร่วมมือกับฝ่ายตรงข้ามรัฐบาล ก่อให้เกิดปัญหาของระบบการเมืองนั่นคือการล้มลุกคลุกคลานของรัฐบาลนั่นเอง

ในเรื่องการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในประเทศไทยนั้น ได้มีแนวความคิดที่จะหาวิธีที่เหมาะสมและเป็นประชาธิปไตยอยู่หลายวิธี โดยจะเห็นได้จากการร่างรัฐธรรมนูญในแต่ละครั้งได้มีผู้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาไทยไว้หลายแนวทางด้วยกัน แนวคิดหลักๆมีดังต่อไปนี้

วิธีที่หนึ่ง โดยการแต่งตั้งคณะองค์การผู้เลือกตั้งขึ้นมาทำหน้าที่คัดเลือกสมาชิกวุฒิสภา มีด้วยกัน 2 วิธีคือ

1. การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยสมัครชาติ มีหลักการคล้ายกับการคัดเลือก

สมาชิกสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติปี 2516 หรือเรียกว่า"สมัชชาสนามม้า"¹

2. การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ บรากรฎานร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 ซึ่งในการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการคัดเลือกของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ โดยให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรสรรหาบุคคลในอาชีพต่างๆจำนวน 5 เท่าของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งในที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีจำนวน 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด (360 คน) สมาชิกวุฒิสภาจึงมีจำนวน 270 คน ดังนั้น 5 เท่าของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะต้องมียกคือ 1,350 คน บุคคลเหล่านี้จะถูกแต่งตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่คัดเลือกสมาชิกวุฒิสภาให้ครบ 270 คน² ตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีจำนวน 9 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้เลือกจากคณะกรรมการตุลาการจำนวน 2 คน สภาผู้แทนราษฎรจำนวน 2 คน วุฒิสภาจำนวน 2 คน คณะรัฐมนตรีจำนวน 2 คน และให้บุคคลที่ถูกคัดเลือก 8 คน ดังกล่าวทำการเลือกประธาน 1 คนประกอบเป็นคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ

วิธีการดังกล่าวแม้ว่าจะเป็นการเลือกตั้งโดยทางอ้อม ซึ่งปกติการเลือกตั้งทางอ้อมจะเป็นประชาธิปไตย แต่วิธีการนี้ไม่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยหลายประการด้วยกันกล่าวคือสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกนั้นไม่ได้มาจากประชาชน แต่มาจากการเลือกกันเองของบุคคลที่ถูกแต่งตั้งมาจากคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะกรรมการรัฐธรรมนูญก็ทำได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนไม่ แต่มาจากการคัดเลือกของคณะกรรมการตุลาการ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี ซึ่งแม้ว่าคณะกรรมการรัฐธรรมนูญบางส่วนจะมาจาก การเลือกของสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม แต่ก็ยังมีจำนวน 2 ใน 9 คน เท่านั้น จึงไม่อาจถือว่าคณะกรรมการรัฐธรรมนูญมาจากประชาชน ดังนี้วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามวิธีการนี้จึงไม่เป็นไปตามหลักการประชาธิปไตย

¹ สัมภาษณ์.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, หัวหน้าภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 29 เมษายน 2536.

² ผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 14 ลงวันที่ 27 พฤษภาคม 2534

วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยคณะกรรมการผู้เลือกตั้งนั้น มีผู้ให้เหตุผลว่าจะได้สมาชิกที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิและจะมีสมาชิกจากบุคคลหลายอาชีพเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา แต่ข้อเสียใหญ่มีด้วยกัน 2 ประการคือ

ก. การได้มาซึ่งองค์การผู้เลือกตั้งโดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการรัฐธรรมนูญไม่เป็นประชาธิปไตยในตัวของมันเอง ซึ่งถ้าจะให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งคณะผู้เลือกตั้งก็เท่ากับตั้งสถาบันพระมหากษัตริย์มาอยู่เกี่ยวกับการเมือง อันเป็นการไม่สมควรอย่างยิ่ง

ข. งานขององค์การผู้เลือกตั้งนั้นอาจมีการจัดตั้ง หรือตกลงกันระหว่างผู้เลือกตั้งได้โดยหาให้มีการออกเสียงตามความประสงค์ของผู้จัดตั้งได้ ตัวอย่างเช่น สมมติว่ามีบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือหลายบุคคลที่มีความสามารถจัดการรวมกลุ่มผู้มีสิทธิเลือกตั้งกันเอง (ซึ่งมีจำนวนทั้งหมด 1,350 คน ตามร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534) ได้เป็นจำนวน 100 คน และกำหนดให้ทุกคน (100 คน) ออกเสียงเลือกเฉพาะบุคคลที่กำหนดไว้เท่านั้น ก็จะได้เห็นได้ทันทีว่าบุคคลที่ถูกกำหนดไว้จะมีคะแนนเสียงจัดตั้งขึ้นต่ำไว้ 100 เสียง และจะได้เปรียบกว่าคนอื่นที่มีได้มีการจัดตั้งและต่างคนต่างใช้ดุลพินิจเลือกตัวบุคคลโดยดุลพินิจเฉพาะตัวของตนเอง ด้วยวิธีการดังกล่าวจะเห็นได้ว่าถ้าผู้ใดมีบุคคลในกลุ่มของตนเองมากขึ้นเท่าใด (เช่น 300 400 หรือ 500 คน) ก็จะมีโอกาสกำหนดตัวบุคคลที่ได้รับเลือกมากขึ้นเท่านั้น และถ้าปรากฏว่าการจัดตั้งเป็นกลุ่มหลายกลุ่มเพื่อแข่งขันกัน กลุ่มที่ใหญ่ที่สุดก็จะมีโอกาสได้ตัวบุคคลที่ได้รับเลือกมากขึ้นเท่านั้น³

วิธีที่สอง โดยการให้ประชาชนมีสิทธิออกเสียงเลือก โดยวิธีการเลือกบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคเสนอมานี้ กล่าวคือประชาชนจะเป็นผู้ลงคะแนนเสียงเลือกสมาชิกวุฒิสภาโดยตรง แต่การเลือกจะต้องเลือกทั้งพรรค เนื่องจากแต่ละพรรคจะเสนอรายชื่อบุคคลที่พรรคการเมืองนั้นเห็นสมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภา และจะมีการแบ่งสัดส่วนจำนวนสมาชิกวุฒิสภา ระหว่างพรรคการเมืองตามคะแนนนิยมที่ได้รับจากประชาชน โดยไม่รวมพรรคการเมืองที่ได้คะแนนนิยมไม่ถึงร้อยละ 10 ของผู้มาใช้สิทธิออกเสียงทั้งหมด⁴

การเลือกตั้งโดยบัญชีรายชื่อที่เสนอตัวบุคคลโดยพรรคการเมืองย่อมจะมีการกระจายและ

³ อมร จันทรสมบูรณ์, วิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โครงการสัมมนาวิชาการ ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง วันที่ 6 กันยายน 2534

⁴ เรื่องเดียวกัน.

แยกประเภทของกลุ่มบุคคลตามอาชีพต่างๆ และนอกจากนี้การให้ประชาชนได้เลือกสมาชิกวุฒิสภา โดยตนเองยังถูกต้องตามหลักการประชาธิปไตยอีกด้วย

วิธีที่สาม โดยวิธีการแต่งตั้ง ซึ่งวิธีการนี้คล้ายๆกับวิธีที่สอง แต่แทนที่จะให้ประชาชนเลือกบัญชีรายชื่อกลับเป็นว่าให้พรรคการเมืองเสนอรายชื่อวันเลือกตั้ง เมื่อประชาชนดูบัญชีรายชื่อแล้วไม่ต้องเลือกบัญชีชื่อนั้นแต่เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามธรรมดา นั่นคือให้ประชาชนเลือกเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น และเมื่อการเลือกตั้งเสร็จสิ้นแล้วก็จะเอาจำนวนคะแนนเสียงที่ประชาชนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละพรรคได้รับทั้งหมดมาคำนวณรวมกัน เช่น ทั้งประเทศพรรคประชาธิปัตย์มีผู้ลงคะแนนเสียงให้ 10 ล้านเสียง ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคิดเป็นจำนวนร้อยละ 40 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด แต่คะแนนเสียงของพรรคประชาธิปัตย์ที่ได้ 10 ล้านเสียงนั้นนับทั่วประเทศแล้วนับทั่วประเทศเท่ากับร้อยละ 50 ของผู้มีสิทธิทั้งหมด พรรคประชาธิปัตย์ก็จะได้สมาชิกวุฒิสภาร้อยละ 50 ของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด⁵

แต่อย่างไรก็ตามวิธีการดังกล่าวนี้ก็ยังไม่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยอยู่ดี เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของพรรคการเมือง ดังนั้นการที่พรรคการเมืองใดจะเสนอรายชื่อบุคคลใด บุคคลนั้นก็ต้องเป็นคนของพรรคการเมืองนั้นหรือมีความผูกพันกับพรรคการเมืองนั้น ซึ่งจะทำให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่ไม่สามารถทำงานในฐานะวุฒิสภาได้อย่างเต็มที่ หรืออาจถูกครอบงำโดยพรรคการเมืองได้

ที่กล่าวมาเป็นการแสดงความเคลื่อนไหวในการเปลี่ยนแปลงการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา โดยมีแนวความคิดอยู่หลายแนวทางด้วยกัน แต่ที่กล่าวมาข้างต้นนี้เป็นแนวความคิดหลักที่สำคัญเท่านั้น.

⁵ สัมภาษณ์. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, หัวหน้าภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 29 เมษายน 2536.