

บทที่ 3

รัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง : โครงสร้างความสัมพันธ์แบบใหม่และผล ที่เกิดขึ้นต่อดุลอำนาจระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาล

การนำเสนอในแต่ละหัวข้อของบทนี้ จำแนกออกได้เป็น 2 เรื่องหลัก ซึ่งแม้ว่าจะมีเนื้อหาที่แตกต่างกันแต่มีความเกี่ยวเนื่องซึ่งกันและกันอย่างมากต่อการพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงทางดุลอำนาจระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาล กล่าวคือ

เรื่องที่ 1 เป็นการทำความเข้าใจต่อเป้าหมายของการปฏิรูปการเมืองและเจตนารมณ์ในการออกแบบรัฐธรรมนูญ (Constitutional Design) ผ่านบริบททั้งทางประวัติศาสตร์ในช่วงของการร่างรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติ และรูปแบบการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาลอันเป็นผลที่เกิดขึ้นภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา

เรื่องที่ 2 นำเสนอถึงผลที่เกิดขึ้นจากโครงสร้างความสัมพันธ์ในด้านที่มาของสมาชิกวุฒิสภากายได้เงื่อนไขที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเป็นความพยายามที่จะชี้ให้เห็นว่าผลจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทย นอกจากทำให้ได้มาซึ่งความหลากหลายของสมาชิกวุฒิสภา ทั้งในด้านพื้นฐานประสบการณ์ของการประกอบอาชีพและการเป็นตัวแทนจากแต่ละภูมิภาคแล้ว ยังสะท้อนให้เห็นถึงการเป็นตัวแทนจากกลุ่มการเมืองต่างๆ ที่สมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนต่างมีเครือข่ายและสายสัมพันธ์ทางการเมืองทั้งต่อรัฐบาล และกลุ่มอำนาจอื่นๆ ที่แตกต่างกันไป

3.1 เป้าหมายของการปฏิรูปการเมืองกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ

การปฏิรูปการเมืองเป็นแนวทางที่มีการก่อตัวและขยายขอบเขตความสนใจเพื่อแสวงหาทางเลือกในการแก้ไขปัญหาของสังคมการเมือง ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ (17-20 พฤษภาคม พ.ศ. 2535) ที่มาถึงการไม่สามารถหาทางออกในการแก้ไขปัญหาหรือการเจรจาผ่านกระบวนการในระบอบรัฐสภา อันเนื่องมาจากความไม่พอใจต่อท่าทีของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ(รสช.) ภายหลังจากเข้ายึดอำนาจการปกครองและการบริหารประเทศในการรัฐประหารเมื่อปี พ.ศ. 2534 เป็นต้นมา รวมทั้งปัญหาทางการเมืองในด้านต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทุจริตของนักการเมืองและข้าราชการประจำที่สั่งสมมานานภายใต้กลไกการตรวจสอบที่ขาดประสิทธิภาพ รวมไปถึงสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่ถูกจำกัดและไม่ได้รับการคุ้มครอง อันเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลต่อทั้งด้านการเมืองและสังคมของไทยในช่วงทศวรรษ 2530

เมื่อกล่าวถึงการปฏิรูปการเมืองไทย ได้มีการให้ความหมายต่างกันไปตามการตีความของแต่ละบุคคลหรือกลุ่มความคิด ที่อาจมุ่งเน้นไปในประเด็นปัญหาที่ให้ความสำคัญหรือการตระหนักถึงว่าประเด็นนั้นเป็นประเด็นปัญหาหลักที่ก่อให้เกิดปัญหาในระบบการเมือง หรือเป็นทางออกที่จะนำไปสู่การแก้ปัญหาของระบบการเมืองทั้งระบบ เช่น การเพิ่มสมรรถภาพของผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ หรืออาจหมายถึงการชำระล้างระบบการเลือกตั้งใหม่ และยังคงอาจหมายถึง การเพิ่มอำนาจโดยการหิบบยีสสิทธิและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้นอีกด้วย¹ ดังตัวอย่างทัศนะของ ประเวศ วะสี (2539) ซึ่งเห็นว่า การปฏิรูปทางการเมือง คือ การปรับปรุงแก้ไขปัญหาของระบบการเมืองทั้งระบบ เพื่อให้ให้นักการเมืองในระบบมีความสุจริต และแก้ปัญหาของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพแท้จริง² ดังนั้นรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญจึงเป็นเรื่องที่จะต้องถูกปฏิรูป เพื่อกำหนดพฤติกรรมของบุคคลและสถาบันในสังคม เนื่องจากปัญหาทางการเมืองของไทยที่สำคัญ 8 ประการ ได้แก่

- (1) การใช้เงินเป็นใหญ่
- (2) การผูกขาดทางการเมืองโดยคนจำนวนน้อย
- (3) การที่คนดีมีความสามารถเข้าสู่ระบบการเมืองได้ยาก
- (4) การทุจริตประพฤติมิชอบ
- (5) เผด็จการโดยระบอบรัฐสภา
- (6) การต่อสู้ขัดแย้งเรื้อรังและความไร้เสถียรภาพทางการเมือง
- (7) การขาดประสิทธิภาพทางการบริหารและทางนิติบัญญัติ
- (8) การขาดสภาวะผู้นำทางการเมือง

ทั้งนี้แนวทางหลักที่ถูกเสนอเป็นทางเลือกในการแก้ปัญหานั้นก็คือ การปฏิรูประบบพรรคการเมืองและระบบเลือกตั้ง การสร้างองค์กรตรวจสอบและกระบวนการสอบสวนลงโทษ รวมทั้งการสร้างสถานะผู้นำให้นายกรัฐมนตรี เพื่อสร้างให้เกิดระบบรัฐสภาที่ทันสมัยหรือระบบรัฐสภาที่มีเหตุผล (Rationalized Parliamentary System)³ แทนที่ระบบรัฐสภาที่ผ่านมา ประเด็นปัญหาและการนำเสนอทางออกเหล่านี้ ปรากฏให้เห็นในการเคลื่อนไหวและการนำเสนอความคิดเห็นผ่านสื่อมวลชนและเวทีสัมมนาต่างๆ โดยเฉพาะข้อเสนอเรื่องการแก้ไขมาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2535 เพื่อให้มีการจัดตั้งคณะ กรรมการขึ้นมา ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เป็นแนวทางสำคัญทั้งจากนักคิดที่มีบทบาทในฐานะปัญญาชนสาธารณะอย่าง ประเวศ วะสี และ อมร จันทรวงศ์ รวมถึงนักเคลื่อนไหวและเครือข่ายภาคประชาชนต่างๆ ที่ทำการเสนอต่อนายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรีของรัฐบาล

¹Duncan McCargo and Ukrist Pathmanand, The Thaksinization of Thailand (Copenhagen Denmark: Nordic Institute of Asian Studies (NIAS), 2005), p. 11.

² ประเวศ วะสี, การปฏิรูปทางการเมือง ทางออกของประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์หมอชาวบ้าน, 2539), หน้า 12.

³ประเวศ วะสี, การปฏิรูปทางการเมือง ทางออกของประเทศไทย, หน้า 3-11.

รักษาการณ์ในขณะนั้น ให้ดำเนินการแก้ไขในฐานะที่เป็นทางเลือกสำคัญในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาระบบการเมืองให้ดีขึ้น แล้วเสนอต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ และให้ประชาชนลงมติก่อนการประกาศใช้โดยเริ่มต้นจากการแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ของสภาผู้แทนราษฎรในพ.ศ.2537 และพัฒนามาเป็นคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง(คปก.) จนนำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญในช่วง พ.ศ. 2539 โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญในเวลาต่อมา⁴

ทั้งนี้ กรอบแนวคิดหลักของคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.)⁵ เพื่อการปฏิรูปการเมืองที่สำคัญมี 4 ประการ ได้แก่

กรอบที่ 1 การเข้าสู่อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์มีความยุติธรรมและได้คนดีมีความรู้และจริยธรรม เข้ารับผิดชอบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ด้วยการกำหนดเงื่อนไขกลไกการบริหารจัดการระบบการเลือกตั้ง รวมไปถึงการได้มาซึ่งคณะรัฐมนตรีที่ดีกว่าระบบปัจจุบัน

กรอบที่ 2 การใช้อำนาจ ที่จำเป็นต้องหามาตรการป้องกันไม่ให้เกิดการใช้อำนาจที่ละเมิดต่อกฎหมายซึ่งก่อความเสียหายต่อสังคมและประเทศ ด้วยการจัดตั้งองค์กรอิสระในการทำหน้าที่ตรวจสอบ การประกาศทรัพย์สินของนักการเมืองทุกคนทุกตำแหน่ง รวมไปถึงการป้องกันการออกกฎหมายที่มีลักษณะผลประโยชน์ซ้อนทับกัน

กรอบที่ 3 สิทธิเสรีภาพของประชาชน ที่จะต้องมีการประกันการละเมิดสิทธิเสรีภาพตลอดจนเคารพสิทธิในทางการเมืองของประชาชน

กรอบที่ 4 การสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยในสังคม เพื่อให้เป็นค่านิยมปทัสถานและแบบแผนที่สอดคล้องกับระบอบการปกครองระบอบแบบประชาธิปไตย

จากกรอบแนวคิดในการปฏิรูปการเมืองข้างต้น คือภาพสะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นในบริบททางการเมืองไทยเวลานั้น ดังที่ประเวศกล่าวไว้ ซึ่งกรอบการปฏิรูปดังกล่าวมีอิทธิพลต่อสาระสำคัญของการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ที่ต้องการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมากขึ้น ตลอด

⁴ดูรายละเอียดเรื่อง ลำดับเหตุการณ์ การเคลื่อนไหว เงื่อนไขทางการเมืองและสถานการณ์ในช่วงเวลาของการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองได้ใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, การเมืองการปกครองไทย : ยุคเผด็จการ – ยุคปฏิรูป (กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2548), หน้า 759-771. และ Pasuk Phongpaichit and Chris Baker, Thailand's Crisis (Chiang Mai: Silkworm Books, 2000), p.116-127.

⁵อ้างใน ลิขิต ธีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, พิมพ์ครั้งที่ 9 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), หน้า 334.

ทั้งปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ⁶

ทั้งนี้ หากจะถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยเรื่องของสัมพันธภาพทางอำนาจและการจัดสรรหรือแย่งชิงอำนาจ ดังที่มีผู้กล่าวกันแล้ว⁷ ผลที่ได้ (outcome) จากการปะทะและประสานความร่วมมือกันระหว่างผู้มีบทบาทในเวทีการเมือง(political actor) ต่าง ๆ ในช่วงเวลาของการเคลื่อนไหว เพื่อให้เกิดการปฏิรูปการเมืองและกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่มุ่งเน้นให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนจนได้รับขนานนามว่าเป็น "รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน" ย่อมมีลักษณะที่ไม่ต่างจากคำกล่าวนี้ เนื่องด้วยเหตุผลสำคัญ 3 ประการ กล่าวคือ

ประการที่ 1 คือ ที่มาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ซึ่งเป็นตัวแทนจากประชาชนในแต่ละจังหวัด จำนวน 76 คน จากจำนวนทั้งสิ้น 99 คน⁸

⁶ อ่างใน วนิดา ดันติวิทยาพิทักษ์, "รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนปวกเปียก," ฟ้าเดียวกัน 2, ฉบับที่ 1 (2547): 11.

⁷ คำกล่าวของ เสน่ห์ จามริก และ Yoshifumi Tamada อ้างถึงใน อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, "โครงสร้างทางการเมืองไทยใหม่: สถานภาพและปัญหา," ใน 2540 จุดเปลี่ยนประเทศไทย, กนกศักดิ์ แก้วเทพ และ นวลน้อย ตรีรัตน์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 5.

⁸ ที่มาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ มี 2 ประเภท ประเภทที่ 1 ให้นับคณผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนด สมัครรับเลือกตั้งเป็นตัวแทนในจังหวัดต่างๆ หากในจังหวัดใดมีผู้สมัครเกินกว่า 10 คน ให้ผู้สมัครทุกคนลงคะแนนเลือกกันเอง โดยวิธีลงคะแนนลับ และผู้สมัครแต่ละคนมีสิทธิลงคะแนนเลือกผู้สมัครด้วยตนเองจำนวน 3 คน โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งรายชื่อผู้สมัครที่ได้รับคะแนนสูงสุดตามลำดับจำนวน 10 คนต่อประธานรัฐสภา เพื่อนำมาเสนอให้รัฐสภาทำการเลือกเพียง 1 คน เป็นตัวแทนของจังหวัดนั้น ๆ ส่วนประเภทที่ 2 ให้สภาของสถาบันอุดมศึกษาที่มีการให้ปริญญาสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือ รัฐประศาสนศาสตร์ และผู้มีประสบการณ์ทางการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการร่างรัฐธรรมนูญ เสนอรายชื่อผู้เชี่ยวชาญประเภทละไม่เกิน 5 คนต่อประธานรัฐสภาเพื่อนำเสนอให้รัฐสภาทำการเลือกในแต่ละสาขาตามจำนวนที่กำหนด ซึ่งในความเป็นจริงนักการเมืองก็ยังมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่มากในการเลือกตัวแทนของประชาชนเหล่านี้ อีกทั้งหลักการในการร่างรัฐธรรมนูญต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ทำให้สภาร่างรัฐธรรมนูญไม่อาจปลอดจากอิทธิพลของนักการเมืองได้ เพราะรัฐธรรมนูญถือเป็นกติกาที่กำหนดโครงสร้างอำนาจสูงสุดของประเทศ จึงมีความพยายามจากสมาชิกรัฐสภาบางกลุ่มผลักดันแนวทางการร่างรัฐธรรมนูญผ่านสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน แกมสุข นุ่มนนท์, สภาร่างรัฐธรรมนูญ: เส้นทางการปฏิรูปการเมืองไทย (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2545), หน้า 2 และ 12-13.

นอกจากนี้กระบวนการคัดเลือกสมาชิก สสร. ทั้งสองประเภทยังเอื้อให้มีการผลักดัน ส.ส. หน้าเก่าและคนของพรรคการเมืองเข้าไปเป็นองค์ประกอบของสมาชิก 99 คน ซึ่งสมาชิก 23 คนในจำนวนนี้ที่ได้รับเลือกจากโควตาของผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ มีทั้งที่เป็นตัวแทนของกลุ่มอำนาจเก่าและกลุ่มปฏิรูป อ้างใน

ประการที่ 2 คือ การให้ความสำคัญกับการแสดงความคิดเห็นของสาธารณชน⁹ ในกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำประชาพิจารณ์ในต่างจังหวัด

ประการที่ 3 คือ การกำหนดให้มีการทำประชามติจากประชาชนทั่วประเทศ ในกรณีที่เกี่ยวข้องใหญ่ของที่ประชุมรัฐสภาลงมติไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ ผลของการลงประชามติจะถูกนำมาใช้เป็นเงื่อนไขสุดท้ายในการยอมรับหรือไม่ยอมรับให้มีการประกาศใช้ร่างรัฐธรรมนูญตามที่สภาผู้แทนราษฎรได้จัดทำขึ้น ที่แม้ว่ากระบวนการนี้จะยังไม่ได้มีการนำมาใช้แต่ก็เป็นเงื่อนไขที่สามารถเป็นได้ทั้งการกดดันต่อการแสดงท่าทีและการตัดสินใจของสมาชิกรัฐสภา รวมทั้งเป็นการสร้างกลไกให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจโดยตรงมากขึ้น

ด้วยเหตุผลตามที่กล่าวมาเห็นได้ว่า นอกจากกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญอยู่บนพื้นที่ทางการเมืองซึ่งเริ่มเปิดโอกาสให้ตัวแทนจากกลุ่มที่แตกต่างหลากหลาย เข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจสาธารณะมากขึ้นนอกเหนือไปจากการแข่งขันกันแค่เพียงตัวแทนจากกลุ่มการเมือง พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่ให้การสนับสนุนนักการเมืองหรือพรรคการเมืองที่มีอยู่เดิมแล้ว เงื่อนไขกลไกต่างๆ ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบนพื้นฐานของการพัฒนาการศึกษา กระบวนการและสถาบันทางการเมืองเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐและมีสิทธิเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกันตามแนวคิดเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democracy) ที่มีกระบวนการปฏิรูปหลัก 3 ด้าน ได้แก่ กระบวนการคัดสรรผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กระบวนการถ่วงดุลอำนาจและการตรวจสอบ ตลอดจนกระบวนการกำกับการทำงานของรัฐโดยภาคประชาสังคม¹⁰

โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นเรื่องการเข้าสู่ตำแหน่งและการตรวจสอบการใช้อำนาจของนักการเมือง ได้ทำให้การวางกรอบเรื่องอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมืองกลายเป็นหัวใจของการร่างรัฐธรรมนูญเพราะเป็นการเปลี่ยนโครงสร้างการปกครองใหม่

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเกอร์, เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ (เชียงใหม่: ซิลส์เวอร์ม, 2546), หน้า 508.

⁹ในช่วงแรกมีประชาชน 600,000 คน ส่งข้อเสนอร่างรัฐธรรมนูญมายังสภาผู้แทนราษฎร และมีประชาชนจำนวน 120,000 คนเข้าร่วมประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังมีประชาชนอีก 80,000 คน ตอบแบบสอบถามในการสำรวจความคิดเห็นที่สภาผู้แทนราษฎรจัดทำขึ้น ในเรื่องเดียวกัน, หน้า 510. แต่กระนั้นก็ตาม ประเวศ วะสี ก็ยังแสดงความผิดหวังว่าในความเป็นจริงแล้วการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนก็ยังคงเป็นไปอย่างถูกจำกัด เพราะกระบวนการร่างยังคงเป็นของพวกเขาชั้นนำ อ้างใน "รัฐธรรมนูญใหม่ : ที่มาและความแตกต่าง," บางกอกโพสต์ ฉบับพิเศษ (27 มีนาคม 2540) :1.

¹⁰อนุสรณ์ ลีมนาน, "การปฏิรูปการเมือง," บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2548 เรื่อง การปฏิรูปสังคมเศรษฐกิจไทยหลังวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 : ความก้าวหน้าและความล้มเหลว จัดโดย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 14 - 15 มิถุนายน 2548, หน้า 3.

ทั้งหมด¹¹ ซึ่งการแก้ไขเรื่องที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภานั้น กล่าวได้ว่า เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่เป็นผลของการปะทะและการประนีประนอมกันภายใต้การต่อสู้ทั้งทางความคิด การชั่งชั่งอำนาจในการกำหนดวาระและการตัดสินใจระหว่างกลุ่มต่างๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงของการร่างรัฐธรรมนูญ¹² จนเมื่อรัฐสภามีการลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญและประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธ ศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 ในวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา โดยมีความคาดหวังให้รัฐธรรมนูญเป็นพื้นฐานของการปฏิรูปการเมืองเพื่อพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยให้มีความต่อเนื่องและยั่งยืน¹³

ในฐานะเอกสารการเมือง นอกจากรัฐธรรมนูญจะเป็นหลักฐานในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการแล้ว ยังได้กำหนดหน้าที่สิทธิ และเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งกำหนดกฎเกณฑ์และกติกาของสังคมอีกด้วย¹⁴ เงื่อนไขตามบทบัญญัติต่างๆ เกี่ยวกับวุฒิสภาในอดีตสะท้อนให้เห็นถึงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันในรูปแบบต่างๆ ระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาล โดยเฉพาะความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างที่มีนัยสำคัญต่อดุลอำนาจระหว่างสองฝ่าย อาทิ การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งอำนาจหน้าที่ต่างๆ ที่ทำให้วุฒิสภามีลักษณะเป็นเพียง

¹¹ แกมสุข นุ่มนนท์, สภาร่างรัฐธรรมนูญ : เส้นทางการปฏิรูปการเมืองไทย, หน้า 31.

¹² ผู้มีบทบาททางการเมืองที่สำคัญในช่วงเวลาของการร่างรัฐธรรมนูญ ได้แก่ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและนักการเมืองที่เป็นตัวแทนของอิทธิพลท้องถิ่น ตลอดจนกลุ่มพลังภายนอกรัฐสภาที่ดำเนินการเคลื่อนไหวและสร้างแรงกดดันทางสังคมที่ตอบโต้กับกลุ่มอำนาจเก่าที่มีแสดงท่าทีต่อต้านไม่ยอมรับให้มีการรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Michael Connors, "Framing the People's Constitution," in Reforming Thai Politics, ed. Duncan McCargo (Copenhagen Denmark: Nordic Institute of Asian Studies (NIAS), 2002), p. 53-56. และดูรายละเอียดเรื่องสภาวการณ์ทางการเมืองของการร่างรัฐธรรมนูญใน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เล่ม 1 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2546), หน้า 165-173.

ตัวอย่างสถานการณ์อีกเรื่องหนึ่งที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานี้ ได้แก่ แรงต้านทานจากกลุ่มก้ามน ผู้ใหญ่บ้านซึ่งกำลังสูญเสียอำนาจเนื่องจากกระบวนการกระจายอำนาจให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล ขณะเดียวกันข้าราชการบางกลุ่มเริ่มมองว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นการตัดทอนอำนาจของข้าราชการ ซึ่งมีอำนาจและบทบาทอย่างเต็มที่ในยุคอำมาตยาธิปไตย ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ลิขิต ธีรเวคิน, "อำมาตยาธิปไตย-ประชาธิปไตยครึ่งใบ-การปฏิรูปการเมือง-การเมืองปัจจุบัน," รัฐศาสตร์สาร 24 ฉบับพิเศษ (พฤศจิกายน 2546): 51-52.

¹³ ลิขิต ธีรเวคิน, "อำมาตยาธิปไตย-ประชาธิปไตยครึ่งใบ-การปฏิรูปการเมือง-การเมืองปัจจุบัน," หน้า 33.

¹⁴ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เล่ม 1, หน้า 31. และดูรายละเอียดในเรื่องการจำแนกกลุ่มความคิดว่าด้วยรัฐธรรมนูญในวงการเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ ในเรื่องเดียวกัน, หน้า 33-36.

องค์กรที่ทำหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมายโดยไม่มีอำนาจหรือบทบาทใดๆ ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีผลเป็นรูปธรรมมากนัก

ประเด็นปัญหาดังกล่าวนำไปสู่การแก้ไขกรอบความคิดและบทบาทนิติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับวุฒิสภา¹⁵ เพื่อให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ที่สามารถถ่วงดุลการใช้อำนาจทางการเมืองของพรรคการเมือง¹⁶ และผู้ใช้อำนาจรัฐได้ นัยเหล่านี้สะท้อนให้เห็นในคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 ที่มีเจตนารมณ์ของการใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือเพื่อปฏิรูปการเมืองในระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีประสิทธิภาพและเสถียรภาพมากขึ้น โดยเฉพาะการเป็นอิสระแยกจากกันระหว่างกลไกฝ่ายที่ใช้อำนาจฝ่ายที่ตรวจสอบและกำกับการใช้อำนาจ ตลอดจนกลไกการเรียกร้องสิทธิ¹⁷

กล่าวโดยสรุป ความสัมพันธ์ระหว่างการปฏิรูปการเมืองกับรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ก็คือรัฐธรรมนูญเป็นผลมาจากเป้าหมายของการปฏิรูป เมื่อเป็นเช่นนี้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ จึงเป็นการสร้างเงื่อนไขและข้อบังคับภายใต้สมมติฐานในสองมิติ ได้แก่ การมองปัญหาของรัฐในอดีต และการมองภาพในอนาคตที่ต้องการให้เกิดขึ้น ด้วยการกำหนดเงื่อนไขและสร้างกลไกต่างๆ ภายในระบบการเมืองให้สามารถทำหน้าที่เพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมาย

3.2 โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

จากเจตนารมณ์ที่ได้กล่าวมา ทำให้มีการตั้งข้อสังเกตว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญฯ มีเป้าหมายในการปฏิรูปวุฒิสภาเพื่อเป็นจุดเปลี่ยนทางประวัติศาสตร์ทางการเมืองที่สำคัญของประเทศไทย¹⁸ โดยสะท้อนออกมาให้เห็นในรูปแบบของการจัดการโครงสร้างทางการเมืองใหม่ ให้เป็นโครงสร้างทางการเมืองของระบบรัฐสภา (parliamentary structure) อันประกอบด้วย วุฒิสภา

¹⁵ดูตารางเปรียบเทียบบทบาทนิติว่าด้วยวุฒิสภาระหว่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2539) กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในภาคผนวก ก.

¹⁶บรรศักดิ์ อูวรรณโณ, บทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, พิมพ์ครั้งที่ 2 (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2543), หน้า 13.

¹⁷เชาวนะ ไตรมาศ, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับพัฒนาการของรัฐธรรมนูญไทย[Online], แหล่งที่มา: <http://www.publaw.net/article/ac210747.html>[2004, July 12]

¹⁸Sombat Chantornwong, "The 1997 Constitution and The Politics of Election Reform," in Reforming Thai Politics, ed. Duncan McCargo, p.204.

สภาผู้แทนราษฎรในระบบเขตและระบบบัญชีรายชื่อ รวมทั้งองค์กรอิสระต่างๆ ซึ่งความสัมพันธ์ภายใต้เงื่อนไขและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้น จะพิจารณาได้จากที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่มีนัยสำคัญต่อการจัดความสัมพันธ์เชิงอำนาจและการปรับดุลยภาพเชิงโครงสร้างทางการเมืองระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาล กล่าวคือ

3.2.1 ที่มาและคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภา

ในด้านที่มาของสมาชิกวุฒิสภา มีการกำหนดคุณสมบัติให้สมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่มีอิสระและไม่ถูกแทรกแซงทางการเมือง ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้ง 76 จังหวัดทั่วประเทศ ซึ่งนอกจากการกำหนดคุณสมบัติพื้นฐานอันได้แก่ จะต้องเป็นผู้ที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดและมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี รวมทั้งต้องจบการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรี(มาตรา 125) แล้ว จะต้องไม่สังกัดพรรคการเมืองและไม่รับการสนับสนุนทางการเงินจากพรรคการเมือง หากเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือหากเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องพ้นจากตำแหน่งนั้นๆ มาแล้วอย่างน้อย 1 ปีนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ในอายุของวุฒิสภาคราวก่อนการสมัครรับเลือกตั้ง (มาตรา 126) ตลอดจนการกำหนดให้ผู้สมัครห้ามหาเสียงเลือกตั้ง โดยทำได้เพียงการแนะนำตัวเท่านั้น ซึ่งการเผยแพร่และจัดให้มีการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ ถูกกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐ โดยมีคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ดำเนินการและควบคุมการเลือกตั้ง

นอกจากนี้วุฒิสภายังมีความต่อเนื่องในการดำรงตำแหน่ง โดยมีวาระ 6 ปี (มาตรา 130) และดำรงตำแหน่งได้จนกว่าจะหมดวาระโดยไม่มีการยุบสภาซึ่งผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาแล้ว ไม่สามารถลงสมัครติดต่อกันได้ ต้องเว้นวาระ 1 สมัย หรือ 6 ปี ทั้งยังไม่สามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในขณะที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาได้ และแม้ว่าจะหมดวาระจากการเป็นสมาชิกวุฒิสภาภายในปีแล้วก็ยังไม่สามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่นได้ (มาตรา 127)

3.2.2 อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

นอกจากการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในแต่ละจังหวัดแล้ว เงื่อนไขสำคัญอีกประการหนึ่งที่มีผลโดยตรงต่อการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาล ได้แก่ อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา¹⁹ เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้วพบว่ามีระดับความสัมพันธ์ของอำนาจปรากฏออกมาใน 3 รูปแบบ ได้แก่

¹⁹ดูรายละเอียดเพิ่มเติมเรื่องอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, บทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, หน้า13-17. และปัทมา สุปก่าบั้ง,

รูปแบบที่ 1 รัฐบาลมีอำนาจเหนือกว่าวุฒิสภา ปรากฏชัดเจนในการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ ที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังคงให้ความสำคัญและกำหนดระดับของอำนาจเหนือกว่าให้กับสภาผู้แทนราษฎรไม่ต่างจากรัฐธรรมนูญในอดีตมากนักที่พรรครัฐบาลมีความได้เปรียบในฐานะที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ดังจะเห็นได้ว่า แม้วุฒิสภามีอำนาจในการยับยั้งและแก้ไขกฎหมายที่รัฐบาลหรือสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ แต่รัฐบาลสามารถใช้ความเป็นพรรคเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรยืนยันตามความเห็นที่พิจารณาแล้วได้ และหากมีความขัดแย้งในแง่ข้อกฎหมายระหว่างวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎรหรือกรณีที่วุฒิสภามีข้อเสนอให้แก้ไขหรือลงมติไม่รับร่างกฎหมายตามที่เสนอมานี้ การต่อรองที่วุฒิสภาสามารถทำได้ภายใต้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ก็เพียงการชะลอเวลาและชักท้วงให้มีการทบทวนเนื้อหาในร่างกฎหมายเท่านั้น เพราะสุดท้ายแล้วมติของสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นเงื่อนไขหลักในการตัดสินใจโดยการลงมติของสมาชิกวุฒิสภาเป็นอย่างไรนั้นก็ไม่มีผลต่อความสำคัญ²⁰ ซึ่งเป็นระดับของอำนาจที่ไม่เปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญในอดีต เช่นเดียวกับอำนาจในการเสนอกฎหมายที่วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เสนอได้ นอกจากนี้อำนาจของวุฒิสภาในการตั้งกระทู้ถามหรือการตั้งคณะกรรมการของวุฒิสภา ในการเรียกให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมาชี้แจงก็ไม่มีผลต่อบุคคลเหล่านี้มากนักเพราะนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องมีสิทธิที่จะไม่มาชี้แจงหรือมอบหมายให้ผู้อื่นมาชี้แจงแทนได้

รูปแบบที่ 2 รัฐบาลกับวุฒิสภามีอำนาจเท่ากัน รูปแบบของอำนาจในลักษณะนี้ คือกรณีที่มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาซึ่งวุฒิสภาสามารถร่วมหารือกับสภาผู้แทนราษฎรได้ในกรณีสำคัญๆ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 193 โดยในการประชุมร่วมกัน สมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนมีอำนาจในการลงคะแนน 1 เสียงเท่าเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเด็นสำคัญของการใช้อำนาจในรูปแบบนี้ของวุฒิสภาก็คือ ในสภาผู้แทนราษฎรนั้นประกอบด้วยสมาชิกพรรคฝ่ายรัฐบาลและสมาชิกพรรคฝ่ายค้าน ซึ่งโดยธรรมชาติมักมีการลงมติที่แตกต่างขัดแย้งกัน หรือในกรณีที่มีความขัดแย้งกันระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้การลงคะแนนของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งโดยหลักการแล้วไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของมติพรรคการเมืองใด จะมีความสำคัญอย่างมากในฐานะตัวแปรที่จะตัดสินในการลงมติเรื่องนั้นๆ

ทั้งนี้รูปแบบของการใช้อำนาจในการลงมติดังกล่าวเท่าเทียมกันในการประชุมร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา อาจทำให้ความปรารถนาที่จะให้วุฒิสภามีฐานะเป็นตัวแปรหลักในการลงมติของรัฐสภาหากมีความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลจนไม่สามารถลงมติ

²⁰ บทบาทของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตศึกษาด้านนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 109-174.

²⁰ สัมภาษณ์ สุจิต บุญบงการ, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สสร.) อดีตตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์, 10 มกราคม 2548.

ผ่านให้กฎหมายฉบับนั้นๆ ผ่านการพิจารณาไปได้²¹ ย่อมไม่สามารถเกิดขึ้นได้หากพรรคที่เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลเป็นพรรคที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากเกินกว่ากึ่งหนึ่งในสภาผู้แทนราษฎรและสามารถควบคุมการลงมติของสมาชิกพรรคได้อย่างเบ็ดเสร็จ เมื่อเป็นเช่นนี้การลงมติของวุฒิสภาก็ไม่มีผลอันใดที่จะมีผลกระทบต่อกรลงมติเพื่อให้ร่างกฎหมายฉบับนั้นๆ ผ่านการพิจารณาของที่ประชุมรัฐสภา หรือแม้ว่าสมาชิกส่วนใหญ่ของวุฒิสภาจะไม่เห็นชอบแต่ก็ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงหรือต่อรองให้การลงมติผ่านร่างกฎหมายเป็นไปในทิศทางที่สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ต้องการได้

รูปแบบที่ 3 วุฒิสภามีอำนาจเหนือกว่ารัฐบาล โดยเฉพาะอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและตำแหน่งระดับสูงอื่นๆ* ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่เกิดขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้แก่

(1) การพิจารณาและลงมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงอื่นๆออกจากตำแหน่ง ในกรณีที่มีผู้ร้องขอให้วุฒิสภาถอดถอน ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ร้องขอต่อประธานวุฒิสภา หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่ง ซึ่งนับเป็นบทบาทและอำนาจหน้าที่ใหม่ของวุฒิสภา ที่มีอำนาจในการพิจารณาในฐานะที่เป็นองค์กรตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐ แม้ในกรณีไม่มีหลักฐานพิสูจน์ได้ว่าการทำผิด เพียงแต่มีพฤติการณ์สงสัยได้ว่าการกระทำผิดก็สามารถถอดถอนได้ ส่วนในกรณีที่มีหลักฐานชัดเจนว่าการกระทำผิดของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ นอกจากผู้นั้นจะต้องถูกถอดถอนแล้วยังต้องถูกดำเนินคดีอาญาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกด้วย

²¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, บทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, หน้า 24.

* ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 "ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง" หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ทบวงหรือกระทรวง สำหรับข้าราชการพลเรือน ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการเหล่าทัพหรือผู้บัญชาการทหารสูงสุด สำหรับข้าราชการทหาร ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกรุงเทพมหานคร กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หัวหน้าหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติ

อย่างไรก็ตามแม้ว่าวุฒิสภาจะไม่สามารถกล่าวโทษหรือชี้มูลความผิดของบุคคลเหล่านั้นได้โดยตรงเพราะในกระบวนการถอดถอน* วุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณาต่อเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ(ปปช.) ชี้มูลความผิดและส่งมายังวุฒิสภาเพื่อให้ลงมติถอดถอนบุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งได้ (มาตรา 303 – 307) แต่มติของวุฒิสภาตามมาตรา นี้ถือเป็นที่สุดและจะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันไม่ได้**

นอกจากนี้แล้วอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งคณะกรรมการการของวุฒิสภายังเป็นมาตรการสำคัญในการทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารผ่านกระบวนการปฏิบัติงานของระบบกระบวนราชการ เมื่อวุฒิสภาได้เลือกสมาชิกวุฒิสภาคนใดเป็นคณะกรรมการการสามัญหรือต้องเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือไม่ได้เป็นสมาชิกวุฒิสภา เพื่อแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการการสามัญ ซึ่งมีบทบาท อำนาจและหน้าที่ในการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา แล้วรายงานผลการปฏิบัติงานเรื่องนั้นๆ ต่อที่ประชุมวุฒิสภา โดยจะมีบทบาทอย่างยิ่งในเรื่องการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน²²

* ตามกระบวนการในการถอดถอน เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอแล้วจะดำเนินการดังต่อไปนี้ คือ (1) ส่งเรื่องให้ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนโดยเร็ว (2) เมื่อไต่สวนเสร็จ ป.ป.ช. จะส่งรายงานให้วุฒิสภา โดยในรายงานดังกล่าวต้องระบุให้ชัดเจนว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดมีมูลหรือไม่เพียงใด ถ้า ป.ป.ช. มีมติว่าข้อ กล่าวหาใดมีมูล นับแต่วันดังกล่าว ผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้จนกว่าวุฒิสภามีมติ และให้ประธาน ป.ป.ช. จัดส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภาและส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป แต่ ถ้า ป.ป.ช. เห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาเป็นอันตกไป จากนั้นเมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายงาน แล้วจะต้องจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณากรณีดังกล่าวโดยเร็ว ในกรณีที่ ป.ป.ช. ส่งรายงานให้นอกสมัยประชุม ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเพื่อให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญ (3) วุฒิสภาจะประชุมพิจารณาถอดถอน โดยมติถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ของวุฒิสภา การออกเสียงลงคะแนนต้องกระทำโดยวิธีลับ (4) ผลของการที่บุคคลนั้นถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และผู้นั้นจะถูกตัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลา 5 ปี อ้างจาก นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ, ชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ เรื่อง ประสิทธิภาพของรัฐสภาไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 68.

** แม้มติดังกล่าวของวุฒิสภาจะเป็นที่สุด แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อ้างใน มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2541), หน้า 258.

²² มนตรี รูปสุวรรณและคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร และเสถียรภาพของรัฐบาล (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 68.

(2) การให้รัฐบาลแสดงภาระรับผิดชอบทางการเมือง (political accountability)²³ เช่น สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิอภิปรายซักถามได้ภายหลังการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา ก่อนที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน(มาตรา 211) และสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดของวุฒิสภาขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่มีการลงมติได้ (มาตรา 187) เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน

(3) การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ การเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ 7 องค์กร ประกอบด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา รวมทั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 ได้แก่ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) และ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) โดยวุฒิสภามีอำนาจในการตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระเหล่านี้ (มาตรา 135) เพื่อนำผลการตรวจสอบมาพิจารณาประกอบการตัดสินใจในที่ประชุมวุฒิสภาได้ และด้วยเหตุที่องค์กรอิสระเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารบนพื้นฐานของความเป็นอิสระ รัฐธรรมนูญจึงสร้างกลไกให้เชื่อมโยงกับวุฒิสภาซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้ง แทนการคัดเลือกและควบคุมจากฝ่ายบริหารซึ่งเป็นฝ่ายที่ต้องถูกควบคุมตรวจสอบ ดังเช่น ในอดีตคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ(ปปป.) เป็นองค์กรตรวจสอบการทุจริต ที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า แม้อำนาจทั้ง 2 รูปแบบในทางนิติบัญญัติจะไม่มีผลต่อการพิจารณาถึงการจัดความสัมพันธ์ระหว่างสองสถาบันมากนัก แต่อำนาจหน้าที่ของการถอดถอน และการเลือกองค์กรอิสระรวมทั้งที่มาของสมาชิกวุฒิสภา กลับทำให้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาลมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ด้วยอำนาจหน้าที่ดังกล่าวส่งผลให้รัฐบาลในฐานะฝ่ายบริหารตกอยู่ภายใต้การตรวจสอบอย่างรอบด้านมากยิ่งขึ้นทั้งจากวุฒิสภา และองค์กรอิสระแต่ละองค์กรที่ทำหน้าที่แตกต่างกันไป โดยวุฒิสภาเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของรัฐบาลทั้งทางตรงโดยอำนาจหน้าที่ดังที่กล่าวมา และในลักษณะทางอ้อมด้วยการใช้อำนาจในการเลือกและแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่างๆ ตลอดจนการขอเปิดอภิปรายโดยไม่มีการลงมติ ที่แม้จะไม่มีผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาลมากนัก แต่ผลจากการอภิปรายอาจจะนำไปสู่การลดความชอบธรรมและความน่าเชื่อถือต่อการ

²³ ดูคำอธิบายเรื่อง political accountability ใน สิทธิพรณ นกสวน และเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, บรรณาธิการ, คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 1-6.

ดำเนินนโยบายของรัฐบาล อีกทั้ง การใช้อำนาจในการลงมติถอดถอนบุคคลที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง ตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) เสนอมา ก็มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างมาก

ด้วยกติกา เงื่อนไขและอำนาจหน้าที่ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน สะท้อนให้เห็นเจตนารมณ์ที่ต้องการให้วุฒิสภาเป็นสถาบันทางการเมืองที่เป็นอิสระทั้งทางสถานภาพและการตัดสินใจที่ไม่ตกอยู่ภายใต้การแทรกแซงและครอบงำจากรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร ซึ่งส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาลที่เอื้อให้ประชาชนมีอำนาจและบทบาทมากยิ่งขึ้นในการเลือกผู้แทนในสถาบันนิติบัญญัติให้ทำหน้าที่ถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

อย่างไรก็ดี เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากการเลือกตั้ง ส่งผลให้การตัดสินใจของสมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนในฐานะปัจเจกบุคคลที่มีความเป็นตัวของตัวเองมีความสำคัญอย่างยิ่ง²⁴ เพราะอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาขึ้นอยู่กับการใช้ดุลยพินิจเป็นสำคัญ โดยมีพื้นฐานความเชื่อที่ว่า ด้วยการกำหนดคุณสมบัติและเงื่อนไข กติกาในการเลือกตั้งที่มีความเข้มงวดและระมัดระวังจะส่งผลให้สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งมานั้นมีความเป็นอิสระทางการเมือง เมื่อเป็นเช่นนี้ ความหลากหลายซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากประชาชน กลุ่มต่างๆ ซึ่งมีผลประโยชน์และเป้าหมายที่แตกต่างกันไป จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการทำให้เงื่อนไขต่างๆ เหล่านี้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ

3.3 ความหลากหลายของสมาชิกวุฒิสภา

ภาพโดยรวมของสมาชิกวุฒิสภาในอดีตเป็นภาพสะท้อนของชนชั้นและกลุ่มที่มีอำนาจทางการเมืองในขณะนั้นๆ จากผลการศึกษาที่ผ่านมามองบอกว่าวุฒิสภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่รองรับการทำงานของฝ่ายบริหารในกระบวนการทางนิติบัญญัติ ทั้งนี้หากจำแนกเป็นกลุ่มอาชีพของสมาชิกวุฒิสภาอาจมีสัดส่วนต่างกันไปในบ้างในแต่ละช่วงเวลา แต่กลุ่มที่สำคัญของทุกช่วงยังเป็นกลุ่มข้าราชการและทหาร ซึ่งนอกจากเป็นภาพสะท้อนให้เห็นว่าการเมืองในช่วงนั้นๆ ปกครองด้วยระบอบอำมาตยาธิปไตยที่ข้าราชการและทหารเป็นใหญ่แล้ว สมาชิกวุฒิสภาในอดีตยังมีบทบาทสำคัญที่ช่วยให้รัฐบาลที่มีฐานอำนาจจากระบบข้าราชการและทหาร เช่นเดียวกันมีเสถียรภาพ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือวุฒิสภานั้นเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้รัฐบาลสามารถดำเนินการทางการเมืองได้อย่างราบรื่น

²⁴ สัมภาษณ์ สามารถ แก้วมีชัย, สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จ.เชียงราย เขตเลือกตั้งที่ 1 พรรคไทยรักไทย และคณะทำงานประสานงานรัฐบาล, 16 สิงหาคม 2547.

เมื่อเป็นเช่นนี้จึงพบว่าสมาชิกวุฒิสภาในอดีตส่วนใหญ่จึงมักเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ และนายทหารคุมกำลังพล โดยมีการแต่งตั้งผู้มีประสบการณ์หรือผู้มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านอยู่บ้าง แต่ส่วนใหญ่เป็นการแต่งตั้งเพื่อให้รางวัลทางการเมือง²⁵ ดังจะเห็นได้ว่า สัดส่วนของสมาชิกในภาพรวมของวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งเมื่อ พ.ศ. 2535 จากรัฐบาลในยุคที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ(รสช.) มีอำนาจในการปกครองประเทศ มีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจากกลุ่มอาชีพ ทหาร ตำรวจ และข้าราชการระดับสูงเป็นสัดส่วนมากที่สุด รองลงมาคือ กลุ่มของนักธุรกิจ ในขณะที่สัดส่วนของกลุ่มอาชีพอื่น ๆ มีอยู่ไม่มากนัก (จากตารางที่ 3.1)

ตารางที่ 3.1 สถิติเปรียบเทียบจำนวนสมาชิกวุฒิสภา จำแนกตามอาชีพ

พ.ศ. 2535^{*}, พ.ศ.2539^{**} และ พ.ศ. 2543^{***}

อาชีพ	2535 จำนวน คน (ร้อยละ)	2539 จำนวน คน (ร้อยละ)	2543 จำนวน คน (ร้อยละ)
ข้าราชการ /ข้าราชการบำนาญ	106 (39.70)	138 (53.08)	72 (36.00)
ทหาร/ตำรวจ	88 (32.95)	40 (15.20)	4 (2.00)
นักกฎหมาย / ทนายความ	2 (0.75)	12 (4.62)	25 (12.50)
ค้าขาย / ธุรกิจส่วนตัว	35 (13.11)	2 (0.77)	37 (18.50)

²⁵ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ, บทบาทการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง พรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้งและประชาชนในการเลือกตั้งระบบใหม่ตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 40-41.

^{*} โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งวันที่ 22 มีนาคม 2535 จำนวน 270 คน แต่ในขณะนั้น (พ.ศ. 2538) มีตำแหน่งว่าง 3 คน ดูรายละเอียดใน ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ทำเนียบสมาชิกวุฒิสภา 2538 (กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2538), หน้า 166.

^{**} โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งวันที่ 22 มีนาคม 2539 จำนวน 260 คน แทนวุฒิสภาที่หมดวาระลงในวันที่ 21 มีนาคม 2539 ดูรายละเอียดใน ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ทำเนียบสมาชิกวุฒิสภา 2539 (กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2539), หน้า 154.

^{***} จากประวัติและรายชื่อสมาชิกวุฒิสภา ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลในคราวเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543, 29 เมษายน 2543, 4 มิถุนายน 2543, 24 มิถุนายน 2543, 9 กรกฎาคม 2543, 22 กรกฎาคม 2543, 21 เมษายน 2544 และ 26 พฤษภาคม 2544 ใน ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ทำเนียบสมาชิกวุฒิสภา 2543 (กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2547), หน้า 123.

อาชีพ	2535 จำนวน คน (ร้อยละ)	2539 จำนวน คน (ร้อยละ)	2543 จำนวน คน (ร้อยละ)
นักบริหาร /นักการธนาคาร / วิชาหักจเอกชน	3 (1.12)	68 (26.15)	3 (1.50)
พนักงานรัฐวิสาหกิจ	6 (2.25)	4 (1.54)	3 (1.50)
นักสังคมสงเคราะห์ / องค์กรพัฒนาเอกชน	-	5 (1.92)	10 (5.00)
เกษตรกร	5 (1.87)	6 (2.31)	9 (4.50)
นักการเมือง/นักการเมืองท้องถิ่น	-	-	16 (8.00)
อื่น ๆ (นักเขียน ,วิศวกร ,สถาปนิก และไม่ได้ ประกอบอาชีพ)	9 (3.37)	5 (1.91)	5 (2.50)
รวม	267	260	200

อย่างไรก็ตาม แม้ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาคม พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา กลุ่มพลังอำนาจมายธิปไตยโดยเฉพาะกลุ่ม ทหารและตำรวจจะสูญเสียพื้นที่ในวุฒิสภาไป²⁶ โดยเห็นได้จากใน พ.ศ. 2538 เมื่อสมาชิกวุฒิสภาประมาณครึ่งหนึ่งหมดวาระ* จำนวนนายทหารที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาลดจำนวนลงอย่างเห็นได้ชัด²⁷ โดยมีสัดส่วนของสมาชิกลดลงไปกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมด แต่เมื่อรวมกับกลุ่มข้าราชการซึ่งเพิ่มขึ้นแล้วก็มีสัดส่วนใกล้เคียงกับสัดส่วนเดิม และยังสามารถยึดกุมพื้นที่ในสัดส่วนค่อนข้างสำคัญ ส่วนสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งในปี พ.ศ. 2539 จากรัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา พบว่า

²⁶ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เล่ม 1, หน้า 157.

* มาตรา 95 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 กำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิมีกำหนดเวลาราวละหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง เมื่อครบสามปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งครั้งแรกตามมาตรานี้ให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดออกจากตำแหน่งโดยวิธีจับสลาก และให้ถือว่าการสิ้นสุดแห่งสมาชิกภาพโดยการจับสลากเป็นการออกตามวาระ และพระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกเท่าจำนวนที่ต้องออกไปเข้าแทนที่ เมื่อครบหกปีสมาชิกส่วนที่เหลือจากการจับสลากต้องพ้นจากตำแหน่ง และจะมีการแต่งตั้งสมาชิกจำนวนเท่าที่ต้องออกไปเข้าแทนที่ต่อไปทุก 3 ปี

²⁷ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเกอร์, เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ, หน้า 497.

ข้าราชการยังคงเป็นสัดส่วนที่มากที่สุด ในขณะที่กลุ่มนักการธนาคาร นักบริหาร และบุคลากรในวิสาหกิจเอกชน ได้รับแต่งตั้งเป็นจำนวนมากขึ้น ที่น่าสนใจคือเป็นวุฒิสมาชิกจากการแต่งตั้งชุดแรกที่ตัวแทนจากภาคประชาชน เช่น ผู้ใหญ่วิบูลย์ เข็มเฉลิม เกษตรกรที่ได้รับการยกย่องว่าเป็นปราชญ์ชาวบ้าน รวมทั้งผู้บำเพ็ญสาธารณประโยชน์ในองค์กรพัฒนาเอกชน(NGOs) เช่น นายไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม นางสาวศรีสว่าง พ่วงบุญแพทย์ นายวัลลภ ดังคณานุรักษ์ และนายณรงค์ ปฏิบัติสกริจ ผู้อำนวยการมูลนิธิคนตาบอด ที่ถูกคัดเลือกในฐานะตัวแทนจากกลุ่มคนพิการ เป็นต้น* แต่คนเหล่านี้ก็เป็นสัดส่วนที่น้อยมาก

จากผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2543 นับตั้งแต่คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ได้กำหนดให้มีการรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ระหว่างวันที่ 19 ธันวาคม - 25 ธันวาคม 2542 มีผู้สมัครรวมทั้งสิ้น 1,532 คน โดยจำแนกวุฒิสภาศึกษาออกเป็นระดับปริญญาตรี 911 คน ระดับปริญญาโท 497 คนและระดับปริญญาเอก 124 คน รวมทั้งจำแนกกลุ่มอาชีพ ได้เป็น ข้าราชการบำนาญ 573 คน นักกฎหมาย 259 คน ประกอบธุรกิจส่วนตัว 253 คน เกษตรกร 53 คน และ นักการเมือง 22 คน โดยในจำนวนนี้มีนักการเมืองท้องถิ่นและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลาออกเพื่อมาลงสมัครสมาชิกวุฒิสภาเป็นจำนวนมาก และมีนักการเมืองจำนวนไม่น้อยที่สนับสนุนให้ญาติพี่น้องลงรับสมัครเลือกตั้งด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตามยังมีบุคคลจากหลากหลายอาชีพไม่ว่าจะเป็นนักธุรกิจ นักสังคมสงเคราะห์ ตัวแทนจากคนพิการ ก็ให้ความสนใจลงสมัครเป็นจำนวนมากเช่นกัน²⁸

เมื่อพิจารณาจากการจำแนกสัดส่วนกลุ่มอาชีพของสมาชิกวุฒิสภาทั้ง 3 สมัย ตามตารางที่ 3.2 เห็นได้ว่าในปี พ.ศ. 2543 ด้วยเงื่อนไขที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจาก การเลือกตั้ง ส่งผลให้ดุลย์อำนาจทั้งในวุฒิสภาเองและระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาลมีรูปแบบที่เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ นอกจากจะได้วุฒิสภาที่มีสมาชิกที่เป็นตัวแทนจากประชาชนทุกจังหวัดแล้ว กลุ่มอาชีพของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามา ยังมีความหลากหลายมากขึ้นกว่าในอดีตที่เคยเป็นพื้นที่ของกลุ่มพลังอำนาจอาชีพโดย ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มข้าราชการระดับสูง ทหารในระดับผู้นำเหล่าทัพ ตำรวจและขุนนางนักวิชาการ(technocrat) มีสัดส่วนที่ลดลงไป เช่นเดียวกับ สัดส่วนของกลุ่มนักบริหาร นักการธนาคารในฐานะตัวแทนจากกลุ่มทุนซึ่งเคยมีสัดส่วนที่สูงมาก ในยุคที่แต่งตั้งโดยรัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา กลับลดลงอย่างเห็นได้ชัด ในขณะที่จำนวนสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีอาชีพเกษตรกร นักวิชาการ นักกฎหมาย นักสื่อสารมวลชน และผู้ที่ทำงานในองค์กรพัฒนาเอกชน แม้จะยังมีสัดส่วนที่น้อยแต่ก็ถือว่ามีความเพิ่มขึ้น และที่น่าสนใจ คือ ด้วยเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรง

* บุคคลเหล่านี้ได้มีการรวมตัวกับสมาชิกหัวก้าวหน้าคนอื่นๆ จนก่อตัวเป็น "กลุ่มยังเติร์ก" ในเวลาต่อมา สัมภาษณ์ นายวัลลภ ดังคณานุรักษ์, สมาชิกวุฒิสภา กรุงเทพมหานคร, 30 มิถุนายน 2547.

²⁸ "สมัคร สว. น้อยเกินคาด แต่ 1,532 คน," มติชน (26 ธันวาคม 2542) : 20.

จากประชาชนในแต่ละจังหวัด ส่งผลให้นักการเมืองท้องถิ่น เป็นกลุ่มอาชีพที่ปรากฏออกมาใน สัดส่วนที่ชัดเจนมากขึ้น*

นอกเหนือจากการจำแนกกลุ่มอาชีพ ตามตารางด้านล่างแล้ว ในการสำรวจรายละเอียด ด้านประสบการณ์ของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งแต่ละคนนั้น พบว่า สมาชิกวุฒิสภาหลาย คนเคยประกอบหลายอาชีพ โดยบางคนเป็นทั้งนักธุรกิจและนักการเมือง หรือ เป็นทั้ง ข้าราชการ นักวิชาการและทำงานเกี่ยวข้องกับองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) อย่าง นายไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ และนายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง เป็นต้น ยังมีสัดส่วนอื่น ๆ ที่น่าสนใจ ได้แก่ ใน กลุ่มอาชีพข้าราชการและข้าราชการบำนาญนั้น พบว่า ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่เคยทำงานเกี่ยวข้องกับ ประชาชนในจังหวัด โดยมักเป็นข้าราชการฝ่ายปกครอง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด นายอำเภอและปลัดอำเภอ ซึ่งมีจำนวนถึง 24 คน และเคยเป็นครูในพื้นที่หรือนักวิชาการ จำนวน 29 คน รวมทั้งผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้มีสมาชิกวุฒิสภาที่เคยลง สมัครับเลือกตั้งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรมาก่อน จำนวน 38 คน หรือที่เคยเป็นนักการเมือง ท้องถิ่นมาก่อน จำนวน 33 คน สมาชิกที่เคยได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวน 23 คน และมีสมาชิกวุฒิสภาที่เคยเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ(ส.ส.ร.) มาก่อน จำนวน 14 คน²⁹ เป็นต้น

ตัวอย่างจากผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในกรุงเทพมหานคร ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้ง 18 คน จากผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งหมด 265 คน พบว่า ส่วนใหญ่อยู่ในกลุ่มอาชีพนักวิชาการ กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน(NGOs) ที่มีทั้งองค์กรที่ทำงานในด้านสังคมสงเคราะห์และการเคลื่อนไหวทางการเมือง³⁰ กลุ่มนักกฎหมายและทนายความ ส่วนกลุ่มอาชีพอื่นๆ อย่างนักธุรกิจและ ข้าราชการบำนาญเกือบทั้งหมดไม่ได้รับการเลือกตั้ง อาจเนื่องจากเหตุผลที่ว่าข้าราชการเหล่านี้ ไม่มีความใกล้ชิดกับประชาชน ซึ่งต่างจากในพื้นที่ต่างจังหวัดที่บรรดาข้าราชการโดยเฉพาะ

* สมาชิกวุฒิสภาที่เคยเป็นนักการเมืองท้องถิ่นมาก่อนลงสมัครเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนมาก ถึง 33 คน อ่างโน วิเชียร สิงห์ปรีชา, การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา : สภาพความเป็นจริงกับเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ (ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ครั้งที่ 1/1 ในวันที่ 4 มีนาคม 2543, 1/2 ในวันที่ 29 เมษายน 2543, 1/3 ในวันที่ 4 มิถุนายน 2543, 1/4 ในวันที่ 24 มิถุนายน 2543 และวันที่ 9 กรกฎาคม 2543, 1/5 ในวันที่ 22 กรกฎาคม 2543. (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร ภาครัฐร่วมเอกชน วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2543), หน้า 232.

²⁹ ดูรายละเอียดใน วิเชียร สิงห์ปรีชา, การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา : สภาพความเป็นจริงกับเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ (ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ครั้งที่ 1/1 ในวันที่ 4 มีนาคม 2543, 1/2 ในวันที่ 29 เมษายน 2543, 1/3 ในวันที่ 4 มิถุนายน 2543, 1/4 ในวันที่ 24 มิถุนายน 2543 และวันที่ 9 กรกฎาคม 2543, 1/5 ในวันที่ 22 กรกฎาคม 2543, หน้า 234-235.

³⁰ สัมภาษณ์ นายวัลลภ ดังคณานุรักษ์, สมาชิกวุฒิสภา กรุงเทพมหานคร, 30 มิถุนายน 2547.

ข้าราชการฝ่ายปกครองมักได้รับการเลือกตั้ง ส่วนผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งในเขตกรุงเทพมหานครนั้นมักได้รับเลือกตั้งด้วยปัจจัยเรื่องชื่อเสียงและคุณความดีในการทำงาน

ในจำนวนนี้มีบุคคลที่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มทางศาสนา อย่าง นายผ่อง เล่งอี้ ที่ได้รับการสนับสนุนจากเครือข่ายศิษย์วัดพระธรรมกาย เช่นเดียวกับกรณีของนายดำรง พุฒตาล และนายอิมรอน มะลูลิม ที่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนมุสลิม และที่น่าสนใจคือ บุคคลที่มีความไม่ลงรอยกับนักการเมืองและรัฐบาลในขณะนั้นก็สามารถได้รับการเลือกตั้งเข้ามา เช่น นายโสภณ สุภาพงษ์* และนายมีชัย วีระไวทยะ** ที่เคยมีความขัดแย้งกับพรรคประชาธิปัตย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของนายปราโมช ไม้กล้าด อดีตอธิบดีกรมชลประทาน ที่แม้ว่าในระหว่างรับราชการเคยมีความขัดแย้งกับนายบรรหาร ศิลปอาชา หัวหน้าพรรคชาติไทยก็ตาม³¹ แต่ด้วยประสบการณ์ที่เคยทำงานรับใช้เบื้องพระยุคลบาทพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาเป็นเวลานาน ทำให้ได้รับคะแนนเลือกตั้งสูงสุดเป็นอันดับ 1 ของประเทศ ซึ่งเป็นภาพสะท้อนให้เห็นถึงความผูกพันแนบแน่นของประชาชนกับสถาบันพระมหากษัตริย์ได้เป็นอย่างดี³²

ทั้งนี้สัดส่วนในแต่ละกลุ่มอาชีพก็มีความสำคัญต่อความสามารถในการผลักดันและการแสดงบทบาทในฐานะตัวแทนของกลุ่มอาชีพ เพราะบางกลุ่มอาชีพที่มีจำนวนน้อยเกินไป อาจไม่มีพลังเพียงพอในการสร้างบทบาทในฐานะตัวแทนของกลุ่มนั้นๆ ในวุฒิสภาได้มากนัก แม้ว่า

* อดีตกรรมการผู้จัดการบริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) นอกจากบทบาทของการเป็นนักบริหารที่มีแนวทางการทำงานที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและพัฒนาเป็นเจ้าของกิจการสถานีบริการน้ำมันแล้ว วิฤต เศรษฐกิจในช่วง ต้นทศวรรษ พ.ศ. 2540 บริษัทน้ำมันบางจากตกอยู่ในข่ายที่ต้องขายกิจการให้แก่ต่างชาติในรูปแบบของการถือหุ้น แต่ นายโสภณ ได้คัดค้านด้วยการชี้แนะให้ประชาชนคนไทยเข้ามาถือหุ้นแทนทั้งหมด เพื่อให้บางจากเป็นของคนไทยตลอดไป ซึ่งเป็นแนวทางที่ขัดแย้งกับรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ซึ่งเป็นรัฐบาลในขณะนั้น ทำให้ นายโสภณ ตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งบริหารในที่สุด ตูรายละเอียดเพิ่มเติมใน "วัดพลังร่างทรงกับคนกลาง ใครจะชิงตำแหน่งประธานวุฒิสภา," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 46, ฉบับที่ 39 (27 กุมภาพันธ์ - 4 มีนาคม 2543): 23.

** เคยมีปัญหากับนายธารินทร์ นิมานเหมินท์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ในกรณีที่ไปเปิดโปงหนี้เน่าของธนาคารกรุงไทย จนทำให้ต้องถูกปลดออกจากการเป็นประธานคณะกรรมการธนาคารกรุงไทยและองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย จึงเป็นไปได้อย่างที่ จะได้รับการสนับสนุนจากพรรคประชาธิปัตย์ อ้างใน "โฟกัส มนุษย์กต-สนิท เกมชิงตำแหน่งวุฒิสภาเดือด!" เนชั่นสุดสัปดาห์ 8, ฉบับที่ 421 (26 มิถุนายน - 2 กรกฎาคม 2543): 103.

³¹ "ชิงประมุขสภาสูง อำนาจใหม่ในเกมน้ำเน่า," เนชั่นสุดสัปดาห์ 9, ฉบับที่ 426 (31 กรกฎาคม - 6 สิงหาคม 2543): 10.

³² สุนีย์ ตรีชนากร, "ความเคลื่อนไหวทางสังคมในกระบวนการเลือกตั้งระบบใหม่และปัจจัยการตัดสินใจเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา จังหวัดกรุงเทพมหานคร," ใน รายงานการวิจัยเรื่อง พฤติกรรมการเลือกตั้งและปัจจัยในการตัดสินใจเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา, สติธร ธานนิธิโชติ, บรรณาธิการ (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2545), หน้า 116-118.

แต่แต่ละคนจะมีความโดดเด่นในตัวเองก็ตาม ตัวอย่างเช่น ในส่วนของนักธุรกิจนั้นมีสัดส่วนที่น้อย โดยเฉพาะนักธุรกิจที่มีชื่อเสียง จึงทำให้มีการคาดการณ์ว่าบทบาทของสมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบันที่มาจากสายนักธุรกิจ คงไม่มีบทบาทเทียบได้กับสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นนักธุรกิจและนักบริหารในชุดที่แต่งตั้งโดยรัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา เนื่องจากมีจำนวนมากและมีบทบาทในการคัดง้างกฎหมายธุรกิจหรือกฎหมายการเงินของรัฐบาลได้ รวมทั้งการแสดงบทบาทในการวิพากษ์ วิจัยผลงานการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจจนมีความขัดแย้งกับรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย³³ เป็นต้น

ในด้านทัศนคติทางการเมืองก็มีความสำคัญเช่นกันต่อลักษณะและทิศทางการทำงานของวุฒิสภาโดยภาพรวม แม้ว่าจะยังไม่มีการวิจัยหรือผลการศึกษาที่นำมาบ่งชี้ได้ว่าแนวโน้มของสมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบันเป็นเช่นไร แต่จากผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องในประเด็นเรื่องทัศนคติทางการเมืองของสมาชิกวุฒิสภาในอดีต ดังเช่น ผลการศึกษาของ โยธิน มีจันทร์³⁴ และ มนูญ รูปขจร³⁵ ดังที่ได้กล่าวถึงแล้วในบทที่ 2 ทำให้ประเมินในเบื้องต้นได้ว่าเมื่อผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในปัจจุบันเกือบครึ่งหนึ่งเป็นอดีตข้าราชการ ประกอบกับด้วยสถานภาพและความเป็นผู้นำของบรรดาอดีตข้าราชการเหล่านั้น แม้ว่าจะได้ลาออกจากระบบราชการและผ่านกระบวนการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนมาแล้วก็ตาม แต่ทัศนคติแบบชนชั้นนำที่นิยมการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองภายในหมู่ชนชั้นนำมากกว่าจะขยายให้คนส่วนล่างเข้ามามีส่วนร่วม มีความพึงพอใจในระบบของการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากกว่าจะให้กระจายออกไปสู่ส่วนต่างๆ ทั้งยังพึงพอใจในระบบสั่งการแบบบนลงล่างและนิยมใช้ระบบอุปถัมภ์ในการแก้ไขปัญหาเรื่องต่างๆ³⁶ ของคนเหล่านี้ น่าจะยังคงอยู่ ในขณะที่กลุ่มอาชีพอื่นๆ อย่างผู้ที่ทำงานในองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งคาดว่าจะมีแนวคิดแบบคู่ตรงกันข้ามกับกลุ่มข้าราชการ ก็ยังมีสัดส่วนที่น้อยมากหากจะคาดหวังได้ว่าจะสามารถผลักดันให้การตัดสินใจของวุฒิสภาเป็นผลที่ผ่านกระบวนการทั้งที่มาจากกระปะทะและประสานกันอย่างดีแล้วจากแต่ละกลุ่มความคิด

ทั้งนี้หากพิจารณาถึงประวัติของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดโดยภาพรวมแล้ว เป็นที่น่าสังเกตว่าแม้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจะกำหนดเงื่อนไขให้สมาชิกวุฒิสภามีลักษณะเป็นอิสระจากการถูกแทรกแซงทางการเมืองแล้วก็ตาม แต่ด้วยประสบการณ์การทำงานที่บุคคล

³³ สุนันท์ ศรีจันทร์, "ส.ว.สายนักธุรกิจ," เนชั่นสุดสัปดาห์ 8, ฉบับที่ 426 (13-19 มีนาคม 2543): 23.

³⁴ โยธิน มีจันทร์, "ทัศนคติทางการเมืองของสมาชิกวุฒิสภาต่อระบอบประชาธิปไตยของชาติ," (สารนิพนธ์ หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525).

³⁵ มนูญ รูปขจร, "ลักษณะทางสังคมของสมาชิกรัฐสภากับอุดมการณ์ประชาธิปไตย," (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการพัฒนาสังคม มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2526).

³⁶ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, "การหวนกลับมาของ "สภาข้าราชการ (?)," เนชั่นสุดสัปดาห์ 8, ฉบับที่ 405 (7-13 สิงหาคม 2543): 29.

เหล่านี้มักจะมีความสัมพันธ์กับนักการเมืองและข้าราชการในพื้นที่ ตลอดจนมีความสัมพันธ์กับบุคคลที่อยู่ในพรรคการเมืองต่างๆ เป็นอย่างดี จึงทำให้เป็นกลุ่มอาชีพที่มีสายสัมพันธ์ทางการเมืองกับพรรคการเมืองหรือนักการเมืองมากกว่ากลุ่มอาชีพอื่นๆ ดังนั้นนอกจากการที่สมาชิกวุฒิสภาชุดแรกที่มาจากการเลือกตั้งจะมีความหลากหลายในด้านอาชีพของสมาชิกเพิ่มขึ้นแล้ว ในอีกมิติหนึ่งสมาชิกวุฒิสภาเหล่านี้ยังมีความหลากหลายในด้านสายสัมพันธ์จากกลุ่มการเมืองต่างๆ ในแต่ละพื้นที่ซึ่งมีการโยกโยกกับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังที่จะได้นำเสนอในหัวข้อต่อไป

3.4 เครือข่ายความสัมพันธ์ทางการเมืองของสมาชิกวุฒิสภา

ความน่าสนใจอีกประการหนึ่งของการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในครั้งนี้ อยู่ที่การปรากฏภาพของสายสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างผู้ได้รับการเลือกตั้งกับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองต่างๆ ดังจะเห็นได้จากการที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ได้จัดให้มีการเลือกตั้งขึ้น 5 ครั้ง เป็นเวลากว่า 5 เดือน ตั้งแต่ 4 มีนาคม – 22 กรกฎาคม 2543 จนถึงการประกาศรับรองผลการเลือกตั้งจนได้สมาชิกวุฒิสภาครบ 200 คน ในวันที่ 31 กรกฎาคม 2543 ซึ่งเป็นวันที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาคนสุดท้าย คือ นางวิลาวัลย์ ดันวัฒนาพงศ์ จากจ.อุบลราชธานี รวมเวลาเลือกตั้งทั้งหมด 145 วัน และใช้งบประมาณ 2.3 พันล้านบาท³⁷ เหตุที่ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งหลายครั้งเนื่องมาจากการข้อเสียดังกล่าวและความไม่โปร่งใสในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งและต้องดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ถึง 78 เขต จากเขตเลือกตั้งทั้งหมด 200 เขต³⁸

จากปัญหาการเลือกตั้งซ้ำซากแสดงให้เห็นว่า การทุจริตการเลือกตั้งยังคงมีอยู่เพียงแต่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบเพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจจับของคณะกรรมการการเลือกตั้งและองค์กรเครือข่าย ดังที่มีปรากฏว่านอกจากการซื้อเสียงโดยตรงแล้ว ในบางจังหวัดยังมีการจูงใจด้วยวิธีหลายรูปแบบ เช่น จัดเลี้ยงหั่วคะแนนและชาวบ้าน การจัดทัวร์กลุ่มแม่บ้านเพื่อจูงใจให้เลือกผู้สมัคร การสนับสนุนนักการเมืองในท้องถิ่น โดยเฉพาะในการเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ส.อบจ.) ที่มีขึ้นก่อนการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาบางรายให้การช่วยเหลือในเรื่องเงินทุน หรือสนับสนุนด้านการพิมพ์โปสเตอร์เพื่อแลกกับคะแนนเสียงที่คาดว่าผู้สมัครส.อบจ.จะสามารถหาให้ได้ รวมทั้งการใช้องค์กรทางศาสนาและบุคลากรทาง

³⁷ ถวิลวดี บุรีกุล, รายงานการวิจัย เรื่อง พฤติกรรมการเลือกตั้งและปัจจัยในการตัดสินใจเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2543 (นนทบุรี: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, 2545), หน้า 281.

³⁸ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเกอร์, เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ, หน้า 527.

ศาสนาช่วยสนับสนุน³⁹ แม้แต่ในกรุงเทพฯ ก็ยังปรากฏร่องรอยของการใช้ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์อยู่ ดังเช่น การหาเสียงหรือแนะนำตัวผ่านเครือญาติหรือผู้ใกล้ชิดซึ่งมีตำแหน่งหรือบทบาท สำคัญในชุมชน⁴⁰

สาเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้การทุจริตและการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งเกิดขึ้นให้เห็นกันโดยทั่วไป เนื่องจากประชาชนยังมีความรู้ในการเลือกตั้งระบบใหม่น้อย ทำให้กลุ่มอิทธิพลและการเมืองท้องถิ่นครอบงำได้ง่าย นอกจากนี้การจัดให้มีการเลือกตั้งซ้ำๆ ยังทำให้ประชาชนให้ความสนใจมาลงคะแนนในสัดส่วนที่น้อยลงเรื่อยๆ ดังจะเห็นได้ว่าการเลือกตั้งครั้งแรกนั้นประชาชนออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งถึงร้อยละ 71.89* ซึ่งเป็นสถิติในการใช้สิทธิของประชาชนที่สูงที่สุดในประวัติศาสตร์การเลือกตั้งของไทย แต่ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในรอบที่ 2 มีผู้มาใช้สิทธิร้อยละ 52 และอัตราผู้มาใช้สิทธิเหลือเพียงร้อยละ 41 ในการเลือกตั้งรอบที่ 3 เป็นต้น** อันเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้กลุ่มที่อาจเป็นคะแนนเสียงจัดตั้งสามารถชนะการเลือกตั้งได้ง่ายขึ้น⁴¹ ดังจะเห็นได้จากสภาพการณ์ที่ปรากฏว่า สมาชิกวุฒิสภาที่ถูกคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ตัดสิทธิไม่รับรองผลการเลือกตั้งมากกว่าครึ่งหนึ่งได้รับการเลือกตั้งอีกครั้งในการเลือกตั้งที่จัดให้มีขึ้นต่อมา ในจำนวนนี้ได้แก่ นางอุษณีย์ ชิดชอบ พี่สาวของนาย

³⁹ บุษอริ ยีหะ และนรินทร์ สมพงศ์, “ความเคลื่อนไหวทางสังคมในกระบวนการเลือกตั้งระบบใหม่และปัจจัยการตัดสินใจเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา จังหวัดสงขลา,” ใน รายงานการวิจัยเรื่อง พฤติกรรมการเลือกตั้งและปัจจัยในการตัดสินใจเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา, สติธร ธนานิธิโชติ, บรรณาธิการ, หน้า 30-31.

⁴⁰ สติธร ธนานิธิโชติ, บรรณาธิการ, รายงานการวิจัยเรื่อง พฤติกรรมการเลือกตั้งและปัจจัยในการตัดสินใจเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา, หน้า บทบรรณาธิการ.

* สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, สถิติข้อมูลการเลือกตั้ง กฎหมายและระเบียบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา [CD-ROM], 2544. และเป็นที่น่าสนใจว่าการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในวันที่ 4 มีนาคม 2543 เป็นการเลือกตั้งครั้งแรกภายหลังรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีผลบังคับใช้ ประชาชนที่มาใช้สิทธิส่วนใหญ่มีความตื่นตัวมากขึ้นเนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ (มาตรา 68) และบางส่วนอาจจะกลัวการถูกลงโทษจากการกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ ในขณะที่บางส่วนอาจมีความวิตกกังวลในเรื่องการเสียสิทธิบางประการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหากไม่มาทำการลงคะแนน แต่อัตราการใช้สิทธิเลือกตั้งในระยะต่อมาก็แสดงให้เห็นว่ามาตรการตัดสิทธิบางประการเหล่านี้ไม่เข้มแข็งพอที่จะชักจูงใจให้ประชาชนมาใช้สิทธิเลือกตั้ง อย่างไรก็ตามการมีบัตรเสียเป็นจำนวนมากเป็นสิ่งหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นว่ายังมีผู้ใช้สิทธิบางส่วนอาจยังไม่มีความเข้าใจในการวิธีการและระบบการเลือกตั้งรูปแบบใหม่

** อ้างใน Sombat Chantornwong, “The 1997 Constitution and The Politics of Election Reform,” in Reforming Thai Politics, ed. Duncan McCargo, p. 208 ทั้งนี้ นายวิจิตร อยู่สุภาพ กรรมการการเลือกตั้ง กล่าวว่า จำนวนผู้ออกมาใช้สิทธิที่ลดลงน่าจะมีสาเหตุมาจากประชาชนถือว่าได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งแล้วและไม่ต้องการจะไปเลือกอีกในครั้งที่ 2 อ้างใน ถวิลวดี บุรีกุล, รายงานการวิจัย เรื่อง พฤติกรรมการเลือกตั้งและปัจจัยในการตัดสินใจเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2543, หน้า 275.

⁴¹ เรื่องเดียวกัน.

เนวิน ชิดชอบ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และนางมะลิวัลย์ เงินหมื่น ภรรยาของนายสุทัศน์ เงินหมื่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในขณะนั้น ขณะที่กรณีของนางฉวีวรรณ ขจรประศาสน์ ภรรยาของพลตรีสนั่นขจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและเลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์ในขณะนั้น เป็นตัวอย่างส่วนน้อยของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งในรอบแรก แต่กลับพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งครั้งต่อมา

จากเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามที่กล่าวมาแล้ว รวมทั้งวิธีการหาเสียงก็มีความแตกต่างจากการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งทำได้เพียงการแนะนำตัว รวมทั้งการใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งเพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นตัวแทนจากประชาชนในแต่ละจังหวัดไม่ใช่ตัวแทนจากเขตการเลือกตั้งดังเช่นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เห็นได้ว่าเป็นการสร้างเงื่อนไขและกลไกที่ต้องการให้สมาชิกวุฒิสภามีความเป็นอิสระจากพรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองต่างๆ ซึ่งเงื่อนไขเหล่านี้จะทำให้บุคคลผู้มีชื่อเสียงและได้รับความนิยมนอกจากประชาชนในพื้นที่สามารถได้รับการเลือกตั้งเข้ามาได้โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาพรรคหรือนักการเมืองในพื้นที่ แต่อย่างไรก็ดีด้วยที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่ต้องผ่านกระบวนการเลือกตั้งและสถานะของสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นบุคคลกรซึ่งต้องทำหน้าที่ในสถาบันหรือองค์กรทางการเมืองอย่างวุฒิสภานั้น ทำให้สมาชิกวุฒิสภาไม่สามารถอยู่ในสถานะที่ปลอดจากการเมืองได้ เพราะแม้ว่าผลของการเลือกตั้งจะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เลือกตัวแทนที่มีกลุ่มอาชีพที่ความหลากหลายมากขึ้นและสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกเข้ามาส่วนหนึ่งมีภาพลักษณ์ของความเป็นอิสระก็ตาม แต่ก็ยังมีสมาชิกอีกส่วนหนึ่งที่มีความเชื่อมโยงกับพรรคการเมือง* โดยพิจารณาจากสายสัมพันธ์ทางการเมืองของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเมื่อวันที่ 4 มีนาคม – 22 กรกฎาคม 2543 ซึ่งการจำแนกสมาชิกวุฒิสภาที่มีความสัมพันธ์ทางการเมืองกับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองในการศึกษานี้ พิจารณาจากปัจจัยที่มีผลต่อการสร้างความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างสมาชิกวุฒิสภากับนักการเมืองหรือพรรคการเมือง** ได้แก่

* ความเห็นของสมชาย ภคภาควิวัฒน์ ปราชญ์ใน ถวิลวดี บุรีกุล, รายงานการวิจัย เรื่อง พฤติกรรมการเลือกตั้งและปัจจัยในการตัดสินใจเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2543, หน้า 262, Sombat Chantornwong, "The 1997 Constitution and The Politics of Election Reform," in Reforming Thai Politics, ed. Duncan McCargo, p. 207. และ "ส.ว.กับทางเลือกใหม่," เดลินิวส์ (29 กุมภาพันธ์ 2543):14. ดูรายละเอียดเรื่องสายสัมพันธ์ทางการเมืองของบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่มีต่อพรรคการเมือง นักการเมืองและกลุ่มอำนาจต่างๆ ได้ในภาคผนวก ข.

** ในงานวิจัยของวิเชียร สิงห์ปรีชา ได้กำหนดปัจจัยที่ใช้ในการพิจารณาประเมินความน่าจะเป็นในความสัมพันธ์ทางการเมืองของสมาชิกวุฒิสภากับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองไว้ 7 ประการ ซึ่งในวิทยานิพนธ์นี้ได้สรุปรวมไว้เหลือเพียง 5 ประการ ดูรายละเอียดได้ใน วิเชียร สิงห์ปรีชา , การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา : สภาพความเป็นจริงกับเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ (ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ครั้งที่ 1/1 ในวันที่ 4 มีนาคม 2543, 1/2 ในวันที่ 29 เมษายน 2543, 1/3 ในวันที่ 4 มิถุนายน

- (1) เคยเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือเคยร่วมกิจกรรมทางการเมืองกับพรรคการเมืองนั้น ๆ เช่น เป็นกรรมการบริหารพรรค รวมทั้งเคยมีความสัมพันธ์กับนักการเมืองในพรรคการเมืองนั้นมาก่อน และยังไม่มีปัญหาใดๆ ที่ทำให้ความสัมพันธ์นั้นสิ้นสุดลง
- (2) เป็นเครือญาติของนักการเมืองในพรรคการเมืองนั้น ทั้งที่เป็น สามี ภรรยา บุตร เป็นต้น รวมทั้งการมีเครือญาติที่ได้รับประโยชน์จากนักการเมืองหรือพรรคการเมือง
- (3) ได้รับการสนับสนุนจากนักการเมืองในด้านต่าง ๆ เช่น เงินทุนที่ใช้ในการแนะนำตัว หรือ ใช้เครือข่ายฐานคะแนนเสียง การให้ความช่วยเหลือในการวางแผนการเลือกตั้ง รวมทั้งการใช้อิทธิพลในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อผลักดันให้ได้รับการเลือกตั้ง
- (4) ได้รับตำแหน่งทางการเมืองจากนักการเมือง อาทิ เลขานุการ ที่ปรึกษา สมาชิกในคณะกรรมการหรือได้รับการสนับสนุนให้ดำรงตำแหน่งสำคัญในขณะที่ได้รับราชการ
- (5) ได้รับหรือเคยได้รับความช่วยเหลือหรือเอื้อประโยชน์ในเชิงธุรกิจหรือความช่วยเหลือด้านอื่นๆ จากนักการเมืองหรือพรรคการเมือง

จากปัจจัยตามที่กล่าวมา สามารถจำแนกสมาชิกวุฒิสภาตามสายสัมพันธ์ที่มีต่อพรรคการเมืองต่างๆ ได้เป็นตัวเลขประมาณการในช่วงของการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ตามตารางที่ 3.2 (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ข)

ตารางที่ 3.2 แสดงตัวเลขประมาณการสัดส่วนสายสัมพันธ์ทางการเมืองของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเมื่อวันที่ 4 มีนาคม – 22 กรกฎาคม 2543

พรรคการเมือง	จำนวน (คน)
ประชาธิปัตย์	30
ความหวังใหม่	20
ไทยรักไทย	21
ชาติไทย	10
ชาติพัฒนา	17
กิจสังคม	2
เสรีธรรม	3
ราษฎร	3
เอกภาพ	4
ไท	1

ตัวอย่างสมาชิกวุฒิสภาที่อยู่ในเงื่อนไขของปัจจัยข้างต้น อาทิ นายเกษม รุ่งธนเกียรติ สมาชิกวุฒิสภา จ.สุรินทร์ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กลุ่มวังน้ำเย็น และนายเด่น โต๊ะมีนา สมาชิกวุฒิสภา จ.ปัตตานี อดีตรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จ.ปัตตานี 8 สมัย ที่มีความสัมพันธ์แนบแน่นกับนักการเมืองกลุ่มวาทะห์ โดยเฉพาะนายวันมูหะมัดนอร์ มะทา เป็นต้น ตลอดจนเครือญาติของนักการเมืองทั้งที่เป็นภรรยา บุตร ญาติพี่น้อง ตลอดจนผู้ที่มีความสัมพันธ์กับนักการเมืองและพรรคการเมือง ยังเป็นสัดส่วนสำคัญของวุฒิสภาชุดนี้⁴² เนื่องจากเงื่อนไขที่กำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครและการแนะนำตัวโดยไม่ใช้การหาเสียง ทำให้ผู้ที่มีความพร้อมทั้งด้านฐานะการเงินและได้รับการสนับสนุนจากญาติพี่น้อง มีความได้เปรียบในการเลือกตั้งและได้รับเลือกตั้งเป็นจำนวนมากซึ่งหลายกรณีเป็นผู้ที่มาจากตระกูลนักการเมือง เพราะมีฐานเสียงที่ประชาชนรู้จักครอบครัวดีอยู่แล้วจึงสามารถวางเครือข่ายไว้ได้มากมาย⁴³ เช่น กรณีของนายเพิ่มพูน ทองศรี และนางอุษณีย์ ชิดชอบ ที่เป็นเครือญาติของนายเนวิน ชิดชอบ แกนนำกลุ่มบุรีรัมย์ รวมทั้งนายพร เพ็ญพาส อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์ และ พ.ต.อ.สุรพล ใผ่นวล ซึ่งมีความใกล้ชิดกับนายเนวิน และตระกูลชิดชอบมานาน⁴⁴ เป็นต้น

ทั้งนี้กล่าวได้ว่า สายสัมพันธ์ทางการเมืองของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ที่มีต่อนักการเมืองและพรรคการเมืองต่างๆ ซึ่งมีฐานคะแนนเสียงในพื้นที่มีผลโดยตรงต่อการได้รับเลือกตั้ง เช่น กรณีของการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในจังหวัดเชียงใหม่ พล.ต.อ.สวัสดิ์ อมรวิวัฒน์ อดีตอธิบดีกรมตำรวจ ก็ได้รับการสนับสนุนจากนายตำรวจชั้นสัญญาบัตรที่กระจายตัวอยู่ทั่วทั้งจังหวัด ทั้งยังได้รับการสนับสนุนจากฐานคะแนนจัดตั้งของนักการเมืองระดับชาติ อย่างนายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ ซึ่งเป็นเครือญาติ หรือในกรณีของนายถาวร เกียรติไชยากร นักการเมืองท้องถิ่นหลายสมัยและเป็นน้องชายของนายสุรพล เกียรติไชยากร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จ.เชียงใหม่ ที่มีการประสานงานกับพรรคการเมืองและนักการเมืองท้องถิ่น ทำให้ได้รับการสนับสนุนจากทั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาจังหวัดในพื้นที่การเลือกตั้ง⁴⁵

⁴² Pasuk Pongpaichit and Chris Baker, *Thailand's Crisis*, pp. 235-236.

⁴³ สัมภาษณ์ บุญทัน ดอกโธสง, สมาชิกวุฒิสภา จ.นครราชสีมา, 16 สิงหาคม 2547.

⁴⁴ “เผยโฉม ส.ว. นักเลือกตั้ง ใครสวมเสื้อวิน พรรคการเมือง ?,” เนชั่นสุดสัปดาห์ 11, ฉบับที่ 576 (16 มิถุนายน 2546): 14-15.

⁴⁵ ประชัน รักพงษ์และรักษา บรรเทิงสุข, “ความเคลื่อนไหวทางสังคมในกระบวนการเลือกตั้งระบบใหม่และปัจจัยการตัดสินใจเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา จังหวัดสงขลา,” ใน รายงานการวิจัยเรื่อง พฤติกรรมกาเลือกตั้งและปัจจัยในการตัดสินใจเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา, สติธร ธานนิธิโชติ, บรรณาธิการ, หน้า 40-41.

รวมถึงกรณีของนายชัชวาล คงอุดม หรือ ชัช เต่าปูน ผู้กว้างขวางในพื้นที่เขตบางซื่อ และพื้นที่อื่นๆ รอบนอกกรุงเทพฯ ทั้งยังเป็นเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์สยามรัฐ และธุรกิจ อื่นๆ และมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนักการเมืองใหญ่บางพรรคการเมือง มีฐานคะแนนจัดตั้งจากพรรคความหวังใหม่ มีเครือข่ายผู้นำชุมชนที่เป็นหัวหน้าของพรรคความหวังใหม่และนักการเมืองท้องถิ่น ทั้งสมาชิกสภากรุงเทพ สมาชิกสภาเขต และข้าราชการบางส่วนให้การสนับสนุน ทำให้เขาเป็นผู้สมัครที่คณะกรรมการการเลือกตั้งให้ความสนใจติดตามพฤติกรรมอย่างใกล้ชิดในระหว่างที่มีการเลือกตั้ง ซึ่งในการเลือกตั้งครั้งแรกเขาได้รับการเลือกตั้ง เป็นอันดับ 7 ด้วยคะแนน 50,322 คะแนน แต่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่รับรองผลเนื่องจากพบว่ามีพฤติกรรมที่เข้าข่ายผิดกฎหมายเลือกตั้งหลายประการ โดยเฉพาะการซื้อเสียงในชุมชนต่างๆ ต่อมาในการเลือกตั้งรอบที่ 2 เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2543 เขายังคงได้รับการเลือกตั้งกลับมาอีกครั้ง ด้วยคะแนนที่สูงกว่าเดิม คือ 92,515 คะแนน⁴⁶

นอกจากนี้ในส่วนของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากกลุ่มนักธุรกิจ เช่น นายวิโรจน์ อมตกุลชัย กรรมการสภาหอการค้าไทย อดีตนายกสมาคมสิ่งทอ ก็ถูกวิจารณ์ว่าได้รับการเลือกตั้งมาด้วยการสนับสนุนจากนายสมชาย คุณปลื้ม หรือกำนันเป๊าะ ผู้มีอิทธิพลใน จ.ชลบุรี หรือกรณีของนายพากเพียร วิริยะพันธ์ เจ้าของโครงการเมืองโบราณ จ.สมุทรปราการและธุรกิจเบนซ์ธนบุรี ก็มีความสนิทสนม และเชื่อกันว่าได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดีในการเลือกตั้งจากนายวัฒนา อัศวเหม⁴⁷ เป็นต้น

จากตารางที่ 3.2 เห็นได้ว่าในช่วงของการเลือกตั้ง สายสัมพันธ์ทางการเมืองของสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ มักเป็นสายสัมพันธ์ที่มีต่อสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นพรรครัฐบาลในขณะนั้น โดยสายสัมพันธ์ที่ปรากฏมักอยู่ในรูปแบบของการเป็นอดีตสมาชิกพรรคและผู้ที่ได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่น่าสนใจคือ เป็นสายสัมพันธ์ที่มีต่อพลตรีสนั่น ขจรประศาสน์* เลขาธิการพรรคในขณะนั้นมากกว่าสายสัมพันธ์ที่มีต่อพรรคประชาธิปัตย์หรือสมาชิกคนอื่น ๆ ตัวอย่างเช่น พลตรีมัญญกฤต รูปขจร และนายพิเชฐ พัฒนโชติ ซึ่งทั้งสองคนเคยเป็นที่ปรึกษาให้แก่พลตรีสนั่น ในขณะที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นอกจากนี้ยังมีสายสัมพันธ์ของสมาชิกวุฒิสภาที่มี

⁴⁶ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, สถิติข้อมูลการเลือกตั้ง กฎหมายและระเบียบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา [CD-ROM], 2544.

⁴⁷ สุรินทร์ ศรีจันทร์, "ส.ว.สายนักธุรกิจ," เนชั่นสุดสัปดาห์: 23.

* พล.ต.มัญญกฤต ยอมรับในสายสัมพันธ์ที่ตนเองมีต่อ พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ โดยกล่าวในการแสดงวิสัยทัศน์ต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อเลือกประธานวุฒิสภาว่าไม่เกี่ยวข้องกับพรรคประชาธิปัตย์ แต่ไม่ปฏิเสธว่าเกี่ยวข้องกับพล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ เลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์ เพราะทำงานให้ พล.ต.สนั่น สมัยที่เป็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในเรื่องปากท้องชาวบ้าน และความปลอดภัย อ้างใน "7 สว. โทว์กิ้นลุ่นชิงประธาน," เดลินิวส์ (1 สิงหาคม 2543) :14.

ต่อสมาชิกคนอื่นๆ ของพรรคประชาธิปัตย์ ที่ปรากฏชัดเจน อาทิ นางมลิวลัย เงินหมื่น, นายอมร นิลเปรม และนายวิชัย ครองยุติ ที่มีต่อนายสุทัศน์ เงินหมื่น แกนนำคนสำคัญของพรรคประชาธิปัตย์ในพื้นที่การเลือกตั้งภาคตะวันออกเฉียงเหนือ⁴⁸

นอกเหนือจากจำนวนสมาชิกที่เคยมีสายสัมพันธ์ทางการเมืองกับนักการเมืองในพรรคการเมืองต่างๆ ตามตารางที่ 3.2 แล้ว ตัวเลขดังกล่าวยังไม่รวมถึง สมาชิกวุฒิสภาอีกจำนวนหนึ่งที่มีลักษณะของความสัมพันธ์แบบหลายพรรค โดยสมาชิกในจำนวนนี้มักเป็นอดีตข้าราชการหรืออดีตนักการเมือง เช่น นายสมพงษ์ สระกวี อดีตผู้สมัคร ส.ส.หลายสมัย ที่เคยสังกัดหลายพรรคการเมือง ซึ่งมีความสนิทสนมกับนักการเมืองระดับชาติที่มีตำแหน่งในรัฐบาลขณะนั้นหลายคน เช่น นายพินิจ จารุสมบัติ พรรคเสรีธรรม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย, นายธานี ตักดิเศรษฐ์ พรรคประชาธิปัตย์ และนายสุธรรม แสงประทุม พรรคไทยรักไทย⁴⁹ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในด้านพรรคไทยรักไทยนั้น กล่าวได้ว่า นับตั้งแต่เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นปีที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ก่อตั้งพรรคไทยรักไทย จวบจนภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อ พ.ศ. 2544 ที่พรรคไทยรักไทยได้รับเลือกตั้งมากที่สุด และเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล* ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่ของพรรคเป็นอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากหลายพรรคที่ย้ายมาลงสมัครในนามพรรคไทยรักไทย การควมรวมพรรคชาติพัฒนา พรรคความหวังใหม่ พรรคเสรีธรรม พรรคเอกภาพ รวมทั้งในเวลาต่อมา ยังมีสมาชิกที่เพิ่มขึ้นจากการแยกตัวออกจาก

⁴⁸“5 ส.ส.ประชาธิปัตย์ กับอำนาจ บารมี การเมือง ของ สุทัศน์ เงินหมื่น,” มติชนสุดสัปดาห์ 24, ฉบับที่ 1216 (5 ธันวาคม 2546): 8.

⁴⁹บุญอริ ยีหะ และนรินทร์ สมพงศ์, “ความเคลื่อนไหวทางสังคมในกระบวนการเลือกตั้งระบบใหม่ และปัจจัยการตัดสินใจเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา จังหวัดสงขลา,” ใน รายงานการวิจัยเรื่อง พฤติกรรมการเลือกตั้งและปัจจัยในการตัดสินใจเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา, สติธร ธนานิธิโชติ, บรรณาธิการ, หน้า 34.

* ผลการเลือกตั้ง ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2544 พรรคการเมืองขนาดเล็กสองพรรคต้องล้มไปก่อนการเลือกตั้ง ได้แก่ พรรคมวลชนและพรรคเอกภาพ พรรคประชากรไทยไม่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเลย ส่วนพรรคราษฎรและพรรคกิจสังคม ลดความสำคัญลงไปอย่างมาก ส่วนพรรคใหญ่ในต่างจังหวัดสามพรรค ได้แก่ พรรคชาติไทย พรรคชาติพัฒนา และพรรคความหวังใหม่ ได้ ส.ส.น้อยลงมากและแต่ละพรรคเกือบไม่ได้รับคะแนนเสียงถึงร้อยละ 5 ซึ่งเป็นระดับต่ำสุดที่จะได้รับการจัดสรรที่นั่ง ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อพรรค และสำหรับ ส.ส. ที่ลงเลือกตั้งแบบเขต ก็ได้รับเลือกในขอบเขตที่จำกัด ภาพที่ได้หลังจากการเลือกตั้งครั้งนี้ คือ พรรคประชาธิปัตย์ยังคงเป็นพรรคที่ได้รับความนิยมของภาคใต้ แต่สูญเสียที่นั่งเขตกรุงเทพฯ ไปมาก

ในขณะที่พรรคไทยรักไทยได้ที่นั่งจำนวนมากทั่วประเทศ ผนวกกับ ส.ส. พรรคเสรีธรรม จำนวน 14 คน ที่รวมเข้ากับพรรคไทยรักไทย ทำให้พรรคไทยรักไทยกลายเป็นพรรคที่มีเสียงข้างมากเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทย นอกจากนี้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ยังตั้งนายบรรหาร ศิลปอาชาและ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เข้ามาเป็นพรรคร่วมรัฐบาลในการจัดตั้งรัฐบาล ดูรายละเอียดเพิ่มเติม จาก ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเกอร์, เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ, หน้า 528.

พรรคชาติไทยของกลุ่มบุรีรัมย์ของนายเนวิน ชิดชอบ กับกลุ่มชลบุรี ของนายสมชาย คุณปลื้ม เข้ามารวมกับพรรคไทยรักไทย แม้การควมรวมของกลุ่มและพรรคการเมืองเหล่านี้ สมาชิกบางส่วนจะยังคงอยู่ในพรรคเดิมหรือย้ายไปสังกัดในพรรคการเมืองอื่นๆ อยู่บ้าง แต่ก็ยังทำให้สัดส่วนสายสัมพันธ์ทางการเมืองของสมาชิกวุฒิสภากับสมาชิกพรรคไทยรักไทยมีแนวโน้มเพิ่มมากยิ่งขึ้นเป็นสัดส่วนสูงที่สุด ดังแผนภาพที่ 3.1 เป็นผลให้สายสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างสมาชิกวุฒิสภากับสมาชิกพรรคไทยรักไทยมีลักษณะเป็นเครือข่ายโยงใยที่มีขนาดใหญ่และซับซ้อนกว่าพรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองอื่นๆ เนื่องมาจากการมีทั้งกลุ่มทุนที่ให้การสนับสนุนพรรค ตลอดจนกลุ่มหรือมุ่ง (faction) ของสมาชิกในพรรคจำนวนมาก*

ดังจะเห็นได้ว่า นอกจากจะเป็นสายสัมพันธ์โดยตรงที่สมาชิกวุฒิสภามีต่อสมาชิกพรรคไทยรักไทยในลักษณะที่เป็นเครือข่ายแล้ว สายสัมพันธ์ที่มีต่อ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีและหัวหน้าพรรคไทยรักไทย เช่น นายศรีเมือง เจริญศิริ อดีตผู้บริหารระดับสูงของการสื่อสารแห่งประเทศไทย⁵⁰ และสายสัมพันธ์ของสมาชิกวุฒิสภาที่มีต่อนายเสนาะ เทียนทอง* และสมาชิกกลุ่มวังน้ำเย็น ซึ่งเป็นกลุ่มหรือมุ่ง(faction) ที่เคยมีอิทธิพลอย่างมากในพรรค ความหวังใหม่ซึ่งภายหลังได้แยกตัวมาเข้าร่วมกับพรรคไทยรักไทยเพื่อเตรียมการเลือกตั้ง

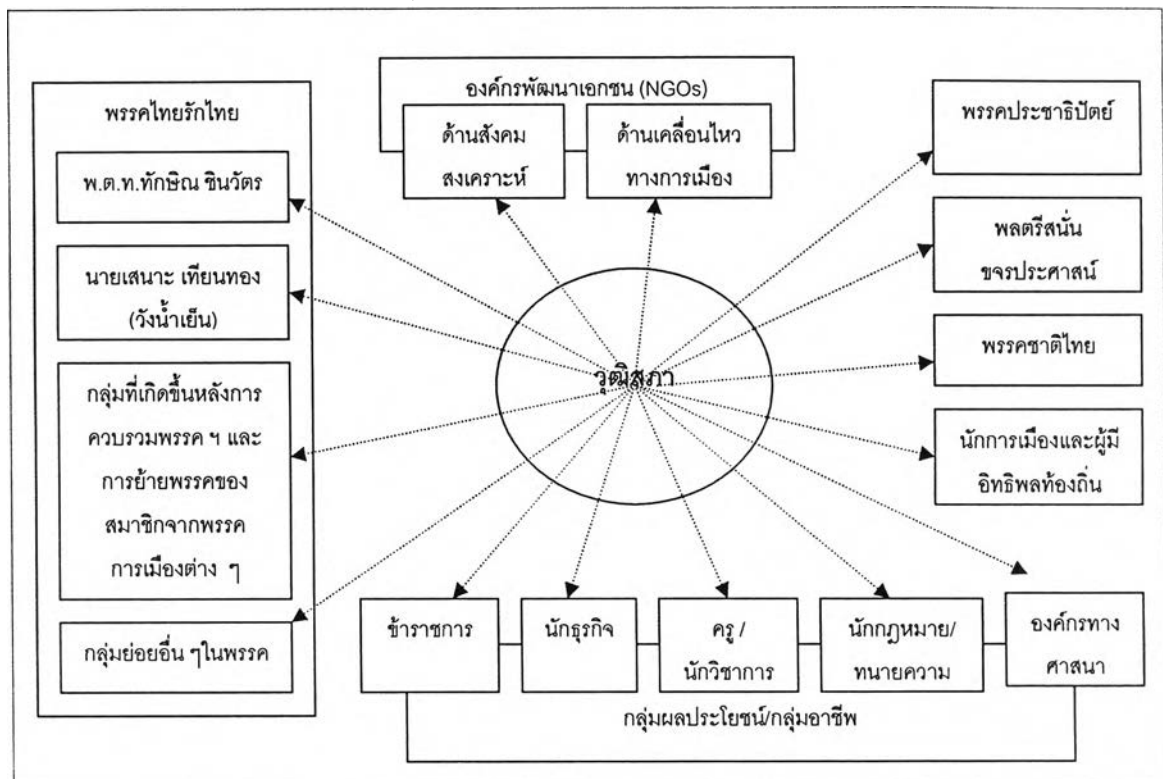
*ในบัญชีรายชื่อผู้สมัครทั้งบัญชีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อและบัญชีคณะผู้บริหารงานการเมืองของพรรคไทยรักไทยในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 ได้มีการจำแนกกลุ่มทุนที่ให้การสนับสนุนพรรคไทยรักไทย ได้แก่ กลุ่มทุนซีพี กลุ่มจิสมินฯ กลุ่มทุนน้ำมันคอสมอ กลุ่มชินไทย กลุ่มปิกนิกแก๊สและกลุ่มบริษัทซีร็อกซ์ ฯ ส่วนกลุ่มหรือมุ่ง (faction) แบ่งออกเป็น 14 กลุ่มใหญ่ ได้แก่ กลุ่มวังน้ำเย็น (นายเสนาะ เทียนทอง เป็นแกนนำ) กลุ่มวังน้ำยม (นายสมศักดิ์ เทพสุทินและนายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ เป็นแกนนำ) กลุ่มวังพญานาค(แบ่งออกเป็นสายของนายพินิจ จารุสมบัติ และสายอีสานใต้ของนายปรีชา เลหาพงษ์ชนะ) กลุ่มวังบัวบาน (นางเยาวพา วงษ์สวัสดิ์เป็นแกนนำ) กลุ่มลำตะคอง (นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ เป็นแกนนำ) กลุ่มวังจันทร์ส่องหล้า (ผู้มีความใกล้ชิดกับคุณหญิงพจมาน ชินวัตร) กลุ่มวังคางคาว(หรือชุมนุมมาลินีของนายประชา มาลินี) กลุ่มบางแสน (นายสนธยา คุณปลื้ม เป็นแกนนำ) กลุ่มความหวังใหม่เก่า กลุ่มมนตรี พงษ์พานิช กลุ่มชอยราชครู กลุ่มวาตะห์ (นายวันมูหะหมัดนอร์ มะทา เป็นแกนนำ) กลุ่มของนายสุชาติ ตันเจริญ(กลุ่มพ้อมดดำ) และกลุ่มสะสมทรัพย์ (นายไชยยศ สะสมทรัพย์ เป็นแกนนำ) อ้างใน "รายชื่อผู้สมัคร ส.ส. บัญชีรายชื่อ , เนชั่นสุดสัปดาห์ 13, ฉบับที่ 659 (17 มกราคม 2548): 26-27.

⁵⁰"เผยโฉม ส.ว. นักเลือกตั้ง ใครสวมเสื้อวิน 'พรรคการเมือง'?", เนชั่นสุดสัปดาห์ 12, ฉบับที่ 576 (16 - 22 มิถุนายน 2546):14-15.

* ตลอดทศวรรษ 2530 นายเสนาะ เทียนทอง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเจ้าพ่อท้องถิ่นที่สามารถคงอิทธิพลทางการเมืองของตนเองไว้ได้ จากการย้ายพรรคครั้งแล้วครั้งเล่า นับจากการสนับสนุนจากพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มาสู่ นายบรรหาร ศิลปอาชา และเปลี่ยนมาให้การสนับสนุน พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ซึ่งในปัจจุบันเขาให้การสนับสนุน พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคไทยรักไทย อ้างจาก ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเกอร์, เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ, หน้า 527.

เพื่อที่จะจัดตั้งรัฐบาลก็มีอยู่เป็นจำนวนมาก เช่น นายสุชน ชาลีเครือ นายสหัส พิณรุเสณีย์ และ นายประกียรติ นาสิมมา เป็นต้น

แผนภาพที่ 3.1 แสดงเครือข่ายสายสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างสมาชิกวุฒิสภากับ พรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองต่าง ๆ



จากแผนภาพข้างต้นจะเห็นได้ว่าการขยายฐานอำนาจของพรรคไทยรักไทยที่มีผลโดยตรงต่อการขยายเครือข่ายสายสัมพันธ์ที่มีต่อสมาชิกวุฒิสภานั้น ตรงข้ามกับสิ่งที่เกิดขึ้นกับพรรคประชาธิปัตย์ที่กลายมาเป็นพรรคฝ่ายค้าน ซึ่งในขณะนั้นมีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารพรรคและเกิดปัญหาต่างๆ ภายในพรรค* จนนำไปสู่การลาออกจากพรรคของกลุ่มพลตรี

* เหตุการณ์สำคัญเกิดขึ้นในช่วงปลายสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ก็คือ การที่พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจในสภาและหลังจากนั้นได้ถูกกล่าวหาต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ว่ามีการปกปิดข้อเท็จจริงและการแจ้งเท็จทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 จากข้อกล่าวหาดังกล่าวทำให้พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ ถูกศาลรัฐธรรมนูญตัดสินให้หมดสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมือง 5 ปี ซึ่ง พลตรี สนั่น ได้ลาออกจากตำแหน่งเลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์ด้วย

หลังจากนั้นพรรคประชาธิปัตย์เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารภายในพรรคครั้งสำคัญ เนื่องจากการเลือกตั้งหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์คนใหม่แทนนายชวน หลีกภัย ที่มีการแข่งขันกันระหว่าง นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายบัญญัติ บรรทัดฐาน และนายอาทิตย์ อุไรรัตน์ จากการเลือกตั้งหัวหน้าพรรคในครั้งนั้นทำให้เกิดภาพการแบ่งขั้วการเมืองภายในพรรค ออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายของนายชวน หลีกภัย ที่ให้การ

สนั่น ขจรประศาสน์ ซึ่งต่อมาได้ร่วมมือกับนายวัฒนา อัครเวม หัวหน้าพรรคราษฎรก่อตั้ง พรรคมหาชนขึ้นมา ยิ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่เดิมเคยมีสายสัมพันธ์กับ พรรคประชาธิปัตย์มีแนวโน้มที่จะลดลง โดยจำนวนสมาชิกที่ลดลงไปนั้นปรากฏอยู่ในสัดส่วน ของพรรคมหาชน เนื่องจากสายสัมพันธ์กับพลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ เป็นสำคัญ ดังตารางที่ 3.3

ตารางที่ 3.3 แสดงจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มีสายสัมพันธ์ทางการเมืองหลังการรวม พรรคไทยรักไทยและการก่อตั้งพรรคมหาชน

พรรคการเมือง	จำนวน (คน)
ประชาธิปัตย์	21
ไทยรักไทย	68
ชาติไทย	6
มหาชน	11

การคาดคะเนสายสัมพันธ์ทางการเมืองของสมาชิกวุฒิสภายังได้พิจารณาไปถึงเครือญาติของสมาชิกวุฒิสภาที่ลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังในตารางที่ 3.4 โดยมีสัดส่วนของพรรคไทยรักไทยมากที่สุด รองลงมาคือ พรรคมหาชน ส่วนพรรคประชาธิปัตย์กับ พรรคชาติไทย อยู่ในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน เช่น นายสมบัติ วรามิตร ซึ่งเดิมเคยลงสมัคร ส.ส. ในสังกัดพรรคความหวังใหม่และมีสายสัมพันธ์กับพรรคชาติพัฒนา⁵¹ ในการเลือกตั้งครั้งนี้ มีบุตรสาวของตนเอง คือ นางสาวภัทรา วรามิตร ผู้สมัคร ส.ส. เขต 5 จ.ภาพสินธุ์ พรรคไทยรักไทย เช่นเดียวกับ กรณีของนายสมบุรณ์ ทองบุราณ อดีต ส.ส.ซึ่งมีความสัมพันธ์กับพรรคประชาธิปัตย์ ในการเลือกตั้งครั้งนี้ มีเครือญาติ คือ นางสาวปิยนุช ทองบุราณ ลงสมัคร ส.ส. ยโสธร เขต 4 พรรคประชาธิปัตย์ เป็นต้น

สนับสนุนนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ กับฝ่ายของ พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ ที่ให้การสนับสนุน นายบัญญัติ บรรทัดฐาน ซึ่งภายหลังกายบัญญัติ บรรทัดฐานได้รับเลือกตั้งเป็นหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์แล้ว ได้เกิดความขัดแย้งกันขึ้นอีกครั้งระหว่างกลุ่มการเมืองสายภาคใต้ของนายบัญญัติ บรรทัดฐานหัวหน้าพรรคและกลุ่มการเมืองสายพลตรีสนั่น ขจรประศาสน์อดีตเลขาธิการพรรค นำไปสู่การแยกตัวออกไปตั้งพรรคมหาชนในเวลาต่อมา

⁵¹"เผยโฉม ส.ว.นักเลือกตั้ง ใครสวมเสื้อวิน 'พรรคการเมือง'?", เนชั่นสุดสัปดาห์: 14-15.

ตารางที่ 3.4 จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มีเครือข่ายติดสัมพันธ์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
แบบแบ่งเขตและบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองต่าง ๆ ในการเลือกตั้งทั่วไป
วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548

พรรคการเมือง	จำนวน (คน)
ประชาธิปัตย์	5
ไทยรักไทย	19
ชาติไทย	6
มหาชน	6



ทั้งนี้ สมาชิกบางคนก็ได้มีการเปลี่ยนหรือขยายข่ายสัมพันธ์ออกไป เช่น กรณีของนายอนันตชัย คุณานันทกุล ซึ่งมีความสัมพันธ์ทางการเมืองกับนายวัฒนา อัสวเหมและพรรคราษฎร⁵² แต่ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งนี้ นายเอกสิทธิ์ คุณานันทกุล บุตรชายของนายอนันตชัย ลงสมัคร ส.ส. เขต 2 สมุทรปราการ สังกัดพรรคชาติไทย ในขณะที่สมาชิกบางคนเพิ่งแสดงสายสัมพันธ์กับพรรคการเมืองออกมา เช่น กรณีของนายวรวิทย์ เชื้อเพชร ซึ่งในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ไม่ปรากฏว่าได้รับการสนับสนุนหรือมีสายสัมพันธ์กับพรรคการเมืองใดเป็นพิเศษ แต่ในการเลือกตั้งครั้งนี้บุคคลในครอบครัวของนายวรวิทย์ ได้แก่ นางสาวพัชราภรณ์ เชื้อเพชร ลงสมัคร ส.ส. เขต 4 และนายเสวด เชื้อเพชร ลงสมัคร ส.ส. เขต 5 จ.ลพบุรี ในสังกัดพรรคมหาชน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ด้วยปัจจัยในการเคลื่อนย้ายพรรคของกลุ่มนักการเมืองต่างโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลาของการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 เป็นผลให้สัดส่วนของการเปลี่ยนแปลงสายสัมพันธ์ทางการเมืองของสมาชิกวุฒิสภาดังที่คาดคะเนในตารางที่ 3.3 มีแนวโน้มที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย ดังตารางที่ 3.4 เนื่องมาจากสายสัมพันธ์ทางการเมืองที่สมาชิกส่วนใหญ่มีต่อนักการเมืองหรือพรรคการเมืองนั้น มักเป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ไม่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองในฐานะองค์กรที่สะท้อนอุดมการณ์แต่อย่างใด อีกทั้งเป็นที่น่าสังเกตว่ากลุ่มอาชีพของสมาชิกวุฒิสภาที่มีสายสัมพันธ์ทางการเมืองนั้น มาจากแทบทุกกลุ่มอาชีพ โดยส่วนมากเป็นกลุ่ม ข้าราชการ นักการเมือง นักธุรกิจ รวมไปถึงนักวิชาการและผู้ที่ทำงานในองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs)

⁵²วิเชียร สิงห์ปรีชา, "การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา: สภาพความเป็นจริงกับเจตนาตามรัฐธรรมนูญ (ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ครั้งที่ 1/1 ในวันที่ 4 มีนาคม 2543, 1/2 ในวันที่ 29 เมษายน 2543, 1/3 ในวันที่ 4 มิถุนายน 2543, 1/4 ในวันที่ 24 มิถุนายน 2543 และวันที่ 9 กรกฎาคม 2543, 1/5 ในวันที่ 22 กรกฎาคม 2543," หน้า 197.

3.5 ผลที่ได้จากรัฐธรรมนูญกับดุลยภาพใหม่ระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาล

การออกแบรัฐธรรมนูญนั้นต้องการให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทในการถ่วงดุลฝ่ายบริหารมากขึ้น วุฒิสภาเป็นองค์กรหนึ่งในฝ่ายนิติบัญญัติที่ถูกออกแบบมาให้มีความเป็นอิสระมากขึ้น และมีระดับอำนาจมากกว่าสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างความสัมพันธ์ที่เป็นทางการและผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ก่อให้เกิดดุลยภาพใหม่ในความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาล ในมิติสำคัญ 2 ประการ ได้แก่

ดุลยภาพมิติที่ 1 แม้ว่าภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จะเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่นายกรัฐมนตรีและฝ่ายบริหารให้สามารถแสดงภาวะความเป็นผู้นำได้มากกว่าเดิม แต่ก็ได้สร้างกลไกอำนาจที่วุฒิสภาสามารถควบคุมและต่อรองอำนาจกับรัฐบาลได้มากขึ้นเช่นกัน แต่ในทางตรงกันข้ามการกำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง ทำให้รัฐบาลไม่มีอำนาจเหนือกว่าวุฒิสภาอย่างเบ็ดเสร็จ ในฐานะผู้กำหนดหรือเลือกบุคคลให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา นอกจากนั้น วุฒิสภายังมีอำนาจหน้าที่ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตลอดจนการเลือกตั้งหรือให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ซึ่งเป็นอำนาจที่มีนัยยะสำคัญต่อการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารทั้งทางตรงและทางอ้อม

ดุลยภาพมิติที่ 2 จากเงื่อนไขที่กำหนดให้วุฒิสภามีที่มาจากการเลือกตั้ง นอกจากจะแล้ว ยังเป็นช่องทางที่สร้างโอกาสให้มีการปะทะและประนีประนอมกันระหว่างกลุ่มอำนาจที่มีความหลากหลาย ซึ่งส่งผลโดยตรงให้รูปแบบความสัมพันธ์เช่นในอดีตที่อำนาจในการคัดเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาเป็นของนายกรัฐมนตรี ซึ่งทำให้มีการสนับสนุนหรือผลักดันจากกลุ่มอาชีพต่าง ๆ จากพรรครัฐบาลหรือกลุ่มอำนาจเพียงไม่กี่กลุ่มได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นการ เมืองแบบใหม่ที่สมาชิกวุฒิสภามีลักษณะทั้งที่เป็นตัวแทนของกลุ่มบางกลุ่มและเป็นปัจเจกบุคคลที่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมือง กลุ่มอาชีพและกลุ่มการเมืองที่มีความแตกต่างกันไป แม้ว่าสัดส่วนในบางกลุ่มอาจมีสัดส่วนของจำนวนสมาชิกที่ได้รับเลือกเข้ามาแตกต่างกันมากก็ตาม แต่ในเบื้องต้นสมาชิกที่มีความหลากหลายเหล่านี้ ก่อให้เกิดการสร้างดุลยภาพใหม่ในรูปแบบที่สายสัมพันธ์และการอุปถัมภ์ไม่ได้มาจากฝ่ายรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียว แต่ประกอบไปด้วยฝ่ายอื่นๆ ที่สนับสนุนตัวแทนให้เข้ามาใช้อำนาจด้วย แม้ว่าเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จะทำให้กลุ่มการเมืองต่างๆ เข้ามาแทรกแซงได้ก็ตาม แต่เงื่อนไขนี้ก็เปิดโอกาสให้ตัวแทนจากกลุ่มพลังอื่นๆ มีช่องทางในการเข้าสู่สถาบันการเมืองได้อย่างเป็นทางการ

ดังนั้น หากจะกล่าวว่าการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยนายกรัฐมนตรีที่ผ่านมาเป็นภาพสะท้อนของชนชั้นและกลุ่มที่มีอำนาจทางการเมืองในอดีตได้ ผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นครั้งแรกนี้ (2543) ก็ย่อมเป็นภาพสะท้อนของการถ่ายเทอำนาจของกลุ่มการเมืองต่างๆ เข้าสู่พื้นที่ของวุฒิสภาเช่นกัน โดยสายสัมพันธ์แบบเครือญาติและการอยู่ภายใต้เครือข่ายความสัมพันธ์กับนักการเมืองในพรรคการเมืองต่างๆ เป็นเงื่อนไขและลักษณะความสัมพันธ์สำคัญอันนำไปสู่ข้อสังเกตข้างต้น แม้จะมีแนวคิดบางกระแส เช่น เคมป์ (J.H. Kemp) เสนอว่าความสัมพันธ์ส่วนตัวในระบบบริวารและครอบครัวไม่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจเพราะความสัมพันธ์ทางเครือญาติเป็นความสัมพันธ์ที่กำหนดให้มาแต่กำเนิดซึ่งไม่สามารถวัดได้จากการกระเกณฑ์ผลประโยชน์ส่วนบุคคล⁵³ รวมทั้งสมาชิกวุฒิสภาบางส่วนได้มีทัศนะไปในแนวทางเดียวกับแนวคิดนี้ก็ตาม* แต่ความสัมพันธ์แบบเครือญาติก็ยังเป็นประเด็นแรกที่ต้องนำมาพิจารณาเมื่อมีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงความเป็นอิสระทางการเมืองของวุฒิสภา และด้วยความสัมพันธ์ที่กำหนดให้มาแต่กำเนิด ตลอดจนเหตุการณ์ที่ปรากฏภาพของการเกื้อหนุนระหว่างเครือญาติในช่วงของการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ผ่านมาทำให้สามารถเชื่อได้ว่าการเป็นเครือญาติอาจเป็นเครือข่ายหรือช่องทางสำคัญที่จะทำให้เกิดมูลค่าเพิ่มของอำนาจต่อไปได้ในอนาคต ซึ่งการพิจารณาถึงภูมิหลังของสมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนมีความสำคัญในฐานะที่เป็นเกณฑ์ที่อยู่เบื้องหลังการตัดสินใจเชิงคุณค่าของสมาชิกวุฒิสภาเองว่าเรื่องใดจะเป็นปัญหาหรือไม่เป็นปัญหา⁵⁴

⁵³ J.H. Kemp อ่างใน อมรา พงศาพิชญ์ และ ปรีชา สุวินทร์พันธุ์, บรรณาธิการ, ระบบอุปถัมภ์ พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 12.

* อาทิ ความเห็นของ นางมาลีรัตน์ แก้วก่า ที่ได้ให้ทัศนะต่อประเด็นนี้ว่า "ไม่เห็นด้วยกับงานวิจัยโดยทั่วไปที่มักให้ข้อสรุปว่า วุฒิสภาชุดนี้ขาดความเป็นกลางเนื่องจากมีอดีต ส.ส. ได้รับเลือกเข้ามาจำนวนมาก จะเห็นได้ว่าอดีต ส.ส. ได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ว. ชุดนี้ ทั้ง คุณภิญญา ช่วยปลอด คุณกรรองกาญจน์ วิสมหมาย คุณณรงค์ นุ่นทอง คุณสมบูรณ์ ทองบุราณ รวมทั้งตนเองต่างก็ไม่ได้มีท่าทีฝักฝ่ายใด ดังนั้นจึงอยากตั้งคำถามกับงานวิจัยเหล่านี้ว่าใช้อะไรเป็นมาตรฐานในการวัด เพราะง่ายเกินไปหากจะบอกว่าการเป็นอดีต ส.ส. จึงทำให้มีความสัมพันธ์ใดๆ กับพรรคการเมือง ตัวอย่าง คุณภิญญา ใครๆ ต่างก็รู้ว่าเคยเป็นรัฐมนตรีช่วยฯ มาก่อน ก็ไม่มีพรรคการเมืองไหนจะกล้ามายุ่ง" สัมภาษณ์ นางมาลีรัตน์ แก้วก่า, สมาชิกวุฒิสภา จ.สกลนคร, 12 พฤศจิกายน 2547.

เช่นเดียวกับ ความเห็นของนายสมควร จิตแสง ที่มองว่า "ความผูกพันที่มีต่อพรรคการเมืองของคนที่เคยเป็นนักการเมืองเก่าแล้วมาเปลี่ยนมาลง ส.ว. ไม่น่าจะสูงมากนัก เพราะว่าคนที่เป็น ส.ส. แล้วมาลงสมัคร ส.ว. ส่วนหนึ่งคือไม่ชอบทางสายนั้น อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะการเลือกตั้ง ส.ส. แบบแบ่งเขตมีการแข่งขันกันสูง เพราะฉะนั้นการลงสมัครสมาชิกวุฒิสภาซึ่งแข่งขันกันในเขตที่กว้างขึ้น ทำให้มีโอกาสในการได้รับเลือกมากขึ้น ดังนั้นในการพูดถึงประเด็นเรื่องเหล่านี้จึงต้องมองปัจจัยอื่นๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย" สัมภาษณ์ นายสมควร จิตแสง, สมาชิกวุฒิสภา จ.ขอนแก่น, 17 มิถุนายน 2547.

⁵⁴ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, "การหวนกลับมาของ สภาข้าราชการ (?)," เนชั่นสุดสัปดาห์ : 29. ในประเด็นเดียวกัน นายมิชัย ฤชุพันธุ์ อดีตประธานวุฒิสภา กล่าวถึง วุฒิสภาที่มาจากกาเลือกตั้งตาม

ดังนั้นความจำเป็นในการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างสมาชิกวุฒิสภากับนักการเมืองหรือพรรคการเมือง จึงไม่ได้สิ้นสุดลงแค่นั้นในช่วงของการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น เพราะความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นอาจพัฒนาไปสู่ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาล ที่เชื่อมโยงไปสู่สถานการณ์บางอย่างที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ตัวอย่างเช่น การลงมติถอดถอนบุคคลที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระซึ่งมีผลโดยตรงต่อการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาล ประกอบกับสัดส่วนของสมาชิกวุฒิสภาที่มีสายสัมพันธ์ทางการเมืองกับนักการเมืองและพรรคการเมือง ยิ่งทำให้ข้อวิตกกังวลต่อประสิทธิภาพในการทำหน้าที่ของวุฒิสภามีมากยิ่งขึ้น

อีกทั้งจากกรณีตัวอย่างตามที่ได้กล่าวมาสะท้อนให้เห็นว่า ปัจจัยด้านเงินทุน ฐานคะแนนจัดตั้งจากพรรคการเมืองและระบบหัวคะแนนที่เป็นผู้นำชุมชน ตลอดจนระบบอุปถัมภ์ที่ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ใกล้ชิดผู้มีอำนาจทางการเมืองระดับประเทศและระดับท้องถิ่น ยังคงเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อพฤติกรรมทางการเมืองของสังคมไทย และเนื่องจากสายสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งกับนักการเมืองในระดับต่างๆ ทำให้เกิดการตั้งคำถามว่าลักษณะของความหลากหลายในวุฒิสภา ที่สมาชิกมีฐานะเป็นตัวแทนจากกลุ่มต่างๆหรือเป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับจากสังคมตามที่เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญเปิดช่องทางให้เกิดขึ้นได้นั้น จะเป็นรูปแบบที่เกิดขึ้นได้จริงหรือไม่ หรือแม้ว่าได้เกิดขึ้นจริงแล้วจะเกิดขึ้นในระดับที่สามารถผลักดันให้โครงสร้างที่เปลี่ยนแปลงไปทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพตามเป้าหมายของการปฏิรูปการเมืองและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งความพยายามในการตอบคำถามเหล่านี้จะปรากฏในบทต่อไป

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันว่า ถ้าวุฒิสภาชุดใหม่มีความสัมพันธ์หรือได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมือง ก็จะทำให้มีปัญหาในการทำงาน เนื่องจากหากสมาชิกวุฒิสภามาจากพรรคฝ่ายค้านจะทำให้การทำงานของรัฐบาลลำบากที่สำคัญคือจะไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์เพราะรัฐธรรมนูญต้องการให้ ส.ว. ที่มาจากการเลือกตั้งมีอิสระและเป็นกลาง อีกทั้ง การที่ภรรยา นักการเมืองเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภานั้น จะมีปัญหาเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สอบสวนนักการเมืองแล้วส่งมาที่วุฒิสภา ถ้าสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากพรรคการเมือง เพียงแค่มีพรรคการเมืองให้การสนับสนุน ก็จะไม่ลงมติถอดถอน สิ่งนี้จะทำให้มีปัญหา อ่างใน "เดิร์กสลุทาบปชป. ดัน ชุมพล ชิงประธานวุฒิสภา หลังการเมืองชกโยบงการเลือก เจิมศักดิ์ - มนูญกฤต," ไทยโพสต์ (6 มีนาคม 2543):16.