

บทที่ 6

บทสรุป

การศึกษามหาวิทยาลัยสมาชิกกับกระบวนการเมืองไทย พ.ศ. 2516 - 2536

รัฐสภาเป็นองค์กรที่ให้ความปรึกษาต่องาน และตัดสินใจงานเรื่องกิจการบ้านเมือง (deliberate organ of state) ในแง่การนิติบัญญัติ และการควบคุมวิพากษ์วิจารณ์กิจการ และนโยบายของรัฐบาล โดยปกติเป็นที่เข้าใจว่าสมาชิกของรัฐสภา ทำหน้าที่เป็นผู้แทนปวงชน มีผู้ใช้แทนกลุ่มบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง ตามหลักการจึงต้องได้รับเลือกจากประชาชนทั่วประเทศ การเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาจึงเป็นเรื่องจำเป็น อาจจะมีข้อยกเว้นอยู่ที่ เฉพาะแต่สภาสูงหรือวุฒิสภาของอังกฤษที่มีที่มาตามประวัติศาสตร์เท่านั้น

จากประเพณีดั้งเดิมสภาสูงของประเทศอังกฤษ หรือสภาขุนนาง (House of Lord) ซึ่งมีที่มาจากมหาสภา มหาสภาจึงเป็นเสมือนต้นน้ำสายใหญ่เป็นรากเงาของสภาขุนนางและสภาสามัญ (House of Commons) เหตุผลหนึ่งต้องแยกประชุมกันจนกระทั่งเกิดเป็นสองสภานี้ เนื่องมาจากหลักการสืบสกุล ซึ่งถือว่าบุตรชายคนหัวปีจะสืบตำแหน่งแทนบิดาได้รับมรดกทั้งปวงอันหมายถึงบรรดาศักดิ์ ทรัพย์สิน ที่ดิน และหน้าที่ความรับผิดชอบทั้งหลาย บุตรชายคนรองถือเสมือนคนสามัญเท่านั้น ตำแหน่งขุนนางจึงเป็นของพี่ชายคนโต วิธีการเช่นนี้ทำให้ขุนนางอังกฤษมีจำนวนน้อยลงทั้ง ๆ ที่กษัตริย์อังกฤษทรงไว้ซึ่งสิทธิ และพระราชอำนาจในการสถาปนาบุคคลใด ขึ้นเป็นขุนนางได้ โดยเหตุนี้โอกาสที่ชนชั้นสามัญจะเข้าไปผูกพันกับชนชั้นสูงย่อมเป็นไปได้ด้วยความสะดวก กล่าวคือบุตรชายคนรองเมื่อไม่ได้เป็นขุนนาง ก็กลายเป็นแต่เพียงชนชั้นสูงหรือชนชั้นผู้ดี (aristocrat) บรรดาอัศวินซึ่งจัดอยู่ในพวกชั้นสูงจะได้รับคัดเลือกในท้องถิ่นของตนคือ shire หรือ county เข้าไปนั่งในสภาร่วมกับชนชั้นสูงที่มาจากสกุลขุนนาง แต่มิได้รับบรรดาศักดิ์ถูกต้อง กลายเป็นว่าชนชั้นสูงแท้ ๆ แต่มิได้สืบตำแหน่งนั้นได้มีโอกาสทำงานร่วมกับผู้มีตำแหน่งอื่น เช่น อัศวิน เป็นต้น บุคคลเหล่านี้เรียกว่าสภาสามัญนสภาซึ่งมีสมาชิกมีแต่บุคคลสามัญแต่เพียงพวกเดียว แต่จะประกอบด้วยราชฎรสามัญแท้ ๆ และชนชั้นสูง ซึ่งถูกกฏเกณฑ์ประเพณีทางสังคมบังคับให้มาอยู่รวม

สถาบันทางการเมืองกับคนธรรมดาด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ สภาสูงของประเทศอังกฤษนั้นมาจากการแต่งตั้ง จากวิวัฒนาการความเป็นมาทางประวัติศาสตร์พบว่า สภาสูงถูกริตรอนอำนาจลงเรื่อยมาจนแทบไม่มีอำนาจอะไรเลย

ส่วนวุฒิสภาของสหรัฐนั้นเกิดขึ้นก็เพราะในระยะต้นเมื่อสหรัฐได้แยกตนเป็นเอกราชจากอังกฤษ คิดก่อตั้งโครงสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ ด้วยความเคยชินต่อระบบรัฐสภา ผู้วางรูปแบบรัฐธรรมนูญจึงต้องการจัดให้เป็นระบบ 2 สภา แบบอังกฤษ แต่สหรัฐไม่มีชนชั้นขุนนาง จึงจะตั้งเป็นสภามลรัฐต่าง ๆ ที่รวมเป็นสหรัฐขึ้นต่างก็หวงแหนอิสรภาพของรัฐของตน หากมีสภาเดียวเลือกผู้แทนราษฎร เข้าไปนั่งในสภาตามจำนวนประชาชน รัฐใหญ่ที่มีพลเมืองมากก็จะได้เปรียบ เพราะส่งผู้แทนราษฎร เข้าไปนั่งในสภาได้จำนวนมากกว่ารัฐเล็ก จึงจัดตั้งสภาสูง (วุฒิสภา) ขึ้น โดยให้แต่ละมลรัฐส่งคนเข้ามานั่งในวุฒิสภาจำนวนเท่ากัน คือส่งได้รัฐละ 2 คน วุฒิสภาของสหรัฐ จึงตั้งขึ้นด้วยเหตุพิเศษ เพื่อถ่วงดุลย์อำนาจของรัฐ

สำหรับการจัดตั้งระบบรัฐสภาของไทย ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อปี พ.ศ. 2475 ก็มีปัญหาว่าควรตั้งเป็นสภาเดี่ยวหรือสภาคู่ ถ้าสภาคู่ สภาสูงเข้ามา อย่างไรก็ตามด้วยการเลือกตั้ง หรือว่าแต่งตั้ง ระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับแรก (พ.ศ. 2475) กำหนดให้มีสภาเดี่ยว แต่มีบทเฉพาะกาลให้มีสมาชิกประเภท 2 ซึ่งเกิดจากการแต่งตั้ง โดยอ้างว่าระบบรัฐสภาเป็นสถาบันใหม่ ประชาชนยังไม่มีความรู้และความคุ้นเคยกับระบบใหม่ จึงต้องอาศัยคนที่มีความรู้ทางกฎหมาย และทางราชการแผ่นดินเข้ามาช่วยเป็นที่เลี้ยงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาสักระยะเวลาหนึ่งก่อน อำนาจการแต่งตั้งสมาชิกประเภท 2 โดยความเป็นจริงก็อยู่ในกำมือของคณะราษฎร ผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองในครั้งนั้นเองสมาชิกประเภท 2 ที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามา ก็ปรากฏว่าเป็นสมาชิกของคณะราษฎรเสียเป็นส่วนใหญ่ จึงมีการวิพากษ์วิจารณ์กันมากกว่าการแต่งตั้งสมาชิกประเภท 2 มิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ประกาศไว้ ในสมัยต่อมารัฐธรรมนูญหลายฉบับ ที่มักจะเกิดหลังจากมีการปฏิวัติรัฐประหารแล้ว มักจะกำหนดให้มี 2 สภา โดยให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาที่มาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภาเกิดขึ้นจากการแต่งตั้ง ผู้มีอำนาจแต่งตั้งวุฒิสมาชิก ก็จะต้องเป็นผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารซึ่งเป็นผู้มีอำนาจอย่างแท้จริง ที่เรียกว่า อำนาจแฝง (power that-be) ของระบบรัฐสภาไทย

การศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานไว้ 2 ข้อ คือ

1. วุฒิสมาชิกที่ถือกำเนิดมาจากการแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหาร ขาดความเป็นอิสระขาดความเป็นตัวของตัวเองจึงไม่สามารถแสดงบทบาทหน้าที่ ในฐานะที่เป็นตัวแทนประชาชนองค์กรนิติบัญญัติได้อย่างแท้จริง

2. บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสมาชิกที่แสดงออกจริง กับบทบาทตามบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญไม่มีความสอดคล้องกัน เพราะวุฒิสมาชิกทำหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของตนเองมากกว่าผลประโยชน์ของประชาชน

จากการศึกษาครั้งนี้พบว่า สมมติฐานที่ 1 และสมมติฐานที่ 2 นั้นมีความสอดคล้องกัน ซึ่งในการศึกษาที่มาของวุฒิสมาชิก และบทบาทพฤติกรรมที่แสดงออกจริง จากรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ จะพบความจริงที่สามารถสรุปออกมาได้ดังนี้

การได้มาซึ่งสมาชิกภาพของวุฒิสมาชิก ตามรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับนั้น พบว่า การได้มาซึ่งสมาชิกภาพของวุฒิสมาชิก รัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ คือ พ.ศ.2517, พ.ศ.2521, พ.ศ.2534 ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารคือ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งในทางพฤตินัย การให้อำนาจกับฝ่ายบริหารเป็นผู้แต่งตั้งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้นำฝ่ายบริหารจะเลือกบุคคลที่เป็นกลุ่มเดียวกัน เป็นการตอบแทนบุญคุณ หรือการให้รางวัลบุคคลที่เคยสนับสนุนตนเอง

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 นับต่อเนื่องจากวุฒิสภาทั้งหมดถือได้ว่า เป็นวุฒิสภาชุดที่ 5 ของไทยนั้น ถูกกำหนดขึ้นโดยอิทธิพลของฝ่ายพลเรือนทำให้เป็นวุฒิสภาที่มีอำนาจน้อยและข้าราชการประจำก็ไม่สามารถเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ อีกทั้งเมื่อมีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่แต่งตั้งจากพลเรือนที่อาวุโสและไม่มียุทธพลทางการเมืองเป็นส่วนใหญ่ บทบาทของวุฒิสภาชุดที่ 5 จึงแทบไม่ได้มีความหมายทางการเมือง การดำเนินงานเป็นไปในลักษณะที่เป็นงานประจำเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากสภาวะทางการเมืองในขณะนั้นมีสภาพที่มีความเป็นประชาธิปไตยที่สูงมาก การต่อสู้เรียกร้องทางการเมืองเกิดจากพลังภายนอกสภาแทบทั้งสิ้น จากปัจจัยดังกล่าวบทบาทของวุฒิสมาชิกจึงมีลักษณะ เป็นเพียงสภาตรายางที่รับรองการดำเนินการทางรัฐสภาห้บริบูรณ์ ใดๆ ไรก็ดี การดำรงอยู่ของวุฒิสภานั้นสมัยที่มีรัฐบาลพลเรือนก็มีอิสระมากทางการเมืองสูงมากเช่นกัน ซึ่งได้สะท้อนถึงการดำรงอิทธิพลอยู่ในระดับหนึ่งของฝ่ายอนุรักษนิยม ถึงแม้ว่าการดำรงอิทธิพล

เช่นนั้นจะ เป็นไปในรูปแบบที่มีอำนาจน้อยที่สุดก็ตาม

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 วุฒิสภาชุดที่ 6 ของไทย นับเป็นลักษณะของวุฒิสภาที่คล้ายคลึงกับวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2511 เป็นอย่างมาก แต่วุฒิสภาที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 มีจำนวนถึง 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงทำให้ข้าราชการประจำเข้ามา มีโอกาสแสดงบทบาททางการเมืองในทรงรัฐสภาได้โดยเฉพาะข้าราชการทหาร และมีอำนาจที่กว้างขวางเพียงพอที่จะถ่วงดุลย์กับสภาผู้แทนราษฎร อีกทั้งเป็นลักษณะการเปลี่ยนผ่านอำนาจจากการที่ฝ่ายข้าราชการประจำมีอำนาจทางการเมืองโดยแล้วเสร็จ ไปสู่การรับรองให้มีอำนาจทางรัฐสภาส่วนหนึ่งร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรเช่นเดียวกัน ในวุฒิสภาชุดที่ 6 ได้มีการแต่งตั้งทหาร-ตำรวจ เป็นสมาชิกวุฒิสภาเป็นจำนวนมาก และโดยที่รัฐบาลที่อยู่ภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีที่เป็นฝ่ายเดียวกับข้าราชการประจำเหมือนเช่นสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ บทบาทของวุฒิสภาจึงเป็นไปในลักษณะสนับสนุนรัฐบาล พร้อมทั้งพิทักษ์ประโยชน์ของข้าราชการประจำไปด้วยในขณะเดียวกัน การที่มีจำนวนวุฒิสมาชิกถึง 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเห็นว่าเป็นจำนวนที่มากเกินไปจนอาจทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการทำงานในหน้าที่ รวมทั้งยังเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดสภาของการตอบแทนบุญคุณในทางการเมืองขึ้น โดยการชี้ตำแหน่งวุฒิสมาชิกเป็นสิ่งตอบแทนแก่บุคคลที่ให้ความอุปการะสนับสนุนแก่ผู้มีอำนาจทางการเมือง ทำให้วุฒิสมาชิกขาดความเป็นอิสระขาดความเป็นตัวของตัวเอง จึงไม่สามารถแสดงบทบาทหน้าที่ในฐานะที่เป็นตัวแทนประชากรองค์กรนิติบัญญัติได้อย่างแท้จริง จากการศึกษาพบว่าอิสระของวุฒิสภาชุดนี้ เป็นไปอย่างจำกัด บทบาทที่แสดงออกมีลักษณะที่เป็นไปตามบัญชาของผู้มีอำนาจ โดยผ่านทางคณะกรรมการประสานงาน หรือทำที่ที่แสดงออกต่อสาธารณชน การลงมติที่สำคัญต่างๆมัก เป็นไปตามโพลที่ผู้มีอำนาจกำหนด

ในส่วนของการศึกษาผลประโยชน์พบว่า วุฒิสมาชิกจะแสดงบทบาทในการรักษาผลประโยชน์ของของกลุ่มอย่างแข็งขัน เช่น การต่อต้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญในเชิงลบบทบาทของวุฒิสมาชิก

วุฒิสมาชิกตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534 ถือเป็นวุฒิสภาชุดที่ 7 ของไทย ถูกจัดตั้งขึ้นจากคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กำหนดให้มีจำนวน 270 คน ในขณะที่จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวน 360 เป็นสัดส่วนจำนวนวุฒิสมาชิกถึง 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และในการแต่งตั้งวุฒิสภาชุดที่ 7 นี้ได้มีการแต่งตั้งทหาร-ตำรวจ

ถึงจำนวน 87 คนคิดเป็นร้อยละ 32.58 เป็นสมาชิกวุฒิสภาจำนวนมากดังเช่นวุฒิสภาในอดีต การที่คณะกรรมการความสงบเรียบร้อยเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งต้องมีความผูกพันกับผู้แต่งตั้งอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากเป็นข้าราชการประจำที่ต้องพึ่งพาสิ่งรัฐบาล แต่ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญภายหลังการหมดอำนาจทางการเมืองของคณะกรรมการความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ซึ่งวุฒิสมาชิกให้ความยินยอมพร้อมใจกันนั้น วิเคราะห์ได้ว่าเป็นตามกระแสของสังคมในขณะนั้นที่ปฏิเสธการเข้าแทรกแซงทางการเมืองของทหาร อิศระของวุฒิสมาชิกจึงผูกพันกับกระแสสังคม

จะเห็นได้ว่าเหตุผลร่วมกันของการมีวุฒิสภาแต่ละชุด คือ ความไม่ไว้วางใจที่จะปล่อยให้สภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่ในทางรัฐสภาลาพังเพียงสภาเดียว ทั้งในในบางยุคสมัยอาจจะมิใช่เหตุผลประกอบที่แท้จริง การทำหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรจะไม่เป็นไปโดยรอบคอบ แต่ในบางยุคสมัยก็ด้วยเหตุผลที่ไม่ยอมรับการมีบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรโดยสนิทใจ จึงพยายามที่จะให้มีสถาบันที่จะถ่วงดุลย์อำนาจในรัฐสภากับสภาผู้แทนราษฎรให้ได้มากที่สุด จากเหตุผลดังกล่าวได้นำไปสู่ปัจจัยสำคัญที่จะกำหนดลักษณะเด่นของวุฒิสภาแต่ละชุด

บทบาทของวุฒิสมาชิกที่ไม่สอดคล้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาบทบาทวุฒิสภา พ.ศ.2516-2536 นั้นพบว่า วุฒิสมาชิกมีบทบาทที่ไม่สอดคล้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ทุกฉบับมีความมุ่งหมายให้เป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย และทำหน้าที่ในการกลั่นกรองการทำงานของสภาผู้แทนราษฎร แต่ปรากฏว่าวุฒิสมาชิกได้แสดงบทบาทในลักษณะดังต่อไปนี้ คือ

1. พบว่าวุฒิสภาได้แสดงบทบาทสำคัญในการเป็นฐานอำนาจทางการเมือง และทำหน้าที่ประสานเสถียรภาพในรัฐสภาให้กับฝ่ายบริหาร ทั้งนี้สืบเนื่องจากสมาชิกวุฒิสภามีความสัมพันธ์โดยตรงกับหัวหน้าฝ่ายบริหาร คือนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาในทางพฤตินัย ซึ่งเป็นธรรมเนียมเลือกแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจากบุคคลที่เป็นฝ่ายเดียวกับตน หรือที่เห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์แก่ตนมากที่สุด และสมาชิกวุฒิสภาก็ต้องให้การสนับสนุนทางการเมือง เป็นการตอบแทนแก่นายกรัฐมนตรี อันเป็นลักษณะของการพึ่งพากันในทางการเมือง และวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไทยๆ

2. แบบแผนพฤติกรรมในการตัดสินใจทางการเมืองของสมาชิกวุฒิสภา มีความสัมพันธ์

กับสายสัมพันธ์ทางการเมืองของสมาชิกวุฒิสภาแต่ละคน สายสัมพันธ์ทางการเมืองดังกล่าวสามารถแบ่งได้อย่างกว้าง ๆ ตามลักษณะการแบ่งสายการควบคุมเสียงของสมาชิกวุฒิสภา คือ กองบัญชาการทหารสูงสุด กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ ตำรวจ และพลเรือน ซึ่งจะมีความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกภายในอย่างเหนียวแน่น เนื่องจากเป็นกลุ่มผลประโยชน์เดียวกัน และยังเป็นไปตามการบังคับบัญชาตามสายงานราชการเป็นส่วนใหญ่ ลักษณะการตัดสินใจทางการเมืองที่แตกต่างกันระหว่างสมาชิกวุฒิสภาแต่ละสาย อาจจะเห็นได้เด่นชัดในกรณีที่มีการพิจารณาประเด็นที่มีได้เป็นผลประโยชน์ร่วมกัน และให้สมาชิกแต่ละคนลงมติได้โดยอิสระ แต่โดยทั่วไปแล้วการตัดสินใจทางการเมืองของสมาชิกวุฒิสภา จะเป็นไปตามแบบแผนเดียวกันโดยผ่านกระบวนการควบคุมเสียงของวุฒิสภาที่ได้รับความเห็นพ้องจากหัวหน้าสายการเมืองต่างๆ ก่อนแล้ว ลักษณะของสายสัมพันธ์ทางการเมือง ภายในของวุฒิสภาอีกแบบหนึ่งที่จะเห็นได้ คือ แบ่งตามกลุ่มอิทธิพลทางการเมืองย่อย ๆ เช่น กลุ่มทหารหนุ่มที่เคยมีบทบาทสำคัญอยู่ระยะหนึ่ง แต่อิทธิพลการตัดสินใจทางการเมืองของกลุ่มย่อย ๆ ดังกล่าว ไม่ได้มีอิทธิพลมากเพียงพอที่จะกำหนดทิศทางของสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ได้ นอกจากในบางกรณีที่ใช้วิธีการโน้มน้ำเหตุดลให้กลุ่มอื่นเห็นคล้อยตาม อยางไรก็ตาม ลักษณะของกลุ่มย่อยดังกล่าวก็ไม่ได้ปรากฏให้เห็นในวุฒิสภาระยะหลัง ๆ

3 วุฒิสภามีบทบาทเป็นผู้กำกับในทางการเมือง คือ การควบคุมทิศทางการเมืองภายในรัฐสภาให้เป็นไปตามที่ต้องการ โดยอาศัยประโยชน์จากจำนวนสมาชิกวุฒิสภา อำนาจหน้าที่ และการดำเนินการในสภาต่าง ๆ รวมทั้งการใช้อิทธิพลภายนอกสภาจากฝ่ายข้าราชการประจำที่เป็นฝ่ายเดียวกับสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ การทำหน้าที่กำกับทางการเมืองนั้น วุฒิสภาอาจเปลี่ยนลักษณะการร่วมมือกับกลุ่มต่าง ๆ ได้ ตามที่เห็นว่าเหมาะสมและเกิดประโยชน์แก่ตนมากที่สุด ดังเช่นโดยทั่วไปแล้วก็จะให้ความร่วมมือแก่พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลแทนที่จะร่วมมือกับฝ่ายค้าน เพราะถือว่าเป็นการสนับสนุนฝ่ายบริหาร แต่ในบางกรณีวุฒิสภาอาจร่วมมือกับพรรคฝ่ายค้านบางพรรคเพื่อคัดค้านต่อพรรคการเมืองต่าง ๆ ทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านที่พยายามจะเปลี่ยนแปลงหลักการที่วุฒิสภาสนับสนุน อาทิต่อกรณีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ดังปรากฏให้เห็นในบทบาทของพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ในช่วง พ.ศ. 2524-2526

4. จากการยังมีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจากข้าราชการประจำ โดยเฉพาะในส่วนของกองทัพ จนมีคำกล่าวที่ว่าวุฒิสภาคือเป้าหมายสุดท้ายที่ทหารรอคอย การจัดตั้งองค์กรประสานงานภาย

านของวุฒิสภา ได้เป็นส่วนประกอบให้วุฒิสภาก่อรูปเป็นพรรคการเมืองของข้าราชการประจำหรือของฝ่ายทหารให้รัฐสภาไปโดยปริยาย โดยมีลักษณะการปฏิบัติตามกันอย่างเป็นระเบียบ วินัย และมีกระบวนการที่จะออกมติ และควบคุมให้สมาชิกปฏิบัติตามมติอย่างเป็นเอกภาพ อีกทั้งได้อาศัยสายการบังคับบัญชาในทางราชการ เป็นส่วนช่วยให้การรวมตัวของสมาชิกวุฒิสภา เป็นไปโดยแน่นแฟ้นขึ้น ลักษณะการเป็นพรรคการเมืองดังกล่าว ช่วยให้การดำเนินงานภายในของวุฒิสภา เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะสำหรับสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ที่มีงานรับผิดชอบหลักในทางราชการ และไม่สามารถติดตามงานในรัฐสภาได้อย่างสม่ำเสมอ แต่พร้อมกันนั้นก็ทำให้สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่มิได้ทำที่เพียงการปฏิบัติตามมติ โดยมีตัวปฏิบัติหน้าที่

5. บทบาทของวุฒิสภาในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ สมาชิกวุฒิสภามีการแก้ไขรัฐธรรมนูญทุกสมัย การแก้ไขรัฐธรรมนูญ เป็นบทบาทที่สำคัญของวุฒิสภาประการหนึ่งในการรวมพลังวุฒิสภาก็สามารถอาศัยคะแนนเสียงที่มีอยู่อย่างเป็นกลุ่มก้อน ร่วมกับคะแนนเสียงจากพรรคการเมืองที่เป็นพันธมิตรบางกลุ่ม และจากการอาศัยโอกาสของความขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยกันเอง สามารถทำให้ความพยายามที่จะขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ ต้องประสบความล้มเหลวทุกครั้งไป การคัดค้านของวุฒิสภาเป็นการยืบบันถึงการพิทักษ์แนวทาง และหลักการของรัฐธรรมนูญที่สมาชิกวุฒิสภาส่วนหนึ่งได้มีส่วนร่วมร่าง จึงมีความพยายามที่จะคงสภาพ และรักษาอำนาจของตนเองไว้ แสดงถึงอิทธิพลของฝ่ายข้าราชการประจำที่เข้มแข็งเพียงพอ ที่จะป้องกันไม่ให้อายุพรรคการเมืองสามารถมีบทบาทเหนือกว่าในเรื่องนี้

ข้อเสนอแนะ

ประเด็นสำคัญของการศึกษาเรื่องนี้ อยู่ที่ว่าทำอย่างไรจึงจะทำให้ระบบการเมืองไทยในรูปแบบประชาธิปไตย มีวุฒิสมาชิกที่ทำหน้าที่เป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยในการปกป้องรักษาผลประโยชน์ของชาติได้อย่างสมบูรณ์ โดยมีความเป็นอิสระในการแสดงบทบาทหน้าที่ได้พอสมควร

จากการศึกษาในเรื่องนี้พบว่าวุฒิสมาชิกของไทยเป็นผลพวงของประวัติศาสตร์ จากความขาดความรู้ทางการเมืองของประชาชนและมีการพัฒนามาถึงปัจจุบัน ซึ่งถ้าหากประชาชนโดยส่วนรวมมีความสำนึกทางการเมือง รู้จักหวงแหนสิทธิประโยชน์ทางการเมืองแล้ว ความจำเป็นที่จะต้องสร้างสภาที่สองเพื่อรองรับการทำงานของสภาผู้แทนราษฎรก็คงหมดความจำเป็นลง

เราคงต้องยอมรับร่วมกันว่าจากอดีตจนถึงปัจจุบัน นับแต่มีการสร้างองค์รวุฒิสภาขึ้นมา บราควว่าวุฒิสภามีได้แสดงบทบาทให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ บางยุคบางสมัยทำหน้าที่ในการค้ำยันรัฐบาล บางสมัยทำหน้าที่ในเชิงพิชิตการเพื่อให้ขบวนการทางรัฐสภาสมบูรณ์เท่านั้น และที่มาของวุฒิสมาชิกเท่าที่ผ่านมาก็เกิดจากการแต่งตั้งของผู้มีอำนาจทางการเมืองโดยพฤตินัยแต่เพียงผู้เดียว การที่จะหวังว่าจะบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นวุฒิสมาชิกจะเป็นบุคคลที่สามารถเป็นตัวแทนคนทั้งชาติได้จึงเป็นสิ่งที่เลื่อนลอย

แนวทางเกี่ยวกับวุฒิสภาเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้แทนปวงชนอย่างแท้จริง ควรจะมีความหลากหลายทั้งทางด้านอาชีพระยะ เกษตรอินฐาน กลุ่มอายุสภาพในสังคมด้วย จึงควรคัดเลืออกจากตัวแทนประชาชนที่มีความหลากหลายจากกลุ่มต่างๆ ตัวอย่าง เช่น กลุ่มชาวนา กลุ่มพ่อค้า กลุ่มนักธุรกิจ กลุ่มนักหนังสือพิมพ์ กลุ่มนักการธนาคาร กลุ่มกรรมกร กลุ่มข้าราชการ กลุ่มทหาร กลุ่มตำรวจ ำให้กลุ่มต่างๆ ที่จัดขึ้นมีหน้าที่เพื่อช่วยคัดเลือกวุฒิสมาชิกอีกทีหนึ่ง โดยหลักการวุฒิสมาชิกควรเป็นบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิต้องถึงพร้อมด้วยคุณวุฒิ คุณสมบัติ คุณธรรม เป็นบุคคลที่สังคมยอมรับว่ามีคุณสมบัติครบถ้วน

1. โดยมีคณะกรรมการเป็นผู้สรรหาวุฒิสภา เพราะเป็นการดีกว่าการแต่งตั้งโดยคนคนเดียว หากนายกรัฐมนตรีเพียงคนเดียว แต่งตั้งก็ย่อมไม่ได้ความคิดหลากหลายแต่จะยึดความคิดของตนผู้เดียวเป็นหลัก

2. หรือกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามลักษณะของกลุ่มอาชีพต่างๆ เท่าที่มีอยู่ในปัจจุบัน