

บทที่ 5

ศึกษาวิเคราะห์ถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ และที่มาและองค์ประกอบของวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

จากการศึกษาที่มาหรือองค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น ดังที่ได้กล่าวโดยละเอียดแล้วในบทที่ 4 สามารถนำข้อมูลที่ได้มาใช้ประกอบการศึกษาวิเคราะห์กับวุฒิสภา ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ดังนี้

1. ที่มาและองค์ประกอบ

ในการพิจารณาที่มาหรือองค์ประกอบของวุฒิสภานั้น นอกจากพิจารณาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายซึ่งมีการบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งแล้ว จำเป็นต้องพิจารณาจากสภาพสังคมวิทยาการเมืองด้วย เพราะเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งที่ทำให้ทราบถึงที่มาหรือองค์ประกอบที่แท้จริงของวุฒิสภา และสามารถนำข้อมูลนี้ไปใช้ในการศึกษาวิเคราะห์บทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาได้ดังนี้

1.1 พิจารณาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีจำนวน 200 คน โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้ 1 คน โดยวิธีลงคะแนนโดยตรงและลับ ในการนี้ รัฐธรรมนูญและกฎหมายได้กำหนดห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาหาเสียง ให้ทำได้เพียงแนะนำตัวตามที่กำหนดไว้เท่านั้น นอกจากนี้ ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภาไว้หลายประการ ที่สำคัญมี 3 ประการ ได้แก่

ประการแรก ต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี หรือเทียบเท่า

ประการที่สอง ต้องไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

ประการที่สาม ต้องไม่มีความสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองหรือนักการเมือง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าต้อง “ปลอดการเมือง” นั่นเอง ทั้งนี้เนื่องจากต้องการให้วุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภา มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ในการนี้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาไว้ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งหากพิจารณาที่มาของสมาชิกวุฒิสภาประเทศต่าง ๆ ตามที่ได้ศึกษาในบทที่ 4 นั้น สมาชิกวุฒิสภาหรือที่เรียกว่าสมาชิกสภาขุนนางของประเทศอังกฤษ มีที่มาโดยการสืบทอดตำแหน่งเป็นส่วนมาก มีจำนวนน้อยที่มาจาก การแต่งตั้ง สมาชิกวุฒิสภาของประเทศฝรั่งเศส มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม กล่าวคือ ประชาชนเลือกผู้แทนประกอบเป็นคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral colleges) ประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาภาค (conseillers regionaux) สมาชิกสภาจังหวัด (conseillers generaux) และผู้แทนสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งจำนวนคณะผู้เลือกตั้งทั้ง ประเทศรวมมีมากกว่า 145,000 คน แล้วคณะผู้เลือกตั้งทำการเลือกสมาชิกวุฒิสภาอีก ต่อหนึ่ง ส่วนสมาชิกวุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นนั้นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เช่นเดียวกับประเทศไทย แตกต่างกันเพียงการแบ่งเขตเลือกตั้งและการลงคะแนนเสียง เลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเท่านั้น โดยที่ประเทศไทยกำหนดให้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้ 1 คน ในขณะที่ ประเทศญี่ปุ่นแบ่งเป็น 2 เขตเลือกตั้งคือ (1) มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (Local Constituencies) จำนวน 152 คน ซึ่งแบ่งตามการแบ่งเขตปกครองที่มีอยู่ 47 เขต และ (2) มาจากการเลือกตั้งตามเขตเลือกตั้งระดับชาติ (National Constituency) จำนวน 100 คน โดยใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง โดยสรุปแล้ว ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิลงคะแนนเลือกผู้สมัคร รับเลือกตั้งได้ 2 คน จากสองเขตเลือกตั้ง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่นจะกำหนดระบบเลือกตั้งสมาชิก วุฒิสภาไว้แตกต่างกัน แต่โดยสรุปแล้วสมาชิกวุฒิสภาของทั้งสองประเทศมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชนเช่นเดียวกัน

1.2 พิจารณาจากสภาพสังคมวิทยาการเมือง

ในการที่จะศึกษาวิเคราะห์ที่มาหรือองค์ประกอบที่แท้จริงวุฒิสภานั้น สภาพสังคม วิทยาการเมือง (Political Sociology) เป็นสิ่งที่สำคัญมากซึ่งต้องนำมาพิจารณาประกอบด้วย โดยที่คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภา เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญ ต่อการแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภา นอกเหนือไปจากที่มา และองค์ประกอบ ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มี สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไว้มากมายหลายประการ ดังที่ได้กล่าวโดยละเอียด แล้วในบทที่ 3

นอกจากกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไว้โดยชัดแจ้งแล้ว คุณสมบัติ ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของวุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภา ก็คือ “ปลอดการเมือง” โดยที่ รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้วุฒิสภา “ปลอดการเมือง” อาทิเช่น

(1) ห้ามมิให้เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง (2) ในกรณีที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องลาออกมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี (3) ห้ามมิให้เป็นรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่น และ (4) กรณีที่ลาออกจากการเป็นสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกภาพสิ้นสุดลงยังไม่เกิน 1 ปี จะไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่นมิได้ ยกเว้นถึงคราวออกตามอายุของวุฒิสภา คือหมดวาระการดำรงตำแหน่ง เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่มีข้อจำกัดว่าไม่สามารถกำหนดห้ามบิดามารดา สามี ภรรยา บุตร ญาติพี่น้อง รวมไปถึงเพื่อนของนักการเมือง สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ เพราะเป็นการขัดต่อหลักสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ประกอบกับการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้แนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้โดยจำกัด กล่าวคือ รัฐดำเนินการแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกัน และการดำเนินการแนะนำตัวโดยผู้สมัครรับเลือกตั้งเองหรือบุคคลอื่นนั้น ให้กระทำได้เฉพาะเท่าที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด และในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นสมควรเพื่อความเป็นธรรม อาจกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้วางหลักเกณฑ์การแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้ในลักษณะที่เป็นการจำกัดมาก ซึ่งเกี่ยวกับการแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งนี้ มีปัญหาเกิดขึ้นมากมาย ดังที่ได้กล่าวโดยละเอียดแล้วในบทที่ 3 ด้วยเหตุทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับเหตุอื่นๆ ทำให้โดยสภาพสังคมวิทยาการเมืองแล้ว วุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภาไม่อยู่ในสถานะที่ปลอดการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายอย่างแท้จริง

จากหลักเกณฑ์และข้อจำกัดดังกล่าวข้างต้น ส่งผลให้การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกของประเทศไทย ที่กำหนดให้วันที่ 4 มีนาคม 2543 เป็นวันเลือกตั้ง ซึ่งมีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จำนวนทั้งสิ้น 1,532 คน มีสัดส่วนจำนวนผู้สมัครที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับพรรคการเมืองหรือนักการเมืองเป็นจำนวนมาก ซึ่งที่ปรากฏชัดก็ ได้แก่ เป็นภรรยาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นเพื่อนหรือเป็นห้วคณะแนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเป็นนักการเมืองในระดับท้องถิ่นที่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมือง พรรคใดพรรคหนึ่ง หรือนักการเมืองคนใดคนหนึ่ง เป็นต้น และมีอีกเป็นจำนวนมากที่ไม่อาจชี้ชัดลงไปได้ว่ามีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองหรือนักการเมือง ทั้งนี้เนื่องจากการกระทำที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดห้าม ทำให้มีการหลบเลี่ยงหรือปิดบังมิให้เปิดเผยต่อสาธารณชน ซึ่งภายหลังจากประกาศผลการนับคะแนนเสียงเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543 มีการจัดทำสถิติแบ่งแยกผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุด 200 คนแรก ปรากฏว่ามีวามที่สมาชิกวุฒิสภาที่มีสายสัมพันธ์กับพรรคประชาธิปไตย จำนวนมากที่สุด คือ 28 คน คิดเป็นร้อยละ 14 พรรคความหวังใหม่ 19 คน

คิดเป็นร้อยละ 9.5 พรรคชาติไทย 18 คน คิดเป็นร้อยละ 9 พรรคไทยรักไทย 10 คน คิดเป็นร้อยละ 5 พรรคชาติพัฒนา 8 คน คิดเป็นร้อยละ 4 พรรคกิจสังคม 5 คน คิดเป็นร้อยละ 2.5 พรรคเอกภาพและพรรคราษฎร พรรคละ 2 คน คิดเป็นร้อยละ 1 และพรรคประชากรไทย 1 คน คิดเป็นร้อยละ 0.5 ส่วนจำนวนที่เหลืออีก 107 คน คิดเป็นร้อยละ 53.5 เป็นกลาง ไม่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับพรรคการเมืองหรือนักการเมือง¹ แต่ในการพิจารณาสถิติดังกล่าวนี้ ต้องคำนึงถึงเงื่อนไขที่ว่าการประกาศผลการนับคะแนนนั้น มิได้ทำให้ผู้ที่สมาชิกวุฒิสภาได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ต้องมีการประกาศผลการเลือกตั้งหรือที่เรียกว่า “ประกาศรับรอง” จากคณะกรรมการการเลือกตั้งเสียก่อนจึงมีผลทำให้ผู้ที่สมาชิกวุฒิสภามีฐานะเป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งเพียง 122 คนเท่านั้น ทำให้สัดส่วนจำนวนตามสถิติดังกล่าวคลาดเคลื่อนไปจากเดิมบ้างเล็กน้อย

ภายหลังการจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาถึง 5 ครั้ง ทำให้ได้สมาชิกวุฒิสภาครบจำนวนที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด คือ 200 คน ซึ่งในจำนวนสองร้อยคนนี้ มีสมาชิกวุฒิสภาบางส่วนที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัพรรคการเมืองหรือนักการเมือง แต่ไม่สามารถระบุชี้ชัดลงไปได้ว่ามีจำนวนเท่าใด ใครบ้าง และเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัพรรคการเมืองพรรคใด หรือนักการเมืองคนใด โดยสรุปแล้วพิจารณาความสัมพันธ์ได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

1.2.1 ความสัมพันธ์ของสมาชิกวุฒิสภากับพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในสภาพความเป็นจริง วุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภาไม่อยู่ในสถานะที่ “ปลอดการเมือง” อย่างแท้จริงทั้ง 100 % ซึ่งนอกจากมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ในลักษณะเครือญาติกับนักการเมืองดังกล่าว มาแล้ว สมาชิกวุฒิสภายังคงมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัพรรคการเมือง เพื่อที่จะให้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองทั้งด้านคะแนนเสียงสนับสนุนซึ่งพรรคการเมืองมีอยู่แล้ว และค่าใช้จ่ายต่างๆ ของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นเหตุให้สมาชิกวุฒิสภาต้องอยู่ภายในอาณัติของพรรคการเมืองที่ให้การสนับสนุน สมาชิกวุฒิสภาจึงมีสถานะไม่แตกต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าใดนัก และด้วยเหตุที่ระบบพรรคการเมืองของประเทศไทยนั้น ยังขาดความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง หัวหน้าพรรคการเมืองและแกนนำพรรคการเมืองเพียงไม่กี่คนเท่านั้นที่มีบทบาทสำคัญ จนอาจเรียกได้ว่าระบบบริหารภายในพรรคการเมือง เป็นระบบคณาธิปไตย (Aristocracy) คือการปกครองหรือบริหารพรรคเป็นไปโดยบุคคลกลุ่มเล็กๆ และเป็นไปโดยปราศจากความถูกต้องชอบธรรมตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

¹ “เลือกตั้งสว.สะท้อนภาพรัฐบาลตามเจตนารมณ์ประชาชน” , มติชน (6 มีนาคม 2543)

การที่วุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภามีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับพรรคการเมืองหรือนักการเมือง หรืออยู่ภายใต้อาณัติของพรรคการเมืองนั้น มีผลกระทบเกิดขึ้น ใน 2 ลักษณะ ดังนี้

ก. กรณีที่สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับพรรคการเมืองหรือนักการเมือง หรืออยู่ภายใต้อาณัติของพรรคการเมืองที่เป็นพรรครัฐบาลหรือพรรคร่วมรัฐบาล

ในกรณีเช่นนี้ ทำให้รัฐบาลมีคะแนนเสียงสนับสนุนในรัฐสภาเป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “เผด็จการทางรัฐสภา” ทั้งนี้เนื่องจากในสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่สามารถควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยผ่านกลไกของระบบรัฐสภาได้อยู่แล้ว ด้วยเหตุที่การปกครองในระบบรัฐสภานี้ กำหนดให้รัฐบาลบริหารประเทศได้ต้องได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร เมื่อกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยผ่านกลไกของระบบรัฐสภา เช่นเดียวกับในอดีต และมีการเพิ่มเติมให้วุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ที่สำคัญอีก 2 ประการ ได้แก่

1) เลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบให้กับบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระต่างๆ

2) พิจารณาและมีมติถอดถอนข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ หรือบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระต่างๆ ออกจากตำแหน่ง

การแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน หรือการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด ก็ไม่แตกต่างไปจากสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาในอดีตที่มาจากการเสนอแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรี แต่ในกรณีของวุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภานี้ จะมีความเสียหายรุนแรงมากกว่า เนื่องจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้น ต้องการให้วุฒิสภา มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และมีอำนาจหน้าที่หลักในการเป็นสภาตรวจสอบ หากวุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับพรรคการเมืองหรือนักการเมือง หรืออยู่ภายใต้อาณัติของพรรคการเมืองที่เป็นพรรครัฐบาลหรือพรรคร่วมรัฐบาล นอกจากจะไม่แสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน ให้สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้ว ยังอาจใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ไปในทางที่มีชอบ เพื่อประโยชน์ของพรรคการเมืองหรือนักการเมืองอีกด้วย อาทิเช่น ใช้อำนาจหน้าที่ในการเลือก แต่งตั้ง หรือให้ความเห็นชอบให้กับบุคคลที่เป็นพวกพ้องของตนดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระต่างๆ ทำให้องค์กรเหล่านี้ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เนื่องจากผู้ควบคุมตรวจสอบและผู้ถูกควบคุมตรวจสอบเป็นบุคคลกลุ่มเดียวกัน และหากพิจารณา

ประกอบกับการที่ระบบพรรคการเมืองของประเทศไทย ยังขาดประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองแล้ว แนวโน้มของการแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระต่างๆ ก็คงเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับวุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งนั่นเอง

นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาถอดถอนข้าราชการ การเมือง ข้าราชการประจำ หรือบุคคลในองค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระต่างๆ นั้น ก็ไม่สามารถนำมาใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากผู้ถูกขอกล่าวหาานั้นเป็นภรรยา หรือสามี หรือบุตรของสมาชิกวุฒิสภา หรือเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองหรือผู้บริหารพรรคการเมืองที่มีอิทธิพลเหนือสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ การลงมติให้ถอดถอนบุคคลนั้นก็คงไม่เกิดขึ้นด้วยเหตุหรือข้อจำกัดเดียวกันกับที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ข. กรณีที่สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับพรรคการเมือง หรือนักการเมือง หรืออยู่ภายใต้อำนาจของพรรคการเมืองที่เป็นพรรคฝ่ายค้านหรือพรรคร่วมฝ่ายค้าน

ในกรณีเช่นนี้ ทำให้รัฐบาลมีเสียงข้างน้อยในรัฐสภา เพราะเมื่อรวมจำนวนคะแนนเสียงของพรรคฝ่ายค้านหรือพรรคร่วมฝ่ายค้านกับสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่แล้ว ทำให้มีคะแนนเสียงในรัฐสภามากกว่าพรรครัฐบาลหรือพรรคร่วมรัฐบาล ส่งผลให้เกิดปัญหาต่อการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ กล่าวคือ วุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภาจะร่วมกับสมาชิกพรรคฝ่ายค้านหรือพรรคร่วมฝ่ายค้าน ทำการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินอย่างเข้มงวด ทำให้รัฐบาลมีปัญหาไม่สามารถบริหารประเทศได้ตามที่แถลงนโยบายต่อ รัฐสภา ก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 211 และในที่สุดรัฐบาลต้องลาออกหรือยุบสภา ซึ่งส่วนใหญ่แล้วมักจะเลือกวิธีการยุบสภามากกว่าการลาออก ทำให้ต้องจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ สูญเสียงบประมาณเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดความชะงักงันในทุกๆ ด้านไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง รวมไปถึงพัฒนาการด้านการพัฒนาประชาธิปไตยก็จะหยุดชะงักไปด้วย

1.2.2 ความสัมพันธ์ของสมาชิกวุฒิสภากับฝ่ายบริหาร

ด้วยเหตุที่สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับพรรคการเมือง หรือนักการเมืองพรรครัฐบาลหรือพรรคร่วมรัฐบาล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือวุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภามีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลนั่นเอง ทั้งนี้เนื่องจากในระบบรัฐสภานั้น กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่ารัฐบาลจะบริหารประเทศได้ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา หรือมีเสียงสนับสนุนข้างมากในรัฐสภา อีกทั้งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่พ้นจากสมาชิกภาพ เนื่องจากได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในอายุของสภาผู้แทนราษฎรชุดเดียวกัน ดังนั้น วุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภา

จึงมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ซึ่งมีผลกระทบต่อการแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภา ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

1.3 สรุป

แม้ว่ารัฐธรรมนูญและกฎหมายจะกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และกำหนดมาตรการต่างๆ ให้สมาชิกวุฒิสภาปลอดการเมือง แต่ในทางความเป็นจริงหรือตามสภาพสังคมวิทยาการเมือง (Political Sociology) นั้น มีสมาชิกวุฒิสภาบางส่วนที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับพรรคการเมืองหรือนักการเมือง รวมไปถึงฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลด้วย แต่ไม่สามารถระบุชี้ชัดลงไปได้ว่า มีจำนวนเท่าใด ใครบ้าง และเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับพรรคการเมืองพรรคใด หรือนักการเมืองคนใด จึงไม่อาจชี้ชัดลงไปได้ว่ามีสมาชิกวุฒิสภาที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับพรรครัฐบาลหรือพรรคร่วมรัฐบาลจำนวนกี่คน หรือพรรคฝ่ายค้านหรือพรรคร่วมฝ่ายค้านจำนวนกี่คน ซึ่งเป็นสิ่งที่ตรงกันข้ามกับสมาชิกวุฒิสภาของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น ที่มีได้มีการกำหนดห้ามสมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรคการเมือง หรือเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับพรรคการเมืองหรือนักการเมือง นอกจากนี้ในประเทศฝรั่งเศสยังมีการจัดตั้งกลุ่มการเมือง (Political Groups) เพื่อร่วมดำเนินการต่างๆ ตามอำนาจหน้าที่อีกด้วย ซึ่งการจัดตั้งกลุ่มการเมืองนี้ เป็นเอกลักษณ์เฉพาะของวุฒิสภาของประเทศฝรั่งเศส ที่มีประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของวุฒิสภาเป็นอย่างมาก ประเทศไทยสามารถนำมาปรับใช้กับวุฒิสภาได้ ทั้งนี้เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาของไทยมาจากสาขาอาชีพที่หลากหลายมาก อาจก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานได้ หากให้มีการรวมกลุ่มสมาชิกที่มีแนวความคิด ทศนคติเช่นเดียวกันเป็นกลุ่มการเมืองก็จะช่วยทำให้การปฏิบัติงานของวุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

2. บทบาทอำนาจหน้าที่

รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภา มีอำนาจหน้าที่หลัก 3 ประการ ได้แก่ (1) ด้านนิติบัญญัติ (2) ด้านควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และ (3) ด้านอื่นๆ ซึ่งมีประเด็นพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา 2 ประเด็น คือ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ และประสิทธิภาพในการใช้อำนาจหน้าที่ ดังนี้

2.1 ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา

พิจารณาโดยภาพรวมแล้ว อำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา แบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

2.1.1 อำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับในอดีต ได้แก่ อำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ซึ่งกำหนดให้วุฒิสภาพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว อำนาจหน้าที่ด้านอื่นๆ คือให้ความเห็นชอบในเรื่องต่างๆ และอำนาจหน้าที่ด้านควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยผ่านกลไกของระบบรัฐสภา คือ การตั้งกระทู้

ถาม การอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติไว้วางใจ การแต่งตั้งคณะกรรมการ และการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล

หากพิจารณาอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภาต่างประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่าไม่ว่าจะเป็นประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส หรือญี่ปุ่นก็ตาม ทุกประเทศกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้ อีกทั้งยังกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายได้อีกด้วย แต่อย่างไรก็ตาม วุฒิสภาของทุกประเทศไม่มีอำนาจที่แท้จริงในการให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติร่างกฎหมาย ยกเว้น วุฒิสภาของประเทศฝรั่งเศสที่มีอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับวุฒิสภาได้โดยที่สภาผู้แทนราษฎรไม่มีอำนาจชี้ขาดโดยการลงมติยืนยัน เพื่อให้มีผลว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ วุฒิสภาของประเทศฝรั่งเศสมีอำนาจไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับวุฒิสภาได้นั่นเอง ในขณะที่วุฒิสภาของไทยไม่มีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายได้ มีเพียงอำนาจหน้าที่พิจารณากลับกรองร่างกฎหมาย ซึ่งวุฒิสภามีเพียงสิทธิยับยั้งร่างกฎหมายไว้ได้ระยะเวลาหนึ่ง คือ 180 วันเท่านั้น หากเป็นร่างกฎหมายงบประมาณหรือร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงิน วุฒิสภาไม่มีสิทธิยับยั้ง และในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายนั้น ความเห็นหรือมติของวุฒิสภาไม่ถือเป็นเด็ดขาด สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจลงมติยืนยันแล้วให้ถือว่าร่างกฎหมายฉบับนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาได้ จึงสรุปได้ว่าอำนาจหน้าที่พิจารณากลับกรองร่างกฎหมายของวุฒิสภาของประเทศไทยก็เป็นเช่นเดียวกับวุฒิสภาของต่างประเทศ

นอกจากนี้ วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการริเริ่มเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และพิจารณาอนุมัติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เช่นเดียวกับวุฒิสภาของประเทศฝรั่งเศส และญี่ปุ่น กล่าวคือ วุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิอภิปรายและลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ โดยที่สมาชิกแต่ละคนมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเท่ากัน คือ 1 คะแนน

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ด้านควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยผ่านกลไกของระบบรัฐสภานั้น วุฒิสภามีอำนาจในการตั้งกระทู้ถาม แต่งตั้งคณะกรรมการ และควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล เช่นเดียวกับวุฒิสภาของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลนั้น วุฒิสภาของไทยกับอังกฤษ ทำได้เพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเท่านั้น ไม่มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ ได้เลย อีกทั้งสภาผู้แทนราษฎรยังมีอำนาจลงมติยืนยันร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ และให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฉบับดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว

นับตั้งแต่เริ่มเข้าปฏิบัติหน้าที่ เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2543 ถึงปิดสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ วันที่ 20 ตุลาคม 2543 รวมเป็นเวลาประมาณ 80 วัน วุฒิสภาชุดแรกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ได้แสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติเพียงบางส่วนเท่านั้น ยังใช้อำนาจหน้าที่ไม่ครบทุกประการ ดังที่ได้กล่าวโดยละเอียดแล้วในบทที่ 3 ทั้งนี้เนื่องจากมีข้อจำกัดว่าเป็นสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ และมีระยะเวลาปฏิบัติงานเพียง 80 วันเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ ทำให้ไม่สามารถนำผลการปฏิบัติงานดังกล่าวมาใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ถึงการแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภาได้ เพราะการที่จะศึกษาวิเคราะห์เรื่องใดให้มีความถูกต้องสมบูรณ์มากที่สุด จำเป็นต้องมีข้อมูลประกอบการศึกษาวิเคราะห์ที่ครบถ้วน ถูกต้อง และมีจำนวนมากเพียงพอ

2.1.2 อำนาจหน้าที่ใหม่ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้แก่ อำนาจหน้าที่ด้านควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระต่างๆ และการพิจารณาลงมติถอดถอนข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ หรือบุคคลในองค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระต่างๆ ซึ่งอำนาจในกลุ่มนี้เองที่ทำให้วุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภามีฐานะเป็น “สภาตรวจสอบ” มีอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางมาก กล่าวคือ ควบคุมตรวจสอบได้ทั้งข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ รวมไปถึงบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระ โดยผ่านมาตรการหรือกลไกที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่หลักของวุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภา

บทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภากลุ่มที่สองนี้ มีข้อควรพิจารณา ดังนี้

2.1.2.1 การพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระต่างๆ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มีเจตนารมณ์จะป้องกันแก้ไขและปราบปรามการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบ โดยที่กำหนดให้มีองค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระและเป็นกลาง ไม่ถูกแทรกแซงโดยฝ่ายบริหาร ซึ่งในอีกสถานะหนึ่งเป็นผู้ที่อยู่ในฐานะถูกควบคุมตรวจสอบ จึงกำหนดให้องค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระมาจากการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบจากวุฒิสภา ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จึงอาจกล่าวได้ว่าอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภาด้านนี้ เป็นสิ่งที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ใช้เป็นเครื่องมือหรือกลไกในการแก้ไขปัญหาของประเทศไทยที่เกิดขึ้นในอดีต มิได้นำแบบอย่างมาจากต่างประเทศแต่อย่างใด

แม้ว่ารัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบ โดยที่ในขั้นแรกนั้นกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหา

ทำหน้าที่สรรหาบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระต่าง ๆ และขั้นต่อไปก็ให้มีคณะกรรมการสามัญ ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคล ผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ แล้วเสนอให้วุฒิสมาชิกพิจารณาและลงมติเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบ โดยที่เป็นการกำหนดให้อำนาจดุลพินิจ แก่วุฒิสมาชิกอย่างกว้างขวาง กล่าวคือ ประการแรก เมื่อวุฒิสมาชิกมีมติอย่างไรก็ต้องถือว่าเป็นที่ สุดและต้องปฏิบัติตามนั้น และประการที่สอง องค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระทุกองค์กร ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายต้องได้รับการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือ ให้ความเห็นชอบจากวุฒิสมาชิก ดังที่ได้กล่าวโดยละเอียดแล้วในบทที่ 3

นอกจากนี้ มีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะดำรง ตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยที่เป็นเพียง การกำหนดหลักการกว้าง ๆ เท่านั้น อีกทั้งยังไม่มี การแก้ไขข้อบังคับการประชุมวุฒิสมาชิก เพื่อกำหนดกรอบหรือแนวทางการพิจารณาให้มีความชัดเจน รัดกุม และเป็นไปเพื่อป้องกัน หรือลดการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือโดยมิชอบ ทั้งของคณะกรรมการสรรหา คณะกรรมการ ธิการสามัญ และวุฒิสมาชิกเอง

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น หากวุฒิสมาชิกหรือสมาชิกวุฒิสมาชิกปราศจากความเป็น อิสระ หรือเป็นกลาง หรือไม่ “ปลอดการเมือง” เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับ พรรคการเมืองหรือนักการเมือง หรืออยู่ในอาณัติของพรรคการเมืองหรือนักการเมือง ไม่ว่าจะ ด้วยเหตุใดก็ตาม หรือไม่ว่าจะจะเป็นพรรครัฐบาลหรือพรรคร่วมรัฐบาล หรือพรรคฝ่ายค้าน หรือพรรคร่วมฝ่ายค้านก็ตาม ก็จะมีผลกระทบต่อการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสมาชิกหรือ สมาชิกวุฒิสมาชิก

2.1.2.2 การพิจารณาและลงมติถอดถอนข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ หรือบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระต่าง ๆ ซึ่งอำนาจหน้าที่ของ วุฒิสมาชิกหรือสมาชิกวุฒิสมาชิกในส่วนนี้ เรียกว่าเป็นอำนาจกึ่งตุลาการ (Quasi Judicial)

หากพิจารณาอำนาจหน้าที่ด้านตุลาการของวุฒิสมาชิกต่างประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่า วุฒิสมาชิกของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น มีอำนาจหน้าที่ในด้านตุลาการที่แตกต่างกัน ออกไป กล่าวคือ สภานิติบัญญัติของอังกฤษมีอำนาจหน้าที่เป็นศาลสูงสุดทั้งในคดีแพ่งและคดี อาญา และพิจารณาสอบสวนและตัดสินเรื่องการทุจริตของนักการเมืองและสมาชิกวุฒิสมาชิก (Impeachment) วุฒิสมาชิกของประเทศฝรั่งเศสมีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสมาชิกดำรง ตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Cour de Justice) และแต่งตั้งสมาชิก วุฒิสมาชิกดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de La Republique) ซึ่งศาลอาญาชั้นสูงมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีที่ประธานาธิบดี กระทำความผิดอาญาฐานทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง (haute trahison) ส่วนศาล อาญาแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีซึ่งนายกรัฐมนตรีและหรือ

รัฐมนตรีกระทำความผิดในทางอาญาขณะดำรงตำแหน่ง และวุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นมีอำนาจหน้าที่เลือกสมาชิกวุฒิสภาเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในศาลถอดถอน (Impeachment Court) ทำหน้าที่ในการพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายต่างๆ

กล่าวโดยสรุป วุฒิสภาของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทยมีอำนาจหน้าที่ในด้านตุลาการ โดยที่วุฒิสภาของประเทศไทยนั้น มีอำนาจหน้าที่ในลักษณะเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษที่กำหนดให้วุฒิสภาหรือสภาขุนนาง แล้วแต่กรณีใช้อำนาจหน้าที่ด้านตุลาการได้โดยลำพัง มิใช่การเลือกสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาขุนนางประกอบเป็นองค์กรใหม่ขึ้นมาใช้อำนาจหน้าที่ด้านตุลาการเช่นประเทศฝรั่งเศสและญี่ปุ่น

การที่กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่พิจารณาถอดถอนข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ และบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบต่างๆ โดยที่หากวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนบุคคลใดออกจากตำแหน่งแล้ว มติของวุฒิสภานี้รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดให้เป็นที่สิ้นสุด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมถึงองค์กรต่างๆ ด้วย และรัฐธรรมนูญได้กำหนดโทษของการที่ถูกวุฒิสภามีมติถอดถอนไว้อย่างชัดเจนว่าให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองในการรับราชการ เป็นเวลา 5 ปี

แม้ว่ารัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดให้มีกระบวนการพิจารณาถอดถอนที่เป็นระบบตามหลักสากลที่นานาประเทศยึดถือปฏิบัติ กล่าวคือ กำหนดให้มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาถอดถอน ออกเป็น 3 องค์กร ดังนี้

1) องค์กรที่มีอำนาจเสนอให้มีการพิจารณาถอดถอน หรืออาจเรียกว่าเป็นองค์กรกล่าวหาหรือกล่าวโทษก็ได้ คือ สมาชิกผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน

2) องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง คือ คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

3) องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาลงมติถอดถอน คือ วุฒิสภา

การที่กำหนดกระบวนการพิจารณาถอดถอนไว้ดังกล่าวข้างต้นนั้น เป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานประการหนึ่งว่าผู้ถูกกล่าวหาหรือกล่าวโทษจะได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณา เพราะมีการถ่วงดุลและคานอำนาจระหว่างองค์กรต่างๆ มิให้มีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยบิดผันในระดับหนึ่ง ซึ่งระบบการพิจารณาพิพากษาคดีที่ประธานาธิบดีกระทำความผิดอาญาฐานทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง (haute trahison) และคดีซึ่งนายกรัฐมนตรีและหรือรัฐมนตรีกระทำความผิดในทางอาญาขณะดำรงตำแหน่ง ในศาลอาญาชั้นสูงและศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐของประเทศฝรั่งเศส ตามลำดับนั้น ก็มีการแบ่งแยกองค์กรกล่าวโทษหรือกล่าวหา องค์กรสอบสวนข้อเท็จจริง และองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดออกจากกัน ในลักษณะเช่นเดียวกับระบบการพิจารณาถอดถอนของประเทศไทยดังกล่าวข้างต้น ส่วนระบบพิจารณาสอบสวนและตัดสินเรื่องการทุจริตของนักการเมือง

และสมาชิกวุฒิสภา (Impeachment) ของประเทศอังกฤษ แม้ว่าจะกำหนดให้มีเพียงองค์กรกล่าวโทษหรือกล่าวหา และองค์กรพิจารณาสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดเท่านั้น แต่ในส่วนของการพิจารณาสอบสวนของสภาขุนนางนั้น มีกระบวนการพิจารณาเหมือนศาลยุติธรรม กล่าวคือ เปิดโอกาสให้ผู้กล่าวหา (Managers) ที่แจ้งข้อกล่าวหา (Articles of impeachment) ของตน และให้ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิในการโต้แย้งคัดค้านการกล่าวหาเหล่านั้นได้ หลังจากนั้นสภาขุนนางพิจารณาตัดสินว่ามีความผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่ โดยพิจารณาเรียงลำดับไปตามข้อกล่าวหา ถ้าปรากฏว่ามีความผิดต้องตัดสินลงโทษผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งเป็นโทษทางอาญา ซึ่งการที่กำหนดเช่นนี้ก็เป็นหลักประกันได้ส่วนหนึ่งว่าผู้ถูกกล่าวหาหรือกล่าวโทษจะได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณาตัดสินคดี

อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการพิจารณาถอดถอนของประเทศไทยนั้น การที่กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ถ้าเห็นว่าข้อกล่าวหาหรือกล่าวโทษมีมูลจึงกำหนดให้ส่งวุฒิสภา เพื่อพิจารณาลงมติว่าให้ถอดถอนหรือไม่ แต่ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่า ข้อกล่าวหาไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาเป็นอันตกไป กล่าวคือ ให้อยู่ดีเรื่องนั้น และวุฒิสภาไม่สามารถยกเรื่องนี้ขึ้นพิจารณาได้ต่อไป แต่ถ้าผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการประจำ อาจมีการดำเนินการพิจารณาโทษทางวินัยได้อีกทางหนึ่ง

ในการพิจารณาลงมติถอดถอนของวุฒิสภานั้น ก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน กล่าวคือ มติของวุฒิสภาไม่ว่าจะเป็นมติให้ถอดถอนหรือไม่ ถอดถอนก็ตาม เป็นที่สุดมีผลผูกพันทุกองค์กร ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดให้องค์กรเพียงองค์กรเดียวมีอำนาจชี้ขาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นอำนาจชี้ขาดที่เรียกว่าเป็นอำนาจ กึ่งตุลาการ (Quasi Judicial) ไม่มีองค์กรอื่นใดทำหน้าที่ถ่วงดุลและคานอำนาจ หรือช่วยถ่วงดุลคำวินิจฉัยของวุฒิสภา แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะได้กำหนดให้ส่งเรื่องไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกทางหนึ่งด้วยก็ตาม และหากพิจารณาเปรียบเทียบกับกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองก็ตาม ซึ่งองค์กรเหล่านี้เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ มีการกำหนดกระบวนการพิจารณาให้มีหลายชั้น มีศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา ทั้งนี้ก็เพื่อให้คำพิพากษามีการพิจารณา ถ่วงดุลโดยละเอียดรอบคอบ มีการถ่วงดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกัน

นอกจากนี้ กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล ต้องเป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งออกโดยรัฐสภา เรียกว่า “กฎหมายวิธีพิจารณาความ” ศาลต้องปฏิบัติตามกฎหมายวิธีพิจารณาความ ซึ่งบัญญัติไว้โดยละเอียดถี่ถ้วนถึงการปฏิบัติด้านต่างๆ แต่ในทางตรงกันข้าม กระบวนการพิจารณาถอดถอนของวุฒิสภาไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์

หรือวางกรอบการปฏิบัติของวุฒิสภา รัฐธรรมนูญก็บัญญัติเพียงหลักการกว้างๆ เท่านั้น อีกทั้งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาก็ไม่มีส่วนที่ว่าด้วยการพิจารณาถอดถอนไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้อาจส่งผลต่อการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากวุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภาปราศจากความเป็นอิสระ หรือเป็นกลาง หรือไม่ปลอดการเมือง อยู่ในอาณัติของพรรคการเมืองหรือนักการเมือง ก็จะทำให้การแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญ

2.2 ประสิทธิภาพในการใช้อำนาจหน้าที่

การที่จะพิจารณาว่าวุฒิสภาจะแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้ได้อย่างมากมายนี้ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องพิจารณาถึงปัจจัยอื่นๆ อีกหลายประการ ซึ่งปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภามี 3 ประการ ได้แก่

- 1) คุณวุฒิ
- 2) ความเป็นอิสระ เป็นกลาง หรือปลอดการเมือง
- 3) กฎเกณฑ์ ที่เป็นสิ่งกำหนดกรอบหรือวางแนวทางการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

ปัจจัยประการที่หนึ่ง คือ คุณวุฒิ นั้น เป็นสิ่งที่มีผลต่อการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา เนื่องจากวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่หลักในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และกลั่นกรองกฎหมายที่จะออกมามีผลใช้บังคับกับประชาชน ด้วยเหตุนี้ ในชั้นแรกนั้น สมาชิกวุฒิสภาจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีความรู้ ความสามารถ ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ของตนอย่างถ่องแท้ หรือต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒินั้นเอง เพื่อจะได้ใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่นั้นได้อย่างถูกต้องเหมาะสม และชอบธรรม

ปัจจัยประการที่สอง คือ ความเป็นอิสระ เป็นกลาง หรือปลอดการเมืองนับว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา กล่าวคือ ในปัจจัยประการแรกนั้น สามารถกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภาได้ว่าต้องการผู้มีคุณสมบัติอย่างไร และต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามอย่างไร จึงไม่น่าจะมีปัญหาเกิดขึ้นเนื่องจากปัจจัยดังกล่าว แต่ในปัจจัยประการที่สองนี้ แม้ว่าจะกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อให้วุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภามีความเป็นอิสระ หรือเป็นกลาง ซึ่งอาจเรียกว่า “ปลอดการเมือง” แต่ในความเป็นจริงนั้น ไม่สามารถทำให้เป็นอิสระหรือ เป็นกลาง หรือปลอดการเมืองได้อย่างแท้จริงทั้งหมด และปัจจัยนี้เองที่จะส่งผลโดยตรงต่อการแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภา

ปัจจัยประการที่สาม คือ กฎเกณฑ์ที่เป็นสิ่งกำหนดกรอบหรือวางแนวทางการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ไม่ว่าจะกำหนดให้วุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภามีคุณวุฒิ มีความเป็นอิสระ หรือเป็นกลาง หรือปลอดการเมืองอย่างไร และถึงแม้ว่าในความจริงจะเป็นไปตาม

ที่กำหนดไว้ก็ตาม แต่ถ้าหากว่าไม่มีการวางกฎเกณฑ์ กรอบหรือแนวทางการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไว้อย่างชัดเจน รัศมแล้วก็จะทำให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือโดยบิดผัน โดยที่หากกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจมากเพียงใดความเสียหายก็จะมากตามไปด้วย แต่ทางตรงกันข้ามหากมีการวางหลักเกณฑ์ กรอบหรือแนวทางไว้อย่างถูกต้อง เหมาะสม ก็จะสามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ในระดับหนึ่ง หากมีองค์ประกอบหรือปัจจัยด้านอื่นๆ ประกอบ คือเป็นผู้มีคุณวุฒิ มีความรู้ความสามารถ และมีความเป็นอิสระหรือเป็นกลาง ก็จะทำให้วุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภาใช้อำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

กฎเกณฑ์ กรอบหรือแนวทางการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภา อาจเป็นกฎหมาย หรือข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับหลักการภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเป็นกรอบหรือแนวทางให้วุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภาปฏิบัติตามในเรื่องต่างๆ ได้อย่างถูกต้อง ชอบธรรม และเป็นไปในแนวทางเดียวกัน และกลายเป็นบรรทัดฐาน (Precedent) ต่อไปในอนาคต

2.3 สรุป

รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางมาก ทั้งนี้ก็ด้วยเจตนารมณ์ที่ต้องการให้มีการปฏิรูปการเมือง ที่มีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบอย่างมากมาย ซึ่งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาได้กล่าวโดยละเอียดแล้วในบทที่ 3 แต่อย่างไรก็ตาม การที่วุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภาจะสามารถแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ได้สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้น มีองค์ประกอบและปัจจัยอื่นๆ อีกมากมาย หากมีไม่ครบถ้วน ขาดองค์ประกอบหรือปัจจัยประการหนึ่งประการใดไปแล้ว ก็จะทำให้การแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปโดยมิชอบ หรือโดยบิดผัน และไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การปฏิรูปการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ก็ไม่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ

3. วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ และที่มาและองค์ประกอบของสมาชิกวุฒิสภา

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการที่วุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภา จะสามารถใช้อำนาจหน้าที่ได้สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้น จำเป็นต้องมีองค์ประกอบและปัจจัยอื่นๆ ประกอบด้วย ซึ่งองค์ประกอบหรือปัจจัยที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งก็คือ ความเป็นอิสระหรือความเป็นกลาง หรือปลอดการเมืองนั่นเอง ทั้งนี้เนื่องจากวุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภามีฐานะเป็นผู้ควบคุมตรวจสอบ หากผู้ควบคุมตรวจสอบนี้มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับพรรคการเมืองหรือนักการเมือง หรืออยู่ในอาณาเขตของพรรคการเมืองหรือนักการเมือง ซึ่งอยู่ในฐานะเป็นผู้ถูกควบคุมตรวจสอบ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือผู้ควบคุมและผู้ถูกควบคุมเป็น

บุคคลกลุ่มเดียวกัน การใช้อำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบจะปรากฏเป็น 2 แนวทางตามลักษณะของความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ ดังนี้

1) หากสมาชิกวุฒิสภามีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับพรรคการเมืองหรือนักการเมืองหรืออยู่ในอาณัติของพรรคการเมืองหรือนักการเมืองฝ่ายรัฐบาลหรือพรรคร่วมรัฐบาล ก็จะไม่มีการควบคุมตรวจสอบอย่างจริงจัง มีลักษณะเช่นเดียวกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของสภาผู้แทนราษฎร โดยผ่านกลไกการตั้งกระทู้ถาม หรือการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ซึ่งในอดีตที่ผ่านมา สภาผู้แทนราษฎรมิได้ใช้อำนาจนี้อย่างจริงจัง ประกอบกับปัจจัยอื่นๆ ทำให้ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะลงโทษผู้กระทำความผิดได้อย่างจริงจัง และมีลักษณะเช่นเดียวกับการใช้อำนาจหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของวุฒิสภาในอดีต ซึ่งมีที่มาจากการเสนอแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรี และส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำ ทำให้ไม่มีการควบคุมตรวจสอบอย่างจริงจัง เพราะสมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ที่อยู่ในฐานะที่เป็นผู้ถูกควบคุมตรวจสอบ ในขณะที่สมาชิกวุฒิสภามีฐานะเป็นผู้ควบคุมตรวจสอบ และในกรณีที่ เป็นข้าราชการประจำได้รับการเสนอแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา ก็จะเกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่ามีการสวมหมวกสองใบ ที่ทำให้เกิดความสับสนในบทบาทอำนาจหน้าที่ของตัวเอง (Conflict of the Role)

จึงอาจสรุปได้ว่า หากสมาชิกวุฒิสภามีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับพรรคการเมืองหรือนักการเมืองฝ่ายรัฐบาลหรือพรรคร่วมรัฐบาล การควบคุมตรวจสอบอย่างจริงจังก็อาจจะไม่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ ไม่มีการดำเนินการเพื่อให้มีการลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างจริงจัง เช่นเดียวกับการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินโดยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาในอดีตที่มาจากแต่งตั้ง

2) หากสมาชิกวุฒิสภามีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับพรรคการเมืองหรือนักการเมืองหรืออยู่ในอาณัติของพรรคการเมืองหรือนักการเมืองฝ่ายค้านหรือพรรคร่วมฝ่ายค้าน ก็จะมีการใช้อำนาจหน้าที่อย่างเข้มงวด ซึ่งบางครั้งอาจเกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภาก็ได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมาย หรือข้อบังคับการประชุมวุฒิสภากำหนดกรอบหรือแนวทางการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไว้ให้ชัดเจน ส่งผลให้รัฐบาลไร้เสถียรภาพอ่อนแอ ไม่สามารถบริหารประเทศให้เจริญรุ่งเรืองทัดเทียมนานาประเทศได้ และต้องสูญเสียงบประมาณในการจัดการเลือกตั้งที่มีขึ้นบ่อยครั้งเป็นจำนวนมาก

กล่าวโดยสรุป ที่มาหรือองค์ประกอบของวุฒิสภา เป็นปัจจัยที่มีผลโดยตรงต่อการแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งในส่วนของที่มาหรือองค์ประกอบของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนชุดแรกนั้น ถ้าพิจารณาในด้านที่มาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมาย จะเห็นได้ว่าสมาชิกวุฒิสภา มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แต่หากพิจารณาตามสภาพสังคมวิทยาการเมือง

(Political Sociology) ของประเทศไทยแล้ว จะเห็นได้ว่ามีสมาชิกวุฒิสภาบางส่วนที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับพรรคการเมืองหรือนักการเมือง อยู่ในอาณัติของพรรคการเมืองหรือไม่ปลดการเมือง แต่ไม่สามารถจำแนกแยกแยะได้ว่าอยู่ในส่วนของพรรครัฐบาลหรือพรรคร่วมรัฐบาลจำนวนเท่าใด และอยู่ในส่วนของพรรคฝ่ายค้านหรือพรรคร่วมฝ่ายค้านจำนวนเท่าใด ทั้งนี้เนื่องจากมีข้อจำกัดดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตาม การที่สมาชิกวุฒิสภามีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับพรรคการเมืองหรือนักการเมือง ไม่ว่าจะเป็ฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายค้านก็ตาม ก็มีผลต่อการแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภาให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและประชาชนเป็นหลัก แต่เป็นไปเพื่อพวกพ้องหรือกลุ่มของตนเอง อันเป็นการขัดกับหลักการที่ว่าสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย

หากพิจารณาถึงการแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภาที่ชุดแรกที่มาจากการเลือกตั้งก็จะเห็นได้ว่ามีข้อจำกัดต่างๆ มากมายที่ทำให้ไม่สามารถสรุปหรือนำข้อมูลมาวิเคราะห์ได้ว่าการแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภามีประสิทธิภาพประสิทธิผล สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่