

บทที่ 5

บทสรุปและอภิปรายผลการศึกษา

กระบวนการการศึกษาของวิทยานิพนธ์นี้เกิดขึ้นภายใต้บริบททางการเมือง นับตั้งแต่การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่มีขึ้นในช่วงท้ายของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ ในปี พ.ศ. 2543 จนถึงปัจจุบันซึ่งเป็นปีที่ 5 หรือสมัยที่ 2 ของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยในพ.ศ.2548 ซึ่งเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านจากโครงสร้างทางการเมืองแบบเก่ามาสู่โครงสร้างการเมืองใหม่ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 การนำเสนอในบทนี้เป็นการสรุปภาพรวมและอภิปรายผลการศึกษาที่ค้นพบจากการวิเคราะห์ข้อมูลภายใต้กรอบการศึกษาที่มุ่งเน้นการทำความเข้าใจเรื่องความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาลที่มีต่อการบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ด้วยแนวคิดและทฤษฎีที่นำมาใช้เพื่อยืนยันสมมติฐานและให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา และท้ายที่สุดได้นำเสนอการคาดการณ์ภาพทางการเมืองที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคตของความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาลภายใต้บริบทที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

5.1 ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เกิดขึ้นระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาลภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาลภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา เกิดขึ้นภายใต้มิติความสัมพันธ์ใน 2 รูปแบบ ได้แก่

(1) มิติความสัมพันธ์แบบเป็นทางการ

ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาล เริ่มต้นจากโครงสร้างความสัมพันธ์ที่เป็นทางการซึ่งถูกกำหนดโดยเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน อันเป็นความสัมพันธ์ที่ได้รับการออกแบบและจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจ ตลอดจนระดับความสัมพันธ์ของสมาชิกในสถาบัน บนพื้นฐานของเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่เอื้อให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งในการทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน โดยมีวุฒิสภาเป็นองค์กรทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานและถ่วงดุลการใช้อำนาจให้มีความเหมาะสม ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดกฎเกณฑ์การคัดสรรสมาชิกวุฒิสภาที่มีความเป็นกลางและเป็นอิสระทางการเมือง ด้วยการกำหนดเงื่อนไขและคุณสมบัติต่างๆ เช่น ผู้สมัครต้องไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง และการแนะนำตัวทำได้เพียงตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น เป็นต้น

ในด้านอำนาจหน้าที่ ภายใต้โครงสร้างทางการเมืองใหม่ที่กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการถอดถอนบุคคลที่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้งมีอำนาจในการเลือก แต่งตั้งและให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐอย่างรอบด้าน ทั้งยังเป็นกลไกที่ปรับเปลี่ยนให้เกิดดุลยภาพใหม่ในความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาล เนื่องจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นการสร้างกลไกอำนาจที่เปิดช่องทางให้วุฒิสภาสสามารถควบคุมและต่อรองอำนาจกับรัฐบาลได้มากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้รัฐธรรมนูญปัจจุบันไม่เพียงแต่จัดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ ภารกิจและความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาลเท่านั้น แต่การกำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในแต่ละจังหวัดยังนำไปสู่การจัดความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างรัฐบาลและ วุฒิสภา โดยมุ่งหมายที่จะนำไปสู่โครงสร้างและการถ่วงดุลอำนาจทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพด้วยกลไกขององค์กรอิสระและเงื่อนไขทางกฎหมายต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเอื้อให้ภาคสังคมและพลเมืองสามารถเข้าไปมีบทบาททางการเมืองและการตัดสินใจเชิงนโยบายได้มากขึ้นด้วย ดังนั้นวุฒิสภาจึงไม่ได้เป็นเพียงองค์กรที่ทำให้หน้าที่ด้านนิติบัญญัติเท่านั้น แต่ยังมีฐานะเป็นเวทีทางการเมืองรูปแบบที่สมาชิกวุฒิสภากลายเป็นตัวแทนที่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มอำนาจที่มีความหลากหลายมากขึ้นกว่ารูปแบบเดิมที่การคัดเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาเป็นผลจากการสนับสนุนหรือผลักดันจากนายกรัฐมนตรีและกลุ่มอำนาจในเครือข่ายของพรรครัฐบาลเพียงไม่กี่กลุ่มดังเช่นวุฒิสภาในอดีต

(2) มิติความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ

ความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาล หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 นอกเหนือไปจากรูปแบบของความสัมพันธ์ในมิติเชิงโครงสร้างที่เป็นทางการดังที่ได้กล่าวมาแล้ว นั้นยังประกอบไปด้วยความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ ที่มีความหลากหลายทั้งในลักษณะด้านอาชีพ ภูมิภาค อุดมการณ์และสายสัมพันธ์ทางการเมือง รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกวุฒิสภากับกลุ่มอำนาจต่างๆ ในลักษณะของการเป็นเครือญาติและสายสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์กับนักการเมืองหรือพรรคการเมือง ซึ่งความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ เป็นสิ่งที่ยอยู่นอกเหนือไปจากการกำหนดโดยโครงสร้างอำนาจหน้าที่และอยู่นอกเหนือไปจากกลไกการควบคุมโดยกฎหมายหรือข้อบังคับต่าง ซึ่งในบริบทของความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาลที่มีความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ ระหว่างสมาชิกทั้งสองสถาบันเป็นกลไกในการผลักดันให้เกิดการตัดสินใจไปในทิศทางที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งต้องการ ดังที่ปรากฏในแต่ละกรณีตัวอย่างเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการในลักษณะของความร่วมมือและความขัดแย้งกันระหว่างสมาชิกวุฒิสภา เป็นความสัมพันธ์ที่มีลักษณะไม่คงที่และสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ที่มีการแลกเปลี่ยนหรือเป้าหมายที่อาจแตกต่างกันไปในแต่ละสถานการณ์

รูปธรรมของมิติความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการในลักษณะต่างๆ ตามที่กล่าวมานั้น ส่งผลให้เกิด กลุ่มในวุฒิสภา ซึ่งกลุ่มต่างๆ ที่เกิดขึ้น สามารถจัดแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบหลัก กล่าวคือ รูปแบบที่ 1 เป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นโดยความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในวุฒิสภา ได้แก่ กลุ่มอาชีพและกลุ่มภูมิภาค ซึ่งเป็นสถานภาพและพื้นฐานทางประสบการณ์ของสมาชิกที่มีลักษณะแน่นอนและบ่งชี้ได้ว่าสมาชิกคนใดอยู่ในกลุ่มอาชีพหรือภูมิภาคใด ส่วนรูปแบบที่ 2 เป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นโดยความสัมพันธ์ที่มีต่อกลุ่มการเมืองภายนอกวุฒิสภา ได้แก่ กลุ่มที่มีท่าทีสนับสนุนรัฐบาล กลุ่มที่มีความใกล้ชิดกับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองฝ่ายค้าน และการรวมกลุ่มเพื่อคานอำนาจกับพลังของกลุ่มอื่นๆ เพื่อประโยชน์ทางการเมืองในลักษณะต่างๆ ซึ่งในแต่ละกลุ่มมักมีสมาชิกที่แสดงบทบาทหน้าในการประสานความร่วมมือ โดยจำนวนสมาชิกในแต่ละกลุ่มมักมีลักษณะเคลื่อนย้ายหรือเปลี่ยนผ่านไปมาตามกลุ่มอำนาจที่มีบทบาทหน้าในช่วงเวลานั้นๆ

จากการพิจารณาสถานการณ์ทางการเมืองในวุฒิสภาในแต่ละกรณีตัวอย่าง ได้แก่ กรณีการเลือกประธานวุฒิสภา กรณีความขัดแย้งในการจัดสรรตำแหน่งในคณะกรรมการการสามัญของวุฒิสภา กรณีการเสนอญัตติให้วุฒิสภามีมติเรียกรัฐมนตรีมาชี้แจงในที่ประชุมวุฒิสภาและการรวบรวมรายชื่อเพื่อขอเปิดอภิปรายรัฐมนตรีโดยไม่มีการลงมติ รวมไปถึงกรณีการลงมติเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.), คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งให้เห็นว่า ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการมีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อการตัดสินใจและการทำหน้าที่ของวุฒิสภา จากพัฒนาการด้านความสัมพันธ์ที่ปรากฏให้เห็นใน 2 แนวทาง ได้แก่ ความพยายามของรัฐบาลในการเข้ามาครอบงำหรือมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของสมาชิกส่วนใหญ่ในวุฒิสภา และอีกแนวทางหนึ่ง คือ สมาชิกวุฒิสภายามสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับรัฐบาลด้วยการแสดงท่าทีในการสนับสนุนในลักษณะต่างๆ

ดังที่แสดงให้เห็นจากสมาชิกที่มีท่าทีสนับสนุนรัฐบาลมีการปรับตัวและพัฒนาขึ้นจากกลุ่มการเมืองเป็นเครือข่ายการเมืองที่มีการประสานความร่วมมือกับกลุ่มอำนาจภายนอกวุฒิสภา ซึ่งได้แก่รัฐบาล พรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองฝ่ายรัฐบาล ซึ่งมีอิทธิพลอย่างมากต่อการกำหนดมติและการตัดสินใจของวุฒิสภาในฐานะเป็นกลุ่มอำนาจที่มีจำนวนสมาชิกเป็นเสียงข้างมากในวุฒิสภา ด้วยปัจจัยสำคัญ อันได้แก่ เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้เปลี่ยนวุฒิสภาให้มีสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนซึ่งมีสถานะเป็นนักการเมืองและมีอำนาจหน้าที่สำคัญต่อการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐบาลและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับสูง ประกอบกับบริบททางการเมืองปัจจุบันที่นายกรัฐมนตรีมีความเข้มแข็ง และสามารถจัดตั้งรัฐบาลโดยพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว ทำให้สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะผนวกตัวเองเข้าร่วมเครือข่ายอำนาจของรัฐบาลและรองรับความต้องการของรัฐบาลผ่านการแสดงท่าทีและการตัดสินใจในการลงมติในกรณีตัวอย่างโดยมีความสัมพันธ์แบบ

ไม่เป็นทางการในลักษณะต่าง ๆ ทั้งการเป็นเครือญาติและการมีสายสัมพันธ์ทางการเมือง ตลอดจนการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกัน เป็นช่องทางสำคัญในการโน้มน้าวให้สมาชิกตัดสินใจเลือกในแนวทางที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลและสมาชิกในเครือข่ายทางการเมือง

5.2 ผลของความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาลที่มีต่อการบรรลุนิติภาวะของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

บทบัญญัติหรือเงื่อนไขทางกฎหมายในรัฐธรรมนูญไม่ได้เป็นแต่เพียงสิ่งที่กำหนดโครงสร้างหรือทิศทางความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาลเท่านั้น หากแท้จริงแล้ว บทบัญญัติที่เกิดขึ้นยังเป็นเครื่องมือที่ถูกคาดหวังว่าจะนำไปสู่การบรรลุตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มีเป้าหมายในการแก้ปัญหาและพัฒนาโครงสร้างทางการเมืองของรัฐ หรือที่เรียกว่า การปฏิรูปการเมืองด้วย ดังจะเห็นได้จากการกำหนดที่มาและอำนาจหน้าที่ต่างๆ ของวุฒิสภามีความเชื่อมโยงและส่งผลโดยตรงต่อสิ่งที่เป็นกระบวนการของการใช้อำนาจและการตัดสินใจความถูกต้องของรัฐบาลในด้านการใช้อำนาจ ดังนั้นเมื่อโครงสร้างอำนาจหน้าที่ระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาล ถูกกำหนดไว้ด้วยบทบัญญัติและเจตนารมณ์เบื้องหลังเนื้อหาของรัฐธรรมนูญดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่สร้างแรงจูงใจในการสร้างความร่วมมือและประสานประโยชน์ร่วมกันระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาล ที่ส่งผลให้เกิดพัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันที่เกิดขึ้นแตกต่างกันไปในแต่ละกรณีตัวอย่าง

ทั้งนี้ความเกี่ยวข้องประการสำคัญระหว่างเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กับความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาล อยู่ที่ผลที่ได้จากความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นเหล่านี้จะเป็นอุปสรรคหรือเป็นปัจจัยสนับสนุนต่อการบรรลุเป้าหมายของการปฏิรูปการเมืองที่ถ่ายทอดออกมาเป็นการจัดโครงสร้างอำนาจหน้าที่และที่มาของสมาชิกวุฒิสภากายใต้เงื่อนไขต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งแต่ละกรณีที่เลือกมาเป็นตัวอย่างในการศึกษา ชี้ให้เห็นถึงการมีกลุ่มเกิดขึ้นภายในวุฒิสภาทั้งที่เป็นผลจากการประสานความร่วมมือกันระหว่างสมาชิกและการแทรกแซงจากอิทธิพลภายนอก โดยพิจารณาจาก 3 ประเด็นสำคัญได้แก่

(1) การขยายเครือข่ายของกลุ่มสมาชิกวุฒิสภาที่มีท่าทีในการสนับสนุนรัฐบาล

จากกรณีตัวอย่างที่ได้นำเสนอมา เห็นได้ว่าตัวแสดงสำคัญที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณีที่มีบทบาทในการกำหนดผลการลงมติของวุฒิสภา คือ กลุ่มสมาชิกวุฒิสภาที่มีท่าทีสนับสนุนรัฐบาลผ่านสายสัมพันธ์ทั้งในลักษณะของความเป็นเครือญาติและเครือข่ายทางการเมืองของสมาชิกในพรรคไทยรักไทยและบุคคลในรัฐบาล ซึ่งเป็นสายสัมพันธ์ที่มีความต่อเนื่องมาจากการสนับสนุนในช่วงของการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและขยายขอบข่ายความสัมพันธ์ที่เติบโตขึ้นในเวลาต่อมา โดยในแต่ละกรณีต่างมีระดับการใช้ความสัมพันธ์และการขับเคลื่อนเพื่อประสานความร่วมมือ ตลอดจนการปะทะกันระหว่างฝ่ายตรงข้าม ที่มีลักษณะแตกต่างกัน กล่าวคือ

การรวมตัวกันจนเกิดกลุ่มย่อยในวุฒิสภานั้น อาจไม่แตกต่างไปจากกลุ่มย่อยที่เกิดขึ้นในพรรคการเมืองของไทย ด้วยเหตุที่เป็นารรวมตัวกันจากผลประโยชน์ทางการเมืองกันมากกว่า การรวมตัวกันจากการมีอุดมการณ์หรือแนวคิดในทางการเมืองร่วมกัน ดังนั้นลักษณะของความ เป็นปีกแผ่นหรือเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของวุฒิสภาจึงขึ้นอยู่กับว่าสมาชิกในวุฒิสภามี ผลประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ แต่เมื่อพิจารณาจากพื้นฐานอาชีพ เบื้องหลังทางการเมืองที่ได้รับการ สนับสนุนจากนักการเมืองหรือการพึ่งพิงฐานการเมืองท้องถิ่น ทำให้ผลประโยชน์ร่วมของ สมาชิกมีความแตกต่างหลากหลายกัน จึงส่งผลให้การแยกออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ ภายในวุฒิสภา ปรากฏชัดเจนขึ้น

ผู้นำหรือแกนนำในแต่ละกลุ่มของวุฒิสภามีบทบาทอย่างยิ่งต่อการดำรงอยู่และสร้าง อิทธิพลต่อการตัดสินใจของวุฒิสภาโดยรวม ในแง่ของการสร้างเครือข่ายสมาชิก โดยผู้นำหรือ แกนนำเหล่านี้มักได้รับเลือกให้มีตำแหน่งสำคัญในวุฒิสภา เช่น ประธานและรองประธาน วุฒิสภารวมทั้งประธานในคณะกรรมการต่าง ๆ ซึ่งคุณสมบัติของผู้นำในแต่ละกลุ่มอำนาจของ วุฒิสภา มีลักษณะไม่ต่างจากคุณสมบัติแกนนำของพรรคการเมือง ได้แก่ การเป็นผู้มีบารมีและ ความสามารถเป็นที่ยอมรับ การเป็นบุคคลผู้มีอาวุโสทางการเมือง การเป็นผู้มีฐานะทาง เศรษฐกิจดี และปัจจัยสำคัญ คือ การมีสายสัมพันธ์ทางการเมืองกับพรรคการเมืองหรือ นักการเมืองที่มีอำนาจ โดยเฉพาะนักการเมืองหรือพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล¹

ดังนั้น สมาชิกบางคนในวุฒิสภาจึงสามารถใช้คุณสมบัติเหล่านี้ให้เป็นประโยชน์ต่อการ แสวงหาการสนับสนุนจากสมาชิกเพื่อมาเสริมสร้างสถานภาพและมีอิทธิพลของตนภายในและ เป็นการเพิ่มอำนาจในการต่อรองผลประโยชน์กับสมาชิกอื่นๆ โดยอาศัยความสัมพันธ์แบบ อุปถัมภ์หรือที่สมาชิกวุฒิสภามักเรียกว่า ความสัมพันธ์แบบพรรคพวกกัน เป็นเครื่องมือ² ซึ่งผล จากความสัมพันธ์เช่นนี้ส่งผลให้เกิดการประนีประนอม และเอื้อประโยชน์ให้แก่ทั้งสมาชิกที่เป็น แกนนำและสมาชิกที่อยู่ในกลุ่มหรือเครือข่าย เช่น ในกรณีสมาชิกที่เป็นแกนนำได้รับการเลือก ให้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญในวุฒิสภา ได้แก่ ประธานและรองประธานวุฒิสภา สมาชิกที่อยู่ในกลุ่ม เดียวกันก็จะได้รับผลประโยชน์อื่นๆ ด้วย อาทิ การได้รับเลือกให้เป็นประธานคณะ กรรมการเป็นต้น ข้อสังเกตนี้เป็นไปตามการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างผลการเลือกตั้งประธาน และรองประธานวุฒิสภากับการดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการในแต่ละช่วงเวลา ดัง ตารางที่ 4.1 และ ตารางที่ 4.2 (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวกที่ 3)

¹ บุญธรรม เลิศสุขีเกษม , "ความแตกแยกภายในพรรคการเมืองไทย : ศึกษาเปรียบเทียบพรรค ประชาธิปัตย์ พรรคกิจสังคม และพรรคชาติไทย," (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 61.

² สัมภาษณ์ นายวิทยา มะเสนา สมาชิกวุฒิสภา จ.มหาสารคาม, 18 สิงหาคม 2547.

ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจากสมาชิกที่ดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการต่าง ๆ เหล่านี้จะเห็นได้ชัดเจนถึงการให้ความสำคัญของสมาชิกต่อการดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการ ที่นอกจากการเป็นคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ตามกลไกของรัฐสภาแล้ว ยังเป็นพื้นที่ของการรวมกลุ่มสมาชิกที่มีแนวทางและเป้าหมายเช่นเดียวกันในการทำงานและสนับสนุนหรือผลักดันให้สมาชิกในเครือข่ายสายสัมพันธ์เดียวกันได้รับเลือกเป็นประธานคณะกรรมการด้วย ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนในช่วงระยะเริ่มต้นของการจัดสรรตำแหน่งในคณะกรรมการต่าง ๆ

(2) ผลของความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่มีต่อการแสดงบทบาทและทำหน้าที่ของวุฒิสภา

ผลของการปะทะ ประสานระหว่างสมาชิกที่มีความแตกต่างกัน โดยปรากฏภาพของการแสดงบทบาทนำของเครือข่ายสมาชิกที่มีท่าทีสนับสนุนรัฐบาลเป็นกลุ่มอำนาจหลักนั้น เมื่อพิจารณาถึงกรณีการเสนอญัตติเพื่อขอให้นายสมศักดิ์ เทพสุทิน มาชี้แจงต่อที่ประชุมและกรณีการรวบรวมรายชื่อเพื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไป นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ เป็นตัวอย่างสำคัญที่ชี้ให้เห็นถึงอำนาจของความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการที่สมาชิกมีต่อกัน หรือเป็นเครือข่ายความร่วมมือระหว่างกัน เป็นเงื่อนไขสำคัญที่มีต่อการตัดสินใจของสมาชิกภายใต้หลักการยึดเสียงข้างมาก นอกจากนี้ ความจำเป็นในการสร้างความร่วมมือระหว่างกัน ไม่ได้เกิดขึ้นแต่ในกรณีตัวอย่างที่นำมาศึกษาเท่านั้น โดยปกติในฝ่ายนิติบัญญัติต้องมีหน้าที่ในการพิจารณากลับกรองกฎหมาย โดยวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการลงมติให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายต่างๆ ทำให้ฝ่ายบริหารมีความจำเป็นต้องเจรจาเพื่อขอความร่วมมือจากวุฒิสภา เพื่อให้กระบวนการทางนิติบัญญัติไม่สร้างอุปสรรคต่อการทำงานของรัฐบาล ซึ่งส่งผลซึ่งจะทำให้แผนการบริหารราชการต่างๆ ดำเนินไปได้ตามเป้าหมาย³ จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์ที่นำไปสู่การประสานความร่วมมือระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาลในการจัดการต่อสถานการณ์ต่างๆ ที่อาจส่งผลต่อการทำงานและการใช้อำนาจของรัฐบาล

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น ชี้ให้เห็นว่าความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เกิดขึ้นระหว่างสมาชิกวุฒิสภากับรัฐบาลหรือนักการเมืองพรรครัฐบาลได้ส่งผลสำคัญต่อการตัดสินใจที่มีออกมาเป็นรูปธรรมในรูปแบบของการลงมติของที่ประชุมวุฒิสภา ซึ่งสร้างปัญหาที่ส่งผลให้องค์กรอิสระที่ถูกออกแบบให้เป็นกลไกหลักในการปฏิรูปการเมืองมีความอ่อนแอ อันเป็นผลมาจากการคัดสรรบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรเหล่านี้มีการชี้นำและควบคุมการลงมติจากสมาชิกกลุ่มต่างๆ

³ "ระหว่างวิปรัฐบาลกับวุฒิสภา เรามีการประสานงานกัน ถ้ามันจำเป็นฉุกเฉินจริงๆ ก็จำเป็นต้องมีการพบปะพูดคุยกันเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริง" สัมภาษณ์นายสามารถ แก้วมีชัย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จ.เชียงราย เขตเลือกตั้งที่ 1 พรรคไทยรักไทย และคณะทำงานประสานงานรัฐบาล, 16 สิงหาคม 2547.

ในวุฒิสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่มีท่าทีสนับสนุนรัฐบาล ดังที่เกิดขึ้นในการเลือกกรรมการ การเลือกตั้ง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ทั้งยังเป็นการสร้างอุปสรรคให้แก่องค์กรภาคประชาชนที่ไม่สามารถใช้ ช่องทางของวุฒิสภา ในส่วนของวุฒิสภาเพื่อสร้างความร่วมมือในการแก้ปัญหา อันเป็นผลมาจาก การใช้อำนาจรัฐที่ไม่ได้รับการตรวจสอบ⁴ หรือผลักดันให้เป็นวาระทางสังคม เนื่องจากประเด็น ปัญหาเหล่านั้นตกอยู่ภายใต้อำนาจการตัดสินใจของสมาชิกส่วนใหญ่ที่ยอมรับการสั่งการใน ฐานะข้อตกลงเพื่อผลประโยชน์บางอย่าง ผ่านช่องทางความสัมพันธ์ในลักษณะเครือข่ายอุปถัมภ์ และความร่วมมือ ที่ทำให้ประเด็นข้อเรียกร้องที่เป็นปัญหาสำคัญ กลายเป็นข้อเรียกร้องที่ไม่ถูก นำไปสู่กระบวนการพิจารณาภายใต้กลไกการทำงานของวุฒิสภาและกลไกย่อยๆ ของสถาบัน เช่น คณะกรรมาธิการ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เกิดขึ้นระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาลได้ส่งผล โดยตรงต่อการตั้งข้อสังเกตต่อความเป็นกลางทางการเมืองของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นประเด็น สำคัญในฐานะแกนกลางหลักของการทำหน้าที่ของวุฒิสภา ที่จะนำไปสู่ผลตามเป้าหมายของ รัฐธรรมนูญที่ต้องการให้วุฒิสภาเป็นองค์กรหลักในการทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ อำนาจของรัฐบาล บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่าความเป็นกลางทางการเมืองของสมาชิกวุฒิสภาที่ไม่ ได้สังกัดพรรคการเมืองใดและผ่านกระบวนการเลือกตั้งโดยได้รับการตรวจสอบจากองค์กร อิสระอย่างคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะสามารถใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจภายใต้ขอบเขตของ อำนาจหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้เป็นอย่างดี แต่ภาพของการปะทะและประสาน ความร่วมมือกันระหว่างสมาชิกและกลุ่มต่างๆ ในวุฒิสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือใน ฐานะเครือข่ายอำนาจทางการเมืองที่มีท่าทีสนับสนุนรัฐบาล ดังที่เกิดขึ้นในกรณีตัวอย่าง ชี้ให้เห็นว่า ความเป็นกลางทางการเมืองไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในองค์กรหรือสถาบันทางการเมือง ที่ประกอบไปด้วยสมาชิกที่มีสถานภาพและภูมิหลังเป็นนักการเมืองหรือตัวแทนจากกลุ่ม การเมืองต่างๆ จึงทำให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องความเป็นกลางของวุฒิสภาไม่อาจ เกิดขึ้นได้จริง ซึ่งมีสาเหตุมาจากปัจจัยสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ประการที่ 1 ความสัมพันธ์ที่ไม่ เป็นทางการของสมาชิกวุฒิสภากับกลุ่มการเมืองต่างๆ ประการที่ 2 อิทธิพลที่กลุ่มการเมือง เหล่านี้มีอำนาจเหนือสมาชิกวุฒิสภา และปัจจัยประการที่ 3 คือ จุดยืนทางอุดมการณ์ของ สมาชิกแต่ละคน ที่อยู่เบื้องหลังการตัดสินใจในกรณีต่างๆ

นอกจากนี้แล้วผลที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์เชิงอำนาจเหล่านี้ ยังส่งผลต่อส่วนอื่นๆ ใน ระบบการเมือง อีก 2 ส่วน อันได้แก่

⁴ สัมภาษณ์ นายสุริยะใส กตะศิลา เลขาธิการคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.),

ส่วนที่ 1 รัฐบาล จากบทบาทของสมาชิกวุฒิสภาและกลไกการทำงานต่าง ๆ ของวุฒิสภา ตลอดจนองค์การอิสระที่วุฒิสภาได้ทำการคัดเลือก แต่งตั้งและให้ความเห็นชอบในการดำรงตำแหน่ง ที่มีลักษณะของการเป็นเครือข่ายความร่วมมือให้เป็นไปในทิศทางที่รองรับความต้องการหรือเอื้อประโยชน์ให้แก่รัฐบาล ย่อมเป็นผลให้การใช้อำนาจของรัฐบาลมีความเข้มแข็งเพิ่มมากยิ่งขึ้น จากกลไกของรัฐธรรมนูญที่เป็นปัจจัยสนับสนุนในการเอื้อให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ และนายกรัฐมนตรีมีอำนาจอย่างมาก ทั้งยังเป็นผลให้การใช้อำนาจของรัฐบาลไม่ตกอยู่ภายใต้การตรวจสอบให้แสดงภาระรับผิดชอบทางการเมือง (political accountability) จากกลไกตรวจสอบต่าง ๆ ที่สภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถแสดงบทบาทได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากรัฐบาลสามารถยึดครองเสียงข้างมากได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดและพรรคการเมืองฝ่ายค้านไม่มีจำนวนสมาชิกมากพอในการดำเนินการตามกระบวนการตรวจสอบต่าง ๆ ภายใต้เงื่อนไขทางกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจในนายกรัฐมนตรี ในขณะที่วุฒิสภาและองค์การอิสระที่ได้รับการแต่งตั้งตามมติของวุฒิสภาต่างมีหน้าที่สนับสนุนและเอื้อให้เกิดประโยชน์ต่อรัฐบาล

ส่วนที่ 2 สังคมการเมือง ผลที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่รัฐบาลมีอิทธิพลเหนือวุฒิสภาดังที่ได้กล่าวมา ได้ทำให้สังคมการเมืองของไทยกลับไปสู่ภาวะของการผูกขาดอำนาจทางการเมืองดังที่เคยเกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 2500 - 2530 โดยมีลักษณะร่วมกันได้แก่การใช้อำนาจโดยไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจทั้งจากกลไกทางรัฐสภาและกลไกอื่นๆ อย่างมีประสิทธิภาพ แต่มีลักษณะที่แตกต่างกันในแง่ที่ว่า การผูกขาดอำนาจที่เกิดขึ้น ไม่ได้เกิดจากการยึดอำนาจ หรือ การปฏิวัติรัฐประหารโดยทหาร แต่เป็นการผูกขาดอำนาจโดยมีการเลือกตั้งเป็นการรับรองความชอบธรรมในฐานะที่รัฐบาลมาจากความเห็นชอบของประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศ ซึ่งพัฒนาการดังกล่าวได้สร้างปัญหาทั้งต่อกระบวนการในการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองระดับต่างๆ รวมทั้งกระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจโดยรัฐสภา ในขณะที่ภาคประชาสังคมมีความอ่อนแอทั้งจากการกดทับของอำนาจรัฐที่มีความเข้มแข็งและการขาดช่องทางในการสร้างความร่วมมือกับองค์กรอื่นๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการตรวจสอบและดำเนินการลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กระทำผิดในการปฏิบัติหน้าที่

สิ่งเหล่านี้มีผลให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้เกิดการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างรอบด้าน ทั้งจากบทบาทของวุฒิสภาและองค์การอิสระต่างๆ ที่วุฒิสภาได้ทำการคัดเลือก แต่งตั้งและให้ความเห็นชอบในการดำรงตำแหน่ง ได้นำไปสู่การสร้างเครือข่ายความร่วมมือและการสนับสนุนจากวุฒิสภาที่เป็นไปในทิศทางที่เพิ่มความเข้มแข็งให้แก่อำนาจของรัฐบาล ซึ่งมีกลไกทางรัฐธรรมนูญเป็นปัจจัยในการสนับสนุนอยู่แล้วให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้นและมีแนวโน้มที่จะกลับไปสู่การผูกขาดอำนาจทางการเมืองโดยกลุ่มการเมือง

เพียงกลุ่มเดียวดังที่เคยเป็นปัญหาสำคัญของการเมืองไทยก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ทั้งยังเป็นกรที่ให้เห็นว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งเป้าหมายของการปฏิรูปการเมืองที่ต้องการแก้ไขปัญหาด่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตยที่มุ่งให้เกิดผลเปลี่ยนแปลงจากการเมืองของนักการเมืองไปสู่การเมืองของพลเมือง ไม่สามารถบรรลุผลตามเป้าหมายได้ รวมทั้งยังแสดงให้เห็นว่ามิติความสัมพันธ์ทั้งในลักษณะที่เป็นทางการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและความสัมพันธ์ในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ ที่ก่อตัวขึ้นเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาลนั้น ส่งผลให้การปฏิรูปการเมืองไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ และมีแนวโน้มที่เป็นไปในทิศทางที่ตรงข้ามกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในด้านการสร้างกลไกตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ ไปสู่การสร้างเสริมความเข้มแข็งให้แก่การใช้อำนาจของรัฐบาลให้มากยิ่งขึ้น โดยมีวุฒิสภาเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่รองรับความต้องการของรัฐบาลดังที่เห็นได้จากผลการลงมติดังที่ปรากฏในแต่ละกรณีตัวอย่าง ซึ่งเป็นไปตามการแสดงท่าทีของกลุ่มสมาชิกที่มีท่าทีสนับสนุนรัฐบาล

นอกจากผลที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาลในด้านต่างๆ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ผลการศึกษาายังพบว่าสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญมีข้อขัดแย้งและได้สร้างข้อจำกัดในตัวเองเงื่อนไขในการบรรลุเจตนารมณ์ เห็นได้จากการกำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง จะส่งผลให้สมาชิกมีพื้นฐานอาชีพที่หลากหลายมากขึ้นเพียงใด แต่ด้วยการกำหนดคุณสมบัติให้ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ต้องมีวุฒิการศึกษาขั้นต่ำปริญญาตรีที่แสดงให้ถึงเจตนารมณ์ของการสร้างช่องทางให้ผู้เชี่ยวชาญหรือตัวแทนจากกลุ่มการเมืองต่างๆ สามารถเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาโดยได้รับการยอมรับจากประชาชน ดังนั้นเป้าหมายสูงสุดของการปฏิรูปการเมืองและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการเปลี่ยนแปลงการเมืองของนักการเมืองมาสู่การเมืองของพลเมือง จึงไม่สามารถบรรลุผลได้ตามเป้าหมาย เนื่องด้วยทั้งเงื่อนไขด้านคุณสมบัติของผู้มีสิทธิลงรับสมัครเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาและสถานการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นในวุฒิสภา ยังคงมีลักษณะเป็นการเมืองของชนชั้นนำ ที่การตัดสินใจของสมาชิกวุฒิสภายังคงอ้างอิงอยู่กับผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม ซึ่งมีขอบข่ายของผู้ที่ได้รับประโยชน์ในวงแคบหรือมีจำนวนน้อยมาก

5.3 ข้อพึงพิจารณาในการวิเคราะห์เชิงทฤษฎี

แม้แนวคิดหรือทฤษฎีทางการเมืองจากสำนักตะวันตกที่นำมาใช้ในการศึกษาของวิทยานิพนธ์นี้ ได้แก่ แนวทางการศึกษาสถาบันนิยมใหม่ (new institutionalism) แนวคิดพหุนิยมที่ไม่ลงรอยกัน (disjointed pluralism) และแนวคิดเรื่องการเมืองของความตรงกันข้าม (politics of opposition) จะมีความเหมาะสมกับการอธิบายถึงผลที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกลุ่มการเมืองต่างๆ ภายในวุฒิสภา แต่แนวคิดดังกล่าวยังไม่เพียงพอต่อการสร้างคำอธิบายการเมืองในรูปแบบต่างๆ ที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณีตัวอย่าง อาทิ ข้อจำกัดของแนวคิด

พหุนิยมที่ไม่ลงรอยกัน (disjointed pluralism) ในการสร้างคำอธิบายต่อการเมืองภายใต้ความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ ที่เป็นเครื่องมือและช่องทางสำคัญในการกำหนดและควบคุมการตัดสินใจของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งส่วนใหญ่มีอิทธิพลมากกว่าการควบคุมของกลไกตามรัฐธรรมนูญ อันเป็นลักษณะที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปในบริบททางการเมืองไทย รวมทั้งการเกาะเกี่ยวความร่วมมือกันระหว่างบุคคลไว้ด้วยความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ในลักษณะต่างๆ มากกว่าการแข่งขันหรือต่อสู้ในฐานะตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมหรือมีลักษณะเด่นชัด ดังเช่นในบริบททางสังคมการเมืองของแนวคิดพหุนิยมที่ไม่ลงรอยกัน (disjointed pluralism) ที่อ้างอิงลักษณะของสมาชิกสภาองเกรสซึ่งเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองหรือแสดงออกอย่างชัดเจนถึงการเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ที่สมาชิกให้การสนับสนุน ซึ่งเป็นลักษณะที่มีความแตกต่างกันอย่างมากระหว่างกรณีของประเทศไทยกับอเมริกา

เช่นเดียวกับแนวคิดเรื่องการเมืองของความตรงกันข้าม (politics of opposition) ที่นอกจากมีความแตกต่างกันในด้านบริบททางสังคมการเมืองแล้ว ยังมีความแตกต่างกันในเรื่องลักษณะของตัวแสดงทางการเมือง (political actor) ที่ฝ่ายตรงข้ามในกรณีของสมาชิกวุฒิสภาไทยที่ไม่มีลักษณะเฉพาะอย่างชัดเจนในลักษณะของการสังกัดพรรคหรือกลุ่มการเมืองที่เป็นทางการ ทั้งยังมีการเคลื่อนย้ายฝักฝ่ายหรือไม่เป็นฝ่ายตรงข้าม ดังเช่นการศึกษาของ Robert A. Dahl ที่ได้ศึกษาฝ่ายตรงข้ามในฐานะที่เป็นพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ที่มีลักษณะเฉพาะและมีความเป็นฝ่ายตรงข้ามที่เป็นรูปธรรมชัดเจน

อย่างไรก็ดี แม้ข้อพึงพิจารณาเหล่านี้จะสร้างข้อจำกัดบางประการต่อการอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในกรณีตัวอย่าง แต่ก็สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในบริบททางการเมืองที่มีความแตกต่างกันได้เป็นอย่างดี เช่น การรวมกลุ่มและการใช้กลยุทธ์ต่างๆ ที่แต่ละกลุ่มนำมาใช้ตอบโต้กันภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาล นอกจากนี้ยังสามารถนำมาใช้เพื่อเป็นแนวทางในการสร้างคำอธิบายต่อข้อถกเถียงที่พบในกระบวนการศึกษาได้ เช่น ประเด็นเรื่องวุฒิสภากับความจำเป็นทางการเมือง⁵ ซึ่งเป็นการตั้งคำถามต่อการทำหน้าที่ของวุฒิสภาที่ไม่สามารถตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐบาลได้ตามเป้าหมายของการปฏิรูปการเมือง ทั้งยังก่อให้เกิดปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อกลไกทางการเมืองอื่นๆ เช่น การเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ เช่น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รวมทั้งกรรมการการเลือกตั้ง ที่ถูกตั้งข้อสงสัยถึงความสัมพันธ์ของบุคคลผู้ที่ได้รับเลือกเหล่านี้ที่มีต่อรัฐบาลและนักการเมืองในพรรคไทยรักไทยว่ามีลักษณะของการสนับสนุนให้เกิดเครือข่ายอำนาจ⁶ ที่เอื้อให้เกิดความร่วมมือระหว่างกัน โดยมีวุฒิสภาเป็นกลไก

⁵ “นักวิชาการ-สว. ประสานเสียง ยุบทั้ง วุฒิสภาตราขาย,” โพสต์ทูเดย์ (18 กันยายน 2547): A5.

⁶ กองบรรณาธิการ, “หยุดก่อน! รัฐประหาร” a day weekly 1 ฉบับที่ 21 (8-14 ตุลาคม 2547) : 14.

ในการเชื่อมโยงให้เครือข่ายเหล่านี้ทำงานได้ด้วยอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งและคัดเลือก เป็นต้น

เมื่อพิจารณาข้อถกเถียงเหล่านี้ ด้วยกรอบความคิดตามแนวทางสถาบันนิยมใหม่ (new institutionalism) จะเห็นได้ว่า แม้อำนาจและการทำหน้าที่ของวุฒิสภาดำรงตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน จะไม่สามารถบรรลุผลได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและเป้าหมายของการปฏิรูปการเมือง ได้อย่างดีพอ แต่ความจำเป็นที่ต้องมีการสร้างกลไก องค์กรหรือสถาบันเข้ามาควบคุมตรวจสอบ การใช้อำนาจของรัฐบาลไม่ให้มีการใช้อำนาจมากเกินไป ทำให้วุฒิสภายังคงมีความจำเป็นในฐานะที่เป็นองค์กรหรือสถาบันที่มีอำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการควบคุมให้รัฐบาลมี ภาระรับผิดชอบต่อประชาชน ตลอดจนกระตุ้นให้รัฐบาลต้องตอบสนองความต้องการของกลุ่ม ต่างๆ ในสังคมที่มีความแตกต่างหลากหลาย ซึ่งความจำเป็นของการมีวุฒิสภานอกจากจะส่งผล ให้ระบบการเมืองไม่เพียงแต่ประกอบไปด้วยสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการตามที่กฎหมาย กำหนดเท่านั้น แต่ยังเอื้อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนและขยายขอบเขตการทำงานของ ระบบให้ครอบคลุมไปยังทุกภาคส่วนในสังคมด้วย

ดังนั้นความเป็นกลางอาจไม่จำเป็นและไม่ใช้สิ่งที่พึงปรารถนาเสมอไป ด้วยเหตุนี้เองจึง ทำให้ลักษณะของความเป็นพหุนิยมแบบไม่ลงรอยกัน (disjointed pluralism) ของวุฒิสภา มีความสำคัญต่อการบรรลุตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและเป้าหมายของการปฏิรูปการเมือง ในเงื่อนไขที่แต่ละกลุ่มมีเป้าหมายชัดเจนในการรักษาผลประโยชน์ของตน รวมทั้งแต่ละกลุ่มมี ขนาดและอิทธิพลที่สามารถมีอำนาจต่อรองกันได้ ซึ่งในที่สุดสิ่งเหล่านี้จะนำไปสู่การต่อสู้ แข่งขันและประสานความร่วมมือกันระหว่างกลุ่มเพื่อผลักดันให้ผลของการตัดสินใจของวุฒิสภา ไม่ได้เป็นเพียงผลประโยชน์ที่รองรับเป้าหมายของกลุ่มใดเพียงกลุ่มเดียว แต่ผลที่ได้จะเป็นจุด ร่วมที่แต่ละกลุ่มซึ่งเป็นตัวแทนของความหลากหลายในสังคมต่างได้รับประโยชน์ และนำมาสู่ การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกันได้อย่างมีประสิทธิภาพได้

5.4 การฉายภาพทางการเมืองในอนาคต (Political Scenario)

ในส่วนนี้เป็นการมองภาพความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาล ที่ส่งผล กระทบต่อทั้งการทำหน้าที่ของสถาบันทางการเมือง ปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในสถาบันและ สังคมโดยรวม โดยสังเคราะห์จากสถานการณ์ทางการเมืองและการเปลี่ยนผ่านอำนาจของกลุ่ม ต่างๆ ในวุฒิสภา ซึ่งประกอบไปด้วย ลักษณะของสมาชิกวุฒิสภา ปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกใน วุฒิสภา อิทธิพลของรัฐบาลที่มีต่อวุฒิสภาและผลที่เกิดขึ้นของสิ่งเหล่านี้ที่มีต่อสังคม เพื่อ ประโยชน์ในการทำความเข้าใจกลไกความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมืองที่มีความสำคัญใน ฐานะที่รัฐบาลเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารประเทศ ในขณะที่วุฒิสภาเป็นส่วนหนึ่ง ของฝ่ายนิติบัญญัติที่ได้รับการจัดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ในการพิจารณา ควบคุมและตรวจสอบ

การทำงานของรัฐ ซึ่งเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐบาล โดยใช้ดุลยพินิจและการตัดสินใจของสมาชิกในฐานะปัจเจกบุคคลเป็นสำคัญ ดังที่ได้ออกมาเป็นการฉายภาพ 2 รูปแบบ ดังนี้

การฉายภาพการเมืองในอนาคตรูปแบบที่ 1 : รัฐบาลมีเสถียรภาพอย่างมาก
เครือข่ายอำนาจของรัฐบาลในวุฒิสภามีความเข้มแข็ง กลไกตรวจสอบและภาคประชาสังคมมีความอ่อนแอ

เมื่อพิจารณาการเคลื่อนย้ายความสัมพันธ์ของสมาชิกวุฒิสภาตามความสัมพันธ์กับกลุ่มการเมืองหรือพรรคการเมือง กล่าวได้ว่า หากโอกาสของการได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาขึ้นอยู่กับเครือข่ายและฐานเสียงจากนักการเมืองในพื้นที่หรือพรรคการเมืองที่มีอำนาจและทรัพยากรทางการเมืองที่สามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวดังเช่นในปัจจุบันแล้ว การฉายภาพทางการเมืองในอนาคตภายใต้บริบทเช่นนี้ ย่อมปรากฏภาพของวุฒิสภาที่ประกอบไปด้วยสมาชิกซึ่งแม้จะมีความหลากหลายในด้านกลุ่มอาชีพแต่จะมีการกระจุกตัวของผู้มีสายสัมพันธ์ทางการเมืองเดียวกัน ทำให้สมาชิกที่มีท่าทีสนับสนุนรัฐบาลโดยเฉพาะพรรคไทยรักไทย เป็นกลุ่มที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในวุฒิสภา โดยมีกลุ่มอื่นๆซึ่งมีขนาดเล็กที่เป็นตัวแทนหรือมีสายสัมพันธ์กับพรรคการเมืองต่างๆ และกลุ่มภาคประชาสังคมเป็นสมาชิกเสียงข้างน้อย

นอกจากนี้แล้ว ภายใต้สภาวะการณ์ของการฉายภาพในรูปแบบนี้ แม้ว่าจะมีความพยายามของสมาชิกวุฒิสภาส่วนหนึ่งที่ต้องการใช้อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลในลักษณะต่างๆ แต่จากผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 ที่พรรคไทยรักไทยได้รับการเลือกตั้งเป็นจำนวนมากจนสามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้เป็นผลสำเร็จ ได้แสดงให้เห็นถึงโครงสร้างอำนาจและระบบค่านิยมของสังคมไทยได้เป็นอย่างดีว่า มีความนิยมและมีแนวโน้มที่เห็นชอบกับการแสดงบทบาทผู้นำที่มีลักษณะอำนาจนิยมและใช้อำนาจเด็ดขาดเหนือองค์กรอื่นๆ⁷ ย่อมส่งผลให้การแสดงบทบาทของสมาชิกวุฒิสภาเหล่านี้รวมทั้งกลุ่มการเมืองฝ่ายตรงข้ามไม่ได้รับการสนับสนุนและได้รับการต่อต้านเนื่องจากถูกมองว่าการตรวจสอบและท้าทายการทำหน้าที่ของรัฐบาล โดยเฉพาะผู้นำประเทศเป็นการทำลายโอกาสในการสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งในท้ายที่สุดสังคมไทยจะตกอยู่ในภาวะของการขาดความมั่นคงในด้านต่างๆ กลไกเชิงโครงสร้างและภาคประชาสังคม มีความอ่อนแอและไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลได้

⁷ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, "สองโฉมหน้าของสังคมการเมืองไทยกับการตัดสินใจของประชาชน" เนชั่นสุดสัปดาห์, 14 ฉบับที่ 661 (31 มกราคม - 6 กุมภาพันธ์ 2548) : 29.

การฉายภาพการเมืองในอนาคตรูปแบบที่ 2 : รัฐบาลมีเสถียรภาพ กลุ่มต่าง ๆ ในวุฒิสภามีการแข่งขันกัน ภาคประชาสังคมมีบทบาทร่วมมือในการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้ อำนาจของรัฐบาล

การฉายภาพการเมืองแบบที่ 2 เป็นการมองสังคมการเมืองไทยที่ลักษณะกระจายตัวมากกว่าการเป็นสังคมที่มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจอย่างแข็งตัวดังเช่นการฉายภาพที่ผ่านมา จึงทำให้ภาพฉากในอนาคตรูปแบบที่ 2 นี้มีความแตกต่างจากแบบแรก เนื่องจากมองว่า แม้รัฐบาลและพรรคไทยรักไทย รวมทั้งกลุ่มทุนขนาดใหญ่ที่ให้การสนับสนุนพรรคการเมืองและเครือข่ายแวดลอม จะยังคงเป็นกลุ่มอำนาจหลักในการทำหน้าที่กำหนดทิศทางการบริหารประเทศ แต่ขณะเดียวกันภาคส่วนอื่นๆ อย่างพรรคการเมืองฝ่ายค้านและกลุ่มการเมืองฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาลและพรรคไทยรักไทย ยังคงมีบทบาทสำคัญในทางการเมือง ซึ่งได้กระตุ้นให้เกิดการตระหนักถึงปัญหาอันเป็นผลมาจากการผูกขาดทางการเมือง ตลอดจนสารสนเทศที่มีมากขึ้นส่งผลให้ภาคประชาสังคมได้พัฒนาตัวเองอย่างรวดเร็วเพื่อให้ความเท่าทันต่อการขยายอำนาจของรัฐบาล ในสถานการณ์เช่นนี้จึงส่งผลให้วุฒิสภากลายเป็นเวทีทางการเมืองที่กลุ่มอำนาจต่างๆ พยายามเข้ามาแย่งชิงพื้นที่โดยการสนับสนุนให้สมาชิกในกลุ่มของตนได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นจำนวนมากที่สุด และสร้างช่องทางในการประสานความร่วมมือกับกลุ่มต่างๆ เพื่อผลักดันให้ผลประโยชน์หรือเป้าหมายของกลุ่มตนได้รับการผลักดันให้เป็นมติของที่ประชุมวุฒิสภา

เมื่อเป็นเช่นนั้น ภาพรวมของสมาชิกวุฒิสภาย่อมมีลักษณะแตกต่างกันและมีความหลากหลาย โดยสมาชิกในแต่ละกลุ่มอาชีพหรือกลุ่มสายสัมพันธ์ทางการเมืองจะมีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันมากขึ้น ส่งผลให้วุฒิสภาไม่ได้เป็นเพียงเวทีของการแข่งขันกันเองระหว่างสมาชิกหรือกลุ่มที่เป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีความแตกต่างและหลากหลายกันแล้ว วุฒิสภายังเป็นช่องทางที่ภาคส่วนต่างๆ ที่ให้การสนับสนุนสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นตัวแทนของกลุ่มสามารถเข้ามามีบทบาทถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐบาลให้มีความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ ทั้งยังส่งผลให้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาลมีลักษณะของการปะทะและตอรองกันมากกว่าการครอบงำและไม่มีฝ่ายใดมีอำนาจเหนือกว่าอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ซึ่งแม้ลักษณะเหล่านี้จะทำให้เกิดภาพของความขัดแย้งทางการเมืองในรัฐสภา แต่ผลที่ได้จากความขัดแย้งเหล่านี้จะสามารถตอบสนองผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ ที่มีความหลากหลายในสังคมการเมืองได้มากขึ้น

อย่างไรก็ดี จากที่ได้นำเสนอการฉายภาพทางการเมืองในอนาคตทั้ง 2 รูปแบบตามที่ได้กล่าวมา เห็นได้ว่า ลักษณะความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาลจะเป็นอย่างไรนั้น ไม่เพียงแต่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขทางกฎหมายหรือข้อกำหนดเชิงโครงสร้างที่เป็นทางการเท่านั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับกระบวนการปรับตัวและพัฒนาการของวุฒิสภากับรัฐบาลในช่วงเวลานั้นๆ เป็นสำคัญด้วย

กล่าวคือ หากวุฒิสภายังมีความอ่อนแอเกินกว่าจะเป็นสถาบันทางการเมืองที่สามารถทำหน้าที่ในฐานะผู้ใช้กลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐบาลได้ เนื่องจากการตัดสินใจของสมาชิกส่วนใหญ่ยังคงอ้างอิงอยู่กับกลุ่มอำนาจหลักที่มีบทบาทหน้าที่พึงพิงอำนาจของรัฐบาล ในขณะที่รัฐบาลมีทั้งเสถียรภาพและความเข้มแข็งภายใต้การผูกขาดอำนาจทางการเมืองและการบริหารของพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวกับกลุ่มทุนทางธุรกิจระดับชาติ รวมทั้งมีความสามารถในการขยายเครือข่ายความสัมพันธ์ไปยังสมาชิกส่วนใหญ่ในวุฒิสภา ย่อมส่งผลให้ทิศทางหรือความเป็นไปของสภาวะทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของไทยตกอยู่ภายใต้การควบคุมหรือกำหนดของรัฐบาลและกลุ่มอำนาจในเครือข่ายแต่เพียงฝ่ายเดียวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ในทางตรงกันข้ามหากรัฐบาลมีลักษณะของการลดการผูกขาดอำนาจลง พรรคการเมืองและกลุ่มอำนาจอื่นๆ ที่เคยอยู่นอกเครือข่ายความร่วมมือของรัฐบาลบาลและพรรคไทยรักไทย เริ่มเข้ามามีบทบาทในการต่อรองและผลักดันให้รัฐบาลสนองตอบต่อความต้องการของกลุ่มที่แตกต่างได้มากยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันการทำหน้าที่หรือการแสดงบทบาทในการถ่วงดุลและตรวจสอบของสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้ถูกจำกัดให้อยู่ภายใต้การกำหนดทิศทางของกลุ่มอำนาจใดเพียงกลุ่มเดียว แต่มีการแข่งขันกันระหว่างกลุ่มอำนาจต่างๆ ภายในวุฒิสภามากขึ้น ซึ่งเป็นภาพตัวแทนของกลุ่มที่มีความแตกต่างหลากหลายในสังคมไทย ย่อมทำให้การกำหนดทิศทางทางการเมืองมีลักษณะของการเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างผู้ปกครองกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการใช้อำนาจของรัฐบาลได้มากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ แนวโน้มของความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาลจะเป็นไปในทิศทางใด ย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะของโครงสร้างอำนาจในด้านต่างๆ ของสถาบันการเมืองและช่องทางการเข้ามามีบทบาททางการเมืองของภาคประชาสังคม ตลอดจนเครือข่ายความสัมพันธ์ที่มีลักษณะซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ได้นำไปสู่การจัดดุลอำนาจระหว่างกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ เหล่านี้ว่าจะสามารถเอื้อต่อการพัฒนาให้การเมืองของพลเมืองเกิดขึ้นแทนที่การเมืองของนักการเมืองได้หรือไม่ ซึ่งจะทำให้ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญปัจจุบันและความสำเร็จของการปฏิรูปการเมือง ได้รับความสนใจในฐานะวาระทางการศึกษาที่มีความสำคัญต่อไปในอนาคต