

ปัญหาเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ¹

พงศธร วรมาลี²

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติ และหลักการที่สำคัญเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะเห็นได้ว่าสมาชิกวุฒิสภามาจากบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่างๆ ที่หลากหลายของสังคม และเพื่อให้การพิจารณา ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วรอบหนึ่ง โดยประธานความคิดเห็นจากบุคคลหลากหลายอาชีพ วิถีชีวิต และความสนใจ โดยนำความรู้และประสบการณ์จากประชาชนโดยตรงมาปรับใช้เพื่อให้การพิจารณาร่างกฎหมายนั้นให้มีความสมบูรณ์เพิ่มมากขึ้นสอดคล้องกับแง่มุมต่างๆ ที่จะมีผลต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองในอนาคต

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งหรือการสรรหา แต่สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกกันเองของบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่างๆ ที่หลากหลายของสังคม ถึงแม้จะกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ แต่การเลือกกันเองดังกล่าวไม่ได้มาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง แม้จะมีการคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภาถึง 3 ระดับ ได้แก่ ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ แต่ก็ไม่สามารถสะท้อนการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ และจากการศึกษาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทำให้ทราบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดเงื่อนไขพิเศษเพิ่มจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการและวาระที่สามขึ้นสุดท้าย ซึ่งการกำหนดเงื่อนไขพิเศษดังกล่าวทำให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในทางปฏิบัติไม่สามารถที่จะแก้ไขเพิ่มเติมได้ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาไม่พร้อมใจกันให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมอย่างแท้จริง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็มีแนวโน้มที่จะไม่บรรลุผล

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิฑิตอนันต์ และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คนพร จิตต์จรูญเกียรติ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ฉันทิชา ภักดีคง

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มีประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาแรก ปัญหาการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภามาตามบทบัญญัติหลักของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 107 ที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกกันเองของบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะหรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่างๆ ที่หลากหลายของสังคม และเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีสิทธิสมัครทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ โดยผู้สมัครแต่ละคนสามารถที่จะเลือกเข้ากลุ่มได้เพียงกลุ่มเดียวและอาชีพเดียวเท่านั้น แม้การเลือกกันเองมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและไม่อยู่ภายใต้อคติการแบ่งทางการเมืองของพรรคการเมืองใด แต่ในทางกลับกันการเลือกสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้มาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนทั่วไป แต่ผู้ที่สมัครสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้นที่มีสิทธิในการเลือกสมาชิกวุฒิสภา โดยประชาชนทั่วไปไม่ได้ลงสมัครสมาชิกวุฒิสภาจึงไม่มีสิทธิเข้าร่วมการคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถือเป็นการตัดสิทธิไม่ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองในการเลือกสมาชิกวุฒิสภาและการเลือกสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้มาจากเสียงของประชาชนส่วนใหญ่แต่มาจากเสียงของประชาชนส่วนน้อยซึ่งก็คือผู้ที่สมัครสมาชิกวุฒิสภา และในกรณีมีการกำหนดการคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภาไว้ 3 ระดับ ได้แก่ ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ แต่ยังไม่อาจสะท้อนและครอบคลุมการเป็นตัวแทนของประชาชนที่มาจากกลุ่มสาขาอาชีพในพื้นที่ได้ เพราะในแต่ละระดับอาจไม่มีผู้สมัครตามสาขาอาชีพโดยกำหนดสาขาอาชีพไว้ 20 กลุ่ม ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 มาตรา 11 และการเลือกกันเองนั้น ถ้าผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาไม่รู้จักผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาในกลุ่มอาชีพอื่น โอกาสที่จะได้เป็นสมาชิกวุฒิสภาก็มีโอกาสน้อยและเมื่อเทียบกับการเลือกตั้งระดับประเทศอย่างการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ขนาดของการคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภาทั้ง 3 ระดับดังกล่าว จึงเป็นหน่วยขนาดเล็กอาจมีความเสี่ยงให้เกิดการซื้อสิทธิขายเสียงได้ง่ายกว่าหน่วยขนาดใหญ่ และถ้าหากผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภามีคะแนนความนิยมในกลุ่มอาชีพสูงโอกาสที่จะได้รับการคัดเลือกเป็นผู้แทนในแต่ละระดับก็สูง แต่ถ้าผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภามีคะแนนความนิยมในกลุ่มอาชีพน้อยโอกาสที่จะได้รับการคัดเลือกเป็นผู้แทนในแต่ละระดับก็น้อย และการเลือกกันเองในแต่ละระดับอาจเกิดค่าใช้จ่ายอื่นๆ ตามมา เช่น ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการระหว่างการเลือกกันเองของกลุ่มสาขาอาชีพ และค่าเดินทาง รวมทั้งผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาจะต้องจัดสรรเวลาในการเลือกสมาชิกวุฒิสภาเพื่อไม่ให้กระทบกับกิจการหรือหน้าที่ในปัจจุบัน

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาการกำหนดคะแนนเสียงเห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 256 (3) กำหนดเงื่อนไขพิเศษเพิ่มเข้ามาในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมโดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้

ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นไปตามความเห็นชอบร่วมกันของทุกพรรคการเมืองและด้วยความเห็นชอบสมาชิกวุฒิสภา และเพื่อป้องกันปัญหาการลงมติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยใช้เสียงข้างมากและไม่คำนึงถึงเสียงข้างน้อย โดยกำหนดให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบสองระดับ ได้แก่ ระดับที่หนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา และระดับที่สอง ในคะแนนเสียงที่เห็นชอบเกินกึ่งหนึ่งของทั้งสองสภาจะต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบของสมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา การกำหนดเงื่อนไขพิเศษดังกล่าวถือเป็นการนำเงื่อนไขเสียงข้างมากสองระดับ (Double Majority) มาปรับใช้กับการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และจากข้อมูลการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกวุฒิสภาในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2563 - พ.ศ. 2565 พบว่ามีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ จำนวน 25 ฉบับ และมีเพียง 3 ฉบับที่ผ่านความเห็นชอบไปได้ และมีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจำนวน 11 ฉบับ ซึ่งได้รับเสียงลงคะแนนเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแต่ไม่ได้รับความเห็นชอบของสมาชิกวุฒิสภา จึงทำให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแต่ละฉบับไม่ผ่านความเห็นชอบ จะเห็นได้ว่าการที่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจำนวน 11 ฉบับนั้น แม้จะได้รับเสียงข้างมากในระดับที่หนึ่งโดยเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้วก็ตาม แต่ไม่ผ่านความเห็นชอบของเงื่อนไขระดับที่สองทำให้จึงเปรียบเสมือนการกำหนดเงื่อนไขพิเศษเพิ่มเข้ามาเพื่อทำให้เสียงข้างน้อยของสมาชิกวุฒิสภาเอาชนะเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ทั้งนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 256 (3) เป็นการกำหนดเงื่อนไขพิเศษเพิ่มเข้ามาโดยถือเป็นเสียงข้างมากสองระดับ (Double Majority) ทำให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปัจจุบันเป็นไปได้ยาก โดยถือเป็นการคำนึงถึงเสียงข้างน้อยมากกว่าเสียงข้างมากจนเกินไป

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหาการกำหนดคะแนนเสียงเห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในวาระที่สามขึ้นสุดท้ายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 256 (6) มีเจตนารมณ์เพื่อให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นไปตามความเห็นชอบร่วมกันของทุกพรรคการเมืองและด้วยความเห็นชอบสมาชิกวุฒิสภา และเพื่อป้องกันปัญหาการลงมติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยใช้เสียงข้างมากและไม่คำนึงถึงเสียงข้างน้อย โดยกำหนดให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต้องมีคะแนนเสียงความเห็นชอบสามระดับ ได้แก่ ระดับที่หนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไข

เพิ่มเติมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ระดับที่สอง ในคะแนนเสียงที่เห็นชอบเกินกึ่งหนึ่งของทั้งสองสภาจะต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และระดับที่สาม ในคะแนนเสียงที่เห็นชอบเกินกึ่งหนึ่งของทั้งสองสภาจะต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบของสมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา การกำหนดเงื่อนไขพิเศษดังกล่าวถือเป็นการนำเงื่อนไขเสียงข้างมากสามระดับมาปรับใช้กับการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และจากข้อมูลการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกรัฐสภาในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2563 - พ.ศ. 2565 มีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่สามขั้นสุดท้าย จำนวน 2 ฉบับ และผ่านความเห็นชอบไปได้เพียงฉบับเดียว

ทั้งนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 256 (6) เป็นการกำหนดเงื่อนไขพิเศษเพิ่มเข้ามาโดยถือเป็นเสียงข้างมากสามระดับทำให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปัจจุบันเป็นไปได้ยาก เหมือนเป็นการกำหนดเงื่อนไขเพื่อไม่ให้สามารถแก้ไขรัฐธรรมนูญได้โดยง่าย และการนำหลักการคุ้มครองเสียงข้างน้อยมาปรับใช้ต้องนำไปปรับใช้อย่างถูกต้อง หากนำไปปรับใช้อย่างไม่ถูกต้องการคุ้มครองเสียงข้างน้อยอาจไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่แท้จริง

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวและปรับปรุงดังต่อไปนี้

1. ควรมีการปรับปรุงแก้ไขเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะหรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่างๆ ที่หลากหลายของสังคม แต่ละสาขาอาชีพ เนื่องจากการเลือกสมาชิกวุฒิสภานั้นกำหนดให้เฉพาะผู้ที่สมัครสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้นที่สามารถเลือกได้ โดยประชาชนทั่วไปที่ไม่ได้เป็นผู้สมัครไม่มีสิทธิเลือกสมาชิกวุฒิสภา แม้จะเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีสิทธิในการสมัคร โดยสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ แต่ก็จำกัดสิทธิในการแสดงออกและการมีส่วนร่วมของประชาชนทั่วไปด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาร่างกฎหมายนั้นจะต้องมีมุมมองของภาคส่วนอื่นที่หลากหลายของสังคมอันจะทำให้กฎหมายต่างๆ มีความรอบคอบมากยิ่งขึ้น และเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ทั้งนี้ การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาควรพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงและตัวแทนของกลุ่มวิชาชีพไปพร้อมกัน

2. การออกเสียงลงคะแนนร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ไม่ควรกำหนดให้เป็นมาตรการที่เคร่งครัดจนเกินไป แต่ควรกำหนดจากหลักเสียงข้างมากโดยไม่ต้องกำหนดเงื่อนไขพิเศษเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้ศึกษาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมอย่างทั่วถึง

และเป็นธรรมเนียม และเปิดโอกาสให้ผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนั้น ได้ชี้แจงข้อมูลรายละเอียดของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ก่อนที่จะลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับดังกล่าว

3. การออกเสียงลงคะแนนร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดของการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อยุคสภาพบริบทของสังคมเปลี่ยนแปลงไป รัฐธรรมนูญควรกำหนดให้มีการแก้ไขได้โดยเสียงส่วนใหญ่แต่ก็ไม่ใช่ว่าจะแก้ไขได้โดยง่ายจนเกินไป ซึ่งรัฐธรรมนูญที่ดีควรที่จะสามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้เพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจ และเจตจำนงของประชาชน

เอกสารอ้างอิง

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ วิญญูชน, 2563.

ฐาตุร ศิริบุทธิวัฒนา. กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ และระบอบประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ วิญญูชน, 2564.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล). ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม Participatory Democracy กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2548.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. สำนักพิมพ์อ่านกฎหมาย พิมพ์ครั้งที่ 3 โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2564.