

ปัญหาเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาล ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560¹

อารีรัตน์ วิเสโส²

จากการศึกษาเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาล ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติ ความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่า หลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตย ได้แก่ หลักความเสมอภาค หลักการมีส่วนร่วม หลักการใช้อำนาจ และหลักการตรวจสอบ³ หลักการของระบอบประชาธิปไตยดังกล่าว มีจุดมุ่งหมายเพื่อรักษาสิทธิเสรีภาพและประโยชน์ของประชาชน แต่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทยตลอดระยะเวลา 88 ปีที่ผ่านมา ยังไม่สามารถนำหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยดังกล่าวมาใช้ได้อย่างแท้จริงและสมบูรณ์แบบ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เกิดจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติแต่งตั้งขึ้นเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากขาดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่างรัฐธรรมนูญ ถึงแม้จะมีการลงประชามติก็ตาม ซึ่งก็เป็นเพียงส่วนหนึ่งขั้นตอนในการร่างเท่านั้น การร่างรัฐธรรมนูญในประเด็นของผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในส่วนการได้มาของวุฒิสภานั้น ไม่เป็นไปตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งสมาชิกวุฒิสภามาจากการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาที่แต่งตั้งโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อสรรหาได้บุคคลครบตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติแล้ว จะต้องส่งไปให้คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติคัดเลือกอีกครั้งหนึ่ง ตลอดจนการในกำหนดอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาชุดดังกล่าว ให้มีอำนาจในการให้ความเห็นในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ซึ่งมาจากหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ส่งผลให้อำนาจอธิปไตยและอำนาจบริหารเสมือนเป็นอำนาจเดียวกัน แม้จะมี

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาล ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิฑิตอนันต์ และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คนพร จิตต์จรูญเกียรติ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มณฑิลา ภักดิ์กิจ

² นักศึกษาปริญญาโทหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิตวิทยาเขต บางนาคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ กิจปติ ก้องเบญจภูษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง, พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง), 2561, หน้า 15-18.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมใช้อำนาจนิติบัญญัติด้วยก็ตาม แต่มีผลให้การใช้อำนาจนิติบัญญัติเบี่ยงเบนได้ ประกอบกับการถ่วงดุลและตรวจสอบไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นอิสระ เนื่องจากอำนาจทั้งสองฝ่ายมีความสัมพันธ์ต่อการได้เข้าสู่ตำแหน่งวุฒิสมาชิก เมื่อกลไกของระบอบประชาธิปไตยไม่เป็นไปตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ เป็นผลทำให้การใช้อำนาจและการถ่วงดุลตรวจสอบระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ เกิดการเบี่ยงเบนไปมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงได้

เนื่องจากปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองในปัจจุบัน อันเกิดจากการบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จนเกิดการชุมนุมประท้วงขับไล่รัฐบาลและเกิดความขัดแย้งในสังคมอย่างรุนแรงมาเป็นระยะ ๆ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552-2557 เป็นผลทำให้คณะทหาร คือ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือ คสช. ได้เข้าทำการรัฐประหาร เมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2557 ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ แต่หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวแล้ว แต่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติก็ยังคงมีอำนาจอยู่ โดยการนำของ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้ตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาคณะหนึ่ง โดยมีศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมการ ได้ร่างรัฐธรรมนูญจนสำเร็จและนำเสนอต่อคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ แต่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติมีมติไม่ให้ความเห็นชอบ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจึงเป็นอันตกไป หลังจากนั้นคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้ตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาอีกคณะหนึ่ง โดยมีนายมิชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานกรรมการ เมื่อดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญจนแล้วเสร็จ จึงนำเสนอต่อคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติโดยได้ผ่านความเห็นชอบ และได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560 เป็น “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” ในที่สุด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับนี้ ได้บัญญัติถึงที่มาของวุฒิสภาไว้ในมาตรา 107 ถึงมาตรา 112 แต่ยังมีให้ใช้บังคับเนื่องจากในบทเฉพาะกาล มาตรา 269 ถึง 270 ได้วางหลักไว้ว่า

คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 167 (2) และต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามมาตรา 168 ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามเงื่อนไข ดังต่อไปนี้⁴

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, มาตรา 169.

1. ไม่กระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติงานหรือโครงการ หรือมีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไป เว้นแต่ที่กำหนดไว้แล้วในงบประมาณรายจ่ายประจำปี⁵

2. ไม่แต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำหรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ หรือพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ผู้อื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทน เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน⁶

3. ไม่กระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติให้ใช้จ่ายงบประมาณสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน⁷

4. ไม่ใช้ทรัพยากรของรัฐหรือบุคลากรของรัฐเพื่อกระทำการใดอันอาจมีผลต่อการเลือกตั้ง และไม่กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด⁸

ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ⁹

1. ตาย¹⁰

2. ลาออก¹¹

3. สภาผู้แทนราษฎรมิมติไม่ไว้วางใจ¹²

4. ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 160¹³

5. กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา 186 หรือมาตรา 187¹⁴

6. มีพระบรมราชโองการให้พ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา 171¹⁵

นอกจากเหตุที่ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวแล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลง เมื่อครบกำหนดเวลาตามมาตรา 158 วรรคสี่ด้วย¹⁶ ให้นำความในมาตรา 82 มาใช้บังคับแก่การสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีตามข้อ 2 ข้อ 4 หรือข้อ 5 เพื่อประโยชน์แห่งการนี้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ด้วย¹⁷

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, มาตรา 169 (1).

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, มาตรา 169 (2).

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, มาตรา 169 (3).

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, มาตรา 169 (4).

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, มาตรา 170 วรรคหนึ่ง.

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, มาตรา 170 วรรคหนึ่ง (1).

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, มาตรา 170 วรรคหนึ่ง (2).

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, มาตรา 170 วรรคหนึ่ง (3).

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, มาตรา 170 วรรคหนึ่ง (4).

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, มาตรา 170 วรรคหนึ่ง (5).

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, มาตรา 170 วรรคหนึ่ง (6).

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, มาตรา 170 วรรคสอง.

¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, มาตรา 170 วรรคท้าย.

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะพบว่า ที่มาของวุฒิสภามาจากคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เนื่องจากคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นผู้ตั้งคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาขึ้น และเมื่อได้ คณะกรรมการวุฒิสภาตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดแล้ว จะต้องส่งกลับมาให้คณะรักษาความสงบเรียบร้อย แห่งชาติคัดเลือกให้เหลือเพียง 250 คน กระบวนการได้มาของวุฒิสภาดังกล่าว จึงเกิดขึ้นจากคณะรักษาความสงบ เรียบร้อยแห่งชาติตามข้อเท็จจริงที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญดังกล่าว

ส่วนอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภานั้น ได้บัญญัติอยู่ในบทเฉพาะกาลมาตรา 272 ซึ่งได้บัญญัติว่า “ในระหว่างห้าปีแรกนับแต่วันที่รัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่ง สมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการตามมาตรา 159 เว้นแต่การพิจารณาให้ความเห็นชอบ ตามมาตรา 159 วรรคหนึ่ง ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และมติที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคล ใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 159 วรรคสาม ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิก ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

ในระหว่างเวลาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชี รายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 ไม่ว่าด้วยเหตุใด และสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่ น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้ รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ ตามมาตรา 88 ในกรณีเช่นนั้น ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยพลันและใน กรณีที่รัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสอง สภาให้ยกเว้นได้ ให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งต่อไป โดยจะเสนอชื่อผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้ง ไว้ตามมาตรา 88 หรือไม่ก็ได้”

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะพบว่าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้กำหนด การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้มาจากหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติและในขณะเดียวกันตำแหน่ง หัวหน้ารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติก็ยังคงอยู่

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว เข้าลักษณะการสืบทอดอำนาจของคณะทหารที่ยึดอำนาจในการปกครอง โดยผ่านกลไกของรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญร่างไว้และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ มาจากการแต่งตั้งของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ และคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เป็นผู้ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญด้วย

ปัญหาจากข้อเท็จจริงและตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จะพบว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีเจตนาที่จะให้คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติสามารถควบคุมได้ทั้งอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหาร ในส่วนของอำนาจนิติบัญญัติได้สร้างกลไกการได้มาของวุฒิสภาที่คณะรักษาความสงบ

เรียบร้อยแห่งชาติควบคุมได้และช่วยให้ได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามที่ต้องการ และเข้าควบคุมอำนาจบริหาร โดยลักษณะเผด็จการรัฐสภาเพื่อการสืบทอดอำนาจ

ซึ่งกระบวนการดังกล่าวขาดหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตย นั่นคือ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ขาดหลักความสุจริตและขาดหลักประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น การบริหารราชการบ้านเมือง จึงเกิดปัญหาความขัดแย้งต่อไป เนื่องจากขาดหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยดังกล่าว อันก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจสังคมและการเมืองที่ยากจะแก้ไข

ดังนั้น การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะต้องยึดมั่นในหลักการของระบอบประชาธิปไตยและอยู่บนพื้นฐานหลักความสุจริต หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก การได้มาของสมาชิกวุฒิสภา ควรยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่บนพื้นฐานของหลักความสุจริต และประโยชน์สาธารณะ แต่การได้มาของสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาจากคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติและการใช้อำนาจหน้าที่ ซึ่งเอื้ออำนวยต่อการสืบทอดอำนาจของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติด้วย เป็นฉนวนปัญหาให้เกิดการเรียกร้องแก้ไขรัฐธรรมนูญอยู่ในขณะนี้

จากการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาล ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. การร่างรัฐธรรมนูญควรจะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง ตามหลักการปกครองของระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากอำนาจเป็นของประชาชนประชาชนจะต้องเป็นผู้ใช้อำนาจเพื่อประชาชนเองและเป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน
2. การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาจะต้องมาจากประชาชนอย่างแท้จริง โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมที่อยู่บนพื้นฐานของหลักความสุจริตและหลักประโยชน์สาธารณะ
3. การใช้อำนาจของวุฒิสภา ควรจะต้องไม่กว้างขวางจนเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการเลือกนายกรัฐมนตรี วุฒิสภาควรมีอำนาจในการกลั่นกรองกฎหมายและให้ความเห็นชอบเพียงเท่านั้น
4. การถ่วงดุลตรวจสอบ ควรจะต้องมีกลไกให้มีการถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจของวุฒิสภาด้วยและจำกัดการถ่วงดุลตรวจสอบของสมาชิกวุฒิสภาให้อยู่ในกรอบจำกัดทั้งนี้ เพื่อรักษาสิทธิเสรีภาพและประโยชน์ของประชาชนตามหลักของระบอบประชาธิปไตย

เอกสารอ้างอิง

กิจปติ ก้องเบญจภูษ. กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2561.

นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ. การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า. 2554.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

สิริ เปรมจิต. ประวัติศาสตร์สหรัฐอเมริกาตั้งแต่ยุคโบราณถึงยุคปัจจุบัน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แพรวพิทยา. 2520.

สำนักเลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช...พร้อมด้วยรายงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ. 2540.