

ปัญหาทางกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

: ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกวุฒิสภามาบทเฉพาะกาล มาตรา 269¹

วีรพัฒน์ บุญเยี่ยม²

จากการศึกษาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในส่วนของสมาชิกวุฒิสภามาบทเฉพาะกาล มาตรา 269 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีอำนาจและหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภามาตราบบรรณัฐสภาในระบบประชาธิปไตย โดยเปรียบเทียบสมาชิกวุฒิสภามาบทเฉพาะกาล กับสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่าสมาชิกวุฒิสภามีบทบาทที่สำคัญในระบบรัฐสภา ทั้งด้านของนิติบัญญัติ และในด้านของการถ่วงดุลและตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยใช้หลักการทางนิติศาสตร์ เช่น หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ หลักประชาธิปไตย และหลักการแบ่งแยกอำนาจ ประกอบกับหลักการทางด้านรัฐศาสตร์การเมืองการปกครอง เช่น หลักการมีส่วนร่วมของพลเมืองในระบบประชาธิปไตย ระบบการเมืองการปกครองในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งระบบรัฐสภา และระบบเผด็จการ อันเป็นแนวคิดที่เป็นหลักการสากลซึ่งจำเป็นต่อการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสมาชิกวุฒิสภา ไม่ว่าจะเป็นที่มา อำนาจและหน้าที่ต่าง ๆ ภายหลังเข้ารับตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาแล้ว เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาที่มีอำนาจและหน้าที่ให้ตรงกับเจตนารมณ์ของการมีอยู่ของวุฒิสภา ซึ่งหน้าที่ดังกล่าว ได้แก่ หน้าที่ในการกลั่นกรองร่างกฎหมายที่ผ่านมาจากสภาผู้แทนราษฎร และถ่วงดุลตรวจสอบ ทั้งฝ่ายบริหารและภายในฝ่ายนิติบัญญัติด้วยตนเอง แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กลับบัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากบทเฉพาะกาลตามมาตรา 269 ให้มีที่มาและอำนาจหน้าที่แตกต่างออกไป ซึ่งต้องพิจารณาหาคำตอบจากแนวคิดของทั้งหลักนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ควบคู่กันไป

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าสมาชิกวุฒิสภามาบทเฉพาะกาล มาตรา 269 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น มีที่มา อำนาจและหน้าที่ ประกอบกับการเป็นเงื่อนไขต่าง ๆ ตามกฎหมาย ยังไม่เป็นไปตามระบบประชาธิปไตย ด้วยเหตุผลหลายประการ ซึ่งสรุปได้ ดังต่อไปนี้

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระเรื่อง ปัญหาทางกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 : ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกวุฒิสภามาบทเฉพาะกาล มาตรา 269 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. ณัฐ สันตาสว่าง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จุฑามาศ นิสารัตน์ และรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนิยผล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

จากการศึกษาประเด็นปัญหาที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลมีที่มาทั้งหมด 3 รูปแบบ คือ ผ่านการจัดการเลือกสมาชิกวุฒิสภาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือผ่านการคัดเลือกของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา หรือเป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่ง ซึ่งสองรูปแบบแรก คณะรักษาความสงบแห่งชาติจะเป็นผู้คัดเลือกในลำดับสุดท้าย ว่าบุคคลใดสมควรดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา

สำหรับการเป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่งนั้น โดยเฉพาะตำแหน่งที่มาจากด้านการทหาร เช่น ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ย่อมเป็นการขัดต่อหลักการภายใต้พลเรือนที่ทำให้ข้าราชการทหารมีอำนาจมากกว่าพลเรือนทั่วไป อีกทั้งยังเกี่ยวข้องกับหลักการจำกัดกันของผลประโยชน์ เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาย่อมมีหน้าที่ในการพิจารณาลั่นกรองร่างกฎหมาย ทำให้ร่างกฎหมายบางฉบับที่เกี่ยวข้องกับทหาร อย่างเช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหารที่เกี่ยวข้องกับเงินเดือน อาจได้รับการพิจารณาโดยทหารด้วยกันเอง เป็นต้น

ประเด็นปัญหาที่สองคืออำนาจของสมาชิกวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 272 ว่า “ในระหว่างห้าปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการตามมาตรา 159 เว้นแต่การพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา 159 วรรคหนึ่ง ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และมติที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 159 วรรคสาม ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

ปัญหาของการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาล มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี นั้น ย่อมขัดต่อหลักการปกครองรูปแบบระบบรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจาก อำนาจในการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีเป็นอำนาจโดยแท้ของประชาชน จึงต้องมีจุดยึดโยงกับประชาชน ด้วยวิธีการใช้อำนาจผ่านทางผู้แทนด้วยการเลือกตั้งผู้แทนเข้ามาทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎร แต่ในทางกลับกันสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลมีที่มาจากแต่งตั้งโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ทำการรัฐประหาร จึงทำให้ขาดจุดยึดโยงกับเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างประชาชนไป ดังนั้นเมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาของประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นต้นแบบของการปกครองรูปแบบรัฐสภาแล้ว จะพบได้ว่า บทบาทของสมาชิกวุฒิสภามีเพียงการพิจารณาลั่นกรองร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอขึ้นมา และถ่วงดุลตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารเท่านั้น แม้ว่าสมาชิกวุฒิสภอังกฤษจะมีที่มาจากการแต่งตั้งเหมือนกับสมาชิกวุฒิสภาไทยแต่จะพบได้ว่าอำนาจทางการเมืองนั้นมีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง จนเปรียบเทียบลักษณะใน

เชิงอำนาจได้ว่าหากมีที่มาจากการเลือกตั้งก็จะมีอำนาจมาก หากมีที่มาจากแต่งตั้งก็จะมีอำนาจน้อย นอกจากนี้ สมาชิกวุฒิสภาของไทยยังคงมีปัญหาในเรื่องของการทำงานโดยปราศจากความเป็นอิสระ อันเนื่องมาจากการแต่งตั้งจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ทำให้การถ่วงดุลตรวจสอบรัฐบาล ซึ่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในเวลาต่อมาทำได้ยากขึ้น

ด้วยการที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้คัดเลือกสมาชิกวุฒิสภา และในเวลาต่อมาสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการคัดเลือกก็มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ในขณะที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้รับการเสนอชื่อให้ได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี จึงทำให้สมาชิกวุฒิสภามีบทบาททางการเมืองสูงเทียบเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเข้ามาในระบบรัฐสภา จึงทำให้ระบบรัฐสภาไม่เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย

ประเด็นปัญหาที่สามของสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาล คือ การกำหนดเงื่อนไขในการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วย การเขียนรัฐธรรมนูญในลักษณะดังกล่าว ถือเป็นหลักประกันอย่างหนึ่ง ว่าโครงสร้างอำนาจที่เอื้อประโยชน์กับคณะรักษาความสงบแห่งชาติทั้งหมด ที่ถูกออกแบบเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ คณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือสมาชิกวุฒิสภาแต่งตั้ง ต้องได้รับความยินยอมพร้อมใจในการเปลี่ยนแปลง ซึ่งทำให้เสียงของประชาชนที่ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งมีน้ำหนักน้อยกว่าเสียงที่มาจากแต่งตั้งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ กระทบต่ออำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญของประชาชน โดยตรง หากพิจารณาอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญตามหลักประชาธิปไตยแล้ว การที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาต้องได้รับความยินยอมก่อนจึงเป็นการไม่เคารพต่ออำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญของประชาชน

เมื่อสมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากแต่งตั้งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติแล้วเป็นหนึ่งในเงื่อนไขของการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ทำให้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญนั้นจากการเป็นรากฐานของอำนาจอธิปไตยในระบอบประชาธิปไตย ที่ซึ่งเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นประชาชน กลับกลายเป็นคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นผู้ใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญผ่านการกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นในระหว่างคณะรักษาความสงบแห่งชาติดำรงตำแหน่ง เมื่อระบอบประชาธิปไตยไม่ได้มาจากประชาชน การใช้อำนาจอสถาปนาดังกล่าวจึงกลายเป็นการใช้อำนาจของระบอบเผด็จการแทนในการควบคุมรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ถูกสถาปนาขึ้นด้วยแนวคิดที่มาจากคนกลุ่มน้อยของคนในสังคม อำนาจอสถาปนารัฐธรรมนูญนี้ จึงกล่าวได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่ใช่เป็นไปตามหลักการในระบอบประชาธิปไตย

นอกจากนี้ การแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น เมื่อทำได้ยาก ทำให้กลไกการสืบทอดอำนาจหรือคำสั่งต่าง ๆ ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติยังมีผลบังคับใช้ต่อไปได้ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ตามมาตรา 279

ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับการให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบและถอดถอนองค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งองค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรของรัฐที่มีสถานะพิเศษ ซึ่งได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้โดยอิสระ ปลอดภัยจากการถูกแทรกแซงจากองค์กรของรัฐหรือสถาบันการเมืองอื่น ซึ่งมีความรับผิดชอบต่อสังคมและประชาชนสามารถตรวจสอบได้ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารราชการ มีการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน แต่หากการเข้าสู่ตำแหน่งขององค์กระอิสระต้องผ่านการคัดกรองจากสมาชิกวุฒิสภา บุคคลที่ผ่านการคัดเลือกย่อมต้องเป็นคนที่สมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบหรือในอีกนัยหนึ่งคือคณะรักษาความสงบแห่งชาติเห็นชอบ เพราะองค์กระอิสระเป็นองค์กรที่สามารถถ่วงดุลตรวจสอบได้ จึงต้องเป็นบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่ ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีการตรวจสอบประวัติ ความประพฤติและพฤติกรรมทางจริยธรรม กลายเป็นช่องทางหนึ่งให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาคัดคนกันเองเข้ามาปฏิบัติหน้าที่จนอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศได้

จากการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในส่วนของสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาล มาตรา 269 ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ผู้ศึกษาพบว่า ข้อเสนอแนะ คือ สมควรให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในเรื่องของที่มาของสมาชิกวุฒิสภาโดยยกเลิกมาตรา 269 ที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาจากการแต่งตั้งจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องมาจากการเลือกตั้งและจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยเร็ว เพื่อเป็นการยุติกลไกในการสืบทอดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติและกลับมาสู่ระบบรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตยโดยเร็ว

2. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี มีข้อเสนอแนะคือ เมื่อสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้มีจุดมุ่งหมายเข้ามาเพื่อบริหารประเทศ แต่เข้ามาเพื่อตรวจสอบถ่วงดุลและปฏิบัติงานด้านกฎหมายเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งยังไม่สมควรมีสิทธิในการเลือกนายกรัฐมนตรีเพราะไม่ได้มีฐานอำนาจมาจากประชาชน และสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ทำการรัฐประหาร ย่อมขัดต่อหลักการประชาธิปไตยและระบบรัฐสภา ดังนั้นจึงเห็นสมควรแก้ไขให้สมาชิกวุฒิสภาไม่มีสิทธิให้ความเห็นชอบบุคคลที่สมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ให้เป็นอำนาจโดยแท้ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งเท่านั้น

3. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของสมาชิกวุฒิสภากับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มีข้อเสนอแนะคือ สมควรให้ยกเลิกมาตรา 269 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพราะในเรื่องของที่มาของสมาชิกวุฒิสภา การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นหนึ่งในเงื่อนไขในการแก้ไขรัฐธรรมนูญและสมาชิกวุฒิสภาได้รับการแต่งตั้งจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่ใช่อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญของประชาชน และเพื่อให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย

จึงสมควรให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติของการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ให้มีหน้าที่ในการพิจารณาและแก้ไขรัฐธรรมนูญ จะเหมาะสมกว่าตามหลักอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย

4. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบและถอดถอนองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีข้อเสนอแนะคือ การคัดเลือกบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ควรแก้ไขเป็นให้ร่วมกันพิจารณาทั้งสองสภา ซึ่งการให้ความเห็นชอบและถอดถอนองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ควรกำหนดหลักเกณฑ์คุณสมบัติและกระบวนการพิจารณาให้ชัดเจนเพื่อให้โปร่งใสและเป็นธรรมแก่ผู้ได้รับการเสนอชื่อเพราะที่ผ่านมาการประชุมลงมติแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ที่ประชุมวุฒิสภาได้มีการลงมติโดยไม่ให้มีการเปิดเผยบันทึกการประชุมของคณะกรรมการการสามัญที่ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคล แต่อย่างไรก็ดี จึงสมควรให้แก้ไขโดยให้พิจารณาแบบเปิดเผยผ่านการประชุมของทั้งสองสภา เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงและร่วมตรวจสอบผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ เป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นในองค์กรอิสระในการปฏิบัติหน้าที่

เอกสารอ้างอิง

สถาพร สระมาลีย์. “กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา.” (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์)

สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยรามคำแหง, มิถุนายน 2552.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และชมพูนุท ตั้งถาวร, “สภาร่างรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : ประสบการณ์ต่างประเทศและประเทศไทย”, กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2555,

ปณิธีร์ ปทุมวัฒน์, “สภานางอังกฤษ,” จุลนิติ, พฤษภาคม-มิถุนายน 2558

อรรถพล ใหญ่สว่าง, “หลักนิติธรรม,” จุลนิติ, มกราคม - กุมภาพันธ์ 2557