

ปัญหารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เกี่ยวกับบทบาท อำนาจ และที่มาของสมาชิกวุฒิสภา¹

ภูษเรศ มุสิกะปุ่น²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาท อำนาจ และที่มาของสมาชิกวุฒิสภา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาความเป็นมา และความสำคัญของปัญหาที่เกี่ยวกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ประวัติความเป็นมา หลักการ แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ของประเทศไทย และของต่างประเทศ รวมถึงทำการศึกษาปัญหาทางกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เกี่ยวกับบทบาท อำนาจ และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ปัญหา และแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เกี่ยวกับบทบาท อำนาจ และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา โดยศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาและ ข้อขัดข้องในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เกี่ยวกับบทบาท อำนาจ และที่มาของสมาชิกวุฒิสภา

รัฐสภาของประเทศไทยได้มีวิวัฒนาการมาจากภายหลังที่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครอง ในปีพุทธศักราช 2475 โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ได้มีการประกาศใช้ทำให้ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้มีการกำหนดให้มีวุฒิสภาเกิดขึ้น มีชื่อเรียกว่า พฤษสภา หรือ ที่เรียกกันว่าสภาผู้เลื่อง โดยมีหน้าที่ในการกลั่นกรองงานของสภาผู้แทนราษฎร โดยได้ถือกำเนิดขึ้นมา ในนามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 2 นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศไทย ในปีพุทธศักราช 2475 ซึ่งทำให้วุฒิสภาของประเทศไทยได้มีวิวัฒนาการเรื่อยมาตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญที่ได้มีการประกาศใช้ในแต่ละฉบับ โดยมีรูปแบบวิธีการได้มารวมถึงบทบาท และอำนาจหน้าที่ ที่มีความแตกต่างกันไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ วุฒิสภาจึงถือว่าเป็นองค์กรที่มีความสำคัญในการ ปกครองด้วยระบบรัฐสภา ซึ่งองค์ประกอบของรัฐสภาจะประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ถือว่าเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย ดังนั้นแล้วที่มาของวุฒิสการวมถึง บทบาท และอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาจะต้องมีความเชื่อมโยงกับประชาชนเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร โดยจะต้องมีที่มาโดยการเลือกตั้งของประชาชน เพื่อเข้าไปทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการ ออกกฎหมายมาบังคับใช้ รวมถึงวุฒิสภายังต้องมีหน้าที่ในการยับยั้งและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร หรือ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เกี่ยวกับบทบาท อำนาจ และที่มาของสมาชิกวุฒิสภา โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาคือ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล และ คณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์รัล เล้งวิทยา และรองศาสตราจารย์สุพร วงศ์ทองสรรค์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

สภาผู้แทนราษฎร โดยวุฒิสภาจะต้องมีที่มา มีบทบาท และมีอำนาจที่มีความเหมาะสมตามเจตนารมณ์ในการมีวุฒิสภาของประเทศไทย วุฒิสภาถือว่าเป็นสภาสูง ซึ่งตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญโดยส่วนใหญ่แล้ว วุฒิสภามีที่มาจาก การแต่งตั้ง แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการได้มา รวมถึงบทบาท อำนาจ และหน้าที่ของวุฒิสภา โดยกำหนดให้วุฒิสภามีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และได้มีการเพิ่มอำนาจและหน้าที่ของวุฒิสภาให้มีอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมถึงศาล และมีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการชั้นสูงด้วย ซึ่งถือได้ว่าเป็นครั้งแรกของประเทศไทยที่ได้มีการกำหนดให้วุฒิสภาได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และกำหนดให้มีหน้าที่ในการตรวจสอบ และถอดถอนด้วย ซึ่งการใช้ อำนาจในการแต่งตั้ง และการถอดถอนให้ให้มีประสิทธิภาพนั้น โดยมีความจำเป็นที่จะต้อง มีสมาชิกวุฒิสภา ที่จะต้องมีความเป็นกลาง และปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง แต่จากการเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภาทั้งสองครั้งภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะเห็นได้ว่ามีสมาชิกวุฒิสภาบางส่วนที่มีความสัมพันธ์และความใกล้ชิดกับนักการเมืองที่สังกัดพรรคต่าง ๆ ทำให้มีการแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับที่มาและอำนาจของวุฒิสภาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการกำหนดในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวให้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาให้เป็นรูปแบบผสมกันระหว่างการเลือกตั้ง และการสรรหา จึงได้มีการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาได้มาโดยรูปแบบผสมระหว่างการเลือกตั้งให้ได้สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดละหนึ่งคน กับการสรรหา ซึ่งดำเนินการโดยคณะกรรมการสรรหา แต่ในประเด็นที่เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภายังคงเหมือนเดิม โดยมีหน้าที่เป็นสภากลั่นกรอง และทำหน้าที่เป็นสภาตรวจสอบ เช่นเดียวกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่สาเหตุจากการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาจากการสรรหา ถึงแม้จะสามารถลดปัญหาในการที่สมาชิกวุฒิสภาถูกรวบงำโดยพรรคการเมือง หรือฝ่ายบริหาร แต่ก็ขัดต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ไม่สามารถเชื่อมโยงกับประชาชนได้ ต่อมาเมื่อประเทศไทยได้มีการรัฐประหารอีกครั้งเมื่อปี พุทธศักราช 2557 ทำให้ต้องนิรโทษกรรมฉบับเก่า และได้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาบังคับใช้ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมีการบัญญัติกำหนดเกี่ยวกับรูปแบบวิธีการได้มารวมถึงอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่แตกต่างไปจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มา โดยมีการกำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกกันเองของบุคคลที่มีความรู้ มีความสามารถจากกลุ่มอาชีพต่าง ๆ จำนวน 20 กลุ่ม ตามที่ได้กำหนดไว้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว และยังมีบทเฉพาะกาล ที่มีการกำหนดให้มีวุฒิสภาโดยตำแหน่งจากผู้นำเหล่าทัพจำนวน 6 ตำแหน่ง รวมถึงยังได้มีการกำหนดให้วุฒิสภาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีอำนาจในการร่วมลงคะแนนเลือกนายกรัฐมนตรีร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย

จากการที่ได้ศึกษาและได้วิเคราะห์เกี่ยวกับรูปแบบ ที่มา บทบาท อำนาจ และหน้าที่ของวุฒิสภาของประเทศไทย และวุฒิสภาของต่างประเทศแล้ว ซึ่งสามารถพบได้ว่าถึงแม้แต่ละประเทศจะมีการกำหนดให้รูปแบบ ที่มา บทบาท อำนาจ และหน้าที่ของวุฒิสภามีความแตกต่างกันออกไป แต่ก็ยังคำนึงถึง

หลักของการเป็นประชาธิปไตย ที่มีความต้องการให้วุฒิสภามีความซื่อสัตย์ และมีความเชื่อมโยงกับประชาชนซึ่งถือได้ว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยแท้จริง แต่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบวิธีการได้มา บทบาทอำนาจและหน้าที่ของวุฒิสภายังคงมีปัญหาอยู่ในหลายส่วนด้วยกัน ซึ่งปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นรวมถึงความขัดแย้งทางการเมืองของประเทศไทยตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งส่วนใหญ่สาเหตุหลักมาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ไม่มีความเป็นประชาธิปไตย จึงทำให้เกิดปัญหาในการปกครองประเทศโดยระบบรัฐสภาของประเทศไทย เนื่องจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ได้มีการบัญญัติขึ้นมาบังคับใช้นั้น ไม่มีความเหมาะสม และมีข้อบกพร่องอยู่ในบางประการ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบาท อำนาจ และที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ทำให้สิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการประชาธิปไตย เนื่องจากประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมใด ๆ ต่อกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว จึงทำให้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่มีความเป็นประชาธิปไตย อันเป็นสาเหตุนำมาซึ่งความขัดแย้งทางการเมือง และมีปัญหาในการนำมาบังคับใช้หลายประการ ดังนี้

ประเด็นปัญหาแรก ปัญหาเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 107 ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับกระบวนการให้ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา โดยต้องผ่านการคัดกรองจำนวน 3 ระดับด้วยกัน คือ จะต้องมาจากตัวแทนทั้งในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ จาก 20 กลุ่มสาขาอาชีพ ซึ่งในกรณีดังกล่าวถือว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการในการเลือกสมาชิกวุฒิสภาจากทั้ง 3 ระดับ คือ ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ ซึ่งมีขั้นตอนที่มากมายเกินความจำเป็น ซึ่งทำให้เกิดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเลือกสมาชิกวุฒิสภา และใช้ระยะเวลาในการเลือกตั้งเป็นเวลานานมากกว่าการจัดให้มีการเลือกตั้งในระบบทั่วไป จึงทำให้เกิดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานให้ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเป็นจำนวนมาก โดยส่งผลกระทบต่อผู้ที่สมัครสมาชิกวุฒิสภาจะต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากเพราะจะต้องดำเนินการในหลากหลายขั้นตอน ซึ่งทำให้ผู้ที่มาสมัครคัดเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภานั้นจะต้องเป็นผู้มีฐานะร่ำรวย ดังนั้นประชาชนทั่วไปที่มีความรู้ความสามารถ ก็ไม่มีโอกาสที่จะเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้จึงไม่สอดคล้องกับหลักการทางกฎหมายมหาชน ตามหลักการมีสิทธิ และเสรีภาพในการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งบทบัญญัติตามมาตราดังกล่าวเป็นประเด็นปัญหาในทางปฏิบัติ และการบังคับใช้ ที่มีความยุ่งยากและมีความสลับซับซ้อนกว่ารูปแบบในการเลือกตั้งในระบบทั่วไปจึงอาจต้องมีการแก้ไขให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการให้ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาด้วย เนื่องจากวุฒิสภาก็เป็นตำแหน่งที่เข้าไปทำหน้าที่ในสภาในฐานะผู้แทนของปวงชนชาวไทยเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่งตามมาตรา 269

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 269 ได้มีการเพิ่มเติมบทเฉพาะกาล โดยได้มีการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา ในวาระเริ่มแรกนั้น มีจำนวน 250 คน ซึ่งตามบทบัญญัติมาตรา 269 (ก) ได้มีการกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นโดยตำแหน่งอีกด้วย ได้แก่

ผู้บัญชาการเหล่าทัพต่าง ๆ จำนวน 6 คน ซึ่งประกอบด้วย 1. ผู้บัญชาการทหารสูงสุด 2. ผู้บัญชาการทหารบก 3. ผู้บัญชาการทหารเรือ 4. ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารอากาศ 5. ปลัดกระทรวงกลาโหม และ 6. ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ซึ่งบทบัญญัติตามมาตราดังกล่าวถือว่าเป็นบทบัญญัติที่ถือว่าขัดต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากการบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการประจำมาเกี่ยวข้องกับการเมือง เมื่อพิจารณาแล้วไม่มีความเหมาะสมอย่างยิ่ง เนื่องจากกฎหมายโดยส่วนใหญ่รวมถึงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ในอดีตที่ผ่านมาได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าห้ามให้ข้าราชการประจำมาเกี่ยวข้องกับการเมือง เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการประจำจะต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมือง และข้าราชการประจำมีหน้าที่ในการปฏิบัติราชการประจำด้วยความวิริยะ อุตสาหะ หากกำหนดให้ข้าราชการประจำ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วยซึ่งถือว่าเป็นการเกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่เป็นข้าราชการประจำ และทำให้การปฏิบัติราชการประจำไม่มีประสิทธิภาพ และขาดความเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ และยังถือว่าเป็นการบัญญัติที่เป็นทำลายระบบประชาธิปไตยของประเทศไทยอย่างสิ้นเชิง และทำให้ระบบการเมืองของประเทศไทยที่ใช้รูปแบบการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยต้องถอยกลับหลัง เนื่องจากการกำหนดให้ข้าราชการประจำมาเกี่ยวข้องกับการเมืองทำให้ประชาชนในประเทศ รวมถึงต่างประเทศขาดความศรัทธา และขาดความเชื่อถือต่อรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยที่ไม่มีความเป็นสากล ทำให้ประชาชน และนานาชาติอารยประเทศไม่อาจสามารถให้การยอมรับได้

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหาเรื่องบทบาทหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภา

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 272 ซึ่งได้มีการกำหนดไว้ว่าในระหว่างระยะเวลาในห้าปีแรกนับตั้งแต่วันที่มิรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว การดำเนินการให้ความเห็นชอบบุคคลที่จะแต่งตั้งเป็นผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จะต้องอาศัยคะแนนเสียงจากสมาชิกวุฒิสภาด้วย ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาซึ่งในระยะเวลาห้าปีแรกนับตั้งแต่มติรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้มีการบังคับใช้ ซึ่งสมาชิกวุฒิสภามีจำนวน 250 คน โดยได้มาจากการการแต่งตั้งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือ (คสช.) เกือบทั้งหมด มีอำนาจในการร่วมลงคะแนนเลือกบุคคลเป็นผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนด้วย โดยถือได้ว่าบทบัญญัติตามมาตราดังกล่าวไม่มีความชอบธรรมและขัดต่อหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่สามารถเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปของประชาชนและนานาชาติอารยประเทศ โดยจากบทบัญญัติตามมาตราดังกล่าวจึงถือว่าเป็นปัญหาของกฎหมายในการบังคับใช้ โดยถือว่าเป็นช่องว่างในการกำหนดให้บุคคลที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ (คสช.) ให้การสนับสนุนได้มีการสืบทอดอำนาจในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไป ซึ่งบทบัญญัติมาตราดังกล่าวถือว่าเป็นปัญหาในการกำหนดให้อำนาจแก่สมาชิกวุฒิสภาได้มีอำนาจในการร่วมลงคะแนนในการเลือกนายกรัฐมนตรีด้วย ซึ่งถือว่าเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักการของปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยหัวใจของประชาธิปไตย คือ การเลือกตั้ง

ประเด็นปัญหาที่สี่ ปัญหาเรื่องอายุของวุฒิสภา

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 109 ซึ่งได้มีการบัญญัติกำหนดไว้ว่าอายุของวุฒิสภามีกำหนดคราวละ 5 ปี นับแต่วันประกาศผลการเลือกสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาเริ่มตั้งแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือก และเมื่ออายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลง ให้สมาชิกวุฒิสภายังต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีสมาชิกวุฒิสภาขึ้นใหม่ ซึ่งจากบทบัญญัติมาตรา 109 ตามที่ได้มีการกำหนดเรื่องอายุของวุฒิสภาไว้ว่าการดำรงตำแหน่งของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี นับตั้งแต่วันที่มีการประกาศผลการเลือก โดยบทบัญญัติตามมาตราดังกล่าวถือเป็นประเด็นปัญหาที่มีความสำคัญอีกประการหนึ่ง เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาที่ได้มาตามบทบัญญัติตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนพ้นจากการดำรงตำแหน่ง 4 ปี เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้มีการกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎร มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับตั้งแต่วันเลือกตั้ง ต่างจากวุฒิสภาซึ่งรัฐธรรมนูญได้มีการกำหนดให้มีอายุในการดำรงตำแหน่ง คราวละ 5 ปี ซึ่งทำให้วุฒิสภาที่ได้มาจากการแต่งตั้งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ (คสช.) ในวาระแรกยังคงอยู่ในตำแหน่ง และยังมีอำนาจในการเลือกบุคคลที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีในครั้งถัดไปได้อีกครั้งหนึ่ง โดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2560 มีการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาโดยรูปแบบที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ซึ่งประชาชนแทบจะไม่มีส่วนร่วมใด ๆ ในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนมีการกำหนดให้ดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และถือว่ายังขัดต่อหลักนิติธรรมที่มีแนวคิดกำหนดให้มีความเท่าเทียมกันทางกฎหมาย ซึ่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญตามมาตราดังกล่าวอาจจะเป็นประเด็นปัญหาที่จะนำมาซึ่งความขัดแย้งทางการเมืองอีกครั้งในอนาคตที่จะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในครั้งถัดไป วุฒิสภาจึงควรจะต้องมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี เช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร

ประเด็นปัญหาที่ห้า ปัญหาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ต้องอาศัยอำนาจของวุฒิสภา

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 256 ได้มีการบัญญัติให้อำนาจแก่สมาชิกวุฒิสภาต้องลงคะแนนให้ความเห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา นั้นหมายความว่าหากสภาผู้แทนราษฎรต้องการที่จะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ไม่สามารถกระทำได้เพียงลำพัง โดยจะต้องอาศัยคะแนนเสียงจากวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบด้วย ซึ่งแม้แต่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงที่ท่วมท้น แต่ถ้าวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบด้วยก็ไม่อาจที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ โดยสมาชิกวุฒิสภาในชุดปัจจุบัน จึงเปรียบเสมือนเป็นกลไกสำคัญในการป้องกันไม่ให้สามารถแก้ไขรัฐธรรมนูญได้โดยง่าย ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวถือได้ว่าเป็นประเด็น

ปัญหาที่สำคัญที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไข เนื่องจากการเขียนบทบัญญัติกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องอาศัยคะแนนเสียงของสมาชิกวุฒิสภาให้การสนับสนุนด้วยสามารถเป็นไปได้ยาก ทำให้ข้อบกพร่องต่าง ๆ ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช 2560 ในส่วนที่วุฒิสภาไม่เห็นด้วยให้มีการแก้ไข ก็จะไม่สามารถแก้ไขได้ จึงทำให้เป็นปัญหาในการบังคับใช้เพื่อให้เกิดผลดีแก่ประเทศชาติต่อไป

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เกี่ยวกับบทบาทอำนาจ และที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ควรแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 107 โดยให้ตัดในส่วนที่มีการกำหนดให้การดำเนินการให้ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา 107 วรรคสอง คือการแบ่งกลุ่ม จำนวนกลุ่ม และคุณสมบัติของบุคคลในแต่ละกลุ่ม การสมัคร และรับสมัคร หลักเกณฑ์ และวิธีการเลือกกันเอง การได้รับเลือก จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมีจากแต่ละกลุ่มให้ดำเนินการตั้งแต่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยในระดับประเทศออกทั้งหมด โดยให้การดำเนินการให้ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภามีที่มาที่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งหัวใจของประชาธิปไตยคือการเลือกตั้ง ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาควรที่จะได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการเลือกผู้แทนของตนไปทำหน้าที่ในสภาในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทยอย่างแท้จริง

แก้เป็น “การดำเนินการให้ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภามาตรา 107 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งรับสมัครบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และมีคุณสมบัติที่มีความเหมาะสมในการเป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยการดำเนินการให้ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ให้ดำเนินการโดยการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเพื่อให้ได้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย”

2. ปัญหาเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่งตามมาตรา 269 ควรแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 269 โดยให้ตัดในส่วนที่มีการกำหนดไว้ในมาตรา 269 (ค) ซึ่งได้มีการกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นโดยตำแหน่ง โดยผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการเหล่าทัพต่าง ๆ จำนวน 6 คน ซึ่งประกอบด้วย 1. ผู้บัญชาการทหารสูงสุด 2. ผู้บัญชาการทหารบก 3. ผู้บัญชาการทหารเรือ 4. ผู้บัญชาการทหารอากาศ 5. ปลัดกระทรวงกลาโหม และ 6. ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ซึ่งบทบัญญัติตามมาตราดังกล่าวถือว่าเป็นบทบัญญัติที่ถือว่าขัดต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากการบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการประจำมาเกี่ยวข้องกับการเมืองเมื่อพิจารณาแล้วไม่มีความเหมาะสมอย่างยิ่ง จึงสมควรมีการแก้ไข

แก้เป็น “ให้ตัดข้อความรวมกับผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ ปลัดกระทรวงกลาโหม และ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นสองร้อยห้าสิบคนออกทั้งหมด”

3. ปัญหาเรื่องบทบาทหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภา ควรแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 272 โดยให้ตัดในส่วนที่มีการกำหนดไว้ในระหว่างระยะห้าปีแรกนับแต่วันที่ได้ มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้มีการบังคับใช้ โดยการพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลที่สมควร ได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี ให้กระทำโดยการประชุมร่วมกันของรัฐสภา และมติที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 159 วรรคสาม โดยจะต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาออกทั้งหมด โดยให้เป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อให้รักษาไว้ซึ่งเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภาของประเทศไทย ที่มีบทบาท อำนาจ และหน้าที่ในการเป็นสภาพีเลี้ยง และคอยถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร และสภาผู้แทนราษฎร

แก้เป็น “นับแต่วันที่ได้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้มีการบังคับใช้ โดยการพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลที่สมควร ได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี ให้กระทำโดยการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และมติที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี โดยจะต้องได้รับคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร”

4. ปัญหาเรื่องอายุของวุฒิสภา ควรแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 109 โดยให้ตัดในส่วนที่มีการกำหนดไว้ในมาตรา 109 อายุของวุฒิสภามีกำหนดให้ดำรงตำแหน่งคราวละห้าปีนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือก เพื่อให้วุฒิสภามีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี เช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร เพื่อไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรซึ่งถือว่าเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยเหมือนกัน จึงควรที่จะมีวาระในการดำรงตำแหน่งที่เท่ากัน จึงสมควรมีการแก้ไข

แก้เป็น “อายุของวุฒิสภามีกำหนดให้ดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันที่ประกาศผลการเลือก”

5. ปัญหาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ต้องอาศัยอำนาจของวุฒิสภา ควรแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 256 โดยให้ตัดในส่วนที่มีการกำหนดไว้ในมาตรา 256 (3) ที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาคองลงคะแนนเห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา และ (6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาคองเห็นชอบด้วยจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เพื่อให้เกิดความสะดวกในการแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในส่วนที่ยังมีความบกพร่องและยังคงมีปัญหาในการบังคับใช้ ดังนั้นแล้วจึงสมควรมีการแก้ไข

แก้เป็น “ การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามในขั้นสุดท้ายให้สภาผู้แทนราษฎรลงคะแนนเห็นชอบจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ และจะต้องได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองที่เป็นพรรครัฐบาล ให้การสนับสนุนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่”

เอกสารอ้างอิง

บรรศักดิ์ อูวรรณโน. หน้าที่และบทบาทของวุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภา,วารสารกฎหมาย ปีที่ 25 ฉบับพิเศษ 2540.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ [Online]
Available URL:<http://www.parliament.go.th/library>.2565.

วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ,2535.

บรรเจิด สิงคะเนติ. แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) กับการจัดโครงสร้างสถาบันการเมือง.
: กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2563.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561.