

2023

ประสิทธิภาพของการปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาในการแสดงบทบาทของวุฒิสภา
ต่อหน่วยงานภาครัฐ

กวิณฑ์ นิลประสิทธิ์
คณะรัฐศาสตร์

Follow this and additional works at: <https://digital.car.chula.ac.th/chulaetd>

 Part of the [Public Affairs, Public Policy and Public Administration Commons](#)

Recommended Citation

นิลประสิทธิ์, กวิณฑ์, "ประสิทธิภาพของการปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาในการแสดงบทบาทของวุฒิสภาต่อหน่วยงานภาครัฐ" (2023). *Chulalongkorn University Theses and Dissertations (Chula ETD)*. 10602.
<https://digital.car.chula.ac.th/chulaetd/10602>

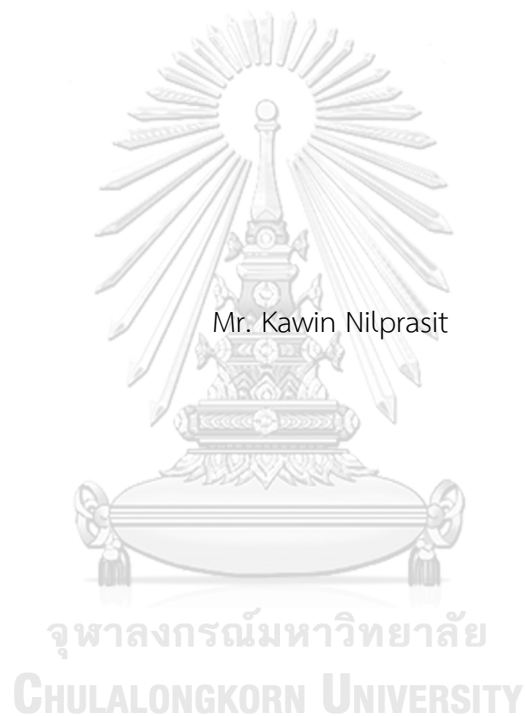
This Independent Study is brought to you for free and open access by Chula Digital Collections. It has been accepted for inclusion in Chulalongkorn University Theses and Dissertations (Chula ETD) by an authorized administrator of Chula Digital Collections. For more information, please contact ChulaDC@car.chula.ac.th.

ประสิทธิผลของการปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาในการแสดงบทบาทของวุฒิสภาต่อหน่วยงาน
ภาครัฐ



สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2566

The Effectiveness of Senatorial Consultation and the Role of the Senate in
Government Agencies



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Public Administration in Public Administration
Department of Public Administration
Faculty of Political Science
Chulalongkorn University
Academic Year 2023

หัวข้อสารนิพนธ์

ประสิทธิผลของการปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาในการ
แสดงบทบาทของวุฒิสภาต่อหน่วยงานภาครัฐ

โดย

นายกวินท์ นิลประสิทธิ์

สาขาวิชา

รัฐประศาสนศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก

รองศาสตราจารย์ ดร.บัณฑิต จันทน์โรจนกิจ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ธนพันธ์ ไล้ประกอบทรัพย์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก
(รองศาสตราจารย์ ดร.บัณฑิต จันทน์โรจนกิจ)

..... กรรมการ
(ดร.ชฎิล โรจนานนท์)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

กวิณฑ์ นิลประสิทธิ์ : ประสิทธิผลของการปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาในการแสดง
 บทบาทของวุฒิสภาต่อหน่วยงานภาครัฐ. (The Effectiveness of Senatorial
 Consultation and the Role of the Senate in Government Agencies) อ.ที่
 ปริญญาหลัก : รศ. ดร.บัณฑิต จันทน์โรจนกิจ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประสิทธิผลของการปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภา
 ที่เป็นช่องทางในการแสดงบทบาทของวุฒิสภาในการกำกับตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน
 ของรัฐบาล หรือภารกิจอื่นใดตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติไว้
 โดยเป็นการวิจัยแบบผสมในเชิงปริมาณและคุณภาพ เนื่องจากมีการเก็บข้อมูลและพรรณนาเชิง
 สถิติที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภา และศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของ
 วุฒิสภาไทย ซึ่งจากผลการศึกษาพบว่า กระบวนการปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาเป็นช่องทาง
 หนึ่งในการแสดงบทบาทของวุฒิสภาในการเร่งรัด ตรวจสอบ การบริหารราชการแผ่นดินของ
 รัฐบาล ซึ่งเป็นเครื่องมือที่สามารถสะท้อนปัญหาที่เห็นควรต้องได้รับการแก้ไข หรือข้อเสนอแนะ ให้
 รัฐบาลรวมถึงหน่วยงานภาครัฐทั้งหมดได้ดำเนินการให้สอดคล้องตามประเด็นของข้อปรึกษาหารือ
 นั้น ซึ่งสอดคล้องกับหน้าที่และบทบาทตามรัฐธรรมนูญ 2560 เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและ
 ประชาชน แต่การแสดงบทบาทดังกล่าวผ่านกลไกข้อปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภา พบว่าข้อ
 ปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้รับการให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกจากหน่วยงานภาครัฐ ซึ่ง
 มีข้อสังเกตว่าสาเหตุที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐมีภารกิจ หน้าที่และอำนาจโดยตรงเต็ม
 อยู่แล้วในการปฏิบัติตามกลไกราชการแบบปกติ เมื่อศึกษาจากสารนิพนธ์นี้ จึงสรุปได้ว่า
 ประสิทธิผลของการปรึกษาหารือทำได้ค่อนข้างน้อย หรือการปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภานั้น
 ไม่ได้ส่งผลต่อการแสดงบทบาทของวุฒิสภามากนัก

สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์

ลายมือชื่อนิสิต

ปีการศึกษา 2566

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

6482003824 : MAJOR PUBLIC ADMINISTRATION

KEYWORD: Senate, Order of the prime minister, Senatorial Consultation

The objective of this study is to assess the effectiveness of senators' consultations as a means to showcase the Senate's oversight of the government's administration, as outlined in the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560. Employing a mixed quantitative and qualitative model, the research involves data collection and statistical analysis pertaining to the senators' consultation process and their broader role in the Thai Senate. The findings indicate that senators' consultations serve as a valuable tool for highlighting issues requiring resolution or suggestions for the government and its agencies. The study emphasizes that adherence to the consultation points is in alignment with the constitutional duties and roles specified in the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560. However, despite the potential benefits, it is observed that the advisory role through this mechanism is not prioritized by government agencies. This is attributed to the fact that state agencies already have direct responsibilities and authorities to operate within standard bureaucratic mechanisms. In conclusion, the study suggests that the impact of senators' consultations on the Senate's role has been modest. Despite its potential benefits, the consultations have not significantly influenced the Senate's effectiveness, partly due to competing priorities and established bureaucratic mechanisms in government agencies.

Field of Study: Public Administration

Student's Signature

Academic Year: 2023

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์นี้ ผู้ศึกษาได้รับความเมตตากรุณาจาก รองศาสตราจารย์ บัณฑิต จันทร์โรจน์กิจ ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาหลักในงานสารนิพนธ์ฉบับนี้ โดยท่านได้ให้ความรู้ทางวิชาการ รวมไปถึงสิ่งที่ข้าพเจ้ามีความรู้สึกดีในจิตใจ สามารถผ่านช่วงเวลาที่ยากลำบากของชีวิตด้วยกำลังใจจากอาจารย์ท่านนี้ ผู้ศึกษา มีความรู้สึกภาคภูมิใจในความเป็นอาจารย์ของท่านที่เป็นทั้งที่ปรึกษาในงานสารนิพนธ์ รวมถึงเปรียบเสมือนญาติสนิทในชีวิตจริงของผู้ศึกษา ผู้ศึกษาจึงขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ด้วยความเคารพอย่างสูงไว้ใน ณ โอกาสนี้ และผู้ศึกษาขอขอบพระคุณ คุณพ่อและคุณแม่ (นายเกลียว และนางจรรย์ญา นิลประสิทธิ์) ที่สนับสนุนผู้ศึกษามาโดยตลอด ทั้งด้านการศึกษาและชีวิตที่รู้สึกว่าจะโชคดีที่ได้เกิดมาเป็นบุตรของคุณพ่อและคุณแม่ของผู้ศึกษา โดยการที่สารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี อีกส่วนหนึ่งคือ ผู้ศึกษามีภักตมิตรที่ดี ขอขอบพระคุณความรู้ทางด้านวิชาการและข้อเสนอแนะ แนวทาง จากอาจารย์ที่น่ารักของผู้ศึกษา ได้แก่ อาจารย์พิมพ์ธรรม เอื้อเฟื้อ, อาจารย์ชนิษฐา สุขสง และอาจารย์ชาย ไชยชิต ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณอาจารย์ทุกท่านนี้เป็นอย่างสูง และผู้วิจัยขอขอบพระคุณเพื่อนและพี่จากสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ได้แก่ พี่เจน, พี่ต้อม, ซีเกมส์, พี่หลุย, พี่เจได และพี่กันต์ ที่ช่วยผลักดันและเสนอแนะแนวทาง รวมถึงกำลังใจในช่วงเวลาที่ยากลำบากของผู้ศึกษา อีกทั้งผู้ศึกษาขอขอบพระคุณพี่วอลเลย์ และคอม ตลอดจนเพื่อนและพี่ ๆ MPA 56 ที่ทำให้ตลอดชีวิตการเรียนของข้าพเจ้าไม่รู้สึกเหงา ผู้ศึกษาสนุกและมีความสุขมากที่ได้อยู่ท่ามกลางผู้คนเหล่านี้ และที่ไม่ขอบพระคุณไม่ได้ คือขอขอบพระคุณพี่แตงโม (นางสาว เอมวลิ ณ ลำพูน) ที่เป็นกำลังใจให้ผู้ศึกษามาโดยตลอด โดยหลังจากนี้ ผู้ศึกษาจะตอบแทนความรักความหวังดีนั้น อย่างถึงที่สุด สุดท้ายนี้ บุญกุศลใดที่ข้าพเจ้าจะได้รับจากสารนิพนธ์ฉบับนี้ หากจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่สนใจศึกษา ข้าพเจ้าขออุทิศให้นางทิพย์วรรณ ณ ลำพูน คุณแม่ผู้เป็นที่รัก ผู้ที่สถิตอยู่ในหัวใจและความทรงจำของผู้ศึกษาตลอดไป

กวินท์ นิลประสิทธิ์

สารบัญ

	หน้า
.....	ค
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ช
สารบัญรูปภาพ.....	ฌ
บทที่ 1 บทนำ.....	10
1.1 ที่มาและความสำคัญ.....	10
1.2 วัตถุประสงค์.....	12
1.3 ขอบเขตการศึกษา.....	12
1.4 คำถามในการศึกษา.....	13
คำนิยามศัพท์เฉพาะ.....	13
1.5 ระเบียบวิธีวิจัย.....	13
1.6 การวางแผนการวิจัย.....	15
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	16
บทที่ 2 ทบทวนแนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	17
2.1 สมาชิกวุฒิสภา : ที่มาและบทบาท.....	17
วุฒิสภาของประเทศไทยและที่มาของสมาชิก.....	18
2.2 ข้อพิจารณาหารือของสมาชิกวุฒิสภา.....	23

2.3 แนวคิดวงจรรนโยบาย (Policy Cycle).....	25
กรอบแนวคิดการวิจัย	29
บทที่ 3 ผลการศึกษา.....	30
3.1 ภาพรวมของข้อปรีกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภา.....	30
3.2 ประสิทธิภาพของการปรีกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาวิเคราะห์ผ่านแนวคิดวงจรรนโยบาย.....	37
บทที่ 4 การวิเคราะห์ข้อมูล.....	48
สรุปผลและวิเคราะห์ข้อมูล.....	48
4.1 บทบาทของสมาชิกวุฒิสภา.....	48
4.2 ประสิทธิภาพของการปรีกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภา.....	49
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	52
บทสรุป.....	52
ข้อเสนอแนะ.....	52
ภาคผนวก.....	54
บรรณานุกรม.....	60
ประวัติผู้เขียน.....	62

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 : สรุปลผลการติดตามของกรมการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ วุฒิสภา	28
ตารางที่ 2 : แบบสอบถามเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไป.....	54
ตารางที่ 3 : แบบสอบถามเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไป.....	57



สารบัญรูปภาพ

หน้า

ภาพที่ 1 : การสะท้อนปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนผ่านการปรึกษาหารือก่อนการประชุมวุฒิสภา	24
ภาพที่ 2 : กระบวนการทำงานของข้อปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภา	25
ภาพที่ 3 : กรอบแนวคิดการวิจัย	29
ภาพที่ 4 : ข้อปรึกษาหารือทั้งหมดที่วุฒิสภาส่งให้นายกรัฐมนตรีพิจารณา	35
ภาพที่ 5 : ข้อปรึกษาหารือที่นายกรัฐมนตรีมีบัญชาส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	41



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

วุฒิสภาเป็นสภาที่ถูกตั้งขึ้นควบคู่ไปกับสภาผู้แทนราษฎร มีหน้าที่และอำนาจไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยในปัจจุบันมีมากกว่า 80 ประเทศในโลกที่ออกแบบระบบการเมืองให้มีสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (เขมภัทร ทฤษฎีคุณ, 2566) ซึ่งประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่มีวุฒิสภาดังกล่าว โดยมีวุฒิสภาครั้งแรกตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 โดยเรียกว่า “พฤฒสภา” ณ ขณะนั้น และยังคงถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับฉบับ พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภานั้นจะแตกต่างกันออกไปตามพลวัตและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในแต่ละฉบับ โดยบทบาทหลักของวุฒิสภานั้น โดยทั่วไปจะประกอบไปด้วย 1) การพิจารณาและกลั่นกรองกฎหมาย อาทิ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การพิจารณาร่างพระราชกำหนด เป็นต้น 2) การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล อาทิ การอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา การตั้งกระทู้ถามรัฐบาล เป็นต้น 3) การให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ จากผลงานวิจัยของ ภูมิ มูลศิลป์ (2564) ที่ศึกษาเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทยที่เปรียบเทียบกับต่างประเทศ (อังกฤษ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ฟิลิปปินส์ และฝรั่งเศส) การติดตามหรือแนะนำการบริหารราชการแผ่นดินที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชนของวุฒิสภา ก็เป็นบทบาททั่วไปหลักของวุฒิสภา

โดยการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชนและตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยมีวุฒิสภาเป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนก็มีความสำคัญ ซึ่งปฏิเสธไม่ได้ว่าวุฒิสภาเป็นฟันเฟืองและกลไกสำคัญของระบอบการปกครองของประเทศไทยมาโดยตลอดซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ไม่ได้มีแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย แต่สมาชิกวุฒิสภาก็เป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยตามกฎหมายด้วยเช่นเดียวกัน โดยการประชุมวุฒิสภาในแต่ละครั้งวุฒิสภามีการสะท้อนปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนหรือมุ่งหมายให้รัฐบาลดำเนินการอย่างไรอย่างหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการขับเคลื่อนด้วยกลไกกระทู้ถาม การตั้งคณะกรรมการการ เป็นต้น โดยหากการดำเนินการของรัฐบาลมีการตอบสนองความเดือดร้อนของประชาชนตามกลไกที่มีอยู่ของสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ก็จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติ รวมทั้งส่งผลต่อความเชื่อมั่นของสมาชิกวุฒิสภาเองด้วยที่มีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการกำกับการบริหารด้วย

จากบทบาทหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภามีด้วยกันหลายอย่าง อาทิ การเสนอญัตติให้สมาชิกวุฒิสภาพิจารณา การเสนอเรื่องให้คณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการศึกษา เสนอแนะ การตั้งกระทู้ถาม และอื่น ๆ นั้น ก็มีอีกหนึ่งบทบาทที่มีมาไม่ยาวนานนัก คือ “การปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภา” ซึ่งเป็นอีกหนึ่งช่องทางและเครื่องมือในการนำเสนอปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

ซึ่งการปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาได้ถูกบัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อที่ 18 ความว่า ก่อนเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุม ประธานของที่ประชุมอาจอนุญาตให้สมาชิกปรึกษาหารือเกี่ยวกับความเดือดร้อนของประชาชนหรือปัญหาอื่นใดได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประธานวุฒิสภากำหนด และหากเห็นสมควร ประธานวุฒิสภาจะส่งเรื่องดังกล่าวให้รัฐมนตรีหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อชี้แจงเป็นหนังสือภายใน 30 วัน และแจ้งให้สมาชิกผู้เกี่ยวข้องทราบและอาจแจ้งให้สมาชิกอื่นทราบทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์หรือเทคโนโลยีสารสนเทศอื่นด้วยก็ได้ โดยมีข้อปรึกษาหารือจำนวนไม่น้อยที่ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้นายกรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งข้อปรึกษาหารือ นั้น มีมิติที่มากกว่าข้อร้องเรียนของบุคคลทั่วไปในด้านของความสัมพันธ์เชิงอำนาจหรือความมีอิทธิพลของสถาบันนิติบัญญัติ ซึ่งก็คือสมาชิกวุฒิสภาและรัฐบาลซึ่งก็คือฝ่ายบริหาร หรือจะเรียกได้ว่าข้อปรึกษาหารือ นั้น หากส่งให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาและนายกรัฐมนตรีมีบัญชาไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานดังกล่าว นั้นย่อมจะมีการปฏิบัติหรือทำอะไรบางอย่างกับข้อปรึกษาหารือดังกล่าว ซึ่งสามารถสืบค้นหรือตรวจสอบได้จากเอกสารราชการที่เป็นผลการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐที่นายกรัฐมนตรีมีบัญชามอบหมายให้พิจารณาและรายงานผล

ทั้งนี้ การดำเนินการปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภานั้น ถือเป็นอีกช่องทางหนึ่งเพื่อที่สมาชิกวุฒิสภาจะได้แสดงบทบาทในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนทุกระดับ ยกตัวอย่างเช่น สมาชิกวุฒิสภาขอปรึกษาหารือ กรณีขอให้ตรวจสอบ แก้ไขปัญหา และจัดให้มีมาตรการป้องกันการทุจริตการทำรายการเรียกเก็บเงินไม่ตรงตามความเป็นจริงและการเบิกค่าใช้จ่ายเกินจริงของโรงพยาบาลรัฐ ซึ่งเป็นปัญหาหนึ่งที่ถูกหยิบยกมาหารือกันในวุฒิสภา รวมถึงประเด็นความเดือดร้อนอื่น ๆ อีกจำนวนมาก ซึ่งเป็นการแสดงบทบาทของวุฒิสภาในฐานะของผู้แทนปวงชนชาวไทย

อย่างไรก็ตาม ข้อปรึกษาหารือของวุฒิสภานั้น ถึงแม้ว่าจะมีการกำหนดให้ต้องพิจารณาดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใน 30 วัน แต่ก็ไม่ได้มีบทลงโทษทางกฎหมายอย่างชัดเจนว่าหากมีการดำเนินการล่าช้าจะส่งผลอย่างไร ซึ่งเป็นหลักของการให้เกียรติซึ่งกันและกันของระบบราชการในการประสานความร่วมมือของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ซึ่งการดำเนินการแก้ไขปัญหาตามข้อปรึกษาหารือ นั้น จะเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องที่จะต้องรับผิดชอบในประเด็นตามข้อหารือดังกล่าว

โดยสารนิพนธ์นี้ จะมุ่งตอบคำถามว่าเครื่องมือข้อปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภามีประสิทธิผลมากน้อยเพียงใดต่อการแสดงบทบาทของวุฒิสภา โดยหน่วยงานรัฐที่ได้รับ

ข้อปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวนั้น จะดำเนินการอย่างไรต่อประเด็นนั้น ๆ ซึ่งจะสามารถแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนหรือตอบสนองต่อบทบาทของวุฒิสภาได้อย่างไร ซึ่งเป็นที่น่าสนใจว่าบทบาทของวุฒิสภานั้นส่งผลต่อการดำเนินการของภาครัฐหรือไม่ อย่างไร

1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาบทบาทของวุฒิสภาของไทยต่อการดำเนินการของภาครัฐ
2. เพื่อศึกษาประสิทธิผลของข้อปรึกษาหารือของสมาชิกต่อการดำเนินการของภาครัฐ
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการทำงานของวุฒิสภาในความต้องการแก้ไขปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชนตามข้อปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภา

1.3 ขอบเขตการศึกษา

การทำสารนิพนธ์ครั้งนี้มีขอบเขตการศึกษาใน 2 ประเด็นหลัก ได้แก่

1.3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

สารนิพนธ์นี้มุ่งศึกษาในประเด็นประสิทธิผลของการปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาในการแสดงบทบาทของวุฒิสภาต่อหน่วยงานภาครัฐ โดยวุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบหรือกำกับการบริหารราชการของรัฐบาล ซึ่งเครื่องมือประเภทข้อปรึกษาหารือก็เป็นหนึ่งในเครื่องมือที่สมาชิกวุฒิสภาเลือกใช้ในการแสดงบทบาทดังกล่าว โดยศึกษาจากข้อปรึกษาหารือที่วุฒิสภาส่งให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาเพียงผู้เดียว ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงกระบวนการตั้งแต่การกำหนดวาระทางนโยบายตั้งแต่วุฒิสภา นายกรัฐมนตรี ไปจนถึงการแสดงให้เห็นถึงประสิทธิผลของการปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาว่า จะส่งผลอย่างไรต่อหน่วยงานภาครัฐ และประเด็นหรือปัญหาตามข้อปรึกษาหารืออื่น ๆ ได้รับการตอบสนองจากนายกรัฐมนตรีไปจนถึงหน่วยงานภาครัฐอย่างไร

1.3.2 ขอบเขตด้านข้อมูล

สารนิพนธ์นี้ใช้การวิเคราะห์จากเอกสาร (Documentary Analysis) โดยจะศึกษาเอกสารราชการทั้งหมดที่เกี่ยวข้องข้อปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาดังแต่เริ่มต้นกระบวนการปรึกษาหารือจนถึงสิ้นสุดกระบวนการ โดยศึกษาในระยะเวลาตั้งแต่การประชุมวุฒิสภาชุดที่ 12 ปีที่ 1 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) ถึงการประชุมวุฒิสภา ชุดที่ 12 ปีที่ 4 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) ตั้งแต่วันที่ 22 พฤษภาคม 2562 ถึงวันที่ 20 มีนาคม 2566 จำนวนทั้งสิ้น 239 ข้อหารือจากฐานข้อมูลของกองประสานงานการเมือง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ซึ่งจัดเป็นชุดข้อมูลหลักฐานปฐมภูมิ (Primary Data) มีลักษณะเป็นข้อมูลดิบ โดยเป็นข้อปรึกษาหารือที่วุฒิสภาส่งให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาเพียงเท่านั้น และศึกษาเอกสารราชการจากหน่วยงานทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับข้อปรึกษาหารือแต่ละข้อหารือตั้งแต่กระบวนการแรกจนถึงสิ้นสุด เพื่อวิเคราะห์ถึงประสิทธิผลของการปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาในการแสดงบทบาทของวุฒิสภาต่อหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งเหตุที่ผู้ทำสารนิพนธ์เลือกที่จะศึกษาห้วงเวลาดังกล่าว เนื่องจากเป็นห้วงเวลาตั้งแต่มีพระราชกฤษฎีกา

เปิดประชุมรัฐสภาครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 จนถึงวันที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งหมายความรวมถึงนัยว่าการปรึกษาหารือของทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจะอยู่ในห้วงเวลานั้นด้วย อีกทั้งห้วงเวลาดังกล่าวเป็นห้วงเวลาที่รัฐบาลมีอำนาจเต็มในการใช้อำนาจและดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้งบประมาณแผ่นดิน

1.3.3 ขอบเขตด้านระยะเวลา

ระยะเวลาการศึกษาครั้งนี้ คือ ระหว่างเดือนกันยายน 2566 ถึงเดือนธันวาคม 2566

1.4 คำถามในการศึกษา

ข้อปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภามีประสิทธิผลในการแสดงบทบาทของวุฒิสภาต่อการดำเนินการของภาครัฐ หรือไม่

คำนิยามศัพท์เฉพาะ

- **ข้อปรึกษาหารือ** หมายถึง ประเด็นความต้องการหรือปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนทั้งในระดับพื้นที่และระดับนโยบายที่สมาชิกวุฒิสภานำเสนอในที่ประชุมวุฒิสภาก่อนเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุม ตามที่ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภากำหนดไว้ โดยเรียกกระบวนการนี้ว่า “การปรึกษาหารือต่อที่ประชุมวุฒิสภา” เพื่อให้วุฒิสภาได้รับทราบและส่งเรื่องดังกล่าวให้รัฐบาลเร่งดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

- **บัญชา** หมายถึง ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี

- **ส่งเรื่องให้พิจารณาและรายงานผล** หมายถึง หน่วยงานที่มีภาระผูกพันให้ต้องพิจารณาและต้องรายงานผลเกี่ยวกับประเด็นตามข้อปรึกษาหารือ เพื่อมีหนังสือตอบกลับการดำเนินการมายังสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเพื่อกราบเรียนนายกรัฐมนตรี อาทิ หน่วยงานในกำกับของฝ่ายบริหาร

- **ส่งเรื่องให้พิจารณาตามหน้าที่และอำนาจ** หมายถึง หน่วยงานที่ไม่มีภาระผูกพันให้ต้องพิจารณาและต้องรายงานผลเกี่ยวกับประเด็นตามข้อปรึกษาหารือ เพื่อมีหนังสือตอบกลับการดำเนินการมายังสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเพื่อกราบเรียนนายกรัฐมนตรี อาทิ องค์การอิสระองค์กรตุลาการ เป็นต้น ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหารในการเร่งรัด กำกับ หรือติดตาม

1.5 ระเบียบวิธีวิจัย

สารนิพนธ์นี้เป็นการวิจัยแบบผสม (Quantitative and Qualitative Research) เนื่องจากมีการวิเคราะห์นัยทางตัวเลข และมุ่งวิเคราะห์เนื้อหาของเอกสารทางราชการ เพื่อศึกษาถึงประสิทธิผลของการปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาในการแสดงบทบาทของวุฒิสภาต่อหน่วยงานภาครัฐ โดยนำข้อปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 239 ข้อปรึกษาหารือ ตั้งแต่ห้วงเวลาระหว่าง 22 พฤษภาคม 2562 ถึง 20 มีนาคม 2566 ซึ่งมีการเก็บบันทึกข้อมูลในกระบวนการของแต่ละข้อปรึกษาหารืออย่างเป็นหมวดหมู่ และใช้แบบบันทึกข้อมูลที่อิงตามกรอบแนวคิดวงจรนโยบาย (Policy cycle) ซึ่งจะสามารถเห็นภาพรวมกระบวนการของข้อปรึกษาหารือทั้งหมด โดยข้อมูล

ที่นำมาบันทึกมาจากฐานข้อมูลข้อปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภา ของกองประสานงานการเมือง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และหนังสือราชการทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับข้อปรึกษาหารือ นั้น ๆ ได้แก่ หนังสือวุฒิสภา บันทึกข้อความข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี หนังสือแจ้งผลการพิจารณาของหน่วยงานที่นายกรัฐมนตรีมีบัญชาให้พิจารณาและรายงานผล รวมถึงเอกสารราชการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจัดเป็นข้อมูลปฐมภูมิที่ผู้ทำสารนิพนธ์ได้ทำการรวบรวม และข้อมูลทุติยภูมิที่ได้จากการศึกษาค้นคว้าทางเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของวุฒิสภา โดยนำมาทำการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เพื่อนำข้อมูลที่ผ่านการวิเคราะห์เนื้อหาแล้วมาบันทึกในแบบสำรวจที่ผู้ทำสารนิพนธ์ออกแบบและจัดทำขึ้นเพื่อใช้ประโยชน์ในการตรวจสอบ (Check list) ของผู้ทำสารนิพนธ์เอง ในข้อมูลข้อปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ การตรวจสอบประเด็นข้อปรึกษาหารือ และการตรวจสอบเพื่อวิเคราะห์ประสิทธิภาพตามแนวคิดวงจรมติของ Thomas R. Dye ที่กำหนดวงจรมติ จำนวน 6 ขั้นตอน เพื่อเป็นแนวทางในการตรวจสอบประสิทธิผลของการปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภา โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) ขั้นตอนการระบุปัญหา/นิยามปัญหา (Problem Identification/Definition) โดยในสารนิพนธ์นี้จะหมายถึงขั้นตอนการระบุปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนตามข้อปรึกษาหารือ ทั้งในระดับพื้นที่และระดับนโยบาย และต่อมาประธานในที่ประชุมวุฒิสภาจะส่งประเด็นตามข้อปรึกษาหารือ นั้น ๆ มาเพื่อกราบเรียนนายกรัฐมนตรีพิจารณา โดยจะมีการระบุปัญหาให้แน่ชัดว่า ประเด็นปัญหาตามที่สมาชิกวุฒิสภาได้ปรึกษาหารือมานั้น เป็นปัญหาความเดือดร้อนที่ต้องได้รับการแก้ไขหรือไม่ โดยนายกรัฐมนตรีจะมีส่วนสำคัญในการระบุปัญหาตามนิยามของขั้นตอนนี้

2) ขั้นตอนการกำหนดวาระ (Agenda Setting) โดยในสารนิพนธ์นี้จะหมายถึงการที่นายกรัฐมนตรีพิจารณาประเด็นตามข้อปรึกษาหารือดังกล่าวแล้ว มีบัญชาให้หน่วยงานภาครัฐ ในกำกับของฝ่ายบริหารพิจารณาและรายงานผลตามหน้าที่และอำนาจ โดยอาจจะมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการที่นายกรัฐมนตรีมีบัญชาให้กำกับติดตามการดำเนินการตามข้อปรึกษาหารือ นั้น ๆ ซึ่งในขั้นตอนนี้จะเปรียบเสมือนการที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ริเริ่มหรือเป็นผู้นำในขั้นตอนแรกที่จะกำหนดวาระนโยบายไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ในกำกับ เพื่อสั่งการหมายให้หน่วยงานดังกล่าวปฏิบัติตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี

3) ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) โดยสารนิพนธ์นี้จะหมายถึงการที่หน่วยงานภาครัฐที่นายกรัฐมนตรีมีบัญชามอบหมายให้พิจารณาและรายงานผลเกี่ยวกับข้อปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภา มีการรายงานผลหรือแจ้งผลการดำเนินการกลับมายังสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และเห็นด้วยที่จะรับเอาประเด็นตามข้อปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภา ไปปฏิบัติ

4) ขั้นตอนการประกาศ/บังคับใช้นโยบาย (Policy Legitimation) โดยในสารนิพนธ์นี้จะหมายถึงการที่หน่วยงานภาครัฐที่นายกรัฐมนตรีมีบัญชาให้แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนตามประเด็นข้อปรึกษาหารือ มีการดำเนินการใด ๆ เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนตามข้อปรึกษาหารือ หรือทำตามวัตถุประสงค์ที่สมาชิกวุฒิสภาเรียกร้องผ่านข้อปรึกษาหารือ นั้น ๆ โดยใช้เครื่องมือเชิงนโยบายแบบปกติ อาทิ คำสั่ง กลไกราชการ เป็นต้น หรือเครื่องมือเชิงนโยบายแบบอื่น ๆ

5) ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) โดยในสารนิพนธ์นี้จะหมายถึงการที่หน่วยงานภาครัฐที่นายกรัฐมนตรีมีบัญชาให้แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนตามประเด็นข้อปรึกษาหารือ นำประเด็นในข้อปรึกษาหารือ นั้น ตามที่สมาชิกวุฒิสภาได้ให้ไว้มาเป็นแนวทางในการดำเนินการหรือมีการปฏิบัติอย่างแท้จริง

6) ขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) โดยสารนิพนธ์นี้จะหมายถึงการที่หน่วยงานภาครัฐที่นายกรัฐมนตรีมีบัญชาให้แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนตามข้อปรึกษาหารือ ได้มีผลการดำเนินการที่มีรูปธรรมอย่างชัดเจน หรือให้ผลกระทบเชิงบวกต่อผู้เดือดร้อนในข้อปรึกษาหารือ หรือให้ผลกระทบเชิงบวกที่ตอบสนองตามที่สมาชิกวุฒิสภาผู้ปรึกษาหารือร้องขอ

ทั้งนี้ เครื่องมือสำหรับการตรวจสอบข้อมูลและวิเคราะห์ข้อปรึกษาหารือทั้ง 2 ส่วน ดังกล่าว จะปรากฏในภาคผนวกของสารนิพนธ์เล่มนี้ เพื่อนำมาวิเคราะห์ให้นำมาซึ่งข้อมูลทางสถิติอย่างง่าย ได้แก่ ค่าเฉลี่ยและร้อยละ และอาศัยการวิเคราะห์ข้อมูลแบบสถิติเชิงพรรณนา (Descriptive statistics) ในการนำเสนอข้อมูล

1.6 การวางแผนการวิจัย

สารนิพนธ์นี้ ผู้วิจัยมุ่งเน้นไปที่การวิเคราะห์และพรรณนาข้อมูลโดยใช้การวิเคราะห์ในมิติเชิงสถิติตัวเลข เพื่อนำมาศึกษาร่วมกับบทบาทของวุฒิสภา โดยเป็นการศึกษาเนื้อหาทั้งหมดในเอกสารราชการเพื่อเก็บสถิติตลอดทั้งกระบวนการข้อปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภา โดยแบ่งเป็น 6 ขั้นตอน ดังนี้

1) ศึกษาค้นคว้าเอกสาร (Documentary Research) หนังสือ บทความ วารสาร สื่อสารสนเทศ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย และบทความต่าง ๆ ซึ่งเป็นข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data)

2) ศึกษาข้อปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภา เพื่อนำมาวิเคราะห์ข้อมูลขั้นพื้นฐานต่าง ๆ และความสอดคล้องกับทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างแบบสำรวจ

3) ออกแบบสำรวจข้อมูล

4) ศึกษาวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) โดยใช้แบบสำรวจที่ได้ออกแบบไว้ เพื่อการเก็บข้อมูลจากฐานข้อมูลของกองประสานงานการเมือง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

5) วิเคราะห์ข้อมูล

6) สรุปผลการวิจัย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ทราบถึงบทบาทของวุฒิสภาไทยต่อการดำเนินการของภาครัฐ
- 2) ทราบถึงประสิทธิผลของข้อปรึกษาหารือของวุฒิสภาในการดำเนินการของภาครัฐ
- 3) เสนอแนะแนวทางการทำงานของวุฒิสภาในความต้องการแก้ไขปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชนตามข้อปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น



บทที่ 2

ทบทวนแนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาประสิทธิผลของการปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาในการแสดงบทบาทของวุฒิสภาต่อหน่วยงานภาครัฐนั้น ได้ทบทวนแนวคิด และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่จะสามารถนำไปสู่การกำหนดกรอบแนวคิดการศึกษาในขั้นนี้ โดยแบ่งออกเป็น 3 หัวข้อ ดังนี้

- 2.1 สมาชิกวุฒิสภา : ที่มาและบทบาท
- 2.2 ข้อปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภา
- 2.3 วงจรนโยบาย (Policy cycle)

2.1 สมาชิกวุฒิสภา : ที่มาและบทบาท

วุฒิสภาเป็นสภานิติบัญญัติสภาหนึ่งที่มีกลุ่มบุคคลที่ถูกแต่งตั้งขึ้นควบคู่ไปกับสภาผู้แทนราษฎร มีหน้าที่และอำนาจเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของในแต่ละประเทศที่มีสภาประเภทดังกล่าว ในข้อเท็จจริง “วุฒิสภา” นั้น มีประวัติอันยาวนาน ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคล ที่ปรากฏขึ้นอยู่ในประวัติศาสตร์ทั่วโลก ซึ่งอาจมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันไป อาทิ “สภาผู้อาวุโส” “สภาผู้เฒ่า” “สภาขุนนาง” หรืออื่น ๆ มีหน้าที่และอำนาจในการช่วยเหลือผู้นำของประเทศหรืออาณาจักร ซึ่งการเรียกชื่อและบริบทก็จะแตกต่างกันไปตามพลวัตของระบอบการปกครองของดินแดนนั้น ๆ ปัจจุบันมีมากกว่า 80 ประเทศในโลกที่ออกแบบระบบการเมืองให้มีสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยตัวอย่างต่างประเทศที่มีวุฒิสภา อาทิ

1) ประเทศอังกฤษ วุฒิสภาของอังกฤษนั้น เรียกว่า “สภาขุนนาง” มีที่มาจากแต่งตั้งทั้งหมด ไม่มีการเลือกตั้งจากประชาชน โดยสมาชิกสภาขุนนาง โดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ คือ ขุนนางสืบตระกูล ขุนนางศาสนา และขุนนางตลอดชีพ วุฒิสภาอังกฤษมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา ร่างกฎหมาย ซึ่งทุกร่างกฎหมายจะต้องได้รับการพิจารณาโดยรัฐสภาทั้งสองสภาก่อนจึงจะกลายเป็นกฎหมายหรือพระราชบัญญัติได้ จัดทำรายงานเพื่อประกอบการพิจารณาร่างกฎหมาย สามารถตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อตรวจสอบนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล โดยการรวบรวมข้อมูลและตรวจสอบ ซึ่งวุฒิสภาของอังกฤษนั้น ตามประวัติศาสตร์มีการลดและจำกัดอำนาจอย่างต่อเนื่อง จนถึงปัจจุบัน วุฒิสภาของอังกฤษไม่สามารถยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านจากชั้นการพิจารณาของสภาล่าง (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) ได้ ทำได้เพียงแค่การชะลอออกไปเป็นระยะเวลา 2 ปี เท่านั้น อีกทั้งประเทศอังกฤษมีการออกพระราชบัญญัติรัฐสภา ค.ศ. 1999 เพื่อจำกัดจำนวนของวุฒิสภา

2) ประเทศญี่ปุ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 ได้สถาปนาระบบรัฐสภา และจัดให้มี รัฐสภาแบบสองสภาขึ้น โดยกำหนดให้ “สภาไดเอท” เป็นองค์กรสูงสุดแห่งอำนาจรัฐ ในทางนิติบัญญัติ สภาไดเอทจึงเป็นองค์กรที่สะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนและมีอำนาจในการบัญญัติ กฎหมายแต่เพียงองค์กรเดียว ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยมีที่มา

องค์ประกอบ ตลอดจนบทบาทอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้นมีเจตนารมณ์ในการกำหนดให้มีวุฒิสภาในฐานะสภาที่สอง มีบทบาทอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกับวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาซึ่งกำหนดให้มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และมีอำนาจหน้าที่ใกล้เคียงกับสภาผู้แทนราษฎรโดยสามารถ อธิบายเจตนารมณ์ในการกำหนดให้มีวุฒิสภาในประเทศญี่ปุ่นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 มีเจตนารมณ์ในการกำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทในการทักท้วง ตรวจสอบฝ่ายบริหารและสภาผู้แทนราษฎรในนิติการพิจารณาถ้อยแถลงกฎหมายและตรวจสอบ ถ่วงดุลฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากการเลือกตั้งทั้งหมดเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้เกิดความชอบธรรมตาม แนวความคิดว่าด้วยการปกครองระบอบประชาธิปไตย

3) ประเทศสหรัฐอเมริกา วุฒิสภาแห่งสหรัฐอเมริกา หรือที่เรียกว่าสภาสูง เป็นหนึ่งในสภาของรัฐสภา สหรัฐอเมริกาที่ร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร โดยสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทั้งหมด มีอำนาจ ในการตรวจสอบและออกกฎหมายได้เช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้วุฒิสภาแห่งสหรัฐอเมริกามีอำนาจในการให้สัตยาบันสนธิสัญญาที่ลงนามโดยประธานาธิบดี โดยอาศัยเสียงของวุฒิสมาชิก 2 ใน 3 หากไม่ผ่านการให้สัตยาบันโดยวุฒิสภา สนธิสัญญานั้นถือเป็นอันตกไป คณะกรรมาธิการที่จัดตั้งขึ้นแต่ละคณะยังมีสิทธิในการแต่งตั้งทูต และผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งประธานวุฒิสภามีบทบาทสำคัญในการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกให้ดำรงตำแหน่งใน คณะกรรมาธิการวุฒิสภามีอำนาจพิจารณาและดำเนินการตามกฎหมายในการรับรองหรือ แต่งตั้งเจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงการควบคุมหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ รวมไปถึงสมาชิกคณะรัฐมนตรีใน รัฐบาลกลางของกระทรวงต่าง ๆ ที่ประธานาธิบดีเสนอชื่อมานั้นต้องได้รับการรับรองจากวุฒิสภา

วุฒิสภาของประเทศไทยและที่มาของสมาชิก

ในประเทศไทยเอง ก็เป็นประเทศที่มีวุฒิสภา โดยตามประวัติศาสตร์วุฒิสภาไทยนั้น เกิดขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 โดยเรียกสภาดังกล่าวว่า “พฤตสภา” แต่ต่อไปในรัฐธรรมนูญฉบับถัด ๆ ไป นั้น เปลี่ยนมาใช้คำว่า “วุฒิสภา” จนถึงปัจจุบัน ซึ่งในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 วุฒิสภาประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวน 200 คน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ ในหลากหลายอาชีพ อย่างไรก็ตาม ในการเริ่มต้นของวุฒิสภาวาระแรกตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญดังกล่าว วุฒิสภาจะประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวน 250 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ ซึ่งวุฒิสภาชุดดังกล่าว (สมาชิกจำนวน 250 คน) จะเป็นวุฒิสภาชุดที่สารนิพนธ์นี้ศึกษา โดยการสรรหาและแต่งตั้งนั้น ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังนี้

(1) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการจัดให้มีการจัดให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 200 คน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงาน หรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนวันที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 15 วัน แล้วนํารายชื่อเสนอต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

(2) ให้คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ และมีความเป็นกลางทางการเมืองจำนวนไม่น้อยกว่า 9 คน แต่ไม่เกิน 12 คน คัดเลือกบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมในอันที่จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาและการปฏิรูปประเทศมีจำนวนไม่เกิน 400 คน ตามวิธีการที่คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภากำหนดแล้วนํารายชื่อเสนอต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ทั้งนี้ ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จไม่ช้ากว่าระยะเวลาที่กำหนดตาม (1)

(3) ให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติคัดเลือกผู้ได้รับการคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อที่ได้รับจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 200 คน ให้ได้จำนวน 50 คน และคัดเลือกรายชื่อสำรอง จำนวน 50 คน โดยการคัดเลือกดังกล่าวให้คำนึงถึงบุคคลจากกลุ่มต่าง ๆ อย่างทั่วถึง และให้คัดเลือกบุคคลจากบัญชีรายชื่อที่ได้รับการสรรหา จำนวนไม่เกิน 400 คน ให้ได้จำนวน 194 คน รวมกับผู้ดำรงตำแหน่ง ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รวมเป็น 250 คน และคัดเลือกรายชื่อสำรองจากบัญชีรายชื่อที่ได้รับการสรรหา จำนวน 50 คน ทั้งนี้ ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

โดยหลังจากเสร็จสิ้นกระบวนการดังกล่าวแล้ว ให้คณะรักษาความสงบแห่งชาตินํารายชื่อบุคคลซึ่งได้รับการคัดเลือก จำนวน 250 คน ดังกล่าว ขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งต่อไป และให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ โดยอายุของวุฒิสภาชุดตามบทเฉพาะการนั้น ในวาระเริ่มแรกมีกำหนดเป็นระยะเวลา 5 ปี นับแต่วันที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกสภาของสมาชิกวุฒิสภาเริ่มตั้งแต่วันที่ที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง ถ้ามีตำแหน่งว่างลง ให้เลื่อนรายชื่อบุคคลตามลำดับในบัญชีสำรองขึ้นเป็นสมาชิกวุฒิสภาแทน โดยให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ดำเนินการและเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ โดยสำหรับสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่ง เมื่อพ้นจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่ในขณะที่ได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาก็ให้พ้นจากตำแหน่งวุฒิสภาด้วย อาทิ ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารอากาศ เป็นต้น และให้ดำเนินการเพื่อแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นเป็นสมาชิก

วุฒิสภาโดยตำแหน่งแทน ให้สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนตำแหน่งที่ว่างอยู่ในตำแหน่งเท่าอายุของวุฒิสภาที่เหลืออยู่ในระหว่างที่ยังไม่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งบุคคลในบัญชีรายชื่อสำรองขึ้นเป็นสมาชิกวุฒิสภาแทนตำแหน่งที่ว่าง หรือเป็นกรณีที่ไม่มีรายชื่อบุคคลที่เหลืออยู่ในบัญชีสำรอง หรือไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่งไม่ว่าเหตุผลใด ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่ ซึ่งวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ถือว่าเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

จากระบบวุฒิสภาของประเทศต่าง ๆ ที่กล่าวไปข้างต้น หากเปรียบเทียบกับของประเทศไทยประชาธิปไตยของไทยมีความคล้ายคลึงกับประเทศอังกฤษมากที่สุดเพราะเป็นประเทศแม่แบบในระบอบประชาธิปไตยที่มีกษัตริย์เป็นประมุข แต่อำนาจสมาชิกวุฒิสภาของประเทศอังกฤษไม่ได้มีอำนาจมากเท่าสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทยในปัจจุบัน

โดยวุฒิสภาของอังกฤษเป็นผู้สืบเชื้อตระกูลขุนนางหรือพระที่มีฐานันดรศักดิ์ อดีตนักการเมือง หรือข้าราชการ ซึ่งล้วนมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด ซึ่งเหมือนกับวุฒิสภาของประเทศไทยที่ได้รับการแต่งตั้งจาก คสช. ทั้งหมด อย่างไรก็ตาม อำนาจของ วุฒิสภอังกฤษนั้นมีมากที่สุด คือ การชะลอยับยั้งกฎหมายใด ๆ ที่ออกโดยสภาผู้แทนฯ สภาขุนนางของอังกฤษนั้นไม่มีอำนาจการคว่ำกฎหมายที่เสนอโดยสภาล่าง และไม่มีอำนาจการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี แตกต่างจากวุฒิสภาของประเทศไทยในปัจจุบันที่ สมาชิกวุฒิสภาสามารถโหวตนายกรัฐมนตรีได้ โดยวุฒิสภาของประเทศไทยและประเทศไทย แตกต่างจากวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาตรงที่วุฒิสภาของสหรัฐอเมริกานั้น จะมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด เพราะถือเป็นอีกหนึ่งตัวแทนที่มาจากประชาชนโดยตรง รวมถึงการตีตกกฎหมาย การรับรองบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งราชการที่สำคัญ อาทิ ผู้พิพากษา ทูต ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ จึงล้วนอยู่ในอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาที่พึงกระทำได้

บทบาทและหน้าที่ของวุฒิสภาไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

1) การพิจารณากลับกรองกฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้วุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจ ในการพิจารณากฎหมายร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในฐานะ “รัฐสภา” และการกลับกรองกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้ความเห็นชอบแล้ว ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา เป็นต้น ตัวอย่างการพิจารณากลับกรองกฎหมาย ได้แก่ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติซึ่งวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร อาทิ ร่างพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการยกเลิกพืชกระท่อมจากการเป็นยาเสพติดให้โทษในประเภท 5) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 การอนุมัติพระราชกำหนดซึ่งวุฒิสภาอนุมัติแล้ว จำนวน 11 ฉบับ เช่น พระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูผู้ประกอบการธุรกิจที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2564

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬา พ.ศ. 2555 พ.ศ. 2564 เป็นต้น (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2565)

2) การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นความสัมพันธ์กันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ซึ่งจะต้องมีการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ตามกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) ซึ่งวุฒิสภาเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภา รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในด้านควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินด้วยเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยบทบาทหลักของวุฒิสภาที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้ นั้น มีดังต่อไปนี้

2.1) การตั้งกระทู้ถาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 150 ได้บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ โดยจะถามเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาก็ได้ ทั้งนี้ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา สำหรับการตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาหรือกระทู้ถามสดนั้น ตามรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาเป็นอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น แต่ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาได้เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ตัวอย่างการตั้งกระทู้ถามด้วยวาจา เช่น มาตรการในการควบคุมไวรัสโควิด-19 ของกระทรวงสาธารณสุขความปลอดภัยในการใช้บริการรถโดยสารสาธารณะ ปัญหาการคว่ำบวมโรงเรียนขนาดเล็กและการฟื้นฟูอาชีพเกษตรกรหลังน้ำลด เป็นต้น กระทู้ถามเป็นหนังสือ เช่น การยกเลิกการใช้วัตถุอันตราย ๓ ชนิดการแก้ไขปัญหาอุทกภัยและภัยแล้ง นอกเขตชลประทานอย่างยั่งยืน การแก้ไขปัญหาช้างป่าบุกรุกพื้นที่ชุมชน และการแก้ไขปัญหาราคาน้ำมันเชื้อเพลิงและก๊าซหุงต้มที่มีราคาสูงกระทบต่อค่าครองชีพของประชาชน เป็นต้น

2.2) การเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๓ บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ

2.3) การเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๕ บัญญัติให้ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยหรือเศรษฐกิจของประเทศสมควรที่จะปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาก็ได้ ในกรณีนี้ ประธานรัฐสภาต้องดำเนินการให้มีการประชุมภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับการแจ้ง แต่รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้ โดยให้ประชุมลับและคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องเข้าร่วมประชุมด้วย

2.4) การตั้งกรรมการ วุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกวุฒิสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการพิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ และรายงานผลการพิจารณาให้วุฒิสภาทราบ ตามระยะเวลาที่วุฒิสภากำหนด การกระทำกิจการ การสอบหาข้อเท็จจริง หรือการศึกษาเรื่องใด ๆ ต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภา และหน้าที่และอำนาจตามที่ระบุไว้ใน การตั้งคณะกรรมการก็ดี ในการดำเนินการของคณะกรรมการก็ดี ต้องไม่เป็นเรื่องซ้ำซ้อนกัน ในกรณีที่การกระทำกิจการ การสอบหาข้อเท็จจริง หรือการศึกษาในเรื่องใดมีความเกี่ยวข้องกัน ให้เป็นหน้าที่ของประธานวุฒิสภาที่จะต้องดำเนินการให้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องทุกชุดร่วมกัน ดำเนินการ และในการสอบหาข้อเท็จจริงนั้น คณะกรรมการจะมอบอำนาจหรือมอบหมายให้บุคคล หรือคณะบุคคลใดกระทำการแทนมิได้ คณะกรรมการมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่นั้นได้ แต่การเรียกเช่นนั้นมิให้ใช้บังคับแก่ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติ ตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในกระบวนการวิธีพิจารณาพิพากษาอาชญากรรม หรือการบริหารงานบุคคล ของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับแก่ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจโดยตรงในแต่ละองค์กรตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณีให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการที่คณะกรรมการสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษา ที่จะต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหรือในกำกับ ให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสาร หรือแสดงความเห็นตามที่คณะกรรมการเรียก ในการนี้ ให้วุฒิสภาเปิดเผยบันทึก การประชุม รายงานการดำเนินการ รายงานการสอบหาข้อเท็จจริง หรือรายงานการศึกษา แล้วแต่กรณีของคณะกรรมการให้ประชาชนทราบ เว้นแต่วุฒิสภามีมติมิให้เปิดเผย

3) การให้คำแนะนำหรือการให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง โดยวุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจในการให้คำแนะนำหรือการให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง คือ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

นอกจากนี้วุฒิสภามีอำนาจเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นั้น ยังได้กำหนดให้มีหน้าที่และอำนาจเฉพาะในการตรวจสอบ กำกับ และขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ในระยะเปลี่ยนผ่านให้บรรลุตามเป้าหมายที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อาทิ การพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ โดยตามกฎหมายได้บัญญัติว่า ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับหมวด 16 การปฏิรูปประเทศนั้น ต้องมีการเสนอและพิจารณา ร่วมกันของรัฐสภา อีกทั้งวุฒิสภายังมีภารกิจสำคัญคือ การติดตาม เสนอแนะ เร่งรัดการปฏิรูป ประเทศ โดยบทบาทที่พิเศษคือการที่คณะรัฐมนตรีต้องแจ้งความคืบหน้าในการดำเนินการตาม

แผนการปฏิรูปประเทศต่อรัฐสภาเพื่อทราบทุก ๆ 3 เดือน และอีกบทบาทหนึ่งตามบทเฉพาะการที่เป็นที่ถกเถียงของสังคมตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาของวุฒิสภาชุดนี้ คือ การพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีนั่นเอง อีกทั้งนอกจากบทบาทหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแล้ว วุฒิสภายังมีบทบาทในฐานะเป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทยในการสะท้อนปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในระดับพื้นที่ หรือสะท้อนปัญหาหรือความพยายามในการแก้ไขปัญหาในนโยบายระดับชาติ เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้หลากหลายวิธีการตามกฎหมายที่ได้กล่าวไป ณ ข้างต้น แต่ก็ยังมีเรื่องมีที่นาสนใจอีกประเภทคือ “การปรึกษาหารือต่อที่ประชุมวุฒิสภา” ซึ่งเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการนำเสนอปัญหาให้นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาได้

จากบทบาทหน้าที่วุฒิสภาในการบริหารราชการแผ่นดิน มีข้อสังเกตเกี่ยวกับหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ที่วุฒิสภาไม่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญฯ 2560 ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฯ 2540 และ 2550 ที่บัญญัติให้วุฒิสภามีอำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

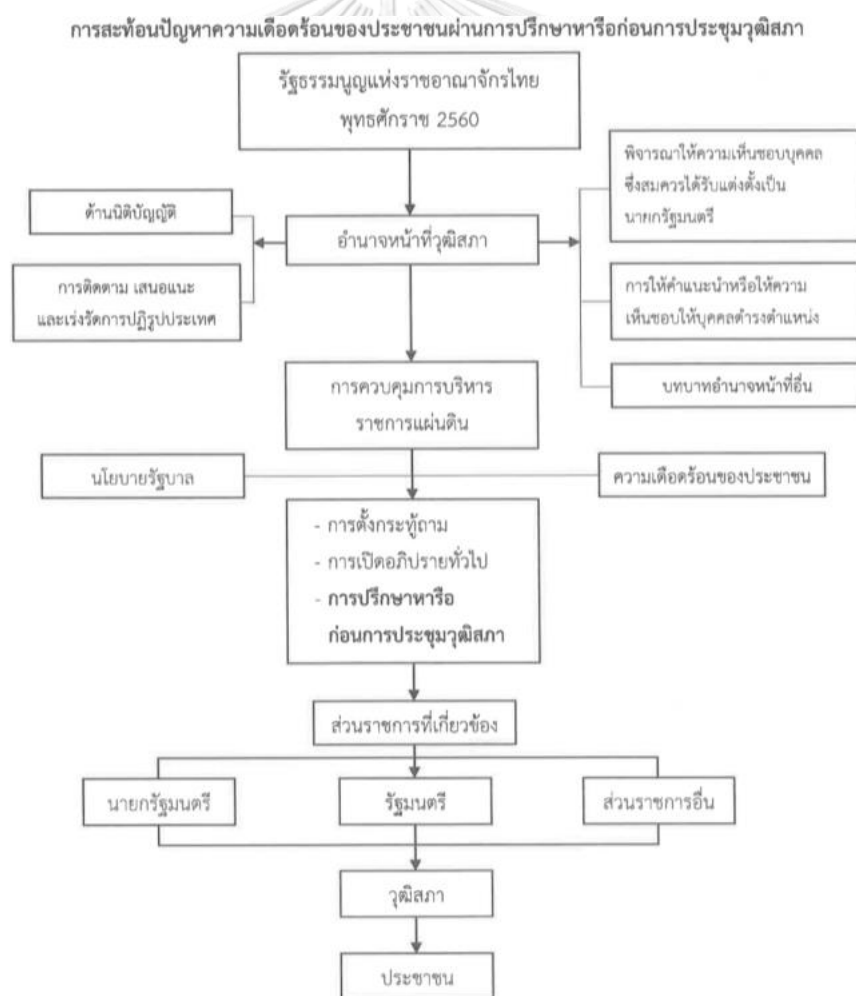
2.2 ข้อปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภา

การปรึกษาหารือในที่ประชุมวุฒิสภา หมายถึง การที่สมาชิกวุฒิสภานำปัญหาที่เกี่ยวกับความเดือดร้อนของประชาชน หรือปัญหาอื่นใดซึ่งอยู่ในหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาที่จะพิจารณาได้เสนอต่อประธานของที่ประชุมวุฒิสภาด้วยวาจาก่อนเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภา โดยหากอ้างอิงตามระเบียบวุฒิสภา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการขอปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาก่อนเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 นั้น การปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาจะสามารถขอปรึกษาหารือได้ไม่เกิน 10 คน คนละไม่เกิน 3 นาที ซึ่งวิธีการดังกล่าวจะแตกต่างจากการตั้งกระทู้ถามและการเสนอญัตติให้วุฒิสภาพิจารณา ซึ่งเป็นช่องทางที่ถูกบัญญัติไว้ภายใต้รัฐธรรมนูญ ส่งผลให้วิธีการดังกล่าวมีผลผูกมัดกับรัฐบาลตามกฎหมาย เพื่อให้รัฐบาลต้องเร่งดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกรอบของกฎหมายเพื่อตอบสนองต่อเรื่องมีดังกล่าว แต่เครื่องมือประเภทข้อปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภานั้น เป็นเพียงสิ่งที่ถูกบัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาเพียงเท่านั้น โดยอ้างอิงจากข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ 18 ก่อนเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุม ประธานของที่ประชุมอาจอนุญาตให้สมาชิกปรึกษาหารือปัญหาที่เกี่ยวกับความเดือดร้อนของประชาชนหรือปัญหาอื่นใดได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประธานวุฒิสภากำหนด และหากเห็นสมควร ให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องดังกล่าวให้รัฐมนตรีหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อชี้แจงเป็นหนังสือภายในสามสิบวัน และแจ้งให้สมาชิกผู้ที่เกี่ยวข้องทราบและอาจแจ้งให้สมาชิกอื่นทราบทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์หรือเทคโนโลยีสารสนเทศอื่นด้วยก็ได้

โดยตลอดระยะเวลาตั้งแต่ 22 พฤษภาคม 2562 ถึงวันที่ 20 มีนาคม 2566 วุฒิสภาชุดที่ 12 มีการปรึกษาหารือถึงปัญหาทั้งในระดับพื้นที่และนโยบายระดับชาติทั้งสิ้นประมาณกว่า 200

ข้อปรึกษาหารือ เมื่อสมาชิกหารือเสร็จแล้วนั้น ประธานในที่ประชุมสามารถส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง หรือส่งเรื่องให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาก็ได้ หากเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับหลากหลายหน่วยงาน หน่วยงานในกำกับของนายกรัฐมนตรี หรือประเด็นทางการเมือง เป็นต้น ประธานวุฒิสภาก็จะส่งให้นายกรัฐมนตรีพิจารณา โดยสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจะเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการวิเคราะห์และกลั่นกรองเพื่อกราบเรียนนายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนดังกล่าวตามเนื้อหาของข้อหารือแต่ละฉบับ โดยให้รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเป็นผู้กำกับติดตามการดำเนินการ ยกเว้นหน่วยงานที่ขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้กำกับด้วยตนเอง

ภาพที่ 1 : การสะท้อนปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนผ่านการปรึกษาหารือก่อนการประชุมวุฒิสภา



(ที่มา : การดำเนินงานการขอปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562)

โดยกระบวนการของข้อปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาจนไปถึงการแก้ไขปัญหาและนำกลับมารายงานให้วุฒิสภาทราบ สามารถแสดงได้ดังภาพต่อไปนี้

ภาพที่ 2 : กระบวนการทำงานของข้อปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภา



2.3 แนวคิดวงจรกิจนโยบาย (Policy Cycle)

นโยบายสาธารณะ คือสิ่งที่รัฐเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำก็ได้ และต้องเป็นสิ่งที่มีความผลกระทบต่อประชาชนในสังคม โดยเป็นนโยบายของรัฐบาล/ภาครัฐที่จะตัดสินใจเลือกที่จะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง รวมถึงการจัดสรรทรัพยากรหรือคุณค่าทางสังคมและการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ขององคาพยพของภาครัฐ ซึ่งนำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจเลือกและดำเนินการดังกล่าว ได้แก่ ผลผลิต (output) ผลลัพธ์ (outcome) และผลกระทบ (impact) (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2563) โดยวงจรกิจนโยบายสาธารณะ ประกอบด้วย 6 ขั้นตอนหรือช่วงวงจรชีวิต (life – cycle) ประกอบด้วย

1) ขั้นตอนการระบุปัญหา/นิยามปัญหา (Problem Identification/Definition)

เป็นขั้นตอนในการระบุประเด็นความต้องการหรือปัญหาจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลของวุฒิสภา/กลุ่มผลประโยชน์/พรรคการเมือง/ประชาชน เพื่อให้รัฐบาลดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยขั้นตอนการระบุปัญหา อาจจะเรียกว่าการก่อตัวของนโยบาย ซึ่งต้องเริ่มต้นด้วยการวิเคราะห์ลักษณะสภาพของปัญหาสาธารณะให้ชัดเจนเพื่อให้มั่นใจว่า ปัญหาที่กำลังปรากฏอยู่นั้นเป็นปัญหาอะไร เกิดขึ้นกับคนกลุ่มใด และมีผลกระทบต่อสังคมอย่างไร รวมทั้งต้องการความเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาแค่ไหน และประชาชนในสังคมต้องการให้แก้ไขปัญหาอย่างไร ถ้าไม่แก้ไขจะเกิดผลอย่างไร ใครเป็นผู้รับผิดชอบ ในการนำไปปฏิบัติต้องใช้ทรัพยากรอะไรบ้าง โดยการระบุปัญหาที่ชัดเจนเป็นพื้นฐานในการกำหนดวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาให้สอดคล้องกับสภาพปัญหา

โดยขั้นตอนการระบุปัญหาของวุฒิสภา เพื่อสื่อสารไปยังให้รัฐบาลออกนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหา สามารถดำเนินการได้หลากหลายรูปแบบ อาทิ การประชุมวุฒิสภาสมัยสามัญหรือสมัยวิสามัญ ในแต่ละครั้ง ที่สมาชิกวุฒิสภาจะนำเสนอประเด็นปัญหา ที่หน่วยงานของรัฐนำเข้าบรรจุในระเบียบวาระ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และให้ข้อเสนอแนะต่าง ๆ เช่น การประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 13 (สมัย

สามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) เมื่อวันที่ 4 กันยายน 2563 ที่มีระเบียบวาระการประชุมเร่งด่วน คือ การให้ความเห็นชอบบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือการระบุดปัญหาให้ความเห็นของวุฒิสภา เช่น การขอปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาก่อนเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภา ซึ่งที่ประชุมจะอนุญาตให้สมาชิกวุฒิสภาปรึกษาหารือปัญหาเกี่ยวกับความเดือดร้อนของประชาชนหรือปัญหาอื่นใด ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 18 ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาก็จะนำประเด็นปัญหา มาอภิปรายและหาแนวทางแก้ไข ซึ่งหากคณะกรรมการธิการวุฒิสภาในด้านนั้น ๆ พิจารณาแล้วเห็นว่าควรมอบผลการศึกษาข้อเท็จจริง และรายละเอียดที่ได้ ก็จะส่งประเด็นดังกล่าวให้ท่านประธานวุฒิสภาพิจารณาจัดส่งให้รัฐบาลพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

2) ขั้นตอนกำหนดวาระ (Agenda Setting) มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับปัญหาหรือสิ่งที่อยู่ในความสนใจของประชาชน สื่อมวลชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกี่ยวกับปัญหาสาธารณะ เช่น ปัญหาสังคมที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน อาทิ การจัดหาวัคซีนโควิด-19 โดยการกำหนดวาระก็เพื่อตัดสินใจว่าจะตัดสินใจเลือกจะทำหรือไม่ทำอะไร อย่างไร นำไปสู่การผลักดันให้ประเด็นต่าง ๆ เหล่านั้นได้รับความสนใจของผู้กำหนดนโยบายและถูกกำหนดเข้าสู่วาระนโยบาย (policy agenda) ของภาครัฐ

สำหรับในขั้นตอนนี้ การศึกษาประสิทธิผลของภาครัฐผ่านข้อปรึกษาหารือ ผู้ที่จะเป็นคนกำหนดวาระคือนายกรัฐมนตรี โดยการมีบัญชาให้หน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐนั้น เป็นผู้พิจารณาดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนตามเนื้อหาในข้อปรึกษาหารือ

3) ขั้นตอนกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) เป็นการพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายโดยผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง อาทิ หน่วยงานราชการ เจ้าหน้าที่รัฐ รัฐสภา กลุ่มนักวิชาการ และกลุ่มผลประโยชน์ เพื่อนำไปสู่การกำหนดเป็นนโยบายต่อเรื่องต่าง ๆ โดยภาครัฐ

4) ขั้นตอนประกาศ/บังคับใช้นโยบาย (Policy Legitimation) คือการเลือกและการตรานโยบายผ่านการดำเนินการของรัฐสภาหรือฝ่ายบริหาร หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยพิจารณาจากกรณีนโยบายต่าง ๆ ถูกประกาศหรือบังคับใช้เป็นนโยบาย โดยการตัดสินใจเลือกนโยบายของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และมีการประกาศหรือบังคับใช้โดยการใช้เครื่องมือเชิงนโยบายรูปแบบอิงอำนาจรัฐ เช่น การออกกฎ ระเบียบ ประกาศ ฯลฯ หรือใช้เครื่องมือเชิงนโยบายแบบอื่น ๆ อาทิ เครื่องมือเชิงเศรษฐกิจ เครื่องมือ เชิงทางเลือก

5) ขั้นตอนนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) เป็นการนำนโยบายสาธารณะที่ประกาศใช้ไปสู่การปฏิบัติโดยหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง (ระบบราชการ) ผ่านการจัดสรร และค่าใช้จ่ายงบประมาณ ทุกระเบียบ และกิจกรรมอื่น ๆ โดยมีผู้เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารหรือระบบราชการ กลุ่มกดดัน องค์กรชุมชนหรือ

ภาคประชาสังคม เป็นต้น ซึ่งจะเป็นกระบวนการที่เกี่ยวกับการแปลง นโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติ ให้ประสบผลสำเร็จและได้รับผลสัมฤทธิ์ตรงตามที่คาดหวังไว้ รวมทั้งพิจารณา การบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่ได้รับมอบหมายกับหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับข้อปรึกษาหารืออีกด้วย ทั้งนี้การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับ ความยากง่ายของสถานการณ์ ปัญหาที่เผชิญอยู่ โครงสร้างตัวบทของนโยบายสาธารณะ และโครงสร้างนอกเหนือตัวบทของนโยบายสาธารณะ

6) ขั้นตอนประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) คือการตรวจสอบถึงผลสัมฤทธิ์ของนโยบายสาธารณะที่นำไปปฏิบัติว่าประสบความสำเร็จและได้รับผลตามที่มุ่งหวังไว้ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งเป็นการกำกับติดตามการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งเป็น การประเมินนโยบายโดยหน่วยงานของรัฐ ที่ปรึกษาภายนอก สื่อมวลชน และประชาชน โดยมีจุดมุ่งหมายของการประเมินผลนโยบาย คือ เพื่อสนับสนุนหรือยกเลิก เพราะ การประเมินผลจะเป็นเครื่องมือช่วยตัดสินใจว่าควรยกเลิกโครงการหรือควรสนับสนุนให้มีโครงการต่อไป โดยเฉพาะโครงการใหม่ ๆ ที่มีโอกาสความผิดพลาดหรือล้มเหลวได้ง่าย เพื่อทราบความก้าวหน้าของการปฏิบัติของโครงการเพื่อปรับปรุงงานหรือปรับแก้ไขให้ดีขึ้น โดยพิจารณาความบกพร่องในเรื่องใดต่าง ๆ รวมถึง เพื่อศึกษาทางเลือกและขยายผล โดยคำนึงถึงมิติประชากร เวลา สถานที่ สถานการณ์ต่าง ๆ โดยวุฒิสภามีการกำกับติดตามการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐ เช่น ผ่านคณะกรรมการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ (คณะกรรมการ ๓สร.) ซึ่งมีหน้าที่ติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ในภาพรวมให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ การศึกษาวิเคราะห์รายงานความคืบหน้าในการดำเนินการตามแผนปฏิรูปประเทศที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาตามมาตรา 270 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญ รายงานสรุปผลการดำเนินการประจำปีตามแผนปฏิรูปประเทศและตามยุทธศาสตร์ชาติ และรายงานเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศหรือยุทธศาสตร์ชาติที่ต้องนำเสนอตามกฎหมาย โดยวุฒิสภาก็จะมีการประชุมรัฐสภาเพื่อนำรายงานสรุปผลดังกล่าวมาอภิปรายและให้ข้อเสนอแนะในที่ประชุม รวมถึงรับรองรายงานฯ ต่าง ๆ เช่น การติดตามรายงานสรุปผลการดำเนินการประจำปีตามแผนปฏิรูปประเทศ โดยติดตามความคืบหน้าโครงการต่าง ๆ ในแผนการปฏิรูปประเทศ ทั้ง 13 ด้าน แล้วสรุปผลการวิเคราะห์เป็นรายงานความก้าวหน้าของกรรมการ

ตารางที่ 1 : สรุปผลการติดตามของกรมการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ วุฒิสภา

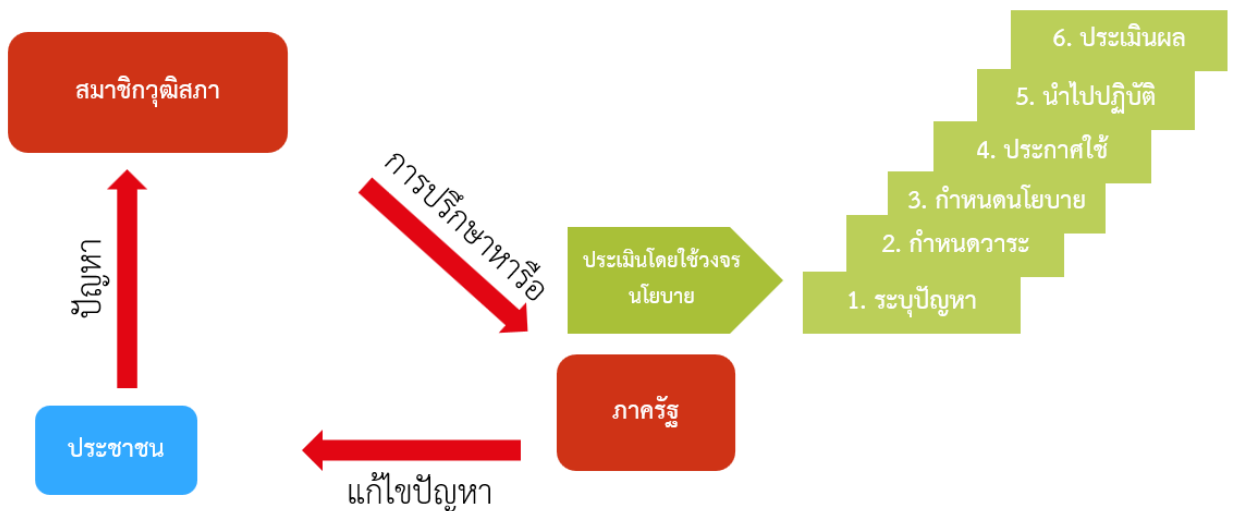
แผนการปฏิรูปประเทศ	ติดตามทั้งหมด	ความก้าวหน้า			เสนอผลักดัน	
		ประกาศในราชกิจจานุเบกษา	อยู่ระหว่างดำเนินการ		อยู่ในแผนการปฏิรูปประเทศ	ไม่อยู่ในแผนการปฏิรูปประเทศ
			ไม่ล่าช้า	ล่าช้า		
1. ด้านการเมือง	2	-	1	1	2	-
2. ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน	2	-	2	-	2	-
3. ด้านกฎหมาย	5	1	4	-	4	-
4. ด้านกระบวนการยุติธรรม	4	-	4	-	3	-
5. ด้านเศรษฐกิจ	4	-	4	-	1	3
6. ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	11	-	-	11	11	-
7. ด้านสาธารณสุข	3	1	1	1	2	-
8. ด้านสื่อสารมวลชนเทคโนโลยีสารสนเทศ	2	-	2	-	2	-
9. ด้านสังคม	7	-	6	1	7	-
10. ด้านพลังงาน	17	5	12	-	7	-
11. ด้านการป้องกันและปราบปรามทุจริตและประพฤติมิชอบ	11	-	9	2	11	-
12. ด้านการศึกษา	2	-	2	-	2	-
13. ด้านวัฒนธรรม กีฬา แรงงาน และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์	1	1	-	-	-	-
รวม	71	8	47	16	54	3

(ที่มา : รายงานสรุปผลคณะกรรมการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ วุฒิสภา, 2565)

กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องนั้น นำไปสู่การกำหนดกรอบแนวคิดการศึกษา เรื่อง ประสิทธิภาพของการปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาในการแสดงบทบาทของวุฒิสภาต่อหน่วยงานภาครัฐ โดยจะศึกษาจากข้อปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาที่ส่งให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาเพียงผู้เดียว โดยจะกำหนดว่าข้อปรึกษาหารือต่าง ๆ นั้น คือกระบวนการแรกหรือปัจจัยนำเข้าไปในวงจรรณโยบายสาธารณะ 6 ขั้นตอน ได้แก่ การระบุปัญหา กำหนดวาระ กำหนดนโยบาย ประกาศใช้นโยบาย การนำไปปฏิบัติ และการประเมินผล โดยการจะค้นหาประสิทธิภาพของข้อปรึกษาหารือในการแสดงบทบาทของวุฒิสภาต่อหน่วยงานภาครัฐนั้น ข้อปรึกษาหารืออื่น ๆ ต้องผ่านกระบวนการนโยบายสาธารณะอย่างน้อยที่สุดถึงขั้นตอนที่ 5 คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะถือว่าเครื่องมือข้อปรึกษาหารือของวุฒิสภานั้นมีประสิทธิภาพในการตอบสนองบทบาทของวุฒิสภาต่อหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งจะแสดงให้เห็นดังภาพต่อไปนี้

ภาพที่ 3 : กรอบแนวคิดการวิจัย



บทที่ 3 ผลการศึกษา

ในการศึกษาเกี่ยวกับประสิทธิผลของการปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาในการแสดงบทบาทของวุฒิสภาต่อหน่วยงานภาครัฐนั้น ผู้วิจัยสามารถแบ่งหัวข้อของการศึกษาได้จำนวน 2 หัวข้อหลัก ได้แก่

3.1 ภาพรวมของข้อปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภา

3.2 ประสิทธิผลของการปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาโดยการใช้แนวคิดวงจรมโนบาย ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงภาพรวมของข้อปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาว่าสอดคล้องหรือไม่กับบทบาทของวุฒิสภา และการปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภานั้น มีประสิทธิผลหรือไม่ต่อหน่วยงานภาครัฐ โดยภาครัฐจะพิจารณาดำเนินการอย่างไรเกี่ยวกับข้อปรึกษาหารือดังกล่าวเมื่อได้รับบัญชาจากนายกรัฐมนตรีให้พิจารณาและรายงานผลเกี่ยวกับข้อปรึกษาหารือนั้น โดยสามารถอธิบายผลการศึกษาได้ ดังต่อไปนี้

3.1 ภาพรวมของข้อปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภา

การใช้เครื่องมือข้อปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 เพื่อความประสพความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนตลอดจนข้อเรียกร้องหรือปัญหาอื่นใดของสมาชิกวุฒิสภาต่อรัฐบาลนั้น เป็นกลไกหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติที่สามารถใช้ในการติดตามตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นการหยิบยกประเด็นปัญหาเพื่อหารือต่อประธานในที่ประชุมวุฒิสภาก่อนเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุม เพื่อส่งปัญหาดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการแก้ไขปัญหาและตอบชี้แจง ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน

โดยประวัติศาสตร์ของเครื่องมือการปรึกษาหารือของวุฒิสภาก่อนเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุม นั้น มีขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2552 ตามนโยบายของนายประสพสุข บุญเดช ประธานวุฒิสภาในขณะนั้น ซึ่งต่อมาเมื่อมีการปรับเปลี่ยนประธานวุฒิสภาตามพลวัตของวุฒิสภา ก็ได้มีการดำเนินการนโยบายดังกล่าวสืบเรื่อยมา แต่ทั้งนี้ ข้อปรึกษาหารือเป็นเรื่องที่ไม่ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงไม่ได้มีการวางหลักเกณฑ์และวิธีการขอปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาอย่างชัดเจนมากนัก ต่อมาคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้เข้ายึดอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เป็นองค์กรดำเนินนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญในขณะนั้น ซึ่งทำหน้าที่ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา ได้มีการหยิบเอาการปรึกษาหารือของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาก่อนเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุม มาบรรจุไว้ในข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กล่าวคือ มีการตราข้อบังคับการประชุม

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2557 และข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2560 แต่การปรึกษาหารือ ณ ขณะนั้น ก็ไม่ได้มีการปฏิบัติขึ้นแต่ประการใด

ต่อมา วุฒิสภาในชุดปัจจุบัน ซึ่งก็คือ วุฒิสภาชุดที่ 12 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นั้น ได้มีการตราข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 18 ความว่า “ก่อนเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุม ประธานของที่ประชุมอาจอนุญาตให้สมาชิกปรึกษาหารือปัญหาที่เกี่ยวกับความเดือดร้อนของประชาชนหรือปัญหาอื่นใดได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประธานวุฒิสภา กำหนด และหากเห็นสมควร ให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องดังกล่าวให้รัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อชี้แจงเป็นหนังสือภายในสามสิบวัน และแจ้งให้สมาชิกผู้ที่เกี่ยวข้องทราบและอาจแจ้งให้สมาชิกอื่นทราบทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์หรือเทคโนโลยีสารสนเทศอื่นด้วยก็ได้” ซึ่งจะเห็นได้ว่าการปฏิบัติจริงอย่างแพร่หลายและเป็นที่ยอมรับของประชาชนทั่วไป

ทั้งนี้ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาดังกล่าว ได้วางกรอบระยะเวลาให้รัฐมนตรีหรือหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ต้องชี้แจงเป็นหนังสือภายใน 30 วัน แต่ในความเป็นจริง ระยะเวลาดังกล่าว เป็นระยะเวลาที่เร่งรัดมาก ข้อปรึกษาหารือบางประเภท หน่วยงานภาครัฐไม่สามารถดำเนินการชี้แจงเป็นหนังสือภายใน 30 วันได้เลย และเนื่องจากไม่ได้มีกฎหมายที่บังคับหรือกำหนดบทลงโทษของหน่วยงานภาครัฐที่ไม่สามารถ ตอบชี้แจงเป็นหนังสือได้ทันการ การดำเนินการดังกล่าวจึงอยู่ในหลักของการทำงานร่วมกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร อีกทั้งด้วยระยะเวลาที่เร่งรัดนี้ หากหน่วยงานภาครัฐไม่สามารถตอบหนังสือชี้แจงได้ทันเวลา วุฒิสภาจะมีการเร่งรัดโดยมีหนังสือประทับตราเพื่อติดตามสอบถามไปยังรัฐมนตรีหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องอีกครั้งหนึ่ง

การปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภานั้น ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาดังกล่าว ไม่ได้มีการกำหนดขอบเขตของการปรึกษาหารือไว้อย่างชัดเจน เพียงแต่บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ว่าเป็นการหารือเกี่ยวกับปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนหรือปัญหาอื่นใดเพียงเท่านั้น

สารนิพนธ์นี้ ได้ศึกษาข้อปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาที่ถูกส่งให้นายกรัฐมนตรีพิจารณา แต่เพียงผู้เดียว จากฐานข้อมูลของกองประสานงานการเมือง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ผู้วิจัย ได้ทำการสำรวจข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับข้อปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมีข้อหารือจำนวนมากถูกส่งให้นายกรัฐมนตรีพิจารณา สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการนำเอาประเด็นความเดือดร้อนของประชาชนเข้ามาหารือในที่ประชุมวุฒิสภาโดยสมาชิกวุฒิสภา โดยข้อปรึกษาหารือทั้งหมดในห้วงเวลาดังตั้งแต่วันที่ 22 พฤษภาคม 2562 จนถึง 20 มีนาคม 2566 จำนวนข้อหารือที่ประธานวุฒิสภาส่งมาให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาเพียงผู้เดียว มีจำนวนทั้งสิ้น 239 ข้อหารือ

โดยลักษณะของข้อปรึกษาหารือของวุฒิสภาในห้วงเวลาดังกล่าวนั้น พบว่าข้อปรึกษาหารือทั้งหมด 239 ข้อหารือ สามารถแบ่งหมวดหมู่โดยเรียงลำดับจากมากไปน้อย ดังนี้

- 1) การบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งหมายถึงการบริการประชาชนและประสิทธิภาพภาครัฐ การบริหารจัดการภาครัฐ จำนวน 31 ข้อหารือ
- 2) สาธารณสุข ซึ่งหมายถึงกิจการเกี่ยวกับการป้องกัน การบำบัดโรค การรักษา และส่งเสริมสุขภาพของประชาชน จำนวน 28 ข้อหารือ
- 3) ผู้มีอิทธิพล การทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งหมายถึงปัญหาด้านการประพฤติทุจริตของข้าราชการ ผู้มีอิทธิพลทั้งในระดับประเทศและเฉพาะพื้นที่ จำนวน 20 ข้อหารือ
- 4) การเมือง ซึ่งหมายถึงการเลือกตั้ง พรรคการเมือง การปกครอง จำนวน 16 ข้อหารือ
- 5) การเงินและการคลัง ซึ่งหมายถึงเศรษฐกิจมหภาค นโยบายการเงิน การคลัง/การส่งเสริมการลงทุน การเติบโตทางเศรษฐกิจ สวัสดิการหรือผลตอบแทนจากการใช้ปัจจัยการผลิต การเปลี่ยนแปลงของธุรกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น การผลิต การบริโภค การลงทุน รายได้และการออมของประเทศ การเงิน การธนาคาร และประกันภัย ระบบการชำระเงิน การจัดเก็บรายได้รัฐบาลงบประมาณ ผลการเบิกจ่ายงบประมาณ ดุลการคลัง ข้อมูลการคลังรัฐวิสาหกิจ ข้อมูลการคลังท้องถิ่น จำนวน 13 ข้อหารือ
- 6) โครงสร้างขั้นพื้นฐาน สาธารณูปโภค ซึ่งหมายถึงบริการสาธารณะที่จัดทำเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในสิ่งอุปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต เช่น ถนน สนามบิน ท่าเรือ สะพาน/ การติดตั้งโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการให้บริการสาธารณะ เช่น การติดตั้งอินเทอร์เน็ต ขยายเขตไฟฟ้า ประปา ขยายเขตบริการสัญญาณโทรศัพท์/ราคาพลังงานที่เกี่ยวข้องกับการอุปโภคบริโภค จำนวน 13 ข้อหารือ
- 7) สาธารณภัย ซึ่งหมายถึงภัยที่เกิดแก่คนหมู่มาก เช่น ไฟไหม้ น้ำท่วม ฝนตก ภัยแล้ง วาตภัย จำนวน 13 ข้อหารือ
- 8) ที่ดิน ซึ่งหมายถึงพื้นที่ดินทั่วไป พื้นที่ที่เป็นภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเล และให้รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน อาทิ โฉนด การทำรางวัล ฯลฯ จำนวน 12 ข้อหารือ
- 9) สวัสดิการ ซึ่งหมายถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยครอบคลุมประชากรผู้ได้รับสวัสดิการ ซึ่งกล่าวถึง กลุ่มประชากรต่าง ๆ ที่สวัสดิการครอบคลุม เช่น ผู้หญิง เด็ก ผู้สูงอายุ เกษตรกร ผู้ต้องขัง เป็นต้น รวมถึงการคุ้มครองทางสังคม การช่วยเหลือทางสังคม การประกันสังคม ประสิทธิภาพการ จัดสรรสวัสดิการ จำนวน 10 ข้อหารือ
- 10) กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ซึ่งหมายถึงการอำนวยความสะดวกทางแพ่ง ทางอาญา ทางปกครอง การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม จำนวน 8 ข้อหารือ

11) การเกษตร ซึ่งหมายถึงการสนับสนุนภาคการเกษตร สถานประกอบการภาคการเกษตร การผลิตพืช การผลิตสัตว์ การแปรรูปสินค้าเกษตร การใช้ประโยชน์ที่ดิน เครื่องมือทางการเกษตร เทคโนโลยีชีวภาพทางการเกษตร มาตรฐานสินค้าเกษตร การช่วยเหลือภาคการเกษตร จำนวน 8 ข้อหรือ

12) ศิลปะ วัฒนธรรม ศาสนา ซึ่งหมายถึงกิจการด้านศาสนา (บุคลากรทางศาสนา ศาสนสถานและศาสนิกชน การเรียนรู้และอบรมทางศาสนา การปฏิบัติศาสนกิจ และการสนับสนุนศาสนา) และกิจการด้านศิลปะ วัฒนธรรม (บุคคล/องค์กรสิ่งประดิษฐ์ สินค้าและบริการ แหล่งเรียนรู้ การสนับสนุน ความเสี่ยง และการเฝ้าระวังทางวัฒนธรรม) จำนวน 8 ข้อหรือ

13) อื่น ๆ จำนวน 8 ข้อหรือ

14) ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งหมายถึงป่าไม้ ทรัพยากรถ่านหิน ปิโตรเลียม ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ และจำกัดให้มีใช้อย่างเพียงพอในอนาคต จำนวน 6 ข้อหรือ

15) กลุ่มเปราะบาง ซึ่งหมายถึงคุณภาพชีวิต บทบาทในสังคม การส่งเสริมสนับสนุนสตรี/กลุ่มหลากหลายทางเพศ เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ ผู้พิการ ชนกลุ่มน้อย จำนวน 5 ข้อหรือ

16) การคมนาคม การจราจร อุบัติเหตุ ซึ่งหมายถึงการคมนาคมขนส่ง การสัญจร ปัญหาที่ทำให้การสัญจรไม่สะดวก (มูลสัตว์บนถนน การจราจรติดขัด) ความปลอดภัยบนท้องถนน ระบบขนส่งสาธารณะที่ไม่ได้มีการต้องสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพิ่มเติม ยานพาหนะในการขนส่ง การเคลื่อนย้ายในภาคการขนส่ง ต้นทุนด้านการขนส่ง อัตราค่าบริการในการขนส่ง ธุรกิจ/ผู้ประกอบการด้านการขนส่ง ความต้องการ/อุปสงค์การขนส่ง เศรษฐกิจมหภาคด้านการขนส่ง การกำกับดูแลโครงการและการประเมินผลด้านการขนส่ง กฎระเบียบในภาคการขนส่ง ความปลอดภัยในการขนส่ง จำนวน 5 ข้อหรือ

17) เทคโนโลยีและดิจิทัล ซึ่งหมายถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิทยาการที่นำความรู้ทางวิทยาศาสตร์ มาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ เช่น เครื่องมือ เครื่องจักร ปัญญาประดิษฐ์ ฯลฯ จำนวน 5 ข้อหรือ

18) อุตสาหกรรม ซึ่งหมายถึงเน้นธุรกิจหรือการลงทุนของภาคเอกชน การส่งเสริมการลงทุน ตั้งอุตสาหกรรมของภาคเอกชน อุตสาหกรรมการผลิต เหมืองแร่ การก่อสร้าง อสังหาริมทรัพย์ อ้อย และน้ำตาลทราย จำนวน 5 ข้อหรือ

19) อาชญากรรม ยาเสพติดและการพนัน ซึ่งหมายถึงอาชญากรรมและความผิดที่มีโทษอาญา การแก้ไขบำบัดฟื้นฟูและการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด จำนวน 4 ข้อหรือ

20) การศึกษา ซึ่งหมายถึงการศึกษาในระบบและนอกระบบ ผู้เรียน ผู้สอน บุคลากร การศึกษา การจัดการศึกษา คุณภาพการศึกษา และความเสมอภาคทางการศึกษา จำนวน 3 ข้อหรือ

21) ความมั่นคง ซึ่งหมายถึงความมั่นคงทางทหาร ความมั่นคงแห่งชาติ จำนวน 3 ข้อหรือ

22) โทรคมนาคมและการสื่อสาร ซึ่งหมายถึงการสื่อสารในระดับปัจเจกบุคคล สื่อมวลชน การกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (telecommunication and mass communication) จำนวน 3 ข้อหรือ

23) พลังงาน ซึ่งหมายถึงการจัดหาพลังงาน การใช้พลังงาน มูลค่าการนำเข้า - ส่งออก และ การใช้พลังงาน ปริมาณสำรองพลังงาน ราคา ค่าใช้จ่ายด้านพลังงาน บุคลากรพลังงาน จำนวน 3 ข้อหรือ

24) การท่องเที่ยว ซึ่งหมายถึงการท่องเที่ยวทั้งในประเทศ ระดับชาติ และระหว่างประเทศ จำนวน 2 ข้อหรือ

25) เศรษฐกิจและการพาณิชย์ ซึ่งหมายถึงเศรษฐกิจในระดับจุลภาคและมหภาค และแก้ไขปัญหาการค้าสินค้าอุปโภคบริโภค การค้าส่ง ค้าปลีก ค้าบริการ การค้าระหว่างประเทศ และที่เกี่ยวข้องกับการค้าและการพาณิชย์ เช่น การจดทะเบียนธุรกิจ การจดทะเบียนทรัพย์สินทางปัญญา จำนวน 2 ข้อหรือ

26) หนี้สิน เศรษฐกิจฐานราก ซึ่งหมายถึงหนี้สินของประชาชนโดยปกติ และชนิดที่เรียกว่า หนี้สินล้นพ้นตัว และเศรษฐกิจฐานราก คือ การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการผลิต การบริโภค การจำหน่ายจ่ายแจก ที่คนในท้องถิ่นชุมชนได้มีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับ ประโยชน์ของประชาชน และร่วมกันเป็นเจ้าของ จำนวน 2 ข้อหรือ

27) การต่างประเทศ ซึ่งหมายถึงการบริหารหรือการปฏิบัติการของกระทรวงการต่างประเทศ และภารกิจทางการทูตและกงสุลทั้งในต่างประเทศ และในองค์กรระหว่างประเทศ การบริหาร ปฏิบัติการ หรือสนับสนุนเพื่อให้มาซึ่งข้อมูลสารสนเทศ เกียรติภูมิ ความสัมพันธ์อันดีทาง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และวิทยาศาสตร์ กับต่างประเทศ การเจรจากับรัฐบาลต่างประเทศ รวมถึง กิจกรรมที่ต้องมีการติดต่อกับต่างประเทศ จำนวน 1 ข้อหรือ

28) แรงงาน ซึ่งหมายถึงข้อมูลด้านแรงงาน ภายใต้หลักการส่งเสริมงานที่มีคุณค่า (Decent Work) ประกอบด้วย 4 หลักการ คือ หลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน (Fundamental Principles and Rights at Work) หลักการสร้างงานที่มีคุณภาพและการส่งเสริมศักยภาพที่จะได้รับการจ้างงาน (Productive Employment) หลักการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) และ หลักการสร้างความเข้มแข็งให้กับการมีผู้แทนและการมีสิทธิแสดงความคิดเห็น (Social Dialogue) ประกอบด้วย ข้อมูล 5 หมวด ได้แก่ 1) กำลังแรงงาน/อุปทานของแรงงาน 2) ความต้องการในตลาดแรงงาน อุปสงค์ของแรงงานและส่งเสริมการมีงานทำ 3) การพัฒนาฝีมือและศักยภาพแรงงาน 4) การคุ้มครองและสวัสดิการแรงงาน และ 5) การประกันสังคม จำนวน 1 ข้อหรือ

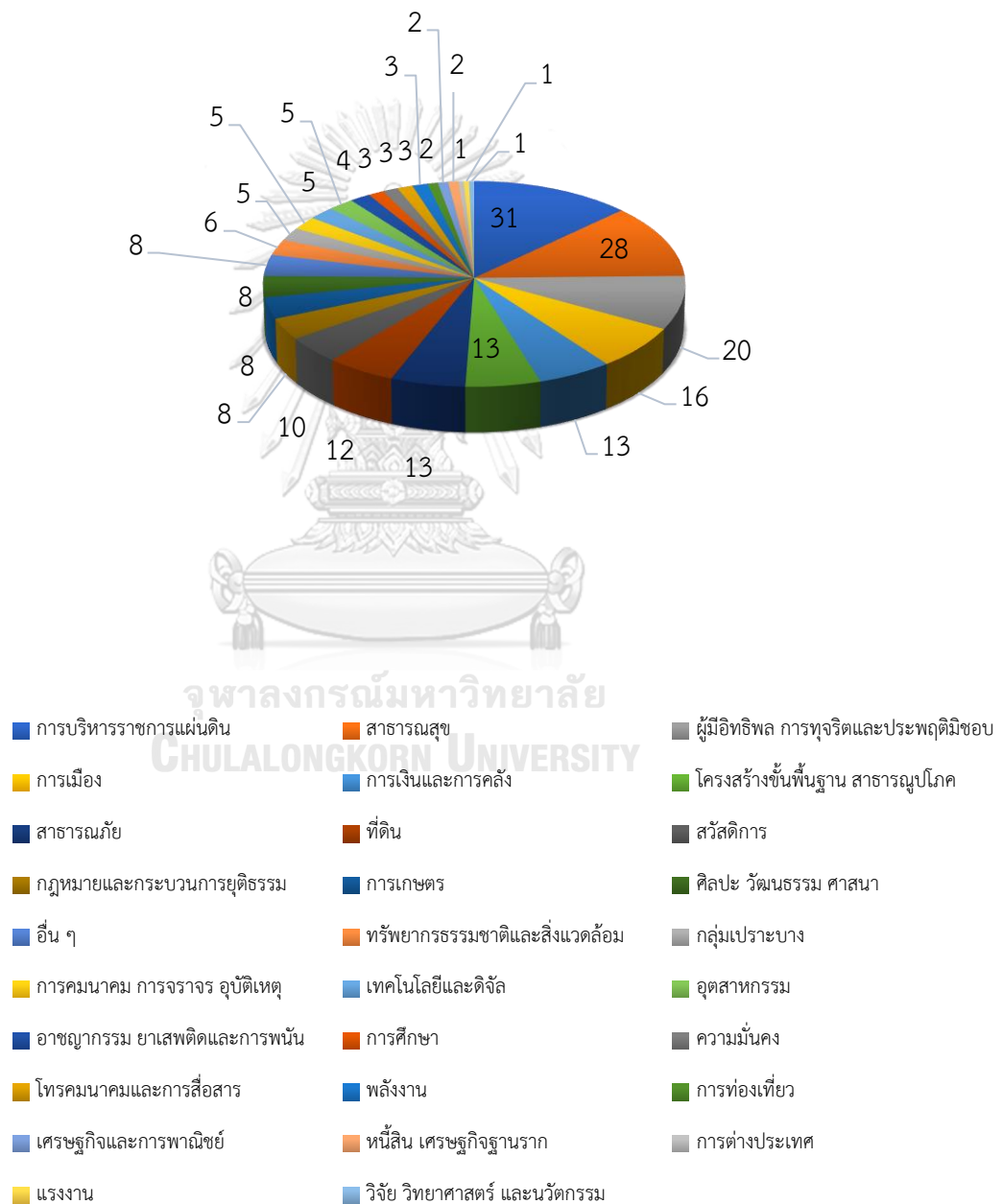
29) วิจัย วิทยาศาสตร์ และนวัตกรรม ซึ่งหมายถึงกิจกรรมด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมถึงการวิจัยและพัฒนา การศึกษาและฝึกอบรมด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและบริการด้าน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยยังครอบคลุมถึงทรัพยากรที่ใช้ไปในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

งานเขียนด้านวิทยาศาสตร์ การค้าผลิตภัณฑ์เทคโนโลยีขั้นสูง และสิ่งพิมพ์โฆษณาด้านวิทยาศาสตร์
จำนวน 1 ข้อหาหรือ

โดยสามารถสรุปได้ ดังภาพนี้

ภาพที่ 4 : ข้อปรักษาหาหรือทั้งหมดที่วุฒิสภาส่งให้นายกรัฐมนตรีพิจารณา

ข้อปรักษาหาหรือทั้งหมดที่วุฒิสภาส่งให้นายกรัฐมนตรีพิจารณา



จะเห็นได้ว่าจากจำนวนข้อปรึกษาหารือทั้งหมด 239 ข้อหารือนั้น หมวดหมู่ที่สมาชิกวุฒิสภามีการปรึกษาหารือและถูกส่งให้นายกรัฐมนตรีพิจารณา มากที่สุดใน 5 อันดับแรก ได้แก่ การบริหารราชการแผ่นดิน สาธารณสุข ผู้มีอิทธิพล การทุจริตและประพฤติมิชอบ การเมือง และการเงินและการคลัง หากพิจารณาจากหมวดหมู่อันดับ 1 ซึ่งก็คือ หมวดหมู่การบริหารราชการแผ่นดินที่มีจำนวนทั้งสิ้น 31 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 12.97 ของข้อหารือทั้งหมด นั่นก็คือเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวมของเนื้อหาข้อปรึกษาหารือในหมวดหมู่นี้จะเน้นไปที่การแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรง ตัวอย่างข้อปรึกษาหารือในหมวดหมู่นี้ดังกล่าว อาทิ

- กรณีนายคำณูณ สิทธิสมาน ขอให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายแทนชุดเดิมที่สิ้นสุดลงโดยด่วน

- กรณีนายมณฑลเชียร บุญตัน ขอให้รัฐบาลพิจารณาดำเนินการปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2562 โดยกำหนดมาตรฐานรูปแบบเอกสารดิจิทัลที่ไม่เป็นอุปสรรคต่อการจัดเก็บ เผยแพร่ หรือประมวล เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและทำให้รัฐบาลดิจิทัลอย่างแท้จริง

- กรณีนายเฉลิมชัย เฟื่องคอน ขอเรียนถามเกี่ยวกับข้อยกเว้นในร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. เรื่องการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจ ในวรรคสองของมาตรา 69 และมาตรา 80 สามารถทำให้ข้าราชการตำรวจได้รับความเป็นธรรมมากกว่าเดิมอย่างไร คำนี้ถึงความอาวุโสและความรู้ความสามารถประกอบกันหรือไม่ รวมทั้งขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 258 ง. ด้านกระบวนการยุติธรรม หรือไม่

โดยจากตัวอย่างข้อปรึกษาหารือดังกล่าวที่กล่าวมาข้างต้น จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนภาครัฐและการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาให้ความสำคัญสอดคล้องกับบทบาทส่วนใหญ่ของวุฒิสภาชุดนี้ที่เน้นย้ำในเรื่องของการติดตามการดำเนินงานของภาครัฐ และสอดคล้องไปกับพันธกิจในการติดตาม เฝ้าระวัง การปฏิรูปประเทศ ซึ่งอยู่ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560

ทั้งนี้ จากข้อปรึกษาหารือทั้งหมด 239 ข้อหารือดังกล่าว สามารถแบ่งประเภทความต้องการของสมาชิกวุฒิสภาได้ ดังต่อไปนี้

- 1) ขอให้ดำเนินการแก้ไขปัญหา จำนวน 111 ข้อหารือ
- 2) ขอให้มีการตรากฎหมายหรือมาตรการใด ๆ จำนวน 45 ข้อหารือ
- 3) ข้อเสนอแนะ จำนวน 36 ข้อหารือ
- 4) ขอให้ชี้แจง จำนวน 31 ข้อหารือ
- 5) ขอให้จัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง จำนวน 13 ข้อหารือ
- 6) อื่น ๆ จำนวน 3 ข้อหารือ

3.2 ประสิทธิภาพของการปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาวิเคราะห์ผ่านแนวคิดวงจรมโนบาย

จากข้อปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาที่ส่งให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาทั้งหมด 239 ข้อหารือนั้น การที่จะสามารถเห็นได้ถึงประสิทธิภาพของการปรึกษาหารือ จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ว่า ข้อปรึกษาหารือแต่ละข้อหารือนั้น เมื่อวุฒิสภาส่งเรื่องให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว ตลอดทั้งกระบวนการเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนหรือข้อเรียกร้องของสมาชิกวุฒิสภานายกรัฐมนตรี ตลอดจนหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องนั้น มีการดำเนินการอย่างไร ซึ่งรายละเอียดดังกล่าวนั้น การศึกษาผ่านแนวคิดวงจรมโนบายโดยเริ่มจากขั้นแรกคือ ขั้นตอนการระบุปัญหา จนถึงขั้นตอนสุดท้ายซึ่งเป็นขั้นสูงสุดคือ ขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย จะเป็นวิธีที่จะวิเคราะห์ได้ว่า ข้อปรึกษาหารือดังกล่าวมีการเดินทางอย่างไรบ้าง โดยประสิทธิภาพนั้น สามารถวัดได้จากการที่ข้อปรึกษาหารือถูกนำไปปฏิบัติเป็นนโยบายของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งหากวิเคราะห์ผ่านแนวคิดวงจรมโนบาย จะกล่าวโดยสรุปได้ว่า การปรึกษาหารือที่มีประสิทธิภาพนั้น ข้อปรึกษาหารือต้องมีการเดินทางตามวงจรมโนบายไปถึงอย่างน้อยที่สุดคือ ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

จากข้อปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด สามารถวิเคราะห์และแจกแจงโดยใช้แนวคิดวงจรมโนบาย 6 ขั้นตอน ดังนี้

1) ข้อปรึกษาหารือในขั้นตอนการระบุปัญหานิยามปัญหา (Problem Identification/Definition)

ในขั้นตอนแรกนี้ ข้อปรึกษาหารือที่ประธานวุฒิสภาได้ส่งให้นายกรัฐมนตรีพิจารณานั้น สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจที่เกี่ยวข้องกับภารกิจทางการเมืองของนายกรัฐมนตรี จะทำการวิเคราะห์ กลั่นกรอง เนื้อหาในข้อปรึกษาหารือแต่ละประเด็นดังกล่าว และนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรี เพื่อให้มีบัญชาสั่งการหรือส่งเรื่องการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนหรือประเด็นตามที่สมาชิกวุฒิสภาได้ร้องขอ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาตามหน้าที่และอำนาจ ซึ่งหากพิจารณาจากข้อปรึกษาหารือทั้งหมด จะพบว่ามีกระบวนการระบุและนิยามปัญหาได้อย่างหลากหลาย ซึ่งส่วนใหญ่มีทั้งการขอให้แก้ไขปัญหาในเชิงพื้นที่เป็นการเฉพาะ อาทิ

- กรณีนายกิตติศักดิ์ รัตนวราหะ ขอให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องตรวจสอบกระบวนการแต่งตั้งรักษาการเจ้าอาวาส รวมถึงการใช้เงินของวัดบางคลาน จังหวัดพิจิตรที่ไม่สามารถชี้แจงรายละเอียดได้

- กรณีนายอาน กาจระโทก ขอให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการเกี่ยวกับการทุจริตสนามฟุตบอลในโรงเรียนของจังหวัดนครราชสีมา ดังนี้ (1) แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาให้ความเป็นธรรมแก่ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา และผู้อำนวยการโรงเรียนที่ถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ (2) แต่งตั้งกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงและเร่งรัดดำเนินคดีในส่วนของนักการเมืองและบริษัทเอกชนเพื่อให้ปรากฏข้อเท็จจริง และเกิดความเชื่อมั่นของสังคม

จากตัวอย่างข้อหารือดังกล่าวข้างต้นที่หยิบยกขึ้นมา จะเป็นตัวอย่างข้อหาที่มุ่งเน้นให้แก้ไขปัญหาในเชิงพื้นที่นั้น เนื่องจากมีการกำหนดพื้นที่ที่ต้องการให้หน่วยงานภาครัฐพิจารณาแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างชัดเจน และอีกจำนวนไม่น้อยนั้น เป็นพื้นที่ภูมิลาเนาของสมาชิกวุฒิสภาเอง

ทั้งนี้ นอกจากประเด็นปัญหาเชิงพื้นที่ ก็มีข้อพิจารณาหรือซึ่งเป็นส่วนใหญ่อีกประเภทหนึ่งคือ ข้อพิจารณาหรือที่มุ่งเน้นให้แก้ไขปัญหามาในภาพรวมหรือนโยบายระดับประเทศ อาทิ

- กรณีนายอนุศักดิ์ คงมาลัย ขอทราบความคืบหน้าและแนวทางการช่วยเหลือเพื่อปลดปล่อยหนี้สินของเกษตรกร และการฟื้นฟูและส่งเสริมผู้ที่มีความสามารถในการปลดปล่อยชำระหนี้สินทั้งหมดให้กับตนเองได้ เพื่อเป็นแบบอย่างที่ดีต่อเกษตรกรที่ประสบปัญหา

- กรณีนายอำพล จินดาวัฒนะ ขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันทบทวนและกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่แล้ว หรือที่จะเพิ่มขึ้นใหม่ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างแท้จริงในการลดอุบัติเหตุและการสูญเสียจากการจราจรในเขตชุมชน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการป้องกันอุบัติเหตุกับคนข้ามถนนบนทางม้าลาย การขับซิ่งรถจักรยานยนต์และรถยนต์ในเขตชุมชนการควบคุมวินัยจราจร เป็นต้น สืบเนื่องจากกรณีอุบัติเหตุรถจักรยานยนต์ชนแพทย์หญิงเสียชีวิตขณะข้ามถนนบนทางม้าลาย จึงขอให้บังคับใช้กฎหมายอย่างสูงสุด อย่าให้เกิดการเลือกปฏิบัติหรือปกป้องช่วยเหลือผู้กระทำผิด เป็นต้น ซึ่งความแตกต่างระหว่างข้อหาหรือในเชิงพื้นที่กับนโยบายระดับประเทศแบบองค์รวม คือ การระบุพื้นที่ที่ต้องการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องภาครัฐดำเนินการแก้ไขเป็นการเฉพาะเจาะจง

โดยเมื่อสมาชิกวุฒิสภาได้ระบุปัญหาผ่านกระบวนการข้อพิจารณาหรือต่อประธานในที่ประชุมและประธานวุฒิสภาได้ส่งเรื่องให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วนั้น เพื่อเป็นการระบุปัญหาที่ชัดเจนยิ่งขึ้น สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจะนำประเด็นปัญหาในข้อพิจารณาหรือดังกล่าวมาวิเคราะห์ ถิ่นกรอง เพื่อนำกราบบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งพบว่าจากข้อพิจารณาหรือที่วุฒิสภาส่งมาให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาจำนวนทั้งสิ้น 239 ข้อหาหรือนั้นมีข้อพิจารณาหรือจำนวนทั้งสิ้น 235 ข้อหาหรือ ที่ถูกระบุว่าเป็นปัญหาที่ต้องถูกดำเนินการเพื่อให้ได้รับการแก้ไขอย่างแท้จริงตามกลไกราชการของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องตามหน้าที่และอำนาจ ส่วนข้อพิจารณาหรืออีกจำนวน 4 ข้อหาหรือ นั้น นายกรัฐมนตรีมีบัญชาให้ไม่ต้องส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณา เนื่องจากประเด็นตามข้อพิจารณาหรือดังกล่าวไม่ถูกมองว่าเป็นปัญหาความเดือดร้อนที่ต้องได้รับการดำเนินการแก้ไขจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

- กรณีนายปานเทพ กล้าณรงค์ราญ ขอให้รัฐบาลใช้โอกาสในวันจัดงานต่อต้านคอร์รัปชันสากล ที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จัดขึ้นในวันที่ 9 ธันวาคมของทุกปี เพื่อแสดงวิสัยทัศน์และนโยบายของประเทศไทยในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเพื่อให้เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์และแผนแม่บทที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะส่งผลดี

ต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทย และทำให้คะแนนการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index : CPI) เพิ่มขึ้น

- กรณีนายจเด็จ อินสว่าง ขอให้กำลังใจการปฏิบัติหน้าที่ของทหาร ตำรวจและข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ตามแนวชายแดนด้วยความยากลำบากเพื่อดูแล ปกป้อง และป้องกันปัญหาต่าง ๆ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ แต่ปรากฏเป็นข่าวทางสื่อมวลชนและสื่อดิจิทัลว่ามีกลุ่มบุคคลส่วนน้อยจำนวนหนึ่งได้กล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ทหาร ตำรวจตระเวนชายแดน เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ฯลฯ ทำงานบกพร่องไร้ประสิทธิภาพ และไม่มีวามกระตือรือร้น ซึ่งอาจส่งผลให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นเสียขวัญกำลังใจ

- กรณีนายกิตติศักดิ์ รัตนวราหะ ขอให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ไม่ลาออกจากตำแหน่งตามข้อเรียกร้องของผู้ชุมนุม เนื่องจากทุกตำแหน่งทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และนายกรัฐมนตรีล้วนได้รับการแต่งตั้งอย่างถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ

- กรณีนายเจตน์ ศิรธรานนท์ ขอส่งผลการพิจารณาสอบข้อเท็จจริงกรณีการจัดซื้อชุดตรวจ Antigen Test Kit (ATK) มาเพื่อทราบและพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป จึงขอให้รัฐบาลและประชาชนร่วมกันส่งกำลังใจให้บุคลากรดังกล่าว

โดยข้อหาหรือในลักษณะเช่นนี้ถึงแม้ว่าจะไม่ถูกมองว่าเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่นายกรัฐมนตรีก็มีบัญชาเพื่อรับทราบและรวมเรื่องข้อหาหรือดังกล่าวเก็บไว้เป็นข้อมูลเพื่อใช้ประโยชน์ต่อไปในอนาคต ทั้งนี้ อีกเหตุผลหนึ่งที่ข้อปรึกษาหารือดังกล่าว นายกรัฐมนตรีมีบัญชาให้ไม่ต้องส่งเรื่องให้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง คือ ข้อปรึกษาหารือดังกล่าวมีประเด็นข้อพิพาททางการเมือง ซึ่งต้องใช้ความระมัดระวังในการพิจารณาตัดสินใจ

กล่าวโดยสรุป ในขั้นตอนการระบุปัญหา/นิยามปัญหา ประเด็นข้อปรึกษาหารือที่ถูกส่งจากวุฒิสภาให้นายกรัฐมนตรีพิจารณานั้นมีข้อปรึกษาหารือที่ถูกนิยามปัญหาไว้อย่างชัดเจนและถูกส่งต่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ พิจารณาตามหน้าที่และอำนาจ ทั้งสิ้น 235 ข้อปรึกษาหารือ คิดเป็นร้อยละ 98.33 จากข้อหารือทั้งหมด 239 ข้อหารือ

2) ข้อปรึกษาหารือในขั้นตอนกำหนดวาระ (Agenda Setting)

ในขั้นตอนนี้ จากลักษณะข้อปรึกษาหารือที่ผ่านขั้นตอนการระบุปัญหา/นิยามปัญหา (Problem Identification/Definition) ข้างต้นที่ผ่านมา นั้น นายกรัฐมนตรีได้มีบัญชาส่งประเด็นตามข้อปรึกษาหารือดังกล่าวให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาตามหน้าที่และอำนาจต่อไปทั้งหมดจำนวน 235 ข้อหารือ แสดงให้เห็นว่าข้อหารือทั้งหมดที่ผ่านขั้นตอนการกลั่นกรองการนิยาม/ระบุปัญหาอย่างชัดเจน นั้น นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารจะเป็นผู้กำหนดวาระทางนโยบาย และให้ความสำคัญส่งต่อข้อหารือดังกล่าวให้หน่วยงานในกำกับหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาในเชิงนโยบายต่อไป

กล่าวโดยสรุป ในขั้นตอนการกำหนดวาระ (Agenda Setting) นั้น นายกรัฐมนตรีจะเป็นตัวแปรหลักที่สำคัญในการกำหนดวาระนโยบาย โดยการมีปัญหามอบหมายหรือส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาตามหน้าที่และอำนาจ ทั้งนี้ในข้อหาหรือประเด็นหนึ่ง นายกรัฐมนตรีอาจจะส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาตามหน้าที่และอำนาจมากกว่าหนึ่งหน่วยงานก็ได้ หากเป็นเรื่องที่ต้องมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานภาครัฐ

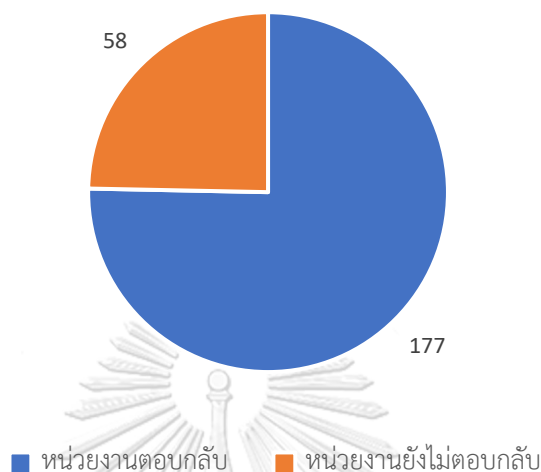
3) ข้อปรึกษาหารือในขั้นตอนกำหนดนโยบาย (Policy Formulation)

ในขั้นตอนนี้ หลังจากที่นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นตัวแปรสำคัญในการเป็นผู้ที่กำหนดวาระนโยบายตามขั้นตอนการกำหนดวาระ (Agenda Setting) แล้วนั้น เมื่อนายกรัฐมนตรีได้มีบัญชาส่งเรื่องตามประเด็นข้อปรึกษาหารือของวุฒิสภาดังกล่าว ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาตามหน้าที่และอำนาจแล้ว การที่จะทราบได้ว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้นมีการกำหนดนโยบายใดเพื่อแก้ไขปัญหาหรือการกระทำอื่นใด ที่ตอบสนองต่อการร้องขอของสมาชิกวุฒิสภานั้น จะสามารถตรวจสอบได้ โดยดูได้จากการที่หน่วยงานที่นายกรัฐมนตรีมีปัญหามอบหมาย จะต้องส่งหนังสือผลการพิจารณาตอบกลับมายังสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

ซึ่งพบว่า เมื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับประเด็นข้อปรึกษาหารือดังกล่าวไปพิจารณาตามที่นายกรัฐมนตรีมีบัญชาแล้วนั้น มีการรายงานผลการพิจารณาตอบกลับมายังสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เพื่อนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรี หรือผู้ที่เกี่ยวข้องที่ได้รับมอบหมาย เพื่อรับทราบการดำเนินการและมีหนังสือชี้แจงไปยังวุฒิสภาต่อไป จำนวนสิ้น 177 ข้อหาหรือ หรือคิดเป็นร้อยละ 75.32 จากข้อหาหรือทั้งหมดที่นายกรัฐมนตรีมีปัญหามอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาและรายงานผล โดยข้อปรึกษาหารืออีกจำนวน 58 ข้อหาหรือ หรือคิดเป็นร้อยละ 24.68 นั้น ไม่มีการรายงานผลการพิจารณากลับมาเป็นหนังสือให้สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีแต่อย่างใด ทำให้ไม่สามารถทราบได้ว่าหน่วยงานที่นายกรัฐมนตรีมีปัญหามอบหมายให้พิจารณานั้น ดำเนินการอย่างไรเกี่ยวกับข้อปรึกษาหารือที่นั้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าหน่วยงานส่วนหนึ่งอาจมีปัญหาหรือข้อผิดพลาดในทางกลไกราชการที่ไม่สามารถตอบสนองต่ออิทธิพลทางการเมือง และบทบาทของวุฒิสภา หรือคำสั่งของนายกรัฐมนตรี โดยแสดงให้เห็นได้ตามรูปภาพ ดังต่อไปนี้

ภาพที่ 5 : ข้อปรึกษาหารือที่นายกรัฐมนตรีมีบัญชาส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ข้อปรึกษาหารือที่นายกรัฐมนตรีมีบัญชา ทั้งหมด 235 ข้อหารือ



หากวิเคราะห์จากตัวเลขดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่าหน่วยงานภาครัฐนั้น ตอบสนองหรือให้ความสำคัญต่อบทบาทของวุฒิสภา ผ่านกระบวนการปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาในระดับหนึ่ง แต่ยังไม่สูงมากนัก เพราะมีอัตราส่วนถึง 1 ใน 4 ที่ยังไม่มีผลการรายงานผลกลับมาแต่อย่างใด ถึงแม้ว่าข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 จะระบุให้รายงานผลการพิจารณากลับมายังวุฒิสภาภายในเวลาที่กำหนด 30 วัน โดยตัวอย่างของข้อปรึกษาหารือที่ไม่มีการรายงานผลตอบกลับมายังสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เช่น

- กรณีนายมณฑล เขียว บัญญัติ ขอให้ทบพวกร่างกฎ ก.พ. ว่าด้วยโรค พ.ศ. ในประเด็นการกำหนดให้เพิ่มโรคจิต (Psychosis) หรือโรคอารมณ์ผิดปกติ (Mood Disorders) เป็นลักษณะต้องห้ามสำหรับบุคคลที่เข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือน

- กรณีนายอนุศักดิ์ คงมาลัย ขอทราบความคืบหน้าและแนวทางการช่วยเหลือเพื่อปลดเปลื้องหนี้สินของเกษตรกร และการฟื้นฟูและส่งเสริมผู้ที่มีความสามารถในการปลดเปลื้องชำระหนี้สินทั้งหมดให้กับตนเองได้ เพื่อเป็นแบบอย่างที่ดีต่อเกษตรกรที่ประสบปัญหา

- กรณีนายปานเทพ กล้าณรงค์ราญ ขอเสนอให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ตรวจสอบและกวดขันทุกหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในการอนุญาตทุกหน่วยปฏิบัติตามมาตรา 10 ของพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 อย่างเคร่งครัด โดยให้หน่วยงานผู้อนุญาตต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในคู่มือสำหรับประชาชน หากพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนด ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ยื่นคำขอทุกรายทราบ เนื่องจากเรื่องดังกล่าวถือเป็นนโยบายสำคัญของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในการปฏิรูปประเทศ โดยได้ตราพระราชบัญญัติดังกล่าวและมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๑ กรกฎาคม

๒๕๕๘ ซึ่งคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้ให้ส่วนราชการที่มีอำนาจ อนุมัติ อนุญาตจัดทำคู่มือ สำหรับประชาชนในเรื่องการขออนุญาตทุกประเภทแล้ว เป็นต้น

จากข้อปรึกษาหารือในลักษณะที่ไม่มีผลการพิจารณาตอบกลับมาดังกล่าว พบว่าหมวดหมู่ สาธารณสุข เป็นหมวดหมู่ที่มากที่สุดที่ไม่มีผลการพิจารณาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตอบกลับมา ซึ่งพบว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ซึ่งมีจำนวนมากอย่างมีนัยสำคัญ

หากพิจารณาจากเนื้อหาของหนังสือตอบกลับชี้แจงผลการดำเนินการของหน่วยงาน ภาครัฐที่นายกรัฐมนตรีมีบัญชามอบหมาย พบว่า มีข้อปรึกษาหารือจำนวน 84 ข้อหารือ จากทั้งหมด 177 ข้อหารือ ที่หน่วยงานรัฐยืนยันหรือเห็นสอดคล้องว่าจะรับนำประเด็นข้อเสนอแนะ หรือคำร้องขอ ของสมาชิกวุฒิสภามากำหนดเป็นนโยบายที่อาจนำไปสู่การปฏิบัติจริง โดยจะมีแผนการหรือวิธี ปฏิบัติ ส่วนข้อปรึกษาหารือที่เหลืออีกจำนวน 93 ข้อหารือ พบว่า หน่วยงานที่นายกรัฐมนตรีมีบัญชา ให้พิจารณาตามหน้าที่และอำนาจ ติดขัด หรือไม่ปฏิบัติตามประเด็นในข้อปรึกษาหารือ ซึ่งเหตุผล ที่หน่วยงานดำเนินการเช่นนั้นมิตัวกันหลายเหตุผล อาทิ การไม่มีกฎหมายรองรับการดำเนินการ หน่วยงานไม่มีหน้าที่และอำนาจดำเนินการตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นต้น โดยตัวอย่างข้อ ปรึกษาหารือในลักษณะเช่นนี้ อาทิ

- กรณีนายเจตน์ ศิรธรานนท์ ขอให้รัฐบาลพิจารณาขยายเวลาบังคับใช้ประกาศกระทรวง สาธารณสุข เรื่อง ระบุชื่อยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 พ.ศ. 2565 ออกไป 90 - 120 วัน ในระหว่างที่ ร่างพระราชบัญญัติกัญชาและกัญชง พ.ศ. ยังไม่มีผลบังคับใช้ โดยข้อหารือดังกล่าว นายกรัฐมนตรี มีบัญชาให้กระทรวงสาธารณสุขพิจารณาและรายงานผล ซึ่งมีการตอบกลับผลการพิจารณาของ กระทรวงสาธารณสุข โดยมีใจความผลการพิจารณาสรุปได้ว่า กระทรวงสาธารณสุขพิจารณาแล้ว เห็นว่าการดำเนินการในลักษณะปัจจุบันนั้น เหมาะสมแล้ว จึงไม่มีการขยายเวลาดังกล่าว ซึ่งขณะนี้ กระทรวงสาธารณสุขได้มีมาตรการทางกฎหมาย ข้อบังคับ มาตรการ และแนวทางการควบคุมการใช้ กัญชาทางการแพทย์อย่างถูกกฎหมายและปลอดภัย

จากกรณีตัวอย่างที่ได้ยกมานั้น ทำให้ทราบว่าถึงแม้หน่วยงานที่นายกรัฐมนตรีมีบัญชา มอบหมาย ได้มีหนังสือรายงานผลการพิจารณากลับมาอย่างสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี แต่ก็มีได้ มีการนำเอาประเด็นในข้อปรึกษาหารือมาปฏิบัติหรือดำเนินการแต่อย่างใด

สุดท้าย ผู้วิจัยจะวิเคราะห์ข้อปรึกษาหารือจำนวน 84 ข้อหารือ ที่หน่วยงานมีผลการ พิจารณาตอบกลับมา และยืนยันว่าจะมีการปฏิบัติตามข้อปรึกษาหารือ โดยหน่วยงานดังกล่าวจะ เลือกใช้เครื่องมือทางนโยบายใดในการบรรลุวัตถุประสงค์ตามข้อปรึกษาหารือดังกล่าว ผู้วิจัย จะพรรณนาให้เห็นในขั้นตอนต่อไป คือ ขั้นตอนประกาศ/บังคับใช้นโยบาย (Policy Legitimation)

4) ข้อพิจารณาหรือในขั้นตอนประกาศ/บังคับใช้นโยบาย (Policy Legitimation)

ในขั้นตอนนี้ จะศึกษาว่าเมื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยืนยันว่าจะรับนำประเด็นตามข้อพิจารณาหรือไปกำหนดเป็นนโยบาย ทั้ง 84 ข้อหาหรือ นั้น จากการสำรวจพบว่าหน่วยงานดังกล่าวที่เกี่ยวข้องมีการเลือกใช้เครื่องมือนโยบายแบบปกติทั้งหมด อาทิ การออกกฎ ระเบียบ ควบคุม รวมไปถึงการใช้ระบบกลไกราชการแบบปกติทั้งหมด ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยเป็นการใช้กลไกระบบราชการอย่างง่ายที่สุดคือ การตอบกลับเป็นหนังสือราชการเพื่อชี้แจงให้นายกรัฐมนตรี และสมาชิกวุฒิสภา เพื่อทราบการดำเนินการตามข้อพิจารณาหรือ ซึ่งจากการพิจารณาในขั้นตอนนี้ กล่าวอย่างง่ายได้ว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีแผนการดำเนินการอย่างไรและเลือกที่จะใช้เครื่องมือใดในการบรรลุวัตถุประสงค์ตามประเด็นข้อพิจารณาหรือ

5) ข้อพิจารณาหรือในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

ในขั้นตอนนี้ เป็นขั้นตอนที่สำคัญที่จะสามารถค้นหาประสิทธิผลของการพิจารณาหรือของสมาชิกวุฒิสภา โดยข้อพิจารณาหรือจะมีประสิทธิผล วัดได้จากหน่วยงานภาครัฐนำประเด็นตามข้อพิจารณาหรือไปกำหนดเป็นนโยบายที่มีการปฏิบัติจริง โดยสารนิพนธ์นี้จะเน้นไปที่การที่ข้อพิจารณาหรือได้เดินทางผ่านวงจรมานโยบายมาจนถึงขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) โดยในขั้นนี้ จะพิจารณาจากข้อพิจารณาหรือจำนวน 84 ข้อหาหรือดังกล่าวที่นายกรัฐมนตรีมีบัญชามอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณา และเมื่อมีหนังสือผลการพิจารณาตอบกลับมาและเนื้อหาในหนังสือนั้น พบว่ามีการกำหนดนโยบายและถูกนำไปปฏิบัติจริง โดยมีสรุปผลการดำเนินการดำเนินการเป็นที่ประจักษ์ จากข้อมูลพบว่า มีข้อพิจารณาหรือจำนวน 82 ข้อหาหรือ จากข้อพิจารณาหรือทั้งหมด 84 ข้อหาหรือ ที่มีผลการนำนโยบายไปปฏิบัติใช้จริง อาทิ

- กรณีนายปานเทพ กล้าณรงค์ราญ ขอให้พิจารณาให้ความสำคัญกับการคัดเลือก คนดี คนเก่ง คนมีคุณภาพ เข้ามารับผิดชอบหน่วยงานของรัฐเพื่อให้มีจิตสำนึกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งจะส่งผลให้การทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการหมดไปโดยเร็ว โดยหน่วยงานที่นายกรัฐมนตรีมีบัญชามอบหมายคือ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวมีหนังสือตอบกลับมายังสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีว่า จากประเด็นข้อหาหรือดังกล่าว หน่วยงานได้ตระหนักและดำเนินการเพื่อการสรรหาและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการที่คำนึงถึงคนดี คนเก่ง มีศักยภาพสูง เข้ามารับผิดชอบหน่วยงานภาครัฐ โดยการออกกฎระเบียบและดำเนินโครงการต่าง ๆ และในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรม (ก.ม.จ.) ซึ่งเป็นกลไกขับเคลื่อนตามพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. ๒๕๖๒ รวมทั้ง ก.ม.จ. ซึ่งทำหน้าที่เสนอแนะนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมจริยธรรมภาครัฐต่อคณะรัฐมนตรี ได้ดำเนินการที่เกี่ยวข้องทั้งด้านนโยบาย การปฏิบัติ และการรายงานติดตามประเมินส่วนราชการ โดยมีการบูรณาการการทำงานร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน

ป.ป.ช.) โดยเฉพาะการประเมิน ITA เพื่อให้มีการนำเรื่องคุณธรรมจริยธรรมมาใช้เป็นหลักพื้นฐาน ในการป้องกันการกระทำการทุจริตของภาครัฐต่อไป ซึ่งขณะนี้ได้มีการประสานการดำเนินการ ดำเนินการที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง

- กรณีนายเฉลา พวงมาลัย ขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค ของโรงเรียนบรมราชินีนาถราชวิทยาลัย อำเภอปากท่อ จังหวัดราชบุรี โดยการเดินท่อประปาไปยังโรงเรียนดังกล่าว โดยนายกรัฐมนตรีนั่งมีบัญชามอบหมายกระทรวงมหาดไทยพิจารณาและรายงานผล ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือรายงานผลการดำเนินการว่า จากข้อปรึกษาหารือดังกล่าวนี้ ได้มีการสั่งการให้สำรวจ ออกแบบ และประมาณราคา งานวางท่อขยายเขตจำหน่ายน้ำบริเวณโรงเรียนดังกล่าวต่อไป ซึ่งมีวงเงิน 38 กว่าล้านบาทเรียบร้อยแล้ว และได้บรรจุการดำเนินการขอรับการจัดสรรงบประมาณในปี 2567 แล้ว

จากตัวอย่างข้อหาหรือดังกล่าว หากพิจารณาจากผลการพิจารณาของหน่วยงาน ที่นายกรัฐมนตรีนั่งมีบัญชาให้พิจารณาและรายงานผลนั้น พบว่ามีการนำนโยบายที่หน่วยงานนั้น ๆ ได้กำหนดมาปฏิบัติจริงจนเกิดผลลัพธ์ เปรียบเสมือนการที่ข้อปรึกษาหารือก่อให้เกิดการดำเนินการ อย่างใดอย่างหนึ่ง ตอบสนองต่อบทบาทของวุฒิสภาในการปรึกษาหารือเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน หรือดำเนินการตามที่สมาชิกวุฒิสภาร้องขอ

ส่วนข้อปรึกษาหารืออีกจำนวน 2 ข้อหาหรือ ที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยื่นยันผลการพิจารณา ที่สอดคล้องกับประเด็นการร้องขอของสมาชิกวุฒิสภาตามข้อปรึกษาหารือ พบว่าหน่วยงาน ที่นายกรัฐมนตรีนั่งมีบัญชามอบหมายมีการกำหนดวาระนโยบายที่เห็นด้วยกับข้อปรึกษาหารือ แต่ในทางปฏิบัติจริงมิได้นำประเด็นในข้อปรึกษาหารือไปปฏิบัติอย่างแท้จริง ได้แก่

- กรณีนายปานเทพ กล้าณรงค์ราญ ขอให้รัฐบาลพิจารณาประกาศเรื่องการดำเนินการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นวาระแห่งชาติ และมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบด้าน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติอย่างจริงจัง โดยนายกรัฐมนตรีนั่งมีบัญชามอบหมายกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมพิจารณาและรายงานผล โดยหน่วยงานดังกล่าวรายงานผลสรุปได้ว่า กระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเห็นด้วยที่จะต้องมีการประกาศให้การดำเนินการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นวาระแห่งชาติ

- กรณีนายสมชาย แสวงการ หรือกรณีการเข้าถึงข้อมูลตรวจสอบเงินกู้ 400,000 ล้านบาทจากการทดลองเข้าเยี่ยมชมเว็บไซต์ ThaiMe ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติพบว่า ฐานข้อมูลมีความซับซ้อนและต้องใช้เวลาในการสืบค้น ทำให้ผู้ที่เข้าไปตรวจสอบ ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ซึ่งจากผลการสำรวจของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พบว่า มีข้อมูล

โครงการที่ไม่เกี่ยวข้อง และประชาชนไม่สามารถดูรายละเอียดเฉพาะเจาะจงได้ จึงขอเสนอ ข้อเสนอแนะให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จัดทำข้อมูลที่นำเสนอ ลงเว็บไซต์โดยจัดเป็นหมวดหมู่เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้โดยง่าย พร้อมส่งข้อมูลให้ ประธานวุฒิสภา เพื่อให้คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาที่เกี่ยวข้องได้ตรวจสอบการใช้จ่าย งบประมาณในโครงการดังกล่าว และการอนุมัติงบประมาณต้องเผยแพร่ทางเว็บไซต์ และให้จัดส่ง ข้อมูลการอนุมัติงบประมาณเป็นระยะ พร้อมกับที่รายงานต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาที่เกี่ยวข้องติดตามตรวจสอบได้ โดยนายกรัฐมนตรีมีบัญชามอบหมายสำนักงาน สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาและรายงานผล โดยหน่วยงานดังกล่าวรายงาน ผลสรุปได้ว่า สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขอรับข้อเสนอแนะจาก ผู้บริหารหรือเพื่อนำไปปรับปรุงต่อไป

จากทั้งสองกรณี สรุปได้ว่าหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องนั้น มีการรับข้อเสนอของวุฒิสภา ซึ่งพิจารณาได้จากหนังสือตอบกลับของหน่วยงานนั้น ๆ จากการวิเคราะห์สิ่งที่หน่วยงานได้ชี้แจงมา พบว่า ถึงแม้ว่าจะมีการรับข้อเสนอตามข้อพิจารณาหรือดังกล่าวซึ่งเป็นขั้นการเริ่มต้นของการกำหนด วางกรอบนโยบาย แต่แท้จริงแล้วก็ยังมิได้มีการปฏิบัติจริงแต่อย่างใด ทำให้ข้อพิจารณาหรือทั้ง 2 ข้อหรือดังกล่าวนี้ ไม่อยู่ในขั้นตอนของการนำนโยบายมาปฏิบัติ (Policy Implementation)

โดยสรุปแล้ว สารนิพนธ์นี้ หากวัดเฉพาะประสิทธิผลของการพิจารณาหรือ เพื่อเป็นการ แสดงบทบาทของวุฒิสภาต่อหน่วยงานภาครัฐนั้น จะเห็นได้ว่า มีเพียงข้อพิจารณาหรือเพียงจำนวน 82 ข้อหรือจากทั้งหมด 239 ข้อหรือ ที่วุฒิสภาส่งให้นายกรัฐมนตรีพิจารณา ที่หน่วยงานภาครัฐ ได้ปฏิบัติตามหรือดำเนินการอย่างสอดคล้องกับที่ผู้พิจารณาหรือประสงค์ โดยมีผลการปฏิบัติอย่าง แท้จริงตามนิยามในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ซึ่งหน่วยงานรัฐได้ ใช้เครื่องมือทางนโยบายแบบปกติทั้งหมด กล่าวคือ เป็นการดำเนินการของระบบราชการปกติ อาทิ การมีการตอบกลับเป็นหนังสือราชการ การออกกฎเกณฑ์ มาตรการต่าง ๆ หรือการใช้ทรัพยากร ภาครัฐไม่ว่าจะเป็นด้านงบประมาณ ด้านทรัพยากรบุคคล เพื่อแก้ไขปัญหาตามประเด็นข้อ พิจารณาหรือ จากตัวเลขดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การพิจารณาหรือของสมาชิกวุฒิสภานั้น มีประสิทธิผลค่อนข้างน้อย ทำให้บทบาทของวุฒิสภาในการกำกับ ตรวจสอบ การดำเนินการของ รัฐบาลไม่โดดเด่นจนส่งผลกระทบต่อหน่วยงานภาครัฐต้องแก้ไขปัญหาตามการพิจารณาหรือของ สมาชิกวุฒิสภา นอกจากนี้ ยังพบว่า มีข้อพิจารณาหรือเพียงแค่ 21 ข้อหรือ จาก 82 ข้อหรือ เท่านั้น ที่หน่วยงานภาครัฐมีการจัดสรรกำลังทรัพยากรทั้งด้านงบประมาณและบุคลากรเป็นการ เฉพาะเพื่อตอบสนองต่อข้อพิจารณาหรือดังกล่าวเป็นอันดับแรก ยกตัวอย่างเช่น

- กรณีนายมนต์ชัย บุญตัน ขอให้พิจารณาปรับปรุงทางข้ามถนนบริเวณหน้าอาคาร รัฐสภาให้เป็น “ทางข้ามถนนต้นแบบ” ประกอบด้วย สัญญาณไฟลดความเร็ว สัญญาณ เสียงเตือน

ตัวอักษร รวมทั้งมีลักษณะ ทางกายภาพอื่น ๆ ที่เป็นไปตามมาตรฐานสากล โดยออกแบบให้สมบูรณ์แบบที่สุดเท่าที่จะสามารถดำเนินการได้ เพื่อให้ทางข้ามถนนดังกล่าวเป็นทางข้ามถนนที่มีความปลอดภัย สร้างการตระหนักรู้แก่ผู้ใช้รถใช้ถนน และเป็นการเผยแพร่ทางข้ามถนนที่มีมาตรฐานสากลให้แพร่หลายมากยิ่งขึ้น โดยนายกรัฐมนตรีมอบหมายกระทรวงมหาดไทยพิจารณาและรายงานผลซึ่งกระทรวงมหาดไทยโดยกรุงเทพมหานคร รายงานว่าได้ดำเนินการจัดสรรงบประมาณ รวมถึงอุปกรณ์ เครื่องจักร ในการปรับปรุงทางม้าลายดังกล่าวแล้ว และตระหนักถึงความปลอดภัยบนท้องถนน ซึ่งได้ดำเนินการไปเรียบร้อยแล้วตามข้อเสนอแนะของสมาชิกรัฐสภา

6) ข้อพิจารณาหรือในขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)

ในขั้นตอนนี้ จะกล่าวถึงข้อพิจารณาหรือที่หน่วยงานภาครัฐมีการดำเนินการแก้ไขปัญหาหรือกระทำการตามที่สมาชิกรัฐสภาพิจารณาหรือ โดยมีการรายงานผลการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมและสร้างผลลัพธ์เชิงบวกต่อผู้ที่เดือดร้อนตามประเด็นการพิจารณาหรือ และมีผลลัพธ์เชิงบวกต่อสมาชิกรัฐสภาผู้พิจารณาหรือ ซึ่งพบว่ามีข้อพิจารณาหรือเพียง 70 ข้อหรือ จากข้อพิจารณาหรือทั้งหมด 239 ข้อหรือ ที่วุฒิสภาส่งให้นายกรัฐมนตรีพิจารณา โดยตัวอย่างข้อพิจารณาหรือที่มีการดำเนินการจากภาครัฐซึ่งเห็นผลอย่างเป็นรูปธรรม อาทิ

- กรณีนายมนเฑียร บุญตัน ขอให้เร่งพิจารณาดำเนินการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐนำนโยบายการเข้าถึงเทคโนโลยีของประชาชนทุกกลุ่ม โดยเฉพาะในกลุ่มผู้พิการ ไปสู่การปฏิบัติที่เห็นผลเชิงประจักษ์ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงเทคโนโลยี โดยนายกรัฐมนตรีมีบัญชาให้กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมพิจารณาและรายงานผล ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวได้รายงานผลการพิจารณาสรุปได้ว่า เห็นด้วยตามที่ผู้พิจารณาหรือกล่าวมา โดยกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมได้ดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล รวมทั้งนำนโยบายการเข้าถึงเทคโนโลยีของประชาชนทุกกลุ่ม โดยเฉพาะในกลุ่มคนพิการ เพื่อให้เห็นผลในเชิงประจักษ์ โดยมีการพัฒนาระบบบริหารจัดการอุปกรณ์และเครื่องมือด้าน ICT สำหรับคนพิการเพื่อรองรับรูปแบบการให้บริการในการสนับสนุนเทคโนโลยีสารสนเทศฯ สำหรับคนพิการ การพัฒนาแอปพลิเคชันไม่ว่าจะเป็นเพื่อใช้สำหรับความพิการทางการได้ยิน ความพิการทางการมองเห็น ความพิการทางการเคลื่อนไหว ฯลฯ ทั้งนี้ได้มีการนำไปปฏิบัติจริง โดยการสนับสนุนอุปกรณ์การสื่อสารแบบดิจิทัลให้กับคนพิการ เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ตามอัธยาศัยและส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต อีกทั้งเนื้อหาของหนังสือตอบกลับยังกล่าวอีกว่าขณะนี้กำลังมีการดำเนินการ และจะดำเนินการต่อไปในอนาคตอีกด้วย

- กรณีนายปานเทพ กล้าณรงค์ราญ ขอให้พิจารณาเร่งรัดการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการต่อต้านการทุจริต และยกระดับดัชนีการรับรู้การ

ทุจริต (Corruption Perceptions Index : CPI) ของประเทศไทย โดยนายกรัฐมนตรีมีบัญชาให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีพิจารณาและรายงานผล ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวได้รายงานผลการพิจารณาสรุปได้ว่า การดำเนินการในขณะนี้ รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) มีคำสั่งให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีรับร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ดังกล่าวไปทบทวนร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สำนักงานศาลปกครอง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้ข้อยุติก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างเชิญผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสำนักงานศาลปกครอง และจะมีการประชุมร่วมกันต่อไป จากคำตอบของหน่วยงานดังกล่าว แสดงให้เห็นว่ามีการดำเนินการที่สอดคล้องไปกับการที่ผู้ปรึกษาหารือขอให้เร่งรัดการดำเนินการ



บทที่ 4 การวิเคราะห์ข้อมูล

สรุปผลและวิเคราะห์ข้อมูล

สารนิพนธ์ เรื่อง ประสิทธิภาพของการปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาในการแสดงบทบาทของวุฒิสภาต่อหน่วยงานภาครัฐนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทของวุฒิสภาของไทยต่อการดำเนินการของภาครัฐ และเสนอแนะแนวทางการทำงานของวุฒิสภาในความต้องการแก้ไขปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชนตามข้อปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภา โดยผู้วิจัยได้ทำการเลือกกลุ่มประชากรจากข้อปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภา ชุดที่ 12 ที่วุฒิสภาส่งให้นายกรัฐมนตรีพิจารณา แต่เพียงผู้เดียว ตั้งแต่วันที่ 22 พฤษภาคม 2562 ถึงวันที่ 20 มีนาคม 2566 จากฐานข้อมูลของกองประสานงานการเมือง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี รวมทั้งสิ้น 239 ข้อปรึกษาหารือ ซึ่งจะหมายรวมถึงเอกสารราชการทั้งหมดที่มาจากวุฒิสภา สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด โดยมีข้อสรุปและผลการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

4.1 บทบาทของสมาชิกวุฒิสภา

จากบทบาทของสมาชิกวุฒิสภาในการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบ การบริหารราชการของรัฐบาล ผ่านกลไกการปรึกษาหารือนั้น จากการวิเคราะห์ผ่านแนวคิดวงจรมโนบาย 6 ขั้นตอนพบว่า เครื่องมือการปรึกษาหารือของวุฒิสภานั้น แสดงให้เห็นถึงบทบาทดังกล่าวของวุฒิสภาที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ 2560 ไม่ว่าจะเป็นใน มาตรา 122 ที่กำหนดว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยโดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมาย หรือความครอบงำใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ จากถ้อยความดังกล่าวสะท้อนให้เห็นได้ถึงการหยิบยกประเด็นปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาในระดับพื้นที่และปัญหาในระดับนโยบายภาพรวม เพื่อนำมาเข้าสู่กระบวนการปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งหากพิจารณาในรายละเอียดของข้อปรึกษาหารือแต่ละข้อ พบว่าในข้อปรึกษาหารือบางข้อหารือ นั้น ก็มีประเด็นเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการเร่งรัด ติดตามการปฏิรูปประเทศ หรือการกำกับดูแลให้รัฐบาลดำเนินนโยบายให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี โดยอ้างอิงสอดคล้องกับ มาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญ 2560 ที่กำหนดว่าสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งจากกระบวนการปรึกษาดังกล่าวนี้อาจเป็นการแสดงถึงบทบาทของวุฒิสภาอย่างบรรลุผลตามรัฐธรรมนูญ แต่หากพิจารณาในรายละเอียดเชิงลึกพบว่า ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดบทบาทให้สมาชิกวุฒิสภามีความเป็นตัวแทนของประชาชน

เทียบเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีความยึดโยงกับประชาชนในพื้นที่มากกว่า เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นตำแหน่งที่ถูกแต่งตั้งโดยประชาชนในพื้นที่โดยตรง ทำให้มีศักดิ์และสิทธิ์ในการดูแลเชิงพื้นที่ สอดส่องปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน รวมไปถึงนโยบายโดยภาพรวมของรัฐบาล ถึงแม้ว่าวุฒิสภาจะได้รับการแต่งตั้งจากประชาชนเช่นกัน ซึ่งก็คือ มาจากกลไกประชามติของประชาชน แต่ภาพความเป็นตัวแทนของประชาชนก็ยังไม่ชัดเจน เทียบเท่ากับสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากแท้จริงแล้วสมาชิกวุฒิสภาแต่ละท่าน ถูกเสนอชื่อยึดโยงกับคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ตั้งแต่ที่มาและการแต่งตั้ง หากเปรียบเทียบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมีเครื่องมือการปรึกษาหารือก่อนเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมเช่นเดียวกัน จะพบว่าการแสดงบทบาทการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนผ่านกลไกข้อปรึกษาหารือนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแสดงภาพนั้นได้ชัดเจนยิ่งกว่า แต่อย่างไรก็ตาม ข้อปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาก็แสดงให้เห็นถึงบทบาทนั้นเช่นเดียวกัน แต่ไม่ชัดเจนเทียบเท่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยจากกระบวนการปรึกษาหารือไม่ว่าจะเป็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ล้วนเป็นประโยชน์โดยตรงกับประชาชนทั่วประเทศ ดังนั้น บทบาทในการตรวจสอบ กำกับการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล รวมถึงการเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยย่อมสมควรให้ต้องยังคงต้องดำเนินการให้มีกระบวนการปรึกษาหารือก่อนเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมต่อไป

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า จากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 นั้น มีความพยายามในการเพิ่มบทบาทของวุฒิสภาไทย หากอ้างอิงจากข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปรึกษาหารือกัน มีถ้อยความที่เน้นไปที่ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเป็นหลัก แต่ก็ยังมีข้อปรึกษาหารือจำนวนไม่น้อยที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการเร่งรัด ติดตาม การปฏิรูปประเทศ ซึ่งเป็นหนึ่งในบทบาทที่สอดคล้องกับบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 ที่ได้ให้บทบาทนี้ไว้ ซึ่งบทบาทของวุฒิสภาที่เพิ่มขึ้นตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 นี้ อาจมองได้ว่ามีความพยายามที่จะให้วุฒิสภามีบทบาทอย่างยิ่งในการกำกับฝ่ายบริหารที่มากกว่าสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติเช่นเดียวกัน ทั้งที่สภาผู้แทนราษฎรในข้อเท็จจริงนั้น มีความยึดโยงกับประชาชนมากกว่าวุฒิสภาเนื่องจากได้รับการแต่งตั้งจากประชาชนโดยตรง แต่วุฒิสภานั้น มาจากการแต่งตั้งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่มีอำนาจในฝ่ายบริหารจากการรัฐประหาร

4.2 ประสิทธิภาพของการปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภา

จากข้อค้นพบในหัวข้อประสิทธิภาพของการปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาวิเคราะห์ผ่านแนวคิดวงจรรณโยบายนั้น ได้ศึกษาการเดินทางของข้อปรึกษาหารือจนจบสิ้นกระบวนการ ตั้งแต่ต้นทางคือ การปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาก่อนเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาไปจนถึง

ปลายทางคือ การรายงานผลการดำเนินการให้วุฒิสภาได้ทราบนั้น จะเห็นได้ว่าประสิทธิผลของการปรึกษาหารือซึ่งเป็นเครื่องมือหนึ่งในการแสดงบทบาทของวุฒิสภาในการตรวจสอบ กำกับ การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลนั้น มีประสิทธิผลค่อนข้างน้อย โดยจากข้อมูลผลการศึกษาจะเห็นได้ว่าเครื่องมือข้อปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งต่อบทบาทของวุฒิสภาในการตรวจสอบหรือช่วยกำกับการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลตามหน้าที่และอำนาจ ซึ่งเป็นการเสนอแนะการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล การนำเอาปัญหาทั้งในเชิงพื้นที่และนโยบายระดับชาติ มาปรึกษาหารือกับประธานในที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อคาดหวังให้ปัญหาดังกล่าวนั้น ได้รับการแก้ไข

โดยข้อปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาที่ส่งมาเพื่อให้นายกรัฐมนตรีพิจารณานั้น มีทั้งสิ้น 239 ข้อปรึกษาหารือ เป็นเรื่องที่มีการนิยามและระบุปัญหาอย่างชัดเจนจำนวน 235 ข้อหารือ ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วส่งให้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องพิจารณาทั้งหมด สะท้อนให้เห็นว่านายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารนั้น ได้กำหนดวาระทางนโยบายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกำกับดูแลรับไปพิจารณาตามหน้าที่และอำนาจทั้งหมด สะท้อนให้เห็นว่าบทบาทของวุฒิสภาในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัตินั้น มีอิทธิพลตามกลไกราชการปกติต่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งอยู่ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร แต่เมื่อหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้ว พบว่ามีร้อยละ 75 ที่มีการรายงานผลการพิจารณากลับมายังสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเพื่อกราบเรียนนายกรัฐมนตรีทราบ สะท้อนให้เห็นว่าหน่วยงานภาครัฐตอบสนองหรือให้ความสำคัญต่อการปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาในระดับหนึ่ง แต่ยังไม่ได้สูงมากนัก เพราะมีถึง 1 ใน 4 ที่ยังไม่รายงานผลกลับมาแต่อย่างใด แม้ข้อบังคับการประชุมจะระบุให้รายงานผลการพิจารณาภายใน 30 วัน ก็ตาม

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาในรายงานผลของหน่วยงานภาครัฐ พบว่า หน่วยงานภาครัฐดังกล่าวเห็นด้วยที่จะรับข้อปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภามากำหนดเป็นนโยบายเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของตน จำนวน 84 ข้อหารือ จากข้อปรึกษาหารือทั้งหมด 235 ข้อหารือ ที่นายกรัฐมนตรีส่งไปให้หน่วยงานภาครัฐพิจารณา สะท้อนให้เห็นว่าการปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวมีอิทธิพลต่อการดำเนินการของภาครัฐค่อนข้างน้อย

นอกจากนั้น ในจำนวนข้อปรึกษาหารือที่ได้รับการตอบสนองจากหน่วยงานภาครัฐที่จะรับข้อปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภามากำหนดเป็นนโยบายเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของหน่วยงาน ทั้ง 84 เรื่อง นั้น มีการดำเนินการเป็นผลการปฏิบัติจริง 82 เรื่อง หรือคิดเป็นร้อยละ 97.60 ซึ่งพบว่า เป็นการดำเนินการจัดสรรงบประมาณ/บุคลากร/ทรัพยากรของรัฐ เป็นการเฉพาะเพื่อดำเนินการตามข้อปรึกษาหารือที่ 21 เรื่อง หรือคิดเป็นร้อยละ 25.61 ในขณะที่อีกร้อยละ 74.39 เป็นการรายงานผลการดำเนินงานตามแผนงานปกติของส่วนราชการ ซึ่งหากกล่าวโดยง่ายคือ ข้อปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภานั้น ส่วนหนึ่งเป็นเรื่องที่หน่วยงานราชการโดยทั่วไปที่มีหน้าที่และอำนาจ รวมถึงภารกิจเป็นการเฉพาะ ได้กระทำเรื่องดังกล่าวโดยปกติอยู่แล้ว จึงสะท้อนให้เห็นว่า

การปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวมีประสิทธิผลค่อนข้างน้อย ในการแสดงบทบาทของวุฒิสภาต่อการดำเนินการของภาครัฐ

สุดท้ายนี้ หน่วยงานภาครัฐมีการดำเนินการที่มีผลสัมฤทธิ์เป็นรูปธรรมเพียง 70 ข้อหารือ จากข้อปรึกษาหารือทั้งหมดที่วุฒิสภาส่งให้นายกรัฐมนตรีพิจารณา จากผลการศึกษาข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่าความต้องการของสมาชิกวุฒิสภาและความเดือดร้อนของประชาชนที่ถูกส่งผ่านกลไกข้อปรึกษาหารือนั้น ไม่ได้ได้รับการตอบสนองเป็นกรณีพิเศษหรือให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก ดังนั้นสามารถสรุปได้ว่า ประสิทธิภาพของการใช้เครื่องมือข้อปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภานั้น ไม่ได้ส่งผลต่อการแสดงบทบาทของวุฒิสภามากเท่าที่ควร



บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

กระบวนการปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาเป็นช่องทางหนึ่งในการแสดงบทบาทของวุฒิสภาในการเร่งรัด ตรวจสอบ การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ซึ่งเป็นเครื่องมือที่สามารถสะท้อนปัญหาที่เห็นควรต้องได้รับการแก้ไข หรือข้อเสนอแนะ ให้รัฐบาลรวมถึงหน่วยงานภาครัฐทั้งหมดได้ดำเนินการให้สอดคล้องตามประเด็นของข้อปรึกษาหารือ นั้น ซึ่งสอดคล้องกับหน้าที่และบทบาทตามรัฐธรรมนูญ 2560 เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน แต่การแสดงบทบาทดังกล่าวนี้ผ่านกลไกข้อปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภา จากผลการศึกษาพบว่า ข้อปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้รับการให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกจากหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งมีข้อสังเกตว่าสาเหตุที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐมีภารกิจ หน้าที่และอำนาจโดยตรงเต็มอยู่แล้วในการปฏิบัติตามกลไกราชการแบบปกติ เมื่อศึกษาจากสารนิพนธ์นี้ จึงสรุปได้ว่า ประสิทธิภาพของการปรึกษาหารือทำได้ค่อนข้างน้อย หรือการปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภา นั้น ไม่ได้ส่งผลต่อการแสดงบทบาทของวุฒิสภามากนัก

ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับสารนิพนธ์ดังกล่าว จำนวน 3 ประการ ดังนี้

1. มิติเนื้อหาของข้อปรึกษาหารือ

การปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาควรเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เร่งด่วนและเป็นที่ประจักษ์ว่าเรื่องดังกล่าวนี้ ส่งผลกระทบต่อประชาชนในภาพรวมอย่างแท้จริง โดยสำหรับข้อปรึกษาหารือที่เป็นเรื่องที่มีระดับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ในลักษณะที่เล็กน้อยหรือเป็นการดำเนินการในระบบราชการปกติที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่และอำนาจ และความรับผิดชอบในการดำเนินการจนเป็นเรื่องปกติอยู่แล้ว จึงควรที่จะให้หน่วยงานราชการเจ้าภาพดังกล่าวดำเนินการผ่านกลไกของระบบงานประจำต่อไป ขณะเดียวกัน หากเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ หรือส่งกระทบรุนแรงต่อประชาชนในภาพรวม ก็สามารถให้ข้อปรึกษาหารือเป็นเครื่องมือในการเสนอแนะการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อขับเคลื่อนแต่ละประเด็นให้แก่รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ทันที หรืออาจมองได้ว่าสมาชิกวุฒิสภาสามารถเป็นตัวแทนหรือ “กระบอกเสียง” ในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนอีกทางหนึ่ง

2. มิติของเครื่องมือของวุฒิสภา

สมาชิกวุฒิสภาอาจต้องพิจารณาการใช้ช่องทางอื่นในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ได้แก่ กลไกกรรมการ การตั้งกระทู้ถามในวุฒิสภา เป็นต้น

3. การศึกษาครั้งต่อไป

3.1 เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเฉพาะเครื่องมือประเภท “ข้อปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภา” เพียงอย่างเดียว ในการวิเคราะห์บทบาทโดยรวมของวุฒิสภา ซึ่งการศึกษาเพียงแค่เครื่องมือเดียวอาจไม่สามารถสรุปบทบาทภาพรวมทั้งหมดของวุฒิสภาได้ โดยในการศึกษาครั้งต่อไป อาจต้องขยายศึกษาในเครื่องมืออื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกัน เช่น กระทู้ถาม การเสนอญัตติ กลไกกรรมการ เป็นต้น เพื่อให้ได้ผลการศึกษาที่ครอบคลุมต่อบทบาทของสมาชิกวุฒิสภาต่อการดำเนินงานของภาครัฐ

3.2 สำหรับการศึกษารูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ ควรพิจารณาหาวิธีการศึกษาในลักษณะเพิ่มเติมอื่น เช่น มีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) หรือการสนทนากลุ่ม (Focus group) เพื่อให้สามารถรวบรวม ประมวลผล และวิเคราะห์ข้อมูลได้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้นจากผู้ปฏิบัติงานโดยตรงหรือผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ อาทิ สมาชิกวุฒิสภา เจ้าหน้าที่รัฐที่ดำเนินการโดยตรงกับงานข้อปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภา เป็นต้น

3.3 ควรมีการศึกษาในปัจจัยอื่น ๆ ที่คาดว่าจะส่งผลต่อประสิทธิภาพของข้อปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มเติม เช่น ความคาดหวังของประชาชนที่มีต่อบทบาทสมาชิกวุฒิสภา เป็นต้น เพื่อนำผลการศึกษาไปใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุง พัฒนา บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาต่อไป

ภาคผนวก

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยและการสร้างเครื่องมือในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลการวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้ใช้แบบสำรวจเพื่อเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างข้อปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดในฐานข้อมูลของกองประสานงานการเมือง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 แบบสอบถามเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไป เป็นคำถามปลายปิด ในรูปแบบการเติมข้อมูล และตรวจรายการ (Checklist Questions) โดยมีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 2 : แบบสอบถามเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไป

ข้อ	รายการคำถาม	รายละเอียดของข้อมูล	คำตอบ
1	ชื่อ ส.ว. ผู้ปรึกษาหารือ	ชื่อ - นามสกุล	
2	ประเด็นที่ปรึกษาหารือ	เนื้อหาของเรื่องที่ปรึกษาหารือ	
3	หมวดหมู่ของเรื่องที่ปรึกษาหารือ	ระบุหมวดหมู่โดยจำแนกเป็น 29 ประเภท	1. การบริหารราชการแผ่นดิน 2. สาธารณสุข 3. ผู้มีอิทธิพล การทุจริตและประพฤติมิชอบ 4. การเมือง 5. การเงินและการคลัง 6. โครงสร้างขั้นพื้นฐาน สาธารณูปโภค 7. สาธารณภัย 8. ที่ดิน

ข้อ	รายการคำถาม	รายละเอียดของ ข้อมูล	คำตอบ
3	หมวดหมู่ของเรื่องที่ปรึกษาหารือ	ระบุหมวดหมู่ โดยจำแนกเป็น 29 ประเภท	9. สวัสดิการ 10. กฎหมายและ กระบวนการยุติธรรม 11. การเกษตร 12. ศิลปะ วัฒนธรรม 13. ศาสนา 14. ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม 15. กลุ่มเปราะบาง 16. การคมนาคม การจราจร อุบัติเหตุ 17. เทคโนโลยีและ ดิจิทัล 18. อุตสาหกรรม 19. อาชญากรรม ยา เสพติดและการพนัน 20. การศึกษา 21. ความมั่นคง 22. โทรคมนาคมและ การสื่อสาร

ข้อ	รายการคำถาม	รายละเอียดของข้อมูล	คำตอบ
3	หมวดหมู่ของเรื่องที่ปรึกษาหารือ	ระบุหมวดหมู่โดยจำแนกเป็น 29 ประเภท	23. พลังงาน 24. การท่องเที่ยว 25. เศรษฐกิจและการพาณิชย์ 26. หนี้สิน เศรษฐกิจฐานราก 27. การต่างประเทศ 28. แรงงาน วิจัย วิทยาศาสตร์ และนวัตกรรม 29. อื่น ๆ
4	หน่วยงานผู้รับผิดชอบ/ที่เกี่ยวข้อง	ชื่อหน่วยงาน	

ส่วนที่ 2 แบบสำรวจเกี่ยวกับวงจรชีวิตนโยบายสาธารณะของข้อปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาโดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3 : แบบสอบถามเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไป

ที่	รายการ (คำถาม)	ข้อมูลที่ต้องระบุ (คำตอบ)	
		ใช่	ไม่ใช่
1	ขั้นตอนระบุปัญหา/นิยามปัญหา (Problem Identification/Definition)		
	ข้อปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภามีการระบุประเด็นความต้องการในการแก้ไขปัญหา หรือให้รัฐบาลดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ใช่หรือไม่		
2	ขั้นตอนกำหนดวาระ (Agenda Setting)		
	นายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีบัญชาให้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องพิจารณาและดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป ใช่หรือไม่		
3	ขั้นตอนกำหนดนโยบาย (Policy Formulation)		
	3.1 หน่วยงานภาครัฐมีหนังสือราชการตอบกลับมายังสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เพื่อทราบการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง 3.2 หน่วยงานภาครัฐพิจารณาข้อปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวแล้ว เห็นควรรับไปดำเนินการตามข้อปรึกษาหารือดังกล่าว		
4	ขั้นตอนประกาศ/บังคับใช้นโยบาย (Policy Legitimation)		
	4.1 หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องเลือกใช้เครื่องมือเชิงนโยบายแบบอิงแอบอำนาจรัฐ (ออกกฎ ระเบียบ ประกาศ ระบบราชการทั่วไป ฯลฯ) หรือไม่		
	4.2 หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องมีการใช้เครื่องมืออื่นนโยบายแบบอื่น ๆ ใช่หรือไม่ (ถ้าใช่ ได้แก่ ...)		

ที่	รายการ (คำถาม)	ข้อมูลที่ต้องระบุ (คำตอบ)	
		ใช่	ไม่ใช่
5	ขั้นตอนนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)		
	5.1 ข้อปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาได้ถูกนำไปสู่การดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐที่ได้รับมอบหมาย ใช่หรือไม่		
	5.2 การดำเนินการตามข้อปรึกษาหารือของหน่วยงานภาครัฐตามข้อ 5.1 มีการจัดสรรงบประมาณ บุคลากร หรือทรัพยากร โดยหน่วยงานภาครัฐที่ได้รับมอบหมายเพื่อดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ใช่หรือไม่		
	5.3 การดำเนินการตามข้อปรึกษาหารือของหน่วยงานภาครัฐตามข้อ 5.1 แท้จริงเป็นการดำเนินการตามแผนงานปกติของหน่วยงานภาครัฐ ใช่หรือไม่		
6	ขั้นตอนการประเมินผล (Policy Formulation)		
	ผลการดำเนินการมีผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมหรือมีผลกระทบเชิงบวกต่อผู้เดือดร้อนในข้อปรึกษาหารือ ใช่หรือไม่		



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บรรณานุกรม

- เขมภัทร ทฤษฎีคุณ "วุฒิสภา (สูงวัย) ในไทยกับบทบาทของสภาสูงในโลก : มองบทบาทวุฒิสภาไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ." (2566).
- เคณาภูมิ, สัณญา. "กระบวนการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะภายใต้กรอบแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์." วารสารนวัตกรรมการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน (2561).
- เจษฎา ปาตุย. "ประสิทธิภาพของรัฐบาลในการบริหารจัดการข้อปรึกษาหารือของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ส่งให้นายกรัฐมนตรีพิจารณา." (2565).
- "ที่มาและอำนาจ "ส.ว." อังกฤษ-อเมริกัน เลือกตั้งอำนาจมาก-แต่ตั้งอำนาจน้อย." เว็บไซต์ศิลปวัฒนธรรม, 2566.
- นางสาวปัทมาภรณ์ ชูสกุล. "ศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานการขอปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562." (2565).
- ภูมิ มูลศิลป์. บทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในระบบสภาคู่กับประสิทธิผลในการเสริมสร้างเสถียรภาพทางการเมืองและการพัฒนาประชาธิปไตยไทย. สถาบันพระปกเกล้า: สถาบันพระปกเกล้า, 2564.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560. "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, ." ราชกิจจานุเบกษา, 2560.
- วงศ์สุรวัดน์, โกวิท. "วุฒิสภาไทย รากฐานที่มาและภารกิจ".
- วุฒิสภา. "ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562." รัฐสภา: วุฒิสภา, 2562.
- วุฒิสภา, คณะกรรมาธิการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ. รายงานสรุปผลการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศ ประจำปี 2565. (วุฒิสภา กรุงเทพฯ: 2565).
- ศิริสัมพันธ์, ทศพร. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ. 2563.
- สำนักเลขาธิการวุฒิสภา. บัญชีกระทู้ถามวุฒิสภาจำแนกตามผู้ตั้งกระทู้ถาม พ.ศ. 2565. (รัฐสภา กรุงเทพฯ: 2565).



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นายกวินท์ นิลประสิทธิ์
วัน เดือน ปี เกิด	13 กุมภาพันธ์ 2540
สถานที่เกิด	นครปฐม
วุฒิการศึกษา	ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์ การปกครอง)



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY