

ยุทธศาสตร์ชาติได้ร่วมเงาวุฒิสภา :
กรณีศึกษาบทบาทของวุฒิสภาชุดที่ 12
ที่มีต่อการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน
ผ่านมิติของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ
ในช่วง 1 ปีแรก (พ.ศ. 2562-2563)*

วรศักดิ์ จันทร์ภักดี**

Received: 28 June 2024

Revised: 18 November 2024

Accepted: 19 November 2024

บทคัดย่อ

วุฒิสภาชุดที่ 12 ถือเป็นวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มีหน้าที่พิเศษอีกประการหนึ่ง นั่นคือ ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งวุฒิสภา

* ปรับปรุงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ (Executive - legislative Relations) : กรณีศึกษาวุฒิสภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่มีต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ” ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง) คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2563.

** วิทยากรปฏิบัติการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา; อีเมล: Worasak.janphakdee@gmail.com

ได้ใช้กลไกต่างๆ ที่ขับเคลื่อนผ่านภูมิหลังของสมาชิวุฒิสภา (ส.ว.) ที่จำแนกได้เป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ (1) กลุ่มทหาร/ตำรวจ (2) กลุ่มข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ (3) กลุ่มเครือข่ายภาคประชาสังคมและปราชญ์ชาวบ้าน และ (4) กลุ่มนักการเมือง/นักธุรกิจ โดยแต่ละกลุ่มเลือกใช้บทบาทในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่แตกต่างกัน แต่ด้วยกลไกต่างๆ ที่มีอยู่ของวุฒิสภาประกอบกับการดำเนินนโยบายของรัฐบาลทั้งในส่วนของคณะรัฐมนตรีและระบบราชการ ที่เป็นผู้ปฏิบัติขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณอยู่แล้ว ดังนั้น เมื่อพิจารณาในเชิงการควบคุมวาระประเด็น (Agenda Control) จะพบว่ารูปแบบในการควบคุมวาระประเด็นจึงเป็นไปในเชิงบวก (Positive Agenda Control) กล่าวคือ รัฐบาลให้ความสำคัญกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในระดับที่วุฒิสภาพึงพอใจ และการดำเนินนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลยังคงเป็นไปในทิศทางเดียวกับยุทธศาสตร์ชาติ วุฒิสภาจึงมองว่าในช่วงเวลานี้ รัฐบาลยังคงดำเนินการตามวิถีที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมาย ด้วยเหตุปัจจัยดังกล่าวนี้เอง ส่งผลให้ในท้ายที่สุดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภาชุดที่ 12 กับฝ่ายบริหาร เป็นความสัมพันธ์ในเชิงสร้างสรรค์ (Constructive Relationship) ที่วุฒิสภากับฝ่ายบริหารต่างเดินไปด้วยกัน

คำสำคัญ: วุฒิสภาไทย, ยุทธศาสตร์ชาติ, ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

The National Strategy under the Senate: A case study of the 12th Thai Senate in controlling national administration by driving the national strategy between 2019 and 2020.

Worasak Janphakdee***

Abstract

The 12th Thai Senate is established according to the transitional chapter of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560. The transitional chapter of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 authorized the senate's extraordinary responsibility in monitoring and controlling the National Strategy. However, the background of the senate member can be categorized in 4 groups: 1) Soldiers/police officers, 2) Bureaucrats/state - owned enterprise officers, 3) Civil society networks and local wisdom, and 4) Politicians/business sectors. The study shows each group plays different roles and approaches in controlling the executive. Some mechanisms, together with the policy

*** Parliamentary officer, Practitioner Level, The Secretariat of the Senate; Email: Worasak.janphakdee@gmail.com

implementation by the government executives and bureaucratic offices, resulted in positive agenda control. In other words, the government prioritizes the implementation of the National Strategy meet the Senate's expectation. Moreover, the policy implementation follows the National Strategy. Hence, the senate trusts the government is capable to following and achieving the strategic plan. For these reasons, the relations between the senate members and the executive are concluded as a constructive relationship.

Keywords: Thai Senate, The National Strategy, Executive - legislative Relations.

บทนำ

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ (Executive-legislative Relations) ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ถือว่ามี “ความพิเศษ” กว่าวุฒิสภาทุกชุดที่ผ่านมา กล่าวคือ วุฒิสภาในวาระแรกตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดให้มีที่มาตามบทบัญญัติมาตรา 269 ของรัฐธรรมนูญ อีกทั้งในมาตรา 270 วรรคหนึ่ง กำหนดว่าให้วุฒิสภาในวาระแรกนี้มีหน้าที่และอำนาจติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ดังนั้น บทบาทของวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ ย่อมมีผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในส่วนเกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติอย่างมีนัยสำคัญ

ในบทความชิ้นนี้จึงมุ่งศึกษาไปที่บทบาทของวุฒิสภาชุดที่ 12 ที่แต่งตั้งมาในปี พ.ศ. 2562 ซึ่งให้ความสำคัญกับการติดตามการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติอย่างมาก โดยจะมุ่งศึกษาว่าวุฒิสภาใช้บทบาทอะไรในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ (What) และใช้บทบาทดังกล่าวอย่างไร (How) เพื่อนำมาสู่การหารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะ “วุฒิสภา” กับฝ่ายบริหาร ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ถูกเปลี่ยนแปลงไปเล็กน้อยเพียงใด เมื่อวุฒิสภาต้องติดตามการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติที่ฝ่ายบริหารต้องดำเนินการนั้น วุฒิสภาจะเลือกบทบาทของการเป็น “สภาพิเลียง” หรือ “สภาตรวจสอบ” ?

3 บทบาท 2 ตัวแสดง: บทบาทการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative Oversight)

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative Oversight) แบ่งออกได้เป็น 3 บทบาท ตามคำอธิบายของ Mathew D. McCubbins และ Thomas Schwartz คือ (1) บทบาทของการติดตามตรวจตรา (Police Patrol) (2) บทบาทของการระงับเหตุ (Fire Alarm) และ Kenneth A. Shepsle เสนอรูปแบบเพิ่มเติมคือ (3) บทบาทของการระงับเหตุเชิงรุก (Fire Extinguisher)

(1) บทบาทของการติดตามตรวจตรา (Police Patrol) ที่เป็นรูปแบบการควบคุมทางตรงและรวมศูนย์โดยฝ่ายนิติบัญญัติจะพิจารณาจากกิจกรรมของฝ่ายบริหาร เพื่อ “ตรวจสอบว่าฝ่ายบริหารมีแนวโน้มที่จะฝ่าฝืนเป้าหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดหรือไม่” ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติจะใช้กลไกต่างๆ ที่มี อาทิ กลไกของคณะกรรมการการเรียกดูเอกสาร การรับฟังความคิดเห็น การสังเกตปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น และยังสามารถตรวจสอบได้ทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ลักษณะเช่นนี้ทำให้บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติมีลักษณะเชิงรุก กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถดำเนินการได้หลากหลายรูปแบบในนามของการป้องปรามความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นตามมา โดยฝ่ายนิติบัญญัติสามารถระงับยับยั้งการดำเนินการต่างๆ ของฝ่ายบริหารได้ก่อนที่จะดำเนินการเกิดขึ้นจริง¹

¹ Mathew D. McCubbins and Thomas Schwartz, “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms,” *American Journal of Political Science*, Vol. 28, No. 1 (February 1984), 165-179.

(2) **บทบาทของการระงับเหตุ (Fire Alarm)** เป็นรูปแบบการควบคุมในทางอ้อมและเน้นการกระจายอำนาจ โดยฝ่ายนิติบัญญัติจะไม่สามารถเข้าไปยุ่งเกี่ยวในกิจกรรมของฝ่ายบริหารได้มากนัก เนื่องจากจะเน้นไปที่การควบคุมการดำเนินงานที่มีการ “ฝ่าฝืนเป้าหมายที่ให้ไว้กับฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว” เท่านั้น ที่จะทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติจะมีบทบาทในการตรวจสอบได้ กล่าวอีกทางหนึ่งคือ บทบาทของการระงับเหตุเป็นลักษณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะไม่แทรกแซงฝ่ายบริหารหากไม่เกิดปัญหา แต่เมื่อเกิดปัญหามาแล้วฝ่ายบริหารจะมีบทบาทในการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินได้ โดยการควบคุมในลักษณะนี้ฝ่ายนิติบัญญัติอาจใช้ช่องทางอื่นควบคู่ไปด้วย เช่น กลไกของฝ่ายตุลาการ กลไกของหน่วยดำเนินการอื่น เป็นต้น²

(3) **บทบาทของการระงับเหตุเชิงรุก (Fire Extinguisher)** เป็นคำอธิบายเพิ่มเติมของ Kenneth A. Shepsle โดยมองว่าฝ่ายนิติบัญญัติสามารถแสดงบทบาทการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินหลังจากที่เกิดปัญหาแล้ว แต่สามารถแสดงออกในเชิงรุกได้มากกว่าบทบาทของการระงับเหตุ บทบาทดังกล่าวมีออกแบบมาภายใต้เป้าหมายว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะสามารถแก้ปัญหาการทุจริตได้ทันทั่วทั้งที่ ซึ่งเมื่อเทียบกับบทบาทของติดตามตรวจตราจะพบว่า บทบาทของการระงับเหตุเชิงรุก ใช้ต้นทุนและเวลาที่มากกว่า แต่สิ่งที่ได้จะตรงเป้าหมายมากกว่า กล่าวอีกทางหนึ่งคือ บทบาทของการระงับเหตุเชิงรุกมุ่งเป้าไปที่ปัญหาที่ปรากฏขึ้นแล้ว และควบคุมตรวจสอบปัญหานั้นในเชิงรุก โดยฝ่ายนิติบัญญัติจะไม่แสดงบทบาทในการดำเนินการที่ไม่เกิดปัญหา ซึ่งเป็นความแตกต่างจากบทบาทของติดตามตรวจตราที่เป็นการควบคุมก่อนที่จะปัญหาจะปรากฏ ดังนั้น บทบาทของสายตรวจจะมีเรื่องของสอดส่องตรวจตรา (Surveillance) ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติภายใต้บทบาทนี้ต้องรับรู้ใน

² Ibid., 165-179.

ทุกการดำเนินการ ซึ่งจะสัมพันธ์กับการกำหนดวาระในการควบคุมด้วยเช่นกัน³

หากพิจารณาจากบทบาทของ 2 ตัวแสดงทางการเมือง จะเห็นได้ว่า บทบาทดังกล่าวได้นำไปสู่กลไกการควบคุมวาระประเด็นเพื่อเป็นแนวทางในการติดตาม โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะ “เลือก” วาระประเด็นขึ้นมาผ่านการตัดสินใจภายใต้เงื่อนไขต่างๆ เช่น ประเด็นที่กำลังอยู่ในความสนใจของสังคม ประเด็นที่มีประโยชน์ต่อเขตเลือกตั้งของตนเอง ประเด็นที่สอดคล้องกับจุดยืนเชิงอุดมการณ์ เป็นต้น ซึ่ง Jonathan Bendor และ Terry M. Moe ได้อธิบายถึงปัจจัยในการกำหนดวาระประเด็น ประกอบด้วย บริบทในเชิงสถาบัน (Institutional Context) จุดยืนในเชิงนโยบายภายใน (Endogenous Policy Position) ทรัพยากรทางการเมือง (Political Resources) การจำกัดการรับรู้ (Cognitive Limitations) และกระบวนการ (Process)⁴

เมื่อมีการกำหนดวาระประเด็นขึ้นมาได้แล้ว จะนำไปสู่การเลือกรูปแบบการควบคุมให้สอดคล้องกับการวาระประเด็นดังกล่าวด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หากฝ่ายนิติบัญญัติให้ความสนใจกับประเด็นใด จะทำให้รูปแบบการควบคุมวาระประเด็นจะสอดคล้องต้องกันกับจุดยืนที่มีอยู่ ซึ่งปลายทางสุดท้าย Bendor และ Moe มองว่าการควบคุมวาระประเด็นจะต้องบรรลุจุดที่ทุกฝ่ายมีบทบาทและสถานะที่สมดุล เรียกว่า “จุดดุลยภาพในเชิงพหุนิยม (Pluralist Equilibrium)”⁵ ซึ่งในกรณีนี้สามารถแบ่งรูปแบบการควบคุมวาระประเด็นออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ การควบคุมวาระประเด็นในเชิงบวก (Positive Agenda Control) และการควบคุมวาระประเด็นในเชิงลบ (Negative Agenda Control)

³ Kenneth A. Shepsle, *Analyzing Politics: Rationality Behavior and Institutions*, (New York: W. W. Norton & Company, 2010), 431-432.

⁴ Jonathan Bendor and Terry M. Moe, “Agenda Control, Committee Capture and the Dynamics of Institutional Politics,” *The American Political Science Review*, Vol. 80, No. 4 (Dec., 1986), 1187-1207.

⁵ Ibid., 1187-1207.

(1) การควบคุมวาระประเด็นในเชิงบวก (Positive Agenda Control) เป็นการเน้นย้ำผ่านกระบวนการลงมติเรื่องต่างๆ โดยประเด็นเหล่านั้นเป็นที่ชื่นชอบของผู้มีอำนาจออกนโยบาย (Policy Makers) ที่ใช้กลไกการลงมติในเชิงบวกเพื่อตอกย้ำว่าประเด็นดังกล่าวมีความสำคัญ และฝ่ายนิติบัญญัติก็ให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าวค่อนข้างมากเช่นกัน โดยประเด็นที่ส่งผลต่อการลงมติควบคุมวาระประเด็นในเชิงบวกได้ อาทิ การพิจารณาร่างกฎหมายหรือลงมติรับรองเรื่องเกี่ยวกับการสร้างเขื่อนป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งในแม่น้ำ อาจจะทำให้สมาชิกวุฒิสภาที่ยึดโยงกับพื้นที่ลุ่มแม่น้ำมีแนวโน้มที่จะเห็นด้วย เพราะว่าหากร่างกฎหมายนั้นมีการประกาศใช้จะส่งผลให้ความนิยมในพื้นที่เขตเลือกตั้งของตนเองเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย ทั้งนี้ การควบคุมวาระประเด็นในเชิงบวกไม่ได้ช่วยให้การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร หากแต่เป็นกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองที่จะช่วยให้การผลักดันวาระนโยบายบรรลุผลสูงสุด

(2) การควบคุมวาระประเด็นในเชิงลบ (Negative Agenda Control) เป็นการยับยั้งหรือจำกัดกระบวนการลงมติเรื่องต่างๆ ที่อาจจะกระทบต่อสถานะเดิม (Status Quo) ของสมาชิกแต่ละสภา ดังจะเห็นจากการลงมติในการพิจารณาร่างกฎหมายหรือลงมติรับรองเรื่องเกี่ยวกับจัดสรรพื้นที่ป่า จะพบว่า สมาชิกวุฒิสภาที่ยึดโยงกับพื้นที่ป่าหรือมาจากเขตเลือกตั้งที่มีพื้นที่ป่ามากอาจไม่เห็นด้วย หากร่างกฎหมายนั้นกระทบต่อความเป็นอยู่เดิมของคนในเขตพื้นที่ตนเอง⁶

⁶ Sean Gailmard and Jeffery A. Jenkins, "Agenda Control in the Senate and House: Fingerprints of Majority Party Power," *The Journal of Politics*, Vol. 69, No.3 (August, 2007), 689-700.

วุฒิสภาชุดที่ 12 กับบทบาทในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

หากพิจารณาบทบาทของวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ในช่วง 5 ปีแรก ซึ่งถือเป็น “วุฒิสภาชุดที่ 12” ถือเป็นวุฒิสภาที่มีความพิเศษตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ นั่นคือมาจากการคัดเลือกของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จำนวน 200 คน และอีก 50 คนมาด้วยวิธีการตามหมวดรัฐสภา โดย คสช. จะเป็นผู้คัดเลือกสุดท้ายให้เหลือเพียง 50 คน จึงกล่าวได้ว่า วุฒิสภาชุดที่ 12 นี้ มีที่มาจาก คสช. แม้ว่าปัจจุบันจะยุติบทบาทไปแล้ว แต่คณะรัฐมนตรีคณะที่ 62 (พ.ศ. 2562-2566) มีความต่อเนื่องมาจาก คสช. อยู่เช่นกัน ดังนั้น เมื่อวุฒิสภาชุดที่ 12 และคณะรัฐมนตรีคณะที่ 62 มีความใกล้ชิดกันในเชิงที่มาและความเป็นกลุ่มก้อนที่ใกล้ชิดกัน ทำให้วุฒิสภาชุดนี้มีแนวโน้มที่จะใช้รูปแบบการควบคุมวาระประเด็นในเชิงบวก

เมื่อพิจารณาวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 พบว่า สามารถแบ่งออกเป็นกลุ่มสำคัญตามภูมิหลังอาชีพได้ 4 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มทหาร/ตำรวจ (2) กลุ่มข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ (3) กลุ่มเครือข่ายภาคประชาสังคมและปราชญ์ชาวบ้าน และ (4) กลุ่มนักการเมือง/นักธุรกิจ โดยวุฒิสภาชุดที่ 12 นี้ เน้นการแสดงทั้งบทบาทของการระงับเหตุและบทบาทของติดตามตรวจตรา รวมทั้งการที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีกลไกที่ใช้ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ได้แก่ กลไกของที่ประชุมสภา กลไกของคณะกรรมการการ และกลไกอื่น ๆ ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาตรากฎหมาย ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และสร้างดุลยภาพให้สถาบันทางการเมืองอื่น ๆ

ทั้งนี้ วุฒิสภาชุดที่ 12 ที่เกิดขึ้นจากบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ยังมีภารกิจพิเศษ คือ “การติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศและการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ” ซึ่งภารกิจดังกล่าวมีการขับเคลื่อนผ่าน 3 กลไกหลัก คือ (1) กลไกของที่ประชุมวุฒิสภา แบ่งย่อยได้อีก 2 ส่วน คือ การตั้งกระทู้ถาม และการพิจารณาญัตติ / ร่างพระราชบัญญัติ / รายงานการพิจารณาศึกษา (2) กลไกของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ซึ่งมีทั้งหมด 26 คณะ และ (3) กลไกพิเศษ คือ คณะกรรมการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศและการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ (คณะกรรมการ ตสร.) ซึ่งกลไกเหล่านี้จะเป็นปัจจัยที่เชื่อมระหว่างบทบาทของ ส.ว. กับรูปแบบของการควบคุมวาระประเด็น และจะพัฒนาไปสู่รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับฝ่ายบริหารที่มีต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติที่มีลักษณะเป็น “ความสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์ (Constructive Relationship)”⁷ อันเป็นผลมาจากการที่นายกรัฐมนตรียังคงเป็นพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา อดีตหัวหน้า คสช. ซึ่งเป็นผู้ที่คัดเลือก ส.ว. ทำให้การประสานหน้าที่ระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาลเป็นไปอย่างราบรื่น

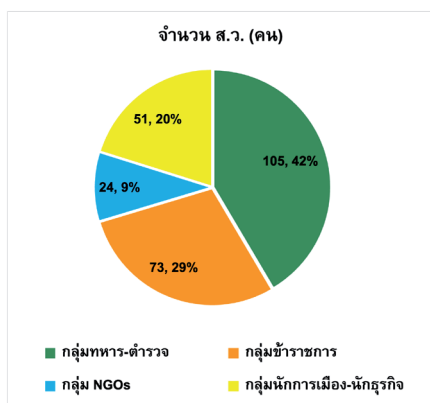
เมื่อพิจารณาเทียบเคียงบทบาทของวุฒิสภาชุดที่ 12 อย่างเฉพาะเจาะจงพบว่า ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2562 ถึงเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2563 ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ เมื่อมีการเทียบเคียงจากช่วงเวลาก่อนหน้าจะกล่าวได้ว่า หากฝ่ายนิติบัญญัติมีความใกล้ชิดกับฝ่ายบริหาร ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจะเป็นลักษณะความสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์ แต่มีความแตกต่างกันในเรื่องของการใช้บทบาทในการควบคุมการบริหาร

⁷ Bjørn Erik Rasch, Shane Martin, and José Antonio Cheibub, *Parliaments and Government Formation: Unpacking Investiture Rules*, (Oxford: Oxford University Press, 2015), 323-333.

ราชการแผ่นดินอันเนื่องมาจากภูมิหลังที่แตกต่างกัน ที่จะกำหนดหน้าที่และความสนใจต่อประเด็นต่างๆ ที่แตกต่างกันไป โดยมีสมมติฐานของการศึกษาประเด็นดังกล่าว คือ “ภายใต้ที่มาของ ส.ว. ที่มีลักษณะเฉพาะตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ส่งผลให้การควบคุมวาระประเด็นปรากฏออกมาในลักษณะของการควบคุมวาระประเด็นในเชิงบวก และปัจจัยนี้เองได้ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับฝ่ายบริหารในประเด็นการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติให้ปรากฏเป็นความสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์”

“ภูมิหลัง ส.ว.” ในวุฒิสภาชุดที่ 12

ในการทำหน้าที่ของ ส.ว. ชุดที่ 12 ซึ่งมีที่มาจากภูมิหลังที่แตกต่างกัน ซึ่งผู้เขียนได้กำหนดภูมิหลังออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ (1) กลุ่มทหาร/ตำรวจ (2) กลุ่มข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ (3) กลุ่มเครือข่ายภาคประชาสังคมและปราชญ์ชาวบ้าน และ (4) กลุ่มนักการเมือง/นักธุรกิจ ดังที่ปรากฏในภาพที่ 1



ภาพที่ 1 สัดส่วนของสมาชิกวุฒิสภามาจากภูมิหลังต่างๆ ทั้ง 4 กลุ่ม, เรียบเรียงโดยผู้เขียน

กลุ่มที่ 1 กลุ่มทหาร/ตำรวจ มีจำนวนทั้งสิ้น 105 คน เป็นกลุ่มที่มีจำนวนมากที่สุด ซึ่งทั้งหมดเคยรับราชการทหารหรือตำรวจมาก่อนจะเกษียณอายุราชการ กลุ่มเหล่านี้มีลักษณะเป็นกลุ่มปิด กล่าวคือ เดิมโตมาจากโรงเรียนเตรียมทหาร 3 ปี เทียบเท่ากับการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ซึ่งผู้ที่ผ่านการศึกษาในระดับดังกล่าวจะมีรุ่นประจำอยู่ทุกคน เรียกกันว่า “ตท.” และบางรุ่นมักจะเข้ามามีบทบาททางการเมืองด้วยสายสัมพันธ์ของกลุ่มเพื่อน ตท. เช่น รุ่น ตท. 6 ซึ่งเป็นรุ่นเดียวกับพลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ รุ่น ตท.10 รุ่นเดียวกับนายทักษิณ ชินวัตร และรุ่น ตท.12 ซึ่งเป็นรุ่นเดียวกับพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นต้น⁸

กลุ่มที่ 2 กลุ่มข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ มีจำนวนทั้งสิ้น 73 คน เป็นกลุ่มที่เคยรับราชการพลเรือนมาก่อนจะเกษียณอายุราชการ หรือเคยทำงานในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจมาก่อน กลุ่มเหล่านี้มีลักษณะเป็นกลุ่มที่หลากหลายมากกว่ากลุ่มที่ 1 โดยมีความสนใจและความรอบรู้เฉพาะด้านที่แตกต่างกัน เช่น กลุ่มอดีตข้าราชการกระทรวงมหาดไทย กลุ่มอดีตอาจารย์มหาวิทยาลัย เป็นต้น จะเห็นได้ว่ากลุ่มเหล่านี้มีที่มาจากการคัดเลือกของกลุ่มอาชีพในสัดส่วนที่สูงกว่ากลุ่มที่ 1 โดยมีจำนวน 15 คน จากทั้งหมด 73 คน⁹

กลุ่มที่ 3 กลุ่มเครือข่ายภาคประชาสังคมและปราชญ์ชาวบ้าน มีจำนวนทั้งสิ้น 24 คน เป็นกลุ่มที่เคยทำงานในองค์กรพัฒนาเอกชน เครือข่ายวิชาชีพ ผู้ที่เป็นต้นแบบในสาขาอาชีพหนึ่งๆ และกลุ่มแพทย์ชนบท

⁸ เว็บบล็อก ส.ว., (เว็บไซต์), <http://blog.senate.go.th/index.php> (สืบค้นเมื่อ 20 ธันวาคม 2563).; ทำเนียบศิษย์เก่าโรงเรียนเตรียมทหาร, (เว็บไซต์), https://aaf.rtarf.mi.th/nt_alumni/search.php (สืบค้นเมื่อ 20 ธันวาคม 2563).; สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ทำเนียบ ส.ว. 2562, (กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2563), 1-252.

⁹ เว็บบล็อก ส.ว., (เว็บไซต์), <http://blog.senate.go.th/index.php> (สืบค้นเมื่อ 20 ธันวาคม 2563).; สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ทำเนียบ ส.ว. 2562, (กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2563), 1-252.

ซึ่งมีบทบาทโดดเด่นในการทำงานภาคประชาสังคม ที่มุ่งเน้นการเสริมอำนาจให้กับประชาชน (People Empowerment) ทำให้กลุ่มเหล่านี้ให้ความสำคัญกับประเด็นหนึ่งประเด็นใดอย่างลึกซึ้ง และจะเห็นได้ว่า ส.ว. กลุ่มที่ 3 นี้มีบทบาทในหลายกลุ่มหลายเครือข่าย แต่มีประเด็นขับเคลื่อนที่ใกล้เคียงกัน¹⁰

และกลุ่มที่ 4 กลุ่มนักการเมือง/นักธุรกิจ มีจำนวนทั้งสิ้น 51 คน เป็นกลุ่มที่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งส่วนใหญ่จะเคยเป็น ส.ว. โดยเฉพาะวุฒิสภาตั้งแต่ชุดที่ 8 (พ.ศ. 2543-2549) ที่มาจากการเลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จนกระทั่งถึงวุฒิสภาชุดที่ 11 (พ.ศ. 2557) และมีกลุ่มที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่เล็กน้อย สำหรับผู้บริหารหรือสมาชิกของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จะมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และกลุ่มนักธุรกิจ ซึ่งมักจะเป็นผู้ที่ประกอบกิจการทางด้านกฎหมาย สื่อ และธุรกิจขนาดใหญ่¹¹

หากพิจารณาโดย “ภูมิหลัง” ของทั้ง 4 กลุ่มนี้ จะพบว่า แต่ละกลุ่มมีลักษณะเฉพาะตัวที่แตกต่างกัน ซึ่งจะส่งผลต่อการทำงานในฐานะ ส.ว. ในการควบคุมวาระประเด็นแต่ในส่วนของ “ที่มา” กล่าวได้ว่าแทบจะไม่แตกต่างกัน แม้ว่าวุฒิสภาชุดที่ 12 มีที่มาอยู่ 2 รูปแบบ คือ มาจากการสรรหาของ คสช. และมาจากการคัดเลือกกันเองของกลุ่มอาชีพ ทั้ง 2 รูปแบบนี้ ผู้ที่จะเสนอชื่อในขั้นตอนสุดท้าย คือ คสช. จึงกล่าวได้ว่าที่มาของ ส.ว. ชุดนี้ ต่างกันในเรื่อง “กระบวนการ” หากแต่อำนาจในการแต่งตั้ง ส.ว. กลุ่มดังกล่าวยังเป็นกลุ่มเดียวกัน ทำให้การควบคุมวาระประเด็นจะเป็นไปในลักษณะการควบคุมวาระประเด็นในเชิงบวก¹²

¹⁰ เพิ่งอ้าง, 1-252.

¹¹ เพิ่งอ้าง, 1-252.

¹² Jonathan Bendor and Terry M. Moe, “Agenda Control, Committee Capture and the Dynamics of Institutional Politics,” *The American Political Science Review*, Cited, 1187-1207.

กลไกการควบคุมวาระประเด็นในยุทธศาสตร์ชาติของวุฒิสภา ชุดที่ 12

เมื่อที่มาและภูมิหลังของวุฒิสภาชุดที่ 12 ได้รับการจำแนกย่อยออกไป ประเด็นที่ควรพิจารณาในส่วนต่อไป คือ กลไกการทำงานของวุฒิสภาชุดที่ 12 ในการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเจาะจงไปที่การขับเคลื่อน ยุทธศาสตร์ชาติที่เป็นกลไกสำคัญของรัฐบาล โดยพิจารณาจากกระบวนการ ทางรัฐสภา (Parliamentary Process) ดังนี้ (1) การตั้งกระทู้ถาม (2) การพิจารณา ญัตติ/ร่างพระราชบัญญัติ/รายงานการพิจารณาศึกษา (3) คณะกรรมาธิการ สามัญประจำวุฒิสภา และ (4) กลไกพิเศษ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(1) การตั้งกระทู้ถาม ในระหว่างเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2562 ถึงเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2563 พบว่า ในการประชุมวุฒิสภามีทั้งสิ้น 58 ครั้ง แบ่งเป็นการประชุมสมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง พ.ศ. 2562 จำนวน 19 ครั้ง การประชุมสมัยวิสามัญ พ.ศ. 2562 จำนวน 1 ครั้ง การประชุมสมัยสามัญ ประจำปีครั้งที่สอง พ.ศ. 2562 จำนวน 22 ครั้ง และการประชุมสมัยสามัญ ประจำปีครั้งที่หนึ่ง พ.ศ. 2563 จำนวน 16 ครั้ง และจากการประชุมทั้ง 58 ครั้งนี้ มีการตั้งกระทู้ถามทั้งสิ้น 35 กระทู้ โดยมีกระทู้ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นยุทธศาสตร์ ชาติ จำนวน 3 กระทู้¹³ ได้แก่

(1.1) กระทู้ถาม เรื่อง แนวทางการปรับแผนการปฏิรูปประเทศ ตามมติคณะรัฐมนตรี 3 ธันวาคม 2562 โดยนายคำณูณ สิทธิสมาน เป็นผู้ตั้งถาม ถาถามนายกรัฐมนตรื

(1.2) กระทู้ถาม เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง โดยนายคำณูณ สิทธิสมาน เป็นผู้ตั้ง ถาถาม ถาถามนายกรัฐมนตรื

¹³ คณะอนุกรรมาธิการติดตามมติของวุฒิสภา ในคณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภา, รายงานความคืบหน้าการติดตามมติของวุฒิสภา (22 พฤษภาคม 2562 - 10 มิถุนายน 2563), (กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2563), 4-10.

(1.3) กระทั่งถาม เรื่อง การจัดทำกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและอนุรักษ์วิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ นายอำพล จินดาวัฒนะ เป็นผู้ตั้งถาม ถาถามนายกรัฐมนตรื

(2) การพิจารณาญัตติ / ร่างพระราชบัญญัติ / รายงานการพิจารณาศึกษา ในระหว่างเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2562 ถึงเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2563 ซึ่งมีการประชุมวุฒิสภา 58 ครั้ง พบว่า มีการพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ จำนวน 6 ครั้ง ได้แก่

(2.1) ในการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 1 (สมัยวิสามัญ) เป็นพิเศษ วันที่ 20 ตุลาคม 2562 มีการพิจารณาตั้งคณะกรรมการติดตาม เสนอแนะและเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ หรือคณะกรรมการติดตาม เสนอแนะ (ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ 175 วรรคหนึ่ง)¹⁴

(2.2) ในการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 17 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2563 มีการพิจารณาญัตติ เรื่อง ขอเสนอญัตติตั้งคณะอนุกรรมการในคณะกรรมการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศและการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติเพิ่มเติม¹⁵

(2.3) ในการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 5 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันที่ 8 มิถุนายน 2563 มีการพิจารณารายงานการพิจารณาศึกษาเรื่อง ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจไทยจากโรคติดต่อเชื้อโคโรนาไวรัส COVID-19

¹⁴ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, “รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1 (สมัยวิสามัญ) เป็นพิเศษ วันที่ 20 ตุลาคม 2562,” วุฒิสภา (เว็บไซต์), [https://www.senate.go.th/view/1/การประชุมสภา/TH-TH?page=13&perpage=10&key=&keydate=\(สืบค้นเมื่อ 28 ธันวาคม 2563\)](https://www.senate.go.th/view/1/การประชุมสภา/TH-TH?page=13&perpage=10&key=&keydate=(สืบค้นเมื่อ%2028%20ธันวาคม%202563)).

¹⁵ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, “รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 17 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2563,” วุฒิสภา (เว็บไซต์), [https://www.senate.go.th/view/1/การประชุมสภา/TH-TH?page=10&perpage=10&key=&keydate=\(สืบค้นเมื่อ 28 ธันวาคม 2563\)](https://www.senate.go.th/view/1/การประชุมสภา/TH-TH?page=10&perpage=10&key=&keydate=(สืบค้นเมื่อ%2028%20ธันวาคม%202563)).

และข้อเสนอแนะเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาภาคเกษตรภายใต้แผนยุทธศาสตร์ชาติตามสถานการณ์ ซึ่งคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์พิจารณาเสร็จแล้ว¹⁶

(2.4) ในการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 7 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันที่ 15 มิถุนายน 2563 มีการพิจารณาญัตติ เรื่อง ขอเสนอญัตติของด.ช. ชัยบงคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 175 วรรคสอง (3) เพื่อให้คณะกรรมการติดตาม เสนอแนะและเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติพิจารณารายงานความคืบหน้าในการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศ ตามมาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญเกินกรอบเวลาที่กำหนด¹⁷

(2.5) ในการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 7 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันที่ 15 มิถุนายน 2563 และการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 8 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันที่ 16 มิถุนายน 2563 มีการพิจารณาญัตติ เรื่อง ขอเสนอญัตติเปิดอภิปรายเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อการปฏิรูปประเทศ และการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติจาก ส.ว.¹⁸

¹⁶ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, “รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 5 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันที่ 8 มิถุนายน 2563,” วุฒิสภา (เว็บไซต์), [https://www.senate.go.th/view/1/การประชุมสภา/TH-TH?page=8&perpage=10&key=&keydate=\(สืบค้นเมื่อ 28 ธันวาคม 2563\)](https://www.senate.go.th/view/1/การประชุมสภา/TH-TH?page=8&perpage=10&key=&keydate=(สืบค้นเมื่อ%20ธันวาคม%202563)).

¹⁷ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, “รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 7 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันที่ 15 มิถุนายน 2563,” วุฒิสภา (เว็บไซต์), [https://www.senate.go.th/view/1/การประชุมสภา/TH-TH?page=8&perpage=10&key=&keydate=\(สืบค้นเมื่อ 28 ธันวาคม 2563\)](https://www.senate.go.th/view/1/การประชุมสภา/TH-TH?page=8&perpage=10&key=&keydate=(สืบค้นเมื่อ%20ธันวาคม%202563)).

¹⁸ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, “รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 7 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันที่ 15 มิถุนายน 2563,” วุฒิสภา (เว็บไซต์), [https://www.senate.go.th/view/1/การประชุมสภา/TH-TH?page=8&perpage=10&key=&keydate=\(สืบค้นเมื่อ 28 ธันวาคม 2563\)](https://www.senate.go.th/view/1/การประชุมสภา/TH-TH?page=8&perpage=10&key=&keydate=(สืบค้นเมื่อ%20ธันวาคม%202563)).

(2.6) ในการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 13 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันที่ 13 กรกฎาคม 2563 และการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 14 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันที่ 14 กรกฎาคม 2563 มีการพิจารณาเรื่องด่วนที่ 3 รายงานสรุปผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ประจำปี 2562 (ตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560) พร้อมรายงานของคณะกรรมการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศและการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ¹⁹

(3) คณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภาทั้ง 26 คณะ คณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภา ซึ่งควรจะเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ที่คณะกรรมการส่วนใหญ่เน้นการ “ติดตาม” การดำเนินงานตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งเป็นการใช้บทบาทของการระงับเหตุ แต่มีบางคณะที่ใช้บทบาทของติดตามตรวจตรา อาทิ คณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม ที่มีการเสนอเพิ่มเติมนอกเหนือไปจากที่มีในยุทธศาสตร์ชาติ หรือคณะกรรมการเกษตรและสหกรณ์ ที่มีการพิจารณารายงานการพิจารณาศึกษา เรื่องผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจไทยจากโรคติดต่อเชื้อโคโรนาไวรัส COVID-19 และขอเสนอแนะเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาภาคเกษตรภายใต้แผนยุทธศาสตร์ชาติตามสถานการณ์ อย่างไรก็ตาม ในประเด็นที่คณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภาทั้ง 26 คณะ เลือกที่จะใช้นั้น ส่วนใหญ่มุ่งเน้นไปที่การติดตาม

¹⁹ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, “รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 13 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันที่ 13 กรกฎาคม 2563 และรายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 14 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันที่ 14 กรกฎาคม 2563,” วุฒิสภา (เว็บไซต์), <https://www.senate.go.th/view/1/การประชุมสภา/TH-TH?page=7&perpage=10&key=&keydate=> (สืบค้นเมื่อ 28 ธันวาคม 2563).

“แผนการปฏิรูปประเทศ” ซึ่งเป็นการดำเนินการที่คู่ขนานไปกับการติดตาม ยุทธศาสตร์ชาติ ขณะที่ยุทธศาสตร์ชาติมีระยะเวลายาวนานและรายละเอียด ที่กำหนดไว้อย่างกว้าง ส่งผลให้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติยังไม่ปรากฏผล เป็นรูปธรรมเท่าที่ควร

(4) **กลไกพิเศษ** ซึ่งเป็นกลไกที่เกิดขึ้นตามข้อบังคับการประชุม วุฒิสภา พ.ศ. 2562 กำหนดให้มีหมวด 10 ภารกิจด้านการปฏิรูปประเทศและ ยุทธศาสตร์ชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหน้าที่ และอำนาจตามมาตรา 270 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 โดยกำหนดให้ในคณะกรรมการธิการสามัญประจำวุฒิสภาทั้ง 26 คณะ ต้องมีภารกิจพิจารณาศึกษา ติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในคณะกรรมการธิการสามัญประจำวุฒิสภาทั้ง 26 คณะ จะต้อง มี “คณะอนุกรรมการคณะหนึ่งซึ่งทำหน้าที่ติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัด การปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ”²⁰

นอกจากนี้ ตามข้อ 175 ของข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ให้วุฒิสภาดั้งคณะกรรมการธิการสามัญขึ้นคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการ ติดตามเสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและ ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ (คณะกรรมการธิการ ตสร.)” ประกอบด้วย (1) รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง เป็นประธานคณะกรรมการ (2) ประธานคณะอนุกรรมการ ซึ่งทำหน้าที่ติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัด การปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติใน คณะกรรมการธิการสามัญประจำวุฒิสภาทุกคณะ และ (3) สมาชิกที่ประชุม

²⁰ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562, ข้อ 89.

วุฒิสภาเลือก จำนวน 5 คน เพื่อเป็นกรรมาธิการ²¹ คณะกรรมาธิการ ตสร. จึงมีองค์คณะทั้งสิ้น 32 คน สำหรับบทบาทของคณะกรรมาธิการ ตสร. ในการปฏิบัติภารกิจที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านยุทธศาสตร์ชาติ พบว่า ผลการประชุมคณะกรรมาธิการ ตสร. ในระหว่างเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2562 ถึงเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2563 เน้นไปที่กระบวนการ เช่น การพิจารณาคู่มือการติดตามเสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และการจัดทำดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ (คู่มือการ ตสร.) หรือการพิจารณาแบบฟอร์มการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และการจัดทำดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ (แบบฟอร์ม ตสร.) เป็นต้น รวมทั้งภายใต้กลไกของคณะกรรมาธิการย่อมก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแก้ไขในเชิงกระบวนการต่างๆ อยู่บ่อยครั้ง ส่งผลต่อความต่อเนื่องในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในภาพรวมของวุฒิสภา ขณะเดียวกัน บทบาทของคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภากลับมีความโดดเด่นกว่าในแง่ของการมุ่งเน้นไปที่เนื้อหาสาระ (Content) ของยุทธศาสตร์ชาติ ขณะที่คณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาแต่ละคณะไม่ได้ให้ความสำคัญกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในระดับที่เท่าเทียมกัน ขึ้นอยู่กับความสนใจของ ส.ว. ที่สังกัดคณะกรรมาธิการแต่ละคณะเป็นปัจจัยสำคัญ ดังนั้น ลักษณะดังกล่าวนี้เอง ส่งผลให้ภาพรวมของวุฒิสภาในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ระหว่างเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2562 ถึงเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2563 ยังไม่ปรากฏผลอย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน

²¹ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562, ข้อ 175.

“ภูมิหลัง” กับ “บทบาท” ของ ส.ว. ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ

จากการศึกษาบทบาทของวุฒิสภาชุดที่ 12 ที่มีต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติกล่าวได้ว่า เมื่อแบ่ง ส.ว. ออกเป็น 4 กลุ่ม ตามแต่บริบทของภูมิหลัง โดยเชื่อว่าภูมิหลังส่งผลต่อการใช้บทบาทที่แตกต่างกัน ซึ่งจากการศึกษาพบว่าภูมิหลังของ ส.ว. แต่ละกลุ่ม มีผลทำให้ ส.ว. มีท่าทีในการมองยุทธศาสตร์ชาติแตกต่างกัน และจะนำมาสู่บทบาทในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติที่แตกต่างกันตามไปด้วย โดยมีรายละเอียดโดยสรุป ดังนี้

ส.ว. กลุ่มที่ 1 กลุ่มทหาร/ตำรวจ ส่วนใหญ่มีประสบการณ์ใกล้ชิดกับ คสช. มากที่สุด รวมทั้งเป็นกลุ่มก่อนสำคัญในการผลักดันให้เกิดยุทธศาสตร์ชาติขึ้นมา เนื่องจากหลักการเริ่มแรกของการมียุทธศาสตร์ชาติมาจากกลุ่มทหารที่ผ่านการฝึกอบรมในโรงเรียนเสนาธิการทหารและวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ต่อมากลุ่มดังกล่าวเข้ามามีบทบาทในช่วงรัฐบาลของ คสช. ผ่านความสัมพันธ์ส่วนตัวที่มาจากเพื่อนร่วมรุ่น ร่วมสถาบันการศึกษา หรือร่วมในการทำงานกับแกนนำใน คสช. เมื่อกลุ่มดังกล่าวได้เข้ามาเป็น ส.ว. จึงมองยุทธศาสตร์ชาติเป็นเรื่องสำคัญที่วุฒิสภาต้องให้ความสำคัญเป็นลำดับต้นๆ และให้ความสำคัญกับการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติกับแผนทุกระดับอย่างเป็นระบบ โดยมองว่ายุทธศาสตร์ชาติเป็นแผนระดับที่หนึ่ง แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติเป็นแผนระดับที่สอง และแผนปฏิบัติการด้านต่างๆ เป็นแผนระดับที่สาม นอกจากนี้ ส.ว. กลุ่มนี้ยังเห็นว่ายุทธศาสตร์ชาติเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดินที่บูรณาการและมีความต่อเนื่อง ไม่เปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของรัฐบาล ขณะเดียวกันยุทธศาสตร์ชาติก็สามารถปรับปรุงทบทวนได้ทุก 5 ปี เพื่อให้ไปถึงเป้าหมายกว้างๆ ที่วางเอาไว้ ซึ่งจากทัศนะโดยรวมนี้ ส่งผลให้ ส.ว. กลุ่มทหารให้ความสำคัญการบทบาททั้ง 2 บทบาท คือ บทบาทของติดตามตรวจตราที่เน้นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินก่อนดำเนินการ ซึ่ง ส.ว. กลุ่มทหารเน้นย้ำไปที่การทำแผนปฏิบัติการด้านต่างๆ เพื่อให้เกิดการบูรณาการกิจกรรม

ร่วมกันเพื่อไปสู่เป้าหมาย ขณะที่บทบาทของการระงับเหตุปรากฏชัดเจนกว่า บทบาทของติดตามตรวจตรา เนื่องจากการศึกษาวิเคราะห์ตามที่กำหนดไว้ในแบบฟอร์มของคู่มือการ ตสร. เป็นการเน้นติดตามผลลัพธ์ของการดำเนินโครงการ ซึ่งเป็นการติดตามหลังจากที่ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว เพื่อให้ได้ข้อมูลว่าการดำเนินการที่ผ่านมาเกิดปัญหาอุปสรรคที่จะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขได้ มากน้อยเพียงใด

ส.ว. กลุ่มที่ 2 กลุ่มข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ เป็นกลุ่มที่เคยขับเคลื่อนงานในองค์กรของรัฐบาลใหญ่มาก่อน รวมทั้งเป็นกลุ่มที่เคยปฏิบัติงานให้รัฐบาลของ คสช. มาตั้งแต่ยุคแรกเริ่ม หรือบางส่วนอาจจะผ่านการร่วมงานกับแกนนำใน คสช. มาก่อน ส่งผลให้มีความคุ้นเคยและเข้าใจในวิถีคิดกันมา นอกจากนี้ บางส่วนยังร่วมอยู่ในกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้วย เนื่องจากเคยผ่านงานในองค์กรของรัฐมาแล้ว ทำให้กลุ่มนี้มีความแตกต่างจากกลุ่มทหาร/ตำรวจเล็กน้อย นั่นคือ ยังคงมองยุทธศาสตร์ชาติว่าเป็นแผนยุทธศาสตร์ (Strategic Planning) รูปแบบหนึ่ง ที่มีความสำคัญในระดับประเทศ บวกกับความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่ตนเองมีอยู่ขณะที่รับราชการ ทำให้ ส.ว. กลุ่มนี้ให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์ชาติในมิติที่หลากหลายทั้งในส่วนของมิติเชิงกลไกของยุทธศาสตร์ชาติ ในรูปแบบเดียวกับที่ ส.ว. กลุ่มทหาร/ตำรวจให้ความสำคัญ และมิติในเชิงเนื้อหาสาระของยุทธศาสตร์ชาติ โดยเฉพาะในส่วนที่ตนเองมีความเชี่ยวชาญ แต่บทบาทที่ ส.ว. กลุ่มนี้เลือกใช้ส่วนใหญ่แล้วเป็นเพียงบทบาทเดียว นั่นคือ บทบาทของการระงับเหตุที่เน้นการติดตามการใช้งบประมาณ และการติดตามผลการดำเนินโครงการที่กำหนดไว้ในคู่มือการ ตสร. ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าบทบาทของ ส.ว. กลุ่มข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ จะปรากฏเด่นชัดภายใต้กลไกของคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภา เนื่องจากต้องมุ่งเน้นการประสานงานกับภาคส่วนราชการในสาระสำคัญของการดำเนินการ ซึ่ง ส.ว. กลุ่มนี้มีส่วนสำคัญค่อนข้างมาก ด้วยเหตุที่ยังมี

ผู้ได้บังคับบัญชาที่ยังรับราชการอยู่ในแต่ละองค์กร โดย ส.ว. กลุ่มนี้ยังมีข้อมูลเชิงลึกที่เกี่ยวข้องกับองค์กรนั้นๆ และยิ่งหาก ส.ว. กลุ่มนี้อยู่ในคณะกรรมการที่รับผิดชอบในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับองค์กรนั้นด้วย จะยิ่งปรากฏบทบาทของ ส.ว. กลุ่มนี้ที่ชัดเจน ในการประสานข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อผลงานวุฒิสภา

ส.ว. กลุ่มที่ 3 กลุ่มเครือข่ายภาคประชาสังคมและปราชญ์ชาวบ้าน เป็นกลุ่มที่สนใจประเด็นใดประเด็นหนึ่งเป็นหลักและเน้นการขับเคลื่อนอย่างจริงจัง นอกจากนี้ ยังมีประสบการณ์ในการขับเคลื่อนวาระนโยบาย (Agenda Setting) ในประเด็นต่างๆ อาทิ “กลุ่มแพทย์ชนบท” ซึ่งเคยขับเคลื่อนนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า “กลุ่มเกษตรกร” ซึ่งมีบทบาทในการขับเคลื่อนนโยบายด้านการเกษตรต่างๆ จึงทำให้ ส.ว. ในกลุ่มนี้มักจะมีความสัมพันธ์อันดีกับฝ่ายรัฐ ทั้งในส่วนที่เป็นฝ่ายข้าราชการประจำและฝ่ายการเมือง ซึ่งเป็นผู้ตัดสินใจเชิงนโยบาย (Decision Maker) แต่เมื่อเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ส.ว. กลุ่มนี้จะมีความเข้าใจอย่างลึกซึ้งและสนใจเฉพาะเรื่องเท่านั้น ทำให้ ส.ว. กลุ่มนี้ เน้นความสำคัญไปที่มิติในเชิงเนื้อหาสาระของยุทธศาสตร์ชาติมากกว่ามิติในเชิงกลไกของยุทธศาสตร์ชาติ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ไม่สนใจกลไกของระบบราชการมากนัก ขณะเดียวกัน เมื่อต้องติดตามการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ผ่านกลไกของวุฒิสภา เรากลับพบว่า ส.ว. กลุ่มนี้มีการใช้กลไกของฝ่ายนิติบัญญัติที่หลากหลาย ทั้งกลไกของคณะกรรมการกลไกของการตั้งกระทู้ถาม (กรณีของนายอำพล จินดาวัฒนะ) และกลไกของที่ประชุมวุฒิสภาในการพิจารณารายงานการพิจารณาศึกษา โดยเน้นหนักไปที่บทบาทของติดตามตรวจตรา นั่นคือ เน้นการควบคุมก่อนดำเนินการ หรือให้ข้อเสนอแนะให้หน่วยงานนำไปปฏิบัติหรือขับเคลื่อนในวาระประเด็นที่ตนเองต้องการ แต่เนื่องจาก ส.ว. กลุ่มดังกล่าวมีจำนวนเพียง 24 คน ทำให้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในภาพรวมถูกนำโดย ส.ว. กลุ่มทหาร/ตำรวจ และ ส.ว. กลุ่มข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ เป็นหลัก

ส.ว. กลุ่มที่ 4 กลุ่มนักการเมือง/นักธุรกิจ เป็นกลุ่มที่มีประสบการณ์ทางการเมืองมาอย่างยาวนาน มีความชัดเจนในการขับเคลื่อนประเด็นต่างๆ ส่งผลให้บางครั้งประเด็นที่ ส.ว. กลุ่มนี้สนใจอาจนอกเหนือไปจากยุทธศาสตร์ชาติ แต่กลุ่มดังกล่าวมีความสัมพันธ์อันดีกับฝ่ายรัฐบาล ทั้งที่เคยร่วมงานในสมัยรัฐบาลของ คสช. และในแต่ละช่วงเวลาทางการเมือง อีกทั้งความเป็นนักธุรกิจและนักการเมืองส่งผลให้ ส.ว. กลุ่มดังกล่าวไม่ยากขัดแย้งกับรัฐบาลโดยไม่จำเป็น เราจึงไม่เห็นบทบาทของ ส.ว. กลุ่มนี้ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติที่มากมายนัก แต่หากเป็นประเด็นที่ ส.ว. กลุ่มนี้สนใจแล้วจะมีการติดตามอย่างเข้มข้น ซึ่งส่วนใหญ่แล้วบทบาทที่ ส.ว. กลุ่มนี้ใช้จะเป็นบทบาทของติดตามตรวจสอบ และจะเข้าอย่างมีผลกระทบโดยตรงไปยังรัฐบาล มากกว่าจะเน้นสร้างปฏิสัมพันธ์กับภาคส่วนราชการ ดังนั้น กลไกของฝ่ายนิติบัญญัติที่ ส.ว. กลุ่มนี้ใช้ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติที่ปรากฏชัดเจนที่สุดคือ “การตั้งกระทู้ถาม” เพื่อให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องมาตอบกระทู้ และจะนำไปสู่การสั่งการให้ภาคส่วนราชการต้องปฏิบัติตามต่อไป ประกอบกับการที่ ส.ว. กลุ่มนี้มีความเป็นปัจเจกภาพค่อนข้างสูง จึงทำให้ ส.ว. กลุ่มนี้นิยมเลือกกลไกและบทบาทที่สามารถขับเคลื่อนได้ด้วยตนเอง ซึ่งก็คือการตั้งกระทู้ถามเป็นหลัก และเลือกใช้บทบาทในการควบคุมก่อนการดำเนินการ เนื่องจากเป็นสิ่งที่ ส.ว. กลุ่มนี้สามารถทำได้โดยไม่ต้องรอข้อมูลหรือการรายงานผลของฝ่ายบริหารแต่อย่างใด

ปัจจัยในการควบคุมวาระประเด็นของวุฒิสภาชุดที่ 12

ในการควบคุมวาระประเด็นของวุฒิสภาชุดที่ 12 โดยเฉพาะในส่วนของ การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ พบว่า วุฒิสภามีการใช้รูปแบบการควบคุมวาระประเด็นเพียงรูปแบบเดียวเท่านั้น คือ “การควบคุมวาระประเด็นในเชิงบวก” ซึ่งเป็นการควบคุมโดยดูจากความใกล้เคียงกับจุดยืนต่อประเด็นที่วุฒิสภาสนใจ ฉะนั้น เมื่อฝ่ายบริหารนำเสนอนโยบายที่ตรงกับจุดยืนของ ส.ว. ทั้งหลาย หรือ

กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ นโยบายที่ฝ่ายบริหารนำเสนอขึ้นตรงใจกับฝ่ายวุฒิสภา โดยเฉพาะในกรณีที่เป็นเรื่องของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งเกิดขึ้นด้วย 2 ปัจจัย คือ (1) ปัจจัยภายในของวุฒิสภา และ (2) ปัจจัยของรัฐบาล

ปัจจัยภายในของวุฒิสภา ที่เหมือนจะเป็นจุดสำคัญของประเด็นนี้ แม้ว่าวุฒิสภาจะมาจากต้นทางเดียวกัน คือ การแต่งตั้งของ คสช. และด้วย “ที่มา” ในรูปแบบนี้จึงส่งผลให้การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อาจไม่เข้มข้นนัก เนื่องจากพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้า คสช. และนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น เป็นผู้แต่งตั้ง ส.ว. ทั้งหมด เมื่อพลเอก ประยุทธ์ กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งภายหลังการเลือกตั้ง จึงยังเป็นการเปิดทางให้ ส.ว. เห็นความสำคัญของผู้นำฝ่ายบริหาร แต่กระนั้น ความสนใจของ ส.ว. เองมีส่วนสำคัญ เนื่องจากแม้ว่าจะมีที่มาเดียวกัน หากแต่มีภูมิหลังที่หลากหลาย ซึ่งความแตกต่างทางภูมิหลังนี้เอง ส่งผลให้การดำเนินการในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของวุฒิสภาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาตินั้นไม่มีความเข้มข้นนัก เพราะว่า ส.ว. บางคนให้ความสำคัญกับมิติเชิงกระบวนการ ขณะที่ ส.ว. บางกลุ่มให้ความสำคัญกับมิติเชิงเนื้อหาสาระ ทำให้ในเชิงสถาบันนั้น จะเห็นได้ว่าวุฒิสภายังมีพลังในการผลักดันประเด็นต่างๆ ที่สนใจไม่มากนัก ขณะเดียวกัน “กลไก” ที่วุฒิสภาใช้เป็นเงื่อนไขสำคัญมากที่ทำให้วุฒิสภาไม่สามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติได้มากนัก แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 รวมทั้งพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 จะให้อำนาจวุฒิสภาไว้มากพอสมควร อาทิ การเสนอให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตรวจสอบการไม่ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งวุฒิสภาไม่ได้ใช้กลไกลักษณะนี้ หากแต่วุฒิสภาเลือกใช้กลไกที่เป็นกระบวนการทางรัฐสภาที่มีอยู่ เช่น การตั้งกระทู้ถาม การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การพิจารณาญัตติ การพิจารณารายงานการพิจารณาศึกษา คณะกรรมาธิการ เป็นต้น ซึ่งกลไกเหล่านี้ยัง

ไม่สามารถช่วยให้เกิดความว่องไวในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติมากนัก ยิ่งไปกว่านั้น วุฒิสภามีการตั้งคณะกรรมการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัด การปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ (คณะกรรมการ ตสร.) ขึ้นมา แต่กลไกของคณะกรรมการ ตสร. นี้ เป็นกลไกที่ ผสานเอาบทบาทต่างๆ ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติของ ส.ว. และ คณะกรรมการชุดต่างๆ ให้เกิดความเป็นเอกภาพท่ามกลางความหลากหลาย และสะท้อนรูปแบบการควบคุมวาระประเด็นในเชิงบวกออกมา

สำหรับ**ปัจจัยของรัฐบาล** เป็นอีกปัจจัยที่มีความสำคัญเนื่องจาก รัฐบาลมีการนำยุทธศาสตร์ชาติไปดำเนินการอย่างต่อเนื่องแล้ว และยังสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ระดับ นั่นคือ ในระดับคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นระดับของการตัดสินใจเชิงนโยบาย (Decision Making) มีการให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ค่อนข้างมาก ซึ่งเห็นได้จากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2562 แบ่งออกเป็นนโยบายหลัก 12 ด้าน และนโยบายเร่งด่วน 12 เรื่อง และในส่วนท้ายของคำแถลงนโยบายได้มีการจัดทำตาราง แสดงความสอดคล้องระหว่างนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของ คณะรัฐมนตรีกับยุทธศาสตร์ชาติเอาไว้ด้วย กรณีนี้จะทำให้คณะรัฐมนตรี มีจุดยืนทางนโยบายที่ไม่ขัดแย้งกับฝ่ายนิติบัญญัติ และเป็นการสร้าง กระบวนการรับรู้ให้กับวุฒิสภาว่าเมื่อรัฐบาลมีการดำเนินการเกี่ยวกับ ยุทธศาสตร์ชาติแล้ว วุฒิสภาจะไม่ต้องตรวจตราว่ารัฐบาลมีการปฏิบัติหรือไม่ ปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งจะทำให้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ของคณะรัฐมนตรีสามารถทำได้คล่องตัวยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ในระดับของ ภาคส่วนราชการ ซึ่งเป็นฝ่ายนำยุทธศาสตร์ชาติไปขับเคลื่อนอย่างแท้จริง มีการดำเนินการผ่านยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณที่กำหนดให้ทุกส่วนราชการ จะต้องกำหนดโครงการที่มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ฉะนั้น โครงการ ที่ขับเคลื่อนโดยภาคส่วนราชการต่างๆ จึงถือเป็นโครงการที่ตอบสนองต่อ

เป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติทั้งสิ้น แม้ว่าโครงการนั้นจะเป็นโครงการประจำที่เคยดำเนินการมาก่อนหน้านี้แล้วก็ตาม แต่นั่นดูจะไม่ใช่ว่าประเด็นที่วุฒิสภาให้ความสำคัญมากนัก เนื่องจากการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติของฝ่ายบริหารอยู่ในจุดที่วุฒิสภายอมรับได้

จาก“กลไก”สู่“บทบาท” การควบคุมวาระประเด็นในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ

กลไกที่วุฒิสภาใช้ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน กรณีของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติได้แก่ (1) การตั้งกระทู้ถาม (2) การพิจารณาญัตติ/ร่างพระราชบัญญัติ/รายงานการพิจารณาศึกษา (3) คณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา และ (4) กลไกพิเศษ แต่ทั้ง 4 กลไกนี้ สามารถสรุปได้โดยดูจากรูปแบบการทำงานของกลไกดังกล่าว ซึ่งสามารถกล่าวโดยสรุปได้ 3 กลุ่มกลไก คือ (1) กลไกในภาพรวมของวุฒิสภา (2) กลไกในรายละเอียดส่วนย่อย และ (3) กลไกของคณะกรรมาธิการ ตสร.

กลไกในภาพรวมของวุฒิสภา เป็นการทำงานที่ต้องใช้ “ที่ประชุมวุฒิสภา” เป็นพื้นที่ในการขับเคลื่อนวาระประเด็น ได้แก่ การตั้งกระทู้ถาม การพิจารณาญัตติ/ร่างพระราชบัญญัติ/รายงานการพิจารณาศึกษา เป็นกลไกที่ ส.ว. ทุกคนสามารถใช้ได้โดยเสมอกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตั้งกระทู้ถาม ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 กำหนดให้ ส.ว. สามารถตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาได้เป็นครั้งแรก²² เมื่อกลไกของกระทู้ถามเป็นกลไกที่ ส.ว. สามารถทำได้โดยง่ายด้วยตัวของ ส.ว. แต่ละคนเอง ส่งผลให้กลไกนี้มีลักษณะควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่เคร่งครัด ซึ่งเป็นโอกาสให้วุฒิสภาสามารถใช้รูปแบบการควบคุมวาระประเด็นได้ทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ

²² กระทู้ถามด้วยวาจา มีลักษณะเช่นเดียวกับกระทู้ถามสดของสภาผู้แทนราษฎร.

หากแต่ในประเด็นเรื่องยุทธศาสตร์ชาติกลับมีการตั้งกระทู้ถามเพียง 3 กระทู้ และดูจะตรงกันข้ามกับบทบาทในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติของวุฒิสภาที่มีการระบุว่า เป็นภารกิจที่มีความสำคัญมากที่สุด แต่เนื่องจากวุฒิสภา มีการตั้งคณะกรรมการ ๓ สร. ขึ้นมาทำหน้าที่ดังกล่าว ส่งผลให้ ส.ว. ในรายบุคคลที่จะขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติจึงเลือกเสนอผ่านคณะกรรมการ สามัญประจำวุฒิสภา ซึ่งมีคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ อยู่ภายในคณะกรรมการสามัญแต่ละคณะแล้ว รวมทั้งมีการขับเคลื่อน ผ่านคณะกรรมการ ๓ สร. ซึ่งควบคุมทิศทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ในนามของวุฒิสภาอยู่ ขณะเดียวกัน การพิจารณาญัตติ/ร่างพระราชบัญญัติ/ รายงานการพิจารณาศึกษา ที่เป็นพื้นที่ของที่ประชุมวุฒิสภากลับไม่เอื้อให้ ส.ว. สามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง เนื่องจากกลไกเหล่านี้จะสัมพันธ์กับ “คณะกรรมการสามัญและวิสามัญ” ที่จะดำเนินการเรื่องเหล่านี้ ซึ่งกลไก ของคณะกรรมการถือเป็นกลไกที่สำคัญในการก่อร่างสร้างการควบคุมวาระ ประเด็นในเชิงบวก

กลไกในรายละเอียดส่วนย่อย นั่นคือ “คณะกรรมการ” ทั้งคณะกรรมการ สามัญประจำวุฒิสภา (Standing Committee) และคณะกรรมการ วิสามัญ (Ad Hoc Committee) ซึ่งเป็นกลไกหลักในการควบคุมการบริหาร ราชการแผ่นดิน เนื่องจากเกี่ยวข้องกับกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ โดยตรง ซึ่งภายในคณะกรรมการจะมีองค์ประกอบมาจาก ส.ว. รวมทั้งบุคลากร ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านนั้นๆ ส่วนใหญ่มาจากหน่วยงานราชการ ที่เกี่ยวข้อง หรืออดีตข้าราชการในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของ คณะกรรมการ ฉะนั้น การนำเสนอข้อมูลในชั้นของคณะกรรมการจะเป็น การกรองความขัดแย้งและความเห็นต่างทั้งหลายให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการควบคุมวาระประเด็นของวุฒิสภาในกรณีที่มี

ส.ว. จะเสนอแนวทางการควบคุมวาระประเด็นในเชิงลบจะถูกเสียงใน คณะกรรมาธิการลดทอนแลกเปลี่ยนให้เป็นการควบคุมวาระประเด็นในเชิงบวก อาทิ ในการเสนอเรื่องการคัดค้านการเปลี่ยนแปลงอาคารที่เป็นโบราณสถาน ของ ส.ว. ที่เป็นรายบุคคล แต่เมื่อมีการพิจารณาในคณะกรรมาธิการแล้ว แนวทางการคัดค้านที่รุนแรงก็จะแปลงเปลี่ยนเป็นแนวทางที่ประนีประนอม มากขึ้น เนื่องจากจะมีเสียงของกรรมาธิการอื่นๆ มาช่วยลดทอนความรุนแรงลง

กลไกของคณะกรรมาธิการ ตสร. ซึ่งเป็นกลไกหลักที่มีความสำคัญ อย่างยิ่งในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในนามของวุฒิสภา และเป็นฟันเฟือง หลักที่มีการดำเนินการในประเด็นดังกล่าว หากแต่วิธีการที่คณะกรรมาธิการ ตสร. เลือกใช้ในช่วงปี พ.ศ. 2562-2563 นั่นคือ การติดตามผลการดำเนินการ หลังการดำเนินการโดยในกรณีของยุทธศาสตร์ชาติมีการรายงานผลการดำเนินการ เป็นรายปี เมื่อมีการรายงานผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติเข้ามายัง วุฒิสภา และตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 กำหนดให้มีการ พิจารณารายงานผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ เป็นเวลา 60 วัน ซึ่งผ่านการดำเนินการไปเนิ่นนานแล้ว ส่งผลให้การให้ข้อเสนอแนะในกรณี ที่เป็นปัญหานั้นเป็นการไม่ทันเหตุการณ์หรือในกรณีหนึ่งคือหน่วยงานมีเหตุผล ในการชี้แจงถึงสาเหตุแห่งปัญหานั้น ส่งผลให้ความเข้มข้นในการควบคุมการ บริหารราชการแผ่นดินผ่านการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติลดน้อยถอยลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการควบคุมวาระประเด็นที่ไม่สามารถควบคุมในเชิงลบได้ เนื่องจากวาระประเด็นบางประเด็นที่กำลังเป็นที่สนใจของ ส.ว. จะถูกเงื่อนเวลา และแบบฟอร์มของคณะกรรมาธิการ ตสร. ลดทอนความเป็นเชิงลบลงไปด้วย การแบ่งระดับการติดตามออกเป็นระดับแนวทางการพัฒนา ระดับแผนย่อย ระดับแผนแม่บท และระดับยุทธศาสตร์ชาติแต่ละด้าน ดังนั้น ความเข้มข้น รุนแรงของข้อคิดเห็นของ ส.ว. รายบุคคล จะถูกเจือจางให้ลดความทอนความ รุนแรงลงไป นอกจากนี้ ด้วยเหตุที่คณะกรรมาธิการ ตสร. ประกอบด้วย ส.ว.

กลุ่มทหาร/ตำรวจ และกลุ่มข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ เป็นหลัก ซึ่งเป็นสัดส่วนเช่นเดียวกับวุฒิสภาโดยรวม จึงมีความคุ้นเคยและเข้าใจกับการทำงานของหน่วยงานราชการเป็นอย่างดี กอปรกับความคุ้นเคยกับคณะรัฐมนตรีโดยเฉพาะนายกรัฐมนตรี ยิ่งเป็นปัจจัยหนุนเสริมให้ภาพของวุฒิสภาแน่นหนักไปที่การควบคุมวาระประเด็นในเชิงบวก

แนวทางพัฒนาสมรรถนะของวุฒิสภาในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ

จากข้อค้นพบข้างต้น กล่าวได้ว่า ด้วยภูมิหลังที่แตกต่างกัน จึงได้นำมาสู่รูปแบบที่แตกต่างกันในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติเท่านั้น ทว่าภายใต้กลไกของวุฒิสภาทั้งกลไกปกติและกลไกพิเศษที่ถูกขับเคลื่อนด้วย ส.ว. ที่เป็นกลุ่มทหาร/ตำรวจ/ข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ จึงมีผลต่อรูปแบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ชาติ โดยเป็นเพียงการควบคุมวาระประเด็นในเชิงบวกเป็นหลัก และด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติเป็นความสัมพันธ์ในเชิงสร้างสรรค์ นั่นคือ ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเห็นไปในทิศทางเดียวกัน แต่กระนั้นด้วยความสัมพันธ์เช่นนี้ ทำให้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติเป็นไปด้วยความราบรื่นเรียบร้อย หากแต่ในมิติของการตรวจสอบถ่วงดุล (Check and Balance) ระหว่างสถาบันทางการเมืองฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารจะไม่สามารถทำงานได้เต็มที่ และหากเป็นไปในลักษณะเช่นนี้ติดต่อกันอย่างยาวนานจะทำให้ฝ่ายบริหารเข้มแข็งมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น ในส่วนท้ายนี้ จึงควรเสริมสร้างกลไกที่จะทำให้วุฒิสภาซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ มีบทบาทในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีดุลยภาพอย่างแท้จริง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า มีกลไก 2 ประการ ที่ยังสามารถพัฒนาสมรรถนะของกลไก

ดังกล่าวให้เพิ่มขึ้นได้ เพื่อนำไปสู่ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองระหว่างวุฒิสภากับฝ่ายบริหารที่พึงเป็นไปได้อต่อไป

ประการแรก การเพิ่มบทบาทของคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภา ด้วยเหตุที่คณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภามีหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอยู่แล้ว กลไกดังกล่าวจึงมีความเหมาะสมสำหรับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ หากแต่ในช่วงปี พ.ศ. 2562-2563 คณะกรรมการการสามัญแต่ละคณะมีแนวทางการดำเนินการที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหลายๆ ครั้งที่การประชุมของคณะกรรมการการสามัญแต่ละคณะมีประเด็นที่ร้อนแรง โดยเฉพาะการผลักดันวาระนโยบายที่ตรงข้ามกันการดำเนินการของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีรูปแบบการควบคุมวาระประเด็นในเชิงลบ หากแต่ในท้ายที่สุดจะถูกเจ็ดด้วยท่าทีของกรรมการคนอื่น ๆ ซึ่งจะทำให้การควบคุมวาระประเด็นในเรื่องนั้นๆ มีลักษณะประนีประนอมมากขึ้น ลักษณะเช่นนี้ ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภา 2 ประการ ได้แก่ (1) การคงไว้ซึ่งหลักการในลักษณะเดียวกับพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 และ (2) การเพิ่มบทบาทของคณะกรรมการเสียงข้างน้อยประกอบการนำเสนอรายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการต่อที่ประชุมวุฒิสภา

ประการที่สอง ตำแหน่งแห่งที่ที่ควรจะเป็นของคณะกรรมการตสร. เนื่องจากคณะกรรมการ ตสร. เป็นกลไกพิเศษที่ตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 โดยมีหลักการตามบทบัญญัติมาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ฉะนั้น การมีคณะกรรมการ ตสร. จึงถือเป็นภารกิจพิเศษที่วุฒิสภาใช้เพื่อการติดตามการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติเป็นการเฉพาะ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อศึกษาถึงบทบาทที่แท้จริงของคณะกรรมการ ตสร. แล้ว กลับพบว่าคณะกรรมการ

ตสร. ทำหน้าที่เพื่อกำหนดรูปแบบและวิธีการในการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติเท่านั้น และสนใจในเชิงกระบวนการมากกว่าสาระสำคัญของยุทธศาสตร์ชาติ ย่อมทำให้งานของคณะกรรมการตสร. เป็นงานเอกสารที่มีเทคนิคเฉพาะค่อนข้างมาก ส่งผลให้การนำเสนอข้อมูลต่อหน่วยงานและสาธารณชนเป็นไปได้ยาก ดังนั้น หากจะให้คณะกรรมการตสร. มีบทบาทที่โดดเด่นและมีผลงานเป็นที่รับรู้ต่อสาธารณชน จึงควรมีรูปแบบการดำเนินการที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (1) เน้นติดตามในประเด็นที่สำคัญในยุทธศาสตร์ชาติ (2) เน้นการตรวจสอบข้อบกพร่องในประเด็นที่เป็นปัญหา และ (3) กำหนดคุณลักษณะของคณะกรรมการตสร. เพื่อทำหน้าที่ในการติดตามการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ

บทสรุป

กล่าวได้ว่าบทบาทของวุฒิสภาในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ มีทั้งบทบาทของการระงับเหตุ และบทบาทของติดตามตรวจตรา ที่ถูกขบขันแสดงออกมามากได้เงื่อนไขที่แตกต่างกัน นั่นคือ “ภูมิหลัง” ที่สะท้อนถึงความสัมพันธ์กับกระบวนการก่อร่างสร้างตัวของยุทธศาสตร์ชาติ รวมถึงกำหนดรูปแบบการขับเคลื่อนวาระประเด็นที่แตกต่างกันด้วย นอกจากนี้ ยังมีกลไกในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 3 กลไกหลัก นั่นคือ กลไกของที่ประชุมวุฒิสภา กลไกของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาทั้ง 26 คณะ และกลไกพิเศษ คือ คณะกรรมการตสร. ซึ่งกลไกเหล่านี้เองเป็นตัวกรองที่เปลี่ยนแปลงวาระประเด็นที่มีอยู่ นำไปสู่การควบคุมวาระประเด็นในเชิงบวก

ทั้งนี้ เนื่องจากบทบาทสำคัญในการควบคุมวาระประเด็นนั้นอยู่ที่ “คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา” ซึ่งเป็นกลไกของวุฒิสภาที่เน้นการติดตามตรวจสอบในรายละเอียดเชิงลึก สามารถพิจารณาตรวจสอบข้อมูลสำคัญต่างๆ ได้ แต่คณะกรรมการก็ต้องพึ่งพาอาศัยฝ่ายบริหาร

โดยเฉพาะหน่วยงานผู้ปฏิบัติ นั่นคือ กระทรวงและหน่วยงานระดับกรมต่างๆ ส่งผลให้การควบคุมวาระประเด็นที่จะออกมาเชิงลบ ผ่านการลดทอนความขัดแย้ง ผ่านที่ประชุมคณะกรรมการไปแล้ว หรืออีกทางหนึ่งคือคณะกรรมการ ได้สลายความเห็นอื่นในคณะกรรมการให้เหลือเพียง “มติของคณะกรรมการเพียงหนึ่งเดียว” ฉะนั้น แม้ว่าคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาจะสามารถทำงานได้ในเชิงลึก แต่ก็กลายเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้วุฒิสภามีการควบคุมวาระประเด็นในเชิงบวกเป็นหลัก

นอกจากนี้ กลไกพิเศษของคณะกรรมการ ตสร. เป็นอีกปัจจัยหนึ่ง ที่ขั้วเน้นบทบาทของการระงับเหตุให้ปรากฏชัดเจนขึ้น เนื่องจากคณะกรรมการ ตสร. ให้ความสำคัญกับรูปแบบการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดตามวงรอบที่กำหนดจากการรายงานผลการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นผลการดำเนินการที่เสร็จสิ้นและผ่านพ้นไปแล้ว รวมทั้งคณะกรรมการ ตสร. ซึ่งมีการกิจในการติดตามการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติเชื่อว่าฝ่ายบริหารมีการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติแล้ว ดังนั้น การกิจของคณะกรรมการ ตสร. และวุฒิสภา จึงเน้นไปที่การประทับตราประทับให้งานที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ชาตินี้ เกิดประสิทธิภาพสูงสุดซึ่งวุฒิสภามีแนวโน้มที่จะดำเนินการตามที่คณะกรรมการ ตสร. กำหนดไว้

ด้วยเหตุปัจจัยดังกล่าวนี้เอง ส่งผลให้ในท้ายที่สุดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภาชุดที่ 12 กับฝ่ายบริหารเป็นความสัมพันธ์ในเชิงสร้างสรรค์ เนื่องจากฝ่ายบริหารโดยเฉพาะคณะรัฐมนตรีมีแนวนโยบายที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งหน่วยงานราชการมีการจัดทำโครงการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ส่งผลให้วุฒิสภากับฝ่ายบริหารต่างเห็นพ้องต้องกันในภาพใหญ่ว่าต้องการบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ชาติ แม้ว่าในรายละเอียดการใช้บทบาทในการติดตามการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติของวุฒิสภานั้นมีความแตกต่างกันอยู่บางประการ แต่โดยรวมแล้วถือว่าวุฒิสภากับฝ่ายบริหารต่างเดินไปด้วยกัน

บรรณานุกรม

หนังสือ

คณะอนุกรรมการติดตามมติของวุฒิสภา ในคณะกรรมการการวิสามัญ
กิจการวุฒิสภา, *รายงานความคืบหน้าการติดตามมติของวุฒิสภา*
(22 พฤษภาคม 2562-10 มิถุนายน 2563), (กรุงเทพฯ : สำนักงาน
เลขาธิการวุฒิสภา, 2563).

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, *ทำเนียบ ส.ว. 2562*, (กรุงเทพฯ : สำนักงาน
เลขาธิการวุฒิสภา, 2563).

บทความวารสาร

Bjørn Erik Rasch, Shane Martin, and José Antonio Cheibub, *Parliaments
and Government Formation: Unpacking Investiture Rules*,
(Oxford: Oxford University Press, 2015), 323-333.

Jonathan Bendor and Terry M. Moe, "Agenda Control, Committee
Capture and the Dynamics of Institutional Politics," *The American
Political Science Review*, Vol. 80, No. 4 (Dec., 1986): 1187-1207.

Kenneth A. Shepsle, *Analyzing Politics: Rationality Behavior and Institutions*,
(New York: W. W. Norton & Company, 2010), 431-432.

Mathew D. McCubbins and Thomas Schwartz, "Congressional Oversight
Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms," *American Journal
of Political Science*, Vol. 28, No.1 (February 1984), 165-179.

Sean Gailmard and Jeffery A. Jenkins, "Agenda Control in the Senate
and House: Fingerprints of Majority Party Power," *The Journal
of Politics*, Vol. 69, No.3 (August, 2007), 689-700.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

ทำเนียบศิษย์เก่าโรงเรียนเตรียมทหาร, (เว็บไซต์), https://aaf.rtarf.mi.th/nt_alumni/search.php (สืบค้นเมื่อ 20 ธันวาคม 2563).

เว็บบล็อก ส.ว. , (เว็บไซต์), <http://blog.senate.go.th/index.php> (สืบค้นเมื่อ 20 ธันวาคม 2563).

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, “รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1 (สมัยวิสามัญ) เป็นพิเศษ วันที่ 20 ตุลาคม 2562,” วุฒิสภา (เว็บไซต์), <https://www.senate.go.th/view/1/การประชุมสภา/TH-TH?page=13&perpage=10&key=&keydate=> (สืบค้นเมื่อ 28 ธันวาคม 2563).

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, “รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 17 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2563,” วุฒิสภา (เว็บไซต์), <https://www.senate.go.th/view/1/การประชุมสภา/TH-TH?page=10&perpage=10&key=&keydate=> (สืบค้นเมื่อ 28 ธันวาคม 2563).

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, “รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 5 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันที่ 8 มิถุนายน 2563,” วุฒิสภา (เว็บไซต์), <https://www.senate.go.th/view/1/การประชุมสภา/TH-TH?page=8&perpage=10&key=&keydate=> (สืบค้นเมื่อ 28 ธันวาคม 2563).

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, “รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 7 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันที่ 15 มิถุนายน 2563,” วุฒิสภา (เว็บไซต์), <https://www.senate.go.th/view/1/การประชุมสภา/TH-TH?page=8&perpage=10&key=&keydate=> (สืบค้นเมื่อ 28 ธันวาคม 2563).

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, “รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 7 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันที่ 15 มิถุนายน 2563,” วุฒิสภา (เว็บไซต์), <https://www.senate.go.th/view/1/การประชุมสภา/TH-TH?page=8&perpage=10&key=&keydate=> (สืบค้นเมื่อ 28 ธันวาคม 2563).

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, “รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 13 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันที่ 13 กรกฎาคม 2563 และรายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 14 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันที่ 14 กรกฎาคม 2563,” วุฒิสภา (เว็บไซต์), [https://www.senate.go.th/view/1/การประชุมสภา/TH-TH?page=7&perpage=10&key=&keydate=\(สืบค้นเมื่อ 28 ธันวาคม 2563\)](https://www.senate.go.th/view/1/การประชุมสภา/TH-TH?page=7&perpage=10&key=&keydate=(สืบค้นเมื่อ%20ธันวาคม%202563)).

ราชกิจจานุเบกษา

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนพิเศษ 219 ง (2 กันยายน 2562).