

บทที่ 2

อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติของวุฒิสภาในประเทศไทย

ประเทศไทยมีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชสืบต่อกันมาเป็นเวลาช้านาน ตั้งแต่สมัยอาณาจักรสุโขทัยมายังอาณาจักรอยุธยาและธนบุรี จนถึงยุคกรุงรัตนโกสินทร์ตอนปลายในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 พ.ศ. 2475

คณะราษฎรได้ยึดอำนาจการปกครองเป็นผลสำเร็จเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 การปกครองของประเทศไทยก็เปลี่ยนจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยจัดให้มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่เป็นกฎเกณฑ์การปกครองประเทศเป็นครั้งแรก ซึ่งนับจนถึงปัจจุบันประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้วทั้งสิ้น 18 ฉบับ ทั้งนี้ไม่นับรวมรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม¹

การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้มีการเอาระบบรัฐสภามาใช้ครั้งแรกตามแนวความคิดประชาธิปไตยของประเทศตะวันตกในรูปของรัฐสภา ระบบสภาเดียวตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ต่อมาระบบรัฐสภาของไทยก็ได้มีวิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงมาใช้ระบบสองสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 เป็นการปกครองระบบสองสภา คือสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาซึ่งเรียกว่า “พฤฒิสภา” ต่อมาก็ได้มีการใช้ระบบสภาเดียวแล้วกลับไปใช้ระบบสองสภา² จนในปัจจุบันใช้ระบบสองสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

การศึกษาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในประเทศไทย จะได้ทำการศึกษาถึงวิวัฒนาการของวุฒิสภาในประเทศไทย และอำนาจนิติบัญญัติของวุฒิสภาในประเทศไทยดังกล่าวต่อไป

¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น. 2.

² เพิ่งอ้าง.

2.1 วิวัฒนาการของวุฒิสภาในประเทศไทย

การศึกษาของวิวัฒนาการของวุฒิสภาในประเทศไทยอาจทำการศึกษาพิจารณาจากประเด็นสาระสำคัญใหญ่ๆ ได้สองประเด็น คือประเด็นการเกิดขึ้นครั้งแรกของวุฒิสภาในประเทศไทย และระบบวุฒิสภาภายหลัง พ.ศ. 2489 จนถึงปัจจุบัน กล่าวคือ

2.1.1 การเกิดขึ้นครั้งแรกของวุฒิสภาไทย

ได้กล่าวมาแล้วว่าวุฒิสภาไทยเกิดขึ้นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2489 ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยใช้ระบบสองสภาเรียกวุฒิสภาว่า “พฤฒิสภา”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 มีประวัติความเป็นมาและสาระสำคัญเกี่ยวกับวุฒิสภาดังนี้³

2.1.1.1 ประวัติความเป็นมาของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 มีความเป็นมาดังนี้

เนื่องด้วยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 ได้ใช้มานาน 10 ปีเศษแล้วเหตุการณ์บ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมากประกอบกับประเทศไทยต้องการสมัครเป็นภาคีขององค์สหประชาชาติ ต้องแสดงให้เห็นชาวโลกเห็นว่าประเทศไทยปกครองแบบประชาธิปไตยเต็มรูป มิใช่ประชาธิปไตยภายใต้การกำกับดูแลสมควรปรับปรุงรัฐธรรมนูญให้เหมาะสมกับสภาพการณ์บ้านเมือง ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างเสร็จและมีมติให้นำทูลเกล้าฯ เมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2489 ต่อมาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 ประกาศในกิจจานุเบกษา วันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 ให้รัฐสภาประกอบด้วยพฤฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 มาตรา 17 บัญญัติว่า “มาตรา 17 รัฐสภาประกอบด้วยพฤฒิสภา และสภาผู้แทนไม่ว่าจะประชุมแยกกันหรือร่วมกัน” วันสิ้นผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 (รัฐธรรมนูญใช้บังคับได้เพียง 1 ปีเศษ) เนื่องจากรัฐประหารโดยคณะทหารของชาติภายใต้การนำของ พลโท ผิน ชุณหะวัณ

³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, เพิ่งอ้าง, น. 2 – 18.

2.1.1.2 สารสำคัญของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2489

รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2489 มีหลักการใหม่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนคือ

(1) การปกครองแบบรัฐสภาแต่ใช้ระบบสองสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และพฤฒิสภา

(2) พฤฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อมจากราชฎาออกเสียงโดยทางอ้อมและลับ (มาตรา 24) ทำหน้าที่เป็นเพียงสภายับยั้งโดยมีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรควบคุมรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถาม ไม่มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี

(3) แยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมือง (รัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าไม่แยก) โดยห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกทั้ง 2 สภา และเป็นรัฐมนตรี

(4) นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาใดสภาหนึ่ง แต่คณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา

วุฒิสภาไทยเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 พ.ศ. 2489 ซึ่งเป็นวุฒิสภาที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยสูงสุด สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อมตามระบบรัฐสภาฝรั่งเศส และเยอรมัน หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นวุฒิสภาในสมัยการปกครองแบบประชาธิปไตย

2.1.2 วุฒิสภาไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มา

นับแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาถึงปัจจุบันทั้งสิ้น 18 ฉบับ มีวุฒิสภาเกิดขึ้นหรือใช้ระบบ 2 สภา ตามรัฐธรรมนูญ 9 ฉบับ หรือ 9 ครั้ง ครั้งแรก มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2489 ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว และครั้งต่อๆ มาจนถึงรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2550 อีก 8 ครั้ง

2.1.2.1 ครั้งที่ 2 มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 4

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490

(1) ประวัติความเป็นมา

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้วันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 อันมีเหตุเนื่องมาจากรัฐบาลของพลเรือตรี ถวัลย์ คำนวณาวาสวัสดิ์ ซึ่งได้รับโปรดเกล้าฯ ตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีสมัยที่ 2 เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2490 ไม่สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และการ

ทูลจัตได้ คณะทหารโดยการนำของ พลโท ผิน ชุณหะวัณ จึงได้ยึดอำนาจการปกครองเพื่อจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ (คณาภิบาล) ของคณะรัฐประหารฉบับที่ 1 ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 และให้เลิกใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 หลังจากนั้นจึงได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับสมญาว่า “รัฐธรรมนูญตุ้มแดง” หรือ “รัฐธรรมนูญใต้ตุ้ม” เพราะผู้ร่างได้ร่างขึ้นและเก็บซ่อนไว้ใต้ตุ้มแดง

การรัฐประหารครั้งนี้ นับเป็นการเริ่มต้นของการรัฐประหารเลิกล้มรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ มาอีกหลายครั้ง

รัฐธรรมนูญฉบับนี้สิ้นผลการบังคับ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492

(2) สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ (เกี่ยวกับวุฒิสภา)

บทบัญญัติส่วนใหญ่ออกมาจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 แต่ได้ตัดหลักการส่งเสริมประชาธิปไตยออกไปหลายประการโดยเสริมบทบัญญัติขัดต่อหลักประชาธิปไตยเข้ามาหลายประการ ในส่วนของรัฐสภา

(2.1) ใช้ระบบ 2 สภา แต่เปลี่ยน “พฤฒิสภา” เป็น “วุฒิสภา” มีอำนาจเท่ากับสภาผู้แทนราษฎรในการเสนอร่างกฎหมาย และให้ความไว้วางใจกับคณะรัฐมนตรี

นอกจากนี้ยังให้มี “คณะอภิรัฐมนตรี” ทำหน้าที่บริหารราชการในพระองค์ และถวายคำแนะนำแก่พระมหากษัตริย์ เปรียบเสมือนองค์กรผู้ควบคุมคณะรัฐมนตรีอีกชั้นหนึ่ง

(2.2) ที่มาของวุฒิสภา รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 ได้บัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา 26 รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภา และสภาผู้แทน ไม่ว่าจะประชุมแยกกันหรือร่วมกัน”

“มาตรา 33 วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกตั้งมีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทน”

สมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดตามรัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้จึงมาจากการแต่งตั้ง

นับได้ว่าเป็นวุฒิสภาในสมัยการปกครองแบบเผด็จการ

2.1.2.2 ครั้งที่ 3 มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 วันที่ประกาศ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492 สิ้นผลบังคับใช้ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 เนื่องจากมีการยึดอำนาจภายใต้การนำของ พลเอก ผิน ชุณหะวัณ

(1) ประวัติความเป็นมา

รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2492 เป็นผลมาจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฯ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2491 ที่กำหนดให้มีสภาล่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ซึ่งเมื่อร่างเสร็จแล้วก็ได้เสนอต่อสภาที่ประชุมรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2492 และเสนอคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492

(2) สาระสำคัญ

การร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการตั้งกรรมาธิการรับฟังความเห็นประชาชน และสภาล่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 เป็นหลักรวมทั้งได้พิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเก่าที่มีมาที่ยังคงใช้ได้มาประมวลไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ตลอดจนได้ศึกษาพิจารณาจากรัฐธรรมนูญของต่างประเทศด้วย จึงเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยมากฉบับหนึ่ง ส่วนสาระสำคัญที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน (เฉพาะที่เกี่ยวกับรัฐสภา)

(2.1) วุฒิสภาที่มีสมาชิกมาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ (เดิมนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนาม) และห้ามบุคคลเป็นสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนในขณะเดียวกัน

(2.2) ลดอำนาจวุฒิสภาโดยไม่ให้อำนาจลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล และไม่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย พระราชบัญญัติทำหน้าที่เป็นเพียงสภายับยั้งและมีสิทธิเปิดอภิปรายในสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน

(2.3) แยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมือง และห้ามสมาชิกทั้งสองสภาและรัฐมนตรีทำการค้า

อนึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังมีบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างละเอียดและกว้างขวาง ซึ่งนับเป็นข้อดีของรัฐธรรมนูญฉบับนี้

นับได้ว่าวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความเป็นประชาธิปไตยอยู่มากพอสมควร แม้สมาชิกวุฒิสภาจะมีที่มาจากการแต่งตั้ง ก็ยังเป็นวุฒิสภาในสมัยการปกครองแบบประชาธิปไตย

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ศาสตราจารย์ ดร. หยุด แสงอุทัย เป็นผู้มีส่วนสำคัญในการร่าง

2.1.2.3 ครั้งที่ 4 มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 8 คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 วันที่ประกาศบังคับใช้ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511 วันสิ้นผลใช้บังคับ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 เนื่องจากมีการปฏิวัติภายใต้การนำของ จอมพล ถนอม กิตติขจร ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นเอง

(1) ประวัติความเป็นมา

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีประวัติความเป็นมาเนื่องจาก จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ปฏิวัติยึดอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 ก็ได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญ 2495 ประกาศธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 เป็นรัฐธรรมนูญแบบเผด็จการ จัดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ และเป็นรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วย ประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์แต่งตั้ง จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถึงแก่อสัญกรรมใน พ.ศ. 2506 จอมพล ถนอม กิตติขจร และ จอมพล ประภาส จารุเสถียร สืบทอดอำนาจต่อมา

สภาร่างรัฐธรรมนูญตามธรรมนูญการปกครองฯ พ.ศ. 2502 ใช้เวลาร่างรัฐธรรมนูญ 9 ปี จึงได้นำขึ้นทูลเกล้าเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2511 และได้มีพิธีพระราชทานรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2511

(2) สาระสำคัญ

เนื่องจากเป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นโดยอาศัยข้อมูลจากความคิดเห็นของประชาชนบางส่วน จึงมีหลักการประชาธิปไตยอยู่บ้างไม่มากเหมือนรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2492 สาระสำคัญที่เด่นชัด คือการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารโดยให้วุฒิสภามีอำนาจอย่างมากเพื่อหวังเป็นเสียงสนับสนุนให้รัฐบาลมีเสถียรภาพดังนี้

(2.1) วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์แต่งตั้งมีจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด

(2.2) วุฒิสภามีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย และเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะรวมทั้งมีสิทธิตั้งกระทู้ถามได้ด้วย

(2.3) ไม่ห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกวุฒิสภา และรัฐมนตรี คงห้ามเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และห้ามนายกรัฐมนตรี คือรัฐมนตรีเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกัน

นับได้ว่าวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้ เป็นวุฒิสภาในสมัยการปกครองแบบเผด็จการ

2.1.2.4 ครั้งที่ 5 มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 10 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 วันที่ประกาศใช้บังคับ 7 ตุลาคม 2517 วันสิ้นผลบังคับใช้ 6 ตุลาคม 2519 เนื่องจากการรัฐประหารของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินนำโดย พลเอก สงัด ชลออยู่

(1) ประวัติความเป็นมา

สืบเนื่องจาก จอมพล ถนอม กิตติขจร ทำการปฏิวัติตนเองประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 สร้างเสถียรภาพให้รัฐบาล จอมพล ถนอมฯ โดยอาศัยเสียงจากวุฒิสภา และการห้ามสมาชิกสภาผู้แทนเป็นรัฐมนตรีเวลาเดียวกัน รวมทั้งการที่รัฐบาลไม่สนับสนุนการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรูปของงบประมาณจังหวัด ได้สร้างความไม่พอใจแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างมาก จึงได้พยายามดัดงบประมาณที่รัฐบาลเสนอทุกปีจนต้องต่อรองกันอย่างมาก งบประมาณจึงได้ประกาศใช้ล่าช้า ทำให้ จอมพล กิตติขจร ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีขณะนั้นทำรัฐประหารยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ 8 และใช้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2515 แทนจอมพล ถนอม ออกมาแถลงเหตุที่ต้องทำการปฏิวัติทางสถานีโทรทัศน์ช่อง 4 บางขุนพรหมในวันที่ทำการปฏิวัติอ้างว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ให้เกียรติถึงกับด่าแม่จอมพล ถนอม ในสภา ทนไม่ได้เป็นสาเหตุหนึ่งที่ต้องปฏิวัติ

จอมพล ถนอมฯ มีคำสั่งนายกรัฐมนตรีลงวันที่ กุมภาพันธ์ 2516 แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ระหว่างดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญได้มีกลุ่มบุคคลนำโดยผู้นำนิสิตนักศึกษา และปัญญาชนเรียกร้องให้รัฐบาลประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ภายใน 6 เดือน รัฐบาลได้จับกุมผู้เรียกร้องโดยตั้งข้อหาว่ามีการกระทำความผิดเป็นคอมมิวนิสต์ ทำให้เกิดวิกฤตการณ์นำไปสู่การจลาจลครั้งใหญ่ 14 ตุลาคม 2516 มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมาก ในที่สุดจอมพล ถนอม กิตติขจร ได้ลาออกจากนายกรัฐมนตรี และเดินทางออกนอกประเทศและคณะพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ จึงแต่งตั้งให้นาย สฤษดิ์ ธรรมาศกดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีได้กำหนดร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน 6 เดือน ได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2516 คณะกรรมการได้ใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 เป็นแนวทางพร้อมกับรับฟังความคิดเห็นของประชาชนประกอบการพิจารณาร่างเสร็จ 28 มกราคม 2517 แล้วนำเสนอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา และเสนอต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธย

(2) สาระสำคัญ

(2.1) รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร

(2.2) วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งร้อยคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้ทรงวุฒิ ซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการ หรือกิจการต่างๆ ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งวุฒิสมาชิก

นับได้ว่าวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นวุฒิสภาในสมัยการปกครองแบบประชาธิปไตย

หลังจากใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 มีการชุมนุมประท้วงการเดินทางกลับประเทศไทยของจอมพล ถนอม กิตติขจร ทำให้เกิดวิกฤตการณ์นำไปสู่การนองเลือดที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสนามหลวงเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 และมีการรัฐประหารของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินนำโดยพลเรือเอก สงัด ชลออยู่ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 11 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2519 เป็นรัฐธรรมนูญเผด็จการวันที่ประกาศ 22 ตุลาคม 2519 ปกครองโดยเผด็จการ โดยมีรัฐบาลนาย ถานินทร์ กลัวยิเชียร นายกรัฐมนตรีบริหารปกครองประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2519 พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ ได้ทำการปฏิวัติประกาศเลิกใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 11 เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 12 คือรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ

2.1.2.5 ครั้ง 6 มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 13 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 วันที่ประกาศ 22 ธันวาคม 2521 วันสิ้นผลใช้บังคับ 23 กุมภาพันธ์ 2534 เนื่องจากการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ร.ส.ช) โดยการนำของพลเอก สุนทร คงสมพงษ์ เหตุผลที่แท้จริงน่าจะสืบเนื่องมาจากความขัดแย้งระหว่างผู้นำฝ่ายบริหาร (พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี) กับผู้นำทางทหารเกี่ยวกับการโยกย้ายตำแหน่งสำคัญทางทหาร

(1) ประวัติความเป็นมา

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 เป็นรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2520 โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติเห็นชอบในวาระที่ 3 เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2521 และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2521

(2) สาระสำคัญ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเนื้อหาโดยทั่วไปเป็นประชาธิปไตยพอสมควร แต่เนื่องจากผู้กุมอำนาจบริหารประเทศขณะนั้นเป็นข้าราชการประจำ จึงได้กำหนดให้มีบทเฉพาะกาลที่เอื้อต่อการสืบทอดอำนาจของข้าราชการประจำภายใต้กฎเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญโดยถูกต้องชอบธรรม สาระสำคัญที่เด่นชัดเกี่ยวกับวุฒิสภาได้แก่

(2.1) รัฐสภามีสองสภา รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร รัฐสภาจะประชุมร่วมกัน หรือแยกกันย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2511 มาตรา 74)

(2.2) ประธานวุฒิสภา เป็นประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นรองประธานรัฐสภา

(2.3) วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง และสมาชิกวุฒิสภาไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง แต่ไม่ห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกวุฒิสภา

(2.4) วุฒิสภาเป็นสภาตรวจสอบยับยั้ง ไม่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้นับได้ว่าเป็นวุฒิสภาในการปกครองแบบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 บังคับใช้มาจนถึงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 เนื่องจากมีการปฏิวัติรัฐประหารของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ร.ส.ช) โดยการนำของพลเอก สุนทร คงสมพงษ์ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 14 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. เมื่อ 1 มีนาคม 2534 จัดตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสมาชิกสภานิติบัญญัติชาติทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ

2.1.2.6 ครั้งที่ 7 รัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 เป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกจัดทำขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 14 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 รัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 ประกาศมีผลใช้บังคับ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2534 สิ้นผลใช้บังคับวันที่ 11 ตุลาคม 2540

(1) ประวัติความเป็นมา

รัฐธรรมนูญฉบับนี้จัดทำขึ้นตามธรรมนูญการปกครองฯ พ.ศ. 2534 ดังได้กล่าวมาแล้ว ในระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แม้ประชาชนจะได้แสดงความคิดเห็นคัดค้านการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่วางอยู่บนพื้นฐานการสืบทอดอำนาจให้แก่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ

(ร.ส.ช) แต่ก็ยังคงมีบทบาทในลักษณะที่กล่าวมาพอสมควร ดังที่ปรากฏในบทเฉพาะกาลทำให้รัฐธรรมนูญไม่เป็นประชาธิปไตยเท่าที่ควร สาระสำคัญที่เกี่ยวกับวุฒิสภามีพอสรุปได้คือ

(2) สาระสำคัญ

(2.1) ใช้ระบบสองสภาประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา แต่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2535 ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา

(2.2) สมาชิกวุฒิสภามีจำนวน 270 คน พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รองรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง (รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 94) ขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวน 360 คน มาจากการเลือกตั้งทั่วไป (รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 99)

(2.3) สมาชิกวุฒิสภาไม่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายเป็นสภาพตรวจสอบยับยั้งสภาผู้แทนราษฎร แต่ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ วุฒิสภามีบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารมากในระยะ 4 ปีนับแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ โดยเฉพาะให้มีอำนาจในการเปิดอภิปรายทั่วไป และพิจารณาพระราชกำหนด

รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมถึง 6 ฉบับ โดยฉบับที่ 6 เพิ่มหมวด 12 ทั้งหมดเกี่ยวกับการจัดทำรัฐธรรมนูญ

(3) เหตุการณ์ที่นำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ด้วยเหตุหลายประการที่สำคัญที่สุดเริ่มจาก หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ 2534 ได้มีการเรียกร้องให้แก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตย โดยเฉพาะในประเด็นที่นายกรัฐมนตรีต้องเป็น ส.ส. แต่ไม่สำเร็จ และภายหลังการเลือกตั้งครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 ปรากฏว่าพลเอก สุจินนา คราประยูร หนึ่งในคณะ ร.ส.ช ได้เป็นนายกรัฐมนตรีโดยมิได้เป็น ส.ส. ทำให้ประชาชนไม่พอใจจนเกิดการเดินขบวนประท้วงให้ลาออก และเรียกร้องให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ ในที่สุดก็เกิดการจลาจลกลายเป็นเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ (17 - 21 พฤษภาคม 2535) ทำให้พลเอก สุจินนา คราประยูร ต้องลาออกจากรายกรัฐมนตรี และรัฐสภาพร้อมใจกันแก้ไขรัฐธรรมนูญตามที่ประชาชนเรียกร้อง เป็นต้น

นับได้ว่าวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นวุฒิสภาในสมัยการปกครองแบบเผด็จการ

2.1.2.7 ครั้งที่ 8 มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ประกาศมีผลบังคับใช้ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 วันสิ้นสุดการบังคับใช้เมื่อ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 โดยการปฏิวัติภายใต้การนำของ พลเอก สนธิ บุญยรัตกลิน หัวหน้า “คณะปฏิรูปการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข” (ค.ป.ก)

(1) ประวัติความเป็นมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นผลพวงจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับที่ 6 พ.ศ. 2535 เพิ่มบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 หมวด 12 ทั้งหมดเกี่ยวกับการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (ค.พ.ป) ทำการศึกษาเพื่อปฏิรูปการเมืองไทยทั้งระบบเสียใหม่ ได้ผลสรุปนำเสนอผู้สภาราชนชน และสังคมไทยแล้วภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. 2538 โดยการนำของนาย บรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรีขณะนั้นได้แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2538 “จะสนับสนุนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2534) มาตรา 211 ทั้งนี้โดยคำนึงถึงข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย”

หลังจากนั้นรัฐบาลได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง” (ค.ป.ก) โดยมีนาย ชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธาน โดยคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 118 / 2538 ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2538 และกรรมการอื่นอีก 34 คน เพื่อทำหน้าที่ศึกษา และนำเสนอแนวทางต่อรัฐบาลจนเป็นที่ยุติในเนื้อหาสาระแล้ว คณะรัฐมนตรีได้พิจารณารายละเอียดต่างๆ เสร็จสิ้นจึงมีมติให้นำเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่.....) พุทธศักราช.....ต่อรัฐสภา

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวของรัฐสภามีการแก้ไขปรับปรุงในรายละเอียดบางประการ จนกระทั่งมาถึงการประชุมร่วมกันของรัฐสภาครั้งที่ 2 คณะกรรมาธิการวิสามัญได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญที่ได้แก้ไขปรับปรุง และที่ประชุมรัฐสภาได้พิจารณาลงมติเห็นชอบให้มีองค์การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในรูปแบบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสองประเภทมาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อมประเภทที่ 1 ซึ่งมาจากการสมัครรับเลือกตั้งจากจังหวัดต่างๆ จังหวัดละ 1 คน และประเภทที่ 2 มาจากการเสนอบัญชีรายชื่อโดยสถาบันอุดมศึกษาที่มีการให้ปริญญาสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 23 คน ฯลฯ

สภาร่างรัฐธรรมนูญมีความเชื่อมโยงกับรัฐสภา ในกรณีที่สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้วต้องนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบก่อน และหากรัฐสภาให้การเห็นชอบแล้ว ให้ประธานรัฐสภานำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย **ประกาศใช้** และเป็นผู้รับรองของพระบรมราชโองการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หากรัฐสภาให้ความเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามที่สภาร่างฯ เสนอด้วยคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งสองสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ประธานรัฐสภาดำเนินการนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับ

ใหม่นั้นออกให้ประชาชนทำการลงมติตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กฎหมายกำหนด ร่างรัฐธรรมนูญได้รับความเห็นชอบของรัฐสภากลายเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

(2) สาระสำคัญ

สำหรับกระบวนการจัดรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาการประจําสภาร่างรัฐธรรมนูญรวม 6 คน และจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นประชาสัมพันธ์ประจำจังหวัดต่างๆ ขึ้น 76 คณะ มีการรับฟังความคิดเห็น และประชาวิจารณ์ประกอบการร่างรัฐธรรมนูญอย่างกว้างขวางทั่วประเทศ และได้นำเอาหลักการใหม่ๆ ที่สำคัญของประเทศในยุโรปหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งพัฒนาก้าวหน้าไปกว่าระบบรัฐสภาของอังกฤษ มาบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญถึง 7 หัวข้อ คือ เรื่อง (1) สิทธิเสรีภาพ (2) ความเสมอภาค (3) การปฏิรูปกลไกของรัฐใหม่ (4) กระบวนการใหม่ในการเข้าสู่การเมืองยุคปฏิรูป (5) การตรวจสอบนักการเมืองใหม่ (6) ศาลรัฐธรรมนูญ และ (7) การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ซึ่งทั้ง 7 หัวข้อนี้คือหลักการใหม่ที่จะพลิกโฉมการเมืองไทยให้ไปสู่การเมืองใหม่ยุคปฏิรูปการเมือง

(2.1) สาระสำคัญของระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฯ 2540

(2.1.1) รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร ประธานสภาผู้แทนราษฎร

(2.1.2) วุฒิสภาทำหน้าที่เป็นสภาตรวจสอบยับยั้งสภาผู้แทนราษฎร ไม่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย

(2.1.3) สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจำนวน 200 คน ห้ามสังกัดพรรคการเมือง (สภาผู้แทนฯ มี 500 คน) สมาชิกวุฒิสภาเลือกตั้งโดยตรงเป็นครั้งของไทย

(2.1.4) ที่วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมจากกระบวนการนิติบัญญัติอีก เช่น แต่งตั้งบุคคลเข้ารับตำแหน่งสำคัญ ถอดถอนบุคคล

(2.1.5) อำนาจริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจริเริ่มเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ทั้งสองสภา โดยญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเสนอให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ (รัฐธรรมนูญฯ 2540 มาตรา 313)

แต่สมาชิกวุฒิสภาไม่มีอำนาจริเริ่มเสนอร่างกฎหมายทั่วไป หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้

(2.1.6) อำนาจพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากสภาล่างแล้ว

นับได้ว่าวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นวุฒิสภาในสมัยการปกครองแบบประชาธิปไตย

2.1.2.8 ครั้งที่ 9 วุฒิสภาขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 18 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 (ฉบับปัจจุบัน) วันที่รัฐธรรมนูญฯ มีผลใช้บังคับ 24 สิงหาคม 2550 ยังมีผลบังคับใช้มาจนถึงปัจจุบันโดยมีประวัติความเป็นมา และสาระสำคัญ และผลจากการใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้โดยสรุปดังนี้

(1) ประวัติความเป็นมา⁴

เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้เข้ายึดอำนาจ และยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ ฉบับที่ 17 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2549 โดยอ้างว่ารัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร มีการทุจริต และประพฤติมิชอบอย่างกว้างขวาง โดยมีอาชญาบัตรผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ และเกิดปัญหาความขัดแย้งในมวลหมู่ประชาชนจนเป็นวิกฤติการรุนแรง มีแนวโน้มถึงขั้นใช้กำลังเข้ามาปะทะกัน จึงต้องทำการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) ฉบับที่ 17 แทนให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติสภาเดียวทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา และจัดให้มีสมัชชาแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากพรรคการเมืองที่กำหนดให้สมาชิกสมัชชาแห่งชาติเหล่านี้เลือกในระหว่างกันเอง 100 คน เข้ามาทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีการกำหนดขั้นตอนในการยกร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จสิ้นภายใน 6 เดือน มีการกำหนดให้นำร่างรัฐธรรมนูญไปให้ประชาชนลงมติ ทั้งนี้ให้มีคำอธิบายประกอบร่างรัฐธรรมนูญด้วยว่าร่างรัฐธรรมนูญนั้นๆ มีความแตกต่างจากร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อย่างไร

หากดำเนินการตามขั้นตอนในการยกร่างข้างต้นไม่ประสบความสำเร็จ มีการกำหนดให้สภาความมั่นคงแห่งชาติดูแลร่วมกับคณะรัฐมนตรีนำรัฐธรรมนูญที่เคยประกาศใช้แล้วฉบับหนึ่งมาปรับปรุงแล้วทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญต่อไป

สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญ และให้มีการให้ประชาชนลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญใหม่เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ปรากฏว่าประชาชนกว่าร้อยละ 50

⁴ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น. 249 – 251.

ลงมติรับร่างดังกล่าว จึงมีการประกาศใช้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ตั้งแต่วันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550 เป็นต้นมา

หลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 ได้มีการเรียกร้องขับไล่รัฐบาลการดำรง หรือเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองใหม่อีกครั้งหนึ่งแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 รวมถึงการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ และการก่อจลาจลหลายครั้ง ซึ่งยังเป็นที่สืบค้นหาข้อสรุปไม่ได้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งจะต้องศึกษาติดตามต่อไป

(2) สาระสำคัญ

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 มีข้อแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 หลายประการ แต่ส่วนใหญ่เหมือนกับรัฐธรรมนูญฯ 2540 ทั้งนี้เนื่องจากการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้ศึกษาบทเรียนที่เกิดจากการใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และได้แก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวมาบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญฯ 2550 แต่จะกล่าวถึงเฉพาะที่เกี่ยวข้องวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับวุฒิสภาดังนี้⁵

(2.1) รัฐสภาใช้ระบบสองสภาคือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา โดยมีประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นราษฎร เป็นประธานรัฐสภาเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 (รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 มาตรา 88, 89)

(2.2) ที่มาของวุฒิสมาชิกมีข้อแตกต่างกับรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจาก 2 ทางผสมกันเป็นวุฒิสภาคือ

(2.3) ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา

การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา มีหลักการที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงทั้งหมด) คือการกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาแยกเป็นสองประเภทผสมกันอยู่ในวุฒิสภา คือ ประเภทที่มาจากการเลือกตั้ง และประเภทที่มาจากการสรรหา รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 มีการกำหนดไว้ในมาตรา 111 วรรคแรก โดยบัญญัติว่าวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 150 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จังหวัดละ 1 คน และมาจากการสรรหาเท่ากับจำนวนรวมข้างต้นหักด้วยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งประเทศไทยมี 76 จังหวัด จึงมีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง 76 คน รวมเป็น 150 คน

⁵ เฟิงอ๋าง, น. 391 – 406.

ในส่วนของการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา มิได้นำเอาระบบการเลือกตั้งสมาชิกของสภาในสหรัฐอเมริกามา ซึ่งมีการหมุนเวียนเลือกตั้งย่อยทุกสองปีมาใช้ทำให้วุฒิสภาขาดความต่อเนื่อง เนื่องจากครบอายุ 6 ปีแล้ว จะมีการเลือกตั้ง และสรรหาเข้ามาใหม่ทั้งหมด

(2.3.1) วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง สำหรับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งนั้น มาตรา 112 บัญญัติว่า การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละจังหวัดให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และให้สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดละ 1 คน โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ 1 เสียง และให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรง และลับ เท่ากับเป็นการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งเป็นตัวแทนของจังหวัดนั่นเอง โดยมีคำนิยามว่า เป็นจังหวัดใหญ่ หรือจังหวัดเล็ก แต่ละจังหวัดมีตัวแทนอยู่ในวุฒิสภา 1 คน เท่าเทียมกัน ผู้ศึกษามีความเห็นเพิ่มเติมว่าสมาชิกวุฒิสภายังมีสถานภาพการเป็นผู้แทนของประชาชนในเขตเลือกตั้งสะท้อนให้เห็นอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

(2.3.2) สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา

สมาชิกสภาประเภทนี้ได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการสรรหา และมีวิธีการสรรหา กล่าวคือ

(2.3.2.1) คณะกรรมการสรรหา

รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 กำหนดไว้ในมาตรา 113 ให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาคณะหนึ่ง ประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามอบหมายจำนวนหนึ่งคน และตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองมอบหมายจำนวน 1 คนรวมทั้งสิ้น 7 ทำหน้าที่สรรหาบุคคลตามมาตรา 114 ให้แล้วเสร็จภายในนับแต่วันที่ได้รับบัญชีรายชื่อผู้ที่เข้ารับการสรรหาจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง แล้วแจ้งผลการสรรหาให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลผู้ได้รับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา

(2.3.2.2) วิธีการสรรหา

วิธีการสรรหาสมาชิกวุฒิสภารัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 กำหนดไว้ในมาตรา 114 โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาขึ้นมาดำรงตำแหน่งสรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมจากผู้ได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรต่างๆ ในภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาชีพ และภาคอื่นที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา เป็นสมาชิกวุฒิสภาเท่าจำนวนที่จะพึงมีตามที่กำหนดในมาตรา 111 วรคหนึ่ง

ในการสรรหาบุคคลตามวรรค 1 ให้คำนึงถึงความรู้ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ที่จะเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานของวุฒิสภาเป็นสำคัญ และให้คำนึงถึงองค์ประกอบจากบุคคลผู้มีความรู้ ความสามารถในด้านต่างๆ ที่แตกต่างกัน โอกาสและความเท่าเทียมกันทางเพศ สัดส่วนของบุคคลคนในแต่ละภาคตามวรรคหนึ่งที่เกี่ยวข้องกันรวมทั้งการให้โอกาสกับผู้ด้อยโอกาสทางสังคมด้วย

สำหรับหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการสรรหาสมาชิกวุฒิสภารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 กำหนดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมไว้ในมาตรา 126 - 135 โดยกำหนดให้องค์การต่างๆ ตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 114 วรรคแรก มาลงทะเบียนพร้อมทั้งเสนอชื่อผู้ที่สมควรได้รับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 126 วรรคสอง) โดยกำหนดให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อต้องชำระค่าธรรมเนียมคนละห้าพันบาท (มาตรา 128 วรรคแรก) ทั้งยังระบุไว้ในวรรคเดียวกันนี้ว่า บุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรแล้วจะขอถอนชื่อจากการได้รับการเสนอชื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้

(2.3.3) อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 วุฒิสภามีทั้งอำนาจหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติแล้วยังมีอำนาจหน้าที่อื่น

(2.3.3.1) อำนาจหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติ

ก. อำนาจริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย

วุฒิสมาชิกตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ไม่มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติทั่วไปเข้าสู่การพิจารณาของสภา แต่มีอำนาจริเริ่มเสนอญัตติร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา (ไม่ว่าจะมาจากการแต่งตั้ง หรือสรรหา) รวมกันจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาส่งญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจัดทำเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ (มาตรา 291) เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ 2540

ข. อำนาจพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมาย

อำนาจในการพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาก็ยังคงมีอำนาจตามปกติเช่นเดียวรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ

ได้ทำการศึกษา และนำมากล่าวแล้วในบทที่ 1

(2.3.3.2) อำนาจหน้าที่อื่น

ได้ทำการศึกษา และนำเสนอแล้วในบทที่ 1

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 นับได้ว่าเป็นวุฒิสภาในสมัยการปกครองแบบประชาธิปไตย

2.1.3 วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 กำหนดให้การเมืองในวุฒิสภาเป็นการเมืองปลอดจากพรรคการเมืองกล่าวคือ ประสงค์จะให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่ยึดประโยชน์ของส่วนรวมเป็นที่ตั้งอย่างแท้จริง ซึ่งในทางปฏิบัติจริงค่อนข้างจะมีปัญหา เพราะในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแม้จะมีการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งใช้วิธี “แนะนำตัว” (มาตรา 129 วรรคสี่) ห้าม “หาเสียง” แต่ท้ายที่สุดฐานเสียงของพรรคการเมืองย่อมเข้ามามีอิทธิพลต่อการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาไม่มากนักน้อยการเมืองที่ปลอดจากพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 จึงเป็นได้เพียงเรื่องของอุดมคติยิ่งกว่าที่จะเป็นจริงในทางปฏิบัติได้ ซึ่งตามความเป็นไปของวุฒิสภาในช่วงที่บังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ก็ได้พิสูจน์เป็นที่ประจักษ์แล้ว

แต่อย่างไรก็ตามในการร่างรัฐธรรมนูญฯ 2550 ก็ยังคงยึดตามแนวความคิดเดิมที่จะให้การเมืองในวุฒิสภาเป็นการเมืองที่ปลอดจากพรรคการเมืองต่อไป เพียงแต่มีการปรับปรุงแก้ไขในส่วนของวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา สิ่งที่น่าเป็นห่วงก็คือ อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาจะเป็นตัวล่อให้การเมืองเข้ามาแทรกแซงวุฒิสภา รวมทั้งสถาบันทั้งหลายที่เข้ามามีส่วนร่วมทำหน้าที่สรรหาด้วย

2.2 อำนาจนิติบัญญัติของวุฒิสภาในประเทศไทย

กระบวนการนิติบัญญัติ หรือกระบวนการตรากฎหมายของประเทศไทยในระบบสองสภา ทั้งกระบวนการเต็มรูปแบบ และขั้นตอน 5 ขั้นตอนอันได้แก่ (1) การริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย (2) การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือ (3) การพิจารณาของวุฒิสภา (4) การนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย (5) การประกาศในราชกิจจานุเบกษา⁶

แต่ในการศึกษาครั้งนี้จะจำกัดการศึกษาอยู่ในกรอบของอำนาจนิติบัญญัติของวุฒิสภาในกระบวนการนิติบัญญัติของไทย ซึ่งจะศึกษาถึงอำนาจของวุฒิสภาใน 2 รูปแบบอันได้แก่ (1)

⁶ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, เพิ่งอ้าง, น. 397.

วุฒิสภาที่มีอำนาจพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมาย (2) วุฒิสภาที่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายและพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมาย ทั้งนี้ อยู่ภายใต้หลักกฎหมายที่ว่า “กฎหมายต้องผ่านทั้งสองสภา” วุฒิสภาที่กล่าวมาทั้งสองแบบมีอำนาจพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมาย เป็นอำนาจพื้นฐานของวุฒิสภาในระบบสองสภาอยู่ในตัว

2.2.1 วุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมาย

เนื่องจากการพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายเป็นอำนาจหน้าที่พื้นฐานในกระบวนการบัญญัติกฎหมาย หรือนิติบัญญัติ วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ ไทยทุกฉบับจึงมีอำนาจพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายทั้งสิ้นเริ่มตั้งแต่ (1) รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2489 ซึ่งสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทางอ้อม (2) รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2490 ซึ่งวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง (3) รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2492 ซึ่งสมาชิกวุฒิสภามีที่มาจาก การแต่งตั้ง (4) รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2511 ซึ่งสมาชิกวุฒิสภามีที่มาจาก การแต่งตั้ง (5) รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2517 ซึ่งสมาชิกวุฒิสภามีที่มาจาก การแต่งตั้ง (6) รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2521 ซึ่งสมาชิกวุฒิสภามีที่มาจาก การแต่งตั้ง (7) รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 15 พ.ศ. 2534 ซึ่งสมาชิกวุฒิสภามีที่มาจาก การแต่งตั้ง (8) รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 16 พ.ศ. 2540 ซึ่งสมาชิกวุฒิสภามีที่มาจาก การเลือกตั้งทางตรง และ (9) รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 18 พ.ศ. 2550 (ฉบับปัจจุบัน) ซึ่งสมาชิกวุฒิสภา 2 ประเภทอยู่ในสภาเดียวกันคือ มาจากการเลือกตั้งโดยตรง และมาจากการสรรหา (แต่งตั้ง) วุฒิสภาก็ล้วนแต่มีอำนาจพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว ไม่มีรัฐธรรมนูญ ฉบับใดที่มีระบบ 2 สภา ที่ห้ามวุฒิสภาไม่ให้พิจารณา ร่างกฎหมาย

2.2.2 วุฒิสภาที่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย

รัฐธรรมนูญไทยได้บัญญัติถึงร่างกฎหมายได้ 4 ประเภท อันได้แก่

(1) พระราชบัญญัติทั่วไป (2) พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน (3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (4) ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญ ได้ให้อำนาจเสนอร่างกฎหมายต่างๆ ดังกล่าวไว้แตกต่างกัน รัฐธรรมนูญ แต่ละฉบับไม่ได้ให้อำนาจเสนอร่างกฎหมายได้ทุกประเภท

ซึ่งจะได้นำรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับที่ได้ให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาเสนอร่างกฎหมาย ได้มาศึกษาเรียงลำดับดังนี้

2.2.2.1 รัฐธรรมนูญฯ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2490 ที่เรียกกันว่า “รัฐธรรมนูญตุ้มแดง หรือ รัฐธรรมนูญใต้ตุ้ม” บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจเสนอร่างกฎหมายดังนี้โดย (1) พระราชบัญญัติทั่วไป (2) พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินโดยมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีและ (3) ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยให้สมาชิกวุฒิสภาเริ่มเสนอร่างกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน หากสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติเป็นอันตกไป หากสภาผู้แทนได้ลงมติเห็นชอบให้ใช้ได้แล้วก็นำเสนอต่อวุฒิสภาดำเนินการต่อไป ซึ่งรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2490 บัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา 26 รัฐสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภา และสภาผู้แทน ไม่ว่าจะประชุมแยกกันหรือร่วมกัน”

“มาตรา 44 สมาชิกวุฒิสภาและสภาผู้แทนของปวงชนชาวไทยไม่อยู่ในความผูกมัดอาณัติมอบหมายใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนชาวไทย

“มาตรา 27 ร่างพระราชบัญญัติทั้งหลายจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ด้วยคำแนะนำยินยอมของรัฐสภา”

“มาตรา 33 วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกตั้งมีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทน”

“มาตรา 31 ร่างพระราชบัญญัติทั้งหลายจะเสนอมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกรัฐสภาก็ได้”

“มาตรา 60 ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนก่อน เมื่อสภาผู้แทนได้พิจารณา ลงมติให้ใช้ได้แล้วให้นำเสนอต่อวุฒิสภา ถ้าวุฒิสภาพิจารณา ลงมติเห็นชอบด้วยโดยไม่แก้ไขแล้ว ก็ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 29 ฯลฯ”

“มาตรา 61 ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นจะเสนอโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยสมาชิกรัฐสภาซึ่งนายกรัฐมนตรีรับรอง”

“มาตรา 93 รัฐธรรมนูญนี้แก้ไขเพิ่มเติมได้โดยความเห็นชอบของรัฐสภา”

เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมาย ดังนั้นการแก้ไขเพิ่มเติมจึงต้องจัดทำเป็นกฎหมายเช่นกัน ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่บัญญัติวิธีการพิเศษให้การแก้ไขเพิ่มเติมให้กระทำได้ยากกว่ากฎหมายทั่วไป เป็นรัฐธรรมนูญที่แก้ไขง่ายโดยใช้มติเสียงข้างมากธรรมดาของรัฐสภา⁷

⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ้างแล้ว เจริญพรที่ 1, น. 6.

การให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาเสนอร่างกฎหมายได้เป็นการถ่วงดุลย์อำนาจสภาผู้แทนราษฎร ไม่ให้สภาผู้แทนมีอำนาจมากเกินไป⁸ และยังแสดงให้เห็นร่องรอยของหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

2.2.2.2 รัฐธรรมนูญฯ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2492

เป็นรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2492 บัญญัติให้รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทน (มาตรา 73) สมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วยจำนวนสมาชิก 100 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้ง (มาตรา 82) สมาชิกวุฒิสภามีสถานะโดยนิตินัยเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย (มาตรา 101) วุฒิสภามีอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่วไป และร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่สภาผู้แทนได้พิจารณาลงมติให้ใช้ได้แล้วนำเสนอต่อวุฒิสภา (มาตรา 122) วุฒิสภาไม่มีอำนาจริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติทั่วไป และร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเข้าสู่การพิจารณาจากสภาใดเลย เพราะอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 121)

แต่รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2492 บัญญัติให้วุฒิสภาเสนอ และพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ตามกระบวนการและขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 บัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา 173 รัฐธรรมนูญจะแก้ไขเพิ่มเติมได้ก็แต่โดยเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(1) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนรวมกัน หรือจากสมาชิกของแต่ละสภา ไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

(2) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ให้รัฐสภาพิจารณาเป็น 3 วาระ

(3) การออกเสียงลงคะแนนวาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

(4) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ 2 ขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

(5) เมื่อพิจารณาในวาระที่ 2 เสร็จสิ้นแล้วให้รอไว้ 15 วัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่ 3 ต่อไป

⁸ หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 7

(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513).

(6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ 3 ขั้นสุดท้ายให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

(7) เมื่อการออกเสียงลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวข้างบนนี้แล้ว ให้นำทูลเกล้าฯ ถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา 76 และมาตรา 77 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

“มาตรา 174 ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตามมาตรา 173 กระทั่งถึงผลประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศ หรือประชาชน และทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย พระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญนั้น

ในการให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาภายในกำหนดเวลา 90 วัน นับแต่วันที่น่าร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายในพระราชกฤษฎีกานั้นตรงกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงภายใน 90 วัน ซึ่งต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร และให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ในเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตามมาตรานี้มีให้นำบทบัญญัติมาตรา 173 (7) มาใช้บังคับ”

“มาตรา 175 ในการให้ประชาชนออกเสียงตามมาตรา 174 ถ้ามีเสียงข้างมากเป็นประชามติเห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงลงพระปรมาภิไธยภายใน 30 วัน นับแต่วันประกาศผลประชามติ และเมื่อได้ประกาศรัฐธรรมนูญนั้นในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ถ้าไม่มีเสียงข้างมากเป็นประชามติเห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญ ก็ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นตกไป”

“มาตรา 176 บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติหลักเกณฑ์ และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

2.2.2.3 รัฐธรรมนูญฯ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2511

รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2511 ซึ่งมีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งให้มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายทั่วไป กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน และญัตติข้อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ด้วย โดยให้สมาชิกวุฒิสภาเสนอร่างพระราชบัญญัติทั่วไป และร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต่อวุฒิสภา ต่อไปยังสภาผู้แทน ถ้าสภาผู้แทนเห็นชอบประกาศใช้

เป็นกฎหมายต่อไป ถ้าสภาผู้แทนไม่เห็นชอบร่างกฎหมายก็ตกไป ส่วนร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สมาชิกวุฒิสภาเสนอต่อรัฐสภาตามที่รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2511 บัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา 71 รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภา และสภาผู้แทน

รัฐสภาจะประชุมร่วมกัน หรือแยกกันย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

“มาตรา 78 วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในวิชาการหรือกิจการต่างๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด และมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์

สมาชิกวุฒิสภาให้มีจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทน หากจำนวนที่คำนวณได้มีเศษให้ตัดเศษทิ้ง”

“มาตรา 97 สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทน ย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย

“มาตรา 73 ร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำ และยินยอมของรัฐสภา”

“มาตรา 117 ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนแต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนเสนอได้ก็แต่เมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี”

“มาตรา 118 ร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี และร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนให้เสนอต่อสภาผู้แทนร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกวุฒิสภาให้เสนอต่อวุฒิสภา”

“มาตรา 119 เมื่อสภาผู้แทน หรือวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมามาตรา 119 และลงมติให้ใช้ได้แล้วให้สภาผู้แทนหรือวุฒิสภาเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา หรือสภาผู้แทนแล้วแต่กรณี วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่อีกสภาหนึ่งเสนอมานั้นให้เสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน.....”

“มาตรา 120 เมื่อวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว

(1) ถ้าเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทน หรือวุฒิสภาที่เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นมา ก็ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 74

(2) ถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนหรือวุฒิสภาที่เสนอร่าง

พระราชบัญญัตินั้นมา ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนเสนอมาก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทน ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาเสนอมาก็ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไป.....”

“มาตรา 74 ร่างพระราชบัญญัติซึ่งได้รับการเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วให้รัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”

“มาตรา 169 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะกระทำได้อีกแต่โดยหลักเกณฑ์ และวิธีการดังต่อไปนี้

(1) ญัตติข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทน ทั้งสองสภารวมกัน หรือจากสมาชิกของแต่ละสภา ไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

(2) ญัตติข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ.....”

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติให้มีการถ่วงดุลย์อำนาจสภาผู้แทนราษฎร และใช้หลักทฤษฎีอำนาจอุปไทยเป็นของชาติด้วยการให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาเสนอร่างกฎหมายได้

2.2.2.4 รัฐธรรมนูญฯ ฉบับที่ 15 พ.ศ. 2534

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2534 ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง (มาตรา 94) มีสถานะโดยนิตินัยเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย (มาตรา 117) มีอำนาจพิจารณา ร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนมีมติเห็นชอบแล้ว (มาตรา 140) สมาชิกวุฒิสภาไม่มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติทั่วไป และร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน การเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 137) แต่รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2534 บัญญัติให้วุฒิสภาเสนอ และพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ โดยมีขั้นตอน และกระบวนการตามที่รัฐธรรมนูญฯ บัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา 211 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะกระทำได้อีกแต่โดยหลักเกณฑ์ และวิธีการดังต่อไปนี้

(1) ญัตติข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือจาก

สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอหรือร่วมเสนอญัตติดังกล่าวได้ เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสังกัดและมีมติให้เสนอได้

(2) ญัตติข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ

(3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(4) การออกเสียงลงคะแนนวาระที่ 2 ขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตราให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

(5) เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้วให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(7) เมื่อการลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวแล้วให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายและให้นำบทบัญญัติมาตรา 88 และมาตรา 89 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

2.2.2.5 รัฐธรรมนูญฯ ฉบับที่ 16 พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และห้ามสมาชิกวุฒิสภาเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง (การห้ามสมาชิกวุฒิสภาไม่ให้สังกัดพรรคการเมือง หรือเกี่ยวข้องกับการเมืองมีมาในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าหลายฉบับ) สถานภาพของวุฒิสภาโดยนิตินัยเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยทั่วประเทศ ในทางนิติบัญญัติวุฒิสภามีอำนาจ (1) พิจารณาร่างกฎหมายที่ผ่านการเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร (2) มีอำนาจเสนอ และพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (3) ส่วนอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติทั่วไป พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ สมาชิกวุฒิสภาไม่มีอำนาจเสนอ เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่น ดังที่รัฐธรรมนูญฯ 2540 บัญญัติไว้เกี่ยวกับที่มาและอำนาจเสนอร่างกฎหมายดังนี้

“มาตรา 90 รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทน และวุฒิสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภาประชุมร่วมกัน หรือแยกกันย่อมเป็นไปตามบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

“มาตรา 121 วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวนสองร้อยคน
.....”

“มาตรา 122 การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง
การคำนวณเกณฑ์จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีให้คำนวณตามวิธีที่
บทบัญญัติไว้ในมาตรา 102 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ โดยอนุโลม”

“มาตรา 149 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย”

“มาตรา 92 ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตรา
ขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำยินยอมจากรัฐสภา”

“มาตรา 93 ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับ
ความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวัน
นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภา
เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับ
เป็นกฎหมายได้”

“มาตรา 169 ภายใต้บังคับตามมาตรา 170 ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่าง
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ
คณะรัฐมนตรี แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็แต่
เมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

“มาตรา 170 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธาน
รัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งจะต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาดด้วย

หลักเกณฑ์ และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

“มาตรา 172 ร่างพระราชบัญญัติ และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้เสนอ
ต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน”

จากบทบัญญัตินี้แสดงให้เห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาไม่มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติ
ทั้งพระราชบัญญัติทั่วไป พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน และพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญ แต่มีอำนาจเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และร่วมพิจารณาอนุมัติร่างแก้ไข
เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ดังนี้

“มาตรา 313 การแก้ไขรัฐธรรมนูญจะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยหลักเกณฑ์ และวิธีการดังต่อไปนี้

(1) ญัตติข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอ หรือร่วมญัตติดังกล่าวได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้

ญัตติข้อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐจะเสนอมิได้

(2) ญัตติข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ

(3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(4) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ 2 ขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตราให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

(5) เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเป็นอันเสร็จสิ้นแล้วให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(7) เมื่อการลงมติได้เป็นไปตามกล่าวแล้วให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา 93 และมาตรา 94 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

2.2.2.6 รัฐธรรมนูญฯ ฉบับที่ 18 พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 เป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างจัดทำขึ้นโดยแก้ไขข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 ก่อนประกาศใช้ได้มีการนำร่างรัฐธรรมนูญฯ ไปให้ประชาชนลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญฯ แล้วจึงได้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญมาจนถึงปัจจุบัน ในส่วนเกี่ยวกับวุฒิสภาได้มีการแก้ไขที่มาของสมาชิกวุฒิสภาให้เป็นแบบผสมระหว่างการเลือกตั้งกับการสรรหา (แต่งตั้ง) ผสมกัน

อยู่ในวุฒิสภาเดียว สมาชิกวุฒิสภายังคงมีสถานะโดยนิตินัยเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยทั้งประเทศ อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในกระบวนการนิติบัญญัติ

วุฒิสภายังคงทำหน้าที่หลักเป็นสภาตรวจสอบ (ยับยั้ง) สภาผู้แทนราษฎรเช่นเดียวกับวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 มีอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรเป็นหลัก แต่ไม่มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน แต่มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญดังที่รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 บัญญัติดังนี้

“มาตรา 88 รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

รัฐสภาจะประชุมร่วมกัน หรือแยกกันย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

.....”

“มาตรา 90 ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำ และยินยอมของรัฐสภา และเมื่อพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธย หรือถือเสมือนว่าได้ลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญนี้แล้ว ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป”

“มาตรา 111 วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกรวมหนึ่งร้อยห้าสิบคน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จังหวัดละหนึ่งคน และมาจากการสรรหาเท่ากับจำนวนรวมข้างต้นหักด้วยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง.....”

“มาตรา 112 การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละจังหวัดให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และให้มีสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดละหนึ่งคน โดยให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้หนึ่งเสียง และให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรง และลับ.....”

“มาตรา 113 ให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาคณะหนึ่ง ฯลฯ ”

“มาตรา 122 สมาชิกสภาผู้แทน และวุฒิสกาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือครอบงำใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์”

“มาตรา 139 ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดย

(1) คณะรัฐมนตรี

(2) สมาชิกสภาผู้แทนจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือ **สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา** มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาหรือ

(3) ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

มาตรานี้เปิดช่องให้สมาชิกวุฒิสภาร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างกฎหมายได้

“มาตรา 142 ภายใต้บังคับมาตรา 139 ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดย

(1) คณะรัฐมนตรี

(2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน

(3) ศาล หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดองค์กร และกฎหมายที่ประธานศาล และประธานองค์กรนั้น เป็นผู้รักษาการ หรือ

(4) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามมาตรา

163

ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีผู้เสนอตาม (2) (3) หรือ (4) เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

ในกรณีที่ประชาชนได้เสนอร่างพระราชบัญญัติใดตาม (4) แล้วหากบุคคลตาม (1) หรือ (2) ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเดียวกับร่างพระราชบัญญัตินั้นอีก ให้นำบทบัญญัติมาตรา 163 วรรคสี่มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นด้วย

ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน.....”

“มาตรา 291 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้กระทำตามหลักเกณฑ์ และวิธีการดังต่อไปนี้

(1) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ**สมาชิกวุฒิสภา** มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐจะเสนอมิได้

(2) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ

(3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(4) การพิจารณาในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมด้วย

การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

(5) เมื่อพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้วให้รอสิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้พิจารณาวาระที่สามต่อไป

(6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามชั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(7) เมื่อการลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวแล้วให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา 150 และมาตรา 151 มาบังคับใช้โดยอนุโลม”

ข้อสรุป

1. รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2492 สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต่อสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภา

2. รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2492 สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากการแต่งตั้งมีอำนาจร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทน เสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภาเพียงอย่างเดียวเท่านั้น ไม่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายอื่น

3. รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2511 สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งมีอำนาจเสนอร่างกฎหมายทั่วไป และกฎหมายเกี่ยวกับการเงินต่อวุฒิสภา ต่อไปยังสภาผู้แทนฯ และสมาชิกวุฒิสภา ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภา

4. รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2534 สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากการแต่งตั้งมีอำนาจร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำการเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภาไม่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายอื่น

5. รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีอำนาจร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภาเท่านั้น ไม่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายอื่น

6. รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 วุฒิสภามีสมาชิก 2 ประเภท ประเภทที่ 1 มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงเขตจังหวัดละ 1 คนรวม 76 คน ประเภทที่ 2 มีที่มาจากการแต่งตั้ง (สรรหา) รวมกันอยู่ในวุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภาทั้งสองประเภทมีอำนาจร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อสภาผู้แทนราษฎร เสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภา