

บทที่ 4

แนวทางในการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาในประเทศไทยมีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย

การศึกษาในบทนี้เป็นการศึกษาวิเคราะห์หาข้อพิสูจน์ว่าสมาชิกวุฒิสภาไทยควรมีอำนาจเสนอร่างกฎหมายหรือไม่ และควรจะมีอย่างไรพร้อมกับหาแนวทางในการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาในประเทศไทยมีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมาย โดยศึกษาวิเคราะห์ถึงเหตุผลความจำเป็นที่สมาชิกวุฒิสภาไทยควรมีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย เงื่อนไขในการให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย การปรับปรุงที่มาของสมาชิกวุฒิสภา และกระบวนการนิติบัญญัติเพื่อรองรับการให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย และรวบรวมข้อสรุปที่ได้จากการศึกษาในบทนี้ ดังจะกล่าวต่อไป

4.1 เหตุผลความจำเป็นที่สมาชิกวุฒิสภาไทยควรมีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย

เหตุผลและความจำเป็นที่สมาชิกวุฒิสภาไทยควรมีอำนาจเสนอร่างกฎหมายได้มีเหตุผลที่สำคัญสนับสนุนอยู่สองประการหลักอันได้แก่ เหตุผลและความจำเป็นตามหลักทฤษฎีกฎหมายมหาชน และเหตุผลความจำเป็นในทางข้อเท็จจริงดังที่จะนำเสนอต่อไป

4.1.1 เหตุผลความจำเป็นตามหลักทฤษฎีกฎหมายมหาชน

ด้วยการปกครองในระบบประชาธิปไตยต้องคำนึงถึงหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน สถานะของการเป็นผู้แทนซึ่งใช้อำนาจอธิปไตยในกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งมีข้อพิจารณาดังต่อไปโดยใช้หลักกฎหมายมหาชนที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 มาเชื่อมโยงให้เห็นถึงเหตุผลที่สมาชิกวุฒิสภาไทยควรมีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย

4.1.1.1 เหตุผลตามทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยและการถ่วงดุลย์อำนาจอธิปไตย¹ ซึ่งมีหลักว่า

¹หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513), น. 62 – 95.

เพื่อมิให้องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยขององค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจมากเกินไปทำร้ายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงต้องแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายตุลาการแยกกันทำหน้าที่ใช้อำนาจโดยมีการตรวจสอบถ่วงดุล (Check and Balance) อำนาจซึ่งกันและกัน

ผลของทฤษฎีนี้ก่อให้เกิดองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ คือรัฐสภาทำหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมาย เพื่อให้ฝ่ายบริหารนำไปบังคับใช้

การเสนอร่างกฎหมายเป็นขั้นตอนแรกของการบัญญัติกฎหมาย จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมีรัฐสภาเป็นองค์กรผู้ทำหน้าที่บัญญัติกฎหมาย

ฝ่ายนิติบัญญัติในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ระบบรัฐสภาสองสภาวุฒิสภาก็เป็นสภานิติบัญญัติเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร จึงมีบทบาทอำนาจหน้าที่ตามเนื้อหาสาระของอำนาจหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติหรือกระบวนการบัญญัติกฎหมาย ซึ่งต้องมีการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาอนุมัติเห็นชอบร่างกฎหมายเพื่อประกาศใช้บังคับต่อไป วุฒิสภาก็มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอร่างกฎหมาย เป็นการใช้อำนาจอธิปไตยในทางนิติบัญญัติโดยเนื้อหาแต่ต้น

4.1.1.2 ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยเพื่อประชาชน อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นอำนาจอย่างหนึ่งที่ประชาชนเป็นเจ้าของ และเป็นผู้ใช้อำนาจ

4.1.1.3 ทฤษฎีประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน

ประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนมีหลักการสำคัญว่าจะต้องมีการเลือกตั้งอย่างทั่วถึงและโดยลับ ผู้ได้รับเลือกตั้งจึงถือได้ว่าเป็นผู้แทนของประชาชน ซึ่งในระบบรัฐสภาสองสภา สมาชิกวุฒิสภาก็เป็นผู้แทนของประชาชนทั่วไปหรือผู้แทนของประชาชนที่เข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน ในการนิติบัญญัติได้เช่นเดียวกับผู้แทนราษฎร จึงต้องมีที่มาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนการเลือกตั้งจะเป็นการเลือกตั้งโดยตรงหรือทางอ้อม เป็นวิธีการเลือกตั้งซึ่งอาจปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เหมาะกับยุคสมัย เพื่อมิให้ได้บุคคลจากผู้เลือกตั้งกลุ่มเดียวกันกับราษฎร

4.1.1.4 ทฤษฎีการถ่วงดุลอำนาจในฝ่ายนิติบัญญัติด้วยกัน

เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจมากเกินไปจึงต้องมีการถ่วงดุลอำนาจสภานิติบัญญัติ สภาผู้แทนราษฎร ให้วุฒิสภามีอำนาจเท่าเทียมกันกับสภาผู้แทนราษฎรโดยมีวิธีการถ่วงดุลอำนาจสภาผู้แทนราษฎร ด้วยการให้วุฒิสภามีอำนาจริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้ ทั้งนี้โดยวุฒิสภาก็ต้องมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน²

เมื่อนำทฤษฎีกฎหมายมหาชนทั้ง 4 ทฤษฎีมาพิจารณาเชื่อมโยงประกอบกันแล้วจะเห็นได้ว่าที่มาแห่งอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายนั้นเกิดจากทฤษฎีกฎหมายมหาชนทั้ง 4 ประการ ซึ่งเป็นเหตุผลและความจำเป็นที่ทำให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจเสนอร่างกฎหมายได้นั้น จะต้องเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่มีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเท่านั้น

4.1.2 เหตุผลความจำเป็นในทางข้อเท็จจริง

เหตุผลความจำเป็นในทางข้อเท็จจริงที่ให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาที่มีได้มีที่มาจาก การเลือกตั้ง แต่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายได้นั้นมิได้เป็นไปตามทฤษฎีกฎหมายมหาชน แต่เป็นไปตามข้อเท็จจริงที่รัฐธรรมนูญฯ ให้อำนาจ ซึ่งรัฐธรรมนูญฯ เคยให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจเสนอร่างกฎหมายได้ด้วยเหตุผลทางการเมืองการปกครอง หรือเหตุผลอื่นๆ ซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ร่างรัฐธรรมนูญให้สมาชิกวุฒิสภาเสนอร่างกฎหมายได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490 ,รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ,รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 ,รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ดังรายละเอียดที่ได้นำเสนอมาแล้วในบทที่ 2 หัวข้อ 2.2.2

ข้อสรุป จากการศึกษาตามข้อ 4.1 อาจสรุปได้ว่ามีเหตุผลและความจำเป็นที่ควรจะให้สมาชิกวุฒิสภาที่มีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน ตามระบอบประชาธิปไตยมีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย

² หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2515, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2516), น. 215.

4.2 เงื่อนไขในการให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย

จากที่ได้ศึกษามาจากบทที่ 1 บทที่ 2 และบทที่ 3 และบทที่ 4 ข้อ 4.1 จะพบว่าการศึกษาที่จะให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจเสนอร่างกฎหมายได้นั้นมีเงื่อนไขที่สำคัญที่จะต้องนำมาพิจารณาประกอบการให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจเสนอร่างกฎหมายด้วย อันได้แก่ เงื่อนไขเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา เงื่อนไขเกี่ยวกับประเภทของกฎหมาย และเงื่อนไขเกี่ยวกับวิธีการเสนอร่างกฎหมาย

4.2.1 เงื่อนไขเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา

ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาเป็นเงื่อนไขในการเสนอร่างกฎหมายอันเนื่องมาจากหลักการพิจารณาถึงอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ซึ่งจะต้องใช้อำนาจอธิปไตยในการบัญญัติกฎหมาย ในฐานะเป็นผู้แทนประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน ซึ่งผู้แทนของประชาชนต้องมีที่มาจากการเลือกตั้งจึงจะมีอำนาจเสนอร่างกฎหมายเพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรหรือ ตามที่กล่าวมาแล้ว แต่เนื่องจากวิธีการเลือกตั้งที่จะนำมาศึกษาในที่นี้คือ การเลือกตั้งโดยทางอ้อม สมาชิกวุฒิสภาไทยเคยมีที่มาจากการเลือกตั้งทั้งสองวิธี

วิธีแรก วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง เช่น สหรัฐอเมริกา เป็นแบบอย่างที่สำคัญของวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ซึ่งไทยนำมาใช้ การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และนำมาใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาส่วนหนึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาเสนอญัตติร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้

วิธีที่ 2 สมาชิกวุฒิสภาที่มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อมเพื่อหลีกเลี่ยงการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา มิให้มีที่มาจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งกลุ่มเดียวกัน เช่น การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยทางอ้อมของฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ประเทศไทยเคยนำวิธีการเลือกตั้งวุฒิสภาโดยทางอ้อมมาใช้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 (รัฐธรรมนูญฯ ไม่ให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาเสนอร่างกฎหมาย)

4.2.2 เงื่อนไขเกี่ยวกับประเภทกฎหมาย

จากการศึกษาที่ผ่านมาพบว่ากฎหมายที่ต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภาเมื่ออยู่ 4 ประเภท กล่าวคือ

4.2.2.1 ประเภทที่ 1 พระราชบัญญัติทั่วไปที่ออกหรือตราขึ้นตามกรอบการให้อำนาจของรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติต่างๆ ซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน หรือกฎหมายเอกชน ระดับพระราชบัญญัติที่ไม่มีลักษณะเป็นกฎหมายพิเศษ

จากการศึกษารัฐธรรมนูญของไทยและต่างประเทศ หากสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจเสนอร่างกฎหมายได้ ก็ไม่พบว่าร่างกฎหมายทั่วไปมีเงื่อนไขข้อจำกัดเกี่ยวกับประเภทกฎหมายในการเสนอ สมาชิกวุฒิสภาสามารถเสนอได้โดยไม่ต้องมีเงื่อนไข

4.2.2.2 ประเภท ที่ 2 ได้แก่มูลร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน

ซึ่งมักจะมีคำจำกัดความที่รัฐธรรมนูญวางเป็นกรอบไว้ว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับรายรับ รายจ่ายของรัฐบาล หนี้สาธารณะและเงินคงคลัง และเงินตรา และทรัพย์สินของรัฐตามหลักวิชา กฎหมายการคลัง ซึ่งแต่ละประเทศให้คำจำกัดความไว้แตกต่างกันในรายละเอียด ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติคำจำกัดความไว้ตามมาตรา 143 ว่า

“มาตรา 143 ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหมายความว่าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องใดเรื่องหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) การตั้งขึ้นยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร
- (2) การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน
- (3) การกู้เงิน การค้ำประกัน การใช้เงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ
- (4) เงินตรา.....”

การเสนอร่างกฎหมายประเภทที่ 2 นี้จะพบว่าเป็นกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษเป็นการเฉพาะเรื่องและมีความสำคัญมากกว่าร่างกฎหมายทั่วไป แม้ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินจะเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของต่างประเทศ และของประเทศไทย สมาชิกวุฒิสภา (รวมถึงวุฒิสภา) จะเสนอร่างดังกล่าวก็ต้องได้รับความยินยอมเห็นชอบจากฝ่ายบริหารก่อนจึงจะเสนอได้ เช่น ต้องได้รับความยินยอมจากนายกรัฐมนตรีหรือประธานาธิบดีก่อน ทั้งนี้เป็นเพราะฝ่ายบริหาร

เป็นผู้หารายได้ และควบคุมดูแลการใช้จ่ายของประเทศ การตรากฎหมายที่มีผลกระทบต่อสถานะทางการเงินของประเทศจึงต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายบริหารเสียก่อน เพราะการบังคับใช้กฎหมายจะกระทบต่อรายรับรายจ่ายและฐานะทางการคลังของประเทศ ที่ฝ่ายบริหารมีหน้าที่โดยตรงในการบริหารจัดการ ดังนั้นหากสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทยจะเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินก็ต้องตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขหรือข้อจำกัดเกี่ยวกับประเภทกฎหมาย เกี่ยวกับการเงิน ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาจะต้องได้รับความยินยอมเห็นชอบจากหัวหน้าฝ่ายบริหารคือนายกรัฐมนตรี เช่นเดียวกัน

อนึ่งผู้ศึกษาขออนุญาตตั้งข้อสังเกตว่าการเรียกชื่อกฎหมายว่าเป็น“กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน” นั้นอาจก่อให้เกิดความสับสนเกี่ยวกับ “การเงิน” ในวิชาเศรษฐศาสตร์ ซึ่งหมายถึงเรื่องของระบบการเงิน การธนาคาร และสถาบันการเงินเอกชน ซึ่งอยู่ในความควบคุมดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย ดังนั้นผู้ศึกษาเห็นว่าหากจะเรียกชื่อกฎหมายเกี่ยวกับการเงินเสียใหม่เป็นกฎหมายเกี่ยวกับ “การคลังสาธารณะ” น่าจะสอดคล้องกับหลักวิชากฎหมายการคลังมากกว่า แต่เป็นเพียงความเห็นของผู้ศึกษาเท่านั้น

4.2.2.3 ประเภทที่ 3 ได้แก่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติทั่วไปอีกประเภทหนึ่ง คือเป็นพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นเป็นการขยายความรัฐธรรมนูญและเป็นเครื่องมือของรัฐธรรมนูญต้องใช้ประกอบควบคู่ไปกับรัฐธรรมนูญเพื่อให้ได้ผลสัมฤทธิ์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติให้ต้องตราขึ้นใช้ประกอบกับรัฐธรรมนูญมีอยู่ 9 ชนิดดังนี้

“มาตรา 138 ให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

- (1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งวุฒิสภา
- (2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการเลือกตั้ง
- (3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
- (4) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ
- (5) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ
- (6) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

- (7) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน
- (8) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- (9) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน”

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ไม่ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับประเภทของกฎหมาย เป็นข้อจำกัดในการเสนอร่างกฎหมายประเภทนี้ของสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภาไม่ถูกห้ามเสนอร่างกฎหมายประเภทนี้เพียงแต่ต้องร่วมเสนอกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเท่านั้นตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 มาตรา 139 บัญญัติไว้เท่านั้น

4.2.2.4 ประเภทที่ 4 ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติถึงวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ตามมาตรา 291 ซึ่งต้องจัดทำเป็นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยต้องจัดทำเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเสนอต่อรัฐสภาให้พิจารณา โดยให้สมาชิกวุฒิสภาร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ทั้งสองสภาเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภา ไม่มีเงื่อนไขหรือข้อจำกัดเกี่ยวกับประเภทกฎหมายในการเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ข้อสรุปจากที่ศึกษามาแล้วอาจสรุปได้ว่าเงื่อนไขเกี่ยวกับประเภทกฎหมายมีอยู่ประเภทเดียวคือร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องวางเงื่อนไข หรือข้อจำกัดเกี่ยวกับประเภทกฎหมายว่าสมาชิกวุฒิสภาจะเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินได้จะต้องได้รับความยินยอมเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรีให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

4.2.3 เงื่อนไขเกี่ยวกับวิธีการเสนอร่างกฎหมาย

รัฐสภาระบบ 2 สภา มีหลักกฎหมายทั่วไปอยู่ว่า

“ร่างกฎหมายต้องผ่านการพิจารณาของทั้งสองสภา” ดังนั้นเมื่อกฎหมายเริ่มต้นที่สภาหนึ่งก็ต้องไปจบอีกสภาหนึ่ง

จึงมีคำถามตามว่าการเสนอร่างกฎหมายของวุฒิสภาจะต้องมีเงื่อนไขเกี่ยวกับวิธีการเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกวุฒิสภาควรจะต้องเสนอต่อสภาใดก่อน ซึ่งปัญหานี้มีวิธีการที่ปฏิบัติอยู่ 2 แนวทางซึ่งประเทศไทยเคยนำมาใช้ทั้งสองวิธี อันได้แก่

4.2.3.1 วิธีการที่ 1 ให้อุทิสภาเริ่มเสนอร่างกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎร

ผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ร่างกฎหมายก็เข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาเมื่อวุฒิสภาลงมติเห็นชอบก็ตราเป็นกฎหมายนำไปประกาศใช้บังคับต่อไป ซึ่งเป็นวิธีการที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490 เท่ากับวุฒิสภาเริ่มเสนอร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนฯ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับก่อนรัฐธรรมนูญเดอโกล (รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946)³

4.2.3.2 วิธีการที่ 2 ให้สมาชิกวุฒิสภาเริ่มเสนอร่างกฎหมายต่อวุฒิสภา

วิธีการนี้ให้สมาชิกวุฒิสภาเสนอร่างกฎหมายต่อวุฒิสภานั้นเอง ให้อุทิสภาพิจารณาเห็นชอบแล้วก็นำเข้าสู่การพิจารณาเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรก่อนนำไปประกาศเป็นกฎหมายใช้บังคับ

อนึ่งการพิจารณาให้ความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรอาจตั้งกรรมาธิการร่วมกันของทั้งสองสภาก่อนสภาผู้แทนพิจารณาลงมติเห็นชอบ เพื่อป้องกันความขัดแย้งระหว่างสองสภาได้ เป็นวิธีที่สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และเยอรมันใช้อยู่ตามรัฐธรรมนูญฉบับใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งได้ศึกษานำเสนอมาแล้วในบทที่ 3

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ได้เคยนำวิธีการให้สมาชิกวุฒิสภาเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาเห็นชอบแล้วเสนอต่อไปยังสภาผู้แทนราษฎร หากสภาผู้แทนราษฎรมิได้เห็นชอบกับร่างกฎหมายของวุฒิสภา ร่างกฎหมายนั้นเป็นอันตกไป (มาตรา 120) ซึ่งน่าจะมีสาเหตุมาจากวุฒิสภามตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2511 มิได้มีที่มาจากการเลือกตั้งแต่มีที่มาจากแต่งตั้ง

จึงมีปัญหาคือติดตามมาว่าการเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกวุฒิสภาไทยควรจะใช้วิธีการอย่างไรรันนั้นคงจะต้องขึ้นอยู่กับคณะกรรมการร่างหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญจะกำหนด

แต่โดยความเห็นของผู้ศึกษาเห็นว่าควรจะใช้วิธีที่ 2 เพราะได้พิสูจน์การใช้มาแล้วตามรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาฉบับแรก ค.ศ. 1787 ซึ่งใช้มาถึงปัจจุบันก็ยังคงใช้วิธีการนี้อยู่ ฝรั่งเศสก็ใช้วิธีการนี้ตามรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1958 มาจนปัจจุบันนี้โดยไม่พบปัญหาอุปสรรค และวิธีการที่ 1 เป็นวิธีการที่ล่าช้าเนื่องจากต้องเสนอร่างกฎหมายต่อสภาผู้แทนซึ่งต้องนำเข้าเรียงลำดับต่อกับร่างกฎหมายของสภาผู้แทนฯ ที่ค้างค้างสภาอยู่เป็นจำนวนมาก และท้ายที่สุดหากสมาชิกสภาผู้แทนผ่านร่างกฎหมายให้ก็ต้องส่งมาที่วุฒิสภาให้มาพิจารณาลงมติอีก ซึ่งอาจจะมิตีไม่รับร่าง

³ หยุด แสงอุทัย, อ่างแล้ว เจริญพรที่ 1, น. 64.

กฎหมายนี้ก็คล้ายกับเป็นวิธีการเดินทางแบบไปกลับมาจบที่จุดเริ่มต้น หากริเริ่มเสนอที่วุฒิสภา หากวุฒิสภาไม่รับพิจารณา ร่างกฎหมายก็ตกไปเสียแต่แรกในชั้นของวุฒิสภาจะเป็นการสะดวกและรวดเร็วกว่า อันเป็นการเดินทางไปทางเดียวจากต้นทางจนถึงปลายทางไม่ต้องย้อนกลับ

ดังนั้นการเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกวุฒิสภาไทยจึงควรจะใช้วิธีที่ 2 โดยเสนอร่างกฎหมายต่อวุฒิสภาต่อไปยังสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาเห็นชอบ อนุมัติ แต่ควรจะมีเงื่อนไขเพิ่มเติมว่าหากสมาชิกสภาผู้แทนไม่ยอมให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายของวุฒิสภาหลังจากที่มีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่วมกันระหว่างสมาชิกวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบให้ผ่านร่างกฎหมายของวุฒิสภาแล้ว ก็ให้วุฒิสภานำร่างกฎหมายนั้นกลับให้วุฒิสภาลงมติมายืนยันร่างกฎหมายหรือขอประชามติจากประชาชนให้ยืนยันร่างกฎหมายของวุฒิสภา ประกาศเป็นกฎหมายใช้บังคับต่อไป ทั้งนี้เพราะหากวุฒิสภามีที่มาจากการเลือกตั้งก็ควรมีอำนาจเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรที่จะเห็นชอบ หรืออนุมัติร่างกฎหมายได้เช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร

อนึ่งมีปกกฎ บ่อยครั้งที่สภาผู้แทนราษฎรไทยไม่เชื่อหรือยอมรับมติของคณะกรรมการธิการ แม้กระทั่งเป็นกรรมการที่สภาผู้แทนแต่งตั้งไปเอง แม้ในบางครั้งคณะกรรมการธิการมีมติเอกฉันท์ทั้งคณะก็ตาม อาทิ กรณีพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เป็นทรัพย์สินสิทธิ (ผู้ศึกษาเป็นกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนี้) สมัยในรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ (ก่อนรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร) ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ถูกขนานนามว่าเป็นกฎหมายขายชาติฉบับหนึ่ง

4.3 การปรับปรุงที่มาของวุฒิสภาและกระบวนการนิติบัญญัติเพื่อรองรับการให้วุฒิสภามีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย

เพื่อเป็นการรองรับให้วุฒิสภามีอำนาจเสนอร่างกฎหมายได้ทุกประเภทเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่เท่าเทียมกันระหว่างวุฒิสภา จึงมีประเด็นที่จะต้องทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงการปรับปรุง (1) ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาไทยและ (2) การปรับปรุงกระบวนการนิติบัญญัติ ดังนี้

4.3.1 การปรับปรุงที่มาของสมาชิกวุฒิสภา

การศึกษาถึงการปรับปรุงที่มาของวุฒิสภา มีประเด็นที่จะต้องทำการศึกษาได้ศึกษาถึงความเป็นมาของที่มาวุฒิสภาและข้อควรปรับปรุงกล่าวคือ

4.3.1.1 ความเป็นมาของที่มาวุฒิสภาไทยก่อนใช้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550

(1) ที่มาแรกของวุฒิสภาไทย มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม วุฒิสภาไทย มีขึ้นเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ 3 พ.ศ. 2489 ซึ่งได้ร่างขึ้นให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณามีมติให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2489 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล ทรงลงพระปรมาภิไธยเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2489 เรียกวุฒิสภาว่าเป็นพฤฒิสภา แต่พฤฒิสภาทำหน้าที่เป็นเพียงสภายับยั้งเท่านั้นไม่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย⁴ รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2489 บัญญัติให้ประเทศไทยใช้ระบบสองสภา คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพฤฒิสภา (วุฒิสภา) รัฐธรรมนูญฯ บัญญัติให้พฤฒิสภาที่มีมาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม ซึ่งเป็นวิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาที่ทันสมัยที่สุดเหมือนกับรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส และเยอรมันที่ได้ปฏิรูประบบรัฐสภาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งใช้มาจนปัจจุบัน

(2) แต่หลังเลิกใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 แล้วสมาชิกวุฒิสภาไทยก็มีที่มาจากการแต่งตั้งตลอดมาตามระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ ตลอดมาในขณะที่ยังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศในยุโรปได้มีการปรับปรุงและพัฒนาไปไกลมาก สามารถทำให้กลไกทางการเมืองมีประสิทธิภาพแก้ไขปัญหาบ้านเมืองของตนได้⁵ ประเทศไทยก็ยังใช้ระบบวุฒิสภาที่มีที่มาจากการแต่งตั้งอยู่จนถึงมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540

(3) การปฏิรูปการเมืองร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 พ.ศ. 2540 ได้มีการปฏิรูปที่มาของสมาชิกวุฒิสภาให้มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเป็นครั้งแรกของประเทศไทย พร้อมทั้งกำหนดคุณสมบัติห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรคการเมือง และห้ามหาเสียงเลือกตั้ง ฯลฯ ต้องการให้สมาชิกวุฒิสภาเกี่ยวข้องกับการเมืองน้อยที่สุด⁶ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่ารัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 ไม่ให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาเสนอร่างกฎหมายประเภทใดเลย เว้นแต่ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 มาตรา 313 เท่านั้น

แต่ผลจากการใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่ให้สมาชิกวุฒิสภาที่มีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงในระหว่างที่ใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 นั้นก็ได้เกิดสภาพที่ไม่พึงประสงค์ขึ้นมาจนวุฒิสภาถูกเรียกว่าเป็นสภา “ผีเสื้อ” อันเนื่องมาจากสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยที่เป็นภรรยา

⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น. 5.

⁵ เพิ่งอ้าง, น. 19.

⁶ เพิ่งอ้าง, น. 40.

สามีนุตร เครือญาติ กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ สมาชิกวุฒิสภามีได้ปลอดจากพรรคการเมือง แต่มีความเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองตามความเป็นจริง เช่น ตั้งแต่เริ่มต้นสมัครรับเลือกตั้งก็มีการใช้ห้วคะแนนของพรรคการเมืองหาเสียงสนับสนุน ฐานคะแนนเสียงเลือกตั้งของสมาชิกวุฒิสภาก็มีที่มาจากฐานคะแนนเสียงเดียวกันกับของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและอดีตสมาชิกสภาผู้แทนฯ ซึ่งต้องสังกัดพรรคการเมืองอยู่ก่อนแล้ว ทำให้ที่มาของสมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากฐานคะแนนเสียงจากกลุ่มเดียวกันกับฐานเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งปรากฏเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักในสังคมตลอดจนแวดวงวิชาการทางการเมืองตลอดมา

เมื่อสมาชิกได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาแล้วระยะหนึ่งต่างก็หาพรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงนิยมจากประชาชนสูงเพื่อเข้าสังกัดเป็นสมาชิกพรรคแบบไม่เป็นทางการไปพลางๆ ทั้งนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีวาระ 6 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง (มาตรา 130) ผู้สมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภามีได้หวังเข้ามาทำงานทางการเมืองเป็นสมาชิกวุฒิสภาเพียงวาระเดียวแล้วเลิกไป แต่ผู้เข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาแล้วก็เสพติดการเมืองซึ่งเป็นธรรมชาติปกติของมนุษย์ที่เป็นสัตว์การเมืองและสังคมจึงอยากที่จะทำงานการเมืองต่อไปอีก เมื่อหมดวาระจึงหันเหทางเปลี่ยนไปเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นรัฐมนตรีแทน ดังนั้นสมาชิกวุฒิสภาผู้ต้องการที่ทำการกิจกรรมทางการเมืองต่อไปจึงต้องหันเข้าหาติดต่อเข้าสังกัดพรรคการเมืองอย่างไม่เป็นทางการ ทำให้เกิดกลุ่มสมาชิกวุฒิสภาสนับสนุนพรรคการเมืองฝ่ายสนับสนุนพรรครัฐบาล และพรรคการเมืองฝ่ายค้านขึ้นในวุฒิสภาอย่างชัดเจน (ผู้ศึกษาได้รับข้อมูลจากการเข้าร่วมเป็นคณะทำงานให้กับคณะกรรมการการการคลัง และคณะกรรมการการเกษตรของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540) ซึ่งเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ของนักวิชาการและสื่อมวลชนอยู่เรื่อยๆ จนกระทั่งมีนักวิชาการกฎหมายรัฐธรรมนูญบางท่านเสนอข้อเสนอกที่ไกลออกไปถึงว่าควรมีสภาเดียว เช่น อาจารย์ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล เสนอว่ารัฐสภาไทยควรมีสภาเดียวเสียมากกว่าเพราะการเลือกตั้งโดยตรงของวุฒิสภาไทยในช่วงที่ใช้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 ทำให้ได้สมาชิกวุฒิสภามาจากประชาชนฐานเสียงเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่มีประโยชน์ที่จะมีวุฒิสภาเป็นต้น

รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 ถูกเลิกใช้โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขทำการยึดอำนาจเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 17 (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 และได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 ประกาศใช้ต่อมา

4.3.1.2 ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 (ฉบับปัจจุบัน)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ใช้อยู่ปัจจุบันยังใช้ระบบสองสภาเหมือนเดิม แต่ได้เปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกวุฒิสภาให้เป็นระบบผสมระหว่างการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฯ 2540 จำนวน 76 คน และมีสมาชิกที่มาจากการสรรหา (แต่งตั้ง) 74 คน ให้มีสมาชิกสองประเภทรวมกันอยู่ในวุฒิสภาเดียวกัน 150 คน

ทั้งนี้โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฯ ได้นำบทเรียนของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฯ 2540 ที่เกิดขึ้นดังกล่าวมาแล้วในข้อ 4.3.1.1 มาปรับปรุงแก้ไขกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาเสียใหม่ให้เป็นระบบผสมดังกล่าวภายใต้หลักการและแนวความคิดพื้นฐานที่มีมาตั้งแต่การร่างรัฐธรรมนูญฯ 2540 ซึ่งรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 ต้องการแยกสมาชิกวุฒิสภาให้เด็ดขาดจากงานการเมือง นักการเมือง พรรคการเมืองให้มากกว่ารัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 เช่นการกำหนดคุณสมบัติให้สมาชิกวุฒิสภาทั้งสองประเภทไม่มีความเกี่ยวข้องกับ พรรคการเมือง งานการเมือง หรือนักการเมือง แม้ในการเป็นเครือข่ายติดกับนักการเมือง ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 115 วรรคหนึ่ง (5), (6), (7), (8), (9)

รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 ก็ยังคงหลักการให้สมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาได้เพียงวาระเดียวดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 117 วรรค 3 จึงทำให้สมาชิกวุฒิสภาทั้งสองประเภทต้องหาพรรคการเมืองสังกัดอย่างไม่เป็นทางการ ทำให้เกิดการแบ่งขั้วสนับสนุนพรรคการเมืองตามมา เช่นเดียวกับสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 อีก

การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากการสรรหานั้นถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่สอดคล้องกับระบบประชาธิปไตยที่ได้พัฒนาที่มาจากสมาชิกวุฒิสภาที่ให้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงแล้วทั้งสภาตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 แต่รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 นำเอาวิธีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา (สรรหา) กลับมาใช้อีกเป็นการถอยหลังเข้าคลอง และเมื่อพิจารณาถึงวิธีการและขั้นตอนในการสรรหาแล้วค่อนข้างเป็นการสุ่มเสี่ยงกับการนำเอาอนาคตของประเทศชาติมาเป็นเดิมพัน⁷ เป็นต้น

⁷ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น. 392 – 393.

4.3.1.3 แนวทางการปรับปรุงแก้ไขที่มาของสมาชิกวุฒิสภา

จากที่ศึกษามาในข้อ 4.3.1.1 และ 4.3.1.2 พบว่ามีปัญหาที่เกิดติดตตามมาจากที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่มีที่มาจากจากการเลือกตั้งโดยตรง และการแต่งตั้งหรือสรรหาอยู่ไม่น้อย จึงเกิดปัญหาติดตตามมาว่าที่มาของสมาชิกวุฒิสภาควรจะปรับปรุงแก้ไขให้เป็นอย่างไรดี ซึ่งจะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ต่อไป

1.) หลักเกณฑ์ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาได้ศึกษามาแล้วว่าที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่มีมาจาก 3 แนวทาง คือ

- (1.) สมาชิกวุฒิสภาที่มีมาจากการแต่งตั้ง
- (2.) สมาชิกวุฒิสภาที่มีมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งอาจแบ่งย่อยออกเป็น
 - (2.1) การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและ
 - (2.2) การเลือกตั้งโดยทางอ้อม
- (3.) สมาชิกวุฒิสภาที่มีมาจากการเลือกตั้งผสมกับแต่งตั้ง

ซึ่งประเทศไทยเคยใช้มาครบทุกวิธีแล้วแต่ละวิธีก็มีปัญหาติดตตามมาเว้นแต่วิธีการเลือกตั้งโดยทางอ้อมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ 3 พ.ศ. 2489 ซึ่งมีระยะเวลาการใช้ที่สั้น รัฐธรรมนูญ ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2489 สิ้นผลการใช้บังคับเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 เนื่องจากการรัฐประหารของคณะทหารแห่งชาตินำโดยพลโท ผิน ชุณหะวัณ⁸ มีระยะเวลาการใช้อยู่เพียงประมาณ 1 ปี 6 เดือน ยังไม่พบปัญหาโดยตรงอันเกิดจากที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่มีมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยทางอ้อม จึงควรจะได้ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบหาทางเลือกที่เหมาะสมต่อไป

2.) การวิเคราะห์หาที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่สมควรนำมาใช้

(1) ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาโดยการแต่งตั้ง

วุฒิสภาที่มีที่มาโดยการแต่งตั้งน่าจะจะไม่สอดคล้องกับหลักการของระบบประชาธิปไตย ในยุคปัจจุบันที่ถือหลักว่าผู้แทนของประชาชนหรือผู้แทนของปวงชนจะต้องมีที่มาจากจากการเลือกตั้งจากประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ส่วนการเลือกตั้งจะเป็นวิธีใดก็ตามแต่ประชาชนเจ้าของอำนาจจะต้องมีสิทธิเลือกตั้งอย่างเสรีปราศจากการข่มขู่บังคับด้วยประการทั้งปวง และการลงคะแนนเลือกตั้งจะต้องเป็นการลงคะแนนลับ ดังนั้นวุฒิสภาที่มีมาจากการแต่งตั้งจึงถือไม่ได้ว่าเป็นผู้แทนของปวงชนหรือประชาชน แม้ประเทศอังกฤษซึ่งเป็นต้นแบบในการมีวุฒิสภาที่มีที่มาจากจากการแต่งตั้งก็ไม่ถือว่าสภาขุนนาง (House of Lords) เป็นสภาผู้แทนของปวงชน คงถือเป็นสภา

⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 4, น. 5 – 6.

ของชนชั้นสูง ด้วยเหตุนี้ประเทศที่ตระหนักถึงหลักการประชาธิปไตยที่ถือเอาหลักการเลือกตั้งเป็นวิธีการมอบอำนาจของประชาชนให้แก่ผู้ที่เขาเลือก จึงได้ทำให้สภาสูงมาจากการเลือกตั้งเสีย เช่น ฝรั่งเศสในสมัย La Monarchies de Juillet ประเทศจอร์แดน แคนาดา ฟิจิ และประเทศไทย⁹

พัฒนาการของวุฒิสภาไทยได้มีพัฒนาการพันธุวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งแล้วตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 วิธีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งขัดกับหลักประชาธิปไตยที่มีประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย จึงไม่ควรนำมาใช้อีก

(2) ที่มาของวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

ได้นำเสนอมาแล้วว่าวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งนั้นมีอยู่ 2 แนวทาง คือ

การเลือกตั้งโดยตรงและการเลือกตั้งทางอ้อม แต่ในหัวข้อการศึกษานี้ จะขอศึกษาการเลือกตั้งโดยตรง

(2.1) เหตุผลในทางทฤษฎี

วุฒิสภาที่มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรงเป็นไปตามทฤษฎีประชาธิปไตยที่ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ผู้แทนของประชาชนจึงต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน จึงถือได้ว่าเป็นผู้แทนของประชาชน ซึ่งมีประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นต้นแบบของสมาชิกวุฒิสภาที่มีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในมลรัฐถือเป็นผู้แทนของประชาชนมลรัฐนั้น และเนื่องจากสหรัฐอเมริกามีได้ตั้งข้อรังเกียจมิให้สมาชิกวุฒิสภามีส่วนเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง สมาชิกวุฒิสภาจะสังกัดพรรคการเมืองก็ได้ และแม้จะมีญาติพี่น้องอยู่ในสภาผู้แทนหรืออยู่ในฝ่ายบริหาร เช่น ตระกูลเคนเนดี ก็มีใช้เรื่องแปลกจึงไม่มีปัญหาโยงไปถึงที่มาของวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน พรรคการเมืองเสียอีกที่ถูกใช้เป็นตัวเชื่อมระหว่างสภาสูงกับสภาล่าง และกับฝ่ายบริหาร¹⁰

(2.2) เหตุผลในทางข้อเท็จจริง

(2.2.1) ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงซึ่งใช้มานาน เป็นรัฐธรรมนูญฉบับเดียวของสหรัฐอเมริกาซึ่งใช้มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1787 มาจนถึงปัจจุบันเป็นเวลาเกือบ 222 ปี ก็ยังไม่ปรากฏว่ามีปัญหาที่ต้องปรับปรุงแก้ไขที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แต่เมื่อประเทศไทยนำเอาที่มาของ

⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4, น.199 – 200.

¹⁰ หยุด แสงอุทัย, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 66.

สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนมาใช้ตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 ไม่เป็นที่ยอมรับของในวงวิชาการ และการเมืองการปกครองของประเทศไทย ทั้งที่เนื่องมาจาก

(2.2.1.1) ปัญหาที่เกิดจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรงของประเทศไทย

ก. สมาชิกวุฒิสภาได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนกลุ่มเดียวกัน กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตพื้นที่เลือกตั้งเดียวกัน กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งใช้ระบบห้วคะแนนกลุ่มเดียวกัน กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แม้เขตพื้นที่เลือกตั้งใหญ่กว่าของสมาชิกสภาผู้แทน ก็ครอบคลุมซ้อนพื้นที่เขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนฯ ก็ต้องใช้ห้วคะแนนเขตพื้นที่ของสมาชิกสภาผู้แทนฯ ช่วยหาเสียงแนะนำตัว จึงหนีไม่พ้นที่จะได้สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากประชาชนผู้เลือกตั้งที่มีเจตจำนงทางการเมืองอย่างเดียวกัน จึงไม่สมประโยชน์ของการมีสองสภา

ข. การเลือกตั้งโดยตรงก่อให้เกิดการซื้อสิทธิ ขยายเสียงอย่างกว้างขวางการเลือกตั้งโดยตรง ประชาชนเลือกผู้สมัครโดยตรงทำให้เกิดการซื้อสิทธิ ขยายเสียงอย่างกว้างขวางมาช้านาน ที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งของไทย ไม่ว่าจะเป็นระดับท้องถิ่นขึ้นมาจนถึงระดับชาติ คือสมาชิกสภาผู้แทนฯ และสมาชิกวุฒิสภา กันอย่างแพร่หลาย แม้จะมีคณะกรรมการการเลือกตั้งคอยตรวจสอบ ลงโทษ เพิกถอนการเลือกตั้ง เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมาแล้วทั้งสมาชิกวุฒิสภา และสภาผู้แทนฯ ไม่น้อย ก็ยังมีการซื้อสิทธิขายเสียง ทั่วไป ทั้งวิธีการซื้อสิทธิขายเสียงในปัจจุบันได้พัฒนาไปไกล ใช้เครื่องมือสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์เข้าช่วย เช่นการโอนเงินค่าซื้อเสียงให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทางโทรศัพท์มือถือ ใช้บัตรATM โอนเงินเข้าบัญชีผู้เลือกตั้ง ฯลฯ ซึ่งเหลือวิธีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะดูแลตรวจสอบได้ทั่วถึง ทำให้มีนักเลือกตั้งหลุดรอดเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนและวุฒิสภาเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าที่จะได้นักการเมืองผู้มีอุดมคติทางการเมือง สะท้อนเจตจำนงทางการเมืองของประชาชนผู้เลือกตั้งอย่างแท้จริง การย้ายพรรคการเมืองของนักการเมืองก็มีอยู่ไม่น้อย

ค. การเลือกตั้งโดยตรงทำให้ผู้สมัครต้องทำหน้าที่ดูแลอุปถัมภ์ประชาชนในเขตพื้นที่เลือกตั้งมากกว่างานนิติบัญญัติในรัฐสภา ซึ่งไม่อาจนำไปอ้างเป็นผลงานในการเลือกตั้งได้ดีเท่าการอุปถัมภ์ประชาชนในเขตพื้นที่เลือกตั้ง

ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องดูแลให้ความช่วยเหลือสงเคราะห์ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาตั้งแต่ก่อนสมัครรับเลือกตั้ง และหลังได้รับเลือกตั้งแล้ว ซึ่งล้วนแต่เป็นภารกิจของการปกครองท้องถิ่น เช่น ทำถนน ทำสนาม ขุดคลอง รวมถึงให้ความสงเคราะห์ในเรื่องส่วนตัวของประชาชนผู้เลือกตั้ง ตั้งแต่เกิดฝากบุตรหลานเข้าทำงาน งานบวช งานบุญ งานแต่ง งานศพ ฯลฯ ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนและวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งต้องปฏิบัติเป็นหน้าที่ประจำเพื่อรักษาความ

นิยมของตนไว้ เพื่อการเลือกตั้งคราวหน้า การเลือกตั้งโดยตรงจึงทำให้ได้ผู้มีความรู้ ความชำนาญงานทางสังคมสงเคราะห์มากกว่านักการเมืองที่จะเข้าดูแลรักษาผลประโยชน์ของประเทศไทย

ง. การเลือกตั้งโดยตรงต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง

ในการเลือกตั้งโดยตรงทุกครั้งมีค่าใช้จ่ายที่รัฐจะต้องเสียในการจัดการเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก และต้องใช้เจ้าหน้าที่ทำงานเป็นจำนวนมาก หากเป็นการเลือกตั้งทั่วไปทั้งประเทศจะต้องเสียค่าใช้จ่ายหลายพันล้านบาท

ส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายตั้งแต่ค่าสมัคร ค่าหาเสียง ฯลฯ คนละหลายล้านบาท ซึ่งมักจะเกินกว่าอัตราที่กำหนด เป็นการยากที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่มีฐานะทางการเงินไม่เพียงพอ และไม่มีที่พึ่งทางการเงินจะกล้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งที่เป็นผู้มีความรู้ ความสามารถสูง มีคุณสมบัติเหมาะสมก็ตาม

การไปใช้สิทธิเลือกตั้งของผู้เลือกตั้งก็มีไม่น้อยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้อยู่นอกภูมิลำเนาอันเป็นเขตพื้นที่เลือกตั้งของตน

หากคิดค่าใช้จ่ายภาครัฐและเอกชนรวมกันทั้งหมดในการเลือกตั้งทั่วไปแต่ละครั้ง อาจมีค่าใช้จ่ายนับแสนล้านบาท

ดังนั้นการเลือกตั้งโดยตรงน่าจะจะไม่เหมาะที่จะนำมาใช้กับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเท่าใดนัก

(3) ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผสมกับการสรรหา (แต่งตั้ง)

ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีอยู่ในสภาเดียวกัน 2 ประเภทคือ การเลือกตั้งโดยตรงและการสรรหา ซึ่งมีขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีที่มาจากการปรับปรุงที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ก็เกิดปัญหาดิตตามมา

สำหรับที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงก็มีปัญหาว่าสมาชิกวุฒิสภาไม่ปลอดจากการเมืองหรือพรรคการเมืองจริง การได้มาของสมาชิกวุฒิสภาเป็นการได้มาจากฐานเสียงเดียวกับสมาชิก และอดีตสมาชิกสภาผู้แทนที่สังกัดพรรคการเมืองจะได้แต่นักเลือกตั้งมากกว่าผู้เป็นตัวแทนประชาชน เมื่อได้เป็นสมาชิกวุฒิสภาแล้วยังต้องหาพรรคการเมืองสังกัดอย่างไม่เป็นทางการอยู่อีก

ส่วนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา นอกจากจะมีข้อบกพร่องว่าไม่เป็นประชาธิปไตย สมาชิกวุฒิสภาไม่ใช่ผู้แทนของประชาชน อาทิ เป็นผู้สืบทอดเจตนารมณ์ของกลุ่มผู้ยึดอำนาจการปกครองล้มเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 การสรรหาถูกแทรกแซงจากตุลาการและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและกลุ่มผลประโยชน์เอกชน ซึ่งล้วนแต่ไม่ได้มีที่มาจากประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตย การแต่งตั้งวุฒิสภายังถูกวิจารณ์ว่าเป็นการถอยหลังเข้าคลอง และเป็นการสุ่มเสี่ยงเอาอนาคตของประเทศเข้ามาเดิมพัน ดังที่ได้นำเสนอมาแล้ว

นอกจากนี้สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 ไม่ว่าจะมาจากการเลือกตั้งหรือสรรหา ก็ถูกห้ามดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาเกินกว่า 1 วาระติดต่อกัน จึงทำให้ต้องหาพรรคการเมืองสังกัดอย่างลับๆ หรือทำงานตอบสนองพรรคการเมือง เกิดการแบ่งขั้วพรรคการเมืองในวุฒิสภาเช่นเดียวกับวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 อยู่เช่นเดิม ทั้งสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาหลายคนก็เคยเป็นอดีตสมาชิกสภาผู้แทนสังกัดพรรคการเมืองมาก่อน เช่นนาย ประสาน มฤคพิทักษ์ เจ้าของฉายา “ระเบิดน้ำมันหมู” เป็นต้น จะเห็นได้ว่าสมาชิกวุฒิสภาระบบผสมระหว่างการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนผสมกับระบบการเลือกตั้งโดยทางตรงนั้นมีความล้มเหลว ทั้งในระบบเลือกตั้งโดยตรงและมีความล้มเหลวอยู่ในระบบการแต่งตั้งและสรรหาอยู่ในตัวแล้วทั้งสองส่วน การนำแต่ละระบบที่ล้มเหลวทั้งสองระบบมาผสมกันเป็นระบบผสม ระบบผสมนั้นจึงล้มเหลวตามมามากอีกไม่สมดังเจตนารมณ์ของการร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ พ.ศ. 2540 และฉบับ พ.ศ. 2550 ที่มุ่งจะแก้ปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และไม่ต้องการให้สมาชิกวุฒิสภายุ่งเกี่ยวกับพรรคการเมือง

ดังนั้นจึงไม่มีความเหมาะสมที่จะนำเอาระบบที่มาของสมาชิกวุฒิสภาแบบแต่งตั้งกับแบบเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและระบบผสมมาเป็นแบบอย่างหรือเป็นทางเลือกของที่มาของสมาชิกวุฒิสภาได้อีก

อนึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มีที่มาที่แตกต่างกันระหว่างการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนกับสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งผสมอยู่ในสภาเดียวกัน เคยมีในอังกฤษในสมัยที่อังกฤษยังเป็นสภาเดียว ซึ่งท้ายที่สุดก็ต้องแยกเป็นสองสภา สภาสูงมาจากการแต่งตั้งและสืบตระกูลแยกกับสภาผู้แทนราษฎรดังที่ได้นำเสนอมาแล้วในบทที่ 3 สมาชิกสภาในสภาเดียวกันที่มีที่มาในระหว่างการเลือกตั้งและแต่งตั้งเป็นวิธีการของระบบรัฐสภาสภาเดียวในยุคบุกเบิกเริ่มต้นการมีรัฐสภาเป็นวิธีการที่เก่าแก่และยังไม่พัฒนาเป็น 2 สภา วิธีการนี้ยังแตกต่างกับการมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบบัญชีรายชื่อพรรคและสมาชิกสภาเขตเลือกตั้ง ซึ่งทั้งสองประเภทต่างก็เป็นสมาชิกที่มาจาก

การเลือกตั้งบัญชีรายชื่อพรรคเป็นการเลือกตั้งทางอ้อมอย่างหนึ่งกับสมาชิกฯ เขตเลือกตั้งมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งทั้งสองชนิดก็มาจากการเลือกตั้งนั่นเอง

(4) ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม

จากที่ได้ทำการศึกษาที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง (สรรหา) การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และระบบผสมระหว่างการเลือกตั้งโดยตรงกับการสรรหาข้างต้นแล้วว่าเป็นวิธีการที่มีปัญหาไม่สมควรจะนำมาใช้ ควรจะนำการเลือกตั้งโดยทางอ้อมมาใช้เป็นที่มาของสมาชิกวุฒิสภาด้วยเหตุผลดังจะกล่าวต่อไป ที่มาของวุฒิสภาโดยการเลือกตั้งโดยทางอ้อม

(4.1) เหตุผลทางทฤษฎี¹¹

(4.1.1) ความหมายการเลือกตั้งโดยทางอ้อม

หลักการเลือกตั้งโดยทางอ้อมนั้นหมายถึงกรณีที่มีบุคคลหรือสภามาเป็นกลางระหว่างราษฎรกับผู้แทน โดยราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งบุคคลหรือสภาเสียชั้นหนึ่งก่อน แล้วบุคคลหรือสภาดังกล่าวจึงลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทนราษฎรอีกชั้นหนึ่ง การเลือกตั้งโดยทางอ้อมนี้อาจมีคนกลางหลายๆ ชั้นก็ได้

(4.1.2) ข้อดีของการเลือกตั้งโดยทางอ้อมมีอยู่หลายประการเหมาะแก่การที่นำมาใช้เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา¹²

(4.1.2.1) ทำให้การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาง่ายขึ้นในกรณีที่มีเขตเลือกตั้งกว้างใหญ่ เช่น เขตจังหวัด ไม่เป็นการง่ายที่ประชาชนจะทราบว่าใครเป็นผู้สมควรจะได้รับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เพราะราษฎรจะไม่รู้จักตัวผู้สมัครฯ ตลอดจนคุณสมบัติของผู้สมัคร แต่ถ้าให้ราษฎรเลือกผู้แทนตำบล ราษฎรที่อยู่ในตำบลย่อมทราบว่าใครบ้างในตำบลนั้นเป็นผู้เหมาะสมที่จะไปเลือกตั้งผู้แทนแทนตน สำหรับราษฎรการเลือกตั้งคนกลางไปเลือกตั้งอีกชั้นหนึ่ง จึงง่ายกว่าเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรง เช่น ให้ราษฎรเลือกคนที่เหมาะสมที่สุดในตำบลนั้นให้เป็นผู้แทนตำบล แล้วผู้แทนตำบลไปเลือกสมาชิกวุฒิสภาจากผู้ที่เหมาะสมที่สุดอีกชั้นหนึ่ง

(4.1.2.2) การเลือกตั้งทางอ้อมมีผลเป็นการกลั่นกรองเป็นชั้นๆ มากกว่าการเลือกตั้งโดยตรง เช่น

ราษฎรเลือกผู้มีความรู้ ความสามารถ ดีที่สุดในตำบลนั้น แล้วผู้มีความสามารถดีที่สุดนี้ไปเลือกเฟ้นบุคคลที่เขาเห็นว่ามีความสามารถให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาอีกชั้นหนึ่ง ฉะนั้นผู้สมัครรับ

¹¹ หยุด แสงอุทัย, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1, น. 361.

¹² เฟิงอ้าง, น. 364.

เลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จึงควรต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติที่ดีกว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยตรง เพราะผู้ที่ทำหน้าที่เลือกได้รับการกลั่นกรองมาแล้ว

(4.1.2.3) สำหรับประเทศที่ราชกรียังไม่มีการศึกษาทางการเมืองถึงขนาด การเลือกตั้งทางอ้อมย่อมเหมาะสมกับราชกรีย กล่าวคือ

ราชกรียมีหน้าที่อย่างเดียวคือ คัดเลือกคนที่เขาเห็นว่ามีความสามารถที่สุดไปเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนเขาเท่านั้น

(4.1.2.4) ในการเลือกตั้งทางอ้อม ผู้เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนน้อย ฉะนั้นจึงยากที่จะหวั่นไหวตามอารมณ์อันร้อนแรงของประชาชน ทำให้การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจึงกระทำด้วยความระมัดระวังมากกว่า และด้วยความรับผิดชอบมากกว่าราชกรียเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรง

(4.1.2.5) ในกรณีที่รัฐมีวุฒิสภา ถ้าใช้การเลือกตั้งโดยทางอ้อมมักจะไมค่อยมีการเปลี่ยนตัวสมาชิกที่ออกตามวาระ มักจะได้รับเลือกตั้งซ้ำอีก ซึ่งเหมาะสมกับสถานะของสภาสูง (วุฒิสภา) ซึ่งควรจะเป็นสภาที่มั่นคง

(4.1.3) ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาควรจะมีที่มาจากวิธีการเลือกตั้งโดยทางอ้อม แตกต่างกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกล่าวคือ¹³

ถ้าสมาชิกของทั้งสองสภาได้รับเลือกตั้งเข้ามาโดยวิธีเลือกตั้งอันเดียวกัน ก็เป็นที่เห็นได้ชัดว่าการมีอีกสภาหนึ่งไม่มีประโยชน์ ตรงกันข้ามกลับเป็นความหมดเปลือง และทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายล่าช้าโดยไม่จำเป็น

“ควรจะให้ราชกรียเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยใช้วิธีการเลือกตั้งทางอ้อม”¹⁴

ดังนั้นในทางทฤษฎีจึงอาจสรุปได้ว่าสมาชิกวุฒิสภาควรมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยทางอ้อม

(4.2) เหตุผลในทางข้อเท็จจริง

การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยทางอ้อมนำมาใช้ได้ประสบความสำเร็จ ดังนี้

ประเทศในยุโรปภาคพื้นทวีปหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ได้มีการพัฒนาระบบรัฐสภาไปจากแบบดั้งเดิม แบบรัฐสภาอังกฤษประเทศที่นำการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยทางอ้อมมาใช้ก็มีทั้งประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวเช่น ฝรั่งเศส เลือกตั้งทางอ้อม และประเทศที่เป็นสหรัฐ เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เลือกตั้งทางอ้อมหลายชั้น ทำให้สมาชิกวุฒิสภามีฐานคะแนนเสียงที่มาจากประชาชน ต่างกลุ่มกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเป็นวิธีการที่ใช้ได้ผลเป็นเวลานานนับแต่

¹³ เฝิงอ้าง, น. 101.

¹⁴ เฝิงอ้าง, น. 106.

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันใช้รัฐธรรมนูญฯ ฉบับกรุงบอนน์ ค.ศ. 1949 ฝรั่งเศสประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับเดอโกล ปี ค.ศ. 1958 ต่อเนื่องมายาวนานติดต่อกันถึงบัดนี้เป็นเวลา 50 - 60 ปีแล้ว ดังที่ได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 3 ซึ่งจนถึง ณ ปัจจุบันยังไม่พบว่ามีปัญหาอุปสรรคอันเกิดจากที่มาของสมาชิกวุฒิสภาโดยการเลือกตั้งทางอ้อม

วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการเลือกตั้งของประชาชนโดยทางอ้อมนี้จึงเป็นวิธีการที่ผ่านการใช้ได้ผลมาแล้วเป็นเวลายาวนาน จึงน่าจะเป็นวิธีที่มีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้

อนึ่งประเทศไทยเคยนำวิธีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยทางอ้อม มาใช้ตั้งแต่มีวุฒิสภาเป็นครั้งแรก รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2489 ซึ่งเป็นวิธีที่ทันสมัยที่สุดในยุโรป ที่ได้พัฒนาระบบรัฐสภาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้ใช้อยู่ได้ไม่ถึง 2 ปี ก็ถูกปฏิวัติยกเลิกไป หันกลับไปใช้ระบบรัฐสภาแบบอังกฤษใช้วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากการแต่งตั้งตลอดมาจนกระทั่งเริ่มมีสมาชิกวุฒิสภาที่มีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยทางตรงตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม จึงเป็นวิธีการที่เคยนำมาใช้ก่อนแล้วแต่ทิ้งไปนาน อาจกล่าวได้ว่าวิธีการดังกล่าวทันสมัยเกินไปกับสภาพทางการเมืองการปกครองไทยในยุคนั้น แต่มาถึง ณ ปัจจุบันเป็นเวลาที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาและสภาพแวดล้อมการเมืองระบบรัฐสภาไทยที่จะสมควรจะนำวิธีการเลือกตั้งโดยทางอ้อมมาทบทวนนำกลับมาใช้

ดังนั้นเพื่อเป็นการรองรับให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจเสนอร่างกฎหมายในฐานะสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยได้ทำหน้าที่มีสิทธิและความชอบธรรมที่จะใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชนชาวไทย ทำหน้าที่เสนอร่างกฎหมายเป็นการถ่วงดุลย์อำนาจสภาผู้แทนได้อย่างเท่าเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงควรจะได้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยทางอ้อม ส่วนรายละเอียดวิธีการเลือกตั้งควรจะได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในรายละเอียดให้สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมตามมา

4.3.2 การปรับปรุงกระบวนการนิติบัญญัติ

จากที่ได้ศึกษาวิเคราะห์ที่ผ่านมาได้ข้อสรุป สมาชิกวุฒิสภาควรจะมีอำนาจริเริ่มเสนอร่างกฎหมายต่อวุฒิสภาพิจารณานุมัติเป็นสภาแรกแล้วเสนอต่อไปยังสภาผู้แทนเพื่อพิจารณาเห็นชอบอนุมัติประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป หากสภาผู้แทนยังไม่ให้ความเห็นชอบก็อาจจะตั้ง

คณะกรรมการการร่วมกันกับวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายละเท่าๆ กัน เพื่อพิจารณาแก้ไขปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมาย เสนอความเห็นให้สภาผู้แทนราษฎรมติ ถ้าสภาผู้แทนฯ ยังมีมติไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมายของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้แก้ไขปรับปรุงจากคณะกรรมการวิสามัญร่วมกันอยู่ก็ให้วุฒิสภานำกลับมาลงมติยืนยันร่างกฎหมายนั้นอีกครั้งหนึ่งหรือให้นำออกให้ประชาชนเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบ หากเห็นชอบก็นำไปประกาศใช้บังคับ หรือหากไม่เห็นชอบก็ให้ร่างกฎหมายตกไป แต่ทั้งนี้เมื่อมีเงื่อนไขเกี่ยวกับประเภทกฎหมายว่าร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกวุฒิสภาเสนอได้ก็แต่โดยได้รับความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรี

การที่จะทำได้มาตามที่กล่าวมาได้นั้น จะต้องทำการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กล่าวคือ

4.3.2.1 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้วุฒิสภาเสนอร่างกฎหมายต่อวุฒิสภาเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ไม่ได้ออกแบบกระบวนการนิติบัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาเสนอร่างกฎหมายต่อวุฒิสภาพิจารณาอนุมัติเสนอต่อไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพื่ออนุมัติ หากสภาผู้แทนไม่อนุมัติก็ให้สมาชิกวุฒิสภานำกลับมาลงมติยืนยันหรือนำออกให้ประชาชนลงมติรับร่างกฎหมายของวุฒิสภา เพื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไปได้นั้นมีปัญหาตามมาว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร ซึ่งอาจจะศึกษาวิเคราะห์หาคำตอบได้ดังนี้

(1) จะต้องดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 หมวดที่ 6 รัฐสภาส่วนที่ 7 ว่าด้วยการตรวจตราพระราชบัญญัติจัดระบบกระบวนการนิติบัญญัติให้มีให้มีบทบัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาเสนอร่างกฎหมายต่อวุฒิสภาต่อไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนตามที่กล่าวมาข้างต้นได้ทั้งนี้เพราะกระบวนการนิติบัญญัติถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอันเนื่องมาจากประเทศไทยยึดถือระบบรัฐธรรมนูญนิยม ไม่อาจปรับปรุงแก้ไขจัดวางระบบกระบวนการนิติบัญญัติโดยไม่แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ จึงต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจัดวางระบบกระบวนการนิติบัญญัติดังกล่าว

(2) แบบอย่างในการแก้ไขปรับปรุง เนื่องจากรัฐธรรมนูญไทยและต่างประเทศมีแบบอย่างให้สมาชิกวุฒิสภาเสนอร่างกฎหมายได้ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ซึ่งเป็นตัวอย่างที่ใกล้เคียงที่สุด (ทั้งนี้โดยไม่ต้องคำนึงถึงที่มาของสมาชิกวุฒิสภา และเจตนาของผู้ร่างรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2511 เามาแต่วิธีการ) และรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญรัฐเดี่ยว สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากคัดเลือกตั้งของประชาชนโดยทางอ้อมมีอำนาจ

เสนอร่างกฎหมายได้มาเป็นต้นแบบในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อปรับปรุงกระบวนการนิติบัญญัติของไทย มาเป็นแบบอย่างนำเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 ต่อไป

4.3.2.2 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้มีคณะกรรมการการสามัญ ศึกษาติดตาม และประเมินผลการบังคับใช้กฎหมาย

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการการดังกล่าวมีเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีขึ้นเพื่อรองรับการให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจเสนอร่างกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติได้ด้วยเหตุดังจะกล่าวต่อไป

(1.) พิจารณาจากที่มาของกฎหมาย

ร่างกฎหมายมีทางเข้าสู่วุฒิสภาที่จะนำไปเสนอได้สองทาง คือ

(1.1) แนวทางแรก วุฒิสภารับข้อเสนอหรือร่างกฎหมายจากองค์กรภายนอก เช่น อาจรับข้อเสนอจากหน่วยราชการหรือประชาชนหรือนักวิชาการแล้วสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้นำมาเสนอต่อวุฒิสภาพิจารณาเสนอร่างกฎหมายให้อีกต่อหนึ่ง ซึ่งวิธีนี้จะเป็นการปฏิบัติเป็นครั้งเป็นคราวเท่านั้น และไม่บ่อยจะมีบ่อยนักเพราะองค์กรต่างๆ ที่เสนอเข้ามานั้นก็มักจะเสนอแต่เรื่องที่เกี่ยวข้องประโยชน์ได้เสียของตนเป็นการเฉพาะเรื่องเป็นธรรมดา มิใช่เรื่องที่เกี่ยวข้องประโยชน์ได้เสียส่วนรวมของสาธารณชนหรือประชาชนทั้งประเทศ อีกทั้งองค์กรบางองค์กรอาจเสนอร่างกฎหมายของตนเองสู่รัฐสภาได้ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันอยู่แล้ว ในกรณีเช่นนี้สมาชิกวุฒิสภาที่ลงชื่อเสนอร่างกฎหมาย จึงทำหน้าที่เพียงนำร่างกฎหมายมาเสนอให้อีกต่อหนึ่งเท่านั้น

(1.2) แนวทางที่ 2 เกิดจากการรวบรวมหรือการก่อตัวในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเกิดขึ้นภายในองค์กรของวุฒิสภาเอง ซึ่งก็มีอีก 2 วิธีเช่นกัน

(1.2.1) วิธีที่ 1 อาจเกิดขึ้นจากสมาชิกแต่ละคนมีความสนใจในเรื่องบางเรื่องแล้วนำมาสักชวนเพื่อนสมาชิกร่วมกันลงชื่อเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งเป็นการกระทำเป็นครั้งคราว และไม่ใช่ว่าหน้าที่ที่จะต้องกระทำโดยต่อเนื่อง

(1.2.2) วิธีที่ 2 เกิดขึ้นจากการริเริ่มรวบรวมข้อเสนอร่างกฎหมายจากองค์กรภายในวุฒิสภาที่ทำหน้าที่เป็นประจำ ทำการริเริ่มรวบรวมร่างกฎหมายที่ยังไม่มีให้ขึ้นหรือจากศึกษาติดตามมาวิเคราะห์ประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายเก่าที่รัฐสภาประกาศออกบังคับใช้ไปแล้วว่าการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวนั้นได้ผลหรือไม่มีปัญหาขัดข้องอย่างไร หรือกฎหมายนั้นควรจะแก้ไขเพิ่มเติม ปรับปรุงหรือจัดให้เป็นระบบเสียใหม่ หรือไม่อย่างไร หรือควรจะยกเลิกไปเสียเพราะความล้าสมัยหมดความจำเป็น เพื่อมิให้มีกฎหมายค้างค้างอยู่ในระบบมากจนเกินความจำเป็น หรือ

อาจจะพัฒนารวบรวมกฎหมายให้เป็นหมวดหมู่สะดวกแก่การใช้งาน เช่น การจัดทำเป็นประมวลกฎหมายที่มีอยู่กว่า 1,000 ฉบับ อาจชำระสะสางร่างขึ้นใหม่ให้น้อยลงเหลือเท่าที่จำเป็นหรือแก้ไขกฎหมายที่ขัดแย้งกันซ้ำซ้อนกันอยู่ ซึ่งมีอยู่ในระบบกฎหมายไทย ฯลฯ

ภารกิจนี้เป็นภารกิจที่ใหญ่มากกว่าสมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนหรือแต่ละกลุ่มจะนำมาปฏิบัติเป็นภารกิจส่วนตัวหรือภารกิจของกลุ่มอย่างไม่เป็นทางการและไม่มีความต่อเนื่องจึงสมควรจัดตั้งองค์กรอย่างเป็นทางการในวุฒิสภาให้ปฏิบัติภารกิจดังกล่าวมาอย่างจริงจังต่อเนื่องถาวรไม่เป็นที่ไปในลักษณะของไฟไหม้ฟาง

ดังนั้นองค์กรที่จะตั้งขึ้นในวุฒิสภาเช่นนี้ได้มีอยู่ทางเดียวคือการตั้งคณะกรรมการธิการสามัญวุฒิสภาขึ้นให้ทำหน้าที่รับผิดชอบงานดังกล่าวโดยตรงเท่านั้น ซึ่งคณะกรรมการการิดังกล่าวก็อาจแต่งตั้งคณะกรรมการย่อย หรืออนุกรรมการช่วยงานคณะกรรมการเป็นการเฉพาะกิจเฉพาะเรื่องได้อีกหลายคณะตามความเหมาะสมและจำเป็น ซึ่งการที่จะตั้งคณะกรรมการให้ทำหน้าที่ดังกล่าวเป็นองค์กรถาวรสืบเนื่องต่อไปทุกวาระสมัยของวุฒิสภาก็มีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งไม่ได้บัญญัติให้ตั้งคณะกรรมการสามัญดังกล่าวในวุฒิสภาไว้ จึงต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้มีบทบัญญัติจัดตั้งคณะกรรมการสามัญในวุฒิสภาให้มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว

(2.) พิจารณาจัดตั้งองค์กรจากหลักวิชาทฤษฎีโครงสร้างและกระบวนการขั้นตอนนโยบาย

การพิจารณาจัดตั้งองค์กรจำเป็นต้องพิจารณาจากระบบโครงสร้างและกระบวนการ

การขั้นตอนของภารกิจงานนั้นกล่าวคือ

(2.1) ขั้นแรกจะต้องยอมรับว่ากฎหมายก็คือนโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่รัฐเลือกที่จะทำหรือไม่ทำอะไรโดยประกาศนโยบายออกมาเป็นกฎหมายให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐนำกฎหมายไปบังคับใช้หรือนำนโยบายไปปฏิบัตินั่นเอง

(2.2) กระบวนการนิติบัญญัติในรัฐสภาไทยยังขาดความสมบูรณ์อยู่บางประการ กล่าวคือ

(2.2.1) กระบวนการนิติบัญญัติหรือกระบวนการในการตรากฎหมายของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

กระบวนการนิติบัญญัติที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ สามารถแบ่งออกเป็นขั้นตอนใหญ่ๆ ได้ 5 ขั้นตอนดังนี้¹⁵

¹⁵ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 7, น. 397.

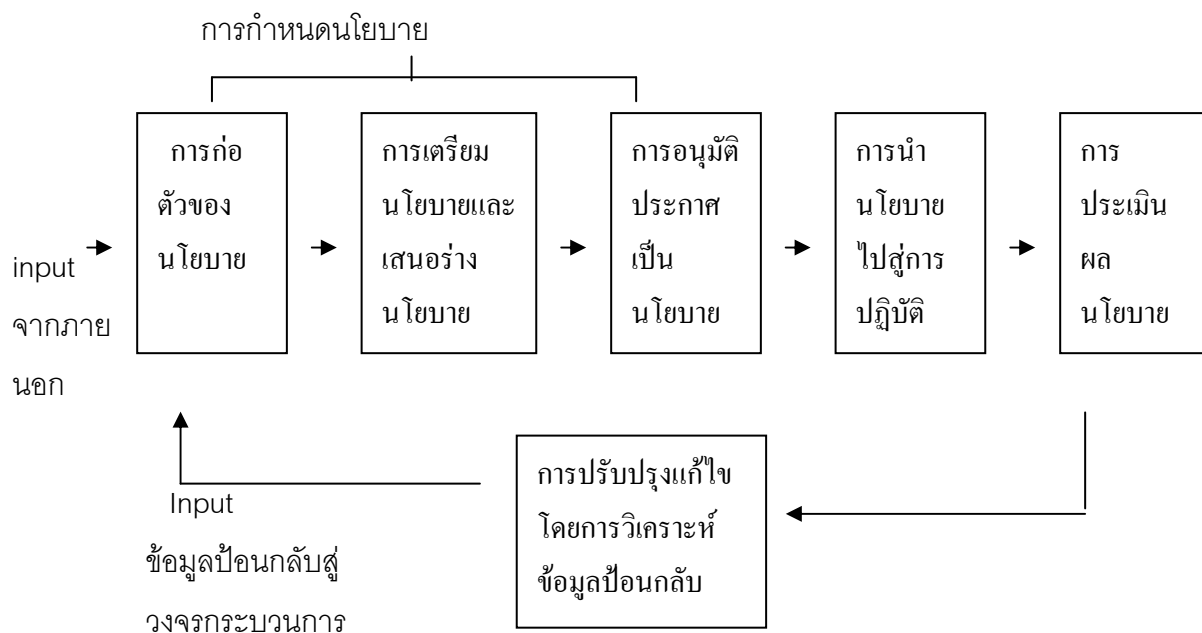
“การริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย
 การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร
 การพิจารณาของวุฒิสภา
 การนำพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย
 การประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

แต่หากยอมรับว่ากฎหมายก็คือนโยบายสาธารณะชนิดหนึ่งที่กล่าวมาแล้วข้างต้น กฎหมายก็ต้องมีกระบวนการและขั้นตอนเป็นวงจรของมัน ซึ่งต้องดำเนินไปตามหลักเกณฑ์วงจรกระบวนการและขั้นตอนนโยบายตามลำดับเป็นขั้นเป็นตอนครบวงจร 6 ขั้นแล้วกลับเข้าสู่ขั้นตอนแรกดังนี้¹⁶

“การก่อตัวของนโยบาย (Policy Formation)
 การเตรียมนโยบายและเสนอนโยบาย (Policy Formulation)
 การอนุมัติประกาศเป็นนโยบาย (Policy Adoption)
 การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation)
 การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)
 การปรับปรุงแก้ไขหรือการสิ้นสุด (Policy Revision or Termination)
 เมื่อกระบวนการดำเนินมาถึงขั้นที่ 6 ก็กลับเข้าสู่ขั้นที่ 1 ใหม่ หรือยกเลิกนโยบายไปเสีย
 ซึ่งสามารถเขียนให้เป็นแผนภาพแสดงวงจรกระบวนการและขั้นตอนของนโยบายภาพ
 ที่ 1 ได้ดังนี้

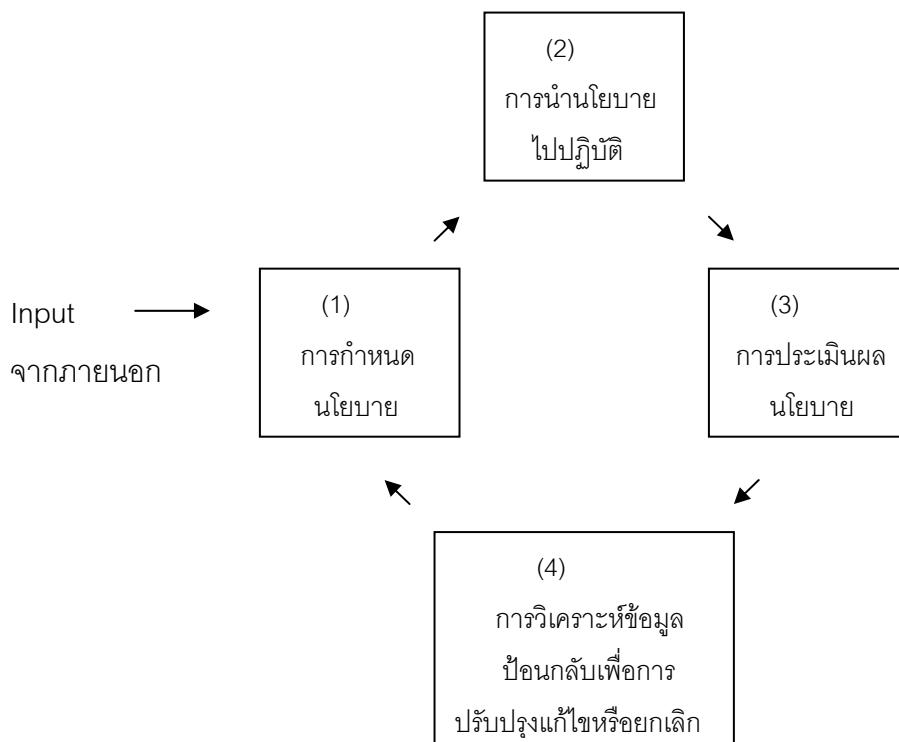
¹⁶ สร้อยตระกูล (ติวยานนท์) อรรถมาน, สาธิตบริหารศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 4
 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), น. 150 – 152.

ภาพที่ 1



หรืออาจสรุปเป็นรูปที่ง่ายกว่าโดยรวมเอา 3 ขั้นตอนแรกเข้าด้วยกันเป็นการกำหนดนโยบาย จากนั้นก็นำเอานโยบายไปสู่การปฏิบัติ การประเมินผลนโยบายและการวิเคราะห์ข้อมูลป้อนกลับเพื่อการปรับปรุงแก้ไข ยกเลิก เข้าสู่การกำหนดนโยบายใหม่ เป็นวงจรกระบวนการได้ 4 ขั้นตอนดังนี้

ภาพที่ 2



เมื่อวิเคราะห์จากหลักเกณฑ์ของวงจรกระบวนการและขั้นตอนของนโยบายแล้ว กระบวนการนิติบัญญัติไทยหรือรัฐสภาไทยเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เพียงกฎหมายประกาศใช้เป็นกฎหมายซึ่งอยู่ในขั้นตอนของการกำหนดนโยบายเท่านั้น จากนั้นก็ส่งต่อไปให้ฝ่ายบริหารหรือองค์กรอื่นนำเอากฎหมายไปปฏิบัติ แต่รัฐสภาไม่มีองค์กรจัดทำภารกิจในการติดตามประเมินผลการนำกฎหมายที่รัฐสภาบัญญัติออกไปให้ฝ่ายบริหารบังคับใช้แล้วนั้นได้ผลหรือล้มเหลว หรือมีปัญหาอุปสรรคแต่อย่างใด ทั้งยังมีได้มีองค์กรของรัฐสภาทำหน้าที่วิเคราะห์ข้อมูลจากการติดตามประเมินผล เพื่อทำการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเสียใหม่หรือยกเลิก หรือเสนอร่างกฎหมายใหม่แต่อย่างใด รัฐสภาบัญญัติกฎหมายใหม่ออกมาเป็นหลักซึ่งส่วนใหญ่เกือบจะ 100 % รับร่างกฎหมายมาจากฝ่ายบริหารบัญญัติ ซึ่งเป็นสภาพการที่เกิดอยู่กับทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทั้งสิ้น

รัฐสภาไทยควรจะได้มีการจัดตั้งเป็นคณะกรรมการการสามัญเข้ามารับหน้าที่ แต่

รัฐสภา ทั้งสภาผู้แทนฯ และวุฒิสภามีปัญหาขาดกรรมการสามัญเป็น คณะกรรมการกฎหมายทำหน้าที่ดูแลกฎหมาย¹⁷

¹⁷ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 7, น. 390.

ดังนั้นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้มีคณะกรรมการการสามัญวุฒิสภำทำหน้าที่ติดตามศึกษาประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกกฎหมาย หรือเสนอร่างกฎหมาย จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้เพื่อรองรับการเสนอร่างกฎหมาย ของวุฒิสภำที่เกิดจากการปฏิบัติงานในองค์กรวุฒิสภำเองหรือร่างกฎหมายที่เสนอเข้ามาจาก องค์กรภายนอกวุฒิสภำเพื่อเป็นการอุดช่องว่างหรือเติมเต็มกระบวนการนิติบัญญัติให้มีองค์กรที่ ทำหน้าที่นิติบัญญัติให้ครบถ้วนสมบูรณ์

4.4 แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อรองรับการมีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย ของวุฒิสภำ

จากการศึกษาในข้อ 4.1, 4.2, 4.3 อาจสรุปได้ว่าจะต้องทำการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยใน 4 ประเด็นใหญ่โดยอาศัยวิธีการตามที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550

4.4.1 การแก้ไขที่มาของสมาชิกวุฒิสภำให้มีที่มาจากกาเลือกตั้งของประชาชนโดย ทางอ้อม

4.4.2 การให้สมาชิกวุฒิสภำเสนอร่างกฎหมายทั่วไปได้ เว้นแต่กฎหมายเกี่ยวกับการ เงินต้องได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี

4.4.3 การตั้งคณะกรรมการการสามัญวุฒิสภำทำหน้าที่ศึกษา ติดตาม และประเมินผล การบังคับใช้กฎหมาย เพื่อที่จะให้ทำการปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติม ยกเลิก หรือเสนอกฎหมาย

4.4.4 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 291