

เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง บทบาทของวุฒิสภากับการกั้นกรองกฎหมาย
ตามหลักนิติธรรม
(Roles of the Senate and Scrutiny of Law Bills
In Accordance with the Rule of Laws)

จัดทำโดย นางสาววารภรณ์ มีเปรมปรีดิ์
รหัส ๓๐๐๑๕๖

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

เรื่อง บทบาทของวุฒิสภากับการถ่วงดุลอำนาจ
ตามหลักนิติธรรม

จัดทำโดย นางสาววราภรณ์ มีเปรมปรีดิ์
รหัส ๓๐๐๑๕๖

หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑ ปี ๒๕๕๖
วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา

บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” ทั้งนี้ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีความเป็นธรรมสามารถอธิบายและให้เหตุผลได้ และจะใช้อำนาจโดยปราศจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายรองรับนั้นไม่ได้

วุฒิสภาในฐานะองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติและในฐานะสภาที่สองมีหน้าที่กลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไปอย่างรอบคอบและถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมฯ ซึ่งเมื่อร่างพระราชบัญญัติมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว กฎหมายเหล่านั้นจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญให้ฝ่ายบริหารและองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวข้องได้ใช้บริหารและปกครองประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลตามหลักนิติธรรมต่อไป

บทบาทของวุฒิสภากับการกลั่นกรองกฎหมายตามหลักนิติธรรม

๑. บทนำ

งานตรากฎหมายถือเป็นภารกิจหลักของฝ่ายนิติบัญญัติอันประกอบไปด้วยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาโดยมีหน้าที่ร่วมกันในการตราพระราชบัญญัติให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป ซึ่งวุฒิสภานับเป็นองค์กรหลักที่จะทำหน้าที่ในการกลั่นกรองร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรมาสมควรแล้ว เพื่อให้ร่างกฎหมายที่จะมีผลใช้บังคับกับประชาชนทั่วไปเป็นกฎหมายมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ทั้งนี้ กระบวนการตรากฎหมายดังกล่าวย่อมเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓ วรรคสองบัญญัติว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” นั้น นับว่าเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญไทยที่มีการบัญญัติคำว่า “หลักนิติธรรม (The Rule of Law)”¹ ไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีความเป็นธรรม สามารถอธิบายและให้เหตุผลได้ และจะใช้อำนาจโดยปราศจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายรองรับนั้นไม่ได้²

บทบาทของวุฒิสภาในการกลั่นกรองกฎหมายนั้นนับว่ามีความสำคัญยิ่ง เนื่องจากร่างการตรากฎหมายหรือการนิติบัญญัตินั้น ถือเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญและมีผลร้ายแรงลึกซึ้งมหาศาลต่อชีวิตและสังคมมนุษย์ ดังคำกล่าวที่ว่า “การค้นพบการนิติบัญญัติของมนุษย์มีผลรุนแรงมหาศาลยิ่งกว่าการค้นพบไฟและดินปืนเสียอีก”

¹ “หลักนิติธรรม (The Rule of Law)” เป็นหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายอังกฤษ โดยมีแนวความคิดที่ว่า “มนุษย์ไม่ควรต้องถูกปกครองโดยมนุษย์ แต่จะถูกปกครองโดยกฎหมาย”

² คณะกรรมาธิการวิสามัญยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. จัดทำโดย สำนักกรรมการ ๓ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า ๒-๓.

๒. สาระสำคัญของ “หลักนิติธรรม”

เมื่อพิจารณาถึง “หลักนิติธรรม (The Rule of Law)” จะเห็นได้ว่า หลักการนี้พยายามที่จะเรียกร้องให้บรรดาการกระทำทั้งหลายทั้งปวงของรัฐบาลและฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย จะต้องไม่กระทำการก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามอำเภอใจ ซึ่งหากปรากฏว่ารัฐบาลหรือฝ่ายปกครองกระทำการขัดต่อกฎหมาย การกระทำดังกล่าวย่อมถูกฟ้องร้องไปยังศาลได้³ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า หลักนิติธรรมเป็นหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมจะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม และหลักนิติธรรมนี้จะถูกล่วงละเมิดไม่ได้⁴ สาระสำคัญของหลักนิติธรรม ได้แก่

๑. หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา
๒. กฎหมายไม่มีผลย้อนหลังเป็นโทษ
๓. กฎหมายต้องมีการประกาศใช้ให้ประชาชนทราบ
๔. กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป
๕. เจ้าหน้าที่รัฐจะใช้อำนาจได้ภายใต้การให้อำนาจโดยกฎหมาย
๖. ห้ามยกเว้นความรับผิดชอบให้แก่การกระทำในอนาคต

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่า หลักนิติธรรมมีองค์ประกอบที่สำคัญคือ⁵ การถือความสูงสุดของกฎหมาย หลักความเสมอภาคกันทางกฎหมาย และเป็นหลักกฎหมายที่เกิดขึ้นและพัฒนาการมาจากคำพิพากษาคัดสินของศาลที่ดำเนินการต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลายาวนานตลอดมาจนสามารถสร้างหลักกฎหมายที่เรียกว่า “Common Law”

อย่างไรก็ตาม แม้หลักนิติธรรมที่มีพัฒนาการมาจากประเทศในกลุ่ม Common Law โดยเฉพาะในระบบอังกฤษที่ยอมรับหลักรัฐสภาเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุดแล้ว นั้นหมายความว่า รัฐสภาอังกฤษสามารถที่จะตรากฎหมายให้มีเนื้อหาสาระอย่างไรก็ได้ทั้งสิ้น หลักการดังกล่าวจึงไม่มีการเรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติจึงต้องผูกพันตนต่อกฎเกณฑ์อื่นใด แต่ลักษณะของกฎหมายที่จะ

³ ตามแนวคิดของอัลเบิร์ต เวนน์ ไคซี (Albert Venn Dicey) นักกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษ ได้มุ่งเน้นหลักนิติธรรมไปที่ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายบริหาร

⁴ กำชัย จงจักรพันธ์, “หลักนิติธรรม ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืน” สืบค้นจาก <http://www.lrcet.go.th/?p=5716> เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม ๒๕๕๖.

⁵ อัคราทร จุฬารัตน, “บทบาทใหม่ศาลปกครองไทย” ใน นิติรัฐในสังคมไทย, (สถาบันสัญญา ธรรมศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตย, ๒๕๕๒), หน้า ๔๐-๔๓.

ช่วยสร้างให้เกิดการปกครองตามหลักนิติธรรมปรากฏเป็นจริงขึ้นมาได้นั้นต้องมีลักษณะที่สำคัญ⁶ คือ

๑. กฎหมายจะต้องบังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลทุกคน ไม่เว้นแม้แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ
๒. กฎหมายจะต้องได้รับการประกาศใช้อย่างเปิดเผย
๓. กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นให้มีผลบังคับไปในอนาคต ไม่ใช่การตราขึ้นเพื่อใช้บังคับย้อนหลังไปในอดีต
๔. กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นโดยมีข้อความที่ชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดการบังคับที่ไม่เป็นธรรม
๕. กฎหมายต้องไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกันเอง
๖. กฎหมายจะต้องไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้
๗. กฎหมายต้องมีความมั่นคงตามสมควร แต่ก็จะต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้
๘. กฎหมายที่ได้รับการประกาศใช้แล้วจะต้องได้รับการบังคับให้สอดคล้องกัน กล่าวคือต้องบังคับการให้เป็นไปตามเนื้อหาของกฎหมายที่ได้ประกาศใช้แล้วนั้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้นำหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในมาตรา ๓ วรรคสอง ว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” นั้นย่อมแสดงให้เห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา ในฐานะองค์กรใช้อำนาจ นิติบัญญัติต้องอยู่บนพื้นฐานของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีความเป็นธรรม

⁶ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๕. น.๑๗๕-๑๗๖.

๓. การกิจขององค์กรกลั่นกรองกฎหมาย : วุฒิสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(๑) ด้านงานนิติบัญญัติ

๑. กลั่นกรองร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ซึ่งวุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการเงิน ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน ส่วนร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๒๐ วัน^๗

๒. พิจารณานุมัติพระราชกำหนด ซึ่งเมื่อมีการประกาศใช้บังคับพระราชกำหนดแล้ว ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ หากสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นก็ตกไปโดยไม่ต้องส่งให้วุฒิสภาพิจารณา แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแล้วส่งให้วุฒิสภาพิจารณา วุฒิสภาไม่อนุมัติ ให้ส่งกลับไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อยื่นยันการอนุมัติอีกครั้ง หากสภาผู้แทนราษฎรมีมติยื่นยันด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป^๘

๓. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งวุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภามีบทบาทอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมใน ๒ ส่วน^{๑๐} ดังนี้

๓.๑ สมาชิกวุฒิสภาร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

^๗ ปัทมา สุปกัปปิง. รัฐสภาไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพมหานคร: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๒), น.๒๕-๓๖.

^๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๖ มาตรา ๑๔๗ และ มาตรา ๑๖๘

^๙ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๔ และมาตรา ๑๘๖

^{๑๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๑

๓.๒ รัฐสภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งหมายถึงสมาชิกวุฒิสภา ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมกันพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในที่ประชุมรัฐสภา โดยพิจารณาเป็น ๓ วาระ คือ

วาระที่ ๑ ขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย ซึ่งต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

วาระที่ ๒ ขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ซึ่งต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมด้วย ซึ่งมติเห็นชอบต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมาก

วาระที่ ๓ ขึ้นพิจารณาให้ความเห็นชอบ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย ซึ่งต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญ จำนวนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

๔. สมาชิกวุฒิสภา ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๑๐ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้¹¹

๕. กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมีผลให้ข้อความดังกล่าวเป็นอันตกไปนั้น ให้ส่งกลับคืนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณา ตามลำดับ โดยที่ให้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งมติในการแก้ไขเพิ่มเติมให้ใช้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา¹²

๖. กรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้น ๙๐ วันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา ให้รัฐสภาประชุมปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ หากรัฐสภามีมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ อีกครั้งหนึ่ง¹³

¹¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕(๒)

¹²รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๓ วรรคสาม

¹³รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๑

(๒) การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

การควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินเป็นบทบาทอำนาจหน้าที่หลักของ “รัฐสภา” ตามกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารของระบบรัฐสภา ซึ่งวุฒิสภาเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภา รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในด้านควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินด้วย

อย่างไรก็ตาม การควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของวุฒิสภานั้นมิได้เหมือนกับสภาผู้แทนราษฎรไปทั้งหมด ดังนี้

๑. การตั้งกระทู้ถาม โดยที่สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ ซึ่งรัฐมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน¹⁴

๒. การอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาโดยไม่มีการลงมติ โดยที่สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีการลงมติได้ ซึ่งการขอเปิดอภิปรายทั่วไปนี้กระทำได้เพียงครั้งเดียวในสมัยประชุมหนึ่ง¹⁵

๓. การอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติ กรณีมีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังรัฐสภาขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา เพื่อขอรับฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งรัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้¹⁶

๔. การตั้งคณะกรรมการ โดยที่วุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และเลือกสมาชิกหรือบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาแล้วรายงานต่อวุฒิสภาโดยที่มติตั้งคณะกรรมการวิสามัญนั้น ต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน¹⁷

¹⁴รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๖

¹⁵รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๑

¹⁶รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๕

¹⁷รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๕

(๓) การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

๑. สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกวุฒิสภาพร้อมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๑๐ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภานั้นส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยกรณีที่เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย¹⁸

๒. สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกวุฒิสภาพร้อมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๑๐ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภานั้นส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยกรณีที่เห็นว่าร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา หรือร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ภายหลังจากวุฒิสภาหรือรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ก่อนที่จะประกาศในราชกิจจานุเบกษา¹⁹

๓. ประธานวุฒิสภามีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาวินิจฉัยในกรณีที่เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอหรือส่งให้พิจารณานั้น มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้²⁰

๔. สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๑๐ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่เห็นว่าการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีสิทธิส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย²¹

๕. สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้ศาล

¹⁸รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๔

¹⁹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๕

²⁰รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๕ วรรคสอง

²¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก และวรรคเจ็ด

รัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดมิได้ออกเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ หรือเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้²²

๖. สมาชิกวุฒิสภาร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๑๐ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาว่าหนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุนหรืองบประมาณของประเทศ²³

(๔) การเลือกหรือให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและศาล

วุฒิสภามีบทบาทอำนาจหน้าที่ในด้านการเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและศาล ดังต่อไปนี้

๑. วุฒิสภาพิจารณาเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๒ คน ซึ่งไม่เป็นข้าราชการตุลาการให้ดำรงตำแหน่งกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม²⁴

๒. วุฒิสภาพิจารณาเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๒ คน ซึ่งไม่เป็นข้าราชการตุลาการให้ดำรงตำแหน่งกรรมการตุลาการศาลปกครอง²⁵

๓. วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่ง ภายหลังจากที่คณะกรรมการอัยการมีมติ²⁶

๔. วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคล เพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งนี้ จากที่คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งพิจารณาสรรหาแล้วเสนอรายชื่อจำนวน ๓ คน และที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาสรรหาแล้วเสนอรายชื่อ จำนวน ๒ คน²⁷

²²รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๕

²³รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ วรรคท้าย

²⁴รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๑

²⁵รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๖

²⁶รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๕ วรรคสาม

²⁷รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๓๑

เมื่อวุฒิสภามีมติให้ความเห็นชอบบุคคลตามที่เสนอมาให้บุคคลดังกล่าว ประชุมเลือกตนเอง ให้ ๑ คน เป็นประธานกรรมการการเลือกตั้ง และแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภา ทราบเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้ง

หากวุฒิสภามีมติไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลใด ให้ส่งรายชื่อที่กลับไปที่ คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งหรือที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา แล้วแต่กรณี เพื่อดำเนินการ สรรหาใหม่ หากมีมติยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเอกฉันท์หรือด้วยคะแนนไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา แล้วแต่กรณี ให้ดำเนินการเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งต่อไป

๕. วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการคัดเลือกจาก คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ จำนวน ๒ คน และผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์อื่น จำนวน ๒ คน^{๒๘}

๖. วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคล เพื่อแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้งนี้ จากที่คณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาสรรหาแล้วเสนอรายชื่อ จำนวน ๓ คน^{๒๙}

๗. วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคล เพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทั้งนี้ จากที่คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาสรรหาแล้วเสนอรายชื่อ จำนวน ๕ คน^{๓๐}

๘. วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคล เพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจเงิน แผ่นดิน ทั้งนี้ จากที่คณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาสรรหาแล้วเสนอ รายชื่อ จำนวน ๗ คน^{๓๑}

๙. วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคล เพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติ ทั้งนี้ จากที่คณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาสร รหาแล้วเสนอรายชื่อ จำนวน ๗ คน^{๓๒}

ทั้งนี้ การพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นตุลาการศาล รัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการ

^{๒๘}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐๑ ประกอบมาตรา ๒๐๕

^{๒๙}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๗

^{๓๐}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๖

^{๓๑}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๒

^{๓๒}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๖

ตรวจเงินแผ่นดิน และกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นั้น เมื่อวุฒิสภามีมติให้ความเห็นชอบบุคคลตามที่เสนอมา ให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้ง แต่ถ้าวุฒิสภามีมติไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลใด ให้ส่งรายชื่อผู้นั้นกลับไปให้คณะกรรมการสรรหา เพื่อดำเนินการสรรหาใหม่ หากคณะกรรมการสรรหามีมติยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเอกฉันท์ ให้ส่งรายชื่อผู้นั้นให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

(๕) การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ดังนี้

๑. ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง³³

๒. วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและมีมติให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่ง ในกรณีที่กระทำการขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง³⁴

(๖) การเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย

รัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์³⁵ และสมาชิกวุฒิสภามีเอกสิทธิ์ ความคุ้มกัน รวมทั้งหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ด้านต่างๆ³⁶

³³รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๐

³⁴รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๘

³⁵รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๒

³⁶รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคท้าย มาตรา ๑๓๐ และมาตรา ๑๓๑

(๗) การพิจารณาให้ความเห็นชอบเรื่องต่างๆ³⁷

รัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบเรื่องต่างๆ ในฐานะรัฐสภา เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

นอกจากนี้ ในระหว่างอายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ให้วุฒิสภาประชุมเพื่อทำหน้าที่รัฐสภาในกรณีต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

๔. ปัญหาการกั้นกรองกฎหมายโดยวุฒิสภา

เมื่อพิจารณาถึงขั้นตอนหรือกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภาแล้ว จะเห็นได้ว่า มีลักษณะทำนองเดียวกับของสภาผู้แทนราษฎร แต่ที่แตกต่างก็คือ วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้วให้เสร็จภายในเวลาที่กำหนด กล่าวคือ ถ้าเป็นร่างกฎหมายทั่วไปต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน แต่ถ้าร่างกฎหมายนั้นเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน ๓๐ วัน ทั้งนี้ เว้นแต่วุฒิสภาจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษซึ่งต้องไม่เกิน ๓๐ วัน (กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม และให้เริ่มนับแต่วันที่ร่างกฎหมายนั้นมาถึงวุฒิสภา) ถ้าวุฒิสภาพิจารณาไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายนั้น แต่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรไม่มีกำหนดเวลาใดๆ ส่วนกระบวนการหรือขั้นตอนการพิจารณาของวุฒิสภานั้นข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดไว้มีลักษณะทำนองเดียวกับของสภาผู้แทนราษฎรที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งโดยปกติวุฒิสภาจะพิจารณาร่างกฎหมายเป็น ๓ วาระ กล่าวคือ

การพิจารณาในวาระที่หนึ่งนี้ วุฒิสภาจะพิจารณาและลงมติว่าจะรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้พิจารณาหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หากวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างกฎหมายนั้นไว้ก่อน และส่งร่างกฎหมายนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร หากวุฒิสภามีมติรับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณา วุฒิสภาก็จะพิจารณาในลำดับต่อไปเป็นวาระที่สอง

ปัญหาการพิจารณาในวาระที่ ๑ นี้ จะเห็นได้ว่า การให้คณะกรรมการสามัญศึกษา ร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการในวาระที่หนึ่งเป็นการศึกษาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ซึ่งขาดการศึกษาในช่วงที่สภาผู้แทนราษฎรผ่านวาระที่สามไปแล้ว จึงทำให้การศึกษาของคณะกรรมการดังกล่าวขาดความสมบูรณ์และมีข้อมูลไม่ครบถ้วนประกอบกับการพิจารณาลงมติว่าจะรับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณาหรือ

³⁷รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๒ (๑)

ไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกวุฒิสภามักจะอภิปรายรายละเอียดเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ เป็นเวลานานจนเกินไป มิได้มุ่งเน้นการอภิปรายเชิงหลักการ ทำให้การอภิปรายในวาระที่หนึ่งต้องใช้เวลามากเกินไป³⁸

ในการพิจารณาในวาระที่สอง วุฒิสภาจะพิจารณาโดยคณะกรรมการที่วุฒิสภาตั้ง หรือกรรมาธิการเต็มสภาซึ่งโดยปกติจะพิจารณาโดยคณะกรรมการที่วุฒิสภาตั้ง การพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภาจะกระทำได้อีกต่อเมื่อสมาชิกเสนอญัตติโดยมีผู้รับรองไม่น้อยกว่าสิบคน และที่ประชุมวุฒิสภาอนุมัติ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมาธิการเต็มสภานั้น วุฒิสภาจะตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาปัญหาใดโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ได้

เมื่อพิจารณาเรียงลำดับมาตราจนจบร่างฯ นั้นแล้ว วุฒิสภาจะพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้เกิดความถูกต้องสมบูรณ์โดยสมาชิกอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความใดไม่ได้ นอกจากเนื้อความที่ยังเห็นว่าขัดแย้งกันอยู่ จากนั้นก็จะเป็นการพิจารณาในวาระที่ ๓

ปัญหาการพิจารณาในวาระที่ ๒ นี้ ก่อนข้างจะมีปัญหาอยู่หลายประการ³⁹ เช่น การตั้งคณะกรรมการ พบว่า วิธีการเสนอชื่อบุคคลที่สมควรเป็นคณะกรรมการมักจะใช้วิธีการส่งตัวแทนจากคณะกรรมการสามัญแต่ละคนซึ่งเป็นสัดส่วนที่ได้มีการจัดไว้ล่วงหน้าแล้ว จึงทำให้ขาดกรรมาธิการที่มีความสนใจและเป็นผู้เชี่ยวชาญในร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ อย่างแท้จริง นอกจากนี้ การที่สมาชิกวุฒิสภาผู้แปรญัตติหรือกรรมาธิการที่สงวนความเห็นเป็นกลุ่ม ๆ มักจะขอใช้สิทธิในการอภิปรายทุกคนและไม่นิยมใช้วิธีการให้สมาชิกวุฒิสภาเพียงท่านเดียวอภิปรายแทน สมาชิกวุฒิสภาใช้เวลาอภิปรายนานเกินไป จึงทำให้เสียเวลาที่ประชุมวุฒิสภามาก และยังพบว่า คณะกรรมาธิการยังขาดความเป็นเอกภาพ ขาดผู้เชี่ยวชาญในการร่างกฎหมายจากหน่วยงานภายนอก รวมทั้งสมาชิกวุฒิสภบางท่านมักจะอภิปรายนอกเหนือจากประเด็นที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณา ทำให้ใช้เวลาในการอภิปรายค่อนข้างมาก เป็นต้น

ส่วนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สามนี้ไม่มีการอภิปราย วุฒิสภาจะลงมติว่าเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หรือถ้าในการพิจารณาในวาระที่สองได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายนั้น วุฒิสภาก็จะลงมติว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่แก้ไขเพิ่มเติม

³⁸ประสพสุข บุญเดช, “ปัญหาและอุปสรรคในการกลั่นกรองกฎหมายของวุฒิสภา” บทความพิเศษในวุฒิสภากับงานกลั่นกรองกฎหมาย, (กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการจัดทำรายงานผลการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภา), น.๓๑.

³⁹เพ็ญฮ้าง, น. ๓๑-๓๒.

ซึ่งมติให้แก้ไขเพิ่มเติมหมายความว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมตามที่ได้พิจารณาไว้ ในวาระที่สอง และมติไม่แก้ไขเพิ่มเติมหมายความว่าวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร โดย ไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อวุฒิสภามีมติเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หรือให้แก้ไขเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัติให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้สภาผู้แทนราษฎรทราบ

หากวุฒิสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ ก่อนที่จะส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไปยังสภาผู้แทนราษฎร หากมีข้อความผิดพลาดซึ่งเกิดขึ้นในระหว่างการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาอาจนำร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับมาทบทวนข้อผิดพลาดนั้นได้ หากที่ประชุมวุฒิสภาลงมติเห็นชอบ โดยให้กระทำได้เท่าที่จำเป็นและให้กระทำโดยกรมการเต็มสภา

ในกรณีที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ และเมื่อทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้ตั้งกรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว ให้เสนอให้แต่ละสภาพิจารณา เมื่อกรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว ให้รายงานและเสนอร่างกฎหมายนั้นต่อสภาทั้งสอง เพื่อพิจารณาว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างกฎหมายที่คณะกรรมการ ร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ ต่อไป แต่ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ถือว่า “ยับยั้ง” ร่างกฎหมายไว้ก่อน เพื่อรอเวลาในการยกขึ้นมาพิจารณา

ปัญหาการพิจารณาในวาระที่ ๓ นี้ เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องมาจากการพิจารณาในวาระที่ ๑ และวาระที่ ๒ กล่าวคือ เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดเงื่อนไขเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาไว้ในระยะเวลาที่จำกัด ทำให้วุฒิสภาจำเป็นต้องเร่งรีบในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้เสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด เพราะหากพิจารณาไม่เสร็จ รัฐธรรมนูญให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ซึ่งการเร่งรีบในการพิจารณาอาจทำให้เกิดข้อผิดพลาดขึ้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งร่างพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหา รายละเอียดที่มีจำนวนหลายมาตรา หลายหมวด และมีความสลับซับซ้อน หรือมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับซึ่งจำเป็นที่จะต้องอาศัยเวลาในการศึกษารายละเอียดมากกว่านี้⁴⁰

นอกจากนี้ ปัญหาเรื่องของ “องค์ประชุม”⁴¹ ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่วุฒิสภาจำเป็นต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวังและมีมาตรฐานในการพิจารณากลับกรองกฎหมายให้

⁴⁰ ประสพสุข บุญเดช, *อ้างแล้ว เจริญรอดที่ ๓๘*, น. ๓๔.

⁴¹ จำนวนขั้นต่ำของสมาชิกที่เข้าร่วมการประชุมสภาและการประชุมกรมการตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติให้องค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา

เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมฯ กำหนดไว้ เพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ⁴²

๕. บทสรุป

งานตรากฎหมายถือเป็นหัวใจสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกันในการที่จะทำให้ร่างพระราชบัญญัติมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย วุฒิสภาในฐานะสภาที่สองมีหน้าที่กลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นอย่างรอบคอบและถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมฯ ซึ่งเมื่อร่างพระราชบัญญัติมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้วกฎหมายเหล่านั้นจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญให้ฝ่ายบริหารและองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวข้องได้ใช้บริหารและปกครองประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลตามหลักนิติธรรม ทั้งนี้ เพื่อความผาสุกและประโยชน์ของประเทศชาติต่อไป

⁴² โปรดดู คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒-๔/๒๕๕๑ ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุปว่า “ในวันและเวลาที่สภาฯ ออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่ง ชั้นรับหลักการของร่าง พ.ร.บ. ทั้ง ๓ ฉบับ มีสมาชิกเข้าประชุมไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ทั้งหมดของ สภาฯ ในขณะนั้น จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือเป็นมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ และเมื่อการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ เป็นการประชุมโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่งแล้ว การลงมติในวาระที่หนึ่งจึงเป็นการลงมติโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มีผลให้กระบวนการในการตราร่าง พ.ร.บ. ทั้ง ๓ ฉบับในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่สามารถนำไปสู่การพิจารณา ร่าง พ.ร.บ. ทั้ง ๓ ฉบับในวาระที่สองและวาระที่สามต่อไปได้ สภานิติบัญญัติจึงไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สาม ดังนั้น การตราร่าง พ.ร.บ. ทั้ง ๓ ฉบับ จึงไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ..”

บรรณานุกรม

คณะกรรมการวิสามัญบัณฑิตการรณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่าง รัฐธรรมนูญ(๒๕๕๐). เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. จัดทำโดย สำนักกรรมการ ๓ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๐.

ประสพสุข บุญเดช, “ปัญหาและอุปสรรคในการกีดกันกรอกกฎหมายของวุฒิสภา” บทความพิเศษ ในวุฒิสภากับงานกีดกันกรอกกฎหมาย, กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการจัดทำรายงานผลการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภา, ๒๕๕๔.

ปัทมา สุปกำปิง. รัฐสภาไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ พิมพ์ครั้งที่ ๑ กรุงเทพมหานคร: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๒.

อักษราทร จุฬารัตน, “บทบาทใหม่ศาลปกครองไทย” ใน นิติรัฐในสังคมไทย, สถาบันสัญญาธรรมศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตย, ๒๕๕๒.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๕.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

กำชัย จงจักรพันธ์, “หลักนิติธรรม ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืน” สืบค้นจาก <http://www.lrcet.go.th/?p=5716> เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม ๒๕๕๖.