



บทที่ 1

บทนำ

กฎหมายบางฉบับนั้นเมื่อประกาศใช้ไปแล้วอาจส่งผลกระทบต่อทั้งที่เป็นคุณและเป็นโทษแก่ประชาชนโดยทั่วไป ดังนั้นในการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับจึงควรมีการตรวจสอบด้วยความละเอียดรอบคอบที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้เพื่อความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย และหากจะมองถึงความสำคัญของวุฒิสภาในแง่หนึ่งแล้ว ก็ได้แก่ความสำคัญในฐานะที่เป็นสถาบันสำหรับตรวจสอบการทำงานทางด้านนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการออกกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งก็คือ การทำหน้าที่ในการกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้วนั่นเอง บทบาทของวุฒิสภาในกรณีดังกล่าวนี้จึงมีประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวมเป็นอย่างมาก สมาชิกวุฒิสภาจึงควรมีถือเอาความบริสุทธิ์และความยุติธรรมเป็นหลักในการทำงาน

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา นั้น รูปแบบของรัฐสภาไทยมีทั้งรูปแบบที่เป็นระบบสภาเดียว (Unicameral Legislature) และระบบสองสภา (Bicameral Legislature) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในแต่ละฉบับซึ่งกำหนดรูปแบบของรัฐสภาไว้แตกต่างกันไป การใช้ระบบสองสภานั้นได้ปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในระบอบการปกครองไทยเมื่อปี พ.ศ. 2489 ด้วยการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้รัฐสภาประกอบด้วยพฤฒสภาและสภาผู้แทน พฤฒสภานั้นมาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อมและมีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรได้ หลังจากนั้นก็ได้มีความพยายามหลายครั้งหลายหนที่จะจัดรูปแบบการเมืองการปกครองให้เหมาะสมกับสภาพทางการเมืองและสังคมของประเทศไทย ทั้งโดยการเปลี่ยนแปลงด้วยการรัฐประหารครั้งแล้วครั้งเล่าและโดยการเปลี่ยนแปลงตามวิถีทางของระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่ง (นอกเหนือจากการจัดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร) ในความพยายามจัดรูปแบบของการปกครองในแต่ละครั้งดังกล่าวนั้น ได้แก่ การเลือกรูปแบบของรัฐสภา รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ใช้ระบบสองสภาหลังจากปี พ.ศ. 2489 เป็นต้นมา ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2490, 2492, 2511

2517 จนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ซึ่งเป็นฉบับที่กำลังใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเท่าที่ผ่านมาอำนาจของวุฒิสภาในแต่ละยุคแต่ละสมัยก็เปลี่ยนแปลงไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงทำให้บทบาทของวุฒิสภาในแต่ละยุคแตกต่างกันไปด้วย วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันภายใต้บทเฉพาะกาล (4 ปีแรกของการใช้รัฐธรรมนูญ) นั้น มีอำนาจทางนิติบัญญัติค่อนข้างมาก* และมีได้ทำหน้าที่เป็นสภาถ่วงดุลร่างกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น หากแต่ได้ทำหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินควบคู่ไปกับสภาผู้แทนราษฎรด้วย** ภายหลังจากสิ้นสุดบทเฉพาะกาลแล้ว วุฒิสภาก็ลดบทบาทในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินลง และทำหน้าที่สำคัญในการถ่วงดุลร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว*** แม้ว่าบทบาทของวุฒิสภาในทางการเมืองอันได้แก่การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวจะถูกลดลงอย่างมากก็ตาม แต่บทบาทของวุฒิสภาในฐานะที่เป็นสภาถ่วงดุลร่างกฎหมายก็ยังคงความสำคัญตลอดมาในช่วงเวลา 10 ปีที่ผ่านมา ดังนั้นบทบาทของวุฒิสภาที่น่าสนใจก็ศึกษาค้นคว้าจึงได้แก่บทบาทของวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะได้ทำการศึกษาต่อไป

* กล่าวคือ รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจวุฒิสภาในการประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญ อันเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ หรือเศรษฐกิจของประเทศ และประธานรัฐสภาเห็นชอบด้วย รวมทั้งการพิจารณาพระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารได้ประกาศใช้เช่น พระราชบัญญัติในกรณีเร่งด่วน

** แม้ว่าวุฒิสภาจะไม่มีสิทธิในการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือห้วงคณะได้ก็ตาม แต่ก็มีสิทธิในการเข้าประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในการอภิปรายรายดังกล่าวนั้น

*** อำนาจในทางนิติบัญญัติก็ลดลงกว่า 4 ปีแรก กล่าวคือ ไม่มีอำนาจประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญ ๆ ดังเช่นที่กำหนดในบทเฉพาะกาลอีกต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อให้ทราบถึงแนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับบทบาทของ วุฒิสภา
2. เพื่อให้ทราบถึงกำเนิดและวิวัฒนาการของ วุฒิสภาไทยในอดีตโดยสังเขป
3. เพื่อให้ทราบถึงเจตนารมณ์ในการมีวุฒิสภาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของ วุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
4. เพื่อศึกษาว่า วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ได้แสดงบทบาทตามเจตนารมณ์ดังกล่าวอย่างไร? และเพียงใด? ตลอดจนเพื่อทราบว่ามีปัจจัยอะไรบ้างที่เป็นอุปสรรคหรือจำกัดขีดความสามารถของ วุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และควรจะมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาข้อจำกัดเหล่านั้นอย่างไร? หรือไม่?

ความสำคัญของปัญหา

ดังที่ได้กล่าวแล้วในบทนำว่า กฎหมายนั้นเมื่อประกาศใช้ไปแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยทั่วไป การพิจารณาออกกฎหมายจึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง วุฒิสภาในฐานะที่เป็นสถาบันที่คอยช่วยตรวจสอบถ่วงดุลร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากผู้แทนราษฎรแล้ว จึงต้องทำหน้าที่ในการเป็นสภากลั่นกรองร่างกฎหมายให้สมกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ปัญหาจึงมีว่า วุฒิสภาได้ทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ได้อย่างจริงจัง ด้วยความรอบคอบ และมีเหตุผลอันสมควรหรือไม่? โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีความขัดแย้งกันระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับ วุฒิสภาเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่ง ก็มักจะมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนและสื่อมวลชนเพื่อโจมตี วุฒิสภาว่า วุฒิสภานั้นมิได้ทำหน้าที่ในการกลั่นกรองร่างกฎหมายตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้นเพื่อความเข้าใจบทบาทของ วุฒิสภาต่อกรณีดังกล่าว วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาเพื่อตอบปัญหาดังกล่าว

วิธีการวิจัยและขอบเขตการศึกษา

วิธีการวิจัย ใช้วิธีวิจัยทางเอกสาร ประกอบกับการวิจัยสนามด้วยการสัมภาษณ์

ขอบเขตของการศึกษา ในการศึกษาถึงบทบาทของ วุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น จะทำการศึกษาเฉพาะ วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 คือ ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา และจำกัดขอบเขตไว้แต่เฉพาะร่างพระราชบัญญัติธรรมดา กับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเท่านั้น มิได้ศึกษาไปถึงร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ บทบาทของ วุฒิสภาดังกล่าวจึงมิได้รวมไปถึงบทบาทของ วุฒิสภาในทางการเมือง แต่จะศึกษาเฉพาะบทบาทในการทำหน้าที่กลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติ ด้วยการจำกัดเนื้อหาที่จะทำการศึกษาไว้ ดังนี้

1. ศึกษาถึงแนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับบทบาทของ วุฒิสภา
2. ศึกษาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของ วุฒิสภาไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน
3. ศึกษาถึงลักษณะโดยทั่วไปของ วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน
4. ศึกษาถึงอำนาจหน้าที่และบทบาทของ วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน
5. ศึกษาถึงปัจจัยหลักที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของบทบาทของ วุฒิสภาในการพิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ทำให้เกิดความเข้าใจในเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 เข้าใจถึงลักษณะโดยทั่วไป, อำนาจหน้าที่และบทบาทของ วุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ชัดแจ้งจริงในการดำเนินงานในบางเรื่อง และที่สำคัญคือทราบและเข้าใจถึงปัญหาและอุปสรรคทั้งในด้านกลไกทางกฎหมายและด้านอื่นที่ทำให้ วุฒิสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป