



แนวทางการพัฒนาการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติ
เป็นการล่วงหน้า ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119

โดย

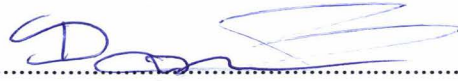
นางนลินี วีระผล	รหัสประจำตัว 64-13-47
นายประธาน ทิพยกะลิน	รหัสประจำตัว 64-13-56
นางสาวปัทมาภรณ์ ชุสกุล	รหัสประจำตัว 64-13-57
นางพิมพ์พัชร์ อริยะฉานกุล	รหัสประจำตัว 64-13-67
นางสาวพุทธรักษา สุตะบุตร	รหัสประจำตัว 64-13-70
นายภาสันต์ เงามุทธน	รหัสประจำตัว 64-13-72
นางสาวภิรมย์ นิลทัพ	รหัสประจำตัว 64-13-73
นางมณฑาทิพย์ กริมหา	รหัสประจำตัว 64-13-76
นายรพีพงศ์ ภูชฎาภิรมย์	รหัสประจำตัว 64-13-82

สถาบันพระปกเกล้า

รายงานวิชาการกลุ่ม เรื่อง

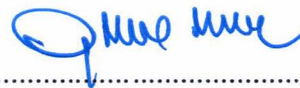
แนวทางการพัฒนาการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษา
ร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้า ตามข้อบังคับการประชุม
วุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119

อาจารย์ที่ปรึกษา :



(ดร.ดนัย เทียนพุฒ)

อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 13



(ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย)
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

บทคัดย่อ

- ชื่อผู้จัดทำ : นักศึกษาสถาบันพระปกเกล้า หลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 13 กลุ่มที่ 11
- ชื่อหัวข้อเอกสาร : แนวทางการพัฒนาการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษา
ร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้า
ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119
- อาจารย์ที่ปรึกษา : ดร.दनัย เทียนพุด

เอกสารวิชาการกลุ่ม เรื่อง “แนวทางการพัฒนาการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้า ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119” นี้ คณะผู้ศึกษามุ่งศึกษาวิเคราะห์หน้าที่และอำนาจในการกลั่นกรองกฎหมายของวุฒิสภามาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเฉพาะในกรณีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้าของวุฒิสภามาบทบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ 119 เพื่อนำไปสู่การพัฒนาแนวทางการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้า ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119 ให้มีรูปแบบการจัดทำที่มีความชัดเจนและเป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อให้บุคลากรในวงงานรัฐสภามีแนวทางในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน โดยคณะผู้ศึกษาเห็นว่า การทำหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมายที่ได้ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว วุฒิสภามีข้อจำกัดด้านระยะเวลาตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินวุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเวลา 30 วัน แต่หากกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ได้เกี่ยวกับการเงินวุฒิสภา ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเวลา 60 วัน นับแต่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา ทั้งนี้ วุฒิสภาอาจขอขยายเวลาการพิจารณาออกไปเป็นกรณีพิเศษอีกได้ไม่เกิน 30 วัน ซึ่งในทางปฏิบัติมีกระบวนการขั้นตอนที่ต้องดำเนินการโดยวุฒิสภามีได้พิจารณานับแต่วันที่รับร่างพระราชบัญญัติจากสภาผู้แทนราษฎร ประกอบกับร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับมีเนื้อหาสาระสำคัญที่มีความยุ่งยากและซับซ้อนแตกต่างกัน ล้วนเป็นเหตุและปัจจัยที่สำคัญต่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

อย่างไรก็ตามแม้ว่าที่ผ่านมาวุฒิสภาสสามารถพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้ทันต่อระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แต่เพื่อให้เกิดความรอบคอบ และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงมีผู้เสนอแนวคิดในการเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา โดยเสนอให้วุฒิสภามีกระบวนการพิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้าก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะส่ง

ร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้วให้วุฒิสภา โดยในปัจจุบันได้มีการตราไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119 ได้กำหนดให้ประธานวุฒิสภาอาจพิจารณามอบหมายร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้วให้วุฒิสภา โดยในปัจจุบันได้มีการตราไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119 ได้กำหนดให้ประธานวุฒิสภาอาจพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติเพื่อเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการเป็นการล่วงหน้า เพื่อติดตามและเตรียมข้อมูลสำหรับพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้นในวาระที่สามแล้วส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป

สำหรับแนวทางดำเนินการเกี่ยวกับข้อบังคับ ข้อ 119 ที่ผ่านมาประธานวุฒิสภาจะเห็นชอบตามมติของคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาที่ได้มีมติมอบหมายให้คณะกรรมการวิสามัญประจำวุฒิสภาที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินั้นทำการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติล่วงหน้า แล้วรายงานต่อที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา เพื่อเสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภาเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา จากการศึกษาคณะผู้ศึกษาพบว่ามีปัญหาและข้อขัดข้องบางประการเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการพิจารณาการศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้า จึงทำให้รายงานการพิจารณาการศึกษาของคณะกรรมการในปัจจุบันยังมีหลักเกณฑ์หรือรูปแบบที่ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ประกอบกับแนวทางในการเสนอรายงานผลการพิจารณาของแต่ละคณะกรรมการไม่สอดคล้องตรงกัน เนื่องจากบางคณะกรรมการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติโดยที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ยังไม่แล้วเสร็จ โดยเป็นการพิจารณาตามร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการในวาระที่หนึ่งเท่านั้น จึงเห็นควรกำหนดรูปแบบในการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้าตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119 ของคณะกรรมการให้มีรูปแบบที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

สำหรับแนวทางการแก้ไขคณะผู้ศึกษาได้มีข้อเสนอแนะในการแก้ไขเรื่องดังกล่าว ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

(1) ควรมีการพิจารณาแก้ไขข้อบังคับเพื่อกำหนดให้เป็นอำนาจของประธานวุฒิสภา หากพิจารณาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติใดมีผลกระทบหรือมีความจำเป็นต่อประโยชน์สาธารณะ ประธานวุฒิสภามีอำนาจมอบหมายให้คณะกรรมการวิสามัญประจำวุฒิสภาคณะใดคณะหนึ่งที่เกี่ยวข้องหรือให้ที่ประชุมวุฒิสภาตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาล่วงหน้าตั้งแต่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังรัฐสภา หรือกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คน เข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 133 ประธานวุฒิสภามีอำนาจมอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาคณะใดคณะหนึ่งที่เกี่ยวข้อง หรือตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาล่วงหน้า ตั้งแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือประชาชนเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังรัฐสภา

(2) ควรมีการกำหนดในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาให้การพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้าดังกล่าวจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นหรือการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว เพื่อประโยชน์ในการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเป็นการสร้างความยอมรับของประชาชนต่อร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว

(3) ควรมีการกำหนดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบอันเกิดจากการบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยฝ่ายนิติบัญญัติ นอกเหนือจากการวิเคราะห์ผลกระทบดังกล่าวโดยหน่วยงานผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติ เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

(1) ในการพิจารณาจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาล่วงหน้าควรมีการพิจารณาในส่วน ของร่างพระราชบัญญัติที่ทำการพิจารณาศึกษาล่วงหน้า โดยเฉพาะในส่วนของข้อกำหนดเป็นสำคัญ โดยเรียงลำดับมาตราของกฎหมายที่มีการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมของสภาผู้แทนราษฎรทั้งในวาระที่สอง และวาระที่สาม เพื่อเป็นการเตรียมข้อมูลประกอบการพิจารณาของวุฒิสภาในชั้นวาระที่หนึ่ง ต่อไป

(2) ควรมีการประสานงานระหว่างฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการที่ได้รับมอบหมาย จากประธานวุฒิสภาให้พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้ากับฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการวิสามัญที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อทราบ ผลการพิจารณาและประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อไป

(3) ควรมีการจัดทำคู่มือแนวทางการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติ เป็นการล่วงหน้า เพื่อใช้เป็นรูปแบบและแนวทางในการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติ ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำเอกสารวิชาการ เรื่อง แนวทางการพัฒนาการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้า ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119 ในครั้งนี้ คณะผู้ศึกษาขอขอบพระคุณท่านอาจารย์ ดร. ดนัย เทียนพุ่ม อาจารย์ที่ปรึกษา ที่ได้กรุณาเสียสละเวลาตรวจพิจารณาเอกสารและให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์เพื่อให้คณะผู้ศึกษาได้มีความเข้าใจในกระบวนการทำงาน ชี้ให้เห็นช่องทางในการพัฒนาและปรับปรุงงาน เพื่อทำให้งานศึกษานี้มีความถูกต้องสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

คณะผู้ศึกษาขอขอบพระคุณท่านสมาชิกวุฒิสภา และผู้บังคับบัญชาที่เกี่ยวข้องกับงานด้านกรรมาธิการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และขอบคุณเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาทุกท่านที่ได้กรุณาให้ข้อมูลและข้อเสนอแนะ ทั้งข้อมูลเอกสารและข้อมูลจากการสัมภาษณ์ที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาในเรื่องนี้ คณะผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่า เอกสารวิชาการฉบับนี้จะ เป็นประโยชน์ต่อการนำไปศึกษา ค้นคว้าข้อมูล และใช้อ้างอิงในทางวิชาการ รวมทั้ง สามารถนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้า ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119 ได้ตามความสมควร

นักศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 13 กลุ่มที่ 11
สถาบันพระปกเกล้า
วันที่ 18 มีนาคม 2565

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ง
สารบัญ	จ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญภาพ	ซ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของการศึกษา	1
1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา	5
1.3 ประเด็นการศึกษา	5
1.4 ขอบเขตการศึกษา	5
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และข้อพิจารณาที่เกี่ยวข้อง	7
2.1 หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาในการกลั่นกรองกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	7
2.2 กระบวนการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119	14
2.3 การประเมินผลด้านนิติบัญญัติโดยใช้เกณฑ์และตัวชี้วัด ของ Inter-Parliamentary Union : IPU	15
2.4 ประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป (European Community)	17
2.5 ประเทศสหรัฐอเมริกา	17
2.6 ประเทศสหราชอาณาจักร	19
2.7 ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส	20
2.8 ประเทศแคนาดา	21
2.9 ประเทศญี่ปุ่น	22
2.10 ประเทศฟิลิปปินส์	23

บทที่ 3	วิธีการศึกษา	30
	3.1 กรอบแนวคิดในการศึกษา	30
	3.2 วิธีการศึกษา	32
	3.2.1 การศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร	32
	3.2.2 การสัมภาษณ์	33
	3.3 การวิเคราะห์ข้อมูล	34
บทที่ 4	ผลการศึกษา	35
	4.1 ผลการศึกษาเอกสาร	35
	4.1.1 กระบวนการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119	35
	4.1.2 การจัดทำรายงานของคณะกรรมการการสามัญ ประจำวุฒิสภาที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้า ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119	47
	4.2 ผลการสัมภาษณ์สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน ในการดำเนินงานพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้า	50
	4.2.1 ผลการสัมภาษณ์สมาชิกวุฒิสภา	50
	4.2.2 ผลการสัมภาษณ์ผู้บริหารและบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการที่มีการพิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้า ตามข้อบังคับ การประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119	53
บทที่ 5	บทสรุป	58
	5.1 บทสรุป	58
	5.2 ข้อเสนอแนะ	60
	บรรณานุกรม	64
	ประวัติผู้ศึกษา	66

สารบัญตาราง

ตาราง	หน้า
1. การพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภาต่างประเทศ	25
2. กระบวนการการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัติของฝ่ายเลขานุการ ตามข้อบังคับ การประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119	38
3. สารบบการพิจารณามอบหมายให้คณะกรรมการ ศึกษาร่างพระราชบัญญัติล่วงหน้า ตามข้อบังคับ การประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119	41

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1. กรอบแนวคิดในการศึกษา	31
2. ผังกระบวนการตราพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ	37

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของการศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา¹ รวมเป็นองค์กรนิติบัญญัติที่มีหน้าที่สำคัญในการตรากฎหมายควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน อีกทั้งมีหน้าที่สำคัญประการอื่นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่สำคัญในการตรากฎหมายโดยเฉพาะในการตราพระราชบัญญัตินั้น รัฐธรรมนูญกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไว้ว่า ร่างพระราชบัญญัตินั้นต้องสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อน โดยในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรนั้น รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาไว้ ต่อเมื่อร่างพระราชบัญญัติได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สามแล้ว สภาผู้แทนราษฎรต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป เนื่องจากวุฒิสภาเป็นองค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติที่มีหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมายที่ได้ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภานั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาไว้ กล่าวคือ กรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอให้วุฒิสภาพิจารณาเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินวุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเวลา 30 วัน แต่หากกรณีที่ร่างพระราชบัญญัตินั้น ไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินวุฒิสภา ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเวลา 60 วัน นับแต่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยประธานสภาผู้แทนราษฎรจะแจ้งให้วุฒิสภาทราบว่า ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอให้วุฒิสภาพิจารณานั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ และให้ถือว่าการแจ้งของประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นเด็ดขาด อย่างไรก็ตาม หากวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้วุฒิสภาอาจขอขยายเวลาการพิจารณาออกไปเป็นกรณีพิเศษอีกได้ไม่เกิน 30 วัน

ด้วยเหตุที่ระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภามีอยู่อย่างจำกัดตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ และระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาเริ่มนับทันทีเมื่อร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา แต่ในทางปฏิบัติที่ประชุมวุฒิสภามีได้เริ่มพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นทันทีในวันที่ร่างพระราชบัญญัติมาถึงวุฒิสภาเพราะต้องมีขั้นตอนดำเนินการในการเตรียมการบรรจุร่างพระราชบัญญัติเข้าระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภา ประกอบกับร่างพระราชบัญญัติบางฉบับมีบทบัญญัติมาตราเป็นจำนวนมาก มีเนื้อหาสาระของกฎหมายมาก บางฉบับมีความซับซ้อนหรือเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีประเด็นข้อยุ่งยาก ซึ่งเหตุดังกล่าวล้วนแต่เป็นอุปสรรคต่อวุฒิสภาในการ

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 79 บัญญัติว่า

“มาตรา 79 รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

รัฐสภาจะประชุมร่วมกันหรือแยกกัน ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

บุคคลจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้”

พิจารณาร่างพระราชบัญญัติในระยะเวลาที่จำกัดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด อีกทั้ง รัฐธรรมนูญยังกำหนดเงื่อนไขสำคัญอีกประการหนึ่งด้วยว่า ในกรณีที่วุฒิสภาไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด รัฐธรรมนูญ มาตรา 136 วรรคสาม ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น

ถึงแม้ว่าที่ผ่านมาไม่เคยมีกรณีที่วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ก็ตาม แต่กระนั้นวุฒิสภายังคงตระหนักและคำนึงถึงความสมบูรณ์ของการพิจารณากลับกรอกร่างพระราชบัญญัติให้เกิดความรอบคอบ ไม่ให้เกิดความผิดพลาดคลาดเคลื่อน และเพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยเมื่อร่างพระราชบัญญัติได้ผ่านความเห็นชอบเป็นกฎหมายแล้ว ฝ่ายบริหารและองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐสามารถนำไปใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารและปกครองประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามด้วยเหตุที่ในการพิจารณากลับกรอกร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา มีระยะเวลาจำกัด ทำให้วุฒิสภายังคงต้องรีบเร่งพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด จึงมีผู้เสนอแนวคิดในการเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา โดยเสนอให้วุฒิสภามีกระบวนการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้าก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะส่งร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้วให้วุฒิสภาพิจารณา ซึ่งจากการศึกษาค้นคว้าของคณะผู้ศึกษาทำให้ทราบว่าแนวความคิดดังกล่าวที่มีมาโดยลำดับ ดังนี้

1. เมื่อเดือนมิถุนายน 2543 ได้มีเอกสารชุดสรุปผลการวิจัยของสถาบันพระปกเกล้า¹ เรื่อง การปรับปรุงกระบวนการริเริ่ม การนำเสนอ การพิจารณา และการอนุมัติกฎหมายไทย บทสรุปผู้บริหาร ออกมาเผยแพร่ โดยในเอกสารดังกล่าวได้มีข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาในชั้นการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเสนอให้มีการแก้ไขข้อบังคับการประชุมว่า “แก้ไขข้อบังคับการประชุม กำหนดให้ร่างกฎหมายใดที่สภาผู้แทนราษฎรมิได้รับหลักการแล้ว วุฒิสภาสามารถรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไปศึกษาก่อนอย่างไม่เป็นทางการได้ในระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้วุฒิสภามีโอกาสศึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นก่อนล่วงหน้า จะได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ทันกำหนดเมื่อถึงวาระที่จะต้องพิจารณา ซึ่งจะเป็นการใช้เวลาที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ”

2. ต่อมาในปี พ.ศ. 2544 วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ได้นำข้อเสนอจากการวิจัยของสถาบันพระปกเกล้ามาพิจารณากำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุม โดยในวาระเริ่มแรกของวุฒิสภาชุดนี้ ที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาญัตติเรื่อง ขอให้วุฒิสภาตั้งคณะกรรมการวิสามัญศึกษาเพื่อปรับปรุงแก้ไขข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ซึ่งนายการุณ ไสงาม เป็นผู้เสนอ โดยในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1 (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ 16 กุมภาพันธ์ 2544² ที่ประชุมได้ลงมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเพื่อศึกษา ปรับปรุง แก้ไขข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2541 โดยคณะกรรมการวิสามัญได้กำหนดให้มีเนื้อหาเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือ

¹ เอกสารชุดสรุปผลการวิจัยของสถาบันพระปกเกล้า เรื่อง การปรับปรุงกระบวนการริเริ่ม การนำเสนอ การพิจารณา และการอนุมัติกฎหมายไทย

² รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1 (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ 16 กุมภาพันธ์ 2544

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นการล่วงหน้าของวุฒิสภาเมื่อสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยร่างข้อบังคับข้อ 109 บัญญัติว่า “ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดในวาระที่หนึ่งแล้วให้ประธานแจ้งให้ที่ประชุมวุฒิสภาทราบและให้วุฒิสภามอบหมายให้คณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภาคณะหนึ่งที่เกี่ยวข้องหรือตั้งคณะกรรมการวิสามัญคณะหนึ่งมีจำนวนไม่เกินสิบคนแล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบในวาระที่สามแล้วให้คณะกรรมการรายงานต่อประธานวุฒิสภาเป็นการด่วน รายงานการพิจารณาศึกษาอย่างน้อยต้องระบุรายละเอียดสาระสำคัญ ผลกระทบ ข้อดี ข้อบกพร่อง และความเห็นของคณะกรรมการว่าจะสมควรรับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้พิจารณาหรือไม่ หากเห็นสมควรรับไว้พิจารณาจะสมควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตราใดหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของสมาชิกในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น”

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 จึงเป็นข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาฉบับแรกที่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการเป็นการล่วงหน้าของวุฒิสภา ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะส่งร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบในวาระที่สามให้วุฒิสภาพิจารณาอย่างเป็นทางการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ต่อมาหลักการสำคัญในข้อดังกล่าวตามที่บัญญัติในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาฉบับต่อ ๆ มาทุกฉบับจนถึงฉบับปัจจุบันคือ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ที่มีบัญญัติอยู่ในข้อ 119

สำหรับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119³ ได้กำหนดให้ประธานวุฒิสภาอาจพิจารณามอบหมายให้คณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภาคณะใดคณะหนึ่งที่เกี่ยวข้องหรืออาจตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติใดในวาระที่หนึ่งแล้ว โดยประธานวุฒิสภาเห็นว่าเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของสมาชิกวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการเป็นการล่วงหน้า เพื่อติดตามและเตรียมข้อมูลสำหรับพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว หากสภาผู้แทนราษฎรมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้นในวาระที่สามแล้ว

³ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119 บัญญัติว่า

“ข้อ 119 ในกรณีที่มีความจำเป็นเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติใดในวาระที่หนึ่งแล้ว ประธานวุฒิสภาอาจพิจารณามอบหมายให้คณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภาคณะใดคณะหนึ่งที่เกี่ยวข้อง หรือวุฒิสภาอาจตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวนไม่เกินสิบห้าคน แล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นเฉพาะกรณีไปก็ได้ และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบในวาระที่สามแล้ว ให้คณะกรรมการดังกล่าวรายงานต่อประธานวุฒิสภาเป็นการด่วน ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของสมาชิกในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป”

แนวทางดำเนินการเกี่ยวกับข้อบังคับ ข้อ 119 ที่ผ่านมาประธานวุฒิสภาเห็นควรใช้กลไกของคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาในการพิจารณาถ้อยแถลงในการดำเนินงานตามภารกิจดังกล่าวและจะเห็นชอบตามมติของคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาที่ได้มีมติมอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินั้น ทำการศึกษาร่างพระราชบัญญัติล่วงหน้าแล้วรายงานต่อที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา เพื่อเสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภาเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา อย่างไรก็ตาม คณะผู้ศึกษาเห็นว่า มีปัญหาบางประการเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการพิจารณาการศึกษาของคณะกรรมการสามัญที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาการศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้าเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรของที่ประชุมวุฒิสภา โดยข้อเท็จจริงแสดงให้เห็นว่า ปัจจุบันรายงานการพิจารณาการศึกษาของคณะกรรมการไม่มีหลักเกณฑ์หรือรูปแบบที่เป็นลักษณะเดียวกัน ในบางครั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาการศึกษาล่วงหน้าตามข้อบังคับ ข้อ 119 จะเสนอรายงานการพิจารณาการศึกษาร่างพระราชบัญญัติตั้งแต่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ ยังไม่แล้วเสร็จ โดยเป็นเพียงการพิจารณาตามร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณารับหลักการในวาระที่หนึ่งเท่านั้น ประกอบกับยังไม่มีกำหนดรูปแบบในการจัดทำรายงานการพิจารณาการศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้าตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119 เพื่อให้มีรูปแบบและหัวข้อในการพิจารณาการศึกษาในทำนองเดียวกัน การดำเนินงานจึงยังมีความคล่องตัวในการจัดทำรายงาน ต่อประเด็นปัญหาดังกล่าวประธานวุฒิสภาจึงได้มีดำริเป็นนโยบายเห็นควรให้การเสนอรายงานการพิจารณาการศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้านั้นควรให้คณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาการศึกษาในลักษณะข้อกฎหมายเรียงลำดับมาตรา โดยเน้นการตั้งข้อเสนอแนะและข้อสังเกตที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติที่พิจารณาการศึกษาเป็นการล่วงหน้าเป็นสำคัญ โดยนำเอาร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาในวาระที่สามของสภาผู้แทนราษฎรเป็นหลักในการพิจารณาการศึกษา ทั้งนี้ ผู้บริหารของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้นำข้อดำริของประธานวุฒิสภามาเป็นแนวทางในการกำหนดเป็นนโยบายให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่พิจารณาการศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้านำมากำหนดเป็นแนวทางในการจัดทำรายงานการพิจารณาการศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้า เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ของข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจากสภาผู้แทนราษฎรในชั้นวาระที่หนึ่งของสมาชิกวุฒิสภาต่อไป

คณะผู้ศึกษา “หลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญฯ รุ่นที่ 13” กลุ่มที่ 11 จึงเห็นว่าควรมีการศึกษาแนวทางการพัฒนาการจัดทำรายงานการพิจารณาการศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้า ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119 เพื่อใช้เป็นรูปแบบการจัดทำรายงานดังกล่าวของคณะกรรมการที่พิจารณาการศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้าตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119 เพื่อให้เป็นไปตามดำริและแนวนโยบายซึ่งประธานวุฒิสภาได้มีดำริให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาดำเนินการต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

1.2.1 เพื่อเป็นการศึกษาหน้าที่และอำนาจในการจัดทำร่างรายงานการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้าของวุฒิสภาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ 119

1.2.2 เพื่อพัฒนาแนวทางการจัดทำร่างรายงานการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติ เป็นการล่วงหน้า ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119

1.2.3 เพื่อให้มีรูปแบบการจัดทำร่างรายงานการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติ เป็นการล่วงหน้า ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119

1.3 ประเด็นการศึกษา

ศึกษารูปแบบการจัดทำร่างรายงานการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้า ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119

1.4 ขอบเขตการศึกษา

ขอบเขตด้านเนื้อหา ศึกษาหน้าที่และอำนาจในการจัดทำร่างรายงานการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้าของวุฒิสภาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ 119

ประชากรในการศึกษา กลุ่มตัวอย่างสมาชิกวุฒิสภา ผู้บังคับบัญชาของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และกลุ่มตัวอย่างฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการการสามัญ ซึ่งเคยจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119 ประกอบด้วย สมาชิกวุฒิสภา จำนวน 2 คน กรรมการในคณะกรรมการการสามัญที่เคยพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้า จำนวน 2 คน ผู้บังคับบัญชาของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (ระดับผู้อำนวยการสำนัก) จำนวน 2 คน ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน จำนวน 2 คน และเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการที่เคยพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้า จำนวน 2 คน

กลุ่มตัวอย่างในการศึกษา ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการการสามัญที่เคยจัดทำ รายงานการพิจารณาศึกษาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ศึกษาโดยใช้วิธีการศึกษาในเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการสัมภาษณ์แบบมีส่วนร่วม เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะและแนวทางดำเนินการสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของกลุ่มตัวอย่าง การวิเคราะห์ถึงการวิจัยทางสังคมศาสตร์และการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาและค้นคว้าหาข้อมูลทางวิชาการจากหนังสือ ตำรา วิทยานิพนธ์ วารสาร บทความ และบทความที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ และสื่ออินเทอร์เน็ต ตลอดจนสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่เกี่ยวข้อง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบหน้าที่และอำนาจในการจัดทำร่างรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้าของวุฒิสภาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ 119

1.6.2 ทำให้มีการพัฒนาแนวทางการจัดทำร่างรายงานการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้า ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119

1.6.3 ทำให้มีรูปแบบการจัดทำร่างรายงานการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้าตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119 ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเป็นมาตรฐานเดียวกัน

บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และข้อพิจารณาที่เกี่ยวข้อง

ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นองค์กรหลักในการตรากฎหมาย อันเป็นผลตามทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract) ซึ่งในการปกครองของรัฐเองก็มีความจำเป็นต้องออกกฎหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้นก็ต้องจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รวมเป็นสังคม ดังนั้น การจำกัดสิทธิเสรีภาพ เช่นนี้ต้องกระทำโดยปวงชนหรือผู้แทนปวงชน ซึ่งแสดงเจตจำนงทั่วไป (general will) ผ่านการออกเป็นกฎหมาย ดังนั้น กฎหมายที่ปวงชนหรือผู้แทนปวงชนบัญญัติขึ้นจึงเป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงร่วมกันของประชาชนเอง (law is the expression of the general will) การจำกัดสิทธิเสรีภาพโดยกฎหมายที่ปวงชน หรือผู้แทนประชาชนออกจึงกระทำได้เพราะปวงชนได้ให้ความยินยอมแล้วเท่านั้น¹

โดยในการพิจารณาร่างกฎหมายที่เข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น หากเป็นประเทศที่ใช้ระบบ 2 สภา (Bicameral System) จะประกอบด้วยสภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎร และสภาสูงหรือวุฒิสภา ซึ่งสภาทั้งสองจะมีบทบาทอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน หากกล่าวเฉพาะในการพิจารณาร่างกฎหมายแล้ว สภาล่างซึ่งเป็นสภาที่ใกล้ชิดกับฝ่ายบริหารมากที่สุดจะทำหน้าที่ในการพิจารณาที่ฝ่ายบริหารเสนอมา เมื่อสภาล่างพิจารณาร่างกฎหมายเสร็จแล้วก็จะเสนอให้สภาสูงซึ่งเป็นสภาที่ทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลได้พิจารณาให้เกิดความรอบคอบอีกครั้งก่อนนำไปประกาศใช้บังคับกับประชาชน ในส่วนของวุฒิสภาซึ่งเป็นสภาที่ทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลการทำหน้าที่ของสภาล่างจึงมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการพิจารณาร่างกฎหมายที่เข้าสู่การพิจารณาด้วยความรอบคอบแต่อย่างไรก็ดีประสิทธิภาพในการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภายังคงมีข้อจำกัดด้านเวลา ซึ่งในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศรวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ ก็ได้จำกัดระยะเวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภาไว้ ดังนั้น เมื่อกฎหมายที่เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีมากขึ้นจึงมีความจำเป็นต้องแสวงหากระบวนการศึกษาเบื้องต้นเพื่อทำการพิจารณาก่อนที่ร่างกฎหมายจะเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา จึงเป็นที่มาของการจัดทำบทบัญญัติในข้อ 119 แห่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ขึ้น

2.1 หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาในการถ่วงดุลกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

วุฒิสภามีที่มาเริ่มแรกจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2489 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงระบบรัฐสภาจากระบบสภาเดียวเป็นระบบสภาคู่ ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) และพฤฒสภา มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยสมาชิกพฤฒสภามีคุณสมบัติสูงกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

¹ สถาบันพระปกเกล้า, การปรับปรุงกระบวนการริเริ่ม การนำเสนอ การพิจารณา และการอนุมัติกฎหมายไทย โดย สถาบันพระปกเกล้า และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, พ.ศ. 2543. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 5

ทั้งคุณวุฒิและวัยวุฒิ ทำหน้าที่กลั่นกรองหรือพิจารณางานหรือกฎหมายต่าง ๆ ที่ทางสภาผู้แทนราษฎร ได้เสนอมา ทั้งนี้ การใช้ระบบรัฐสภาทั้งในรูปแบบของสภาเดี่ยว และสองสภา ขึ้นอยู่กับสถานการณ์การเมืองและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในช่วงนั้น ๆ ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ได้กำหนดให้ใช้ระบบสองสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ซึ่งเปลี่ยนชื่อมาจาก พฤษสภาโดยพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่เริ่มใช้คำว่า “วุฒิสภา” ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ¹

วุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจด้านนิติบัญญัติเป็นการกลั่นกรองและยับยั้งกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร ทั้งในส่วนของการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย และกระบวนการอนุมัติพระราชกำหนด ถือเป็นอำนาจหน้าที่หลักของวุฒิสภา อย่างไรก็ตามมีรัฐธรรมนูญของไทย 2 ฉบับที่ให้อำนาจวุฒิสภาริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511² นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังได้ให้อำนาจวุฒิสภาในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยต้องมีการเสนอร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดทั้ง 2 สภา แต่ปรากฏว่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มิได้บัญญัติถึงอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้แต่อย่างใด

สำหรับหน้าที่และอำนาจในกระบวนการตรากฎหมายของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นกรณีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในลักษณะของ “การกลั่นกรองกฎหมาย” ที่ได้รับการเห็นชอบมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยวุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอนั้นให้เสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน ทั้งนี้ เว้นแต่วุฒิสภาจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษซึ่งต้องไม่เกิน 30 วัน กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม และให้เริ่มนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา³ และไม่มีกรณีที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้⁴

¹ “ประวัติ ความเป็นมาของวุฒิสภาไทย”, สืบค้นเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2561, จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%A7%E0%B8%B8%E0%B8%92%E0%B8%B4%E0%B8%AA%E0%B8%A0%E0%B8%B2>.

² อ่างแล้ว, เชนอรรถที่ 1.

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 136 วรรคหนึ่ง

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 81 วรรคสอง

สรุปได้ว่า หน้าทีและอำนาจของวุฒิสภาเกี่ยวกับการตรากฎหมายจะเป็นการร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ สำหรับการก่ลั่นกรองและยับยั้งกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร ทั้งในส่วนองร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย การพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนด ถือเป็นหน้าทีและอำนาจหลักองวุฒิสภา

หน้าทีและอำนาจเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณากฎหมายองวุฒิสภาตามบทบัญญัติองรัฐธรรมนูญในฐานะเป็นสภาที่ทำหน้าทีในการ “ก่ลั่นกรองกฎหมาย” จะเป็นไปตามกรอบองรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยประกอบกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาที่ออกมาเพื่อให้สอดคล้องกับหน้าทีและอำนาจองวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งในชั้นนี้จะได้กล่าวถึงประเภทองกฎหมายผู้เสนอกฎหมาย ตลอดจนกลไกการดำเนินการในการพิจารณาหรือก่ลั่นกรองกฎหมาย ดังนี้

2.1.1 ประเภทองกฎหมาย

1) กฎหมายที่ไม่เกี่ยวข้องด้วยการเงิน

กฎหมายที่ไม่เกี่ยวข้องด้วยการเงิน หมายถึง กฎหมายอื่น ๆ นอกเหนือจากกฎหมายเกี่ยวข้องด้วยการเงิน

2) กฎหมายเกี่ยวข้องด้วยการเงิน

กฎหมายเกี่ยวข้องด้วยการเงิน หมายถึง กฎหมายที่บัญญัติเรื่องใดเรื่องหนึ่งเกี่ยวข้องกับการตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อนหรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร หรือเกี่ยวข้องกับการจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายองแผ่นดิน หรือเกี่ยวข้องกับการกู้เงิน การค้าประกัน การใช้เงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินองรัฐ หรือเกี่ยวข้องกับการเงินตรา

ในกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าร่างกฎหมายใดเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวข้องด้วยการเงินหรือไม่ ให้เป็นอำนาจองที่ประชุมร่วมกันองประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการธิการสามัญองสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัย

ทั้งนี้ ประเภทองกฎหมายในฐานะที่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่จะเข้าสู่การพิจารณาก่ลั่นกรององวุฒิสภามีกรอบระยะเวลาในการพิจารณาตามบทบัญญัติองรัฐธรรมนูญดังจะได้กล่าวต่อไปเกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนในการพิจารณา/ก่ลั่นกรองกฎหมาย

2.1.2 ผู้เสนอกฎหมาย

1) คณะรัฐมนตรี

2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน

3) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

- ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายหมวด 3

สิทธิและเสรีภาพองปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าทีองรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ทั้งนี้ ในกรณีที่ผู้เสนอกฎหมายเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ได้เสนอร่างกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน เนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับการเงินเป็นกฎหมายที่ก่อให้เกิดภาระทางงบประมาณของรัฐ จึงต้องกำหนดว่าจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

2.1.3 กระบวนการและขั้นตอนในการพิจารณา/กลั่นกรองกฎหมาย

1) ขั้นตอนการรับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณา

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติและลงมติเห็นชอบแล้ว สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา โดยวุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นให้เสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน ทั้งนี้ เว้นแต่วุฒิสภาจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งต้องไม่เกิน 30 วัน กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม และให้เริ่มนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา ระยะเวลาในการพิจารณาไม่ให้นับรวมระยะเวลาที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ถ้าวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไม่เสร็จภายในกำหนดเวลา ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้น

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไปยังวุฒิสภา ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งให้วุฒิสภาทราบและให้ถือเป็นเด็ดขาด หากมิได้แจ้งให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายความว่า ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วย การตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การกู้เงิน การค้ำประกัน การใช้เงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ เงินตรา ในกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัย ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจัดให้มีการประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณา ภายในสิบห้าวัน มติของที่ประชุมร่วมกันให้ใช้เสียงข้างมาก เป็นประธาน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่ง เป็นเสียงชี้ขาด

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่งของวุฒิสภา วุฒิสภาจะพิจารณาและลงมติว่าจะรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้พิจารณาหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่วุฒิสภาลงมติในวาระที่หนึ่งรับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณา วุฒิสภาจะพิจารณาในลำดับต่อไปเป็นวาระที่สอง ซึ่งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองเป็นขั้นตอนการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา ซึ่งวุฒิสภาอาจพิจารณาโดยคณะกรรมการที่วุฒิสภาตั้งหรือกรรมการเต็มสภา

2) ขั้นตอนการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา

(1) การพิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภา

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการเต็มสภาจะกระทำได้ต่อเมื่อสมาชิกเสนอญัตติโดยมีผู้รับรองไม่น้อยกว่า 10 คน และที่ประชุมสภานุมัติ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมการเต็มสภานั้น สภาจะตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาปัญหาใด โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ได้

ในกรณีที่สภามีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมาธิการเต็มสภาให้ถือว่าสมาชิกทุกคนในที่ประชุมสภาประกอบกันเป็นคณะกรรมการ และประธานสภามีฐานะเป็นประธานคณะกรรมการด้วย การพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภาเป็นทั้งการพิจารณาชั้นคณะกรรมการและการพิจารณาของสภาในวาระที่สองชั้นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา รวมกันไป

(2) การตั้งคณะกรรมการ/การมอบหมายคณะกรรมการเพื่อพิจารณา

กรณีพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการที่สภาตั้งนั้นสภาจะมอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาหรือคณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาก็ได้

กรณีที่ประชุมวุฒิสภามอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาเป็นผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติซึ่งกรรมาธิการจะประกอบไปด้วยสมาชิกวุฒิสภา

สำหรับกรณีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญนั้น ให้ที่ประชุมวุฒิสภาเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอโดยตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติซึ่งกรรมาธิการประกอบไปด้วยผู้เป็นและมีได้เป็นสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้ ตามที่ที่ประชุมมีมติ

ก) กรณีร่างพระราชบัญญัติทั่วไป : การตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ให้คณะรัฐมนตรีเสนอรายชื่อได้ไม่เกินหนึ่งในห้าของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด

ข) กรณีร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือคนพิการหรือทุพพลภาพ : การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาวินิจฉัยว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือคนพิการหรือทุพพลภาพ กรณีตั้งคณะกรรมการวิสามัญต้องประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้นโดยตรงมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด โดยคำนึงถึงสัดส่วนหญิงและชายที่เหมาะสมและเป็นธรรม

ค) กรณีร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ : คณะกรรมาธิการวิสามัญที่ตั้งขึ้นประกอบด้วยผู้แทนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวร่วมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด

(3) การพิจารณาและการเสนอผลการพิจารณาของคณะกรรมการ

การพิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติ โดยแบ่งเป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการพิจารณาโดยคณะกรรมการ และขั้นตอนการพิจารณาโดยสภา

ก) กรณีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการที่สภาตั้งสภาจะมอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาหรือตั้งคณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาก็ได้

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติชั้นคณะกรรมการที่สภาตั้งนั้น ถ้าสมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการ ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาได้กำหนดระยะเวลาการแปรญัตติภายในกำหนด 7 วันทำการนับแต่วันถัดจากวันที่วุฒิสภามีมติกำหนดเวลาแปรญัตติ เว้นแต่สภาจะได้กำหนดเวลาแปรญัตติสำหรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้เป็นอย่างอื่น

การแปรญัตติ ต้องแปรเป็นรายมาตรา และให้เป็นไปตามแบบที่
เลขาธิการวุฒิสภากำหนด

เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ให้เสนอ
ร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมทั้งรายงานต่อประธานสภา
รายงานนั้นอย่างน้อยต้องระบุว่าได้มีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง และถ้ามีการแปรญัตติ
มติของคณะกรรมการเกี่ยวกับคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใดหรือมีการสงวนคำแปรญัตติ
ของผู้แปรญัตติ หรือมีการสงวนความเห็นของกรรมการก็ให้ระบุไว้รายงานด้วย

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่ามิใช่ข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรี ศาลยุติธรรม
ศาลปกครอง องค์การอิสระ ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอัยการ หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องควรทราบ
หรือควรปฏิบัติให้บันทึกข้อสังเกตดังกล่าวไว้ในรายงานของคณะกรรมการเพื่อให้ที่ประชุมสภา
พิจารณาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา

ข) การพิจารณาเรียงลำดับมาตราโดยสภา ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
ที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วให้สภาพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณา
เรียงตามลำดับมาตราและให้สมาชิกอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำ หรือข้อความที่คณะกรรมการ
มีการแก้ไขเพิ่มเติม ส่วนกรณีที่มีการสงวนคำแปรญัตติหรือการสงวนความเห็น ให้อภิปรายได้เฉพาะ
ผู้แปรญัตติที่ได้สงวนคำแปรญัตติหรือกรรมการที่ได้สงวนความเห็นไว้เท่านั้น ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุม
จะได้ลงมติเป็นอย่างอื่น

หลังจากนั้น จะเป็นการพิจารณาวาระที่สามโดยไม่มีกรอภิปราย
โดยที่ประชุมสภาจะลงมติว่าเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หรือถ้าในการพิจารณา
ในวาระที่สองได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้ที่ประชุมวุฒิสภาลงมติว่าให้แก้ไขเพิ่มเติม
หรือไม่แก้ไขเพิ่มเติม ในกรณีเช่นว่านี้ มติให้แก้ไขเพิ่มเติมให้หมายความว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมตามที่ได้
พิจารณาไว้ในวาระที่สอง และมติไม่แก้ไขเพิ่มเติมให้หมายความว่าวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับ
สภาผู้แทนราษฎรโดยไม่มีกรอแก้ไขเพิ่มเติม จากนั้น ประธานวุฒิสภาจะแจ้งให้สภาผู้แทนราษฎร
ทราบต่อไป

(4) การพิจารณาว่าเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบ

ก) กรณีวุฒิสภาเห็นชอบ

กรณีวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้เสนอนายกรัฐมนตรี
นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยภายในยี่สิบวัน
เพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมาย ทั้งนี้ ก่อนนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ให้รอไว้ห้าวันนับแต่
วันที่ได้รับร่างจากรัฐสภา

ข) กรณีวุฒิสภาไม่เห็นชอบ

กรณีวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ยับยั้ง
ร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

ทั้งนี้ สภาผู้แทนราษฎรจะยกร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ขึ้น
พิจารณาใหม่ได้เมื่อพ้นหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภา
ผู้แทนราษฎร หรือรอ 10 วันในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินถึงยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้

ทั้งนี้ หากสภาผู้แทนราษฎรยืนยันด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่อยู่
ถือว่าได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

จากนั้น จึงดำเนินการขั้นตอนที่นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อม
ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป

(5) กระบวนการดำเนินการกรณีที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม

กรณีร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภามีการแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติ
ที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร โดยมีกระบวนการ ดังนี้

ก) สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วย

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม ให้เสนอ
นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย
ภายใน 20 วันเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมาย ทั้งนี้ ก่อนนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวาย
ให้รอไว้ 5 วันนับแต่วันได้รับร่างจากรัฐสภา

ข) สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วย

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม ให้แต่ละสภา
ตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด
ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้คณะกรรมการ
ร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง
ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว
ให้เสนอนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย
ภายในยี่สิบวันเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมาย ทั้งนี้ ก่อนนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวาย ให้รอไว้
5 วันนับแต่วันได้รับร่างจากรัฐสภา และหากกรณีสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยไม่ว่าอีกสภาหนึ่งจะ
ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้วหรือไม่ ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อนและสภา
ผู้แทนราษฎรจะยกร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ ขึ้นพิจารณาใหม่ได้เมื่อพ้น 180 วัน

หากสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างที่ผ่านการพิจารณาจากสภา
ผู้แทนราษฎรหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน
สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบ
ของรัฐสภา

กรณีวุฒิสภาไม่ส่งร่างพระราชบัญญัติคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร
ภายในกำหนดเวลา ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ให้เสนอนายกรัฐมนตรี
นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ภายในยี่สิบวัน
เพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมาย ทั้งนี้ ก่อนนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวาย ให้รอไว้ 5 วันนับแต่
วันได้รับร่างจากรัฐสภา

ทั้งนี้ ในระหว่างที่มีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติข้างต้นคณะรัฐมนตรี
หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับ
หลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ไม่ได้ ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเห็นว่า
ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอหรือส่งให้พิจารณานั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกัน

หรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

2.2 กระบวนการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119

ตามที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้กำหนดเงื่อนไขในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาไว้ในระยะเวลาที่จำกัด กล่าวคือ ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่เกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 60 วัน แต่ทั้งนี้ วุฒิสภาสามารถลงมติให้ขยายเวลาการพิจารณาออกไปเป็นกรณีพิเศษได้อีกไม่เกิน 30 วัน การที่รัฐธรรมนูญกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไว้เช่นนี้ทำให้วุฒิสภาจำเป็นต้องเร่งพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้เสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด เพราะหากพิจารณาไม่เสร็จ รัฐธรรมนูญให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้น ซึ่งการเร่งรีบในการพิจารณาอาจทำให้เกิดข้อผิดพลาดขึ้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งร่างพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาและรายละเอียดที่มีจำนวนหลายมาตรา หลายหมวด และมีความสลับซับซ้อน หรือมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ จึงจำเป็นต้องอาศัยเวลาในการศึกษา จึงเป็นที่มาของข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ 119 กำหนดว่า “ในกรณีที่มีความจำเป็นเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติใดในวาระที่หนึ่งแล้ว ประธานวุฒิสภาอาจพิจารณามอบหมายให้คณะกรรมการวิสามัญประจำวุฒิสภาคณะใดคณะหนึ่งที่เกี่ยวข้อง หรือวุฒิสภาอาจตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งที่มีจำนวนไม่เกินสิบห้าคน แล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นเฉพาะกรณีไปก็ได้ และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบในวาระที่สามแล้ว ให้คณะกรรมการดังกล่าวรายงานต่อประธานวุฒิสภาเป็นการด่วน ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของสมาชิกในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป” จากข้อบังคับดังกล่าวได้มีการกำหนดแนวปฏิบัติในการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา เมื่อร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เรียกว่า “เป็นการศึกษาร่างพระราชบัญญัติล่วงหน้าควบคู่ไปกับสภาผู้แทนราษฎร” การพิจารณาศึกษากฎหมายในลักษณะนี้ จะเกิดขึ้นต่อเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่งแล้ว คณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ซึ่งได้รับมอบหมายจากประธานวุฒิสภาก็จะพิจารณาว่าร่างกฎหมายนั้น ๆ มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะสมควรที่วุฒิสภาจะพิจารณาศึกษาล่วงหน้าหรือไม่ หากเข้าเงื่อนไขดังกล่าว คณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาก็ได้วางหลักไว้ว่า จะมอบหมายให้คณะกรรมการวิสามัญประจำวุฒิสภาคณะใดคณะหนึ่งที่มีหน้าที่และอำนาจที่เกี่ยวข้องเป็นผู้พิจารณาศึกษาล่วงหน้าควบคู่ไปกับการพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อร่างพระราชบัญญัตินั้นผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร และส่งมายังวุฒิสภาแล้ว คณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายนั้น ก็จะเสนอรายงานการพิจารณาศึกษาต่อที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา และประธานวุฒิสภาตามลำดับ

เพื่อเสนอรายงานการพิจารณาศึกษาต่อที่ประชุมวุฒิสภา เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในวาระที่ 1 ของที่ประชุมวุฒิสภาต่อไป

2.3 การประเมินผลด้านนิติบัญญัติโดยใช้เกณฑ์และตัวชี้วัดของ Inter-Parliamentary Union : IPU

สหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union หรือ IPU) ได้จัดทำข้อเสนอแนะการปฏิบัติที่ดีสำหรับรัฐสภาและระบอบประชาธิปไตยในยุคศตวรรษที่ 21 (Parliament and Democracy in the twenty-first century : A Guide to good practice) และคู่มือการประเมินการดำเนินงานของรัฐสภา: การประเมินตนเอง สำหรับรัฐสภา (Evaluating Parliament: a self-assessment toolkits for parliaments) โดยใช้หลักการ และค่านิยมพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยเป็นกรอบแนวคิด และอาศัยแนวปฏิบัติที่ดีสำหรับรัฐสภา ตามระบอบประชาธิปไตยเป็นแนวในการออกแบบคู่มือและวางเกณฑ์มาตรฐานเพื่อใช้ในการประเมิน การดำเนินงานของรัฐสภา ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 6 ด้าน ได้แก่ การเป็นตัวแทนปวงชนของรัฐสภา การตรวจสอบฝ่ายบริหาร การทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ความโปร่งใสและการเข้าถึงได้ของรัฐสภา หลักความรับผิดชอบของรัฐสภา และการเข้าไปเกี่ยวข้องของรัฐสภาในเรื่องนโยบายต่างประเทศ⁵

สำหรับการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัตินั้น เกณฑ์วัดการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของสหภาพรัฐสภามุ่งประเด็นไปในเรื่องของกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมาย เนื้อหาและคุณภาพของกฎหมายที่ตราออกมา ชีตความสามารถของสมาชิกรัฐสภาในการตรากฎหมาย (ซึ่งจะรวมถึงการตรวจสอบฝ่ายบริหารด้วย) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรากฎหมาย ดังนี้⁶

(1) การปรับปรุงกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมาย

การทำหน้าที่พิจารณากลับกรองและตรากฎหมายเป็นอีกภาระหน้าที่หนึ่งของรัฐสภาในหลาย ๆ ประเทศพบว่า กระบวนการพิจารณากลับกรองและตรากฎหมายมีข้อจำกัดด้านเวลาในการกลับกรอง เนื้อหาของกฎหมายอย่างละเอียดถี่ถ้วน รัฐสภาของหลาย ๆ ประเทศ ได้พยายามหาช่องทางปรับปรุงกระบวนการออกกฎหมาย

(2) คุณภาพของกฎหมาย

ปัญหาสำคัญซึ่งรัฐสภาส่วนใหญ่ประสบในการออกกฎหมายก็คือ คุณภาพของกฎหมายควรมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นอย่างรอบด้าน ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

(3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรากฎหมาย

ประเทศสมาชิกสหภาพรัฐสภาหลายประเทศได้ให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอ และการพิจารณากฎหมาย ทั้งนี้ มีแนวทางในการดำเนินการหลายอย่าง อาทิ

⁵ ถวิลวดี บุรีกุล, การประเมินผลการดำเนินงานของรัฐสภาไทย (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ) โดยใช้เกณฑ์และตัวชี้วัดของ Inter-Parliamentary Union (IPU), กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, พ.ศ. 2563 หน้า 26

⁶ เพิ่งอ้าง หน้า 28

(3.1) แนวทางการสร้างเสริมขีดความสามารถให้แก่ประชาชนมีหลายวิธีที่ช่วยสร้างโอกาสและขีดความสามารถของประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มชนชายขอบหรือกลุ่มชนผู้ด้อยโอกาสในการยื่นข้อเสนอแก้ไข ปรับปรุงหรือสนับสนุนการพิจารณากฎหมาย ได้แก่

- การแจ้งหรือประชาสัมพันธ์วันจัดทำประชาพิจารณ์และการประชุมคณะกรรมการกล่างหน้า
- การให้คำแนะนำวิธีการเข้าถึงคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องและวิธีการจัดทำกรอบการจัดทำข้อเสนอแนะ
- การจัดทำแบบฟอร์มการยื่นข้อเสนอความเห็นเกี่ยวกับกฎหมาย
- การจัดทำ “ประชาพิจารณ์” หรือการจัดประชุมคณะกรรมการในท้องถิ่นเพื่อรับฟังความเห็นทั่วไป

(3.2) การจัดตั้งสภาหรือเวทีเจรจาสาธารณะ (Public Forum or Chamber) ในบางประเทศ มีการจัดตั้งสภาหรือเวทีสาธารณะให้ภาคประชาสังคมได้เข้ามา ทำงานร่วมกับรัฐสภา เพื่อเสนอข้อคิดเห็น ข้อพึงปรารถนา และข้อเสนอแนะของภาคประชาสังคมต่อรัฐสภา จัดกิจกรรมร่วมระหว่างคณะกรรมการรัฐสภากับภาคประชาสังคม จัดหาข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับประชาสังคม และจัดหาข้อมูลรัฐสภาให้แก่ประชาสังคม เป็นต้น

(3.3) เกณฑ์ปฏิบัติที่ดีในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณากฎหมาย สหภาพรัฐสภานานาชาติ ได้เสนอแนวทางปฏิบัติการสร้างการมีส่วนร่วมกับรัฐสภาและคณะกรรมการรัฐสภาในการพิจารณากฎหมาย ดังนี้

- การจัดทำทะเบียนภาคประชาสังคม หรือ NGOs ต่าง ๆ พร้อมรายละเอียดภารกิจ แหล่งเงินทุนสนับสนุน รวมทั้งทะเบียนผู้เชี่ยวชาญสาขาต่าง ๆ
 - การเผยแพร่รายงาน (ร่าง) กฎหมายที่จะเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา
- การจัดทำ ประชาพิจารณ์ เป็นต้น
- การแจ้งเชิญองค์การหรือผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้แทนชนชายขอบหรือชนส่วนน้อยให้จัดส่งข้อเสนอแนะหรือหลักฐานใดใดที่เกี่ยวข้อง
 - การจัดทำขั้นตอนสำหรับปัจเจกในการยื่นข้อเสนอแนะ
 - การจัดทำคู่มือและ/หรือการจัดฝึกอบรมเกี่ยวกับวิธีการยื่นข้อเสนอแนะต่อหน่วยงาน /องค์กรของรัฐสภา
 - การบันทึกเปิดเผยข้อเสนอแนะของประชาชนยื่นต่อรัฐสภาทางเว็บไซต์
 - การจัดเวทีประชาพิจารณ์ในพื้นที่ศูนย์กลางของภูมิภาค/ภาคต่าง ๆ ของประเทศ

(3.4) การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติผ่านพรรคการเมือง ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการออกกฎหมายในฐานะเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง โดยผ่านการออกเสียงลงคะแนนให้กับผู้สมัครของพรรค ผ่านสมาชิกรัฐสภาได้รับการเลือกตั้งหรือผ่านการเข้าร่วมการประชุมใหญ่ของพรรค หรือการประชุมกำหนดนโยบายพรรค เป็นต้น

(3.5) การลงประชามติและการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน เพื่อลดช่องว่างระหว่างประชาชนกับรัฐสภา มีหลายประเทศที่เปิดโอกาสให้ประชาชนโดยกลุ่มภาคประชาสังคม มีสิทธิเสนอ (ร่าง) กฎหมายโดยตรง ความเห็นของประชาชนอาจจะเป็นเพียงข้อเสนอแนะหรือเป็นเงื่อนไขบังคับบางอย่างได้อย่างหนึ่งก็ได้ แต่ในที่สุดก็จะนำไปสู่การลงประชามติในที่สุด

2.4 ประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป (European Community)

ในเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐสภาเกี่ยวกับคุณภาพของกฎหมาย เช่น ในประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป (European Community) ที่จำเป็นต้องพิจารณากลับกรองกฎหมายให้สอดคล้องกับข้อกำหนดในการตรากฎหมายตามพันธกรณีระหว่างประเทศของสหภาพยุโรปอย่างเคร่งครัดด้วย และในประการที่เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญร่างกฎหมายนั้นได้พบตัวอย่างในประเทศฟินแลนด์ที่ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Constitutional Law Committee) เพื่อเสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายที่เข้าสู่การพิจารณาของสภา และมีอำนาจเสนอความเห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างกฎหมายไปในทิศทางใดเพื่อให้สอดคล้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ คณะกรรมการการกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศฟินแลนด์ยังได้รับความร่วมมือจากผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นคณาจารย์ในระดับมหาวิทยาลัยและนักกฎหมายรัฐธรรมนูญในการให้ความเห็นประกอบการดำเนินงานในฐานะผู้เชี่ยวชาญภายนอกในการประชุมแต่ละครั้งด้วย⁷

2.5 ประเทศสหรัฐอเมริกา

กระบวนการดำเนินงานด้านนิติบัญญัติของสภาองเกรส (Congress) ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร (The House of Representative) วุฒิสภา (The Senate) และประธานาธิบดี ในกรณีที่ได้มีการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาแล้ว เฉพาะแต่สมาชิกรัฐสภาเท่านั้นที่มีสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายต่อสภาองเกรสในสมัยประชุม ทั้งนี้ คณะกรรมการแต่ละคณะก็สามารถผลักดันและเสนอร่างกฎหมายได้โดยประธานคณะกรรมการที่เสนอร่างกฎหมายจะเป็นผู้เสนอในนามของคณะกรรมการ ซึ่งร่างกฎหมายที่ไม่เกี่ยวกับการขึ้นภาษีอาจมีการเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาก่อน ก็ได้ไม่จำเป็นต้องเริ่มต้นการพิจารณาที่สภาผู้แทนราษฎรเสมอไป โดยประธานของแต่ละสภาจะส่งร่างกฎหมายต่อคณะกรรมการที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่อันเกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายแต่ละคณะเพื่อพิจารณา โดยคณะกรรมการสามัญของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา ปรากฏใน Rule XXV ว่าด้วย Standing Committee ของข้อบังคับวุฒิสภา (Standing Rules of the Senate) (Revise to January 24, 2013) ซึ่งจะมีการแต่งตั้งเมื่อสภาองเกรสแต่ละชุดเริ่มการปฏิบัติหน้าที่ มีจำนวน 16 คณะ ดังนี้

⁷ Inter-Parliamentary Union, Parliament and Democracy in the Twenty-first century : a guide to good practice, (Geneva : Inter-Parliamentary Union, 2007), p. 116 อ้างใน ปณิธิชนันท์ ปทุมวัฒน์, ประสิทธิภาพของ “รัฐสภา” ภายใต้เจตนารมณ์ของ “รัฐธรรมนูญ” ตอนที่ 3, วารสารจตุลนิตี กันยายน-ตุลาคม 2559, หน้า 52

- 1) Committee on Agriculture, Nutrition, and Forestry
- 2) Committee on Appropriations
- 3) Committee on Armed Services
- 4) Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs
- 5) Committee on the Budget
- 6) Committee on Commerce, Science, and Transportation
- 7) Committee on Energy and Natural Resources
- 8) Committee on Environment and Public Works
- 9) Committee on Finance
- 10) Committee on Foreign Relations
- 11) Committee on Governmental Affairs
- 12) Committee on Health, Education, Labor, and Pensions
- 13) Committee on the Judiciary
- 14) Committee on Rules and Administration
- 15) Committee on Small Business and Entrepreneurship
- 16) Committee on Veterans Affairs

คณะกรรมการธิการสามัญทั้ง 16 คณะย่อมมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการจัดทำรายงานเสนอต่อสภาเกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมายตลอดจนการอื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของวุฒิสภา (Standing Rules of the Senate) โดยละเอียด ในทางปฏิบัติของระบบงานของทั้งสองสภาจะมีเจ้าหน้าที่ระดับสูง (Parliamentarian) ทำหน้าที่ในการทำความเข้าใจและเสนอแนะต่อประธานสภาว่าควรส่งร่างกฎหมายไปยังคณะกรรมการคณะใดเพื่อพิจารณาต่อไป จึงมีข้อพิจารณาว่า ร่างกฎหมายที่ได้รับการร่างมาเป็นอย่างดี ย่อมเป็นผลให้ได้รับการพิจารณาส่งไปยังคณะกรรมการที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ได้อย่างเหมาะสม ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของวุฒิสภา (Standing Rules of the Senate) Rule XXV ตัวอย่างเช่น ในกรณีคณะกรรมการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (Committee of Foreign Relations) ย่อมมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมายอันมีสาระเกี่ยวกับพรมแดนของสหรัฐอเมริกา การกักขังเงินจากต่างประเทศ การประชุมระดับนานาชาติ การได้มาซึ่งที่ดินและสิ่งปลูกสร้างอาคารสถานที่สำหรับสถานอัครราชทูต เป็นต้น⁸

ทั้งนี้ เมื่อร่างกฎหมายได้เข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมแล้วจะเริ่มกระบวนการพิจารณาถ้อยแถลงจากการชี้แจงของประธานคณะกรรมการที่ได้พิจารณาร่างกฎหมายนั้นต่อที่ประชุมวุฒิสภาโดยจะมีการแสดงสาระสำคัญเกี่ยวกับเจตนารมณ์และสาระสำคัญของร่างกฎหมาย กฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น และข้อมูลด้านการพัฒนากฎหมายที่จำเป็นและพึงปรารถนาตลอดจนประเด็นปัญหาสำคัญที่ยังมีการโต้แย้งกันอยู่ในร่างกฎหมาย การรายงานนี้จะเป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับการอภิปรายแสดงความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภาต่อไป การที่ประธานกรรมการต้องชี้แจงร่างกฎหมายสาระสำคัญทั้งหมดที่กล่าวมานั้นเป็นไปตามประเพณีและแนวทางปฏิบัติ

⁸ ปณิธิ์ศน์ ปทุมวัฒน์, ประสิทธิภาพของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2559, หน้า 271-274

ของระบบงานรัฐสภาทั้งสิ้น⁹ ในกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายนับเป็นหัวใจสำคัญของการพิจารณากลับกรองกฎหมายของที่ประชุมวุฒิสภา เมื่อร่างกฎหมายได้เข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมวุฒิสภาย่อมเป็นโอกาสที่สมาชิกวุฒิสภาที่มีได้ปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการธิการที่พิจารณาร่างกฎหมายแต่ละฉบับจะแสดงบทบาทในการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขเนื้อหาของร่างกฎหมายได้¹⁰ เมื่อทั้งสองสภาได้รับโอกาสในการชี้แจงแสดงความเห็นสำหรับการพิจารณากลับกรองร่างกฎหมาย และมีมติเห็นชอบด้วยเสียงข้างมากปกติแล้ว ให้เสนอร่างกฎหมายนั้นต่อประธานาธิบดีเพื่อพิจารณาลงนาม กระบวนการให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายของประธานาธิบดีนั้น สามารถยับยั้งร่างกฎหมายได้ แต่หากประธานาธิบดีเห็นชอบกับร่างกฎหมายโดยลงนามให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป

2.6 ประเทศสหราชอาณาจักร

ในประเทศสหราชอาณาจักรใช้กฎหมายคอมมอนลอว์ และรัฐธรรมนูญของประเทศสหราชอาณาจักรจะไม่มีบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรก็ตาม แต่ก็มีการใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษรอยู่เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาของสหราชอาณาจักร (British Parliament) ทั้งนี้ มีที่มาจากหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เรียกว่า “Parliament Sovereignty” โดยหลักดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรากฎหมายนั้น หมายความว่า รัฐสภาซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติมีอำนาจตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับภายใต้อำนาจอธิปไตย รวมทั้งมีอำนาจแก้ไขกฎหมายหรือยกเลิกกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้วได้ กฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภานี้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่มีลำดับสูงสุดกว่ากฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรอื่น รวมทั้ง อาจใช้อำนาจองค์กรอื่นตรากฎหมายที่มีลำดับศักดิ์รองลงไปเพื่อใช้บังคับได้ จึงเรียกกระบวนการตรากฎหมายโดยรัฐสภาว่า “Primary Legislation” และเรียกกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาว่า “Acts of Parliament”

การพิจารณากฎหมายของรัฐสภาสหราชอาณาจักรนั้นอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ร่างกฎหมาย (Bills) ที่มีการเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา อาจถูกเสนอเพื่อพิจารณาโดย House of Commons ซึ่งเป็นสภาผู้แทนราษฎรของสหราชอาณาจักร ที่มักเรียกว่า สภาล่าง (Lower House) เป็นลำดับแรก โดยจะมีการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวตามวาระ ดังนี้

วาระแรกเรียกว่า “First Reading” ซึ่งเป็นวาระการนำเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรอย่างเป็นทางการ **วาระที่สองเรียกว่า “Second Reading”** ซึ่งสมาชิกผู้แทนราษฎร (Member of Parliament หรือ MPs) และผู้แทนของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายจะทำการอภิปรายเกี่ยวกับร่างกฎหมายทั้งฉบับ เมื่อทำการอภิปรายเสร็จและสภาล่างให้ความเห็นชอบแล้วจะดำเนินการต่อไปใน **วาระที่สาม “Committee Stage”** ซึ่งเป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร ในขั้นนี้ คณะกรรมการอาจดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญหรืออาจทำประชาพิจารณ์เพื่อประกอบการพิจารณาได้ ร่างกฎหมายที่คณะกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติม จะได้ส่งให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อทำการพิจารณาต่อไปใน **วาระที่สี่เรียกว่า “Report Stage”** ในขั้นตอนนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจทำการอภิปรายเพื่อแปรญัตติขอแก้ไขบางถ้อยคำหรือ

⁹ เพิ่งอ้าง หน้า 279

¹⁰ Valerie Heitshusen, The Legislative Process on the Senate Floor : An Introduction, 2014, p. 11 อ้างในปณิธิ์ศน์ ปทุมวัฒน์, เพิ่งอ้าง หน้า 279

บางประเด็นได้นอกเหนือจากที่คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายได้พิจารณามาแล้ว หลังจากนั้นร่างกฎหมายที่ผ่านการแปรญัตติแล้วจะถูกส่งเข้าพิจารณาใน วาระที่ห้า “Third Reading” ต่อไปทันที ซึ่งเป็นโอกาสสุดท้ายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีโอกาสได้อภิปรายเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่ถูกเสนอเข้ามา แต่ในขั้นตอนนี้ สมาชิกผู้แทนราษฎรไม่สามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายได้ การอภิปรายในวาระนี้ก็เพื่อนำไปสู่การลงมติรับหรือไม่รับร่างกฎหมายที่ได้รับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรมาตลอดห้าวาระ

ร่างกฎหมายที่ผ่านการลงมติเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรแล้วจะถูกส่งไปยังวุฒิสภา (House of Lords) ซึ่งมักถูกเรียกว่าสภาสูง (Upper House) **เพื่อทำการพิจารณาห้าวาระ** ในทำนองเดียวกับขั้นตอนของสภาผู้แทนราษฎร แต่การอภิปรายกระทำโดยสมาชิกสภาสูง (Member of the Lords) และในวาระที่ห้าที่เรียกว่า “Third Reading” นั้น สภาสูงอาจทำการเสนอแก้ไขร่างกฎหมายได้ แต่ถ้ามีการแก้ไขก็ต้องส่งร่างกฎหมายที่แก้ไขนั้นให้แก่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ในส่วนที่แก้ไขนั้นอีกครั้งหนึ่ง และร่างกฎหมายจะถูกส่งกลับไปกลับมาระหว่างทั้งสองสภา จนกว่าทั้งสองสภาจะเห็นตรงกันในถ้อยคำของร่างกฎหมายทุกคำ การส่งไปและส่งกลับดังกล่าวมีคำเรียกเฉพาะว่า “Ping Pong”

ในทางกลับกัน หากร่างกฎหมายถูกเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาสูงก่อน เมื่อสภาสูงลงมติรับร่างกฎหมายแล้ว ร่างกฎหมายดังกล่าวก็จะถูกส่งไปยังสภาล่างเพื่อทำการพิจารณา ในทำนองเดียวกันเมื่อทั้งสองสภาเห็นตรงกันในร่างกฎหมายแล้ว ก็จะนำร่างกฎหมายนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงให้ความเห็นชอบ (Royal Assent) เพื่อประกาศให้เป็นกฎหมายต่อไป¹¹

2.7 ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย แบบสาธารณรัฐเดี่ยวกึ่งประธานาธิบดี รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 28 กันยายน 1958 โดยผ่านการลงประชามติสาระสำคัญในรัฐธรรมนูญนั้นคือการเพิ่มอำนาจให้ประธานาธิบดี

รัฐสภาฝรั่งเศสนั้นแบ่งออกเป็นสองสภาได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร (Assemblée Nationale) และวุฒิสภา (Sénat) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนในเขตเลือกตั้ง มาจากการเลือกตั้งโดยตรง มีวาระ 5 ปี สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีและเสียงข้างมากในสภาสามารถกำหนดการตัดสินใจของรัฐบาลอีกด้วย สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกของคณะผู้เลือกตั้ง มีวาระ 6 ปี

การพิจารณากฎหมายของรัฐสภาสาธารณรัฐฝรั่งเศส กลไกระบบรัฐสภาของฝรั่งเศส นอกจากอำนาจด้านการนิติบัญญัติ คือ การออกกฎหมายและแก้ไขกฎหมายแล้ว รัฐสภายังมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอีกด้วยโดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีอำนาจในการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี (la motion de censure) สภาผู้แทนราษฎร (L'Assemblée

¹¹ ศาลรัฐธรรมนูญ, โครงการศึกษาวิจัยของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายของประเทศสหราชอาณาจักร, สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2564 จาก <https://oia.coj.go.th/th/file/get/file/201809258ae3778aa15944cfbb0918034d803590194857.pdf>

Nationale) และวุฒิสภา (Le Sénat) จึงมีคณะกรรมการธิการซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ คณะกรรมการธิการด้านงานนิติบัญญัติ และคณะกรรมการธิการด้านงานอื่นที่มีใช้งานนิติบัญญัติ (Les Commissions non législatives) ซึ่งแตกต่างจากระบบคณะกรรมการธิการของไทยที่มีได้แยกงานนิติบัญญัติออกจากงานด้านอื่นของรัฐสภา ดังจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการสามัญแต่ละคณะต่างก็มีอำนาจในการกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาได้ทั้งสิ้น

คณะกรรมการธิการประจำสภา (Les Commissions Permanentes) แบ่งเป็น 6 คณะ มีลักษณะคล้ายคณะกรรมการสามัญของไทย คือ ประกอบด้วยสมาชิกของสภานั้น คณะกรรมการธิการประจำสภามีอำนาจหน้าที่ในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายเป็นหลัก โดยแบ่งขั้นตอนการทำงานปกติออกเป็น

- (1) ขั้นตอนการรวบรวมข้อมูลโดยกรรมการผู้รับผิดชอบร่างกฎหมายฉบับนั้น (le rapporteur)
- (2) ขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการโดยเปิดเผย (l'examen en séance publique)
- (3) ขั้นตอนการพิจารณาคำขอแปรญัตติ (l'examen des amendements extérieurs à la commission) และ
- (4) ขั้นตอนการเสนอผลการพิจารณาต่อที่ประชุมสภา (la séance publique)

ข้อแตกต่างจากระบบการนิติบัญญัติของไทย คือ เมื่อร่างกฎหมายถึงสภาแล้วก็จะถูกส่งเข้าคณะกรรมการตรวจพิจารณาโดยไม่มีการลงมติขั้นรับหลักการในวาระที่หนึ่ง¹²

2.8 ประเทศแคนาดา

แคนาดามีรูปแบบการปกครองเป็นแบบสหพันธรัฐประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาและเป็นระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ แคนาดาจัดเป็นสหพันธรัฐ อำนาจการบริหารมีการจัดสรรให้อำนาจรัฐบาลท้องถิ่นของแต่ละมณฑลและเขตปกครองสามารถปกครองตนเองได้ มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาล โดยสมเด็จพระราชินีนาถเอลิซาเบธที่ 2 ซึ่งเป็นองค์พระประมุข ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการเป็นผู้แทนพระองค์ โดยระบบรัฐสภาเมืองค์ประกอบสำคัญ 3 ส่วน ได้แก่ พระมหากษัตริย์วุฒิสภา และสภาสามัญชน โดยมีสภาสามัญชนเป็นสภาหลัก วุฒิสภามีหน้าที่กลั่นกรองกฎหมายจากมุมมองที่ไม่เป็นพรรคการเมือง แต่สามารถเสนอร่างกฎหมายแก่สภาได้ และมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในการพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้บังคับใช้เป็นกฎหมาย

การพิจารณากฎหมายของแคนาดา การเสนอร่างกฎหมายในแคนาดาจะถูกเสนอผ่านวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ จากนั้น สมาชิกแห่งสภานั้นจะพิจารณาอภิปรายร่างกฎหมายและลงคะแนนเพื่อให้ความเห็นชอบในขั้นแรกว่าควรศึกษาร่างกฎหมายนั้นเพิ่มเติมหรือไม่ ถ้าร่างกฎหมายผ่านการพิจารณาของสภาแล้ว ร่างกฎหมายนั้นจะถูกส่งไปยังคณะกรรมการ โดยร่างกฎหมายนั้น

¹² นายดิสทัต โหตระกิตย์ , จุลนิติ มี.ค. - เม.ย. 53 กรรมการร่างกฎหมายประจำสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอำนาจในการออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคลและระบบคณะกรรมการรัฐสภาสาธารณรัฐฝรั่งเศส

จะได้รับการพิจารณาศึกษาในเชิงลึก และอาจมีคำแนะนำในการปรับปรุงร่างกฎหมาย ร่างกฎหมายที่ได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการแล้วจะถูกส่งกลับไปยังสภานั้น เพื่ออภิปรายและลงคะแนนเสียงในวาระสุดท้าย โดยเป็นการพิจารณาตามรายงานการศึกษาของคณะกรรมการ

เมื่อร่างกฎหมายผ่านการลงมติให้ความเห็นชอบแล้ว จะถูกส่งไปยังอีกสภาหนึ่งเพื่อพิจารณาตามกระบวนการเดียวกันต่อไป และเมื่อร่างกฎหมายได้ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากทั้งสองสภาแล้ว ร่างกฎหมายดังกล่าวจะถูกส่งไปยังผู้สำเร็จราชการแผ่นดินเพื่อขอรับพระราชทานให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป¹³

2.9 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีรูปแบบการปกครองเป็นประชาธิปไตยที่มีจักรพรรดิเป็นประมุขของประเทศและเป็นศูนย์รวมความเป็นหนึ่งเดียวของประชาชน โดยมีรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภา (The Diet) เป็นองค์กรที่อยู่ในลำดับสูงสุดในการใช้อำนาจรัฐและมีอำนาจในการตรากฎหมาย

การพิจารณาร่างกฎหมายโดยรัฐสภา ภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีมีมติรับร่างกฎหมาย ร่างกฎหมายดังกล่าวจะถูกส่งไปยังรัฐสภาทันที ซึ่งปกติแล้วจะถูกส่งไปภายในวันเดียวกัน และร่างกฎหมายทุกฉบับจะต้องถูกพิจารณาโดยทั้งสองสภา โดยในการพิจารณาของสภาอาจเริ่มต้นพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาก่อนก็ได้ ขึ้นอยู่กับประเภทของร่างกฎหมาย ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติเสนอโดยคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีสามารถเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อสภาใดก่อนก็ได้ และแจ้งอีกสภาหนึ่งว่าได้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาแรกเพื่อพิจารณาแล้ว

โดยทั่วไปร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณหรือร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญ ๆ อาจเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน สำหรับกรณีของร่างพระราชบัญญัติที่ถูกเสนอโดยสมาชิกสภาใด ร่างพระราชบัญญัตินี้จะต้องถูกพิจารณาโดยสภาที่สมาชิกนั้นสังกัดอยู่ก่อน และภายหลังจากที่ผ่านการพิจารณาของสภาหนึ่งจะถูกเสนอต่อไปยังอีกสภาหนึ่ง โดยปกติ ร่างกฎหมายจะถูกเสนอไปยังคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องโดยไม่ต้องมีการประชุมใหญ่ของสภา เว้นแต่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญหรือมีความขัดแย้งกัน อาจจัดให้มีการประชุมใหญ่ของสภาเพื่อตอบคำถามหรืออธิบายก่อนเสนอไปยังคณะกรรมการได้ ภายหลังจากการพิจารณาของคณะกรรมการและได้มีการลงมติแล้ว คณะกรรมการจะจัดส่งรายงานการพิจารณาเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ของสภาเพื่อมีมติต่อไป โดยกระบวนการข้างต้นดังกล่าวสามารถนำไปปรับใช้กับการพิจารณาของทั้งสองสภาด้วย ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของทั้งสองสภาจะกลายเป็นกฎหมาย อย่างไรก็ตาม กรณีที่วุฒิสภามีมติเป็นอย่างอื่น สภาผู้แทนราษฎรสามารถยืนยันด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่สองในสามได้ สำหรับการพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการกระทรวงและเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่เกี่ยวข้อง

¹³ Welcome to Parliament (Thai) / Bienvenue au Parlement (thailandais). สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2564 จาก https://lop.parl.ca/staticfiles/Learn/assets/PDF/ParliamentaryPrimer/Multi-language_visitor_brochure-Thai.pdf

จะต้องตอบคำถาม ซึ่งที่ปรึกษาหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสำนักงานนิติการคณะรัฐมนตรี อาจถูกขอให้ตอบคำถามด้วยเช่นกัน¹⁴

จะเห็นได้ว่าในประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาที่มีสองสภานั้น การพิจารณาร่างกฎหมายจะมีการสร้างกลไกเพื่อการตรวจพิจารณาและไต่ตรองร่างกฎหมายที่รัฐสภาจะพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนการประกาศใช้เป็นกฎหมาย โดยเป็นทั้งการพิจารณาศึกษาล่วงหน้าก่อนการรับหลักการในวาระแรก ของสภาใดสภาหนึ่ง หรือเป็นการพิจารณาทบทวนขั้นตอนการดำเนินงานของแต่ละสภา รวมทั้ง มีขั้นตอนการพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายโดยการส่งความเห็นกันไปมาระหว่างทั้งสองสภา จนกว่าจะได้ข้อสรุปที่ตรงกันในร่างกฎหมายนั้น

2.10 ประเทศฟิลิปปินส์

ปัจจุบันประเทศฟิลิปปินส์ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 (The Constitution of the Republic of the Philippines 1987) ซึ่งได้กำหนดรูปแบบการปกครอง รูปของรัฐ องค์กรและอำนาจขององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ตลอดจนกำหนดความสัมพันธ์ระหว่าง องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยต่าง ๆ ทั้งนี้ โดยได้กำหนดให้ประเทศฟิลิปปินส์มีการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยใน “ระบบประธานาธิบดี” (Presidential system) และมีองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เรียกว่า “สภาองเกรส” ในรูปแบบสองสภา (Bicameral)¹⁵ โดยได้วางหลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจ (Separation)

ในระบบงานนิติบัญญัติของประเทศฟิลิปปินส์ เมื่อมีข้อพิจารณาว่าปริมาณการให้ความเห็นชอบ รัฐบัญญัติของสภาองเกรสเป็นไปได้ไม่เต็มที่เท่าที่ควร ก็ได้มีการจัดตั้งองค์กรคณะบุคคลขึ้นเพื่อแก้ไข สภาปัญหาดังกล่าว ได้แก่ คณะกรรมาธิการที่ปรึกษาประสานงานร่วมระหว่างรัฐสภาและรัฐบาล (Legislative-Executive Development Advisory Council-LEDAC) ขึ้น ผลปรากฏว่าประสิทธิภาพ ในการตรากฎหมายของสภาองเกรสได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ ดังที่ทราบกันดีว่า สำหรับการควบคุมกิจการรัฐสภาในประเทศที่ใช้ระบบประธานาธิบดี (Presidential system) อาจไม่เน้น การสร้างกลไกเพื่อความอิสระจากฝ่ายบริหารเท่าใดนัก ทว่าจะให้ความสำคัญกับการประสาน ความร่วมมือระหว่างรัฐสภาและรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพจึงมักจะมีการจัดตั้งองค์กรหรือ คณะกรรมาธิการ เพื่อประโยชน์ในเรื่องนี้โดยตรง ในประเทศฟิลิปปินส์จึงได้มีการจัดตั้ง คณะกรรมาธิการที่ปรึกษา ประสานงานร่วมระหว่างรัฐสภาและรัฐบาลดังกล่าวขึ้น เพื่อวัตถุประสงค์ ในการประสานงานระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการตรากฎหมายเป็นไป

¹⁴ ระบบกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นและการให้บริการทางกฎหมายในประเทศญี่ปุ่น. กระบวนการ ร่างกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น, พัชรินทร์ คำเจริญ สืบค้นเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2564 จาก <http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=13754>

¹⁵ Jurgen Ruland, Michael H. Nelson, Patrick Ziegenhain and Clemens Jurgenmeyer, The Legislature of Thailand, the Philippines and Indonesia: Toward Greater Inclusiveness? in Michael H. Nelson ed., Thai Politics: global and local perspectives KPI yearbook No. 2 (2002/03), (Bangkok : King Prajadhipok's Institute, 2004), p. 32, 38. อ้างใน ปณิธิ์ศรี ปทุมวัฒน์, วุฒิสภา (House of Senate) ของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ตอนที่ 1, วารสารจลนिति พฤษภาคม-มิถุนายน 2560, หน้า 177-178.

อย่างรวดเร็ว และให้การจัดให้มีนโยบายภาครัฐของฝ่ายบริหารและการอนุมัติงบประมาณจากรัฐสภา เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการฯ ดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะเป็นองค์กร เชิงปรึกษาและแนะนำ (consultative and advisory body) ในการร่วมพิจารณาและมีฉันทามติ ร่วมกันในการให้ความเห็นวาระรัฐบัญญัติ ฉบับใดมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะได้รับการเสนอต่อ รัฐสภาและพิจารณาอย่างเร่งด่วน ตลอดจนมีการร่วมประสานงานให้กำหนดแผนพัฒนาประเทศ ของภาครัฐและการพิจารณางบประมาณของรัฐสภา เป็นไปโดยสอดคล้องกันอีกด้วย¹⁶

ในประการสำคัญประเทศฟิลิปปินส์ได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็น (Public Hearing) ของประชาชนเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในการกำหนดนโยบายหรือมาตรการที่จะ มีผลต่อสาธารณะ ซึ่งทั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่างมีบทบาทในการดำเนินการ จัดการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งกระบวนการทำประชาพิจารณ์ เป็นจุดเด่นประการหนึ่งของกระบวนการ นิติบัญญัติ โดยเฉพาะการกำหนดให้นำผลของการทำประชาพิจารณ์มาใช้เป็นข้อมูลสำคัญในการตัดสินใจ โดยจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลและให้ความรู้แก่ประชาชนล่วงหน้าก่อนที่จะทำการประชาพิจารณ์ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวเป็นหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการของรัฐสภา รวมทั้งคณะกรรมาธิการ ที่รับผิดชอบในประเด็นดังกล่าว โดยข้อมูลที่น่าเสนอแก่สาธารณะจะต้องเป็นข้อเท็จจริงทั้งข้อดีข้อเสีย ที่ผ่านการวิจัยมาแล้ว นอกจากนั้น กระบวนการทำประชาพิจารณ์ยังเป็นช่องทางให้ประชาชนเสนอ ร่างกฎหมายและมติต่าง ๆ กลับมาให้สภาได้พิจารณาอีกด้วย¹⁷

¹⁶ Inter-Parliamentary Union, Parliament and Democracy in the Twenty-first century: a guide to good practice, (Geneva: Inter-Parliamentary Union), 2007, pp.120-121. อ้างใน ปณิธิ์ศรี ปทุมวัฒน์, วุฒิสภา (House of Senate) ของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ตอนที่ 2 บทบาทอำนาจหน้าที่, วารสารจุลนิติ กรกฎาคม-สิงหาคม 2560, หน้าที่ 174-175.

¹⁷ เขียน นิรันดร์นุต, ภัคพงศ์ พหลโยธิน, วัชรา ธิตินันท์, การศึกษาเปรียบเทียบรัฐสภาของประเทศ ในภูมิภาคเอเชีย : กรณีศึกษาสาธารณรัฐฟิลิปปินส์. สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, พ.ศ. 2549 หน้า 108

ตารางที่ 1 : การพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภาต่างประเทศ

ประเทศ	การเสนอ ร่างกฎหมาย	การพิจารณา วาระที่ 1	การพิจารณา วาระที่ 2	การพิจารณา วาระที่ 3	เห็นชอบ/ ส่งให้อีกสภา	ประกาศใช้ เป็นกฎหมาย
อังกฤษ	ร่างกฎหมายสามารถ เริ่มต้นได้ทั้งสภาขุนนาง (House of Lords) และสภาสามัญ (House of Commons)	การพิจารณาวาระที่ 1 (First Reading) มีการเสนอร่างกฎหมาย ต่อที่ประชุมสภาขุนนาง โดยไม่มีกรอภิปราย หรือลงมติใด ๆ และ เผยแพร่ร่างกฎหมาย ให้เป็นที่รับทราบ	การพิจารณาในวาระที่ 2 (Second Reading) มีการอภิปรายในเนื้อหา ของร่างกฎหมาย โดยสมาชิกสภาขุนนาง สามารถแสดงความคิดเห็น ต่อร่างพระราชบัญญัติ ตลอดจนเสนอประเด็น การแก้ไขเนื้อหาส่วนต่าง ๆ ในร่างพระราชบัญญัติได้ และการพิจารณาในชั้น กรรมาธิการ (Committee Stage) และชั้นรายงาน (Report stage)	การพิจารณาในวาระที่ 3 (Third Reading) มีการพิจารณาโดยรอบด้าน โดยสภาขุนนางอาจมีการ เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติม ร่างกฎหมายและมีการ ลงมติต่อผู้ตติขอแก้ไข เพิ่มเติมต่อไป หากใน ประเด็นที่เสนอนั้น ยังไม่ได้มีการอภิปราย มาแล้วในชั้นการพิจารณา ก่อนหน้า	เป็นขั้นตอนที่จะมีขึ้น ในแต่ละสภา เพื่อพิจารณา ให้ความเห็นชอบ การแก้ไขเพิ่มเติม ของอีกสภาหนึ่ง เพื่อลงมติว่าจะ เห็นชอบด้วยกับ การแก้ไขเพิ่มเติม ของอีกสภาหรือไม่ หากไม่เห็นชอบให้ สภาขุนนางทำการ แก้ไขจนกว่าทั้งสอง สภาจะเห็นชอบด้วย	เมื่อร่างกฎหมาย ได้รับความเห็นชอบ ของทั้งสองสภาแล้ว จะมีการทูลเกล้าฯ ให้พระมหากษัตริย์ พิจารณาให้ความ เห็นชอบ (Royal assent) ลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้บังคับ เป็นกฎหมายต่อไป

ประเทศ	การเสนอร่างกฎหมาย	การพิจารณา วาระที่ 1	การพิจารณา วาระที่ 2	การพิจารณา วาระที่ 3	เห็นชอบ/ส่งให้อีกสภา	ประกาศใช้เป็นกฎหมาย
แคนาดา	ร่างกฎหมายได้รับการเสนอต่อวุฒิสภา (Senate) หรือสภาผู้แทนราษฎร (House of Commons)	สมาชิกรัฐสภาอภิปรายร่างกฎหมายและลงคะแนนเพื่อพิจารณาว่าควรศึกษาร่างกฎหมายเพิ่มเติมหรือไม่	ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาถูกส่งไปยังคณะกรรมการพิจารณาซึ่งจะทำการศึกษาร่างกฎหมายในเชิงลึกและอาจให้คำแนะนำเพื่อการปรับปรุงร่างกฎหมาย	ส่งร่างกฎหมายกลับไปรับการพิจารณาของวุฒิสภา เพื่ออภิปรายและลงคะแนนเป็นครั้งสุดท้ายตามรายงานของคณะกรรมการ	ร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบวุฒิสภา ถูกส่งต่อให้สภาผู้แทนราษฎรรับไปพิจารณาตามกระบวนการทำนองเดียวกัน	ร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของทั้งสองสภาได้รับการเสนอให้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพื่อขอรับพระราชทานพระบรมราชานุญาตและประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป
ฝรั่งเศส	รัฐธรรมนูญกำหนดให้นายกรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภา มีสิทธิในการเสนอร่างกฎหมาย หากนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอซึ่งจะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาก่อนก็ได้	หลังจากวุฒิสภาได้รับร่างกฎหมายจากรัฐสภาหรือสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้เสนอในกรณีที่เสนอร่างกฎหมายต่อวุฒิสภา (Senate) เพื่อพิจารณาเป็นสภาแรกหากมีการร้องขอจากรัฐบาล	การพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการพิจารณาประธานคณะกรรมการจะแต่งตั้งกรรมการคนหนึ่งในการพิจารณาเป็นผู้รับผิดชอบร่างกฎหมายเพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมาย	ภายหลังคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วจะเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนั้นซึ่งกรรมการสามารถเสนอคำแปรญัติแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายได้	เมื่อร่างกฎหมายได้รับความเห็นชอบของทั้งสองสภาแล้วให้เสนอประธานาธิบดีพิจารณาลงนามในร่างกฎหมายดังกล่าว	เมื่อประธานาธิบดีลงนามแล้วให้ประกาศในรัฐกิจจานุเบกษา มีผลใช้บังคับต่อไป

ประเทศ	การเสนอ ร่างกฎหมาย	การพิจารณา วาระที่ 1	การพิจารณา วาระที่ 2	การพิจารณา วาระที่ 3	เห็นชอบ/ ส่งให้อีกสภา	ประกาศใช้ เป็นกฎหมาย
	ยกเว้นร่างกฎหมาย เกี่ยวกับงบประมาณ และร่างกฎหมายเกี่ยวกับ การให้เงินอุดหนุนกิจการ ประกันสังคมต้องเสนอต่อ สภาผู้แทนราษฎร เป็นสภาแรก	หรือสภาผู้แทนราษฎร (Assemble) ให้ส่ง ร่างกฎหมายฉบับนั้น ไปให้คณะกรรมการ วิสามัญพิจารณา	เสนอในการประชุม คณะกรรมการธิการ			
อเมริกา	ร่างกฎหมายผ่าน กระบวนการดำเนินงาน ของสภาองเกรส (Congress) ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร (The House of Representative) วุฒิสภา (The Senate) และประธานาธิบดี ร่างกฎหมายที่ไม่เกี่ยวกับ การขึ้นภาษีอาจมีการ เสนอให้สภาผู้แทนราษฎร	ในระบบของสภาองเกร ส เฉพาะแต่สมาชิก รัฐสภาเท่านั้นที่มีสิทธิ ในการเสนอร่างกฎหมาย ต่อสภาองเกรส ในสมัยประชุม ทั้งนี้ คณะกรรมการแต่ละ คณะก็สามารถผลักดัน และเสนอร่างกฎหมาย ได้โดยประธาน คณะกรรมการ ที่เสนอร่างรัฐบัญญัติ	การนำร่างกฎหมาย เข้าสู่การพิจารณาของ คณะกรรมการ ที่เกี่ยวข้อง (Referral Committee) เมื่อคณะกรรมการ พิจารณาเสร็จแล้ว จะมีการจัดทำรายงาน ของคณะกรรมการ พิจารณาศึกษาร่างกฎหมาย	เป็นขั้นตอนการพิจารณา การแก้ไขเพิ่มเติม ร่างกฎหมายที่ คณะกรรมการ พิจารณาเสร็จแล้ว ซึ่งการรายงานโดย คณะกรรมการนี้จะ เป็นพื้นฐานการอภิปราย ของสมาชิกวุฒิสภา	เมื่อทั้งสองสภา ได้รับโอกาส ในการชี้แจงแสดง ความเห็นสำหรับ การพิจารณา กลั่นกรอง ร่างกฎหมายและ มีมติเห็นชอบด้วย เสียงข้างมากปกติ แล้ว ให้เสนอ ร่างกฎหมายนั้น ต่อประธานาธิบดี เพื่อพิจารณาลงนาม	กระบวนการให้ ความเห็นชอบ ร่างกฎหมายของ ประธานาธิบดีนั้น สามารถยับยั้ง ร่างกฎหมายได้ แต่หากประธานาธิบดี เห็นชอบกับร่าง กฎหมายโดยลงนาม ให้มีผลบังคับใช้เป็น กฎหมายต่อไป

ประเทศ	การเสนอ ร่างกฎหมาย	การพิจารณา วาระที่ 1	การพิจารณา วาระที่ 2	การพิจารณา วาระที่ 3	เห็นชอบ/ ส่งให้อีกสภา	ประกาศใช้ เป็นกฎหมาย
	หรือวุฒิสภาพิจารณา ก่อนก็ได้ ไม่จำเป็นต้อง เริ่มต้นการพิจารณา ที่สภาผู้แทนราษฎร เสมอไป	จะเป็นผู้เสนอในนาม ของคณะกรรมการธิการ				
ญี่ปุ่น	มีการริเริ่มเสนอ ร่างกฎหมาย ได้ทั้งสภาผู้แทนราษฎร (House Of Representative) และ วุฒิสภา (House of Committee) โดยผู้มี สิทธิ เสนอร่างกฎหมายได้แก่ คณะรัฐมนตรี และ สมาชิก สภาไดเอท (The Diet)	เนื่องจากร่างกฎหมาย สามารถเสนอได้ทั้ง สองสภา เมื่อประธาน แห่งสภาที่ได้รับ ร่างกฎหมายนั้น จะส่งไปยัง คณะกรรมการธิการ ที่มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวข้องกับ ร่างกฎหมายดังกล่าว พิจารณา	เมื่อคณะกรรมการธิการ ที่ได้รับมอบหมายพิจารณา เสร็จแล้วจะเสนอรายงาน ของคณะกรรมการต่อ สภาแห่งนั้น เพื่อพิจารณา ให้ความเห็นชอบ	เมื่อคณะกรรมการธิการของ วุฒิสภาได้พิจารณาแล้ว จะส่งต่อให้ที่ประชุม วุฒิสภาเพื่อพิจารณา หากมีการเสนอ คำแปรญัตติเกี่ยวกับ การเงินต้องเสนอ ผลกระทบเกี่ยวกับ งบประมาณประกอบ มาด้วย	เมื่อร่างกฎหมาย ได้รับความเห็นชอบ ของทั้งสองสภาแล้ว คณะรัฐมนตรี จะทูลเกล้าฯ ถวายร่างกฎหมาย ต่อสมเด็จพระ จักรพรรดิ เพื่อทรงลง พระปรมาภิไธย	เมื่อสมเด็จพระ จักรพรรดิทรง ลงพระปรมาภิไธย แล้ว ให้ประกาศใช้ บังคับเป็นกฎหมาย ต่อไป

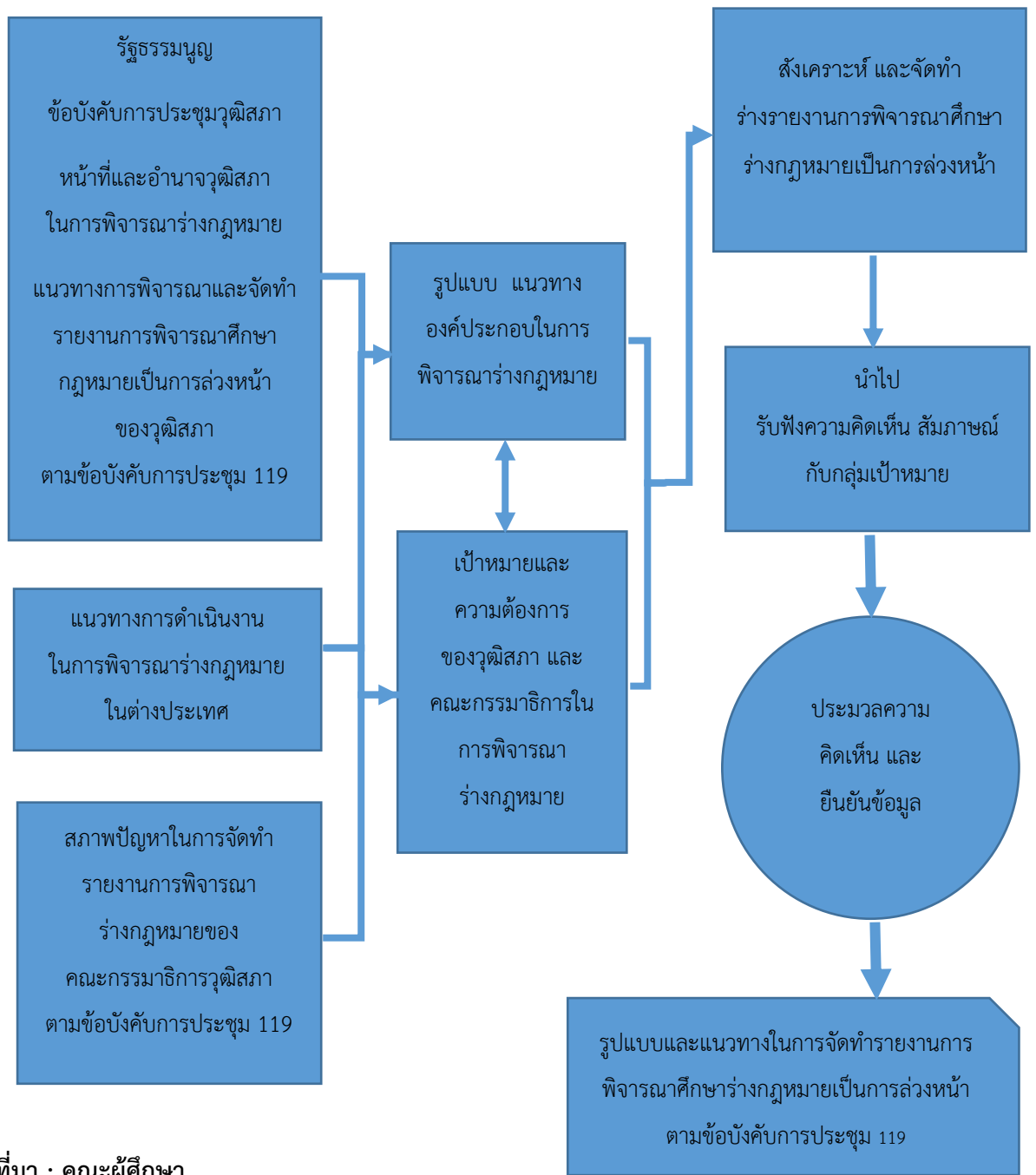
ประเทศ	การเสนอ ร่างกฎหมาย	การพิจารณา วาระที่ 1	การพิจารณา วาระที่ 2	การพิจารณา วาระที่ 3	เห็นชอบ/ ส่งให้อีกสภา	ประกาศใช้ เป็นกฎหมาย
ฟิลิปปินส์	หน่วยงานของรัฐภายใต้ การกำกับดูแลของ ฝ่ายบริหารจะเป็นผู้จัดทำ ร่างกฎหมาย เพื่อเสนอให้สภาองเกรส พิจารณา การเสนอ ร่างกฎหมาย โดยฝ่ายบริหารอาจเสนอ ต่อสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาก็ได้ ไม่จำเป็นต้องเข้าสู่ การพิจารณาของ สภาผู้แทนราษฎรก่อน แล้ววุฒิสภาจึงจะ พิจารณาเสมอไป	ในการพิจารณาวาระ ที่หนึ่งจะมีการอ่านชื่อ กฎหมาย หมายเลข และชื่อหน่วยงาน เจ้าของร่างให้สมาชิก วุฒิสภารับฟัง หลังจากนั้นจะจัดส่ง ร่างกฎหมายให้ คณะกรรมการ พิจารณาต่อไป คณะกรรมการ จะรับฟังความเห็น ของประชาชนและ ลงมติว่าจะเห็นชอบ โดยมีการแก้ไข หรือเห็นชอบ โดยไม่มีการแก้ไขก็ได้	การส่งร่างกฎหมาย ที่ผ่านความเห็นชอบให้ คณะกรรมการธิการเพื่อ กำหนดวาระการพิจารณา ในวาระที่สอง โดยในการ พิจารณาวาระที่สอง หน่วยงานเจ้าของเรื่อง จะทำหน้าที่ชี้แจง ร่างกฎหมายต่อที่ประชุม สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี ซึ่งสมาชิกของสภา จะอภิปรายสนับสนุน หรือคัดค้านร่างกฎหมาย หลังจากนั้น สมาชิก สภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณี จะลงคะแนน เสียงร่างกฎหมายดังกล่าว	ในการพิจารณาวาระที่สาม จะมีการพิจารณาลงมติ โดยสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ว่าจะมีมติเห็นชอบหรือไม่ เห็นชอบร่างกฎหมาย ในกรณีที่ร่างผ่าน ความเห็นชอบก็จะส่งให้ วุฒิสภาหรือ สภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณีพิจารณา อีกชั้นหนึ่ง	ร่างกฎหมายที่ผ่าน ความเห็นชอบจาก สภาองเกรสจะส่ง ให้ประธานาธิบดีลง นาม	ร่างกฎหมายที่ได้รับ การลงนามโดย ประธานาธิบดีแล้ว จะได้รับหมายเลข กฎหมายในระดับ สาธารณรัฐ (A Republic Act Number) และมีผล ใช้บังคับต่อไป

บทที่ 3 วิธีการศึกษา

3.1 กรอบแนวคิดในการศึกษา

กรอบแนวคิดในการดำเนินการศึกษาของคณะผู้ศึกษาเป็นการพิจารณาการกลั่นกรองกฎหมายของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในกรณีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้าของวุฒิสภาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ 119 ซึ่งเป็นการศึกษาถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาที่กำหนดกรอบหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาในการพิจารณากฎหมาย โดยเฉพาะในกรณีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้าของวุฒิสภาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ 119 การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการพิจารณาการศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้าของคณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการพิจารณาศึกษาที่ผ่านมาในอดีต โดยการนำมาทบทวนกับหลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อวิเคราะห์ถึงความต้องการของผู้รับบริการ ปัญหาและอุปสรรคที่ได้จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง เพื่อนำมาสังเคราะห์จัดทำเป็นแนวทางการจัดทำรายงานการพิจารณาการศึกษาเป็นการล่วงหน้า โดยนำเอาร่างแนวทางการจัดทำรายงานดังกล่าวสอบถามต่อกลุ่มตัวอย่างเพื่อสอบถามความพึงพอใจของผู้รับบริการก่อนจัดทำเป็นข้อสรุปแนวทางการพัฒนาการจัดทำรายงานการพิจารณาการศึกษาของวุฒิสภาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119 ต่อไป โดยมีลักษณะของความสัมพันธ์ในการศึกษาตามภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการศึกษา ดังนี้

ภาพที่1 กรอบแนวคิดในการศึกษา



ที่มา : คณะผู้ศึกษา

3.2 วิธีการศึกษา

ในการกำหนดระเบียบวิธีการในการศึกษาแนวทางการพัฒนาการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้า ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119 คณะผู้ศึกษาได้ใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วยการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) โดยมีการศึกษาขั้นตอนและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้าตามที่ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119 กำหนดไว้ มีการประชุมกลุ่มของคณะผู้ศึกษา (Focus Group Discussion) และการสัมภาษณ์ (interview) กลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติตามข้อบังคับฯ ข้อ 109 เพื่อจะได้ทราบถึงความต้องการของสมาชิกวุฒิสภาเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการพิจารณาการศึกษาของคณะกรรมการการ ทั้งรูปแบบของการจัดทำรายงาน เนื้อหาและรายละเอียดต่างๆ ที่ควรมีอยู่ในรายงานการพิจารณาการศึกษาของคณะกรรมการ โดยมีขั้นตอนและรายละเอียดของวิธีการศึกษาดังต่อไปนี้

(1) การศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research)

สำหรับกระบวนการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) คณะผู้ศึกษาได้ดำเนินการกระบวนการวิจัยด้วยการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารหรือการวิจัยเชิงเอกสาร โดยในการศึกษาได้ทบทวนแนวคิดทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้าของวุฒิสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119 ที่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา รวมทั้ง ศึกษาแนวทางในการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้าที่ผ่านมาของคณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาให้เป็นผู้ดำเนินการพิจารณาการศึกษา

ทั้งนี้ ในการทบทวนวรรณกรรมที่ได้มีการศึกษาแนวคิดและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ได้ดำเนินการศึกษาจากเอกสารทางวิชาการ บทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ รวมทั้งข้อมูลทางวิชาการที่ได้จากการสืบค้นทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือทางเว็บไซต์ต่างๆ โดยสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

(1.1) บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาในการพิจารณากลับกรอกร่างพระราชบัญญัติที่ได้ผ่านความเห็นชอบในวาระที่ 3 จากสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้ง ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาในส่วนที่กำหนดให้วุฒิสภาดำเนินการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้าเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 1 แล้ว

(1.2) เอกสารรายงานการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้า ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119 ของคณะกรรมการการที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้า รวมทั้ง ขั้นตอนและแนวทางในการทำหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในการปฏิบัติงานรองรับภารกิจในการจัดทำรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้า โดยการศึกษาในลักษณะของการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ในข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือแนวทางการส่งเสริมการพัฒนาระบบงานนิติบัญญัติ

(1.3) ศึกษากระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของต่างประเทศที่มีองค์กรณีบัญญัติในรูปแบบสองสภาเหมือนกับประเทศไทย ทั้งประเทศที่อยู่ในภาคพื้นทวีปยุโรป ทวีปอเมริกา และทวีปเอเชีย ได้แก่ สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา แคนาดา ญี่ปุ่น และประเทศฟิลิปปินส์ เพื่อจะได้ทราบว่าประเทศต่างๆ เหล่านี้ที่มีระบบสองสภาเหมือนกับประเทศไทยได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการในการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้าเหมือนกับของไทยหรือไม่ อย่างไร

(2) การสัมภาษณ์ (Interview)

กระบวนการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ด้วยการสัมภาษณ์ คณะผู้ศึกษาได้ออกแบบการสัมภาษณ์ด้วยคำถามปลายเปิด เพื่อจะได้รับทราบความคิดเห็นอย่างกว้างและข้อเสนอแนะจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้าของวุฒิสภา โดยคณะผู้ศึกษาได้กำหนดประเด็นคำถามในการสัมภาษณ์ จำนวน 5 คำถาม ดังนี้

- (2.1) เห็นด้วยกับการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษา หรือไม่
- (2.2) การจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาในปัจจุบันมีปัญหา หรือไม่ อย่างไร
- (2.3) การจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษามีการแก้ไขหรือเพิ่มเติม หรือไม่

อย่างไร

(2.4) การจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษามีรูปแบบมาตรฐานการดำเนินการหรือไม่ อย่างไร

(2.5) รูปแบบการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาที่เสนอมีความเหมาะสมหรือครอบคลุม หรือไม่ อย่างไร

โดยในการสัมภาษณ์คณะผู้ศึกษาต้องการให้มีการสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกส่วนกับการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้าตามข้อบังคับ ข้อ 119 จึงได้กำหนดกลุ่มบุคคลที่จะสัมภาษณ์ จำแนกออกเป็น สมาชิกวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการธิการสามัญประจำวุฒิสภา ผู้อำนวยการสำนักที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการประชุม และด้านกรรมธิการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานที่เกี่ยวข้องกับงานด้านกรรมธิการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการธิการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน 10 คน ดังนี้

สมาชิกวุฒิสภา จำนวน 2 คน ได้แก่

1. นายสมชาย หาญหิรัญ
2. นายธนวิทย์ ปรียฉัตรตระกูล

ประธานคณะกรรมการธิการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน 2 คน ได้แก่

1. พลตำรวจเอก ชัชวาลย์ สุขสมจิตร์
ประธานคณะกรรมการธิการการกฎหมาย การยุติธรรม และการตำรวจ วุฒิสภา
2. นายวัลลภ ตังคณานุกีร์

ประธานคณะกรรมการธิการการพัฒนาสังคม และกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส วุฒิสภา

ผู้อำนวยการสำนักที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการประชุม และด้านกรรมาธิการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา จำนวน 2 คน ได้แก่

1. นายอัมฤทธิ์ เกตุแก้ว
ผู้อำนวยการสำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
2. นางยุวดี รูปขจร
ผู้อำนวยการสำนักกรรมาธิการ 1 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานที่เกี่ยวข้องกับงานด้านกรรมาธิการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา จำนวน 2 คน ได้แก่

1. นายเอกชัย บุตสินนท์
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน (นิติกรเชี่ยวชาญ) กลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน สำนักกรรมาธิการ 1 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
2. นางอุมพร สายสุวรรณ
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน (วิทยากรชำนาญพิเศษ) กลุ่มงานคณะกรรมการการเกษตร และสหกรณ์ สำนักกรรมาธิการ 1 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

เจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน 2 คน ได้แก่

1. นางสาวบุษยพรรณ ปีกกระโน
นิติกรชำนาญการพิเศษ /นักกฎหมายนิติบัญญัติ ชั้น 2 กลุ่มงานคณะกรรมการยุติธรรมและการตำรวจ สำนักกรรมาธิการ 1 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
2. นางสาวจิริยาภา ขจรบุญ
นิติกรปฏิบัติการ กลุ่มงานคณะกรรมการการเศรษฐกิจ การพาณิชย์และอุตสาหกรรม สำนักกรรมาธิการ 1 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

3.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

แนวทางการวิเคราะห์ข้อมูลจะเป็นการกำหนดประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการเพื่อรองรับการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้า ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119 ที่ได้จากการจัดประชุมกลุ่ม (Focus Group Discussion) ของคณะผู้ศึกษา โดยเป็นการศึกษาจากประสบการณ์ในการปฏิบัติงานจริงของคณะผู้ศึกษา ปัญหาและความต้องการที่ได้รับจากการสัมภาษณ์ (Interview) กลุ่มตัวอย่าง คือ สมาชิกวุฒิสภา ผู้บังคับบัญชาที่เกี่ยวข้องกับงานด้านกรรมาธิการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา โดยนำมากำหนดเป็นประเด็นปัญหาและเป้าหมายของความต้องการผู้รับบริการ และวิเคราะห์ถึงกลไกที่จะนำไปสู่ข้อเสนอเป็นแนวพัฒนาการจัดทำร่างรายงานการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้า ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119 ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

บทที่ 4 ผลการศึกษา

การศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการพัฒนาการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติ เป็นการล่วงหน้า ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119 มีการดำเนินการศึกษาวิจัย 2 วิธี 1) การศึกษาเอกสาร (Documentary Research) 2) การสัมภาษณ์สมาชิกวุฒิสภา กรรมการ ผู้บริหารและบุคลากรผู้ปฏิบัติงานฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการที่มีการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้า ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119 (In-depth Interview) โดยได้มีการนำเสนอผลของการศึกษาแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ 1) ผลการศึกษาเอกสาร 2) ผลการสัมภาษณ์สมาชิกวุฒิสภา กรรมการ ผู้บริหาร และบุคลากรผู้ปฏิบัติงานฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการที่มีการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้า ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119 ดังนี้

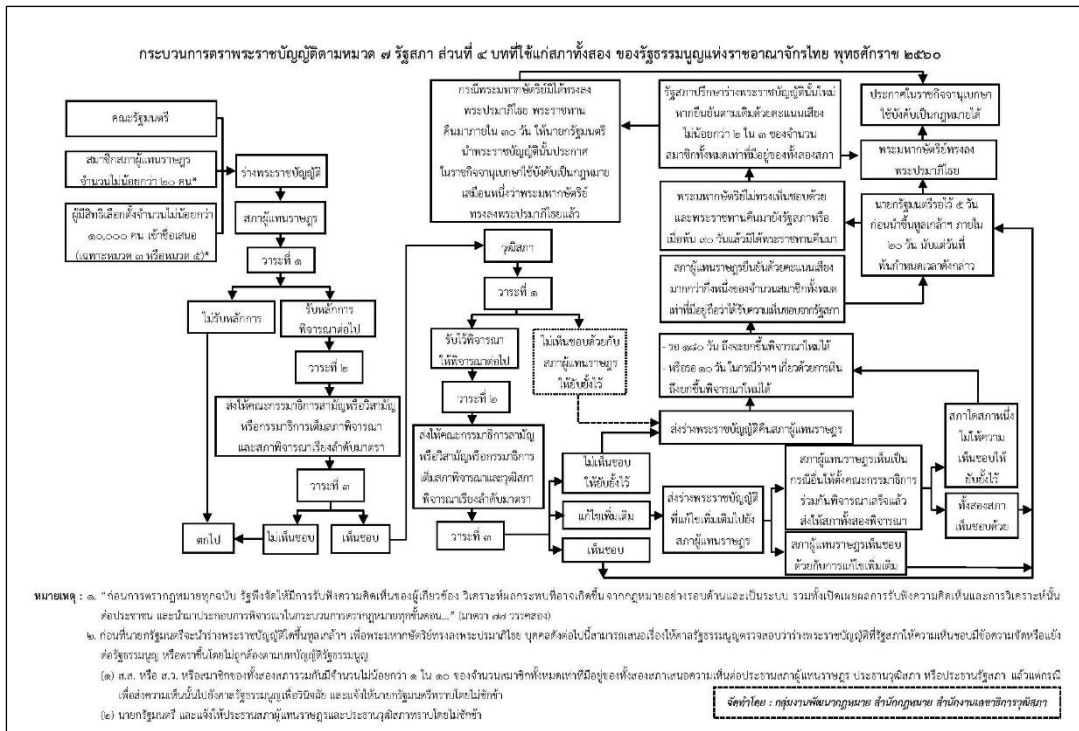
4.1 ผลการศึกษาเอกสาร

เป็นการศึกษาผลการดำเนินงานในการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้า ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119 ของคณะกรรมการสามัญที่ได้รับมอบหมายจากประธานวุฒิสภาผ่านทางที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ในกรณีที่มีความจำเป็นเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้า เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติใดในวาระที่หนึ่งแล้ว การดำเนินงานของฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ และการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติ เป็นการล่วงหน้า เพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าวรายงานต่อประธานวุฒิสภา และเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของสมาชิกในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อไป โดยศึกษาข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 คู่มือการปฏิบัติงาน งานวิจัย บทความทางวิชาการ และเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน โดยนำเสนอผลการศึกษา จำแนกได้ 2 ส่วน คือ กระบวนการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติ และการจัดทำรายงานของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัตินี้ล่วงหน้า ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119

4.1.1 กระบวนการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119

ตามที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้กำหนดเงื่อนไขในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาไว้ในระยะเวลาที่จำกัด กล่าวคือ ในกรณีที่เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงิน วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน แต่ถ้าเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเงิน วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน แต่ทั้งนี้วุฒิสภาสามารถลงมติให้ขยายเวลาการพิจารณาออกไปเป็นกรณีพิเศษได้อีกไม่เกิน 30 วัน

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไว้เช่นนี้ ทำให้วุฒิสภาจำเป็นต้องเร่งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้เสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด เพราะหากพิจารณาไม่เสร็จ รัฐธรรมนูญให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ซึ่งการเร่งรีบในการพิจารณาอาจทำให้เกิดข้อผิดพลาดขึ้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งร่างพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาและรายละเอียดที่มีจำนวนหลายมาตรา หลายหมวด และมีความสลับซับซ้อน หรือมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ จึงจำเป็นต้องอาศัยเวลาในการศึกษา จึงเป็นที่มาของข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ 119 กำหนดว่า “ในกรณีที่มีความจำเป็นเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติใดในวาระที่หนึ่งแล้ว ประธานวุฒิสภา อาจพิจารณามอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาคณะใดคณะหนึ่งที่เกี่ยวข้อง หรือวุฒิสภาอาจตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวนไม่เกินสิบห้าคน แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นดังกล่าวเป็นเฉพาะกรณีไปก็ได้ และเมื่อสภาผู้แทนราษฎร ลงมติเห็นชอบในวาระที่สามแล้ว ให้คณะกรรมการดังกล่าวรายงานต่อประธานวุฒิสภาเป็นการด่วน ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของสมาชิกในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป” จากข้อบังคับดังกล่าวได้มีการกำหนดแนวปฏิบัติในการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาเมื่อร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เรียกว่า “เป็นการศึกษาร่างพระราชบัญญัติล่วงหน้าควบคู่ไปกับสภาผู้แทนราษฎร” การพิจารณาศึกษากฎหมายในลักษณะนี้จะเกิดขึ้นต่อเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่งแล้ว คณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาซึ่งได้รับมอบหมายจากประธานวุฒิสภาก็จะพิจารณาว่าร่างกฎหมายนั้น ๆ มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะสมควรที่วุฒิสภาจะพิจารณาศึกษาล่วงหน้าหรือไม่ หากเข้าเงื่อนไขดังกล่าว คณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาก็ได้วางหลักไว้ว่าจะมอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาคณะใดคณะหนึ่งที่มีหน้าที่และอำนาจที่เกี่ยวข้องเป็นผู้พิจารณาศึกษาล่วงหน้าควบคู่ไปกับการพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อร่างพระราชบัญญัตินั้นผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร และส่งมายังวุฒิสภาแล้ว คณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายนั้นก็จะเสนอรายงานการพิจารณาศึกษาต่อที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา และประธานวุฒิสภาตามลำดับ เพื่อเสนอรายงานการพิจารณาศึกษาต่อที่ประชุมวุฒิสภาเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา ในวาระที่หนึ่ง ของที่ประชุมวุฒิสภาต่อไป



ภาพที่ 2 : ผังกระบวนการตราพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ
ที่มาจากสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

การมอบหมายให้คณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภาพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติล่วงหน้า นั้น เป็นไปตามข้อบังคับฯ ข้อ 119 ทั้งนี้ รายงานการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติล่วงหน้าจะเกิดประโยชน์ต่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่ง เพื่อลงมติว่าวุฒิสภาจะรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้พิจารณา หรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร การพิจารณาในวาระนี้ก็จะเริ่มต้น โดยประธานของที่ประชุมมอบหมายให้เลขาธิการวุฒิสภาเป็นผู้อ่านบันทึกหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติต่อที่ประชุม จากนั้น ประธานของที่ประชุมจะเปิดโอกาสให้สมาชิกวุฒิสภาอภิปรายแสดงความคิดเห็น โดยสมาชิกผู้ที่มีความประสงค์จะอภิปรายต้องยกมือขึ้นพ้นศีรษะ (ในทางปฏิบัติจะมีการจดบันทึกลำดับการยกมือของสมาชิกเพื่อให้ประธานของที่ประชุมได้ชานชื่อสมาชิกให้อภิปรายไปตามลำดับก่อนหลัง) ผู้ทำหน้าที่ประธานของที่ประชุมจะต้องควบคุมให้สมาชิกอภิปรายในภาพรวมของร่างพระราชบัญญัติหรือที่เรียกว่า “หลักการ” มากกว่าที่จะต้องลงรายละเอียดของแต่ละมาตรา ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นหรือรัฐมนตรีผู้ที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้เป็นผู้ชี้แจงอยู่ในที่ประชุมด้วย และมีความประสงค์จะตอบชี้แจงคำถามหรือตอบข้อสงสัยที่เกิดขึ้นจากการอภิปรายของสมาชิก ประธานของที่ประชุมก็จะพิจารณาอนุญาต ได้ตามความเหมาะสม และเมื่อการอภิปรายในวาระที่หนึ่งยุติลงไม่ว่าจะด้วยเหตุที่ไม่มีผู้ใดประสงค์จะอภิปราย หรือที่ประชุมเห็นชอบให้ปิดการอภิปราย ประธานของที่ประชุม ก็จะขอมติจากที่ประชุมว่าจะรับร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นไว้พิจารณาหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หากที่ประชุมลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ถือว่าวุฒิสภาได้ขยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้

และร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนั้นก็จะถูกส่งคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร แต่หากที่ประชุมลงมติรับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณา ก็จะต้องดำเนินการต่อไปในการพิจารณาวาระที่สองและวาระที่สาม ตามลำดับ

ตารางที่ 2 : กระบวนการการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติของฝ่ายเลขานุการตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ	การดำเนินการคณะกรรมการธิการ	การดำเนินการของฝ่ายเลขานุการ
<p>- ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณารับหลักการร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่ง</p> <p>- คณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาพิจารณามอบหมายร่างพระราชบัญญัติให้คณะกรรมการวิสามัญประจำวุฒิสภาที่เกี่ยวข้องตามหน้าที่และอำนาจพิจารณาศึกษาล่วงหน้า ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119 (ร่างพระราชบัญญัติบางฉบับมอบหมายคณะกรรมการมากกว่าหนึ่งคณะ ซึ่งคณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายจะพิจารณาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการนั้น ๆ)</p>		<p>- ติดตาม ศึกษา วิเคราะห์ รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ</p> <p>- ติดตามและรวบรวมประเด็นการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั้นรับหลักการในวาระที่หนึ่งพร้อมจัดทำสรุปประเด็นเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการ</p>
	<p>ประชุมคณะกรรมการพิจารณากำหนดกรอบแนวทางการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติที่ประชุมคณะกรรมการมีมติ</p>	<p>- นำเสนอข้อมูล หลักการและเหตุผล การเสนอร่างพระราชบัญญัติ</p> <p>- กรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ จะจัดทำตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของร่างพระราชบัญญัติ</p>

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ	การดำเนินการคณะกรรมการธิการ	การดำเนินการของฝ่ายเลขานุการ
	<ul style="list-style-type: none"> - เชิญหน่วยงาน/บุคคลที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุมเพื่อให้ข้อมูล - ขอความอนุเคราะห์ข้อมูลจากบุคคล/หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง - ตั้งคณะบุคคล บุคคล เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานให้แก่คณะกรรมการธิการ 	<ul style="list-style-type: none"> - จัดทำหนังสือเชิญบุคคล/ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลและความคิดเห็นต่อคณะกรรมการธิการเพื่อให้ข้อมูลประกอบการพิจารณา - จัดทำหนังสือขอความอนุเคราะห์ข้อมูลจากบุคคล/หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จากนั้นดำเนินการรวบรวม วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับจากบุคคล/หน่วยงานเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการธิการ - จัดทำหนังสือแต่งตั้งและหนังสือเชิญคณะบุคคล/บุคคลเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานให้แก่คณะกรรมการธิการ พร้อมทั้งรวบรวมข้อมูล ข้อเสนอแนะ และข้อสังเกตจากคณะบุคคล/บุคคลเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการธิการ - จัดทำบันทึกการประชุมและมติที่ประชุมคณะกรรมการธิการ
	<p>คณะกรรมการธิการรับฟังข้อมูล พร้อมประเด็นข้อซักถามจากหน่วยงาน/บุคคลที่เกี่ยวข้อง</p>	<ul style="list-style-type: none"> - จัดทำบันทึกการประชุมและมติที่ประชุมคณะกรรมการธิการ - รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลจากหน่วยงาน/บุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการธิการ
<p>พิจารณาศึกษาเนื้อหาสาระของร่างพระราชบัญญัติ</p>		<ul style="list-style-type: none"> - นำเสนอร่างพระราชบัญญัติพร้อมตารางเปรียบเทียบ - ติดตามการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติในชั้นคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎร - พร้อมนำเสนอข้อมูลความคืบหน้าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อที่ประชุมคณะกรรมการธิการ

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ	การดำเนินการคณะกรรมการธิการ	การดำเนินการของฝ่ายเลขานุการ
		<p>โดยเฉพาะประเด็นที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมเหตุผล เพื่อเป็นข้อมูลให้แก่คณะกรรมการ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้อย่างถูกต้อง และเป็นปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> - ศึกษา รวบรวม วิเคราะห์ข้อมูล และข้อเสนอแนะในการจัดทำรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ - เตรียมยก่างรายงานการพิจารณาศึกษาเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ ทั้งนี้ การจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษา ยังไม่มีรูปแบบที่เป็นมาตรฐานกลาง ดังนั้น คณะกรรมการแต่ละคณะ จะจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษา ตามแนวทางของแต่ละคณะ โดยบางคณะอาจพิจารณาศึกษา ในภาพรวม บางคณะอาจพิจารณาศึกษา โดยการลงรายละเอียดในแต่ละมาตรา ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับข้อจำกัดด้านระยะเวลา <p>การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับ</p>
สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบในวาระที่สาม	พิจารณาร่างรายงานการพิจารณาการศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> - นำเสนอร่างรายงานการพิจารณาการศึกษาต่อที่ประชุมคณะกรรมการ หากมีข้อเสนอแนะและข้อสังเกตของคณะกรรมการจะดำเนินการปรับแก้ให้เป็นไปตามมติของที่ประชุม
คณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาพิจารณารายงานการพิจารณาศึกษา พร้อมกำหนดกรอบการตั้งคณะกรรมการ	ประธานคณะกรรมการ/ผู้แทนคณะกรรมการ นำเสนอรายงานการพิจารณาการศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> - จัดทำบันทึกข้อความเรียนประธานคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา เพื่อนำเสนอผลการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติ

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ	การดำเนินการคณะกรรมการ	การดำเนินการของฝ่ายเลขานุการ
วิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ	ต่อคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา	- จัดทำบันทึกข้อความกราบเรียนประธานวุฒิสภา เพื่อขอบรรจุรายงานการพิจารณาศึกษาต่อที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติขึ้นรับ ร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณา ในวาระที่หนึ่ง - ติดตามผลการพิจารณา รายงานการพิจารณาศึกษา ของคณะกรรมการ วิสามัญกิจการวุฒิสภา
ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณารับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณาในวาระที่หนึ่ง	ประธาน คณะกรรมการ นำเสนอรายงาน การพิจารณาศึกษา ต่อที่ประชุมวุฒิสภา	- ติดตามการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ ของที่ประชุมวุฒิสภา

การมอบหมายร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119 ให้คณะกรรมการวิสามัญประจำวุฒิสภาที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องพิจารณาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการในวาระที่หนึ่งที่ผ่านมาได้มีการมอบหมายแล้วหลายฉบับ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ 3 : สารบบการพิจารณามอบหมายให้คณะกรรมการ
ศึกษาร่างพระราชบัญญัตินี้ล่วงหน้า ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119
(ข้อมูล ณ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2565)

ลำดับ	ชื่อร่าง	คณะกรรมการที่ได้รับมอบหมาย
1	พระราชบัญญัติเหรียญรัตนาภรณ์ รัชกาลที่ 10 พ.ศ. 2562	-
2	พระราชบัญญัติเหรียญราชรุจิ รัชกาลที่ 10 พ.ศ. 2562	-
3	พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563	-
4	พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2563	- กมธ.การเกษตรและสหกรณ์

ลำดับ	ชื่อร่าง	คณะกรรมการที่รับมอบหมาย
5	พระราชบัญญัติยุบเลิกบรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2563	- กมธ.การเศรษฐกิจ การเงิน และการคลัง
6	พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2563	-
7	พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564	-
8	พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2564	- กมธ.การกฎหมาย การยุติธรรม และการตำรวจ
9	พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564	- กมธ.การกฎหมาย การยุติธรรม และการตำรวจ
10	พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 53) พ.ศ. 2564	- กมธ.การเศรษฐกิจ การเงิน และการคลัง
11	พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2564	1. กมธ.การเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร และการโทรคมนาคม 2. กมธ.สิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค
12	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ)	- กมธ.การพาณิชย์ และการอุตสาหกรรม
13	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (นายอนุทิน ชาญวีรกูล กับคณะ เป็นผู้เสนอ)	
14	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (นายวีระกร คำประกอบ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)	
15	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (นายณัฐวุฒิ ประเสริฐสุวรรณ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)	
16	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (นายปารเมศ โภธารากุล กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 17,839 คน เป็นผู้เสนอ)	
17	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (นายสุรวิทย์ คนสมบูรณ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)	
18	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (นายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม กับคณะ เป็นผู้เสนอ)	
19	ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (นายสุรทิน พิจารณ์ กับคณะ)	

ลำดับ	ชื่อร่าง	คณะกรรมการที่ได้รับมอบหมาย
20	พระราชบัญญัติยกฐานะศาลแขวงนครไทย ศาลแขวงพยุหะภูมิพิสัย และศาลแขวงเวียงป่าเป้า เป็นศาลจังหวัด พ.ศ. 2564	1. กมธ.การกฎหมาย การยุติธรรม และการตำรวจ 2. กมธ.การบริหารราชการแผ่นดิน
21	พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2564	- กมธ.การกฎหมาย การยุติธรรม และการตำรวจ
22	พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 28) พ.ศ. 2564 (ความผิดฐานทำให้แท้งลูก)	1. กมธ.การพัฒนาสังคม และกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ด้อยโอกาส 2. กมธ.การกฎหมาย การยุติธรรม และการตำรวจ 3. กมธ.การศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะ และวัฒนธรรม 4. กมธ.การสาธารณสุข
23	พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2564 (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) (ยกเลิกพืชกระท่อมจากยาเสพติดให้โทษ)	1. กมธ.การกฎหมาย การยุติธรรม และการตำรวจ 2. กมธ.การสาธารณสุข
24	พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2564 (นายพยม พรหมเพชร เป็นผู้เสนอ) (ยกเลิกพืชกระท่อมจากยาเสพติดให้โทษ)	
25	พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2564 (นายเทพไท เสนพงศ์ เป็นผู้เสนอ) (ยกเลิกพืชกระท่อมจากยาเสพติดให้โทษ)	
26	พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 54) พ.ศ. 2564	- กมธ.การเศรษฐกิจ การเงิน และการคลัง
27	ร่างพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	1. กมธ.การพาณิชย์ และการอุตสาหกรรม 2. กมธ.การเกษตรและสหกรณ์ 3. กมธ.การสาธารณสุข 4. กมธ.การทหารและความมั่นคงของรัฐ
28	ร่างพระราชบัญญัติหอการค้า (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2564	- กมธ.การพาณิชย์ และการอุตสาหกรรม
29	ร่างพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	1. กมธ.การพาณิชย์ และการอุตสาหกรรม 2. กมธ.การกฎหมาย การยุติธรรม และการตำรวจ 3. กมธ.การต่างประเทศ 4. กมธ.การเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร และการโทรคมนาคม
30	ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	1. กมธ.การทหารและความมั่นคงของรัฐ 2. กมธ.การพาณิชย์ และการอุตสาหกรรม
31	ร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวบาล พ.ศ.	1. กมธ.การเกษตรและสหกรณ์ 2. กมธ.การสาธารณสุข 3. กมธ.การทหารและความมั่นคงของรัฐ

ลำดับ	ชื่อร่าง	คณะกรรมการที่ได้รับมอบหมาย
32	ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ)	- กมธ.การปกครองท้องถิ่น
33	ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)	
34	ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	- กมธ.การปกครองท้องถิ่น
35	ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. (นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)	
36	ร่างพระราชบัญญัติจรรยาบรรณ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	1. กมธ.การกฎหมาย การยุติธรรม และการตำรวจ 2. กมธ.การคมนาคม 3. กมธ.การสาธารณสุข
37	พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565	-
38	ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	1. กมธ.การกฎหมาย การยุติธรรม และการตำรวจ 2. กมธ.สิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพ และการคุ้มครองผู้บริโภค
39	ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	
40	ร่างพระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคม และมูลนิธิ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	- กมธ.การพาณิชย์ และการอุตสาหกรรม
41	ร่างพระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ.	1. กมธ.การกฎหมาย การยุติธรรม และการตำรวจ 2. กมธ.การสาธารณสุข
42	ร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ)	- กมธ.การเศรษฐกิจ การเงิน และการคลัง
43	ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (แก้ไขเกณฑ์อายุเด็กที่กระทำความผิด)	1. กมธ.การพัฒนาสังคม และกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ด้อยโอกาส 2. กมธ.การกฎหมาย การยุติธรรม และการตำรวจ
44	ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2560 เรื่อง การปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ 3 เมษายน 2560 พ.ศ. (นายณพคุณ รัฐผไท สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทย กับคณะ เป็นผู้เสนอ)	- กมธ.การศึกษา

ลำดับ	ชื่อร่าง	คณะกรรมการที่รับมอบหมาย
45	ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมการปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	- กมธ.การศึกษา
46	ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2560 เรื่อง การปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ 3 เมษายน พุทธศักราช 2560 พ.ศ. (นายประกอบ รัตนพันธ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)	
47	ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2560 เรื่อง การปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ 3 เมษายน พุทธศักราช 2560 พ.ศ. (นายสุฤษดิ์ บุตรเนียร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย กับคณะ เป็นผู้เสนอ)	
48	ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2560 เรื่อง การปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ 3 เมษายน พุทธศักราช 2560 พ.ศ. (รศ.สุรวาท ทองบุ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคก้าวไกล กับคณะ เป็นผู้เสนอ)	
49	ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2560 เรื่อง การปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ 3 เมษายน พุทธศักราช 2560 พ.ศ. (นายเกษม ศุภรานนท์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคพลังประชารัฐ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)	
50	ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2560 เรื่อง การปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ 3 เมษายน พุทธศักราช 2560 พ.ศ. (นายณัฐวุฒิ ประเสริฐสุวรรณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคชาติไทยพัฒนา กับคณะ เป็นผู้เสนอ)	

ลำดับ	ชื่อร่าง	คณะกรรมการที่ได้รับมอบหมาย
51	ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	1. กมธ.การกฎหมาย การยุติธรรม และการตำรวจ 2. กมธ.สิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค
52	ร่างพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	1. กมธ.การสาธารณสุข 2. กมธ.การการพาณิชย์ และการอุตสาหกรรม
53	ร่างพระราชบัญญัติอาหาร (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	1. กมธ. การสาธารณสุข 2. กมธ.การกฎหมาย การยุติธรรม และการตำรวจ 3. กมธ.การการพาณิชย์ และการอุตสาหกรรม
54	ร่างพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	- กมธ.การพาณิชย์ และการอุตสาหกรรม
55	ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	
56	ร่างพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัว และวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	
57	ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	1. กมธ.การกฎหมาย การยุติธรรม และการตำรวจ 2. กมธ.กิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ
58	ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญา และการค้าระหว่างประเทศและวิธีพิจารณาคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	
59	ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่หมดความจำเป็น พ.ศ.	1. กมธ.การกฎหมาย การยุติธรรม และการตำรวจ 2. กมธ.การพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน
60	ร่างพระราชบัญญัติสถาปนิก (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	1. กมธ.การบริหารราชการแผ่นดิน 2. กมธ.การต่างประเทศ
61	ร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	1. กมธ.การคมนาคม 2. กมธ.การทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
62	ร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	- กมธ.การเศรษฐกิจ การเงิน และการคลัง
63	ร่างพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	1. กมธ.การศึกษา 2. กมธ.การเศรษฐกิจ การเงิน และการคลัง 3. กมธ.การพัฒนาสังคม และกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส

ลำดับ	ชื่อร่าง	คณะกรรมการที่รับมอบหมาย
64	ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้อับชยหาย พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	1. กมธ.การกฎหมาย การยุติธรรม และการตำรวจ 2. กมธ.สิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพ และการคุ้มครองผู้บริโภค
65	ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย พ.ศ. (นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาชาติ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)	
66	ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้อับชยหาย พ.ศ. (นายสุทัศน์ เงินหมื่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)	
67	ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้อับชยหาย พ.ศ. (นายสิระ เจนจาคะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคพลังประชารัฐ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)	
68	ร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำ ความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ ความรุนแรง พ.ศ.	
69	ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	- กมธ.การแรงงาน

ที่มา : ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา

4.1.2 การจัดทำรายงานของคณะกรรมการวิสามัญประจำวุฒิสภาที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติล่วงหน้า ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119

ในการจัดทำรายงานที่ผ่านมา แต่ละคณะกรรมการจะมีรูปแบบและรายละเอียดที่แตกต่างกัน เนื่องจากไม่มีคู่มือในการจัดทำรายงานศึกษาล่วงหน้าตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ 119 ส่วนใหญ่จะประกอบด้วยรายละเอียด ดังนี้

ส่วนหน้า : ประกอบด้วย

1. ปก
2. บันทึกข้อความ (เพื่อให้ทราบที่มาของการพิจารณา หน้าทีและอำนาจองค์ประกอบรายชื่อและตำแหน่งกรรมการ)
3. คณะกรรมการ (เพื่อทราบรายชื่อกรรมการที่ได้รับมอบหมาย)

ส่วนรายงาน : ประกอบด้วย

1. การดำเนินการ ประกอบด้วย
 - 1.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการที่พิจารณาศึกษา
 - 1.2 ที่มาของการพิจารณาศึกษา

2. วิธีพิจารณาศึกษา การได้มาซึ่งข้อมูล

2.1 การประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของคณะกรรมการ

2.2 การเชิญบุคคล ผู้แทนหน่วยงานมาให้ข้อมูลและความคิดเห็นต่อ

คณะกรรมการ

2.3 การขอความอนุเคราะห์ข้อมูลจากบุคคลหรือหน่วยงาน

ที่เกี่ยวข้อง

2.4 การตั้งคณะบุคคล บุคคล เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานให้แก่

คณะกรรมการ เช่น ตั้งคณะอนุกรรมการ คณะทำงาน และที่ปรึกษา เป็นต้น

3. ผลการพิจารณาศึกษา

3.1 องค์ประกอบสำคัญในการพิจารณาศึกษา ความเป็นมา สาระสำคัญ ประเด็นที่มีการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สำคัญในวาระที่ 1 และผลการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 1 วาระที่ 2 และวาระที่ 3 ดังนี้

3.1.1 สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ (ศึกษาภาพรวมจากหลักการและเหตุผล คำปรารภ เนื้อหารายมาตรา)

3.1.2 ผลการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

(1) เหตุผลของมาตราที่คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรตัดออก

(2) เหตุผลของมาตราที่คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นมาใหม่

(3) เหตุผลของมาตราที่คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรแก้ไข

(4) มาตราที่กระทบสิทธิเสรีภาพประชาชนหรือเกี่ยวกับความยุติธรรมหรือกระทบต่อเศรษฐกิจ

3.1.3 ข้อคิดเห็นของคณะกรรมการจากการตรวจทานด้านรูปแบบและเนื้อหา ของร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสร็จแล้ว ประกอบด้วย

(1) ตรวจทานการแก้ไขของสภาผู้แทนราษฎรว่าแก้ไขเพิ่มเติมแล้วกระทบมาตราอื่นหรือไม่ มีการแก้ไขสอดคล้องครบถ้วนหรือไม่เป็นไปตามรูปแบบการร่างพระราชบัญญัติ หรือไม่ กรณีที่คณะกรรมการตัดมาตราเดิมออกหรือเพิ่มมาตราขึ้นใหม่จะต้องเรียงลำดับมาตราในร่างฉบับนั้นใหม่ทั้งหมด และตรวจทานว่ากรณีที่มีการอ้างถึงมาตราใดได้มีการแก้ไขเลขมาตราตรงตามที่ได้มีการเรียงลำดับใหม่แล้วหรือไม่

(2) ตรวจทานเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติว่าขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ รวมทั้ง ตรวจโครงสร้างของกฎหมายว่าถูกต้องตามรูปแบบการยกร่างพระราชบัญญัติ หรือไม่ โดยเริ่มตั้งแต่ชื่อร่างพระราชบัญญัติ คำปรารภ มาตรา 1 จนถึงมาตราสุดท้าย รวมทั้ง บัญชีและแผนที่ทำยพระราชบัญญัติ (ถ้ามี)

(3) ตรวจสอบว่าคณะกรรมการได้แก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก มาตราใด ต้องตรวจสอบว่ามีความเกี่ยวโยงมาตราอื่นหรือไม่ ถ้ามีต้องแก้ไขมาตราที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ สอดคล้องกันด้วย

(4) ตรวจสอบเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการ แก้ไขเพิ่มเติมว่าขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ส่วนภาคผนวก : ประกอบด้วย

(1) เอกสารเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎร รับหลักการในวาระที่ 1 และร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบในวาระที่ 3 โดยเฉพาะประเด็นที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมเหตุผล เพื่อเป็นข้อมูลให้สมาชิกว่ามีความเหมาะสม หรือถูกต้อง หรือไม่ อันจะเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์เพื่อสมาชิกวุฒิสภาใช้ประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่ 1 และวาระที่ 2

(2) ตารางเปรียบเทียบพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับในปัจจุบัน (กรณีเป็น ร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) กับร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว

(3) พระราชบัญญัติที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ร่างพระราชบัญญัติ ที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการในวาระที่ 1 รายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของ คณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรและร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว

(4) ข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นข้อมูลที่ สรุปรวจากข่าว บทความวิชาการ งานวิจัย โดยรวบรวมข้อมูล สถิติ ข้อเท็จจริง ตลอดจนข้อมูลพื้นฐาน ที่เกี่ยวข้องของหน่วยงาน

ข้อสังเกตจากการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาล่วงหน้า

1. กรณีที่คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติ ที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการในวาระที่หนึ่ง เป็นการศึกษาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎร ยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ซึ่งขาดการศึกษาในช่วงการพิจารณาในวาระที่ 1 และวาระที่ 3 ของสภาผู้แทนราษฎร จึงทำให้การศึกษาของคณะกรรมการดังกล่าวขาดความสมบูรณ์ และมีข้อมูลไม่ครบถ้วน ประกอบกับคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาส่วนใหญ่มักจะเน้น ในเรื่องการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินมากกว่าการพิจารณากลับกรองร่างกฎหมาย ดังนั้น คณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญที่ได้รับมอบหมายจากที่ประชุมวุฒิสภา ที่ดำเนินการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจำเป็นต้องติดตามการแก้ไขเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัติ ที่ได้รับมอบหมายตั้งแต่ต้นจนถึงขั้นการพิจารณาให้ความเห็นชอบของ สภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สาม แล้วรายงานต่อประธานวุฒิสภาต่อไป

2. ควรมีการติดตามประเด็นการอภิปรายการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระ ที่สองของสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากการพิจารณาในวาระที่สอง เป็นการพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ซึ่งเป็นขั้นตอนการให้รายละเอียดและเหตุผลในกรณีสภาผู้แทนราษฎรมีการแก้ไข หรือในกรณีที่ ไม่มีการแก้ไขด้วยเหตุผลใด หากมาตราดังกล่าวได้มีผู้สงวนที่จะให้มีการแก้ไข รวมทั้งมุมมองและ เหตุผลของกรรมการผู้สงวนความเห็นหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้สงวนคำแปรญัตติ เหตุผล

และมุมมองหรือความเห็นดังกล่าวจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อสมาชิกวุฒิสภาเพื่อใช้เป็นข้อมูลและเปิดมุมมองต่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา

3. รายงานการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติล่วงหน้าที่ประธานวุฒิสภาพิจารณามอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาคณะใดคณะหนึ่งที่เกี่ยวข้อง หรือวุฒิสภาได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการในวาระที่หนึ่ง ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119 เพื่อเป็นข้อมูลให้แก่สมาชิกวุฒิสภาใช้ประกอบการพิจารณาตัดสินใจว่าจะรับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณาในวาระที่ 1 หรือไม่ การพิจารณาศึกษาร่างดังกล่าวควรศึกษาติดตามร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรจนถึงวาระที่สาม ที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติให้ความเห็นชอบ เพื่อให้รายงานการพิจารณาการศึกษาของคณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายให้ศึกษาล่วงหน้านั้นมีความสมบูรณ์และเป็นข้อมูลการศึกษาที่เป็นปัจจุบัน อันยังประโยชน์ต่อสมาชิกวุฒิสภาใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาตัดสินใจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 1

4.2 ผลการสัมภาษณ์สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในการดำเนินงานพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้า

ผลการศึกษาจำแนกออกเป็น 2 ส่วน คือ 1) การสัมภาษณ์สมาชิกวุฒิสภาที่ได้ใช้ข้อมูลรายงานการพิจารณาศึกษาล่วงหน้าประกอบการพิจารณาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่งและเคยทำหน้าที่ในคณะกรรมการสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้าจำนวน 4 คน และ 2) การสัมภาษณ์ผู้บริหารและบุคลากรผู้ปฏิบัติงานฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการที่มีการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้า ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119 จำนวน 6 คน โดยมีผลการศึกษา ดังนี้

4.2.1 ผลการสัมภาษณ์สมาชิกวุฒิสภา

จากการสัมภาษณ์สมาชิกวุฒิสภาที่เคยใช้ข้อมูลรายงานการพิจารณาศึกษาล่วงหน้าประกอบการพิจารณาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่ง และเคยทำหน้าที่ในคณะกรรมการสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้า จำนวน 2 คน ได้แก่ นายสมชาย หาญหิรัญ และนายรณวริทธิ์ ปริยฉัตรตระกูล สมาชิกวุฒิสภา ตลอดจนกรรมการที่เคยทำหน้าที่ในคณะกรรมการสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้า จำนวน 2 คน ได้แก่ นายวัลลภ ตังคณานุก์ สมาชิกวุฒิสภา และประธานคณะกรรมการพัฒนาสังคมและกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ด้อยโอกาส วุฒิสภา และนางสาวปิยฉัญญ์ วันเฉลิม รองโฆษกคณะกรรมการการกฏหมาย การยุติธรรม และการตำรวจ วุฒิสภา ซึ่งคณะกรรมการได้รับมอบหมายให้พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติตามข้อบังคับฯ ข้อ 119 โดยพบประเด็นสำคัญจากการศึกษา คือ

1) ความคิดเห็นต่อการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติล่วงหน้า ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119

(1) สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการผู้ให้สัมภาษณ์ เห็นด้วยกับการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติล่วงหน้า เพื่อประโยชน์ต่อสมาชิกวุฒิสภาในการศึกษา

ภายในกรอบระยะเวลาที่จำกัด และเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาในชั้นวาระที่หนึ่ง (ชั้นรับร่าง จากสภาผู้แทนราษฎร) และคณะกรรมการที่จะตั้งขึ้นภายหลังที่วุฒิสภารับร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นแล้ว เนื่องจากวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่มีความเชี่ยวชาญหลากหลาย การศึกษาล่วงหน้าจะเป็นการสรุปให้เข้าใจง่ายขึ้น และใช้เวลาในการพิจารณาน้อยลง อีกทั้ง การพิจารณา กฎหมายต้องเป็นไปด้วยความรอบคอบ เพราะต้องบังคับใช้อย่างเสมอภาคเท่าเทียม

(2) การจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาล่วงหน้า เป็นการเตรียมการศึกษา เบื้องต้นของคณะกรรมการสามัญที่ได้รับมอบหมาย โดยสามารถนำข้อมูลที่ได้รับจากการศึกษา ไปใช้ประกอบการพิจารณาของสมาชิกวุฒิสภาในวาระที่หนึ่งชั้นรับร่างพระราชบัญญัติจาก สภาผู้แทนราษฎร โดยมีประโยชน์สำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรกช่วยให้สามารถทำความเข้าใจ ร่างพระราชบัญญัติที่ถูกเสนอเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมวุฒิสภาได้สะดวก ง่าย และรวดเร็ว อีกประการหนึ่งเนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนมีความชำนาญในด้านต่าง ๆ ที่หลากหลาย และมีพื้นฐานความเชี่ยวชาญที่แตกต่างกัน จึงเป็นการดีอย่างยิ่งที่มีการศึกษาร่างพระราชบัญญัติ ไว้ในเบื้องต้นเป็นการล่วงหน้า เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา ทั้งนี้ การมีรายงานการพิจารณา ศึกษาล่วงหน้าดังกล่าว ยังส่งผลให้สมาชิกวุฒิสภาได้มีส่วนร่วมในการพิจารณารายละเอียดสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่ทำการพิจารณาศึกษาส่งผลให้กฎหมายที่ได้รับการพิจารณามีประสิทธิภาพ สามารถแก้ไขปัญหาของประเทศได้อย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

2) ความเห็นต่อปัญหาในการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัตिल่วงหน้า ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119 ในปัจจุบัน

(1) การพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้า นั้น จำเป็นต้องมีเวลาในการดำเนินการด้วยเช่นกัน ร่างพระราชบัญญัติบางฉบับมีข้อจำกัดด้านระยะเวลา ส่งผลต่อการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการที่ได้รับมอบหมาย

(2) การพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้าของวุฒิสภา ในปัจจุบันยังอาจขาดการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้น ๆ ควรมีการเพิ่มเติมในส่วนของการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อให้ได้รับทราบความเห็นที่แตกต่าง หลากหลาย เพราะกฎหมายที่มีประสิทธิภาพควรมีการให้ความสำคัญเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

3) ความเห็นต่อการแก้ไขเพิ่มเติมรายงานการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัตिल่วงหน้า ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119

(1) โดยภาพรวมแล้วถือว่ามีความเหมาะสม อย่างไรก็ตามในร่างพระราชบัญญัติ บางฉบับที่มีความซับซ้อนและมีลักษณะเฉพาะ การจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาอาจต้องมีข้อมูล ประกอบการพิจารณาของสมาชิกพอสมควร

(2) เพื่อให้การพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัตिल่วงหน้าตามข้อบังคับ การประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2562 ข้อ119 มีความรอบคอบมากยิ่งขึ้น ควรมีการปรับปรุงให้สามารถมอบหมาย ให้เกิดการพิจารณาได้ก่อนล่วงหน้าโดยไม่ต้องรอให้สภาผู้แทนรับหลักการ และเห็นด้วยกับการมอบหมาย ให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่งได้หลายคณะพร้อม ๆ กัน มากกว่าการมอบหมายให้ เพียงคณะใดคณะหนึ่ง เนื่องจากร่างกฎหมายฉบับหนึ่งอาจมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับประเด็น ที่หลากหลายและต้องใช้ความรู้ความสามารถหรือความชำนาญที่แตกต่างกันเข้าช่วยในการพิจารณา

(3) ด้วยข้อจำกัดด้านระยะเวลาในการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงส่งผลทำให้ไม่สามารถได้รับฟังความเห็นจากภาคส่วนอื่น ๆ นอกเหนือจากภาครัฐหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ดังนั้น การจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาล่วงหน้าจึงควรมีการเพิ่มเติมความเห็นของภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ โดยอาจเป็นในรูปของการเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง

4) ความเห็นต่อการกำหนดรูปแบบมาตรฐานสำหรับการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัตिल่วงหน้า ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119

ในส่วนความเห็นต่อการกำหนดรูปแบบมาตรฐานในการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาล่วงหน้านั้น มีความเห็นออกเป็นสองแนวทาง โดยส่วนหนึ่งเห็นว่ามีกรดำเนินการจัดทำรายงานตามหัวข้อที่จำเป็นสำหรับการทำรายงานอยู่แล้ว

ขณะที่อีกส่วนหนึ่งเห็นด้วยกับการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาที่มีรูปแบบที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน มีความชัดเจน อันเป็นการแสดงถึงความเป็นมืออาชีพ และเพื่อเป็นแนวทางเบื้องต้นให้แก่คณะกรรมการและฝ่ายเลขานุการที่ใช้ประกอบการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาให้เป็นรูปแบบเดียวกัน เว้นแต่ กรณีที่มีความจำเป็นหรือเป็นเรื่องเฉพาะที่จะต้องมืองค์ประกอบหลักอื่น ๆ แล้วแต่กรณี

5) รูปแบบการจัดทำรายงานของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัตिल่วงหน้า ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119 ตามร่างที่เสนอคณะผู้ศึกษาวิจัยเสนอความเห็นมีความเหมาะสมหรือครอบคลุม หรือไม่ อย่างไร

(1) สมาชิกผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่ารูปแบบตามข้อเสนอมีความครอบคลุมดี

(2) ในการกำหนดรูปแบบรายงานการพิจารณาศึกษา มีข้อสังเกตที่ควรพิจารณา คือ

(2.1) การกำหนดให้มืองค์ประกอบของผลการพิจารณาศึกษาในชั้นของสภาผู้แทนราษฎร เช่น การอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สำคัญในวาระที่หนึ่ง และผลการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้นในวาระที่หนึ่ง วาระที่สอง และวาระที่สาม ข้อมูลดังกล่าวอาจได้รับมาไม่ทันกับการดำเนินการของคณะกรรมการ

(2.2) วิธีการดำเนินงานควรเป็นลักษณะของการพิจารณา เนื่องจากมีการค้นหาข้อมูลเพิ่มเติม และการระดมสมองเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุป

(2.3) ข้อมูลในส่วนภาคผนวกตามที่กำหนดไว้ อาจไม่มีความจำเป็น เนื่องจากคณะกรรมการได้นำข้อมูลต่าง ๆ มาพิจารณาและนำเสนอหาผลสรุปเป็นเหตุผลสนับสนุนหรือหักล้างในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้ว

(3) ในการจัดทำรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตिल่วงหน้า นอกจากการพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่แล้ว ควรมีการพิจารณากระบวนการยกร่างกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ.2562 ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาเป็นไปอย่างถูกต้อง ครอบคลุม ครบถ้วน

4.2.2 ผลการสัมภาษณ์ผู้บริหารและบุคลากรผู้ปฏิบัติงานฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ ที่มีการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้า ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารและบุคลากรผู้ปฏิบัติงานฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการที่มีการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้า ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119 จำนวน 6 คน ได้แก่ นายต้นพงศ์ ตั้งเต็มทอง รองเลขาธิการวุฒิสภา กำกับดูแลสำนักกรรมการ 3 นายอัมฤทธิ เกตุแก้ว ผู้อำนวยการสำนักการประชุม นางยุวดี รูปขจร ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ 1 นางอุมาพร สายสุวรรณ ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ สำนักกรรมการ 1 นางสาวบุษยพรรณ ปักการะโน นิตกรเชี่ยวชาญ/นักกฎหมายนิติบัญญัติ ชั้นที่ 2 กลุ่มงานคณะกรรมการการยุติธรรมและการตำรวจ สำนักกรรมการ 2 และนางสาวจิรียาภา ขจรบุญ นิตกรปฏิบัติการ คณะกรรมการเศรษฐกิจ การพาณิชย์ และอุตสาหกรรม สำนักกรรมการ 1 โดยพบประเด็นสำคัญจากการศึกษา คือ

1) ความคิดเห็นต่อการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติ ล่วงหน้า ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119

(1) เห็นด้วยเพราะการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาล่วงหน้าตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119 เพราะเป็นประโยชน์กับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่งของที่ประชุมวุฒิสภา ช่วยทำให้สมาชิกวุฒิสภาเข้าใจร่างพระราชบัญญัติน่าเชื่อถือมากขึ้น เนื่องจากเป็นการศึกษาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอจากสภาผู้แทนราษฎรอันจะเป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นการล่วงหน้า ซึ่งเป็นการตรวจสอบถ่วงดุล และจะทำให้มีการอภิปรายซักถามข้อสงสัยต่างๆ ในที่ประชุมวุฒิสภาน้อยลง และทำให้การพิจารณาเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(2) เห็นด้วยกับการมีการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติล่วงหน้า ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119 เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 136 ได้บัญญัติเงื่อนไขในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา โดยจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน เว้นแต่ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องทางการเงิน วุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน เว้นแต่วุฒิสภาจะได้มีมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษซึ่งต้องไม่เกิน 30 วัน โดยให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา ซึ่งจะเห็นได้ว่าวุฒิสภามีกำหนดเงื่อนไขบังคับว่าจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว เพราะถ้าหากวุฒิสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวบทบัญญัติในมาตรา 136 วรรคสาม บัญญัติว่า ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น

การที่ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119 กำหนดให้วุฒิสภาสามารถพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณา วาระที่หนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรเป็นการล่วงหน้า จึงถือเป็นการพิจารณาศึกษาเพื่อเตรียมความพร้อมก่อนที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นจะมาถึงวุฒิสภา เมื่อผ่านจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ส่งผลให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถนำเอารายงานการพิจารณาศึกษาล่วงหน้าดังกล่าวไปใช้เป็นข้อมูลเบื้องต้นประกอบการพิจารณาชั้นวาระที่หนึ่ง (รับร่างจากสภาผู้แทนราษฎร) จึงเห็นว่าการมีรายงานการพิจารณาศึกษาล่วงหน้าเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาของที่ประชุมวุฒิสภา

(3) เห็นด้วย เพราะการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติ ล่วงหน้า ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119 จะมีส่วนช่วยในการพิจารณาศึกษา ในชั้นของคณะกรรมการวิสามัญที่แต่งตั้งขึ้นมาพิจารณาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว

(4) เห็นด้วย เนื่องจากการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาล่วงหน้าจะเป็นการ เตรียมความพร้อมด้านข้อมูลเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติโดยมีการพิจารณาในประเด็นต่าง ๆ เบื้องต้น ขึ้นหนึ่งก่อนที่ร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา

2) ความเห็นต่อปัญหาในการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติ ล่วงหน้า ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119 ในปัจจุบัน

(1) ยังคงมีปัญหาในเรื่องระยะเวลาการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการ เนื่องจากการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้านั้น บางฉบับคณะกรรมการ มีเวลาในการพิจารณาศึกษาค่อนข้างน้อย เหตุเพราะสภาผู้แทนราษฎรใช้เวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติบางฉบับในแต่ละวาระโดยรวดเร็ว จึงทำให้คณะกรรมการมีเวลาไม่มากพอในการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้าก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะส่งร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งได้ลงมติเห็นชอบแล้วให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป ทำให้ไม่สามารถจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติตามข้อบังคับ ข้อ 119 ได้ครอบคลุมทุกประเด็น และอาจทำให้ขาดการรายงานผลการพิจารณาศึกษาในส่วนที่เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองของสภาผู้แทนราษฎร

(2) ที่ผ่านมามีคณะกรรมการบางคณะเสนอรายงานการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้า เกือบจะในทันทีที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นผ่านการพิจารณา รับหลักการจากสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่รอผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองของสภาผู้แทนราษฎร

(3) ในปัจจุบันการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้าตามข้อบังคับ การประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119 เป็นการพิจารณาในลักษณะเชิงนโยบายและความเห็นของ คณะกรรมการที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งในบางกรณีการพิจารณาแล้วเสร็จก่อนที่สภาผู้แทนราษฎร จะพิจารณาให้ความเห็นชอบในวาระที่สาม ส่งผลให้ในบางกรณีมีการพิจารณาให้ความเห็นในเรื่อง อื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติที่ได้ดำเนินการพิจารณาโดยตรง และเนื่องจากแต่ละ คณะกรรมการมีแนวทางในการจัดทำรายงานการพิจารณาที่แตกต่างกัน ยังไม่มีรูปแบบที่เป็น มาตรฐาน

(4) การพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัตिल่วงหน้าตามข้อบังคับการประชุม วุฒิสภา ข้อ 119 นั้น เป็นการพิจารณาตามความเห็นของคณะกรรมการที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งมีวิธีการและรูปแบบ ตลอดจนช่วงเวลาในการหยิบยกหรือพิจารณาที่ไม่เหมือนกัน ในบางกรณี มีการพิจารณาแล้วเสร็จก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาให้ความเห็นชอบในวาระที่สาม หากในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือขอถอนร่างพระราชบัญญัติ ดังกล่าว ประเด็นที่คณะกรรมการได้พิจารณาศึกษาแล้วเสร็จเป็นการล่วงหน้าก็จะใช้ประโยชน์ ไม่ได้ และยังไม่มีความปฏิบัติหรือนโยบายในการที่จะให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการต่อไป ในรูปแบบไหน อย่างไร

(5) การจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติล่วงหน้า ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119 บางฉบับมีปัญหาในเรื่องระยะเวลาในการดำเนินการที่จำกัดเนื่องจากต้องรอผลการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรด้วยเพื่อให้ความเห็นและข้อสังเกตของคณะกรรมการที่พิจารณาศึกษาล่วงหน้ามีความสมบูรณ์และเป็นปัจจุบันมากที่สุด โดยเฉพาะในร่างพระราชบัญญัติที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมมากในชั้นสภาผู้แทนราษฎร

(6) การจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติล่วงหน้าที่ยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบของรายงานซึ่งไม่ชัดเจนและแน่นอนว่าต้องจัดทำในรูปแบบใด

3) ความเห็นต่อการแก้ไขเพิ่มเติมรายงานการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติล่วงหน้า ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119

(1) ในการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาล่วงหน้าของคณะกรรมการควรมีหัวข้อที่เป็นความเห็นของคณะกรรมการต่อการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สองด้วย

(2) เห็นว่าควรมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติลงในรายมาตรา โดยเสนอเป็นข้อสังเกตและแนวทางที่เห็นว่าจะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่ได้จากการพิจารณาศึกษา อีกทั้งควรมีการวิเคราะห์ผลกระทบของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเพิ่มเติมจากที่หน่วยงานผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติได้วิเคราะห์ไว้แล้ว และเสนอเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา เพื่อเป็นการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารต่อไป

(3) เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีรูปแบบที่เป็นมาตรฐานในการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษา ในการแก้ไขหรือเพิ่มเติมนั้น บางคณะกรรมการมีการศึกษาลงในรายละเอียด มีข้อสังเกตแนบท้ายหรือมีการแก้ไขปรับปรุงถ้อยคำแสดงไว้เพื่อประกอบการพิจารณา ในขณะที่บางคณะกรรมการอาจจะจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษา ถูกจัดทำในลักษณะของภาพรวม ซึ่งยังเป็นปัจจัยที่ควบคุมไม่ได้

(4) เนื่องจากปัญหาข้อจำกัดในเรื่องเวลาในการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาอันเนื่องมาจากความไม่แน่นอนในการพิจารณาในชั้นของสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการที่พิจารณาศึกษาล่วงหน้าจึงอาจแก้ไขได้เพียงการติดตามความคืบหน้าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรอย่างใกล้ชิด และจัดเตรียมข้อมูลที่เกี่ยวข้องให้ได้มากที่สุด

(5) เห็นว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนข้อมูลด้านกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการทบทวน (Review) การดำเนินการตามกระบวนการทางกฎหมายในภาพรวมทั้งหมด ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาศึกษาล่วงหน้าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ กล่าวคือมีความครอบคลุมและครบถ้วนของข้อมูลมากยิ่งขึ้น

4) ความเห็นต่อการกำหนดรูปแบบมาตรฐานสำหรับการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติล่วงหน้า ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119

ความเห็นในส่วนนี้แยกออกเป็นสองทางแตกต่างกัน ดังนี้

(1) ไม่ควร เนื่องจากการพิจารณาตามข้อบังคับฯ ข้อ 119 มิได้มีรูปแบบเฉพาะตามที่ข้อบังคับฯ กำหนด ประกอบกับการพิจารณาศึกษาล่วงหน้า คณะกรรมาธิการที่ได้รับมอบหมายอาจศึกษาในภาพรวมหรือลงรายละเอียดก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแสดงความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ประจำคณะกรรมาธิการ ควรมีการจัดทำความเห็นของเจ้าหน้าที่ประกอบในรายงานการพิจารณาศึกษาด้วย

(2) เห็นควรมีการกำหนดรูปแบบมาตรฐานเบื้องต้นในการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติล่วงหน้าตามข้อ 119 เพื่อเป็นแนวทางเบื้องต้นให้แก่คณะกรรมาธิการและฝ่ายเลขานุการใช้ประกอบการร่างรายงานดังกล่าว ให้เป็นรูปแบบเดียวกัน เพราะทำให้ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมาธิการที่พิจารณาศึกษาล่วงหน้าทราบแนวทางที่ชัดเจนแน่นอนในการดำเนินการ ทำให้สามารถเตรียมการในการจัดการประชุมและในจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ การที่รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการมีรูปแบบมาตรฐานอย่างเดียวกัน จะทำให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถศึกษาทำความเข้าใจในรายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการได้ง่ายและสะดวกรวดเร็ว

5) รูปแบบการจัดทำรายงานของคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติล่วงหน้า ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119 ตามร่างที่เสนอคณะผู้ศึกษาวิจัยเสนอความเห็นมีความเหมาะสม หรือครอบคลุมหรือไม่ อย่างไร

(1) รูปแบบการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาที่เสนอมีความเหมาะสมดี มีความครอบคลุม แต่ในบางหัวข้ออาจมีข้อจำกัดในการดำเนินการหรือไม่สามารถดำเนินการในทันได้ในระยะเวลาที่จำกัด เนื่องจากการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้าจะต้องเป็นการพิจารณาข้อมูลในภาพรวมอย่างรอบด้าน

(2) รูปแบบการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาที่เสนอมีการกำหนดประเด็นและหัวข้อต่างๆ ที่คณะกรรมาธิการจะต้องพิจารณาศึกษามากเกินไป เก่งกว่าคณะกรรมาธิการจะพิจารณาแล้วเสร็จไม่ทันเวลา

(3) การกำหนดให้มีการจัดทำเอกสารเปรียบเทียบและตารางเปรียบเทียบพระราชบัญญัติในภาคผนวกของรายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการด้วยนั้น เป็นการงานซ้ำซ้อนกับเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ (อพร. และ อพ.) ของสำนักกฎหมาย ที่มีการจัดทำขึ้นเพื่อเป็นเอกสารสนับสนุนประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกวุฒิสภา ในชั้นการพิจารณาวาระแรกอยู่แล้ว

(4) รูปแบบที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการได้มาซึ่งผลการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วย เหตุผลของมาตราที่คณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรตัดออก เหตุผลของมาตราที่คณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นมาใหม่ และมาตราที่กระทบสิทธิเสรีภาพ

ประชาชนหรือเกี่ยวกับความยุติธรรม หรือกระทบต่อเศรษฐกิจนั้น หากเป็นกรณีของร่างพระราชบัญญัติที่มีมาตราจำนวนมากเวลาในการพิจารณาศึกษาล่วงหน้าอาจจะมีไม่เพียงพอ การพิจารณาศึกษาในส่วนนี้ ควรเป็นภารกิจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญที่วุฒิสภาตั้งขึ้นมาเพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น อาจไม่เหมาะสมกับลักษณะการศึกษาล่วงหน้าตามข้อบังคับการประชุมฯ ข้อ 119

(5) รูปแบบที่กำหนดไว้ในการให้ได้มาซึ่งข้อคิดเห็นของคณะกรรมการจากการตรวจทานด้านรูปแบบและเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสร็จแล้ว ประกอบด้วย ตรวจทานการแก้ไขของสภาผู้แทนราษฎร การตรวจทานเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติว่าขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือไม่ การตรวจทานความเชื่อมโยงของการแก้ไขกับมาตราอื่น การพิจารณาศึกษาในส่วนนี้ ควรเป็นภารกิจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญที่วุฒิสภาตั้งขึ้นมาเพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น อาจไม่เหมาะสมกับลักษณะการศึกษาล่วงหน้าตามข้อบังคับการประชุมฯ ข้อ 119

บทที่ 5 บทสรุป

จากการศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการพัฒนาการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้า ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119 คณะผู้จัดทำได้วิเคราะห์แนวทางการพัฒนาการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัติ เป็นการล่วงหน้า โดยมีการดำเนินการศึกษาเอกสาร (Documentary Research) อันประกอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 บทบาทหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาในฐานะส่วนหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ การดำเนินการที่ผ่านมา โดยเปรียบเทียบกับของต่างประเทศ การสัมภาษณ์สมาชิกวุฒิสภา กรรมการ ผู้บริหารและบุคลากร ผู้ปฏิบัติงานฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการที่มีการพิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้า ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119 (In-depth Interview) นำมาซึ่งบทสรุปและ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัติ เป็นการล่วงหน้า ดังนี้

5.1 บทสรุป

วุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจด้านนิติบัญญัติเป็นการกลั่นกรองและยับยั้งกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร ทั้งในส่วน of ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย และกระบวนการอนุมัติพระราชกำหนด ถือเป็นหน้าที่และอำนาจหลักของวุฒิสภา

สำหรับหน้าที่และอำนาจในกระบวนการตรากฎหมายของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นกรณีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในลักษณะของ “การกลั่นกรองกฎหมาย” ที่ได้รับการเห็นชอบมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยวุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นให้เสร็จภายในหกสิบวัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสามสิบวัน ทั้งนี้ เว้นแต่วุฒิสภาจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษซึ่งต้องไม่เกินสามสิบวัน กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม และให้เริ่มนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา ตลอดจนไม่มีกรณีที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

สรุปได้ว่า หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาเกี่ยวกับการตรากฎหมายจะเป็นการร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ สำหรับการก่อกองและยับยั้งกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร ทั้งในส่วนของร่างพระราชบัญญัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย การพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนดถือเป็นหน้าที่และอำนาจหลักของวุฒิสภา

ตามที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้กำหนดเงื่อนไขในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาไว้ในระยะเวลาที่จำกัด โดยรัฐธรรมนูญกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไว้เช่นนี้ทำให้วุฒิสภาจำเป็นต้องเร่งในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้เสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด เพราะหากพิจารณาไม่เสร็จ รัฐธรรมนูญให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ซึ่งการเร่งรีบในการพิจารณาอาจทำให้เกิดข้อผิดพลาดขึ้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งร่างพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาและรายละเอียดที่มีจำนวนมากหลายมาตรา หลายหมวด และมีความสลับซับซ้อน หรือมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ จึงจำเป็นต้องอาศัยเวลาในการศึกษา จึงเป็นที่มาของข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ 119 กำหนดว่า “ในกรณีที่มีความจำเป็นเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติใดในวาระที่หนึ่งแล้ว ประธานวุฒิสภาอาจพิจารณามอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาคณะใดคณะหนึ่งที่เกี่ยวข้อง หรือวุฒิสภาอาจตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวนไม่เกิน 15 คนแล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นเฉพาะกรณีไปก็ได้ และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบในวาระที่สามแล้ว ให้คณะกรรมการดังกล่าวรายงานต่อประธานวุฒิสภาเป็นการด่วน ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของสมาชิกในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป” จากข้อบังคับดังกล่าวได้มีการกำหนดแนวปฏิบัติการศึกษาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา เมื่อร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เรียกว่า “เป็นการศึกษาร่างพระราชบัญญัตिल่วงหน้าควบคู่ไปกับสภาผู้แทนราษฎร” การพิจารณาศึกษากฎหมายในลักษณะนี้ จะเกิดขึ้นต่อเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่งแล้ว คณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ซึ่งได้รับมอบหมายจากประธานวุฒิสภาก็จะพิจารณาว่าร่างกฎหมายนั้น ๆ มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะสมควรที่วุฒิสภาจะพิจารณาศึกษาล่วงหน้าหรือไม่ หากเข้าเงื่อนไขดังกล่าว คณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาก็ได้วางหลักไว้ว่าจะมอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาคณะใดคณะหนึ่งที่มีหน้าที่และอำนาจที่เกี่ยวข้องเป็นผู้พิจารณาศึกษาล่วงหน้าควบคู่ไปกับการพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อร่างพระราชบัญญัตินั้นผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร และส่งมายังวุฒิสภาแล้ว คณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายนั้น ก็จะเสนอรายงานการพิจารณาศึกษาต่อที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา และประธานวุฒิสภาตามลำดับ เพื่อเสนอรายงานการพิจารณาศึกษาต่อที่ประชุมวุฒิสภา เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา ในวาระที่หนึ่งของที่ประชุมวุฒิสภาต่อไป

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการที่คณะผู้จัดทำได้ศึกษาการดำเนินการที่ผ่านมาเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติซึ่งผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119 โดยเปรียบเทียบกับของการดำเนินการของต่างประเทศ การสัมภาษณ์สมาชิกวุฒิสภา กรรมการผู้บริหารและบุคลากรผู้ปฏิบัติงานฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการที่มีการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้า ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119 จนนำมาซึ่งข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้า ดังนี้

5.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

(1) เพื่อให้เกิดการการแก้ไขปัญหาในส่วนของการดำเนินงานที่มีระยะเวลาสั้นในการพิจารณาศึกษาล่วงหน้ากรณีที่พระราชบัญญัติซึ่งผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ควรมีการพิจารณาแก้ไขข้อบังคับเพื่อกำหนดให้เป็นอำนาจของประธานวุฒิสภา หากพิจารณาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติได้มีผลกระทบหรือมีความจำเป็นต่อประโยชน์สาธารณะ ประธานวุฒิสภามีอำนาจมอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาคณะใดคณะหนึ่งที่เกี่ยวข้อง หรือตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาล่วงหน้าตั้งแต่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังรัฐสภาหรือกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคนหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 133 ประธานวุฒิสภามีอำนาจมอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาคณะใดคณะหนึ่งที่เกี่ยวข้อง หรือตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาล่วงหน้าตั้งแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือประชาชนเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นดังกล่าวไปยังรัฐสภา

(2) ควรมีการกำหนดในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาให้การพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้าดังกล่าวจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นหรือการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว เพื่อประโยชน์ในการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเป็นการสร้างความยอมรับของประชาชนต่อพระราชบัญญัตินั้น

(3) ควรมีการกำหนดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบอันเกิดจากการบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยฝ่ายนิติบัญญัติ นอกเหนือจากการวิเคราะห์ผลกระทบดังกล่าวโดยหน่วยงานผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติ เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร รวมทั้งนำหลักการวิเคราะห์ผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย โดยวิธีการกฎหมายเปรียบเทียบ (Comparative Law) มาปรับใช้เพื่อทำให้เห็นภาพของการบัญญัติกฎหมายว่า หากมีการเขียนบทบัญญัติในลักษณะใดจะมีผลอย่างไร และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นหากมีการบัญญัติกฎหมายในลักษณะนั้น

5.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

(1) ในการพิจารณาจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาล่วงดังก้าวควรมีการพิจารณาในส่วนของร่างพระราชบัญญัติที่ทำการพิจารณาศึกษาล่วงหน้า โดยเฉพาะในส่วนของคุณหมายเป็นสำคัญ โดยเรียงลำดับมาตราของกฎหมายที่มีการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งในวาระที่สองและวาระที่สาม เพื่อเป็นการเตรียมข้อมูลประกอบการพิจารณาของวุฒิสภา ในชั้นวาระที่หนึ่ง (ชั้นรับร่างพระราชบัญญัติจากสภาผู้แทนราษฎร) ต่อไป

(2) ควรมีการประสานงานระหว่างฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายจากประธานวุฒิสภาให้พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นการล่วงหน้ากับฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อทราบผลการพิจารณาและประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อไป

(3) ควรมีการนำงานวิจัยหรืองานวิชาการที่มีการศึกษาเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ หรือในประเด็นที่เกี่ยวข้องมาใช้เป็นข้อมูลประกอบในการพิจารณาศึกษาล่วงหน้า โดยอาจได้มาจาก Parliament Research /Policy Brief ของนักกฎหมาย สถาบันพระปกเกล้า ในฐานะหน่วยงานวิชาการของรัฐสภา หรือหน่วยงานวิชาการจากเครือข่ายภายนอก ที่มีการศึกษาวิจัยในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินั้น

(4) ควรมีการจัดทำคู่มือแนวทางการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นการล่วงหน้า เพื่อใช้เป็นมาตรฐานและแนวทางในการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัตินี้ โดยมียละเอียด ดังนี้

รูปแบบการจัดทำรายงานของคณะกรรมการวิสามัญประจำวุฒิสภาที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัตินี้ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119 ประกอบด้วยรายละเอียด ดังนี้

ส่วนหน้า : ประกอบด้วย

1. ปก
2. บันทึกข้อความ (เพื่อให้ทราบที่มาของการพิจารณา หน้าที่และอำนาจ องค์กรประกอบรายชื่อและตำแหน่งกรรมการ)
3. คณะกรรมการ (เพื่อทราบรายชื่อกรรมการที่ได้รับมอบหมาย)

ส่วนรายงาน : ประกอบด้วย

1. การดำเนินการ ประกอบด้วย
 - 1.1 องค์กรประกอบของคณะกรรมการที่พิจารณาศึกษา
 - 1.2 ที่มาของการพิจารณาศึกษา
2. วิธีพิจารณาศึกษา การได้มาซึ่งข้อมูล
 - 2.1 การประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของคณะกรรมการ
 - 2.2 การเชิญบุคคล ผู้แทนหน่วยงาน มาให้ข้อมูลและความเห็น

ต่อคณะกรรมการ

2.3 การขอความอนุเคราะห์ข้อมูลจากบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.4 การตั้งบุคคลและคณะบุคคลเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานให้แก่คณะกรรมการ เช่น ตั้งที่ปรึกษา คณะอนุกรรมการ และคณะทำงาน เป็นต้น

3. ผลการพิจารณาศึกษา

องค์ประกอบสำคัญในการพิจารณาศึกษา ความเป็นมา สาระสำคัญ ประเด็นที่มีการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สำคัญในวาระที่หนึ่ง และผลการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่ง วาระที่สอง และวาระที่สาม ดังนี้

(1) สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ (ศึกษาภาพรวมจากหลักการ และเหตุผล คำปรารภ เนื้อหารายมาตรา)

(2) ผลการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

(2.1) เหตุผลของมาตราที่คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรตัดออก

ราษฎรเพิ่มขึ้นมาใหม่

(2.2) เหตุผลของมาตราที่คณะกรรมการของสภาผู้แทน

ราษฎรเพิ่มขึ้นมาใหม่

(2.3) มาตราที่กระทบสิทธิเสรีภาพประชาชน หรือเกี่ยวกับความยุติธรรมหรือกระทบต่อเศรษฐกิจ

(3) ข้อคิดเห็นของคณะกรรมการจากการตรวจทานด้านรูปแบบและเนื้อหา ของร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสร็จแล้ว ประกอบด้วย

(3.1) ตรวจทานการแก้ไขของสภาผู้แทนราษฎรว่าแก้ไขเพิ่มเติมแล้วกระทบมาตราอื่นหรือไม่ มีการแก้ไขสอดคล้องครบถ้วนหรือไม่เป็นไปตามรูปแบบการยกร่างพระราชบัญญัติหรือไม่ กรณีที่คณะกรรมการตัดมาตราเดิมออกหรือเพิ่มมาตราขึ้นใหม่จะต้องเรียงลำดับมาตราในร่างฉบับนั้นใหม่ทั้งหมด และตรวจทานว่ากรณีที่มีการอ้างถึงมาตราใดได้มีการแก้ไขเลขมาตราตรงตามที่ได้มีการเรียงลำดับใหม่แล้วหรือไม่

(3.2) ตรวจทานเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติว่าขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ รวมทั้ง ตรวจโครงสร้างของกฎหมายว่าถูกต้องตามรูปแบบการยกร่างพระราชบัญญัติหรือไม่ โดยเริ่มตั้งแต่ชื่อร่างพระราชบัญญัติ คำปรารภ มาตรา 1 จนถึงมาตราสุดท้าย รวมทั้ง บัญชีและแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติ (ถ้ามี)

(3.3) ตรวจทานว่าคณะกรรมการได้แก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกมาตราใด ต้องตรวจดูว่ามีความเกี่ยวข้องมาตราอื่นหรือไม่ ถ้ามีต้องแก้ไขมาตราที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องกันด้วย

(3.4) ตรวจทานเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมว่าขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่

ส่วนภาคผนวก : ประกอบด้วย

(1) เอกสารเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการในวาระที่หนึ่ง และร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบในวาระที่สาม โดยเฉพาะประเด็นที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมเหตุผล เพื่อเป็นข้อมูลให้สมาชิกว่ามีความเหมาะสมหรือถูกต้องหรือไม่ อันจะเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์เพื่อสมาชิกวุฒิสภาใช้ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่งและวาระที่สอง

(2) ตารางเปรียบเทียบพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับในปัจจุบัน (กรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) กับร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติให้ความเห็นชอบแล้ว

(3) พระราชบัญญัติที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการในวาระที่หนึ่ง รายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรและร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว

(4) ข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นข้อมูลที่สรุปจากข่าว บทความวิชาการ งานวิจัย โดยรวบรวมข้อมูล สถิติ ข้อเท็จจริง ตลอดจนข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวข้องของหน่วยงาน

บรรณานุกรม

กระบวนการร่างกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น. สืบค้นเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2564, จาก <http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=13754>

ดิสทัต โทตระกิตย. (2553). อำนาจในการออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคลและระบบคณะกรรมการการรัฐสภาสาธารณรัฐฝรั่งเศส. จุฬานิติ มี.ค. - เม.ย. 53.

ถวิลวดี บุรีกุล. (2563). การประเมินผลการดำเนินงานของรัฐสภาไทย (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ) โดยใช้เกณฑ์และตัวชี้วัดของ Inter-Parliamentary Union (IPU). กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 26.

ประวัติความเป็นมาของวุฒิสภาไทย. สืบค้นเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2561, จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%A7%E0%B8%B8%E0%B8%92%E0%B8%B4%E0%B8%AA%E0%B8%A0%E0%B8%B2>

ปณิชนันท์ ปทุมวัฒน์. (2559). ประสิทธิภาพของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะนิติศาสตร์.

นิรันดร์นุต, ภัคพงศ์ พหลโยธิน, วัชรรา อิตินันท์. (2549). การศึกษาเปรียบเทียบรัฐสภาของประเทศในภูมิภาคเอเชีย : กรณีศึกษาสาธารณรัฐฟิลิปปินส์. กรุงเทพมหานคร: สำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า, หน้า 108.

รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1 (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ 16 กุมภาพันธ์ 2544

ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายของประเทศสหราชอาณาจักร. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2564 จาก <https://oia.coj.go.th/th/file/get/file/201809258ae3778aa15944cfbb0918034d803590194857.pdf>

สถาบันพระปกเกล้า. (2543). การปรับปรุงกระบวนการริเริ่ม การนำเสนอ การพิจารณา และการอนุมัติกฎหมายไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 5.

Inter-Parliamentary Union, Parliament and Democracy in the Twenty-first century : a guide to good practice, (Geneva : Inter-Parliamentary Union, 2007), p. 116.
 ในปณิธาน ปทุมวัฒน์, ประสิทธิภาพของ “รัฐสภา” ภายใต้เจตนารมณ์ของ “รัฐธรรมนูญ”
 ตอนที่ 3. จุลินิติ กันยายน-ตุลาคม. (2559). หน้า 52.

Inter-Parliamentary Union, Parliament and Democracy in the Twenty-first century: a guide to good practice, (Geneva: Inter-Parliamentary Union), 2007, p.120-121.
 ในปณิธาน ปทุมวัฒน์, วุฒิสภา (House of Senate) ของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ตอนที่ 2
 บทบาท อำนาจ หน้าที. จุลินิติ กรกฎาคม-สิงหาคม. (2560). หน้า 174-175.

Jurgen Ruland, Michael H. Nelson, Patrick Ziegenhain and Clemens Jurgenmeyer.
 The Legislature of Thailand, the Philippines and Indonesia: Toward Greater
 Inclusiveness in Michael H. Nelson ed., Thai Politics: global and local
 perspectives KPI yearbook No. 2 (2002/03), (Bangkok: King Prajadhipok’s Institute,
 2004), p. 32, 38. ในปณิธาน ปทุมวัฒน์, วุฒิสภา (House of Senate) ของสาธารณรัฐ
 ฟิลิปปินส์ ตอนที่ 1. จุลินิติ พฤษภาคม-มิถุนายน. (2560). หน้าที 177-178.

Valerie Heitshusen, The Legislative Process on the Senate Floor : An Introduction,
 2014, p. 11. ในปณิธาน ปทุมวัฒน์. (2559). ประสิทธิภาพของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ
 แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, วิทยาลัยนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, จุฬาลงกรณ์
 มหาวิทยาลัย, คณะนิติศาสตร์.

Welcome to Parliament (Thai) / Bienvenue au Parlement (thailandais). สืบค้นเมื่อวันที่
 15 พฤศจิกายน 2564, จาก https://lop.parl.ca/staticfiles/Learn/assets/PDF/ParliamentaryPrimer/Multi-language_visitor_brochure-Thai.pdf

4. ชื่อ - สกุล
ตำแหน่งปัจจุบัน
คุณวุฒิการศึกษา
สถานที่ติดต่อ
หมายเลขโทรศัพท์
- นางพิมพ์พัชร์ อริยะฉานกุล
นิติกรชำนาญการพิเศษ
นิติศาสตร์บัณฑิต เกียรตินิยมอันดับสอง
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
27 ซอยบางแวก12 แขวงบางแวก เขตภาษีเจริญ
กรุงเทพฯ 10160
ที่ทำงาน : 0-2831-9304
มือถือ : 081-590-9922
5. ชื่อ - สกุล
ตำแหน่งปัจจุบัน
คุณวุฒิการศึกษา
สถานที่ติดต่อ
หมายเลขโทรศัพท์
- นางสาวพุทธรักษา สุตะบุตร
วิทยากรชำนาญการพิเศษ
บริหารธุรกิจบัณฑิต มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย
106/17 ถนนราชพฤกษ์ ตำบลบางกร่าง
อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี 11000
มือถือ : 062-891-4411
6. ชื่อ - สกุล
ตำแหน่งปัจจุบัน
คุณวุฒิการศึกษา
สถานที่ติดต่อ
หมายเลขโทรศัพท์
- นายภาสันต์ เงามุทธ
นิติกรเชี่ยวชาญ
นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
70/364 หมู่ 3 ตำบลบางใหญ่ อำเภอบางใหญ่
จังหวัดนนทบุรี 11140
มือถือ : 081-819-1125
7. ชื่อ - สกุล
ตำแหน่งปัจจุบัน
คุณวุฒิการศึกษา
สถานที่ติดต่อ
หมายเลขโทรศัพท์
- นางสาวภริมย์ นิลทัพ
นิติกรชำนาญการพิเศษ
นิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขากฎหมายมหาชน)
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
55/391 หมู่ 15 ตำบลบางรักพัฒนา อำเภอเมือง
จังหวัดนนทบุรี 11110
ที่ทำงาน : 0-2831-9205
มือถือ : 086-017-3553

8. ชื่อ - สกุล
ตำแหน่งปัจจุบัน
คุณวุฒิการศึกษา
สถานที่ติดต่อ
หมายเลขโทรศัพท์
- นางมณฑาทิพย์ กริมหา
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการ
การแรงงานและสวัสดิการสังคม
นิติศาสตร์มหาบัณฑิต (สาขากฎหมายมหาชน)
มหาวิทยาลัยรามคำแหง
87 ซอยจันทน์ 28 ถนนจันทน์ แขวงทุ่งวัดดอน
เขตสาทร กรุงเทพฯ 10120
ที่ทำงาน : 0-2831-9215
มือถือ : 089-498-6400
9. ชื่อ - สกุล
ตำแหน่งปัจจุบัน
คุณวุฒิการศึกษา
สถานที่ติดต่อ
หมายเลขโทรศัพท์
- นายรพีพงศ์ ภูชฎาภิรมย์
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานพระราชบัญญัติ
นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
45/14 หมู่บ้านสวนศรีบัณฑิต
ซอยบางกรวยไทรน้อย 15 ตำบลบางกรวย
อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี 11130
ที่ทำงาน : 0-2831-9451
มือถือ : 086-302-7302