



บทที่ 5

บทสรุปและเสนอแนะ

บทสรุป

วุฒิสภาเริ่มมีครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 โดยเรียกว่า "พฤฒสภา" และเพิ่งจะเรียกว่าวุฒิสภาเมื่อใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 แต่อันที่จริงแล้วก็พัฒนามาจากการมีสมาชิกสภาประเภทที่สองตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 นั่นเอง ในระยะแรกการมีสมาชิกประเภทแต่งตั้งก็เพื่อที่จะถ่วงดุลย์สมาชิกประเภทเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 จึงให้อำนาจสมาชิกประเภทที่สอง (แต่งตั้ง) เท่ากับสมาชิกประเภทที่หนึ่ง (เลือกตั้ง) และก็ได้พัฒนาต่อมาจนเห็นได้ชัดจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ซึ่งต้องการให้วุฒิสภาเป็นสภาที่เสถียร ทำหน้าที่กลั่นกรองร่างกฎหมายที่ผ่านขึ้นมาจากสภาผู้แทนราษฎรให้รอบคอบ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้นมีระยะเวลา 4 ปีแรกเท่านั้นที่เหมือนกับการถอยหลังเข้าคลองคือให้วุฒิสภาเป็นสภาที่เสถียรในบางกรณี และเป็นสภาที่ทำหน้าที่ถ่วงดุลย์กับสภาผู้แทนราษฎรในบางกรณี เช่น สามารถร่วมในการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีและร่วมในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญบางเรื่องได้ แต่ไม่ว่าจะทำหน้าที่ใดก็ตาม การที่ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา และการกำหนดคุณสมบัติในรัฐธรรมนูญไว้กว้าง ๆ นั้น จึงเป็นเหตุให้นายกรัฐมนตรีสามารถเสนอแต่งตั้งบุคคลที่จะช่วยค้ำจุนเสถียรภาพของรัฐบาลได้ เช่น เมื่อเชื่อว่าเสถียรภาพของรัฐบาลขึ้นอยู่กับข้าราชการประจำทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนด้วยแล้ว นายกรัฐมนตรีที่มีเสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎรย่อมไม่อาจวางใจได้ จึงมักเสนอแต่งตั้งข้าราชการประจำทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนเป็นสมาชิกวุฒิสภา อันเป็นเรื่องธรรมดาเมื่อระบบแต่งตั้งเปิดโอกาสให้ทำเช่นนั้น และอันที่จริงแล้วถ้อยคำในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 84 ก็เปิดช่องให้แต่งตั้งข้าราชการประจำได้อย่างเหมาะสม แม้เมื่อบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงแล้วในปี พ.ศ. 2526 บทบาทของวุฒิสภาในการถ่วงดุลย์หมดไป ยังคงเหลือแต่เพียงบทบาทตามเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภาดังที่ปรากฏในการร่างรัฐธรรมนูญ นั่นคือ การเป็นสภาที่เสถียรคอยกลั่นกรองร่าง

พระราชบัญญัติให้รอบคอบ เป็นกลางและรัดกุม ถึงกระนั้นก็ตามระบบแต่งตั้งก็ยังคงมีอยู่เช่นเดิม จึงย่อมเป็นธรรมดาที่ผู้เสนอแต่งตั้งจะแต่งตั้งบุคคลซึ่งแม้จะไม่มีหลักฐานว่าสนับสนุนตนแต่ก็ต้องมีหลักฐานว่าไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อตน ในลักษณะเช่นนี้ การแต่งตั้งข้าราชการประจำทั้งฝ่ายทหาร และพลเรือนก็ยังคงเป็นวิธีปฏิบัติสืบต่อมา

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา มี 2 ประการคือ ด้านนิติบัญญัติได้แก่การพิจารณาร่างกฎหมาย และด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งปัจจุบันลดลงเหลือเพียงการตั้งกระทู้ถาม วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาเฉพาะกรณีการพิจารณาพระราชบัญญัติ และพบว่า ภายใต้ข้อจำกัด บางประการนั้นวุฒิสภาก็ยังสามารถทำหน้าที่ได้คือพอสมควร* ในบางครั้งวุฒิสภาอาจเป็นเป้าหมาย

*ซึ่งอาจพิจารณาได้จากถ้อยคำของประธานสภาผู้แทนราษฎร (นายปัญญา เกสรทอง) ที่ให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชน (สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 35 ฉบับที่ 47 วันอาทิตย์ที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ.2532) ว่า

. . . เราต้องยอมรับอย่างนี้ ระบบรัฐสภาเมื่อร่างพระราชบัญญัติเสนอผ่านความเห็นชอบสภาผู้แทนราษฎร จะต้องให้วุฒิสภาเป็นผู้พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง เพราะงานที่ผ่านมาแล้ว วุฒิสภาไม่เห็นด้วย เรื่องการพิมพ์คดี เรื่องถ่ายถอดคดี เราเห็นแล้วว่าวุฒิสภาได้ทำหน้าที่ตามความคิดเห็นเป็นอิสระ วุฒิสมาชิกไม่ได้อยู่ในคอนโทรลหรือบังคับของใครเลย เพราะงั้นมันถึงได้มีการยับยั้งการถ่วงถ่วงกัน ส่วนต่อไปประธานวุฒิสภาก็ไม่มีอำนาจที่จะไปสั่งวุฒิสมาชิก ซึ่งเป็นกรรมาธิการให้เขาอย่างนั้นอย่างนี้ หรือจะสั่งให้สภาขอรับพระราชบัญญัติฉบับนี้ ฉบับนั้นไม่รับประธานไม่มีหน้าที่ที่จะไปสั่งการได้ แม้กระทั่งประธานสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่มีอำนาจในการสั่งการนั้นได้

และต่อความเห็นที่ว่า วุฒิสภาถูกตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นตรายางของรัฐบาลนั้น ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ให้ความเห็นต่อกรณีดังกล่าว ว่า

. . . ไม่ใช่หรอกครับ ตั้งเป็นไปตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ส่วนการสรรหาคนนั้น เราต้องยอมยกให้ท่านพลเอกชาติชาย การตั้งคราวนี้ (เมษายน พ.ศ.2532) คนใกล้ชิดข้างเคียง หรือคนที่ควรจะได้ตั้งเยอะแยะยังไม่ได้เลย ท่านยังไม่เอา เห็นไหมครับ ท่านก็กระจายไปตามที่ต่าง ๆ ก็มีทั้งข้าราชการมีทั้งอดีตนักการเมือง กรรมากร นักหนังสือพิมพ์ นักธุรกิจ อันนี้ถ้าพูดถึงชาติชาย ตั้งเพื่อค้ำบัลลังก์ท่าน ๆ ก็ต้องตั้งเอาแต่คนของท่านสิ ใช่ไหมครับ 94 คน ท่านต้องเลือกเอาคนที่ท่านคิดว่ากำกับการได้ สั่งได้ ท่านไม่ได้ทำอย่างนั้น ผมขอชมท่านพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ที่การตัดสินใจอย่างถูกต้อง เมื่อก่อนมีข่าวจะมีโควตาพรรคการเมืองต่างๆ และมีไหมครับ ไม่มี

แห่งการวิพากษ์วิจารณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างกฎหมายไปในแนวทางที่
 กระทบต่อสภาผู้แทนราษฎร เช่น การไม่รับหลักการในร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านมาจากสภา
 ผู้แทนราษฎรและเป็นร่างที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ บางครั้งแม้วุฒิสภามิมีมติรับหลัก
 การ แต่ก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในร่างพระราชบัญญัตินั้น ซึ่งเป็นเหตุให้ต้องตั้งคณะกรรมการ
 ร่วมกันพิจารณาอันอาจถูกกล่าวหาได้ว่าเป็นการถ่วงเวลา ทำให้เวลาในการออกกฎหมายนั้น
 ต้องเนิ่นนานออกไป วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้นำผลการปฏิบัติงานของวุฒิสภาในระยะเวลา 10 ปี
 ที่ผ่านมา (พ.ศ. 2522-พ.ศ. 2532) มาศึกษาวิจัยและพบว่า วุฒิสภาได้พิจารณาให้ร่าง
 พระราชบัญญัติหลายฉบับผ่านไปโดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นส่วนใหญ่ และมีการแก้ไขเพิ่มเติม
 โดยตั้งคณะกรรมการร่วมกันขึ้นเพื่อพิจารณาเป็นส่วนน้อย แต่ที่นับว่าน้อยที่สุดคือ การไม่รับ
 หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติเป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นถูกยับยั้งไว้ในระยะเวลาหนึ่ง
 ร่างพระราชบัญญัติส่วนใหญ่ที่เข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภานั้นส่วนใหญ่เป็นของคณะรัฐมนตรี
 เมื่อคำนึงถึงการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น อาจเป็นไปได้ว่า
 ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภาส่วนใหญ่เป็นของคณะรัฐมนตรี ส่วนที่วุฒิสภาได้
 แก้ไขเพิ่มเติม อาจมิใช่เพราะคณะรัฐมนตรีจัดทำร่างกฎหมายนั้นมาอย่างไม่รอบคอบ มีข้อคิด
 พลาด แต่อาจเกิดจากการที่สภาผู้แทนราษฎรได้แก้ไขเพิ่มเติมอีกชั้นหนึ่งซึ่งทำให้เปลี่ยนแปลงไป
 จากร่างเดิม จึงเป็นเหตุให้วุฒิสภาต้องขอแก้ไขเพิ่มเติมต่อไป แต่ถ้าเป็นร่างกฎหมายที่สมาชิก
 สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอแล้วจะเห็นได้ว่า วุฒิสภามิมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมเป็นจำนวนมีช้น้อย
 (เกือบครึ่งต่อครึ่งเมื่อเทียบกับที่วุฒิสภามิมีมติเห็นชอบโดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม) และที่สำคัญ
 คือ ยังปรากฏว่ามีร่างพระราชบัญญัติซึ่งเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่ง (แม้จะไม่
 มากนักก็ตาม) ที่ถูกวุฒิสภายับยั้งไปอีกด้วย

และจากการศึกษาวิเคราะห์บทบาทของวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้มา
 ทั้งหมดนี้จะเห็นได้ว่า ถึงแม้สมาชิกวุฒิสภามีความได้เปรียบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน
 หลาย ๆ ด้าน เช่น การที่วุฒิสภาไม่ต้องเป็นผู้กร่างพระราชบัญญัติขึ้นมาด้วยตนเองทั้งฉบับตั้ง
 แต่ต้น และความได้เปรียบที่สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่มักจะมีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานของทาง

ราชการมาเป็นปกติ* แต่วุฒิสภาก็ยังมีข้อจำกัดของขีดความสามารถอยู่หลายประการ ทั้งที่เป็นผลมาจากข้อจำกัดด้านบุคคล และที่เป็นผลมาจากข้อจำกัดด้านเวลาทั้งในหลักการและในทางปฏิบัติ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญดังที่ได้กล่าวมา ซึ่งสมควรปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้งานของวุฒิสภามีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นกว่านี้ เพราะในขณะที่รัฐธรรมนูญรับรองให้มีวุฒิสภาเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภา และกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนวงชนชาวไทยมีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ประสิทธิภาพของสถาบันนี้จึงมีอาจละเลยเสียได้ เพราะสภานี้มิใช่ส่วนเกินหรือความไม่จำเป็นเสียแล้ว หากแต่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนิติบัญญัติทีเดียว

ข้อเสนอแนะ

เท่าที่ได้ศึกษาวิจัยมาแล้วทำให้เห็นได้ว่า การที่จะแก้ไขกลไกของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการตราพระราชบัญญัติให้มีความสมบูรณ์และเป็นธรรมนั้น จะต้องกระทำทั้งในระดับสภาผู้แทนราษฎร และระดับวุฒิสภาควบคู่กันไป ทั้งนี้โดยจะต้องแก้ไขทั้งทางด้านกลไกของกฎหมาย และด้านความเหมาะสมของตัวบุคคลประกอบกัน แต่โดยที่วิธานพันธบัตรนี้มุ่งศึกษาถึงเรื่องของบทบาทของวุฒิสภาในการพิจารณาพระราชบัญญัติ (โดยศึกษาเฉพาะในช่วงเวลา 10 ปีที่ผ่านมาตั้งแต่ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521) ดังนั้นข้อเสนอแนะของผู้เขียนในบทสรุปนี้ จึงจะจำกัดอยู่เพียงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวุฒิสภาเท่านั้น ซึ่งเห็นว่า

ประการที่ 1 การใช้ระบบการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา 84 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 นั้น นำมาซึ่งส่วนดีและส่วนเสีย เพราะแม้จะเป็นช่องทางให้สามารถแต่งตั้งคนดีมีความรู้ความสามารถ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดินได้ และสามารถเป็นพี่เลี้ยงกลั่นกรองร่างกฎหมายจากสภาผู้แทนราษฎรได้ก็ตาม แต่ก็อาจเป็นช่องทางให้แต่งตั้งบุคคลซึ่งขาดความรู้ ความสามารถได้เช่นกัน เพราะระบบเช่นนี้ไม่มีการ

* ซึ่งโดยปกติข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปลัดกระทรวงทุกคน มักจะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาจนเกือบจะเหมือนกับเป็นการแต่งตั้งโดยตำแหน่ง

ควบคุมหรือตรวจสอบ ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า ตามความจำเป็นและความรู้สึกรู้สีกของนายกรัฐมนตรีนโยบายในแต่ละยุคแต่ละสมัยมักจะ เสนอแต่งตั้งข้าราชการประจำทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน ทำให้เกิดผลดี คือบุคคลเหล่านี้รู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขตามหลักวิชาการ อันจะช่วยเสริมสิ่งที่สภาผู้แทนราษฎรอาจขาดหรือบกพร่อง เช่น สภาผู้แทนราษฎรรู้ปัญหาและวิธีแก้ไขตามความต้องการของประชาชนและสภาพความเป็นอยู่ในท้องที่ซึ่งอาจขัดกับหลักวิชา หรือเกิดผลกระทบในระยะยาวตามหลักวิชาการ แต่ขณะเดียวกันการแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวก็อาจเกิดผลกระทบในทางที่ขัดต่อประสิทธิภาพ เช่น พิจารณาร่างกฎหมายของรัฐบาลด้วยความเกรงใจ หรือวางใจว่าเป็นร่างกฎหมายของรัฐบาลจึงปล่อยปละละเลย ทั้งอาจไม่มีเวลามาประชุมวุฒิสภาหรือประชุมคณะกรรมการพิจารณา เพราะเมื่อสมาชิกวุฒิสภามีอาชีพเป็นข้าราชการประจำเสียแล้ว บางคนก็อยู่ต่างจังหวัดหรือในบางครั้งเคยมีกรณีปฏิบัติราชการประจำระยะยาวในต่างประเทศ การเป็นสมาชิกวุฒิสภาจึงมิใช่อาชีพหรืองานหลัก จึงขาดการทุ่มเท เวลาและสติปัญญา ซึ่งข้อนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจได้เปรียบ เพราะการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็คืออาชีพหรืองานหลัก และในระบบพรรคการเมืองปัจจุบันการเข้มงวดกวดขันให้สมาชิกพรรคแต่ละคน เข้าประชุมเป็นเรื่องสำคัญ เพราะเกี่ยวกับการชิงไหวชิงพริบ ซึ่งการได้เปรียบเสียเปรียบและการลงมติดูอยู่เสมอ เนื่องจากคะแนนเสียงเพียงไม่กี่คะแนนก็ก่อให้เกิดผลที่แตกต่างกันในการเมืองได้ ซึ่งสภาพและบรรยากาศเช่นนี้ไม่ปรากฏในที่ประชุมวุฒิสภา จุดอ่อนในข้อนี้อาจแก้ไขได้ด้วยการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจากบุคคลประเภทอื่นให้มีจำนวนมากขึ้นเป็นลำดับ เช่น ข้าราชการที่เกษียณอายุแล้วหรือผู้ประกอบอาชีพอิสระ เป็นต้น

ประการที่ 2 ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า กำหนดเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภานั้นน้อยเกินไป ทำให้บางครั้งวุฒิสภาไม่สามารถจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ให้เสร็จภายใน 60 วัน หรือ 30 วันแล้วแต่กรณีได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีร่างพระราชบัญญัติบางฉบับมีความยาวมาก เกินกว่าที่วุฒิสภาจะสามารถพิจารณาให้เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวได้ แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 127 แรก จะบัญญัติให้วุฒิสภาสามารถขอขยายเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติออกไปเป็นพิเศษได้ก็ตาม แต่ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับมติของสภาผู้แทนราษฎรว่าจะให้ขยายเวลาดังกล่าวนั้นออกไปหรือไม่ ซึ่งก็ไม่แน่ว่าสภาผู้แทนราษฎรจะลงมติให้ขยายเวลาออกไปเสมอ ทำให้วุฒิสภาต้องถูกจำกัดเวลาในการพิจารณาเกินไป อีกทั้งรัฐธรรมนูญมาตรา 127 วรรคสาม ยัง

บัญญัติกำกับไว้อีกว่า หากวุฒิสภาไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้เสร็จภายในกำหนดเวลานั้น ก็ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น

จึงสมควรที่จะมีการพิจารณาเพื่อแก้ไขกำหนดเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาให้เพิ่มมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ และในระหว่างที่ยังมิได้มีการพิจารณาแก้ไขนั้นวุฒิสภาก็อาจปรับปรุงวิธีการทำงานของตนได้ เช่น โดยการตั้งกรรมาธิการเงาขึ้นศึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นควบคู่ไปในขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกำลังพิจารณา แต่ก็อาจมีข้อที่น่าพิจารณาในกรณีนี้คือ วุฒิสภาอาจจะไม่มีกำลังพอที่จะทำอย่างนั้น เพราะร่างกฎหมายที่เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนมาก จึงต้องเลือกทำเป็นบางฉบับที่สำคัญ และในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับก็ควรมีการอภิปรายไม่ว่าในทางสนับสนุนหรือคัดค้านบ้าง ดีกว่าจะผ่านไปโดยเหมือนกับอัตโนมัติ เพราะอย่างน้อยคำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาในทางสนับสนุนก็จะเป็นเครื่องช่วยให้ทราบความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภาเพื่อประโยชน์แก่การอ้างอิงในการใช้กฎหมายนั้นต่อไปในอนาคต

ประการที่ 3 สืบเนื่องจากปัญหาอันเกิดจากข้อจำกัดด้านเวลาเช่นเดียวกับประการที่ 2 นั้น ในการส่งร่างพระราชบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎรมายังวุฒิสภานั้น ปัญหาอันเกิดจากการทำหนังสือลงวันที่ส่งให้วุฒิสภา ซึ่งมีผลทำให้วุฒิสภาต้องถูกจำกัดเวลาลงไปอีก 8 วันโดยปริยาย ดังที่ได้กล่าวมาในหน้าที่ 1 ของบทที่ 4 นั้น แนวทางแก้ไขก็คงเป็นไปในทำนองเดียวกัน กล่าวคือปัญหาดังกล่าวอาจเกิดจากตัวบุคคล แม้ว่าโดยหลักการแล้วสภาผู้แทนราษฎรอาจพยายามทุกวิถีทางที่จะให้วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติด้วยความรวดเร็ว และทันต่อการนำกฎหมายนั้นออกไปมีผลใช้บังคับก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติสภาผู้แทนราษฎรก็ควรคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติของตนด้วย จึงสมควรแก้ไขวิธีการส่งร่างพระราชบัญญัติจากสภาผู้แทนราษฎรไปยังวุฒิสภา โดยคำนึงถึงความเป็นไปได้และด้อยที่ด้อยอาศัยกันระหว่างสภาทั้งสอง และคำนึงถึงการรีบส่งไปยังวุฒิสภา อันอาจทำให้เวลาของวุฒิสภาต้องสูญเสียไปโดยมิใช่ความผิดของวุฒิสภาเลย

ประการที่ 4 จากการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่า ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ จะมีการประชุมวุฒิสภามีได้¹ เว้นเสียแต่ให้วุฒิสภาทำหน้าที่

¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 124.

รัฐสภาในการให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม¹ และในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ให้บรรดาร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบนั้นเป็นอันตกไป² ทำให้เป็นที่น่าเสียดายที่ร่างกฎหมายเป็นจำนวนมากที่ไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว และควรจะผ่านออกไปมีผลใช้บังคับได้นั้นกลับต้องมีอันตกไป

จึงน่าพิจารณาว่าเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่แล้ว ควรให้ร่างกฎหมายที่เคยตกไปตามรัฐธรรมนูญนั้น มีผลเพียงถูกชโล (Suspend) เท่านั้น โดยน่าจะมีการแก้รัฐธรรมนูญให้วุฒิสภานำมาพิจารณาต่อไปได้เมื่อมีการเปิดสมัยประชุม แต่ถ้าวุฒิสภามีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายนั้น ก็ให้ร่างกฎหมายดังกล่าวนั้นเป็นอันตกไป เพราะไม่อาจจะส่งกลับไปให้สภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ร่วมพิจารณาด้วยการตั้งคณะกรรมการร่วมกันหรือยื่นยันได้³ ในเรื่องนี้ได้มีผู้กล่าวถึงแม้ในการพิจารณากร่างรัฐธรรมนูญว่า เมื่อร่างพระราชบัญญัตินั้นผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนแล้ว และบางครั้งผ่านการพิจารณาของวุฒิสภาเกือบเสร็จสิ้นแล้ว ถ้าวุฒิสภามีมติแก้ไขข้อใดก็ไม่น่าเป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป ซึ่งผู้เขียนเห็นพ้องด้วย แต่ก็อาจมีข้อขัดข้องในทางทฤษฎีเรื่องเจตนารมณ์เดิมกับเจตนารมณ์ใหม่ของสภาผู้แทนราษฎรชุดเดิมและชุดใหม่ แต่ผู้เขียนก็เห็นว่าไม่น่าเป็นการขัดข้องแต่อย่างใด เพราะถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นพ้องด้วย ก็อาจออกกฎหมายแก้ไข หรือยกเลิกได้อยู่แล้ว หรือในที่สุดอาจเพิ่มกระบวนการให้สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบอนุมัติในหลักการให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไปก็น่าจะทำได้ ทั้งนี้เพื่อเร่งรัดให้มีกฎหมายซึ่งจวนจะเสร็จสิ้นกระบวนการแล้วออกมาใช้บังคับและประหยัดเวลาที่จะต้องไปเริ่มต้นใหม่ที่สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งต้องใช้เวลาเป็นแรมปี และสภาผู้แทนราษฎรอาจต้องเสียเวลาพิจารณาเรื่องเดิม แทนที่จะใช้เวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายใหม่ ๆ ต่อไป

อย่างไรก็ตาม ในเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับกระบวนการนิติบัญญัติของไทยโดยส่วนรวมมากกว่าจะเป็นเรื่องของบทบาทของวุฒิสภาโดยเฉพาะ จึงเป็นเรื่องที่ควรจะทำการศึกษาต่อไป

¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 161

²รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 131

³ไอสด โกสิน, (ประธานคณะกรรมการการปกครองวุฒิสภา), สัมภาษณ์