

บทที่ 2

วุฒิสภาของไทยก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

รัฐเสรีประชาธิปไตยทั่วโลกที่ปกครองในระบบประชาธิปไตยนั้นมีด้วยกัน 3 รูปแบบหลัก ได้แก่ระบบประธานาธิบดี (Presidential System) ระบบรัฐสภา (Parliamentary System) และระบบกึ่งประธานาธิบดี (Semi-presidential System) โดยที่หลักการสำคัญของระบบประธานาธิบดี ได้แก่การจัดให้มีการแบ่งแยก (การใช้) อำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ส่วน คือ อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ โดยเป็นการแบ่งแยกอำนาจออกจากกันอย่างเด็ดขาด มีองค์กรที่ใช้อำนาจในแต่ละด้าน ซึ่งแต่ละองค์กรต่างใช้อำนาจของตนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ส่วนในระบบรัฐสภา มีการแบ่งแยก (การใช้) อำนาจอธิปไตย ออกเป็น 3 ส่วนเช่นเดียวกับระบบประธานาธิบดี แต่เป็นการแบ่งแยกในลักษณะที่ไม่เด็ดขาด องค์กรผู้ใช้อำนาจแต่ละองค์กรมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน กล่าวคือ ฝ่ายบริหารคือ คณะรัฐมนตรีต้องได้รับเสียงสนับสนุนจากรัฐสภาในการบริหารบ้านเมือง และในระบบรัฐสภานี้มีลักษณะเด่นคือมีกลไกการควบคุมตรวจสอบระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยฝ่ายบริหารมีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งเป็นการให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการใช้สิทธิเลือกตั้งนั่นเองและฝ่ายนิติบัญญัติ มีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารโดยการตั้งกระทู้ถามและอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ซึ่งกลไกดังกล่าวข้างต้นเป็นเครื่องมือในการควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and balance) ซึ่งกันและกัน และระบบกึ่งประธานาธิบดีเป็นระบบที่นำกฎเกณฑ์ของระบบประธานาธิบดีและระบบรัฐสภามาสวมกัน ประเทศที่ปกครองในระบบนี้ได้แก่ประเทศฝรั่งเศส

ในระบบรัฐสภานั้นมีรูปแบบ 2 รูปแบบ คือ สภาเดี่ยว (Unicameralism) และสภาคู่ (Bicameralism) ประเทศส่วนใหญ่จะเป็นรูปแบบสภาคู่ กล่าวคือ “รัฐสภา” ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาล่าง มาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีหน้าที่หลักในการบัญญัติกฎหมาย และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ประเทศไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง ส่วนวุฒิสภาหรือสภาสูงมาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ โดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีหรือประธานองคมนตรีแล้วแต่กรณี วุฒิสภามีหน้าที่หลักในการกลั่นกรองกฎหมาย แต่ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 กำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีหน้าที่หลักในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และกลั่นกรองกฎหมาย

การที่จะศึกษาถึงแนวความคิดและความเป็นมาของ “วุฒิสภา” นั้น จำเป็นจะต้องศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับ “รัฐสภา” ควบคู่กันไปด้วย เนื่องจากว่า วุฒิสภาเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภานั้นเอง ซึ่งแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐสภามีได้เริ่มเกิดขึ้นมาในช่วงที่มีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 แต่ได้มีรากฐานของแนวความคิดมาตั้งแต่สมัยพระบาท

สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 โดยมีการจัดตั้ง “สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน” (Council of State) และ “สภาองคมนตรี” (Privy Council) ทำหน้าที่ถวายคำปรึกษาหรือความคิดเห็นต่างๆ เป็นกรณีๆ ไป โดยไม่มีการประชุมในลักษณะที่เป็นสภา และถ้าหากคำปรึกษาหรือความคิดเห็นนั้นทรงเห็นชอบด้วย ก็จะมีทรงตรากฎหมายใช้บังคับ แนวความคิดในการก่อตั้งสภาแบบประเทศตะวันตกก่อรูปขึ้นในหมู่เจ้านายและขุนนางหัวใหม่ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำรัสในที่ประชุมเสนาบดีสภาว่า “ฉันจะให้ลูกวชิราวุธมอบของขวัญสู่ราชบัลลังก์ในขณะสืบตำแหน่งกษัตริย์ กล่าวคือฉันจะให้เขาให้ปาลิเมนต์และคอนสตีติวชั่น” และพระองค์ทรงมอบหมายให้เสนาบดีสภาพิจารณากร่างรัฐธรรมนูญ โดยร่างเสร็จ 20 มาตรา ซึ่งส่วนใหญ่ว่าด้วยฐานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ และมีส่วนที่เป็นรากฐานของรัฐสภา คือที่กำหนดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐมนตรีสภาองคมนตรีสภา และเสนาบดีสภา หรือที่เรียกว่า “ไตรวรคสันนิบาต” เพื่อพิจารณากฎหมายเลือกและแต่งตั้งรัฐมนตรีและองคมนตรี

สมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 สภาองคมนตรี มีสมาชิกจำนวนประมาณ 200-300 คน ซึ่งเพิ่มมากขึ้นจากสมัยรัชกาลที่ 5 เพราะกำหนดให้คนที่ได้รับตราจุลจอมเกล้าเป็นองคมนตรี นอกจากนี้ท่านทรงตั้งเมืองทดลองประชาธิปไตย เรียกว่า “ดุสิตธานี” ให้มีการปกครองแบบประชาธิปไตยภายในเมืองทดลองนี้ เพื่อให้ประชาชนเกิดความรู้ ความเข้าใจระบอบประชาธิปไตย มีการตรา “ธรรมนูญลักษณะปกครองนคราภิบาล พ.ศ.2461” ดุสิตธานีดำรงอยู่เพียง 7 ปี สลายตัวเมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวสวรรคต ประชาชนยังไม่ได้ได้รับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประชาธิปไตยมากนัก แต่ก็มีผลต่อแนวความคิดทางการเมืองของบรรดาเจ้านายและขุนนาง ซึ่งการปกครองในดุสิตธานีนี้ มีการจัดให้มีการเลือกตั้ง โดยมีพรรคการเมือง 2 พรรค คือพรรคโบว์สีน้ำเงิน และพรรคโบว์สีแดง ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนเรียกว่า “เซษฐบุรุษ” พรรคใดได้รับเลือกตั้งมากกว่ามีสิทธิจัดตั้งรัฐบาลบริหารดุสิตธานี ในสภามีการอภิปรายโต้แย้งกัน อีกทั้งยังมีหนังสือพิมพ์เผยแพร่ในดุสิตธานีด้วย

สมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ทรงตั้ง “อภิรัฐมนตรีสภา” เพื่อเป็นคณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดินระดับสูง ทรงปรับปรุง “เสนาบดีสภา” และ “องคมนตรีสภา” นอกจากนี้พระองค์ยังทรงโปรดเกล้าฯ ให้มีการร่างรัฐธรรมนูญ 2 ฉบับ¹ ดังนี้

ฉบับแรก ร่างโดยพระยาภิรมย์ภักดี (หรือ ดร.พรานซิส บีเชอร์) เมื่อปี พ.ศ.2469 ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีสาระสำคัญว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ทรงเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี แล้วนายกรัฐมนตรีเลือกเสนาบดีบริหารประเทศเอง โดยมีอภิรัฐมนตรีทำหน้าที่ควบคุมและเป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีและเสนาบดี เหตุผลที่ต้องมีนายกรัฐมนตรีก็เพราะพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงงานหนักมาก ทั้งงานพระราชพิธีและงานบริหาร

¹ รายละเอียดร่างรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับโปรดดูใน ภาคผนวก ก.

ราชการแผ่นดิน² ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเจ้านายไม่เห็นด้วยหลายพระองค์ อาทิเช่น สมเด็จพระยามกุฎราชกุมาร รัชกาลที่ 9 สมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอ เจ้าฟ้ากัลยาณิวัฒนา กรมหลวงนราธิวาสราชนครินทร์ และพระองค์เจ้าธานีนิวัติ³

ฉบับที่สอง ร่างโดยพระยาศรีวิศาลวาจาและนายเรมอนด์ บี สตีเวนส์ (Raymon B.Stevens) ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศ เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2474 มีสาระสำคัญคือ การกำหนดรูปแบบของสภา โดยกำหนดให้สภามีสมาชิกสภาไม่น้อยกว่า 50 คน แต่ไม่เกิน 70 คน และในระยะแรกควรประกอบไปด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือมาจากการเลือกตั้ง และแต่งตั้งในจำนวนเท่าๆ กัน สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งไม่ควรเป็นแต่งตั้งจากราชการเกินกว่ากึ่งหนึ่ง นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาด้วยในขณะเดียวกัน และการเลือกตั้งนั้นเป็นการเลือกตั้งทางอ้อม ให้แต่ละอำเภอเลือกคณะผู้เลือกตั้งไปทำการเลือกตั้งในระดับมณฑลอีกครั้ง โดยกำหนดจำนวนผู้แทนตามจำนวนประชากร มณฑลใดมีประชากรมากก็มีผู้แทนมาก และได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับเลือกตั้งไว้ว่าต้องมีอายุ 30 ปี สามารถอ่านและเขียนภาษาไทยได้ ต้องเสียภาษีจำนวนหนึ่ง ต้องไม่ดำรงตำแหน่งอื่นในทางราชการ และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4-5 ปี⁴ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่สองนี้แม้แต่ผู้ร่างทั้งสองก็ไม่เห็นด้วยดังปรากฏในความนำว่า “ข้าพเจ้าไม่เห็นด้วยกับสิ่งที่ข้าพเจ้าร่างเลย แต่ข้าพเจ้าจำเป็นต้องร่าง เพราะว่าเป็นพระราชประสงค์” โดยที่พระยาศรีวิศาลวาจาเห็นว่ากำลังมีปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ การเปลี่ยนแปลงการปกครองจะทำให้ฐานะของรัฐบาลตกต่ำลงไปอีก และนายเรมอนด์ บี สตีเวนส์ เห็นว่ายังไม่ควรมีสภาในขณะนั้น ควรให้พระราชบัญญัติเทศบาลซึ่งกำลังค้างอยู่ใช้ได้ผลเสียก่อน⁵ โดยมีบันทึกไว้ว่าถ้าจะมีสภานิติบัญญัติ สภานิติบัญญัติในระยะแรกควรประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือมาจากการเลือกตั้งประเภทหนึ่งและมาจากการแต่งตั้งอีกประเภทหนึ่ง เพราะสภาที่สมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมดอาจไม่เป็นอิสระเพียงพอ และอาจไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้แทนของมหาชน ในทางกลับกันสภาที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งทั้งหมดอาจไม่ใช่บุคคลที่มีประสบการณ์ และความรอบรู้ในการวินิจฉัยกิจการบ้านเมือง โดยที่

² สนธิ เตชานันท์, “พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับแนวพระราชดำริเรื่องร่างรัฐธรรมนูญ”, เอกสารสรุปคำอภิปรายในงานสัปดาห์พระปกเกล้า ณ ห้องประชุมสถาบันพระปกเกล้า อาคารธนาคารทหารไทย กรุงเทพฯ 27 พฤษภาคม 2542 หน้า 7.

³ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, “พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับแนวพระราชดำริเรื่องร่างรัฐธรรมนูญ”, เอกสารสรุปคำอภิปรายในงานสัปดาห์พระปกเกล้า ณ ห้องประชุมสถาบันพระปกเกล้า อาคารธนาคารทหารไทย กรุงเทพฯ 27 พฤษภาคม 2542 หน้า 29-30.

⁴ สนธิ เตชานันท์, “พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับแนวพระราชดำริเรื่องร่างรัฐธรรมนูญ”, เอกสารสรุปคำอภิปรายในงานสัปดาห์พระปกเกล้า ณ ห้องประชุมสถาบันพระปกเกล้า อาคารธนาคารทหารไทย กรุงเทพฯ 27 พฤษภาคม 2542 หน้า 27.

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 28-29.

นายเรมอนด์ บี สตีเวนส์ ได้เสนอให้เลือกตั้งทางอ้อม ซึ่งแนวความคิดของนายเรมอนด์ บี สตีเวนส์นี้ได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของคณะราษฎร ผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ที่เรียกว่า “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475” สภาที่คณะราษฎรตั้งขึ้นเป็นระบบ “สภาเดี่ยว” คือสภาผู้แทนราษฎรมาจากการแต่งตั้ง

ต่อมามีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ของประเทศไทย กำหนดให้รัฐสภาเป็น “ระบบสภาเดี่ยว” เรียกว่าสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกประเภทที่ 1 ได้แก่ผู้ที่ราษฎรเลือกตั้ง และสมาชิกประเภทที่ 2 ได้แก่ผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 พ.ศ. 2489 กำหนดให้รัฐสภาเป็น “ระบบสภาคู่” ได้แก่สภาผู้แทนราษฎร มาจากการเลือกตั้งและ พฤษสภา มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นายปรีดี พนมยงค์ ขณะนั้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นผู้จัดทำขึ้น และได้กำหนดให้ประเทศไทยปกครองระบอบประชาธิปไตย ในระบบรัฐสภา แบบสภาคู่เป็นครั้งแรก กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาล่าง พฤษสภาเป็นสภาสูง มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทางอ้อมและลับ สมาชิกพฤษสภาต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ มีวิหะฐานะไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือเคยดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาแล้วไม่ต่ำกว่าระดับหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว และประการสำคัญคือต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ

พฤษสภา มีฐานะและอำนาจเกือบเท่ากับสภาผู้แทนราษฎร เช่น ประธานพฤษสภา เป็นผู้ร่วมลงนามกับประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ร่วมอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 พ.ศ.2490 กำหนดให้รัฐสภาเป็น “ระบบสภาคู่” ได้แก่สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 พ.ศ.2492 กำหนดให้รัฐสภาเป็น “ระบบสภาคู่” ได้แก่สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 6 พ.ศ.2495 กำหนดให้รัฐสภาเป็น “ระบบสภาเดี่ยว” คือสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2475

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 พ.ศ.2502 กำหนดให้รัฐสภาเป็น “ระบบสภาเดี่ยว” คือสภาว่าง รัฐธรรมนูญมาจากการแต่งตั้ง

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 8 พ.ศ.2511 กำหนดให้รัฐสภาเป็น “ระบบสภาคู่” ได้แก่สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 9 พ.ศ.2515 กำหนดให้รัฐสภาเป็น “ระบบสภาเดี่ยว” คือสภานิติบัญญัติแห่งชาติมาจากการแต่งตั้ง

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 10 พ.ศ.2517 กำหนดให้รัฐสภาเป็น “ระบบสภาคู่” ได้แก่สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 11 พ.ศ.2519 กำหนดให้รัฐสภาเป็น “ระบบสภาเดี่ยว” คือสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินมาจากการแต่งตั้ง

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 12 พ.ศ.2520 กำหนดให้รัฐสภาเป็น “ระบบสภาเดี่ยว” คือสภานิติบัญญัติแห่งชาติมาจากการแต่งตั้ง

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 13 พ.ศ.2521 กำหนดให้รัฐสภาเป็น “ระบบสภาคู่” ได้แก่สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง

ประเทศไทยใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 รัฐบาลดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องเกือบ 13 ปี มีรัฐบาล 4 ชุด คือรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (2 ชุด) และรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งถูกคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 และได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญ พ.ศ 2534 โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.)

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 14 พ.ศ.2534 (ฉบับ รสช.) กำหนดให้รัฐสภาเป็น “ระบบสภาเดี่ยว” คือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มาจากการแต่งตั้ง

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 พ.ศ.2534 กำหนดให้รัฐสภาเป็น “ระบบสภาคู่” ได้แก่สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 พ.ศ.2540 กำหนดให้รัฐสภาเป็น “ระบบสภาคู่” ได้แก่สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

จากประวัติความเป็นมาเกี่ยวกับ “รัฐสภา” จะเห็นได้ว่าประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 ซึ่งเป็นการปกครองในระบบรัฐสภา มีทั้งสภาเดี่ยวและสภาคู่ ขึ้นอยู่กับสภาพสังคมในขณะนั้นๆ โดยที่ในระบบสภาคู่ นั้น จะประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎร หรือที่เรียกว่า “สภาล่าง” มาจากการเลือกตั้งของประชาชน (มีทั้งเลือกตั้งทางตรงและทางอ้อม) มีหน้าที่หลักในการบัญญัติกฎหมาย และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล และมีวุฒิสภา หรือ “สภาสูง” มาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ โดยคำแนะนำของผู้มีอำนาจในการปกครองประเทศ มีหน้าที่พิจารณากลับกรองกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว และเป็นผู้แนะนำการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่สภาผู้แทนราษฎร จึงอาจจะเรียกว่าเป็น “สภาถ่วงดุล” หรือ “สภาที่เสียง” แต่ในทางความเป็นจริงนั้น วุฒิสภาหรือสภาสูงมีบทบาทเด่นชัดในการสนับสนุนรัฐบาลคอยถ่วงดุลในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องมาจากว่าวุฒิสภา หรือสภาสูง มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการปกครองประเทศนั่นเอง

1. ที่มาและองค์ประกอบ

จากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งสิ้น 15 ฉบับดังกล่าวข้างต้น ปรากฏว่ามีรัฐธรรมนูญ 7 ฉบับซึ่งกำหนดให้ประเทศไทยปกครองในระบบรัฐสภาโดยใช้รูปแบบ “สภาคู่” ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489, พ.ศ. 2490, พ.ศ. 2492, พ.ศ. 2511, พ.ศ. 2517, พ.ศ. 2521 และ พ.ศ. 2534 เริ่มตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตย ประเทศไทยใช้รูปแบบ “สภาเดี่ยว” สมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ต่อมาพัฒนาไปสู่สภาเดี่ยว ซึ่งประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ มาจากการเลือกตั้งประเภทหนึ่ง และอีกประเภทหนึ่งมาจากการแต่งตั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 จากนั้นประเทศไทยเปลี่ยนไปใช้รูปแบบ “สภาคู่” เป็นครั้งแรก ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อ “วุฒิสภา” เป็น “วุฒิสภา” และเปลี่ยนแปลงที่มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมเป็นให้มาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ โดยการเสนอชื่อและลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 หรือประธานองคมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 และ พ.ศ. 2517 ส่วนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490, พ.ศ. 2511 และ พ.ศ. 2534 มิได้ระบุผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งไว้ และโดยธรรมเนียมปฏิบัตินายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อและลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่แล้วรัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง มีเพียงฉบับเดียวเท่านั้น คือ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489 ที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม

นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ถึงการปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มีการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภารวมทั้งสิ้น 7 ชุด ดังต่อไปนี้⁶

สมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 1 (เรียกว่า “สมาชิกวุฒิสภา”) อยู่ภายใต้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อมและลับ⁷ จำนวน 80 คน และสมาชิกวุฒิสภาต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ และต้องมีวิถฐานะไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่ามาแล้วไม่ต่ำกว่าห้าปี หรือเคยดำรงตำแหน่งทางราชการมาแล้วไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว และห้ามไม่ให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นข้าราชการประจำ⁸ แต่บทเฉพาะกาล

⁶ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, วุฒิสภาไทย(ฉบับสมบูรณ์). (กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2540)

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 24

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 25

กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์⁹ และกำหนดให้วุฒิสภามีวาระ 6 ปี แต่ในวาระเริ่มแรกเมื่อครบ 3 ปี ให้มีการจับสลากออกจำนวนครึ่งหนึ่ง ซึ่งผู้ที่ออกไปมีสิทธิได้รับเลือกกลับเข้ามาอีก

เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2489 สมาชิกวุฒิสภาได้ทำการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 80 คน และสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ปฏิบัติหน้าที่ระหว่างวันที่ 24 พฤษภาคม 2489 ถึงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 โดยมีพันตรีวิลาศ โอสถานนท์ และพลเรือตรีกระแส ประวาหะ นาวิน สรยุทธ เป็นประธานวุฒิสภา (นอกจากตำแหน่งเนื่องจากคณะทหารของชาติ ซึ่งนำโดยพลโทผิน ชุณหะวัณยึดอำนาจการปกครองประเทศ)

สมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 2 อยู่ภายใต้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกตั้งมีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร¹⁰ (โดยมิได้ระบุผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งไว้) โดยที่มิได้กำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาไว้ และวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีวาระ 6 ปี แต่เมื่อครบ 3 ปีให้จับสลากออกจำนวนครึ่งหนึ่ง¹¹

เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2490 นายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรี ได้เสนอรายชื่อต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 100 คน

เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2492 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 แทนรัฐธรรมนูญฉบับ (ชั่วคราว) พ.ศ.2490 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา จากผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ ซึ่งทรงพระราชดำริเห็นว่าเป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ ความชำนาญในวิชาการต่างๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน จำนวน 100 คน¹² โดยประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง และได้กำหนดลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภาไว้ด้วย ซึ่งประการที่สำคัญก็คือต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ หรือเป็นบุคคลซึ่งเคยเป็นข้าราชการประจำมาแล้ว และพ้นจากตำแหน่งราชการประจำมาแล้วยังไม่ถึง 1 ปีในวันเลือกตั้ง¹³ กำหนดให้วุฒิสภามีวาระ 6 ปี

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 90

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 33

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 34

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 82

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 93 และมาตรา 79

และเมื่อครบ 3 ปีให้จับสลากออกจำนวนครั้งหนึ่ง¹⁴ บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2490 ยังคงเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป และเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2493 ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนตำแหน่งที่จับสลากออก จำนวน 50 คน

วุฒิสภาชุดที่ 2 ปฏิบัติหน้าที่ระหว่างวันที่ 19 พฤศจิกายน 2490 ถึงวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 โดยมีพระยาศรีธรรมมาธิเบศ เป็นประธานวุฒิสภา (นอกจากตำแหน่ง เนื่องจากจอมพล ป.พิบูลสงคราม ทำรัฐประหาร)

สมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 3 อยู่ภายใต้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ จำนวนสามในสี่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (โดยมิได้ระบุผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งไว้) จากผู้ทรงคุณวุฒิในวิชาการ หรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน มีสัญชาติไทยโดยการเกิด และมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์¹⁵ และห้ามสมาชิกวุฒิสภาเป็น นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน¹⁶ และวุฒิสภามีวาระ 6 ปี และเมื่อครบ 3 ปีให้จับ สลากออกจำนวนครั้งหนึ่ง¹⁷

เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2511 จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี ได้เสนอ รายชื่อต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 120 คน

เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2512 ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพื่อให้ครบ จำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนดคือสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 44 คน และเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2514 สมาชิกวุฒิสภาจับสลากออกจากตำแหน่ง จำนวน 82 คน และพระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนตำแหน่งที่จับสลากออก จำนวน 82 คน เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2514

สมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 3 นี้ปฏิบัติหน้าที่ระหว่างวันที่ 4 กรกฎาคม 2511 ถึงวันที่ 17 พฤศจิกายน 2511 โดยมีพันเอกนายวรการ บัญชา เป็นประธานวุฒิสภา (นอกจากตำแหน่ง เนื่องจากจอมพล ถนอมกิตติขจร ทำรัฐประหาร)

สมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 4 อยู่ภายใต้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกและแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ โดยประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง (ต่อมาเมื่อวันที่ 19

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 83

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 78

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 139

¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 79

มกราคม พ.ศ.2518 ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ให้นายกรัฐมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา) ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการ หรือกิจการต่างๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ จำนวน 100 คน¹⁸ และต้องไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ เว้นแต่ข้าราชการการเมือง และต้องไม่เป็นพนักงานของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ¹⁹ วุฒิสภามาตรฐานรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีวาระ 6 ปี และเมื่อครบ 3 ปีให้จับสลากออกจำนวนครึ่งหนึ่ง²⁰

เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518 นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี ได้เสนอรายชื่อต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 100 คน ซึ่งวุฒิสภาชุดนี้ปฏิบัติหน้าที่ระหว่างวันที่ 26 มกราคม 2518 ถึงวันที่ 6 ตุลาคม 2519 โดยมีนายจิตติ ดิงศัททีย์ เป็นประธานวุฒิสภา (นอกจากตำแหน่งเนื่องจาก พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ ทำรัฐประหาร)

สมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 5 อยู่ภายใต้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ จำนวนสามในสี่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (โดยมิได้ระบุผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งไว้) จากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่างๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน มีสัญชาติไทยโดยการเกิด อายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ และไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง²¹ วุฒิสภามาตรฐานรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีวาระ 6 ปี โดยที่เมื่อครบ 2 ปีให้จับสลากออกจำนวนหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด และเมื่อครบ 4 ปีให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนที่เหลือจับสลากออกอีกจำนวนครึ่งหนึ่งของจำนวนดังกล่าว ส่วนจำนวนที่เหลือจากการจับสลากออกให้พ้นจากตำแหน่งเมื่อครบ 6 ปีนับแต่วันได้รับการแต่งตั้ง²²

เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2522 พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรี ได้เสนอรายชื่อต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 225 คน

เมื่อวันที่ 17 เมษายน 2524 สมาชิกวุฒิสภาจับสลากออกจากตำแหน่ง 75 คน และพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้เสนอรายชื่อต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนตำแหน่งที่จับสลากออกไป จำนวน 75 คน เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2524

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 107

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 102 และมาตรา 118 (6) และ (7)

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 108

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 84

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 85

เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2526 สมาชิกวุฒิสภาจับสลากออกจากตำแหน่ง 75 คน และพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้เสนอรายชื่อต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนตำแหน่งที่จับสลากออกไป จำนวน 75 คน และแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มเติมอีกจำนวน 18 คน เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2526

เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2528 สมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งตามวาระที่เหลือจากการจับสลากออกเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2524 และวันที่ 15 เมษายน 2526 จำนวน 75 คน และพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้เสนอรายชื่อต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนตำแหน่งที่ออกไป จำนวน 75 คน และแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มเติมอีกจำนวน 1 คน เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2528

เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2529 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้เสนอรายชื่อต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มเติมเพื่อให้ครบจำนวนสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 17 คน

เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2530 มีสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งตามวาระ จำนวน 75 คน และพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้เสนอรายชื่อต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนตำแหน่งที่ออกไป จำนวน 75 คน เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2530

เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2531 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้เสนอรายชื่อต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มเติมเพื่อให้ครบจำนวนสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 7 คน

เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2532 มีสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งตามวาระ จำนวน 93 คน และพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี ได้เสนอรายชื่อต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนตำแหน่งที่ออกไป จำนวน 93 คน และแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนตำแหน่งที่ลาออกไป จำนวน 1 ตำแหน่ง เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2532

วุฒิสภาชุดนี้ปฏิบัติหน้าที่ระหว่างวันที่ 22 เมษายน 2522 ถึงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 โดยมีพลอากาศเอกหะริน หงสกุล นายจรรุบุตร เรืองสุวรรณ นายอุกฤษ มงคลนาวิน และร้อยตำรวจตรีวรรณ ชันชื้อ เป็นประธานวุฒิสภา (ออกจากตำแหน่งเนื่องจากพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ทำรัฐประหาร)

สมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 6 อยู่ภายใต้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ จำนวน 270 คน (โดยมิได้ระบุผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งไว้ แต่ในบทเฉพาะกาลได้กำหนดให้ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

แต่งตั้ง²³) จากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรืออาชีพต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดินในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสัญชาติไทยโดยการเกิด อายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ ไม่เป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่หรือที่ปรึกษาของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ไม่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งได้รับการเลือกตั้ง²⁴ วุฒิสภาดามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีวาระ 6 ปี และเมื่อครบ 3 ปีให้จับสลากออกจำนวนครึ่งหนึ่ง²⁵

เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535 พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ประธานสภาการศึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้เสนอรายชื่อต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 270

วุฒิสภาชุดนี้ปฏิบัติหน้าที่ระหว่างวันที่ 22 มีนาคม 2535 ถึงวันที่ 21 มีนาคม 2539 โดยมีนายอุกฤษ มงคลนาวินและนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานวุฒิสภา (นอกจากตำแหน่งเนื่องจากหมดวาระ (4 ปี))

สมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 7 อยู่ภายใต้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2538 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ จำนวนสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของนายกรัฐมนตรี และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีบทเฉพาะกาลกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ คงเป็นสมาชิกวุฒิสภาดามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาจะสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539²⁶

เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2539 นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี ได้เสนอรายชื่อต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 260 คน และเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2540 ได้เสนอรายชื่อต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มเติมเพื่อให้ครบจำนวนสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 2 คน

วุฒิสภาชุดนี้ปฏิบัติหน้าที่ระหว่างวันที่ 22 มีนาคม 2539 ถึงวันที่ 21 มีนาคม 2542 โดยมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานวุฒิสภา (นอกจากตำแหน่งเนื่องจากหมดวาระ (4 ปี))

²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 217

²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 94

²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 95

²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 315 วรรค 3

กล่าวโดยสรุปได้ว่า สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 นั้นส่วนมากมาจากการแต่งตั้งของผู้มีอำนาจในการปกครอง อาจจะเป็นคณะผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหาร หรือทหารผู้ยึดอำนาจในการปกครอง ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยมิชอบ แต่ถ้าหากว่าเป็นกรณีที่อยู่ในภาวะปกติมีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาจะมาจากการแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นบุคคลที่ได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากจากรัฐสภา ซึ่งอาจเป็นการระบุไว้ในรัฐธรรมนูญโดยชัดแจ้งให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ หรือในกรณีที่มีได้ระบุผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการไว้ในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีก็เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

แม้ว่าวุฒิสภาในสถานการณ์ที่มีการปฏิวัติ รัฐประหาร กับวุฒิสภาในสถานการณ์ปกติจะมีที่มาที่แตกต่างกันก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาให้ลึกซึ้งแล้วก็จะเห็นว่าวุฒิสภาที่มีมาที่เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ มาจากการแต่งตั้งโดยผู้ที่มีอำนาจในการปกครอง ซึ่งอาจจะเป็นบุคคลคนเดียว หรือกลุ่มบุคคลก็ได้ ผู้แต่งตั้งมักจะแต่งตั้งผู้ที่เป็นพวกพ้อง หรือบุคคลที่จะอำนวยความสะดวก สนับสนุนผู้แต่งตั้ง มากกว่าที่จะคำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคล อันเป็นการบิดเบือน เจตนารมณ์ดั้งเดิมของการมีวุฒิสภา ที่ต้องการให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชาชนเลือกเข้ามาในสภา และคอยทำหน้าที่กลั่นกรองการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภากลายเป็นองค์กรที่ให้การสนับสนุนรัฐบาล คำจูนฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลผู้ซึ่งแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานั่นเอง

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับกำหนดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาไว้เหมือนกันบ้าง แตกต่างกันไปบ้าง แต่สรุปแล้วการกำหนดจำนวนของวุฒิสภานั้น แบ่งได้เป็น 2 ลักษณะคือ

(1) รัฐธรรมนูญกำหนดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาไว้เป็นจำนวนแน่นอน ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

(2) รัฐธรรมนูญกำหนดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาไว้เป็นอัตราส่วน โดยจะกำหนดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาให้ขึ้นอยู่กับจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2490 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538

อย่างไรก็ตาม โดยสรุปแล้วไม่ว่าจะเป็นกรณีกำหนดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาไว้เป็นจำนวนแน่นอน หรือกำหนดไว้เป็นอัตราส่วนให้ขึ้นอยู่กับจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาน้อยกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีเพียงวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2490 เท่านั้นที่กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนเท่ากับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

2. อำนาจหน้าที่

เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของการกำหนดให้มี “วุฒิสภา” ของประเทศไทยนั้น ตั้งแต่แรกเริ่มก็เพื่อให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงของสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากในระยะแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่ระบอบประชาธิปไตย ในระบบรัฐ-สภานั้น มีการกำหนดให้ประชาชนเลือกผู้แทนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทนประชาชน ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในระบอบการปกครองใหม่ จึงจำเป็นต้องมีพี่เลี้ยง คอยให้คำแนะนำในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้ให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงสภาผู้แทนราษฎรแล้ว วุฒิสภายังถูกกำหนดให้มีบทบาทในการ “ถ่วงดุล” ในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร อีกด้วย ซึ่งบทบาทของวุฒิสภาดังกล่าวนี้เอง ทำให้วุฒิสภาถูกเรียกว่า “สภาพี่เลี้ยง” หรือ “สภาถ่วงดุล” แต่เมื่อพิจารณาถึงประวัติความเป็นมาและวิวัฒนาการของวุฒิสภาจากอดีตที่ผ่านมา นั้น จะเห็นได้ว่าวุฒิสภาของไทยจะมีบทบาทหลักในการเป็นสถาบันหรือองค์กรที่สนับสนุนอำนาจฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ส่วนบทบาทในการเป็นสภาพี่เลี้ยง หรือสภาถ่วงดุล นั้น จะเป็นบทบาทรองที่ไม่มีความสำคัญเท่าใดนัก แต่อย่างไรก็ตาม สามารถแยกบทบาทของวุฒิสภาตามลักษณะของการกระทำได้ ดังต่อไปนี้

ก. ด้านนิติบัญญัติ

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาด้านนิติบัญญัติ มี 3 ประการ ได้แก่ (1) กลั่นกรองกฎหมาย (2) ริเริ่มเสนอกฎหมายหรือเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และ (3) เสนอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

(1) กลั่นกรองกฎหมาย

ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในระบบรัฐสภานั้น ยึดหลักทฤษฎีการแบ่งแยก (การใช้) อำนาจอธิปไตย (The separation of power) ของมองเตสกีเออ โดยแบ่งแยก (การใช้) อำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ประเภทคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ให้มีองค์กรซึ่งใช้อำนาจแต่ละประเภทแยกต่างหากจากกัน แต่เป็นการแยกในลักษณะที่ไม่เด็ดขาด แต่ละองค์กรยังมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน สามารถตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันได้

ในส่วนของการใช้อำนาจนิติบัญญัติหรือการออกกฎหมายนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของ “รัฐสภา” ซึ่งหมายถึงสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรหลักในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย ส่วนวุฒิสภาเป็นองค์กรที่คอยทักท้วงหรือยับยั้ง หากไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้เพื่อให้กระบวนการออกกฎหมายเป็นไปโดยรอบคอบ มีการพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วน เพื่อให้ได้กฎหมายที่ดีบังคับใช้ต่อไปนั่นเอง

หลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณากลั่นกรองกฎหมายของวุฒิสภานั้นเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภากำหนดไว้ ซึ่งโดยสรุปแล้วมี 3 ประการ ดังต่อไปนี้

(ก) กำหนดเวลาในการพิจารณากลับกรอกร่างกฎหมาย

วุฒิสภาต้องพิจารณากลับกรอกร่างกฎหมาย ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด มิฉะนั้น “ให้ถือว่า” วุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายฉบับนั้นแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้มีผลบังคับใช้ได้ต่อไป ระยะเวลาที่วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างกฎหมายนั้นกำหนดโดยแบ่งแยกตามประเภทของกฎหมาย ดังมีรายละเอียดตามตาราง 1 ระยะเวลาในการพิจารณากลับกรอกร่างกฎหมายของวุฒิสภา

ตาราง 1 ระยะเวลาในการพิจารณากลับกรอกร่างกฎหมายของวุฒิสภา²⁷

สาระสำคัญ	รธน.ปี 2489	รธน.ปี 2490	รธน.ปี 2492	รธน.ปี 2511
ระยะเวลาพิจารณาร่างพรบ . ทั่วไป	30 วัน	30 วัน	60 วัน	60 วัน
ระยะเวลาพิจารณาร่างพรบ . เกี่ยวกับการเงิน	15 วัน	15 วัน	30 วัน	30 วัน
ระยะเวลาพิจารณาร่างพรบ . งบประมาณ	-	-	-	-
ระยะเวลายับยั้งร่างพรบ . ทั่วไป	-	-	1 ปี	1 ปี

สาระสำคัญ	รธน.ปี 2517	รธน.ปี 2521	รธน.ปี 2534	รธน.ปี 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2538
ระยะเวลาพิจารณาร่างพรบ . ทั่วไป	60 วัน	60 วัน	60 วัน	60 วัน
ระยะเวลาพิจารณาร่างพรบ . เกี่ยวกับการเงิน	30 วัน	30 วัน	30 วัน	30 วัน
ระยะเวลาพิจารณาร่างพรบ . งบประมาณ	15 วัน	15 วัน	15 วัน	20 วัน
ระยะเวลายับยั้งร่างพรบ . ทั่วไป	180 วัน	180 วัน	180 วัน	180 วัน

²⁷ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, วุฒิสภาไทย(ฉบับสมบูรณ์), (กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์ สำนัก
งานเลขาธิการวุฒิสภา, 2540) หน้า 59.

นอกจากการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณากลับกรอกร่างกฎหมายของวุฒิสภา ดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีการกำหนดขั้นตอนในการพิจารณากลับกรอกร่างกฎหมายของวุฒิสภา ไว้ด้วยดังนี้

(ข) ขั้นตอนในการพิจารณากลับกรอกร่างกฎหมาย

วาระที่ 1 ชั้นรับหลักการ ให้วุฒิสภาพิจารณาว่าเห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างกฎหมายฉบับนั้นหรือไม่ ซึ่งวุฒิสภาอาจมอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณาในชั้นรับหลักการนี้ก็ได้

วาระที่ 2 พิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้พิจารณาร่างกฎหมายเรียงลำดับมาตราตั้งแต่ต้นไปจนจบร่าง ซึ่งวุฒิสภาจะพิจารณาเองหรืออาจแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาแล้วเสนอรายงานพร้อมความเห็นต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาก็ได้

วาระที่ 3 ให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ ให้วุฒิสภาพิจารณาลงมติว่าเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หรือเห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติม

(ค) ผลการพิจารณา

การพิจารณากลับกรอกร่างกฎหมายของวุฒิสภามีผลเป็น 3 กรณีคือ

1) เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หากวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว มีมติเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีเช่นนี้ให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ต่อไป

2) ไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร (ยับยั้ง) หากวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว มีมติไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีเช่นนี้ให้ “ยับยั้ง” ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไว้ระยะเวลาหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ (ยกเว้นรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2489 และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2490 มิได้กำหนดระยะเวลาในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของพฤฒิสภาและวุฒิสภาไว้) ซึ่งการไม่เห็นชอบหรือยับยั้งนี้อาจไม่เห็นชอบในวาระที่ 1 ชั้นรับหลักการ หรือในวาระที่ 3 หรือไม่เห็นชอบในกรณีที่วุฒิสภาเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม และส่งกลับไปยังสภาผู้แทนราษฎรแล้วมีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกัน แต่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรหรือทั้งสองสภาไม่เห็นชอบด้วยกับรายงานของคณะกรรมการร่วมกันก็ได้

3) เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม หากวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว มีมติให้แก้ไขเพิ่มเติม ในกรณีเช่นนี้ให้วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นกลับคืนไปที่สภาผู้แทนราษฎร หากสภาผู้แทนราษฎรเห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา ก็ให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ต่อไป แต่ถ้าหากสภาผู้แทน

ราษฎรไม่เห็นชอบด้วย ให้แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกัน โดยสมาชิกมาจากสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาในจำนวนที่เท่าๆ กัน เพื่อพิจารณาและเสนอรายงานพร้อมความเห็นต่อสภาทั้งสองต่อไป

กล่าวโดยสรุปได้ว่า อำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลับกรอกร่างกฎหมายของวุฒิสภา มีสาระสำคัญดังนี้

(1) วุฒิสภาต้องพิจารณากลับกรอกร่างกฎหมาย ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนด มิฉะนั้นให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายฉบับนั้นแล้ว เว้นแต่ตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489 , พ.ศ. 2490 , พ.ศ. 2492 และ พ.ศ. 2511 เท่านั้น ที่มีได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณากลับกรอกร่างพระราชบัญญัติงบประมาณไว้

(2) ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภามีเพียงสิทธิ "ยับยั้ง" ร่างกฎหมายไว้ได้ภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 และ พ.ศ.2511 กำหนดให้วุฒิสภามีสิทธิยับยั้งร่างพระราชบัญญัติทั่วไปไว้ได้ 1 ปี และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2517, พ.ศ. 2521 , พ.ศ. 2534 และ พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 กำหนดให้วุฒิสภามีสิทธิยับยั้งร่างพระราชบัญญัติทั่วไปไว้ได้ 180 วัน ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2489 และ พ.ศ. 2490 มิได้กำหนดให้พฤตสภาหรือวุฒิสภามีสิทธิในการยับยั้งร่างกฎหมายได้

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะกำหนดให้วุฒิสภามีสิทธิในการยับยั้งร่างกฎหมายที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ก็เฉพาะในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไปเท่านั้น หากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงิน หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ วุฒิสภาไม่มีสิทธิยับยั้ง และเมื่อพ้นระยะเวลายับยั้งแล้วสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธินำร่างกฎหมายนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ และหากสภาผู้แทนราษฎรมีมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีผลให้ถือว่าร่างกฎหมายฉบับนั้นได้รับความเห็นชอบจาก "รัฐสภา" แล้ว

(3) ในกรณีที่วุฒิสภาเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม หากสภาผู้แทนราษฎรเห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา มีผลเป็นการให้ความเห็นชอบของรัฐสภา แต่ถ้าหากว่าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับวุฒิสภา เช่นนี้ให้จัดตั้ง "คณะกรรมการร่วมกัน" (Joint Committee) เพื่อพิจารณาร่างกฎหมายแล้วจัดทำรายงานพร้อมความเห็นเสนอต่อสภาทั้งสองเพื่อพิจารณาอีกครั้ง ซึ่งถ้าหากวุฒิสภายังคงไม่เห็นด้วยและกรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไปก็ให้ยับยั้งไว้ภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ถ้าหากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ วุฒิสภาไม่มีสิทธิยับยั้ง ทั้งสองกรณีสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิลงมติยืนยัน ซึ่งมีผลให้ถือว่าร่างกฎหมายฉบับนั้นได้รับความเห็นชอบจาก "รัฐสภา" แล้ว

การพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายของวุฒิสภาชุดต่าง ๆ²⁸

1. วุฒิสภาชุดที่ 1

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 กำหนดเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของพฤษสภาไว้ กล่าวคือ ในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไป พฤษสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน หากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องทางการเงินต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน มิฉะนั้น ให้ถือว่าพฤษสภาให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น ๆ แล้ว

พฤษสภาพิจารณากลับกรองร่างกฎหมาย รวมทั้งสิ้น 65 ฉบับ โดยแบ่งแยกพิจารณาเป็น 2 ประเภทดังนี้

(1) ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี จำนวน 58 ฉบับ²⁹

พฤษสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแล้ว มีมติเห็นชอบด้วย จำนวน 56 ฉบับ และเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมจำนวน 2 ฉบับ คือร่างพระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตำบลวังบูรพาภิรมย์ อำเภอพระนคร จังหวัดพระนคร ให้แก่กระทรวงการคลัง พุทธศักราช 2490 และร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2490 และเมื่อส่งกลับไปยังสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของพฤษสภา เพราะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

(2) ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 7 ฉบับ³⁰

พฤษสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแล้ว มีมติเห็นชอบด้วย จำนวน 6 ฉบับ และเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมจำนวน 1 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พุทธศักราช 2490 ซึ่งเป็นการแก้ไขเพียงเล็กน้อยคือให้ตัดคำว่า “สูญหายหรือ” ออกเท่านั้น และเมื่อส่งกลับไปยังสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของพฤษสภา

กล่าวโดยสรุปได้ว่า สมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 1 ซึ่งเรียกว่า “สมาชิกพฤษสภา” ได้แสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ในด้านการพิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งส่วนใหญ่พิจารณาไปโดยรวดเร็ว มิได้มีการซักถามหรืออภิปรายมากนัก เป็นแต่เพียงการซักไซ้ถึงปัญหาและข้อข้องใจต่าง ๆ เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ และแม้ว่าจะมีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติ

²⁸ รายละเอียดในเรื่องการพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายของพฤษสภา และวุฒิสภาชุดที่ 2-4 โปรดดู กริช สืบสนธิ์, “บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่างๆ” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516)

²⁹ กริช สืบสนธิ์, “บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่างๆ” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516) หน้า 54-61.

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 61-63.

ก็เป็นแต่เพียงการแก้ไขข้อความ ถ้อยคำ วรรคตอน ซึ่งเป็นการแก้ไขเล็กน้อยเท่านั้น³¹ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นผ่านไปตามเจตนารมณ์ของฝ่ายบริหารมากกว่าการยับยั้งหรือตรวจสอบ นอกจากนี้ร่างพระราชบัญญัติ 2 ฉบับที่เสนอโดยรัฐบาล คือร่างพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พุทธศักราช 2490 และร่างพระราชบัญญัติออมสิน พุทธศักราช 2489 คณะกรรมาธิการพิจารณาและเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม แต่พฤษสภาลงมติยืนยันในร่างพระราชบัญญัติเดิมโดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม³²

2. วุฒิสภาชุดที่ 2

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า สมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 2 นั้น แบ่งออกเป็น 2 ระยะ ได้แก่ ระยะแรก เป็นวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 และระยะที่สอง เป็นวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ดังนั้น แบ่งแยกศึกษาการพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายของวุฒิสภาเป็น 2 ระยะดังนี้

ก. วุฒิสภาชุดที่ 2 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 กำหนดเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 กล่าวคือ ในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไป วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน หากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน มิฉะนั้นให้ถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นๆ แล้ว

วุฒิสภาชุดนี้พิจารณากลับกรองร่างกฎหมาย รวมทั้งสิ้น 16 ฉบับ โดยแบ่งแยกพิจารณาเป็น 2 ประเภทดังนี้

(1) ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี จำนวน 14 ฉบับ³³

วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแล้ว มีมติเห็นชอบด้วย จำนวน 10 ฉบับ และเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมจำนวน 4 ฉบับ คือร่างพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัดแม่ฮ่องสอนและจังหวัดตาก พุทธศักราช 2491 ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2491 ร่างพระราชบัญญัติเกษตรศาสตร์ (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2492 และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ พุทธศักราช 2492 ซึ่งเมื่อส่งกลับไปยังสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรมติยืนยัน 3 ฉบับ และเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา 1 ฉบับ

³¹ กริช สืบสนธิ์, "บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่างๆ", หน้า 63.

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 69.

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 73-75.

(2) ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 2 ฉบับ³⁴

วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแล้ว เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมทั้ง 2 ฉบับ คือร่างพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2491 และร่างพระราชบัญญัติเรื่องราวและคำร้องทุกข์ แต่เมื่อส่งกลับไปยังสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรมีมติยืนยันทั้ง 2 ฉบับ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาชุดนี้ แยกพิจารณาได้เป็น 2 ระยะ คือ ระยะแรก สมัยนายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี (ระหว่างวันที่ 10 พฤศจิกายน 2490 – 7 เมษายน 2491) มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งหมด 3 ฉบับ ซึ่งวุฒิสภามีมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับไปโดยรวดเร็ว มีการอภิปรายเพียงเล็กน้อยเท่านั้น และระยะที่สอง สมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี (ระหว่างวันที่ 8 เมษายน 2491 – 16 กันยายน 2500) มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งหมด 13 ฉบับ มีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมและส่งกลับคืนสภาผู้แทนราษฎร 5 ฉบับ และมีมติไม่เห็นชอบด้วยในชั้นรับหลักการ 1 ฉบับ

ข. วุฒิสภาชุดที่ 2 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 กำหนดเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาไว้ยาวกว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ.2489 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2490 กล่าวคือ ในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไป วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน หากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน และในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภามีสิทธิยับยั้งร่างพระราชบัญญัติซึ่งต้องเป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไปไว้ได้ 1 ปี

วุฒิสภาชุดนี้พิจารณากลับกรองร่างกฎหมาย รวมทั้งสิ้น 60 ฉบับ โดยแบ่งแยกพิจารณาเป็น 2 ประเภทดังนี้

(1) ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี จำนวน 46 ฉบับ³⁵

วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแล้ว มีมติเห็นชอบด้วย จำนวน 17 ฉบับ และวุฒิสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลา จำนวน 1 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พุทธศักราช 2494 ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ดังนั้นวุฒิสภาให้ความเห็นชอบรวมทั้งหมด 18 ฉบับ

มีมติไม่เห็นชอบด้วยในชั้นรับหลักการ จำนวน 2 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พุทธศักราช 2492 และร่างพระราชบัญญัติโอนญาติให้จ่ายเงินไปพลางก่อน พุทธศักราช 2493 ซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินทั้งสองฉบับ

วุฒิสภาพิจารณาแล้วเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมจำนวน 25 ฉบับ คือ

- 1) พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่....) พุทธศักราช 2492
- 2) ร่างพระราชบัญญัติสุรา พุทธศักราช 2492

³⁴ กริช สืบสนธิ์, "บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่างๆ", หน้า 75.

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 88-96.

- 3) ร่างพระราชบัญญัติเงินตราชั่วคราว (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2493
- 4) ร่างพระราชบัญญัติการขายยา พุทธศักราช 2493
- 5) ร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 9) พุทธศักราช 2493
- 6) ร่างพระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พุทธศักราช 2493
- 7) ร่างพระราชบัญญัติวิธีการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2493
- 8) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม ประจำปีงบประมาณ 2493
- 9) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2493
- 10) ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจการปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงิน และธนาคารระหว่างประเทศ พุทธศักราช 2493
- 11) ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่) พุทธศักราช 249...
- 12) ร่างพระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2493
- 13) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ 2494
- 14) ร่างพระราชบัญญัติรถยนต์ พุทธศักราช 2494
- 15) ร่างพระราชบัญญัติการทำเรือไทย พุทธศักราช 2494
- 16) ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลคดีเด็กและเยาวชน พุทธศักราช 2494
- 17) ร่างพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2494
- 18) ร่างพระราชบัญญัติยกฐานะศาลแขวงแม่สะเรียง ศาลแขวงแม่สอด ศาลแขวงตะกั่วป่า และศาลแขวงหลังสวน เป็นศาลจังหวัด (ฉบับที่) พุทธศักราช 2494
- 19) ร่างพระราชบัญญัติฝิ่น พุทธศักราช 2494
- 20) ร่างพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2494
- 21) ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช 2494
- 22) ร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีเด็กและเยาวชน พุทธศักราช 2494
- 23) ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลักษณะอาญา พุทธศักราช 2494
- 24) ร่างพระราชบัญญัติเครื่องดื่มไม่มีแอลกอฮอล์ พุทธศักราช 2494
- 25) ร่างพระราชบัญญัติสถิติ พุทธศักราช 2494

เมื่อวุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติที่เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมทั้งหมด 25 ฉบับนี้ ไปยังสภาผู้แทนราษฎร มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 23 ฉบับ

หมายเหตุ ร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่อำเภอตากลี และท่าตะโก จังหวัดนครสวรรค์ พุทธศักราช 2494 ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการธิการของวุฒิสภา ไม่มีการดำเนินการต่อไปเนื่องจากมีการปฏิวัติ พ.ศ.2494

(2) ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 14 ฉบับ³⁶

วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแล้ว มีมติเห็นชอบ จำนวน 6 ฉบับ และเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมทั้ง 8 ฉบับ คือ

- 1) ร่างพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2492
- 2) ร่างพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พุทธศักราช 2492
- 3) ร่างพระราชบัญญัติค่าเช่านา พุทธศักราช 2492
- 4) ร่างพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พุทธศักราช 2492
- 5) ร่างพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่า พุทธศักราช 2493
- 6) ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2493
- 7) ร่างพระราชบัญญัติอากรการฆ่าสัตว์ (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2493
- 8) ร่างพระราชบัญญัติควบคุมป้าย พุทธศักราช 2494

เมื่อวุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติที่เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมทั้งหมด 8 ฉบับนี้ ไปยังสภาผู้แทนราษฎร มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 7 ฉบับ

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การพิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาชุดที่ 2 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ในระยะที่สองระหว่างที่จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี และวุฒิสภาชุดที่ 2 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ส่วนใหญ่สมาชิกวุฒิสภายามพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ และใช้อำนาจยับยั้งร่างกฎหมายมากกว่าวุฒิสภาชุดอื่นๆ มีการอภิปรายซักถามปัญหาต่างๆ และแสดงความคิดเห็นอย่างลึกซึ้ง ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมและส่งกลับคืนสภาผู้แทนราษฎรเป็นจำนวนมาก และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น และที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือวุฒิสภามีมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในชั้นรับหลักการถึง 2 ฉบับด้วยกัน

สาเหตุที่วุฒิสภาชุดดังกล่าวข้างต้นได้แสดงบทบาทและพฤติกรรมในด้านการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอย่างจริงจัง เนื่องจากขาดความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับฝ่ายบริหาร เพราะสมาชิกวุฒิสภาชุดแรกดังกล่าวมิได้มาจากการเสนอแต่งตั้งของจอมพล ป.พิบูลสงคราม และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้กำหนดให้วุฒิสภาดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 คงเป็นวุฒิสภาต่อไป และกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง ประกอบกับสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่เป็นข้าราชการชั้นสูงซึ่งมีประสบการณ์ในการดำเนินการบริหารราชการแผ่นดิน

³⁶ กริช สืบสนธิ์, "บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่างๆ", หน้า 96-99.

เป็นอย่างดี ทำให้สมาชิกวุฒิสภาแสดงบทบาทและพฤติกรรมในการพิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติอย่างจริงจัง และมีประสิทธิภาพ

3. วุฒิสภาชุดที่ 3

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 กำหนดเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2492 กล่าวคือ ในกรณีที่เป็นการร่างพระราชบัญญัติทั่วไป วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน หากเป็นการร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน และในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภามีสิทธิยับยั้งร่างพระราชบัญญัติซึ่งต้องเป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไปไว้ได้ 1 ปี

วุฒิสภาชุดที่ 3 พิจารณากลับกรองร่างกฎหมาย รวมทั้งสิ้น 59 ฉบับ โดยแบ่งแยกพิจารณาเป็น 2 ประเภทดังนี้

(1) ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี จำนวน 53 ฉบับ³⁷

วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแล้ว มีมติเห็นชอบด้วย จำนวน 51 ฉบับ และเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม จำนวน 2 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติควบคุมแร่ดีบุก พุทธศักราช และร่างพระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสพภัย เนื่องจากการช่วยเหลือราชการปฏิบัติงานของชาติ หรือการปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม (ฉบับที่) พุทธศักราช เมื่อส่งกลับไปยังสภาผู้แทนราษฎร มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ 1 ฉบับ

(2) ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 6 ฉบับ³⁸

วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแล้ว มีมติเห็นชอบ จำนวน 2 ฉบับ และมีมติไม่เห็นชอบด้วยในชั้นรับหลักการ จำนวน 1 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติควบคุมการเช่าเคหะและที่ดิน (ฉบับที่) พุทธศักราช

วุฒิสภาพิจารณาแล้วเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมจำนวน 3 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พุทธศักราช ร่างพระราชบัญญัติทนายความ (ฉบับที่) พุทธศักราช และร่างพระราชบัญญัติครู (ฉบับที่) พุทธศักราช

4. วุฒิสภาชุดที่ 4

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 กำหนดเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2492 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2511 กล่าวคือ ในกรณีที่เป็นการร่างพระราชบัญญัติทั่วไป วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน หากเป็นการร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน

³⁷ กริช สืบสนธิ, "บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่างๆ", หน้า 121-130.

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 130-131.

30 วัน และกำหนดเพิ่มเติมให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน และในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภามีสิทธิยับยั้งร่างพระราชบัญญัติซึ่งต้องเป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไปไว้ได้ 180 วัน

วุฒิสภาชุดที่ 4 พิจารณากลับกรองร่างกฎหมาย รวมทั้งสิ้น 21 ฉบับ มีมติให้ความเห็นชอบ 13 ฉบับ ส่งคืนสภาผู้แทนราษฎร 2 ฉบับ และค้างการพิจารณา 6 ฉบับ (เนื่องจากเกิดรัฐประหารเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519)³⁹

5. วุฒิสภาชุดที่ 5

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 กำหนดเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและระยะเวลาที่ยังร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 กล่าวคือ ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องทางการเงินต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน และในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภามีสิทธิยับยั้งร่างพระราชบัญญัติซึ่งต้องเป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไปไว้ได้ 180 วัน

ในระหว่างวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ.2522 ถึงวันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ.2531 วุฒิสภาชุดที่ 5 พิจารณากลับกรองร่างกฎหมาย รวมทั้งสิ้น 419 ฉบับ โดยแบ่งแยกพิจารณาเป็น 3 ประเภท ดังนี้

(1) ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี จำนวน 43 ฉบับ
วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแล้ว มีมติเห็นชอบด้วย 21 ฉบับ เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม 18 ฉบับ และไม่เห็นชอบด้วย 4 ฉบับ

(2) ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 338 ฉบับ
วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแล้ว มีมติเห็นชอบด้วย 310 ฉบับ เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม 20 ฉบับ

(3) ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 38 ฉบับ
วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแล้ว มีมติเห็นชอบด้วย 21 ฉบับ เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม 11 ฉบับ และไม่เห็นชอบด้วย 4 ฉบับ

กล่าวโดยสรุปได้ว่า วุฒิสภาพิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติ จำนวนทั้งสิ้น 419 ฉบับ มีมติเห็นชอบด้วย จำนวน 352 ฉบับ เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม จำนวน 49 ฉบับ และไม่เห็นชอบด้วย จำนวน 8 ฉบับ ซึ่งในจำนวนที่ไม่เห็นชอบทั้งหมด 8 ฉบับนี้ ไม่มีร่าง

³⁹ อานาจ ชุณหะวัณ, "บทบาทของวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ : ศึกษาเฉพาะกรณีวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521" (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 25-26.

พระราชบัญญัติที่เสนอโดยรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีเลยแม้แต่ฉบับเดียว และจำนวนที่เหลืออีก 10 ฉบับนั้นตกไป เนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร

6. วุฒิสภาชุดที่ 6

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 กำหนดเวลาในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติและระยะเวลาที่ยังร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 กล่าวคือ ในกรณีที่เป็นการร่างพระราชบัญญัติทั่วไป วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน และในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภามีสิทธิยับยั้งร่างพระราชบัญญัติซึ่งต้องเป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไปไว้ได้ 180 วัน

วุฒิสภาชุดที่ 6 พิจารณากลับกรองร่างกฎหมาย รวมทั้งสิ้น 117 ฉบับ มีมติให้ความเห็นชอบ 80 ฉบับ มีมติให้แก้ไขเพิ่มเติม 24 ฉบับ ซึ่งเมื่อส่งกลับไปยังสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อย และมีมติให้ความเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา 17 ฉบับ ไม่เห็นชอบด้วย และตั้งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณา และสภาทั้งสองมีมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการร่วมกัน ทั้ง 7 ฉบับ ออกมามีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย ได้แก่

- 1) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลจังหวัดที่อำเภอบัวใหญ่ จังหวัดนครราชสีมา พ.ศ.2537
- 2) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลจังหวัดที่อำเภอสว่างแดนดิน จังหวัดสกลนคร พ.ศ.2537
- 3) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัว จังหวัดราชบุรี พ.ศ.2537
- 4) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลจังหวัดที่เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี พ.ศ.2537
- 5) พระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ.2537
- 6) พระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ.2537
- 7) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2538

ส่วนร่างพระราชบัญญัติที่เหลืออีก 13 ฉบับ ตกไป เนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร⁴⁰

นอกจากนี้ วุฒิสภาได้พิจารณาให้ความเห็นชอบพระราชกำหนด 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2534 พ.ศ.2538 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2522 (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2538

⁴⁰ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, วุฒิสภา 2535-2539 (กรุงเทพฯ : บริษัทพจนานต์พับลิเคชั่น จำกัด, มปป.), หน้า 60-71, 89-92.

7. วุฒิสภาชุดที่ 7

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 กำหนดให้วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 20 วัน และในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภามีสิทธิยับยั้งร่างพระราชบัญญัติซึ่งต้องเป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไปไว้ได้ 180 ปี ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดเรื่องการพิจารณากลับกรอกร่างกฎหมายของวุฒิสภาไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ดังกล่าวข้างต้น

ในระหว่างปี พ.ศ.2540 – พ.ศ.2542 วุฒิสภาชุดที่ 7 พิจารณากลับกรอกร่างกฎหมายรวมทั้งสิ้น 227 ฉบับ มีมติให้ความเห็นชอบ 70 ฉบับ มีมติให้แก้ไขเพิ่มเติม 173 ฉบับ และมีมติไม่เห็นชอบด้วย 4 ฉบับ ส่วนจำนวนที่เหลืออยู่ระหว่างการพิจารณา นอกจากนี้ วุฒิสภาได้พิจารณานุมัติพระราชกำหนดอีกจำนวน 20 ฉบับ ซึ่งเป็นพระราชกำหนดที่รัฐบาลออกมาเพื่อใช้แก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศที่เกิดขึ้น

(2) ริเริ่มเสนอกฎหมายหรือเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

องค์กรที่มีอำนาจในการริเริ่มเสนอกฎหมาย ได้แก่ คณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาไม่มีอำนาจในการริเริ่มเสนอกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 มาตรา 125 วรรค 1 รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534 มาตรา 137 วรรค 1 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2538 มาตรา 143 วรรค 1 บัญญัติไว้โดยมีเนื้อความเช่นเดียวกันว่า "ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" มีรัฐธรรมนูญเพียง 2 ฉบับเท่านั้นคือ ฉบับ พ.ศ. 2490 และ 2511 ที่ให้วุฒิสภามีอำนาจเสนอร่างกฎหมายได้ทั้งร่างกฎหมายทั่วไปและร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน แต่หากเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรองก่อน

สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2511 มิได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเลย ทั้งๆ ที่มีอำนาจเสนอได้

การเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญของประเทศไทยฉบับที่ผ่านๆ มานั้น มิได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิในการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้โดยลำพัง แต่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทน เสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา มีสิทธิ

เสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ โดยเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม⁴¹ นอกจากสมาชิกวุฒิสภาไม่มีสิทธิเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เองแล้ว รัฐธรรมนูญบางฉบับ มิได้ให้สิทธิวุฒิสภามีส่วนร่วมในการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเลย ให้เป็นสิทธิของคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น⁴²

ในอดีตที่ผ่านมา นั้น วุฒิสภาไม่มีบทบาทในการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมากนัก ดังจะเห็นได้จากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ทั้งหมด 6 ครั้งนั้น มาจากการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมโดยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ กับคณะ จำนวน 4 ฉบับ และนายณรงค์ วงศ์วรรณ กับคณะ อีกจำนวน 4 ฉบับ ซึ่งรัฐสภาพิจารณาและเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้ง 8 ฉบับ พิจารณารวมเป็น 4 ประเด็น และมีมติให้ความเห็นชอบให้ออกใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญ จำนวน 4 ฉบับ และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 5 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จำนวน 9 ฉบับ ซึ่งรัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบในชั้นรับหลักการในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม 1 ฉบับ ซึ่งรวมการแก้ไขทุกประเด็น และตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วได้รายงานการพิจารณา พร้อมทั้งร่างรัฐธรรมนูญต่อที่ประชุม และที่ประชุมรัฐสภาพิจารณาในวาระที่ 2 และมีมติให้ความเห็นชอบให้ใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 6 ซึ่งเป็นครั้งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งเพราะเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปการเมืองนั้น คณะรัฐมนตรีภายใต้การนำของ นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา ก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน ความว่า

“ จะสนับสนุนให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน มาตรา 211 ทั้งนี้โดยคำนึงถึงข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย ” และต่อมาได้มีมติให้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ต่อรัฐสภา ซึ่งรัฐสภามีมติให้ความเห็นชอบให้ใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าวุฒิสภาจะไม่ได้ริเริ่มเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็ตาม วุฒิสภาก็มีส่วนร่วมในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญได้ โดยที่สมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกประการ กล่าวคือ มีสิทธิในการอภิปรายแสดงความคิดเห็น และมีสิทธิลงคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้เนื่องจากการกำหนดให้การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้พิจารณา

⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 211

⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 194

ในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ดังเช่นสมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 6 ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้ร่วมพิจารณาและลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จำนวนทั้งสิ้น 8 ฉบับ ดังต่อไปนี้

- 1) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 86 และมาตรา 157 เสนอโดยพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ กับคณะ)
- 2) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 127 เสนอโดยพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ กับคณะ)
- 3) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (ยกเลิกมาตรา 151 และมาตรา 219 เสนอโดยพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ กับคณะ)
- 4) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 159 เสนอโดยพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ กับคณะ)
- 5) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 86 มาตรา 157 และมาตรา 200 เสนอโดยนายณรงค์ วงศ์วรรณ กับคณะ)
- 6) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (ยกเลิกความในวรรคสี่ของมาตรา 127 เสนอโดยนายณรงค์ วงศ์วรรณ กับคณะ)
- 7) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 221 และยกเลิกมาตรา 151 เสนอโดยนายณรงค์ วงศ์วรรณ กับคณะ)
- 8) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 159 เสนอโดยนายณรงค์ วงศ์วรรณ กับคณะ)

ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นเป็นเรื่องด่วน โดยที่ให้ร่วมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกัน แบ่งการพิจารณาเป็น 4 ประเด็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง แล้วลงมติรับหลักการในวาระที่ 1 และอนุมัติให้พิจารณาโดยคณะกรรมการนิติบัญญัติสภาในวาระที่ 2 เริ่มต้นจากชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงลำดับมาตราจนจบร่าง และรอไว้ 15 วัน ก่อนที่จะลงมติในวาระที่ 3 ซึ่งเมื่อพิจารณาและลงมติในวาระที่ 3 ปรากฏว่าที่ประชุมรัฐสภา มีมติเห็นชอบให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญ จำนวน 4 ฉบับ ดังนี้

- 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2535(แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 86 มาตรา 157 และมาตรา 200)⁴³

⁴³ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 109 ตอนที่ 72 วันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ.2535

- 2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2535 (ยกเลิกความในวรรคสี่ของมาตรา 127)⁴⁴
- 3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2535 (ยกเลิกมาตรา 151 มาตรา 219 และมาตรา 221)⁴⁵
- 4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2535 (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 159)⁴⁶

ต่อมาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา อีกจำนวน 9 ฉบับ ดังต่อไปนี้

- 1) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติม หมวด 3 ถึงหมวด 11 ตั้งแต่มาตรา 24 ถึงมาตรา 211)
- 2) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 94)
- 3) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 99 และมาตรา 100)
- 4) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 103 (2))
- 5) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 106 วรรค 1)
- 6) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 116 วรรค1)
- 7) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 123 และมาตรา 149)
- 8) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 153 และมาตรา 154)
- 9) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 194 ทวิ)

ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติม หมวด 3 ถึงหมวด 11 ตั้งแต่มาตรา 24 ถึงมาตรา 211) เป็นเรื่องด่วน ซึ่งภายหลังจากพลตำรวจเอก ประมาณ อติเรกสาร

⁴⁴ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 109 ตอนที่ 72 วันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ.2535

⁴⁵ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 109 ตอนที่ 72 วันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ.2535

⁴⁶ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 109 ตอนที่ 95 วันที่ 12 กันยายน พ.ศ.2535

ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร กล่าวแถลงหลักการและเหตุผลแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาอภิปรายแสดงเหตุผลทั้งสนับสนุนและคัดค้านกันอย่างกว้างขวาง แล้วลงมติรับหลักการในวาระที่ 1 และมีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา มีจำนวน 45 คน ซึ่งในจำนวนดังกล่าวเป็นสมาชิกวุฒิสภา 19 คน⁴⁷ เมื่อคณะกรรมการวิสามัญชุดนี้ พิจารณาศึกษาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้วเสร็จ ได้เสนอรายงานต่อรัฐสภา และที่ประชุมรัฐสภาได้พิจารณาเริ่มต้นจากชื่อร่าง คำปรารภแล้วพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ถ้อยคำและเนื้อความจนจบร่าง แล้วรอไว้ 15 วันก่อนที่จะลงมติในวาระที่ 3 ซึ่งเมื่อพิจารณาและลงมติในวาระที่ 3 ปรากฏว่าที่ประชุมรัฐสภามีมติเห็นชอบให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538⁴⁸

ส่วนร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมอีก 8 ฉบับนั้น ปรากฏว่าที่ประชุมรัฐสภามีมติไม่รับหลักการในวาระที่ 1 ทั้ง 8 ฉบับ

ภายหลังจากพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จำนวน 17 ฉบับ และมีมติให้ความเห็นชอบให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญได้ 5 ฉบับดังกล่าวข้างต้นแล้ว ต่อมาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาอีก จำนวน 2 ฉบับ ได้แก่

- 1) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (ปรับปรุงการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา และให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา)
- 2) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (ปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และตุลาการอาญาธร)

เมื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้ง 2 ฉบับแล้ว ที่ประชุมรัฐสภามีมติไม่รับหลักการในวาระที่ 1 ทั้ง 2 ฉบับ

⁴⁷ สมาชิกวุฒิสภา ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการวิสามัญ จำนวน 19 คน ได้แก่ พลอากาศเอก สามารถ โสตสภิตย์ พลเอก สิทธิ จิรโรจน์ พลเรือเอก เกาะหลัก เจริญรุขย์ พลตำรวจโท สมควร หริกุล นายพูนศักดิ์ วรรณพงษ์ นายไพบูลย์ ช่างเรียน นายโกวิท สุรัสวดี นายพชร ยุติธรรมดำรง นายสุชน ซาลีเครือ นายไพศาล กุมลยวิสัย นายสมภพ โหตระกิตย์ นายวิชัย โสสุวรรณจินดา คุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันท์ พลเอก ศิริรินทร์ ฐูปกล้า นายเผ่าเทพ อุปการนิติเกษตร นายโกเมน ภัทรภิรมย์ นายวิษณุ เครืองาม นายสรรเสริญ ไกรจิตติ และนายดุสิต ศิริวรรณ

⁴⁸ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 112 ตอนที่ 7 ก วันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2538

สรุป วุฒิสภาชุดที่ 6 ได้ร่วมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสิ้น จำนวน 19 ฉบับ ซึ่งภายหลังจากพิจารณาและอภิปรายอย่างกว้างขวางแล้วที่ประชุมรัฐสภามีมติให้ความเห็นชอบให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญได้ 5 ฉบับ และมีมติไม่รับหลักการในวาระที่ 1 จำนวน 10 ฉบับ

(3) เสนอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมายอื่นใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ ดังนั้นเพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องมีองค์กรที่ชี้ขาดว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งโดยหลักสากลแล้วมีองค์กรที่ทำหน้าที่นี้ 3 องค์กร คือ

(1) องค์กรทางการเมือง เป็นองค์กรที่มีสมาชิกมาจากวิถีทางทางการเมือง เช่น มาจากการแต่งตั้งของนักการเมือง หรือเป็นโดยตำแหน่งจากการเป็นนักการเมือง องค์กรประเภทนี้อาจมีชื่อเรียกว่าคณะกรรมการรัฐธรรมนูญหรือตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งใช้อยู่ในหลายประเทศ เช่น ฝรั่งเศส เวียดนาม เกาหลี เป็นต้น ประเทศไทยในอดีตตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2539 ก็ใช้ระบบนี้ โดยเรียกองค์กรดังกล่าวว่า “ตุลาการรัฐธรรมนูญ”

(2) ศาลยุติธรรม กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรมซึ่งเป็นองค์กรตุลาการ (Judicial) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่หลักในการบังคับใช้กฎหมายกับข้อพิพาทหรือข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอยู่แล้ว เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา โปแลนด์ คิวบา เม็กซิโก ไนจีเรีย ญูเวต ญี่ปุ่น เป็นต้น ในอดีตประเทศไทยก็เคยใช้ระบบนี้

(3) ศาลพิเศษหรือศาลรัฐธรรมนูญ เป็นการจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่เพื่อทำหน้าที่นี้โดยเฉพาะ โดยกำหนดให้สมาชิกเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น ประเทศเยอรมนี ออสเตรีย อิตาลี ตุรกี สเปน สวีเดน สวิตเซอร์แลนด์ เป็นต้น ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยใช้ระบบนี้

ในการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อปี พ.ศ.2475 คณะราษฎรผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้ประกาศให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศ กฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับใดๆ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ เพื่อเป็นหลักประกันในความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Suprematie de la constitution) ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Controle de la constitution) โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 บัญญัติเรื่องการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญไว้กว้างๆ โดยที่มิได้บัญญัติถึงองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดว่ากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไว้ดังนี้

“มาตรา 61 บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดๆ มีข้อความขัดแย้งหรือขัดแก่รัฐธรรมนูญนี้ ท่านว่าบทบัญญัตินั้นๆ เป็นโมฆะ”

ต่อมาได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาตัดสินว่าพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ.2488 เฉพาะบทที่บัญญัติลงโทษการกระทำก่อนวันใช้กฎหมายนี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญและเป็นโมฆะ และจากการที่ศาลฎีกามีคำพิพากษาดังกล่าว มีผลทำให้สมาชิกรัฐสภาออกมาโต้แย้งการใช้อำนาจของศาลฎีกา โดยการที่สมาชิกท่านหนึ่ง คือ นายกิจจา วัฒนสินธุ์ เสนอญัตติให้สภาตีความรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475 มาตรา 61 และ 62 ซึ่งญัตติมีข้อความดังนี้

“เนื่องด้วยศาลฎีกาได้พิจารณาพิพากษาคดีอาชญากรรมสงคราม เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2489 ซึ่งก่อให้เกิดความสับสนแก่ประชาชนทั่วไปว่า ศาลได้ก้าวล่วงล้ำเข้ามาในวงเขตอำนาจนิติบัญญัติซึ่งเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร คำพิพากษานี้เป็นฉบับแรกที่มีปัญหาพาดพิงมาถึงอำนาจสภา จึงใคร่ขอประธานอนุญาติให้นำเข้าสู่ที่ประชุมสภาเพื่อพิจารณาตีความแห่งรัฐธรรมนูญ เพื่อถือเป็นบันทัดฐาน และตัดปัญหายุ่งยากที่จะมีขึ้นในโอกาสต่อไป คือ

(1) มาตรา 61 บัญญัติว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ ท่านว่าบทบัญญัตินั้นๆ เป็นโมฆะ” ปัญหาว่ามีอำนาจวินิจฉัยความสมบูรณ์ของกฎหมายได้เพียงไร หรือไม่?

(2) มาตรา 62 ที่บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญนี้จะเป็นการตัดอำนาจศาลไม่ให้ตีความด้วยหรือไม่?”

สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาญัตติดังกล่าวข้างต้น และลงความเห็นในแนวทางที่ศาลไม่มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญ จึงอาจกล่าวได้ว่านายกิจจา วัฒนสินธุ์ เป็นผู้ริเริ่มให้มีการกำหนดวิธีการควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญโดยองค์กรการเมือง⁴⁹ กล่าวคือ กำหนดให้องค์กรใช้อำนาจนี้โดยชัดแจ้ง และกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในการใช้อำนาจนี้ด้วยดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 กำหนดให้มี “ตุลาการรัฐธรรมนูญ” ประกอบด้วยบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งขึ้นเป็นประธานตุลาการคนหนึ่งและตุลาการอื่นอีก 14 คน มีอำนาจหน้าที่ควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตามที่ศาลยุติธรรมส่งเรื่องมาให้⁵⁰

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489 กำหนดให้องค์กรการเมืองเป็นองค์กรควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และกำหนดให้ควบคุมเฉพาะกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้วเท่านั้น (a posteriori control)⁵¹ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มา ก็คงรูปแบบนี้ไว้ ดังต่อไปนี้

⁴⁹ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, “ปัญหาการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญในประเทศไทย”, รัฐธรรมนูญและการปกครอง : รวบรวมบทความของพงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 59-60.

⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 88 และมาตรา 89

⁵¹ อมร จันทรสุมบูรณ์, “ศาลรัฐธรรมนูญ (หรือตุลาการรัฐธรรมนูญ)” ครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ จิตติ ติงศภัทย์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 179.

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2492 กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตามที่ศาลยุติธรรมส่งเรื่องมาให้⁵² และวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่⁵³

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2495 กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่เฉพาะควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตามที่ศาลยุติธรรมส่งเรื่องมาให้เท่านั้น⁵⁴

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2511 กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตามที่ศาลยุติธรรมส่งเรื่องมาให้⁵⁵ และวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่⁵⁶

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2489 ฉบับ พ.ศ.2492 ฉบับ พ.ศ.2495 และฉบับ พ.ศ.2511 กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยที่กำหนดให้ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่เสนอเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งในระหว่างปี พ.ศ.2489 – พ.ศ.2516 ศาลยุติธรรมได้เสนอเรื่องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติและประกาศคณะปฏิวัติ รวมจำนวน 5 เรื่อง⁵⁷

ต่อมาได้มีการเพิ่มอำนาจให้แก่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยที่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกกำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจทั้งควบคุมกฎหมายและร่างกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตามที่ศาลยุติธรรมส่งเรื่องมาให้⁵⁸ และกำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมร่างกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ⁵⁹ โดยที่สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวมกันหรือแยกกันจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภาหรือนายกรัฐมนตรีส่งร่างกฎหมายซึ่งเห็นว่ามีความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไปให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

⁵² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 179

⁵³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 81

⁵⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2495 มาตรา 114

⁵⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 175

⁵⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 77

⁵⁷ อมร จันทรสมนบูรณ์, "ศาลรัฐธรรมนูญ (หรือตุลาการรัฐธรรมนูญ)" ครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ จิตติ ดิงศภิษฐ์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 176.

⁵⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 225

⁵⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 224

วินิจฉัยชี้ขาดได้ ซึ่งนับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดให้สมาชิกรัฐสภามีสิทธิในการเสนอต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย

รัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มาคือรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2521 และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2534 ก็ยึดหลักการเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2517 กล่าวคือ ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมทั้งกฎหมายและร่างกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ⁶⁰

ระบบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของประเทศไทยนี้มีลักษณะเหมือนกับระบบของประเทศฝรั่งเศส ที่กำหนดให้ “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” (La Conseil constitutionnel) มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายและร่างกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ประกอบไปด้วยสมาชิก 2 ประเภท ได้แก่⁶¹

- สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี จำนวน 3 คน ประธานวุฒิสภา จำนวน 3 คน และประธานสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 3 คน โดยที่สมาชิกประเภทนี้มีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี แต่ต้องพ้นจากตำแหน่งจำนวนหนึ่งในสามทุกๆ สามปี

- อดีตประธานาธิบดีของประเทศทุกคน โดยที่สมาชิกประเภทนี้อยู่ในตำแหน่งตลอดชีพ

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ควบคุมกฎหมาย และข้อบังคับการประชุมรัฐสภามิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ⁶²

(2) ควบคุมดูแลการเลือกตั้งประธานาธิบดีและการออกเสียงประชามติ⁶³ วินิจฉัยชี้ขาดกรณีที่มีการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา⁶⁴

(3) ให้คำปรึกษาหารือกับประธานาธิบดี ในกรณีที่ประธานาธิบดีจะใช้อำนาจฉุกเฉิน⁶⁵

(4) วินิจฉัยเกี่ยวกับความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ของประธานาธิบดี โดยการร้องขอจากรัฐบาล⁶⁶

ในระหว่างที่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2517 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 มีผลใช้บังคับนั้น ไม่มีการเสนอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากฎหมายหรือร่างกฎหมายฉบับใดขัดหรือ

⁶⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 191 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 205 และมาตรา 206

⁶¹ รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 56

⁶² รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 61

⁶³ รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 58 และมาตรา 60

⁶⁴ รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 59

⁶⁵ รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 16

⁶⁶ รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 7 วรรค 4 และ 5

แย้งต่อรัฐธรรมนูญ มีเพียงเสนอให้วินิจฉัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น⁶⁷ แต่ในระหว่างที่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2534 มีผลใช้บังคับมีการเสนอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ มีคำวินิจฉัยที่ 1/2535 ลงวันที่ 1 มิถุนายน 2535 เสนอโดยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ และคณะรวม 140 คน และคำวินิจฉัยที่ 2/2535 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2535 เสนอโดยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ และคณะรวม 154 คน ซึ่งคำวินิจฉัยทั้งสองเป็นการเสนอว่าพระราชกำหนดนิรโทษกรรมฯ พ.ศ.2535 ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้มีคำวินิจฉัยที่ 3/2535 ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน 2535 โดยคณะรัฐมนตรีส่งเรื่องให้ตีความบทบัญญัติมาตรา 172 วรรค 3 แห่งรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับผลของพระราชกำหนดนิรโทษกรรมฯ พ.ศ.2535 ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ⁶⁸

จะเห็นได้ว่านับตั้งแต่มีการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการเสนอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย ตั้งแต่ พ.ศ.2517 จนกระทั่งถึงปี 2537 สมาชิกวุฒิสภามีได้ใช้อำนาจนี้เสนอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายเลยแม้แต่ครั้งเดียว

ข. ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน 4 ประการ ได้แก่ (1) ตั้งกระทู้ถาม (2) อภิปรายทั่วไป (3) แต่งตั้งคณะกรรมการ และ (4) ควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

(1) ตั้งกระทู้ถาม

ตามระบอบการปกครองประชาธิปไตยในระบบรัฐสภานั้น มีหลักการสำคัญอยู่ที่การกำหนดให้มีกลไกการควบคุมตรวจสอบ และถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจยุบสภา และให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยการตั้งกระทู้ถามและอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ซึ่งนานาอารยประเทศซึ่งปกครองในระบอบนี้ต่างก็กำหนดให้มีกลไกดังกล่าวด้วยกันทั้งสิ้น

การตั้งกระทู้ถาม (Questions หรือ Interpellations) เป็นมาตรการขั้นต้นซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติใช้ในการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร โดยการซักถามถึงปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นเนื่องจากการบริหารราชการแผ่นดิน หรือเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องหรืออยู่ในความสนใจของประชาชน เพื่อให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องตอบกระทู้ถามนั้นๆ ซึ่งการตั้งกระทู้ถามนี้เป็นสิทธิเฉพาะตัวของสมาชิกแต่ละคน แต่ในกระทู้บางประเภท สมาชิก

⁶⁷ อมร จันทรสุมบุรณ, "ศาลรัฐธรรมนูญ (หรือตุลาการรัฐธรรมนูญ)" ครอบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ จิตติ ดิงศภิทัย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 182.

⁶⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 182.

รายอื่นอาจร่วมในการชักถามกระทู้ด้วยก็ได้ และหากนายกรัฐมนตรีนหรือรัฐมนตรีไม่สามารถตอบกระทู้ถามได้ หรือตอบได้ไม่ชัดเจน ก็ไม่มีบทลงโทษ (sanction) กำหนดไว้อย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ตาม แต่อาจจะนำไปสู่การควบคุมตรวจสอบด้วยมาตรการอื่น เช่น การอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รวมไปถึงมีผลเสียต่อความนิยมของประชาชนจนอาจไม่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาอีกก็ได้

รัฐธรรมนูญของประเทศไทยทุกฉบับซึ่งกำหนดให้มีวุฒิสภา (หมายความรวมถึง พฤษสภาด้วย) ได้กำหนดให้วุฒิสภามีสิทธิหรืออำนาจในการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีได้ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 136 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 149 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 มาตรา 155 บัญญัติไว้โดยสรุปสาระสำคัญได้ว่า ให้สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีมีสิทธิจะไม่ตอบก็ได้ ซึ่งการที่กำหนดไว้ในลักษณะเช่นนี้เอง เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินโดยกลไกการตั้งกระทู้ถาม ไม่ประสบผลสำเร็จหรือไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และไม่สามารถควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ในความเป็นจริง

การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภาชุดต่าง ๆ⁶⁹

1. วุฒิสภาชุดที่ 1

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในข้อความใดๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบได้ เมื่อเห็นว่าข้อความนั้นไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์ของแผ่นดิน⁷⁰

สมาชิกวุฒิสภาที่ต้องการตั้งกระทู้ถาม ต้องทำกระทู้ถามเป็นหนังสือยื่นต่อประธานวุฒิสภา โดยให้ระบุด้วยว่าต้องการให้ตอบกระทู้ในราชกิจจานุเบกษาหรือในที่ประชุมวุฒิสภา ประธานวุฒิสภาจัดส่งกระทู้ไปยังรัฐบาล และหากเป็นกระทู้ด่วนให้รีบดำเนินการเพื่อให้รัฐบาลตอบเป็นการด่วน เสร็จแล้วประธานวุฒิสภาบรรจุกระทู้ถามเข้าระเบียบวาระการประชุมเพื่อให้รัฐมนตรีตอบในที่ประชุม⁷¹ ซึ่งการถามและตอบกระทู้ในที่ประชุมนั้น ประธานวุฒิสภาจะให้ผู้ตั้งกระทู้ถามก่อน แล้วอนุญาตให้รัฐมนตรีตอบและให้

⁶⁹ รายละเอียดในเรื่องการตั้งกระทู้ถามของวุฒิสภา และวุฒิสภาชุดที่ 2-4 โปรดดู กริช สืบสนธิ, "บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่างๆ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาด้านนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516)

⁷⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 57

⁷¹ ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2490 ข้อ 57 ประกอบข้อ 58 และข้อ 61

ผู้ตั้งกระทู้ชักถามได้อีกไม่เกิน 3 ครั้ง หากจะชักถามเกิน 3 ครั้งต้องขออนุญาตประธานพหุสภาก่อน เป็นการถามตอบระหว่างผู้ตั้งกระทู้กับรัฐมนตรีผู้ตอบกระทู้เท่านั้น ไม่มีการอภิปรายและลงมติ⁷² และในการประชุมครั้งหนึ่งๆ ให้กำหนดเวลาถามและตอบกระทู้ไม่เกิน 30 นาที เว้นแต่ประธานพหุสภาเห็นควรขออนุญาตให้ขยายเวลาออกไป⁷³ และหากผู้ตั้งกระทู้ถามมิได้อยู่ในที่ประชุม ให้ถือว่าผู้ตั้งกระทู้ถามได้ถอนกระทู้ของตนโดยปริยาย เว้นแต่ประธานพหุสภาจะอนุญาตให้เลื่อนกระทู้ถามนั้นไป⁷⁴ ส่วนรัฐมนตรีมีสิทธิไม่ตอบกระทู้ถามได้เมื่อเห็นว่ายังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน แต่ต้องชี้แจงให้ที่ประชุมทราบ

วุฒิสภาชุดที่ 1 หรือสมาชิกพหุสภาตั้งกระทู้ถามรวมทั้งสิ้น 13 กระทู้ โดยถามในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานและนโยบายต่อกระทรวงมหาดไทย 3 กระทู้ กระทรวงพาณิชย์ 2 กระทู้ กระทรวงการคลัง 5 กระทู้ กระทรวงยุติธรรม 2 กระทู้ และเกี่ยวกับนโยบายและการบริหารงานของรัฐบาล 1 กระทู้⁷⁵

การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกพหุสภา เป็นไปในลักษณะการถามนำ เพื่อให้รัฐบาลได้แถลงหรืออธิบายข้อเท็จจริงและอุปสรรคต่างๆ มากกว่าเป็นการซักไซ้ เร่งรัด ตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาล อันเป็นเจตนาารมณ์ของการตั้งกระทู้ถาม และบางครั้งเป็นไปในลักษณะที่ผู้ถามต้องการให้เป็นที่รู้จัก เพื่อประโยชน์ในการได้รับเลือกเป็นกรรมการในคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้นๆ ต่อไป และส่วนใหญ่มิได้เตรียมตัวในการตั้งกระทู้อย่างเพียงพอ แต่เป็นการถามเพราะมีข้อข้องใจและต้องการหาความรู้เพิ่มเติมจากฝ่ายรัฐบาล และบางกรณีเปิดโอกาสให้รัฐบาลตอบกระทู้โดยขอให้วุฒิสภาผ่านร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องโดยเร็ว เพื่อให้เป็นไปตามข้อเสนอแนะของผู้ตั้งกระทู้ที่เสนอไว้ในกระทู้ถาม⁷⁶

2. วุฒิสภาชุดที่ 2

ก. วุฒิสภาชุดที่ 2 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2490 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในข้อความใดๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบได้ เมื่อเห็นว่าข้อความนั้นไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์

⁷² ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของพหุสภา พ.ศ.2490 ข้อ 60 วรรค 3

⁷³ ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของพหุสภา พ.ศ.2490 ข้อ 62

⁷⁴ ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของพหุสภา พ.ศ.2490 ข้อ 64

⁷⁵ กฤษ สืบสนธิ, "บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่างๆ", หน้า 63-66.

⁷⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 70,139.

ของแผ่นดิน⁷⁷ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เหมือนกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 และหลักเกณฑ์วิธีการในการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ ให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ.2491 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการตั้งกระทู้ถามไว้เหมือนกับข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของพฤษสภา พ.ศ.2490 ดังกล่าวมาแล้วในส่วนของการตั้งกระทู้ถามของวุฒิสภาชุดที่ 1 ข้างต้น

วุฒิสภาชุดนี้ ตั้งกระทู้ถามรวมทั้งสิ้น 32 กระทู้ โดยถามในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานและนโยบายต่อกระทรวงมหาดไทย 5 กระทู้ กระทรวงต่างประเทศ 5 กระทู้ กระทรวงการคลัง 7 กระทู้ กระทรวงศึกษาธิการ 4 กระทู้ กระทรวงพาณิชย์ 1 กระทู้ กระทรวงยุติธรรม 1 กระทู้ กระทรวงเกษตร 1 กระทู้ กระทรวงอุตสาหกรรม 1 กระทู้ กระทรวงสาธารณสุข 1 กระทู้ กระทรวงกลาโหม 1 กระทู้ และเกี่ยวกับนโยบายและการบริหารงานของรัฐบาล 5 กระทู้⁷⁸

สมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ มีบทบาทที่สำคัญมากในด้านการตั้งกระทู้ถามรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีการตั้งกระทู้ถามเป็นจำนวนมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับสมาชิกวุฒิสภาชุดอื่นๆ ซึ่งเป็นการตั้งกระทู้โดยมีความประสงค์ที่จะตรวจสอบ ควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลอย่างจริงจัง เป็นการทำหน้าที่สมเจตนาารมณ์ของการมีสภาที่สอง สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่เป็นอดีตรัฐมนตรีชั้นสูงตำแหน่งต่างๆ ซึ่งมีประสบการณ์ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน และวุฒิสภาชุดที่ 2 นี้ มิได้มาจากการเสนอชื่อแต่งตั้งโดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี และมีความไม่พอใจต่อการเข้าสู่ตำแหน่งของจอมพล ป. พิบูลสงคราม⁷⁹

ข. วุฒิสภาชุดที่ 2 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน⁸⁰

วุฒิสภาชุดนี้ ตั้งกระทู้ถามรวมทั้งสิ้น 35 กระทู้ โดยถามในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานและนโยบายต่อกระทรวงมหาดไทย 11 กระทู้ กระทรวงกลาโหม 4 กระทู้ กระทรวงอุตสาหกรรม 3 กระทู้ กระทรวงศึกษาธิการ 2 กระทู้ กระทรวงคมนาคม 2 กระทู้ กระทรวงพาณิชย์ 1

⁷⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2490 มาตรา 65

⁷⁸ กฤษ สืบสนธิ์, "บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่างๆ" , หน้า 76-81.

⁷⁹ เรื่องเดียวกัน , หน้า 81,140.

⁸⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 129

กระทู้ กระทวงเกษตร 1 กระทู้ กระทวงต่างประเทศ 1 กระทู้ กระทวงการคลัง 1 กระทู้ และเกี่ยวกับนโยบายและการบริหารงานของรัฐบาล 9 กระทู้⁸¹

การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ เป็นไปในลักษณะเช่นเดียวกับสมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 2 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ทั้งนี้เนื่องจากเป็นสมาชิกชุดเดียวกัน ซึ่งบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492⁸² กำหนดให้ยังคงเป็นสมาชิกวุฒิสภาต่อไปตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นั่นเอง ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาได้พยายามวางแนวทางการตั้งกระทู้ถาม และต้องการทำหน้าที่ควบคุมสอดส่องการทำงานของรัฐบาลอย่างจริงจัง และมีใช้เพียงกระทู้ถามที่เกี่ยวกับงานในภาวะความรับผิดชอบด้านการเมืองการปกครองเท่านั้น ยังครอบคลุมไปถึงสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน การวางตนหรือระเบียบวินัยของทหารด้วย⁸³

3. วุฒิสภาชุดที่ 3

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน⁸⁴

สมาชิกวุฒิสภาที่ต้องการตั้งกระทู้ถาม ต้องทำกระทู้ถามเป็นหนังสือยื่นต่อประธานวุฒิสภา โดยให้ระบุด้วยว่าต้องการให้ตอบกระทู้ในราชกิจจานุเบกษาหรือในที่ประชุมวุฒิสภา ประธานวุฒิสภาตรวจสอบความถูกต้องของกระทู้ถาม แล้วจัดส่งกระทู้ไปยังรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องหากเป็นกระทู้ด่วนให้รีบส่งไปยังรัฐมนตรี โดยแจ้งด้วยว่าได้กำหนดให้ผู้ตั้งกระทู้ถามเรื่องนั้นในการประชุมครั้งใด หากเป็นกระทู้ธรรมดาให้บรรจุเข้าระเบียบวาระภายใน 15 วันนับแต่วันส่งไป⁸⁵ ในการประชุมแต่ละครั้งให้กำหนดเวลาสำหรับกระทู้ถามไม่เกิน 1 ชั่วโมง⁸⁶ และมีให้ผู้ตั้งกระทู้ถามคนเดียวกันถามเกินกว่า 1 กระทู้⁸⁷ และมีให้ซักถามเกินกว่า 3 ครั้ง⁸⁸

⁸¹ กริช สืบสนธิ, "บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่างๆ", หน้า 100,104.

⁸² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 181 "ให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) เป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนี้ และกำหนดเวลาแห่งสมาชิกสภาให้นับแต่วันที่ให้มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกชุดนั้น"

⁸³ กริช สืบสนธิ, "บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่างๆ", หน้า 105.

⁸⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 126

⁸⁵ ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ.2512 ข้อ 93

⁸⁶ ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ.2512 ข้อ 98

⁸⁷ ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ.2512 ข้อ 99

⁸⁸ ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ.2512 ข้อ 96

หากผู้ตั้งกระทู้ถามไม่ถามหรือไม่อยู่ในที่ประชุมให้ถือว่าถอนกระทู้ถามนั้นแล้ว ส่วนรัฐมนตรีมีสิทธิไม่ตอบกระทู้ถามและมีสิทธิขอเลื่อนการตอบกระทู้ถามได้ด้วย⁸⁹

วุฒิสภาชุดที่ 3 ตั้งกระทู้ถามทั้งสิ้น 4 กระทู้ โดยถามในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานและนโยบายต่อกระทรวงมหาดไทย 1 กระทู้ กระทรวงต่างประเทศ 1 กระทู้ กระทรวงศึกษาธิการ 1 กระทู้ และเกี่ยวกับนโยบายและการบริหารงานของรัฐบาล 1 กระทู้⁹⁰

สมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ ตั้งกระทู้ถามเป็นจำนวนน้อยมากเมื่อพิจารณาจากระยะเวลาที่อยู่ในตำแหน่ง 3 ปีกว่า เป็นกระทู้ถามที่ไม่สำคัญ และเป็นการถามในทำนองซักถามข้อข้องใจและขอคำชี้แจงเพิ่มเติม ให้โอกาสรัฐมนตรีได้แถลงข้อขัดข้องหรือนโยบายที่เตรียมไว้ มากกว่าเป็นการซักถามเพื่อตรวจสอบ หรือควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาล สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายรัฐบาล และส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำ ซึ่งทำให้สถานภาพและบทบาทขัดแย้งกัน⁹¹

4. วุฒิสภาชุดที่ 4

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน⁹²

สมาชิกวุฒิสภาที่ต้องการตั้งกระทู้ถาม ต้องทำกระทู้ถามเป็นหนังสือยื่นต่อประธานวุฒิสภา โดยให้ระบุด้วยว่าต้องการให้ตอบกระทู้ในราชกิจจานุเบกษาหรือในที่ประชุมวุฒิสภา⁹³ ประธานวุฒิสภาตรวจสอบความถูกต้องของกระทู้ถาม และวินิจฉัยว่าเป็นกระทู้ด่วนหรือกระทู้ธรรมดาแล้วให้เลขาธิการวุฒิสภาแจ้งให้ผู้ตั้งกระทู้ถามทราบภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับกระทู้ถามนั้น⁹⁴ จากนั้นหากเป็นกระทู้ถามด่วนให้รีบส่งกระทู้ถามไปให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องโดยแจ้งด้วยว่าได้กำหนดให้ผู้ตั้งกระทู้ถามเรื่องนั้นในการประชุมครั้งใด แต่หากเป็นกระทู้ธรรมดาให้จัดส่งกระทู้ถามไปยังรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมภายใน 15 วันนับแต่วันที่ส่งไป⁹⁵ ในการถามตอบกระทู้ถามนั้น ประธานวุฒิสภาจะอนุญาตให้ผู้ตั้งกระทู้ถามแล้วให้

⁸⁹ ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ.2512 ข้อ 97

⁹⁰ กฤษ สืบสนธิ์, “บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่างๆ”, หน้า 132.

⁹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 133.

⁹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 157

⁹³ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2518 ข้อ 101

⁹⁴ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2518 ข้อ 106 วรรค 2

⁹⁵ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2518 ข้อ 107

รัฐมนตรีตอบ แล้วให้ผู้ตั้งกระทู้ซักถามได้อีกไม่เกิน 3 ครั้ง เว้นแต่ประธานจะอนุญาตให้ซักถามต่อไป เพราะคำตอบยังไม่หมดประเด็น⁹⁶

ในการประชุมแต่ละครั้งให้กำหนดเวลาสำหรับกระทู้ถามไม่เกิน 1 ชั่วโมง แต่ประธานอาจอนุญาตให้ขยายเวลาออกไปอีกก็ได้⁹⁷ และมีให้ผู้ตั้งกระทู้ถามคนเดียวกันถามเกินกว่า 1 กระทู้ เว้นแต่ไม่มีกระทู้ถามของสมาชิกอื่นเหลืออยู่⁹⁸ หากผู้ตั้งกระทู้ถามไม่ถามหรือไม่อยู่ในที่ประชุมให้ถือว่าถอนกระทู้ถามนั้น ส่วนสิทธิในการตอบกระทู้ถามนั้น รัฐมนตรีมีสิทธิไม่ตอบกระทู้ถามได้เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน และรัฐมนตรีมีสิทธิขอลื่อนการตอบกระทู้ถามได้ แต่ต้องชี้แจงเหตุผลในที่ประชุม และกำหนดว่าจะตอบได้เมื่อใด⁹⁹

วุฒิสภาชุดที่ 4 ตั้งกระทู้ถามทั้งสิ้น 12 กระทู้ ซึ่งในจำนวนนี้เป็นกระทู้ที่ไม่ได้ตอบหรือถูกระงับไปเพราะเหตุต่างๆ เช่น ผู้ตั้งกระทู้ขอถอน ผู้ตั้งกระทู้ถึงแก่กรรม ผู้ตั้งกระทู้ไม่อยู่ในที่ประชุม และคณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งแล้ว รวมทั้งสิ้น 7 กระทู้ ส่วนกระทู้ถามที่เหลืออีก 5 กระทู้ นั้น เป็นกระทู้ถามเกี่ยวกับนโยบายและการบริหารงานของรัฐบาล¹⁰⁰

5. วุฒิสภาชุดที่ 5

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน¹⁰¹

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ได้แบ่งออกเป็น 2 ช่วง คือ ช่วงที่บทเฉพาะการมีผลบังคับใช้ และช่วงสิ้นสุดบทเฉพาะกาล แต่อย่างไรก็ตามหลักเกณฑ์วิธีการในการตั้งกระทู้ถามนั้น มีลักษณะเช่นเดียวกัน ตามที่กำหนดในข้อข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2522 และข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2527 ดังต่อไปนี้

สมาชิกวุฒิสภาที่ต้องการตั้งกระทู้ถาม ต้องทำกระทู้ถามเป็นหนังสือยื่นต่อประธานวุฒิสภา ซึ่งมีข้อความเป็นคำถามในข้อเท็จจริงหรือนโยบายที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรี

⁹⁶ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2518 ข้อ 110

⁹⁷ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2518 ข้อ 112

⁹⁸ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2518 ข้อ 113

⁹⁹ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2518 ข้อ 118

¹⁰⁰ โสภณ เคนวิเศษ, “บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 139-140.

¹⁰¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 136

และให้ระบุด้วยว่าต้องการให้ตอบกระทู้ในราชกิจจานุเบกษาหรือในที่ประชุมวุฒิสภา¹⁰² ประธานวุฒิสภาตรวจสอบความถูกต้องของกระทู้ถาม และวินิจฉัยว่าเป็นกระทู้ด่วนหรือกระทู้ธรรมดาแล้วให้เลขาธิการรัฐสภา แจ้งให้ผู้ตั้งกระทู้ถามทราบภายใน 15 วันนับแต่วันที่รับกระทู้ถามนั้น¹⁰³ จากนั้นหากเป็นกระทู้ถามด่วนให้รีบส่งกระทู้ถามไปให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง โดยแจ้งด้วยว่าได้กำหนดให้ผู้ตั้งกระทู้ถามเรื่องนั้นในการประชุมครั้งใด ซึ่งการกำหนดเวลานี้ ให้ประธานวุฒิสภาคำนึงถึงความสำคัญของเหตุการณ์ และความสนใจของราษฎรเป็นหลักในการพิจารณาแต่หากเป็นกระทู้ธรรมดาให้จัดส่งกระทู้ถามไปยังรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมภายใน 15 วันนับแต่วันที่ส่งไป¹⁰⁴ ในการถามตอบกระทู้ถามนั้น ประธานวุฒิสภาจะอนุญาตให้ผู้ตั้งกระทู้ถามแล้วให้รัฐมนตรีตอบ เมื่อรัฐมนตรีตอบแล้วให้ผู้ตั้งกระทู้ถามได้ซักถามได้อีกไม่เกิน 3 ครั้ง เว้นแต่ประธานจะอนุญาตให้ซักถามต่อไป เพราะคำตอบยังไม่หมดประเด็น¹⁰⁵

ในการประชุมแต่ละครั้งให้กำหนดเวลาสำหรับกระทู้ถามไม่เกิน 1 ชั่วโมง แต่ประธานอาจอนุญาตให้ขยายเวลาออกไปอีกก็ได้¹⁰⁶ และมีให้ผู้ตั้งกระทู้ถามคนเดียวกันถามเกินกว่า 1 กระทู้ เว้นแต่ไม่มีกระทู้ถามของสมาชิกอื่นเหลืออยู่¹⁰⁷ หากผู้ตั้งกระทู้ถามไม่ถามหรือไม่อยู่ในที่ประชุมให้ถือว่าถอนกระทู้ถามนั้น ส่วนสิทธิในการตอบกระทู้ถามนั้น รัฐมนตรีมีสิทธิไม่ตอบกระทู้ถามได้เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน และรัฐมนตรีมีสิทธิขอเลื่อนการตอบกระทู้ถามได้ แต่ต้องชี้แจงเหตุผลในที่ประชุม และกำหนดว่าจะตอบได้เมื่อใด¹⁰⁸

การตั้งกระทู้ถามของวุฒิสภาชุดที่ 5 แบ่งออกเป็น 2 ช่วงดังนี้

ก. ช่วงที่บทเฉพาะการมีผลบังคับใช้

ในช่วงที่บทเฉพาะกาลมีผลบังคับใช้ คือ 4 ปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 มีสมาชิกวุฒิสภาตั้งกระทู้ถามเพียง 1 กระทู้ คือกระทู้ถามของนายธรรมบุญ ลัดพลีถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อ พ.ศ.2524 เรื่อง กระทรวงมหาดไทยได้ออก

¹⁰² ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2527 ข้อ 109

¹⁰³ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2527 ข้อ 114

¹⁰⁴ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2527 ข้อ 115

¹⁰⁵ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2527 ข้อ 118

¹⁰⁶ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2527 ข้อ 120

¹⁰⁷ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2527 ข้อ 121

¹⁰⁸ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2527 ข้อ 119

กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ.2522 กำหนดตำแหน่งพนักงานอัยการ โดยมีขอบ ซึ่งกระตุ้ถามดังกล่าวไม่ได้รับการตอบจากรัฐบาล¹⁰⁹

ข. ช่วงสิ้นสุดบทเฉพาะกาล

ภายหลังจากสิ้นสุดบทเฉพาะกาลจนถึงวันที่วุฒิสภาชุดนี้พ้นจากตำแหน่ง คือระหว่างวันที่ 21 เมษายน พ.ศ.2526 ถึงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 มีสมาชิกวุฒิสภาตั้งกระตุ้ถามจำนวน 2 กระตุ้ ในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีได้มีการบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุม และไม่มีการตอบกระตุ้ถามทั้ง 2 นั้น ส่วนในสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ไม่มีสมาชิกวุฒิสภาตั้งกระตุ้ถามเลย โดยที่ภายในระยะเวลา รวม 7 ปี 8 เดือน มีสมาชิกวุฒิสภาตั้งกระตุ้ถามรัฐมนตรีเพียง 2 กระตุ้เท่านั้น และไม่มีการตอบกระตุ้ทั้ง 2 ด้วย เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์อันแนบแน่นระหว่างสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้กับรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ และรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ¹¹⁰

6. วุฒิสภาชุดที่ 6

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระตุ้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน และการตอบกระตุ้ถามนั้นให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา เว้นแต่เป็นกระตุ้ถามของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร หรือเป็นกระตุ้ถามที่ประธานวุฒิสภาเห็นว่าเป็นกรณีเร่งด่วนหรือเป็นประโยชน์ต่อประชาชนเป็นส่วนรวม หรือจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การบริหารราชการแผ่นดิน จะให้ตอบในที่ประชุมวุฒิสภาก็ได้¹¹¹

สมาชิกวุฒิสภาที่ต้องการตั้งกระตุ้ถาม ต้องทำกระตุ้ถามเป็นหนังสือยื่นต่อประธานวุฒิสภา ซึ่งมีข้อความเป็นคำถามในข้อเท็จจริงหรือนโยบายที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรี และให้ระบุด้วยว่าต้องการให้ตอบกระตุ้ในราชกิจจานุเบกษาหรือในที่ประชุมวุฒิสภา¹¹² ประธานวุฒิสภาตรวจสอบความถูกต้องของกระตุ้ถาม และวินิจฉัยว่าเป็นกระตุ้ด่วนหรือกระตุ้ธรรมดาหรือเป็นกระตุ้ถามที่ต้องตอบในราชกิจจานุเบกษา หรือให้ตอบในที่ประชุมวุฒิสภา แล้วให้เลขาธิการวุฒิสภาแจ้งให้ผู้ตั้งกระตุ้ถามทราบภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับ

¹⁰⁹ โสภณ เคนวิเศษ, “บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”, หน้า 193.

¹¹⁰ โสภณ เคนวิเศษ, “บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”, หน้า 140.

¹¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 149

¹¹² ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2535 ข้อ 107

กระทู้ถามนั้น¹¹³ จากนั้นประธานวุฒิสภาจัดส่งกระทู้ถามให้รัฐมนตรีซึ่งเกี่ยวข้อง เพื่อให้รัฐมนตรีตอบกระทู้ถามนั้น ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 กรณีดังนี้

กรณีแรก กรณีที่เป็นกระทู้ถามที่ให้ออกในราชกิจจานุเบกษา ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการตอบกระทู้ ภายใน 30 วันนับแต่วันที่รัฐมนตรีได้รับกระทู้ นั้น เมื่อรัฐมนตรีได้จัดทำคำตอบแล้วก็จัดส่งไปลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือหากมีเหตุขัดข้องไม่สามารถตอบได้ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้เลขาธิการวุฒิสภาแจ้งให้ผู้ตั้งกระทู้ถามทราบ¹¹⁴

กรณีที่สอง กรณีที่เป็นกระทู้ถามที่ให้ออกในที่ประชุมวุฒิสภา ให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุม ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ส่งกระทู้ถามไปยังรัฐมนตรีพร้อมกับแจ้งรัฐมนตรีด้วยว่าจะให้ผู้ตั้งกระทู้ถามเรื่องนั้นในการประชุมครั้งใด หากไม่สามารถบรรจุกระทู้ถามเข้าระเบียบวาระการประชุมได้ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้แจ้งเหตุขัดข้องให้ที่ประชุมและผู้ตั้งกระทู้ถามทราบ¹¹⁵

ในการประชุมแต่ละครั้งให้กำหนดเวลาสำหรับกระทู้ถามไม่เกิน 1 ชั่วโมง แต่ประธานอาจอนุญาตให้ขยายเวลาออกไปอีกก็ได้¹¹⁶ และมีให้ผู้ตั้งกระทู้ถามคนเดียวกันถามเกินกว่า 1 กระทู้ เว้นแต่ไม่มีกระทู้ถามของสมาชิกอื่นเหลืออยู่¹¹⁷ หากผู้ตั้งกระทู้ถามไม่ถามหรือไม่อยู่ในที่ประชุมให้ถือว่าถอนกระทู้ถามนั้น¹¹⁸ ในการถามตอบกระทู้ถามนั้น เมื่อรัฐมนตรีตอบกระทู้ถามแล้ว ผู้ตั้งกระทู้มีสิทธิซักถามได้อีก 3 ครั้ง เว้นแต่ประธานจะอนุญาตให้ซักถามต่อไป เพราะคำตอบยังไม่หมดประเด็น¹¹⁹ ส่วนสิทธิในการตอบกระทู้ถามนั้น รัฐมนตรีมีสิทธิไม่ตอบกระทู้ถามได้เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน และรัฐมนตรีมีสิทธิขอเลื่อนการตอบกระทู้ถามในที่ประชุมวุฒิสภาได้ แต่ต้องชี้แจงเหตุผลในที่ประชุม และกำหนดว่าจะตอบได้เมื่อใด¹²⁰

ในระหว่างดำรงตำแหน่ง 4 ปี คือระหว่างวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ.2535 ถึงวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2539 สมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 6 ตั้งกระทู้ถามรวมทั้งสิ้น 34 กระทู้ โดยที่เป็นกระทู้ถามนายกรัฐมนตรีมากที่สุด คือ 24 กระทู้ กระทรวงคมนาคม 2 กระทู้ กระทรวงศึกษาธิการ 3 กระทู้ กระทรวงอุตสาหกรรม 1 กระทู้ กระทรวงมหาดไทย 3 กระทู้ และกระทรวง

¹¹³ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2535 ข้อ 112

¹¹⁴ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2535 ข้อ 113 วรรค 2

¹¹⁵ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2535 ข้อ 113 วรรค 3

¹¹⁶ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2535 ข้อ 118

¹¹⁷ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2535 ข้อ 119

¹¹⁸ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2535 ข้อ 115

¹¹⁹ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2535 ข้อ 116

¹²⁰ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2535 ข้อ 117

สาธารณสุข 1 กระตุ้ ซึ่งกระตุ้ถามทั้งหมดนี้ แบ่งแยกตามลักษณะการตอบกระตุ้ได้ 2 ประเภท ได้แก่ กระตุ้ถามที่ให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา 32 กระตุ้ และกระตุ้ถามที่ให้ตอบในที่ประชุมวุฒิสภา 2 กระตุ้ และนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องได้ตอบกระตุ้ถามในราชกิจจานุเบกษาและตอบในที่ประชุมวุฒิสภา จำนวน 26 กระตุ้ มีการถอน 1 กระตุ้ และระงับไปเนื่องจากคณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง 6 กระตุ้

7. วุฒิสภาชุดที่ 7

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระตุ้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน และการตอบกระตุ้ถามของสมาชิกวุฒิสภาให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา¹²¹ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจตั้งกระตุ้ถามได้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 แต่ในการตอบกระตุ้ถามนั้น รัฐมนตรีจะตอบด้วยวาจาในสภาหรือตอบในราชกิจจานุเบกษาก็ได้

ในระหว่างปี พ.ศ.2540 – พ.ศ.2542 วุฒิสภาชุดที่ 7 ตั้งกระตุ้ถามรวมทั้งสิ้น 23 กระตุ้ ซึ่งเป็นกระตุ้ถามที่ให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา จำนวน 13 กระตุ้ และเป็นกระตุ้ถามที่ให้ตอบในที่ประชุม จำนวน 10 กระตุ้

(2) การอภิปรายทั่วไป

ตามหลักการปกครองในระบอบรัฐสภานั้น มีหลักการสำคัญว่าฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลต้องมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรสนับสนุน ซึ่งทำให้เกิดหลักเรื่องความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารต่อฝ่ายนิติบัญญัติขึ้น กล่าวคือ การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบหรือความไว้วางใจจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยที่รูปแบบของการให้ความเห็นชอบหรือการให้ความไว้วางใจ มี 3 รูปแบบ ดังต่อไปนี้

(ก) อภิปรายทั่วไปในการแถลงนโยบายของรัฐบาลก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ ต้องรับผิดชอบในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี โดยการแถลงนโยบายทั่วไปก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินว่ารัฐบาลมีนโยบายอย่างไรบ้าง และจะดำเนินนโยบายต่างๆ ใดๆ และภายหลังจากที่รัฐบาลแถลงนโยบายแล้ว ก็จะมีการซักถามและอภิปรายเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลว่ามีผลดี ผลเสีย หรือมีความเหมาะสม ถูกต้องชอบธรรมหรือไม่อย่างไร ซึ่งในการ

¹²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 155

แถลงนโยบายของรัฐบาลนี้ อาจเป็นการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา หรือแถลงนโยบายเฉพาะต่อสภาผู้แทนราษฎร และอาจมีการลงมติไว้วางใจหรือไม่มีการลงมติไว้วางใจก็ได้¹²²

(ข) อภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ ซึ่งอาจจะเป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีขอให้มีการอภิปรายทั่วไป เพื่อขอรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากรัฐสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นก็ได้ แต่อย่างไรก็ตามคณะรัฐมนตรีมีสิทธิขอให้ระงับการเปิดอภิปรายทั่วไปได้ หากเห็นว่าเป็นเรื่องที่ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

(ค) อภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นเรื่องมือหรือมาตรการควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ตามหลักความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ ในเบื้องต้นนั้นรัฐบาลได้แถลงนโยบายก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดิน และเมื่อได้เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินแล้ว หากไม่สามารถดำเนินการได้ตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ หรือดำเนินการไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ รัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณีก็มีสิทธิที่จะไม่ไว้วางใจให้รัฐบาลบริหารประเทศอีกต่อไป

ในขณะที่เดียวกันตามหลักการปกครองในระบอบรัฐสภานั้นก็ได้ให้อำนาจแก่รัฐบาลในการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ ซึ่งโดยหลักการแล้วก็เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎรนั่นเอง แต่ในทางความเป็นจริงแล้ว ส่วนใหญ่การประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้มีสาเหตุเกิดจากความขัดแย้งกับสภาผู้แทนราษฎร แต่เป็นเพราะเกิดความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลหรือสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลเองเสียมากกว่า และการที่กำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจในการประกาศยุบสภานี้ ประกอบกับหลักการในระบอบรัฐสภาที่รัฐบาลต้องได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร และมีข้อจำกัดอีกหลายประการ เช่น การกำหนดจำนวนสมาชิกที่เข้าชื่อ และจำนวนคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจไว้จำนวนมาก การเปิดอภิปรายต้องกระทำในระหว่างอยู่ในสมัยประชุม และหากมีการเปิดอภิปรายแล้ว ปรากฏว่าที่ประชุมมีมติไว้วางใจ สมาชิกที่เข้าชื่อนั้นหมดสิทธิเข้าชื่อเสนอขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจอีกตลอดสมัยประชุมนั้น ในขณะที่การใช้อำนาจประกาศยุบสภาของรัฐบาลนั้น ไม่มีข้อจำกัดว่าทำได้เฉพาะในระหว่างสมัยประชุม และไม่มีกำหนดเหตุในการประกาศยุบสภาไว้อย่างชัดเจน สิ่งเหล่านี้ทำให้การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติ

¹²² เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา และให้มีการลงมติไว้วางใจด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 180 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอความไว้วางใจ และให้มีการลงมติไว้วางใจด้วย และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 151 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่ต้องมีการลงมติไว้วางใจ

ไม่ไว้วางใจไม่สามารถมีผลบังคับใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ สมดังเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ตามหลักการในระบอบรัฐสภา

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะไม่สามารถทำให้รัฐบาลต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยการลงมติไม่ไว้วางใจได้ก็ตาม การอภิปรายนั้นอาจก่อให้เกิดผลเสียหายต่อรัฐบาลโดยทางอ้อม หากรัฐบาลไม่สามารถอธิบาย ชี้แจงหรือแสดงเหตุผลอันเป็นที่ยอมรับได้ ประชาชนก็จะเสื่อมความนิยม และไม่เลือกสมาชิกสภาผู้แทนซึ่งเป็นสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลอีกในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

โดยทั่วไปในนานาประเทศซึ่งปกครองในระบอบรัฐสภา และประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมา นั้น กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการอภิปรายทั่วไปในทุกประเภทดังกล่าวมาแล้วข้างต้นมากกว่าวุฒิสภา คือส่วนใหญ่ให้สภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีสิทธิในการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ มีเพียงรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2511 เพียงฉบับเดียวเท่านั้น ที่ให้อำนาจวุฒิสภาในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้ และให้วุฒิสภามีอำนาจในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติได้ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2492, รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2511 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534¹²³ และในส่วนของ การอภิปรายทั่วไปในการแถลงนโยบายของรัฐบาลนั้น รัฐธรรมนูญบางฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 มาตรา 151 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภา ดังนั้นวุฒิสภามีสิทธิรับฟังการแถลงนโยบายและสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิอภิปรายซักถามฝ่ายบริหารได้ แต่ไม่มีการลงมติไม่ไว้วางใจ

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ มีอำนาจในการอภิปรายทั่วไป ดังมีรายละเอียดตามตาราง 2 การอภิปรายทั่วไปของวุฒิสภา

ตาราง 2 การอภิปรายทั่วไปของสมาชิกวุฒิสภา¹²⁴

สาระสำคัญ	รธน. ปี 2489	รธน. ปี 2490	รธน. ปี 2492	รธน. ปี 2511	รธน. ปี 2517	รธน. ปี 2521	รธน. ปี 2534	รธน.ปี 2534 แก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2538
มีสิทธิลงคะแนนไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีที่แถลงนโยบาย เข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน	/	/	-	-	-	-	-	-

¹²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2535 มาตรา 3 กำหนดให้ยกเลิกรับอำนาจในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติของวุฒิสภา

¹²⁴ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, วุฒิสภาไทย(ฉบับสมบูรณ์), (กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2540) หน้า 60.

มีสิทธิเข้าร่วมประชุมและลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี	-	-	-	/	-	/*	/*	-
มีสิทธิร่วมลงชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง	-	-	/	/	-	-	/**	-
มีสิทธิร่วมลงชื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี	-	-	-	/	-	-	-	-

หมายเหตุ * บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2521 และรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2534 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา มีสิทธิเข้าร่วมประชุมและลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นระยะเวลาสี่ปีนับแต่วันแต่งตั้ง

** ถูกยกเลิกโดยรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2535

1. วุฒิสภาชุดที่ 1

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิร่วมลงมติไม่ไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรี ในการแถลงนโยบายก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน¹²⁵

2. วุฒิสภาชุดที่ 2

ก. วุฒิสภาชุดที่ 2 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 กำหนดไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2489 กล่าวคือ ให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิร่วมลงมติไม่ไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรี ในการแถลงนโยบายก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน¹²⁶

ข. วุฒิสภาชุดที่ 2 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิในการอภิปรายทั่วไป 3 ประการดังต่อไปนี้

¹²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 69

¹²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2490 มาตรา 77

(1) ก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามลำดับ ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาอาจตั้งข้อสงสัยเกิดส่งไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาลงมติให้ความไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีต่อไป¹²⁷

(2) สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน¹²⁸

(3) ในการอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลหรือทั้งคณะนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงแล้ว ห้ามมิให้ลงมติทันที ต้องแจ้งไปยังวุฒิสภาก่อน ซึ่งวุฒิสภาอาจเปิดอภิปรายในปัญหาเดียวกันนั้น แล้วส่งข้อสงสัยไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาลงมติของสภาผู้แทนราษฎร¹²⁹

ในระหว่างดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ คือตั้งแต่วันที่ 23 มีนาคม พ.ศ.2492 ถึงวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ.2494 รวมระยะเวลาทั้งสิ้น 2 ปี 8 เดือนเศษ สมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ ได้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่มีการลงมติ 1 ครั้ง คือการอภิปรายทั่วไป เรื่อง การกบฏจลาจล เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ.2494 โดยพระยาศรัทธมราชและสมาชิกวุฒิสภาอื่นอีก 25 คน ซึ่งใช้เวลาอภิปราย 4 วัน แยกประเด็นอภิปรายเป็น 4 ประเด็นได้แก่ (1) การกบฏจลาจลเกิดจากสาเหตุอะไรบ้าง (2) การปราบปรามและควบคุมสถานการณ์การจลาจลได้ดำเนินการไปอย่างไร (3) การใช้จ่ายเงินในการปราบปราม ตลอดจนเงินทดแทนแก่ผู้เสียหาย และ (4) การป้องกันเหตุการณ์กบฏจลาจลในอนาคต¹³⁰ ในการอภิปรายครั้งนี้ แม้ว่าจะไม่มีการลงมติไว้วางใจก็ตาม แต่ก็สร้างความไม่พอใจให้กับรัฐบาลภายใต้การนำของจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นอย่างมาก ได้กระทำรัฐประหารยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2492 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 เมื่อวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ.2495 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้ใช้ระบบสภาเดียวประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท เป็นการยุบหรือยกเลิกวุฒิสภาไปโดยปริยายนั่นเอง

3. วุฒิสภาชุดที่ 3

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิในการอภิปรายทั่วไป 3 ประการดังต่อไปนี้

¹²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 146

¹²⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 130

¹²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 131

¹³⁰ โสภณ เคนวิเศษ, “บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”, หน้า 184-185.

(1) ก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติไว้วางใจ¹³¹ และนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภา¹³²

(2) สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน¹³³

หลักเกณฑ์วิธีการในการเข้าชื่อเสนอญัตติอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ กำหนดไว้ว่าสมาชิกวุฒิสภาจะเข้าชื่อเสนอญัตตินี้ได้ ต้องกระทำในระหว่างสมัยประชุม และให้ทำเป็นหนังสือระบุให้ชัดเจนว่าจะให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องใดบ้าง¹³⁴ เสนอต่อประธานวุฒิสภา แล้วประธานวุฒิสภาแจ้งไปยังนายกรัฐมนตรีภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับญัตติ และให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน¹³⁵ และกำหนดวันอภิปรายภายใน 30 วันนับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีได้รับแจ้ง ในการอภิปรายนั้นให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิซักถามและอภิปราย แล้วให้รัฐมนตรีตอบข้อซักถามหรือการอภิปรายซึ่งจะตอบทีละคนหรือรอไว้ตอบครั้งเดียวก็ได้ และรัฐมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบ หรือขอให้ระงับการอภิปรายนั้นก็ได้ หากเป็นเรื่องที่ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ภายหลังจากการอภิปราย และตอบข้อซักถามก็เป็นอันเสร็จสิ้นการอภิปรายทั่วไป เพราะเป็นการอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ

(3) สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกแต่ละสภา จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลหรือทั้งคณะได้ โดยที่ให้อภิปรายในที่ประชุมรัฐสภา แต่ในการลงมตินั้นมิให้ลงมติในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุด¹³⁶ รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2511 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ให้วุฒิสภามีอำนาจในการอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้อย่างครบถ้วน กล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติให้อภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ มีสิทธิในการเข้าร่วมอภิปรายและมีสิทธิในการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ โดยที่ก่อนหน้านี้นิให้สิทธิสมาชิกวุฒิสภาอย่างครบถ้วนเช่นนี้ ซึ่งการกำหนดไว้ใน

¹³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 141

¹³² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 142

¹³³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 127

¹³⁴ ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ.2512 ข้อ 124

¹³⁵ ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ.2512 ข้อ 128

¹³⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 128

ลักษณะเช่นนี้ทำให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเท่าเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกประการในการอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลหรือทั้งคณะ

หลักเกณฑ์วิธีการในการเข้าชื่อเสนอญัตติอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ กำหนดไว้ว่าสมาชิกวุฒิสภาจะเข้าชื่อเสนอญัตตินี้ได้ ต้องกระทำในระหว่างสมัยประชุม และให้ทำเป็นหนังสือระบุให้ชัดเจนว่าไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีคนใดบ้าง หรือไม่ไว้วางใจทั้งคณะ พร้อมทั้งเหตุผลในการไม่ไว้วางใจด้วยว่าเพราะเหตุใด¹³⁷ ภายหลังเข้าชื่อครบถ้วนแล้ว ในกรณีที่เป็นการเข้าชื่อของสมาชิกทั้งสองสภาให้ยื่นต่อประธานรัฐสภา แต่หากเป็นการเข้าชื่อของสมาชิกวุฒิสภาให้ยื่นต่อประธานวุฒิสภา¹³⁸ เมื่อประธานรัฐสภาหรือประธานวุฒิสภา แล้วแต่กรณีได้รับญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปแล้ว ให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุม ซึ่งต้องกระทำเป็นเรื่องด่วน¹³⁹ แล้วแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบ ในการอภิปรายนั้นปกติผู้นำในการเสนอญัตติเป็นผู้มีสิทธิอภิปรายก่อน แล้วให้สมาชิกรายอื่นอภิปรายซึ่งอาจเป็นการอภิปรายสนับสนุนหรือคัดค้านรัฐมนตรีก็ได้ จากนั้นให้รัฐมนตรีตอบข้อซักถามสมาชิกทีละคนหรือจะรอไว้ตอบครั้งเดียวก็ได้ และในกรณีที่รัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องใดยังไม่ควรเปิดเผยจะไม่ตอบก็ได้¹⁴⁰ ภายหลังอภิปรายและรัฐมนตรีตอบข้อซักถามเสร็จสิ้น โดยมีใช้ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระการเปิดอภิปรายนั้นไป ให้ที่ประชุมรัฐสภาลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ แต่การลงมตินี้มิให้กระทำในวันเดียวกับวันที่อภิปรายสิ้นสุด¹⁴¹

ในระหว่างดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ รวมระยะเวลาทั้งสิ้น 3 ปี 4 เดือนเศษ แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิในการเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ และเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติกี่ก็ตาม แต่สมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ มิได้ใช้สิทธิดังกล่าวนี้เลยแม้แต่ครั้งเดียว¹⁴²

4. วุฒิสภาชุดที่ 4

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 กำหนดให้เฉพาะสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น มีสิทธิในการเสนอญัตติอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ หรือญัตติอภิปราย

¹³⁷ ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ.2512 ข้อ 127

¹³⁸ ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ.2512 ข้อ 128 วรรค 2

¹³⁹ ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ.2512 ข้อ 127

¹⁴⁰ ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ.2512 ข้อ 132

¹⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มิได้กำหนดไว้ว่ามติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงจำนวนเท่าใด

¹⁴² โสภณ เคนวิเศษ, “บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”, หน้า 185.

ทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลหรือทั้งคณะ¹⁴³ คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดินต่อสภาผู้แทนราษฎรและต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร¹⁴⁴ คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีรับผิดชอบการบริหารราชการแผ่นดินต่อสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิในการอภิปรายทั่วไป¹⁴⁵

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีได้ให้สิทธิสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปเกี่ยวข้องกับการอภิปรายทั่วไปเลย แม้กระทั่งการอภิปรายทั่วไปในกรณีการแถลงนโยบายก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีก็มีได้ให้สมาชิกวุฒิสภาเข้าไปมีสิทธิอภิปรายด้วย ทั้งนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างขึ้นภายหลังเหตุการณ์เดือนตุลาคม พ.ศ.2516 ซึ่งประชาชนเข้ามามีบทบาทด้านการเมืองการปกครองมากขึ้นกว่าในอดีต เป็นช่วงที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดช่วงหนึ่ง บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเท่านั้นมีสิทธิควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยใช้มาตรการหรือกลไกอภิปรายทั่วไปดังกล่าวข้างต้น ส่วนสมาชิกวุฒิสภานั้นแม้ว่าจะมาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ โดยประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการก็ตาม แต่เนื่องด้วยมิได้เป็นผู้แทนของประชาชนอย่างแท้จริง จึงมิได้กำหนดให้มีสิทธิในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินเช่นที่ให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

5. วุฒิสภาชุดที่ 5

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติ ก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดิน¹⁴⁶ และคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินต่อสภาผู้แทนราษฎร¹⁴⁷ อีกทั้งกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะก็ได้¹⁴⁸

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาเข้าไปมีสิทธิในการเข้าชื่อเสนอญัตติ การอภิปราย หรือการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ แต่อย่างไรก็ตาม บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่าในช่วงที่บทเฉพาะกาลมีผลบังคับใช้ การอภิปราย

¹⁴³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 158 และมาตรา 159

¹⁴⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 184

¹⁴⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 183

¹⁴⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 151

¹⁴⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 152

¹⁴⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 137

ทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ตามมาตรา 137 ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา¹⁴⁹ โดยที่มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของรัฐสภา¹⁵⁰ ด้วยเหตุนี้ทำให้สมาชิกวุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ในช่วงที่บทเฉพาะกาลมีผลบังคับใช้ จึงมีสิทธิเข้าร่วมในการอภิปรายทั่วไป และมีสิทธิในการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลหรือทั้งคณะ จากการเข้าชื่อเสนอญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ แต่ไม่มีสิทธิในการเข้าชื่อเสนอญัตติได้ด้วยตนเอง

หลักเกณฑ์วิธีการในการเข้าชื่อเสนอญัตติอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนั้น เป็นเช่นเดียวกับหลักเกณฑ์วิธีการในการเข้าชื่อเสนอญัตติอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2511 ซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 3 ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

ในระหว่างที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลใช้บังคับ คือระหว่างวันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2522 ถึงวันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2526 มีการเสนอญัตติอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล จำนวน 3 ครั้ง ดังนี้¹⁵¹

(1) การเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ในรัฐบาล พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ.2522 โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายค้านจำนวน 156 คน (จากพรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย และพรรคประชากรไทย) เข้าชื่อเสนอญัตติอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงคมนาคม และกระทรวงอุตสาหกรรม รวมจำนวน 11 คน เนื่องจากรัฐบาลได้ปรับเปลี่ยนภาวะเศรษฐกิจ เช่นประกาศขึ้นราคาน้ำมันและค่าสาธารณูปโภค ซึ่งมีการอภิปราย 4 วัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านอภิปรายโจมตีรัฐบาลอย่างหนัก ส่วนสมาชิกวุฒิสภา อภิปรายเล็กน้อยในทำนองเสนอแนะให้รัฐบาลนำไปแก้ไขปัญหาต่างๆ แต่มีสมาชิกวุฒิสภา กลุ่ม “ยังเติร์ก” หรือ จปร.รุ่น 7 แสดงทัศนคติต่อสื่อมวลชนในลักษณะจะลงคะแนนเสียงให้รัฐมนตรีโดยใช้ดุลพินิจอย่างอิสระ และปฏิเสธความผูกพันกับรัฐบาลหากรัฐมนตรีตอบข้อกล่าวหาไม่กระจ่างชัด แต่อย่างไรก็ตาม การลงมติปรากฏว่ารัฐมนตรีทุกคนได้รับความไว้วางใจ ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ลงมติไว้วางใจรัฐมนตรีทุกคน

(2) การเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ในรัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2524 โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายค้าน นำโดยนายสมักร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคประชากรไทย เข้าชื่อเสนอญัตติอภิปราย

¹⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 203 (2)

¹⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 203 วรรค 2 ประกอบมาตรา 137 วรรค 3

¹⁵¹ ไสภณ เคนวิเศษ, “บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”, หน้า 189-193.

ทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี 2 กระทรวง จำนวนรวม 3 คน เนื่องจากรัฐบาลดำเนินนโยบายผิดพลาดทำให้ภาวะน้ำตาลและน้ำมันขาดแคลน มีการอภิปรายเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ.2524 โดยที่ก่อนถึงวันอภิปรายพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้เรียกสมาชิกวุฒิสภามาประชุมซักซ้อมความเข้าใจ เพื่อขอให้สมาชิกวุฒิสภาให้การสนับสนุนรัฐบาล ซึ่งก่อนหน้านี้นสมาชิกวุฒิสภาได้ประชุมตกลงกันภายในแล้วว่าจะให้การสนับสนุนรัฐบาล และในการอภิปรายและตอบข้อกล่าวหาเหล่านั้น รัฐมนตรีส่วนใหญ่สามารถตอบข้อกล่าวหาของฝ่ายค้านได้เป็นอย่างดี การลงมติเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ.2524 รัฐมนตรีทั้ง 3 คน ได้รับความไว้วางใจ ซึ่งแสดงว่าสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ให้การสนับสนุนฝ่ายรัฐบาล ทั้งนี้เนื่องจาก คะแนนเสียงที่ไว้วางใจนั้นอยู่ระหว่าง 264-266 เสียง ในขณะที่สมาชิกพรรคฝ่ายค้านมีเสียงรวมกันไม่เกิน 60 เสียง และสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลมีเสียงรวมกัน 180 เสียง

(3) การเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ในรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ.2525 โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน เข้าชื่อเสนอญัตติอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี 8 กระทรวง จำนวนรวม 24 คน เนื่องจากการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจและการประกาศลดค่าเงินบาทของรัฐบาล มีการอภิปราย 2 วัน สมาชิกวุฒิสภาอภิปรายบ้างแต่เป็นการอภิปรายสนับสนุนรัฐบาล และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านไม่พอใจและเดินออกจากที่ประชุม เนื่องจากประธานวุฒิสภาซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นประธานรัฐสภาใช้อำนาจตัดบทในช่วงที่ฝ่ายค้านอภิปรายแล้วให้รัฐมนตรีตอบก่อน การลงมติเมื่อวันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ.2525 รัฐมนตรีทุกคนได้รับคะแนนเสียงไว้วางใจ ซึ่งแสดงว่าสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ให้การสนับสนุนฝ่ายรัฐบาล ทั้งนี้เนื่องจากคะแนนเสียงที่ไว้วางใจนั้นอยู่ระหว่าง 293-252 เสียง ในขณะที่สมาชิกพรรคฝ่ายค้านมีเสียงรวมกันไม่เกิน 120 เสียง สมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลมีเสียงรวมกัน 160 เสียง และมีสมาชิกวุฒิสภา 196 คน

6. วุฒิสภาชุดที่ 6

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติไว้วางใจก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน

ในระหว่างดำรงตำแหน่ง 4 ปี คือระหว่างวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ.2535 ถึงวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2539 สมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 6 ได้มีส่วนร่วมในการรับฟังการแถลงนโยบายของรัฐบาลก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งสิ้น 4 ครั้ง ได้แก่การแถลงนโยบายของรัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน รัฐบาลนายชวน หลีกภัย และรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ซึ่งภายหลังแถลงนโยบายแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิอภิปรายซักถามได้ แต่ไม่มีการลงมติไม่ไว้วางใจ

(3) ตั้งคณะกรรมการ

ในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร นอกจากการตั้งกระทู้ถาม และการอภิปรายทั่วไป ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น วุฒิสภายังสามารถควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินได้อีกทางหนึ่ง โดยการตั้งคณะกรรมการ ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว วุฒิสภามีอำนาจตั้งคณะกรรมการ 2 ประเภท เรียกว่า “คณะกรรมการสามัญ” และ “คณะกรรมการวิสามัญ” ให้ทำหน้าที่ตามที่วุฒิสภามอบหมาย ทั้งนี้เนื่องจากวุฒิสภามีภาระกิจมากมายและวุฒิสภาสสามารถดำเนินงานภายในขอบอำนาจได้ในช่วงที่อยู่ในสมัยประชุมเท่านั้น การแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาทำหน้าที่เรื่องใดเรื่องหนึ่งจึงมีความจำเป็นและสำคัญมาก เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระกิจของวุฒิสภาและช่วยให้การปฏิบัติงานของวุฒิสภามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพราะมีคณะกรรมการเข้ามาช่วยพิจารณาถ่วงถ่วงก่อนการพิจารณาของวุฒิสภา

คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญ มีหน้าที่ปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายจากวุฒิสภา ซึ่งมีอยู่ 2 ประเภทหลักๆ คือ พิจารณาถ่วงถ่วงร่างพระราชบัญญัติ และพิจารณาสอบสวนเรื่องใดๆ แล้วรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาของวุฒิสภาต่อไป รายงานของคณะกรรมการนี้ให้มีการเสนอความเห็นไปด้วย โดยที่วุฒิสภาจะเชื่อตามรายงานความเห็นของคณะกรรมการหรือไม่ก็ได้ และเพื่อให้คณะกรรมการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสมดังเจตนารมณ์ของการแต่งตั้งคณะกรรมการ รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียกบุคคลใดๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น หรือเรียกเอกสารจากบุคคลใดๆ เพื่อใช้ประกอบในการพิจารณาหรือสอบสวนเรื่องใดๆ ก็ได้

การแต่งตั้งคณะกรรมการและการมอบหมายงานให้คณะกรรมการของวุฒิสภามีดังต่อไปนี้

1. วุฒิสภาชุดที่ 1

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกแห่งสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกในสภาเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด อันอยู่ในวงงานของวุฒิสภาแล้วรายงานต่อวุฒิสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใดมาชี้แจงแสดงความเห็นในเรื่องกิจการที่กระทำหรือพิจารณานั้นได้¹⁵² โดยทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อประธานคณะกรรมการส่งไปยังรัฐมนตรีหรือบุคคลที่ต้องการเรียกมาชี้แจงหรือเรียกเอกสารมาประกอบการพิจารณา

ในสมัยประชุมสมัยหนึ่งๆ ให้เลือกสมาชิกเป็นคณะกรรมการสามัญไว้เป็นคณะฯ โดยกำหนดจำนวนและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้สมาชิกเป็นกรรมการเกินกว่า 2 คณะ และในกรณีที่มีเหตุสมควรอาจเลือกตั้งคณะกรรมการสามัญใน

¹⁵² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 59

เวลาใดๆ ก็ได้ คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญจะกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใดๆ ได้ก็ต่อเมื่อได้รับมอบหมายจากพฤฒสภา และกิจการที่มอบหมายให้กระทำต้องอยู่ในวงงานของสภาเท่านั้น และต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ หากไม่เสร็จประธานคณะกรรมการต้องรายงานให้ประธานวุฒิสภาทราบ เพื่อให้ที่ประชุมวุฒิสภาลงมติขยายเวลาดำเนินการออกไป

ตลอดระยะเวลาที่พฤฒสภาอยู่ในตำแหน่ง 1 ปี 6 เดือน ได้มอบหมายงานให้คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ จำนวนประมาณ 48 เรื่อง ซึ่งเป็นการมอบหมายให้พิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติทั้งสิ้น ไม่มีการมอบหมายให้กระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องอื่นใดเลย และในการพิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการและพฤฒสภานั้น มีการแปรญัตติและอภิปรายคัดค้านน้อยมาก การแก้ไขเพิ่มเติมส่วนใหญ่เป็นการแก้ไขถ้อยคำเล็กๆ น้อยๆ เท่านั้น และพฤฒสภา也给ผ่านร่างพระราชบัญญัติโดยมีมติเห็นชอบด้วยภายในระยะเวลาไม่นานนัก¹⁵³

2. วุฒิสภาชุดที่ 2

วุฒิสภาชุดที่ 2 แบ่งออกเป็น 2 ช่วงตามรัฐธรรมนูญดังนี้

ก. วุฒิสภาชุดที่ 2 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)

พุทธศักราช 2490

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีอำนาจเลือกสมาชิกแห่งสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกในสภาเป็นคณะกรรมการวิสามัญ¹⁵⁴ โดยที่บัญญัติไว้โดยมีข้อความเช่นเดียวกับมาตรา 59 รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2489 นอกจากนี้ หลักเกณฑ์ต่างๆ ในการแต่งตั้งคณะกรรมการ และการดำเนินงานของคณะกรรมการก็กำหนดไว้ในลักษณะเช่นเดียวกันด้วย

ตลอดระยะเวลาที่พฤฒสภาอยู่ในตำแหน่ง 1 ปี 3 เดือนเศษ ได้มอบหมายงานให้คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ จำนวนประมาณ 16 เรื่อง ซึ่งเป็นการมอบหมายให้พิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติทั้งสิ้น ไม่มีการมอบหมายให้กระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องอื่นใดเลย¹⁵⁵

¹⁵³ ไสภณ เคนวิเศษ, "บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย", หน้า 135-136.

¹⁵⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 67

¹⁵⁵ ไสภณ เคนวิเศษ, "บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย", หน้า 136.

ข. วุฒิสภาชุดที่ 2 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

วุฒิสภาชุดที่ 2 ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีอำนาจเลือกสมาชิกแห่งสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกในสภาเป็นคณะกรรมการวิสามัญ¹⁵⁶ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใดๆ อันอยู่ในวงงานของวุฒิสภาแล้วรายงานต่อวุฒิสภา คณะกรรมการดังกล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใดๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือเรื่องที่พิจารณาได้ โดยทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อประธานคณะกรรมการหรือกรรมการคนใดคนหนึ่งส่งไปยังบุคคลที่ต้องการเรียกมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น¹⁵⁷

คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา มีจำนวน 7 คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการ 11 คน และหากมีความจำเป็นวุฒิสภาอาจแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญเพิ่มขึ้นอีกเมื่อใดก็ได้¹⁵⁸ และคณะกรรมการจะกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใดๆ ได้ก็ต่อเมื่อได้รับมอบหมายจากวุฒิสภา และกิจการที่มอบหมายให้กระทำต้องอยู่ในวงงานของสภาเท่านั้น หากเป็นกรณีที่วุฒิสภามีมติให้ส่งเรื่องใดให้คณะกรรมการสามัญพิจารณา แต่มิได้ระบุว่า เป็นคณะกรรมการคณะใด ให้ประธานวุฒิสภาใช้ดุลพินิจสั่งให้ส่งเรื่องนั้นให้คณะกรรมการสามัญคณะใดคณะหนึ่งพิจารณา¹⁵⁹

ตลอดระยะเวลาที่วุฒิสภาชุดนี้ดำรงตำแหน่ง ได้มอบหมายงานให้คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ จำนวนประมาณ 46 เรื่อง ซึ่งเป็นการมอบหมายให้พิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติทั้งสิ้น ไม่มีการมอบหมายให้กระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องอื่นใดเลย ซึ่งในการพิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการและวุฒิสภานั้น มีการพิจารณาอย่างสุขุมรอบคอบ มีการลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติในข้อปลีกย่อย 9 ฉบับ แก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญ 16 ฉบับ รวมทั้งร่างพระราชบัญญัติการเงินด้วย และมีมติไว้รับหลักการ 2 ฉบับ อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าวุฒิสภาชุดนี้ได้แสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบ หรือถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารและสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹⁶⁰

¹⁵⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 134

¹⁵⁷ ข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ.2512 ข้อ 73

¹⁵⁸ ข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ.2512 ข้อ 68

¹⁵⁹ ข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ.2512 ข้อ 72

¹⁶⁰ ไสภณ เคนวิเศษ, “บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”, หน้า 186-187.

3. วุฒิสภาชุดที่ 3

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกแห่งสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกในสภาเป็นคณะกรรมการวิสามัญ¹⁶¹ โดยที่บัญญัติไว้โดยมีข้อความเช่นเดียวกับมาตรา 134 รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2492 นอกจากนี้ หลักเกณฑ์ต่างๆ ในการแต่งตั้งคณะกรรมการ และการดำเนินงานของคณะกรรมการก็กำหนดไว้ในลักษณะเช่นเดียวกันด้วย

ตลอดระยะเวลาที่วุฒิสภาชุดนี้ดำรงตำแหน่ง ได้มอบหมายงานให้คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ จำนวนประมาณ 53 เรื่อง ซึ่งเป็นการมอบหมายให้พิจารณาถ้อยแถลงร่างพระราชบัญญัติทั้งสิ้น ไม่มีการมอบหมายให้กระทำการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องอื่นใดเลย และในการพิจารณาถ้อยแถลงร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการและวุฒิสภานั้น มีการอภิปรายและแก้ไขเพิ่มเติมข้อปลีกย่อยเพียงเล็กน้อยเท่านั้น มีการลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติให้ผ่านไปโดยรวดเร็วตามความเห็นของคณะกรรมการ 31 ฉบับ มีการแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อย 24 ฉบับ อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าวุฒิสภาชุดนี้ได้แสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ในทางคล้อยตามและสนับสนุนรัฐบาลมากกว่าจะปฏิบัติหน้าที่ในการถ่วงดุลและตรวจสอบความถูกต้องของร่างพระราชบัญญัติ¹⁶²

4. วุฒิสภาชุดที่ 4

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการดังกล่าวย่อมมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาได้¹⁶³

คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา มีจำนวน 12 คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการ 15 คน โดยที่สมาชิกแต่ละคนจะดำรงตำแหน่งกรรมการได้ไม่เกิน 1 คณะ¹⁶⁴ ยกเว้นคณะกรรมการพิจารณาศึกษาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายมี 25 คน และแต่ละคนจะดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 3 คณะ แต่หากมีความจำเป็นวุฒิสภาอาจแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญเพิ่มขึ้นอีกเมื่อใดก็ได้ ส่วนคณะกรรมการวิสามัญนั้น ให้ตั้งจากบุคคลที่คณะ

¹⁶¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 131

¹⁶² โสภณ เคนวิเศษ, "บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย", หน้า 187.

¹⁶³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 161

¹⁶⁴ ข้อบังคับการประชุมและปฎิบัติของวุฒิสภา พ.ศ.2518 ข้อ 67

รัฐมนตรีเสนอชื่อจำนวนไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จำนวนที่เหลือให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ ซึ่งการเสนอนั้นต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 5 คน¹⁶⁵ ในการดำเนินงานของคณะกรรมการนั้น คณะกรรมการสามารถกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาได้ ซึ่งมีลักษณะที่กว้างกว่าอำนาจของคณะกรรมการของวุฒิสภาชุดอื่นๆ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ที่จะดำเนินการใดๆ ได้ก็ต่อเมื่อได้รับมอบหมายจากวุฒิสภาเท่านั้น

ตลอดระยะเวลาที่วุฒิสภาชุดนี้ดำรงตำแหน่ง 1 ปี 8 เดือนเศษ วุฒิสภาได้มอบหมายงานให้คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญดำเนินการตามอำนาจหน้าที่จำนวนประมาณ 21 เรื่อง ซึ่งเป็นการมอบหมายให้พิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติทั้งสิ้น ไม่มีการมอบหมายให้กระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องอื่นใดเลย และในการพิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการและวุฒิสภานั้น ส่วนใหญ่เป็นไปด้วยความสมบูรณ์รอบคอบ มีความเป็นกลางและเป็นอิสระ มีการอภิปรายและแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติให้ถูกต้องและเหมาะสมในบางฉบับ¹⁶⁶

5. วุฒิสภาชุดที่ 5

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดตามที่สภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการดังกล่าวนี้มีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใดๆ หรือเรียกบุคคลใดๆ มาให้ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาได้¹⁶⁷

การแต่งตั้งคณะกรรมการของวุฒิสภา แบ่งแยกพิจารณาเป็น 2 ระยะดังนี้

ระยะแรก ในช่วงที่บทเฉพาะการมีผลบังคับใช้ คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา มีจำนวน 11 คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการ 15 คน¹⁶⁸ แต่หากมีความจำเป็นวุฒิสภาอาจแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญเพิ่มขึ้นอีกเมื่อใดก็ได้ ส่วนคณะกรรมการวิสามัญนั้น ให้ตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อจำนวนไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จำนวนที่เหลือให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ ซึ่งการเสนอนั้นต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 5 คน¹⁶⁹

¹⁶⁵ ข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ.2518 ข้อ 68

¹⁶⁶ โสภณ เคนวิเศษ, “บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”, หน้า 140-141.

¹⁶⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 139

¹⁶⁸ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2522 ข้อ 68

¹⁶⁹ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2522 ข้อ 69

ระยะที่สอง ในช่วงสิ้นสุดบทเฉพาะกาล คณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภามีจำนวน 12 คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมาธิการ 19 คน โดยที่สมาชิกแต่ละคนจะดำรงตำแหน่งกรรมาธิการได้ไม่เกิน 1 คณะ¹⁷⁰ แต่หากมีความจำเป็นวุฒิสภาอาจแต่งตั้งคณะกรรมาธิการสามัญเพิ่มขึ้นอีกเมื่อใดก็ได้ ส่วนคณะกรรมาธิการวิสามัญนั้น ให้ตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อจำนวนไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด จำนวนที่เหลือให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ ซึ่งการเสนอนั้นต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 5 คน¹⁷¹ ในการดำเนินงานของคณะกรรมาธิการนั้น คณะกรรมาธิการจะกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ ได้ก็ต่อเมื่อได้รับมอบหมายจากวุฒิสภา แต่อย่างไรก็ตาม สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิในการเสนอญัตติ ขอให้วุฒิสภามอบหมายงานให้คณะกรรมาธิการคณะใดคณะหนึ่ง หรือขอให้วุฒิสภาดังคณะกรรมาธิการวิสามัญ กระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาได้ โดยที่การเสนอญัตติดังกล่าวต้องระบุกิจการที่จะกระทำ หรือเรื่องราวที่จะสอบสวนหรือศึกษาและขอบเขตการดำเนินงานให้ชัดเจนด้วย¹⁷² ซึ่งหลักการที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอญัตติดังกล่าวข้างต้นนี้ เป็นหลักการใหม่ ที่กำหนดขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาการมอบหมายงานให้คณะกรรมาธิการที่ล่าช้า หรือไม่มีการมอบหมายงานให้คณะกรรมาธิการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระหว่างปิดสมัยประชุมนั้นไม่มีการมอบหมายงานให้คณะกรรมาธิการดำเนินการเลย

ตลอดระยะเวลาที่วุฒิสภาชุดนี้ดำรงตำแหน่ง วุฒิสภาได้มอบหมายงานให้คณะกรรมาธิการสามัญและคณะกรรมาธิการวิสามัญดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ จำนวนประมาณ 413 เรื่อง โดยที่เป็นการมอบหมายในช่วงที่บทเฉพาะกาลมีผลบังคับใช้คือ 4 ปีนับแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 จำนวน 43 เรื่อง และมอบหมายภายหลังสิ้นสุดบทเฉพาะกาลแล้วจำนวน 370 เรื่อง โดยที่ส่วนใหญ่เป็นการมอบหมายให้พิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติมีจำนวนน้อยที่เป็นการมอบหมายให้พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องอื่นๆ เช่น การตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาเรื่องอิทธิพล อำนาจมืดและกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งที่ล่าช้า ซึ่งสร้างความไม่เป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม และแต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาสวัสดิการผู้สูงอายุและพัฒนาสังคม เป็นต้น ในการพิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมาธิการนั้น ส่วนใหญ่คณะกรรมาธิการเห็นชอบด้วยในสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ มีการแก้ไขเพิ่มเติมเพียงเล็กน้อยเท่านั้น และที่ประชุมวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับรายงานของคณะกรรมาธิการเป็นส่วนใหญ่ มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติเป็นจำนวนมาก มีเป็นจำนวนน้อยที่วุฒิสภาใช้อำนาจยับยั้งหรือแก้ไขเพิ่ม¹⁷³

¹⁷⁰ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2527 ข้อ 71

¹⁷¹ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2527 ข้อ 72

¹⁷² ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2527 ข้อ 33

¹⁷³ ไสภณ เคนวิเศษ, "บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย", หน้า 141-142 และ 193-194.

6. วุฒิสภาชุดที่ 6

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่วุฒิสภามอบหมาย หรือกระทำการกิจการใดๆ ตามที่วุฒิสภามอบหมายแล้วรายงานต่อวุฒิสภาตามเวลาที่กำหนด ซึ่งกิจการที่วุฒิสภามอบหมายให้คณะกรรมการกระทำต้องเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา และต้องระบุโดยชัดแจ้งไว้ในมติของวุฒิสภาเป็นกรณีๆ ไป คณะกรรมการดังกล่าวนี้ มีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใดๆ หรือเรียกบุคคลใดๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือกิจการที่กระทำอยู่นั้นได้¹⁷⁴

นอกจากกรณีที่วุฒิสภามอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือกระทำการกิจการใดๆ ตามที่วุฒิสภามอบหมายแล้ว สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิในการเสนอญัตติขอให้วุฒิสภามอบหมายงานให้คณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่ง หรือขอให้วุฒิสภาตั้งคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการกิจการใดๆ ตามมาตรา 153 ได้¹⁷⁵ โดยที่การเสนอญัตติดังกล่าวต้องระบุกิจการที่จะกระทำให้ชัดแจ้ง หรือเป็นเรื่องๆ ไป และต้องเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา โดยต้องระบุไว้โดยชัดแจ้งในมติของวุฒิสภาด้วยว่ามอบหมายงานให้คณะกรรมการกระทำการกิจการในเรื่องใดบ้าง ภายในระยะเวลาเท่าใด

คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา มีจำนวน 16 คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการ 19 คน โดยที่สมาชิกแต่ละคนจะดำรงตำแหน่งกรรมการได้ไม่เกิน 2 คณะ แต่หากมีความจำเป็นวุฒิสภาอาจแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญเพิ่มขึ้นอีกเมื่อใดก็ได้ ซึ่งวุฒิสภาชุดนี้ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสามัญ 16 คณะ ดังต่อไปนี้¹⁷⁶

- 1) คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์
- 2) คณะกรรมการการคมนาคม
- 3) คณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน
- 4) คณะกรรมการการต่างประเทศ
- 5) คณะกรรมการการทหาร
- 6) คณะกรรมการการท่องเที่ยวและการกีฬา
- 7) คณะกรรมการการบริหารและการยุติธรรม
- 8) คณะกรรมการการปกครอง

¹⁷⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 153

¹⁷⁵ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2535 ข้อ 32

¹⁷⁶ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2535 ข้อ 70

- 9) คณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคม
- 10) คณะกรรมการการการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน
- 11) คณะกรรมการการศึกษาและวัฒนธรรม
- 12) คณะกรรมการการเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม
- 13) คณะกรรมการการสาธารณสุข
- 14) คณะกรรมการกิจการสตรี เยาวชน และผู้สูงอายุ
- 15) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม
- 16) คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุม และพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับ

คณะกรรมการสามัญทั้ง 16 คณะ ได้รับมอบหมายงานจากวุฒิสภาให้กระทำการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใดๆ จำนวนรวมทั้งสิ้น 71 เรื่อง ซึ่งมีทั้งกรณีที่วุฒิสภามอบหมายเอง และกรณีที่มีสมาชิกวุฒิสภาเสนอญัตติขอให้วุฒิสภามอบหมายงานให้คณะกรรมการสามัญด้วย โดยที่เป็นการมอบหมายให้พิจารณากลับกรอกร่างพระราชบัญญัติ 21 ฉบับ และมอบหมายให้กระทำการใดๆ 50 เรื่อง ในการดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายนั้น คณะกรรมการสามัญทั้ง 16 คณะ ได้มีการประชุมพิจารณาเรื่องต่างๆ รวม 2,102 ครั้ง ประชุมคณะทำงาน 105 ครั้ง จัดสัมมนาทางวิชาการ 13 ครั้ง เดินทางไปศึกษาดูงานในประเทศ 127 ครั้ง และเดินทางไปศึกษาดูงานต่างประเทศ 105 ครั้ง¹⁷⁷ และได้จัดทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภา โดยแบ่งแยกพิจารณาตามประเภทงานที่มอบหมายเป็น 2 ประเภท ได้แก่

- รายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ คณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และทำรายงานเสนอความเห็นต่อวุฒิสภา โดยเห็นควรให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ 10 ฉบับ และเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม 10 ฉบับ ส่วนอีก 1 ฉบับนั้น ตกไปเนื่องจากมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ.2538 วุฒิสภามีมติให้ความเห็นชอบรายงานของคณะกรรมการทั้งหมด รวมทั้งเห็นชอบข้อเสนอแนะ และข้อสังเกตของคณะกรรมการด้วย แล้วส่งให้คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

- รายงานการดำเนินการต่างๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากวุฒิสภา เมื่อคณะกรรมการสามัญพิจารณาศึกษาเรื่องต่างๆ อย่างละเอียดรอบคอบแล้ว ก็จัดทำรายงานเสนอแนะ แสดงความคิดเห็น หรือตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับเรื่องนั้นๆ เสนอต่อวุฒิสภา ซึ่งวุฒิสภามีมติให้ความเห็นชอบรายงานของคณะกรรมการทั้งหมด รวมทั้งเห็นชอบข้อเสนอแนะ และข้อสังเกตของคณะกรรมการด้วย แล้วส่งให้คณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

นอกจากการตั้งคณะกรรมการสามัญดังกล่าวข้างต้นแล้ว วุฒิสภามีอำนาจในการตั้งคณะกรรมการวิสามัญได้ 2 กรณี ได้แก่ กรณีแรก ให้ตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรี

¹⁷⁷ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, วุฒิสภา 2535-2539 (กรุงเทพฯ : บริษัทพจนานันท์พับลิเคชั่น จำกัด, มปป), หน้า 110.

เสนอชื่อจำนวนไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด จำนวนที่เหลือให้ที่ประชุม
เลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ ซึ่งการเสนอนั้นต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 5 คน¹⁷⁸
เพื่อกระทำกิจการใดๆ หรือพิจารณาสอบสวนตามที่วุฒิสภามอบหมายแล้วรายงานต่อวุฒิสภา

กรณีที่สอง ในกรณีที่เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย
ประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติ
โอนงบประมาณรายจ่าย เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติแล้ว
ให้วุฒิสภาดั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง มีจำนวนตามที่ที่ประชุมกำหนด
เพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว¹⁷⁹ ซึ่งในกรณีนี้ เป็นการกำหนดให้เป็นหน้าที่
ของวุฒิสภาในการตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญ หากสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่ง
ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

วุฒิสภาชุดที่ 6 ได้แต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้น เพื่อกระทำกิจการใดๆ จำนวน
32 คณะ¹⁸⁰ โดยที่ได้มอบหมายให้ให้พิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติ 23 ฉบับ
มอบหมายให้กระทำกิจการใดๆ 7 เรื่อง และมอบหมายให้ยกร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา
2 เรื่อง ในการดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายนั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญทั้ง 32 คณะ
มีการประชุมพิจารณาเรื่องต่างๆ รวมทั้งสิ้น 686 ครั้ง¹⁸¹

เมื่อคณะกรรมาธิการวิสามัญดำเนินการพิจารณาศึกษาเรื่องต่างๆ อย่างละเอียดรอบ
คอบแล้ว ก็จัดทำรายงานเสนอแนะ แสดงความคิดเห็น หรือตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับเรื่องนั้นๆ
เสนอต่อวุฒิสภา ซึ่งวุฒิสภามีมติให้ความเห็นชอบรายงานของคณะกรรมาธิการทั้งหมด
รวมทั้งเห็นชอบข้อเสนอนั้น และข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการด้วย แล้วส่งให้คณะรัฐมนตรี
เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป พิจารณายกร่างข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภาเสนอต่อวุฒิสภา
และวุฒิสภามีมติให้ความเห็นชอบให้ใช้บังคับเป็นข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2535
และข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2538 ส่วนการพิจารณากลับกรองร่างพระราช
บัญญัตินั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญได้ทำรายงานเสนอความเห็นต่อวุฒิสภา โดยเห็นควรให้
ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ 12 ฉบับ และเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม 11 ฉบับ วุฒิสภามีมติให้
ความเห็นชอบรายงานของคณะกรรมาธิการทั้งหมด รวมทั้งเห็นชอบข้อเสนอนั้น และข้อ
สังเกตของคณะกรรมาธิการด้วย แล้วส่งให้คณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

¹⁷⁸ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2535 ข้อ 71

¹⁷⁹ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2535 ข้อ 104

¹⁸⁰ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, วุฒิสภา 2535-23-539 (กรุงเทพฯ : บริษัทพชกานต์พับลิเคชั่น
จำกัด, มปป), หน้า 183-239.

¹⁸¹ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, วุฒิสภา 2535-23-539 (กรุงเทพฯ : บริษัทพชกานต์พับลิเคชั่น
จำกัด, มปป), หน้า 111-112.

7. วุฒิสภาชุดที่ 7

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา แล้วรายงานต่อวุฒิสภา คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใดๆ หรือเรียกบุคคลใดๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้¹⁸²

วุฒิสภาชุดที่ 7 ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน 16 คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการ 17 คน โดยที่สมาชิกแต่ละคนจะดำรงตำแหน่งกรรมการได้ไม่เกิน 2 คณะ แต่หากมีความจำเป็นวุฒิสภาอาจแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญเพิ่มขึ้นอีกเมื่อใดก็ได้ ซึ่งวุฒิสภาชุดนี้ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสามัญ 16 คณะ ดังต่อไปนี้¹⁸³

- 1) คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์
- 2) คณะกรรมการการคมนาคม
- 3) คณะกรรมการการคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน
- 4) คณะกรรมการการต่างประเทศ
- 5) คณะกรรมการการทหาร
- 6) คณะกรรมการการท่องเที่ยวและการกีฬา
- 7) คณะกรรมการการบริหารและการยุติธรรม
- 8) คณะกรรมการการปกครอง
- 9) คณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคม
- 10) คณะกรรมการการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน
- 11) คณะกรรมการการศึกษาและวัฒนธรรม
- 12) คณะกรรมการการเศรษฐกิจ การพาณิชย์และอุตสาหกรรม
- 13) คณะกรรมการการสาธารณสุข
- 14) คณะกรรมการกิจการสตรี เยาวชนและผู้สูงอายุ
- 15) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม
- 16) คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุม และพิจารณารายงานการประชุมลับ

คณะกรรมการสามัญทั้ง 16 คณะ ได้รับมอบหมายงานจากวุฒิสภาให้กระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใดๆ จำนวนรวมทั้งสิ้น 132 เรื่อง ซึ่งมีทั้งกรณีที่วุฒิสภามอบหมาย

¹⁸² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 158

¹⁸³ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2541 ข้อ 71

งานให้เอง และกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาเสนอญัตติขอให้วุฒิสภามอบหมายงานให้คณะกรรมการธิการสามัญ โดยที่เป็นการมอบหมายให้พิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติ 69 ฉบับ และมอบหมายให้กระทำการใด ๆ 63 เรื่อง ในการดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายนั้น คณะกรรมการธิการสามัญทั้ง 16 คณะ ได้มีการประชุมพิจารณาเรื่องต่างๆ รวม 1,876 ครั้ง ประชุมคณะอนุกรรมการธิการและคณะทำงาน 371 ครั้ง จัดสัมมนาทางวิชาการ 49 ครั้ง เดินทางไปศึกษาดูงานในประเทศ 166 ครั้ง และเดินทางไปศึกษาดูงานต่างประเทศ 26 ครั้ง¹⁸⁴ และได้จัดทำรายงานเสนอแนะพร้อมทั้งตั้งข้อสังเกตเสนอต่อวุฒิสภา ซึ่งเมื่อวุฒิสภาพิจารณารายงานของคณะกรรมการคณะต่างๆ แล้วมีมติเห็นชอบด้วยกับรายงานและข้อสังเกตของคณะกรรมการ

นอกจากการแต่งตั้งและมอบหมายงานให้คณะกรรมการธิการสามัญดังกล่าวข้างต้นแล้ว วุฒิสภามีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ ซึ่งวุฒิสภาชุดที่ 7 ได้แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ จำนวนทั้งสิ้น 94 คณะ ในการดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายนั้น คณะกรรมการวิสามัญทั้งหมด ได้มีการประชุมพิจารณาเรื่องต่างๆ รวม 1,084 ครั้ง และได้จัดทำรายงานเสนอแนะ พร้อมตั้งข้อสังเกตเสนอต่อวุฒิสภา ซึ่งเมื่อวุฒิสภาพิจารณารายงานของคณะกรรมการวิสามัญคณะต่างๆ แล้วมีมติเห็นชอบด้วยกับรายงานและข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญเช่นเดียวกับรายงานของคณะกรรมการธิการสามัญ

ด้วยเหตุที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีบทบัญญัติที่เปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับวุฒิสภาไปจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านๆ มาเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา และในส่วนของอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งคณะกรรมการนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นอีกประเภทหนึ่ง เป็นคณะกรรมการสามัญ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระต่างๆ ก่อนที่วุฒิสภาจะพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อ ดำรงตำแหน่งในองค์กรดังกล่าว¹⁸⁵ ซึ่งในเรื่องนี้จะได้กล่าวในรายละเอียดในบทที่ 3 ต่อไป

(4) การควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล

การควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล เป็นอีกหนึ่งมาตรการในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ซึ่งกระทำได้โดยพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมไปถึงร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินต่างๆ ด้วย ทั้งนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่างบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ

¹⁸⁴ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา , วุฒิสภา 2535-2539 , หน้า 110

¹⁸⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 135

และให้รัฐสภาเป็นองค์กรที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ และด้วยเหตุที่ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องใช้งบประมาณในการบริหารราชการแผ่นดิน หรือดำเนินการตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้นฝ่ายบริหารต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเสนอให้รัฐสภาอนุมัติ ฉะนั้นรัฐสภาจึงเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการอนุมัติการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหาร โดยการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ และร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต่างๆ

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าการจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่เป็นกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ การที่กำหนดไว้เช่นนี้ ก็เพื่อควบคุมการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารภายหลังได้รับอนุมัติจากรัฐสภาแล้ว ให้เป็นไปตามกฎหมายที่ระบุไว้ข้างต้น เพื่อมิให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณได้ตามอำเภอใจ เมื่ออนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ หรือร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินแล้ว รัฐสภาก็ต้องติดตามสอดส่องว่ารัฐบาลได้ใช้เงินงบประมาณตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยถูกต้องชอบธรรมหรือไม่ ด้วยเหตุนี้จึงสรุปได้ว่ารัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการควบคุมการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหาร โดยการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินต่างๆ และติดตามสอดส่องการใช้จ่ายเงินงบประมาณของฝ่ายบริหารให้ถูกต้องชอบธรรมตามกฎหมาย

ด้วยเหตุที่ รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินต่างๆ ซึ่งในส่วนของวุฒิสภานั้น มีอำนาจพิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติต่างๆ ที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายและร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินก็เช่นเดียวกัน เมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ต้องส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม การพิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินต่างๆ ของวุฒิสภานั้น มีการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการไว้ ประการที่สำคัญได้แก่ วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด มิฉะนั้นให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นแล้ว และวุฒิสภาไม่มีสิทธิแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ ทั้งสิ้น สามารถทำได้เพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น และในกรณีที่ไม่ให้ความเห็นชอบ ความเห็นของวุฒิสภาก็มิได้เป็นเด็ดขาด สภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ และหากสภาผู้แทนราษฎรมีมติยืนยัน ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ต่อไป

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ในการควบคุมการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารนี้ วุฒิสภามีอำนาจในฐานะที่เป็นองค์กรพิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องทางการเงินต่าง ๆ โดยต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด และไม่มีสิทธิแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ ทั้งสิ้น มีสิทธิเพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น และความเห็นของวุฒิสภาไม่เป็นเด็ดขาด เพราะหากสภาผู้แทนราษฎรมีมติยืนยัน ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นองค์กรที่มีอำนาจที่แท้จริงในการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องทางการเงินต่าง ๆ ส่วนวุฒิสภาเป็นเพียงองค์กรที่พิจารณากลับกรองเท่านั้น ไม่มีอำนาจอย่างแท้จริงในการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องทางการเงินต่าง ๆ

การควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลโดยวุฒิสภา มีดังต่อไปนี้

1. วุฒิสภาชุดที่ 1

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 กำหนดให้วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องทางการเงินให้เสร็จสิ้น ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติ โดยมีวัฏจักรระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณไว้ แต่อย่างไรก็ตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องทางการเงินประเภทหนึ่ง ดังนั้น วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณให้เสร็จสิ้นภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติ และในการพิจารณาของวุฒิสภานั้น สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิแปรญัตติขอให้ลดจำนวนเงินขออนุญาตจ่าย ซึ่งต้องมีสมาชิกรับรอง 9 คน แปรญัตติให้ตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่หรือเพิ่มเติมรายจ่ายซึ่งต้องแปรญัตติขอให้ลดจำนวนเงินขออนุญาตจ่ายไปด้วย และต้องมีสมาชิกรับรอง 9 คน ทั้งต้องอยู่ในวงเงินที่ขอลด แปรญัตติแก้ไขเปลี่ยนแปลงความประสงค์ของจำนวนเงินขออนุญาตจ่าย ซึ่งต้องมีสมาชิกรับรอง 9 คน และต้องอยู่ภายในวงเงินที่ขอแก้ไขเปลี่ยนแปลง แต่ห้ามมิให้แปรญัตติในรายการซึ่งมีข้อผูกพัน¹⁸⁶

ในระหว่างที่วุฒิสภาดำรงตำแหน่งนั้น ได้พิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ จำนวน 5 ฉบับ

- (1) ร่างพระราชบัญญัติให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน (ฉบับที่สอง) พ.ศ.2489
- (2) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2488
- (3) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2489
- (4) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2490
- (5) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2490

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้นนั้น วุฒิสภาพิจารณาและลงมติเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติไปโดยไม่มีการแปรญัตติหรือแก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญ แม้ว่า

¹⁸⁶ ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ.2490 ข้อ 85

จะมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณา ก็ไม่มีการแปรญัตติหรือแก้ไขเพิ่มเติม แต่อย่างใด¹⁸⁷

2. วุฒิสภาชุดที่ 2

การควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล โดยวุฒิสภาชุดที่ 2 แบ่งออกเป็น 2 ช่วงตามรัฐธรรมนูญดังนี้

ก. วุฒิสภาชุดที่ 2 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 กำหนดให้วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินให้เสร็จสิ้น ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติ โดยมีได้ระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณไว้แต่อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินประเภทหนึ่ง ดังนั้นวุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณให้เสร็จสิ้นภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติ และในการพิจารณาของวุฒิสภานั้น สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิแปรญัตติเช่นเดียวกับสมาชิกพฤฒสภา¹⁸⁸ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในส่วนของวุฒิสภาชุดที่ 1

ในระหว่างที่วุฒิสภาดำรงตำแหน่งนั้น ได้พิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ จำนวน 4 ฉบับ

- (1) ร่างพระราชบัญญัติอนุญาตให้จ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ.2491
- (2) ร่างพระราชบัญญัติอนุญาตให้จ่ายเงินไปพลางก่อน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2490
- (3) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2491
- (4) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2492

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้นนั้น ร่างพระราชบัญญัติฉบับแรก วุฒิสภาพิจารณาแลงลงมติเห็นชอบในระยะเวลาอันสั้น โดยไม่มีการแปรญัตติและแก้ไขใดๆ และฉบับที่ 2 ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา มีการแปรญัตติเล็กน้อย ไม่มีการแก้ไข และวุฒิสภาให้ความเห็นชอบไปในที่สุด ฉบับที่ 3 ก่อนที่วุฒิสภาจะมีมติรับหลักการ สมาชิกวุฒิสภาได้อภิปรายในสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติอย่างกว้างขวาง และเมื่อมีมติรับหลักการแล้ว วุฒิสภาได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยที่คณะกรรมการเสนอให้ตัดเงินเพิ่มจำนวน 570,000 บาท ซึ่งรัฐบาลตั้งยอดเงินจำนวนนี้มาในยอดเงินจ่ายเพื่อเพิ่มให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐมนตรี ในที่ประชุมวุฒิสภามีสมาชิกอภิปรายคัดค้านเป็นจำนวนมาก และเห็นด้วยกับข้อเสนอของคณะกรรมการวิสามัญที่เสนอ

¹⁸⁷ โสภณ เคนพิเศษ, "บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย", หน้า 136-137.

¹⁸⁸ ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ.2491 ข้อ 91

ให้ตัดเงินเพิ่มออก และในที่สุดวุฒิสภามีมติให้ตัดยอดเงินเพิ่มจำนวนดังกล่าวออก และส่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กลับคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาและมีมติยืนยันตามร่างพระราชบัญญัติฉบับเดิมโดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติฉบับที่ 4 ก็มีลักษณะเช่นเดียวกับฉบับที่ 3 คือมีสมาชิกวุฒิสภาอภิปรายคัดค้านอย่างกว้างขวาง และมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และคณะกรรมการวิสามัญ ได้เสนอให้ตัดเงินเพิ่มพิเศษประจำตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและข้าราชการการเมือง จำนวน 1,710,000 บาท และตัดเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ไปเพิ่มให้แก่สภาภาษาไทยและกรมอาชีวศึกษา และที่ประชุมวุฒิสภามีมติเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอของคณะกรรมการวิสามัญ และส่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กลับคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาและมีมติยืนยัน ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับเดิมโดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม¹⁸⁹

การพิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของวุฒิสภาชุดนี้ ในช่วงแรกที่นายควง อภัยวงศ์เป็นนายกรัฐมนตรีนั้นมิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแต่อย่างใด แต่ในช่วงที่จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีมีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณถึง 2 ฉบับ คือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2491 และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2492 ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญ แสดงให้เห็นได้ว่าสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ได้ควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล จอมพล ป.พิบูลสงคราม อย่างเคร่งครัดและรอบคอบ

ข. วุฒิสภาชุดที่ 2 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 กำหนดให้วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องการเงินให้เสร็จสิ้น ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติ โดยมีได้ระบุระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณไว้ แต่อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องการเงินประเภทหนึ่ง ดังนั้นวุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณให้เสร็จสิ้นภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติ

ในระหว่างที่วุฒิสภาดำรงตำแหน่งนั้น ได้พิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ จำนวน 5 ฉบับ

- (1) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2492
- (2) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2493
- (3) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2493

¹⁸⁹ ไสภณ เคนวิเศษ, "บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย", หน้า 137-139.

(4) ร่างพระราชบัญญัติอนุญาตให้จ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ.2493

(5) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2494

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้นนั้น วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติฉบับที่ 2 คือ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2493 มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณา และที่ประชุมมติให้ความเห็นชอบโดยไม่มี การแก้ไขเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติฉบับที่ 3 และ 5 คือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ เพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2493 และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2494 มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณา และคณะกรรมการ วิสามัญมีมติให้ตัดค่าใช้จ่ายบางรายการออก ที่ประชุมวุฒิสภาเห็นชอบด้วยและมีมติให้แก้ไข เพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และส่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กลับคืนไปยังสภาผู้แทน ราษฎร ต่อมา มีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งทั้งสภาผู้แทน ราษฎรและวุฒิสภามีมติเห็นชอบด้วยกับคณะกรรมการร่วมกันทั้งสองฉบับ ส่วนฉบับที่ 1 และ 4 คือ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2492 และ ร่างพระราชบัญญัติอนุญาตให้จ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ.2493 นั้น สมาชิกวุฒิสภาอภิปรายคัดค้านกันอย่างกว้างขวาง โดยเห็นว่ามีความคลุมเคลือ และมีใช้กรณีจำเป็นรีบด่วนที่รัฐบาลจะขอ งบประมาณเพิ่มเติม และวุฒิสภามีมติไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติทั้งสอง แล้วส่งกลับคืน ไปยังสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาและมีมติยืนยันร่างพระราชบัญญัติ ทั้งสองฉบับนั้น¹⁹⁰

3. วุฒิสภาชุดที่ 3

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 กำหนดระยะเวลาในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินของวุฒิสภาไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2492 กล่าวคือ กำหนดให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินให้เสร็จสิ้น ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ ได้รับร่างพระราชบัญญัติ โดยมีระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ไว้ เมื่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินประเภทหนึ่ง ดังนั้นวุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณให้เสร็จสิ้นภายใน 30 วันนับแต่วันที่ ได้รับร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งในการพิจารณาของวุฒิสภานั้น อาจให้คณะกรรมการพิจารณา ก่อนมีมติรับหลักการก็ได้¹⁹¹ และการพิจารณาในวาระที่ 2 ต้องพิจารณาโดยคณะกรรมการ วิสามัญที่วุฒิสภาตั้ง โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกรรมการโดยตำแหน่งเป็น

¹⁹⁰ โสภณ เคนวิเศษ, "บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย", หน้า 187-188.

¹⁹¹ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2512 ข้อ 104

ผู้พิจารณา¹⁹² ซึ่งสมาชิกมีสิทธิเสนอคำแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมได้ และเมื่อคณะกรรมการ
วิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว ให้รายงานต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป การพิจารณาในวาระที่ 3
เป็นการลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ หรือเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งใน
กรณีที่ไม่เห็นชอบหรือเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งกลับคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร และหาก
สภาผู้แทนราษฎรมีมติยืนยัน ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นได้รับความเห็นชอบจาก
รัฐสภาแล้ว

ในระหว่างที่วุฒิสภาดำรงตำแหน่งนั้น ได้พิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติ
งบประมาณ จำนวน 3 ฉบับ

(1) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2512

(2) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2513

(3) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2514

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้นนั้น วุฒิสภาพิจารณาให้ความ
เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับ ในระยะเวลาอันสั้น ไม่มีสมาชิกอภิปรายคัดค้าน มีเพียง
อภิปรายเสนอแนะความเห็นและตั้งข้อสังเกต ซึ่งในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการมีการ
สงวนคำแปรญัตติไว้บ้าง เพื่อให้ที่ประชุมวุฒิสภาแก้ไข แต่ที่ประชุมวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบ
โดยไม่มีกาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับ¹⁹³

4. วุฒิสภาชุดที่ 4

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 กำหนดให้วุฒิสภาพิจารณา
ให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ภายใน 15 วันนับแต่
วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติ มิฉะนั้นให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ
งบประมาณฉบับนั้นแล้ว¹⁹⁴ ซึ่งนับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดระยะเวลาในการพิจารณา
กลับกรองร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแยกออกมาต่างหากจากร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง
ด้วยการเงิน โดยที่เมื่อได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณจากสภาผู้แทนราษฎร ให้ประธาน
วุฒิสภาส่งให้คณะกรรมการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย¹⁹⁵
พิจารณาและเสนอรายงานต่อประธานวุฒิสภา ภายใน 5 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติ
การพิจารณาในขั้นกรรมาธิการนี้มีการเสนอแปรญัตติและแก้ไขเพิ่มเติมได้ เมื่อประธานวุฒิสภา
ได้รับร่างพระราชบัญญัติพร้อมทั้งรายงานจากคณะกรรมการพิจารณาศึกษาร่างพระราช

¹⁹² ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2512 ข้อ 108

¹⁹³ โสภณ เคนวิเศษ, "บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย", หน้า 189.

¹⁹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 154 วรรค 3

¹⁹⁵ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2518 ข้อ 67 (10)

บัญญัติงบประมาณรายจ่ายแล้ว ให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน¹⁹⁶ และการพิจารณาในที่ประชุมวุฒิสภานั้น สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิแปรญัตติและแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติได้

ในระหว่างที่วุฒิสภาดำรงตำแหน่งนั้น ได้พิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ จำนวน 2 ฉบับ

(1) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2519

(2) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2520

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้นนั้น มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งทั้งในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการและวุฒิสภา ไม่มีการแปรญัตติและแก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญ มีเพียงการอภิปรายเสนอแนะและตั้งข้อสังเกตเท่านั้น และวุฒิสภาได้มีมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับไปในที่สุด¹⁹⁷

5. วุฒิสภาชุดที่ 5

การควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล โดยวุฒิสภาชุดที่ 5 แบ่งออกเป็น 2 ช่วงตามรัฐธรรมนูญดังนี้

ก. ช่วงที่บทบาทเฉพาะการมีผลบังคับใช้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 กำหนดไว้ในช่วง 4 ปี นับแต่วันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา¹⁹⁸ โดยที่ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาให้ใช้ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา¹⁹⁹ และมีประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ซึ่งที่ประชุมรัฐสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้เสร็จ ภายใน 90 วันนับแต่วันได้รับร่างพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้คำว่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่ระบุไว้ในมาตรา 133 หมายถึงรัฐสภา²⁰⁰ ในการพิจารณาของรัฐสภานั้น ให้พิจารณาเป็น 3 วาระ คือ วาระที่ 1 พิจารณาว่ารับหลักการหรือไม่รับหลักการ²⁰¹ วาระที่ 2 พิจารณาโดยคณะกรรมการวิสามัญ ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการ

¹⁹⁶ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2518 ข้อ 100

¹⁹⁷ โสภณ เคนวิเศษ, "บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย", หน้า 142.

¹⁹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 203 วรรค 1 (1)

¹⁹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 144

²⁰⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 203 วรรค 2

²⁰¹ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2522 ข้อ 102

กระทรวงการคลังเป็นกรรมาธิการโดยตำแหน่งเป็นผู้พิจารณา²⁰² โดยที่คณะกรรมการวิสามัญคณะนี้ประกอบด้วยกรรมาธิการที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อจำนวนไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด จำนวนที่เหลือเป็นกรรมาธิการที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นผู้เสนอ ซึ่งต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา²⁰³ ในการพิจารณาชั้นกรรมาธิการนี้ สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติได้ โดยเสนอคำแปรญัตติเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการ ภายใน 7 วันนับแต่วันที่รัฐสภามีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น²⁰⁴ ภายหลังจากพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญและรายงานต่อรัฐสภาแล้ว ที่ประชุมรัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและรายงานของคณะกรรมการ ซึ่งสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติ หรือที่กรรมาธิการสงวนความเห็น ซึ่งในการแปรญัตตินั้น สมาชิกวุฒิสภาจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการใดมิได้²⁰⁵ การพิจารณาในวาระที่ 3 เป็นการพิจารณาและลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น

ในระหว่างที่บทเฉพาะกาลมีผลบังคับใช้ รัฐสภาได้พิจารณาและอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย จำนวนทั้งสิ้น 5 ฉบับ ดังนี้

- (1) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2522
- (2) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2523
- (3) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2524
- (4) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2525
- (5) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2526

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้นนั้น รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติทั้ง 5 ฉบับ ซึ่งในการพิจารณาของคณะกรรมการนั้นมีการแก้ไขเพิ่มเติม แต่เมื่อพิจารณายอดงบประมาณแล้วก็เป็นไปตามที่รัฐบาลกำหนดมาในร่างพระราชบัญญัติ²⁰⁶

ข. ช่วงสิ้นสุดบทเฉพาะกาล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 กำหนดให้วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

²⁰² ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2522 ข้อ 103

²⁰³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 145

²⁰⁴ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2522 ข้อ 102

²⁰⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 203 วรรค 2 ประกอบมาตรา 133 วรรคท้าย

²⁰⁶ ไสภณ เคนวิเศษ, “บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”, หน้า 194.

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติ²⁰⁷ โดยที่เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายแล้ว ให้เลขาธิการรัฐสภาแจ้งให้ประธานวุฒิสภาทราบ เพื่อให้วุฒิสภาแต่งตั้ง "คณะกรรมการวิสามัญ" ขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวนตามที่ที่ประชุมกำหนด เพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว²⁰⁸ ภายหลังจากร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร และส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไปแล้ว ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาแล้วรายงานต่อประธานวุฒิสภา ภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการนี้ ไม่มีการแปรญัตติ²⁰⁹ และไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติพร้อมรายงานของคณะกรรมการวิสามัญ ให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน และในการพิจารณาของวุฒิสภานั้น เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งร่าง และให้ลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ โดยที่ไม่สามารถแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ ได้²¹⁰ ทำได้เพียงแสดงความคิดเห็น เสนอแนะ หรือตั้งข้อสังเกตเท่านั้น ในกรณีที่วุฒิสภามีมติให้ความเห็นชอบ ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป แต่ในกรณีที่วุฒิสภามีมติไม่เห็นชอบ ให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร และหากสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

ในระหว่างสิ้นสุดบทเฉพาะกาลแล้ว วุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย จำนวนทั้งสิ้น 8 ฉบับ ดังนี้

- (1) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2527
- (2) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2528
- (3) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2529
- (4) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2530
- (5) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2531

²⁰⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 133

²⁰⁸ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2527 ข้อ 104

²⁰⁹ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2527 ข้อ 105

²¹⁰ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2527 ข้อ 106

- (6) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2532
- (7) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2533
- (8) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2534

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้นนั้น วุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติทั้ง 8 ฉบับ ซึ่งภายหลังจากสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติแล้ว วุฒิสภาได้แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ เพื่อพิจารณาและศึกษาร่างพระราชบัญญัติไปพร้อมๆ กับสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ในรายงานการพิจารณา ซึ่งมีประโยชน์อย่างยิ่งที่จะใช้ประกอบการพิจารณาให้ความเห็นชอบของวุฒิสภา และวุฒิสภามีมติเห็นชอบกับรายงานและข้อสังเกตของคณะกรรมการดังกล่าว และส่งให้คณะรัฐมนตรีนำไปประกอบการพิจารณาดำเนินการต่อไป และในการพิจารณาของสมาชิกวุฒิสภานั้น ได้อภิปรายเสนอแนะข้อคิดเห็นรวมทั้งท้วงติงในสิ่งอันเป็นสาระสำคัญที่ควรแก้ไขเปลี่ยนแปลง ตลอดจนประสิทธิผลของการใช้ทรัพยากร และการตรวจสอบควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาลเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ²¹¹

6. วุฒิสภาชุดที่ 6

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 กำหนดให้วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติ โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ มิได้หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นแล้ว²¹² โดยที่เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายแล้ว ให้วุฒิสภาแต่งตั้ง “คณะกรรมการวิสามัญ” ขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวนตามที่ที่ประชุมกำหนด เพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว²¹³ ภายหลังจากร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร และส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไปแล้ว ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติให้คณะกรรมการวิสามัญ

²¹¹ ไสภณ เคนวิเศษ, “บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”, หน้า 143-144.

²¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 146 วรรค 3

²¹³ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2535 ข้อ 104

พิจารณาแล้วรายงานต่อประธานวุฒิสภา ภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการนี้ ไม่มีการแปรญัตติ²¹⁴ เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติพร้อมรายงานของคณะกรรมการวิสามัญ ให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุม เป็นเรื่องด่วน และในการพิจารณาของวุฒิสภานั้น เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งร่าง และให้ลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ โดยที่ไม่สามารถแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ ได้²¹⁵ ในกรณีที่วุฒิสภามีมติให้ความเห็นชอบ ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป แต่ในกรณีที่วุฒิสภามีมติไม่เห็นชอบ ให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับไปยังสภาผู้แทนราษฎร และหากสภาผู้แทนราษฎร มีมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว²¹⁶ ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

วุฒิสภาชุดที่ 6 ได้ควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล โดยการพิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ รวมทั้งสิ้น 4 ฉบับ ได้แก่

- 1) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2536
- 2) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2537
- 3) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2538
- 4) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2539

วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้ง 4 ฉบับดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีมติเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไปได้

7. วุฒิสภาชุดที่ 7

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 กำหนดให้วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ภายใน 20 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติ โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ มิได้ หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่า

²¹⁴ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2535 ข้อ 105

²¹⁵ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2535 ข้อ 106

²¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 146 วรรค 4 ประกอบมาตรา

วุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นแล้ว²¹⁷ ในกรณีที่วุฒิสภามีมติให้ความเห็นชอบ ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป แต่ในกรณีที่วุฒิสภามีมติไม่เห็นชอบให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร และหากสภาผู้แทนราษฎรมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว²¹⁸ ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

ในระหว่าง ปี พ.ศ.2540 – พ.ศ.2542 วุฒิสภาชุดที่ 7 ได้ควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล โดยการพิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และมีมติให้ความเห็นชอบ จำนวนทั้งสิ้น 3 ฉบับ ได้แก่

- 1) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2541
- 2) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2542
- 3) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2543

ค. อื่น ๆ

นอกจากอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น วุฒิสภายังมีอำนาจหน้าที่ปลีกย่อยต่างๆ อีกมากมาย เช่น

- ร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบในการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ รับทราบการแก้ไขกฎหมายที่ตราว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ ให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม หรือให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตอำนาจแห่งรัฐหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา
- เสนอแนะบุคคลเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการรัฐสภา
- ประธานวุฒิสภาทำหน้าที่เป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ หรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ หรือวุฒิสภาแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิอีก 3 คน เป็นคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

²¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 152 วรรค 3

²¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 152 วรรค 4 ประกอบมาตรา 148 วรรค 2

- ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
- รับทราบรายงานผลการปฏิบัติราชการขององค์กรต่าง ๆ หรือผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามข้อสังเกตของคณะกรรมการ

3. เปรียบเทียบที่มาของสมาชิกวุฒิสภากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พิจารณาได้ใน 2 ลักษณะ ได้แก่ พิจารณาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และพิจารณาจากสภาพสังคมวิทยาการเมือง ซึ่งหากพิจารณาตามแนวทางทั้งสองแล้ว จะพบว่าสมาชิกวุฒิสภามีที่มาที่ทั้งเหมือนกันและแตกต่างกัน ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

3.1 พิจารณาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

รัฐธรรมนูญและกฎหมายได้กำหนดให้มืองค์กรต่าง ๆ และกำหนดอำนาจหน้าที่ รวมไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ไว้ด้วย วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรก็เป็นองค์กรที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกฎหมายเช่นเดียวกันกับองค์กรอื่นๆ ซึ่งแบ่งแยกพิจารณาเป็น 3 ประการ ได้แก่ ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสรุปดังนี้

3.1.1 ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา

นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ โดยการเสนอชื่อและลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 หรือประธานองคมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 และ พ.ศ. 2517 ส่วนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490, พ.ศ. 2511 และ พ.ศ. 2534 มิได้ระบุผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งไว้ และโดยธรรมเนียมปฏิบัตินายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อและลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่แล้วรัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง มีเพียงฉบับเดียวเท่านั้นคือรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489 ที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นวุฒิสภาชุดแรกของประเทศไทยมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม

กรณีที่กำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น ในทางปฏิบัติที่ผ่านมายังไม่เคยมีกรณีเช่นนี้เกิดขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2492 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ยังคงเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 ต่อไป และรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517 นั้นในขณะนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย พระบาทสมเด็จพระ

พระเจ้าอยู่หัวทรงมีบันทึกราชการและรับสั่งให้ราชเลขาธิการ ได้อัญเชิญไปพระราชทาน ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีความตอนหนึ่งว่า²¹⁹

“..... ร่างรัฐธรรมนูญนี้ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ไม่ทรงเห็นด้วยเป็นอย่างยิ่ง เพราะประธานองคมนตรีเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งตามพระราชอัธยาศัย แต่ให้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา เป็นการขัดกับหลักประชาธิปไตยที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมือง ทั้งยังจะทำให้ประธานองคมนตรีอยู่ในสภาพเหมือนเป็นองค์กรทางการเมือง ”

ด้วยเหตุนี้ ทำให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2517 และประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ.2518 แก้ไขมาตรา 107 วรรค 1 จากคำว่า “พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้ง” เป็น “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง” และวรรค 2 เป็นคำว่า “ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา”

กล่าวโดยสรุปได้ว่า สมาชิกวุฒิสภาทั้ง 7 ชุดดังกล่าวมาแล้วในข้อ 1 ที่มาและองค์ประกอบของสมาชิกวุฒิสภา มาจากการคัดเลือกและเสนอรายชื่อของนายกรัฐมนตรี ซึ่งในการพิจารณาคัดเลือกและเสนอรายชื่อของนายกรัฐมนตรีนี้ เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี แต่เพียงผู้เดียว รัฐธรรมนูญและกฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ หรือแนวทางการพิจารณาคัดเลือกและเสนอรายชื่อไว้แต่อย่างใด เพียงกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาไว้ อย่างกว้างๆ เท่านั้น เช่น อายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี หรือ 30 ปีบริบูรณ์ มีสัญชาติไทยโดยการเกิด เป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการ หรือกิจการต่างๆ อันจะยังประโยชน์ให้ เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน เป็นต้น และในทางปฏิบัติ เมื่อนายกรัฐมนตรีทูลเกล้าฯ เสนอรายชื่อสมาชิกวุฒิสภาต่อพระมหากษัตริย์ พระองค์ก็ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ตามรายชื่อที่นายกรัฐมนตรีทูลเกล้าฯ เสนอนั้น ฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่านายกรัฐมนตรีเป็นผู้ที่มีอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาอย่างแท้จริง

3.1.2 ที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีมาจากการแต่งตั้ง เลือกตั้ง หรือแต่งตั้งผสมกับเลือกตั้ง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานะของสังคมหรือการเมืองในขณะนั้นๆ กล่าวคือ หากเป็นช่วงหลังการปฏิวัติรัฐประหาร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักจะมีที่มาจากการแต่งตั้งของผู้นำการปฏิวัติ รัฐประหาร หรือคณะปฏิวัติ รัฐประหาร แต่หากเป็นช่วงที่อยู่ในสภาวะปกติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมาจาก การเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ประเทศไทย

²¹⁹ สมชาย รอบกิจ, “การร่างรัฐธรรมนูญ 2517” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 156. อ้างถึงใน โสภณ เคนวิเศษ, “บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 47-48.

มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการเลือกตั้งทั่วไป จำนวนทั้งสิ้น 19 ครั้ง²²⁰ และด้วยเหตุที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ดังนั้นจึงเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยอย่างแท้จริง

3.1.3 สรุป

เมื่อพิจารณาที่มาของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายแล้ว จะเห็นได้ว่าแม้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเช่นเดียวกัน แต่ในส่วนของที่มานั้นทั้งสององค์กรมีที่มาที่แตกต่างกัน กล่าวคือสมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้คัดเลือกและเสนอรายชื่อต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนใหญ่แล้วรัฐธรรมนูญกำหนดให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เว้นแต่ในช่วงที่มีการปฏิวัติรัฐประหาร ที่ผู้นำการปฏิวัติรัฐประหารหรือคณะปฏิวัติรัฐประหาร เป็นผู้ใช้อำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ

3.2 พิจารณาจากสภาพสังคมวิทยาการเมือง

พิจารณาที่มาของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากสภาพสังคมวิทยาการเมือง ได้เป็น 3 ประการ ได้แก่ ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสรุป ดังนี้

3.2.1 ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา

การที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ หรือแนวทางการพิจารณาคัดเลือกและเสนอรายชื่อสมาชิกวุฒิสภาไว้ เพียงกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาไว้อย่างกว้างๆ เท่านั้น โดยที่มียานายกรัฐมนตรีเป็นผู้คัดเลือกและเสนอรายชื่อต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรีจึงเป็นผู้ที่มีอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาอย่างแท้จริง และในทางข้อเท็จจริงปรากฏว่าสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ที่นายกรัฐมนตรีเสนอแต่งตั้งนั้นเป็นข้าราชการ ทั้งข้าราชการประจำและข้าราชการบำนาญ ซึ่งมีทั้งที่เป็นข้าราชการพลเรือนและข้าราชการทหาร ดังสรุปอาชีพของสมาชิกวุฒิสภาแต่ละชุด ดังนี้

1. วุฒิสภาชุดที่ 1

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ.2489 จำนวน 80 คน โดยที่ในจำนวน 80 คนนี้ เป็นข้าราชการ (ลาออก)9 คน ข้าราชการ

²²⁰ นัยนา เกิดวิชัย. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติเนย์,2541), หน้า 224-227.

บ้านาญ 39 คน นายทหารกองหนุน 2 คน นายทหารนอกประจำการ 2 คน และนายทหาร
พันราชการ 1 คน รวมเป็นจำนวน 53 คน คิดเป็นร้อยละ 66.12²²¹

2. วุฒิสภาชุดที่ 2

เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ.2490 นายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น
ได้เสนอแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 100 คน ซึ่งในจำนวน 100 คนนี้ เป็นข้าราชการบ้านาญ
70 คน นายทหารกองหนุน 2 คน และนายทหารนอกประจำการ 1 คน รวมเป็นจำนวน 73
คน คิดเป็นร้อยละ 73²²²

3. วุฒิสภาชุดที่ 3

เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ.2511 จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น
ได้เสนอแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 120 คน และวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ.2511 เสนอ
แต่งตั้งอีก จำนวน 44 คน รวมเป็นจำนวน 144 คน ซึ่งในจำนวน 164 คนนี้ เป็นข้าราชการทหาร
88 คน ข้าราชการตำรวจและพลเรือน 44 คน และข้าราชการบ้านาญ 19 คน รวมเป็นจำนวน
132 คน คิดเป็นร้อยละ 90.07²²³

4. วุฒิสภาชุดที่ 4

เมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ.2518 นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น
ได้เสนอแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 100 คน ซึ่งในจำนวน 100 คนนี้ เป็นข้าราชการ 1 คน
ข้าราชการบ้านาญ 58 คน และข้าราชการการเมือง 2 คน รวมเป็นจำนวน 61 คน คิดเป็น
ร้อยละ 61²²⁴

5. วุฒิสภาชุดที่ 5

เมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2522 พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรี
ในขณะนั้น ได้เสนอแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 225 คน ซึ่งในจำนวน 225 คนนี้
เป็นข้าราชการประจำ (ทหาร) 180 คน และข้าราชการบ้านาญ (ทหารและตำรวจ) 17 คน
รวมเป็นจำนวน 197 คน คิดเป็นร้อยละ 87.56²²⁵

เมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2524 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น
ได้เสนอแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนจำนวนที่จับสลากออกไป จำนวน 75 คน และวันที่ 22
เมษายน พ.ศ.2526 วันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2528 วันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ.2529 วันที่ 22

²²¹ โสภณ เคนวิเศษ, "บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย", หน้า ภาคผนวกที่ 2.

²²² เรื่องเดียวกัน, หน้า ภาคผนวกที่ 3.

²²³ โสภณ เคนวิเศษ, "บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย", หน้า ภาคผนวกที่ 4.

²²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า ภาคผนวกที่ 5.

²²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า ภาคผนวกที่ 6.

เมษายน พ.ศ.2530 และวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ.2531 ได้เสนอแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนจำนวนที่จับสลากออกไปในแต่ละครั้ง ครั้งละ 75 คน และมีการแต่งตั้งเพิ่มเติมเพื่อให้ครบจำนวนสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือแต่งตั้งแทนสมาชิกวุฒิสภาที่ลาออกหรือเสียชีวิต ซึ่ง ณ วันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ.2531 มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 225 คน เป็นข้าราชการประจำ (ทหาร) 85 คน ข้าราชการพลเรือนและอื่นๆ 41 คน ข้าราชการบำนาญ 71 คน ข้าราชการการเมือง 9 คน และนักการเมือง 1 คน รวมเป็นจำนวน 207 คน คิดเป็นร้อยละ 77.53²²⁶

เมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2532 พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้เสนอแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนจำนวนที่จับสลากออกไปและแต่งตั้งเพิ่มเติมเพื่อให้ครบจำนวนสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนรวม 94 คน ซึ่งในจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด 267 คน เป็นข้าราชการประจำ (ทหาร) 81 คน ข้าราชการพลเรือนและอื่นๆ 26 คน ข้าราชการบำนาญ 86 คน ข้าราชการการเมือง 7 คน และนักการเมือง 8 คน รวมเป็นจำนวน 218 คน คิดเป็นร้อยละ 77.91²²⁷

6. วุฒิสภาชุดที่ 6

เมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ.2535 พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ได้เสนอแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 270 คน ซึ่งในจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด 270 คนนี้ เป็นข้าราชการประจำ (ทหาร) 130 คน ทหารนอกประจำการ 16 คน ข้าราชการประจำ (พลเรือนและอื่นๆ) 25 คน และข้าราชการบำนาญ 14 คน รวมเป็นจำนวน 185 คิดเป็นร้อยละ 68.53²²⁸

7. วุฒิสภาชุดที่ 7

เมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ.2539 นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้เสนอแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 260 คน และวันที่ 8 มกราคม พ.ศ.2540 แต่งตั้งเพิ่มเติมเพื่อให้ครบจำนวนสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในจำนวน 260 คนนี้เป็นข้าราชการ 43 คน ข้าราชการบำนาญ 56 คน ข้าราชการทหาร 39 คน ข้าราชการตำรวจ 1 คน ข้าราชการการเมือง 1 คน และพนักงานองค์กรของรัฐ 1 คน รวมเป็นจำนวน 141 คน คิดเป็นร้อยละ 54.22²²⁹ วุฒิสภาชุดที่ 7 นี้ดำรงตำแหน่งอยู่จนกระทั่งถึงวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการ

²²⁶ เรื่องเดียวกัน , หน้า ภาคผนวกที่ 7.

²²⁷ ไสภณ เคนวิเศษ, "บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย", หน้า ภาคผนวกที่ 8.

²²⁸ เรื่องเดียวกัน , หน้า ภาคผนวกที่ 9.

²²⁹ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, "สมาชิกวุฒิสภา 22 มีนาคม 2539 : สถิติเปรียบเทียบสมาชิกวุฒิสภา จำแนกตามอาชีพ"(เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

เลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แต่อย่างไรก็ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ คงเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาจะสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539

กล่าวโดยสรุปได้ว่า แม้ว่ารัฐธรรมนูญบางฉบับจะได้กำหนดห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกวุฒิสภา เช่น รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2489 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2492 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2517 ก็ตาม ในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา โดยการคัดเลือกและเสนอรายชื่อของนายกรัฐมนตรีนั้น วุฒิสภาตั้งแต่ชุดที่ 2 – ชุดที่ 7 มีสมาชิกส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ ทั้งข้าราชการประจำและข้าราชการบำนาญ ซึ่งมีทั้งที่เป็นข้าราชการพลเรือนและข้าราชการทหาร ซึ่งมีมากกว่าร้อยละ 50 ส่วนวุฒิสภาชุดแรกนั้น แม้ว่ามีได้มาจากการแต่งตั้งก็ตาม แต่การที่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ด้วยเหตุที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ทำการเลือกตั้งนี้ จำนวนครึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการแต่งตั้ง อีกครึ่งหนึ่งมาจากการเลือกตั้ง มิใช่มีการเลือกตั้งโดยองค์การเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2489 กำหนดไว้ และปรากฏว่าสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ มีสมาชิกซึ่งเป็นข้าราชการ และทหารทั้งในและนอกราชการ รวมทั้งสิ้นถึง 53 คน คิดเป็นร้อยละ 66.12

การที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งข้าราชการประเภทต่างๆ เป็นจำนวนมากเป็นสมาชิกวุฒิสภา ส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากข้าราชการนั้น ในฐานะหนึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามนโยบายและคำสั่งของบุคคลดังกล่าว ดังนั้นการที่จะใช้อำนาจหน้าที่หรือแสดงบทบาทในฐานะที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาได้อย่างเต็มที่ ทั้งการพิจารณาถ้อยแถลงต่อพระราชบัญญัติ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล ด้วยเหตุนี้ทำให้สมาชิกวุฒิสภาไม่กล้าแสดงบทบาทไปในทางที่ขัดหรือแย้ง หรือเป็นปฏิปักษ์ต่อนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นทั้งผู้บังคับบัญชาและเป็นผู้ที่เสนอแต่งตั้งตนให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา

3.2.2 ที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ส่วนใหญ่แล้วรัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ซึ่งเป็นไปตามหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน แต่ด้วยข้อจำกัดบางประการทำให้ประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยไม่สามารถใช้อำนาจนี้ได้ด้วยตนเอง ต้องเลือกตั้งผู้แทนให้เข้าไปใช้อำนาจแทนประชาชน เรียกว่า เป็นการใช้อำนาจอธิปไตยโดยอ้อม ฉะนั้นการเลือกตั้งจึงเป็นกลไกที่สำคัญของระบอบนี้ และการให้ผู้แทนที่ประชาชนเลือกตั้งเข้าไปใช้อำนาจหรือกระทำการแทนประชาชนนี้ ผู้แทนอาจกระทำไปตามความคิดของตนเอง มิได้เป็นไปตามความคิดหรือความประสงค์ที่แท้จริงของประชาชน ด้วยเหตุนี้ ทำให้ต้องมีการรวมกลุ่มบุคคลที่มีแนวความคิดหรืออุดมการณ์ที่เหมือนหรือคล้ายคลึงกัน เพื่อดำเนินการไปตามความคิดหรืออุดมการณ์ของกลุ่ม ซึ่งกลุ่มบุคคลดังกล่าวนี้

ต่อมาพัฒนาการเป็น “พรรคการเมือง” มีการเสนอแนวความคิดหรือนโยบายของพรรคการเมืองต่อประชาชน ไปพร้อมๆ กับการเสนอสมาชิกของพรรคการเมืองให้ประชาชนเลือกตั้ง โดยที่หากมีพรรคการเมืองจำนวนมากก็เป็นสิ่งหนึ่งที่สะท้อนถึงความเป็นประชาธิปไตยได้ เพราะมีแนวความคิดหรืออุดมการณ์ที่หลากหลายให้ประชาชนได้เลือก หากประชาชนมีความคิดหรืออุดมการณ์เหมือนกับพรรคการเมืองใด หรือชอบแนวความคิดหรือแนวนโยบายของพรรคการเมืองใด ก็เลือกสมาชิกของพรรคการเมืองนั้นเป็นผู้แทน เป็นการช่วยแก้ปัญหากรณีที่ผู้แทนกระทำการไม่ตรงกับความคิดหรือความประสงค์ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจ ฉะนั้น พรรคการเมืองจึงเป็นองค์กรที่มีความสำคัญในการสนับสนุนและเสริมสร้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

แต่อย่างไรก็ตาม ทั้งระบบเลือกตั้งและระบบพรรคการเมืองของประเทศไทย มิได้เป็นไปตามหลักหรือทฤษฎีดังกล่าวข้างต้นนี้ พิจารณาได้นับตั้งแต่มีพรรคการเมืองเป็นครั้งแรก ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ที่ทรงให้จัดตั้งเมืองทดลองประชาธิปไตย เรียกว่า “ดุสิตธานี” และกำหนดให้มีพรรคการเมือง 2 พรรค เรียกว่า พรรคโบว์สีนำเงินและพรรคโบว์สีแดง ซึ่งการตั้งชื่อพรรคการเมืองนี้ ใช้ชื่อสีเป็นตัวกำหนดชื่อพรรค มิได้ตั้งชื่อพรรคตามแนวความคิดหรืออุดมการณ์ หรือตั้งชื่อพรรคให้สื่อถึงแนวความคิดหรืออุดมการณ์แต่อย่างใด และต่อมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว คณะราษฎร ได้จัดระเบียบเป็นสมาคมคณะราษฎร ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง และเมื่อมีการขอจัดตั้งคณะชาติ ภายใต้การนำของหลวงวิจิตรวาทการ ก็ถูกปฏิเสธด้วยเหตุผลที่ว่า สถานการณ์ยังไม่อำนวยให้มีพรรคการเมืองหลายพรรค เพราะอาจทำให้ประชาชนสับสน และอาจมีการสร้างความแตกแยกขึ้นในหมู่ประชาชนได้²³⁰ นอกจากนี้ ในประเทศไทยยังมีปัญหาในเรื่องของการดำเนินการหรือการทำกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมือง บางพรรคไม่มีการดำเนินการหรือทำกิจกรรมทางการเมืองเลย หรือบางพรรคการเมืองมีการดำเนินการหรือทำกิจกรรมทางการเมือง แต่กิจกรรมเหล่านั้นเป็นไปตามการกำหนดของหัวหน้าพรรคการเมือง หรือผู้นำในพรรคเพียงไม่กี่คน จนกระทั่งถึงกับมีการสืบทอดความเป็นผู้นำพรรคการเมืองกันทางมรดกได้ เป็นปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างและการบริหารงานของพรรคการเมือง ซึ่งปัญหานี้เกี่ยวเนื่องกับปัญหาอื่นๆ อีกหลายประการ ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพของประชาชนในการจัดตั้งพรรคการเมือง ปัญหาเกี่ยวกับสถานะและเสถียรภาพของพรรคการเมือง ปัญหาเกี่ยวกับระบบการเงินของพรรคการเมือง และปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคการเมือง²³¹

²³⁰ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การปรับปรุงระบบพรรคการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า 13-15.

²³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 71,74.

ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างและการบริหารงานของพรรคการเมือง ที่หัวหน้าพรรคการเมืองหรือผู้นำพรรคการเมือง เป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดกิจกรรมของพรรคการเมืองทำให้พรรคการเมืองแทนที่จะเป็นสิ่งที่ เป็นกลไกหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งสมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องสำคัญๆ ของพรรค รวมไปถึงการกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรค และการเป็นสมาชิกหรือสิ้นสุดความเป็นสมาชิกพรรคด้วยสิ่งเหล่านี้กลับตกอยู่ใต้อำนาจตัดสินใจของหัวหน้าพรรคหรือผู้นำพรรคเพียงไม่กี่คนเท่านั้น สมาชิกของพรรคการเมืองซึ่งได้รับเลือกตั้งก็ต้องอยู่ภายใต้อาณัติหรือภายใต้อำนาจของหัวหน้าพรรคการเมืองหรือผู้นำพรรคการเมือง การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองต่างๆ ต้องเป็นไปตามที่หัวหน้าพรรคการเมืองหรือผู้นำพรรคการเมืองกำหนด ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้เป็นปัญหาที่สำคัญยิ่งของระบบพรรคการเมืองของประเทศไทย ที่มีผลกระทบต่อการทำงานของระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างยิ่ง

3.1.3 สรุป

สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากแต่งตั้งของบุคคลคนเดียว คือนายกรัฐมนตรี ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แม้ว่าในทางทฤษฎีนั้นจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่ในทางข้อเท็จจริง จากการที่ประเทศไทยมีปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างและการบริหารงานของพรรคการเมืองดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องตกอยู่ภายใต้อาณัติของหัวหน้าพรรคการเมืองหรือผู้นำพรรคการเมือง จึงอาจกล่าวได้ว่าในทางสังคมวิทยาการเมืองนั้น สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นบุคคลกลุ่มเดียวกัน อยู่ภายใต้อาณัติของบุคคลคนเดียวกัน ซึ่งในฐานะหนึ่งคือนายกรัฐมนตรีและอีกฐานะหนึ่งคือหัวหน้าพรรคการเมืองนั่นเอง ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยหลักที่เป็นข้อจำกัดการใช้อำนาจหน้าที่และการแสดงบทบาทของสมาชิกวุฒิสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร