

บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามลักษณะของ
รัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจวุฒิสภาน้อย

เพื่อให้เกิดความเข้าใจกับบทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารอย่างถ่องแท้ จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงบทบาทของวุฒิสภา 2 ส่วนประกอบกัน กล่าวคือ ส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทของวุฒิสภาตามกรอบบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งจะช่วยให้ทราบถึงลักษณะทั่วไป ตลอดจนขั้นตอนและกระบวนการของมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมฝ่ายบริหารของวุฒิสภา และส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทของวุฒิสภาตามความเป็นจริงในทางปฏิบัติ เพราะการแสดงบทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับมีความแตกต่างกัน ซึ่งอาจจะสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับสิ่งที่พึงประสงค์ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญก็ได้ ดังนั้น การศึกษาในบทนี้จึงเป็นการศึกษาถึงบทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามลักษณะของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจวุฒิสภาน้อย อันได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489, 2490, 2517 และฉบับปี พ.ศ. 2521 (หลังสิ้นสุดบทเฉพาะกาล) โดยแบ่งบทบาทของวุฒิสภาออกเป็น 2 ส่วนคือ บทบาทของวุฒิสภาตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ส่วนหนึ่ง ซึ่งจะได้พิจารณาว่ากฎหมายได้กำหนดลักษณะทั่วไป ตลอดจนขั้นตอนและกระบวนการของมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมฝ่ายบริหารของวุฒิสภาไว้แค่ไหน อย่างไร และอีกส่วนหนึ่งจะศึกษาบทบาทของวุฒิสภาในทางปฏิบัติว่า วุฒิสภาได้แสดงบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยใช้มาตรการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจหน้าที่ไว้มากน้อย แค่ไหนเพียงใด เมื่อได้ศึกษาบทบาทใน 2 ส่วนนี้แล้ว ช่อมจะสรุปประเมินผลบทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารได้ว่ามีประสิทธิภาพประสิทธิผลและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ อย่างไร

(1) บทบาทของวุฒิสภาตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

1.1 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 และฉบับปี พ.ศ. 2490

ก. โครงสร้างและที่มาของวุฒิสภา

ที่มาของวุฒิสภาชุดที่ 1 (ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489) รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยที่นำระบบสองสภามาใช้ ซึ่งในบททั่วไปได้กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรลงคะแนนออกเสียงเลือกตั้งโดยทางอ้อมและลับ¹ นั่นก็

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 มาตรา 24.

หมายความว่า ให้ราษฎรเลือกตั้งคณะบุคคลขึ้นมาจากคณะหนึ่งหรือองค์การหนึ่งเพื่อให้คณะบุคคลหรือองค์การดังกล่าวไปทำหน้าที่เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาอีกชั้นหนึ่ง คือเป็นการเลือกตั้งสองชั้นนั่นเอง สำหรับรายละเอียดและขั้นตอนต่าง ๆ ของการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจะต้องเป็นไปตามกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาซึ่งจะต้องกำหนดขึ้นในภายหลัง แต่อย่างไรก็ตาม แม้บททั่วไปจะกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการเลือกตั้งทางอ้อมก็ตาม แต่ประชาชนก็ยังไม่สามารถใช้สิทธิดังกล่าวนี้แต่ประการใด เพราะในบทเฉพาะกาล มาตรา 90 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ระบุว่า "ในวาระเริ่มแรกวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งองค์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้เลือกตั้งภายในกำหนด 15 วันนับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้ และให้องค์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วยผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในวันสุดท้ายก่อนใช้รัฐธรรมนูญนี้"² นั้นก็หมายความว่า องค์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจะต้องประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 1 (ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง) และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 (ซึ่งมาจากการแต่งตั้ง) ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2475 ที่อยู่ในขณะนั้นร่วมกันทำหน้าที่เป็นองค์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว

การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในช่วงแรกนี้ สภาผู้แทนได้ประกาศใช้วิธีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้น ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 โดยกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาขึ้นใบสมัครต่อเลขาธิการองค์การเลือกตั้งภายในวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 และให้ทำการเลือกตั้ง ณ สำนักเลขาธิการองค์การเลือกตั้ง พระที่นั่งอนันตสมาคมในวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 และในวันนั้นเองเป็นผลให้ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 80 คน (ดูรายชื่อในภาคผนวกที่ 11) อันอาจเรียกได้ว่าเป็น "สภาสูงหรือวุฒิสภาชุดแรก" ของไทย จะเห็นได้ว่าที่มาของวุฒิสภาชุดที่ 1 แม้จะไม่ได้มาจากคณะบุคคลหรือองค์การเลือกตั้ง ซึ่งราษฎรเลือกเข้ามาทำหน้าที่แทนตนทั้งหมดตามเจตนารมณ์ในบททั่วไปของรัฐธรรมนูญก็ตาม (เพราะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ซึ่งมาจากการแต่งตั้งร่วมด้วย) แต่วิธีการได้มาซึ่งตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวก็ยังนับว่าได้ผ่านกระบวนการประชาธิปไตยในระดับหนึ่ง

วุฒิสภาชุดที่ 1 นี้ สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 เนื่องจากคณะทหารนำโดยพลตรีผิม ชุมพะวัณ ได้ก่อการรัฐประหารยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2490 วุฒิสภาชุดนี้ปฏิบัติหน้าที่ได้ 1 ปี 6 เดือน

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 มาตรา 90 ววรรคหนึ่งและวรรคสอง

ที่มาของวุฒิสภาชุดที่ 2 (ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2490) รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เปลี่ยนแปลงหลักการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาจากการ "เลือกตั้ง" ทางอ้อมตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2489 มาเป็น "การแต่งตั้ง" โดยในมาตรา 33 ระบุไว้ว่า "วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกตั้งมีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทน" แต่ตามบทเฉพาะกาลมาตรา 96 ระบุว่า "ในวาระเริ่มแรกให้พระมหากษัตริย์ทรงเลือกตั้งวุฒิสมาชิกวุฒิสภาภายใน 15 วันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้" ข้อที่น่าสังเกต คือ

1. รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้กำหนดผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาไว้ ในทางปฏิบัติจึงให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้คัดเลือกและเสนอชื่อแต่งตั้งนั่นเอง
2. รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาและบทห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกวุฒิสภา

อย่างไรก็ดี แม้คณะรัฐประหารจะทำภารกิจอำนาจการปกครองประเทศไว้ได้และมุ่งหวังจะให้ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีก็ตาม แต่สถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้นยังไม่เอื้ออำนวย เพราะ จอมพล ป. ยังมีมลทิน จากการนำประเทศไปเข้าร่วมกับฝ่ายอักษะในสงครามโลกครั้งที่ 2 คณะรัฐประหารจึงขอให้นายควง อภัยวงศ์ ซึ่งเป็นฝ่ายพลเรือนขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีแทน ซึ่งปรากฏว่า นายควง อภัยวงศ์ ไม่ยอมบริหารประเทศไปตามบัญชาของคณะรัฐประหารแต่กลับดำเนินนโยบายอิสระของตนเองและในการเสนอชื่อแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 2 นายควง อภัยวงศ์ ได้ใช้อำนาจนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งบุคคลที่นิยมนตนเองเป็นสมาชิกวุฒิสภาเป็นจำนวนมากเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ.2490¹ โดยไม่ได้เสนอแต่งตั้งบุคคลของคณะรัฐประหารให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาตามจำนวนที่คณะรัฐประหารต้องการ² ทำให้สมาชิกวุฒิสภาชุดนี้มีความผูกพันกับรัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์แทนที่จะเป็นของฝ่ายทหารตามที่คณะรัฐประหารคาดหวัง ตลอดระยะเวลาที่วุฒิสภาชุดที่ 2 ปฏิบัติหน้าที่จนถึงวันที่สิ้นสุดรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2490 (วันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492) รวมประมาณ 1 ปีกับ 3 เดือนเศษ

¹ซึ่งมีทั้งบรรดาอดีตข้าราชการที่มีบรรดาศักดิ์สูงชั้นเจ้าพระยา พระสาพระ และหลวง รวมทั้งเชื้อพระวงศ์บางองค์เป็นสมาชิกวุฒิสภามีจำนวน 80 คนในจำนวนสมาชิกทั้งหมด 100 คน

²กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, (กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์วรรณกิจ, 2524), หน้า 26.

ข. ความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับฝ่ายบริหาร

ความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภาชุดที่ 1 กับฝ่ายบริหาร ดังได้กล่าวมาแล้วว่าวุฒิสภาชุดที่ 1 มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 ร่วมกันทำหน้าที่เป็นองค์การเลือกตั้งตามบทเฉพาะกาล มาตรา 90 แต่ด้วยเหตุที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองประเภทในขณะนั้น ส่วนใหญ่เป็นฝ่ายสนับสนุน นายปรีดี พนมยงค์ ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ที่มีเสียงข้างมากในสภามาจากพรรคสหชีพและพรรคแนวรัฐธรรมนูญ ส่วนสมาชิกสภาประเภทที่ 2 มาจากการแต่งตั้งซึ่งส่วนใหญ่ก็ล้วนแต่สังกัดหรือสนับสนุนพรรคสหชีพและพรรคแนวรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับสมาชิกสภาประเภทที่ 1 หรือเป็นกลุ่มการเมืองฝ่ายนายปรีดีนั่นเอง ดังนั้น เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองประเภททำหน้าที่เป็นองค์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจึงเลือกบุคคลที่สนับสนุนและนิยมนายปรีดี ที่นิยมชมชอบนายปรีดี เข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาเป็นจำนวนมาก ครั้นเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2489 นายปรีดี ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ภายหลังวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ร่วมกันหนึ่งเสียงและลงมติเห็นชอบให้ นายปรีดี พนมยงค์ กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งในวันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ. 2489 โดยประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรร่วมกันลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ⁴ ดังนั้น โดยผลของบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงทำให้วุฒิสภาชุดที่ 1 มีความสัมพันธ์อันดีกับสภาผู้แทนราษฎรและฝ่ายบริหาร

ความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภาชุดที่ 2 กับฝ่ายบริหาร ดังกล่าวมาแล้วว่า วุฒิสภาชุดนี้ นายควง อภัยวงศ์ ได้ใช้อำนาจนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นแต่งตั้งพรรคพวกหรือผู้สนับสนุนตนเข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาเป็นจำนวนมาก จึงทำให้วุฒิสภาชุดนี้มีความผูกพันกับรัฐบาลของ นายควง อภัยวงศ์ เป็นอย่างดี และเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2491 พรรคประชาธิปัตย์ซึ่งมี นายควง เป็นหัวหน้าพรรค ก็ได้เสียงข้างมากในสภาผู้แทนฯ ซึ่งทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหาร (รัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์) กับสมาชิกวุฒิสภามีความแนบแน่นยิ่งขึ้น แต่ในระสະหลังเมื่อ นายควง อภัยวงศ์ ถูกรัฐประหารบีบบังคับให้ลาออกจากตำแหน่งในวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2491 และ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี (วันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2491) ความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภาชุดที่ 2 กับฝ่ายบริหารก็สิ้นสุดลง

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 มาตรา 66 วรรคสองระบุว่า "ในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ".

ทั้งนี้ เพราะจอมพล ป. ไม่ได้มีส่วนในการแต่งตั้งวุฒิสภาชุดนี้ อีกทั้งสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ก็ไม่ค่อยพอใจวิถีการขึ้นสู่อำนาจของ จอมพล ป. จึงทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภาชุดนี้กับรัฐบาลของจอมพล ป. ไม่เป็นไปโดยราบรื่นเหมือนรัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์

ค. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาชุดที่ 1 เนื่องจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 มุ่งหมายจะให้วุฒิสภาทำหน้าที่ตรวจสอบและยับยั้งหรือเป็นพี่เลี้ยงสภาผู้แทนในฐานะสภาถ่วงดุล ดังนั้น วุฒิสภาชุดนี้ จึงมีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารน้อยกว่าสภาผู้แทน เช่น สมาชิกวุฒิสภาไม่มีสิทธิเสนอญัตติหรือเข้าร่วมประชุมในการเปิดอภิปราศทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ เพราะสิทธิดังกล่าว รัฐธรรมนูญให้ไว้เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนเท่านั้น⁵ ดังนั้นวุฒิสภาชุดที่ 1 จึงมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหาร ดังต่อไปนี้คือ

1 ในที่ประชุมวุฒิสภา สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้⁶

2 วุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกในสภาตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญและมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกในสภาก็ตามเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภาแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้ ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือพิจารณาอยู่นั้นได้⁷

3 ควบคุมการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหาร โดยการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินประจำปี⁸

นอกจากนี้ สมาชิกวุฒิสภายังมีสิทธิร่วมลงมติในการให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรี

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 มาตรา 34.

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 มาตรา 57.

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 มาตรา 59.

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 มาตรา 55.

เมื่อแถลงนโยบายเข้ารับหน้าที่ต่อรัฐสภาด้วย⁹

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาชุดที่ 2 แม้ว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2490 มุ่งหมายจะให้วุฒิสภากำหน้าที่ถ่วงดุลหรือค้ำอำนาจสภาผู้แทน และเป็นฐานสนับสนุนรัฐบาลด้วย แต่รัฐธรรมนูญก็กำหนดให้วุฒิสภาชุดนี้มีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารน้อยกว่าสภาผู้แทน* ดังต่อไปนี้

1. ในที่ประชุมของวุฒิสภา สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในข้อความใด อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้¹⁰

2. วุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกแห่งสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกในสภาก็ตามเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด อันอยู่ในวงงานของสภาแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการดังกล่าวนี้ ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใดมาชี้แจงแสดงความเห็นในเรื่องกิจการที่กระทำหรือพิจารณาอยู่นั้นได้¹¹

3. ควบคุมการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหาร โดยการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินประจำปี¹²

นอกจากนี้ สมาชิกวุฒิสภายังมีสิทธิร่วมลงมติในการให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรี เมื่อแถลงนโยบายเข้ารับหน้าที่ต่อรัฐสภาด้วย¹³ จะเห็นได้ว่าวุฒิสภาชุดที่ 2 มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหารเหมือนกันกับวุฒิสภาชุดที่ 1 ดังกล่าวมาแล้ว

*แต่อำนาจในด้านนิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีมากเกือบเท่ากับสภาผู้แทน เช่น สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้ แม้จะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน ซึ่งนายกรัฐมนตรีรับรองก็เสนอได้ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2490 มาตรา 31 และ มาตรา 61).

⁹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 มาตรา 69.

¹⁰รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2490 มาตรา 65.

¹¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2490 มาตรา 67.

¹²รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2490 มาตรา 63.

¹³รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2490 มาตรา 77.

ง. ขั้นตอนและกระบวนการควบคุมฝ่ายบริหาร

การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาให้มีประสิทธิภาพ นอกจากจะอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว ยังต้องอาศัยข้อบังคับการประชุมด้วย ดังนั้น พุฒสภาซึ่งเป็นวุฒิสภาชุดแรกของไทยจึงได้ตราข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2490 ขึ้นเป็นครั้งแรก และประกาศใช้เมื่อวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2490 (ดูข้อบังคับของวุฒิสภาชุดแรกในภาคผนวกที่ 12) ส่วนวุฒิสภาชุดที่ 2 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2490 ใช้ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2491 สำหรับมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมฝ่ายบริหาร มีขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. การตั้งกระทู้ถาม

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 มาตรา 57 ระบุไว้ว่า "ในที่ประชุมของวุฒิสภาสมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในข้อความใดๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบได้ เมื่อเห็นว่าข้อความนั้นไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์ของแผ่นดิน"

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว การตั้งกระทู้ถาม หมายถึง คำถามซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนตั้งขึ้น เพื่อให้รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีตอบเมื่อมีข้อสงสัยในข้อความใดๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ ในนโยบายและข้อเท็จจริง ดังนั้น การตั้งกระทู้ถามจึงเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่ง ที่ทำให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถติดตามและควบคุมการบริหารงานของรัฐมนตรีและคณะรัฐบาลได้ และโดยหลักการแล้วรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในเรื่องที่ถามจะต้องตอบหรือชี้แจงกระทู้ถามเหล่านั้น

สำหรับขั้นตอนเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถาม ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2490 และ พ.ศ. 2491 กำหนดไว้ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การเสนอกฎกระทู้ถาม สมาชิกวุฒิสภาต้องทำกระทู้ถามเป็นหนังสือยื่นต่อประธานวุฒิสภา โดยมีข้อสงสัยในข้อความใด ๆ แต่มีความหมายชัดเจนในเรื่องข้อเท็จจริงหรือนโยบายอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรี และให้ระบุด้วยว่าจะให้ตอบในราชกิจจานุ

*รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490 มาตรา 65 ระบุไว้มีข้อความเช่นเดียวกัน.



เบกษาหรือจะให้ตอบในที่ประชุมวุฒิสภา¹⁴

ขั้นตอนที่ 2 เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับกระทู้ถามแล้ว ประธานจะวินิจฉัยว่าเป็นกระทู้ที่ถูกต้องตามข้อบังคับหรือไม่ และเป็นกระทู้ธรรมดาหรือกระทู้ด่วน เมื่อกระทู้ถูกต้อง ประธานจะจัดส่งกระทู้ไปยังรัฐบาล กรณีเป็นกระทู้ด่วน ประธานจะรีบดำเนินการเพื่อให้รัฐบาลตอบเป็นการด่วน¹⁵ เสร็จแล้วประธานวุฒิสภาก็จะบรรจุกระทู้ถามเข้าระเบียบวาระการประชุม เพื่อให้รัฐมนตรีตอบในที่ประชุม

ขั้นตอนที่ 3 การถามและตอบกระทู้ถามตามระเบียบวาระการประชุมในที่ประชุมเมื่อถึงระเบียบวาระประชุมสำหรับกระทู้ถาม ประธานวุฒิสภาก็จะให้ผู้ตั้งกระทู้ถามถามก่อน เสร็จแล้วก็จะอนุญาตให้รัฐมนตรีตอบเมื่อรัฐมนตรีตอบแล้วจึงจะอนุญาตให้ผู้ตั้งกระทู้ถามซักถามให้ความกระจ่างได้อีกไม่เกิน 3 ครั้ง ถ้าจะซักถามเกินกว่า 3 ครั้ง ต้องขออนุญาตประธานลักษณะของการถามและตอบกระทู้ข้อบังคับการประชุมระบุไว้ว่า กระทู้ถามเป็นการโต้ตอบระหว่างสมาชิกผู้ถามกับรัฐมนตรีเท่านั้น ไม่มีการอภิปรายและการลงมติ¹⁶ สำหรับระยะเวลาในการถามและตอบกระทู้ข้อบังคับการประชุมจำกัดระยะเวลาไว้ว่า ในการประชุมครั้งหนึ่ง ๆ ให้มีกำหนดเวลาถามและตอบกระทู้ไม่เกิน 30 นาที เว้นแต่ประธานจะอนุญาตให้ขยายเวลาออกไปอีกเมื่อเห็นว่า การถามและตอบยังไม่เสร็จสิ้น¹⁷ การตอบกระทู้ถามสมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามมิได้อยู่ในที่ประชุมก็ให้ถือว่าผู้ตั้งกระทู้ถามได้ออนกระทู้ของตนไปโดยปริยาย เว้นแต่ประธานจะอนุญาตให้เลื่อนกระทู้ถามนั้นไป¹⁸ สำหรับ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

¹⁴ ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของพฤฒิสภา พ.ศ. 2490 และ ของวุฒิสภา พ.ศ. 2491 หมวด 7 ข้อ 57 ประกอบกับข้อ 58 และหมวด 7 ข้อ 61 ประกอบกับข้อ 62 ตามลำดับ.

¹⁵ ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของพฤฒิสภา พ.ศ. 2490 และ ของวุฒิสภา พ.ศ. 2491 หมวด 7 ข้อ 61 และหมวด 7 ข้อ 65 ตามลำดับ.

¹⁶ ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของพฤฒิสภา พ.ศ. 2490 และของวุฒิสภา พ.ศ. 2491 หมวด 7 ข้อ 60 วรรคสาม และหมวด 7 ข้อ 67 วรรคสอง ตามลำดับ.

¹⁷ ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของพฤฒิสภา พ.ศ. 2490 และของวุฒิสภา พ.ศ. 2491 หมวด 7 ข้อ 62 และหมวด 7 ข้อ 66 ตามลำดับ.

¹⁸ ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของพฤฒิสภา พ.ศ. 2490 และของวุฒิสภา พ.ศ. 2491 หมวด 7 ข้อ ข้อ 64 และหมวด 7 ข้อ 69 วรรคสอง ตามลำดับ.

สิทธิในการตอบกระทู้ถามของรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญให้สิทธิรัฐมนตรีที่จะไม่ตอบกระทู้ถามได้เสมอ เมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน แต่รัฐมนตรีจะต้องชี้แจงให้ที่ประชุมทราบ จะเห็นได้ว่า สิทธิของรัฐมนตรีที่จะตอบกระทู้ถามเป็นสิทธิเฉพาะตัวของรัฐมนตรีที่จะพิจารณาว่า กระทู้ถามใดสมควรตอบหรือไม่

ข้อสังเกต ตามข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของพฤฒสภา พ.ศ. 2490 และ ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2491 ไม่ได้ระบุลักษณะของกระทู้ธรรมดาหรือกระทู้ด่วนไว้ว่า มีความแตกต่างกันอย่างไร และระยะเวลาเกี่ยวกับการวินิจฉัยกระทู้ถาม รวมทั้งการบรรจุกระทู้เข้าในระเบียบวาระของประธานสภาก็ไม่มีกำหนดระยะเวลาไว้แน่ชัด ส่วนการดำเนินการถามหรือซักถามของสมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามในที่ประชุม ตามข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2491 หากสมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามไม่สามารถมาประชุมและดำเนินการถามหรือซักถามด้วยตนเองได้ ก็อาจทำหนังสือยื่นต่อประธานมอบหมายให้สมาชิกอื่นเป็นผู้ดำเนินการถามและซักถามแทนได้¹⁹ แต่ตามข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของพฤฒสภา พ.ศ. 2490 ไม่ได้ระบุให้สิทธิดังกล่าวไว้แน่ชัด นอกจากนี้ ตามข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของวุฒิสภา ทั้ง 2 ฉบับก็ไม่ได้ระบุเกี่ยวกับขั้นตอนในการตอบกระทู้ถามของรัฐมนตรีในราชกิจจานุเบกษาไว้แน่ชัดว่า มีขั้นตอนการปฏิบัติอย่างไร เพียงแต่ทำให้เข้าใจว่า เมื่อรัฐมนตรีได้รับกระทู้ถามแล้วก็จะตอบกระทู้ลงในราชกิจจานุเบกษาแล้วรัฐมนตรีนั้นก็คงจะแจ้งกลับมาถึงประธานสภาเพื่อทราบ และแจ้งให้สมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามได้รับทราบเท่านั้น

2. การตั้งคณะกรรมการ

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 มาตรา 59 และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2490 มาตรา 67 ระบุไว้มีข้อความเช่นเดียวกันว่า "วุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกแห่งสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกในสภาที่ตามเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด อันอยู่ในวงงานของสภาแล้วรายงานต่อสภาคณะกรรมการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใดมาชี้แจงแสดงความเห็นในเรื่องกิจการที่กระทำหรือพิจารณานั้นได้..."

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว การตั้งคณะกรรมการมีความมุ่งหมายเพื่อให้

¹⁹ ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2491 หมวด 7 ข้อ 69 วรรคสาม.

คณะบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งในคณะกรรมการของวุฒิสภาทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือพิจารณาเรื่องราวอื่นใดที่สภามอบหมายให้พิจารณาสอบสวน ข้อสำคัญคือ การดำเนินงานของคณะกรรมการนั้น จะกระทำได้อีกต่อเมื่อวุฒิสภาได้มอบหมายให้กระทำ และกิจการที่ให้กระทำต้องอยู่ในงานของสภาเท่านั้น คณะกรรมการมี 2 ประเภท คือ คณะกรรมการสามัญ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นการถาวรในแต่ละสมัยประชุมหรือ ตลอดอายุของรัฐสภา และมีชื่อแตกต่างกันออกไปตามสาขาและความเชี่ยวชาญ เช่น คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ คณะกรรมการคมนาคมการคมนาคม เป็นต้น และอีกประเภทหนึ่งคือ คณะกรรมการวิสามัญ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นคราว ๆ ไปเพื่อพิจารณาสอบสวนเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะเมื่อเสร็จสิ้นแล้วก็จะสิ้นสภาพไป อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมีลักษณะเป็นการรายงานหรือเสนอความเห็นต่อสภาในกิจการที่สภามอบหมายให้ดำเนินการ แต่มีลักษณะไม่เด็ดขาด ผลการพิจารณาของคณะกรรมการเป็นเพียงความเห็นประกอบการวินิจฉัยของสภาเท่านั้น ซึ่งสภาอาจจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับผลของการพิจารณาของคณะกรรมการก็ได้

สำหรับขั้นตอนและกระบวนการตั้งคณะกรรมการตามข้อบังคับการประชุม และการปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2490 และตามข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2491 ได้กำหนดไว้มีลักษณะเช่นเดียวกันดังนี้

วิธีการตั้งคณะกรรมการ การเลือกและแต่งตั้งกรรมการเป็นอำนาจของวุฒิสภา กล่าวคือ ในสมัยประชุมสามัญสมัยหนึ่ง ๆ สภาจะเลือกตั้งกรรมการสามัญไว้เป็นคณะ ๆ โดยจะกำหนดให้คณะใดประกอบด้วยสมาชิกกี่คน และให้มีอำนาจหน้าที่เฉพาะกิจการใดด้วยก็ได้ สุดแต่จะเห็นสมควร แต่จะให้สมาชิกผู้ใดเป็นกรรมการในคราวเดียวกันเกินกว่า 2 คณะไม่ได้²⁰ และกรณีที่มีเหตุสมควรวุฒิสภาอาจเลือกตั้งคณะกรรมการวิสามัญในเวลาใด ๆ ก็ได้²¹ จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการสามัญจะมีกี่คนและแต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการกี่คนไม่ได้จำกัดจำนวนไว้ขึ้นอยู่กับวุฒิสภาจะกำหนด ส่วนการเลือกบุคคลเป็นกรรมการสามัญหรือวิสามัญก็ดี ถ้าสมาชิกเป็นผู้เสนอชื่อต้องมีผู้รับรอง 2 คน (ข้อบังคับการประชุมฉบับปี พ.ศ. 2490 ต้องไม่น้อยกว่า 2 คน) เว้นแต่รัฐบาลเป็นผู้เสนอตั้งคณะกรรมการวิสามัญไม่ต้องมีผู้รับรอง ถ้ามีการเสนอชื่อบุคคลเป็นกรรมการมากกว่าจำนวนที่สภากำหนด ก็ต้องมีการออกเสียงลงคะแนนเพื่อให้ได้จำนวนกรรมการ

²⁰ ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2491 หมวด 8 ข้อ 70.

²¹ ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2491 หมวด 8 ข้อ 71.

การเท่าที่กำหนดไว้ การเลือกประธานและเลขานุการของคณะกรรมการให้ที่ประชุมเลือกกันเองจากกรรมการคณะนั้น ๆ

การดำเนินงานของคณะกรรมการ คณะกรรมการจะมีการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใดอันอยู่ในวงงานของสภาได้ก็ต่อเมื่อวุฒิสภามอบหมายงานให้ทำเท่านั้น ไม่ว่าจะ เป็นงานที่เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรืองานพิจารณาสอบสวนเรื่องอื่น ๆ ก็ตามหากวุฒิสภาไม่มอบหมายงานให้ทำคณะกรรมการก็ไม่อาจดำเนินการในเรื่องใด ๆ ได้ เพราะเป็นอำนาจของวุฒิสภา สำหรับการประชุมถ้าคณะกรรมการนัดประชุมเมื่อใด ให้แจ้งแก่รัฐบาลและผู้เสนอรวมทั้งผู้แปรญัตติ (ถ้ามี) ทั้งประกาศให้สมาชิกทราบล่วงหน้าทุกราว สำหรับองค์ประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่ต่ำกว่าครึ่งจำนวนมาประชุมจึงเป็นองค์ประชุมได้

ขั้นตอนการดำเนินงานของคณะกรรมการ เมื่อวุฒิสภามอบหมายงานให้ทำแบ่งตามลักษณะงานได้ดังนี้

1. งานพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภานแบ่งเป็น 3 วาระเช่นเดียวกับสภาผู้แทน ซึ่งในวาระที่ 1 ถ้าวุฒิสภามีมติรับหลักการแล้ว ก็ให้ที่ประชุมลงมติต่อไปว่า จะให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นให้กรรมการสามัญคณะใดพิจารณา หรือจะให้มีการพิจารณาโดยคณะกรรมการวิสามัญให้ที่ประชุมเลือกคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น²² แต่ก่อนจะรับหลักการหรือไม่ในที่ประชุมอาจลงมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญหรือลงมติให้ส่งร่างพระราชบัญญัติให้คณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่งพิจารณาก่อนก็ได้²³ ในขั้นนี้สมาชิกมีสิทธิเสนอคำแปรญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติได้ เมื่อเสร็จแล้วให้คณะกรรมการรายงานต่อสภา พร้อมด้วยบันทึกความเห็นของคณะกรรมการ (ถ้ามี) การพิจารณาในวาระที่ 2 เป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการที่สภาตั้ง ซึ่งอาจจะเป็นคณะกรรมการสามัญหรือวิสามัญก็ได้ หรือจะพิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภาก็ได้ ในขั้นนี้ สมาชิกหรือกรรมการมี

²² ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2490 และ ของวุฒิสภา พ.ศ. 2491 หมวด 7 ข้อ 77 และหมวด 9 ข้อ 87 ตามลำดับ.

²³ ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2490 และของวุฒิสภา พ.ศ. 2491 หมวด 7 ข้อ 80 และหมวด 9 ข้อ 89 ตามลำดับ.

สิทธิคัดค้านร่างพระราชบัญญัติตามที่ได้ส่งวนคำแปรญัตติหรือความเห็นไว้ เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ประธานคณะกรรมการกิจการก็จะเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานวุฒิสภา พร้อมด้วยรายงานย่อว่ามีการแก้ไขเพิ่มเติมความในร่างพระราชบัญญัตินั้นในตอนใด หรือมาตราใดบ้าง หรือไม่ หรือมีการส่งวนคำแปรญัตติหรือแปรญัตติหรือไม่ตลอดจนบันทึกความเห็นและข้อสังเกตใด ๆ ด้วยถ้ามี ส่วนวาระที่ 3 ไม่มีการอภิปราย เป็นการลงมติว่าเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นด้วยหรือให้แก้ไขเพิ่มเติม

2. งานพิจารณาสอบสวนเรื่องอื่น ๆ ที่วุฒิสภามอบหมาย คณะกรรมการสามัญประจำสภา มีลักษณะแตกต่างไปจากคณะกรรมการอื่น ๆ ทั้งนี้ เพราะตามข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของวุฒิสภา กำหนดให้วุฒิสภาเลือกตั้งกรรมการสามัญประจำสภาขึ้นไว้เป็นคณะ ๆ เป็นการถาวรตลอดอายุของสภา และกรรมการต้องประกอบด้วยสมาชิกสภาเท่านั้น ส่วนจำนวนและหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญเป็นอำนาจของวุฒิสภาที่จะกำหนดและมอบหมายงานให้ทำสุดแต่จะเห็นสมควร นอกจากนี้ หากสภาเห็นสมควรอาจเลือกตั้งคณะกรรมการสามัญเพิ่มขึ้นอีกในเวลาใด ๆ ภายหลังที่ได้เลือกตั้งไว้แล้วก็ได้²⁴ ส่วนคณะกรรมการวิสามัญ วุฒิสภาอาจจะตั้งขึ้นเมื่อใดก็ได้ เพื่อให้กระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภา ทั้งนี้สุดแต่สภาจะเห็นสมควร งานที่วุฒิสภามอบหมายให้คณะกรรมการดำเนินการนั้น นอกจากจะเป็นงานพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาแล้ว ก็ยังมีงานพิจารณาสอบสวนในเรื่องอื่น ๆ อันอยู่ในวงงานของสภาอีกด้วย ดังนั้น ลักษณะการดำเนินงานของคณะกรรมการจึงขึ้นอยู่กับมติของที่ประชุมวุฒิสภาว่า เรื่องใดสมควรจะให้คณะกรรมการสามัญคณะใดทำหรือจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวน แต่ถ้าหากวุฒิสภาไม่ได้มอบหมายให้คณะกรรมการสามัญคณะใด หรือตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใดแล้ว คณะกรรมการของวุฒิสภาก็จะไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ได้ ข้อสังเกต ตามข้อบังคับการประชุมฉบับปี พ.ศ. 2490 และ พ.ศ. 2491 ก็ไม่ปรากฏว่าได้กำหนดรองรับหลักการนี้เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติของสมาชิกวุฒิสภาในการเสนอญัตติ เพื่อให้คณะกรรมการสามัญคณะใดคณะหนึ่ง หรือขอให้สภาตั้งคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภาได้ ในทางปฏิบัติกรรมการก็จะอยู่เฉย ๆ รอวุฒิสภามอบหมายงานให้กระทำ

²⁴ ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2491 หมวด 8 ข้อ 71.

สำหรับระยะเวลาการดำเนินการของคณะกรรมการนั้น ถ้าวุฒิสภากำหนดให้กรรมการ คณะใดกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนข้อใดให้เสร็จภายในเวลาที่กำหนดและกรรมการ คณะนั้นดำเนินการไม่เสร็จภายในเวลาที่กำหนด ประธานกรรมการต้องรายงานให้ประธานวุฒิสภาทราบโดยด่วน ในกรณีดังกล่าวถ้าอยู่ในสมัยประชุมให้ประธานวุฒิสภาเสนอต่อที่ประชุมเพื่อลงมติให้ขยายเวลาที่ได้กำหนดไว้หรือให้ตั้งคณะกรรมการคณะใหม่หรือให้ดำเนินการอย่างอื่นสุดแต่ที่ประชุมจะเห็นสมควร แต่ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและกรรมการมีอำนาจประชุมนอกสมัยประชุมได้ ก็ให้ประธานวุฒิสภามีอำนาจอนุญาตให้ขยายเวลาที่กำหนดไว้ได้ ตามที่พิจารณาเห็นสมควรแล้วขออนุมัติวุฒิสภาภายหลัง²⁵ ส่วน การขอดำเนินการของคณะกรรมการนอกสมัยประชุมข้อบังคับ การประชุมกำหนดห้ามมิให้กรรมการคณะใดดำเนินการของสภานอกสมัยประชุม เว้นแต่ประธานวุฒิสภาได้ร้องขอ(หรือตามข้อบังคับการประชุมฉบับปี พ.ศ. 2490 ข้อ 70 รัฐบาลก็ร้องขอได้) และวุฒิสภาลงมติไว้ให้กรรมการคณะนั้นดำเนินการนอกสมัยประชุมได้ หรือแม้หลังจากปิดสมัยประชุมแล้ว ถ้าประธานวุฒิสภาพิจารณาเห็นว่าเป็นการจำเป็นหรือสมควรเพื่อประโยชน์แห่งกิจการของสภาและได้ขอให้กรรมการคณะนั้นดำเนินการนอกสมัยประชุม ในกรณีเช่นนี้ให้ประธานวุฒิสภาขออนุมัติวุฒิสภาภายหลัง²⁶ นอกจากนี้การดำเนินงานของคณะกรรมการ คณะกรรมการ ยังมีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงแสดงความเห็นในเรื่องกิจการที่กระทำหรือพิจารณานั้นได้ โดยทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อประธานคณะกรรมการส่งไปยังรัฐมนตรีหรือบุคคลที่ต้องการเรียกมาชี้แจงหรือ เรียกเอกสารมาประกอบการพิจารณาได้

3. การควบคุมการใช้จ่าสเงินของฝ่ายบริหาร นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยอำนาจในการควบคุมและอนุมัติเงินแผ่นดินได้โอนมาเป็นอำนาจของรัฐสภา เนื่องจากงบประมาณแผ่นดินมีความสำคัญต่อการบริหารประเทศ ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้ตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ เรียกว่า พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งรวมทั้ง พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่ายด้วย โดยปกติการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ จะต้องริเริ่มมาจากฝ่ายบริหารเสมอ เพราะฝ่ายบริหารย่อมทราบดีกว่า ควรกำหนดรายรับรายจ่ายในแต่ละส่วนราชการอย่างไรจึงจะสอดคล้องกับเป้าหมายและนโยบายที่ได้กำหนดไว้ในการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนขั้นตอนในการ

²⁵ ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2491 หมวด 8 ข้อ 85.

²⁶ ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2491 หมวด 8 ข้อ 76

อนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายนั้น มีลักษณะคล้ายคลึงกับการอนุมัติพระราชบัญญัติอื่น ๆ แต่ในเงื่อนไขบางประการก็มีลักษณะพิเศษแตกต่างออกไป เช่น ในเรื่องของระยะเวลาในการพิจารณา การตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณก่อนรับหลักการ หรือการแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ตลอดจนการลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ เป็นต้น ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปตามรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา

ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในวุฒิสภา (พ.ศ. 2489-พ.ศ. 2492) รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 มาตรา 55 และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2490 มาตรา 63 ได้ระบุไว้ว่า "งบประมาณแผ่นดินประจำปี ต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติออกไม่ทันปีใหม่ ให้ใช้พระราชบัญญัติปีก่อนไปพลาง" เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินชนิดหนึ่งที่มีความสำคัญ ดังนั้น การพิจารณาและลงมติวุฒิสภาจะต้องกระทำภายในระยะเวลาจำกัด คือ ภายใน 15 วัน ซึ่งกำหนดระยะเวลาดังกล่าวให้หมายถึง วันในสมัยประชุมและให้เริ่มนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณได้มาถึงวุฒิสภา ถ้าวุฒิสภาไม่ได้พิจารณาลงมติภายในกำหนด 15 วัน ก็ให้ถือว่าพฤกษสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้น²⁷ ส่วนการพิจารณาและลงมติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่สภาผู้แทนได้ลงมติเห็นชอบและเสนอมาซึ่งวุฒิสภาแล้ว วุฒิสภามีอำนาจตั้งคณะกรรมการวิสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณก่อนที่ประชุมมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัตินั้นเพราะระยะเวลามีจำกัด ฉะนั้น การพิจารณาในชั้นกรรมาธิการ จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะเสนอข้อมูลและรายงานให้วุฒิสภาประกอบการพิจารณาลงมติ ซึ่งในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการ สมาชิกวุฒิสภาก็มีสิทธิอภิปรายคัดค้าน เสนอแนะข้อคิดเห็นหรือตั้งข้อสังเกตตลอดจนเสนอคำแปรญัตติได้ด้วยส่วนกำหนดเวลาในการแปรญัตติที่ประชุมสภาจะเป็นผู้กำหนด สำหรับการแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดิน สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิดังนี้²⁸

ก. การเสนอแปรญัตติขอให้ลดจำนวนเงินของอนุญาตจ่ายต้องมีสมาชิกรับรอง

9 คน

²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 และ พ.ศ. 2490 มาตรา 54 และมาตรา 62 ตามลำดับ.

²⁸ ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของพฤกษสภา พ.ศ. 2490 และ พ.ศ. 2491 หมวด 9 ข้อ 85 และหมวด 9 ข้อ 91 ตามลำดับ.

ข. การเสนอแปรญัตติตั้งราชจำรูญขึ้นใหม่ หรือเพิ่มเติมราชจำรูญต้องเสนอแปรญัตติขอให้ลดจำนวนเงินอนุญาตจ่ายไปด้วส และต้องมีสมาชิกรับรอง 9 คน ทั้งต้องอยู่ในวงเงินที่ขอลด

ค. การเสนอญัตติแก้ไขเปลี่ยนแปลงความประสงค์ของจำนวนเงินอนุญาตจ่ายต้องมีสมาชิกรับรอง 9 คน และต้องอยู่ในวงเงินที่ขอแก้ไขเปลี่ยนแปลง

ง. ห้ามมิให้เสนอแปรญัตติในราชการซึ่งมีข้อผูกพันดังต่อไปนี้

1. ดอกเบี้ยและเงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้
2. ราชจำรูญซึ่งเป็นจำนวนเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมายถ้ามีปัญหาเกิดขึ้นว่าราชการใดมีข้อผูกพันเช่นว่านี้หรือไม่แล้ว ให้ถือว่าคำวินิจฉัยของประธานสภาเป็นเด็ดขาด

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วให้รายงานต่อวุฒิสภาว่ามีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือมีการแปรญัตติหรือสงวนคำแปรญัตติหรือไม่ประการใด การลงมติสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิลงมติเพียงว่าเห็นชอบด้วสหรือไม่เห็นชอบด้วส กับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณตามที่คณะกรรมการพิจารณาเสนอหรือไม่เท่านั้น ในกรณีที่วุฒิสภาลงมติเห็นชอบด้วส ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาให้นาสกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาสเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธสประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป และในกรณีที่วุฒิสภาลงมติไม่เห็นชอบด้วสหรือลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติม ก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนไปยังสภาผู้แทน ในกรณีเช่นนี้สภาผู้แทนอาจกร่างพระราชบัญญัติขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้ทันทีและถ้าสภาผู้แทนลงมติยืนยันตามร่างเดิมด้วสคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดแล้ว ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และให้นาสกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาสเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธสประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้²⁹

1.2 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 และฉบับปี พ.ศ. 2521 (หลังสิ้นสุดบทเฉพาะกาล)

ก. โครงสร้างและที่มาของวุฒิสภา

ที่มาของวุฒิสภาชุดที่ 5 (ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517) ตามมาตรา

²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 และ พ.ศ. 2490 มาตรา 54 วรรคสี่ และมาตรา 60 วรรคสี่ ตามลำดับ.

107 ระบุให้ "วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 100 คนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดินและมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์..." และในวรรคสอง ระบุให้ ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา แต่หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ไม่นาน ก็มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (วันที่ 19 มกราคม พ.ศ.2518) ก่อนที่จะมีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา โดยแก้ไขให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองฯแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนประธานองคมนตรีเหมือนเดิม* ดังนั้น จึงไม่ปรากฏบทบาทของประธานองคมนตรีในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้และตามบทเฉพาะกาล มาตรา 232 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดให้ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาในวาระแรกในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น เมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 26 มกราคม พ.ศ.2518 นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี ขณะนั้นจึงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดจำนวน 100 คน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการบำนาญและผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาชีพต่าง ๆ

วุฒิสภาชุดนี้ สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 โดยพลเรือเอก สงัด ชลออยู่ หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศ เป็นผลให้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2517 ต้องสิ้นสุดด้วย รวมระยะเวลาที่วุฒิสภาชุดที่ 5 ปฏิบัติหน้าที่ประมาณ 1 ปีกับ 8 เดือน (วันที่ 26 มกราคม พ.ศ.2516 ถึงวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519)

ที่มาของวุฒิสภาชุดที่ 6 (รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2521) รัฐธรรมนูญฉบับเป็นรัฐธรรมนูญที่มีระยะเวลาการใช้งานนานถึง 12 ปีเศษ (ตั้งแต่วันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ.2521 ถึงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534) มีนายกรัฐมนตรีถึง 3 คน ในการศึกษาครั้งนี้จึงแบ่งช่วงการศึกษาของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2521 ออกเป็น 2 ช่วง คือ ช่วงระยะ 4 ปีแรกก่อนสิ้นสุดบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ (ก่อนวันที่ 21 เมษายน พ.ศ.2526) และช่วงหลังจากสิ้นสุดบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการศึกษาบทบาทของวุฒิสภาชุดที่ 6 ก็ต้องแบ่งออกเป็น 2 ช่วงเช่นกัน คือ วุฒิสภาชุดที่ 6 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2521 (ก่อนสิ้นสุดบทเฉพาะกาล) ซึ่งจะได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 นี้ และวุฒิสภาชุดที่ 6 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2521 (หลังสิ้นสุดบทเฉพาะกาล) ซึ่งจะได้กล่าวไว้ในบทที่ 4 ต่อไป เหตุที่แบ่งออกเป็น 2 ช่วงเช่นนี้เพราะรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.

* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2518 มาตรา 3 ให้ยกเลิก มาตรา 107.

2521 กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในส่วบทเฉพาะกาลมีผลบังคับใช้ และช่วงสิ้นสุดบทเฉพาะกาลแตกต่างกัน แต่ในส่วนของที่มาของวุฒิสภาชุดที่ 6 นั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจอย่างต่อเนื่อง จะขอล่าวถึงที่มาของวุฒิสภาชุดที่ 6 ในส่วนนี้ไปในคราวเดียวกันทั้งหมด เริ่มตั้งแต่มีการแต่งตั้งครั้งแรกจนสิ้นสุดวุฒิสภาชุดนี้ กล่าวคือ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2521 มาตรา 84 ระบุให้ "วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่างๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน..." และในวรรคสอง ระบุให้ "สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่เกิน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร" ซึ่งก็นับว่าเป็นเกณฑ์ที่สูงเมื่อเทียบกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มี 357 คน สมาชิกวุฒิสภามี 267 คน (อัตราส่วนเท่ากับ 1 ต่อ 1.3 (ดูตารางที่ 1 ภาคผนวกที่ 1) ส่วนคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาได้กำหนดไว้ในลักษณะเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 แต่มีข้อแตกต่าง คือ มีข้อห้ามไม่ให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใด เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาไม่มีลักษณะเป็นนักการเมืองหรือถูกควบคุมโดยระบบพรรคการเมือง แต่ไม่มีข้อห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกวุฒิสภา

ประเด็นสำคัญ คือ บททั่วไปของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ไม่ได้ระบุผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาไว้ แต่มาตรา 201 ในบทเฉพาะกาล ระบุให้ "ในวาระเริ่มแรก พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น ในวันที่มีการเลือกตั้งทั่วไป (วันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2522) พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น จึงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นทั้งสิ้นจำนวน 225 คน ซึ่งบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งส่วนใหญ่เป็นบุคคลในแวดวงทหารในสาขต่าง ๆ โดยมีข้าราชการประจำฝ่ายทหารสูงถึงร้อยละ 80 (ดูตารางเปรียบเทียบที่สภานิติบัญญัติที่ 6 ภาคผนวกที่ 6) ในขณะที่ข้าราชการประจำระดับปลัดกระทรวงอื่น ๆ ไม่ได้รับการแต่งตั้งเลย การที่พลเอกเกรียงศักดิ์ฯ แต่งตั้งข้าราชการฝ่ายทหารเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาเป็นจำนวนมาก ก็เพราะมุ่งหมายจะใช้วุฒิสภาเป็นเครื่องมือสนับสนุนคนซึ่งจะเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป

เมื่อสิ้นสุดรัฐบาลของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ต่อมาวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ.2523 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี จึงทำให้พลเอกเปรม มีโอกาสได้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเข้ามาใหม่ในบางส่วนแทนสมาชิกเก่า อันเนื่องมาจากมีการจับสลากออกตามวาระหรือครบวาระ 6 ปี และเมื่อจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนเพิ่มขึ้นก็มีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มอีก เพื่อให้ครบจำนวนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด กล่าวคือ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์

มีโอกาสแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเข้ามาเป็นวุฒิสภาชุดที่ 6 ตั้งแต่วันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2524 จนถึงวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ.2531 เป็นจำนวน 267 คน (รายละเอียดดูในบทที่ 2) ซึ่งปรากฏว่า วุฒิสภาชุดที่ 6 สมัยรัฐบาลของพลเอกเปรม มีการแต่งตั้งข้าราชการประจำฝ่ายทหารเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาคนน้องลงเมื่อเปรียบเทียบกับ การแต่งตั้งในสมัย พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี คือ จากเดิมคิดเป็นร้อยละ 80 ลดลงเหลือเพียง ร้อยละ 31.84 ในขณะที่เดิวก่อนก็มีการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนอื่น ๆ รวมทั้งปลัดกระทรวงเกือบทุกกระทรวง หรือผู้มีตำแหน่งเทียบเท่า และข้าราชการบำนาญมีสัดส่วนจำนวนเพิ่มขึ้น คือ จากเดิมคิดเป็นร้อยละ 7.56 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 41.95 นอกจากนี้ยังมีการแต่งตั้งบุคคลจากสาขาอาชีพอื่น ๆ เช่น นักธุรกิจ พ่อค้า และนายธนาคาร เพิ่มขึ้นอีกคิดเป็นร้อยละ 26.22 ซึ่งจากเดิมมีไม่เกินร้อยละ 7 (ดูตารางเปรียบเทียบอาชีพที่ 7 ภาคผนวกที่ 7)

ภายหลังสิ้นสุดรัฐบาลของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ก็ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ.2531 พลเอกชาติชาย ได้มีโอกาสดังตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพียงครั้งเดียว จำนวน 94 คน ในวันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2532 เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2526 ต้องพ้นจากตำแหน่งตามวาระ 6 ปี ซึ่งปรากฏว่า จำนวนข้าราชการประจำฝ่ายทหารก็ยังคงใกล้เคียงกับสมัยของพลเอกเปรม คือร้อยละ 30.34 ส่วนข้าราชการพลเรือนอื่น ๆ มีจำนวนลดลงคือร้อยละ 9.74 ในขณะที่จำนวนนักธุรกิจ พ่อค้า นายธนาคาร และข้าราชการบำนาญ มีจำนวนเพิ่มขึ้น (ดูตารางเปรียบเทียบอาชีพที่ 8 ภาคผนวก 8) จะเห็นได้ว่า สมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 6 ได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรีถึง 3 คน ซึ่งบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำฝ่ายทหาร ถึงแม้ในสมัยพลเอกเปรมและพลเอกชาติชาย จะมีสัดส่วนลดลงบ้าง แต่ก็ยังมีจำนวนสูงกว่าอาชีพอื่น ๆ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 6 มีลักษณะเช่นเดียวกับวุฒิสภาชุดที่ 4 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2511 เพราะรัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารแต่งตั้งข้าราชการประจำเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้เป็นจำนวนมาก และสิ่งนายกรัฐมนตรีเป็นข้าราชการประจำฝ่ายทหารแล้วการแต่งตั้งบุคคลเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาก็ย่อมจะเป็นบุคคลในแวดวงทหารนั่นเอง ทั้งนี้ ก็เพื่อให้พรรคพวกของตนเข้ามาเป็นฐานสนับสนุนรัฐบาลของตน และช่วยถ่วงดุลอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรด้วย ดังนั้น วุฒิสภาชุดที่ 6 จึงมีลักษณะเป็นองค์กรตัวแทนของฝ่ายข้าราชการประจำในรัฐสภามากกว่าจะเป็นองค์กรตัวแทนของบุคคลจากสาขาอาชีพต่าง ๆ อย่างหลากหลายวุฒิสภาชุดที่ 6 มีระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ต่อเนื่องกันมายาวนานกว่าวุฒิสภาอื่น ๆ ในอดีตคือ 11 ปีเศษ ตั้งแต่วันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2522 จึงสิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 โศกการยึดอำนาจการปกครองประเทศของคณะทหาร ซึ่งนำโดยพลเอกสุ่นทร คงสมพงษ์ อันเป็นผลทำให้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2521 ต้องถูกยกเลิกไป

ก. ความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับฝ่ายบริหาร

ความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภาชุดที่ 5 กับฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญฉบับนี้ นับว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่นำหลักการของประชาธิปไตยมาใช้มากที่สุด ทั้งนี้ เพราะสาระร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มี กระแสการเรียกร้องประชาธิปไตยมีพลังสูงมาก ในส่วนที่เกี่ยวกับวุฒิสภาก็มีการเสนอให้มีการยกเลิกวุฒิสภา อันสะท้อนให้เห็นถึงการไม่ให้ความสำคัญของวุฒิสภาในยุคนั้น ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงตีกรอบบทบัญญัติให้วุฒิสภามีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารน้อยกว่าฉบับอื่น ๆ เช่น กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา²⁰ และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี²¹ ส่วนวุฒิสภาให้มาจากการแต่งตั้งของประธานองคมนตรี แต่อย่างไรก็ตาม บทบาทของประธานองคมนตรีในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาก็ยังไม่เกิดขึ้นเพราะมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเสียก่อน โดยให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเช่นเดิม ซึ่งหากเปรียบเทียบกับวุฒิสภาชุดอื่นๆ ที่ผ่านมาก็อาจกล่าวได้ว่า เป็นหลักการที่ทำให้ฝ่ายบริหารมีอิทธิพลและความสัมพันธ์กับวุฒิสภาได้ แต่ด้วยเหตุที่นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้ใช้อำนาจแต่งตั้งวุฒิสภาชุดที่ 5 ด้วยความเป็นกลาง เพื่อให้ได้บุคคลเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง กล่าวคือ มุ่งหมายจะให้วุฒิสภาเป็นที่เล็งชว่สกลั่นกรองงานของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ไม่ได้มุ่งหวังจะให้วุฒิสภาเป็นเครื่องมือหรือฐานสนับสนุนค้ำจุนฝ่ายบริหารแต่อย่างใด ดังนั้น วุฒิสภาชุดที่ 5 จึงประกอบไปด้วยสมาชิกซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการบำนาญและเป็นผู้มีความอาวุโสในสาขาอาชีพต่าง ๆ อันแสดงให้เห็นถึงลักษณะของวุฒิสภาชุดที่ 5 ว่าเป็น "สภาอาวุโส" ที่มีความเป็นกลางและอิสระอย่างแท้จริง ถึงแม้ช่วงระยะเวลาปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาชุดนี้จะเป็นช่วงรัฐบาลของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช และรัฐบาลของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ซึ่งนายกรัฐมนตรี ดังกล่าวอาจมีโอกาสดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาเข้ามาดำรงตำแหน่งอีกเมื่อออกตามวาระก็ตาม วุฒิสภาชุดที่ 5 ก็ไม่ได้มีพฤติกรรมในลักษณะสนับสนุนรัฐบาล อันเป็นการแสดงออกถึงความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร ในทางกลับกันก็ไม่ได้คัดค้านรัฐบาลอันเป็นการแสดงออกถึงการขาดความสัมพันธ์กันกับฝ่ายบริหาร ซึ่งลักษณะของวุฒิสภาชุดที่ 5 นี้ อาจกล่าวได้ว่า เป็นสภาอาวุโสที่มีทัศนคติแบบอนุรักษนิยมก็ว่าได้

ความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภาชุดที่ 6 กับฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 (ภายหลังสิ้นสุดบทเฉพาะกาล) รัฐธรรมนูญได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับฝ่ายบริหารไว้

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 96.

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 177.

เป็นอย่างดี เพราะมุ่งหมายจะให้วุฒิสภาเป็นฐานสนับสนุนค้ำจุนรัฐบาลให้มีเสถียรภาพในระยะเริ่มแรก เช่น กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา²² และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี²³ โดยเฉพาะการให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้ ส่อมทำให้ฝ่ายบริหารมีความสัมพันธ์กับวุฒิสภาอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ นอกจากนี้ยังไม่มีบทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาอีกด้วย ดังนั้น เมื่อมีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ ไม่ว่าจะสมัยของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ สมัยของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ตลอดจนสมัยของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ก็ตาม ส่วนใหญ่ต่างก็แต่งตั้งผู้ที่ใกล้ชิดและสนับสนุนตนเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาทั้งสิ้น โดยเฉพาะข้าราชการประจำฝ่ายทหาร ถึงแม้จะมีจำนวนลดลงบ้างในสมัยของพลเอกเปรม และพลเอกชาติชาย แต่เมื่อมีการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนอื่น ๆ และผู้ให้การสนับสนุนในสาขาอาชีพอื่น ๆ เข้ามาเพิ่มเป็นจำนวนมาก อันเป็นการสร้างฐานอำนาจเพื่อค้ำจุนเสถียรภาพของรัฐบาล โดยเฉพาะพลเอกเปรม ซึ่งสามารถรองความเป็นรัฐบาลโดยยาวนานหลายสมัย ทำให้มีโอกาสได้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้เข้ามาเป็นฐานสนับสนุนตนเกือบทั้งหมด จึงทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภาชุดนี้กับรัฐบาลพลเอกเปรม เป็นไปอย่างราบรื่น ซึ่งต่างกับ กับสมัยของพลเอกชาติชายที่มีโอกาสแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพียง 94 คนเท่านั้น จึงทำให้สมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 6 ในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ส่วนใหญ่เป็นบุคคลในสายของพลเอกเปรม แต่ด้วยความเจตนาทางการเมืองของพลเอกชาติชายในระยะแรก ๆ ก็สามารถใช้วิธีการต่างๆ เท่าที่กฎหมายเปิดช่องให้ เพื่อสร้างความสัมพันธ์กับวุฒิสภาได้ดีพอสมควร เช่น การผลักดันให้บุคคลซึ่งสนับสนุนตนขึ้นเป็นประธานวุฒิสภา การพยายามจัดให้มีการพบปะสังสรรค์หรือร่วมรับประทานอาหารกับสมาชิกวุฒิสภาโดยเฉพาะฝ่ายทหาร อันได้แก่ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และผู้นำทั้ง 3 เหล่าทัพ หรือจัดงานเลี้ยงต้อนรับให้วุฒิสภาในโอกาสต่าง ๆ โดยรัฐบาลเป็นเจ้าภาพ และการให้ข้าราชการประจำ โดยเฉพาะปลัดกระทรวงซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเกือบทุกกระทรวงเข้าร่วมประชุมในคณะรัฐมนตรีได้ เป็นต้น จึงทำให้วุฒิสภาชุดที่ 6 มีความสัมพันธ์กับรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ได้ในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะวุฒิสภาสายทหารแต่ในระยะหลัง พลเอกชาติชาย และรัฐมนตรีบางคนในคณะรัฐบาลเกิดความขัดแย้งกับฝ่ายทหารจนเป็นเหตุนำไปสู่การยึดอำนาจการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 เป็นผลให้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 วุฒิสภาชุดที่ 6 ตลอดจนรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ต้องสิ้นสุดลง

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 75

²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 146

ค. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาชุดที่ 5 เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มุ่งหมายจะให้วุฒิสภาเป็นเพียงพี่เลี้ยงช่วยทักท้วง กลั่นกรองงานของสภาผู้แทนราษฎรอย่างแท้จริง และไม่ได้มุ่งหวังให้วุฒิสภาเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารที่จะแต่งตั้งพรรคพวกของตนเข้าไปทำหน้าที่สนับสนุนค้ำจุนฝ่ายบริหารในรัฐสภา ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร ดังที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนี้คือ

1. ในที่ประชุมวุฒิสภา สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้³⁴
 2. วุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญและเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ ได้ คณะกรรมการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้³⁵
 3. ควบคุมการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหาร โดยการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ³⁶
- ส่วนสิทธิในการเสนอญัตติหรือเข้าประชุมร่วมในการเปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่มีการลงมติหรือเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ เป็นสิทธิของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น³⁷ นอกจากนี้ ในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินก็ดำเนินการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดินก็ดี คณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทน

³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มาตรา 157.

³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มาตรา 161.

³⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มาตรา 153, มาตรา 154 และ มาตรา 155.

³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มาตรา 158 และมาตรา 159 ตามลำดับ.

ราชฎาท่านั้น และคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีรับผิดชอบเพียงเฉพาะต่อสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ไม่เกี่ยวข้องกับวุฒิสภา³⁸

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาชุดที่ 6 เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 ในส่วนที่เกี่ยวกับวุฒิสภาแบ่งออกได้ 2 ช่วง คือ เจตนารมณ์ในช่วงระยะเริ่มแรกก่อนสิ้นสุดบทเฉพาะกาล (ซึ่งรายละเอียดจะได้กล่าวในบทที่ 4) และเจตนารมณ์ในช่วงสิ้นสุดบทเฉพาะกาล (นับตั้งแต่วันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2526 เป็นต้นไป) สำหรับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญภายหลังสิ้นสุดบทเฉพาะกาล การให้วุฒิสภาก็เพื่อให้เป็นสภาคอยยับยั้ง ทักท้วง หรือถ่วงดุล การปฏิบัติงานของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้ วุฒิสภามีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารลดน้อยลงกว่าวุฒิสภาในช่วงแรกที่บทเฉพาะกาลมีผลบังคับใช้ และน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎรดังที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนี้คือ

1. ในที่ประชุมวุฒิสภา สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้³⁹

2. วุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดตามที่สภามอบหมาย แล้วรายงานต่อสภาคณะกรรมการที่กล่าวนี้ อาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแสดงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาอยู่นั้นได้⁴⁰

3. ควบคุมการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหาร โดยการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณ⁴¹

³⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 184 และมาตรา 183 ตามลำดับ.

³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 136.

⁴⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 139.

⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 132, มาตรา 133 และมาตรา 134.

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติไว้วางใจ⁴² ส่วนความรับผิดชอบของรัฐมนตรีในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดินนั้น รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบในหน้าที่ของตนและรับผิดชอบร่วมกันต่อสภาผู้แทนราษฎร เท่านั้น⁴³ จะเห็นได้ว่า วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 (ภายหลังสิ้นสุดบทเฉพาะกาล) แม้จะมีจำนวนสมาชิกมากถึง 3 ใน 4 ของจำนวนทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม แต่ก็มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกับวุฒิสภาชุดที่ 1 ชุดที่ 2 และชุดที่ 5 จะแตกต่างกันบ้างก็เพียงเล็กน้อย ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาชุดที่ 6 โดยทั่วไป เมื่อสิ้นสุดบทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 แล้ว จึงไม่มีลักษณะพิเศษไปจากวุฒิสภาชุดที่ผ่านมามากนัก

ง. ขั้นตอนและกระบวนการควบคุมฝ่ายบริหาร

ขั้นตอนและกระบวนการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 ใช้ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2518 และตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 (หลังสิ้นสุดบทเฉพาะกาล) ใช้ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2527 สำหรับมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมฝ่ายบริหาร ส่วนใหญ่มีขั้นตอนคล้ายคลึงกับข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภาที่ผ่านมา ซึ่งอาจสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. การตั้งกระทู้ถาม

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 มาตรา 157 และระบุว่า "ในที่ประชุมวุฒิสภา สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน"

สำหรับขั้นตอนเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถาม ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2518 และ พ.ศ. 2527 กำหนดไว้ดังนี้

⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 151.

⁴³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 152.

* ข้อความดังกล่าวได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 136 ด้วย.

ขั้นตอนที่ 1 การเสนอกระทู้ถาม สมาชิกต้องทำกระทู้ถามเป็นหนังสือ เสนอล่วงหน้าต่อประธานวุฒิสภาโดยไม่ต้องมีผู้รับรอง ซึ่งมีข้อความเป็นคำถามในข้อเท็จจริง หรือนโยบายที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรี และให้ระบุด้วยว่าจะให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา หรือจะให้ตอบในที่ประชุมสภา⁴⁴

ขั้นตอนที่ 2 เมื่อประธานสภาวุฒิสภาได้รับกระทู้ถามแล้วเป็นอำนาจของ ประธานที่จะวินิจฉัยว่า เป็นกระทู้ที่ถูกต้องตามข้อบังคับหรือไม่และเป็นกระทู้ด่วนหรือกระทู้ธรรมดา เสร็จแล้วก็จะให้เลขาธิการรัฐสภาแจ้งให้ผู้ตั้งกระทู้ถามทราบภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับกระทู้ถามนั้น⁴⁵ (ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2527 ข้อ 114 กำหนดไว้ภายใน 15 วัน) แล้วให้ประธานจัดส่งกระทู้ถามไปยังรัฐมนตรีซึ่งเกี่ยวข้อง และโดยปกติให้บรรจุเข้าระเบียบวาระ ประชุมภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ส่งไป แต่ในกรณีที่กระทู้ถามด่วนให้ประธานสภาเรียกจัดการส่ง กระทู้ถามไปยังรัฐมนตรีซึ่งเกี่ยวข้องและให้แจ้งไปด้วยว่าได้กำหนดจะให้ผู้ตั้งกระทู้ถาม เรื่องนั้นใน การประชุมครั้งใด การกำหนดเวลาดังกล่าวนี้นี้ ให้ประธานสภาคำนึงถึงความสำคัญของเหตุการณ์ และความสนใจของราษฎรซึ่งควรจะได้ทราบโดยปัจจุบันนั้นเป็นหลักพิจารณา⁴⁶

ขั้นตอนที่ 3 การถามและตอบกระทู้ถามตามระเบียบวาระประชุมในที่ ประชุม เมื่อถึงระเบียบวาระสำหรับกระทู้ถาม ประธานก็จะอนุญาตให้ผู้ตั้งกระทู้ถามถามก่อนเสร็จ แล้วก็ให้รัฐมนตรีตอบ เมื่อรัฐมนตรีตอบแล้ว ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิถามได้อีก 3 ครั้ง เว้นแต่ ประธานจะอนุญาตให้ซักถามต่อไป เพราะคำตอบยังไม่หมดประเด็น⁴⁷

ส่วนระยะเวลาสำหรับกระทู้ถามในการประชุมครั้งหนึ่ง ๆ จำกัดไว้ไม่เกินหนึ่งชั่วโมง แต่ถ้าระยะเวลาดังกล่าวไม่เพียงพอประธานจะขยายเวลาออกไปอีกก็ได้⁴⁸ และในการประชุมครั้ง

⁴⁴ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2518 และ พ.ศ.2527 หมวด 6 ข้อ 101 และหมวด 7 ข้อ 109 ตามลำดับ.

⁴⁵ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2518 หมวด 6 ข้อ 106 วรรคสอง.

⁴⁶ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2518 และ พ.ศ.2527 หมวด 6 ข้อ 107 และหมวด 7 ข้อ 115 ตามลำดับ.

⁴⁷ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2518 และ พ.ศ.2527 หมวด 6 ข้อ 110 และหมวด 7 ข้อ 118 ตามลำดับ.

⁴⁸ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2518 และ พ.ศ.2527 หมวด 6 ข้อ 112 และหมวด 7 ข้อ 120 ตามลำดับ.

หนึ่ง ๆ ห้ามมิให้ผู้ตั้งกระทู้ถามคนเล็วกันถามเกินกว่าหนึ่งกระทู้ เว้นแต่ไม่มีกระทู้ถามของสมาชิกอื่นเหลืออยู่⁴⁹ ส่วนกระทู้ถามแต่ละกระทู้ให้ตั้งถามและซักถามได้แต่เพียงคนเดียว

การถอนกระทู้ถาม ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิถอนได้และเมื่อถึงระเบียบวาระสำหรับกระทู้ถาม ถ้าผู้ตั้งกระทู้ถามไม่ถามหรือไม่อยู่ในที่ประชุมก็ให้ถือว่าได้ถอนกระทู้ถามนั้นเช่นกัน

สำหรับสิทธิในการตอบกระทู้ถามของรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญให้สิทธิรัฐมนตรีที่จะไม่ตอบกระทู้ถามได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน จะเห็นได้ว่า สิทธิในการพิจารณาว่ากระทู้ถามใดสมควรตอบหรือไม่เป็นสิทธิของคณะรัฐมนตรีไม่ใช่สิทธิเฉพาะตัวของรัฐมนตรี นอกจากนี้รัฐมนตรียังมีสิทธิที่จะขอเลื่อนการตอบกระทู้ถามในที่ประชุมได้ แต่ต้องชี้แจงเหตุผลในที่ประชุม และให้กำหนดว่าจะตอบได้เมื่อใด⁵⁰

ข้อสังเกต ตามข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2518 และ พ.ศ. 2527 ได้กำหนดขึ้นตอนเกี่ยวกับกระทู้ถามไว้เหมือนกันเกือบทุกประการ และมีข้อแตกต่างจากข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของพฤฒสภา (วุฒิสภา) พ.ศ. 2490 และ พ.ศ. 2491 ในรายละเอียดบางประการ เช่น มีการกำหนดระยะเวลาในการวินิจฉัยและแจ้งให้ผู้ตั้งกระทู้ถามทราบ รวมทั้งการบรรจุกระทู้ถามเข้าระเบียบวาระประชุมภายในวัน นอกจากนี้ยังมีการขออนุญาตระยะเวลาสำหรับกระทู้ถามในที่ประชุมครั้งหนึ่งๆ เป็น 1 ชั่วโมง ในขณะที่ข้อบังคับการประชุมฯ พ.ศ. 2490 และ พ.ศ. 2491 กำหนดไว้เพียง 30 นาทีเท่านั้น และสิทธิในการตอบกระทู้ถามของรัฐมนตรีที่จะไม่ตอบกระทู้ถามเป็นสิทธิของคณะรัฐมนตรีที่จะมีความเห็นว่า เป็นกระทู้ถามที่เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์ของแผ่นดินหรือไม่ ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 และ พ.ศ. 2490 กำหนดให้เป็นสิทธิเฉพาะตัวของรัฐมนตรี

⁴⁹ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2518 และ พ.ศ. 2527 หมวด 6 ข้อ 113 และหมวด 7 ข้อ 121 ตามลำดับ.

⁵⁰ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2518 และ พ.ศ. 2527 หมวด 6 ข้อ 111 และหมวด 7 ข้อ 119 ตามลำดับ.

2. การตั้งคณะกรรมการ

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2517 มาตรา 161 ระบุว่า "วุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญและมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใดๆหรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอันนั้นได้..."

ข้อสังเกต รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2521 มาตรา 139 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไว้ว่า "...เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภา..." บทบัญญัติดังกล่าวนี้ ทำให้ขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2521 มีลักษณะชัดเจน คือ ต้องเป็นกรณีสภามอบหมายเท่านั้น ต่างกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2517 ซึ่งมีได้ระบุงกรณีที่สภามอบหมายไว้ แต่กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการให้มีอำนาจกระทำกิจการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา จะเห็นได้ว่ามีลักษณะกว้างกว่าอำนาจของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2521⁵¹

สำหรับขั้นตอนและกระบวนการตั้งคณะกรรมการ ตามข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2518 และ พ.ศ.2527 ได้กำหนดไว้มีลักษณะดังนี้

วิธีการตั้งคณะกรรมการ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2518 และ พ.ศ.2527 จะกำหนดให้ วุฒิสภாதังคณะกรรมการสามัญประจำสภาที่มีจำนวนแน่นอน คือ 12 คณะ แต่ถ้าจำเป็นวุฒิสภาจะตั้งเพิ่มขึ้นอีกเมื่อใดก็ได้ ส่วนจำนวนกรรมการแต่ละคณะตามข้อบังคับการประชุม พ.ศ.2518 กำหนดไว้คณะละ 15 คน (เว้นแต่คณะกรรมการพิจารณาศึกษาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายมี 25 คนและแต่ละคนจะดำรงตำแหน่งกรรมการได้ไม่เกิน 3 คณะ) แต่ตามข้อบังคับการประชุม พ.ศ.2527 กำหนดไว้คณะละ 19 คน และแต่ละคนจะดำรงตำแหน่ง

⁵¹ วนิดา มาศะวิสุตย์, "คณะกรรมการ", รัฐสภาสาร 34 (เมษายน 2529) : 44.

กรรมการสามัญได้ไม่เกิน 1 คณะ^{๕๒} สำหรับคณะกรรมการวิสามัญของวุฒิสภาให้ตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อมีจำนวนไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จำนวนที่เหลือให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ^{๕๓} ทางปฏิบัติไม่ค่อยมีปัญหามากนักเพราะวุฒิสภามีได้แบ่งเป็นพรรคการเมือง จำนวนกรรมการที่เหลือจากฝ่ายบริหารเสนอสมาชิกวุฒิสภาสามารถเสนอได้ไม่จำกัด แต่ต้องมีผู้รับรองไม่น้อยกว่า 5 คน ส่วนการเลือกประธานและเลขานุการของคณะกรรมการให้ที่ประชุมเลือกกันเองจากกรรมการในคณะนั้น ๆ

การดำเนินงานของคณะกรรมการ

การประชุมคณะกรรมการให้เลขาธิการรัฐสภาออกหนังสือนัดผู้เสนอญัตติหรือผู้แปรญัตติให้มาชี้แจงประกอบญัตติหรือคำแปรญัตติแล้วแต่กรณีหากเรื่องใดจะก่อให้เกิดผลใช้บังคับเป็นกฎหมายหรือเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ต้องแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบด้วย ส่วนองค์ประชุมต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด

ขั้นตอนการดำเนินงานของคณะกรรมการ เมื่อวุฒิสภามอบหมายให้กระทำแบ่งตามลักษณะงานได้ดังนี้

1. งานพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาคตามข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2518 และ พ.ศ. 2527 ก็แบ่งเป็น 3 วาระคือการพิจารณาในวาระที่ 1 เป็นการพิจารณาและลงมติว่า จะเห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่เห็นชอบกับสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งวุฒิสภาสภาจะให้คณะกรรมการพิจารณาหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือปัญหาใด ๆ ก่อนรับหลักการก็ได้^{๕๔} การพิจารณาในวาระที่ 2 เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติภายหลังวุฒิสภามีมติรับหลักการในร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้ว ซึ่งจะเป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการที่สภาตั้งหรือกรรมการเต็มสภา งานของคณะกรรมการในลักษณะนี้เป็น

^{๕๒} ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2518 และ พ.ศ. 2527 หมวด 4 ข้อ 67 และหมวด 4 ข้อ 71 ตามลำดับ.

^{๕๓} ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2518 และ พ.ศ. 2527 หมวด 4 ข้อ 68 และหมวด 4 ข้อ 72 ตามลำดับ.

^{๕๔} ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2518 และ พ.ศ. 2527 หมวด 5 ข้อ 85 และหมวด 5 ข้อ 89 ตามลำดับ.

เรื่องทูลฎีกามอบหมายให้พิจารณาตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุม กล่าวคือ วุฒิสภา จะตั้งกรรมาธิการขึ้นเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นในราชลະເອີສດ ซึ่งอาจจะตั้งคณะกรรมการ การสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญก็ได้ ในกรณี คณะกรรมาธิการมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมราช ลະເອີສດในร่างพระราชบัญญัติได้ในขณะเดียวกันสมาชิกอื่นก็มีสิทธิเสนอคำแปรญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติม ได้โดยเสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการภาสใน 7 วัน นับแต่วันที่ สภาเห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ^{๕๕} เสร็จแล้วคณะกรรมการก็จะเชิญสมาชิก ผู้แปรญัตติมาชี้แจงในที่ประชุมเพื่อประกอบการพิจารณาคำแปรญัตติ หากคณะกรรมการเห็นด้วย กับผู้แปรญัตติก็จะแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติให้เป็นไปตามคำแปรญัตตินั้น และถ้าไม่เห็นด้วย กับคำแปรญัตติใด ผู้แปรญัตติก็มีสิทธิสงวนคำแปรญัตติเพื่อขอให้วุฒิสภาวินิจฉัยอีกครั้งหนึ่งได้ และถ้า กรรมาธิการไม่เห็นด้วยกับมติของคณะกรรมการในการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ก็มีสิทธิ สงวนความเห็นไว้ให้วุฒิสภาวินิจฉัยได้เช่นเดียวกัน ซึ่งผลการพิจารณาทั้งหมดนี้ คณะกรรมาธิการ จะต้องรายงานสภา พร้อมกับส่งร่างพระราชบัญญัติที่พิจารณาเสร็จแล้วไปด้วย เพื่อสภาจะได้ พิจารณาต่อไป เมื่อวุฒิสภาพิจารณาเสร็จแล้ว ก็จะพิจารณาในวาระ 3 ซึ่งเป็นการลงมติว่าเห็น ชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วยหรือให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ในกรณีมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติม ให้หมายความว่า ให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่ตามได้พิจารณาในวาระที่สอง

2. งานพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องอื่น ๆ ที่วุฒิสภามอบหมาย การที่รัฐธรรมนูญ กำหนดให้ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่จะกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษา เรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา หรือตามที่สภามอบหมายนั้น หมายถึง การที่คณะกรรมา ธิการจะดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ได้ จะต้องเป็นงานที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา เท่านั้น และจะต้องได้รับมอบหมายจากวุฒิสภาก่อนไม่ว่างานใด ๆ ก็ตาม นั้นหมายความว่าเมื่อวุฒิสภา ไม่ได้มอบหมายงานให้กระทำซึ่งในทางปฏิบัติคณะกรรมการ ก็จะไม่มีการประชุมบางคณะก็ ไม่มี การตั้งประธานและเลขานุการเพราะไม่มีงานที่จะดำเนินการ จึงทำให้บทบาทในการพิจารณา สอบสวนหรือศึกษาเรื่องอื่น ๆ เกือบจะไม่ปรากฏเลย นอกจากบทบาทในการพิจารณาร่างพระ ราชบัญญัติ ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาก็มีลักษณะเช่นนี้มาโดยตลอด ดังนั้น เพื่อจะคลี่คลายปัญหาเกี่ยวกับ ขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการ ดังกล่าว เมื่อเริ่มใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 ได้ระชะ

^{๕๕} ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2518 และ พ.ศ. 2527 หมวด 5 ข้อ 89 และหมวด 5 ข้อ 93 ตามลำดับ.

หนึ่ง ประธานคณะกรรมการสมาชิกสามัญประจำสภาของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะจึงปรึกษาและตีความด้วยคำในรัฐธรรมนูญว่า "การให้กระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภา" นั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร น่าจะมีสิทธิเสนอญัตติขอให้สภามอบหมายงานให้คณะกรรมการสามัญคณะใดคณะหนึ่ง หรือขอให้สภาตั้งคณะกรรมการวิสามัญกระทำกิจการ หรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาได้ เพราะถ้ารอให้สภามอบหมายอาจจะช้า และยิ่งสมัยปิดประชุมแล้วสภาก็จะมอบหมายงานให้คณะกรรมการไม่ได้เลย ดังนั้น เมื่อกร่างข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 จึงได้มีการกำหนดให้ สมาชิกเสนอญัตติขอให้คณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่งหรือขอให้สภาตั้งคณะกรรมการวิสามัญกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาได้^{๕๕} สภาผู้แทนราษฎรจึงถือเป็นแนวทางปฏิบัติตลอดมาจนถึงปัจจุบัน และแนวทางปฏิบัติดังกล่าวก็ได้นำมาใช้ในวุฒิสภาด้วย โดยได้กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2527 ข้อ 33 ซึ่งมีข้อความเหมือนกันกับข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร (ข้อ 32) "ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2527 จึงเป็นฉบับแรกที่นำแนวทางปฏิบัติดังกล่าวนี้มาใช้ แต่มีข้อแตกต่างกับข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 คือ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา ได้กำหนดให้ "การเสนอญัตติดังกล่าวต้องระบุกิจการที่จะกระทำหรือเรื่องราวที่จะสอบสวนหรือศึกษา และขอบเขตการดำเนินงานให้ชัดเจน"^{๕๖} ด้วย ส่วนข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้ระบุข้อความดังกล่าวไว้ จึงทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการสามัญของวุฒิสภาต้องกระทำกิจการตามที่สภามอบหมายเป็นเรื่อง ๆ ไป อันมีลักษณะเป็นข้อจำกัดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไว้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ในทางปฏิบัติ การเสนอญัตติขอให้สภามอบหมายงานให้คณะกรรมการสามัญคณะใดคณะหนึ่งนั้น ในสภาผู้แทนราษฎรลักษณะการเสนอญัตติขอให้สภามอบหมายงานให้คณะกรรมการสามัญทำจะขอไปพร้อมกันทุกคณะ ในการเสนอญัตติครั้งเดียวในสมัยการเปิดประชุมสามัญครั้งแรก โดยให้ประธานคณะกรรมการแต่ละคณะลงชื่อในญัตตินั้นทุกคณะ ส่วนของวุฒิสภามีลักษณะต่างคนต่างขอ กล่าวคือ คณะกรรมการสามัญคณะใดต้องการจะทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือ

^{๕๕} ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 หมวด 3 ส่วนที่ 2 ข้อ 32.

^{๕๖} ส่วนข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2518 ไม่ได้บัญญัติแนวทางปฏิบัติดังกล่าวไว้.

^{๕๗} ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2527 หมวด 3 ส่วนที่ 2 ข้อ 33 วรรคสอง.

ศึกษาในเรื่องใด ๆ ก็จะมีข้อเสนอผู้ติดต่อสภาเป็นคณะ ๆ ไป แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาคณะต่าง ๆ ก็อาจรวมกันขอมาพร้อมกันในการเสนอผู้ติดต่อครั้งเดียวกันได้เช่นกัน ข้อสำคัญคือ ผู้ติดต่อจะต้องระบุกิจการที่จะกระทำหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษา และขอบเขตของการดำเนินการให้ชัดเจน เช่น คณะกรรมการเกษตรและสหกรณ์ ขอกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องป่าไม้ เมื่อสภามอบหมายงานให้แล้วก็ดำเนินการได้เฉพาะเรื่องป่าไม้ จะไปทำการศึกษาเรื่องการประมงหรือเรื่องอื่นใดมิได้ แม้จะเป็นงานที่อยู่ในขอบข่ายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็ตาม แต่สำหรับคณะกรรมการเกษตรและสหกรณ์ของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อสภามอบหมายงานให้แล้วก็สามารถดำเนินการได้ทุกเรื่องไม่ว่าจะเป็นเรื่องป่าไม้ ประมง หรือเรื่องอื่นใดที่อยู่ในขอบเขตอำนาจของตนตามชื่อของคณะกรรมการ นั้น ๆ ทั้งนี้ เพราะข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้ระบุให้การเสนอผู้ติดต่อให้สภามอบหมายงานให้ทำต้องระบุขอบเขตการดำเนินการให้ชัดเจนเหมือนวุฒิสภา เหตุที่ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2527 ได้กำหนดให้การเสนอผู้ติดต่อให้สภามอบหมายงานให้คณะกรรมการสามัญต้องระบุขอบเขตการดำเนินการให้ชัดเจนเป็นเรื่อง ๆ ไป เพราะวุฒิสภาเห็นว่าการที่สภามอบหมายงานให้คณะกรรมการสามัญคณะใดแล้ว สามารถดำเนินการได้ทุกเรื่องเหมือนคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎร จะเป็นการเข้าไปก้าวกางงานของฝ่ายบริหารมากเกินไป จึงต้องให้ระบุขอบเขตการดำเนินงานให้ชัดเจนไว้^{๕๘} ส่วนระยะเวลาดำเนินการ การขอขยายระยะเวลาการดำเนินงานทั้งในและนอกสมัยการประชุมตามข้อบังคับการประชุมฉบับปี พ.ศ. 2518 และ พ.ศ. 2527 มีลักษณะเหมือนกันกับข้อบังคับการประชุมฉบับปี พ.ศ. 2490 และ พ.ศ. 2491 ดังกล่าวมาแล้ว

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3. การควบคุมการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหาร ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 และตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 (ภายหลังสิ้นสุดบทเฉพาะกาล) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของวุฒิสภามีขั้นตอนแตกต่างจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในอดีตที่ผ่านมาบ้างในบางกรณี

ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในวุฒิสภา (พ.ศ. 2517-พ.ศ. 2521)

^{๕๘} ไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์. ผู้อำนวยการกองกรรมาธิการวุฒิสภา. สัมภาษณ์, 19 กุมภาพันธ์ 2536.

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 วุฒิสภามีอำนาจให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายใน 15 วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา ถ้าพ้นกำหนดนั้นให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในพระราชบัญญัตินั้น⁵⁹ ส่วนขั้นตอนการพิจารณาตามข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2518 ได้กำหนดไว้ดังนี้คือ เมื่อสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่สภาผู้แทนราษฎรได้ส่งมาแล้ว ประธานก็จะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังคณะกรรมการสมาชิการสามัญเป็นการด่วน ซึ่งคณะกรรมการสามัญคณะนี้เป็นคณะกรรมการที่สภาได้ตั้งไว้ตามข้อบังคับการประชุมข้อ 67 (10) เรียกว่า "คณะกรรมการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย" โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะต้องพิจารณาพร้อมทั้งรายงานความเห็นต่อประธานสภาให้แล้วเสร็จภายใน 5 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้น การพิจารณาในชั้นกรรมาธิการนี้มีการแปรญัตติได้ และคณะกรรมการสามารถแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณได้ เสร็จแล้วคณะกรรมการก็จะส่งพระราชบัญญัตินั้นพร้อมทั้งรายงานความเห็นต่อประธานวุฒิสภา ประธานสภาก็จะบรรจุร่างพระราชบัญญัติพร้อมทั้งรายงานความเห็นของคณะกรรมการเข้าระเบียบวาระประชุมเป็นเรื่องด่วน⁶⁰

สำหรับขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายตามข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2527 มีความแตกต่างกับข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2518 คือ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายแล้ว ให้เลขาธิการรัฐสภาแจ้งให้สภาทราบและให้วุฒิสภาตั้ง "คณะกรรมการวิสามัญ" ขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวนตามที่ที่ประชุมกำหนดเพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว⁶¹ จะเห็นได้ว่า คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของวุฒิสภานี้ วุฒิสภาจะแต่งตั้งขึ้นเกือบจะเรียกได้ว่าพร้อม ๆ กันกับคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งการตั้งคณะกรรมการวิสามัญไว้ล่วงหน้าเช่นนี้ ทำให้วุฒิสภามีระยะเวลาในการพิจารณาศึกษาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณได้มากขึ้น เพราะวุฒิสภามีระยะเวลาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณจำกัดเพียงภายใน 15 วันเท่านั้น

⁵⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 และ พ.ศ. 2521 มาตรา 154 วรรคสาม และมาตรา 133 วรรคสาม ตามลำดับ.

⁶⁰ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2517 หมวด 7 ข้อ 100.

⁶¹ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2527 หมวด 5 ข้อ 104.

ในการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแล้วก็จะเสนอมายังวุฒิสภา เมื่อวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ประธานวุฒิสภาก็จะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังคณะกรรมการวิสามัญเป็นการด่วน ทางคณะกรรมการวิสามัญก็จะพิจารณาศึกษา พร้อมทั้งรายงานความเห็นต่อประธานสภาให้แล้วเสร็จภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้น การพิจารณาในชั้นกรรมาธิการนี้ไม่มีการแปรญัตติ^{๕๒} และคณะกรรมการจะแก้ไขเพิ่มเติมในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในทางใด ๆ ก็ไม่ได้ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จก็จะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้ประธานบรรจุเข้าระเบียบวาระประชุมเป็นเรื่องด่วน

การพิจารณาของวุฒิสภาเป็นการพิจารณาทั้งร่างและให้ลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น การพิจารณาครั้งนี้สมาชิกวุฒิสภาจะขอแก้ไขเพิ่มเติมมิได้^{๕๓} ซึ่งในเรื่องการแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 (ภายหลังสิ้นสุดบทเฉพาะกาล) ได้กำหนดให้อำนาจไว้เฉพาะสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ส่วนวุฒิสภาไม่มีอำนาจแปรญัตติในทางใด ๆ ทั้งสิ้น นอกจากจะแก้ไขข้อคำและแสดงความคิดเห็นเสนอแนะหรือตั้งข้อสังเกตไว้เท่านั้น แต่สำหรับการพิจารณาของวุฒิสภาคตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 แล้วสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายได้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

^{๕๒} บัญชีการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2527 หมวด 5 ข้อ 105.

^{๕๓} บัญชีการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2527 หมวด 5 ข้อ 106.

^{๕๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 133 วรรคห้าระบุว่า "ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติรายจ่ายเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการใดมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้

- (1) เงินสงฆ์ให้ตั้งเงินกู้
- (2) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

การลงมติ ถ้าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบก็ถือว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป และในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบให้ส่งกลับคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรก็มีอำนาจกร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที และถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างพระราชบัญญัตินั้นด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาแล้ว ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 77^{๕๔}

(2) บทบาทในทางปฏิบัติของวุฒิสภา

2.1 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 และฉบับปี พ.ศ. 2490

ก. เกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถาม ผลงานเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามของวุฒิสภาชุดที่ 1 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 ตลอดระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ 1 ปี 6 เดือนของวุฒิสภาชุดนี้ สมาชิกวุฒิสภาได้ใช้สิทธิในการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในที่ประชุมสภา เพื่อตรวจสอบควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล รวมทั้งสิ้น 13 กระทู้ และเป็นกระทู้ถามที่ไม่สำคัญนัก ส่วนมากเกี่ยวกับการบริหารงานและนโยบายการทำงานของรัฐบาลในกระทรวงต่าง ๆ โดยเน้นหนักที่กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง ลักษณะการตั้งกระทู้ถามส่วนใหญ่เป็นเพียงการเปิดช่องให้รัฐมนตรี หรือรัฐบาลได้แถลง หรืออธิบายข้อเท็จจริงและอุปสรรคต่าง ๆ เพื่อให้เป็นที่เข้าใจกันไม่ได้ถามเพื่อซักไซ้ รังรัด ตรวจสอบ และควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาล^{๕๕} ทั้งนี้เพราะวุฒิสภาชุดนี้มีความสัมพันธ์อันดีกับฝ่ายบริหารดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

ผลงานเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามของวุฒิสภาชุดที่ 2 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2490 วุฒิสภาชุดนี้มีระยะเวลาปฏิบัติหน้าที่ 1 ปี 3 เดือนเศษ ซึ่งแยกการใช้สิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีเพื่อควบคุมฝ่ายบริหารของสมาชิกวุฒิสภาออกได้เป็น 2 ช่วง คือ

^{๕๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 129 วรรคสอง

^{๕๕} กวีชัย สืบพันธ์, บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่างๆ, (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516), หน้า 63-66.

ช่วงแรก เป็นช่วงรัฐบาลภายใต้การนำของนายควง อภัยวงศ์ จนถึงวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2491 ซึ่งเป็นวันที่รัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ พ้นจากตำแหน่งโดยกาลลาออก ปรากฏว่า ในช่วงนี้ไม่มีสมาชิกวุฒิสภาใช้สิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีหรือรัฐบาลเพื่อตรวจสอบการทำงานของ รัฐบาลเลขแม้แต่กระทู้เดียว

ช่วงที่สอง เป็นช่วงรัฐบาลของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี จนถึง วันสิ้นสุดรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2490 รวมเวลาประมาณ 15 เดือนเศษ ปรากฏว่าสมาชิกวุฒิสภา ชุดนี้ได้ใช้สิทธิในการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีเป็นจำนวนมาก คือ 32 กระทู้^{๕๕} และส่วนใหญ่เป็น กระทู้ถามเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐบาลในประเด็นสำคัญ โดยเน้นกระท้วงหลัก ๆ เช่น กระท้วงมหาดไทย กระท้วงการคลัง กระท้วงศึกษาธิการ และกระท้วงกลาโหม ลักษณะการ ตั้งกระทู้ถามส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการทำงานและนโยบายของรัฐบาล จึงทำให้บทบาทของวุฒิสภา ชุดที่ 2 ในช่วงที่สอง มุ่งตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาลอย่างจริงจังทั้งนี้ เพราะ วุฒิสภาชุดนี้ไม่มีความสัมพันธ์ (ในสิ่งที่เกี่ยวข้องกับที่มา) กับจอมพล ป. ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารดังกล่าว มาแล้วข้างต้น

ข. เกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการมาธิการ บทบาทของวุฒิสภาชุดที่ 1 ตลอดระยะเวลา 1 ปี กับ 6 เดือน วุฒิสภาชุดนี้ได้มอบหมายงานให้คณะกรรมการสามัญและตั้งคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่รวมประมาณ 48 เรื่อง*

ข้อที่น่าสังเกต คือ ลักษณะงานที่วุฒิสภามอบหมายให้คณะกรรมการดำเนินการล้วน แต่เป็นเรื่องพิจารณาถ้อยแถลงของพระราชบัญญัติทั้งสิ้น ไม่มีการมอบหมายให้คณะกรรมการกระทรงการหรือพิจารณาสอบสวนในเรื่องอื่นใดเลย และลักษณะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของ คณะกรรมการตามที่วุฒิสภาชุดที่ 1 มอบหมายให้กระทรงการดี หรือการพิจารณาในที่ประชุมวุฒิสภาที่ดี การแปรญัตติและอภิปรายทำนองคัดค้านมีน้อย การแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติส่วนใหญ่เป็น

^{๕๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า 76-86.

* เป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีเสนอ คุุสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุม วุฒิสภาตั้งแต่ครั้งที่ 4/2489 (สมัยสามัญ) วันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2489 จนถึงครั้งที่ 13/2490 (สมัยสามัญ) วันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2490.

การแก้ไขข้อบกพร่อง น้อยๆ เท่านั้น และที่ประชุมวุฒิสภาก็ให้ผ่านร่างพระราชบัญญัติโดยมีมติเห็นชอบด้วยกับการพิจารณาของคณะกรรมการมาธิการด้วยดีภายในระยะเวลาไม่นานนัก อันสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์อันดีระหว่างวุฒิสภาชุดที่ 1 กับฝ่ายบริหาร

บทบาทของวุฒิสภาชุดที่ 2 เกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2490 ตลอดระยะเวลา 1 ปี 3 เดือนเศษ ได้มอบหมายงานให้คณะกรรมการสามัญและตั้งกรรมการวิสามัญเพื่อดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่รวมประมาณ 16 เรื่อง* และลักษณะของกิจการงานที่วุฒิสภามอบหมายให้ดำเนินการก็เป็นเรื่องเกี่ยวกับการพิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติทั้งสิ้นไม่มีการมอบหมายให้คณะกรรมการกระทำกิจการกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนในเรื่องอื่น ๆ เช่นเดียวกับวุฒิสภาชุดที่ 1

ค. การควบคุมการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหาร บทบาทของวุฒิสภาชุดที่ 1 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 วุฒิสภาชุดนี้ได้พิจารณาและอนุมัติร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินที่ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีเสนอ พอประมวลผลงานได้ดังนี้

1. ร่างพระราชบัญญัติให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน (ฉบับที่สอง) พ.ศ. 2489 เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้มาถึงวุฒิสภา วุฒิสภาก็ได้พิจารณาทั้ง 3 วาระรวด และที่ประชุมลงมติเห็นชอบให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ด้วยเสียงเป็นเอกฉันท์ โดยไม่มีแปรญัตติและแก้ไขเพิ่มเติม

2. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 24887 เมื่อมีมติรับหลักการแล้ว ที่ประชุมวุฒิสภาได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ และที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาและลงมติเห็นชอบให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ด้วยดี โดยไม่มีการแปรญัตติหรือแก้ไขในสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติแต่ประการใด

* เป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีเสนอ คูสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภาตั้งแต่ครั้งที่ 2/2492 (สมัยวิสามัญ) วันอังคารที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2492. และรายงานการประชุมวุฒิสภา ตั้งแต่ครั้งที่ 13/2491 (สมัยสามัญ) วันอังคารที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2491 จนถึงครั้งที่ 21/2491 (สมัยสามัญ) วันพุธที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2491

3. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2489 เมื่อมีมติรับหลักการแล้ว ที่ประชุมวุฒิสภาได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณารัฐบาลขอให้แปรญัตติภายใน 4 วัน แต่ไม่มีการแปรญัตติหรือแก้ไขร่างพระราชบัญญัติแต่อย่างใด ในที่สุดที่ประชุมก็มีมติเห็นชอบให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์

4. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2490 ก่อนรับหลักการมีสมาชิกวุฒิสภาหลายท่านคัดค้าน ที่ประชุมจึงตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณา แต่ไม่มีการแปรญัตติหรือแก้ไขในสาระใด ๆ จึงผ่านการพิจารณาและลงมติเห็นชอบของวุฒิสภารวดเดียวทั้ง 3 วาระ

5. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2490 ที่ประชุมวุฒิสภามีมติรับหลักการแล้วจึงตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณาโดยกำหนดให้แปรญัตติภายใน 3 วัน ไม่มีการแปรญัตติและแก้ไขเพิ่มเติมผ่านการพิจารณาและลงมติเห็นชอบของวุฒิสภาในเวลาต่อมา

จากผลงานดังกล่าวจะเห็นได้ว่า วุฒิสภาชุดที่ 1 ได้พิจารณาและลงมติเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมที่เสนอโดยฝ่ายบริหารไปด้วยดี โดยไม่มีการแปรญัตติหรือแก้ไขร่างพระราชบัญญัติในสาระสำคัญมากนัก อันแสดงให้เห็นถึงการให้ความร่วมมือที่ดีกับฝ่ายบริหาร

บทบาทของวุฒิสภาชุดที่ 2 เกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหาร ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2490 วุฒิสภาชุดนี้ได้พิจารณาและอนุมัติร่างพระราชบัญญัติอันเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินที่ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ พอประมวลผลงานได้ดังนี้

1. ร่างพระราชบัญญัติอนุญาตให้จ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2491 ในการพิจารณาพระราชบัญญัตินี้ สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่เห็นชอบด้วยกับหลักการ ที่ประชุมวุฒิสภาจึงได้พิจารณารวดเดียวทั้ง 3 วาระซึ่งปรากฏว่าไม่มีการแปรญัตติและแก้ไขใด ๆ และที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้ผ่านร่างพระราชบัญญัตินี้ไปในระยะเวลาอันสั้น

2. ร่างพระราชบัญญัติให้จ่ายเงินไปพลางก่อน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2490 ก่อนมีมติรับหลักการมีสมาชิกอภิปรายซักถามบ้างเล็กน้อย จึงได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณา โดยกำหนดแปรญัตติภายใน 5 วัน มีการแปรญัตติเล็กน้อย ไม่มีการแก้ไข และที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้ผ่านไปในที่สุด

3. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2491 ก่อนที่ประชุมวุฒิสภาจะมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีสมาชิกวุฒิสภาอภิปรายในสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติอย่างกว้างขวาง ประเด็นสำคัญคือ รัฐบาลมีความต้องการที่จะเพิ่มเงินให้สมาชิกสภาผู้แทนและรัฐมนตรี จึงได้ตั้งยอดเงินจำนวน 5 แสน 7 หมื่นบาท มาในยอดเงินจ่ายตามข้อผูกพัน ประเด็นนี้จึงเป็นที่น่าสนใจของประชาชนและหนังสือพิมพ์เกือบทุกฉบับและได้มีการคัดค้านข้อเสนอของรัฐบาลดังกล่าวเป็นจำนวนมาก รวมทั้ง สมาชิกวุฒิสภาด้วยโดยเฉพาะเมื่อวุฒิสภามีมติรับหลักการแล้ว ภายหลังได้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้อีก ผลการพิจารณาคณะกรรมการได้เสนอให้ตัดเงินเพิ่มจำนวน 5 แสน 7 หมื่นบาทออก โดยมีสมาชิกแปรญัตติเป็นจำนวนมาก และในที่ประชุมวุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่อภิปรายคัดค้านรัฐบาลและเห็นด้วยกับข้อเสนอของกรรมการที่ให้ตัดเงินเพิ่มจำนวนดังกล่าวออก ซึ่งกรรมการได้ชี้แจงว่า^{๑๗}

- (1) การตั้งเงิน 570,000 บาท มาในยอดเงินจ่ายตามข้อผูกพันนั้นปรากฏว่าไม่มีข้อผูกพันอย่างใด
- (2) การเพิ่มเงินให้ผู้แทนและข้าราชการการเมืองโดยวิธีนี้และขณะนี้จะเป็นมูลฐานให้เกิดปัญหาความยุ่งยากแก่การเงินของแผ่นดิน
- (3) ข้อที่อ้างว่าเพิ่มเพื่อให้ผู้แทนส่วนงานบริหารของรัฐบาลนั้นคณะกรรมการเห็นว่าการส่งเสริมให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้าไปพัวพันกับฝ่ายบริหารเป็นสิ่งซึ่งไม่ควรกระทำ

ทางฝ่ายรัฐบาล ได้พยายามอภิปรายไม่ให้มีการตัดทอนเงินจำนวนนี้ โดยอ้างเหตุผลด้านการครองชีพและค่าใช้จ่ายในการเดินทางติดต่อดูแลทุกข์สุขของราษฎร ฯลฯ และในที่สุดวุฒิสภาได้ลงมติเห็นชอบให้ตัดยอดเงินดังกล่าวนี้ตามที่กรรมการเสนอมาด้วยคะแนนเสียง 57 คน ไม่เห็นด้วย 13 คน และได้ส่งร่างพระราชบัญญัติกลับคืนไปยังสภาผู้แทน แต่สภาผู้แทนได้พิจารณา

^{๑๗} สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 21/2491 (สมัยสามัญ ชุดที่ 1), วันพุธที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2491.

ใหม่ทันทีและลงมติยืนยันตามร่างพระราชบัญญัติฉบับเดิมโดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในเวลาต่อมา

4. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2492 การพิจารณามีลักษณะทำนองเดียวกันกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2491 คือ มีสมาชิกวุฒิสภาอภิปรายทำนองคัดค้านกันอย่างกว้างขวาง ที่ประชุมจึงได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ โดยกำหนดปรญัตติภายในกำหนด 5 วัน ผลปรากฏว่าคณะกรรมการ ได้เสนอให้ตัดเงินเพิ่มพิเศษประจำตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนและข้าราชการการเมืองเป็นจำนวนเงิน 1,710,000 บาท ตัดเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ไปเพิ่มให้แก่สภาการศึกษาไทยและกรมอาชีวศึกษา ซึ่งที่ประชุมวุฒิสภาลงมติเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอของคณะกรรมการที่ให้แก้ไขยอดเงินดังกล่าว^{๘๘} และได้ส่งร่างพระราชบัญญัติกลับคืนไปยังสภาผู้แทนแต่สภาผู้แทนได้พิจารณาใหม่ทันทีโดยลงมติยืนยันตามร่างพระราชบัญญัติฉบับเดิมโดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม

ข้อสังเกต บทบาทในการพิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน วุฒิสภาชุดที่ 1 ได้พิจารณาและลงมติให้ร่างพระราชบัญญัติผ่านไปได้ด้วยดีการปรญัตติอภิปรายทำนองคัดค้านมีน้อย การแก้ไขเพิ่มเติมก็มีเพียงเล็กน้อยเท่านั้น สำหรับบทบาทวุฒิสภาชุดที่ 2 ในช่วงแรกสมัยรัฐบาลของนางสาว อภิฮางค์ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติก็มีลักษณะเช่นเดียวกับวุฒิสภาชุดที่ 1 แต่ในช่วงหลังสมัยรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ปรากฏว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้กระทำอย่างรอบคอบและจริงจัง โดย มีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติเป็นจำนวนมากรวมทั้งพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2491 และ พ.ศ. 2492 ที่ถูกส่งกลับคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร อันสะท้อนให้เห็นความพยายามของรัฐบาลชุดนี้ ที่จะตรวจสอบฝ่ายบริหาร

2.2 รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 และฉบับปี พ.ศ. 2521 (หลังสิ้นสุดบทเฉพาะกาล)

ก. เกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถาม ผลงานเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามของวุฒิสภาชุดที่ 5 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 ตลอดระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ 1 ปี 8 เดือนเศษชุดนี้ สมาชิกวุฒิสภาได้ใช้สิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในที่ประชุมสภา เพื่อตรวจสอบควบคุมการบริหาร

^{๘๘}สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 6/2492 (สมัยวิสามัญ ชุดที่ 1) วันอังคารที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2492.

ราชการแผ่นดินของรัฐบาล รวมทั้งสิ้น 12 กระทั่ง ซึ่งในจำนวนนี้เป็นกระทั่งที่ไม่ได้ตอบหรือถูกระงับไปเพราะเหตุต่าง ๆ เช่น ผู้ตั้งกระทั่งถามถอนไป ผู้ตั้งกระทั่งถึงแก่กรรม ผู้ตั้งกระทั่งไม่อยู่ในที่ประชุม และคณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งแล้ว รวม 7 กระทั่ง คงมีกระทั่งที่ถามจริง ๆ เพียง 5 กระทั่ง ซึ่งเป็นกระทั่งถามเกี่ยวกับนโยบายและการบริหารงานของรัฐบาลทั่ว ๆ ไป โดยเน้นกระทรวงมหาดไทยและสำนักนางสภรัฐมนตรี เช่น สิทธิของนักโทษที่ได้รับการปลดปล่อย การเปิดสัมพันธไมตรีทางการทูตกับสาธารณรัฐประชาชนจีน และคอมมิวนิสต์จะล้มล้างรัฐบาล เป็นต้น ลักษณะการตั้งกระทั่งถามเป็นเพียงการซักถามข้อข้องใจ และขอคำชี้แจงเพิ่มเติมมากกว่าจะควบคุมตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาล

สำหรับผลงานเกี่ยวกับการตั้งกระทั่งถามของวุฒิสภาชุดที่ 6 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 นับตั้งแต่วันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2526 อันเป็นวันสิ้นสุดบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญจนถึงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ซึ่งเป็นวันสิ้นสุดวุฒิสภาชุดนี้ รวมระยะเวลา 7 ปี 8 เดือนเศษ อันเป็นในช่วงรัฐบาลของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ และรัฐบาลของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ปรากฏว่าสมาชิกวุฒิสภาได้ใช้สิทธิตั้งกระทั่งถามรวมทั้งสิ้น 2 กระทั่ง ซึ่งทั้ง 2 กระทั่งดังกล่าวก็ไม่ปรากฏว่ารัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ให้ความสนใจหรือได้ตอบกระทั่งนั้นแต่อย่างใด เพราะไม่ปรากฏว่าได้มีการบรรจุเข้าระเบียบวาระประชุมในสมัยใด การที่สมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ได้ใช้สิทธิตั้งกระทั่งถามเพียง 2 กระทั่งในระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ 7 ปีเศษ และเป็นกระทั่งที่ไม่ได้รับตอบนั้น นับว่ามีจำนวนน้อยมาก และสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์อันแนบแน่นระหว่างวุฒิสภาชุดที่ 6 กับรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ รวมทั้งรัฐบาลของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (ที่ไม่มีการตั้งกระทั่งถามเลย) ด้วย

ข. เกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการ บพทของวุฒิสภาชุดที่ 5 เกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 ในระยะเวลา 1 ปี 8 เดือนเศษของวุฒิสภาชุดนี้ ได้มอบหมายงานให้คณะกรรมการสามัญและตั้งคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ รวมประมาณ 21 เรื่อง* ซึ่งลักษณะของกิจการที่ส่งมอบหมายให้

* คู่มือสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา สามัญสมัยที่ 1 (ระหว่างวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518 ถึงวันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2518) สามัญสมัยที่ 2 (ระหว่างวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2518 ถึงวันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2518) และวิสามัญสมัยที่ 1 และที่ 2 วันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2518 และวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2518 ตามลำดับ.

ดำเนินการก็เป็นเรื่องเกี่ยวกับการพิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติทั้งหมด ไม่มีการมอบหมายให้คณะกรรมการกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนในเรื่องอื่น ๆ อันมีลักษณะทำนองเดียวกันกับวุฒิสภาชุดที่ 1 และวุฒิสภาชุดที่ 2 และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการที่ดี การพิจารณาในที่ประชุมวุฒิสภาที่ดี ส่วนใหญ่พิจารณาด้วยความสุจริตรอบคอบ มีความเป็นกลางและอิสระในการพิจารณา มีการอภิปรายและแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้ถูกต้องและเหมาะสมบ้างในบางฉบับ แต่ก็ไม่มากนัก อันแสดงให้เห็นถึงความเป็นสภาอาวุโสที่แท้จริง

บทบาทของวุฒิสภาชุดที่ 6 เกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2521 (ภายหลังสิ้นสุดบทเฉพาะกาล) วุฒิสภาชุดนี้ได้มอบหมายงานให้คณะกรรมการสามัญและตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ รวมประมาณ 370 เรื่อง ลักษณะงานที่วุฒิสภามอบหมายในคณะกรรมการดำเนินการดำเนินการส่วนใหญ่ก็เป็นเรื่องพิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติ เป็นที่น่าสังเกตว่า บทบาทของวุฒิสภาชุดที่ 6 เกี่ยวกับการมอบหมายงานให้คณะกรรมการสามัญ หรือตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อดำเนินการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ มีมากกว่าวุฒิสภาชุดอื่น ๆ ที่ผ่านมา ซึ่งนอกจากงานในด้านกลับกรองร่างพระราชบัญญัติแล้ว ยังมีการมอบหมายให้คณะกรรมการสามัญและตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาในเรื่องอื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมาก เช่น ตั้งคณะกรรมการวิสามัญศึกษาเรื่องอิทธิพล อำนาจมืดและกฎหมาย ระเบียบ ค่าสิ่งทีล้ำสมัยซึ่งและสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม คณะกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาสวัสดิการผู้สูงอายุและพัฒนาสังคม คณะกรรมการวิสามัญศึกษา และพิจารณาปัญหาแนวทางพัฒนาเด็กและเยาวชนไปสู่การเป็นพลเมืองที่มีคุณภาพ และมอบหมายให้คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ศึกษาปัญหาราคาข้าวเปลือกตกต่ำ ปัญหาหนี้สินของเกษตรกรและปัญหาป่าไม้ถูกทำลาย เป็นต้น ซึ่งนับว่าเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติและส่วนรวมเป็นอย่างมาก ส่วนการพิจารณาของคณะกรรมการที่ดี การพิจารณาของวุฒิสภาที่ดี ส่วนใหญ่ที่ประชุมก็เห็นชอบด้วยกับการพิจารณาของคณะกรรมการ คือ ให้ร่างพระราชบัญญัติผ่านไปได้โดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม และก็มีหลายฉบับที่วุฒิสภาได้ตั้งข้อสังเกตไว้ในร่างพระราชบัญญัติ ส่วนการใช้อำนาจยับยั้งหรือแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินั้นมีจำนวนน้อยแต่

* ตรวจสอบจากบันทึกการประชุมวุฒิสภาตั้งแต่ครั้งที่ 5/2526 (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2526 จนถึงการประชุมวุฒิสภาชุดที่ 6 ครั้งที่ 1/2534 (สมัยวิสามัญ) วันศุกร์ที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2534.

ก่อนที่จะลงมติขยับขึ้น หรือแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติใดก็ได้พิจารณาด้วยความละเอียดรอบคอบ เช่น ที่ประชุมมีมติเห็นชอบด้วยกับคณะกรรมการ ให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ร่างพระราชบัญญัติข้าราชการกรุงเทพมหานคร^{๕๙} และมีมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการถ่ายทอดการประชุมรัฐสภาทางวิทยุกระจายเสียง^{๖๐} เป็นต้น

ค. เกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหาร บทบาทของวุฒิสภาชุดที่ 5 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 ได้พิจารณาและอนุมัติร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินที่ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ โดยผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ มีผลงานรวมทั้งสิ้น 2 ฉบับ ดังนี้

1. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2519 ผลของการพิจารณาของคณะกรรมการและที่ประชุมวุฒิสภา ไม่มีการแปรญัตติและแก้ไขร่างพระราชบัญญัติในสาระสำคัญ มีสมาชิกวุฒิสภาอภิปรายเสนอแนะข้อคิดเห็นและข้อสังเกตบ้างเล็กน้อย และที่ประชุมลงมติเห็นชอบให้ผ่านร่างพระราชบัญญัตินี้ไปในที่สุด

2. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2520 คณะกรรมการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ได้รายงานวุฒิสภาและตั้งข้อสังเกตไว้ในร่างพระราชบัญญัติหลายประการผลของการพิจารณาที่ประชุมเห็นชอบด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการโดยได้ส่งข้อสังเกตให้คณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณาคำเนินการต่อไป แล้วลงมติเห็นชอบให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ผ่านไปได้โดยไม่มีการแก้ไข

บทบาทของวุฒิสภาชุดที่ 6 เกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหาร ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 ภายหลังสิ้นสุดบทเฉพาะกาล ตั้งแต่วันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2526 เป็นต้นไป บทบาทของวุฒิสภาชุดที่ 6 ในการพิจารณาและอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณได้เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ เมื่อสิ้นสุดบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแล้ว บทบาทของวุฒิสภาถูกจำกัดลง เช่น ถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณา

^{๕๙}สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 3/2528 (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2528.

^{๖๐}สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1/2530 (สามัญสมัยที่หนึ่ง) วันศุกร์ที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2530.

และโดยเฉพะอย่างยิ่งในเรื่องอำนาจของคณะกรรมการกิติ ของสมาชิกวุฒิสภาที่ดีไม่สามารถที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายละเอียดในการจัดสรรงบประมาณได้ต่อข้างใด รวมทั้งการขอแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายด้วย⁷¹ ซึ่งแตกต่างจากอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภาชุดที่ 6 ช่วงก่อนสิ้นสุดบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญเป็นอย่างมาก ซึ่งรายละเอียดจะได้กล่าวในบทที่ 4 ต่อไป สำหรับผลงานของวุฒิสภาชุดนี้ได้พิจารณาและอนุมัติร่างพระราชบัญญัติอันเกี่ยวกับงบประมาณที่ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ รวมทั้งสิ้น 8 ฉบับ ดังนี้

1. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2527⁷²
2. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2528⁷³
3. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2529⁷⁴
4. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2530⁷⁵
5. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2531⁷⁶
6. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2532⁷⁷
7. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2533⁷⁸

⁷¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มกราคม 133.

⁷² สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1/2526 (สมัยวิสามัญ) วันศุกร์ที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2526.

⁷³ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1/2527 (สมัยวิสามัญ) วันจันทร์ที่ 3 กันยายน พ.ศ. 2527.

⁷⁴ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 2/2528 (สมัยวิสามัญ) วันจันทร์ที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2528.

⁷⁵ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1/2529 (สมัยวิสามัญ) วันจันทร์ที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2529.

⁷⁶ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 2/2530 (สมัยวิสามัญที่ 2) วันศุกร์ที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2530.

⁷⁷ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1/2531 (สมัยวิสามัญ) วันศุกร์ที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2531.

⁷⁸ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1/2532 (สมัยวิสามัญ) วันศุกร์ที่ 8 กันยายน พ.ศ. 2532.

8. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2534⁷⁹

เป็นที่น่าสังเกตว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ทั้ง 8 ฉบับดังกล่าว เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแล้ว วุฒิสภาก็จะตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณาไปพร้อมกับสภาผู้แทนราษฎรทุกฉบับ และแม้ว่าบทบาทในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ถูกจำกัดให้ลดน้อยลง เหลือเพียงให้ความเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเท่านั้น จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงในการจัดสรรงบประมาณหรือจะขอแปรญัตติในทางใด ๆ ไปได้ ก็ตามแต่ การที่รัฐธรรมนุญจำกัดบทบาทของวุฒิสภาไว้ดังกล่าว ก็ใช้ว่าวุฒิสภาจะไม่มีบทบาทในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเลขที่ใดสว บทบาทของวุฒิสภานั้นว่า ยังมีประโยชน์อยู่ไม่น้อย คือ บทบาทของสมาชิกวุฒิสภาในการอภิปรายเสนอแนะข้อคิดเห็น รวมทั้งท้วงติงในสิ่งอื่นเป็นสาระสำคัญที่ควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงในงบประมาณ นโยบายของรัฐบาลรายจ่ายของแผ่นดิน ตลอดจนประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรและการตรวจสอบควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาลเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบาย และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และอีกประการหนึ่ง คือ บทบาทของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งล้วนแต่ประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ มีความรู้ความชำนาญในวิชาการต่าง ๆ ได้มีการรายงานผลการพิจารณาและมีข้อสังเกตไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณทุกฉบับ อันนับว่ามีประโยชน์อย่างสูงที่จะใช้ประกอบการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของวุฒิสภา ซึ่งในทางปฏิบัติวุฒิสภาชุดที่ 6 ก็มีมติเห็นชอบกับรายงานและข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเสมอ และได้ส่งให้คณะรัฐมนตรีนำไปประกอบการพิจารณาดำเนินการต่อไป ส่วนผลของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณทั้ง 8 ฉบับ วุฒิสภาชุดที่ 6 ก็ได้ลงมติเห็นชอบให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ทุกฉบับ

⁷⁹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1/2533 (สมัยวิสามัญ) วันศุกร์ที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2532.

(3) สรุปเปรียบเทียบบทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหาร ตามลักษณะของรัฐธรรมนูญที่ให้
อำนาจวุฒิสภานั้น

จากบทบาทของวุฒิสภาทั้งที่บัญญัติไว้ในกฎหมายและในทางปฏิบัติดังกล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489, 2490, 2517 และฉบับปี พ.ศ. 2521 (ภายหลังสิ้นสุดบทเฉพาะกาล) ได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารได้เหมือนกันทุกฉบับ คือ การตั้งกระทู้ถาม การตั้งกรรมาธิการ และการควบคุมการใช้จ่ายเงินโดยการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญเหล่านี้จะให้อำนาจวุฒิสภาควบคุมฝ่ายบริหารไว้น้อยและเหมือนกัน แต่บทบาทในทางปฏิบัติของวุฒิสภาแต่ละชุดก็มีลักษณะแตกต่างกันไป ดังนี้

1. บทบาทเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถาม บทบาทของวุฒิสภาชุดที่ 1, ชุดที่ 2 (ในช่วงแรกสมัยรัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์), ชุดที่ 5 และชุดที่ 6 เกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามนั้น สมาชิกวุฒิสภาได้ใช้สิทธิตั้งกระทู้ถามน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งวุฒิสภาชุดที่ 6 ซึ่งมีระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่นานถึง 7 ปีเศษ มีสมาชิกวุฒิสภาใช้สิทธิตั้งกระทู้ถามเพียง 2 กระทู้เท่านั้น ส่วนวุฒิสภาชุดที่ 2 (ในช่วงแรกสมัยรัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์) ไม่มีสมาชิกวุฒิสภาตั้งกระทู้ถามเลย และลักษณะของกระทู้ถามส่วนใหญ่ก็เพื่อจะให้เป็นที่ยุติกันระหว่างผู้ถามและผู้ตอบ ไม่ได้มุ่งหมายที่จะควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง อันสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์อันดีระหว่างฝ่ายบริหารกับวุฒิสภาในแต่ละชุดดังกล่าว โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการที่มาของวุฒิสภาส่วนวุฒิสภาชุดที่ 2 (ในช่วงที่สองสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม) เป็นที่น่าสังเกตว่าภายในระยะเวลาอันสั้นที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม เข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 2 ได้ใช้สิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐบาลมากถึง 32 กระทู้ และลักษณะของกระทู้ถามส่วนใหญ่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาล โดยมุ่งที่จะควบคุมและตรวจสอบรัฐบาลอย่างจริงจัง อันแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่ไม่ราบรื่นระหว่างวุฒิสภาชุดที่ 2 กับรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม

2. บทบาทเกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการ บทบาทของวุฒิสภาชุดที่ 1, ชุดที่ 2, และชุดที่ 5 เกี่ยวกับการมอบหมายงานให้คณะกรรมการสามัญหรือตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนในเรื่องใด ๆ มีจำนวนน้อย และเป็นเรื่องพิจารณากลับกรອງร่างพระราชบัญญัติทั้งหมด การมอบหมายงานให้พิจารณาสอบสวนในเรื่องอื่น ๆ ไม่มีปรากฏในวุฒิสภาชุดที่ 1, 2, และ 5

สภาทั้ง 3 ชุดนี้ ดังนั้น บทบาทของคณะกรรมการในวุฒิสภาชุดที่ 1, ชุดที่ 2, และชุดที่ 5 จึงเป็นการควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารในลักษณะการพิจารณาถ่วงดุลระบอบรัฐธรรมนูญเท่านั้น ส่วนบทบาทของวุฒิสภาชุดที่ 6 เมื่อข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา ได้กำหนดรองรับแนวทางปฏิบัติให้สมาชิกวุฒิสภาอื่นยุติข้อให้วุฒิสภามอบหมายงานให้คณะกรรมการสามัญคณะใดคณะหนึ่งหรือขอให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาไว้ชัดเจนยิ่งขึ้น ทำให้บทบาทของคณะกรรมการในวุฒิสภาชุดที่ 6 มีมากกว่าบทบาทของคณะกรรมการในวุฒิสภาชุดที่ 1, ชุดที่ 2 และชุดที่ 5 ซึ่งนอกจากบทบาทในการพิจารณาถ่วงดุลระบอบรัฐธรรมนูญยังมีบทบาท ในการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาในเรื่องอื่น ๆ อันเกี่ยวกับความเดือดร้อนของประชาชนหรือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศอีกด้วยดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

3. บทบาทเกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่าสเงินของฝ่ายบริหาร บทบาทของวุฒิสภาชุดที่ 1, ชุดที่ 2 (ในช่วงแรกสมัยรัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์) และชุดที่ 5 มีลักษณะเช่นเดียวกันคือแม้รัฐธรรมนูญจะให้อำนาจวุฒิสภาโศกการเสนอคำแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่าย ซึ่งมีใช้รายจ่ายตามข้อผูกพันในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายได้ก็ตาม แต่วุฒิสภาทั้ง 3 ชุด นี้ก็ได้ลงมติเห็นชอบให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณผ่านไปได้ทุกฉบับ โดยไม่มีการแปรญัตติหรือแก้ไขในสาระสำคัญมากนัก อันแสดงให้เห็นถึงการให้ความร่วมมือที่ดีกับฝ่ายบริหาร ส่วนวุฒิสภาชุดที่ 6 ซึ่งถูกจำกัดอำนาจให้เหลือลงเมื่อสิ้นสุดบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 โดยจะแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายของรัฐบาลในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณไม่ได้ ในทางปฏิบัติก็ได้ลงมติเห็นชอบให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณผ่านไปได้ทำนองเดียวกันกับวุฒิสภาชุดที่ 1, ชุดที่ 2 (ในช่วงแรก) และชุดที่ 5 สำหรับบทบาทวุฒิสภาชุดที่ 2 (ในช่วงที่สองสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม) มีความแตกต่างไปจากวุฒิสภาชุดอื่น ๆ กล่าวคือ วุฒิสภาชุดนี้ได้ลงมติทั้งไม่เห็นชอบด้วยและให้แก้ไขร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วถึง 2 ฉบับ คือ ฉบับปี พ.ศ. 2491 และ พ.ศ. 2492 และได้ส่งร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ กลับคืนไปสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งลักษณะเช่นนี้แสดงให้เห็นว่า วุฒิสภาชุดที่ 2 ในช่วงนี้ไม่ได้เป็นเครื่องมือหรือฐานสนับสนุนฝ่ายรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในทางกลับกันได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความละเอียดรอบคอบและควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารอย่างจริงจัง

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหาร จะมีประสิทธิภาพ

มากน้อย แต่ไหนเพ็งใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเมืองและที่มาของวุฒิสภาในแต่ละชุดประกอบกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากนาสกรัฐมนตรีในสมัยใดมีโอกาสแต่งตั้งวุฒิสภาแล้ว ก็ย่อมจะหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องแต่งตั้งพรรคพวกเดีวกันเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาเพื่อเป็นฐานสนับสนุน การที่จะให้วุฒิสภาชุดนั้น แสดงบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารจึงมีน้อย ดังเช่น วุฒิสภาชุดที่ 2 (ในช่วงแรก) และวุฒิสภาชุดที่ 6 ในทางตรงข้าม หากวุฒิสภาชุดใดไม่ได้มาจากการแต่งตั้งของนาสกรัฐมนตรีในสมัยใด โอกาสที่วุฒิสภาชุดนั้นจะกล้าแสดงบทบาทในการควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารย่อมจะมีมาก (หากฝ่ายบริหารไม่ได้สร้างความสัมพันธ์กับวุฒิสภาในลักษณะอื่น ๆ) และแม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารได้น้อย แต่วุฒิสภาก็สามารถแสดงบทบาทในการควบคุมตรวจสอบ และตำหนิติเตียนการทำงานของรัฐบาลได้อย่างเต็มที่และจริงจัง ดังเช่น วุฒิสภาชุดที่ 2 (ในช่วงที่สอง) เป็นต้น



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY