บทที่ 5

ปัจจัยหลักอันเป็นข้อจำกัดบทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหาร

ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 และบทที่ 4 ว่า บทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารของวุฒิสภาในแต่ละชุด มีความแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ที่จะเอื้ออำนวยให้วุฒิสภาแต่ละชุดสามารถแสดงบทบาทออกมาได้ แต่สิ่งที่ควรคำนึงถึงก็คือ การที่จะให้วุฒิสภามีบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หรือเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนโดยส่วนรวมนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดบทบาทและองค์ประกอบของวุฒิสภาให้เกิดความสัมพันธ์กันและสามารถนำมาปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมได้ เช่น ในเรื่องของที่มา คุณสมบัติ อำนาจหน้าที่ ตลอดจนขั้นตอนและกระบวนการต่าง ๆ ในการควบคุมฝ่ายบริหาร เป็นต้น เพราะองค์ประกอบเหล่านี้เป็นส่วนสำคัญและเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้

ดังนั้น ในบทนี้จึงมุ่งที่จะศึกษาถึงปัจจัยหลักอันเป็นข้อจำกัดบทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารว่า มีอุปสรรคและปัญหาอะไรบ้างที่ทำให้วุฒิสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล หรือไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ข้อจำกัดบทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

1. เกี่ยวกับโครงสร้างและที่มาของวุฒิสภา

ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ว่า ส่วนใหญ่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะกำหนดให้ วุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง (ยกเว้นรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2489) ของพระมหากษัตริย์โดยมีนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (ยกเว้นบททั่วไปของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2492 และ พ.ศ.2517 ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติม) ซึ่งในทางปฏิบัติก็คือ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้คัดเลือกและเสนอชื่อให้พระมหากษัตริย์แต่งตั้งนั้นเอง การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรหรือสถาบันส่วนหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติมาจากบุคคลเพียงคนเดียวและเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารเช่นนี้ ย่อมไม่อาจเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาได้ว่าจะมีความเป็นกลางและอิสระได้อย่างแท้จริง ในความเป็นจริงเท่าที่ผ่านมา นายกรัฐมนตรีก็มักจะแต่งตั้งจากบุคคลผู้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับตน หรือบุคคลที่สนับสนุนและเป็นประโยชน์แก่ตนหรือฝ่ายบริหาร หรือบุคคลที่เห็นว่าไม่เป็นปรปักษ์ต่อฝ่ายบริหาานั้นเอง เข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาเป็นจำนวนมาก ไม่ว่านายกรัฐมนตรีจะมาจากการเลือกตั้งหรือมาจากบุคคลภายนอกก็ตาม เช่น

วุฒิสภาชุดที่ 2, ชุดที่ 3, ชุดที่ 4 และชุดที่ 6 ความได้เปรียบของฝ่ายบริหารที่รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้แต่งตั้งวุฒิสภาได้ (โดยเฉพาะมีโอกาสได้แต่งตั้งหมดทั้งชุด) ทำให้ฝ่ายบริหารมีอิทธิพลเหนือสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งจากตนโดยปริยาย การที่จะคาดหวังให้วุฒิสภาแสดงบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารย่อมไม่อาจจะเกิดขึ้นได้มากนักเพราะนอกจากจะมีความผูกพันเป็นส่วนตัวแล้ว สมาชิกวุฒิสภาบางคนก็อาจเกรงข้อขัดแย้งกับรัฐบาลและอีกประการหนึ่งต้องยอมรับวัฒนธรรมและสังคมไทยที่ถือปฏิบัติกันมานานด้วยว่า "บุญคุณต้องตอบแทน" ซึ่งสอดคล้องกับคำกล่าวของอดีตสมาชิกวุฒิสภาท่านหนึ่งว่า[1]

นิสัยคนไทย มีความกตัญญู มีความเคารพและความเกรงใจพ่อแม่ พี่น้อง ครูบาอาจารย์ และผู้มีพระคุณเสมอ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาก็จริง แต่คนที่จะเลือกและเสนอชื่อก็คือรัฐบาล ทีนี้เมื่อเขาตั้งเราเข้ามาแล้วเราจะไปตั้งกระทู้ถามรัฐบาลเขามันมีความรู้สึกว่า เราจะเป็นศัตรูกับเขา หรือออกตัญญูต่อผู้มีพระคุณ

ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร จึงเป็นข้อจำกัดที่สำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งเกิดความเกรงใจ หรือเกรงกลัวฝ่ายบริหารจนไม่กล้ามีบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นการเปิดอภิปรายทั่วไป การตั้งกระทู้ถาม การตั้งคณะกรรมาธิการหรือการควบคุมการใช้จ่ายเงินฝ่ายบริหารก็ตาม

2. เกี่ยวกับคุณสมบัติ

ในส่วนที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภานั้น ส่วนใหญ่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มักจะกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาได้กว้าง ๆ เช่น รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2521 มาตรา 84 กำหนดว่า ต้องมาจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะอำนวยประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน หรือในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534 มาตรา 94 ซึ่งได้ขยายข้อความออกไปอีกว่า ต้องมาจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญใน

---

[1]โอสถ โกศิน, อดีตสมาชิกวุฒิสภา, กล่าวที่ห้องประชุมคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 13 เมษายน 2535.

วิชาการหรืออาชีพต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดินในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขก็ตาม ข้อความเหล่านี้ก็เพียงแต่กำหนดไว้เพื่อที่จะให้เห็นว่า สมาชิกวุฒิสภาควรจะเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติตามข้อความดังกล่าวนี้เท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติ นายกรัฐมนตรีอาจจะแต่งตั้งบุคคลประเภทใดเข้ามาเป็นก็ได้ เพียงแต่มีข้อควรระวังเกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้

1. ต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด
2. มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์
3. ต้องไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดเท่านั้น*

ข้อที่ควรพิจารณา คือ มีรัฐธรรมนูญหลายฉบับไม่ได้กำหนดห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกวุฒิสภา เช่น รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2490, 2511, 2521 รวมทั้งฉบับปัจจุบัน พ.ศ.2534 ด้วย อันเป็นการเปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำสามารถเข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาได้อีกตำแหน่งหนึ่งนอกเหนือจากตำแหน่งข้าราชการประจำของตน ซึ่งในทางปฏิบัติ เมื่อมีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแต่ละครั้ง ส่วนใหญ่นายกรัฐมนตรีก็มักจะแต่งตั้งจากข้าราชการประจำทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนเข้ามาเป็นจำนวนมาก (ฝ่ายทหารส่วนใหญ่เป็นนายทหารชั้นผู้ใหญ่และคุมกำลังสำคัญซึ่งมาจากทั้ง 4 เหล่าทัพ อันได้แก่ กองบัญชาการทหารสูงสุด กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ ฝ่ายพลเรือนได้แก่ ปลัดกระทรวงทุกกระทรวงหรือผู้มีตำแหน่งเทียบเท่า และข้าราชการบางตำแหน่ง เช่น เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการสำนักงานข้าราชการพลเรือน เป็นต้น นอกจากนี้ ผู้มีตำแหน่งบริหารในรัฐวิสาหกิจก็มักจะได้รับแต่งตั้ง เช่น ผู้ว่าการการไฟฟ้า ผู้ว่าการการประหา หรือผู้อำนวยการองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย เป็นต้น) ดังนั้น วุฒิสภาชุดที่ 4 และชุดที่ 6 หรือแม้แต่ชุดที่ 7 (ปัจจุบัน) ซึ่งประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เป็นผู้เสนอแต่งตั้ง ก็มีจำนวนสัดส่วนของข้าราชการประจำสูงกว่าบุคคลในสาขาอาชีพอื่น ๆ แต่อย่างไรก็ตาม การแต่งตั้งข้าราชการ

---

*รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ.2534 มาตรา 94 ได้ขยายข้อความออกไปอีกว่า "...ไม่เป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่หรือที่ปรึกษาของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง หรือไม่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งได้รับการเลือกตั้ง ไม่เคยถูกวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา 92 และไม่เคยถูกคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา 91..."

ประจำเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาเป็นจำนวนมาก ก็หาใช่เป็นข้อจำกัดประสิทธิผลในการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาทุกด้านเสมอไปไม่ ในกรณีนี้อาจแยกพิจารณาได้ทั้งผลดีและผลเสีย ดังต่อไปนี้ คือ

ผลดี การที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งข้าราชการประจำ โดยเฉพาะข้าราชการระดับสูง เช่น ปลัดกระทรวงทุกกระทรวงหรือผู้มีตำแหน่งเทียบเท่าเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งการแต่งตั้งลักษณะเช่นนี้คล้ายคลึงกับการแต่งตั้งโดยตำแหน่งมาก จึงไม่อาจปฏิเสธได้ว่า ข้าราชการเหล่านี้ไม่ใช่ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความชำนาญ ตรงกันข้ามกลับเป็นผู้ที่มีประสบการณ์และความรู้ความสามารถสูง อันจะเป็นผลทำให้สถาบันวุฒิสภากลายเป็นศูนย์รวมของข้าราชการระดับสูง และทำให้วุฒิสภาสามารถประสานงานให้เกิดประโยชน์แก่รัฐบาลได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง งานในด้านพิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ทั้งนี้ เพราะข้าราชการประจำย่อมจะได้รับข้อมูลข่าวสารได้ง่ายและรวดเร็วกว่าบุคคลในแวดวงอื่น ๆ เพราะส่วนราชการเป็นหน่วยงานปฏิบัติและรักษาการตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ จึงนับว่าเป็นผู้รู้ผู้เข้าใจปัญหาต่าง ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น ๆ ว่ากฎหมายฉบับใด ที่สามารถนำไปใช้บังคับในทางปฏิบัติได้อย่างจริงจังมากหรือน้อยเพียงใด ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาในที่ประชุมคณะกรรมาธิการและที่ประชุมของวุฒิสภา รวมทั้งรัฐบาลและประชาชนอีกด้วย ดังคำกล่าวของสมาชิกวุฒิสภาท่านหนึ่งว่า[2]

วุฒิสภาไม่มีฝ่ายค้าน แต่โดยธรรมชาติก็คือฝ่ายรัฐบาล สมาชิกวุฒิสภาที่เป็นข้าราชการประจำจะมีบทบาทมากในคณะกรรมาธิการ โดยเฉพาะการพิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติ และการพิจารณาสอบสวนเรื่องใด ๆ กรรมาธิการจะกล้าพูดและแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ในที่ประชุมคณะกรรมาธิการ ในเวลาประชุมร่วมกัน สมาชิกวุฒิสภาที่เป็นข้าราชการประจำก็จะแสดงบทบาทในฐานะนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญ เพราะคณะกรรมาธิการแต่ละคณะจะมีข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมาธิการอยู่ด้วยทุกคณะ ดังนั้น รายงานข้อสรุปและข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการ ของวุฒิสภาจึงได้รับความเชื่อถือมากกว่าของสภาผู้แทนราษฎร เช่น ข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2536 เมื่อวุฒิสภาเสนอมารัฐบาลก็นำไปปฏิบัติตามทุกข้อ

สำหรับบทบาทของวุฒิสภาในการพิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัตินั้น ถ้าร่างพระราชบัญญัติใดผ่านสภาผู้แทนราษฎรมาด้วยคะแนนใกล้เคียงกันมาก เช่น สภาผู้แทนราษฎรลงมติ

---

[2]วิษณุ เครืองาม, สมาชิกวุฒิสภา, สัมภาษณ์, 29 มีนาคม 2536.

เห็นชอบด้วยคะแนน 169 ต่อ 161 หรือ 180 ต่อ 140 วุฒิสภาจะกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นพิเศษ เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง อันนี้แสดงว่า ในยามวิกฤตหรือยามที่สภาผู้แทนราษฎรมีข้อบกพร่อง วุฒิสภาก็สามารถเข้ามาเสริมหรือช่วยเหลือได้

ผลเสีย นับว่าเป็นข้อจำกัดอย่างยิ่ง ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรี และไม่ได้มีบทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกวุฒิสภาและให้ทำหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลด้วย ในทางปฏิบัติ จึงมีการแต่งตั้งข้าราชการประจำทั้งทหารและพลเรือน (ปลัดกระทรวงทุกกระทรวงหรือผู้มีตำแหน่งเทียบเท่า) เข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละชุดเป็นจำนวนมาก ซึ่งถ้าพิจารณาในแง่สายบังคับบัญชาตามกฎหมายปกครองแล้ว ข้าราชการประจำทุกกระทรวง ทบวง กรม ย่อมเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้นสังกัดอยู่แล้ว[3] การจะให้ข้าราชการประจำมีบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารจึงเป็นไปได้ยาก เพราะนอกจากจะมีความสัมพันธ์ในด้านส่วนตัวแล้ว ยังมีความสัมพันธ์ในด้านตำแหน่งหน้าที่ราชการอีกด้วย ดังนั้น การที่จะให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเข้าไปควบคุมและตรวจสอบผู้บังคับบัญชาของตนในฐานะสมาชิกวุฒิสภาย่อมไม่อาจเป็นไปได้ ไม่ว่าจะใช้มาตรการใด ๆ ก็ตาม เช่น การเปิดอภิปรายทั่วไป การตั้งกระทู้ถาม การตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อพิจารณาสอบสวนเรื่องใด ๆ หรือยับยั้งร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ ตลอดจนการแสดงบทบาทใด ๆ อันเป็นการเปิดเผยให้สาธารณชนทราบถึงข้อผิดพลาดหรือบกพร่องของฝ่ายรัฐบาลก็ตาม สมาชิกวุฒิสภาที่เป็นข้าราชการประจำดังกล่าวย่อมไม่กล้าที่จะแสดงออก ดังคำกล่าวของสมาชิกวุฒิสภาท่านหนึ่งว่า[4]

สมาชิกวุฒิสภาที่เป็นข้าราชการประจำ จะไม่พูดหรือมีบทบาทในสภา เพราะทราบดีว่าไม่ควรจะพูด เพราะถ้าพูดไปกระทบหรือเป็นผลร้ายต่อรัฐบาลมันก็เป็นภัย ถ้าพูดว่ารัฐบาลดีก็เป็นการเชียร์รัฐบาล บทบาทในการเปิดอภิปรายทั่วไป การตั้งกระทู้ถามหรือควบคุมฝ่ายบริหารของสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นข้าราชการประจำจะไม่มี เว้นแต่สมาชิกวุฒิสภาบางคนที่ไม่ใช่ข้าราชการและเป็นสมาชิกวุฒิสภามาแล้วหลายสมัยเท่านั้น ที่กล้าอภิปรายตำหนิหรือควบคุมรัฐบาล ทั้งนี้ เนื่องจากปลัดกระทรวงทุกกระทรวงมีความสัมพันธ์กับรัฐบาลในตำแหน่งหน้าที่ราชการอยู่แล้ว ประกอบกับ

---

[3] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 11 และมาตรา 20.

[4] วิษณุ เครืองาม, สมาชิกวุฒิสภา, สัมภาษณ์, 29 มีนาคม 2536.

ปัจจุบันนี้ปลัดกระทรวงทุกกระทรวงก็เข้าร่วมประชุมกับคณะรัฐมนตรีได้ ปัญหาหรือข้อสงสัยใด ๆ จึงไม่จำเป็นต้องไปตั้งกระทู้ถามในที่ประชุมวุฒิสภาเพราะสามารถถามกันเองได้อยู่แล้วในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีหรือโทรศัพท์ถามกันระหว่างกระทรวงก็ได้ ดังนั้น ความคุ้นเคย ความใกล้ชิดระหว่างปลัดกระทรวงแต่ละกระทรวง และระหว่างปลัดกระทรวงกับรัฐมนตรีจึงมีมากขึ้น จะให้ปลัดกระทรวงตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของตนเองนั้นย่อมเป็นไปไม่ได้

ในเรื่องนี้ เคยมีบทความวิพากษ์วิจารณ์บทบาทของวุฒิสภาชุดที่ 6 อันเป็นข้อจำกัดของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหาร พอสรุปได้ดังนี้[5]

เมื่อย้อนไปดูสมัย พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี การแต่งตั้งวุฒิสภาจะแต่งตั้งจากข้าราชการประจำทหาร ตำรวจและพลเรือน แต่จะเป็นทหารเสียส่วนใหญ่ หลังจากแต่งตั้งแล้ว บทบาทของวุฒิสมาชิกก็ถูกจับตามองอย่างใกล้ชิดว่า ปฏิบัติหน้าที่สมเป็นตัวแทนปวงชนหรือไม่ ซึ่งก็เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่า วุฒิสมาชิกไม่ได้เป็นตัวแทนปวงชนหากแต่เป็นตัวแทนของรัฐบาล เพราะคอยแต่ค้ำจุนรัฐบาลเป็นหลัก "เสถียรภาพของรัฐบาลสำคัญกว่าความถูกต้อง" นี่คือบทสรุปจากพฤติการณ์ของวุฒิสมาชิกที่ปฏิบัติหน้าที่มาในอดีตยุคสมัยของ พล.อ.เปรม หรือแม้กระทั่ง พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันท์

นั้นก็เพราะว่าวุฒิสมาชิกล้วนแต่เป็นข้าราชการประจำที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งเข้ามาไฉนเลยจะมาคัดค้านรัฐบาลซึ่งเป็นเสมือน "นาย" ของตัวเอง ขืนคัดค้านไม่ว่าจะเป็นการให้สัมภาษณ์กับสื่อมวลชนหรือยื่นกระทู้ในสภา หรืออภิปรายตำหนิรัฐบาลก็มีหวังกระเด็นจากตำแหน่งหน้าที่ราชการเท่านั้น ดังนั้น จึงปฏิเสธไม่ได้ว่าผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการที่ถูกแต่งตั้งได้ทำหน้าที่ให้เกิดประโยชน์แก่การบริหารงานของรัฐบาลมากกว่าจะเกิดประโยชน์กับประชาชน...

จะเห็นได้ว่า การแต่งตั้งข้าราชการประจำทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาจำนวนมาก เป็นข้อจำกัดบทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารอย่างยิ่ง เพราะอาจถือว่าเป็นฝ่ายเดียวกันกับรัฐบาลนั้นเอง

---

[5]สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 35 ฉบับที่ 45 วันอาทิตย์ที่ 23-29 เมษายน 2532, หน้า 6.

3. เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับฝ่ายบริหาร

จากการศึกษามาแล้วข้างต้นในบทที่ 3 และบทที่ 4 จะเห็นได้ว่า บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารในแต่ละชุดจะมีมากน้อยแค่ไหนเพียงใด หรือเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจไว้หรือไม่ อย่างไรนั้น ก็ขึ้นอยู่กับว่ารัฐธรรมนูญจะเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารสร้างความสัมพันธ์กับวุฒิสภาได้เพียงใด ประเด็นสำคัญ ที่รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารมีอิทธิพลหรือสามารถสร้างความสัมพันธ์กับวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภาเป็นเครื่องมือหรือเป็นฐานสนับสนุนรัฐบาลของตนได้ คือ การที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจหรือมอบความรับผิดชอบให้นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารแต่เพียงผู้เดียว เป็นผู้คัดเลือกและเสนอชื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้นเอง กล่าวคือ การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้ ย่อมเป็นผลทำให้สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรีในสมัยใดมีความผูกพันกับนายกรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารในสมัยนั้น เพราะในทางปฏิบัติ นายกรัฐมนตรีก็ย่อมจะคัดเลือกจากบุคคลที่มีความคุ้นเคยใกล้ชิดหรือบุคคลในแวดวงเดียวกันเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา จึงทำให้วุฒิสภาชุดนั้น (ทั้งชุดหรือบางส่วน) มีความสัมพันธ์อันดีกับฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลชุดที่แต่งตั้งตนมา และบทบาทของวุฒิสภาชุดนั้นก็จะเป็นไปในลักษณะคล้อยตามหรือสนับสนุนรัฐบาลมากกว่าที่จะมีบทบาทคัดค้านหรือตรวจสอบฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลชุดนั้น ๆ ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังเช่น วุฒิสภาชุดที่ 2 (ในช่วงแรก), วุฒิสภาชุดที่ 4 และวุฒิสภาชุดที่ 6 นับว่ามีความสัมพันธ์อันดีกับฝ่ายบริหาร ในทางตรงข้าม หากสมาชิกวุฒิสภาเป็นตำแหน่งที่ไม่มีความผูกพันกับฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลแล้ว วุฒิสภาก็ย่อมจะไม่กังวลใจหรือเกรงใจฝ่ายบริหาร การแสดงความคิดเห็นและปฏิบัติหน้าที่ก็ย่อมจะเป็นอิสระ และสามารถตรวจสอบหรือควบคุมฝ่ายบริหารมิให้กระทำกิจการใด ๆ ในทางไม่ถูกได้มากยิ่งขึ้น เช่น วุฒิสภาชุดที่ 2 (ในช่วงที่ 2) และวุฒิสภาชุดที่ 3 ดังกล่าวมาแล้ว

นอกจากนี้ ยังมีกลไกต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญหลายฉบับกำหนดให้วุฒิสภามีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร เช่น รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492, 2511 และ พ.ศ. 2521 กำหนดให้ ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา และให้ประธานวุฒิสภาในฐานะประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีด้วย ซึ่งประเด็นเหล่านี้ล้วนแต่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภาและฝ่ายบริหารโดยผลของกฎหมายทั้งสิ้น เพราะ ต่างฝ่ายต่างก็มีส่วนร่วมในการแต่งตั้งซึ่งกันและกัน ในทางปฏิบัติ ประธานวุฒิสภามักจะเป็นบุคคลที่ได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายบริหาร ดังนั้น การดำเนินงานในรัฐสภาหรือในที่ประชุมร่วมกับของรัฐสภาในเรื่องใด ๆ ถ้าประธานรัฐสภาไม่เป็นกลางหรือมีความโน้มเอียงหรือคล้อยตามฝ่ายรัฐบาลแล้ว ก็ย่อมมีผลกระทบต่อสมาชิกรัฐสภาอยู่ไม่น้อย อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันปัญหาดังกล่าวนี้ก็ได้คลี่คลายลงไปบ้างเมื่อรัฐธรรม

นูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ.2534 (ภายหลังมีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535) ได้กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

จะเห็นได้ว่า กลไกต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ วุฒิสภากับฝ่ายบริหารมีความสัมพันธ์กันนั้น มีผลทำให้วุฒิสภาต้องผูกพันอยู่กับฝ่ายบริหาร หรืออีกนัยหนึ่ง คือ ทำให้ฝ่ายบริหารมีอิทธิพลเหนือวุฒิสภา และวุฒิสภาก็ย่อมจะมีบทบาทไปในทางคล้อยตามหรือสนับสนุนรัฐบาลมากกว่าจะมีบทบาทในการตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหาร จึงนับว่าเป็นข้อจำกัดอันสำคัญที่จะทำให้การควบคุมฝ่ายบริหารโดยวุฒิสภา ไม่มีประสิทธิภาพประสิทธิผลหรือเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้อำนาจหน้าที่ไว้แก่วุฒิสภา

4. เกี่ยวกับสมัยการประชุมและการประชุมของวุฒิสภา

เนื่องจากการควบคุมฝ่ายบริหารในมาตรการต่างๆ จำเป็นจะต้องกระทำในช่วงที่เปิดสมัยประชุมสภา ไม่ว่าจะเป็นสมัยการประชุมสามัญหรือสมัยการประชุมวิสามัญก็ตาม เช่น การเปิดอภิปรายทั่วไป การตั้งกระทู้ถามให้ตอบในที่ประชุม การตั้งคณะกรรมาธิการและการดำเนินงานของคณะกรรมาธิการ (เว้นแต่ที่ประชุมหรือประธานสภาจะอนุญาตให้ดำเนินงานนอกสมัยการประชุมได้) หรือการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ก็ตาม ล้วนแต่ต้องกระทำในช่วงเปิดสมัยการประชุมทั้งสิ้น ดังนั้น การกำหนดสมัยประชุมและระยะเวลาของการประชุมในสมัยประชุมหนึ่ง ๆ จึงมีความสำคัญต่อการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาเป็นอย่างยิ่ง

สำหรับสมัยการประชุมของวุฒิสภา รัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมาจะกำหนดให้ ในปีหนึ่งมีสมัยประชุมสามัญของรัฐสภาสมัยหนึ่งหรือสองสมัยก็ได้ แล้วแต่สภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้กำหนด[๕] ทางปฏิบัติในอดีตที่ผ่านมา สภาผู้แทนราษฎรมักจะกำหนดสมัยประชุมสามัญประจำปีหนึ่ง ๆ ไว้เพียงสมัยเดียว ซึ่งมีกำหนดเวลาเพียง 90 วัน และโดยทั่วไปจะมีการประชุมสัปดาห์ละ 1 หรือ 2 วันเท่านั้น วันประชุมกันจริง ๆ จึงไม่ถึง 90 วัน อันเป็นผลให้วุฒิสภามีสมัยประชุมสามัญเพียงสมัยเดียวและมีระยะเวลาอันจำกัดเช่นเดียวกันด้วย วุฒิสภาจึงถูกจำกัดอำนาจในการกำหนดสมัยประชุมสามัญของรัฐสภาร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร

---

[๕] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 115 วรรคสอง.

ส่วนสมัยการประชุมวิสามัญของวุฒิสภา ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2517 และ พ.ศ. 2521 วุฒิสภาไม่มีอำนาจเรียกประชุมวิสามัญ (โดยลำพัง) ได้ กล่าวคือ แม้ว่ารัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับดังกล่าวจะกำหนดให้รัฐสภาเปิดประชุมสมัยวิสามัญได้ โดยสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองสภารวมกัน หรือสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนทั้งหมดของทั้งสองสภาเข้าชื่อร้องขอให้นำความกราบบังคมทูล เพื่อมีพระบรมราชโองการประกาศเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญก็ตาม[7] แต่ถ้าจำนวนสมาชิกรัฐสภาหรือเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรมีไม่ถึง 1 ใน 3 ของจำนวนทั้งหมดของทั้งสองสภา ก็ไม่อาจเปิดประชุมวิสามัญได้ ยิ่งไปกว่านั้น ถ้าหากวุฒิสภาต้องการที่จะขอเรียกประชุมวิสามัญแล้วก็ไม่อาจจะดำเนินการเข้าชื่อกันขอเปิดสมัยประชุมวิสามัญได้เองโดยลำพัง จึงเป็นการจำกัดสิทธิของสมาชิกวุฒิสภาในการขอเปิดประชุมวิสามัญโดยสิ้นเชิง ซึ่งมีผลทำให้การควบคุมฝ่ายบริหารของวุฒิสภาในสมัยประชุมวิสามัญไม่อาจเกิดขึ้นได้ นอกจากจะได้รับความร่วมมือจากสมาชิกวุฒิสภาผู้แทนราษฎร หรือกระทำในสมัยประชุมสามัญเท่านั้น

จะเห็นได้ว่า ในอดีตวุฒิสภาจะถูกจำกัดให้มีการประชุมสมัยสามัญเพียงสมัยเดียวตามที่สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนด และไม่มีสิทธิขอเปิดประชุมสมัยวิสามัญได้เองโดยลำพังทำให้วุฒิสภาต้องดำเนินงานในบางเรื่องอย่างเร่งรีบเพื่อให้ทันกับเวลาที่มีอยู่จำกัด ซึ่งอาจจะมีผลให้ประสิทธิผลของการดำเนินงานเกิดความบกพร่องและขาดความรอบคอบได้ แต่อย่างไรก็ดี ปัญหาดังกล่าวก็คลี่คลายลงไปได้บ้างในปัจจุบัน เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ.2534 ได้กำหนดไว้แน่นอนให้ มีสมัยประชุมสามัญของรัฐสภาในปีหนึ่ง ๆ มีสองสมัย แต่วันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่สองของรัฐสภา ให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดเช่นเดิม[8]

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับ (ยกเว้นรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490) มักจะกำหนดเป็นข้อจำกัดห้ามมิให้วุฒิสภากระทำการประชุม ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ เว้นแต่จะให้ความเห็นชอบในบางกรณีที่จำเป็น[9]

---

[7]รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 119 วรรคแรก.

[8]รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 127 วรรคสองและวรรคสุดท้าย.

[9]รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 136.

5. เกี่ยวกับขั้นตอนและกระบวนการในการควบคุมฝ่ายบริหาร

นอกจากปัจจัยหลักอันสำคัญดังกล่าวมาแล้ว 4 ข้อข้างต้น ปัจจัยหลักที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่จะทำให้บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ คือ ขั้นตอนและกระบวนการในมาตรการควบคุมต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภากำหนดไว้ กล่าวคือ ถ้าหากรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมกำหนดไว้ดีและรัดกุมก็จะเป็นประโยชน์และเอื้ออำนวยให้วุฒิสภามีบทบาทในการควบคุมได้มากยิ่งขึ้น ตรงกันข้าม ถ้าหากรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมกำหนดไว้มีข้อบกพร่องหรือไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในทางปฏิบัติ ก็อาจจะมีผลทำให้บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจหน้าที่ไว้ได้ อีกทั้งจะทำให้ผู้ใช้อำนาจเกิดความสับสนและยุ่งยากในการทำความเข้าใจและนำไปปฏิบัติให้ถูกต้องด้วย ดังจะกล่าวในข้อจำกัดเป็นลำดับ ดังต่อไปนี้

5.1 การเปิดอภิปรายทั่วไป

5.1.1 ข้อจำกัดเกี่ยวกับอำนาจในการเปิดอภิปรายทั่วไปของวุฒิสภา

การควบคุมฝ่ายบริหารโดยการเปิดอภิปรายทั่วไปนั้น ส่วนใหญ่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียว สำหรับวุฒิสภาจะถูกจำกัดให้มีอำนาจเฉพาะในรัฐธรรมนูญบางฉบับเท่านั้น กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 ถูกจำกัดให้มีอำนาจเฉพาะการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 (ก่อนสิ้นสุดบทเฉพาะกาล) ถูกจำกัดให้มีอำนาจเฉพาะการเข้าร่วมประชุมในการอภิปรายทั่วไปและลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะเท่านั้น จะเข้าชื่อหรือร่วมเข้าชื่อกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ได้ สำหรับรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจวุฒิสภาควบคุมฝ่ายบริหาร โดยการเปิดอภิปรายทั่วไปได้ทั้งโดยไม่มีการลงมติและเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะอันมีลักษณะเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎรมีเพียงฉบับเดียว คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511

5.1.2 ข้อจำกัดเกี่ยวกับขั้นตอนและกระบวนการการเปิดอภิปรายทั่วไปของวุฒิสภา

ก. การเสนอญัตติ ขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ หรือเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ซึ่งต้องกระทำในช่วงเปิดสมัยประชุม ไม่ว่าจะเป็นสมัยสามัญหรือวิสามัญก็ตาม

ถ้าอยู่ในระหว่างปิดสมัยประชุมก็จะเสนอญัตติไม่ได้ ดังได้กล่าวมาแล้วในข้อจำกัดเกี่ยวกับสมัยการประชุมว่า การกำหนดสมัยประชุมสามัญของรัฐสภานั้น สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนด และการเข้าชื่อขอเรียกประชุมวิสามัญ ต้องเข้าชื่อร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงจะกระทำได้ ฉะนั้น จึงไม่ใช่เรื่องง่ายนักที่สมาชิกวุฒิสภาจะเข้าชื่อขอเรียกประชุมวิสามัญ เพื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป และในอดีตที่ผ่านมาสภาผู้แทนราษฎร (ส่วนใหญ่เป็นฝ่ายรัฐบาล) มักจะกำหนดสมัยประชุมสามัญในปีหนึ่ง ๆ ไว้เพียง 1 สมัยเท่านั้น ซึ่งมีระยะเวลาอันจำกัดเพียง 90 วัน จึงเชื่อได้ว่าในสมัยประชุมหนึ่ง ๆ สมาชิกวุฒิสภาสามารถเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปได้ไม่เกิน 1 ครั้ง ในขณะที่ฝ่ายบริหารอาจกระทำความเสียหายให้เกิดต่อประเทศชาติและประชาชนโดยส่วนรวมได้ตลอดเวลา

ในเรื่องนี้ปรากฏเป็นข้อจำกัดแน่ชัดในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2521 มาตรา 137 วรรคสาม ที่กำหนดว่า "ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้นเป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะอีกตลอดสมัยประชุมนั้น" (ในบทเฉพาะกาลมาตรา 203 วรรคสอง คำว่าสภาผู้แทนราษฎรที่ระบุไว้ในมาตรา 137 วรรคสามให้หมายถึงรัฐสภาด้วย) จากบทบัญญัตินี้แสดงให้เห็นว่านอกจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะจำกัดอำนาจของสมาชิกวุฒิสภา ในการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปแล้ว ยังจำกัดอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เสนอญัตติดังกล่าวได้เพียงครั้งเดียว หากกระทำไม่สำเร็จในคราวแรกในสมัยประชุมนั้น ๆ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อกันเสนอญัตติครั้งแรกก็จะควบคุมโดยวิธีนี้อีกไม่ได้ ข้อจำกัดการควบคุมโดยการเสนอญัตติเป็นอภิปรายทั่วไปดังกล่าวนับเป็นวิธีการที่บั่นทอนอำนาจการควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติที่ไม่พึงมีขึ้นในระบอบรัฐสภา เพราะการกระทำในทางบริหาร หรือการปกครองนั้นอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อผู้รับบริการสาธารณะได้ตลอดเวลา ไม่ใช่เฉพาะช่วงก่อนการขอเปิดอภิปรายทั่วไปหรือในระหว่างสมัยประชุมเท่านั้น ฉะนั้นการกระทำใดๆของฝ่ายบริหาร ในช่วงระยะเวลาที่ปราศจากการควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติย่อมรอดพ้นจากการตรวจสอบไปได้โดยเฉพาะในสมัยประชุมนั้น ข้อจำกัดนี้ไม่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญของประเทศอื่น ๆ ที่มีการปกครองในระบอบรัฐสภาแบบอังกฤษหรือแม้แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ของไทยเองก็ไม่ปรากฏข้อจำกัดในทำนองนี้[10]

---

[10]ชัยอนันต์ สมุทรวณิช, ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย, (กรุงเทพ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 117-118.

ข้อสังเกต ในทางปฏิบัติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฝ่ายค้าน) ก็ไม่เคยประสบความสำเร็จในการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในครั้งที่ 2 หลังจากกระทำครั้งแรกในสมัยประชุมไม่สำเร็จ เพราะจะเป็นช่วงปิดสมัยประชุม ลำพังสมาชิกพรรคฝ่ายค้าน (ที่มีเสียงข้างน้อย) จะไม่สามารถเข้าชื่อกันขอเปิดสมัยประชุมวิสามัญได้เลย นอกจากจะได้รับความร่วมมือจากสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาล และเท่าที่ผ่านมา ไม่ปรากฏว่าสมาชิกวุฒิสภาจะให้ความร่วมมือกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้านในการเข้าชื่อขอเปิดสมัยประชุมวิสามัญ เพื่อจะได้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเลย ดังนั้น การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อควบคุมฝ่ายบริหารจึงไม่ใช่เรื่องที่จะกระทำได้ง่ายนักสำหรับสมาชิกรัฐสภาที่จะควบคุมฝ่ายบริหาร

ข. จำนวนผู้เข้าชื่อเสนอญัตติ (เป็นสิทธิของคณะบุคคล) จำนวนผู้เข้าชื่อเสนอญัตติ รัฐธรรมนูญมักจะกำหนดให้มีจำนวนมาก เช่น การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจต้องมีสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนทั้งสองสภารวมกัน หรือสมาชิกของแต่ละสภาไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา[11] หรือไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนทั้งหมดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร[12] ส่วนการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกของแต่ละสภา[13]

สำหรับการเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปของสมาชิกวุฒิสภานั้น นับว่าเป็นเรื่องที่ยากมากที่จะได้จำนวนสมาชิกครบตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเพราะสมาชิกวุฒิสภามีลักษณะที่แตกต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายประการ อันถือว่าเป็นข้อจำกัดในการใช้วิธีการนี้ กล่าวคือ

ประการที่ 1 โดยหลักการคือ สมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนมีความอิสระในการตัดสินใจ ไม่ถูกควบคุมโดยระบบพรรคการเมือง และไม่ได้มุ่งหวังในทางการเมืองสูงเหมือนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ประการที่ 2 มีความผูกพันอยู่กับผู้เสนอแต่งตั้ง มากกว่าผลประโยชน์อื่นใดอันเกี่ยวกับความเดือดร้อนและปากท้องของประชาชนโดยส่วนรวม

---

[11] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 128.

[12] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 137.

[13] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 127.

ประการที่ 3 ส่วนใหญ่จะมีจำนวนข้าราชการประจำมากกว่าบุคคลในสาขาอาชีพอื่น ๆ

หากพิจารณาองค์ประกอบของสมาชิกวุฒิสภาทั้ง 3 ประการนี้แล้ว การที่สมาชิกวุฒิสภาจะรวบรวมรายชื่อให้ครบจำนวนเพื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปย่อมเป็นไปได้น้อยมาก

ค. การควบคุมฝ่ายบริหารโดยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ แม้สมาชิกวุฒิสภาจะมีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปได้ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2492 และ พ.ศ.2511 แต่คณะรัฐมนตรีก็มีสิทธิที่จะขอให้ระงับการเปิดอภิปรายทั่วไปได้เช่นกัน เมื่อเห็นว่าเป็นเรื่องที่ยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน[14] การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เช่นนี้ จึงมีลักษณะที่ให้คุณประโยชน์แก่ฝ่ายบริหารเป็นอย่างมาก เพราะเงื่อนไขดังกล่าวนี้ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถหลีกเลี่ยงการควบคุมของวุฒิสภาหรือองค์นิติบัญญัติได้ โดยอ้างเหตุแต่เพียงฝ่ายเดียวว่าเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ซึ่งถ้าคณะรัฐมนตรีมีความเห็นให้ระงับการเปิดอภิปรายทั่วไปดังกล่าวแล้วสมาชิกวุฒิสภาไม่สามารถที่จะใช้มาตรการใด ๆ ไปบังคับให้เปิดอภิปรายทั่วไปดังกล่าวได้

5.2 การตั้งกระทู้ถาม

ในอดีตที่ผ่านมา รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภาได้กำหนดบทบาทของวุฒิสภาและวิธีการควบคุมฝ่ายบริหาร โดยการตั้งกระทู้ถามไว้มีลักษณะคล้ายคลึงกัน จะแตกต่างกันบ้างก็ในรายละเอียดเท่านั้น) ส่วนที่จำกัดบทบาทของวุฒิสภาในการตั้งกระทู้ถามจะขอกล่าวเฉพาะข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2527 เท่านั้น เพราะถือว่าเป็นฉบับที่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขจากอดีตมาแล้ว สำหรับข้อจำกัดบทบาทของวุฒิสภาในการตั้งกระทู้ถามในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534 และในข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2535 จะขอกล่าวเป็นอีกส่วนหนึ่งต่างหาก

---

[14]รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 และ พ.ศ. 2511 มาตรา 130 และมาตรา 127 ตามลำดับ.

5.2.1 ข้อจำกัดเกี่ยวกับขั้นตอนและกระบวนการตั้งกระทู้ถามของวุฒิสภาในอดีต

ก. การเสนอกระทู้ถามให้ตอบในที่ประชุม ตามข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2527 ให้เสนอกระทู้ถามล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้ประธานวินิจฉัยว่า เป็นกระทู้ที่ถูกต้องตามข้อบังคับการประชุมหรือไม่ และเป็นกระทู้ด่วนหรือกระทู้ธรรมดา เมื่อประธานวินิจฉัยเป็นประการใดแล้วให้เลขาธิการรัฐสภาแจ้งให้ผู้ตั้งกระทู้ถามทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันได้รับกระทู้[15] แต่ตามความเป็นจริงในทางปฏิบัติ ไม่ได้เสนอต่อประธานวุฒิสภาจะเสนอให้เจ้าหน้าที่ของงานการประชุม (ซึ่งเป็นข้าราชการประจำฝ่ายรัฐสภา) และเจ้าหน้าที่จะเป็นผู้พิจารณาก่อนว่ากระทู้มีลักษณะถูกต้องตามข้อบังคับการประชุมหรือไม่ แล้วเจ้าหน้าที่จึงจะทำบันทึกเสนอให้ประธานวุฒิสภาพิจารณาวินิจฉัยอีกครั้งหนึ่ง ในขั้นนี้เท่ากับว่าให้อำนาจข้าราชการประจำเข้ามาใช้ดุลพินิจชี้ขาดความถูกต้องของกระทู้ถาม อันเป็นมาตรการควบคุมฝ่ายบริหารของฝ่ายนิติบัญญัติ นั้นก็หมายความ อิสระภาพของอำนาจหน้าที่ที่จะควบคุมการบริหารงานของรัฐมนตรีโดยการตั้งกระทู้ถามของวุฒิสภาถูกกลไกของฝ่ายบริหาร (ข้าราชการประจำ) แทรกแซงตั้งแต่เบื้องต้น (ในแง่ปฏิบัติ) ประเด็นนี้ถ้าหากว่า ข้าราชการบันทึกเสนอประธานวุฒิสภาว่ากระทู้ถามนั้นไม่ถูกต้องตามข้อบังคับ (ซึ่งข้อเท็จจริงอาจจะถูกต้องก็ได้) ย่อมส่งผลให้ประธานวุฒิสภาไม่อาจรับกระทู้นั้นได้ ลักษณะเช่นนี้ทำให้เสียเวลาในการนำกระทู้มาพิจารณาใหม่ ซึ่งอาจจะทำให้สมาชิกวุฒิสภาไม่อยากจะตั้งกระทู้ถามก็ได้[16]

ข. การวินิจฉัยและบรรจุกระทู้ถามเข้าระเบียบวาระการประชุมเมื่อประธานวุฒิสภาได้รับกระทู้ถามแล้ว ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภากำหนดให้ ประธานวุฒิสภาจัดส่งกระทู้ถามไปยังรัฐมนตรีซึ่งเกี่ยวข้องและโดยปกติให้บรรจุเข้าระเบียบวาระประชุมภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ส่งไป ถ้าเป็นกระทู้ด่วนให้ประธานรีบจัดส่ง และให้แจ้งด้วยว่าได้กำหนดจะให้ผู้ตั้งกระทู้ถามเรื่องนั้นในการประชุมครั้งใด[17] จะเห็นได้ว่า การวินิจฉัยกระทู้ถามว่ากระทู้ใดถูกต้องตามข้อบังคับหรือไม่ก็ดี การจัดส่งกระทู้ถามไปยังรัฐมนตรีก็ดี ข้อบังคับการประชุมไม่ได้กำหนดว่า จะให้

---

[15]ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2527 ข้อ 109 และข้อ 114.

[16]ประเสริฐ ดาววิชัย "ปัญหาการควบคุมรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถาม", รัฐสภาสาร 36 (มิถุนายน 2531) : 52.

[17]ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2527 ข้อ 115.

ประธานวินิจฉัยและจัดส่งให้เสร็จภายในกี่วัน ในกรณีนี้ ถ้าประธานวินิจฉัยและส่งกระทู้ล่าช้า สมาชิกวุฒิสภาผู้ตั้งกระทู้ถามก็ไม่มีมาตรการใดไปบังคับหรือเร่งรัดให้ประธานวุฒิสภารีบดำเนินได้ และที่กำหนดให้บรรจุเข้าระเบียบวาระประชุมภายใน 15 วัน นับแต่วันส่งไปยังรัฐมนตรี โดยแจ้งไปด้วยว่าได้กำหนดให้ผู้ตั้งกระทู้ถามถามเรื่องนั้นในการประชุมครั้งใดนั้น ก็มิได้หมายความว่า กระทู้ถามจะได้รับการตอบภายในเท่านั้นเท่านี้วัน เพียงแต่รอการตอบเท่านั้น ในทางปฏิบัติประธานมักจะไม่กำหนดลงไปเลยว่า จะให้รัฐมนตรีตอบเมื่อใด แต่กลับเป็นว่าประธานต้องรอการตอบกลับจากรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องว่า รัฐมนตรีจะตอบกระทู้ถามได้เมื่อใด ซึ่งในชั้นนี้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องอาจหน่วงเหนี่ยวการตอบกระทู้ถามออกไปให้นานที่สุดได้ กล่าวคือ ไม่กระตือรือร้นในอันที่จะตอบกระทู้ถามโดยเร็ว และการยืดเวลาเช่นนี้ อาจทำให้เงื่อนไขวิกฤติหรือข้อเท็จจริงในกระทู้ถามบางประการผ่อนคลายจากหนักเป็นเบาได้ หรืออาจจะไม่ทันต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้ และยิ่งไปกว่านี้ ถ้ารัฐมนตรีนิ่งเฉยไม่ตอบกลับมาว่า จะตอบกระทู้ถามได้เมื่อใด ประธานวุฒิสภาและผู้ตั้งกระทู้ถามก็ไม่มีมาตรการใด ๆ ไปบังคับรัฐมนตรีให้ตอบกระทู้ถามได้ เป็นผลทำให้กระทู้ถามไม่ได้รับการตอบหรือตกไปโดยปริยาย ลักษณะเช่นนี้นับว่าเป็นคุณประโยชน์เฉพาะฝ่ายบริหารแต่เพียงฝ่ายเดียว

ค. สิทธิในการซักถามตามข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา กำหนดให้ ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิซักถามได้อีก 3 ครั้งหลังจากรัฐมนตรีได้ตอบแล้ว เว้นแต่จะข้อซักถามต่อไปเพราะคำตอบยังไม่หมดประเด็น และประธานอนุญาต[18] การกำหนดไว้เช่นนี้ นับว่าเป็นข้อจำกัดประการหนึ่ง ที่อาจทำให้สมาชิกวุฒิสภาเกิดความไม่พึงพอใจ หรือความกระตือรือร้นในการตั้งกระทู้ถาม เพราะกระทู้ถามหนึ่ง ๆ อาจมีหลายประเด็นที่จะต้องถาม หากว่ารัฐมนตรีใช้เล่ห์เหลี่ยมตอบกระทู้ถามไม่ชัดเจน สมาชิกวุฒิสภาผู้ตั้งกระทู้ถามก็ไม่สามารถที่จะได้รับคำตอบที่กระจ่างแจ้งและเป็นประโยชน์ได้

ง. สิทธิในการตอบกระทู้ถามของรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญทุกฉบับได้กำหนดให้ สิทธิแก่รัฐมนตรีที่จะไม่ตอบกระทู้ถามได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า* เรื่องนั้นยังไม่ควร

---

[18]ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2527 ข้อ 118.

*รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489, 2490, 2492 และ พ.ศ. 2511 กำหนดให้ เป็นสิทธิของรัฐมนตรีที่จะใช้ดุลพินิจเองเลยว่า กระทู้ใดไม่ควรตอบ เพราะเป็นเรื่องที่ยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน.

เปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน[19] การที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เช่นนี้ ถือว่าเป็นเงื่อนไขที่เป็นคุณแก่ฝ่ายบริหารเป็นอย่างยิ่งทั้งนี้ เพราะการอ้างความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน มีความหมายกว้างขวางยากแก่การตีความ และไม่มีเกณฑ์อะไรระบุแน่ชัดว่า กระทู้ถามใดเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ซึ่งถ้าคณะรัฐมนตรีมีมติไม่ให้ตอบกระทู้ถามโดยอ้างเหตุผลดังกล่าว (ทั้ง ๆ ที่กระทู้นั้นอาจเปิดเผยได้เพราะไม่เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน) สมาชิกวุฒิสภาผู้ตั้งกระทู้ถามก็ไม่มีมาตรการใด ๆ ไปโต้แย้งได้

นอกจากนี้ ตามข้อบังคับการประชุมยังให้สิทธิรัฐมนตรีที่จะเลื่อนการตอบกระทู้ถามในที่ประชุมได้ เพียงแต่ชี้แจงเหตุผลและแจ้งว่าจะตอบได้เมื่อใด[20] การให้รัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดว่าพร้อมจะตอบกระทู้ถามได้เมื่อใดนั้น เป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหารเป็นอย่างมาก เพราะการขอเลื่อนมีกำหนดเวลาไม่แน่นอนและอาจจะเลื่อนกี่ครั้งก็ได้ จึงส่งผลให้กระทู้ถามกว่าจะได้รับการตอบเกิดความล่าช้าและไม่ทันต่อเหตุการณ์

จ. อำนาจและบทบาทของประธานวุฒิสภาเกี่ยวกับกระทู้ถาม จะเห็นได้ว่า ตามข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา ได้กำหนดให้ประธานวุฒิสภามีอำนาจเกี่ยวข้องกับการตั้งกระทู้ถามไว้อย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นการวินิจฉัย การจัดส่งกระทู้ถามและการนำกระทู้ถามบรรจุเข้าระเบียบวาระประชุม ตลอดจนการซักถามของผู้ตั้งกระทู้ถาม เป็นต้น ทำให้ประธานวุฒิสภามีบทบาทในการกำหนดจำนวนและประเภทของกระทู้ถามให้มีจำนวนมากหรือน้อยได้ นั้นก็หมายความว่าถ้าประธานวุฒิสภาไม่ดำรงไว้ซึ่งความเป็นกลางแล้ว การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภาก็ไม่อาจสร้างความหนักใจให้กับฝ่ายบริหารได้มากนัก อาทิเช่น หากกระทู้ถามใดจะเป็นอันตรายหรืออาจเปิดเผยความจริงถึงความล้มเหลวในการทำงานของรัฐบาล ประธานวุฒิสภาอาจวินิจฉัยว่ากระทู้ถามนั้นไม่ชอบก็ได้ หรืออาจใช้วิธีเรียกผู้ตั้งกระทู้ถามมาต่อรองด้วยเงื่อนไขใด ๆ ก็ได้ เพื่อให้กระทู้ถามนั้นไม่ได้รับการตอบ ลักษณะเช่นนี้อาจเกิดขึ้นได้เสมอถ้าตราบใดประธานวุฒิสภาไม่ยึดถือความเป็นกลางหรือมีความผูกพันกับฝ่ายบริหาร อันจะส่งผลให้บทบาทของวุฒิสภาในการตั้งกระทู้ถามลดน้อยลงได้

---

[19]รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 136.

[20]ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2527 ข้อ 119.

5.2.2 ข้อจำกัดเกี่ยวกับขั้นตอนกระบวนการตั้งกระทู้ถามของวุฒิสภาในปัจจุบัน

ปัจจุบัน รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2534 และข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2535 ได้กำหนด บทบาทของวุฒิสภาในการตั้งกระทู้ถามให้เปลี่ยนแปลงไปจากบทบาทของวุฒิสภาในอดีตเป็นอย่างมาก กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2524 ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิตั้งกระทู้ถามได้ แต่การตอบกระทู้ถามให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา เว้นแต่เป็นกระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร หรือเป็นกระทู้ถามที่ประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี เห็นเป็นกรณีเร่งด่วน หรือเป็นประโยชน์ต่อประชาชนเป็นส่วนรวม หรือจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การบริหารราชการแผ่นดินจะกำหนดให้ตอบในที่ประชุมแห่งสภานั้นๆก็ได้[21]

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้จำกัดบทบาทของวุฒิสภาในการตั้งกระทู้ถามในที่ประชุมวุฒิสภาไว้ โดยให้ตอบกระทู้ถามในราชกิจจานุเบกษาเป็นหลัก 1วัน แต่เป็นกระทู้ถามที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ ประธานวุฒิสภาจึงจะให้ตอบในที่ประชุมวุฒิสภาได้คือ

1. เป็นกรณีเร่งด่วน หรือ
2. เป็นประโยชน์ต่อประชาชนเป็นส่วนรวม หรือ
3. เป็นประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดิน

การกำหนดไว้เช่นนี้ ทำให้บทบาทการตั้งกระทู้ถามในที่ประชุมของสมาชิกวุฒิสภาต้องขึ้นอยู่กับดุลพินิจในการวินิจฉัยชี้ขาดของประธานวุฒิสภา (ซึ่งในอดีตบทบาทของสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้ถูกจำกัดเช่นนี้) ฉะนั้น หากประธานวุฒิสภาวินิจฉัยว่า กระทู้ถามไม่เข้าลักษณะที่จะให้ตอบในที่ประชุมวุฒิสภาได้ (ทั้งๆ ที่เป็นกระทู้ถามที่อาจจะตอบในที่ประชุมได้) สมาชิกวุฒิสภาก็ไม่มีสิทธิที่จะโต้แย้งใดๆ จึงมีผลทำให้สมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามเสียสิทธิที่จะซักถามรัฐมนตรีในที่ประชุมได้อีก 3 ครั้ง เพราะการตอบกระทู้ถามในราชกิจจานุเบกษาของรัฐมนตรีอาจจะตอบไม่ชัดเจนทุกประเด็น กรณีเช่นนี้ ย่อมมีผลต่อบทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีการตั้งกระทู้ถาม

---

[21]รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 149 วรรคสอง.

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ยังให้สิทธิแก่รัฐมนตรีที่จะไม่ตอบกระทู้ถาม เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่อง นั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ตลอดจนสิทธิในการขอเลื่อนการตอบกระทู้ถามออกไปนานเท่าใดก็ได้โดยไม่จำกัดเวลา อันมีลักษณะที่เป็นคุณแก่ฝ่ายบริหารเหมือนกับรัฐธรรมนูญในอดีตที่ผ่านมานั้นเอง

ข้อที่ควรสังเกตคือ การที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534 ได้นำหลักการเกี่ยวกับการตอบกระทู้ถามในราชกิจจานุเบกษามาใช้กับวุฒิสภาด้วยนั้น อันที่จริง รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์จะแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับจำนวนของกระทู้ถามในที่ประชุมมีมาก (กระทู้ค้างสภา) และส่วนใหญ่กระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักเป็นเรื่องเกี่ยวกับท้องถิ่นหรือพื้นที่ในเขตเลือกตั้งของผู้ตั้งกระทู้ถามนั้นเอง ไม่ได้เป็นกระทู้ถามที่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนเป็นส่วนรวมมากนัก ทำให้เสียเวลาในการพิจารณาในเรื่องอื่น ๆ ไปมาก ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงได้นำหลักการให้ตอบในราชกิจจานุเบกษามาใช้ ซึ่งก็รวมทั้งวุฒิสภาด้วย แต่ในความเป็นจริง ปัญหาเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามของวุฒิสภาไม่ได้มีเป็นจำนวนมากเหมือนกับสภาผู้แทนราษฎร กลับตรงข้าม สมาชิกวุฒิสภามีการตั้งกระทู้ถามน้อยมาก ดังจะเห็นได้จากวุฒิสภาชุดที่ 6 ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2521 เป็นระยะเวลาถึง 12 ปี เศษมีกระทู้ถามเพียง 3 กระทู้เท่านั้น (ดูจำนวนกระทู้ถามของวุฒิสภาแต่ละชุดในบทที่ 3 และบทที่ 4 และการประชุมของวุฒิสภาส่วนใหญ่จะใช้เวลาในการประชุมน้อยบางครั้งเพียง 20-30 นาทีก็เสร็จ หรือบางครั้งต้องงดการประชุมก็มี เพราะไม่มีงานให้พิจารณามากนัก เพราะงานหลักก็คือพิจารณากลั่นกรองกฎหมายซึ่งต้องรอให้จากสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาลงมติเห็นชอบแล้ว ดังนั้น (ผู้เขียน) จึงเห็นว่า โดยหลักการไม่ควรจะนำหลักการเกี่ยวกับการตอบกระทู้ถามในราชกิจจานุเบกษามาใช้กับวุฒิสภา ควรจะเปิดโอกาสให้สมาชิกวุฒิสภาตั้งกระทู้ถามในที่ประชุมได้อย่างกว้างขวาง เพราะสมาชิกวุฒิสภาก็ไม่ได้ยึดติดอยู่กับท้องถิ่นหรือพื้นที่ในเขตเลือกตั้งเหมือนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประกอบกับสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ก็เป็นผู้ทรงคุณวุฒิมีความรู้ความชำนาญ ดังนั้นลักษณะการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภาน่าจะเป็นกระทู้ถามที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมให้วุฒิสภามีบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยใช้วิธีการตั้งกระทู้ถามมากยิ่งขึ้น

5.3 การตั้งคณะกรรมาธิการ

บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหาร โดยวิธีการตั้งคณะกรรมาธิการ

อาจกล่าวได้ว่า ยังไม่ได้รับการพัฒนาให้มีประสิทธิผลในการควบคุมฝ่ายบริหารได้อย่างจริงจังและแม้ว่าในระยะหลัง ๆ (ช่วงรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2521) จะได้พยายามปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบทบาทให้ดีขึ้นเป็นลำดับบางแล้ว แต่ก็นับว่ายังต้องเผชิญกับปัญหาอีกหลายประการ ดังต่อไปนี้

5.3.1 ข้อจำกัดบทบาทของวุฒิสภาเกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมาธิการในอดีต

ก. ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการ

ในอดีตการควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีการตั้งคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร (ทั้งสภาผู้แทนราษฎร) นับว่ามีปัญหาค่อนข้างมาก เพราะมีความสับสนในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการ ตลอดจนแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบหมายงานของสภาให้คณะกรรมาธิการสามัญดำเนินกิจการหรือพิจารณาสอบสวนในเรื่องใด ๆ ตามขอบอำนาจของตน ซึ่งตามรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมไม่ได้ระบุไว้ให้เห็นชัดเจนว่า มีขอบเขตอำนาจแค่ไหน เพียงใด อันเป็นเหตุให้มีการตีความถ้อยคำที่ว่า "อันอยู่ในวงงานของสภา"* "อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา"** และคำว่า "ตามที่สภามอบหมาย"*** ขึ้น ซึ่งบางครั้งฝ่ายบริหารก็ถือโอกาสโต้แย้งและตีความเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการ ในการเข้าไปควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร เช่น เมื่อครั้งใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2511 เคยตีความจำกัดบทบาทของคณะกรรมาธิการจากคำว่า "เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภา.." ให้จำกัดอยู่แต่เฉพาะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาได้มอบหมายให้ พิจารณาเท่านั้น คณะกรรมาธิการจะกระทำนอกเหนือจากบทบาทนี้ไม่ได้ กล่าวคือจะควบคุมตรวจสอบนโยบายและการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารใด ๆ ไม่ได้เพราะไม่ได้อยู่ในความหมายที่ว่า "อันอยู่ในวงงานของสภา เหตุผลก็คือว่า ไม่ต้องการให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้าไปก้าวก่ายงานของฝ่ายบริหาร อันที่จริงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไม่ได้เป็นเช่นนั้น การตีความเช่นนี้นับว่าเป็นข้อจำกัดบทบาทของคณะกรรมาธิการอย่างยิ่ง และแม้ในระยะหลังจะเปลี่ยนมาเป็นคำว่าอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาหรือตามที่สภามอบหมายก็ตามแต่ก็ไม่ได้ทำให้อำนาจและบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารของคณะกรรมาธิการเปลี่ยนแปลงไปมากนักเป็นผลทำให้กรรมาธิการที่สภาตั้งไว้ไม่อาจดำเนินการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ได้

---

*รัฐธรรมนูญที่ใช้ข้อความนี้ ได้แก่ ฉบับปี พ.ศ. 2489, 2490, 2492, และพ.ศ.2511.

**รัฐธรรมนูญที่ใช้ข้อความนี้ ได้แก่ ฉบับปี พ.ศ. 2517.

***รัฐธรรมนูญที่ใช้ข้อความนี้ ได้แก่ ฉบับปี พ.ศ. 2521 รวมทั้งฉบับปัจจุบัน พ.ศ.2534.

ข. การมอบหมายงานให้คณะกรรมาธิการ

ตามข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภาทุกฉบับในอดีต (ยกเว้นฉบับปี พ.ศ.2527) มิได้กำหนดรองรับแนวทางปฏิบัติ ให้สมาชิกวุฒิสภาเสนอญัตติขอให้วุฒิสภามอบหมายงาน ให้คณะกรรมาธิการสามัญคณะใดคณะหนึ่งหรือขอให้ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นเพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใดๆ ไว้ชัดเจน ในทางปฏิบัติ ทำให้คณะกรรมาธิการสามัญที่วุฒิสภาตั้งไว้แต่ละคณะต้องรอให้วุฒิสภามอบหมายงานให้กระทำเท่านั้นจึงจะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้ อีกนัยหนึ่งคณะกรรมาธิการสามัญจะดำเนินงานในเรื่องใดๆ ตามอำนาจหน้าที่ (ที่ปรากฏตามชื่อคณะ) ของตนได้เฉพาะเรื่องที่วุฒิสภามอบหมายให้เท่านั้น ซึ่งส่วนใหญ่วุฒิสภาก็จะมอบหมายให้กระทำเฉพาะงานพิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติ ส่วนการพิจารณาสอบสวนเรื่องอื่น ๆ เกี่ยวกับการกระทำของฝ่ายบริหาร อันมีลักษณะเป็นการควบคุมฝ่ายบริหารแทบจะไม่มีการมอบหมายให้ดำเนินการเลย ซึ่งลักษณะเช่นนี้ เป็นเหตุให้คณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาบางคณะที่วุฒิสภาตั้งไว้ ไม่เคยมีการประชุมเลย และบางคณะก็ไม่มีการตั้งประธานและเลขานุการ ในทางปฏิบัติกรรมาธิการที่วุฒิสภาตั้งไว้ก็จะอยู่เฉยๆ เพราะไม่มีเรื่องที่วุฒิสภามอบหมายให้ดำเนินการ ดังนั้นคณะกรรมาธิการสามัญในอดีตจึงไม่มีบทบาทในการพิจารณาสอบสวนเรื่องใด ๆ ทั้งสิ้น นอกจากบทบาทในการพิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาส่งให้พิจารณาตามข้อบังคับเท่านั้น (ดูรายละเอียดในบทที่ 3 และบทที่ 4)

ค. ขั้นตอนการดำเนินงานของคณะกรรมาธิการ

การเสนอญัตติ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2527 นับเป็นข้อบังคับฉบับแรก ที่กำหนดแนวทางปฏิบัติให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถเสนอญัตติ ขอให้คณะกรรมาธิการสามัญคณะใดคณะหนึ่งหรือขอให้สภาตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญ กระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาได้ ถ้าสมาชิกเป็นผู้เสนอต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 30 คน แต่อย่างไรก็ตามข้อบังคับการประชุมยังกำหนดเป็นข้อจำกัดไว้ด้วยว่า "การเสนอญัตติดังกล่าวจะต้องระบุกิจการที่จะกระทำหรือเรื่องราวที่จะสอบสวนหรือศึกษา และขอบเขตของการดำเนินการให้ชัดเจน" ด้วย (ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2527 ข้อ 33 วรรคสอง) ในขณะที่การเสนอญัตติของสภาผู้แทนราษฎร (ตามข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2528 ข้อ 33) ไม่ได้จำกัดขอบเขตดังกล่าวนี้ไว้ เพียงแต่เสนอญัตติขอให้สภาผู้แทนราษฎรมอบหมายงานอันอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ (ตามที่ปรากฏในชื่อคณะ) เท่านั้น และเมื่อสภาผู้แทนมอบหมายงานให้แล้ว ก็สามารถดำเนินกิจการต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของตนได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งแตกต่างกับวุฒิสภาที่จะต้องระบุกิจการหรือเรื่องที่จะพิจารณาสอบสวนพร้อมทั้งขอบเขตการดำเนิน

งานให้ชัดเจนเป็นเรื่อง ๆ ไปจะขอรวมไปหมดทุกเรื่องตามที่ปรากฏในชื่อคณะเหมือนสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้ จะเห็นได้ว่าบทบาทในคณะกรรมาธิการของวุฒิสภาถูกจำกัดอำนาจโดยผลของกฎหมายให้แคบลงกว่าของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เพราะป้องกันไม่ให้คณะกรรมาธิการของวุฒิสภาเข้าไปก้าวก่ายไปฝ่ายบริหารนั้นเอง

การคัดเลือกกรรมาธิการของวุฒิสภา โดยหลักการกรรมาธิการคณะต่าง ๆ มักเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์เกี่ยวกับกิจการของคณะกรรมาธิการคณะนั้น ๆ เป็นอย่างดี ซึ่งในวุฒิสภาส่วนใหญ่ก็ล้วนประกอบไปด้วยสมาชิกที่มีความรู้ความชำนาญและเหมาะสมที่จะเป็นคณะกรรมาธิการคณะใดคณะหนึ่ง ในข้อนี้ก็อาจมีข้อจำกัดในการดำเนินอยู่บ้าง เพราะในความเป็นจริงส่วนใหญ่สมาชิกวุฒิสภาจะประกอบด้วยข้าราชการประจำทั้งฝ่ายทหาร และพลเรือนเป็นจำนวนมาก และบุคคลเหล่านี้มักจะถูกคัดเลือกให้เป็นกรรมาธิการคณะต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งหน้าที่การงานของตน บางคนก็อาจถูกคัดเลือกให้เป็นประธานคณะกรรมาธิการคณะนั้น ๆ ด้วย ซึ่งถ้าหากพิจารณาการดำเนินงานในด้านพิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติของกรรมาธิการแล้วก็นับว่าเป็นผลดี แต่ถ้าเป็นการดำเนินงานในด้านการควบคุมฝ่ายบริหารแล้วก็นับว่าเป็นข้อจำกัดอย่างยิ่ง เพราะการที่จะให้กรรมาธิการซึ่งเป็นข้าราชการประจำไปพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาการกระทำของฝ่ายบริหารเพื่อให้มีประสิทธิผลต่อการควบคุมฝ่ายบริหารนั้นย่อมเป็นไปได้น้อย เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นข้าราชการประจำเป็นผู้ใต้บังคับบัญชานายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีดังกล่าวมาแล้ว

การเรียกเอกสารหรือบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำ ข้อจำกัดบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารของของคณะกรรมาธิการในประเด็นนี้ คือ รัฐธรรมนูญทุกฉบับได้ให้อำนาจดังกล่าวแก่คณะกรรมาธิการเสมอ แต่ถ้าหากเรียกเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารให้ส่งเอกสารหรือ ให้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นแล้วเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่ให้ความร่วมมือ วุฒิสภา (รวมทั้งสภาผู้แทนราษฎรด้วย) ก็ไม่มีอำนาจใด ๆ ตามกฎหมายไปบังคับได้ เพราะรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดโทษของการฝ่าฝืนในกรณีนี้ไว้ ซึ่งอาจเป็นผลให้การดำเนินงานของคณะกรรมาธิการเกิดการล่าช้าและไม่ได้ข้อมูลเพียงพอในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องใด ๆ ได้

ผลการดำเนินงานของคณะกรรมาธิการ เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการมีลักษณะเป็นการรายงานเสนอความเห็น พร้อมด้วยข้อสังเกต (ถ้ามี) ต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการ

พิจารณาของวุฒิสภาเท่านั้นถ้าวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับรายงานและบันทึกข้อสังเกตุ ก็จะส่งไปให้คณะรัฐมนตรีรับทราบเพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินการต่อไป[22] ทางปฏิบัติเมื่อวุฒิสภาส่งรายงานและบันทึกข้อสังเกตไปให้คณะรัฐมนตรีทราบแล้ว คณะรัฐมนตรีก็จะออกหนังสือเวียนไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไป เสร็จแล้วคณะรัฐมนตรีก็จะแจ้งกลับมาให้วุฒิสภาทราบ จะเห็นได้ว่าผลของการดำเนินงานของคณะกรรมาธิการมีลักษณะไม่เด็ดขาดเพราะฝ่ายบริหารจะดำเนินการตามความเห็นของคณะกรรมาธิการได้ผลหรือไม่ประการใด วุฒิสภาก็ไม่มีมาตรการเข้าไปควบคุมตรวจสอบหรือเร่งรัดให้ฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการได้ ทำให้บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยการตั้งคณะกรรมาธิการมีประสิทธิภาพน้อย

ข้อสังเกต ปัจจุบันนี้ สภาผู้แทนราษฎรได้มีการ "ตั้งคณะกรรมาธิการสามัญติดตามผลการปฏิบัติตามมติของสภาผู้แทนราษฎร" ขึ้นตามข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535[23] คณะกรรมาธิการดังกล่าว มีอำนาจหน้าที่ติดตามผลการปฏิบัติงานต่าง ๆ ที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบ ซึ่งรวมทั้งรายงานและบันทึกข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการคณะต่าง ๆ ที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบและส่งให้คณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการด้วย ว่าได้ดำเนินการได้ผลแค่ไหน เพียงไร หากไม่ดำเนินการคณะกรรมาธิการดังกล่าว ก็จะรายงานสภาผู้แทนราษฎรทราบเพื่อที่จะให้สภาผู้แทนราษฎรใช้มาตรการอื่นควบคุมได้อีกต่อไป จึงทำให้การควบคุมฝ่ายบริหารของสภาผู้แทนราษฎรมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่วุฒิสภาไม่มีคณะกรรมาธิการในลักษณะเช่นนี้จึงทำให้ประสิทธิผลในการติดตาม ตรวจสอบ และควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารมีน้อย

5.3.2 ข้อจำกัดบทบาทของวุฒิสภาเกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมาธิการในปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันปี พ.ศ.2534 ได้กำหนดเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการไว้ให้มีความชัดเจนขึ้น โดยระบุให้มีพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือกระทำกิจการใดๆ ตามที่วุฒิสภามอบหมายแล้วรายงานต่อวุฒิสภาตามเวลาที่กำหนด ซึ่งกิจการที่จะมอบหมายให้กระทำต้องเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา และต้องระบุโดยชัดแจ้งไว้ในมติของวุฒิสภาเป็นกรณี ๆ ไป จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้นำหลักการตามข้อบังคับการประชุม พ.ศ. 2527 มาใช้ จึงทำให้บทบาทของคณะกรรมาธิการตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีลักษณะ

---

[22]ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2527 ข้อ 82.

[23]ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 73.

คล้ายคลึงกันกับบทบาทของคณะกรรมาธิการตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2521 (ภายหลังสิ้นสุดบทเฉพาะกาล) แต่การเสนอญัตติขอให้วุฒิสภามอบหมายให้ดำเนินกิจการต้องกระทำภายในกำหนดเวลาที่วุฒิสภากำหนดให้ และต้องระบุกิจการที่กระทำไว้ในมติของวุฒิสภาด้วย

สำหรับข้อจำกัดบทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันอันเกี่ยวกับการมอบหมายงานให้คณะกรรมาธิการกระทำก็ดี ขั้นตอนการดำเนินงานของคณะกรรมาธิการก็ดี การคัดเลือกกรรมาธิการของวุฒิสภาก็ดี หรือการเรียกเอกสารจากบุคคลหรือบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นก็ดี ตามข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2535 กำหนดไว้เช่นเดียวกันกับข้อบังคับการประชุมฉบับอื่น ๆ ดังกล่าวมาแล้ว

5.4 การควบคุมการใช้จ่ายเงิน

ข้อจำกัดบทบาทของวุฒิสภาเกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงิน มีดังต่อไปนี้

1. กระบวนการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน ในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นข้าราชการประจำเป็นผู้จัดทำ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของ 4 องค์กรหลักคือ สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเจ้าหน้าที่ระดับสูงของหน่วยงานดังกล่าวมักจะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาอยู่ด้วย ดังนั้น เมื่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างก็ดี หรือเข้าสู่การพิจารณาในที่ประชุมวุฒิสภาก็ดี จึงเท่ากับว่าเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ตนเองเป็นผู้จัดทำขึ้นการที่จะให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำปีบทบาทในทางคัดค้านหรือไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณจึงไม่อาจเป็นไปได้ อีกนัยหนึ่งก็คือ การพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณก็ดี การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารก็ดีเป็นเรื่องที่ฝ่ายบริหารควบคุมกันเองมากกว่าที่จะเป็นการควบคุมโดยวุฒิสภาในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของฝ่านิติบัญญัติโดยแท้จริง บทบาทของวุฒิสภาจึงมีลักษณะคล้อยตามฝ่ายบริหารเป็นส่วนใหญ่

2. ระยะเวลาในการพิจารณา รัฐธรรมนูญมักจะกำหนด ระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของวุฒิสภาไว้ค่อนข้างจำกัด กล่าวคือวุฒิสภาต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน 15 วัน นับแต่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภาถ้าพ้นกำหนด

เวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น[24] จะเห็นได้ว่าวุฒิสภามีระยะเวลาในการพิจารณาจำกัดเพียง 15 วัน เท่านั้น ซึ่งในความเป็นจริง วุฒิสภาจะต้องมอบให้คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาอีกชั้นหนึ่งก่อนที่จะเข้าสู่การพิจารณาในที่ประชุม* จึงทำให้ระยะเวลาในการพิจารณาจริงๆ น้อยลงกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งถ้าหากพิจารณาไม่ทันตามกำหนดวุฒิสภาก็จะขอขยายระยะเวลาออกไปอีกเหมือนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอื่น ๆ ไม่ได้ ต้องถือว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาโดยปริยาย ลักษณะเช่นนี้จึงเป็นข้อจำกัดประการหนึ่งของวุฒิสภา และอาจมีผลทำให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญดังกล่าวไม่ได้รับการพิจารณาโดยละเอียดและรอบคอบ เพราะต้องเร่งพิจารณาให้ทันกับกำหนดเวลาอันจำกัด แต่อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันวุฒิสภาก็ได้หาทางออกเพื่อคลี่คลายปัญหาดังกล่าวนี้ได้บ้าง เช่นเมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ และได้แจ้งยังวุฒิสภาแล้ววุฒิสภาก็จะตั้งคณะกรรมาธิการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาศึกษาพระราชบัญญัติดังกล่าวไปพร้อม ๆ กับสภาผู้แทนราษฎรเลยทีเดียว[25]

3. อำนาจของวุฒิสภา อำนาจในการพิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของวุฒิสภานั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเท่านั้น จะแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ มิได้ และในขั้นพิจารณาของกรรมาธิการก็ไม่มีการแปรญัตติ[26] ซึ่งการพิจารณาก็ให้กระทำทั้งร่าง จะเห็นได้ว่า วุฒิสภาไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปพิจารณาราละเอียดในเนื้อหาสาระหรือการจัดสรรงบประมาณในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแต่อย่างใด รวมทั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ไม่สามารถที่จะขอแปรญัตติได้เหมือนดังสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย จึงเป็นการจำกัดบทบาทของวุฒิสภาให้น้อยลงกว่าสภาผู้แทนราษฎร แต่อย่างไรก็ดีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นให้ข้อเสนอแนะของสมาชิกวุฒิสภา ตลอดจนข้อสังเกตของคณะ

---

[24]รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 146 วรรคสาม.

*คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ จะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 7 วัน นับแต่วันได้รับร่างพระราชบัญญัติจากวุฒิสภา (ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2535 ข้อ 105).

[25]ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2535 หมวด 5 ข้อ 104.

[26]รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 146 วรรคสามและข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2535 ข้อ 105.

กรรมาธิการ ก็นับได้ว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ที่ฝ่ายรัฐบาลจะได้นำไปประกอบการพิจารณาดำเนินการให้เกิดผลเป็นในทางปฏิบัติยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ มติของวุฒิสภาที่ไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว ก็เป็นมติที่มีลักษณะไม่เด็ดขาด เพราะรัฐธรรมนูญให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรที่จะยกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา[27] ฉะนั้น ลักษณะการแสดงบทบาทของวุฒิสภาในการพิจาณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ จึงมีเพียงอภิปรายแสดงความคิดเห็นให้ข้อเสนอแนะและให้ข้อสังเกตที่ควรปฏิบัติแก่ฝ่ายบริหารเท่านั้น

จากข้อจำกัดบทบาทของวุฒิสภาดังกล่าวมาทั้งหมดในบทนี้ อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ประสิทธิผลในการควบคุมฝ่ายบริหารของวุฒิสภาให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้น ยังไม่อาจจะเป็นไปได้อย่างแท้จริง เพราะมีกลไกตามที่กฎหมายบัญญัติไว้อีกหลายประการ ซึ่งเป็นอุปสรรคและปัญหาในการควบคุมฝ่ายบริหารของวุฒิสภา (ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ) โดยเฉพาะปัจจัยหลักอันเป็นข้อจำกัดเกี่ยวกับที่มาและความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับฝ่ายบริหารดังกล่าวมาแล้วข้างต้น (ในบทนี้) นับว่ามีผลต่อบทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตาม แม้จะมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ แต่ก็ใช่ว่าจะทำให้วุฒิสภาจะไม่มีบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารเอาเสียเลยอันที่จริงก็ยังมีสมาชิกวุฒิสภาบางส่วน (ที่ไม่ใช่ข้าราชการประจำ) กลับแสดงบทบาทในลักษณะท้วงติง ตรวจสอบ และควบคุมฝ่ายบริหารให้ประชาชนและสื่อมวลชนได้รับทราบในฐานะสมาชิกส่วนหนึ่งของรัฐสภาอยู่บ้าง แม้จะมีจำนวนน้อย แต่ก็ถือว่าเป็นความพยายามของสมาชิกวุฒิสภาในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความบริสุทธิยุติธรรมและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจหน้าที่ไว้

---

[27] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 142 วรรคสอง