

บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามลักษณะของรัฐธรรมนูญ
ที่ให้อำนาจวุฒิสภามาก

ในบทนี้ จะได้กล่าวถึงบทบาทของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492, พ.ศ. 2511, พ.ศ. 2521 (ก่อนสิ้นสุดบทเฉพาะกาล) และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534 ซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับดังกล่าว มีลักษณะให้อำนาจวุฒิสภาใช้มาตรการควบคุมฝ่ายบริหารได้มาก เช่น การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติหรือเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้ หรือให้อำนาจในการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยการให้กระทำในที่ประชุมร่วมของรัฐสภา เป็นต้น การที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจวุฒิสภาใช้มาตรการเหล่านี้ได้ ย่อมมีทั้งผลดีและผลเสียต่อฝ่ายบริหารโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีจำนวนสมาชิกมาก การลงมติในเรื่องใด ๆ ดังนั้น ในบทนี้ผู้เขียนจึงมุ่งที่จะศึกษาบทบาทของวุฒิสภาในการใช้มาตรการเหล่านี้ ทั้งที่บัญญัติไว้ในกฎหมายและบทบาทในทางปฏิบัติของวุฒิสภาแต่ละชุด อันมีลักษณะทำนองเดียวกันกับบทที่ 3 ดังได้กล่าวมาแล้ว

(1) บทบาทของวุฒิสภาตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

1.1 ตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ พ.ศ. 2492 และฉบับปี พ.ศ. 2511

ก. โครงสร้างและที่มาของวุฒิสภา

ที่มาของวุฒิสภาชุดที่ 3 (ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492) ตามบททั่วไป มาตรา 82 ระบุให้ "วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกมีจำนวน 100 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน และมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ ซึ่งทรงพระราชดำริเห็นว่าเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน..." และในวรรคสองระบุให้ "ประธานองคมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา" อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงประธานองคมนตรีก็มิได้มีบทบาทในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภามากนัก* เพราะบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ

* ประธานองคมนตรีมีโอกาสดงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนตำแหน่งที่ว่างลงเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2492 เพียง 12 คน เท่านั้น คือ โสภณ พลกุล, วุฒิสมาชิก : ผู้แทนปวงชนหรือฐานอำนาจของใคร, หน้า 77.

ฉบับนี้ ระบุให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 เป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และกำหนดเวลาแห่งสมาชิกภาพให้นับแต่วันที่ให้มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกชุดนั้น¹ ซึ่งก็คือวุฒิสภาชุดที่ 2 ที่ได้รับการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 จำนวน 100 คน ที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น วุฒิสภาชุดนี้ปฏิบัติหน้าที่ตลอดสมัยรัฐบาลของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นระยะเวลา 2 ปี 4 เดือนเศษ จึงสิ้นสุดลงโดยการทำรัฐประหารของ พลตรีผืน ชุมทะวัน เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494

ที่มาของวุฒิสภาชุดที่ 4 (ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511) รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้นำระบบสองสภากลับมาใช้อีก หลังจากถูกยกเลิกไปตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 โดยในบททั่วไป มาตรา 78 ระบุให้ "วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ที่ทรงคุณวุฒิในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด และมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์..." และในวรรคสอง ระบุให้ "สมาชิกวุฒิสภามีจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทน..." แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้ระบุผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาไว้เหมือนกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 ซึ่งความมุ่งหมายก็เพื่อจะให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเหมือนรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2490 นั้นเอง และในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา 177 ระบุให้ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาขึ้นมาก่อนจำนวน 120 คน ภายใน 15 วันนับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้ เมื่อเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนแล้วให้เพิ่มหรือลดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาให้มีจำนวนเท่ากับ 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทน ตามมาตรา 78 ดังนั้น เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2511 จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นจึงได้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาล และเมื่อเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนได้จำนวน 219 คน จึงได้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มอีก 44 คน เพื่อให้ครบ 3 ใน 4 ของจำนวนทั้งหมดของสมาชิกสภาผู้แทน วุฒิสภาชุดที่ 4 จึงมีจำนวนทั้งสิ้น 164 คน ซึ่งในจำนวนนี้มีสัดส่วนของข้าราชการประจำฝ่ายทหารสูงถึงร้อยละ 55.66 ซึ่งถ้ารวมข้าราชการประจำทุกประเภททั้งทหาร ตำรวจ พลเรือน แล้วมีจำนวนถึง 80.42 (ดูตารางเปรียบเทียบของวุฒิสภาชุดที่ 4 ภาคผนวกที่ 4) ข้อสังเกต รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับการผลักดันโดยฝ่ายทหารที่มีอิทธิพลในทางการเมืองขณะนั้น จึงกำหนดให้วุฒิสภามีจำนวนสมาชิกและอำนาจหน้าที่มากเป็นพิเศษ ทั้งนี้เพื่อ

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 181 บทเฉพาะกาล.

จะให้วุฒิสภาเป็นฐานสนับสนุนคำจูนเสถียรภาพในรัฐบาลของ จอมพลถนอม กิตติขจร และเพื่อถ่วงดุลอำนาจของสภาผู้แทนด้วย วุฒิสภาชุดนี้ ได้ปฏิบัติหน้าที่รวมระยะเวลา 3 ปี 3 เดือนเศษ จึงสิ้นสุดลงในวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 โดยการยึดอำนาจการปกครองประเทศของ จอมพลถนอม กิตติขจร นั้นเอง

ข. ความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับฝ่ายบริหาร

ความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภาชุดที่ 3 กับฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 ได้บัญญัติเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับฝ่ายบริหารไว้ เช่น ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา² และประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี³ แต่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีและปฏิบัติหน้าที่อยู่ในช่วงของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ก็ไม่มีโอกาสได้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ เพราะบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้วุฒิสภาชุดที่ 2 ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2490 ดำรงตำแหน่งต่อไปตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ อันเป็นผลให้วุฒิสภาชุดนี้ขาดความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร

ความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภาชุดที่ 4 กับฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 ได้กำหนดให้วุฒิสภามีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 เช่น ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา⁴ และประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี⁵ แต่เมื่อเปลี่ยนแปลงการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจากให้ประธานองคมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 มาเป็นให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ทำให้ฝ่ายบริหารกลับมามีอิทธิพลเหนือวุฒิสภาได้อีก และแม้รัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติห้ามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกัน แต่ก็ไม่มีบทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือสมาชิกวุฒิสภาจึงเปิดโอกาสให้ จอมพล ถนอม กิตติขจร แต่งตั้งข้าราชการประจำทั้งฝ่ายทหาร ตำรวจ และพลเรือน ที่สนับสนุนตนเข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 4 เป็นจำนวนมาก เป็นผลให้วุฒิสภาชุดที่ 4 มีความสัมพันธ์อันดีกับฝ่ายบริหาร

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 74.

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 140.

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 72.

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 137.

ค. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาชุดที่ 3 ความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 นอกจากให้วุฒิสภากำหน้าที่พิจารณาถ้อยแถลงการออกกฎหมายให้สุ่มรอบคอบแล้ว ยังให้อำนาจหน้าที่แก่วุฒิสภาที่จะถ่วงดุลสภาผู้แทน และควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารได้มากขึ้นอีกด้วย ซึ่งอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาชุดที่ 3 ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 มีดังนี้

1. สมาชิกวุฒิสภาไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินได้ แต่ห้ามมิให้ลงมติในปัญหาที่ได้อภิปราย⁶

ข้อสังเกต ในการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้สิทธิเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนเท่านั้นที่จะเสนอญัตติได้ แต่ภายหลังการอภิปรายในสภาผู้แทนสิ้นสุดลง ห้ามมิให้ลงมติในทันที ต้องแจ้งเรื่องไปยังวุฒิสภาก่อน ซึ่งในกรณีนี้วุฒิสภาอาจเปิดอภิปรายในปัญหาเดียวกันนั้น และอาจส่งข้อสังเกตไปยังสภาผู้แทนเพื่อประกอบการพิจารณาของสภาผู้แทนได้ หลังจากได้รับแจ้งผลการประชุมปรึกษาของวุฒิสภาแล้ว สภาผู้แทนจึงจะลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจได้⁷ การให้อำนาจแก่วุฒิสภาในลักษณะเช่นนี้ เป็นการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารและขณะเดียวกันก็เป็นการถ่วงดุลอำนาจของสภาผู้แทนโดยทางอ้อมอีกประการหนึ่ง

2. ในที่ประชุมวุฒิสภา สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้⁸

3. วุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญและเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อการทำการหรือพิจารณาสอบสวน

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 130.

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 131.

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 129.

เรื่องใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภาแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้ ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในการที่กระทำหรือเรื่องที่พิจารณาอยู่นั้นได้⁹

4. ควบคุมการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหาร โดยการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินประจำปี¹⁰

นอกจากนี้ การที่คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดิน จะต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนและต่อวุฒิสภาตามลำดับ ซึ่งภายหลังจากแถลงนโยบายต่อวุฒิสภาแล้ว วุฒิสภาอาจตั้งข้อสังเกตส่งไปยังสภาผู้แทน เพื่อประกอบการพิจารณาลงมติให้ความไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจต่อคณะรัฐมนตรีนั้นได้¹¹ จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหารของวุฒิสภาชุดที่ 3 แม้รัฐธรรมนูญจะไม่ให้สิทธิกระทำหรือลงมติได้โดยตรง แต่การตั้งข้อสังเกตส่งไปยังสภาผู้แทนก่อนลงมติใด ๆ ย่อมมีผลกระทบต่อฝ่ายบริหารอยู่ไม่น้อย

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาชุดที่ 4 เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 เกิดขึ้นโดยแรงผลักดันของกลุ่มข้าราชการประจำฝ่ายทหาร รัฐธรรมนูญจึงมีบทบัญญัติให้อำนาจหน้าที่วุฒิสภาไว้อย่างกว้างขวาง ซึ่งเกือบเท่าเทียมกับสภาผู้แทนในทุกด้าน ทั้งนี้ ก็เพื่อที่จะให้วุฒิสภาค้านหรือถ่วงอำนาจของสภาผู้แทน อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาชุดที่ 4 ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 มีดังนี้

1. สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนทั้งสองสภารวมกันหรือสมาชิกของแต่ละสภา ไม่นต่ำกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะได้ การเปิดอภิปรายดังกล่าวให้กระทำในที่ประชุมรัฐสภา¹² ซึ่งก็หมายความว่า การเสนอญัตติ การอภิปราย และการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเท่าเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนทุกประการ

⁹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 134.

¹⁰รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 126.

¹¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 146.

¹²รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 128.

2. สมาชิกวุฒิสภา ไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินไว้ แต่ห้ามมิให้ลงมติในปัญหาที่ได้อภิปราย¹³

3. ในที่ประชุมวุฒิสภา สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้¹⁴

4. วุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกในสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภาแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้ ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในการที่กระทำหรือเรื่องที่พิจารณาอยู่นั้นได้¹⁵

5. ควบคุมการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหาร โดยการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินประจำปี¹⁶

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา แต่ไม่มีการลงมติไว้วางใจ¹⁷ และการบริหารราชการแผ่นดินนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในหน้าที่ของตน อีกทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปด้วย¹⁸ จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 ได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่วุฒิสภาควบคุมฝ่ายบริหารเกือบจะไม่แตกต่างจากสภาผู้แทนเลย นอกจากนี้ ยังมีกิจการที่ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 127.

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 126.

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 131.

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 123 และมาตรา 124.

¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 141.

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 142.

อีกหลายประการ¹⁹ ซึ่งถ้าหากพิจารณาถึงจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มีจำนวนมากเกือบเท่ากับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนแล้ว ย่อมเพียงพอที่จะถ่วงดุลอำนาจของสภาผู้แทน และเป็นฐานสนับสนุนรัฐบาลได้ ดังนั้น การให้ความร่วมมือของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญและจำเป็นที่จะให้กิจการต่าง ๆ ในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาประสบความสำเร็จ

ง. ขั้นตอนและกระบวนการควบคุมฝ่ายบริหาร

ขั้นตอนการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 ด้วยเหตุที่วุฒิสภาชุดที่ 3 ไม่ได้ตราข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภาขึ้น ที่ประชุมวุฒิสภาจึงมีมติให้ใช้ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2491²⁰ ดังนั้น ขั้นตอนเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถาม การตั้งคณะกรรมการ และการควบคุมการใช้จ่ายเงิน จึงเหมือนกันกับผู้เขียนได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 ตามข้อบังคับการประชุมฉบับปี พ.ศ. 2490 ส่วนวุฒิสภาชุดที่ 4 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 ได้ใช้ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2512 ดังนั้น มาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมฝ่ายบริหารจึงมี ดังนี้

1. การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 มาตรา 128 ระบุให้ "สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนทั้งสองสภารวมกันหรือสมาชิกของแต่ละสภาไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะญัตติดังกล่าวถ้าเป็นของสมาชิกของทั้งสองสภาให้ยื่นต่อประธานรัฐสภาถ้าเป็นของสภาใดให้ยื่นต่อประธานสภานั้น การเป็นอภิปรายทั่วไปให้กระทำในที่ประชุมรัฐสภา และเมื่อการอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง โดยมีใ้ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไปให้ที่ประชุมรัฐสกาลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ แต่การลงมติในกรณีเช่นว่านี้ มิให้กระทำในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุด"

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 134 .

²⁰ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1/2492

(สมัยสามัญชุดที่ 1) วันที่ 15 มิถุนายน พ.ศ. 2492.

จากบทบัญญัติดังกล่าวนี้ การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจจึงมีขั้นตอนดังนี้

1. การเสนอญัตติ ก่อนอื่นจะต้องอยู่ในสมัยการประชุม ไม่ว่าจะป็นสมัยการสามัญหรือวิสามัญก็ตาม ถ้าอยู่ในระหว่างปิดการประชุมเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ได้ผู้มีอำนาจเสนอญัตติได้แก่ สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกของทั้งสองสภา รวมกันหรือสมาชิกของแต่ละสภาก็ต้องเข้าชื่อรวมกันเป็นจำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา ดังนั้น การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปจึงเป็นสิทธิของคณะบุคคล ไม่ใช่สิทธิเฉพาะตัวเหมือนการตั้งกระทู้ถาม ลักษณะของญัตติจะต้องทำเป็นหนังสือไม่ต้องมีผู้รับรอง ข้อสำคัญญัตติต้องแสดงด้วยว่าไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีคนใดบ้างซึ่งอาจเป็นรัฐมนตรีคนเดียวหรือหลายคน หรือทั้งคณะก็ได้และต้องอ้างเหตุผลว่าไม่ไว้วางใจเพราะเหตุใด²¹ เมื่อสมาชิกเข้าชื่อครบตามจำนวนที่กำหนดแล้ว ถ้าเป็นญัตติของสมาชิกทั้งสองสภาเข้าชื่อรวมกันให้ยื่นต่อประธานรัฐสภา ถ้าเป็นญัตติของสมาชิกสภาใดโดยเฉพาะก็ให้ยื่นต่อประธานสภานั้น²² เมื่อประธานรัฐสภาหรือประธานแต่ละสภาได้รับญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปแล้ว ก็จะสั่งบรรจุเข้าระเบียบวาระประชุมซึ่งต้องกระทำเป็นเรื่องด่วน²³ พร้อมกับมีหนังสือแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบและอาจจะนัดประชุมเป็นพิเศษโดยกำหนดวัน เวลา ต่างหากจากวันประชุมปกติก็ได้

2. การอภิปราย รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจตามญัตติ จะต้องกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ดังนั้น ไม่ว่าสภาใดจะเป็นผู้ยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจก็ตาม สมาชิกรัฐสภามีสิทธิอภิปรายและซักถามได้ทุกคน ไม่จำกัดว่าได้ร่วมเข้าชื่อด้วยหรือไม่ก็ตาม ปกติผู้มีสิทธิอภิปรายก่อนคือผู้นำในการเสนอญัตติ สมาชิกมีสิทธิอภิปรายได้ทั้งในทางสนับสนุนและคัดค้านรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีสิทธิตอบข้อซักถามหรือการอภิปรายของสมาชิกครั้งละคนหรือจะรอไว้รวมตอบครั้งละคนก็ได้ ในกรณีรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องใดยังไม่ควรเปิดเผยจะไม่ตอบก็ได้²⁴

²¹ ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2512 หมวด 10 ข้อ 127.

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 128 วรรคสอง.

²³ ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2512 หมวด 10 ข้อ 127.

²⁴ ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2512 หมวด 10 ข้อ 132.

3. การลงมติ เมื่อการอภิปรายสิ้นสุดลง โดยมีใช้ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระ การเปิดอภิปรายนั้นไป ให้ที่ประชุมรัฐสภาลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ แต่การลงมติในกรณีนี้ มิให้กระทำในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุด ในกรณีที่ประชุมลงมติให้ผ่านระเบียบวาระการ เปิดอภิปรายทั่วไป ซึ่งอาจกระทำหลังวันอภิปรายสิ้นสุดนั้นก็ได้ ผลคือ จะไม่มีการลงมติไว้วางใจ หรือไม่ไว้วางใจอีก เพราะญัตตินั้นเป็นอันตกไป²⁵ การลงมติมิให้กระทำในวันเดียวกับวันที่การ อภิปรายสิ้นสุด หมายความว่า จะกระทำในวันต่อไปวันไหนก็ได้ แต่ถ้าประชาชนรัฐสภาจะนัดประชุม แต่ต้องไม่ใช่วันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุด ผลของการลงมติมีข้อที่น่าสังเกต คือ รัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ไม่ได้กำหนดว่ามติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงจำนวนเท่าใด

2. การเสนอขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 และฉบับปี พ.ศ. 2511 ระบุไว้ในทำนอง เดียวกันว่า สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป ในที่ประชุมวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอัน เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ญัตติดังกล่าว ถ้าเป็นของสมาชิกสภาใดให้ยื่นต่อประธานสภานั้น และให้ประธานสภาผู้ได้รับญัตติแจ้งไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อกำหนดเวลาสำหรับการเปิด อภิปรายทั่วไป ซึ่งต้องไม่ช้ากว่า 30 วันนับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีได้รับแจ้ง แต่คณะรัฐมนตรีย่อมมี สิทธิที่จะขอให้ระงับการเปิดอภิปรายทั่วไปนั้นเสียได้ เมื่อเห็นว่า เป็นเรื่องที่ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ในการอภิปรายทั่วไปนี้ สภาจะลงมติ ในปัญหาที่อภิปรายมิได้²⁶

จากบทบัญญัติดังกล่าวนี้ การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติจึงมีขั้นตอน ดังนี้

1. การเสนอญัตติ มีลักษณะคล้ายคลึงกับการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ คือต้องเสนอให้สมัยประชุม ญัตติต้องทำเป็นหนังสือไม่ต้องมีผู้รับรองและ

²⁵ ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2512 หมวด 10 ข้อ 36.

²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 และ พ.ศ. 2511 มาตรา 130 และมาตรา 127 ตามลำดับ.

ในญัตติต้องแสดงด้วยว่า จะให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องใดบ้าง²⁷ ส่วนจำนวนสมาชิกผู้เข้าชื่อเสนอสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนจะต้องมีจำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา เมื่อสมาชิกเข้าชื่อครบตามจำนวนที่กำหนดแล้ว ถ้าเป็นญัตติของสมาชิกสภาใดก็ให้ยื่นต่อประธานสภานั้นเสร็จแล้วประธานสภาที่ได้รับญัตติก็จะรับดำเนินการในฐานะประธานรัฐสภาแจ้งไปยังนายกรัฐมนตรี และให้ประธานกำหนดนัดประชุมสำหรับการอภิปรายทั่วไปภายในไม่เกิน 15 วัน นับแต่วันได้รับญัตติ การบรรจุญัตติเข้าระเบียบวาระประชุมต้องกระทำเป็นเรื่องด่วน²⁸ ส่วนกำหนดเวลาการอภิปรายทั่วไปต้องไม่ช้ากว่า 30 วัน นับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีได้รับแจ้ง

2. การอภิปราย สมาชิกมีสิทธิซักถามและอภิปรายได้ทุกคนเช่นเดียวกับการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ และรัฐมนตรีก็มีสิทธิตามข้อซักถามหรือการอภิปรายของสมาชิกที่ละคนหรือจะรอไว้ตอบครั้งเดียวก็ได้ หรือจะไม่ตอบก็ได้เมื่อเรื่องใดไม่ควรเปิดเผย นอกจากนี้ รัฐมนตรียังมีสิทธิที่จะขอให้ระงับการอภิปรายทั่วไปนั้นได้ เมื่อเห็นว่าเป็นเรื่องที่ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ในกรณีที่ที่ประชุมลงมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายทั่วไป ญัตตินั้นก็เป็นอันตกไป และเมื่อการอภิปรายสิ้นสุดลงก็เป็นอันจบสิ้นเพราะญัตตินี้รัฐธรรมนูญห้ามมิให้มีการลงมติในปัญหาที่อภิปราย

3. การตั้งกระทู้ถาม ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2492 มาตรา 129 และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2511 มาตรา 126 ระบุไว้มีข้อความเหมือนกันว่า "ในที่ประชุมวุฒิสภาสมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน"

สำหรับขั้นตอนการตั้งกระทู้ถามในข้อบังคับการประชุมปรึกษา พ.ศ.2512 ได้กำหนดสาระสำคัญไว้เหมือนกับข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2518 เกือบทุกประการ ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้ สมาชิกต้องทำกระทู้ถามเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาโดย

²⁷ ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2512 หมวด 10 ข้อ 124.

²⁸ ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2512 หมวด 10 ข้อ 128.

ไม่ต้องมีผู้รับรอง และให้ระบุด้วยว่าจะให้ตอบในราชกิจจานุเบกษาหรือจะให้ตอบในที่ประชุม²⁹ เมื่อประธานสภาได้รับกระทู้ถามก็จะวินิจฉัยความถูกต้องของกระทู้แล้วจึงจะจัดส่งกระทู้ถามไปยังรัฐมนตรีซึ่งเกี่ยวข้อง ถ้าเป็นกระทู้ด่วนให้รีบจัดส่งไปยังรัฐมนตรี และให้แจ้งด้วยว่าได้กำหนดให้ผู้ตั้งกระทู้ถามเรื่องนั้นในการการประชุมครั้งใด ถ้าเป็นกระทู้ธรรมดาทำให้บรรจุเข้าระเบียบวาระภายใน 15 วันนับแต่วันส่งไป³⁰ ในการประชุมครั้งหนึ่ง ๆ ให้มีกำหนดเวลาสำหรับกระทู้ถามไม่เกิน 1 ชั่วโมง³¹ และมีให้ผู้ตั้งกระทู้ถามคนเดียวก่อนถามเกินกว่า 1 กระทู้³² การซักถามผู้ตั้งกระทู้มีสิทธิซักถามให้กระจ่างได้ไม่เกิน 3 ครั้ง³³ และถ้าผู้ตั้งกระทู้ถามไม่ถามหรือไม่อยู่ในที่ประชุม ให้ถือว่าได้ถอนกระทู้ถามนั้น ส่วนรัฐมนตรีมีสิทธิจะไม่ตอบกระทู้ถามได้ เมื่อเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน นอกจากนี้ยังมีสิทธิขอเลื่อนการตอบกระทู้ถามได้ด้วย³⁴ (รายละเอียดดูขั้นตอนการตั้งกระทู้ถามของวุฒิสภาตามข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2518 ที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3)

4. การตั้งคณะกรรมการ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2492 มาตรา 134 และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2511 มาตรา 131 ระบุไว้เหมือนกันว่า "วุฒิสภาและสภาผู้แทนมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการหรือการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภาแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในการที่กระทำหรือเรื่องที่พิจารณาอยู่นั้นได้..."

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีข้อความเหมือนกันกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2489 และ พ.ศ.2490 กล่าวคือ การดำเนินงานของคณะกรรมการ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใด ๆ จะกระทำได้อต่อเมื่อวุฒิสภาได้มอบหมายให้กระทำและกิจการที่ให้กระทำต้องอยู่ในวงงานของสภาเท่านั้น

²⁹ ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2512 หมวด 8 ข้อ 87.

³⁰ ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2512 หมวด 10 ข้อ 93.

³¹ ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2512 หมวด 10 ข้อ 98.

³² ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2512 หมวด 10 ข้อ 99.

³³ ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2512 หมวด 10 ข้อ 96.

³⁴ ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2512 หมวด 10 ข้อ 97.

ขั้นตอนและกระบวนการตั้งคณะกรรมการ ตามข้อบังคับการประชุมและปรึกษา
ของวุฒิสภา พ.ศ. 2512 มีดังนี้

วิธีการตั้งคณะกรรมการ คณะกรรมการสามัญประจำสภา มีจำนวน 7 คณะแต่ละ
คณะประกอบด้วยกรรมการ 11 คน หากมีความจำเป็นวุฒิสภาจะตั้งคณะกรรมการสามัญเพิ่ม
ขึ้นอีกเมื่อใดก็ได้³⁵ การเลือกบุคคลเป็นกรรมการในแต่ละคณะ คณะรัฐมนตรีและสมาชิกวุฒิสภา
แต่ละคนมีสิทธิเสนอชื่อได้โดยไม่มีจำกัดจำนวน ถ้าสมาชิกเสนอต้องมีผู้รับรองไม่น้อยกว่า 5 คน แต่
ถ้าคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอไม่ต้องมีผู้รับรอง³⁶ การเลือกประธานคณะกรรมการให้เลือกกันเอง
จากกรรมการคณะนั้น ๆ ส่วนเลขานุการคณะกรรมการ ข้อบังคับการประชุมและปรึกษา พ.ศ.
2512 ได้กำหนดไว้แตกต่างจากข้อบังคับฉบับอื่น ๆ ให้เลขาธิการรัฐสภาหรือเจ้าหน้าที่สำนักงาน
เลขาธิการรัฐสภา ซึ่งเลขาธิการรัฐสภามอบหมายเป็นเลขานุการคณะกรรมการ³⁷

การดำเนินงานของคณะกรรมการ เมื่อวุฒิสภามีมติให้ส่งญัตติหรือเรื่องใดให้คณะ
กรรมการสามัญพิจารณาแต่ไม่ได้กำหนดให้คณะหนึ่งคณะใดพิจารณาโดยเฉพาะ เป็นดุลพินิจของ
ประธานวุฒิสภาที่จะพิจารณาสั่งให้ส่งญัตติหรือเรื่องนั้นให้คณะกรรมการคณะหนึ่งใดพิจารณา³⁸
การประชุมถ้าคณะกรรมการนัดประชุมเมื่อใด ให้เลขาธิการรัฐสภานัดผู้เสนอหรือผู้แปรญัตติให้
มาชี้แจงประกอบญัตติหรือคำแปรญัตติแล้วแต่กรณี หากเรื่องใดจะก่อให้เกิดผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย
หรือเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ต้องแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบด้วย ส่วนการเรียกบุคคล
ใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงให้ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อประธานคณะกรรมการหรือกรรมการ
คนใดคนหนึ่งก็ได้³⁹ สำหรับองค์ประชุมคณะกรรมการต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง
ของจำนวนกรรมการทั้งหมด

ขั้นตอนการดำเนินงานของคณะกรรมการ เมื่อวุฒิสภามอบหมายให้กระทำแบ่งตาม
ลักษณะงานได้ดังนี้

³⁵ ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2512 หมวด 7 ข้อ 68.

³⁶ ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2512 หมวด 7 ข้อ 69.

³⁷ ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2512 หมวด 7 ข้อ 71.

³⁸ ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2512 หมวด 7 ข้อ 72.

³⁹ ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2512 หมวด 7 ข้อ 73.

1. งานพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 ให้อำนาจวุฒิสภาเสนอร่างพระราชบัญญัติได้เหมือนกันกับสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรี ซึ่งถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เสนอต่อสภาผู้แทน แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกวุฒิสภา ให้เสนอต่อวุฒิสภา⁴⁰ ฉะนั้น คณะกรรมาธิการของวุฒิสภาจึงมีบทบาทในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมากขึ้น กล่าวคือ พิจารณาก่อนกรอกร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมาจากสภาผู้แทนราษฎร และพิจารณาก่อนกรอกร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้เสนอ ซึ่งขั้นตอนการพิจารณาก็ให้กระทำเป็น 3 วาระเหมือนกัน ดังนี้

1.1 พิจารณาหลักการของร่างพระราชบัญญัติ ก่อนที่วุฒิสภาจะลงมติรับหลักการ กล่าวคือ ก่อนที่จะลงมติรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติฉบับใดวุฒิสภาจะให้คณะกรรมาธิการพิจารณาหลักการของร่างพระราชบัญญัตินั้นเสียก่อนก็ได้⁴¹ เมื่อคณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้วก็จะรายงานเสนอความเห็นต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณาลงมติว่าจะรับหลักการร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่ (ซึ่งอาจเป็นร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้เสนอหรือร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนแล้วก็ได้)

1.2 พิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติ ที่วุฒิสภามีมติรับหลักการแล้ว กล่าวคือ เมื่อวุฒิสภามีมติรับหลักการในวาระที่ 1 แล้ว วุฒิสภาจะมอบหมายให้คณะกรรมาธิการสามัญหรือจะตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นในรายละเอียดอีกครั้งหนึ่ง หรือเมื่อมีความจำเป็นจะพิจารณาโดยคณะกรรมาธิการเต็มสภาก็ได้ ในขั้นนี้คณะกรรมาธิการมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดในร่างพระราชบัญญัติได้ และสมาชิกอื่นก็มีสิทธิเสนอคำแปรญัตติขอแก้ไขเช่นกัน เมื่อคณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้ว ก็จะทำบันทึกเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป การพิจารณาของวุฒิสภาในวาระที่ 2 เป็นการพิจารณาเรียงตามมาตรา ซึ่งการอภิปรายจะกระทำได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือที่ผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติหรือที่กรรมาธิการสงวนความเห็นไว้⁴² เมื่อพิจารณาจบแล้ววุฒิสภาก็จะพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งสมาชิกอาจแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความไม่ได้ นอกจาก

⁴⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 117 และมาตรา 118.

⁴¹ ข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2512 หมวด 9 ข้อ 104.

⁴² ข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2512 หมวด 9 ข้อ 115.

เห็นความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่⁴³ การพิจารณาในวาระที่ 3 เป็นการลงมติว่าจะเห็นชอบด้วยหรือไม่กับร่างพระราชบัญญัตินั้น

2. งานพิจารณาเรื่องอื่น ๆ ที่วุฒิสภามอบหมายการมอบหมายงานนี้ให้คณะกรรมการกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนในเรื่องอื่น ๆ ก็มีลักษณะเหมือนกับคณะกรรมการของวุฒิสภาในอดีตที่ผ่านมา กล่าวคือต้องขึ้นอยู่กับวุฒิสภาที่จะมอบหมายให้กระทำ ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2512 ก็ไม่ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาเสนอญัตติขอให้สภามอบหมายงานให้คณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่งหรือตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนในเรื่องใด ๆ ไว้เป็นแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนเหมือนกับข้อบังคับฉบับปี พ.ศ. 2527 ดังนั้นลักษณะการมอบหมายงานของวุฒิสภาก็ดี การดำเนินงานของคณะกรรมการก็ดี จึงมีลักษณะเช่นเดียวกับข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภาฉบับปี พ.ศ. 2490, พ.ศ. 2491 และ พ.ศ. 2518 ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3

5. การควบคุมการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหาร

ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในวุฒิสภา (พ.ศ. 2491-พ.ศ. 2511)

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 และ พ.ศ. 2511 ไม่ได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาไว้เป็นพิเศษ ดังนั้น จึงต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่รับพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา ซึ่งเป็นกำหนดระยะเวลาการพิจารณาเกี่ยวกับทางการเงิน* ส่วนข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2512 ได้กำหนดไว้ดังนี้ คือ เมื่อวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่สภาผู้แทนราษฎรได้เสนอมมาแล้ว วุฒิสภาก็จะลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ในการนี้วุฒิสภาจะให้คณะกรรมการพิจารณาหลักการของพระราชบัญญัติหรือปัญหาใด ๆ ก่อนจะลงมติก็ได้⁴⁴ การพิจารณาในวาระ

⁴³ ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2512 หมวด 9 ข้อ 115.

* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 119 บัญญัติไว้ทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 122.

⁴⁴ ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2512 หมวด 9 ข้อ 104.

ที่ 2 ข้อบังคับการประชุมได้ระบุให้ ต้องพิจารณาโดยคณะกรรมการวิสามัญวุฒิสภาตั้งโดยมี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นกรรมาธิการโดยตำแหน่งเป็นผู้พิจารณา⁴⁵ ในชั้นการพิจารณา โดยคณะกรรมการวิสามัญ สมาชิกมีสิทธิเสนอคำแปรญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติได้ โดยเสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานกรรมาธิการภายใน 7 วันนับแต่วุฒิสภารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น⁴⁶

การแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายข้อบังคับการประชุม ระบุไว้ว่า⁴⁷

"จะกระทำได้โดยลดรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปนี้

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

ในกรณีมีปัญหาวารายจ่ายใดมีข้อผูกพันเช่นว่านี้หรือไม่ ให้เป็นอำนาจของประธานวุฒิสภาที่จะวินิจฉัยชี้ขาด"

การพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญมีสิทธิแปรญัตติ หากคณะกรรมการเห็นด้วยกับคำแปรญัตติก็จะแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติไปตามนั้น ถ้าไม่เห็นด้วยผู้แปรญัตติก็มีสิทธิส่งวนคำแปรญัตติไว้เพื่อขอให้วุฒิสภาวินิจฉัยได้ และกรรมาธิการที่ไม่เห็นด้วยกับมติของคณะกรรมการก็มีสิทธิส่งวนความเห็นไว้ให้วุฒิสภาวินิจฉัยได้เช่นเดียวกัน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จสิ้นแล้วก็จะเสนอรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป การพิจารณาในที่ประชุมวุฒิสภา สมาชิกก็มีสิทธิอภิปราย เสนอแนะข้อคิดเห็นหรือตั้งข้อสังเกต ตลอดจนแปรญัตติตามที่ตนได้ส่งวนคำแปรญัตติไว้และกรรมาธิการผู้ส่งวนความเห็นไว้ก็มีสิทธิคัดค้านเช่นเดียวกัน การพิจารณาในวาระที่ 3 ก็เป็นการลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่กับร่างพระราชบัญญัตินั้น กรณีมีมติไม่เห็นชอบด้วยหรือให้แก้ไขเพิ่มเติมก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนไปยังสภาผู้แทน ซึ่งสภาผู้แทนอาจยกร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที และถ้าสภาผู้แทนลงมติเห็นชอบตามร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่ง

⁴⁵ ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2511 หมวด 9 ข้อ 108.

⁴⁶ ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2511 หมวด 9 ข้อ 109.

⁴⁷ ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2511 หมวด 9 ข้อ 110.

จำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนแล้ว ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา⁴⁸ และให้ดำเนินการเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

1.2 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 (ก่อนสิ้นสุดบทเฉพาะกาล) และฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534

ก. โครงสร้างและที่มาของวุฒิสภา

ที่มาของวุฒิสภาชุดที่ 6 (ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521) เนื่องจากที่มาของวุฒิสภาชุดที่ 6 ในส่วนนี้เป็นวุฒิสภาชุดเดียวกันกับวุฒิสภาชุดที่ 6 ซึ่งผู้เขียนได้กล่าวเกี่ยวกับที่มาไว้โดยละเอียดแล้วในบทที่ 3 ในส่วนนี้จึงไม่ขอกล่าวซ้ำอีก (ดูที่มาของวุฒิสภาชุดที่ 6 ในบทที่ 3)

ที่มาของวุฒิสภาชุดที่ 7 (ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534) ในบททั่วไปของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 มาตรา 94 ระบุว่า "วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรืออาชีพต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดินในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ ไม่เป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่หรือที่ปรึกษาของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ไม่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งได้รับเลือกตั้ง ไม่เคยถูกวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา 92 และไม่เคยถูกตุลาการรัฐธรรมนูญมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา 91

สมาชิกวุฒิสภามีจำนวน 270 คน

ภายใต้บังคับมาตรา 98 ในกรณีที่มีเหตุการณ์ใด ๆ ทำให้สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่ถึง 270 คน ให้ถือว่าสมาชิกจำนวนนั้นประกอบเป็นวุฒิสภา"

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้วุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง แต่ไม่ได้ระบุผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งไว้ ซึ่งปัญหานี้ต้อง

⁴⁸รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 121 วรรคสอง.

ใช้บทบัญญัติทั่วไปของรัฐธรรมนูญ มาตรา 185* คือให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง ส่วนคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาดูรายละเอียดในบทที่ 2 ดังกล่าวมาแล้ว

อย่างไรก็ดี แม้บททั่วไปของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรีก็ตาม แต่ตามบทเฉพาะกาล มาตรา 217 ก็ระบุให้ "ในวาระเริ่มแรก พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งบุคคลผู้มีลักษณะตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 94 วรรคหนึ่งจำนวน 270 คน เป็นสมาชิกวุฒิสภาในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 218

ให้ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่ง

ให้สมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และในระหว่างดังกล่าวให้นำมาตรา 98 มาใช้บังคับโดยอนุโลม"

จะเห็นได้ว่า หลักการที่ให้ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติซึ่งเป็นผู้นำในการยึดอำนาจการปกครองประเทศ (เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 แต่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี) เป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา เป็นหลักการที่ไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญของไทยนับใดมาก่อน รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534 จึงเป็นฉบับแรกที่นำมาใช้ และเมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปตามบทเฉพาะกาล (วันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2535) พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ซึ่งเป็นประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ จึงได้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 7 จำนวน 270 คน (ดูรายชื่อสมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 7 ในภาคผนวกที่ 10) ซึ่งบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำฝ่าย

* มาตรา 185 ระบุว่า "บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการใด ๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้" ซึ่งคำว่า "รัฐมนตรี" ในมาตรานี้ให้หมายถึง "นายกรัฐมนตรี" ด้วย (ดูคำอธิบายของกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 ในรายงานการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 37/2534 วันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2534 หน้า 148-151.)

ทหารที่มาจากสี่ส่วนของสายบังคับบัญชาต่าง ๆ เช่น สำนักงานปลัดกระทรวงกองบัญชาการทหารสูงสุดกองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ ซึ่งเมื่อรวมกับนายทหารนอกประจำการแล้วคิดเป็นร้อยละ 54.08 ส่วนข้าราชการพลเรือนอื่น ๆ คิดเป็นร้อยละ 9.26 นอกนั้นเป็นบุคคลในสาขาอาชีพอื่น ๆ (ดูตารางเปรียบเทียบอาชีพวุฒิสภาชุดที่ 7 ในภาคผนวกที่ 9)

ข. ความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับฝ่ายบริหาร

ความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภาชุด 6 ในช่วงแรกก่อนสิ้นสุดบทเฉพาะกาลกับฝ่ายบริหาร เนื่องจาก พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น มีโอกาสได้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 6 ทั้งชุด ในจำนวนนี้มีข้าราชการประจำฝ่ายทหารสูงถึงร้อยละ 80 แสดงให้เห็นว่าพลเอกเกรียงศักดิ์ ได้อาศัยข้าราชการประจำฝ่ายทหารเพื่อเป็นฐานสนับสนุนรัฐบาลของตน โดยการเข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา และในช่วงแรกของการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลภายใต้การนำของ พลเอก เกรียงศักดิ์ ความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภาชุด 6 กับฝ่ายบริหารเป็นไปด้วยความราบรื่น แต่ในระยะหลัง ๆ เนื่องจากรัฐบาลประสบปัญหาในการบริหารประเทศ ทั้งในด้านการเมืองและเศรษฐกิจรัฐบาลรวมทั้งพลเอกเกรียงศักดิ์ จึงถูกโจมตีอยู่เสมอทั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกวุฒิสภาบางกลุ่ม และสื่อมวลชนต่าง ๆ จึงทำให้สมาชิกวุฒิสภาส่วนหนึ่งไม่ให้การสนับสนุนรัฐบาลของพลเอกเกรียงศักดิ์ อีกต่อไปในที่สุดทำให้พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จึงต้องลาออกตำแหน่งเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2533 และภายหลังสมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 6 จึงหันมาให้การสนับสนุน พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งขณะนั้นพลเอกเปรมดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกและเป็นที่ยอมรับจากข้าราชการประจำทุกฝ่าย จึงมีผลทำให้รัฐบาลของ พลเอกเปรม สามารถครองความเป็นรัฐบาลได้นานถึง 8 ปีเศษ ซึ่งในระหว่างนี้พลเอกเปรมได้มีโอกาสแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเข้ามาเป็นวุฒิสภาชุดที่ 6 เกือบทั้งชุด ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภาชุดที่ 6 กับรัฐบาลของพลเอกเปรม จึงราบรื่นดีมาตลอดทั้งก่อนและหลังสิ้นสุดบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมณู

ความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภาชุดที่ 7 กับฝ่ายบริหาร ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับฝ่ายบริหารไว้พอที่จะสรุปได้ ดังนี้

1. ตามบทบัญญัติทั่วไป ได้วางหลักการไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 กล่าวคือ ให้วุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรี อันเป็นหลักการที่ทำให้ฝ่ายบริหารกลับมามีอิทธิพลเหนือวุฒิสภาได้อีก ดังนั้น จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารสามารถสร้างฐานอำนาจและความสัมพันธ์กับวุฒิสภาได้โดยปริยาย

2. ตามบทเฉพาะกาล รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้วางหลักการในระยะ 4 ปีแรก ให้วุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติและมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี แต่เมื่อประธานสภารักษาความสงบฯ (พลเอกสุนทร คงสมพงษ์) แต่งตั้งวุฒิสภาชุดที่ 7 แล้วก็ไม่ได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเหมือนดังที่เคยเป็นมาในอดีต ฉะนั้น โดยหลักการแล้วสมาชิกวุฒิสภาชุด 7 ย่อมมีความสัมพันธ์กับ พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งตนมา มากกว่ารัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ซึ่งกำลังปฏิบัติหน้าที่อยู่ในขณะนี้ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีปัจจุบัน จะมีโอกาสได้เสนอ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ต่อเมื่อวุฒิสภาชุดที่ 7 สิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปีไปแล้ว และในระหว่างนี้หากสมาชิกวุฒิสภาว่างลงเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระ เช่น ตาย ลาออก เสียสัญชาติ หรือพ้นสมาชิกภาพไปเพราะเหตุอื่นตามที่กำหนดไว้⁴⁹ นายชวน หลีกภัย จึงจะมีโอกาสแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเข้ามาแทนที่ตำแหน่งว่าง ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า ในช่วง 4 ปีแรกตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญวุฒิสภาชุดที่ 7 กับรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ไม่มีความสัมพันธ์ในส่วนที่เกี่ยวกับที่มาของวุฒิสภาชุดนี้ อันมีลักษณะเช่นเดียวกันกับวุฒิสภาชุด 2 และชุดที่ 3 ในช่วงรัฐบาลของจอมพล ป.พิบูลสงคราม นั้นเอง

3. ประเด็นอื่น ๆ ภายหลังจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเมื่อปี พ.ศ. 2535 แล้ว นับว่าได้วางหลักเกณฑ์เพื่อให้วุฒิสภามีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารลดน้อยลง เช่น ได้กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภาและประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา⁵⁰ ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี⁵¹ และให้ลดอำนาจของวุฒิสภาลง เช่น ไม่ให้มีสิทธิขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ ไม่มีสิทธิเข้าร่วมประชุมรัฐสภาและลงมติในการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ⁵² เป็นต้น

⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 217 วรรคสาม และมาตรา 98 .

⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 บทเฉพาะกาล มาตรา 86.

⁵¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 บทเฉพาะกาล มาตรา 159 วรรคสอง.

⁵² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในมาตรา 151 มาตรา 219 และมาตรา 221 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.

ค. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาชุดที่ 6 ก่อนสิ้นสุดบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมญฉบับปี พ.ศ. 2521 ด้วยเหตุที่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมญฉบับนี้ ในระยะ 4 ปีเริ่มแรกนั้นมุ่งหมายจะให้วุฒิสภาเป็นฐานสนับสนุนค้ำจุนรัฐบาล และก็คอยถ่วงดุลอำนาจสภาผู้แทนราษฎรด้วย ดังนั้น ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนั้น รัฐธรรมญจึงกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารมากกว่าวุฒิสภาในช่วงสิ้นสุดบทเฉพาะกาลและมากเกือบเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร ดังที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมญฉบับปี 2521 (ก่อนสิ้นสุดบทเฉพาะกาล) ดังนี้ คือ

1. การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะตามบทบัญญัติทั่วไป มาตรา 137* ซึ่งความมุ่งหมายที่แท้จริงของรัฐธรรมญประสงค์จะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น มีอำนาจใช้มาตรการดังกล่าวนี้ได้ แต่เพื่อประคับประคองรัฐบาลให้มีเสถียรภาพในระยะเริ่มแรก รัฐธรรมญจึงให้สมาชิกวุฒิสภามีส่วนร่วมในการลงมติไม่ไว้วางใจกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ด้วยดังปรากฏในบทเฉพาะกาลที่ว่าในวาระแรกเมื่อใช้รัฐธรรมญนี้แล้ว การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะตามมาตรา 137 ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาด้วย⁵³ ซึ่งความหมายคือ สมาชิกวุฒิสภาไม่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปได้โดยลำพัง แต่เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เข้าชื่อกันเสนอญัตติ

*รัฐธรรมญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 137 ระบุว่า "สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

เมื่อการเปิดอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง โดสมิใช้ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ การลงมติในกรณีเช่นว่านี้มีจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้น เป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะอีกตลอดสมัยประชุมนั้น"

⁵³ รัฐธรรมญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 203 (2) บทเฉพาะกาล.

ดังกล่าวแล้ว สมาชิกวุฒิสภาจึงจะมีสิทธิเข้าร่วมประชุมอภิปราย ตลอดจนสิทธิในการลงคะแนนเสียงไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจได้ด้วย อีกนัยหนึ่ง ก็คือ ห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภาเริ่มหรือมีส่วนร่วมริเริ่มในการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาล แต่อาจมีบทบาทที่จะสนับสนุนหรือคัดค้านรัฐบาลโดยการอภิปรายและลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ ทั้งนี้ เพราะมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา 137 วรรคสาม ประกอบกับมาตรา 203 วรรคสอง ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของรัฐสภา ซึ่งถ้าหากว่าสมาชิกวุฒิสภาร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลลงมติไว้วางใจรัฐบาล หรือเพียงงดการลงคะแนนเสียงแล้ว คะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านที่จะไม่ไว้วางใจรัฐบาลก็ไม่อาจมีจำนวนเกินครึ่งได้ ในทางตรงข้าม หากสมาชิกวุฒิสภาร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ก็อาจจะทำให้คะแนนเสียงไม่ไว้วางใจรัฐบาลมีจำนวนเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของรัฐสภา อันจะมีผลให้รัฐมนตรีหรือรัฐบาลต้องพ้นจากตำแหน่งได้เช่นกัน ซึ่งวิธีการนี้ นับว่าเป็นการให้อำนาจวุฒิสภาควบคุมฝ่ายบริหารได้มาก

2. ในที่ประชุมวุฒิสภา สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้⁵⁴

3. วุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณา สอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการดังกล่าวนี้อาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาผู้นั้นได้⁵⁵

4. ควบคุมการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหาร โดยการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณ ซึ่งตามบทเฉพาะกาล มาตรา 203 (1) ของรัฐธรรมนูญ

⁵⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 136.

⁵⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 139.

ฉบับนี้ได้ ระบุให้ กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเช่นเดียวกันกับการเปิดอภิปรายทั่วไป ดังกล่าวมาแล้ว ซึ่งก็หมายความว่า สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมานั่งประชุมด้วยกันในวัน เวลาและสถานที่เดียวกัน เพื่อร่วมกันพิจารณาและลงมติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ อันแสดงให้เห็นว่า วุฒิสภาชุดที่ 6 ในช่วงนี้มีบทบาทในการควบคุมการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารได้เท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังให้วุฒิสภายังมีบทบาทเข้าประชุมร่วมในการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญได้อีก เช่น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญอันเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ หรือเศรษฐกิจของประเทศ และประธานรัฐสภาเห็นชอบด้วย รวมทั้งการพิจารณาพระราชกำหนดตามมาตรา 157 และมาตรา 158 ด้วย⁵⁶ ซึ่งลักษณะเช่นนี้ ถือว่ารัฐธรรมนูญให้อำนาจวุฒิสภาถ่วงดุลอำนาจหรือควบคุมฝ่ายบริหารและสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณากลับกรองร่างกฎหมาย ได้อีกประการหนึ่ง จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่และบทบาทของวุฒิสภาชุดที่ 6 ในช่วงก่อนสิ้นสุดบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญมีมากกว่าวุฒิสภาชุดที่ 6 หลังสิ้นสุดบทเฉพาะกาลดังกล่าวมาแล้วในบทที่ 3 และมากกว่าวุฒิสภาชุดอื่น ๆ ที่ผ่านมามากเว้นวุฒิสภาชุดที่ 4

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาชุดที่ 7 ก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534 รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้อำนาจวุฒิสภาควบคุมฝ่ายบริหารไว้ค่อนข้างมากเกือบเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร อันมีลักษณะทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 (ก่อนสิ้นสุดบทเฉพาะกาล) กล่าวคือ

1. ตามบทบัญญัติทั่วไป นอกจากจะมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารโดยการตั้งกระทู้ถาม การตั้งคณะกรรมการ และควบคุมการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารแล้วรัฐธรรมนูญยังให้อำนาจ

⁵⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 203 (3) และ (4) บทเฉพาะกาล.

สมาชิกวุฒิสภาขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติได้* (ทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 และ พ.ศ. 2511) ข้อสังเกตมาตราการดังกล่าว รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้เฉพาะวุฒิสภาเท่านั้น ส่วนสภาผู้แทนราษฎรถูกจำกัดไม่ให้ใช้อำนาจนี้

2. ตามบทเฉพาะกาล กำหนดให้ในวาระเริ่มแรกเมื่อใช้รัฐธรรมนูญนี้แล้ว การเปิด อภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกัน ทั้งนี้ ให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่จะเข้าชื่อหรือร่วมเข้าชื่อในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ได้ และมีสิทธิลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจได้ด้วย**

อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหารของวุฒิสภาชุดที่ 7 ภายหลังมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534 แล้ว มีดังต่อไปนี้

1. สมาชิกวุฒิสภาทุกคน มีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงาน

*มาตรา 151 ระบุว่า "สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน

ในการเปิดอภิปรายทั่วไปตามวรรคหนึ่ง วุฒิสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้" มาตรา 151 นี้ถูกยกเลิกโดยมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535

**บทเฉพาะกาล มาตรา 219 ระบุว่า "ในวาระเริ่มแรกเมื่อใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว นอกจากกรณีที่ยกข้อยกเว้นในมาตรา 156 การดำเนินการดังต่อไปนี้ ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาด้วย

1. การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 150

2. การพิจารณาพระราชกำหนดตามมาตรา 172 มาตรา 173 มาตรา 174

ทั้งนี้ โดยให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่จะเข้าชื่อในการเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 150 ไม่ได้ และคำว่าสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาที่ระบุไว้ในมาตรา 150 วรรค 2 และวรรค 3 มาตรา 172 มาตรา 173 และมาตรา 174 ให้หมายถึงรัฐสภา" มาตรา 219 นี้ ถูกยกเลิกโดยมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535

ในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน⁵⁷

2. วุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญและเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่วุฒิสภาหรือกระทำกิจการใด ๆ ตามที่สภามอบหมายแล้วรายงานต่อวุฒิสภามาเวลาที่วุฒิสภากำหนด คณะกรรมการดังกล่าวนี้ อาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือกิจการที่กระทำอยู่นั้นได้⁵⁸

3. การควบคุมการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหาร โดยการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย⁵⁹

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีอาการงมกัไว้วางใจ⁶⁰ และในการบริหารราชการแผ่นดินรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีด้วย⁶¹ จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534 (ภายหลังแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว) อำนาจของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารถูกลดให้เหลือน้อยลงเหมือนกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 (ภายหลังสิ้นสุดบทเฉพาะกาล) แต่อย่างไรก็ตาม บทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารของวุฒิสภาก็มีการเปลี่ยนแปลงหลักการไปบ้าง ดังจะกล่าวในหัวข้อต่อไป

⁵⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 149 วรรคหนึ่ง.

⁵⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 153 วรรคหนึ่ง.

⁵⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 145 มาตรา 146 และ มาตรา 147.

⁶⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 165.

⁶¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 166.

ง. ขั้นตอนและกระบวนการควบคุมฝ่ายบริหาร

ขั้นตอนและกระบวนการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 (ก่อนสิ้นสุดบทเฉพาะกาล) ใช้ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2522 และตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534 ใช้ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2535 สำหรับมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมฝ่ายบริหาร มีขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

ดังกล่าวมาแล้วว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 (ก่อนสิ้นสุดบทเฉพาะกาล) ให้อำนาจวุฒิสภาเข้าประชุมร่วมในรัฐสภาในการเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้

แต่สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเพียงการอภิปรายและลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจเท่านั้น จะเข้าชื่อหรือร่วมเข้าชื่อกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเสนอญัตติดังกล่าวไม่ได้ สำหรับขั้นตอนในการเปิดอภิปรายทั่วไป ครุราชละเอียดในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 และข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2512 ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

2. การตั้งกระทู้ถาม

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534 ได้กำหนด ประเภทและขั้นตอนการตั้งกระทู้ถามไว้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 กล่าวคือ มาตรา 149 วรรคสอง ระบุไว้ว่า^{๑๒} "การตอบกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา เว้นแต่

1. เป็นกระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร หรือ
2. เป็นกระทู้ถามที่ประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี เห็นว่าเป็นกรณีเร่งด่วน หรือเป็นประโยชน์ต่อประชาชนเป็นส่วนรวม หรือจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การบริหารราชการแผ่นดิน จะกำหนดให้ตอบในที่ประชุมแห่งสภานั้น ๆ ก็ได้"

^{๑๒} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 136 ไม่ได้ระบุข้อความดังกล่าวไว้.

จากบทบัญญัติดังกล่าว กระทู้ถามแบ่งออกได้ 2 ประเภทคือ

1. กระทู้ถามที่ตอบในราชกิจจานุเบกษา และ
2. กระทู้ถามที่ตอบในที่ประชุมวุฒิสภา

ข้อสังเกต รัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมาทุกฉบับไม่ได้มีการกำหนดว่ากระทู้ถามลักษณะใด จะต้องตอบในที่ประชุมสภาหรือตอบในราชกิจจานุเบกษา เพียงแต่ให้สิทธิสมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามไว้ และข้อบังคับการประชุมก็กำหนดให้ระบุเพียงว่า จะให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา หรือจะให้ตอบในที่ประชุมสภาเท่านั้น แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้เป็นอำนาจของประธานวุฒิสภาที่จะวินิจฉัยว่า กระทู้ถามใดของสมาชิกวุฒิสภาที่จะให้ตอบในที่ประชุมวุฒิสภาได้ ถ้าประธานเห็นว่า กระทู้ถาม เป็นกรณีเร่งด่วนหรือเป็นประโยชน์ต่อประชาชนเป็นส่วนรวม หรือจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การบริหารราชการแผ่นดิน ประธานก็อาจให้ตอบในที่ประชุมวุฒิสภาได้ หลักการนี้จึงเป็นหลักการใหม่ที่นำมาใช้ ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในที่ประชุมค้างสภา เป็นจำนวนมาก ทำให้การประชุมล่าช้าและเสียเวลาในการพิจารณาเรื่องอื่น ๆ เป็นอันมาก และสมาชิกส่วนใหญ่ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับกระทู้ถามมากนัก เพราะกระทู้ถามมักเป็นเรื่องอันเกี่ยวข้องกับท้องถิ่นหรือเขตพื้นที่เลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ตั้งกระทู้ไม่ได้เกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวจึงให้ตั้งกระทู้ถามในราชกิจจานุเบกษา

สำหรับขั้นตอนเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถาม ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2522 ได้กำหนดสาระสำคัญไว้เหมือนกันกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527 ดังรายละเอียดดังกล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ส่วนข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติรองรับแนวทางปฏิบัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ไว้ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การเสนอกระทู้ถาม ให้เสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานวุฒิสภา โดยมีข้อความเป็นคำถามในข้อเท็จจริงหรือในนโยบาย และให้ระบุด้วยว่าจะให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา หรือจะให้ตอบในที่ประชุมวุฒิสภา*

* ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2535 หมวด 6 ข้อ 107 บัญญัติไว้มีข้อความเหมือนกันกับข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2522 หมวด 8 ข้อ 105.

ขั้นตอนที่ 2 เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับกระทู้ถามแล้ว เป็นอำนาจของประธานวุฒิสภาที่จะวินิจฉัยว่า เป็นกระทู้ถามที่ถูกต้องตามข้อบังคับหรือไม่ เป็นกระทู้ด่วนหรือกระทู้ธรรมดา หรือเป็นกระทู้ถามที่ต้องตอบในราชกิจจานุเบกษา หรือต้องตอบในที่ประชุมวุฒิสภา เสร็จแล้วเลขาธิการวุฒิสภาก็จะแจ้งให้ผู้ตั้งกระทู้ถามทราบภายใน 7 วันนับแต่วันที่ประชุมวุฒิสภาวินิจฉัย*

ในกรณี ที่ประธานวุฒิสภาได้พิจารณาวินิจฉัยและอนุญาตให้ตั้งกระทู้ถามได้แล้วประธานจะจัดส่งกระทู้ถามไปยังรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง เพื่อแจ้งให้รัฐมนตรีเตรียมตอบกระทู้ถาม ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ

1. กรณีเป็นกระทู้ถามที่ให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา ให้ประธานแจ้งรัฐมนตรีผู้เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการตอบภายใน 30 วันนับแต่วันที่รัฐมนตรีได้รับกระทู้ถาม หากรัฐมนตรีได้จัดทำคำตอบแล้วก็จะจัดส่งคำตอบลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือหากมีเหตุขัดข้องไม่ตอบภายในกำหนดดังกล่าว เลขาธิการวุฒิสภาก็จะแจ้งให้ผู้ตั้งกระทู้ถามทราบ**

2. กรณีเป็นกระทู้ถามที่ให้ตอบในที่ประชุมวุฒิสภา ให้บรรจุเข้าระเบียบวาระประชุมภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ส่งกระทู้ถามไปยังรัฐมนตรี พร้อมกับแจ้งให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องด้วยว่าจะกำหนดให้ผู้ตั้งกระทู้ถามเรื่องนั้นในการประชุมครั้งใด กรณีไม่อาจบรรจุกระทู้ถามเข้าระเบียบวาระการประชุมได้ภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้แจ้งเหตุขัดข้องให้ที่ประชุมและผู้ตั้งกระทู้ถามทราบ^{๑๓}

ขั้นตอนที่ 3 การถามและตอบกระทู้ถามในที่ประชุมวุฒิสภาตามระเบียบวาระ โดศปกติรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ที่ผ่านมากการตอบกระทู้ถามตามระเบียบวาระนั้น ต้องมีองค์ประชุมเหมือนกันกับการพิจารณาระเบียบวาระในเรื่องอื่น ๆ คือ ต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม^{๑๔} แต่สำหรับการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้

* ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2535 หมวด 6 ข้อ 112 ส่วนข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2522 กำหนดให้แจ้งภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับกระทู้ถามนั้น.

** ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2535 หมวด 6 ข้อ 113 วรรคสอง ส่วนข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2522 ไม่ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการตอบกระทู้ถามในราชกิจจานุเบกษาเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติไว้.

^{๑๓} ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2522 หมวด 6 ข้อ 113 วรรคสาม.

^{๑๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 112.

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534 ระบุไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ที่ผ่านมาคือ "...ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามตามมาตรา 149 วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้"^{๑๕} และข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2535 ข้อ 114 ก็ได้กำหนดองค์ประชุมวุฒิสภาสำหรับกระทู้ถามไว้ว่า "การพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถาม ต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดที่มีอยู่ จึงจะเป็นองค์ประชุม" จะเห็นได้ว่า องค์ประชุมสำหรับการพิจารณากฎหมายมีน้อยกว่าการพิจารณาเรื่องอื่น ๆ ซึ่งก็นับเป็นผลดีในการคลี่คลายปัญหาในการตอบกระทู้ถามในที่ประชุมได้ประการหนึ่ง

เมื่อครบองค์ประชุมและถึงระเบียบวาระสำหรับกระทู้ถามแล้ว ประธานวุฒิสภาก็จะดำเนินการเหมือนกับข้อบังคับการประชุมฉบับอื่น ๆ กล่าวคือ เมื่อผู้ตั้งกระทู้ถามเสร็จแล้วประธานก็จะอนุญาตให้รัฐมนตรีตอบ เมื่อรัฐมนตรีตอบแล้ว ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิถามได้อีกไม่เกิน 3 ครั้ง เว้นแต่ประธานจะอนุญาตให้ถามต่อ* ในการประชุมครั้งหนึ่ง ๆ ให้มีกำหนดสำหรับกระทู้ถามไม่เกิน 1 ชั่วโมง เว้นแต่ประธานจะอนุญาตให้ขยายออกไปอีก** และห้ามมิให้ผู้ตั้งกระทู้ถามคนเดี๋ยวกันถามเกินกว่า 1 กระทู้ เว้นแต่ไม่มีกระทู้ถามของสมาชิกอื่นเหลืออยู่ และผู้ตั้งกระทู้ซักถามได้แต่เพียงคนเดียว

การถอนกระทู้ ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิถอนได้เสมอ และถ้าผู้ตั้งกระทู้ถามไม่ถามหรือไม่อยู่ในที่ประชุม ให้ถือว่าได้ถอนกระทู้ถามนั้น***

^{๑๕} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 123.

* ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2535 หมวด 6 ข้อ 116 มีข้อความเช่นเดียวกันกับข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2522 หมวด 8 ข้อ 114.

** ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2535 หมวด 6 ข้อ 118 มีข้อความเช่นเดียวกันกับข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2522 หมวด 8 ข้อ 116.

*** ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2535 หมวด 6 ข้อ 115 มีข้อความเช่นเดียวกันกับข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2522 หมวด 8 ข้อ 113.

สิทธิของรัฐมนตรีในการตอบกระทู้ถาม รัฐมนตรีมีสิทธิจะไม่ตอบกระทู้ถามได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน นอกจากนี้รัฐมนตรีจะขอละเลินการตอบกระทู้ถามก็ได้ แต่ต้องชี้แจงเหตุผลในที่ประชุม และให้กำหนดว่าจะตอบได้เมื่อใด*

จะเห็นได้ว่า บทบาทของวุฒิสภาในการตั้งกระทู้ถามตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534 ได้เปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ที่ผ่านมา เนื่องจากมีการจำกัดไม่ให้ตั้งกระทู้ถามในที่ประชุมวุฒิสภาได้สะดวกเหมือนในอดีต เพราะต้องผ่านการวินิจฉัยจากประธานวุฒิสภา ก่อน ซึ่งการตอบกระทู้ถามในราชกิจจานุเบกษาทำให้สมาชิกวุฒิสภาเสียสิทธิในการซักถามรัฐมนตรีในที่ประชุมเพื่อจะให้เกิดปัญหาที่ถามกระจ่างชัดยิ่งขึ้น

3. การตั้งคณะกรรมการ

ขั้นตอนและกระบวนการตั้งคณะกรรมการ ตามข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2522 และ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดไว้มีลักษณะดังนี้

วิธีการตั้งคณะกรรมการ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2522 กำหนดให้ วุฒิสภาดังคณะกรรมการสามัญประจำสภาขึ้นมีจำนวน 11 คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการมีจำนวน 15 คน^{๑๖} แต่ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2535 กำหนดไว้ให้มี 16 คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการมีจำนวนไม่เกิน 19 คน^{๑๗} แต่ถ้าจำเป็นวุฒิสภาจะตั้งเพิ่มขึ้นอีกก็ได้ การตั้งกรรมการ สมาชิกแต่ละคนมีสิทธิเสนอชื่อได้โดยไม่จำกัดจำนวน แต่ต้องมีผู้รับรองไม่น้อยกว่า 5 คน ส่วนคณะกรรมการวิสามัญให้ตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อมีจำนวนไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จำนวนนอกจากนั้นให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ** ในทางปฏิบัติการเลือกตั้งบุคคลเป็นกรรมการในแต่ละคณะของวุฒิสภาเท่าที่ผ่าน

* ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2535 หมวด 6 ข้อ 117 มีข้อความเช่นเดียวกันกับข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2522 หมวด 8 ข้อ 115.

^{๑๖} ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2522 หมวด 4 ข้อ 68.

^{๑๗} ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2535 หมวด 4 ข้อ 70.

** ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2535 หมวด 4 ข้อ 71 ระบุไว้มีข้อความเช่นเดียวกันกับข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2522 หมวด 4 ข้อ 69.

มาส่วนใหญ่ตั้งจากบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีตำแหน่งหน้าที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการคณะนั้น ๆ เช่น คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ก็จะตั้งปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือคณะกรรมการการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงานก็จะตั้งปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงานเข้ามาเป็นกรรมการ ซึ่งบางครั้งปลัดกระทรวงต่าง ๆ ก็อาจถูกเลือกให้เป็นประธานคณะกรรมการคณะนั้นๆ ด้วย หรือเลือกตั้งจากผู้ที่เคยเป็นกรรมการในคณะนั้นมาก่อน ซึ่งอาจจะไม่มีตำแหน่งหน้าที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการคณะนั้น ๆ เลยก็ได้ หรือในคณะกรรมการวิสามัญก็จะตั้งผู้มีตำแหน่งหน้าที่เกี่ยวข้องหรือผู้เชี่ยวชาญในด้านกฎหมายต่าง ๆ เป็นต้น* ส่วนการเลือกตั้งประธาน เลขาธิการ และตำแหน่งอื่น ๆ ตามความจำเป็น คณะกรรมการแต่ละคณะก็จะทำการเลือกกันเอง

การดำเนินงานของคณะกรรมการ

ขั้นตอนการดำเนินงานของคณะกรรมการ เมื่อวุฒิสภามอบหมายให้กระทำแบ่งตามลักษณะงานได้ดังนี้

1. งานพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยปกติวุฒิสภาคือต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้เสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน เว้นแต่วุฒิสภาจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งต้องไม่เกิน 30 วัน กำหนดเวลาดังกล่าวให้หมายถึง วันในสมัยประชุมและให้เริ่มนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติมาถึงวุฒิสภา ถ้าวุฒิสภาพิจารณาไม่เสร็จภายในกำหนดนี้ ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น** ส่วนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2522 และ พ.ศ. 2535 ก็ให้กระทำเป็น 3 วาระ คือ การพิจารณาในวาระที่ 1 เป็นการพิจารณาว่าจะเห็น

*ไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์, ผู้อำนวยการกองกรรมาธิการวุฒิสภา, สัมภาษณ์, 22 กุมภาพันธ์ 2536.

**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 140 วรรคหนึ่งและวรรคสาม กำหนดระยะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 127 แต่การขยายระยะเวลาการพิจารณาตามมาตรา 127 วรรคหนึ่งให้เป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรที่จะขยายระยะเวลาให้และจะขยายออกไปกี่วันก็ได้ไม่มีกำหนด

ชอบด้วยกับหลักการแห่งพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่และเพื่อประโยชน์แก่การวินิจฉัยวุฒิสภามีอำนาจตั้งคณะกรรมการไปพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นก่อนที่วุฒิสภาจะลงมติรับหลักการได้⁶⁸ การพิจารณาในวาระที่ 2 เป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการ ซึ่งสมาชิกเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงร่างพระราชบัญญัติก็เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการ ได้ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่วุฒิสภารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ การแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วก็เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นโดยแสดงร่างเดิมและร่างแก้ไขเพิ่มเติมพร้อมทั้งรายงานต่อประธานวุฒิสภา ถ้ามีการแปรญัตติหรือมีการส่งวนคำแปรญัตติ หรือมีการส่งวนความเห็นของกรรมการก็ต้องระบุไว้ด้วย⁶⁹ และถ้าคณะกรรมการเห็นว่า มีข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรีควรทราบหรือควรปฏิบัติก็ให้บันทึกข้อสังเกตไว้ในรายงานนั้นด้วยเพื่อให้วุฒิสภาพิจารณา ซึ่งถ้าวุฒิสภาลงมติเห็นชอบด้วยกับข้อสังเกตนั้น ประธานวุฒิสภาก็จะแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบและนำไปปฏิบัติต่อไป เมื่อประธานวุฒิสภารับร่างและรายงานของคณะกรรมการแล้ว ก็จะบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุม การพิจารณาในที่ประชุมวุฒิสภา ก็จะพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา มีการอภิปรายตามคำส่งวนแปรญัตติหรือตามที่ได้ส่งวนความเห็นไว้เท่านั้น เมื่อพิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว ก็จะพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง⁷⁰ การพิจารณาในวาระที่ 3 เป็นการพิจารณาลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติ ที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ในกรณีมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ให้หมายความว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมตามที่ได้พิจารณาในวาระที่ 2

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภามีบังคับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ได้บัญญัติขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไว้เหมือนกันเกือบทุกประการ จะแตกต่างกันบ้างก็เพียงเล็กน้อยเท่านั้น

⁶⁸ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2535 หมวด 5 ข้อ 89 มีข้อความเดียวกันกับข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2522 หมวด 5 ข้อ 86.

⁶⁹ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2535 หมวด 5 ข้อ 94 มีข้อความเดียวกันกับข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2522 หมวด 5 ข้อ 91.

⁷⁰ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2535 หมวด 5 ข้อ 98 มีข้อความเดียวกันกับข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2522 หมวด 5 ข้อ 95.

2. งานพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องอื่น ๆ ตามที่วุฒิสภามอบหมาย* รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2521 (ก่อนสิ้นสุดบทเฉพาะกาล) มาตรา 139 ระบุว่า "วุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการมาธิการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการมาธิการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ" ตามที่วุฒิสภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภา..." และตามข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2522 กับบัญญัติไว้เหมือนกับข้อบังคับการประชุมฉบับปี พ.ศ.2490,2491,2512 และ พ.ศ.2518 กล่าวคือ คณะกรรมการมาธิการสามัญจะกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ได้ก็ต่อขึ้นอยู่กับวุฒิสภาที่จะมอบหมายงานให้กระทำถ้าวุฒิสภาไม่มอบงานให้กระทำคณะกรรมการ ก็จะอยู่เฉย ๆ แต่ในทางปฏิบัติ เมื่อวุฒิสภามอบหมายให้คณะกรรมการสามัญคณะใดทำแล้ว คณะกรรมการมาธิการนั้นก็มีอำนาจกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ได้อย่างกว้างขวาง (ตามที่ปรากฏในชื่อของคณะกรรมการคณะนั้น ๆ) แม้หนังสือร้องเรียนของประชาชนก็กระทำได้อีกถ้าอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคณะนั้น ๆ เพราะข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2522 ไม่ได้กำหนดเป็นข้อจำกัดไว้ว่า กิจการที่มอบหมายให้คณะกรรมการสามัญคณะใดคณะหนึ่งกระทำ จะต้องระบุเรื่องราวหรือขอบเขตของการดำเนินการที่จะพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาไว้ชัดเจนไว้เหมือนกับข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2527** ดังนั้น บทบาทของคณะกรรมการมาธิการของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2522 (ก่อนสิ้นสุดบทเฉพาะกาล) จึงมีลักษณะคล้ายคลึงกับบทบาทของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่ผ่านมา

สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ.2534 ได้กำหนดบทบาทของคณะกรรมการมาธิการของวุฒิสภาให้เกิดความชัดเจนขึ้นกว่าเดิม กล่าวคือ มาตรา 153 ได้ระบุให้ "วุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็น

* รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534 มาตรา 153 ไม่ได้ระบุถึงคำว่า "เพื่อพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ" แต่ใช้คำว่า "เพื่อกระทำกิจการใดๆ ตามที่สภามอบหมาย".

** และข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2522 บัญญัติไว้เหมือนกับข้อบังคับการประชุมในอดีต คือไม่ได้กำหนดเป็นแนวทางปฏิบัติให้สมาชิกวุฒิสภาเสนอญัตติขอให้คณะกรรมการสามัญคณะใดคณะหนึ่งหรือขอให้วุฒิสภาตั้งคณะกรรมการวิสามัญ กระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไว้เหมือนกับข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2527 ข้อ 33 ด้วย

คณะกรรมการวิสามัญ เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่วุฒิสภามอบหมาย หรือกระทำกิจการใด ๆ ตามที่วุฒิสภามอบหมายแล้วรายงานต่อวุฒิสภาตามเวลาที่วุฒิสภากำหนด คณะกรรมการที่กล่าวนี้อาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาพระราชบัญญัติหรือกิจการที่กระทำอยู่นั้นได้" และในวรรคสอง ได้ระบุให้ "กิจการที่วุฒิสภามอบหมายให้คณะกรรมการกระทำต้องเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา และต้องระบุโดยชัดแจ้งไว้ในมติของสภาเป็นกรณีๆไป"

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า บทบาทของคณะกรรมการของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีลักษณะเหมือนกันกับที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 (ภายหลังสิ้นสุดบทเฉพาะกาล) และตามข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2527 กล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอญัตติขอให้วุฒิสภามอบหมายงานให้คณะกรรมการวิสามัญ คณะใดคณะหนึ่งหรือขอให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำกิจการใด ๆ ตามมาตรา 153 ของรัฐธรรมนูญได้⁷¹ ซึ่งในญัตติที่เสนอไปจะต้องระบุกิจการที่จะกระทำให้ชัดแจ้งเป็นกรณี ๆ หรือเป็นเรื่อง ๆ ไปจะขอกว้าง ๆ ตามชื่อคณะกรรมการวิสามัญเหมือนดังที่เคยปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุมฉบับปี พ.ศ. 2522 ไม่ได้ และกิจการที่วุฒิสภามอบหมายให้คณะกรรมการกระทำนั้นต้องเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ซึ่งต้องระบุโดยชัดแจ้งไว้ในมติของวุฒิสภาด้วยว่าได้มอบหมายงานให้คณะกรรมการวิสามัญคณะใดกระทำกิจการในเรื่องใดบ้าง และต้องกำหนดเวลาในการดำเนินงานของคณะกรรมการไว้ด้วย ซึ่งทางปฏิบัติการเสนอญัตติขอให้วุฒิสภามอบหมายงานให้กระทำก็จะระบุระยะเวลาการดำเนินงานไปด้วย พร้อมทั้งขอให้ดำเนินการนอกสมัยประชุมไปด้วย ซึ่งวุฒิสภาก็มักจะมิตเห็นชอบตามญัตติที่ขอ

4. การควบคุมการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหาร

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 (ก่อนสิ้นสุดบทเฉพาะกาล) ได้กำหนดให้การพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

⁷¹ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2535 หมวด 3 ส่วนที่ 2 ข้อ 32.

เพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา^{๗๑} ดังนั้น ในระยะ 4 ปีแรก การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดิน จึงต้องกระทำในที่ประชุมร่วมกันทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และการประชุมร่วมกันของรัฐสภาให้ใช้ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา^{๗๒}

ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในรัฐสภา (พ.ศ. 2522 - พ.ศ. 2526)

ระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณโดย ระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ โดยที่ประชุมร่วมของรัฐสภา ตามบททั่วไป มาตรา 133 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้เสร็จภายใน 90 วัน และวุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 15 วัน^{๗๓} แต่ตามบทเฉพาะการมาตรา 203 วรรคสอง ระบุให้ "คำว่าสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามีใน มาตรา 133 หมายถึงรัฐสภา" ดังนั้น ระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ โดยการประชุมร่วมกันของรัฐสภา จึงน่าจะหมายถึง 90 วัน อันเป็นระยะเวลาในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เพราะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณโดยรัฐสภาที่มีขั้นตอนคล้ายกับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

ส่วนขั้นตอนการพิจารณาก็ให้กระทำเป็น 3 วาระเช่นเดียวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอื่น ๆ กล่าวคือการพิจารณาในวาระที่ 1 ให้ที่ประชุมพิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น^{๗๔} การพิจารณาในวาระที่ 2 เมื่อรัฐสภารับหลักการ

CHULALONGKORN UNIVERSITY

^{๗๑}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 บทเฉพาะกาล มาตรา 203 ระบุว่า "ในวาระเริ่มแรกเมื่อใช้รัฐธรรมนูญนี้แล้ว...การดำเนินการดังต่อไปนี้ ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาด้วย

(1) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย...

ทั้งนี้...คำว่าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่ระบุไว้ในมาตรา 133...ให้หมายถึงรัฐสภา"

^{๗๒}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 144.

^{๗๓}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 133 วรรคหนึ่งและวรรคสาม.

^{๗๔}ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2522 หมวด 6 ข้อ 102.

แล้ว ให้ที่ประชุมรัฐสภาตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นกรรมการโดยตำแหน่งเป็นผู้พิจารณา⁷⁵ คณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวนี้จะประกอบไปด้วยบุคคลซึ่งคณะรัฐมนตรี มีสิทธิเสนอชื่อได้จำนวนไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด ในจำนวนที่เหลือจะเป็นบุคคลที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นผู้เสนอ ซึ่งต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา⁷⁶ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 มาตรา 84 วรรคสอง จำนวนสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่เกิน 3 ใน 4 ของจำนวนทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น จำนวนกรรมการของวุฒิสภาในกรณีประชุมร่วมกันของรัฐสภาจึงมีจำนวน 3 ใน 4 ของกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรเช่นกัน หรือ จำนวน 3 ใน 7 ของจำนวนกรรมการที่เหลือจากคณะรัฐมนตรี เสนอสำหรับขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการ เหมือนกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในสภาผู้แทนราษฎรทุกประการคือ สมาชิกวุฒิสภาเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ก็เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการได้ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่รัฐสภารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น⁷⁷ กรรมการก็มีสิทธิส่งความเห็นของตนได้ เมื่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้วก็จะรายงานต่อรัฐสภา พร้อมด้วยข้อสังเกต (ถ้ามี) การพิจารณาในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาในวาระที่ 2 สมาชิกจะอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ผู้แปรญัตติส่งวนคำแปรญัตติ* หรือที่กรรมการส่งวนความเห็นได้เมื่อพิจารณาจบแล้วรัฐสภาก็จะพิจารณา

สำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534 และข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2535 มีขั้นตอนเหมือนกันกับรัฐธรรมนูญ

CHULALONGKORN UNIVERSITY

⁷⁵ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2522 หมวด 6 ข้อ 103.

⁷⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 145.

⁷⁷ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2522 หมวด 6 ข้อ 102.

* การแปรญัตติ สมาชิกวุฒิสภาจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการใดมิได้ แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ (1) เงินสงฆ์ใช้คืนเงินกู้ (2) ดอกเบี้ยเงินกู้ (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย (คุบพิเศษกาล มาตรา 203 วรรคสองประกอบกับ มาตรา 133 วรรคสุดท้าย) ทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง การพิจารณาในวาระที่ 3 เป็นการพิจารณาลงมติว่าจะเห็นควรให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้นประกาศใช้เป็นกฎหมายได้หรือไม่

ฉบับปี พ.ศ. 2521 (ภายหลังสิ้นสุดบทเฉพาะกาล) ซึ่งใช้ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2527 ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้ คือ วุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา ถ้าพ้นกำหนดดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภา ได้ให้ความเห็นชอบ⁷⁸ และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ และแจ้งมายังวุฒิสภาแล้ว ให้วุฒิสภาตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวนตามที่ประชุม กำหนด เพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว⁷⁹ และเมื่อวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณแล้ว ประธานวุฒิสภาก็จะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าว โดยด่วน คณะกรรมการจะต้องพิจารณาศึกษา พร้อมทั้งรายงานความเห็นต่อประธานวุฒิสภาให้ แล้วเสร็จภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้น การพิจารณาในชั้นกรรมาธิการนี้ไม่ มีการแปรญัตติ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ก็จะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อประธาน วุฒิสภา เพื่อให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน⁸⁰

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของวุฒิสภาเป็นการพิจารณาทั้งร่าง แล้วให้ลง มติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และในการพิจารณาครั้งนี้สมาชิกวุฒิสภาจะขอแก้ไขเพิ่มเติมมิได้⁸¹

การลงมติ ถ้าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้น ได้รับ ความเห็นชอบของรัฐสภา และให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นทูลเกล้าฯ ถวายภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย นั้นกลับคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณา ใหม่ได้ทันที และถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิก ทั้งหมดของสภาแล้ว ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 88⁸²

⁷⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 146 วรรคสาม.

⁷⁹ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2535 หมวด 5 ข้อ 104.

⁸⁰ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2535 หมวด 5 ข้อ 105.

⁸¹ ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2535 หมวด 5 ข้อ 106.

⁸² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 142 วรรคสุดท้าย.

และประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป ในกรณีวุฒิสภาลงมติไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติ

(2) บทบาทในทางปฏิบัติของวุฒิสภา

2.1 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 และฉบับปี พ.ศ. 2511

ก. เกี่ยวกับการเปิดอภิปรายทั่วไป รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 ให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาทขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีการลงมติได้ตลอดระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ 2 ปี 8 เดือนเศษ (ตั้งแต่วันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492 ถึงวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494) วุฒิสภาชุดที่ 3 ได้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติจำนวน 1 ครั้ง คือ การเปิดอภิปรายทั่วไป เรื่องการกบฏจลาจล เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2494 โดยพระราชาธิบดีราชกับสมาชิกวุฒิสภาก็ 25 คนร่วมกันเสนอ การอภิปรายใช้เวลา 4 วัน (ตั้งแต่วันที่ 27 ตุลาคม ถึงวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494) ที่ประชุมวุฒิสภามีมติให้แยกประเด็นอภิปรายเป็นข้อ ๆ ดังต่อไปนี้^{๕๖}

1. การกบฏจลาจลเกิดจากสาเหตุอะไรบ้าง เช่น ค่าครองชีพสูง การคอร์รัปชันในวงราชการ การค้าฝิ่นในวงราชการ ทหารและตำรวจมีอิทธิพลในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐบาลช่วยสมาชิกสภานิติบัญญัติในทางมิชอบมิควร หรือประชาชนไม่ได้รับบริการสาธารณะตามสมควร เป็นต้น ซึ่งรัฐบาลก็ได้ตอบและชี้แจงหลักเลื่องประเด็นต่าง ๆ ว่าการกบฏ ปฏิวัติ เป็นเรื่องประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองประเทศของแทบทุกประเทศ ในที่สุดประธานในที่ประชุมได้เสนอลงมติให้ปิดการอภิปรายทั่วไปในประเด็นนี้

2. การปราบปรามและควบคุมสถานการณ์การจลาจลได้ดำเนินการไปอย่างไรบ้าง ได้ผลแค่ไหนเพียงไร ส่วนใหญ่สมาชิกวุฒิสภาอภิปรายทำนองตำหนิรัฐบาลว่าไม่มีแผนรัดกุมในการปราบปรามจลาจล การใช้กระสุนปืนเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็น และสูญเสียวิสัยทัศน์และทรัพย์สินของแผ่นดินโดยใช่เหตุ รัฐบาลก็ได้อภิปรายชี้แจงโต้เถียงอย่างรุนแรงในประเด็นนี้

^{๕๖} สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 3/2494 (สามัญ ชุดที่ 2) วันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2494.

3. การใช้จ่ายเงินในการปราบปราม ตลอดจนเงินทดแทนแก่ผู้เสียหาย ขอให้รัฐบาลได้แจ้งให้ประชาชนทราบถึงจำนวนเงินที่ใช้จ่ายไป จำนวนผู้ที่ได้รับความเสียหาย จ่ายไปเป็นจำนวนเงินเท่าใด ยังไม่ได้จ่ายอีกเท่าใด รวมทั้งสถานที่ราชการ โรงเรียน วัด ที่ได้รับความเสียหาย รัฐบาลมีหลักการพิจารณาอย่างไร ใครเป็นผู้อนุญาตให้จ่ายได้ รัฐบาลได้ชี้แจงและตอบข้อซักถามของสมาชิกวุฒิสภาจนเป็นที่พอใจ

4. การป้องกันเหตุการณ์กบฏและจลาจลในอนาคต รัฐบาลได้วางมาตรการไว้อย่างไร ใครควรจะเป็นผู้รับผิดชอบ ฯลฯ รัฐบาลและสมาชิกวุฒิสภาได้อภิปรายตอบโต้กันอย่างรุนแรงจะเห็นได้ว่า วุฒิสภาชุดที่ 3 ได้แสดงบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยใช้มาตรการการขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีการลงมติ* เป็นครั้งแรก ซึ่งการอภิปรายทั่วไปในครั้งนี้มี การตอบโต้กันอย่างรุนแรงทั้งฝ่ายสมาชิกวุฒิสภากับฝ่ายรัฐบาล อันสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่ไม่ราบรื่นระหว่างวุฒิสภาชุดที่ 3 กับฝ่ายบริหาร

บทบาทของวุฒิสภาชุดที่ 4 ตลอดระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ 3 ปี 4 เดือนเศษ แม้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 จะให้อำนาจวุฒิสภา เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติได้ และเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้ แต่ก็ไม่ปรากฏว่า วุฒิสภาชุดนี้ได้ใช้อำนาจดังกล่าวเพื่อควบคุมตรวจสอบรัฐบาลแต่ประการใด

ข. เกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถาม ผลงานเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามของวุฒิสภาชุดที่ 3 สมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ได้ใช้สิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในที่ประชุมวุฒิสภา รวมทั้งสิ้น 35 กระทู้^๕ ซึ่งนับว่ามีจำนวนมากกว่าวุฒิสภาชุดอื่น ๆ กระทู้ถามส่วนใหญ่มีเนื้อหาสาระ และถามในประเด็น

* ภายหลังสมาชิกวุฒิสภาเสนอญัตติดังกล่าวได้ไม่กี่เดือน จอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ทำรัฐประหารในเวลาต่อมา.

^๕ กริช สืบสันต์, บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่างๆ, (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516), หน้า 99-104.

สำคัญ ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐบาลเกือบทุกด้านทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม ตลอดจนปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และเป็นกระทู้ถามนายกรัฐมนตรีโดยตรงถึง 9 กระทู้ ส่วนกระทู้ถามอื่น ๆ เน้นกระทรวงหลัก ๆ เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงอุตสาหกรรม และ กระทรวงกลาโหมซึ่งในบางครั้งรัฐมนตรีผู้ตอบกระทู้ถามก็ไม่อาจจะชี้แจงหรือตอบข้อซักถามให้กระจ่างชัดได้ ลักษณะของกระทู้ถามในวุฒิสภาชุดที่ 3 จึงมุ่งที่จะซักไซ้รั้งรัด ตรวจสอบ และควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาลอย่างจริงจัง⁸⁵ เช่นเดียวกับลักษณะของกระทู้ถามในวุฒิสภา ชุดที่ 2 (ในช่วงที่สอง) นั้นเอง

ผลงานเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามของวุฒิสภาชุดที่ 4 ตลอดระยะเวลา 3 ปีเศษ สมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ได้ใช้สิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในที่ประชุมวุฒิสภา รวมทั้งสิ้นเพียง 4 กระทู้⁸⁶ ซึ่งนับว่ามีจำนวนน้อยมาก ลักษณะของกระทู้ถาม เป็นไปในทำนองถามนำ เพื่อให้รัฐบาลชี้แจงเกี่ยวกับอุปสรรคในการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล อันเป็นการเปิดโอกาสให้รัฐบาลเผยแพร่ผลงานของตนต่อที่ประชุม ซึ่งรัฐมนตรีผู้ตอบกระทู้ก็ได้ชี้แจงข้อซักถามได้เป็นอย่างดี และเป็นที่น่าสนใจของผู้ถาม ดังนั้น การตั้งกระทู้ถามในวุฒิสภาชุดที่ 4 จึงไม่ได้มุ่งหมายที่จะเร่งรัดตรวจสอบและควบคุมการทำงานของรัฐบาลเหมือนกับการตั้งกระทู้ถามในวุฒิสภาชุดที่ 3 ดังกล่าวมาแล้ว

ค. เกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการ บทบาทของวุฒิสภาชุดที่ 3 เกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการ วุฒิสภาชุดนี้ได้มอบหมายงานให้คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญเพื่อดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่รวมประมาณ 46 เรื่อง⁸⁷ (เป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีเสนอ) ลักษณะของกิจการที่วุฒิสภาชุดนี้มอบหมาย ให้ดำเนินการเป็นเรื่องเกี่ยวกับการพิจารณาฎีกาของพระราชบัญญัติทั้งหมดไม่มีการมอบหมายให้คณะกรรมการกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนในเรื่องอื่น ๆ และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอทั้งหมดนี้ คณะกรรมการ และที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณารายละเอียดในร่างพระราชบัญญัติอย่างสุ่มรอบคอบ ซึ่งในจำนวนนี้มีการลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติในข้อปลีกย่อย 9 ฉบับ แก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญ 16 ฉบับ รวมทั้งร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินด้วย และมีมติไม่รับหลักการ 2 ฉบับ อันเป็นการแสดง

⁸⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 105.

⁸⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 132.

⁸⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 96.

ให้เห็นว่า วุฒิสภาชุดนี้ได้พยายามที่จะแสดงบทบาทตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เพื่อที่จะควบคุมหรือถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารและสภาผู้แทนอย่างมีประสิทธิภาพ

บทบาทของวุฒิสภาชุดที่ 4 เกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการ วุฒิสภาชุดนี้ได้มอบหมายงานให้คณะกรรมการสามัญและตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ รวมประมาณ 53 เรื่อง^{๑๑} (เป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) ลักษณะของกิจการที่วุฒิสภาชุดนี้มอบหมายให้ดำเนินการก็เป็นเรื่องเกี่ยวกับการพิจารณาถ้อยแถลงของพระราชบัญญัติทั้งสิ้นเช่นเดียวกันกับการมอบหมายของวุฒิสภาชุดที่ 1, ชุดที่ 2 และชุดที่ 3 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ปรากฏว่าคณะกรรมการ และสมาชิกวุฒิสภาในที่ประชุม ได้ให้ความร่วมมือกับฝ่ายบริหารเป็นอย่างดี มีการอภิปรายและแก้ไขเพิ่มเติมข้อปลีกย่อยในร่างพระราชบัญญัติเพียงเล็กน้อย ในจำนวนนี้มีการลงมติเห็นชอบให้ร่างพระราชบัญญัติผ่านไปอย่างรวดเร็วตามข้อเสนอของคณะกรรมการจำนวน 31 ฉบับ และมีการอภิปรายและแก้ไขเพิ่มเติมในร่างพระราชบัญญัติเพียงเล็กน้อยจำนวน 24 ฉบับ อันแสดงให้เห็นว่า วุฒิสภาชุดที่ 4 ได้แสดงบทบาทในทางคล้อยตามและสนับสนุนรัฐบาลมากกว่าจะปฏิบัติหน้าที่ในการถ่วงดุล และตรวจสอบความถูกต้องในร่างพระราชบัญญัติ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม

3. เกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงิน บทบาทของวุฒิสภาชุดที่ 3 ในการพิจารณาและอนุมัติร่างพระราชบัญญัติอันเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ และผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการที่วุฒิสภาชุดนี้ตั้งขึ้นนับตั้งแต่เข้าปฏิบัติหน้าที่จนถึงปี พ.ศ. 2494 มีผลงานรวมทั้งสิ้น 5 ฉบับ ดังนี้

1. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2492 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ ก่อนที่จะไม่รับหลักการในที่ประชุมวุฒิสภามีสมาชิกอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง โดยเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้มีความคลุมเครือ กรณีนี้ไม่ใช่กรณีจำเป็นรีบด่วนที่รัฐบาลจะของบประมาณเพิ่มเติมจึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ในที่สุดวุฒิสภาก็ลงมติไม่รับหลักการในร่างพระราชบัญญัตินี้ และได้ส่งกลับคืนไปยังสภาผู้แทน แต่สภาผู้แทนก็มีมติยืนยันร่างเดิม

^{๑๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า 130.

ในเวลาต่อมา^{๘๙}

2. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2493 ก่อนรับหลักการมีการอภิปรายบ้าง แล้วตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณา กำหนดแปรญัตติภายใน 7 วัน ที่ประชุมลงมติให้ผ่านไปได้โดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม^{๙๐}

3. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2493 วุฒิสภาลงมติรับหลักการ แล้วส่งให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณากำหนดแปรญัตติภายใน 5 วัน คณะกรรมการมีมติให้แก้ไขโดยตัดยอดเงินเพิ่มพิเศษของสมาชิกสภาผู้แทนและวุฒิสภาออกจำนวนหนึ่ง เพราะเหตุว่าไม่สมควรได้รับเงินเพิ่มพิเศษ ที่ประชุมวุฒิสภาเห็นชอบด้วย จึงได้ลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว แล้วจึงกลับคืนไปยังสภาผู้แทน ต่อมาทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนได้ตั้งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ ผลของการลงมติทั้งสภาผู้แทนและวุฒิสภาเห็นชอบด้วย

4. ร่างพระราชบัญญัติอนุญาตให้จ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2493 ก่อนไม่รับหลักการมีสมาชิกอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง สมาชิกส่วนใหญ่จึงลงมติไม่รับหลักการ และส่งกลับคืนไปยังสภาผู้แทนฯ ก็ได้ลงมติยืนยันตามร่างเดิม

5. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2494 วุฒิสภาลงมติรับหลักการ แล้วส่งให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณากำหนดแปรญัตติภายใน 7 วัน คณะกรรมการมีมติให้แก้ไขโดยตัดค่าสร้างอนุสาวรีย์สมเด็จพระนเรศวรมหาราช 255,000 บาท และตัดค่าซื้อวังวรารม 823,688 บาท ที่ประชุมวุฒิสภาเห็นชอบด้วย จึงได้ลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว แล้วส่งกลับคืนไปยังสภาผู้แทน ต่อมาได้ตั้งคณะกรรมการร่วมพิจารณาพระราชบัญญัตินี้ ผลการลงมติทั้งสภาผู้แทนและวุฒิสภาเห็นชอบด้วย

^{๘๙}สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 5/2492 วันอังคารที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2492.

^{๙๐}สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 6/2493 (สมัยวิสามัญ) วันอังคารที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2493.

บทบาทของวุฒิสภาชุดที่ 4 เกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหาร วุฒิสภาชุดนี้ได้พิจารณาและอนุมัติร่างพระราชบัญญัติอันเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินที่คณะรัฐมนตรีเสนอ มีผลงานรวมทั้งสิ้น 3 ฉบับ ดังนี้

1. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2512⁹¹
2. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2513⁹²
3. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2514

ข้อสังเกต การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณทั้ง 3 ฉบับของวุฒิสภาชุดนี้ มีการพิจารณาให้ความเห็นชอบและรับหลักการได้กระทำภายในระยะเวลาอันสั้น นอกจากสมาชิกจะอภิปรายเสนอแนะความเห็นและตั้งข้อสังเกตแล้ว ไม่มีสมาชิกอภิปรายคัดค้าน แม้การพิจารณาในชั้นกรรมาธิการจะมีการส่งวนค่าแปรญัตติไว้บ้าง เพื่อให้ที่ประชุมพิจารณาแก้ไข แต่ที่ประชุมก็ให้ร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับผ่านไปได้โดยไม่มีการแก้ไข

2.2 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 (ก่อนสิ้นสุดบทเฉพาะกาล)

ก. เกี่ยวกับการเปิดอภิปรายทั่วไป รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 ตามบทเฉพาะกาลได้ให้อำนาจวุฒิสภามีส่วนร่วมในการเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้ โดยให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาในการนี้ สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิอภิปรายและลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจได้ด้วยตนเองหรือร่วมเข้าชื่อกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอญัตติไม่ได้อำนาจของวุฒิสภาชุดที่ 6 เกี่ยวกับการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ตั้งแต่วันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2522 ถึงวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2526 มีดังต่อไปนี้

⁹¹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 11/2511 (สมัยสามัญ) วันจันทร์ที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2511.

⁹² สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 3/2511 (สมัยวิสามัญ) วันพุธที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2513.

1. การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นรายบุคคลในรัฐบาลของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2522 สาเหตุเนื่องจากรัฐบาลได้ปรับเปลี่ยนภาวะเศรษฐกิจ เช่น ประกาศขึ้นราคาน้ำมันและค่าสาธารณูปโภคหลายครั้งเป็นเหตุให้ประชาชนเกิดความไม่พอใจ ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านจึงได้ร่วมกันเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรวม 4 กระทรวงจำนวน 11 คน* ในระหว่างการประชุมรัฐสภาวิสามัญ ปี พ.ศ. 2522

การอภิปรายได้กระทำรวม 4 วัน คือวันที่ 10, 11, 12 และ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2522 ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านได้อภิปรายโจมตีรัฐบาลอย่างหนัก ส่วนสมาชิกวุฒิสภามีอภิปรายบ้างเล็กน้อยในทำนองเสนอแนะให้รัฐบาลนำไปแก้ไขปรับปรุงปัญหาต่าง ๆ การลงคะแนนได้กระทำโดยลับ เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2522 ผลปรากฏว่ามีสมาชิกรัฐสภาเข้าประชุมทั้งหมด 289 คน รัฐมนตรีทุกคนได้รับคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกรัฐสภาที่เข้าประชุมคือเกินกว่า 245 เสียง จึงถือว่ารัฐสภาให้ความไว้วางใจรัฐมนตรีทุกคน

ข้อสังเกต สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่จะลงคะแนนเสียงไว้วางใจรัฐมนตรีทุกคน แต่ยังมีสมาชิกวุฒิสภาบางกลุ่มประมาณ 30 คน (กลุ่มทหารหนุ่มที่เรียกว่า "ยังเติร์ก" หรือ จปร. รุ่น 7) ได้แสดงทัศนคติต่อสื่อมวลชนในลักษณะจะลงคะแนนเสียงให้รัฐมนตรีโดยใช้ดุลพินิจอย่างอิสระ และปฏิเสธความผูกพันกับรัฐบาล หากพิจารณาเห็นว่ารัฐมนตรีที่ถูกชักฟอกตอบข้อกล่าวหาไม่กระจ่างชัด** และผลการลงคะแนนไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีแต่ละคนปรากฏว่าอยู่ในเกณฑ์ระหว่าง 152-190 คะแนน⁹³

* พรรคฝ่ายค้านขณะนั้นได้แก่ พรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย และพรรคประชากรไทย มีสมาชิกร่วมเข้าชื่อรวม 156 คน ส่วนพรรคประชาธิปัตย์ไม่ได้ร่วมลงชื่อด้วย กระทรวงที่ถูกเปิดอภิปรายได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงคมนาคม กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงอุตสาหกรรม

** ดังคำให้สัมภาษณ์ตอนหนึ่งของพันเอกจำลอง ศรีเมือง ผู้นำกลุ่มทหารหนุ่มที่สำคัญคนหนึ่งว่า "การออกเสียงครั้งนี้ พวกคนได้ปรึกษาหารือในระหว่างสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นทหารหนุ่มและนายทหารชั้นผู้ใหญ่แล้ว เห็นว่ามีความสำคัญที่จะต้องรักษาชื่อเสียงของสมาชิกวุฒิสภาและสถาบันทหารไว้ก่อน ไม่ใช่จะหลับตาสนับสนุนรัฐบาลไปทุกอย่าง เพราะไม่เช่นนั้นแล้วประชาชนจะไม่ได้ความไว้วางใจทหารอีกต่อไป..." และกล่าวอีกว่า "วุฒิสภาไม่ใช่พรรคการเมืองของรัฐบาล เพราะไม่ได้รับการตัดสินใจใด ๆ ที่เกี่ยวกับรัฐบาลแต่วุฒิสภาเป็นกลุ่มที่เป็นกลางไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด และเป็นตัวแทนของปวงชน" (รายละเอียดดูใน มติชน (15 ตุลาคม 2522) : 12.

⁹³ มติชน (17 ตุลาคม 2522) : 12.

เห็นได้ว่า บทบาทของวุฒิสภาชุดที่ 6 ส่วนใหญ่แล้วสนับสนุนฝ่ายรัฐบาล แต่ก็มีสมาชิกวุฒิสภาบางกลุ่ม เห็นคล้อยตามกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน อันเป็นทัศนคติที่แตกต่างกันในระหว่างสมาชิกวุฒิสภาในการสนับสนุนรัฐบาล

และในเวลาต่อมาไม่นานนัก สมาชิกวุฒิสภากลุ่มทหารหนุ่ม ก็ได้หาแนวร่วมจากสมาชิกวุฒิสภากลุ่มอื่น ๆ รวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน เพื่อที่จะสร้างความกดดันให้รัฐบาลลาออก ในที่สุดพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เห็นว่าตนไม่ได้รับการสนับสนุนจากวุฒิสภาชุดนี้อีกต่อไป จึงประกาศลาออกเมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2523 ในขณะที่พรรคฝ่ายค้าน 3 พรรค (ไม่รวมพรรคประชาธิปัตย์) มีเพียง 141 เสียงเท่านั้น แสดงว่าต้องมีสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลส่วนหนึ่งลงคะแนนให้กับฝ่ายค้านด้วย

2. การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลในรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2524 สาเหตุเนื่องมาจากรัฐบาลดำเนินนโยบายผิดพลาดทำให้ภาวะน้ำตาและน้ำมันขาดแคลนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งนำโดยนายสมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ไทย จึงเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรวม 2 กระทรวงจำนวน 3 คน และได้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2524

ก่อนถึงวันอภิปรายทั่วไป พลเอกเปรม ก็ได้เรียกสมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 6 (ซึ่งพลเอกเปรม ได้แต่งตั้งเข้ามาบางส่วนแล้ว) มาประชุมซักซ้อมความเข้าใจเพื่อขอให้สมาชิกวุฒิสภาให้การสนับสนุนรัฐบาล ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาก็มีกระบวนการประสานงานเพื่อตกลงกันภายในก่อนแล้วว่าจะให้การสนับสนุนรัฐบาลอย่างพร้อมเพรียงกัน⁹⁴ การอภิปรายปรากฏว่ารัฐมนตรีส่วนใหญ่ตอบข้อกล่าวหาของฝ่ายค้านได้เป็นอย่างดี

การลงมติเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2524 โอกาสที่พรรคฝ่ายค้านจะชนะฝ่ายรัฐบาลได้มีอยู่น้อยมาก เพราะมีเสียงรวมกันแล้วไม่เกิน 60 เสียง เพราะพรรคกิจสังคมซึ่งมีเสียง 80

⁹⁴ ประชุมที่กองอำนวยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ สนามเสือป่า เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2524 (29 พฤษภาคม 2524) : 12).

เสียงไม่เข้าร่วมด้วย ในขณะที่ฝ่ายรัฐบาลมีถึง 180 เสียง ซึ่งเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด (จำนวน 301 คน) ผลการลงมติปรากฏว่ารัฐมนตรีทั้ง 3 คนได้รับเสียงไว้วางใจตามที่รัฐบาลประสงค์ ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ระหว่าง 264-266 คะแนน ในขณะที่เสียงไม่ไว้วางใจอยู่ในระหว่าง 6-54 คะแนน⁹⁵ แสดงว่า สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ให้การสนับสนุนฝ่ายรัฐบาล จะเห็นได้ว่ากระบวนการประสานงานภายในวุฒิสภาสามารถควบคุมเสียงสมาชิกวุฒิสภาก่อนจะลงมติใด ๆ ในที่ประชุมรัฐสภาได้เป็นอย่างดี

3. การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลในรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2525 สาเหตุเนื่องมาจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจและการประกาศลดค่าเงินบาทของรัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านจึงเข้าชื้อกันเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรวมทั้งสิ้น 8 กระแส จำนวน 24 คน

การเปิดอภิปรายทั่วไปได้กระทำรวม 2 วัน คือวันที่ 2 และ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2525 มีสมาชิกวุฒิสภาอภิปรายบ้าง แต่เป็นการอภิปรายในทางสนับสนุนรัฐบาล การอภิปรายในวันที่ 3 มิถุนายน มีเหตุการณ์ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านไม่พอใจจนต้องเดินออกจากที่ประชุมเป็นการประท้วงประชาชนรัฐสภาทั้งนี้ เพราะเหตุว่า ในช่วงเวลาที่ฝ่ายค้านกำลังใช้สิทธิอภิปรายอยู่นั้น ประชาชนรัฐสภาใช้อำนาจตัดบทให้รัฐมนตรีตอบก่อน เหตุการณ์ดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่าประชาชนวุฒิสภาในฐานะประชาชนรัฐสภามีความเอนเอียงในทางสนับสนุนฝ่ายรัฐบาล

การลงมติได้กระทำเมื่อวันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ. 2525 มีสมาชิกรัฐสภามาประชุม 475 คน (จำนวนทั้งหมด 526 คน) แบ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภา 196 คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลประมาณ 160 คน ฝ่ายค้านประมาณ 120 คน การลงคะแนนใช้วิธีลับ ผลปรากฏมีรัฐมนตรีทุกคนได้รับคะแนนเสียงไว้วางใจหมดทุกคน ซึ่งคะแนนไว้วางใจอยู่ในเกณฑ์ระหว่าง 293-352 (แสดงว่าสมาชิกวุฒิสภาล้วนมาลงคะแนนให้ฝ่ายรัฐบาล) และคะแนนไม่ไว้วางใจอยู่ในเกณฑ์ระหว่าง 110-170⁹⁶ ข้อสังเกต การที่คะแนนไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีหลายคนสูงกว่า 120 คะแนน

⁹⁵ มติชน (2 มิถุนายน 2524) : 2.

⁹⁶ เอกสารข่าวรัฐสภา. ปีที่ 8 ฉบับที่ 171 (16 มิถุนายน 2525) : 25-27.

ปรากฏภายหลังว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคร่วมรัฐบาลบางพรรคได้ร่วมลงคะแนนให้กับฝ่ายค้าน จากผลการลงคะแนดังกล่าว เชื่อได้ว่าสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดหรือเกือบทั้งหมดได้ให้การสนับสนุน ฝ่ายรัฐบาลอย่างเป็นทางการ

ข. เกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถาม ตลอดระยะเวลา 4 ปี (ในช่วงบทเฉพาะกาลมีผลบังคับใช้) ของวุฒิสภาชุดที่ 6 มีสมาชิกวุฒิสภาใช้สิทธิตั้งกระทู้ถามเพียง 1 กระทู้เท่านั้น* ซึ่งกระทู้ดังกล่าวก็ไม่ปรากฏว่า ได้รับการตอบจากฝ่ายรัฐบาลเลย การที่สมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 6 ตั้งกระทู้ถามเพียง 1 กระทู้ในช่วงระยะเวลา 4 ปี อาจกล่าวได้ว่า วุฒิสภาชุดนี้ ไม่ได้ใช้การตั้งกระทู้ถามเป็นเครื่องมือในการควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารเลย แสดงให้เห็นว่าวุฒิสภาชุดนี้ มีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารเป็นอย่างดี

ค. เกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการ บทบาทของวุฒิสภาชุดที่ 6 (ในช่วงบทเฉพาะกาลมีผลบังคับใช้) วุฒิสภาได้มอบหมายงานให้คณะกรรมการสามัญและตั้งคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ รวมประมาณ 43 เรื่อง** ลักษณะงานที่วุฒิสภามอบหมายให้คณะกรรมการดำเนินกิจการก็มีลักษณะเช่นเดียวกับวุฒิสภาชุดอื่น ๆ ที่ผ่านมามีคือ กลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติ ส่วนการมอบหมายงานให้คณะกรรมการสามัญหรือตั้งคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อดำเนินกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องอื่น ๆ เริ่มจะมีบทบาทขึ้นมาบ้าง แต่ก็มีจำนวนไม่มากนัก ทั้งนี้ เนื่องจากข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2522 ยังไม่ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติให้สมาชิกวุฒิสภาเสนอญัตติขอให้วุฒิสภามอบหมายงาน ให้คณะกรรมการสามัญหรือตั้งคณะกรรมการวิสามัญดำเนินกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ไว้แน่ชัดพิจารณาของคณะกรรมการส่วนใหญ่จะเห็นชอบด้วยในสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ การส่งวนคำแปรญัตติของสมาชิกหรือส่งวนความของกรรมการ เพื่อให้วุฒิสภาพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมตามความ

* เป็นกระทู้ถามของนายธรรมนุญ ลัดพลี งามรัฐมนตรียุทธศาสตร์ไทย เมื่อปี พ.ศ. 2524 เรื่อง "กระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2522 กำหนดตำแหน่งพนักงานอัยการโคสมิชอบ"

** ตรวจสอบจากรายงานการประชุมวุฒิสภาตั้งแต่ครั้งที่ 5/2522 (สมัยวิสามัญ) วันศุกร์ที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2522 จนถึงรายงานการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 1/2526 (สมัยวิสามัญ) วันศุกร์ที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2526.

เห็นของตนมีน้อย และการพิจารณาของวุฒิสภา ส่วนใหญ่ที่ประชุมก็จะเห็นชอบด้วยกับรายงานและข้อสังเกตของคณะกรรมการ ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติแล้วส่งกลับคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร เพื่อตั้งคณะกรรมการร่วมหรือมีมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินั้นมีจำนวนน้อย เช่น ที่ประชุมมีมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น ของสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการ (ฉบับที่...)พ.ศ....⁹⁷

ง. เกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงิน บทบาทของวุฒิสภาชุดที่ 6 (ในช่วงที่บทเฉพาะกาลมีผลบังคับใช้) ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 บทเฉพาะกาล มาตรา 203 (1) ได้กำหนดให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอันเกี่ยวกับงบประมาณ ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกับของรัฐสภา ดังนั้น บทบาทของวุฒิสภาชุดที่ 6 ในการพิจารณามติร่างพระราชบัญญัติอันเกี่ยวกับงบประมาณในช่วงบทเฉพาะกาลมีผลบังคับใช้ จึงแตกต่างกับบทบาทของวุฒิสภาชุดอื่น ๆ เพราะต้องพิจารณาร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรและมีอำนาจเหมือนกับสภาผู้แทนราษฎรทุกประการ ซึ่งผลงานมีดังต่อไปนี้

1. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2523
2. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2523
3. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2524
4. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2525
5. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2526

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณทั้ง 5 ฉบับ ผลปรากฏว่าที่ประชุมรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบและผ่านวาระที่ 3 ไปด้วยดี การเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมในชั้นกรรมาธิการก็เป็นเพียงการเพิ่มหรือลดในแต่ละกรมแต่ละกระทรวงเท่านั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาสอดคล้องงบประมาณแล้วก็เป็นไปตามที่รัฐบาลได้กำหนดมาในร่างแต่แรก

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณต้องกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภานั้น เป็นการสร้างทั้งความมั่นใจและความกังวลใจให้กับฝ่ายรัฐบาลอยู่เสมอไม่น้อย

⁹⁷ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 9/2523 (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2523.

โดยเฉพาะรัฐบาลที่นายกรัฐมนตรีไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง เช่น พลเอกเกรียงศักดิ์ และพลเอกเปรม เพราะจะต้องหาเสียงสนับสนุนทั้งจากวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร มิฉะนั้นก็ยากที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณจะผ่านรัฐสภาไปได้ และยิ่งถ้าเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรคถ้าหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคร่วมรัฐบาลไม่มีความสามัคคีหรือมีความขัดแย้งซึ่งกันและกันแล้ว บทบาทของวุฒิสภาย่อมจะมีมากขึ้นในการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ดังเช่น การพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2523 สมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ปรากฏว่าในวาระแรกขึ้นรับหลักการ ได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนน 314 ต่อ 150 คะแนน (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีทั้งหมด 301 คน) จะเห็นได้ว่า คะแนนไม่เห็นชอบด้วยมีมากเกือบถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ซึ่งนับว่าเสียงมากถ้าหากไม่ให้วุฒิสภาร่วมพิจารณาและลงมติด้วย เพราะการขาดประชุมของสมาชิกวุฒิสภาย่อมมีอยู่เสมอ ดังนั้น จากกรณีดังกล่าวแสดงว่า วุฒิสภาชุดที่ 6 ได้มีบทบาทที่สำคัญในการสนับสนุนฝ่ายรัฐบาล

(3) สรุปเปรียบเทียบบทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหาร ตามลักษณะของรัฐธรรมนุญที่ให้วุฒิสภามาก

จากที่กล่าวมาแล้วในบทนี้ จะเห็นได้ว่า แม้รัฐธรรมนุญจะกำหนดให้อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารไว้มาก แต่บทบาทของวุฒิสภาแต่ละชุดก็มีความแตกต่างกันไป ดังต่อไปนี้

1. บทบาทเกี่ยวกับการเปิดอภิปรายทั่วไป แม้รัฐธรรมนุญฉบับปี พ.ศ. 2492 จะให้อำนาจวุฒิสภาชุดที่ 3 ขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติได้เท่านั้น แต่วุฒิสภาชุดนี้ก็ได้พยายามใช้อำนาจดังกล่าวอย่างเต็มที่เพื่อควบคุม ตรวจสอบฝ่ายบริหาร อันเป็นลักษณะของวุฒิสภาที่ไม่ได้ผูกพันกับฝ่ายบริหารในส่วนที่เกี่ยวกับที่มา ซึ่งแตกต่างกับวุฒิสภาชุดที่ 4 และชุดที่ 6 กล่าวคือ วุฒิสภาทั้ง 2 ชุด มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหาร และปฏิบัติหน้าที่อยู่ในระยะเวลาของนายกรัฐมนตรีผู้แต่งตั้งตนมาโดยตลอด ไม่ว่าจะจอมพลถนอม พลเอกเกรียงศักดิ์ หรือพลเอกเปรม ก็ตาม ดังนั้นการที่จะให้วุฒิสภาทั้ง 2 ชุดนี้มีบทบาทในการใช้มาตรการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล เพื่อที่จะควบคุมตรวจสอบความถูกต้องในการทำงานของฝ่ายบริหาร หรือทำให้ฝ่ายบริหารต้องพ้นจากตำแหน่งจึงไม่อาจเป็นไปได้ ในทางตรงข้าม วุฒิสภากลับมีบทบาทในลักษณะ "อ้อมๆ" หรือสนับสนุนฝ่ายบริหารมากกว่า ดังเช่น การลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจของวุฒิสภาชุดที่ 6 ในช่วงบทเฉพาะกาลมีผลบังคับใช้ ดังกล่าวมาแล้ว

2. บทบาทเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถาม บทบาทของวุฒิสภาชุดที่ 4 และชุดที่ 6 นับว่าสมาชิกวุฒิสภาได้ใช้สิทธิตั้งกระทู้ถามน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับบทบาทของวุฒิสภาชุดที่ 3 ซึ่งมีจำนวนกระทู้ถามมากที่สุดถึง 35 กระทู้ในระยะเวลาเพียง 2 ปีเศษ และการตั้งกระทู้ถามก็มีลักษณะซีกไซร ตรวจสอบ ควบคุมนโยบายและการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง เหตุผลก็เพราะสมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 3 ส่วนใหญ่ประกอบด้วยข้าราชการบำนาญ และบุคคลในสาขาอาชีพอื่น ๆ มีข้าราชการประจำทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนน้อยมาก ซึ่งแตกต่างกับวุฒิสภาชุดที่ 4 และชุดที่ 6 ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นบุคคลในแวดวงของข้าราชการประจำเกือบทั้งสิ้น การที่จะมุ่งหวังให้ข้าราชการประจำตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีจึงแทบจะเป็นไปไม่ได้เลย

3. บทบาทเกี่ยวกับการตั้งกรรมาธิการ บทบาทของวุฒิสภาชุดที่ 3 ชุดที่ 4 และชุดที่ 6 (ในช่วงบทเฉพาะกาล) ก็คือ อาจกล่าวได้ว่า มีบทบาทลักษณะเช่นเดียวกันหมด กล่าวคือ ส่วนใหญ่วุฒิสภาจะมอบหมายงานให้คณะกรรมการสามัญหรือตั้งคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติทั้งสิ้น (หน้าที่หลักของวุฒิสภาทุกชุด) ซึ่งถ้าหากเป็นการพิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ ก็ถือว่าวุฒิสภามีบทบาทในการควบคุมการออกกฎหมายของฝ่ายบริหารได้อีกประการหนึ่ง ซึ่งก็นับว่ามีประโยชน์ต่อส่วนรวม

สำหรับบทบาทของคณะกรรมการในวุฒิสภาชุดที่ 3 จะเห็นได้ว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้กระทำอย่างสมบูรณ์รอบคอบ ในการนี้ได้แก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอเป็นจำนวนมาก ซึ่งแตกต่างจากการพิจารณาของคณะกรรมการในวุฒิสภาชุด 4 และชุดที่ 6 ดังกล่าวมาแล้ว

ส่วนการมอบหมายงานให้คณะกรรมการสามัญหรือตั้งคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องอื่น ๆ ในวุฒิสภาก็ทั้ง 3 ชุดแทบจะไม่มีเลย แต่ข้อที่น่าสังเกตคือ เมื่อเริ่มใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 มาได้ระยะหนึ่ง สมาชิกวุฒิสภาก็เริ่มหยิบยกปัญหาเกี่ยวกับการมอบหมายงานของสภาในคณะกรรมการสามัญประจำสภาดำเนินกิจการอำนาจหน้าที่ขึ้นมาปรึกษาหารือและตีความรัฐธรรมนูญมากขึ้น เพื่อเป็นแนวทางให้สภามอบหมายงานให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาคณะใดคณะหนึ่ง หรือตั้งคณะกรรมการวิสามัญดำเนินกิจการหรือพิจารณาสอบสวนในเรื่องใดได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งในเวลาต่อมาบทบาทของคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญของวุฒิสภาในการดำเนินกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องอื่น ๆ จึงมีเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ ดังกล่าวมาแล้วในบทที่ 3

4. บทบาทเกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงิน บทบาทของวุฒิสภาชุดที่ 3 ในการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติอื่นเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายนั้น นับว่าวุฒิสภาชุดนี้ได้สร้างความลำบากใจให้กับฝ่ายบริหารอยู่น้อย เพราะไม่ได้คล้อยตามฝ่ายบริหารไปเสียทุกอย่างเหมือนกับวุฒิสภาชุดที่ 4 และชุดที่ 6 กล่าวคือ ได้พิจารณาลงมติไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติอื่นเกี่ยวกับงบประมาณและส่งกลับคืนไปยังสภาผู้แทนทันทีถึง 2 ฉบับ คือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2492 และร่างพระราชบัญญัติอนุญาตให้จ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2493 นอกจากนี้ ยังพิจารณาลงมติให้แก้ไขเพิ่มร่างพระราชบัญญัติเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2493 และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2494 โดยการให้ตัดยอดเงินในงบประมาณบางส่วนอีกด้วย การที่วุฒิสภาชุดที่ 3 มีบทบาทเช่นนี้ แสดงให้เห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภาชุดที่ 3 กับฝ่ายบริหารไม่เป็นไปอย่างราบรื่น อันเป็นผลมาจากวุฒิสภาชุดนี้ไม่ได้มาจากฝ่ายบริหารนั่นเอง

ส่วนวุฒิสภาชุด 4 และชุดที่ 6 มีลักษณะเช่นเดียวกันคือ ไม่ได้สร้างความลำบากใจให้ฝ่ายมากนัก ส่วนใหญ่ก็จะคล้อยตามและสนองตอบความต้องการของฝ่ายบริหารกระทำมาแต่แรกเสมอ โดยเฉพาะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอื่นเกี่ยวกับงบประมาณของวุฒิสภาชุดที่ 6 (ในช่วงบทเฉพาะกาล) ซึ่งต้องกระทำร่วมกันของรัฐสภา บทบาทในการลงมติของวุฒิสภาพร้อมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยิ่งเด่นชัดมากขึ้นในการช่วยเหลือหรือสนับสนุนฝ่ายบริหาร เพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับผ่านรัฐสภาไปได้ด้วยดี

ดังนั้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้อำนาจวุฒิสภาควบคุมฝ่ายบริหารได้มาก ไม่ได้ทำให้วุฒิสภาแต่ละชุดมีบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารได้มากหรือมีประสิทธิผลในการควบคุมฝ่ายบริหารตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเสมอไป ในทางตรงข้ามกลับทำให้วุฒิสภาแสดงบทบาทในทางช่วยเหลือหรือสนับสนุนฝ่ายรัฐบาลมากกว่า และในขณะเดียวกันก็เป็นการถ่วงดุลอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร (โดยเฉพาะพรรคฝ่ายค้าน) ด้วย ดังเช่น บทบาทของวุฒิสภาชุดที่ 4 และชุดที่ 6 ทั้งนี้ เพราะรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้วุฒิสภามีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร โดยการให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้นเอง อันมีผลทำให้ฝ่ายบริหารมีอิทธิพลเหนือวุฒิสภาจนวุฒิสภาไม่อาจจะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระ อีกนัยหนึ่งคือ หากฝ่ายบริหารไม่ได้มีอิทธิพลเหนือวุฒิสภาด้วยเหตุดังกล่าวนี้แล้ว วุฒิสภาก็อาจจะปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลและเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยส่วนรวมได้ดังเช่น บทบาทของวุฒิสภาชุดที่ 3 ดังกล่าวมาแล้ว