

บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย



นายโสภณ เคนวิเศษ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2536

ISBN 974-582-984-6

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

I17062688

ROLE OF THE SENATE IN THE EXECUTIVE CONTROL  
ACCORDING TO THE THAI CONSTITUTION



Mr. SOPON KENVISAT

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

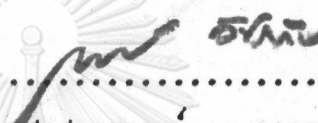
1993

ISBN 974-582-984-6

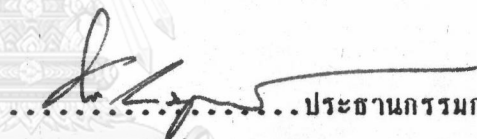
หัวข้อวิทยานิพนธ์      บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร  
ไทย  
โดย                              นายโสภณ เคนวิเศษ  
ภาควิชา                        นิติศาสตร์  
อาจารย์ที่ปรึกษา        อาจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์



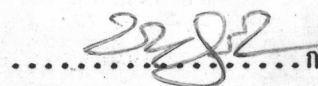
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท


  
.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
(ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วัชรากัส)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

  
.....ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสัมบูรณ์)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
.....อาจารย์ที่ปรึกษา  
(อาจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์)

  
.....กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อูวรรถไธ)

  
.....กรรมการ  
(อาจารย์โอสถ โทสิน)



โสภณ เคนวิเศษ : บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย ( ROLE OF THE SENATE IN THE EXECUTIVE CONTROL

ACCORDING TO THE THAI CONSTITUTION ) อ.ที่ปรึกษา : ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์,

268 หน้า . ISBN 974-582-984-6

รัฐธรรมนูญไทยกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่หลักสองประการใหญ่ ๆ คือ อำนาจหน้าที่ในทาง

นิติบัญญัติและในการควบคุมฝ่ายบริหาร วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาเฉพาะอำนาจหน้าที่และบทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหาร อันได้แก่ การเปิดอภิปรายทั่วไป การตั้งกระทู้ถาม การตั้งคณะกรรมการ และการควบคุมการใช้จ่ายเงิน โดยได้ย้อนไปศึกษาถึงแนวความคิดทั่วไป โครงสร้างที่มา อำนาจหน้าที่และลักษณะทั่วไปของวุฒิสภาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไทยทุกฉบับที่ได้กำหนดให้มีสองสภา คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2489, 2490, 2492, 2511, 2517, 2521 และฉบับปัจจุบัน พ.ศ.2534 ในการศึกษาครั้งนี้มุ่งวิเคราะห์ถึง บทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารของวุฒิสภาแต่ละชุดว่า มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจหน้าที่ไว้มากน้อย แค่ไหนเพียงใด ตลอดจนปัจจัยหลักอันเป็นข้อจำกัดบทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหาร

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้นำผลงานของวุฒิสภาแต่ละชุด (ยกเว้นวุฒิสภาชุดที่ 7 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) ที่ได้แสดงบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารมาศึกษาวิเคราะห์ ซึ่งพบว่า บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารส่วนใหญ่มีประสิทธิผลน้อย และไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจหน้าที่ไว้ และแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร ได้มากหรือน้อย ก็ไม่ได้ทำให้บทบาทของวุฒิสภาดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้เพราะส่วนใหญ่รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอชื่อแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ทำให้สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งมีความผูกพันอันดีกับฝ่ายบริหารที่แต่งตั้งตนมาจนไม่กล้าแสดงบทบาทในการควบคุม โดยเฉพาะสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นข้าราชการประจำซึ่งได้รับการแต่งตั้งเข้ามาเป็นจำนวนมาก ยิ่งทำให้บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารเกิดขึ้นน้อย เพราะข้าราชการประจำย่อมไม่กล้าแสดงบทบาทในการควบคุมนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของตนได้ นอกจากนี้ หากพิจารณาข้อจำกัดอื่น ๆ เช่น คุณสมบัติ สมัยการประชุม ตลอดจนขั้นตอนและกระบวนการควบคุมฝ่ายบริหารในมาตรการต่าง ๆ ประกอบแล้ว ย่อมทำให้บทบาทของวุฒิสภาดังกล่าวไม่อาจเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้

ภาควิชา ..... นิติศาสตร์  
สาขาวิชา ..... นิติศาสตร์  
ปีการศึกษา ..... 2535

ลายมือชื่อนิติ .....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา .....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม .....

## C170866 : MAJOR LAW

KEY WORD: EXECUTIVE CONTROL/SENATE/THAI CONSTITUTION

SOPON KENVISAT : ROLE OF THE SENATE IN THE EXECUTIVE CONTROL

ACCORDING TO THE THAI CONSTITUTION : THESIS ADVISOR :

NANTAWAT BORAMAND, Ph.D. 268 pp. ISBN 974-582-984-6

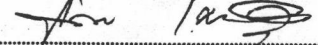
The Thai Constitution provides the Senate with two major functions, being part of the legislative process and control of the Executive. This thesis is merely to study the latter function ; namely to open general censure, to propose the question, to appoint the Senate committee, and to control the Executive's expenditure. Emphasis is also placed on general concept of the structure, back ground, functions, and general feature of the Senate as provided in the Constitutions of 2489, 2490, 2492, 2511, 2517, 2521 and 2534. Its aim is to analyse whether and how much the Senate is effective in exercising its power to control the Executive, including the major factors limiting its authority.

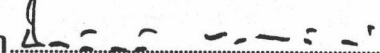
Selected case of all Senates' roles - except the present one - in the control of the Executive are made and found that it is not much effective. Though the Constitution provides the Senate with more power to control the Executive, it does not change the passive role of the Senate. This is because most Constitutions provide the Prime Minister, the leader of the Executive, with the right to nominate the Senators who, later, have so good relationships with the Executive that they dare not perform the Senate function in controlling the Executive. Especially, the more the government officials become the Senate members, the less they assume the role to control the Executive since The Prime Minister and the Ministers are still their superior. Furthermore, there are other limitations such as the qualification of the Senators, the Senate session, as well as the procedures in exercising such power, which become the barrier to the role of the Senate in exercising its Constitutional power.

ภาควิชา.....นิติศาสตร์

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์

ปีการศึกษา.....2535

ลายมือชื่อนิติ.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....



## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ก็ด้วยความเมตตา กรุณาเป็นอย่างดียิ่ง ในการให้คำปรึกษา แนะนำและช่วยเหลือตรวจแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ของท่านอาจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ (อาจารย์ที่ปรึกษา) และท่านรองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ ตลอดจนท่านศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสัมบุรณ์ (ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์) ท่านอาจารย์ โอสถ โกศิน และท่านรองศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อูธรรมโฆ ซึ่งเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนใคร่ขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย

ขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม และผู้เกี่ยวข้องทุกท่านที่ได้กรุณาให้ความรู้ ความกระจ่าง และแนะนำให้ข้อคิดเห็นในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สำเร็จลุล่วงทุกประการ

คุณค่าที่พึงมีจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอมอบเป็นการคารวะบูชาพระคุณบิดา มารดา ครู อาจารย์ ตลอดจนผู้มีพระคุณทุกท่าน ที่ได้ให้การสนับสนุนช่วยเหลือและให้กำลังใจ จนผู้เขียนสำเร็จการศึกษาในครั้งนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

โสภณ เคนวิเศษ



บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ณ

บทที่

1. บทนำ.....	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	3
ความสำคัญของปัญหา.....	4
วิธีการวิจัยและขอบเขตการศึกษา.....	4
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
2. แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับบทบาทของวุฒิสภา.....	6
(1) แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับบทบาทของวุฒิสภาไทย.....	14
1.1 กำเนิดและวิวัฒนาการของวุฒิสภาไทย.....	15
1.2 วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.....	17
1.2.1 เจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ.....	22
1.2.2 ลักษณะทั่วไปของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ.....	42
ก. โครงสร้างและที่มา.....	43
ข. คุณสมบัติและวาระการดำรงตำแหน่ง.....	50
ค. อำนาจหน้าที่.....	62
ง. สมัยการประชุมและการประชุมวุฒิสภา.....	67
จ. ความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับฝ่ายบริหาร.....	73
ฉ. จำนวนสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ.....	78
(2) แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ.....	84
2.1 ความหมายและความจำเป็นในการควบคุม.....	86
2.2 มาตรการในการควบคุมที่สำคัญ.....	90

บทที่

หน้า

ก. การเปิดอภิปรายทั่วไป.....	90
ข. การตั้งกระทู้ถาม.....	92
ค. การตั้งคณะกรรมการ.....	93
ง. การควบคุมการใช้จ่ายเงิน.....	95
(3) แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญไทย.....	98
3.1 ลักษณะทั่วไปของรัฐธรรมนูญไทยในส่วนที่เกี่ยวกับวุฒิสภา.....	98
ก. รัฐธรรมนูญที่มีลักษณะให้อำนาจวุฒิสภาน้อย.....	99
ข. รัฐธรรมนูญที่มีลักษณะให้อำนาจวุฒิสภามาก.....	99
3.2 แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามลักษณะของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจวุฒิสภาน้อย.....	100
3.3 แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามลักษณะของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจวุฒิสภามาก.....	101
3. บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามลักษณะของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจวุฒิสภาน้อย.....	102
(1) บทบาทของวุฒิสภาตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย.....	102
1.1 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 และฉบับปี พ.ศ. 2490.....	102
ก. โครงสร้างและที่มาของวุฒิสภา.....	102
ข. ความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับฝ่ายบริหาร.....	105
ค. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร.....	106
ง. ขั้นตอนและกระบวนการควบคุมฝ่ายบริหาร.....	108
1.2 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 และฉบับปี พ.ศ. 2521 (หลังสิ้นสุดทศวรรษเฉพาะกาล).....	116
ก. โครงสร้างและที่มา.....	116
ข. ความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับฝ่ายบริหาร.....	120
ค. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร.....	122



บทก

หน้า

ง. ขั้นตอนและกระบวนการควบคุมฝ่ายบริหาร.....	124
(2) บทบาทในทางปฏิบัติของวุฒิสภา.....	134
2.1 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 และฉบับปี พ.ศ. 2490	134
ก. เกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถาม.....	134
ข. เกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการ.....	135
ค. เกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงิน.....	136
2.2 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 และฉบับปี พ.ศ. 2521	
(หลังสิ้นสุดบทเฉพาะกาล).....	139
ก. เกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถาม.....	139
ข. เกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการ.....	140
ค. เกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงิน.....	142
(3) สรุปเปรียบเทียบบทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามลักษณะของ	
รัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจวุฒิสภานั้น.....	145
4. บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามลักษณะของ รัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจ	
วุฒิสภามาก.....	148
(1) บทบาทของวุฒิสภาตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย.....	148
1.1 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 และฉบับปี พ.ศ. 2511.....	148
ก. โครงสร้างและที่มา.....	148
ข. ความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับฝ่ายบริหาร.....	150
ค. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร.....	151
ง. ขั้นตอนและกระบวนการควบคุมฝ่ายบริหาร.....	154
1.2 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 (ก่อนสิ้นสุดบทเฉพาะกาล) และ	
ฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534.....	163
ก. โครงสร้างและที่มา.....	163
ข. ความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับฝ่ายบริหาร.....	165
ค. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร.....	167

บทที่

ง. ขั้นตอนและกระบวนการควบคุมฝ่ายบริหาร.....	172
(2) บทบาทในทางปฏิบัติของวุฒิสภา.....	184
2.1 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2492 และฉบับปี พ.ศ. 2511.....	184
ก. เกี่ยวกับการเปิดอภิปรายทั่วไป.....	184
ข. เกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถาม.....	185
ค. เกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการ.....	186
ง. เกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงิน.....	187
2.2 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 (ก่อนสิ้นสุดบทเฉพาะกาล).....	189
ก. เกี่ยวกับการเปิดอภิปรายทั่วไป.....	189
ข. เกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถาม.....	193
ค. เกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการ.....	193
ง. เกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงิน.....	194
(3) สรุปเปรียบเทียบบทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามลักษณะของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจวุฒิสภามาก.....	195
5. ปัจจัยหลักอันเป็นข้อจำกัดบทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหาร.....	198
(1) ข้อจำกัดบทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย.....	198
1. เกี่ยวกับโครงสร้างและที่มา.....	198
2. เกี่ยวกับคุณสมบัติ.....	199
3. เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับฝ่ายบริหาร.....	203
4. เกี่ยวกับสมัยประชุมและการประชุมของวุฒิสภา.....	205
5. เกี่ยวกับขั้นตอนและกระบวนการในการควบคุม.....	207
5.1 การเปิดอภิปรายทั่วไป.....	207
5.2 การตั้งกระทู้ถาม.....	210
5.3 การตั้งคณะกรรมการ.....	215
5.4 การควบคุมการใช้จ่ายเงิน.....	220

บทที่

หน้า

6. บทสรุปและเสนอแนะ.....	223
(1) สรุปเปรียบเทียบบทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามลักษณะของ รัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจวุฒิสภาน้อยและที่ให้อำนาจมาก.....	225
(2) บทบาทของวุฒิสภาที่ควรจะเป็น.....	228
2.1 เกี่ยวกับโครงสร้างและที่มา.....	228
2.2 เกี่ยวกับคุณสมบัติ.....	230
2.3 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่.....	230
บรรณานุกรม.....	232
ภาคผนวก.....	239
ประวัติผู้เขียน.....	268

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่

1	เปรียบเทียบที่มา อำนาจ และจำนวนสัดส่วนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ 7 ฉบับ.....	239
2	เปรียบเทียบอาชีพของสมาชิกวุฒิสภา ชุดที่ 1 (วันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2489).....	240
3	เปรียบเทียบอาชีพของสมาชิกวุฒิสภา ชุดที่ 2 (วันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490).....	241
4	เปรียบเทียบอาชีพของสมาชิกวุฒิสภา ชุดที่ 4 (วันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2511).....	242
5	เปรียบเทียบอาชีพของสมาชิกวุฒิสภา ชุดที่ 5 (วันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2518).....	243
6	เปรียบเทียบอาชีพของสมาชิกวุฒิสภา ชุดที่ 6 (วันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2522).....	244
7	เปรียบเทียบอาชีพของสมาชิกวุฒิสภา ชุดที่ 6 สมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี (วันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2531).....	245
8	เปรียบเทียบอาชีพของสมาชิกวุฒิสภา ชุดที่ 6 สมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี (วันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2532).....	247
9	เปรียบเทียบอาชีพของสมาชิกวุฒิสภา ชุดที่ 7 (ปัจจุบัน) (วันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2522).....	248