

การศึกษาเปรียบเทียบบทบาทวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๑๑-๒๕๑๔

กับวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๑๘-๒๕๑๙



ในการศึกษาเปรียบเทียบบทบาทของสมาชิกวุฒิสภานั้น นอกจากจะศึกษาบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ยังจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงบทบาทของวุฒิสภาด้วย ทั้งนี้เนื่องจากวุฒิสภาของเรานั้นประกอบด้วยสภาสองสภาอยู่เสมอ คือสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้งและวุฒิสภาที่มาจาก การแต่งตั้ง ดังนั้นการศึกษาถึงบทบาทของวุฒิสภาจะช่วยทำให้ การศึกษารวียคครั้งนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยเฉพาะเมื่อปรากฏว่า มีความแตกต่างกันในอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาที่กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในวุฒิสภาทั้งสองสมัยต่างกัน รวมทั้งองค์ประกอบทางด้านตัวบุคคลและบรรยากาศทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปอีกด้วย สิ่งเหล่านี้จึงเป็นลักษณะเด่นของวุฒิสภาชุดที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๑๑ และวุฒิสภาชุดที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๑๘<sup>๑</sup> ที่น่าสนใจดังมีรายละเอียดดังนี้

#### ๑. องค์ประกอบของสมาชิกวุฒิสภา

องค์ประกอบของสมาชิกวุฒิสภา ชุดที่ ๔ และสมาชิกวุฒิสภาชุดที่ ๕ ได้กล่าวมาแล้วอย่างกว้างๆ ในบทที่ ๑ ทั้งในด้านอายุ การศึกษา และอาชีพ ซึ่งจากการศึกษาเปรียบเทียบ ปรากฏว่า ในวุฒิสภาชุดที่ ๔ สมาชิกที่อยู่ในกลุ่มอายุ ๕๑-๖๐ ปี มีเป็นจำนวนร้อยละ ๕๙.๑๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ทั้งนี้เนื่องจากได้มีการแต่งตั้งข้าราชการประจำที่ยังไม่ครบเกษียณอายุเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะข้าราชการทหาร ส่วนในวุฒิสภาชุดที่ ๕ สมาชิกที่อยู่ในกลุ่มอายุ ๖๑-๗๐ ปี มีเป็นจำนวนร้อยละ ๖๒.๐๐ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เพราะว่าได้มีการแต่งตั้งข้าราชการบำนาญเป็นสมาชิกจำนวนมาก ส่วนภูมิหลังในด้านคุณวุฒินั้นปรากฏว่า ทั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดที่ ๔ และสมาชิกวุฒิสภาชุดที่ ๕ ต่างก็เป็นผู้ที่มีการศึกษาสูงเป็นส่วนใหญ่และมี

<sup>๑</sup> วุฒิสภาชุดที่ ๑ คือวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๕

วุฒิสภาชุดที่ ๒ คือวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๐

วุฒิสภาชุดที่ ๓ คือวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒.

ข้อสังเกตว่า สมาชิกวุฒิสภาชุดที่ ๔ มีผู้จบการศึกษาจากโรงเรียนนายร้อย ถึงร้อยละ ๖๔.๐๓ เพราะว่ามีข้าราชการประจำซึ่งเป็นทหาร มีเป็นจำนวนมากกว่าครึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด และเมื่อเปรียบเทียบภูมิหลังในค่านอาชีพ ปรากฏว่าสมาชิกวุฒิสภาชุดที่ ๔ เป็นข้าราชการประจำ ร้อยละ ๗๕.๖๑ และเป็นข้าราชการบ้านาญ ร้อยละ ๑๗.๖๘ ซึ่งเมื่อรวมกันแล้วจะมีเป็นจำนวน ถึงร้อยละ ๙๓.๒๙ ส่วนสมาชิกวุฒิสภาชุดที่ ๕ ปรากฏว่ามาจากบุคคลอาชีพต่างๆ กัน แต่มี ข้าราชการบ้านาญเป็นจำนวนมากที่สุด คือร้อยละ ๔๔.๐๐ และรองลงมาได้แก่ อาชีพธุรกิจการ-  
ค้า ซึ่งมีจำนวนร้อยละ ๒๑.๐๐

## ๒. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๗๘ สมาชิกวุฒิสภา มีจำนวน ๓ ใน ๔ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทน มีอายุไม่ต่ำกว่า ๔๐ ปีบริบูรณ์ ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ มีสมาชิกภาพคราวละ ๖ ปี มีสิทธิเสนอร่าง พระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๑๗ มีสิทธิยับยั้งร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสภาผู้แทน ตามมาตรา ๑๒๐ มีสิทธิตั้งกระทู้ถามตามมาตรา ๑๒๖ และสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่ต่ำกว่า ๑ ใน ๔ ของ จำนวนสมาชิกทั้งหมด มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่ลงมติ ตามมาตรา ๑๒๗ และขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะได้ตาม มาตรา ๑๒๘

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๑๐๒ สมาชิกวุฒิสภา จะเป็นข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำไม่ได้ นอกจากข้าราชการการเมือง และต้องแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของตนต่อประธานรัฐสภาตามมาตรา ๑๐๔ และวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิก ๑๐๐ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ มีอายุไม่ต่ำ กว่า ๓๕ ปี บริบูรณ์ ตามมาตรา ๑๐๗ มีอำนาจที่จะยับยั้งร่างพระราชบัญญัติได้ตามมาตรา ๑๔๙ และมีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถามได้ตามมาตรา ๑๔๗

จากการเปรียบเทียบอำนาจของวุฒิสภาตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจะเห็น ได้ว่าวุฒิสภาชุดที่ ๔ กฎหมายรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้อย่างกว้างขวางในการปฏิบัติหน้าที่ มากกว่าวุฒิสภาชุดอื่นๆ ซึ่งมีผลให้วุฒิสมาชิกมีอำนาจเกือบเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ

ยิ่งไปกว่าตรงที่วุฒิสภาจะถูกยุบไม่ได้ และอำนาจของวุฒิสภาเช่นนี้ย่อมเป็นหลักประกันความมั่นคงให้แก่ฝ่ายบริหาร ตามมาตรา ๑๒๗ และมาตรา ๑๒๘ เพราะวุฒิสมาชิกเป็นข้าราชการประจำเกือบทั้งสิ้น จึงย่อมที่จะไม่ขัดขวางนโยบายของฝ่ายบริหาร ในทางตรงกันข้ามจึงมีแต่คอยสนับสนุนฝ่ายบริหารให้มั่นคงมากยิ่งขึ้นเท่านั้น ส่วนวุฒิสภาชุดที่ ๕ มีอำนาจเพียงเล็กน้อยเท่านั้น เมื่อเปรียบเทียบกับวุฒิสภาชุดที่ ๔ คือทำหน้าที่เพียงรับทราบและกลั่นกรองงานจากสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

### ๓. สภาพแวดล้อมทางการเมือง

ในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๑๑ ฝ่ายบริหารได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก เพราะว่ารัฐบาลได้แต่งตั้งข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนที่ดำรงตำแหน่งสำคัญ เป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และที่สำคัญคือวุฒิสภาชุดนี้ไม่อาจถูกยุบได้ จึงทำให้วุฒิสภากลายเป็นสถาบันที่มีความสำคัญอย่างมาก เพราะถ้าสมาชิกวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของแผ่นดินเป็นหลัก ก็จะสามารถช่วยผลักดันให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบสูงขึ้น แต่จากข้อเท็จจริงแล้วปรากฏว่า สมาชิกวุฒิสภาทั้งที่เป็นทหารและข้าราชการพลเรือนนั้น ต่างก็มีฐานะ เป็นผู้ได้บังคับบัญชาของข้าราชการประจำตำแหน่งสูงๆ ที่อยู่ในคณะรัฐบาลทั้งสิ้น ดังนั้น จึงเป็นไปได้ที่สมาชิกวุฒิสภา จะคัดค้านนโยบายของรัฐบาล ล้วนสมาชิกวุฒิสภาชุดที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๑๘ และ พ.ศ. ๒๕๑๙ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งภายหลังจากที่บรรยากาศทางการเมืองได้เป็นประชาธิปไตยนั้น จึงถูกจำกัดบทบาทลงอย่างมาก จนเป็นเพียงสภาตรายางเท่านั้น แม้ว่าสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งจะมาจากบุคคลหลายอาชีพ แต่ก็ไม่มีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่มากนัก จะมีอำนาจก็แต่เพียงการตั้งกระทู้ถาม และมีอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ เท่านั้น

จากที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าวุฒิสภาของไทยนั้น ยังคงถูกมองว่าเป็นสภาขุนนาง หรือสภาข้าราชการประจำชั้นสูง เพราะได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายบริหาร การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาจึงทำให้ดูเหมือนว่าเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหาร มากกว่าที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามจุดมุ่งหมาย ซึ่งระบุไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ คือการเป็นตัวแทนของปวงชนอย่างแท้จริง

บทบาทของวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติให้ความเห็นชอบแล้วนั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาเสียก่อนจึงจะประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ โดยวุฒิสภาจะทำการพิจารณาในรายละเอียดอีกครั้งหนึ่ง ถ้าหากวุฒิสภาลงมติไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ส่งกลับคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ให้ความเห็นชอบตามวุฒิสภา ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็เป็นอันตกไป ส่วนระยะเวลาในการพิจารณานั้น วุฒิสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้เสร็จภายใน ๖๐ วัน เว้นแต่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน ๓๐ วัน และถ้าร่างพระราชบัญญัติใดก็ตาม ซึ่งครบกำหนดระยะเวลาการพิจารณาแล้ว แต่วุฒิสภายังพิจารณาไม่เสร็จ ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบ

วุฒิสภาชุดที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๑๑ นี้ได้ทำการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติรวมทั้งสิ้นจำนวน ๕๔ ฉบับ ลงมติให้ผ่านร่างพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายจำนวน ๕๗ ฉบับ<sup>๑</sup> ซึ่งร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกวุฒิสภาให้ความเห็นชอบนี้ เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ๕๔ ฉบับ และเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๓ ฉบับ และลงมติดังกล่าวส่งกลับคืนไปยังสภาผู้แทน ๒ ฉบับ

วุฒิสภาชุดที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้ทำการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ รวมทั้งสิ้นจำนวน ๘ ฉบับ<sup>๒</sup> ที่ประชุมวุฒิสภาลงมติให้ความเห็นชอบผ่านร่างพระราชบัญญัติเป็นกฎหมาย ๖ ฉบับ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกวุฒิสภาให้ความเห็นชอบนี้ เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ๒ ฉบับ และเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๓ ฉบับ และเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอร่วมกันระหว่างคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑ ฉบับ และร่างพระราชบัญญัติที่ประชุมวุฒิสภาลงมติไม่เห็นชอบด้วย ส่งกลับคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร ๒ ฉบับ

วุฒิสภาชุดที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้ทำการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติรวมทั้งสิ้น ๑๓ ฉบับ<sup>๓</sup> ซึ่งที่ประชุมวุฒิสภาลงมติให้ความเห็นชอบผ่านร่างพระราชบัญญัติเป็นกฎหมาย ๗ ฉบับ

<sup>๑</sup> ดูรายละเอียดในภาคผนวก

<sup>๒</sup> ดูรายละเอียดในภาคผนวก

<sup>๓</sup> ดูรายละเอียดในภาคผนวก

ในจำนวนร่างพระราชบัญญัติ ๗ ฉบับนี้ เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ๖ ฉบับ และเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑ ฉบับ ส่วนร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การประชุมวุฒิสภา และกำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณา มีอยู่ด้วยกัน ๖ ฉบับ ซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ๓ ฉบับ และเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๓ ฉบับ

ผลของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกวุฒิสภาชุดที่ ๔ และวุฒิสภาชุดที่ ๕

#### วุฒิสภาชุดที่ ๔

ที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติให้ความเห็นชอบผ่านร่างพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายรวมทั้งสิ้น ๔๗ ฉบับด้วยกัน ซึ่งเสนอโดยคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พระราชบัญญัติเหล่านี้โดยส่วนใหญ่แล้ว เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่มีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมแต่อย่างใด แต่ใช้เพื่อดำเนินกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นงานประจำมากกว่าที่จะมีลักษณะเป็นการเปลี่ยนแปลงกิจกรรมที่เคยดำเนินอยู่ เช่น พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ธรณีสงฆ์ การโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในท้องที่ต่างๆ เพื่อใช้ประโยชน์ในการสร้างทาง การสร้างเขื่อนต่างๆ รวมทั้งสิ้นถึง ๑๘ ฉบับด้วยกัน พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ระเบียบข้าราชการและระเบียบการพิจารณาคดีของศาล ๑๑ ฉบับ พระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนด ๖ ฉบับ พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการศึกษา ๒ ฉบับ และพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติอีก ๓ ฉบับ คือประกาศ

ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๖ <sup>๑</sup> ฉบับที่ ๒๐ <sup>๒</sup> และฉบับที่ ๓๐ <sup>๓</sup> นอกจากนี้ ยังมีพระราชบัญญัติ  
อื่นๆ อีกรวม ๑๗ ฉบับ

#### วุฒิสภาชุดที่ ๔

ที่ประชุมวุฒิสภาชุดที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้พิจารณาลงมติให้ความเห็นชอบผ่าน  
ร่างพระราชบัญญัติ เป็นกฎหมาย ๖ ฉบับด้วยกัน ซึ่งพระราชบัญญัติทั้ง ๖ ฉบับนี้ มีพระราชบัญญัติ  
๒ ฉบับเท่านั้น ที่มีความสำคัญอย่างมาก คือ พระราชบัญญัติยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๗  
ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๑ พ.ศ. ๒๕๑๘ เพราะสามารถเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่ใช้ริด-  
รอนเสรีภาพของประชาชนที่ใช้กันมาถึง ๑๗ ปี ในการพูด การเขียน การพิมพ์และการโฆษณา  
จึงจัดได้ว่าเป็นพระราชบัญญัติที่มีลักษณะก้าวหน้ามากฉบับหนึ่ง และพระราชบัญญัติอีกฉบับหนึ่ง ซึ่ง  
ถือได้ว่ามีลักษณะก้าวหน้าเช่นกัน คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับ  
ที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๘ เพราะเป็นกฎหมายที่กำหนดให้ผู้บริหารราชการกรุงเทพมหานคร มาจาก

<sup>๑</sup> พระราชบัญญัติยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๖ พ.ศ. ๒๕๑๔

ยกเลิกการกำหนดให้ศาลพลเรือน เป็นศาลทหารพิพากษาคดีบางประเภท ยกเว้นคดี  
ที่มีความสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร

ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ ตอนที่ ๑๐๗ หน้า ๑.

<sup>๒</sup> พระราชบัญญัติยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๐ พ.ศ. ๒๕๑๔

ยกเลิกการกำหนดห้ามค้ากำไรในการจำหน่ายข้าวสาร

ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ ตอนที่ ๘๖ หน้า ๑.

<sup>๓</sup> พระราชบัญญัติยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๐ พ.ศ. ๒๕๑๔

เพื่อให้คดีที่อยู่ในอำนาจศาลทหารตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๐ อยู่ใน  
อำนาจศาลพลเรือนพิจารณาคดีพิพากษา คงให้ศาลทหารพิจารณาคดีพิพากษาเฉพาะคดีที่ค้างอยู่และ  
คดีที่เกิดขึ้นแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ ตอนที่ ๑๐๗ หน้า ๔.

การเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปจากสภาพเดิม ส่วนพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งเรียกกันโดยทั่วไปว่า พระราชบัญญัติผันเงินนั้น นับได้ว่าเป็นกฎหมายที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในวิธีการดำเนินงานที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ส่วนพระราชบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการออกกฎหมายธรรมดาในการแก้ไขปัญหาที่เป็นงานประจำ มีอยู่ ๓ ฉบับด้วยกัน คือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๑๙ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๕๑๘

ที่ประชุมวุฒิสภาชุดที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๑๙ ได้พิจารณาลงมติให้ความเห็นชอบผ่านร่างพระราชบัญญัติ เป็นกฎหมายรวม ๗ ฉบับด้วยกัน พระราชบัญญัติที่มีความสำคัญอย่างมาก คือพระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติบรรพ ๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ได้ตรวจชำระใหม่ พ.ศ. ๒๕๑๙ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฉบับที่... พ.ศ. ๒๕๑๙ ซึ่งพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้ ให้สิทธิความเสมอภาคแก่หญิงให้เท่ากับชาย เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ซึ่งบัญญัติให้หญิงมีสิทธิเท่าเทียมกับชาย พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้ จึงมีลักษณะก้าวหน้าและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางสังคมอย่างมาก ส่วนพระราชบัญญัติอีก ๕ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ ที่ธรณีสงฆ์วัดมกุฏกษัตริยาราม แขวงบางขุนพรหม เขตพระนคร ให้แก่กระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๕๑๙ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖<sup>๑</sup> ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๙ พ.ศ. ๒๕๑๙ พระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติการค้ากับประเทศที่ประกอบการค้าโดยรัฐ พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๑๙ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๓ ลงวันที่

<sup>๑</sup> พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖

จัดตั้งสำนักงานอาเซียนแห่งประเทศไทยขึ้นในกระทรวงการต่างประเทศ มีฐานะเป็นกรม.

๒๔ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๑๙<sup>๑</sup> และพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ พระราชบัญญัติเหล่านี้เป็นพระราชบัญญัติที่ใช้ในการดำเนินกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นงานประจำเท่านั้น

การที่รัฐสภาสมัย พ.ศ. ๒๕๑๘ และ พ.ศ. ๒๕๑๙ มีร่างพระราชบัญญัติค้างการพิจารณาเป็นจำนวนมาก เนื่องจากสาเหตุดังนี้

๑. ระยะเวลาในการทำงานของสภา ต้องสิ้นสุดลงก่อนที่จะครบกำหนด ตามวาระ ๔ ปี เนื่องจากรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ ถูกยุบในเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๑๘ และรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๙ สิ้นสุดลงโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ทำการรัฐประหารในเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙
๒. การทำงานของสภาซึ่งมีระยเวลาน้อยอยู่แล้วนี้ ต้องเสียเวลาไปกับการถาม และตอบกระทู้ถาม ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากและกินเวลาในการประชุมแต่ละครั้ง ประมาณครั้งละ ๑ ชั่วโมง
๓. ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติบางฉบับ ที่ประชุมสภาต้องใช้เวลาในการอภิปราย และการแปรญัตติมาก เช่น ในรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มีร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และในรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๓ เช่น ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัดพะเยา เป็นต้น
๔. สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๒ มีพรรคการเมืองถึง ๒๓ พรรค และสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๙ มีพรรคการเมือง ๑๘ พรรค โดยไม่มีพรรคหนึ่งพรรคใด มีคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาดในสภา มีผลทำให้สมาชิกสภาต่างพรรคมีความคิดเห็นแตกต่างกันไปในเรื่องต่างๆ การจะหาข้อยุติในเรื่องหนึ่งๆ จึงต้องใช้เวลามาก

<sup>๑</sup> พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๓

ให้อำนาจกระทรวงการคลังขยายวงเงินกู้จากต่างประเทศ จากวงเงิน ๔,๐๐๐ ล้านบาท เป็น ๑๑,๐๐๐ ล้านบาท.



๔. การปฏิบัติงานภายในรัฐสภาเองโดยเฉพาะการปฏิบัติงานของคณะกรรมการวิชาการ ชุดต่างๆ ยังขาดคณะผู้ช่วย(Staff) ที่จะคอยป้อนข้อมูลข่าวสารต่างๆ มีผลให้สมาชิกสภาต้องช่วยเหลือตัวเองในการค้นคว้าข้อเท็จจริงต่างๆ และเนื่องจากข้อจำกัดทางเวลา ความรู้ ประสบการณ์ของสมาชิกสภาบางส่วนทำให้การทำงานของคณะกรรมการวิชาการต้องล่าช้าออกไป

เปรียบเทียบบทบาทของวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

บทบาทของวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งสามสมัยนี้ ปรากฏว่า วุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๑๑ มีบทบาทในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสูงสุด คือ ๕๔ ฉบับ ผ่านเป็นกฎหมาย ๕๗ ฉบับ คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติ ๕๓ ฉบับ วุฒิสภาพิจารณาให้ผ่าน เป็นกฎหมายทั้งหมด และสมาชิกสภาผู้แทนเสนอร่างพระราชบัญญัติ ๖ ฉบับ วุฒิสภาลงมติให้ความเห็นชอบเพียง ๔ ฉบับ ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านเป็นกฎหมายเหล่านี้ ส่วนใหญ่ใช้เพื่อดำเนินกิจกรรมที่มีลักษณะ เป็นงานประจำ ไม่ได้เป็นการเปลี่ยนแปลงกิจกรรมที่ดำเนินอยู่

ส่วนวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๑๔ มีบทบาทในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติรวม ๔ ฉบับ ผ่านเป็นกฎหมาย ๖ ฉบับ โดยการเสนอของคณะรัฐมนตรี ๒ ฉบับ ซึ่งวุฒิสภาพิจารณาให้ผ่านเป็นกฎหมายทั้งสองฉบับ สมาชิกสภาผู้แทน เสนอร่างพระราชบัญญัติ ๔ ฉบับ วุฒิสภาลงมติให้ความเห็นชอบ ๓ ฉบับ และร่างพระราชบัญญัติที่เสนอร่วมกันโดยคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๒ ฉบับ ผ่านเป็นกฎหมาย ๑ ฉบับ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านเป็นกฎหมายนี้ มีร่างพระราชบัญญัติสองฉบับที่มีลักษณะก้าวหน้า ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปจากสถานภาพเดิม ส่วนพระราชบัญญัติอีก ๓ ฉบับ เป็นกฎหมายธรรมดาที่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานประจำ และพระราชบัญญัติอีกฉบับหนึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการดำเนินงานระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น

วุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๑๕ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ รวม ๑๓ ฉบับ ผ่านเป็นกฎหมาย ๗ ฉบับ โดยการเสนอของคณะรัฐมนตรี ๕ ฉบับ ผ่านเป็นกฎหมาย ๖ ฉบับ และสมาชิกสภาผู้แทนเสนอร่างพระราชบัญญัติ ๔ ฉบับ วุฒิสภาให้ความเห็นชอบผ่านเป็นกฎหมาย ๑ ฉบับ พระ-

ราชบัญญัติที่ผ่านเป็นกฎหมาย ๗ ฉบับนี้ มีพระราชบัญญัติ ๒ ฉบับ ที่มีลักษณะก้าวหน้าอย่างมาก ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางสังคม ส่วนพระราชบัญญัติอีก ๕ ฉบับ จัดอยู่ในประเภทที่ใช้เพื่อดำเนินกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นงานประจำ

จะเห็นได้ว่าร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านเป็นกฎหมาย ส่วนใหญ่คือ พระราชบัญญัติที่มีลักษณะใช้เพื่อดำเนินกิจกรรมที่เป็นงานประจำ จะมีพระราชบัญญัติที่มีลักษณะอย่างอื่น ก็เช่นในรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มีพระราชบัญญัติที่มีลักษณะก้าวหน้า ๒ ฉบับ และพระราชบัญญัติที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการดำเนินกิจกรรมประจำมาขึ้น ๑ ฉบับ ส่วนในรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๙ มีพระราชบัญญัติที่มีลักษณะก้าวหน้า ๒ ฉบับ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการลงมติมาจากสภาผู้แทนราษฎรด้วยว่ามีลักษณะอยู่ในประเภทใด บทบาทของวุฒิสมาชิกในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ วุฒิสมาชิกในรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๙ นับว่ามีบทบาทสูงกว่าวุฒิสมาชิกในรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๒ และวุฒิสมาชิกในรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยดูจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่อปี โดยเฉลี่ย ในปี พ.ศ. ๒๕๑๒ - พ.ศ. ๒๕๑๘ เฉลี่ยปีละ ๒๐ ฉบับ ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ เฉลี่ย ๘ ฉบับ และในปี พ.ศ. ๒๕๑๙ ซึ่งมีระยะเวลาดำเนินงานประมาณครึ่งปี พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ๑๓ ฉบับ ฉะนั้นเมื่อเฉลี่ยต่อปีจะได้เท่ากับ ๒๖ ฉบับ ซึ่งเป็นอัตราที่สูงที่สุด แต่ถ้าเราจะศึกษาบทบาทของวุฒิสมาชิกในด้านการลงมติให้ความเห็นชอบในการผ่านร่างพระราชบัญญัติเป็นกฎหมาย จะเห็นได้ว่า วุฒิสมาชิก พ.ศ. ๒๕๑๙ มีบทบาทสูงที่สุดโดยลงมติให้ร่างพระราชบัญญัติผ่านเป็นกฎหมายร้อยละ ๑๐๐.๐๐ รองลงมาได้แก่วุฒิสมาชิก พ.ศ. ๒๕๑๑ ลงมติให้ร่างพระราชบัญญัติผ่านเป็นกฎหมายร้อยละ ๙๖.๖๖ ส่วนวุฒิสมาชิก พ.ศ. ๒๕๑๘ ลงมติให้ร่างพระราชบัญญัติผ่านเป็นกฎหมายเพียงร้อยละ ๗๕.๐๐

#### บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหาร

การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๑๑ มีเพียง ๔ กระทู้ถามเท่านั้น คือ

๑. กระทู้ถามของ นายसानนท์ สายสว่าง เรื่อง สหรัฐอเมริกาส่งมนุษย์ไปลงบนดวงจันทร์ เกี่ยวกับการศึกษาค้นคว้าทางวิทยาศาสตร์ด้านนี้ของไทย ถามนายกรัฐมนตรี จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นผู้ตอบกระทู้ถาม

๒. กระทู้ถามของ นายเผด็จ จิราภรณ์ เรื่อง ความเดือดร้อนของผู้เช่าเคหะและที่ดิน ถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พลเอก ประภาส จารุเสถียร เป็นผู้ตอบกระทู้ถาม
๓. กระทู้ถามของนายเผด็จ จิราภรณ์ เรื่อง นโยบายการค้าระหว่างประเทศ ถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ พลเอก ถนัด คอมันตร์ เป็นผู้ตอบกระทู้ถาม
๔. กระทู้ถามของ นายเผด็จ จิราภรณ์ เรื่อง นโยบายการเพิ่มหลักสูตรการศึกษา ถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ นายสุกิจ นิมมานเหมินทร์ เป็นผู้ตอบกระทู้ถาม

ตลอดระยะเวลา ๓ ปีเศษ ที่วุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๑๑ ดำรงตำแหน่งอยู่ มีกระทู้ถามเพียง ๔ กระทู้ถามเท่านั้น จากวุฒิสมาชิก ๒ นาย เท่านั้น และลักษณะของการตั้งกระทู้ถาม ก็มีได้เป็นไปเพื่อการตรวจสอบหรือควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาลอย่างจริงจัง แต่มีลักษณะเป็นการซักถามข้อข้องใจ และขอคำชี้แจงเพิ่ม เติมมากกว่า

การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๑๔ มีจำนวน ๔ กระทู้ ดังนี้ คือ

๑. กระทู้ถามของนายบุญชนะ อัดถาวร เรื่อง โควต่าน้ำตาล ถามนายกรัฐมนตรี นายทองหยด จิตตะวีระ รัฐมนตรีพาณิชย์เป็นผู้ตอบกระทู้ถาม
๒. กระทู้ถามของนายเหม สุไลมาน เรื่อง การเก็บเงินค่าไฟฟ้าและน้ำประปา ถามกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ตอบกระทู้ถาม
๓. กระทู้ถามของ นายบุญ โรจนบุรานนท์ เรื่อง สิทธิของนักโทษที่ได้รับการปลดปล่อย ถามกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ตอบกระทู้ถาม
๔. กระทู้ถามของ นายสมจิตต์ เทียงธรรม เรื่อง การทุจริตในองค์การแก้ว ถามกระทรวงกลาโหม แต่เจ้าของกระทู้ไม่อยู่ในที่ประชุม จึงถือว่ากระทู้ดังกล่าว

ลักษณะของการตั้งกระทู้ถามมีได้ เป็นไปเพียงต้องการควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาล แต่เป็นการซักถามข้อข้องใจของวุฒิสมาชิก เองมากกว่า

การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๑๔ มีกระทู้ถามอยู่เพียง ๒ เรื่อง คือ

๑. กระทู้ถามของ นายสังเวียน มีเผ่าพงษ์ เรื่อง ความสับสนในการใช้ระบบจำแนกตำแหน่งหรือระบบ พี.ซี. กระทู้ถามนี้ระงับไป เนื่องจากคณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งแล้ว
๒. กระทู้ถามของ นายสมจิตต์ เทียงธรรม เรื่องขอให้ทำพิธีถอนน้ำพิพัฒน์สัตยา กระทู้ถามนี้ระงับไป เนื่องจากคณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งแล้ว

#### เปรียบเทียบบทบาทของวุฒิสมาชิกในการควบคุมฝ่ายบริหาร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้ให้สิทธิแก่วุฒิสมาชิกในการตั้งกระทู้ถาม แต่ปรากฏว่าวุฒิสมาชิกไม่นิยมการตั้งกระทู้ถาม เพื่อควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งแตกต่างกับวุฒิสมาชิกในอดีตอย่างมาก จะเห็นได้ว่า ในรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๑ มีกระทู้ถาม ๔ กระทู้ถาม จากสมาชิกวุฒิสภา ๒ ท่าน รัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๔ ก็มีกระทู้ถาม ๔ กระทู้ถามเช่นกัน จากวุฒิสมาชิก ๔ ท่าน และในรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๔ มีกระทู้ถามเพียง ๒ กระทู้ถาม จากวุฒิสมาชิก ๒ ท่าน เท่านั้น เมื่อเปรียบเทียบกับบทบาทของวุฒิสภา พ.ศ. ๒๔๘๔ ซึ่งมีกระทู้ถาม ๑๓ กระทู้ถาม วุฒิสภา พ.ศ. ๒๔๙๐ มีกระทู้ถามถึง ๓๒ กระทู้ถาม และวุฒิสภา พ.ศ. ๒๔๘๒ ซึ่งมีกระทู้ถาม ๒๕ กระทู้ถาม<sup>๑</sup>

กระทู้ถามของวุฒิสมาชิกในรัฐสภาทั้งสามสมัย เป็นการซักถามฝ่ายบริหารถึงข้อข้องใจของตนทั้งสิ้น มิใช่เพื่อเป็นการเข้าไปตรวจสอบหรือควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารอย่างจริงจัง จึงถือได้ว่าบทบาทของวุฒิสมาชิกในการควบคุมฝ่ายบริหารของวุฒิสมาชิกในรัฐสภาทั้งสามสมัย ก็ย่อมแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า วุฒิสมาชิกไม่ได้ทำหน้าที่เป็น "สติ" ให้กับสภาผู้แทนราษฎรและฝ่ายบริหาร อย่างสมฐานะของตนเอง

<sup>๑</sup> ดูรายละเอียดได้จาก กริช สิบสนธ์, "บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่างๆ "

สมาชิกรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๑ ที่ตั้งกระทู้ถาม ๒ ท่านนั้น จากการศึกษาปรากฏว่า ภูมิหลังทางด้านอาชีพเป็นนายความ ๑ ท่าน และเป็นนักธุรกิจ ๑ ท่าน ซึ่งมีคุณวุฒิในระดับปริญญาตรี ทั้ง ๒ ท่าน และอยู่ในกลุ่มอายุ ๕๐-๖๐ ปี ทั้ง ๒ ท่านเช่นกัน ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับภูมิหลังของสมาชิกรัฐสภาชุดนี้โดยทั่วไป ปรากฏว่ามีเพียงภูมิหลังในด้านอายุเท่านั้นที่มีความสอดคล้องกัน คือ กลุ่มอายุ ๕๐-๖๐ ปี เป็นกลุ่มอายุที่มีมากที่สุดในการศึกษา พ.ศ. ๒๕๑๑ นี้ ส่วนภูมิหลังทางการศึกษาและภูมิหลังทางด้านอาชีพนั้น ในวุฒิสภาชุดนี้มีผู้ที่จบการศึกษาจากโรงเรียนนายร้อยเป็นจำนวนมาก และเป็นข้าราชการประจำจำนวนมากที่สุดด้วย ซึ่งส่วนใหญ่สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้รับราชการทหาร แต่กลับปรากฏว่าไม่มีทหารตั้งกระทู้ถามรัฐบาลเลย ซึ่งเป็นการยืนยันให้เห็นชัดว่า การที่ฝ่ายบริหารแต่งตั้งทหารเข้ามาเป็นสมาชิกรัฐสภาจำนวนมากมาครั้งนี้ก็เพื่อเป็นฐานในการสนับสนุน เสถียรภาพของรัฐบาลให้มั่นคงแข็งแรง โดยให้อำนาจแก่สมาชิกรัฐสภาเทียบเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ส่วนสมาชิกรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๔ และ พ.ศ. ๒๕๑๕ ที่ตั้งกระทู้ถาม ๕ ท่านนั้น จากการศึกษาปรากฏว่า ในจำนวน ๕ ท่านนี้ ประกอบอาชีพ นายความ ๑ ท่าน, นักธุรกิจ ๑ ท่าน, อุตสาหกรรม ๑ ท่าน และข้าราชการบำนาญ ๒ ท่าน ซึ่งมีคุณวุฒิในระดับปริญญาโท ๒ ท่าน ปริญญาตรี ๒ ท่าน และต่ำกว่าปริญญา ๑ ท่าน โดยอยู่ในกลุ่มอายุ ๕๐-๕๐ ปี ๒ ท่าน และอยู่ในกลุ่มอายุ ๖๐ ปีขึ้นไป ๓ ท่าน

จากการศึกษาภูมิหลังของสมาชิกรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๔ และ พ.ศ. ๒๕๑๕ ที่ตั้งกระทู้ถามดังกล่าวนี้ ปรากฏว่ามีความสัมพันธ์กับการศึกษาภูมิหลังของสมาชิกรัฐสภาชุดนี้โดยทั่วไป ทั้งภูมิหลังทางด้านอาชีพ ซึ่งปรากฏว่า สมาชิกรัฐสภาเป็นข้าราชการบำนาญอยู่มากเป็นอันดับหนึ่ง อาชีพธุรกิจ เป็นอันดับที่สอง และอาชีพนายความ เป็นอันดับที่สาม ภูมิหลังทางการศึกษาก็ปรากฏว่าสมาชิกรัฐสภามีความรู้ระดับปริญญาโทมากที่สุด รองลงไปคือระดับปริญญาตรี และลำดับสุดท้ายคือภูมิหลังทางด้านอายุ ซึ่งปรากฏว่าสมาชิกรัฐสภาที่มีอายุ ๖๐ ปีขึ้นไป เป็นจำนวนมากที่สุด ดังนี้ ก็จะได้เห็นได้ถึงความสัมพันธ์อันสอดคล้องกัน ระหว่างภูมิหลังของสมาชิกรัฐสภาที่ตั้งกระทู้ถาม กับภูมิหลังของสมาชิกรัฐสภาโดยทั่วไป

### บทสรุป

จากการศึกษาเปรียบเทียบบทบาทของวุฒิสมาชิก พ.ศ. ๒๕๑๑-๒๕๑๔ และวุฒิสมาชิก พ.ศ. ๒๕๑๔-๒๕๑๘ ซึ่งตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้ให้อำนาจอย่างมากมายแก่วุฒิสมาชิกในการดำเนินกิจกรรม นอกจากสิทธิในการตั้งกระทู้ถาม สิทธิในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติแล้วยังมีสิทธิที่จะเข้าชื่อกัน เสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป ทั้งโดยการลงมติและไม่ลงมติ และมีสิทธิที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติได้อีกด้วย ส่วนกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้ให้สิทธิวุฒิสมาชิกแค่เพียงการตั้งกระทู้ถามและสิทธิในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น แต่ปรากฏว่าวุฒิสมาชิก พ.ศ. ๒๕๑๑ ใช้สิทธิเพียงในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติและการตั้งกระทู้ถามเท่านั้น ไม่ได้ใช้สิทธิอื่นๆ ตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ เนื่องจากวุฒิสมาชิกได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายบริหาร และวุฒิสมาชิกส่วนใหญ่ก็เป็นข้าราชการประจำ จึงเป็นไปได้ที่วุฒิสมาชิกเหล่านี้จะดำเนินกิจกรรมใดๆ ที่ขัดต่อฝ่ายบริหาร และแม้แต่กิจกรรมที่วุฒิสมาชิกสามารถดำเนินการได้เองโดยไม่ขัดต่อฝ่ายบริหาร คือการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ก็ปรากฏว่าไม่มีสมาชิกผู้ใดเสนอร่างพระราชบัญญัติเลย

บทบาทของวุฒิสมาชิกในการพิจารณาพระราชบัญญัติ ปรากฏว่าวุฒิสมาชิก พ.ศ. ๒๕๑๔ มีบทบาทสูงที่สุด คือ ๒๖ ฉบับต่อ ๑ ปี วุฒิสมาชิก พ.ศ. ๒๕๑๑-๒๕๑๔ เป็นลำดับที่สอง คือ ๒๐ ฉบับต่อ ๑ ปี และวุฒิสมาชิก พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นลำดับที่สาม คือ ๘ ฉบับต่อ ๑ ปี ส่วนบทบาทของวุฒิสมาชิกในการลงมติอนุมัติให้ร่างพระราชบัญญัติผ่านเป็นกฎหมาย ปรากฏว่า วุฒิสมาชิก พ.ศ. ๒๕๑๔ มีบทบาทสูงที่สุด คือ ลงมติอนุมัติร้อยละ ๑๐๐.๐๐ วุฒิสมาชิก พ.ศ. ๒๕๑๑ ลงมติอนุมัติ ร้อยละ ๘๖.๖๖ และวุฒิสมาชิก พ.ศ. ๒๕๑๘ ลงมติอนุมัติร้อยละ ๗๕.๐๐ ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าบทบาทในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เมื่อเปรียบเทียบกันในรัฐสภาทั้งสามสมัย ปรากฏว่า วุฒิสมาชิก พ.ศ. ๒๕๑๔ มีบทบาทสูงที่สุด รองลงมาได้แก่ วุฒิสมาชิก พ.ศ. ๒๕๑๑-๒๕๑๔ และวุฒิสมาชิก พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นลำดับสุดท้าย แต่มีข้อที่น่าสนใจก็คือร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของวุฒิสมาชิกให้เป็นกฎหมายนั้น ส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นพระราชบัญญัติที่ใช้เพื่อดำเนินกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นงานประจำ (routine) ไม่ได้เป็นการเปลี่ยนแปลงกิจกรรมที่ดำเนินอยู่แต่อย่างใด ส่วนร่างพระราชบัญญัติที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากในทางสังคม ซึ่งเป็น

ประเภทที่มีลักษณะก้าวหน้าในรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๔ มี ๒ ฉบับ และในรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๙ มี ๒ ฉบับ เช่นกัน ส่วนร่างพระราชบัญญัติที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการดำเนินงานกิจกรรมมากขึ้นนั้น มีเพียงฉบับเดียวในรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๔

ส่วนบทบาทของวุฒิสมาชิกในการควบคุมฝ่ายบริหาร ปรากฏว่า ในวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๑๑-๒๕๑๔ มีกระทู้ถามเพียง ๔ กระทู้ถาม จากวุฒิสมาชิก ๒ ท่าน ส่วนวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๑๔ มีกระทู้ถามเพียง ๓ กระทู้ถาม และกระทู้เร่งรีบไป ๒ กระทู้ถาม จากวุฒิสมาชิก ๓ ท่าน และวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๑๙ ไม่มีกระทู้ถาม เนื่องจากกระทู้ถามถูกระงับไปทั้ง ๒ กระทู้ถาม และจากการศึกษาถึงภูมิหลังของสมาชิกวุฒิสภาที่ตั้งกระทู้ถามทั้งในด้านอาชีพ อายุ และคุณวุฒิแล้ว ปรากฏว่า ภูมิหลังของสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๑๑ ไม่ได้มีส่วนสัมพันธ์กับภูมิหลังของสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ แต่อย่างใด เพราะปรากฏว่า สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่นั้นเป็นทหารทำหน้าที่เป็นฐานให้กับฝ่ายบริหาร เพื่อให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ จึงไม่มีกระทู้ถามจากสมาชิกวุฒิสภาเหล่านี้เลย ส่วนภูมิหลังของสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๑๔ และ พ.ศ. ๒๕๑๙ ที่ตั้งกระทู้ถาม ปรากฏว่า มีความสัมพันธ์กับภูมิหลังของสมาชิกวุฒิสภาโดยทั่วไป ทั้งในด้านคุณวุฒิ อายุ และอาชีพ

ดังนั้น จึงสรุปบทบาทของวุฒิสมาชิกของรัฐสภาทั้งสามสมัยได้ว่า มีลักษณะที่คล้ายคลึงกันมาก แม้ว่าโครงสร้างทางรัฐธรรมนูญจะแตกต่างกันก็ตาม และองค์ประกอบของวุฒิสมาชิก ซึ่งในรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๑ ประกอบด้วยข้าราชการประจำและข้าราชการบำนาญ ส่วนวุฒิสมาชิก พ.ศ. ๒๕๑๔-๒๕๑๙ ประกอบด้วยบุคคลจากหลายอาชีพ ก็ไม่ได้เป็นตัวแปรให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในบทบาทของวุฒิสมาชิกแต่อย่างใด รวมทั้งบรรยากาศทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย ซึ่งมีผลกระทบกระเทือนต่อบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่จากการศึกษาในบทนี้ พบว่า บรรยากาศทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป ไม่ได้มีผลกระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติงานของวุฒิสมาชิกเลย นอกจากนี้ ยังสามารถสรุปได้อีกว่า วุฒิสมาชิกในรัฐสภาทั้งสามสมัยนี้ ไม่ได้ทำหน้าที่ในการควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารและเป็น "สติ" ให้กับสภาผู้แทนราษฎรอย่างสมฐานะ ผิดกับวุฒิสมาชิกชุดที่ ๑ ถึง วุฒิสมาชิกชุดที่ ๓ ที่ทำหน้าที่นี้อย่างสมฐานะทีเดียว