



ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของบทบาทของวุฒิสภาในการพิจารณากลับกรอง
ร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทสรุปของบทที่ 3 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลว่า มีปัจจัยหลายประการที่ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาไม่ได้ผลสำเร็จอย่างสมบูรณ์แบบตามเป้าหมายและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่ถึงกระนั้น วุฒิสภาก็ยังสามารถปฏิบัติหน้าที่ที่ได้ผลใกล้เคียงกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ ทั้ง ๆ ที่มีอุปสรรคนานาประการ ในชั้นนี้จึงจำเป็นต้องศึกษากันในรายละเอียดว่าอะไรคือข้อจำกัดที่ทำให้ประสิทธิผลในการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาไม่สมบูรณ์แบบตามเป้าหมาย และมีปัจจัยอะไรบ้างที่ช่วยให้วุฒิสภาสามารถดำเนินบทบาทของตนได้ผลใกล้เคียงกับเป้าหมายและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ส่วนที่ 1 ปัจจัยอันเป็นข้อจำกัดของประสิทธิผลของบทบาทของวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

1.1 ข้อจำกัดด้านบุคคล

ดังที่ได้กล่าวแล้วในบทที่ 2 ข้างต้นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 84 กำหนดคุณสมบัติของผู้ได้รับแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาไว้กว้าง ๆ กล่าวคือต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน ในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีนำมาใช้ข้อความนี้แต่งตั้งบุคคลประเภทใดก็ได้ ดังที่ในบางสมัยเคยมีการแต่งตั้งกรรมการหรือคนขับรถรับจ้างเป็นสมาชิกวุฒิสภามาแล้ว ข้อที่ควรระวังก็มีเพียงในเรื่องของสัญชาติไทยโดยการเกิด การมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ และการไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดเท่านั้น ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเท่าที่ผ่านมาจนถึงเวลาที่สรุปข้อมูลตามวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีนายกรัฐมนตรี 2 คน ซึ่งต่างก็มีได้เป็นหัวหน้าพรรคการเมือง หรือมีหลักฐานชัดเจนว่าสนับสนุนพรรคการเมืองใด แต่นายกรัฐมนตรีทั้ง 2 คนก็ก้าวหน้ามาจากอาชีพข้าราชการประจำสายทหาร ในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแต่ละ

ครึ่งจึงได้แต่งตั้งข้าราชการประจำทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนเข้ามาเป็นอันมาก ซึ่งแม้ในระยะหลัง ๆ จะกระจายจากทหารไปสู่พลเรือนมากขึ้น แต่ก็ถือว่าเป็นข้าราชการประจำอยู่นั่นเอง ข้อนี้ทำให้เกิดทั้งผลดีและผลเสียหรืออีกนัยหนึ่ง เป็นทั้งปัจจัยที่จำกัดประสิทธิผลของวุฒิสภาและปัจจัยที่สนับสนุนให้วุฒิสภาทำหน้าที่ได้ตามวัตถุประสงค์ คือ เป็นทั้งผู้กลั่นกรองร่างกฎหมายและคำจูงเสถียรภาพของรัฐบาลไปในตัว ในส่วนของผลเสียหรือปัจจัยอันเป็นข้อจำกัดประสิทธิผลนั้น ถ้าพิจารณาในแง่ของการทำหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งได้แก่การตั้งกระทู้ถามตามมาตรา 136 การแต่งตั้งบุคคลย่อมเป็นข้อจำกัดอย่างใหญ่หลวง เพราะการที่จะหวังให้ข้าราชการประจำไม่ว่าทางฝ่ายทหารและพลเรือน (ฝ่ายทหารมักเป็นนายทหารชั้นผู้ใหญ่และคุมกำลัง ฝ่ายพลเรือนได้แก่ปลัดกระทรวงทุกกระทรวง และข้าราชการระดับ 11 บางตำแหน่ง) ตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี ซึ่งอาจเป็นรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของตนให้ตอบในวุฒิสภาย่อมเป็นไปได้ยาก ในส่วนของการพิจารณาร่างกฎหมาย แม้จะไม่มีข้อจำกัดที่รุนแรงนัก แต่การที่จะหวังให้บุคคลดังกล่าวพิจารณาร่างกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งร่างของรัฐบาลอย่างจริงจังอาจมีข้อจำกัด สมาชิกวุฒิสภาบางคนอาจเกรงข้อขัดแย้งกับรัฐบาล นอกจากนี้ในแง่ของบุญคุณหรือความผูกพันเป็นส่วนตัว ระหว่างรัฐบาลผู้แต่งตั้งกับสมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนก็อาจมีอยู่เป็นเหตุให้เกิดความเกรงใจ หรือเกรงกลัว ในเรื่องนี้เคยมีบทความวิพากษ์วิจารณ์บทบาทของสมาชิกวุฒิสภาอันเกิดจากข้อจำกัดด้านตัวบุคคลดังกล่าวดังนี้

เมื่อย้อนไปคู่สมัย พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี การแต่งตั้งวุฒิสมาชิกจะแต่งตั้งจากข้าราชการประจำทั้งทหาร ตำรวจและพลเรือน แต่ดูจะเป็นทหารเสียเป็นส่วนใหญ่ บางครั้งก็แต่งตั้งนายทหารระดับผู้บังคับกองพันเข้ามาโดยไม่สนใจว่าข้ามหัวข้ามหูผู้บังคับบัญชาที่เป็นนายพลอย่างไร ทำให้การบังคับบัญชาต้องเสียไป

หลังจากแต่งตั้งแล้ว บทบาทของวุฒิสมาชิกก็ถูกจับตามองอย่างใกล้ชิดว่าปฏิบัติหน้าที่สมกับเป็นตัวแทนปวงชนหรือไม่ ซึ่งก็เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่า วุฒิสมาชิกไม่ได้เป็นตัวแทนปวงชนหากแต่เป็นตัวแทนของรัฐบาล เพราะคอยแต่คำจูงรัฐบาลเป็นหลักโดยที่หลายครั้งไม่ได้ยืนอยู่กับเหตุผล

"เสถียรภาพของรัฐบาลสำคัญกว่าความถูกต้อง" นี้คือบทสรุปจากพฤติกรรมของวุฒิสมาชิกที่ปฏิบัติมาในอดีตยุคสมัยของ พล.อ. เปรม หรือแม้กระทั่ง พล.อ. เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

นั่นก็เพราะว่าวุฒิสมาชิกล้วนแต่เป็นข้าราชการประจำที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งเข้ามา โฉนดเลยจะมำค้ำค้ำรัฐบาลซึ่งเป็นเสมือน "นาย" ของตัวเอง ขึ้นค้ำค้ำไม่ว่าจะเป็น

การให้สัมภาษณ์กับสื่อมวลชนหรือยื่นกระทู้ในสภา หรืออภิปรายคำทမ်းรัฐบาลก็มีหวัง
กระเด็นจากตำแหน่งหน้าที่ราชการ เท่านั้น

- ดังนั้นจึงปฏิเสธไม่ได้ว่าผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความชำนาญในวิชาการที่ถูกแต่งตั้งให้ทำหน้าที่
ให้เกิดประโยชน์แก่การบริหารงานของรัฐบาลมากกว่าจะเกิดประโยชน์กับประชาชน
การประชุมของวุฒิสภาครั้งหนึ่ง ๆ จึงใช้เวลาน้อยมาก บางที่เพียงไม่ถึง 10 นาทีก็
เลิกแล้ว แม้วุฒิสมาชิกส่วนหนึ่งจะเห็นว่าการตัดสินใจของตน เป็นไปโดยเหตุโดยผลไม่
เข้าข้างรัฐบาลอย่างปราศจากเหตุผล แต่ภาพส่วนรวมก็ยากจะลบเลือนภาพของอาการ
"ผักถั่ว" เวลาลงมติไปได้¹

1.2 ข้อจำกัดด้านเวลา

ปัจจัยหลักที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง ซึ่งเป็นผลจากกลไกทางกฎหมายเกี่ยวกับ
วุฒิสภา อันเป็นข้อจำกัดของประสิทธิผลของบทบาทของวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
ประการที่หนึ่งก็คือ ปัจจัยด้านเวลา กล่าวคือ ในขณะที่สภาผู้แทนราษฎรมีเวลาในการพิจารณา
ร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ โดยไม่จำกัดเวลา* แต่สำหรับวุฒิสภากฎหมายระบุไว้โดยแจ้งชัดว่า
วุฒิสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอมาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน
แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้ว
เสร็จภายใน 30 วัน เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นพิเศษ² จึงอาจ

¹ สยามรัฐสัปดาหวิจารณ์ ปีที่ 35 ฉบับที่ 45 วันอาทิตย์ที่ 23-29 เมษายน พ.ศ.
2532, หน้า 6.

* ถึงแม้ว่าบทกฎหมายจะมีได้ระบุโดยแจ้งชัดว่า ไม่มีการจำกัดเวลา แต่การที่
กฎหมายมิได้ระบุข้อจำกัดด้านเวลาเอาไว้ ย่อมทำให้ตีความได้ว่า กฎหมายไม่จำกัดเวลาใน
การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ การถ่วงเวลา
ในการพิจารณาก็ทำได้ไม่มากนัก เพราะถ้าเป็นร่างกฎหมายของรัฐบาล รัฐบาลย่อมแจ้งความ
ประสงค์ผ่านกรรมาธิการฝ่ายรัฐบาลได้ก่อนแล้ว และถ้าเป็นร่างของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ก็เป็นเรื่องที่ผู้ยื่นหรือพรรคการเมืองนั้นจะเร่งรัดทวงถามในการทำงานของคณะกรรมาธิการ
ในทางปฏิบัติคณะกรรมาธิการมักจะไม่มีพิจารณาจนข้ามสมัยประชุม

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521, มาตรา 127 วรรคแรก.

กล่าวได้ว่าหากวุฒิสภาไม่สามารถจะพิจารณาให้แล้วเสร็จได้ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ก็จะต้องขออนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎรให้ขยายเวลาในการพิจารณาออกไปอีก ซึ่งหมายถึงสภาผู้แทนราษฎรจะอนุมัติให้ขยายเวลาออกไปหรือไม่ก็ได้ หากสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุญาตให้ขยายเวลาออกไป "ก็ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น" แล้ว¹ นอกจากนี้การขยายเวลาของวุฒิสภาในลักษณะนี้ก็ยังต้องชี้แจงเหตุผลให้เป็นที่พอใจแก่สภาผู้แทนราษฎรด้วยว่าเป็นการสุจริตที่จะพิจารณาให้แล้วเสร็จได้จริง ๆ มิใช่เพื่อยืดเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น* ดังนั้นในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาหลาย ๆ ฉบับในช่วงเวลาเดียวกัน และในเวลาอันจำกัดนั้น การพิจารณากลับกรองของวุฒิสภาย่อมไม่อาจจะกระทำได้อย่างละเอียดถี่ถ้วน เหมือนกับในชั้นการพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎรได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น วุฒิสภาจะต้องมอบให้คณะกรรมการวุฒิสภาพิจารณากลับกรองขึ้นหนึ่งก่อนที่จะเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมใหญ่ ซึ่งจะทำให้เวลาสำหรับการพิจารณาในที่ประชุมใหญ่สั้นลงไปอีก

นอกจากนี้ในบางกรณีวุฒิสภายังต้องเร่งพิจารณาร่างพระราชบัญญัติบางฉบับให้แล้วเสร็จภายในเวลา 30 วัน (ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้สำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน) เพราะประธานสภาผู้แทนราษฎรได้แจ้งมาว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ทั้ง ๆ ที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมิได้มีบทบัญญัติว่าด้วยข้อความที่แสดงความจำเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.

¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521, มาตรา 127 วรรคสาม.

* อาจเป็นไปได้ว่า ข้อจำกัดนี้เป็นผลมาจากข้อวิตกว่า สมาชิกวุฒิสภามีได้มาจากการเลือกตั้ง หากแต่มาจากการแต่งตั้งทั้งหมด และในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น ถึงแม้จะได้กระทำในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ก็ตาม แต่ก็เป็นการแต่งตั้งตามข้อเสนอของนายกรัฐมนตรี ซึ่งปรากฏตามข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นการแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหารนั่นเอง จึงทำให้อาจเป็นที่วิตกกันว่า ฝ่ายบริหารอาจอาศัยวุฒิสภาเป็นเครื่องมือในการถ่วงเวลาการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา เพื่อขัดขวางร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่สอดคล้องกับนโยบายของฝ่ายบริหาร.

2521 มาตรา 125 วรรคสามบัญญัติไว้เลย การที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้น จึงทำให้เป็นที่กังขาของวุฒิสภาเป็นอย่างมาก กล่าวคือ รัฐธรรมนูญ มาตรา 125 วรรคสามได้บัญญัติว่า

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายถึงร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อความต่อไปนี้ทั้งหมดหรือแต่ข้อใดข้อหนึ่ง

- (1) การตั้งขึ้นหรือยกเลิกหรือลดหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร
- (2) การจัดสรร รับ รักษาหรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน
- (3) การกู้เงิน หรือการค้ำประกันหรือการใช้เงินกู้
- (4) เงินตรา

มาตรา 125 วรรคสี่บัญญัติว่า ในกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้วินิจฉัย

และรัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติไว้ในมาตรา 127 วรรคสี่อีกด้วยว่า คำแจ้งของประธานสภาผู้แทนราษฎรให้ถือเป็นเด็ดขาด ดังนั้นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยวุฒิสภานั้น วุฒิสภาจึงต้องถือตามคำแจ้งของประธานสภาผู้แทนราษฎรอย่างไม่มีทางหลีกเลี่ยง ดังจะเห็นได้จากข้อเท็จจริงที่เคยปรากฏขึ้นมาแล้ว อาทิ เช่น เมื่อวันที่ 17 เมษายน พ.ศ. 2530 ที่ผ่านมา ได้มีร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภาจำนวน 17 ฉบับ และในจำนวนนั้นมีอยู่ 2 ฉบับที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้แจ้งมายังวุฒิสภาว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน คือร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ สำหรับร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนที่ดินนั้นเป็นการร่างขึ้นใหม่ใช้แทนกฎหมายเก่าตั้งแต่ พ.ศ. 2497 เนื้อหาก็คงแสดงรายละเอียดถึงวิธีเวนคืนที่ดินจากราษฎรเพื่อประโยชน์ของรัฐ ไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับอัตราภาษีอากรหรืออัตราค่าธรรมเนียมอะไรเลย เป็นเรื่องอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะให้ได้ว่าซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อ

ประโยชน์แห่งรัฐ ส่วนร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์นั้นก็เป็นเรื่องที่ยกเลิกกฎหมายการพิมพ์เก่า ๆ 3 ฉบับ และเมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับแล้ว ก็ยังมองไม่ออกว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้อย่างไร เพราะไม่มีข้อความอะไรที่จะบ่งบอกว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน แต่วุฒิสภาก็ต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน เพราะประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งมาว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ทั้งนี้ ตามมาตรา 125 ของรัฐธรรมนูญนั้นให้เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรที่จะวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ และตามมาตรา 127 วรรคสี่ยังบัญญัติกำกับไว้อีกว่า ในการที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไปยังวุฒิสภา ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งไปด้วยว่า ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอไปนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน คำแจ้งของประธานสภาผู้แทนราษฎรให้ถือเป็นเด็ดขาด ดังนั้นร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าว วุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน และถ้าวุฒิสภาพิจารณาไม่เสร็จภายในกำหนดเวลานี้ มาตรา 127 วรรคสามก็บังคับไว้ว่า "ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น" ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้มีแต่พระราชบัญญัติการพิมพ์เท่านั้นที่มีอัตราค่าธรรมเนียมอยู่ที่ท้ายพระราชบัญญัติ ซึ่งก็ยังเป็นที่น่าสงสัยว่า จะถือเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ เพราะดังที่ได้กล่าวแล้วในตอนต้นว่า มาตรา 125 ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่า ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นหมายความว่า ความถึงร่างพระราชบัญญัติที่ว่าด้วยข้อความดังที่ได้กล่าวมา ซึ่งจะเห็นได้ว่า ไม่มีคำว่าอัตราค่าธรรมเนียมปรากฏอยู่เลย แต่ก็ต้องถือว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จึงทำให้วุฒิสภามีเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้น้อยลง และเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่มีทางที่จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ที่มีความยาวถึง 95 มาตรานี้ให้เสร็จได้ภายใน 30 วัน วุฒิสภาก็มีทางออกทางเดียวคือ ต้องขอขยายเวลาในการพิจารณาออกไปอีก ซึ่งก็ถูกโจมตีอย่างมากจากสภาผู้แทนราษฎรและหนังสือพิมพ์ จึงทำให้วุฒิสภาต้องถูกจำกัดเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ยิ่งไปกว่านั้น สิ่งที่ไม่มีความคาดว่าจะเป็นปรากฏขึ้นในทางปฏิบัติก็คือ แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้วุฒิสภามีเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติธรรมดา 60 วัน และร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน 30 วัน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า บางครั้งวุฒิสภาไม่สามารถจะใช้เวลาดังกล่าวนั้นได้อย่างเต็มที่ตามที่รัฐธรรมนูญ

กำหนดให้ ทั้งนี้เพราะเหตุว่า สภาผู้แทนราษฎรพยายามใช้วิธีการต่าง ๆ นานา ในการเร่งให้ วุฒิสภาต้องรีบพิจารณาให้เร็วขึ้น โดยการลดเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา ไปโดยปริยาย กล่าวคือ เมื่อมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติใดพระราชบัญญัติหนึ่ง โดยสภาผู้แทนราษฎรในวันพฤหัสบดี และสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินั้น กล่าวในวันนั้น ทางประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะให้ทางฝ่ายเลขาธิการทำหนังสือลงวันในวันนั้นเลย ทั้ง ๆ ที่การประชุมวันนั้นเสร็จสิ้นลงเมื่อเวลา 18.00 น. แต่ได้มีการทำหนังสือเตรียมไว้ก่อน พอร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบก็ลงลายมือชื่อแล้วให้ถือว่าได้ส่งวุฒิสภาในวันนั้น ซึ่งเป็นวันพฤหัสบดีนั่นเอง แต่วุฒิสภามีการประชุมในวันศุกร์ ดังนั้นร่างพระราชบัญญัตินั้นจึงไม่อาจเข้าสู่การประชุมของวุฒิสภาในวันศุกร์นั้นได้ ทั้งนี้เพราะเหตุว่าต้องส่งระเบียบวาระล่วงหน้าเป็นเวลา 3 วัน¹ ทางสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาไม่สามารถจะจัดส่งระเบียบวาระให้แก่วุฒิสภาเป็นการล่วงหน้า 3 วัน เพื่อให้ทันการประชุมในวันศุกร์ได้ จึงมีความจำเป็นต้องเลื่อนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไปในวันศุกร์ของสัปดาห์ถัดไป ซึ่งก็หมายถึงเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ผ่านไปแล้วเป็นเวลาถึง 8 วัน ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า กำหนดเวลาที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติธรรมดาได้ภายใน 60 วัน และร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินภายใน 30 วันนั้น แท้จริงแล้วเหลือเวลาให้วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติธรรมดาเพียง 52 วัน และร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเพียง 22 วันเท่านั้น อีกทั้งในระยะ 52 วันหรือ 22 วันดังกล่าวนี้ยังมีวันหยุดราชการรวมอยู่ด้วย ทำให้วุฒิสภามีเวลาน้อยลงไปอีก ยิ่งถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินด้วยแล้ว วุฒิสภาก็มีเวลาในการพิจารณาอย่างมากไม่เกิน 16 วัน สภาพดังเช่นที่กล่าวมานี้ อาจเป็นข้อจำกัดระยะเวลาของวุฒิสภาและมีผลทำให้วุฒิสภามีระยะเวลา

¹ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527

ข้อ 13 ความว่า "การนัดประชุมต้องทำเป็นหนังสือ เว้นแต่เมื่อได้บอกนัดในที่ประชุมแล้วจึงให้ทำหนังสือนัดเฉพาะสมาชิกที่ไม่ได้มาประชุม

การนัดประชุมให้ทันล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามวัน แต่ประธานสภาจะนัดเร็วกว่านั้นก็ใช้ได้ เมื่อเห็นว่าเป็นเรื่องด่วน."

พิจารณาน้อยลงกว่าที่ควร¹ ดังจะเห็นได้จากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ (ฉบับที่...) พ.ศ. ที่ผ่านมามีบทบัญญัติในส่วนที่ 2 ของบทที่ 3 ซึ่งมีถึง 95 มาตรา และถือเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้น วุฒิสภามีเวลาพิจารณาเพียง 12-14 วันเท่านั้น วุฒิสภาจึงไม่สามารถจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้แล้วเสร็จลงได้ และเมื่อขออนุมัติขยายเวลาในการพิจารณาไปยังสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งขอขยายออกไปอีกเพียง 30 วันเท่านั้น วุฒิสภาก็ถูกโจมตีอย่างมากจากทั้งทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และจากทางสื่อมวลชน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เป็นการไม่ยุติธรรมต่อวุฒิสภาในกรณีดังที่ได้กล่าวมานี้ ซึ่งอาจพิจารณาจากคำแถลงของประธานคณะกรรมการการปกครองในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้ว่า การพิจารณาของคณะกรรมการการปกครองนั้นเป็นไปด้วยความรีบเร่ง เพื่อให้ทันกับเวลาที่วุฒิสภาได้ขอขยายเวลาไว้กับสภาผู้แทนราษฎร และในกรณีที่หนังสือพิมพ์หลายฉบับได้ลงทั้งบทความและข่าว เป็นในทำนองว่า วุฒิสภานั้นไม่อยากจะให้พระราชบัญญัตินี้ออกไป ถึงถ่วงเวลาไว้ ซึ่งคณะกรรมการการปกครองก็ได้แถลงว่า คณะกรรมการการปกครองไม่ได้มีเจตนาเช่นนั้น แต่คณะกรรมการฯ ได้พยายามที่จะตรวจร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์ที่สุด จึงได้มีการเพิ่มวันประชุมจนถึงสัปดาห์ละ 4 วัน เพื่อให้กฎหมายนี้ออกมาให้ได้ จากคำชี้แจงของประธานคณะกรรมการการปกครองเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวมานั้น แสดงให้เห็นว่า กำหนดเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ใน

¹ โอสถ โกธิน, (ประธานคณะกรรมการการปกครองวุฒิสภา), สัมภาษณ์

2 มีนาคม พ.ศ. 2532.

อย่างไรก็ตาม มีข้อที่น่าสังเกตว่าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหลายฉบับ วุฒิสภาใช้เวลาไม่มาก เช่น วาระที่ 1 ใช้เวลาประมาณ 10-30 นาที และมักไม่มีผู้อภิปรายมากนัก ซึ่งทำให้มองได้ทั้ง 2 แง่กล่าวคือ อาจเป็นเพราะวุฒิสภามีเวลาน้อยจึงมิได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง ซึ่งเป็นการทำให้เสียเวลา หรืออาจเป็นเพราะธรรมชาติของวุฒิสภาที่จะไม่ใช้เวลาในการพิจารณากฎหมายนานนัก แต่ในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการเมื่อพิจารณารายงานการประชุมของคณะกรรมการสามัญคณะต่าง ๆ แล้ว จะเห็นว่ามีการพิจารณาอย่างรอบคอบและกว้างขวางไม่น้อย.

มาตรา 127 วรรคแรกนั้น ก่อนข้างจะน้อยเกินไปสำหรับการพิจารณาร่างกฎหมายที่มีความสำคัญเช่นนี้ และก็มีมิใช่จะมีเพียงร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์เท่านั้นที่วุฒิสภาต้องประสบกับปัญหาอันเนื่องมาจากกำหนดเวลาในการพิจารณา ยังมีร่างพระราชบัญญัติอีกเป็นจำนวนมากที่วุฒิสภาไม่สามารถจะพิจารณาให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ แม้แต่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลป์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่ได้กล่าวมาในกรณีศึกษาข้างต้นนั้น วุฒิสภาก็ต้องขอขยายเวลาในการพิจารณาออกไปอีกเป็นเวลา 30 วัน เช่นกัน และครั้งที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ในการขออนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎรให้ขยายเวลาในการพิจารณานั้น โดยหลักการแล้วสภาผู้แทนราษฎรจะอนุมัติให้หรือไม่ก็ได้ ทั้งยังต้องชี้แจงเหตุผลในการขอขยายเวลาในการพิจารณาให้เป็นที่พอใจแก่สภาผู้แทนราษฎรด้วยว่า เป็นการสุดวิสัยที่จะพิจารณาให้แล้วเสร็จได้จริง ๆ มิใช่เพื่อถ่วงเวลาในการพิจารณา จึงเห็นได้ว่าในระยะเวลานั้นจำกัด เช่นนี้ หากมีร่างพระราชบัญญัติหลาย ๆ ฉบับถูกเสนอเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาพร้อม ๆ กันในช่วงเวลาเดียวกันแล้ว วุฒิสภาก็จะต้องขอขยายเวลาในการพิจารณาแทบทุกครั้งไป ซึ่งมีใช่เป็นสิ่งที่น่าพึงพอใจของสภาผู้แทนราษฎรเท่าใดนัก ยิ่งเมื่อได้พิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติที่สภาผู้แทนราษฎรได้พยายามใช้วิธีการบีบบังคับให้เวลาในการพิจารณาของวุฒิสภาต้องเหลือน้อยลงโดยปริยายดังที่กล่าวมาข้างต้นด้วยแล้ว ทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า หากสภาผู้แทนราษฎรยังคงใช้วิธีการเช่นนี้ต่อไปเรื่อย ๆ แล้ว ความหวังที่จะให้วุฒิสภาได้ทำหน้าที่ในการกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติให้ได้ผลอย่างเต็มที่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้น ก็อาจจะไม่ได้ผลเต็มที่อย่างที่คาดเอาไว้ก็ได้ แต่ทั้งนี้ก็มีได้หมายความว่า วุฒิสภานั้นไม่สามารถทำหน้าที่ของตนให้ได้ผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่หมายถึงวุฒิสภาก็สามารถจะทำหน้าที่ในการกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติอย่างได้ผลใกล้เคียงเป้าหมายที่กำหนดไว้ แม้จะมีข้อจำกัดด้านเวลาดังที่ได้กล่าวมาก็ตาม ทั้งนี้เพราะวุฒิสภาก็จะต้องมีกลไกสำคัญของตนเองมาทดแทนเพื่อบรรเทาข้อจำกัดดังกล่าวในการกลั่นกรองร่างกฎหมาย ซึ่งจะได้วิเคราะห์กันต่อไปในส่วนที่ 2 ซึ่งเกี่ยวกับปัจจัยที่ทำให้วุฒิสภาสามารถดำเนินบทบาทได้ตามวัตถุประสงค์

ข้อสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ แม้แต่สมัยประชุมของวุฒิสภาก็ยังถูกกำหนดโดยสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย กล่าวคือ การกำหนดว่าในปีหนึ่งจะให้มีสมัยประชุมสามัญของรัฐสภา

สมัยหนึ่งหรือสองสมัยนั้นขึ้นอยู่กับว่า สภาผู้แทนราษฎรจะกำหนดอย่างไร¹ ดังนั้นหากสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้มีการประชุมสมัยสามัญเพียงสมัยเดียว การประชุมของวุฒิสภาก็จะถูกจำกัดให้อยู่แต่เพียงสมัยเดียวเช่นกัน และแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้รัฐสภาเปิดประชุมสมัยวิสามัญได้โดยสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองสภารวมกัน หรือสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภาเข้าชื่อร้องขอให้ดำเนินการปราบปรามเหตุผล เพื่อมีพระบรมราชโองการประกาศเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญก็ตาม² หากสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเฉพาะแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบให้เรียกประชุมเป็นการประชุมสมัยวิสามัญได้มีจำนวนไม่ถึง 1 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภารวมกัน ก็ไม่อาจเปิดประชุมได้ จึงเป็นที่เห็นได้ชัดว่า การที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เช่นนั้น ทำให้ลำพังแต่วุฒิสภาเท่านั้นไม่สามารถจะขอให้มีการเปิดประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญได้เลย

1.3 ข้อจำกัดด้านบทบาทตามกฎหมายของวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ข้อจำกัดอำนาจของวุฒิสภาอันเป็นผลมาจากกลไกทางกฎหมายที่มีความสำคัญที่สุดอีกประการหนึ่งก็คือ บทบาทตามกฎหมายของวุฒิสภาในด้านการพิจารณากลับร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ถูกจำกัดอยู่เพียงให้เป็นการเตือนสติและเสนอแนะเท่านั้น เพราะถึงแม้ว่าวุฒิสภาจะไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอขึ้นมาจากสภาผู้แทนราษฎร และลงมติไม่เห็นชอบด้วยหรือลงมติให้แก้ไขร่างพระราชบัญญัตินั้นอย่างไรก็ตาม วุฒิสภาก็ไม่มีสิทธิที่จะส่งร่างหรือยกเลิกร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ ได้ แต่มีสิทธิเพียงส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนไปให้กับสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาบทวนอีกครั้งหนึ่ง โดยมีข้อเสนอแนะของวุฒิสภาประกอบไปด้วยเท่านั้น แม้กระนั้นก็ตามสภาผู้แทนราษฎรจะเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอแนะของวุฒิสภาหรือไม่ก็ได้ หากสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับความเห็นของวุฒิสภาแล้วลงมติดำเนินร่างพระราชบัญญัติเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาดำเนินเสนอเสี่ยงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 115 วรรคสอง.

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 119 วรรคแรก.

สมาชิกทั้งหมดของสภาแล้ว ก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น เป็นอันได้รับความเห็นชอบของ รัฐสภาแล้ว¹ ซึ่งในกรณีเช่นนี้ นายกรัฐมนตรีจะต้องนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ต่อองค์พระมหากษัตริย์ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ใช้บังคับ เป็นกฎหมายได้² กล่าวโดยสรุปก็คือ วุฒิสภามีได้มีสิทธิยับยั้ง (veto) ดังที่กล่าวมาแล้วในส่วน ที่เกี่ยวกับบทบาทตามกฎหมายของวุฒิสภาในการพิจารณาพระราชบัญญัติ (ส่วนที่ 1 ของบทที่ 3) ความเห็นของวุฒิสภาจึงไม่มีน้ำหนักมากเท่าที่ควร แต่ถึงกระนั้นก็ได้หมายความว่า ความ เห็นของวุฒิสภาจะไม่มีน้ำหนัก เสียทีเดียวดังจะได้ศึกษากันต่อไปในส่วนที่ 2 ของบทนี้

จากการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทในทางปฏิบัติของวุฒิสภา (กรณีศึกษา) ที่ผ่านมา ในบทที่ 3 นั้น เมื่อที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน และที่ลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัติเงินประจำตำแหน่งและผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของตุลาการรัฐธรรมนูญ นั้น จึงเห็นได้ว่า

กรณีที่เกิดกลไกทางกฎหมายได้กำหนดอำนาจของวุฒิสภาในการยับยั้งร่างกฎหมาย ให้เพียงแค่ว่าเป็นการเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรได้ทบทวนให้รอบคอบอีกครั้งหนึ่งนั้น มิใช่เป็นแต่ เพียงหลักการตามที่ไว้วิเคราะห์มาข้างต้นเท่านั้น หากแต่ในทางปฏิบัติ การทียบยกร่างพระราช บัญญัติที่ถูกยับยั้งโดยวุฒิสภาขึ้นมาพิจารณา เพื่อให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่าง พระราชบัญญัตินั้นก็ได้เคยเกิดขึ้นอยู่ในหลายกรณี จึงเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงความพยายามของ สภาผู้แทนราษฎรที่จะผลักดันให้ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากสภาผู้แทน ราษฎรแล้ว แต่ต้องถูกยับยั้งไว้เพราะวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบด้วย ออกไปมีผลใช้บังคับเป็น กฎหมาย โดยการเสนอให้ยกขึ้นมาพิจารณาใหม่เมื่อครบกำหนดเวลาแล้วแต่กรณี เพื่อให้สภา ผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณา ตามอำนาจของ

¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521, มาตรา 129 วรรคแรก.

²รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521, มาตรา 77.

สภาผู้แทนราษฎรที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญ¹ นั้นเอง และจากการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทในทางปฏิบัติของวุฒิสภาที่ผ่านมาในบทที่ 3 นั้น จะพบว่าร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาได้ลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หรือที่วุฒิสภามีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมมีเป็นจำนวนถึง 9 ฉบับด้วยกันที่ได้ยกขึ้นมาเป็นตัวอย่างของการพิจารณา (sampling) เป็นร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ 5 ฉบับ และมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมจำนวน 4 ฉบับ ในจำนวนร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ยกขึ้นมาเป็นตัวอย่างในการศึกษานั้น ปรากฏว่ามีร่างพระราชบัญญัติบางฉบับที่สภาผู้แทนราษฎรได้ยกขึ้นมาพิจารณาใหม่หลังจากที่ถูกยับยั้งไป อาทิเช่น ร่างพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และร่างพระราชบัญญัติเงินประจำตำแหน่งและผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. กล่าวคือ ดังที่ได้กล่าวถึงรายละเอียดในส่วนที่ 2 ของบทที่ 3 แล้วว่า ในปี พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นสมัยรัฐบาลของ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นั้น วุฒิสภาได้ลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในวาระแรกด้วยคะแนนเสียง 129 ต่อ 11 ซึ่งถือเป็นการใช้อำนาจยับยั้งของวุฒิสภา มาตรา 128 (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 นั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในขณะที่วุฒิสภาใช้อำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติอาวุธปืนฯ ดังกล่าวนั้น ได้มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากสื่อมวลชนโดยกล่าวโจมตีวุฒิสภาอย่างรุนแรงว่า วุฒิสภาย่อมจะหน่วงเหนี่ยวร่างกฎหมายดังกล่าว การกระทำของวุฒิสภานั้นขัดต่อความต้องการของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเขาถือว่าเป็นผู้แทนของประชาชนโดยตรง แต่เมื่อกาลเวลาได้ล่วงเลยไปตามลำดับ มติมหาชนกลับเริ่มเห็นด้วยกับความเห็นของวุฒิสภา และเมื่อครบเวลา 180 วันนับแต่วันที่วุฒิสภาใช้อำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้ว ก็ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอญัตติให้สภาผู้แทนราษฎรร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้นมาพิจารณาใหม่ แต่ปรากฏว่าในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรคราวนี้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรกลับมีมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติอาวุธปืนฯ นี้เพียง 51 เสียงเท่านั้น ซึ่งเป็นคะแนนเสียงที่ไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด

¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521, มาตรา 129.

(ในขณะนั้นมี 301 เสียง) ร่างพระราชบัญญัติอาวุธปืนฯ ดังกล่าวนั้นจึงตกไป จากกรณีดังกล่าวนี้จะเห็นว่า แม้สภาผู้แทนราษฎรจะไม่สามารถผลักดันให้ร่างพระราชบัญญัติอาวุธปืนฯ ออกไปมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ก็ตาม แต่ก็เป็นตัวอย่างหนึ่งของความพยายามของสภาผู้แทนราษฎรในการที่จะยืนยันร่างพระราชบัญญัติฉบับเดิมที่สภาผู้แทนราษฎรเองได้เคยให้ความเห็นชอบมาแล้ว แต่ต้องถูกยับยั้งไว้โดยวุฒิสภา ทั้งนี้เนื่องมาจากการที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อำนาจการตัดสินใจครั้งสุดท้ายแก่สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งอาจถือได้ว่ากลไกของกฎหมายดังกล่าวนี้เป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้วุฒิสภาไม่สามารถที่จะหยุดยั้งหรือยกเลิกร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภามีมติไม่เห็นชอบได้ถ้าหากสภาผู้แทนราษฎรสามารถรวบรวมคะแนนเสียงสนับสนุน ในการยืนยันร่างพระราชบัญญัติฉบับเดิมที่เคยให้ความเห็นชอบมาครั้งหนึ่งแล้ว ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎรนั่นเอง ดังจะเห็นได้จากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเงินประจำตำแหน่งและผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ซึ่งได้กล่าวถึงรายละเอียดของการพิจารณาโดยวุฒิสภาที่ผ่านมาใน ส่วนที่ 2 ของบทที่ 3 กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นสมัยของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เช่นเดียวกัน คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเงินประจำตำแหน่งและผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของตุลาการรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สภาพิจารณา โดยมีหลักการเพื่อกำหนดเงินประจำตำแหน่งและผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของตุลาการรัฐธรรมนูญ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตาม มาตรา 186 ในรัฐธรรมนูญให้มีการแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีได้กำหนดรายละเอียดให้ประธานตุลาการรัฐธรรมนูญได้รับเงินประจำตำแหน่งเดือนละ 4,000 บาท และตุลาการรัฐธรรมนูญได้รับเดือนละ 3,000 บาท เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้วก็มีความเห็นชอบในหลักการ แต่แก้ไขในรายละเอียดให้ประธานตุลาการรัฐธรรมนูญได้รับเงินประจำตำแหน่งเดือนละ 3,000 บาท และตุลาการรัฐธรรมนูญได้รับเดือนละ 2,000 บาท ต่อมาเมื่อวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวที่สภาผู้แทนราษฎรแก้ไขแล้ว เสนอมาให้พิจารณาก็ปรากฏว่า วุฒิสภาได้แก้ไขเรื่องเงินตอบแทนอีก โดยให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอมามากครั้งแรกคือ ประธานตุลาการรัฐธรรมนูญได้เดือนละ 4,000 บาท และตุลาการรัฐธรรมนูญได้เดือนละ 3,000 บาท จาก การแก้ไขของวุฒิสภาดังกล่าว สภาทั้งสองจึงต้องตั้งกรรมาธิการร่วมกันขึ้นฝ่ายละ 19 คน เพื่อพิจารณา ซึ่งเมื่อคณะกรรมาธิการร่วมเสนอรายงานผลการพิจารณาต่อสภาทั้งสองอีกครั้ง

หนึ่ง คณะกรรมการร่วมก็แสดงความเห็นชอบกับร่างที่วุฒิสภาแก้ไข และภายหลังจากที่วุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมเสนอมาใหม่นั้นแล้ว วุฒิสภาก็มีมติเห็นชอบด้วย แต่ฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรกลับมีมติไม่เห็นชอบด้วย ดังนั้นการที่สภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย คือสภาผู้แทนราษฎร จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นถูกยับยั้งตามมาตรา 128 (3) การยับยั้งของสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว มีผลให้สภาผู้แทนราษฎรอาจกร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้โดยลำพังไม่ต้องผ่านการพิจารณาของวุฒิสภาอีก ซึ่งในท้ายที่สุดสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ยกร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นขึ้นมาพิจารณาใหม่ และลงมติยืนยันตามร่างเดิมที่สภาผู้แทนราษฎรได้เห็นชอบแล้วด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร จึงถือว่าเป็นที่สิ้นสุด โดยถือว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาและดำเนินการประกาศใช้เป็นกฎหมาย

จะเห็นได้ว่า การต่อสู้เกี่ยวกับประเด็นเรื่องเงินประจำตำแหน่งของตุลาการรัฐธรรมนูญในท้ายที่สุดจึงเป็นไปตามที่สภาผู้แทนราษฎรยืนยัน คือประธานตุลาการรัฐธรรมนูญได้รับเดือนละ 3,000 บาท และตุลาการรัฐธรรมนูญได้รับเดือนละ 2,000 บาท กรณีนี้ถึงแม้ว่าจะดูเป็นเรื่องเล็กน้อย แต่ก็เป็นตัวอย่างไม่ให้เกิดขึ้นบ่อยครั้งที่แสดงถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่เปิดโอกาสให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถคัดค้านมติของวุฒิสภาได้ และแสดงถึงอำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายที่มอบให้แก่สภาผู้แทนราษฎร อีกทั้งยังแสดงถึงการใช้อำนาจยับยั้งของสภาผู้แทนราษฎรไม่ใช่ของวุฒิสภา และแม้ว่ากรณีดังกล่าวมานี้จะเป็นการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติโดยอาศัยมาตรา 128 (3) ของรัฐธรรมนูญอันเกิดจากการที่สภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความเห็นชอบด้วยกับร่างของคณะกรรมการร่วมกันก็ตาม แต่ก็ได้ชี้ให้เห็นว่า ความเห็นของวุฒิสภานั้นมิใช่จะได้รับการยอมรับจากสภาผู้แทนราษฎรเสมอไปไม่ ทั้งนี้เพราะเหตุว่ารัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายแก่สภาผู้แทนราษฎร ทำให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถจะผลักดันร่างกฎหมายที่ตนเองให้ความเห็นชอบออกไปมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ แม้ว่าคณะกรรมการร่วมกันที่ได้ตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายที่วุฒิสภามีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมจะมีมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาได้มีมติแก้ไขเพิ่มเติมไปก็ตาม สภาผู้แทนราษฎรก็ยังคงมีอำนาจชี้ขาดร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ ในขั้นสุดท้ายนั่นเอง ทั้ง ๆ ที่ในคณะกรรมการร่วมกันนั้นก็มีผู้ที่สภาผู้แทนราษฎรได้มอบหมายให้ไปทำหน้าที่ในการพิจารณาร่วมกันกับวุฒิสภาเป็นจำนวนถึงกึ่งหนึ่งของคณะกรรมการร่วมกันดังกล่าว แต่ความเห็นของคณะกรรมการร่วมกัน

นั้นก็อาจจะไม่ได้รับการยอมรับจากสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ ดังที่ได้เห็นจากกรณีที่กำลังกล่าวมา ดังนั้น กลไกทางกฎหมายที่ให้อำนาจแก่สภาผู้แทนราษฎรในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายนั้น ก็อาจเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ร่างกฎหมายต่าง ๆ ออกมามีผลใช้บังคับได้ แม้ว่าวุฒิสภาจะไม่เห็นชอบด้วยก็ตาม

ข้อสำคัญอีกประการหนึ่ง ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา วุฒิสภาต้องพบกับอุปสรรคที่สำคัญอันเนื่องมาจากกลไกทางกฎหมายที่ทำให้วุฒิสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติได้อย่างเต็มความสามารถ ทั้ง ๆ ที่วุฒิสภาเองก็มีความปรารถนาที่จะทำหน้าที่ในการกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัตินั้นอย่างละเอียดรอบคอบที่สุดเท่าที่จะทำได้ กล่าวคือ ในกรณีที่วุฒิสภามีมติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติใดพระราชบัญญัติหนึ่งนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมไปยังสภาผู้แทนราษฎร และในกรณีเช่นนี้ ให้สภาทั้งสองต่างตั้งบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกัน เพื่อพิจารณา ร่างพระราชบัญญัตินั้น แล้วให้คณะกรรมการร่วมกันนั้นรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วนั้น ก็ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป แต่ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน¹ การที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้ทำให้วุฒิสภาไม่สามารถจะแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงด้วยคำเล็กน้อย ๆ น้อย ๆ ที่อาจจะไม่เหมาะสม แม้กระทั่งแบบฟอร์มในร่างพระราชบัญญัติบางฉบับได้เลย ทั้ง ๆ ที่วุฒิสภาก็เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินั้น แต่ต้องการเพียงจะให้ใช้ถ้อยคำบางคำในร่างพระราชบัญญัตินั้น กล่าวนั้นให้รัดกุมและเหมาะสมยิ่งขึ้นเท่านั้น ซึ่งเท่าที่ผ่านมาจะเห็นได้จากการที่มีร่างพระราช

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 128 (3).

บัญญัติเป็นจำนวนมิใช่น้อย นอกเหนือจากที่ได้กล่าวไว้แล้วในส่วนที่ 2 ของบทที่ 3* ดังกล่าวข้างต้น ที่วุฒิสภาต้องพยายามหาทางออกด้วยการตั้งเป็นข้อสังเกตให้นำไปพิจารณาประกอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น เพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป ทั้ง ๆ ที่วุฒิสภาก็อาจจะแก้ไขในสิ่งเล็ก ๆ น้อย ๆ เหล่านั้น เพื่อให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นมีความสมบูรณ์และถูกต้องที่สุด แต่ก็ไม่สามารถจะทำได้ ทั้งนี้เพราะเหตุว่า หากวุฒิสภาไปแก้ไขข้อความเหล่านั้นแม้เพียงคำเดียว ก็ต้องถือว่าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ อันจะมีผลให้ถึงกับต้องตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จึงเป็นเหตุให้ทั้งสองสภาต้องหารือกันในรูปของคณะกรรมการร่วมกัน ซึ่งก็ไม่แน่ว่าจะลงเอยกันอย่างไร นอกจากจะทำให้เสียเวลาต่อไปอีกมิใช่น้อยแล้ว ยังอาจจะก่อให้เกิดความไม่พอใจแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากร่างพระราชบัญญัตินั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยแล้ว วุฒิสภาก็จะดูมองไปในทำนองว่าวุฒิสภาคอยหน่วงเหนี่ยว หรือพยายามสกัดกั้นร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่ให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย หรือเป็นการถ่วงเวลาให้ร่างกฎหมายนั้น ๆ ต้องล่าช้าออกไปอีก ดังนั้นวุฒิสภาก็มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปล่อยให้ร่างพระราชบัญญัติที่มีความบกพร่องเล็กน้อย ๆ เหล่านั้นผ่านไป โดยทำได้แค่เพียงตั้งข้อสังเกตให้เท่านั้น เพราะหากจะทำการแก้ไขในสิ่งเหล่านั้นอย่างเต็มที่แล้ว ก็คงจะต้องมีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นจำนวนมิใช่น้อย

ส่วนที่ 2 ปัจจัยที่ทำให้วุฒิสภาสามารถดำเนินบทบาทได้ตามวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ

ถึงหากเมื่อพิจารณาโดยผิวเผิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคำนึงถึงข้อจำกัดที่กล่าวมา

* ส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทในทางปฏิบัติ (2.1 กรณีศึกษา) กล่าวคือ

2.1.3 ร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภามีมติเห็นชอบด้วย แต่มีการตั้งเป็นข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้คือ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติชื่อบุคคล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเรือไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. เป็นต้น

แล้วในส่วนที่ 1 จะดูเหมือนว่าวุฒิสภาไม่น่าจะดำเนินบทบาทตามจุดมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย แต่อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดเหล่านั้นก็ไม่ถึงกับทำให้บทบาทของวุฒิสภาในด้านการกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ไม่บรรลุเป้าหมาย ทั้งนี้เพราะมีปัจจัยทั้งทางด้านคณะกรรมการประสานงานวุฒิสภา (whips) ปัจจัยด้านสังคม (Sociological Factor) และปัจจัยด้านบุคคล (Personel) ที่ทำให้วุฒิสภาสามารถดำเนินบทบาทในการกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังจะได้ศึกษากันในรายละเอียดต่อไปในส่วนนี้

2.1 คณะกรรมการประสานงานวุฒิสภา

ปัจจัยที่มีลักษณะเสริมประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาประการหนึ่ง ได้แก่ "คณะกรรมการประสานงานวุฒิสภา" ที่มักจะรู้จักกันในนามของ "Whips" ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ "ระบบคณะกรรมการประสานงานรัฐสภา" การนำเอาคณะกรรมการประสานงานวุฒิสภามาใช้นั้น นับว่าเป็นเทคนิคใหม่ของการควบคุมเสียงของวุฒิสภาในยุคปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ วัตถุประสงค์เดิมของการมีคณะกรรมการประสานงานรัฐสภาคือ เพื่อประสานงานระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร เหตุที่ทำให้จำเป็นต้องก่อตั้งกลไกขึ้นมา ก็เพราะในยุคปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีพรรคการเมืองใดเลยที่มีเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดในรัฐสภา อันจะทำให้พรรคการเมืองนั้นสามารถก่อตั้งรัฐบาลขึ้นมาด้วยตนเองในลักษณะที่เป็นเอกเทศจากพรรคการเมืองอื่น ๆ ดังนั้นรัฐบาลไทยในยุคปัจจุบันจึงเป็นรัฐบาลผสม (Coalition government) ตลอดมา การที่รัฐบาลประกอบด้วยผู้แทนจากพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลต่าง ๆ หลายพรรคย่อมมีโอกาสที่จะเกิดมีความขัดแย้งกันขึ้นได้ในระหว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลด้วยกัน ทั้งนี้เพราะถึงแม้ว่าพรรคร่วมรัฐบาลจะมีแนวนโยบายโดยส่วนรวมที่สอดคล้องกัน ซึ่งทำให้สามารถร่วมงานกันได้ และการที่แต่ละพรรคต่างก็ก่อตั้งตัวเป็นพรรคการเมืองที่เป็นอิสระ แยกต่างหากออกจากกันก็เพราะแต่ละพรรคร่วมรัฐบาลนั้นต่างก็ยังมีนโยบายบางประการที่ยังแตกต่างกันอยู่ แต่ความต่างต่างนั้นอาจจะไม่รุนแรงถึงกับร่วมงานกันไม่ได้ มิฉะนั้นแล้วพรรคการเมืองเหล่านั้นคงจะเป็นฝ่ายค้าน มิใช่พรรคร่วมรัฐบาล ในสภาพการณ์เช่นนี้ย่อมเป็นที่คาดหมายได้ว่าร่างกฎหมายต่าง ๆ ที่ฝ่ายบริหารเสนอขึ้นมาบางฉบับ หรืออย่างน้อยก็บางตอน อาจไม่สอดคล้องกับแนวความคิดของพรรคร่วม

รัฐบาลบางพรรคก็ได้ และแม้แต่ในพรรคร่วมรัฐบาลพรรคเดียวกันนั้นเอง ก็อาจมีความเห็นที่ขัดแย้งกันได้ เพราะการที่นักการเมืองสามารถรวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองแต่ละพรรคขึ้นมาได้ ก็เพราะนักการเมืองเหล่านั้นมีผลประโยชน์ร่วมกัน และมีแนวนโยบายใกล้เคียงกัน หรือไม่แตกต่างกันมากจนถึงกับร่วมอยู่ในพรรคเดียวกันไม่ได้ จึงจำเป็นต้องมีกลไกด้านการประสานงาน หรือประสานแนวความคิดในแต่ละเรื่อง ทั้งในแต่ละพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลและระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลต่าง ๆ ด้วยกันที่จะทำหน้าที่กลั่นกรองห้เสียง และประสานงาน ตลอดจนโน้มน้าวจิตใจให้ทุกคนมีความเห็นพ้องต้องกัน (Lobby) ในลักษณะการหาเสียงสนับสนุนและใกล้เคียงมีให้เกิดความแตกแยกกันในด้านความคิดเห็น กลไกดังกล่าวนี้มีบทบาทสำคัญมากสำหรับรัฐบาลผสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเสียงของพรรคร่วมรัฐบาลซึ่งเป็นเสียงข้างมากในรัฐสภาสูงกว่าเสียงของพรรคฝ่ายค้านไม่มากนัก เพราะหากรัฐบาลไม่สามารถควบคุมคะแนนเสียงในพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลของตนเองได้อย่างจริงจัง โอกาสที่จะเกิดความแตกแยกด้านความคิดเห็นในพรรคนั้น ๆ ย่อมมีโอกาสเป็นไปได้มาก ซึ่งในกรณีที่เกิดความแตกแยกในพรรคร่วมรัฐบาลเช่นนั้น รัฐบาลย่อมมีโอกาสที่จะตกอยู่ในฐานะฝ่ายที่มีเสียงข้างน้อยในรัฐสภาได้ และหากเกิดความแตกแยกในพรรคร่วมรัฐบาลจนถึงขนาดทำให้พรรคร่วมรัฐบาลกลายเป็นฝ่ายที่มีเสียงข้างน้อย หรือที่เรียกว่าแพะแค้นเสียงในรัฐสภา ในการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร หากเป็นร่างกฎหมายที่มีความสำคัญมาก เช่น พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เป็นต้น รัฐบาลก็ต้องลาออก หรือมีเจตน์นายนายกรัฐมนตรี ก็อาจต้องเสนอให้ยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาเป็นอย่างยิ่ง เพราะนอกจากจะทำให้รัฐบาลเองต้องสลายตัวไปด้วยแล้ว ยังทำให้ต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นมาใหม่ทั้งหมดอีกด้วย¹ และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละครั้ง ย่อมเป็นการสิ้นเปลืองอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดิน หรือการสิ้นเปลืองส่วนบุคคลก็ตาม กับทั้งยังต้องเสียเวลาเป็นอันมาก ทั้งทางฝ่ายผู้สมัครรับเลือกตั้งเองและทางฝ่ายราษฎรผู้เลือกตั้ง ตลอดจนทางฝ่ายข้าราชการประจำด้วย ซึ่งหากไม่เกิดปัญหาขึ้นเช่นนี้ ก็จะสามารถทุ่มเทกำลังความรู้ความสามารถ ตลอดจนงบประมาณและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ให้แก่การทำงานบำรุง

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 101.

และพัฒนาประเทศให้เจริญรุ่งเรืองขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานการณ์เช่นนี้ หากเป็นกรณีของประเทศไทยแล้วจะมีผลกระทบต่อความรู้สึกของคนไทยในระดับที่แตกต่างกัน ทั้งนี้เนื่องมาจากความเข้าใจต่อการปกครองในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ของคนไทยโดยส่วนรวมยังมีความแตกต่างกันมาก ซึ่งถ้าหากว่าเรากล้าพอที่จะยอมรับสภาพของความเป็นจริงโดยไม่หลอกตัวเองแล้วก็อาจกล่าวได้ว่า แม้ในปัจจุบันนี้ก็ตามยังมีคนไทยเป็นจำนวนมิใช่น้อยที่ยังไม่เข้าใจในกติกาของระบอบการปกครองที่เรากำลังใช้อยู่ในทุกวันนี้ แม้จะได้รับการศึกษาดังชั้นมหาวิทยาลัยก็ตาม ยิ่งเมื่อคำนึงถึงสภาพความเข้าใจต่อกรณีดังกล่าวของคนไทยในชนบทและในภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่แล้วยิ่งเป็นที่น่าวิตกมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งถือว่าเป็นสิทธิที่สำคัญยิ่งนั้น ผู้ใช้สิทธิบางคนได้ใช้สิทธินั้นไปโดยไม่ทราบเลยด้วยซ้ำว่า หมายเลขของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ตนเองเลือกนั้นเป็นใคร สังกัดพรรคการเมืองใด และมีนโยบายอย่างไร ซึ่งอาจเป็นเพราะมิได้มีการไตร่ตรองอย่างรอบคอบตามสมควรก่อนการตัดสินใจหรือเพราะเห็นแก่อำิสสินจ้างก็ตามแต่ จจริงอยู่ในการใช้สิทธิเลือกตั้งนั้น ทุก ๆ ฝ่ายควรจะให้เกียรติด้วยการเคารพในคุณพินิจของกันและกัน แต่สภาพดังเช่นที่กล่าวมานี้ อาจจะสะท้อนให้เห็นถึงความล่อแหลมต่อความล้มเหลวในการใช้ระบบรัฐสภาในปัจจุบัน และอาจเป็นการเปิดโอกาสให้ถูกชักจูงและครอบงำโดยลัทธิคอมมิวนิสต์ได้โดยง่าย ด้วยการชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องอันใหญ่หลวง และด้วยการบิดเบือนเจตนารมณ์อันแท้จริงของการปกครองในระบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข สภาพของความล่อแหลมดังกล่าวนี้ อาจสืบเนื่องมาจากความไม่รู้ว้ว่า โดยวัตถุประสงค์แล้วเราเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกันไปทำไม? สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เราเลือกไปนั้นจะต้องทำหน้าที่สำคัญอะไร? และทราบใดที่คนไทยส่วนใหญ่ยังไม่สามารถตอบคำถามเหล่านี้ได้อย่างถูกต้องแล้ว เขาเหล่านั้นก็ไม่มีวันที่จะเล็งเห็นถึงผลกระทบของกฎหมายที่อาจให้คุณหรือโทษแก่ประเทศชาติโดยส่วนรวมอันเกิดจากน้ำมือของผู้ที่เขาได้มอบหมายให้ไปทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติได้เลย จึงมิได้เกิดประโยชน์อันใดเลยในการเรียกร้องหาความเป็นประชาธิปไตย โดยมีได้มีความเข้าใจในสาระสำคัญของสิ่งที่ตนเองได้เรียกหาขอมา จึงเป็นที่น่าสังเกตว่าแม้ว่าพระราชบัญญัติเล็ก ๆ ฉบับหนึ่ง เช่นร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์เพียงหนึ่งมาตราเท่านั้นก็อาจเป็นเหตุให้รัฐบาลต้องลาออกหรือต้องยุบสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ ในขณะที่ต่างประเทศ เช่นประเทศอังกฤษ หรือสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น การแพะแค้นเสี่ยงในการพิจารณาร่างพระราช

บัญญัติจะต้องเป็นกรณีของร่างพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญเป็นพิเศษ เช่น ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ หรือร่างพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญต่อแนวนโยบายของรัฐบาลในกรอบใหญ่โดยส่วนรวม แต่ในกรณีของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 42 ของพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2521 พรรคร่วมรัฐบาลมิได้คาดหมาย เพราะตามความเป็นจริงแล้วร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรทั้ง 3 วาระ โดยพรรคร่วมรัฐบาลเป็นฝ่ายที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร แต่เหตุที่เกิดมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรก็เพราะเกิดการแตกแยกในพรรคการเมืองหลักพรรคหนึ่งของพรรคร่วมรัฐบาล อันได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินี้ โดยเกิดมีสมาชิกของพรรคประชาธิปัตย์จำนวนหนึ่ง ซึ่งเรียกตนเองว่า "กลุ่ม 10 มกรา" ละเมิดกติกาของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่จะต้องถือเอาเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ กล่าวคือ เมื่อมีการออกเสียงลงคะแนนในพรรคของตนแล้ว ฝ่ายที่มีเสียงข้างน้อยก็ต้องคล้อยตามมติของเสียงข้างมาก เพราะถือว่าเมื่อพรรคกำหนดนโยบายในเรื่องใดโดยเสียงข้างมากในพรรคแล้ว สมาชิกของพรรคการเมืองนั้นย่อมต้องให้การสนับสนุนนโยบายดังกล่าว เพราะถือว่าต้องมีความรับผิดชอบร่วมกัน (Solidarity of responsibility) การที่เกิดความแตกแยกในพรรคประชาธิปัตย์โดยมีกลุ่ม 10 มกรา ที่ไม่ยอมให้การสนับสนุนร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นจำนวนมาก ทำให้รัฐมนตรีที่สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ทั้งปวงจำเป็นต้องลาออก เพราะเหตุที่ไม่สามารถควบคุมคะแนนเสียงในพรรคของตนได้ เหตุการณ์ดังกล่าวนี้ทำให้พรรคร่วมรัฐบาลมีเสียงในรัฐสภาไล่เลี่ยกันกับเสียงของพรรคฝ่ายค้านมาก ด้วยเหตุนี้ในเมื่อขณะนั้นพรรคฝ่ายค้านกำลังจะเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลอยู่แล้ว หากในการอภิปรายดังกล่าวนี้เกิดมีการแตกแยกในพรรคร่วมรัฐบาลอีกเพียงเล็กน้อย พรรคฝ่ายค้านก็อาจจะชนะคะแนนเสียงซึ่งจะมีผลทำให้สภาผู้แทนราษฎรต้องลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล และรัฐบาลก็จะต้องถูกไล่ออก ในที่สุด พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ จึงจำเป็นต้องขึงเสนาอภัยให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน มิฉะนั้นเมื่อรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว สภาผู้แทนราษฎรก็จะยังคงมีอยู่ และพรรคฝ่ายค้านก็จะกลายเป็นรัฐบาลแทนในฐานะที่มีเสียงข้างมากในสภา

ด้วยเหตุนี้ ทางฝ่ายบริหารจึงจำเป็นต้องสร้างกลไกเพื่อให้ตนเองเกิดความมั่นใจได้ว่า เมื่อเสนอร่างกฎหมายของตนต่อรัฐสภาแล้ว จะไม่เกิดปัญหาความแตกแยกในพรรคร่วมรัฐบาลขึ้น ระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นในรัฐสภา โดยจัดให้มีคณะกรรมการ

ประสานงานรัฐสภา เพื่อทำหน้าที่ยังเสียง ชี้แจง หรือโน้มน้าวความคิดเห็นของสมาชิกใน พรรคร่วมรัฐบาลให้มีความเห็นพ้องต้องกันในร่างกฎหมายนั้น ๆ เสียก่อน และหากมีฝ่ายใดที่ไม่สามารถรับร่างกฎหมายนั้นได้ ก็พยายามเจรจาต่อรองและประนีประนอมปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายนั้นจนกว่าจะเป็นที่ยอมรับของทุก ๆ พรรคการเมืองที่ร่วมอยู่ในฝ่ายของรัฐบาล ส่วน ปัญหาความแตกแยกภายในของแต่ละพรรคร่วมรัฐบาล ย่อมต้องปล่อยให้ เป็นภาวะและความรับผิดชอบของหัวหน้าพรรคการเมืองแต่ละพรรค ซึ่งโดยหลักการแล้ว กลไกดังกล่าวน่าจะจะได้ผล ตามความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของการมีคณะกรรมการประสานงานรัฐสภา แต่ความเป็นจริงบางครั้งกลไกดังกล่าวก็อาจใช้ไม่ได้ผลเต็มที่เสมอไป ดังจะเห็นได้จากกรณีของกลุ่ม 10 มกรา เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ฝ่ายบริหารจึงต้องหาทางแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวมิให้เกิดเหตุการณ์ เช่นนั้นได้อีก ซึ่งน่าจะต้องกระทำใน 2 ระดับ คือ ประการแรกพรรคร่วมรัฐบาลต้องมีเสียงข้างมากในสภาเพียงพอที่จะรักษาเสถียรภาพของรัฐบาลได้ แม้จะเกิดการแบ่งแยกภายในพรรคขึ้น เช่นนั้น อีกประการหนึ่งคือ ฝ่ายรัฐบาลจะต้องเจรจากับพรรคร่วมรัฐบาลในคณะกรรมการประสานงานรัฐสภาจนกว่าจะแน่ใจได้จริง ๆ ว่าร่างกฎหมายนั้นเป็นที่ยอมรับได้สำหรับทุก ๆ พรรคร่วมรัฐบาล ก่อนที่จะเสนอร่างกฎหมายนั้นต่อรัฐสภา เพราะทราบเท่าที่ยังมีกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคร่วมรัฐบาลที่ไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายนั้นอย่างรุนแรง โอกาสที่จะเกิดเหตุการณ์เช่นกรณีกลุ่ม 10 มกรา ย่อมเป็นไปได้เสมอ

โดยหลักการแล้วคณะกรรมการประสานงานรัฐสภามีอยู่ใน 2 ระดับ คือคณะกรรมการประสานงานของสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการประสานงานวุฒิสภา โดยมีองค์ประกอบและโครงสร้างที่แตกต่างกัน กล่าวคือ คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร จะประกอบด้วยตัวแทนของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลทุกพรรค แต่อาจมีตัวแทนของรัฐมนตรีหรือนักวิชาการที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งร่วมเป็นสมาชิกอยู่ด้วยก็ได้ แต่องค์ประกอบที่สำคัญที่สุดซึ่งจะต้องเป็นสมาชิกส่วนใหญ่ของคณะกรรมการนี้จะต้อง เป็นสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาล ซึ่งอาจเป็น รัฐมนตรีหรือสมาชิกของพรรคร่วมรัฐบาลที่เป็นผู้สันักตกรณีในกิจการของรัฐบาล ส่วนนักวิชาการ

หรือรัฐมนตรีที่มีได้สังกัดพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลพรรคใด* มักจะเข้าร่วมประชุมเพียงเพื่อชี้แจง และให้ความคิดเห็นในลักษณะกลาง ๆ ส่วนประธานคณะกรรมการฯ เเท่าที่ผ่านมาจะแต่งตั้งจาก พรรคการเมืองที่คุมเสียงข้างมากของพรรคฝ่ายรัฐบาล ยกตัวอย่างเช่น ในสมัยรัฐบาลของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ตั้งแต่ พ.ศ. 2526 - พ.ศ. 2529 นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคกิจสังคม ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร แต่ต่อมาเมื่อนายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ ได้แปรพักตร์ไปอยู่ในฝ่ายค้าน พลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา ซึ่งในสมัยนั้นดำรงตำแหน่งเป็นรองนายกรัฐมนตรี จึงได้รับแต่งตั้งให้เป็นประธาน คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรแทน และในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ก็มีนายบุญเื้ออ ประเสริฐสุวรรณ¹ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคชาติไทย เป็นประธาน คณะกรรมการฯ ส่วนจำนวนผู้แทนจากพรรคร่วมรัฐบาลแต่ละพรรคจะมีสัดส่วนอย่างไรมิได้ถือ เป็นหลักตายตัว จึงขึ้นอยู่กับความเหมาะสมในสายตาของพรรคร่วมรัฐบาลทั้งหมด แม้แต่อายุ ของสมาชิกภาพก็ไม่มีกำหนดแน่นอน และขึ้นอยู่กับนายกรัฐมนตรี เพราะนายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง ดังนั้นหากมิได้ถูกถอดถอนโดยนายกรัฐมนตรี หรือมิได้พ้นจากสมาชิกภาพด้วยการลาออก การตาย หรือพ้นจากสภาพการ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรรมการทุกคนก็จะอยู่ในตำแหน่ง ตลอดไปตามวาระของนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ เว้นแต่พรรคการเมืองเจ้าสังกัดของกรรมการผู้นั้นจะ เห็นควรให้พ้นจากตำแหน่งก่อนหน้านั้น

ส่วนคณะกรรมการประสานงานวุฒิสภานั้น จะมีองค์ประกอบแตกต่างออกไป

*ในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มีรัฐมนตรีที่แต่งตั้งจากบุคคลภายนอก ซึ่ง มิได้สังกัดพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลพรรคใดหลายคน แต่ในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มีอยู่เพียงคนเดียวคือนายมีชัย ฤชุพันธ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งอดีต เป็นนักกฎหมายในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

¹คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 104/2531 อาศัยอำนาจตามความในข้อ 9 (6) แห่ง ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 แต่งตั้งคณะกรรมการ ประสานงานสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 27 คน.

กล่าวคือ โดยที่วุฒิสภามีได้มีลักษณะเป็นพรรคการเมืองหลายพรรคประกอบกันตั้งเช่นสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นการแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานวุฒิสภาก็มิได้อือเอาพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลเป็นเกณฑ์ แต่ในการแต่งตั้งนั้นมุ่งแต่งตั้งจากกลุ่มต่าง ๆ ในวุฒิสภา ซึ่งส่วนใหญ่ผู้จะมา จากฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารทั้งสามเหล่าทัพ ส่วนประธานคณะกรรมการฯ ก็แต่งตั้งตามความเหมาะสมในสายตาของนายกรัฐมนตรี ยกตัวอย่างเช่น ในสมัยรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ระหว่าง พ.ศ. 2526 - พ.ศ. 2531 พลเอกประจวบ สุนทรางกูร ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นรองนายกรัฐมนตรี ได้รับแต่งตั้งให้เป็นประธานคณะกรรมการฯ และสมัยของ รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ก็มี พลเอกเทียนชัย สิริสัมพันธ์ เป็นประธานคณะกรรมการฯ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นรองประธาน และว่าที่พลเอกปัญญา สิงห์ศักดิ์ เป็นเลขานุการคณะกรรมการ¹

สำหรับอายุของสมาชิกภาพก็มิได้กำหนดไว้โดยแจ้งชัดเช่นเดียวกับกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร แต่ทั้งนี้โดยที่กรรมการจะต้องแต่งตั้งจากสมาชิกวุฒิสภา ในกรณีนี้ สมาชิกวุฒิสภาต้องพ้นจากสมาชิกภาพในวุฒิสภาไม่ว่าจะด้วยสาเหตุใดก็ตาม กรรมการผู้นั้นก็ย่อมพ้นจากสมาชิกภาพในคณะกรรมการประสานงานวุฒิสภาไปด้วย

โดยที่ในสมัยรัฐบาลของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2522 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2523 และในสมัยรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ตั้งแต่ช่วงเดือนมีนาคม พ.ศ. 2523 ถึงเดือนเมษายน พ.ศ. 2524 กลุ่มนายทหารหนุ่มซึ่งเรียกกันว่า "ยังเติร์ก" มีบทบาททางการเมืองสูงมาก จึงมักจะมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งแต่งตั้งจากฝ่ายทหารทั้งสามเหล่าทัพ ดังนั้นถึงแม้จะไม่สามารถควบคุมเสียงของสมาชิกวุฒิสภาคนอื่น ๆ ได้โดยเด็ดขาด ฝ่ายรัฐบาลก็ยังสามารถควบคุมเสียงส่วนใหญ่ในวุฒิสภาได้โดยไม่ยาก ด้วยเหตุนี้บทบาทในการควบคุมเสียงในวุฒิสภาของคณะกรรมการประสาน

¹ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 113/2531 อาศัยอำนาจตามความในข้อ 9 (6) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานวุฒิสภาจำนวน 35 คน.

งานวุฒิสภาในช่วงเวลาดังกล่าว จึงไม่ผู้จะมีความสำคัญนักและมักจะไม่มีการกล่าวขวัญถึงอย่างเด่นชัดนัก การจัดตั้งองค์กรควบคุมเสียงของวุฒิสภานั้นปรากฏเป็นหลักฐานอย่างชัดเจนขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2526 ซึ่งเป็นสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ โดยจัดทำขึ้นในรูปของคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานวุฒิสภา¹ โดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ 9 (6) แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ซึ่งวัตถุประสงค์ในการแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวนั้นคือ ต้องการให้คณะกรรมการนี้ทำหน้าที่ประสานงานในวุฒิสภา เพื่อให้การดำเนินงานของวุฒิสภาเป็นไปอย่างมีระเบียบแบบแผนตามระบอบรัฐสภา ในคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีนั้นได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประสานงานวุฒิสภาไว้โดยชัดแจ้ง คือ

1. รับทราบนโยบายจากนายกรัฐมนตรี หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องมาดำเนินการหรือประสานงานเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายหรือมติดังกล่าว
2. ติดตามประสานงานและเสนอข้อมูลแก่สมาชิกวุฒิสภาในปัญหาต่าง ๆ ทางนิติบัญญัติและทางด้านบริหาร

¹รายงานการประชุมคณะกรรมการประสานงานวุฒิสภา ครั้งที่ 1/2526 วันพฤหัสบดีที่ 16 มิถุนายน พ.ศ. 2526 ณ อาคาร 608 บก.ทหารสูงสุด สนามเสือป่า.

โดยประธานในที่ประชุมได้แจ้งให้ที่ประชุมทราบว่า ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 73/2526 แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานวุฒิสภาจำนวน 24 คน และที่ประชุมได้มีมติให้ใช้ตัวอักษรย่อว่า ก.ป.ว.

ในปี พ.ศ. 2528 ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 51/2528 ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานวุฒิสภาขึ้น

ในปี พ.ศ. 2529 ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานวุฒิสภาขึ้นจำนวน 29 คน โดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 155/2529

ในปี พ.ศ. 2530 ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานวุฒิสภาขึ้นจำนวน 33 คน โดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 145/2530 แต่ให้ใช้ชื่อย่อว่า ปสว.

3. ประสานงานกับพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองที่สนับสนุนรัฐบาล เพื่อให้มีการลงมติในญัตติใด ๆ ให้สอดคล้องกัน
4. พิจารณาเรื่องระเบียบวาระการประชุมของวุฒิสภา หรือการประชุมร่วมกันของรัฐสภาในแต่ละครั้ง ก่อนวันประชุมของสภาดังกล่าวแล้วแต่กรณีแล้วดำเนินการประสานงานกับสมาชิกวุฒิสภา โดยการแจ้งมติของที่ประชุมคณะกรรมการประสานงานวุฒิสภาให้สมาชิกวุฒิสภาทราบก่อนหรือในวันประชุมดังกล่าว มติของที่ประชุมดังกล่าวต้องสอดคล้องกับนโยบายหรือมติตาม 1.
5. การเปลี่ยนแปลงมติของคณะกรรมการตาม 4. ในระหว่างการประชุมของวุฒิสภา หรือระหว่างการประชุมร่วมกันของรัฐสภาให้เป็นหน้าที่ของกรรมการที่จะดำเนินการโดยต้องประสานงานกับนายกรัฐมนตรีและประสานงานร่วมกับพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล
6. จัดให้มีการประชุมภายในของสมาชิกวุฒิสภา เพื่อพิจารณาร่างกฎหมายหรือญัตติสำคัญที่เสนอเข้าพิจารณาในการประชุมวุฒิสภาหรือในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา
7. วางระเบียบวิธีการประสานงานเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งนี้
8. ให้กรรมการและเลขานุการคณะกรรมการประสานงานวุฒิสภารับผิดชอบด้านธุรการ แจ้งมติของคณะกรรมการ ตลอดจนการติดต่อประสานงานกับผู้ประสานงานฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
9. ให้ประธานกรรมการมีอำนาจตั้งผู้ประสานงาน หรือแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อช่วยเหลือปฏิบัติงานในเรื่องต่าง ๆ ของคณะกรรมการได้ตามความจำเป็น โดยต้องแจ้งนามของบุคคลดังกล่าวให้สมาชิกวุฒิสภาทราบด้วย

ในการประชุมของคณะกรรมการประสานงานวุฒิสภาครั้งแรก เมื่อวันที่พฤหัสบดี 16 มิถุนายน พ.ศ. 2526 ณ อาคาร 608 บก.ทหารสูงสุด สนามเสือป่า นั้น หลังจากที่เลขานุการคณะกรรมการฯ ซึ่งในขณะนั้นได้แก่ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ได้แถลงให้ที่ประชุมทราบถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการปรึกษา เพื่อพิจารณากำหนดแนวทางการดำเนินงานร่วมกันของคณะกรรมการฯ เพื่อที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ส่วนรวมอย่างสูงสุด และที่ประชุมได้พิจารณาตกลงกันอย่างกว้างขวาง มีการอภิปรายให้ข้อคิดเห็น และเสนอแนะแนว

ทางต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการแล้ว ในที่สุดที่ประชุมก็ได้ข้อยุติ ซึ่งกำหนดเป็นแนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการ ดังนี้

1. แนวทางการรับข่าวสารของคณะกรรมการ คณะกรรมการจะรับข่าวสารจากแหล่งต่าง ๆ นำมาพิจารณาหาข้อยุติในที่ประชุม เพื่อกำหนดเป็นแนวทางหรือกำหนดเป็นมติในการประชุมวุฒิสภาต่อไป หรืออาจจะทำเป็นข้อเสนอแนะหรือข้อสังเกต เพื่อเสนอให้รัฐบาลพิจารณา ข่าวสารที่ได้รับมาจากแหล่งต่าง ๆ ดังนี้

- 1.1 จากผลของการประชุมสภาผู้แทนราษฎร
- 1.2 จากผลของการประชุมคณะกรรมการประสานงานรัฐสภา
- 1.3 จากรัฐบาลหรือจากผลของการประชุมคณะรัฐมนตรี
- 1.4 จากสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา
- 1.5 จากข้อคิดเห็นของวุฒิสมาชิก

2. แนวทางการออกมติ ที่ประชุมกำหนดให้ออกมติเป็นสามลักษณะด้วยกัน คือ

2.1 ออกเป็นแนวทางในเรื่องที่ไม่มีความสำคัญ หรือเป็นเรื่องปกติธรรมดา ทั้งนี้ เพื่อให้วุฒิสมาชิกได้ใช้ดุลยพินิจของตนเองในการลงมติ

2.2 ออกเป็นมติโดยแน่นอน เฉพาะในเรื่องที่มีความสำคัญ เรื่องที่เกี่ยวกับเสถียรภาพของรัฐบาล หรือความมั่นคงของประเทศ ในการออกมติเช่นนี้ควรจะต้องเรียกประชุมวุฒิสมาชิกเป็นการภายใน เพื่อพิจารณาหาข้อยุติในเรื่องนั้นก่อน

2.3 การออกเสียงโดยเสรี จะใช้เฉพาะในเรื่องที่ไม่มีความสำคัญ เพื่อให้วุฒิสมาชิกได้ใช้ดุลยพินิจของตนเองอย่างเต็มที่โดยไม่มีกำบังกับังใด ๆ หรืออาจจะใช้เพื่อพรากในการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับวุฒิสมาชิกหรือรัฐบาลได้

3. กำหนดวัน เวลา การประชุมของคณะกรรมการ

3.1 กำหนดการประชุมเป็นประจำทุกวันพฤหัสบดีที่ 3 ของเดือน เวลา 14.00 น. หรือ 16.00 น.

3.2 กำหนดการประชุมทุกวันพฤหัสบดี เวลา 14.00 น. หรือ 16.00 น. ในระหว่างสมัยประชุม ตามที่ประธานจะเห็นสมควร

3.3 ประธานสามารถนัดประชุมได้ทุกวัน ถ้ามีเรื่องสำคัญที่สมควรจะให้คณะกรรมการพิจารณาเพื่อหาข้อยุติ

นอกจากนั้นเลขาธิการรัฐสภาซึ่งในขณะนั้นได้แก่ พลตรีกระวี สุทัศน์ ณ อยุธยา ซึ่งเป็นกรรมการคนหนึ่ง ยังได้แถลงในที่ประชุมทราบว่า เพื่อประสิทธิภาพของการดำเนินงานของคณะกรรมการจะได้จัดส่งระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร, บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอผ่านสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ให้กับฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการประสานงานวุฒิสภานี้ ทั้งนี้เพื่อให้ฝ่ายเลขานุการฯ ได้มีเวลาเพียงพอในการพิจารณาเพื่อดำเนินการต่อไป

และที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ที่ประชุมยังได้พิจารณาถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งในขณะนั้นได้แก่ นายปลั่ง มีจุล ซึ่งมีความสำคัญต่อการพิจารณาแนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการ ในประเด็นที่ร่างพระราชบัญญัติที่จะบรรจุในระเบียบวาระของการประชุมคณะรัฐมนตรี ร่างพระราชบัญญัติใดที่สำคัญก่อนที่จะบรรจุในระเบียบวาระการประชุมของคณะรัฐมนตรี ขอให้นำมาให้คณะกรรมการประสานงานวุฒิสภาพิจารณาก่อน เพื่อพิจารณาเสนอแนะหรือให้ข้อคิดเห็นแก่นายกรัฐมนตรี ซึ่งที่ประชุมก็ได้มีมติให้ตั้งเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นกรรมการในคณะกรรมการประสานงานวุฒิสภา **เพิ่มเติมด้วย**

จึงเห็นได้ว่า คณะกรรมการประสานงานวุฒิสภานั้น เป็นองค์กรหนึ่งที่มีส่วนในการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการดำเนินงานของวุฒิสภาในด้านการพิจารณาพระราชบัญญัติ ทั้ง ๆ ที่วุฒิสภามีเวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายน้อยมากดังที่ได้กล่าวมาแล้ว การดำเนินงานของคณะกรรมการประสานงานวุฒิสภานั้น ส่วนใหญ่จึงได้แก่ การพิจารณาและจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภา โดยกรณีปกติทั่วไป ที่ประชุมคณะกรรมการประสานงานวุฒิสภาจะมีมติเป็นหลักการมอบหมายให้ประธานคณะกรรมการฯ รองประธานฯ และเลขานุการ พิจารณากลับกรองระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภา และจัดทำข้อเสนอแจ้งแก่สมาชิกวุฒิสภาก่อนการประชุมทุกครั้ง ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัตินั้นปรากฏว่า "กองการ เมืองภายในประเทศ สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี" ได้มอบหมายให้พิจารณาระเบียบวาระการ

ประชุมวุฒิสภา เพื่อจัดทำข้อเสนอขั้นต้น นำเสนอกรรมการและเลขานุการพิจารณาเพื่อเสนอรองประธานและประธานคณะกรรมการฯ ให้ความเห็นชอบ หลังจากนั้น กองการเมืองภายในประเทศ ก็ยังต้องรับผิดชอบในการจัดทำเอกสารสรุประเบียบวาระการประชุมวุฒิสภา พร้อมทั้งข้อเสนอของคณะกรรมการประสานงานวุฒิสภา หรือที่รู้จักกันในนามของ "โผ" ภายในเย็นวันพฤหัสบดี โดยมีกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการฯ ลงลายมือชื่อกำกับไว้ เพื่อมอบให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทะเบียนและเอกสาร กองกลาง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เพื่อแจกจ่ายแก่สมาชิกวุฒิสภาที่มาประชุมและลงชื่อก่อนเข้าประชุมในช่วงเช้าวันศุกร์ (วันประชุมวุฒิสภาโดยปกติ)

ในการจัดทำระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภา และข้อเสนอโดยสรุปนี้ ต้องเตรียมการรวมถึงการจัดทำเอกสาร เพื่อมอบหมายให้สมาชิกวุฒิสภาได้นำเสนอที่ประชุม อาทิ การเลือกตั้งซ่อมกรณีการที่ว่าง เป็นต้นด้วย

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การควบคุมเสียงของวุฒิสภาโดยคณะกรรมการประสานงานวุฒิสภานั้น นับเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่กำหนดบทบาทของวุฒิสภาทั้งทางด้านการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและทางด้านการเมือง ทำให้การตัดสินใจของสมาชิกวุฒิสภาในการลงมติในร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ นั้น เป็นไปในแนวทางเดียวกันเป็นส่วนใหญ่ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับผลประโยชน์ของประเทศชาติโดยรวม

2.2 ปัจจัยด้านสังคม

ความเห็นของวุฒิสภา ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่แต่งตั้งมาจากผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาด้านต่าง ๆ และผู้ที่มีประสบการณ์สูงทางด้านการบริหาร ย่อมเป็นสิ่งที่มีความค่าเสมือนเป็นความเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่เตือนสติ โดยการชี้ให้เห็นจุดบกพร่องต่าง ๆ ของร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับ หลังจากที่ได้พิจารณาถ้อยแถลงของร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ ตามหลักวิชาการและตามประสบการณ์ที่ท่านเหล่านั้นได้รับมา จึงย่อมมีอิทธิพลต่อสาธารณชน ตลอดจนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเองไม่มากนักน้อย ยิ่งกว่านั้นการที่ผู้เชี่ยวชาญได้ชี้ให้เห็นจุดบกพร่องของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่นำไปประกอบการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เป็นคำรบสอง ย่อมทำให้สภาผู้แทนราษฎรจำเป็นต้องพิจารณาข้อคิดเห็นเหล่านั้นอย่าง

รอบคอบอีกครั้งหนึ่งก่อนที่จะลงมติตัดสินใจในด้านใดด้านหนึ่ง เพราะหากไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นและมติของวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่คัดค้านจะต้องมีเหตุผลหนักแน่นพอที่จะคัดค้านความคิดเห็นของวุฒิสภาได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ จะต้องสามารถแสดงให้เห็นและเชื่อได้ว่า มติหรือข้อเสนอแนะของวุฒิสภาไม่ถูกต้อง และขัดต่อผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ มิฉะนั้นก็จะเสี่ยงต่อการถูกมหาชนตำหนิติเตียนว่า ดำเนินการผิดพลาดและไม่รักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติ ซึ่งย่อมจะส่งผลกระทบกระเทือนในระยะยาวต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ฝ่าฝืนความรู้สึกของมหาชนในเรื่องนั้น ๆ และเป็นช่องทางให้ถูกโจมตีโดยฝ่ายตรงกันข้ามอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ซึ่งอาจถึงกับมีผลกระทบกระเทือนต่อโอกาสที่จะได้รับเลือกตั้งอีกในสมัยหน้าก็ได้ หรืออย่างน้อยก็จะเป็นเป้าหมายให้ถูกโจมตีจากสื่อมวลชนก็ได้

ในทางกลับกัน หากร่างพระราชบัญญัติใดซึ่งผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร แล้วได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา ภาระความรับผิดชอบต่อผลของการออกกฎหมายนั้นย่อมจะไม่ตกอยู่กับสภาผู้แทนราษฎรแต่เพียงฝ่ายเดียว เพราะอย่างน้อยในกรณีที่เกิดผลเสียหายขึ้น สภาผู้แทนราษฎรก็ยังสามารถอ้างได้ว่า ได้พิจารณาด้วยความรอบคอบสมควรแก่เหตุแล้ว ก็ยังไม่อาจคาดได้ว่า จะมีเหตุการณ์ที่จะทำให้เกิดผลเสียหายขึ้นได้ เพราะแม้แต่จะผ่านการพิจารณากลับกรองของผู้เชี่ยวชาญในวุฒิสภาแล้ว ก็ยังไม่มีผู้ใดคาดหมายได้ว่าผลจะออกมาในลักษณะนั้น จึงถือได้ว่าเป็นเหตุสุดวิสัยอย่างแท้จริง ซึ่งถึงแม้จะมีผู้ตำหนิรัฐสภาในเรื่องนี้ เสียงส่วนใหญ่ของมหาชนก็น่าจะไม่ปรักปรำรัฐสภาเสียทีเดียว ด้วยเหตุนี้ โดยปกติสภาผู้แทนราษฎรจะหลีกเลี่ยงการปะทะกับวุฒิสภาโดยไม่จำเป็น ดังนั้นหากวุฒิสภามีมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับใด และถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นประโยชน์ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นมากจริง ๆ สภาผู้แทนราษฎรก็อาจระงับการออกกฎหมายดังกล่าวนี้เสีย ดังที่ได้เห็นตัวอย่างมาแล้วบางรายในบทที่ 3 ที่กล่าวมา¹

¹ร่างพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

2.3 ปัจจัยด้านบุคคล

ถึงแม้จะมีข้อจำกัดนานาประการดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น และที่ยังมิได้กล่าวถึงอีก อันเป็นปัจจัยในทางลบที่จำกัดขีดความสามารถของวุฒิสภาในการดำเนินการพิจารณาการพิจารณาการร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ อยู่มีไม่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อจำกัดด้านเวลา แต่ก็มีปัจจัยด้านบุคคลที่ช่วยผ่อนคลายนความเสียเปรียบนี้ให้ลดน้อยลงไป กล่าวคือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน กำหนดให้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแบบเฉพาะตัว โดยไม่มีข้อจำกัด ย่อมทำให้ฝ่ายบริหารมีอิสระในการเสนอชื่อสมาชิกวุฒิสภาอย่างเต็มที่ ทำให้สามารถเลือกเฟ้นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดินขึ้นมาเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ ถ้าสังเกตดูสมาชิกวุฒิสภาในช่วง 4 ปีแรกที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ จะเห็นได้ว่ามีลักษณะแตกต่างจากสมาชิกวุฒิสภาที่ผ่านมาในอดีต เช่น ปลัดกระทรวงทุกกระทรวงได้เป็นสมาชิกวุฒิสภา ยกเว้นปลัดกระทรวงยุติธรรม เพราะมีปัญหาทางบทบัญญัติกฎหมายว่า ปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นข้าราชการตุลาการหรือไม่ แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันนี้ปลัดกระทรวงยุติธรรมก็ได้รับแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาด้วยเช่นกัน¹ การที่รัฐบาลเสนอแต่งตั้งปลัดกระทรวงหรือผู้ที่มีตำแหน่งเทียบเท่าให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเช่นนี้ ถึงแม้จะระบุชื่อของปลัดกระทรวง หรือผู้ที่มีตำแหน่งเทียบเท่าเหล่านั้นทุกคน การแต่งตั้งในลักษณะนี้ ย่อมมิได้เกี่ยวข้องกับแต่งตั้งโดยตำแหน่งมาก การที่มีปลัดกระทรวงหรือผู้ที่มีตำแหน่งเทียบเท่าทุกคนหรือเกือบทุกคนเป็นสมาชิกวุฒิสภา ทำให้วุฒิสภากลายเป็นศูนย์รวมของผู้ที่มีประสบการณ์และความรู้ความสามารถสูงสุดของส่วนราชการทั้งหมด (อย่างน้อยก็โดยทฤษฎีหรือโดยหลักการ) ทำให้วุฒิสภาอยู่ในฐานะได้เปรียบในการพิจารณาการร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ เพราะส่วนราชการเป็นหน่วยงานผู้ปฏิบัติและรักษาการตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ จึงน่าจะเข้าใจดีกว่าผู้อื่นว่าในทางปฏิบัติจริงในชีวิตประจำวัน ปัญหาของทางราชการจะเกิดขึ้นได้ในลักษณะใดบ้าง และอยู่ในฐานะที่จะทราบได้ดีกว่า ทั่วบทกฎหมายต่าง ๆ ที่ยกร่างขึ้นมา นั้น มีทางที่จะนำไปใช้บังคับได้อย่างจริงจังมากหรือน้อยเพียงใด ผู้ปฏิบัติย่อมมีโอกาสได้เห็นกรณีตัวอย่างในทางปฏิบัติจริงได้

¹ โอสถ โกศิน, (ประธานคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา), สัมภาษณ์,

2 มีนาคม พ.ศ. 2532.

มากกว่าผู้อื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฐานะเจ้าสังกัด ซึ่งเป็นผู้กำหนดและควบคุมนโยบายของ ส่วนราชการใด ย่อมต้องมีความรู้ความเข้าใจในปัญหาของส่วนราชการนั้นเป็นอย่างดี ทำให้ สามารถจับประเด็นปัญหาต่าง ๆ ได้รวดเร็วและแม่นยำ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ จึงสามารถกระทำได้ในเวลาอันสั้น ความได้เปรียบในชั้นนี้เป็นปัจจัยสำคัญในทางบวกที่ช่วยผ่อน คลายความเสียเปรียบในเรื่องข้อจำกัดด้านระยะเวลาเป็นอย่างมาก

2.4 ปัจจัยอื่น ๆ

ข้อจำกัดด้านเวลาและความยาว ตลอดจนขอบเขตของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ทำให้ไม่สามารถค้นคว้าและวิเคราะห์ปัจจัยต่าง ๆ ให้ลึกซึ้งได้ในทุกด้าน ในส่วนที่เกี่ยวกับ ปัจจัยอื่น ๆ ซึ่งยังมีอยู่มากมาย จึงจำเป็นต้องจำกัดขอบเขตไว้เฉพาะปัจจัยหลักเท่านั้น

ปัจจัยอื่นที่สำคัญ ซึ่งทำให้ข้อจำกัดและกลไกทางกฎหมายที่เกี่ยวกับวุฒิสภาลด ความร้ายแรงลงไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับข้อจำกัดด้านเวลา คือ โดยหลัก ตรรกวิทยาธรรมดา ปกติการตรวจแก้เพื่อจับผิดผลงานของผู้อื่น ย่อมง่ายกว่าที่จะริเริ่มและจัด ทำผลงานนั้นขึ้นมาด้วยตนเอง ซึ่งเมื่อนำหลักการนี้มาปรับกับกรณีของวุฒิสภา จะเห็นได้ว่างาน ของวุฒิสภาน่าจะง่ายกว่างานในอันดับต้น ๆ ในด้านเวลา เพราะไม่ต้องเป็นผู้ริเริ่มและยกร่าง คัดบทกฎหมายนั้นมาตั้งแต่ต้น เนื่องจากเป็นเพียงการพิจารณากลับกรอกร่างกฎหมายที่ได้ พิจารณากลับกรอมาแล้วหลายชั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นการพิจารณาร่างพระราช บัญญัติที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร เพราะร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้จะต้องได้รับการพิจารณากลับ กรอมาแล้วอย่างมากมายหลายชั้นในภาครัฐบาล เริ่มตั้งแต่เจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญของส่วน ราชการเจ้าของเรื่อง ซึ่งย่อมต้องค้นคว้าพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วนแล้ว ก่อนที่จะนำเสนอต่อ ผู้บังคับบัญชาระดับเหนือ ๆ ขึ้นไปจากระดับกองเป็นกรม และยังคงพิจารณากันในระดับ กระทรวงอีก จึงจะนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาในระดับรัฐบาล ก่อนที่รัฐบาลจะนำ เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ก็ยังต้องผ่านการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกาอีกด้วย ยิ่งกว่านั้นในหลาย ๆ กรณี คณะรัฐมนตรียังส่งร่างพระราชบัญญัติกลับลงไปยัง ระดับราชการ เพื่อให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ พิจารณากลับกรอและจัดทำความเห็นเพื่อ

ประกอบการศึกษาของคณะรัฐมนตรีอีก และที่สำคัญก็คือ โดยหลักการแล้ว* เมื่อฝ่ายบริหาร เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภา การพิจารณากลับกรองในระดับสภาผู้แทนราษฎร หากปฏิบัติ ตามขั้นตอนและเจตนารมณ์ของกระบวนการและกลไกทางกฎหมายตามรัฐธรรมนูญอย่างเคร่ง ครัดและจริงจัง ย่อมต้องกระทำโดยละเอียดถี่ถ้วน เพราะเมื่อร่างพระราชบัญญัติใดจะถูกนำ เข้าสู่วาระการประชุมพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในขั้นแรก จะต้องมี การเปิดอภิปรายทั่วไป ก่อน ซึ่งในกรณีเช่นนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นอย่างกว้าง ขว้าง ซึ่งโดยหลักการทุกคนจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ในทุกระดับของประเทศชาติ และ พิจารณาปัญหาในทางปฏิบัติ โดยมีปัจจัยหลายประการที่ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคน จำเป็นจะต้องมีบทบาทด้านการมีส่วนร่วมในการพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัจจัยด้านมติดมหาชน เพราะหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดไม่มีบทบาท ในรัฐสภาเสียเลย ภาพพจน์ในสายตาของประชาชนผู้เลือกตั้ง เกี่ยวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้นั้นย่อมมีแนวโน้มไปในทางลบ โดยอาจเห็นว่ามิได้ทำประโยชน์อะไรให้กับประเทศชาติและ สังคมโดยรวมเลย ทำให้เสี่ยงต่อการที่จะไม่ได้รับการเลือกตั้งในสมัยหน้าต่อไป ทุกคนจึง ต้องค้นหาช่องทางที่จะให้มีส่วนร่วม และแสดงบทบาทในการพิจารณากลับกรองร่างพระราช บัญญัติจนสุดความสามารถ ซึ่งถึงหากในบางกรณี ข้อคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ๆ จะไม่มีส่วนช่วยในการกลับกรองอย่างตรง ๆ (Contribution) แต่ก็อาจเป็นแนวทางให้ผู้อื่น นำไปพิจารณาประกอบ เพื่อแสดงข้อคิดเห็นของตนในลักษณะที่จะเป็นประโยชน์ก็ได้ การที่ต้อง ประชุมพิจารณาตัวร่างกฎหมายต่าง ๆ เป็นจำนวนมากมาย เพราะเป็นหน้าที่หลักของสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร ย่อมก่อให้เกิดทักษะและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ได้ดีขึ้น โดยใช้ เวลาน้อยลงตามลำดับ ในสภาพการณ์เช่นนี้ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในระดับการ อภิปรายทั่วไป ซึ่งเป็นวาระแรก ก็เป็นการกลับกรองขั้นหนึ่งแล้ว ซึ่งหลังจากนั้นยังจะต้องผ่าน การพิจารณากลับกรองโดยคณะกรรมการด้านต่าง ๆ ของสภาผู้แทนราษฎรอีกคำรบหนึ่ง

*ในทางปฏิบัติจริงมีอยู่เหมือนกันที่การกลับกรองในระดับสภาผู้แทนราษฎร การ พิจารณากลับกรองร่างกฎหมายอาจไม่มีประสิทธิผลสมตามเจตนารมณ์ และจุดมุ่งหมายของ รัฐธรรมนูญด้วยสาเหตุต่าง ๆ กัน ดังที่จะได้นำมาวิเคราะห์ในรายละเอียดต่อไปในบทสรุปของ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้.

ปัญหาว่าร่างพระราชบัญญัติใดจะต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาใดนั้น เป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่ต้องพิจารณาเป็นแต่ละกรณีไป และขึ้นอยู่กับว่าร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ มีความสำคัญในด้านใดบ้าง หากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่จะส่งผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจมาก ก็ต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาเศรษฐกิจ ถ้าเป็นเรื่องที่จะส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ก็ต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการต่างประเทศ และหากเป็นเรื่องที่มีปัญหาข้อกฎหมายมาก ก็ต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการ ซึ่งเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมาย เป็นต้น การผ่านขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการต่าง ๆ นับว่าเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมาก เพราะกรรมการเหล่านี้โดยหลักการย่อมเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญและมีทักษะในการพิจารณาประเด็นปัญหาทางเทคนิคแต่ละด้าน ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของตน

เมื่อผ่านคณะกรรมการของผู้เชี่ยวชาญในแขนงต่าง ๆ มาแล้ว ก็ยังต้องมีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมใหญ่ในวาระที่ 2 อีก โดยในวาระนี้มิได้พิจารณาเฉพาะด้านหลักการ หากแต่เป็นการพิจารณาในรายละเอียดโดยมีข้อมูลทางด้านเทคนิคสำหรับประกอบการพิจารณาอีกด้วย ซึ่งในวาระนี้จะเป็นการพิจารณาเรียงมาตราไป และเมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว ก็ยังต้องนำมาพิจารณาออกเสียงลงคะแนนมติให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเป็นวาระที่ 3 ก่อนที่จะส่งให้วุฒิสภาพิจารณา

จากขั้นตอนต่าง ๆ ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ จะเห็นว่ากว่าจะผ่านขั้นมาถึงขั้นการพิจารณาโดยวุฒิสภาได้ ร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ จะต้องผ่านการพิจารณากลับกรองมาอย่างละเอียดรอบคอบพอสมควรแล้ว บทบาทของวุฒิสภาจึงจำกัดอยู่เพียงการกลั่นกรองในขั้นสุดท้ายเพื่อให้มั่นใจได้ว่าไม่มีประเด็นใดที่ยังหลงเหลือหลงคาไปได้ อีกประการหนึ่ง วุฒิสภายังอยู่ในฐานะได้เปรียบในแง่ข้อมูลและความคิดเห็นเบื้องต้น เพราะการที่ร่างกฎหมายนั้นได้ผ่านการอภิปรายและการพิจารณากันมาหลายชั้น บรรดาข้อคิดเห็นต่าง ๆ ย่อมได้รับการทบทวนมามากพอที่จะทำให้วุฒิสภาได้รับข้อมูลอย่างเพียงพอที่จะทำให้สามารถสรุปลงความเห็นได้ โดยไม่ต้องทำการค้นคว้าเพิ่มเติมอีกมากนัก จึงกล่าวได้ว่า ข้อได้เปรียบด้านข้อมูลนี้ทำให้ข้อเสียเปรียบด้านเวลาลดความร้ายแรงลงไปเป็นอย่างมาก