



## บทบาทของ วุฒิสภา ในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ

เพื่อความเข้าใจอย่างถ่องแท้ถึงบทบาทของ วุฒิสภา ในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ สิ่งที่สำคัญประการหนึ่งที่จะต้องศึกษาโดยละเอียดเป็นเบื้องต้นก็คือ การศึกษาถึงขอบอำนาจตามกฎหมายและกระบวนการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติของ วุฒิสภา ทั้งนี้เพราะเหตุว่าการที่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของ วุฒิสภา ในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติไว้ นั้น เป็นการแสดงให้เห็นถึงความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญที่ต้องการจะกำหนดทิศทางการปฏิบัติงานของ วุฒิสภาว่า วุฒิสภาควรจะมีบทบาทอย่างไรในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ จึงจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้มี วุฒิสภาไว้ เพื่อทำหน้าที่ในการกลั่นกรอง ร่างพระราชบัญญัติ แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า วุฒิสภาได้แสดงบทบาทตามขอบอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญเสมอไปไม่ การปฏิบัติหน้าที่ของ วุฒิสภาจะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นเรื่องที่จะได้ทำการศึกษากันต่อไปในส่วนของการปฏิบัติหน้าที่ของ วุฒิสภา ดังนั้นการศึกษาในบทนี้จึงต้องทำการศึกษาแยกออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ การศึกษาถึงบทบาทตามกฎหมายของ วุฒิสภา ส่วนหนึ่งกล่าวคือ พิจารณาว่ากฎหมายให้อำนาจแก่ วุฒิสภา ในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติไว้แค่ไหน? เพียงไร? และต่อมา ก็จะได้ศึกษาถึงบทบาทในทางปฏิบัติของ วุฒิสภา เป็นอีกส่วนหนึ่ง โดยการใช้กรณีศึกษา (Case Study) และการประเมินผล (Assessment) ในหลักการทั่ว ๆ ไป

### ส่วนที่ 1 บทบาทตามกฎหมาย

#### 1.1 อำนาจหน้าที่ของ วุฒิสภา ในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ

แม้ว่า วุฒิสภาจะมีลักษณะโดยทั่วไปแตกต่างไปจากสภาผู้แทนราษฎรไม่ว่าจะเป็นด้านวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิก คุณสมบัติของผู้ที่เป็นสมาชิก ตลอดจนความมุ่งหมายในการมี วุฒิสภาดังที่ได้กล่าวข้างต้นแล้วก็ตาม แต่ วุฒิสภาก็เป็นส่วนหนึ่งของสภานิติบัญญัติร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรนั่นเอง ในบางครั้ง วุฒิสภาก็อาจทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นรัฐสภา อีกทั้งรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ยังได้บัญญัติไว้ว่า "สมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนวงชนชาวไทย"<sup>1</sup> ดังนั้นวุฒิสภาซึ่งมีฐานะเป็นผู้แทนวงชนชาวไทยก็ควรมีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับสภาล่าง แต่การจะมอบอำนาจหน้าที่ให้สภาใดมากกว่ากันนั้นก็ย่อมขึ้นอยู่กับว่า จะถือความสำคัญของสภาใดยิ่งหย่อนกว่ากัน โดยทั่วไปแล้วความมุ่งหมายในการมีวุฒิสภาก็เพื่อจะให้วุฒิสภาทำหน้าที่เป็นสภาที่คอยเหนี่ยวรั้งกลั่นกรองการตัดสินใจของสภาผู้แทนราษฎรอีกชั้นหนึ่งเป็นที่รวมของผู้ชำนาญการในกิจการต่าง ๆ และมีฐานะเป็นสภาอาวุโสคอยเตือนสติให้แก่สภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้กิจการต่าง ๆ ดำเนินไปด้วยความรอบคอบ เพื่อประโยชน์ของชาติเป็นสิ่งสำคัญ อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติของวุฒิสภาในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภานั้น วุฒิสภาก็มีอำนาจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร แต่การริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นก็แล้วแต่ว่า แต่ละประเทศจะกำหนดให้วุฒิสภามีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติได้หรือไม่ และแม้ว่าวุฒิสภาในบางประเทศ เช่น วุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาจะได้รับสิทธิที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ก็ตาม แต่ก็ยังยกเว้นการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่สภาผู้แทนราษฎรจะได้รับสิทธินั้นก่อน<sup>2</sup> สำหรับในชั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นมักจะกำหนดให้ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภาซึ่งวุฒิสภามีสิทธิที่แก้ไขหรือยับยั้งแล้วแต่กรณี ส่วนอำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายว่าจะให้ร่างกฎหมายออกมาใช้บังคับหรือไม่นั้น ก็ย่อมขึ้นอยู่กับว่าแต่ละประเทศจะให้ความสำคัญแก่วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรอย่างไร ประเทศที่ให้ความสำคัญแก่สภาผู้แทนราษฎรมากกว่าก็ให้อำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้ายนั้นแก่สภาผู้แทนราษฎรในการที่จะ

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521, มาตรา 106.

<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา SECTION VII

1. All bills for raising revenue shall originate in the House of Representatives; but the Senate may propose or concur with amendments as on other bills.

กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติเพื่อหารายได้เข้าแผ่นดินทุกฉบับจะต้องเริ่มต้นที่สภาผู้แทนราษฎร แต่วุฒิสภาอาจเสนอหรือให้ความเห็นชอบโดยมีการแก้ไขเช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติอื่นได้.

คำเนิการให้กฎหมายนั้นออกมามีผลใช้บังคับโดยการยื่นยันอีกครั้งหนึ่ง แม้ว่าวุฒิสภาจะไม่เห็นด้วยก็ตาม แต่ในบางประเทศที่วุฒิสภาได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน วุฒิสภาอาจมีอำนาจมากขึ้น จึงอาจปฏิเสธกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้ว อันเป็นเหตุให้กฎหมายฉบับนั้นตกไปได้ เนื่องจากมติของวุฒิสภานั้นถือเป็นที่สุด นอกจากอำนาจในทางนิติบัญญัติแล้ว วุฒิสภาอาจมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน หรือที่เรียกว่าอำนาจในทางการเมืองอีกด้วย แต่จะมีขอบเขตกว้างขวางเพียงไรก็ย่อมขึ้นอยู่กับกติกาในระบบการเมืองของแต่ละประเทศอีกเช่นกัน เช่น วุฒิสภาอาจได้รับสิทธิให้ตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีได้ หรือมีสิทธิในการเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้ แต่การศึกษาในส่วนนี้มุ่งศึกษาเฉพาะอำนาจของวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของวุฒิสภามีมากในช่วงที่ใช้บทเฉพาะกาล เพื่อให้ทำหน้าที่เสริมสร้างกลไกภายในรัฐสภาเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาเป็นไปด้วยความสุ่มรอบคอบ ในขณะเดียวกันก็สร้างความสมดุลย์ให้เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร และเมื่อระยะเวลาแห่งการใช้บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญได้ผ่านพ้นไปวุฒิสภาจะมีอำนาจหน้าที่น้อยลง เป็นสภาที่ทำหน้าที่ยับยั้งและช่วยถ่วงกรองร่างกฎหมายที่ผ่านจากสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น รัฐธรรมนูญไทยฉบับนี้ได้กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร รัฐสภาจะประชุมร่วมกันหรือแยกกันย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แต่โดยปกติแล้ววุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรจะแยกกันประชุม จะมีบางโอกาสเท่านั้นที่สภาทั้งสองจะต้องประชุมร่วมกัน<sup>1</sup> และจากการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยดังที่ได้กล่าวแล้วนั้น ทำให้เห็นได้ว่า โดยฐานะแล้ว ทั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีฐานะเท่าเทียมกัน คือ ต่างก็เป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยด้วยกัน แต่เพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งถือว่าอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่ต่างกันไมบางประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 143 และมาตรา 203.

อำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายให้กฎหมายออกมาใช้บังคับนั้น จะมอบให้แก่สภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้เป็นไปตามความมุ่งหมายของการทำหน้าที่ของวุฒิสภา ซึ่งจะได้ทำการวิเคราะห์กันต่อไป

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ที่ใช้บังคับในปัจจุบันนั้น กำหนดให้ทั้งฝ่ายบริหารซึ่งหมายถึง คณะรัฐมนตรี และฝ่ายนิติบัญญัติ (เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น) เป็นผู้ที่มีสิทธิเริ่มในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา<sup>1</sup> ดังนั้นสมาชิกวุฒิสภาจึงไม่มีสิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาโดยรัฐสภา วุฒิสภาคงมีเพียงหน้าที่ในการพิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบมาจากสภาผู้แทนราษฎรแล้วเท่านั้น โดยมีอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นไว้ก่อนเมื่อไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร\* แต่อำนาจยับยั้งของวุฒิสภานี้ก็ไม่ใช่ อำนาจยับยั้งที่เด็ดขาดเสียทีเดียว เพราะอำนาจยับยั้งของวุฒิสภานี้มีลักษณะแตกต่างจากอำนาจยับยั้งในความหมายของสิทธิยับยั้ง (Veto) ในคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (The Security

---

<sup>1</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 125.

\* กรณีเช่นนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 128 (2), 129 และ 130 ใช้คำว่า "ยับยั้ง" ซึ่งควรเข้าใจว่าเป็นการยับยั้งชั่วคราว มิใช่เป็นการยับยั้งที่เด็ดขาดหรือถาวร เพราะที่จริงแล้วก็คือการรอไว้ระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น (Suspension) แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า กรณีที่เป็นการยับยั้งจริง ๆ ก็คือกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งมาตรา 78 มิได้ใช้คำว่า "ยับยั้ง" แต่ใช้คำว่า "ไม่ทรงเห็นชอบด้วย"

Council)<sup>1</sup> ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปถึงลักษณะความไม่เด็ดขาดของอำนาจยับยั้งของวุฒิสภา  
นอกจากอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังให้อำนาจ  
วุฒิสภาในการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติได้อีกด้วย<sup>2</sup> เพื่อความกระจ่างชัดและเพื่อมิให้  
สับสนในเรื่องการยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินี้ ผู้เขียนใคร่ขออนุญาตทำความเข้าใจเกี่ยวกับการ  
ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติเสียก่อนคั้งนี้คือ ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะ  
รัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะประกาศใช้เป็นกฎหมาย  
นั้นอาจถูกยับยั้งได้ใน 3 กรณี คือ

#### 1. การยับยั้งร่างพระราชบัญญัติโดยพระมหากษัตริย์<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Charter of the United Nations

Article 27

1. Each member of the Security Council shall have one vote.

2. Decisions of the Security Council on procedural matters shall be made by an affirmative vote of nine members.

3. Decisions of the Security Council on all other matters shall be made by an affirmative vote of nine members including the concurring votes of the permanent members; provided that, in decisions under Chapter VI, and under paragraph 3 of Article 52, a party to a dispute shall abstain from voting.

จะเห็นได้ว่า มาตรา 27 ของกฎบัตรสหประชาชาตินั้น แม้ตัวบทจะมีได้ใช้คำว่า "veto" ซึ่งเป็นภาษาในวงการสหประชาชาติ แต่ใช้คำว่า "รวมทั้งคะแนนเสียงเห็นชอบของบรรดาสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคง (The Security Council)" ซึ่งหมายความว่า หากมีสมาชิกถาวรประเทศใดประเทศหนึ่งคัดค้าน ก็จะทำให้ข้อมตินั้นตกไป

<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 128 (3).

<sup>3</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 78.

2. วุฒิสภาใช้อำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ<sup>1</sup>
3. สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาใช้อำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ หลังจากที่วุฒิสภามีมติให้แก้ไขเพิ่มเติม<sup>2</sup>

แต่สำหรับกรณีอำนาจการวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญนั้นไม่อาจถือเป็นอำนาจการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ ทั้งนี้เพราะเหตุว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญนั้นเป็นเพียงผู้วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใด มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามที่สมาชิกวุฒิสภาหรือนายกรัฐมนตรีเสนอความเห็นไป<sup>3</sup> ดังนั้นจึงไม่ถือว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ทรงยับยั้ง คือ ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติก่อนที่จะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้นั้น จะต้องได้รับคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติให้รัฐสภาพิจารณาและรัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ในชั้นนี้ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินั้นก็จะทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมาย แต่ถ้า

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 128 (2).

<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 128 (3).

<sup>3</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 190 (1), (2).

พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย รัฐธรรมนูญกับบัญญัติให้อำนาจพระมหากษัตริย์ทรงยับยั้งได้ โดยวิธีการและขั้นตอนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 78\*

การยับยั้งพระราชบัญญัติโดยวุฒิสภา ได้แก่ การที่ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว แต่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยก็ใช้อำนาจยับยั้งไป ตามรัฐธรรมนูญ

\* ร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจยับยั้งนี้ ในอดีตเคยปรากฏมาแล้ว เช่นใน พ.ศ. 2477 รัฐบาลได้นำร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลักษณะอาญา พุทธศักราช 2477 ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาทหาร พุทธศักราช 2477 รวม 3 ฉบับ ซึ่งสภาผู้แทนได้ลงมติเห็นชอบแล้วขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยออกประกาศใช้เป็นกฎหมาย แต่พระมหากษัตริย์ (พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว) ไม่ทรงพอพระราชหฤทัยในหลักการบางอย่างของพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับ จึงพระราชทานร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ประชุมปรึกษาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับใหม่แล้วลงมติยืนยันตามเดิม นายกรัฐมนตรีจึงนำร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับ ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยอีกครั้งหนึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 แต่พระองค์ท่านก็ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย และมีได้พระราชทานคืนมาภายในกำหนดตามรัฐธรรมนูญ และในปี พ.ศ. 2478 ได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรี ประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับ บังคับเป็นกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งในขณะนั้นใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ซึ่งได้บัญญัติให้อำนาจพระมหากษัตริย์ทรงยับยั้งร่างพระราชบัญญัติไว้ในมาตรา 39 ดังนี้

มาตรา 39 "ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินั้น จะได้ทรงพระราชทานคืนมายังสภาภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีนำทูลเกล้าฯ ถวายก็คือนิติสภาจะต้องปรึกษากันใหม่และออกเสียงลงคะแนนลับ โดยวิธี เรียกชื่อถ้ำและสภาลงมติตามเดิมไว้ซ้ำ ท่านให้นำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธย พระราชทานลงมาภายในสิบห้าวันแล้ว ท่านให้ประกาศพระราชบัญญัตินั้นใช้บังคับ เป็นกฎหมายได้"

ฉบับปัจจุบันนี้ ได้แก่ อำนาจที่บัญญัติไว้ในมาตรา 128 (2) ซึ่งจะเห็นได้ว่า การยับยั้งเช่นนี้ จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อรัฐสภามี 2 สภา คือ ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา กล่าวคือ เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี เสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน แล้ววุฒิสภาจึงจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้วอีกชั้นหนึ่ง ถ้าวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีก็จะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมาย แต่ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นด้วย วุฒิสภาก็จะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการต่อไปได้ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันนี้ ใ้บัญญัติให้อำนาจไว้ในมาตรา 129 คือ สภาผู้แทนราษฎรจะยกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นมาพิจารณาใหม่ และอาจลงมติยืนยันตามร่างเดิมที่เคยให้ความเห็นชอบมาแล้วก็ได้ โดยปฏิบัติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะได้อีกต่อไปในเรื่องของผลของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยวุฒิสภา

การที่สภาผู้แทนราษฎร หรือ วุฒิสภา ใ้ อำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหลังจากที่ วุฒิสภามีมติแก้ไขเพิ่มเติม

ร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภายับยั้ง คือ ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว แต่วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยปกติส่วนมากเรามักเข้าใจว่าวุฒิสภาเป็นผู้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติได้เท่านั้น มักจะลืมไปว่าสภาผู้แทนราษฎรสามารถยับยั้งร่างพระราชบัญญัติได้เช่นกัน การยับยั้งเช่นนี้จะเกิดขึ้นได้เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบแล้ว ให้วุฒิสภาพิจารณาและเมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาแล้วลงมติแก้ไขเพิ่มเติม วุฒิสภาก็ได้ส่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อตั้งคณะกรรมการร่วมกันระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภามีจำนวนฝ่ายละเท่า ๆ กันพิจารณาและเมื่อคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วก็จะ เสนอรายงานให้สภาทั้งสองพิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบของสภานี้ สภาทั้งสองคือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบเหมือนกันจึงจะถือว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีจึงจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ แต่ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่



เห็นชอบด้วยก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน คำว่าสภาใดสภาหนึ่งนี้ก็หมายความว่าถึง สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว เสนอรายงานการพิจารณาให้สภาทั้งสองพิจารณานั้น ถ้าสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา (สภาใดสภาหนึ่งหรือทั้งสองสภา) ไม่ให้ความเห็นชอบตามที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณา ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ถูกยับยั้งไว้และสภาผู้แทนราษฎรก็อาจจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้อีก เช่นเดียวกับกรณีที่วุฒิสภาใช้อำนาจยับยั้งตามมาตรา 128 (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งจะเห็นได้ว่าการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติในกรณีนี้เกิดจากการที่วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้ว และหลังจากที่ได้ตั้งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จ แล้วเสนอรายงานการพิจารณาให้สภาทั้งสองพิจารณานั้น วุฒิสภาก็อาจไม่ให้ความเห็นชอบก็ได้ จึงเป็นอำนาจยับยั้งอีกกรณีหนึ่งของวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ<sup>1</sup>

## 1.2 ขั้นตอนและกระบวนการของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยวุฒิสภา

### 1.2.1 กำหนดเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าวุฒิสภายึดรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีอำนาจเฉพาะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมาจากสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่มีอำนาจริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติ เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดให้เฉพาะคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาแรก<sup>2</sup> เมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและเสนอต่อวุฒิสภาในฐานะสภาที่สองแล้ว วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นให้เสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นพิเศษ ถ้าวุฒิสภาไม่ได้พิจารณาให้เสร็จภายในกำหนดให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และการที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

<sup>1</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 128 (3).

<sup>2</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 126.

ไปยังวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องแจ้งไปด้วยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน มิฉะนั้นให้ถือว่ามิใช่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน คำแจ้งของประธานสภาผู้แทนราษฎรถือเป็นเด็ดขาด<sup>1</sup>

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีลักษณะแตกต่างจากร่างพระราชบัญญัติทั่ว ๆ ไปคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อได้รับรองจากนายกรัฐมนตรี<sup>2</sup> การกำหนดให้ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีก็ด้วยเหตุที่ว่า ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้น หากมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว่อมจะเป็นการเพิ่มภาระทางงบประมาณให้แก่รัฐบาลเป็นอย่างมากในการที่จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน<sup>3</sup> ได้กำหนดความหมายของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไว้ให้หมายถึง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อความต่อไปนี้ทั้งหมดหรือแต่ข้อใดข้อหนึ่ง

(1) การตั้งขึ้นหรือยกเลิกหรือลดหรือการเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือผ่อนหรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีอากร การ "ตั้งขึ้น" ได้แก่ การเก็บภาษีหรืออากรชนิดใหม่ "ยกเลิก" หมายถึง การยกเลิกภาษีหรืออากรที่เก็บอยู่แล้ว เช่น แก้ไขอัตราให้สูงขึ้นหรือลดลง "ผ่อนภาษีหรืออากร" เช่น ผ่อนผันไม่เก็บในบางเรื่อง "วางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร" เช่น การวางวิธีเก็บภาษีเสียใหม่ซึ่งสมาชิกเห็นว่าจะมีผลให้เก็บภาษีมากขึ้น แต่ความจริงอาจทำให้ค่าใช้จ่ายในการเก็บภาษีอากรสูงหรือเก็บภาษีได้น้อยลง เพราะมีทางหลีกเลี่ยงได้มาก

(2) การจัดสรรรับรักษาหรือจ่ายเงินแผ่นดินหรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินซึ่งเป็นเรื่องของงบประมาณ ซึ่งรัฐบาลเท่านั้นที่อยู่ในฐานะที่รับผิดชอบว่าสมาชิกสภา

(3) การกู้เงินหรือการค้ำประกันหรือการใช้จ่ายเงินกู้ ซึ่งเป็นภาระแก่รัฐบาล

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 127.

<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 125.

<sup>3</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 125 วรรคสาม.

(4) เงินตรา เช่น การกำหนดค่าเทียบเท่าเงินบาทกับทองคำ เป็นต้น<sup>1</sup>

การที่จะวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดจะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับทางการเงินหรือไม่นั้นจะต้องพิจารณาว่าสาระของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นอย่างไร เช่น พิจารณาว่ามีบทบัญญัติใดกำหนดให้รัฐต้องจัดสรรเงินอุดหนุนหรือมีผลให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณแผ่นดินมาดำเนินการหรือไม่ หรือพิจารณาว่าบทบัญญัติใดมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงหรือการวางระเบียบเรื่องภาษีอากรหรือไม่ หรือพิจารณาว่าบทบัญญัติใดมีข้อกำหนดเกี่ยวกับเรื่องอัตราค่าธรรมเนียมหรือไม่ เป็นต้น หากร่างพระราชบัญญัติใดมีบทบัญญัติส่วนหนึ่งส่วนใดต้องตามลักษณะที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ทั้งหมดหรือแต่กรณีใดกรณีหนึ่ง ก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับทางการเงิน ส่วนอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับทางการเงินหรือไม่เป็นอำนาจโดยเด็ดขาดของประธานสภาผู้แทนราษฎรแต่ผู้เดียวที่จะเป็นผู้วินิจฉัย<sup>2</sup> ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาก่อนที่จะบรรจุร่างพระราชบัญญัติเข้าระเบียบวาระการประชุมสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมาทุกฉบับ ทั้งของคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับทางการเงินหรือไม่ เหตุผลในการวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับทางการเงินก็อาจแตกต่างกันไปในแต่ละสมัย ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามวิถีทางทางการเมือง ในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับทางการเงิน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจะเป็นผู้จัดส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาให้การรับรองก่อนตามรัฐธรรมนูญ

โดยที่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้น เมื่อมีการใช้บังคับย่อมมีผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจ สังคม และการคลังของประเทศ นายกรัฐมนตรีจึงจำเป็นต้องพิจารณาว่ามีความเหมาะสมและสอดคล้องกับนโยบายของฝ่ายบริหารเพียงใด ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ให้การรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ หาก

<sup>1</sup> ยงเกียรติ อติเศรษฐกุล, "กระบวนการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ," รัฐสภาสาร 34 (เมษายน 2529), หน้า 73.

<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 125 วรรคสี่.

นายกรัฐมนตรีไม่ให้การรับรอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ย่อมจะเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับ  
 ด้วยการเงินไม่ได้ ผลของการวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับ  
 การเงินนั้นประการสำคัญคือ ระยะเวลาในการพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา กล่าวคือ  
 กรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน  
 เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรจะได้ลงมติขยายเวลาออกไปเป็นพิเศษ<sup>1</sup> เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้  
 พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมาและได้ลงมติเห็นชอบแล้วก็จะเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อ  
 วุฒิสภาพิจารณาต่อไป แต่ในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ประธานสภาผู้แทน  
 ราษฎรจะต้องแจ้งไปยังวุฒิสภาด้วยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติ  
 เกี่ยวกับการเงิน และคำแจ้งของประธานสภาผู้แทนราษฎรให้ถือว่าเป็นที่ยุติ<sup>2</sup> วุฒิสภาจะมี  
 ความเห็นในทางโต้แย้งว่าร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอมานั้นไม่เป็นร่างพระราช  
 บัญญัติเกี่ยวกับการเงินไม่ได้ เพราะเหตุว่าอำนาจในการวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็น  
 ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรแต่ผู้เดียว  
 โดยเด็ดขาด

อนึ่งการวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน  
 หรือไม่นั้น เคยมีเหตุการณ์เกิดขึ้นเมื่อปีพุทธศักราช 2494 กล่าวคือ รัฐบาลได้เสนอร่างพระราช  
 บัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. .... ต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยเหตุที่ร่างพระราชบัญญัติ  
 ดังกล่าวนั้นรัฐบาลเป็นผู้เสนอ ประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงมิได้วินิจฉัยเสียก่อนว่าร่างพระราช  
 บัญญัติที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ เมื่อสภาผู้แทน  
 ราษฎรได้พิจารณาลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว และเสนอไปยังวุฒิสภา  
 เพื่อพิจารณาต่อไป ครั้นครบกำหนด 30 วัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงได้เสนอญัตติต่อประธาน  
 สภาผู้แทนราษฎรขอให้ชี้ขาดว่า ร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ....  
 เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ดังนั้นเมื่อวุฒิสภาพิจารณาไม่เสร็จภายใน 30 วัน จึง

<sup>1</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 127 วรรคแรก.

<sup>2</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 127 วรรคสี่.

ถือเป็นเรื่องหนึ่งว่าวุฒิสภาได้พิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว และดำเนินการส่งไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป ทางด้านคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. .... ของวุฒิสภาอันมีพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยา เป็นประธานคณะกรรมการได้บันทึกเหตุผล เสนอต่อประธานวุฒิสภาว่ากรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. .... ของวุฒิสภาได้พิจารณาเหมือนกัน แต่เห็นว่าไม่ใช่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จึงไม่ได้รับเร่งพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ<sup>1</sup>

เมื่อเป็นปัญหาดังกล่าว ต่อมาในคราวร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 จึงได้บัญญัติไว้โดยชัดเจนในมาตรา 119 ว่า ให้ประธานสภาวินิจฉัยเสียก่อนว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ หากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินก็ต้องแจ้งไปให้สภาที่จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นทราบด้วยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หากไม่แจ้งไปให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่ใช่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ได้บัญญัติข้อความทำนองนี้ไว้ในมาตรา 127 วรรคห้า เช่นกัน<sup>2</sup>

### 1.2.2 กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา

โดยที่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอขึ้นมาจากสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งวุฒิสภาเป็นสภาที่ทำหน้าที่กลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมา รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาไว้เป็นพิเศษ ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น กล่าวคือ กรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติ

<sup>1</sup> ยงเกียรติ อติเศรษฐกุล, "กระบวนการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ," รัฐสภาสาร, หน้า 73.

<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 127 วรรคห้า.

ธรรมดา (ไม่เกี่ยวข้องการเงิน) วุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวข้องการเงิน วุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน ทั้งนี้ เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปได้เป็นกรณีพิเศษ กำหนดวันการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวหมายถึงให้นับเฉพาะวันในสมัยประชุมเท่านั้น และให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา ถ้าหากวุฒิสภาไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวก็ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และรัฐธรรมนูญยังได้กำหนดไว้ด้วยว่า<sup>1</sup> ระยะเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาดังกล่าวไม่ให้นับรวมถึงระยะเวลาที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นอยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญว่า ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นมีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้หรือไม่<sup>2</sup>

ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527 เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นได้กำหนดให้มีสารบบลงวันที่ที่วุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติจากสภาผู้แทนราษฎร และวันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร<sup>3</sup>

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นให้กระทำเป็น 3 วาระ<sup>4</sup> ตามลำดับดังนี้ คือ

<sup>1</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 127 วรรคสอง.

<sup>2</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 130.

<sup>3</sup>ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527 หมวด 5 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ข้อที่ 87.

<sup>4</sup>ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527 หมวด 5 (การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ) ข้อที่ 88.

### ก. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่ง

การพิจารณาในวาระที่หนึ่งเป็นการพิจารณาและลงมติว่าจะเห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่เห็นชอบกับสภาผู้แทนราษฎร<sup>1</sup>

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่ง ชั้นรับหลักการของวุฒิสภานั้น คณะรัฐมนตรีจะขอรับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมาไปพิจารณาก่อนรับหลักการเหมือนเช่นการพิจารณาในวาระที่หนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรอีกไม่ได้ เพราะถือว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อวุฒิสภานั้นได้ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว

แต่อย่างไรก็ตาม วุฒิสภาก็มีอำนาจตั้งคณะกรรมการไปพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นก่อนที่วุฒิสภามีมติรับหลักการก็ได้ เช่นเดียวกับการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร<sup>2</sup> ซึ่งในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรนั้น ผู้เขียนใคร่ขออนุญาตนำมาชี้แจงให้เห็นเพื่อเป็นการเปรียบเทียบให้เกิดความเข้าใจได้ดียิ่งขึ้น กล่าวคือ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรนั้น เป็นชั้นพิจารณาหลักการโดยทั่ว ๆ ไปว่าสมควรจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยปกติแล้วเมื่อร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่วาระการพิจารณาของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ผู้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นจะเป็นผู้ลุกขึ้นอภิปรายก่อนโดยชี้แจงหลักการและเหตุผลประกอบในการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นเป็นอันดับแรก กรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีกระทรวงใดเป็นเจ้าของร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือหากร่างพระราชบัญญัตินั้นเกี่ยวข้องกับหลายกระทรวง คณะรัฐมนตรีก็อาจมอบหมายให้รัฐมนตรีกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการเสนอและชี้แจงเหตุผลต่อที่ประชุมสภาแล้วแต่กรณี แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทน

---

<sup>1</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527 หมวด 5 (การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ) ข้อที่ 89 วรรคแรก.

<sup>2</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527 หมวด 5 (การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ) ข้อที่ 89 วรรคสอง.

ราษฎร สมาชิกผู้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือสมาชิกที่เป็นผู้ร่วมเสนอก็จะเป็นผู้เสนอและชี้แจงเหตุผลต่อที่ประชุมสภา ต่อจากนั้นประธานในที่ประชุมจะให้สมาชิกฝ่ายค้านและฝ่ายสนับสนุนได้อภิปรายคัดค้านหรือสนับสนุนในร่างพระราชบัญญัตินั้นสลับกันไป เมื่อการอภิปรายยุติลงแล้ว ประธานก็จะขอมติจากที่ประชุมว่า จะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ถ้าที่ประชุมสภามีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น สภาก็จะพิจารณาในลำดับต่อไปเป็นวาระที่สอง หากที่ประชุมสภามีมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็เป็นอันตกไป ที่กล่าวมานี้เป็นหลักเบื้องต้นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ซึ่งจริง ๆ แล้วการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรนั้นยังมีขั้นตอนการพิจารณาที่สลับซับซ้อนอีกหลายขั้นตอน ได้แก่

#### การตั้งคณะกรรมการไปพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นก่อนรับหลักการ<sup>1</sup>

ในระหว่างการอภิปรายในวาระที่หนึ่งนี้ ถ้ามีปัญหาที่ยากต่อการวินิจฉัยของที่ประชุมเพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาของสภาว่าจะรับหลักการหรือไม่ สภาอาจมีมติให้ตั้งคณะกรรมการสามัญหรือวิสามัญไปพิจารณาก่อนรับหลักการก็ได้ ซึ่งคณะกรรมการที่สภาตั้งก็จะไปพิจารณาศึกษาในรายละเอียดข้อเท็จจริง กำหนดเวลาในการพิจารณาแล้วแต่ที่ประชุมจะกำหนดแล้วรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อที่ประชุมสภาอีกครั้งว่าสภาสมควรจะมีมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น การเสนอให้ตั้งคณะกรรมการไปพิจารณาร่างพระราชบัญญัตีก่อนรับหลักการนี้ มักใช้ในกรณีที่ประชุมมีความเห็นแตกต่างกันมากมาย หากที่ประชุมจะตัดสินใจลงมติกั้นในขณะนั้นก็อาจเป็นผลเสียในภายหลังได้ วิธีการนี้จึงมีประโยชน์มาก

---

<sup>1</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 หมวด 5 การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ข้อที่ 95 วรรคสอง.



คณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพิจารณาก่อนรับหลักการ<sup>1</sup>

ในการพิจารณาพระราชดำริหนึ่งนั้น ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ คณะรัฐมนตรีจะขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพิจารณาก่อนที่สภาจะลงมติรับหลักการก็สามารถกระทำได้ โดยต้องขออนุมัติจากที่ประชุมเสียก่อน ถ้าที่ประชุมอนุมัติก็มีผลให้ต้องรอการพิจารณาไว้ก่อนภายในระยะเวลาที่สภากำหนดจนกว่าคณะรัฐมนตรีจะได้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนต่อสภา\*

---

<sup>1</sup>ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 หมวด 5 การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ข้อที่ 96.

\*วิธีการที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอไปพิจารณาก่อนรับหลักการนั้น ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2476 และ 2477 ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีที่จะขอรับร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเป็นผู้เสนอไปพิจารณาก่อนรับหลักการไว้โดยชัดแจ้ง แต่ก็กระทำได้โดยอาศัยบทบัญญัติในวรรคสองของข้อบังคับดังกล่าวข้อ 21 และข้อ 28 ตามลำดับที่ว่า "วันแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น" กล่าวคือ หากคณะรัฐมนตรีจะขอรับไปพิจารณาก่อนรับหลักการก็ต้องขอให้ที่ประชุมลงมติว่า จะยอมตามคำขอนั้นหรือไม่

ต่อมาข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2490 ข้อ 38 วรรคสาม ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2494 ข้อ 47 วรรคสาม และข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2495 ข้อ 45 วรรคสาม ได้บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันว่า "ถ้าคณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเป็นผู้เสนอไปพิจารณาก่อนรับหลักการหากที่ประชุมอนุมัติจะกำหนดเวลาให้คณะรัฐมนตรีส่งร่างพระราชบัญญัติคืนต่อสภาหรือไม่ก็ได้" หมายความว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2495 เป็นต้นมา ถ้าคณะรัฐมนตรีจะขอรับร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเป็นผู้เสนอไปพิจารณาก่อนรับหลักการแล้วก็ต้องให้ที่ประชุมลงมติอนุมัติเสียก่อนเสมอ คือ ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมที่จะเป็นผู้อนุมัติ

ครั้นประกาศใช้ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2504 ในข้อบังคับนี้ยอมให้เป็นเอกสิทธิ์แก่คณะรัฐมนตรีที่จะขอรับร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเป็นผู้เสนอไปพิจารณาก่อนรับหลักการได้โดยไม่ต้องขออนุมัติจากที่ประชุม โดยบัญญัติไว้ในข้อบังคับดังกล่าว ข้อ 125 ว่า "ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเป็นผู้เสนอ ถ้าคณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพิจารณาก่อนรับหลักการก็ให้รอการพิจารณาไว้ก่อน ทั้งนี้สภาจะกำหนดเวลารอการพิจารณาไว้หรือไม่ก็ได้" และข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎรฉบับต่อ ๆ มาจนถึงข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2517 ก็ได้้นำวิธีการดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในลักษณะให้เอกสิทธิ์แก่คณะรัฐมนตรีในการขอรับร่างพระราชบัญญัติไปพิจารณาก่อนรับหลักการได้เสมอโดยไม่ต้องขออนุมัติจากที่ประชุม ต่อมาเมื่อประกาศใช้ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ก็กลับไปใช้หลักการที่ว่า "คณะรัฐมนตรีจะขอรับร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกไปพิจารณาก่อนรับหลักการ จะต้องขออนุมัติจากที่ประชุมเสียก่อนเสมอ" จนถึงข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

เกี่ยวกับเรื่องนี้ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 96 ได้กำหนดไว้ว่า "การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเป็นผู้เสนอ ถ้าคณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพิจารณาก่อนที่สภาจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการ ก็ให้รอการพิจารณาไว้ก่อนเมื่อที่ประชุมอนุมัติแต่ต้องไม่เกินหกสิบวัน" การบัญญัติข้อบังคับเช่นนี้ก็ด้วยเจตนาเพื่อที่จะให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร อันจะต้องเป็นผู้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินั้น ได้มีโอกาสนำร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพิจารณาเสียก่อนให้รอบคอบว่าจะนำไปปฏิบัติได้หรือไม่ แล้วจึงนำกลับมาเสนอให้ที่ประชุมทราบเหตุผลว่าจะปฏิบัติได้หรือไม่ เพื่อสภาจะได้พิจารณาอีกครั้งว่า ควรจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นและให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไปหรือไม่

วิธีการดังกล่าวนี้ หากนำไปใช้อย่างตรงไปตรงมาแล้ว ก็นับว่าเป็นประโยชน์แก่รัฐบาล และแก่สภาที่จะได้ทราบว่า มีข้อบกพร่องหรืออุปสรรค และผลดีผลเสียในทางที่จะตราออกมาใช้บังคับ เป็นกฎหมายถือเป็นความร่วมมือกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารใน

ฐานะที่เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยระบบรัฐสภาในทางตรงกันข้าม หากฝ่ายบริหารมีเจตนาเป็นอย่างอื่นก็อาจถือโอกาสนำเอาข้อบังคับที่มีหลักการที่ติดตั้งกล่าวไปเป็นประโยชน์ในทางที่ไม่สมควรก็ได้ ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอนั้น คณะรัฐมนตรีไม่ประสงค์ที่จะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น แต่ปรากฏว่าขณะนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลยังไม่พร้อม ซึ่งถ้าหากปล่อยให้ที่ประชุมสภาพิจารณากันต่อไปจนถึงขั้นลงมติแล้ว รัฐบาลก็อาจเป็นฝ่ายแพ้มติของสภาได้ กรณีเช่นนี้คณะรัฐมนตรีอาจถือโอกาสขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพิจารณาก่อนที่สภาจะลงมติรับหลักการ หากที่ประชุมอนุมัติตามคำขอ สภาก็ต้องระงับการพิจารณาไว้ก่อนจนกว่าคณะรัฐมนตรีจะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนต่อสภาในโอกาสส่งกลับมายังสภา คณะรัฐมนตรีก็มีโอกาสที่จะเตรียมเสียงสมาชิกฝ่ายรัฐบาลให้พร้อม ซึ่งทำให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไปได้ เป็นต้น

ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา สภามักอนุมัติให้คณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัติไปพิจารณาก่อนรับหลักการเสมอมา และแม้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ฉบับปัจจุบันจะกำหนดว่า "ก็ให้รอการพิจารณาไว้ก่อนเมื่อที่ประชุมอนุมัติ แต่ต้องไม่เกินหกสิบวัน" ก็ตาม ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติเมื่อคณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเสนอมานำไปพิจารณาก่อนรับหลักการมีกำหนดเวลา 60 วัน ซึ่งที่ประชุมอนุมัติตามคำขอแล้ว เมื่อครบกำหนดเวลา 60 วัน คณะรัฐมนตรีจะต้องส่งร่างพระราชบัญญัติคืนต่อสภา หากคณะรัฐมนตรียังพิจารณาไม่เสร็จก็มีสิทธิขอขยายเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติก่อนรับหลักการออกไปอีกได้เสมอ โดยขออนุมัติจากที่ประชุม และโดยที่กำหนดเวลา 60 วันดังกล่าว ข้อบังคับการประชุมไม่ได้ให้หมายถึงเฉพาะวันในสมัยประชุม ดังนั้นการนับระยะเวลาดังกล่าวจะต้องนับติดต่อกันไปแม้จะอยู่ในช่วงที่ปิดสมัยประชุม ในกรณีเช่นนี้ ถ้าหากกำหนดเวลาที่คณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัติไปพิจารณาก่อนรับหลักการได้สิ้นสุดลงในระหว่างปิดสมัยประชุม ในทางปฏิบัติ คณะรัฐมนตรีจะมีหนังสือถึงสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอขยายเวลาออกไปอีกและมักขอขยายมาก่อนสิ้นสุดกำหนดเวลาที่สภาได้อนุมัติไว้ ต่อมาเมื่อถึงคราวเปิดสมัยประชุม คณะรัฐมนตรีก็จะขอให้ที่ประชุมอนุมัติให้ขยายเวลาออกไปอีกตามคำขอ ซึ่งการที่คณะรัฐมนตรีสามารถขอขยายเวลาออกไปอีกและแม้จะเป็นการขอขยายเวลาย้อนหลังก็ยังสามารถทำได้ ทำให้ดูเหมือนว่าข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับกำหนดเวลาในการขอรับร่างพระราชบัญญัติไปพิจารณาก่อนรับหลักการไม่มี

### การรวมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ<sup>1</sup>

การพิจารณาวาระที่หนึ่งนี้ สภาอาจมีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหลายฉบับรวมกันก็ได้ ซึ่งจะกระทำได้อันใดเมื่อเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเดียวกัน ทำนองเดียวกันหรือเกี่ยวเนื่องกัน และสภาจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับหรือทั้งหมดรวมกันก็ได้ แต่เมื่อสภาได้มีมติรับหลักการแล้วให้สภาลงมติว่าจะใช้ร่างพระราชบัญญัติฉบับใดเป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่ 2 ด้วย

### ข. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สอง

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองนี้ เป็นการพิจารณาหลังจากที่วุฒิสภามีมติในวาระที่หนึ่งเห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น<sup>2</sup> ซึ่งในการพิจารณาในวาระนี้ สามารถแบ่งการพิจารณาออกได้เป็น 2 ขั้นตอนคือ การพิจารณาของคณะกรรมการธิการ และการพิจารณาของวุฒิสภากายหลังจากที่คณะกรรมการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นเสร็จแล้ว

---

ประโยชน์และคุณจะเป็นประเพณีปฏิบัติของสภาที่มักจะอนุมัติให้คณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกไปพิจารณาก่อนรับหลักการเสมอ เรื่องนี้อาจมองได้ว่าเป็นเรื่องของความละเอียดละอวลระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติก็ว่าได้

<sup>1</sup>ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 หมวด 5 การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ข้อที่ 95 วรรคสาม.

<sup>2</sup>ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527 หมวด 5 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ข้อ 90.

## 1. การพิจารณาโดยคณะกรรมการ

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527 หมวด 5 เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้กำหนดให้วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการที่สภาตั้งหรือโดยคณะกรรมการเต็มสภา<sup>1</sup> แต่โดยปกติแล้วให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการที่สภาตั้ง การพิจารณาโดยกรรมการเต็มสภานั้นจะกระทำได้อีกเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือสมาชิกเสนอญัตติโดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 30 คน และที่ประชุมอนุมัติ<sup>2</sup> และในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมการเต็มสภานั้น สภาจะตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาปัญหาใดโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ได้<sup>3</sup>

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติซึ่งคณะกรรมการที่สภาตั้งขึ้น สมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการภายในกำหนด 7 วัน นับแต่วันที่สภาเห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ เว้นแต่สภาจะได้กำหนดเวลาแปรญัตติสำหรับร่างพระราชบัญญัติ<sup>4</sup> การแปรญัตตินั้นโดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup>ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527 หมวด 5 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ  
ข้อ 91 วรรคแรก.

<sup>2</sup>ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527 หมวด 5 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ  
ข้อ 91 วรรคสอง.

<sup>3</sup>ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527 หมวด 5 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ  
ข้อ 91 วรรคสาม.

<sup>4</sup>ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527 หมวด 5 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ  
ข้อ 93 วรรคแรก.

<sup>5</sup>ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527 หมวด 5 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ  
ข้อ 93 วรรคสอง.

การแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอน หรือแก้ไขมาตราเดิม ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น<sup>1</sup>

เมื่อคณะกรรมการธิการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้วให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติมพร้อมทั้งรายงานต่อประธานสภา รายงานนั้นอย่างน้อยต้องระบุว่าได้มีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง และถ้ามีการแปรญัตติของคณะกรรมการก็ยวด้วยคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใด หรือมีการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติหรือมีการสงวนความเห็นของกรรมการ ก็ให้ระบุไว้ในรายงานด้วย<sup>2</sup> หลังจากนั้นเมื่อประธานสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติ และรายงานของคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ให้เสนอสภาเพื่อพิจารณาต่อไป<sup>3</sup>

แต่ในกรณีที่สภามีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการเต็มสภาให้ถือว่าสมาชิกทุกคนในที่ประชุมประกอบกันเป็นคณะกรรมการ และประธานของที่ประชุมมีฐานะเป็นประธานคณะกรรมการด้วย<sup>4</sup> การพิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภาเป็นทั้งการพิจารณาชั้นคณะกรรมการ และการพิจารณาของสภาในวาระที่สองเรียงลำดับมารวมกันไปในตัว<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup>ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527 หมวด 5 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ข้อ 93 วรรคสาม.

<sup>2</sup>ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527 หมวด 5 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ข้อ 94.

<sup>3</sup>ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527 หมวด 5 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ข้อ 95.

<sup>4</sup>ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527 หมวด 5 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ข้อ 96 วรรคแรก.

<sup>5</sup>ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527 หมวด 5 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ข้อ 96 วรรคสอง.

## 2. การพิจารณาโดยสภาภายหลังจากที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จ

เมื่อประธานสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติและรายงานของคณะกรรมการแล้วก็จะบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมสภา

ในขั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติวาระที่สองโดยสภานี้เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่คณะกรรมการรับไปพิจารณาในรายละเอียดเสร็จแล้วและเสนอต่อสภาเพื่อพิจารณาต่อไป การพิจารณาวาระที่สองนี้ สภาก็จะพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่างคำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และให้อภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติ หรือที่กรรมการสงวนความเห็นได้ ทั้งนี้ วันแต่ที่ประชุมจะได้ลงมติเป็นอย่างอื่น<sup>1</sup>

เมื่อได้พิจารณาจนจบร่างให้สภาพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง และในการพิจารณารั้งนี้สมาชิกอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความใดมิได้นอกจากเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่<sup>2</sup>

การพิจารณาในวาระที่สองของวุฒิสภานี้ ไม่ว่าจะ เป็นขั้นตอนการพิจารณาการแปรญัตติ และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาภายหลังที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วจะมีลักษณะเช่นเดียวกันกับการพิจารณาในวาระที่สองของสภาผู้แทนราษฎร<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup>ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527 หมวด 5 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ  
ข้อ 97.

<sup>2</sup>ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527 หมวด 5 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ  
ข้อ 98.

<sup>3</sup>คู่มือพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองของสภาผู้แทนราษฎร ในภาคผนวก  
ที่ 16 หน้า 283.

ค. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สาม

การพิจารณาในวาระที่สามนี้จะเป็นการพิจารณาเพื่อลงมติว่าจะเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หรือถ้าในการพิจารณาวาระที่สองได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติก็ให้ประชุมลงมติว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่แก้ไขเพิ่มเติมในกรณีเช่นว่านี้ มติให้แก้ไขเพิ่มเติมให้หมายความว่าจะให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติตามที่ได้พิจารณาในวาระที่สอง และมติไม่แก้ไขเพิ่มเติมให้หมายความว่าจะสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรในร่างพระราชบัญญัติโดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมแต่ประการใด<sup>1</sup>

ในการพิจารณาในวาระนี้จะไม่มีกรอภิปราย<sup>2</sup> เช่นเดียวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สามของสภาผู้แทนราษฎร\*

---

<sup>1</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527 หมวด 5 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติข้อ 100 วรรคแรก

<sup>2</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527 หมวด 5 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติข้อ 100 วรรคสอง

\* การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สามของสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาในวาระนี้จะไม่มีกรอภิปรายในร่างพระราชบัญญัตินั้นอีก ที่ประชุมจะต้องลงมติว่า จะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว และผลการพิจารณาในวาระที่สาม แยกพิจารณาได้ดังนี้

1. กรณีที่สภาลงมติไม่เห็นชอบ ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป
2. กรณีที่สภาลงมติเห็นชอบ ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภาพิจารณาต่อไป



อนึ่งในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นเมื่อสภามีมติเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หรือให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้สภาผู้แทนราษฎรทราบ<sup>1</sup>

### 1.3 ผลของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยวุฒิสภา

ผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา อาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

1.3.1 กรณีที่วุฒิสภามีมติในวาระที่ 1 หรือวาระที่ 3 ไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน แล้วส่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร<sup>2</sup>

1.3.2 กรณีที่วุฒิสภามีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติซึ่งสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้ว ก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร

1.3.3 กรณีที่วุฒิสภามีมติเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ก็ให้ดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญต่อไป<sup>3</sup> โดยนายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

<sup>1</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527 หมวด 5 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ข้อ 101.

<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521, มาตรา 128 (2).

<sup>3</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521, มาตรา 77 บัญญัติว่า "ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้"

เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นเสร็จแล้ว ประธานวุฒิสภาจะต้องแจ้งผลการพิจารณานั้นไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบต่อไป

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภามีมติแก้ไขเพิ่มเติม

กรณีวุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว ตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้ตั้งกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ โดยให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่างตั้งบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรจะได้เป็นผู้กำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น เมื่อสภาทั้งสองได้ตั้งกรรมาธิการร่วมกันแล้ว คณะกรรมาธิการร่วมกันก็จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ (การพิจารณาชั้นนี้ไม่มีการเสนอคำแปรญัตติเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมโดยสมาชิกที่ประกอบกันเป็นคณะกรรมาธิการร่วมกันเท่านั้น) แล้วรายงานพร้อมทั้งเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วต่อสภาทั้งสอง เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่งในรายงานของคณะกรรมาธิการจะระบุมাত্রาที่วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมและมติของคณะกรรมาธิการร่วมกันมีความเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขดังกล่าวนั้นอย่างไร

ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการร่วมกันได้พิจารณาแล้วนั้น ก็ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 77

ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 128 (3).

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งตามมาตรา 128 ของรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 \*

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งมีอยู่ด้วยกัน 2 กรณี คือ

1. กรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลา 180 วัน ได้ล่วงพ้นไปนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร เว้นแต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินสามารถยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาแล้ว ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 77

2. กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาเสร็จแล้ว กรณีนี้ สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลา 180 วัน ได้ล่วงพ้นไปนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับร่างของคณะกรรมการร่วมกัน เว้นแต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สามารถยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันว่าร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาแล้ว ก็ให้ถือว่า

---

\* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 129 ความว่า "ร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ตามบทบัญญัติมาตรา 128 นั้น สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันได้ล่วงพ้นไปนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรสำหรับกรณีการยับยั้งตามมาตรา 128 (2) และนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย สำหรับกรณีการยับยั้งตามมาตรา 128 (3) ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิม หรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาแล้ว ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 77.

พระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา

77

อนึ่งในระหว่างที่มีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติใด คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้มิได้

## ส่วนที่ 2 บทบาทในทางปฏิบัติ

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ตั้งแต่ชุดแรกจนถึงชุดที่ 5 ซึ่งเป็นชุดที่กำลังปฏิบัติหน้าที่อยู่ในปัจจุบันนี้ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้วเป็นจำนวนทั้งสิ้น 419 ฉบับ\* ผลการพิจารณาปรากฏว่าวุฒิสภามีมติเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรโดยมิได้แก้ไขเพิ่มเติมเป็นจำนวน 352 ฉบับ ซึ่งในจำนวนนี้มีร่างพระราชบัญญัติหลายฉบับที่วุฒิสภาตั้งข้อสงสัยแก่ต่อร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ แม้จะได้ให้ความเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวน 8 ฉบับ และร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาลงมติในวาระที่ 3 ให้แก้ไขเพิ่มเติมมีจำนวน 49 ฉบับ นอกนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของวุฒิสภา แต่ต้องตกไปอันเนื่องมาจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 131 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 เป็นจำนวนทั้งสิ้น 10 ฉบับ ดังได้แสดงไว้ในตารางที่ 8 ทั้งนี้เพื่อประกอบการพิจารณาและวิเคราะห์บทบาทของวุฒิสภาในทางปฏิบัติ ซึ่งจะได้ศึกษากันต่อไปในส่วนนี้

---

ถ้าร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจยกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ในกรณีเช่นว่านี้ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติดี้นัยร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาแล้ว ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 77.

\* เริ่มปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่วันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2522 จนกระทั่งถึงวันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2531 อันเป็นวันสุดท้ายของการประชุมสมัยสามัญในปี พ.ศ. 2531.

อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมนั้น หลังจากที่ได้ตั้งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาแล้ว วุฒิสภาก็ลงมติให้ความเห็นชอบด้วยกับคณะกรรมการดังกล่าวนั้น เกือบทุกฉบับ และร่างพระราชบัญญัติทั้งหลายนั้นก็ได้ถูกประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

ตารางที่ 8 ร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา และผลของการพิจารณาตั้งแต่เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2522 ถึง เดือนตุลาคม พ.ศ. 2531\*

ลำดับที่	รายการ	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ	คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ	คณะรัฐมนตรีและ สส. ต่างเสนอและให้รวมพิจารณา	รวม (ฉบับ)
1	ร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา	43	338	38	419
2	ร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภามีมติเห็นชอบโดยมิได้แก้ไขเพิ่มเติม	21	310	21	352
3	ร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภามีมติไม่เห็นชอบ	4	-	4	8
4	ร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภามีมติแก้ไขเพิ่มเติม	18	20	11	49

\* ตรวจสอบจากบันทึกการประชุมวุฒิสภาตั้งแต่ครั้งที่ 1/2522 (สมัยสามัญ) วันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2522 จนถึงการประชุมวุฒิสภาชุดที่ 5 ครั้งที่ 10/2530 (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2531.

## ตารางที่ 8 (ต่อ)

ลำดับที่	รายการ	สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร เป็นผู้เสนอ	คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ	คณะรัฐมนตรี และ สส.ต่าง เสนอและให้ รวมพิจารณา	รวม (ฉบับ)
5	ร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของวุฒิสภาแต่ต้องตกไปอันเนื่องมาจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร	-	8	2	10

อธิบายตาราง

ตามตารางนี้มีข้อที่น่าสังเกตว่า ร่างพระราชบัญญัติส่วนใหญ่ที่เสนอในแต่ละสมัยประชุมจะเป็นของคณะรัฐมนตรีและแม้จะเป็นร่างของคณะรัฐมนตรี ซึ่งปกติแล้วจะมีการยกร่างและพิจารณาอย่างรอบคอบก่อนนำเข้าสู่สภาเช่นมีการพิจารณาโดย คณะกรรมการกฤษฎีกา แต่ในชั้นวุฒิสภาก็มีการแก้ไขถ้อยคำคือ 20 ฉบับจากจำนวน 338ฉบับ อย่างไรก็ตามเข้าใจว่าร่างพระราชบัญญัติเหล่านี้ ในชั้นพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร อาจมีการแก้ไขถ้อยคำให้ผิดไปจากร่างเดิมมาแล้ว เมื่อมาถึงในชั้นวุฒิสภาจึงต้องมีการแก้ไขถ้อยคำอีกครั้งหนึ่ง แต่ไม่ปรากฏว่ามีร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีฉบับใด (ที่เสนอเฉพาะแต่คณะรัฐมนตรีฉบับเดียวโดยไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอด้วย) ถูกยับยั้งในชั้นวุฒิสภาเลย ส่วนที่ตกไป 8 ฉบับก็เป็นเพราะมีการยุบสภา ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ เคยถูกยับยั้งถึง 4 ฉบับ ซึ่งเป็นการยับยั้งในวาระที่ 1 ทั้งสิ้น

## 2.1 กรณีศึกษา (Case Study)

ในการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทในทางปฏิบัติของวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยที่มีร่างพระราชบัญญัติเป็นจำนวนมากที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาในช่วงเวลาเกือบ 10 ปีที่ผ่านมาตั้งแต่เริ่มใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ดังที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 8 นี้แล้ว ดังนั้นการที่จะศึกษาถึงบทบาทของวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวทั้งหมดทุกฉบับนั้น จึงไม่อาจจะกระทำได้ ผู้เขียนจึงจำเป็นต้องศึกษาจากตัวอย่างของพระราชบัญญัติบางฉบับ ที่วุฒิสภาได้พิจารณาแล้วลงมติในกรณีต่าง ๆ กันซึ่งแยกได้เป็น 3 ประเภทคือ ร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตรา 120 (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาลงมติเห็นชอบด้วยกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับบทบาทของวุฒิสภาในแต่ละกรณีนั้น อาจพิจารณาได้ดังต่อไปนี้คือ\*

### 2.1.1 ร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภามีมติในวาระที่ 1 หรือวาระที่ 3 ไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร

\*ในการวิเคราะห์ถึงร่างพระราชบัญญัติ ตามกรณีศึกษาต่อไปนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เห็นกระบวนการพิจารณาและผลของการพิจารณาของวุฒิสภา มิใช่เพื่อวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ จึงมิได้ศึกษาประวัติความเป็นมาของร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ ดังกล่าว ตลอดจนปัจจัยภายนอก เช่น มูลเหตุทางการเมือง การชิงไหวชิงพริบระหว่างฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล หรือระหว่างรัฐบาลกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งถ้าเป็นการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับแล้วควรต้องพิจารณาย้อนไปถึงสาเหตุดังกล่าวด้วย เป็นที่น่าสังเกตว่าร่างพระราชบัญญัติทั้ง 4 ฉบับที่วุฒิสภายับยั้งในวาระแรกนั้นล้วนแต่เป็นร่างกฎหมายที่ "อื้อฉาว" มีการวิพากษ์วิจารณ์ ทั้งในทางการเมืองและทางวิชาการอย่างมากก่อนเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร ร่างพระราชบัญญัติบางฉบับที่วุฒิสภารับหลักการ แต่แก้ไขเพิ่มเติมเช่น ร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ก็มีการเคลื่อนไหวภายนอกสภาจากกลุ่มผลประโยชน์ในทางสนับสนุนและคัดค้านอย่างหนัก

กรณี 1. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ถูกเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาเมื่อปี พ.ศ. 2522 ในสมัยรัฐบาลของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ กล่าวคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายกลุ่มพยายามผลักดันให้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เพื่อให้ประชาชนสามารถพกปืนได้เสรีมากขึ้น เพื่อเป็นการป้องกันตัวได้แก่

- ร่างพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งจำลองเอกราชธรรม บัญญัติ กับคณะเป็นผู้เสนอ

- ร่างพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งนายจรูญ วัฒนากร เป็นผู้เสนอ

- ร่างพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งนายสรยุทธ ชะนะกุล กับคณะเป็นผู้เสนอ

ต่อมารัฐบาลได้นำกรณีนี้ ไปพิจารณาและเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ต่อสภาผู้แทนราษฎรในนามของคณะรัฐมนตรี โดยมีหลักการและเหตุผลดังนี้คือ<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ)



### หลักการ

- (1) แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 4 เพื่อเพิ่มนิยามคำว่า "มีอาวุธปืนติดตัว"
- (2) แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 8 ทวิ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ได้รับอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน มีสิทธิมีอาวุธปืนติดตัวได้ในบางท้องที่โดยไม่ต้องมีใบอนุญาตให้มีอาวุธปืนติดตัว
- (3) แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 62 เพื่อให้ผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนซึ่งย้ายถิ่นที่อยู่ แจ้งการย้ายก่อนนายทะเบียนแห่งท้องที่ใหม่แต่เพียงแห่งเดียว และให้นายทะเบียนซึ่งได้รับแจ้งการย้ายถิ่นที่อยู่ส่งสำเนาการแจ้งให้นายทะเบียนท้องที่เดิมทราบ

### เหตุผล

เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่เปิดโอกาสให้ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนนำอาวุธปืนติดตัวไปในบางท้องที่ได้ สมควรแก้ไขเพิ่มเติมให้บุคคลดังกล่าวสามารถนำอาวุธปืนติดตัวไปนอกเขตกรุงเทพมหานคร เขตเทศบาล หรือชุมชนใหญ่ ๆ และสมควรอำนวยความสะดวกแก่ผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนซึ่งย้ายถิ่นที่อยู่ โดยให้แจ้งย้ายถิ่นที่อยู่แก่นายทะเบียนท้องที่ใหม่แห่งเดียว ไม่ต้องแจ้งย้ายก่อนนายทะเบียนท้องที่เดิมด้วย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... ซึ่งคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ รวม 4 ฉบับนั้น สภาผู้แทนราษฎรได้ร่วมพิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบพิจารณา โดยถือร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นหลัก<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 5/2522 (สมัยวิสามัญ) วันพฤหัสบดีที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2522.

เมื่อคณะกรรมการการปกครองพิจารณาเสร็จแล้วจึงได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา และที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบในวาระที่ 3 ด้วยคะแนนเสียง 107 ต่อ 0 และให้เสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไปตามรัฐธรรมนูญ<sup>1</sup> ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้วุฒิสภาได้รับเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2522<sup>2</sup>

ต่อมาเมื่อวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ในวาระที่ 1 ปรากฏว่าสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่กลับมีความเห็นคัดค้านร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยยกเหตุผลต่าง ๆ ขึ้นอภิปรายดังนี้คือ

. . . หลังจากการเลือกตั้งทุกครั้งต้องมีกฎหมายแบบนี้เข้ามาในรัฐสภา คราวที่แล้วก็มีกฎหมายแบบนี้เข้ามาเช่นเดียวกัน แต่ถูกวุฒิสมาชิกยับยั้ง และยังมีกฎหมายฉบับหนึ่งแต่ยังไม่เข้ามาให้จดทะเบียนอาวุธปืนเถื่อน อาวุธปืนนี้เป็นอาวุธร้ายแรงสามารถที่จะประทุพาระหารได้ทันทีที่ คุมอารมณ์ไม่ยู่ก็อาจจะกระทำผิดได้ โดยข้อเท็จจริงแล้วปืนอย่างเก่งที่สุดก็ 11 มม. ซึ่งเป็นปืนพก รongลงมาก็ 9 มม. แต่ในสถิติที่คนมีปืนดังกล่าวเพื่อจะป้องกันตัวและป้องกันทรัพย์สินนั้น เท่าที่ผมไปสดับตรับฟังหรือสืบดูแล้วสถิติน้อยเหลือเกินที่จะป้องกันได้ เพราะผู้ร้ายนั้นมี เอ็ม.16 รู้ว่าเรามีปืน 11 มม. 9 มม. ก็ยิงเผื่อปืนด้วย แทนที่จะป้องกันได้กลับซ้ำให้หนักลงไปอีก เพราะฉะนั้นสถิติจริง ๆ อยากรจะถามรัฐบาลว่า มีข้างหรือไม่มีปืน 11 มม. 9 มม. ป้องกันทรัพย์สินและชีวิตได้นั้นมีกี่เปอร์เซ็นต์ ซึ่งแต่ก่อนนี้เราไม่ค่อยได้ยินหรือใครคนมีปืนนี้แรวเดียวรับไม่พอใจเมียน้อยเดียว ยิงเมีย ยิงลูก ยิงตัวเอง อย่างนี้รู้สึกว่าง่าย ไปกินอาหารร้านเดียวกันไม่รู้จักกันเรียกว่ากินเหล้าเข้าไปนิดหน่อย พอมองหน้ากันหน่อยมีปืนก็เอากันแล้ว เป็นกรณีหมั้นหมั้นที่จะประทุพระหารกันมากเหลือเกิน ซึ่งผมยังชอบใจเพื่อนบ้านใกล้เรือนเคียงที่เขากฎหมายควบคุมอาวุธปืน ถ้าหากว่าเราจะทำหัด ผมว่าเราจะลดอาชญากรรมลงไปมากทีเดียวเก็บเสีย แต่ว่าอย่าไปเก็บเขาฟรี ชื่อเขาตามราคามาตรฐาน คนที่จะมีปืนได้ก็

---

<sup>1</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 9/2522 (สมัยวิสามัญ) วันพฤหัสบดีที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2522.

<sup>2</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกเรื่องการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว และโปรดคุณุ ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในภาคผนวกที่ 17 หน้า 287.

ผู้ร้ายกับตำรวจเท่านั้น โทษให้หนักประหารชีวิตอย่างเดียว ผมว่าอาจจะลดอาชญากรรมลงได้มาก อย่างนี้ยังลังเลว่าตำรวจจะไปยิงเขา เขาเป็นคนดีเขามีปืนอะไรทำนองนั้นก็ทำให้การปราบปรามลำบากยากเข็ญขึ้น อย่างในมาเลเซียนี้เขาเข้มงวดเหลือเกิน เพราะฉะนั้นรู้สึกดีในการใช้อาวุธปืนเขาน้อยเหลือเกิน เพราะฉะนั้นทางฝ่ายปกครองลองคิดซิครับว่า ถ้าเราสามารถควบคุมได้โดยวิธีเจ้าหน้าที่เราจะปราบปรามได้ คั้นทุกตารางนิ้ว ถ้าตำรวจไม่พอก็ขอแรงทหารสารวัตรกัน เมื่อเราออกกฎหมายยึดปืนหมดแล้วใครมีปืนให้ประหารชีวิตอย่างเดียวอะไรอย่างนี้อาจจะทำให้ เรากวาดล้างได้แล้ว อาชญากรเราก็จะลดลงไปได้ คนไทยเล็ดร่อนครับ มีอะไรนิดเดียวถ้ามีอาวุธปืนด้วยใจแฉับเดียวทำงานได้ในทางที่ไม่ชอบไม่ควร แค้นแค้นและครับข้ออ้างก็บอกว่าคนชั่วพกได้ คนดีก็พกไม่ได้ เป็นข้ออ้างอันหนึ่งที่เราควรระวัง แต่พกไปแล้ววันแฉับและครับ กระผมเรียนจริง ๆ ครับสู้เขาไม่ได้ ถ้าเขาจะเอาเราแล้ว เพราะเอ็ม 16 กราดทีเดียว ปืน 11 มม. 10 กระบอกก็ไม่ไหวครับ เพราะฉะนั้นสติไม่คุ้มกัน หรือว่าเบอร์เซ็นต์ไม่พอกันเลย เพราะฉะนั้นในแง่จะให้พกพาไปนี่ก็ง่ายเข้า จะสะดวกในการที่จะไปต่อสู้กันเองหรือป้องกันตัว ทรัพย์สินนั้นก็เป็ข้ออ้างอันหนึ่งที่สภาผู้แทนเขาได้อ้างมา แล้วเขาอ้างว่าคนชั่วพกได้คนดีพกไม่ได้ ก็เป็นเหตุผลแต่ความเป็นจริงแล้วคุ้มไม่ได้หรอกครับ อย่างไรไปไหนมีปืนสัก 2-3 กระบอก เอ็ม. 16 กราดทีเดียวแหละครับ เพราะฉะนั้นกฎหมายฉบับนี้ผมยังไม่ค่อยจะสบายใจเลยว่า ถ้าเราออกไปแล้วจะเป็นคนหรือเป็นโทษ แต่ว่าคนที่มีปืนเขาชอบแน่ . . .<sup>1</sup>

สมาชิกวุฒิสภาท่านหนึ่งได้อภิปรายเรียนตามถึงปัญหาในทางปฏิบัติว่า

. . . ในกรณีมาตรา 8 ทวิที่ว่า "หรือเป็นกรณีที่จะต้องใช้อาวุธปืนติดตัวเพื่อเดินทางผ่านไปยังท้องถิ่นอื่น" นั้น ในข้อนี้แม้กระทั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้ผ่านมาแล้วก็จริง แต่กระผมก็ยังติดใจอยู่ว่าถ้าในกรณีอย่างนี้แล้วจะกว้างเกินไปหรือไม่ สมมติว่าเดินทางผ่านไปแล้วมาประชุมสภานี้ กระผมพกใส่กระเป๋าเข้ามาด้วย ถ้าหากว่าประชุมกันไปประชุมกันมา กระผมเป็นคนโมโหร้ายก็เกิดขึ้นมา แล้วจะมีอันตรายหรือไม่ หรือว่าสภาจะต้องมาออกกฎข้อบังคับอีกว่า ก่อนจะเข้าประชุมสภาต้องเอาปืนแขวนไว้ที่นั่นไปส่งปืนเก็บไว้ที่นั่น อันนี้จะมีปัญหาหรือไม่ กระผมอยากจะเรียนตามในทางปฏิบัติ เพราะทางฝ่ายบริหารจะต้องเป็นผู้ควบคุมกำหนดดูแลให้เป็นไปตามนั้น คำว่า "ผ่าน" นี้ผ่าน

<sup>1</sup>คำอภิปรายของนายसानนท์ สายสว่าง, ในการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 7/2522 (สมัยวิสามัญ) วันศุกร์ที่ 30 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2522.

นี้ผ่านอย่างไร ผ่านแค่นั้น . . .<sup>1</sup>

หลังจากนั้นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยก็ได้อภิปรายตอบคำถามว่า

. . . ข้อความที่ว่า "หรือเป็นกรณีที่ต้องมีอาวุธปืนติดตัวเพื่อเดินทางผ่านไปยังท้อง  
ถิ่นอื่น" นี้ไม่ใช่ร่างของรัฐบาลนะครับ เป็นเรื่องของคณะกรรมการมารธิการในสภา  
ผู้แทนราษฎรมีผู้แปรญัตติเดิมเข้ามาคือ เขาอ้างว่าจะต้องเดินทางไปจังหวัดหนึ่ง ๆ  
ไม่รู้ตรงไหนเขตเทศบาล ซึ่งจะไปซัดเอาตรงนั้นเท่านั้นแหละครับ แต่ว่าไม่ใช่ในกรณี  
เหมือนอย่างเข้ามาในสถานที่ราชการอันเป็นที่จำกัด หรือเคาเรนนี่ก็ตั้งจะมีระเบียบการ  
อย่างอื่น แต่ว่าปัญหาอันนี้วุฒิสภาในชั้นกรรมมารธิการจะแปรญัตติตัดออกกลับไปเป็นร่าง  
รัฐบาลอย่างเดิมก็แล้วแต่ . . .<sup>2</sup>

สมาชิกวุฒิสภาอีกท่านหนึ่งก็ได้แสดงความคิดเห็นโดยให้เหตุผลว่า

. . . สำหรับมาตราที่เท่าที่กระผมได้สอบถามแล้วรู้สึกว่าเป็นวิธีการหนึ่งที่สภา  
ผู้แทนราษฎรเขาใช้ในการแก้ไขกฎหมายของรัฐบาล โดยให้มีผลในทางที่เขาต้องการ  
และไม่ให้ทางรัฐบาลต้องกระทบกระเทือนกรณีเดิมนี้ ถ้าเป็นในทางที่มีคดีขึ้นศาล  
ต่อให้เป็นคนที่จะไม่เดินทางไปไหนก็ตาม เมื่อพกอาวุธปืนมาและเข้าไปในเขตกรุงเทพฯ  
หรือเขตเทศบาล หรือเขตสุขาภิบาล เมื่อถูกจับ ถ้าเขาจะบอกว่าเขาจะไปหนองรีหรือ  
จะไปสมุทรปราการไปหาญาติ อันนี้จะไม่มีใครนำสืบได้เลยว่าที่เขาพูดนั้นไม่เป็นจริง  
เพราะฉะนั้นในกรณีนี้ก็หมายความว่า ที่เขาเค็มไปเพียงเท่านั้นก็มีผลยกเลิกข้อความของ  
รัฐบาลที่อยู่ข้างหน้านั้นหมดเลย คือ ที่เขียนว่า "ห้ามมิให้พกไปในเขตกรุงเทพมหานคร  
เมืองพัทยา เทศบาลหรือสุขาภิบาลหรือในเขตท้องที่ที่ประกาศกำหนดนี้" เป็นหมั้นหมัด  
พูดง่าย ๆ ก็คือ พระราชบัญญัติฉบับนี้ มาตรานี้ให้พกไปได้ทุกแห่งนั่นเอง ถ้าใครมีปืน  
มีใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนพกไปได้ทุกแห่ง แม้รัฐมนตรีจะออกไปว่าอย่างไรก็ตาม  
ไม่มีผล เพราะเขาอ้างว่าเพื่อจะไปอีกเขตหนึ่งเท่านั้นเอง ตำรวจจะไปสืบเขาได้  
อย่างไรว่าเขาไปเขตไหน ตำรวจจะไปรู้หรือว่าเขามีญาติพี่น้องมีอะไรต่ออะไรอยู่ที่  
ไหน และมีธุรกิจอะไรบ้าง เขาอ้างได้ทั้งนั้น และอันนี้ก็เป็นที่หนึ่งซึ่งจะเห็นได้ว่า  
กฎหมายที่ผ่านมา วุฒิสภาเป็นในกรณีที่บังคับว่าเราจะต้องรับ ทั้งที่บางที่อย่างที่ว่า

<sup>1</sup> คำอภิปรายของพลอากาศเอก บัญชา เมฆวิชัย, ในการประชุมวุฒิสภาครั้งที่  
7/2522 (สมัยวิสามัญ) วันศุกร์ที่ 30 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2522.

<sup>2</sup> คำชี้แจงของนายประเทือง กิระติบุตร, (รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย)  
ในการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 7/2522 (สมัยวิสามัญ) วันศุกร์ที่ 30 พฤศจิกายน พุทธศักราช  
2522.

เขาจะแก้ไขที่เขาตัดข้างบนออกก็ได้ แต่ถ้าตัดข้างบนออกนั้นจะเป็นวิธีหักหาญโดยเห็นชัด . . .<sup>1</sup>

นอกจากนี้ท่านสมาชิกวุฒิสภาอีกท่านหนึ่งยังได้แสดงความคิดเห็นคัดค้านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้โดยให้เหตุผลว่า

. . . ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ถ้าเรามองภาพในทางที่ดีก็เป็นการให้โอกาสคนดี ได้มีอาวุธต่อสู้คนร้าย เพราะเราก็เคยพูดกันอยู่เสมอว่า คนดีไม่ค่อยมีโอกาสจะต่อสู้กับคนร้าย แต่ถ้าเรามองอีกภาพหนึ่งขณะนี้เพียงแค่ว่าคนที่มีโอกาสพกปืน เราก็คอยระมัดระวังกันไม่ไหวอยู่แล้ว ทุกวันนี้อาชญากรรมที่เกิดขึ้นมีมากจากคนที่ไม่มีสิทธิ์พกปืน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในร้านอาหารในบาร์ทุกคนก็เอาปืนเข้าไปที่แรกก็ยังไม่มียันตราย แต่พอทุกคนเข้าไปสักหน่อยเดี๋ยวอันตรายก็เกิดขึ้น มีการถกเถียงกัน และก็ตัดสินกันด้วยปืน เพราะว่าปืนอยู่ใกล้ตัว บางทีไม่คิดจะใช้แต่พอเกิดอารมณ์เข้าก็ใช้ขึ้นมา อย่างนี้ก็ เป็นจุดหนึ่งซึ่งทำให้ต้องเกิดคดีอาชญากรรมสูงขึ้น กระผมใคร่ขอฝากกับเพื่อนสมาชิกทั้งหลายผ่านท่านประธานรัฐสภาว่าถ้าจะพิจารณากฎหมายฉบับนี้ขอให้ใช้ความรอบคอบ ผู้ที่มีหน้าที่จะต้องปราบปรามนี้แหละครับขอได้โปรดพิจารณาว่า ท่านจะปราบไหวหรือไม่ ต่อไปนี้จะมีคนอยู่หลายกลุ่ม กลุ่มหนึ่งที่มีอำนาจพกปืนได้แก่ เจ้าหน้าที่ อีกกลุ่มหนึ่งก็คือประชาชนพลเมืองอื่น ๆ ต่างก็มีปืนได้ แล้วเราจะปราบปรามเขาอย่างไร เราจะตรวจเขาอย่างไรถึงจะสามารถควบคุมเขาได้ เขามีปืนเขาก็พกเขามีอำนาจที่จะพกตามกฎหมายเขายังไม่ได้เอามาใช้ เขาพกมีคดี แต่พอเขาไปนั่งในที่ที่มีคดีเขาก็เอาปืนออกมา แล้วก็เอามาใช้อย่างนั้นอาชญากรรมก็จะเกิดขึ้น เราจะแก้อย่างไรถ้ากฎหมายฉบับนี้ออกแล้ว เจ้าหน้าที่จะทำอย่างไร อันนี้เป็นข้อห่วงที่กระผมใคร่ขอฝากท่านประธานสภาได้กรุณาพิจารณาด้วยว่า ถ้าออกมาแล้วมองในแง่ที่ดี แต่มองอีกแง่หนึ่งจะเกิดความยุ่งยากขึ้น . . .<sup>2</sup>

จนกระทั่งสมาชิกวุฒิสภาท่านหนึ่งได้อภิปรายเป็นครั้งสุดท้าย โดยสรุปความเห็นในการคัดค้านไว้ด้วยเหตุผลดังนี้คือ

<sup>1</sup> คำอภิปรายของนายธรรมบุญ ลัคพลี, ในการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 7/2522 (สมัยวิสามัญ) วันศุกร์ที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2522.

<sup>2</sup> คำอภิปรายของพลเอก อาทิตย์ กำลังเอก ในการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 7/2522 (สมัยวิสามัญ) วันศุกร์ที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2522.

. . . ท่านประธานที่เคารพ ผมได้ฟังสมาชิกอภิปรายแล้ว ผมคิดว่าอยากจะยับยั้ง แล้วให้สภาผู้แทนพิจารณาอีกสักครั้งหนึ่ง เพราะว่าผลเสียจะมากกว่าผลดี ผลดีที่ว่าให้คนที่พกได้ แต่ผลเสียจะวุ่นวายกันขึ้นมากมายในการตัดสินใจ เพราะว่าเวลานี้ การขออนุญาตมีอาวุธปืนก็ขอไม่ค่อยยากนัก ถ้าถูกหลักเกณฑ์ถูกต้องแล้วในเขตเทศบาล รัฐมนตรีรับรองก็มีสิทธิ์ที่จะขอมีอาวุธปืนได้แล้ว แล้วอีกประการหนึ่งไม่ซ้าก็จะเกิดจดทะเบียนอาวุธปืนเดือนกันขึ้นอีก เพราะฉะนั้นปืนนี้เราก็ไม่ได้ผลิตเองในประเทศไทย เราต้องสั่งเข้ามาแล้วทำให้ยุ่งยากต่อฝ่ายปกครองป้องกันหรือปราบปรามโจรผู้ร้ายอย่างมาก ผมเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ลองยับยั้งให้สภาผู้แทนราษฎร เขาใคร่ครวญอีกสักครั้งหนึ่ง เพราะว่าผลเสียจะเกิดแก่บ้านเมือง ความไม่สงบจะเกิดขึ้น เพียงแต่เวลานี้ไม่ให้พกก็วันเต็มทีแล้วครับ อย่างที่ผมกราบเรียนไม่ถูกใจหน่อยเดียวก็เอาแล้ว ตัดสินใจกันด้วยอาวุธแล้ว เพราะฉะนั้นให้ใคร่ครวญให้หนักในฐานะเขาเป็นตัวแทนของประชาชนอีกสักครั้งหนึ่ง ผมยังเห็นว่าไม่ควรจะรับหลักการร่างพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจะให้สภาผู้แทนราษฎร ใคร่ครวญอีกสักครั้งหนึ่ง<sup>1</sup>

และในที่สุดวุฒิสภาได้มีมติไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ในวาระแรก ด้วยคะแนนเสียง 129 ต่อ 11<sup>2</sup> ซึ่งถือเป็นการใช้อำนาจยับยั้งตามมาตรา 128 (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 จึงต้องส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นคืนสภาผู้แทนราษฎร

กรณีที่ 2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ถูกวุฒิสภายับยั้งในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2524 ซึ่งเป็นสมัยรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (นายแพทย์

<sup>1</sup>คำอภิปรายของนายसानนท์ สายสว่อง ในการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 7/2522 (สมัยวิสามัญ) วันศุกร์ที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2522.

<sup>2</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 7/2522 (สมัยวิสามัญ) วันศุกร์ที่ 30 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2522.

บุญเทียม เขมาภิรัตน์ กับคณะเป็นผู้เสนอ) และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวล  
กฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (นายสวัสดิ์ คำประกอบ เป็นผู้เสนอ) ที่ประชุม  
สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ<sup>1</sup> และได้  
ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา โดยถือร่างของนายแพทย์บุญเทียม  
เขมาภิรัตน์ กับคณะ เป็นหลักในการพิจารณาโดยมีหลักการเหตุผลดังนี้<sup>2</sup>

### หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 305 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

### เหตุผล

โดยที่บทบัญญัติมาตรา 305 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ยกเว้นความผิดฐานทำให้  
แท้งลูกแก่แพทย์ เฉพาะในกรณีที่จะต้องกระทำ เนื่องจากสุขภาพของหญิงหรือหญิงมีครรภ์  
เนื่องจากการกระทำความผิดอาญาเท่านั้น ไม่ได้ยกเว้นในกรณีที่ทารกในครรภ์หากคลอดออกมา  
จะพิการทางร่างกายหรือจิตใจ หรือในกรณีที่หญิงตกอยู่ในภาวะที่ได้รับความลำบากหรือเดือดร้อน  
เกี่ยวกับทางเศรษฐกิจหรือทางสังคม จึงทำให้มีการลักลอบทำแท้งโดยผิดกฎหมาย และเป็น  
อันตรายต่อหญิงซึ่งบางรายต้องถึงตายหรือทุพพลภาพก็มี เพื่อขจัดปัญหาทางสังคม ความสูญเปล่า  
ทางเศรษฐกิจและเพื่อส่งเสริมคุณภาพของประชากรให้มีจำนวนที่เหมาะสมจึงจำเป็นต้องตรา  
พระราชบัญญัตินี้ขึ้น

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาที่ประชุม  
สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันที่ 29 กันยายน

---

<sup>1</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 16/  
2524 (สมัยสามัญ) วันอังคารที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2524.

<sup>2</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกหลักการและเหตุผล ประกอบร่างพระราช  
บัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

พ.ศ. 2524<sup>1</sup> จึงให้เสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไปตามรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้  
วุฒิสภาได้รับเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2524<sup>2</sup>

ในการพิจารณาของวุฒิสภานั้น ปรากฏว่าได้มีกระแสคัดค้านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้  
อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พันเอกจำลอง ศรีเมือง (ยศในขณะนั้น) ซึ่งเป็นสมาชิก  
วุฒิสภาด้วยท่านหนึ่ง ได้ลาออกจากตำแหน่งเลขาธิการนายกรัฐมนตรี อันเป็นตำแหน่งในคณะ  
รัฐบาลมาเคลื่อนไหวตรงคัดค้านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้อย่างเต็มตัว วุฒิสภาเองก็ได้จัด  
สัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายทำแท้งนี้ ก่อนที่จะทำการลงมติในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว  
ด้วย ซึ่งเหตุผลต่าง ๆ ที่บรรดาสมาชิกวุฒิสภาได้ยกขึ้นอภิปรายคัดค้านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้  
อาจพิจารณาโดยสรุปได้ดังเช่น สมาชิกวุฒิสภาท่านหนึ่งได้อภิปรายคัดค้านว่า

. . . กรรมการบริหารของสูตินารีแพทย์แห่งประเทศไทยได้ประชุมกัน 11 ท่าน  
เห็นด้วยกับกฎหมายทำแท้งฉบับนี้เพียง 1 ท่าน ไม่ออกเสียง 2 ท่าน มีคัดค้านมากถึง  
8 ท่าน ด้วยเหตุผลสรุปได้ 9 ข้อ คือ

ข้อ 1. จะไม่เกิดผลในการปฏิบัติต่อแพทย์โดยทั่วไป เพราะขัดกับความรู้สึกลง  
ด้านศีลธรรม และจรรยาบรรณของแพทย์

ข้อ 2. หญิงที่จะมาขอรับการทำแท้งจะเพิ่มมากขึ้น

ข้อ 3. โรคแทรกซ้อนและผลเสียหายต่อผู้ใช้บริการที่ติดตามมาจะมากขึ้นยิ่ง  
กว่าเดิม

ข้อ 4. ในต่างจังหวัด แพทย์ภาครัฐบาลที่ขาดแคลนในการรักษาโรคให้แก่  
ประชาชนอยู่แล้วจะขาดแคลนยิ่งขึ้น

ข้อ 5. ไม่สามารถลดอัตราเพิ่มของประชากรซึ่งกำหนดในแผนพัฒนาสาธารณสุข  
(ฉบับที่ 5) ได้ โดยถือเอาการทำแท้งเป็นวิธีคุมกำเนิด

ข้อ 6. อัตราการตายจากหญิงที่ทำแท้งไม่มากมายเหมือนอย่างที่ว่ากัน จาก  
วารสารการแพทย์ที่เชื่อถือได้ ในกรุงเทมหานคร จะตายไม่ถึง 20 รายต่อปี

<sup>1</sup>สำนักงานขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่  
2/2524 (สมัยวิสามัญ) วันอังคารที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2524.

<sup>2</sup>ดูร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....  
ในภาคผนวกที่ 18 หน้า 290.



- ข้อ 7. กฎหมายเดิมเปิดโอกาสให้แพทย์ทำแท้งหญิงได้อยู่แล้ว
- ข้อ 8. จะทำให้สังคมเสื่อม ไร้จริยธรรมและคุณธรรม
- ข้อ 9. การแก้ปัญหาเศรษฐกิจสังคมของชาติไม่มีความจำเป็นจะต้องออกกฎหมายมาให้แพทย์ซึ่งมีหน้าที่ช่วยเหลือชีวิตของมนุษยชาติต้องทำหน้าที่ฆ่าชีวิตที่กำลังจะเกิด โดยไร้ความผิด ท่านประธานและท่านวุฒิสมาชิกผู้ทรงเกียรติครับ จากจดหมายที่ส่งให้ลงมาทั่วสารทิศถึงท่านทั้งหลายนั้นแสดงให้เห็นถึงความเข้าใจ ความไว้วางใจ ซึ่งที่ประชาชนมีต่อวุฒิสภา เขาเหล่านั้นฝากความหวังไว้กับท่านวุฒิสมาชิกทั้งหลายได้โปรดช่วยกันกลั่นกรองกฎหมายให้มีความรัดกุม มีความสุขุมและรอบคอบ กระผมใคร่กราบเรียนวิงวอนท่านวุฒิสมาชิกทั้งหลายได้โปรดยับยั้งกฎหมายทำแท้งฉบับนี้ ซึ่งก็มีใช่เป็นการยับยั้งเสียทีเดียว เป็นเพียงส่งกลับไปให้ท่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีโอกาสทบทวนอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้มีเวลารับทราบข้อมูลเพิ่มขึ้น กระผมขอขอบพระคุณ ณ ที่นี้เป็นอย่างยิ่งครับ<sup>1</sup>

สมาชิกวุฒิสภาท่านหนึ่ง ได้แก่ นายธรรมณู ลัจพลี ได้อภิปรายคัดค้านทางด้านกฎหมาย โดยกล่าวว่าตามร่างกฎหมายทำแท้งที่เสนอนั้น กำหนดให้ผู้ที่จะทำแท้งได้ต้องเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมตามกฎหมายว่าด้วยวิชาเวชกรรม แต่กฎหมายว่าด้วยวิชาเวชกรรมนั้นยังอยู่ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 2 ในขณะนั้น ซึ่งเท่ากับเป็นการอ้างกฎหมายที่ยังไม่เกิดมารองรับ และนอกจากนี้สมาชิกวุฒิสภาท่านหนึ่งซึ่งเป็นนายแพทย์ด้วย ก็ได้อภิปรายโดยให้เหตุผลว่า

. . . กฎหมายเดิมที่เราจะแก้ไขกันในวันนี้นั้นก็ใช้ได้ประโยชน์มาตลอดเวลา หากได้มีสิ่งวุ่นวายอะไรเกิดขึ้นมาไม่ เมื่อได้มีการคิดที่จะเปลี่ยนแปลงขึ้นมา ก็ปรากฏว่าได้มีความรู้สึกเป็นหลายประการเป็น 2 ฝ่าย ผมได้พิจารณากฎหมายนี้แล้วเห็นว่า ทั้ง ๆ ที่เคารพในเจตนาดีของผู้เสนอกฎหมาย แต่เห็นว่ากฎหมายนี้เป็นกฎหมายซึ่งเล็งผลเลิศจนเกินไป ขาดความรอบคอบ มีแต่ความกำกวมสวนทางกับความรู้สึกของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ และขัดกับความรู้สึกของสุตินารีแพทย์ ผู้ซึ่งต้องทำหน้าที่เกี่ยวกับการนี้ตามกฎหมายเดิมอยู่แล้ว ผมเห็นว่ากฎหมายนี้นั้น อันเดิมคำว่า "สุขภาพ" ก็ดี ความได้ชัดแจ้งอยู่แล้ว ไม่น่าจะต้องเปลี่ยนแปลง ส่วนในข้อ 2 ในเรื่องของการกัน ท่านทั้งหลายทั้ง 2 ท่าน ก็ได้กล่าวไว้ที่ประชุมนี้ทราบแล้ว แต่ว่าในการสัมมนา ณ ที่นี้ได้พูดกันว่าทางแพทย์มีความก้าวหน้าในการจะสามารถจะทราบความพิการได้ เราก็น่าที่จะ

<sup>1</sup>คำอภิปรายของพันเอกจำลอง ศรีเมือง (ยศในขณะนั้น), ในการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1/2524 (วิสามัญ สมัยที่สอง) วันศุกร์ที่ 18 ธันวาคม พุทธศักราช 2524.

ดำเนินการเสีย ผมคิดว่าน่าจะเอาวิธีการแพทย์มาส่งเสริมให้เด็กพิการเหล่านั้นให้คลอคลอมาและสร้างเขาให้เป็นคนมีประโยชน์ ถ้าหากว่าความพิการนั้นหนักหนาเกินไป เขาต้องสิ้นบุญไป ก็ต้องเป็นไปตามธรรมชาติ แต่ไม่ควรเอาวิธีการแพทย์มา เพราะทางแพทย์ เราถือว่าเราต้องสร้างสรรคมากกว่าการทำลาย และในบ้านเราเองนั้น เรื่องการฆ่ากันตายนี้มีอยู่มากมายอยู่แล้ว ปรากฏว่าในขณะนี้ผู้ที่ถูกฆ่าตายมีจำนวนสูงเป็นที่ 2 จากผู้ตายจากโรค การที่จะนำเอากฎหมายซึ่งปรากฏการทำลายขึ้นมาอีกนั้น จึงไม่น่าเป็นการสมควร ส่วนในเรื่องการที่ว่าทำการคุมกำเนิดแล้วเกิดไม่ได้ผลนั้น ผมเห็นด้วยกับทั้ง 2 ท่าน และบรรดาเพื่อนแพทย์ของผมทั้งหลายที่เป็นสูตินารีแพทย์ว่าไม่ได้แก้ปัญหามา แต่จะสร้างปัญหาให้เพิ่มเติมขึ้น ในข้อ 2 ซึ่งจะทำลายทารกนั้นก็เป็นการที่มีอยู่แล้ว หนีปัญหาที่จะช่วยให้คนพิการเหล่านั้นกลายเป็นคนที่มีประโยชน์ได้ 2-3 วันนั่นเอง คนพิการเอาปากคาบพุงกันและสามารถหาเงินให้พวกสลัมได้ คนพิการนั้นมีประโยชน์อยู่มาก เราไม่ควรที่จะตั้งข้อที่จะทำลายเขาก่อนที่จะให้เขาได้มีโอกาส ผมจึงขอรวมความว่า กฎหมายที่ขอแก้ไขนี้ยังขาดความสำคัญที่เราน่าจะเห็นชอบ ยังไม่น่าที่จะรับเอาไว้ให้แก้ไขได้ จึงไม่น่าจะรับหลักการ<sup>1</sup>

เกี่ยวกับเหตุผลของบรรดาสมาชิกวุฒิสภาที่ได้อภิปรายคัดค้านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ อาจพิจารณาในรายละเอียดได้ในภาคผนวกที่ 19 ซึ่งเป็นรายงานการประชุมวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้

ภายหลังจากการอภิปรายแล้ว วุฒิสภาก็ได้มีมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วยคะแนนเสียง 147 ต่อ 1<sup>2</sup> จึงเป็นการใช้อำนาจยับยั้งโดยวุฒิสภามาตรา 128

(2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

กรณีที่ 3 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการถ่ายทอดการประชุมรัฐสภาทางวิทยุกระจายเสียง พ.ศ. .... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว

<sup>1</sup> คําอภิปรายของนายแพทย์ บุญสม มาร์ติน ในการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 1/2524 (วิสามัญ สมัยที่สอง) วันศุกร์ที่ 18 ธันวาคม พุทธศักราช 2524.

<sup>2</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 1/2524 (วิสามัญ สมัยที่สอง) วันศุกร์ที่ 18 ธันวาคม พุทธศักราช 2524.

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติถ่ายถอดการประชุม  
 ของสภาผู้แทนราษฎร การประชุมของวุฒิสภา และการประชุมร่วมกันของรัฐสภา พ.ศ. ....  
 (นายพินิจ จันทรสุรินทร์ กับคณะเป็นผู้เสนอ) ร่างพระราชบัญญัติการถ่ายถอดการประชุมของ  
 สภาผู้แทนราษฎร การประชุมของวุฒิสภา และการประชุมร่วมกันของรัฐสภา พ.ศ. ....  
 (นายบัญญัติ เกสรทอง กับคณะเป็นผู้เสนอ) และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการถ่ายถอดการ  
 ประชุมรัฐสภาทางวิทยุกระจายเสียง พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) ที่ประชุมสภา  
 ผู้แทนราษฎรได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับในคราวประชุม  
 สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 8/2529 (สมัยสามัญ) วันพฤหัสบดีที่ 25 กันยายน 2529<sup>1</sup> และ  
 ส่งให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการถ่ายถอดการประชุมรัฐสภา  
 ทางวิทยุกระจายเสียง พ.ศ. .... พิจารณา โดยถือร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการ  
 พิจารณา ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีหลักการให้มีความหมายว่าด้วยการถ่ายถอดการประชุมรัฐสภา  
 ทางวิทยุกระจายเสียง ซึ่งประกอบด้วยเหตุผลดังนี้ โดยที่ประชาชนและสื่อมวลชนเป็นจำนวน  
 มากสนใจติดตามเรื่องราวเกี่ยวกับการประชุมร่วมกันของรัฐสภา การประชุมวุฒิสภา และการ  
 ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นเพื่อให้ผู้ที่ไม่มีโอกาสได้เข้าฟังการประชุมได้ทราบรายละเอียด  
 ของการประชุมดังกล่าว จึงสมควรให้มีการถ่ายถอดการประชุมร่วมกันของรัฐสภา การประชุม  
 วุฒิสภา และการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในวันประชุมของสภานั้น ๆ ทางวิทยุกระจายเสียง จึง  
 จำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น<sup>2</sup>

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วจึงได้เสนอต่อสภาเพื่อพิจารณา และต่อมา  
 สภาผู้แทนราษฎรก็ได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม

---

<sup>1</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 8/2529  
 (สมัยสามัญ) วันพฤหัสบดีที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2529.

<sup>2</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติ  
 ว่าด้วยการถ่ายถอดการประชุมรัฐสภาทางวิทยุกระจายเสียง พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรีเป็น  
 ผู้เสนอ)

2529<sup>1</sup> และให้เสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไปตามรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้สภาผู้แทนราษฎรส่งให้วุฒิสภาเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2529 วุฒิสภาได้รับเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2529 ซึ่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้มีข้อความดังต่อไปนี้<sup>2</sup>

ร่าง

พระราชบัญญัติว่าด้วยการถ่ายทอดการประชุมรัฐสภาทางวิทยุกระจายเสียง

พ.ศ. ....

.....

.....

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการถ่ายทอดการประชุมรัฐสภาทางวิทยุกระจายเสียง

.....

.....

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติว่าด้วยการถ่ายทอดการประชุมรัฐสภาทางวิทยุกระจายเสียง พ.ศ. ...."

<sup>1</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 15/2529 (สมัยสามัญ) วันพุธที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2529.

<sup>2</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภาชุดที่ 4 ครั้งที่ 12/2529 (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2529.

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา 3 เมื่อกรมประชาสัมพันธ์ได้รับคำสั่งของประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณีให้ถ่ายทอดการประชุมร่วมกันของรัฐสภา การประชุมวุฒิสภา หรือการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ทางวิทยุกระจายเสียงสำหรับการประชุมครั้งใด ให้กรมประชาสัมพันธ์ดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งนั้น และหากการถ่ายทอดการประชุมดังกล่าว มีผลเป็นการละเมิดต่อกฎหมาย ให้กรมประชาสัมพันธ์พ้นจากความรับผิดชอบทั้งในทางแพ่งและทางอาญา

มาตรา 4 ให้เป็นหน้าที่ของประธานในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ที่ประชุมวุฒิสภา หรือที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณีที่จะควบคุมดูแลการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียง มิให้มีผลเป็นการละเมิดต่อกฎหมาย

ในกรณีที่เห็นว่าคำอภิปรายหรือคำกล่าวของบุคคลใดจะกระทบถึงสิทธิของบุคคลภายนอกหรือต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ให้ประธานในที่ประชุมดังกล่าวระงับการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงเป็นการชั่วคราว

มาตรา 5 ให้นายกรัฐมนตรีและประธานรัฐสภารักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

.....

.....

ถูกต้องตามมติของสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาของวุฒิสภาในวาระแรกนั้น ปรากฏว่าได้มีสมาชิกวุฒิสภาหลายท่านลุกขึ้นอภิปรายและซักถาม เพื่อฟังคำชี้แจงจากรัฐบาลถึงผลได้ผลเสียต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้น ถ้าหากร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ออกไปมีผลบังคับใช้ดังเช่น สมาชิกท่านหนึ่งได้เรียนถามรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีว่า ในวรรคสองของร่างมาตรา 4 ที่ว่า

ในกรณีที่เห็นว่าคำอภิปรายหรือคำกล่าวของบุคคลใดจะกระทบถึงสิทธิของบุคคลภายนอก . . . คำว่า "จะ" นี้ น่าจะหมายความว่ายังไม่ได้กระทบ แต่ว่าจะกระทบถึงสิทธิของ

บุคคลภายนอก ซึ่งตามข้อเท็จจริงแล้วกรณีเช่นนี้ผู้ปกครองจะต้องได้พูดอะไรที่กระทบถึง สิทธิของบุคคลภายนอกออกมาแล้ว ประธานจึงจะสั่งระงับการถ่ายทอคนนั้นได้ จึงเห็นว่า ข้อเท็จจริงที่จะเกิดขึ้นน่าจะไปไม่ได้กับเจตนารมณ์ของร่างกฎหมายมาตรานี้ จึงขอให้ ทางรัฐบาลชี้แจง<sup>1</sup>

ซึ่งรัฐบาลก็ได้ชี้แจงว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่เขียนยากและน่าจะพิจารณาากที่สุดว่าจะ เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในการร่างกฎหมายฉบับนี้จึงได้พยายามหาทางออกว่าในที่สุดจะต้องมีผู้หนึ่งผู้ใดสามารถ รับผิดชอบต่อผลกระทบที่เป็นผลร้ายต่อบุคคลภายนอกที่ไม่ได้ เกี่ยวข้องต่อ วงการสภาอยู่ด้วย วิธีที่จะทำก็คือยึดแนวคำพิพากษาฎีกาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้เป็นหลักว่า ผู้ที่สั่งหรือผู้ที่ก่อให้เกิดการกระทำตามกฎหมายนั้นจะต้องมีส่วนรับผิดชอบ เมื่อได้ยึดหลักในแนว ทางนี้แล้วจึงกำหนดว่าประธานสภาซึ่งเป็นผู้สั่งนั้นจะต้องเป็นผู้ควบคุมดูแลไม่ให้เกิดผลกระทบ ต่อบุคคลภายนอก การที่จะเขียนโดยไม่มีคำว่า "จะกระทบ" นั้นก็เท่ากับว่า ต้องปล่อยให้ กระทบเสียก่อนแล้ว ประธานจึงจะระงับการถ่ายทอได้ แต่ในเวลาประชุมนั้น ประธานน่าจะ อยู่ในวิสัยที่พอจะทราบได้ว่าแนวโน้มของคำอภิปรายนั้นจะออกไปสู่บุคคลภายนอกหรือไม่ เกี่ยวกับ ประเด็น หรือเป็นการเสียชื่อเสียงหรือเป็นการให้ร้าย ซึ่งจะเป็นการขัดต่อข้อบังคับหรือไม่ ถ้ามี แนวโน้มไปทางนั้น ประธานก็จะต้องมีหน้าที่ในการที่จะระงับการถ่ายทอคนนั้น<sup>2</sup> แต่สมาชิกวุฒิสภา ท่านหนึ่งได้โต้แย้งว่าจะเป็นการปิดความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารมาให้กับประธาน<sup>3</sup> ทางฝ่าย รัฐบาลจึงได้ชี้แจงต่ออีกว่าไม่ได้เป็นการปิดความรับผิดชอบ แต่แท้จริงเป็นการไปสร้าง ความ รับผิดชอบ ณ จุดที่เหมาะสมที่สุดเนื่องจากว่า นายกรัฐมนตรีไม่มีโอกาสที่จะมาควบคุมใกล้ชิด

<sup>1</sup> คำอภิปรายของคุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันท์, ในการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 12/2529 (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2529.

<sup>2</sup> คำอภิปรายของนายมีชัย ฤชุพันธุ์ (รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี), ในการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 12/2529 (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2529.

<sup>3</sup> คำอภิปรายของนายชวลิต รุ่งแสง, ในการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 12/2529 (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2529.

ในการอภิปราย และการถ่ายทอดนั้นคงจะไม่ถ่ายทอดทุกครั้ง ทุก ๆ กรณีที่มีการประชุม แต่คงจะเป็นเรื่องที่เป็นความสนใจของประชาชน<sup>1</sup>

สมาชิกวุฒิสภาท่านหนึ่งได้ให้เหตุผลว่า

. . . ถ้าหากว่ามีการกระจายเสียงไปเช่นนี้แล้ว ฝ่ายตรงข้ามกับเรานั้นเขามีหน่วยงานสำหรับอัดเสียง ถ้าหากว่ามีคนใดคนหนึ่งกล้าขึ้นในที่ประชุมของสภา ซึ่งเป็นการกระทบกระเทือนต่อความสงบ เรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง ตัวอย่างง่าย ๆ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112<sup>2</sup> เช่นนี้แล้ว เขาฟังแล้วเขาจับอัดคำพูดเหล่านั้นออกไปก่อนแล้ว ก่อนที่ประธานสภาจะสั่งระงับเพราะว่าพูดเร็ว ๆ นี้เราไม่มีทางเบรคเขาได้ เขาอัดเสียงเสร็จแล้วเขาก็ Copy ต่อไปเป็นแสน ๆ ชุด แจกจ่ายออกไปเช่นนี้ จะมีทางที่จะป้องกันความเสียหายอันร้ายแรงได้อย่างไรหรือไม่ ถ้าเราเพียงเขียนกฎหมายไว้แค่นี้ว่า ป้องกันไม่ให้กรมประชาสัมพันธ์รับผิดชอบเท่านั้น . . .<sup>3</sup>

ต่อจากนั้นสมาชิกวุฒิสภาท่านหนึ่งซึ่งเป็นนักกฎหมายคนสำคัญก็ได้ลุกขึ้นอภิปรายและให้เหตุผลที่สำคัญว่า การตราร่างพระราชบัญญัติท่านองนี้กระทำไต่ถามมากที่สุดที่จะให้ผลสมบูรณ์ในอันที่จะให้ความคุ้มครองแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เห็นได้ชัดก็คือให้ความคุ้มครองกรมประชาสัมพันธ์ มีปรากฏอยู่ในมาตรา 3 แต่มาพิจารณาตามมาตรา 4 แล้ว เห็นว่ากลับจะเป็นการเพิ่มภาระหรือความรับผิดชอบให้แก่ประธานสภา หรือประธานรัฐสภา เพราะได้กำหนดให้

---

<sup>1</sup>คำอภิปรายของนายจิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา (รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี), ในการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 12/2529 (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2529.

<sup>2</sup>ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 112 บัญญัติไว้ว่า "ผู้ใดหมิ่นประมาท ดูหมิ่นหรือแสดงความอาฆาตมาดร้ายพระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงสิบห้าปี"

<sup>3</sup>คำอภิปรายของนายโอสถ โกศิน, ในการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 12/2529 (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2529.

เป็นหน้าที่ที่จะควบคุมการปฏิบัติควบคุมดูแลการถ่ายทอคมให้เป็นการละเมิดต่อกฎหมาย แต่การที่จะละเมิดต่อกฎหมายเป็นเรื่องการหมิ่นประมาทซึ่งอยู่ในวรรคสองข้อความที่เขียนว่า "จะกระทบถึงสิทธิของบุคคลภายนอก" คำพูดที่ยังไม่ออกใครจะทราบในใจว่าเขาจะพูดอย่างไร แต่เมื่อพูดออกมาแล้วก็กระทบถึงสิทธิ ประธานมีหน้าที่ต้องระงับการถ่ายทอทันทันที ถ้าไม่ระงับท่านก็ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องตามกฎหมายกำหนด ท่านก็ต้องเป็นผู้ที่ถูกต้อง จะเห็นได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินี้โอนความรับผิดชอบมาให้แก่ประธานสภา กฎหมายท่านเองนั้นในต่างประเทศไม่มีประเทศใดเขียนกฎหมายห้ามไม่ให้มีการรับผิดชอบท่านเองนี้

สำหรับประเด็นในเรื่องถ่ายทอการกระจายเสียงนั้น ในต่างประเทศประมาณไม่เกิน 15 ประเทศที่ถ่ายทอกันเป็นการประจำทุกวาระการประชุม เหตุที่ถ่ายทอได้โดยไม่ต้องมีกฎหมายภายในรองรับอย่างเช่นร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้นั้น เพราะว่ารัฐธรรมนูญเขียนไว้อีกแบบหนึ่ง ไม่ได้เขียนเหมือนอย่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทย รัฐธรรมนูญประเทศไทยเขียนบอกว่าการพูด การแสดงความคิดเห็นอะไรต่าง ๆ ภายในที่ประชุมรัฐสภานั้นเป็นเอกสิทธิ์ ผู้ใดจะฟ้องร้องมิได้ หลักการของรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นมาแล้วสี่สิบห้าสิบปี ถ้าเขียนแบบนี้แล้วก็ให้เอกสิทธิ์เป็นอย่างยิ่ง ในขณะที่เขียนหลักการในรัฐธรรมนูญฉบับนี้นั้น ความคิดในการถ่ายทอการอภิปรายของสมาชิกทางวิทยุกระจายเสียงยังไม่เกิดขึ้น แต่เมื่อมีการเกิดขึ้นมาแล้วก็มาพิจารณาใหม่ประเด็นนี้ขึ้นมาเหมือนอย่างประเทศไทยกำลังพิจารณาอยู่ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญก็ได้มองเห็นว่า การจะให้เอกสิทธิ์แก่สมาชิกในอันที่ไม่ถูกต้องร้องนั้น ในทางปฏิบัติได้พิจารณาเห็นค่ากล่าว คำอภิปรายสมาชิกหลาย ๆ ประเทศได้กล่าวไปในทางท่านเองที่ให้ความหมิ่นประมาทหรือเปิดเผยความลับหรืออะไรต่าง ๆ เพราะฉะนั้นรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ๆ จะเห็นได้ว่าไม่ได้ให้เอกสิทธิ์ท่านเองนี้อย่างเด็ดขาดเหมือนรัฐธรรมนูญสมัยเก่า ๆ ภายหลังการอภิปรายในวาระแรกที่ประชุม วุฒิสภาก็ได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ด้วยคะแนนเสียง 112 ต่อ 2 และให้ส่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้แก่คณะกรรมการการปกครอง กำหนดแปรญัตติ

---

<sup>1</sup> คำอภิปรายของนายสมภพ โทตระกิตย์, ในการประชุม วุฒิสภาครั้งที่ 12/2529 (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2529.



ภายใน 7 วัน<sup>1</sup> คณะกรรมการการปกครองนี้ประกอบด้วย

1. นายโอสถ โกศิน ประธานคณะกรรมการ
2. พลเรือเอก ชชาติ ดิษฐบรรจง
3. พลตำรวจเอก ณรงค์ มหามนต์
4. คุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันท์
5. พลอากาศเอก ประทีป เกิดนาวิ
6. พลเอก พิจิตร กุลละวณิชย์
7. นายพิศาล มูลศาสตร์สาทร
8. นายมีชัย ฤชุพันธ์
9. พลอากาศเอก เรวัต วรรณพงษ์
10. ร้อยเอก ละเมียน บุญยะมาน
11. พลตรี ศัลย์ ศรีเพ็ญ
12. นายสมภพ โทตระกิตย์
13. พลตำรวจโท เสน่ห์ สิทธิพันธ์
14. ว่าที่ร้อยตรี เสมอใจ พุ่มพวง
15. นายอมร จันทรสมบูรณ์
16. นายอมร รักษาสัตย์
17. พลอากาศเอก อรุณ พร้อมเทพ
18. พลตรีอารียะ อุโฆษกิจ
19. พลอากาศโท เป็รื่องวิทย์ หงสนันท์ เลขาธิการคณะกรรมการ

ในการพิจารณาโดยคณะกรรมการการปกครองนั้น คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้ผู้ที่เกี่ยวข้องจำนวน 8 ท่าน มาชี้แจงแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการคือ นายจาง กุมาลย์วิสัย อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ นายเสถียร ศรีดี ผู้อำนวยการกองนิติกร กรม

---

<sup>1</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 12/2529 (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2529.

ประชาสัมพันธ์ สำนักนายกรัฐมนตรี นายอุดม มิตรเกษม หัวหน้ากองอำนวยการ นายประสิทธิ์  
 จันทร์บุญศรี ผู้ช่วยหัวหน้ากองอำนวยการ นายปลื้มใจ สินอากร หัวหน้ากองโทรคมนาคม  
 นายไพฑูรย์ เล็กอุทัย ผู้ช่วยหัวหน้ากองโทรคมนาคม องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย นาย  
 วิเชียร เพชรสงคราม ผู้อำนวยการกองพาณิชย์ การสื่อสารแห่งประเทศไทย และนาย  
 เศรษฐพร คูศรีพิทักษ์ ผู้อำนวยการกองวางแผน รักษาราชการแทนผู้อำนวยการสำนักงานบริหาร  
 ความฉันทวิทย์ กรมไปรษณีย์โทรเลข กระทรวงคมนาคม และคณะกรรมการก็ได้เชิญ นายวัฒนา  
 รัตนวิจิตร รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี มาชี้แจงแสดงความคิด  
 เห็นด้วย สมาชิกวุฒิสภาผู้เสนอคำแปรญัตติมีจำนวน 1 คน คือ นายชวลิต รุ่งแสง

ส่วนผลของการพิจารณานั้นปรากฏว่า ชื่อร่างพระราชบัญญัติ, คำปรารภ, มาตรา 1,  
 มาตรา 2, มาตรา 4, และมาตรา 5 ไม่มีการแก้ไข คงมีเพียงมาตรา 3 ที่นายชวลิต  
 รุ่งแสง ขอแปรญัตติแก้ไขเท่านั้น แต่คณะกรรมการไม่เห็นด้วย นอกจากนั้นคณะกรรมการ  
 การปกครองยังได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินี้ไว้เพื่อประโยชน์ต่อการพิจารณา  
 ของวุฒิสภาในวาระที่ 2 และ 3 ต่อไป ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้คือ<sup>1</sup>

1. ข้อความในมาตรา 3 ที่บัญญัติให้ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือประธาน  
 สภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ส่งกรมประชาสัมพันธ์ให้ถ่ายทอดการประชุมได้นั้น น่าจะ  
 ไม่ชอบด้วยหลักการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการใช้อำนาจอธิปไตย โดยองค์กรต่าง ๆ ตาม  
 รัฐธรรมนูญ เพราะกรมประชาสัมพันธ์อยู่ในสายการบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้า  
 ของฝ่ายบริหาร ซึ่งโดยหลักการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ควบคุม  
 การบริหารงานของฝ่ายบริหาร แต่ไม่สมควรที่จะมีอำนาจสั่งการโดยตรงต่อเจ้าหน้าที่ที่อยู่ภายใต้  
 การบังคับบัญชาและความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร

2. ความในตอนที่ท้ายของมาตรา 3 ที่บัญญัติให้กรมประชาสัมพันธ์จากความรับผิดชอบ  
 ผิดทั้งในทางแพ่งและทางอาญานั้น ความจริงได้มีคำพิพากษากฎีกาที่ 1927/2528 วินิจฉัยไว้แล้ว

---

<sup>1</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 1/2530  
 (สามัญ สมัยที่หนึ่ง) วันศุกร์ที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2530.

ว่ากรณีเช่นนี้กรมประชาสัมพันธ์ย่อมได้รับนิรโทษกรรมตามมาตรา 449 แห่งประมวลกฎหมาย  
แพ่งและพาณิชย์ จึงไม่ต้องรับผิดชอบ

นอกจากนั้นตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 70 การกระทำตามคำสั่งอันชอบด้วย  
กฎหมาย ผู้กระทำก็ไม่ต้องรับผิดชอบอยู่แล้ว

ฉะนั้นการที่จะนำความในตอนท้ายของมาตรา 3 ดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในร่างพระราช  
บัญญัตินี้ก็ น่าจะไม่จำเป็น

นอกจากนั้น ในกรณีตามปัญหาข้อ 1 นั้น หากมีการวินิจฉัยโดยองค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่  
ว่าประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร ไม่มีอำนาจสั่งกรมประชา  
สัมพันธ์ให้ถ่ายทอดเสียงได้ และถ้าเกิดการละเมิดต่อกฎหมายขึ้นจากการถ่ายทอดเสียง ถ้าอาจ  
เกิดปัญหาการตีความต่อไปว่ากรมประชาสัมพันธ์จะต้องรับผิดชอบหรือไม่ เพราะเป็นการปฏิบัติตาม  
คำสั่งที่สั่งโดยมิชอบ

3. การถ่ายทอดการประชุมตามความในมาตรา 4 วรรคหนึ่งนั้น เมื่อพิจารณาแล้ว  
จะเห็นชัดว่า มาตรา 4 มีเจตนาให้เป็นการถ่ายทอดสด ซึ่งกำหนดให้ประธานในที่ประชุมร่วม  
กันของรัฐสภา ที่ประชุมวุฒิสภา หรือที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร มีหน้าที่ควบคุมดูแลการถ่ายทอด  
มิให้มีผลเป็นการละเมิดต่อกฎหมาย และในวรรคสองกำหนดให้อำนาจแก่ประธานในที่ประชุม  
ดังกล่าวที่จะสั่งระงับการถ่ายทอดเสียงเป็นการชั่วคราวได้ถ้าเห็นว่าคำอภิปรายหรือคำกล่าว  
ของบุคคลใดจะกระทบถึงสิทธิของบุคคลภายนอกหรือต่อความสงบ เรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของ  
ประชาชน นอกเหนือจากปัญหาข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการเห็นว่า ย่อมเป็นการพันวิสัยที่  
ประธานในที่ประชุมจะสามารถทราบได้ก่อนว่า สมาชิกหรือบุคคลตามมาตรา 114 แห่งรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย จะกล่าวด้วยคำอันเข้าลักษณะที่กล่าวแล้วสามารถสั่งระงับการถ่ายทอดได้  
ทันทีแล้ว ก็ยังมีปัญหาว่าผู้ที่กล่าวด้วยคำเช่นนี้ไปก่อนที่ประธานในที่ประชุมจะสั่งระงับ จะต้องรับ  
ผิดหรือไม่ รวมทั้งยังมีปัญหาด้วยว่าประธานที่ประชุมที่ถูกกำหนดให้มีหน้าที่ควบคุมดูแล แต่มิได้  
ควบคุมดูแลหรือไม่สามารถควบคุมดูแลจนเกิดการละเมิดต่อกฎหมาย จะต้องรับผิดชอบหรือไม่อีกด้วย

4. ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังมีปัญหาด้วยว่า จะเป็นการขยายเอกสิทธิ์ของสมาชิกวุฒิสภาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและบุคคลตามมาตรา 114 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้แม้จะไม่ปรากฏข้อความชัดเจนว่ามีการรับรองการขยายเอกสิทธิ์ แต่ก็เป็นปัญหาที่ควรได้รับการพิจารณาด้วย กล่าวคือ

ตามมาตรา 114 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น ได้จำกัดขอบเขตของเอกสิทธิ์และความคุ้มครองไว้เฉพาะกรณี ดังต่อไปนี้

ก. สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องเป็นการกล่าวในที่ประชุมและด้วยคำที่กล่าวย่อมจำกัดเฉพาะการแถลงข้อเท็จจริง การแสดงความเห็นและการออกเสียงลงคะแนน

ข. ผู้พิมพ์และผู้โฆษณารายงานการประชุมตามข้อบังคับของวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร และบุคคลที่ประธานในที่ประชุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม เอกสิทธิ์นี้ย่อมคุ้มครองด้วย

จะเห็นได้ว่ามาตรา 114 นี้บัญญัติให้เอกสิทธิ์และความคุ้มครองแก่ "ด้วยคำ" ที่กล่าวเท่านั้น มิได้บัญญัติไปถึง "เสียง" หรือ "การถ่ายทอดเสียง" ฉะนั้นการที่ร่างพระราชบัญญัตินี้บัญญัติถึง "การถ่ายทอดการประชุม" ออกมานอกที่ประชุม จึงเป็นเรื่องนอกเหนือจากขอบเขตของมาตรา 114

อนึ่ง ถ้าเกิดมีผู้จงใจกระทำผิดกฎหมายอย่างร้ายแรง เช่น ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 (หมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้ายต่อพระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์) หรือมาตรา 115 (ยุยงทหารหรือตำรวจให้หนีราชการ ให้ละเลยไม่กระทำการตามหน้าที่ หรือก่อการกำเริบ) และคำที่กล่าวประธานในที่ประชุมสั่งระงับการถ่ายทอดไมทัน ยิ่งกว่านั้นถ้ามีบุคคลหนึ่งบุคคลใดอัดเสียงไว้ นั้นเผยแพร่ ก็จะทำให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวง

แต่อย่างไรก็ตาม โดยที่คณะกรรมการเล็งเห็นว่า การแก้ไขร่างพระราชบัญญัตินี้เพื่อมิให้มีข้อสงสัยดังกล่าว ย่อมมีความจำเป็นต้องแก้ไขมาตราต่าง ๆ ในร่างพระราชบัญญัติ

อันเป็นสาระสำคัญหลายประการ และเปิดโอกาสให้มีการแก้ไขได้หลายแนวทาง ฉะนั้นการแก้ไขเพิ่มเติม (หากจะกระทำ) จึงต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ และก็ยังไม่เป็นที่แน่นอนว่าการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจะเป็นไปตาม "หลักการ" ของร่างพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ ดังนั้นคณะกรรมการการจึงมิได้แก้ไขร่างพระราชบัญญัตินี้แต่อย่างใด

เมื่อคณะกรรมการได้ส่งรายงานการพิจารณาพร้อมทั้งข้อสังเกตของคณะกรรมการการให้แก่วุฒิสภาแล้ว วุฒิสภาได้ประชุมเพื่อพิจารณาในวาระที่ 2 ในการพิจารณานั้น ประธานคณะกรรมการการได้แถลงต่อที่ประชุมให้ที่ประชุมวุฒิสภาใช้อำนาจตามมาตรา 128 (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 คือ ไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินี้ไว้ก่อน และมีสมาชิกวุฒิสภาบางท่านได้ลุกขึ้นอภิปรายให้เหตุผลในทำนองเดียวกัน เช่น นายसानนท์ สายสว่าง และนายชวลิต รุ่งแสง หลังจากนั้นที่ประชุมวุฒิสภาก็ได้ลงมติในวาระที่ 3 ไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ด้วยคะแนนเสียง 138 ต่อ 2<sup>1</sup> เป็นการยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินี้ด้วยการถ่ายถอดการประชุมรัฐสภาทางวิทยุกระจายเสียง โดยใช้อำนาจตามมาตรา 128 (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

กรณีที่ 4 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้เสนอ และมีสองร่าง คือร่างของนายพินิจ จันทรสุรินทร์ กับคณะ และร่างของนายปัญญา เกสรทอง กับคณะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับหลักการโดยให้ถือว่าร่างของนายปัญญา เกสรทอง เป็นหลักในการพิจารณา และไม่มีการแก้ไขในชั้นคณะกรรมการวิสามัญที่สภา

---

<sup>1</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 1/2530 (สมัยสามัญที่หนึ่ง) วันศุกร์ที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2530.

ผู้แทนราษฎรแต่งตั้งขึ้นพิจารณาแต่อย่างใด<sup>1</sup> ซึ่งหลักการของร่างพระราชบัญญัตินี้คือแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 27 ยกเลิกมาตรา 32 มาตรา 33 มาตรา 34 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 78 ยกเลิก มาตรา 86 และมาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวประกอบด้วยเหตุผล ดังนี้

เนื่องจากพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้กำหนดให้นายอำเภอ เป็นผู้มีหน้าที่คัดรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากทะเบียนบ้าน เว้นแต่ในเขตเทศบาลให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว การให้เทศบาลเป็นผู้จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาล มักจะเกิดการทุจริตหรือเกิดการผิดพลาดและไม่ตรงกับความเป็นจริงจนเป็นเหตุให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นจำนวนมากต้อง สูญเสียสิทธิไป หรือผู้ไม่มีสิทธิเลือกตั้งกลับมีชื่ออยู่ในบัญชีการเลือกตั้ง และเนื่องจากกฎหมาย ได้กำหนดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนไว้ว่าต้องไม่เกินสามแสนห้าหมื่นบาท ทั้งนี้ไม่รวมค่าธรรมเนียมในการสมัคร ถ้าหากผู้ใดใช้จ่ายเกินกว่าที่ กฎหมายกำหนดไว้จะต้องได้รับโทษตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติแล้วค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนนั้นมักจะใช้จ่ายเงินเกินกว่าที่กฎหมาย กำหนดไว้มาก เพราะการหาเสียงแต่ละครั้งจะต้องใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าอุปกรณ์ต่าง ๆ เช่นการ โฆษณาในการหาเสียงเป็นเงินจำนวนมาก ซึ่งเกินกว่าจำนวนเงินที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น เพื่อให้ค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งเป็นไปโดยถูกต้องตามความเป็นจริง จึงสมควรยกเลิก การกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสีย และ สมควรให้นายอำเภอเป็นผู้จัดทำประกาศบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลด้วย จึง จำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น<sup>2</sup>

<sup>1</sup>ดูรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ในภาคผนวกที่ 20 หน้า 313.

<sup>2</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้โดยวุฒิสภานั้น ที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติเมื่อวันศุกร์ที่ 19 มิถุนายน พ.ศ. 2530 ให้คณะกรรมการการปกครองพิจารณาหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสียก่อน ตามข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2527 ข้อ 89 วรรคสอง<sup>1</sup> คณะกรรมการได้ดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้รวม 2 ครั้งคือ วันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2530 และวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2530 และได้มีความเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เกี่ยวกับเรื่องการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้งว่า การยกเลิกหน้าที่ของเทศบาลในการคัดเลือกผู้เลือกตั้ง และให้เป็นอำนาจของนายอำเภอแทนเพราะเหตุผลว่า การให้เทศบาลจัดทำมักจะเกิดการทุจริตหรือผิดพลาดนั้น ยังไม่เป็นเหตุผลที่เพียงพอและเห็นว่าควรคงไว้ตามเดิมด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

(1) ในเขตเทศบาลนั้น บัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้งคัดจากทะเบียนบ้าน และทะเบียนบ้านอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ถ้าจะมอบให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอ ก็คงกระทำได้สองวิธีคือ นายอำเภอส่งเจ้าหน้าที่มาคัดจากเทศบาลหรือให้เทศบาลคัดแล้วส่งให้นายอำเภอตรวจและลงชื่อ แต่ทั้งสองวิธีนี้ถ้าทะเบียนบ้านที่นำมาคัตนั้นได้ทำขึ้นโดยทุจริตหรือไม่ถูกต้อง ก็ยากที่นายอำเภอจะควบคุมได้ในตอนคัดเลือก

การดีเช่นนั้นนอกจากจะไม่เป็นธรรมแก่นายอำเภอที่ต้องมารับผิดชอบแล้ว ยังมีปัญหาว่า จะให้นายอำเภอรับผิดชอบแค่ไหน เพราะไม่ใช่เป็นผู้กระทำการที่ต้นเหตุคือ ทำทะเบียนบ้าน ในที่สุดก็จะต้องไล่เบี้ยไปถึงเทศบาลนั่นเอง

(2) เรื่องการทุจริตหรือผิดพลาดนั้น เป็นเรื่องของ "บุคคล" มิใช่หลักการของกฎหมาย การที่จะให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งทำ ถ้าฝ่ายนั้นมีคนทุจริตหรือกระทำการอันมิชอบ หรือประมาทเลินเล่อ ก็ย่อมก่อให้เกิดความผิดพลาดแก่บัญชีผู้เลือกตั้งได้เท่า ๆ กัน

(3) ในหมวด 9 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กล่าว

---

<sup>1</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 8/2530 (สมัยสามัญ สมัยที่หนึ่ง) วันศุกร์ที่ 19 มิถุนายน พ.ศ. 2530.

ถึงการปกครองส่วนท้องถิ่น แสดงให้เห็นวัตถุประสงค์ที่จะแยกการปกครองส่วนท้องถิ่นให้เด่นชัดจากส่วนกลาง และได้ระบุไว้ในมาตรา 181 ว่าอำนาจหน้าที่ของคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ในการนี้มีกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรกำหนดหน้าที่ของนายทะเบียนท้องถิ่นของเทศบาลให้เป็นผู้จัดทำทะเบียนบ้านในเขตเทศบาล และมีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กำหนดให้เทศบาลเป็นผู้คัดรายชื่อผู้เลือกตั้งในเขตเทศบาลจากทะเบียนบ้านอันเป็นการสอดคล้องกันอยู่แล้ว

(4) เทศบาลต่าง ๆ ในปัจจุบันนี้ น่าจะได้รับการส่งเสริมให้มีบทบาทในการปฏิบัติงานให้มากขึ้น ซึ่งจะสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ซึ่งเป็นการเน้นเจตนาที่จะเพิ่มบทบาทของท้องถิ่น เทศบาลจึงไม่ควรจะถูกริครอบหน้าที่ที่มีอยู่แล้วตามกฎหมายและตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ส่วนในเรื่องค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งนั้น คณะกรรมาธิการเห็นว่าควรยกเลิกบทบัญญัติเรื่องการกำหนดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งนั้น จะมีผลเสียมากกว่าผลดี ดังนี้

(1) จะเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีเงินมากใช้เงินเข้ามาทุ่มในการหาเสียง เป็นการกีดกันผู้ที่มีเงินน้อยแต่มีความสามารถให้เข้ามาแข่งขันในสภาผู้แทนราษฎร

(2) จะทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนมากหมดความสนใจในอุดมคติทางการเมือง และหันไปฝากฝังต่ออำมาตย์สินจ้างที่ผู้สมัครซึ่งมีนายทุนหนุนหลังยื่นให้แต่อย่างเดียว จึงเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ

แต่การที่กฎหมายปัจจุบันกำหนดค่าใช้จ่ายของผู้สมัครไว้จำนวนตายตัวไม่เกินสามแสนห้าหมื่นบาทนั้น ก่อให้เกิดข้อบกพร่องคือ

(1) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ได้ใช้บังคับมาแต่ปีแล้ว เวลาที่ล่วงมาของเงินและดัชนีค่าครองชีพได้เปลี่ยนแปลงไปมาก แต่ไม่เคยมีการปรับปรุงแก้ไขวงเงินดังกล่าวเลย ผู้สมัครที่มีทุนทรัพย์มาก จึงใช้เงินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดและกลายเป็นเรื่องธรรมดาสำหรับผู้ที่สามารถหาเงินมาใช้จ่ายได้

(2) การกำหนดจำนวนเงินตายตัว (สามแสนห้าหมื่นบาท) โดยไม่คำนึงถึงความ



แตกต่างของสภาพท้องถิ่นและจำนวนประชากรผู้มีสิทธิออกเสียงในแต่ละท้องถิ่นเป็นการไม่เป็นธรรม เพราะค่าใช้จ่ายของผู้สมัครย่อมจะไม่เท่ากัน

คณะกรรมการจึงเห็นว่า ในหลักการเรื่องการกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้งควรยังคงมีอยู่ แต่ควรกำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาที่จะออกมาในการเลือกตั้งแต่ละคราว และค่าใช้จ่ายนี้ควรมีฐานจากจำนวนประชากรต่อหัวบวกกับพื้นที่ต่อตารางกิโลเมตร วิธีนี้วงเงินที่กำหนดจะสัมพันธ์กับค่าของเงินและค่าครองชีพตามภาวะที่เป็นอยู่ในขณะนั้น และสัมพันธ์กับค่าใช้จ่ายของแต่ละเขตเลือกตั้ง

อนึ่ง เมื่อยังมีการกำหนดวงเงินค่าใช้จ่าย ก็คงยังต้องมีบทกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนอยู่เช่นเดิม ความผิดที่กำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนมีสองประการคือ มาตรา 86 การใช้จ่ายเกินกำหนดกับ มาตรา 87 การไม่ยื่นรายการค่าใช้จ่ายหรือยื่นรายการเป็นเท็จ สำหรับความผิดประการหลังมีอัตราโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน ปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งด้วยนั้น เห็นว่าในกรณีที่มีใช่เป็นการยื่นรายการเป็นเท็จ แต่เป็นเรื่องไม่ยื่นรายการค่าใช้จ่ายเท่านั้น หากจะแก้ไขให้เบาบางลงบ้างก็จะเป็นการสมควร หรือเปลี่ยนเป็นโทษอย่างอื่นที่อาจมีผลบังคับให้บุคคลผู้นั้นต้องยื่นรายการค่าใช้จ่าย เช่น ให้มีโทษปรับเป็นรายวันจนกว่าจะยื่นหรือไม่ให้ใช้สิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจนกว่าจะได้ยื่นรายการค่าใช้จ่าย เป็นต้น ส่วนในเรื่องการยื่นรายการเป็นเท็จนั้น อาจกำหนดโทษให้แรงขึ้นได้ เช่น นอกจากจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นเวลาห้าปีแล้ว อาจห้ามสมัครรับเลือกตั้งเป็นจำนวนอีกครั้งก็ได้ แม้ว่าระยะเวลาอันนั้นจะเกินห้าปีก็ตาม

นอกจากนั้นคณะกรรมการมีข้อสังเกตที่ขอเสนอในรายงานนี้ด้วยว่า สภาผู้แทนราษฎรได้เคยตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาปรับปรุงพระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 16 ตุลาคม 2529 และคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวได้พิจารณาเสร็จแล้ว ปรากฏตามหนังสือของประธานคณะกรรมการวิสามัญที่เสนอรายงานต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรตามหนังสือสภาผู้แทนราษฎรที่ 1915/2530 ลงวันที่ 27 พฤษภาคม 2530 ในส่วนที่เกี่ยวข้องประเด็นสองเรื่องที่เป็นปัญหานี้ คณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรมิได้แก้ไขอย่างใด กล่าวคือ ในเรื่องหน้าที่คัทรายชื่อผู้เลือกตั้งในเขตเทศบาลก็ยังคงเป็นหน้าที่ของเทศบาล

(มาตรา 27) ส่วนการกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งก็ยังคงกำหนดไว้ไม่เกินสามแสนห้าหมื่นบาท (มาตรา 32) ตามเดิม ซึ่งเป็นทำนองเดียวกันกับความเห็นของคณะกรรมการการปกครองนี้ด้วย

โดยเหตุผลต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการการปกครอง จึงเสนอว่า วุฒิสภาไม่ควรจะเห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ตามที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว

ในการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ในวาระแรก ก็ได้มีสมาชิกวุฒิสภาอภิปรายหลังจากที่ประธานคณะกรรมการการปกครองแถลงจบลง 2 ท่าน ได้แก่ นายसानนท์ สายสว้าง และนายอาหมัด ขามเทศทอง ซึ่งเป็นการให้เหตุผลสนับสนุนความเห็นของคณะกรรมการการปกครอง และหลังจากนั้นที่ประชุมวุฒิสภาก็ได้ลงมติไม่รับหลักการแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้<sup>1</sup> ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา 128 (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 เพื่อยับยั้งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไว้ก่อน

กรณีที่ 5 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการถ่ายทอดการ  
ประชุมรัฐสภาทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. . . . ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติ  
เห็นชอบแล้ว

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ นายสุวิทย์ คุณกิตติ กับคณะ เป็นผู้เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาในปี พ.ศ. 2531 นี้เอง โดยมีหลักการคือ ให้มีกฎหมายว่าด้วยการถ่ายทอดการประชุมรัฐสภาทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ด้วยเหตุผลที่ว่าโดยที่ประชาชนและสื่อมวลชนเป็นจำนวนมากสนใจติดตามเรื่องราวเกี่ยวกับการประชุมร่วมกันของรัฐสภา การประชุมวุฒิสภา และการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นเพื่อเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และให้ผู้ที่ไม่มีโอกาสเข้าฟังการประชุมได้ทราบรายละเอียดของการประชุมดังกล่าว จึงสมควรให้มีการถ่ายทอดการ

<sup>1</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ชุดที่ 5 ครั้งที่ 1/2530 (สมัยสามัญ สมัยที่สอง) วันศุกร์ที่ 4 กันยายน พ.ศ. 2530.

ประชุมร่วมกันของรัฐสภา การประชุมวุฒิสภาและการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในวันประชุมของ สภานั้น ๆ ทางวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติขึ้น<sup>1</sup> ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีสาระสำคัญคือ

1. เมื่อกรมประชาสัมพันธ์ได้รับคำสั่งของประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือ ประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี ให้ถ่ายทอดการประชุมร่วมกันของรัฐสภา การประชุม วุฒิสภา หรือการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์สำหรับการ ประชุมครั้งใด ให้กรมประชาสัมพันธ์ดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งนั้น และหากการถ่ายทอด การประชุมมีผลเป็นการละเมิดต่อกฎหมาย ให้กรมประชาสัมพันธ์พ้นจากความรับผิดชอบในทางแพ่ง และอาญา
2. ให้เป็นหน้าที่ของประธานในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ที่ประชุมวุฒิสภา หรือที่ ประชุมสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณีที่จะควบคุมดูแลการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุ โทรทัศน์ มิให้มีผล เป็นการละเมิดต่อกฎหมาย

ในกรณีนี้ เห็นว่าคำอภิปรายหรือคำกล่าวของบุคคลใดจะกระทบถึงสิทธิของบุคคล ภายนอก หรือต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ประธานในที่ประชุมระงับ การถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์เป็นการชั่วคราว

3. ให้นายกรัฐมนตรีและประธานรัฐสภารักษากฎการตามพระราชบัญญัตินี้

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ของวุฒิสภานั้น ประจักษ์ว่าวุฒิสภาได้มีมติให้ตั้ง คณะกรรมาธิการวิสามัญชั้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาก่อนรับหลักการแล้วรายงานต่อสภาเพื่อพิจารณา หลังจากทีคณะกรรมาธิการวิสามัญดังกล่าวพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว จึงได้เสนอ รายงานต่อสภา และมีสมาชิกวุฒิสภาบางท่านลุกขึ้นอภิปรายแสดงความเห็นต่อร่างพระราชบัญญัตินี้จนได้เวลาพอสมควร ในที่สุดที่ประชุมก็ได้ลงมติในวาระที่ 1 ไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทน

---

<sup>1</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการถ่ายทอดการประชุมรัฐสภาทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. .... ซึ่งนายสุวิทย์ คุณกิตติ กับคณะ เป็นผู้เสนอ.

ราษฎร<sup>1</sup> จึงเป็นอันว่าร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการถ่ายทอดการประชุมรัฐสภา<sup>1</sup> ได้ถูกยับยั้งโดยวุฒิสภาอีกครั้งหนึ่ง หลังจากที่วุฒิสภาได้เคยยับยั้งร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการถ่ายทอดการประชุมรัฐสภาทางวิทยุกระจายเสียง พ.ศ. .... ซึ่งเสนอโดยคณะรัฐมนตรีมาแล้วเมื่อปี พ.ศ. 2530 ที่ผ่านมานี้ ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

## 2.1.2 ร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภามีมติให้แก้ไขเพิ่มเติม

กรณีที่ 1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเงินประจำตำแหน่งและผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. .... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้คณะรัฐมนตรีได้เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาเมื่อปี พ.ศ. 2522 โดยมีหลักการเพื่อกำหนดเงินประจำตำแหน่งและผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของตุลาการรัฐธรรมนูญ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรา 186 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ที่ให้มีการแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่<sup>2</sup> ในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ คณะรัฐมนตรีได้กำหนดรายละเอียดให้ประธานตุลาการรัฐธรรมนูญได้รับเงินประจำตำแหน่งเดือนละ 4,000 บาท และตุลาการรัฐธรรมนูญได้รับเงินประจำตำแหน่งเดือนละ 3,000 บาท ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรนั้น ปรากฏว่าเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้วก็มีมติเห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ แต่สภาผู้แทนราษฎรก็ได้แก้ไขในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยแก้ไขให้ประธานตุลาการรัฐธรรมนูญได้รับเงินประจำตำแหน่งเดือนละ 3,000 บาทและให้ตุลาการรัฐธรรมนูญได้รับเงินประจำตำแหน่งเดือนละ 2,000 บาท หลังจากนั้นก็ได้ส่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้วุฒิสภาเพื่อพิจารณา

<sup>1</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมวุฒิสภาชุดที่ 5 ครั้งที่ 6/2531 (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2531.

<sup>2</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติเงินประจำตำแหน่ง และผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ....

ในการพิจารณาของวุฒิสภานั้น วุฒิสภาได้มีมติเห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้<sup>1</sup> และเมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ในวาระที่ 2 และ 3 จึงได้มีมติให้แก้ไขเพิ่มเติม<sup>2</sup> เรื่องเงินประจำตำแหน่งและผลประโยชน์ตอบแทนอีก โดยแก้ไขให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอมาครั้งแรกคือ ให้ประธานตุลาการรัฐธรรมนูญได้รับเงินประจำตำแหน่งเดือนละ 4,000 บาท และตุลาการรัฐธรรมนูญได้รับเงินประจำตำแหน่งเดือนละ 3,000 บาทจากการที่วุฒิสภาได้มีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ทำให้ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเงินประจำตำแหน่งและผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 128 (3) สภาละ 19 คน เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ หลังจากที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว คณะกรรมการร่วมกันก็มีมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม ต่อมาเมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอมาใหม่นี้แล้ว วุฒิสภาก็มีมติเห็นชอบด้วย<sup>3</sup> แต่ฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรกลับมีมติไม่เห็นชอบด้วย ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงถูกยักยั้งไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 128 (3) โดยสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ยับยั้งอย่างไรก็ตามต่อมาสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ยกร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้นมาพิจารณาใหม่และได้ลงมติยืนยันร่างพระราชบัญญัติฉบับเดิมที่สภาผู้แทนราษฎรได้เห็นชอบแล้วด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร<sup>4</sup> จึงถือว่าเป็นที่สิ้นสุด กล่าวคือร่างพระราชบัญญัติเงินประจำตำแหน่ง และผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. .... นี้ ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาและประกาศเป็นกฎหมายใช้บังคับต่อไปได้

<sup>1</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 6/2522 (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2522.

<sup>2</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 1/2522 (สมัยวิสามัญ) วันศุกร์ที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2522.

<sup>3</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 5/2522 (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2522.

<sup>4</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 129.

กรณีที่ 2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ ..)

พ.ศ. .... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว

ร่างพระราชบัญญัติรถยนต์<sup>1</sup>นี้ ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาในปี พ.ศ. 2529 จำนวน 2 ร่างคือ ร่างพระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ของนายธนา เมตตาริกานนท์ กับคณะเป็นผู้เสนอ กับร่างของนายสัมพันธ์ แป้นพัฒน์ กับคณะ โดยมีหลักการคือ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติรถยนต์พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2525 มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 และระเบียบปฏิบัติในการชำระภาษีประจำปี<sup>1</sup> ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ และตั้งคณะกรรมการวิสามัญชั้นคณะหนึ่งจำนวน 25 คน เพื่อพิจารณาโดยใช้ร่างของนายธนา เมตตาริกานนท์ เป็นหลักในการพิจารณา<sup>2</sup> ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีเหตุผลคือ เนื่องจากการจดทะเบียนรถ การขอใบอนุญาตขับรถ การชำระภาษีประจำปี สำหรับต่างจังหวัด ต้องไปยื่นคำขอต่อนายทะเบียนซึ่งอยู่ในตัวจังหวัดเพียงแห่งเดียวเท่านั้นทำให้ประชาชนที่อยู่ในชนบทห่างไกลต้องเสียเวลาในการเดินทาง และสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมากเป็นเหตุให้ประชาชนผู้ใช้รถขาดความเอาใจใส่จึงละเลยไม่ชำระภาษีรถประจำปี ไม่ยื่นขอใบอนุญาตขับรถ หรือต่ออายุใบอนุญาตขับรถ ในปัจจุบันจึงปรากฏว่ามีรถค้างชำระภาษีประจำปีมากมาย ตลอดทั้งผู้ขับซึ่งรถส่วนใหญ่ยังไม่ได้ขอใบอนุญาตให้ถูกต้องโดยทั่วถึงทำให้รัฐต้องสูญเสียรายได้ไป สมควรปรับปรุงเพิ่มเติมนายทะเบียนแห่งท้องที่ให้กระจายจากจังหวัดไปสู่อำเภอ อันจะทำให้รัฐสามารถเก็บภาษีได้ทั่วถึงมากยิ่งขึ้น ทั้งยังอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้ใช้รถอีกด้วย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น<sup>3</sup> เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมสภาผู้แทนฯ

<sup>1</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกหลักการและเหตุผล ประกอบร่างพระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

<sup>2</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 6/2529 (สมัยสามัญ) วันพฤหัสบดีที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2529.

<sup>3</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งนายธนา เมตตาริกานนท์ กับคณะเป็นผู้เสนอ.

ได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้<sup>1</sup> จึงได้เสนอให้วุฒิสภาพิจารณา

การพิจารณาของวุฒิสภาในวาระแรกนั้นหลังจากที่มีสมาชิกวุฒิสภาบางท่าน เช่น นายปลั่ง มีจุล, นายโอสถ โกศิน และนายชวลิต รุ่งแสง ได้อภิปรายจบลง ที่ประชุมจึงลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้และส่งให้คณะกรรมการการปกครองพิจารณา<sup>2</sup> เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วจึงได้เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาในวาระที่ 2 โดยคณะกรรมการได้แถลงต่อที่ประชุมว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้คณะกรรมการการปกครองได้แก้ไขคำเพียงคำเดียวคือ มาตรา 5 โดยเพิ่มคำว่า "โดย" ขึ้นในบรรทัดที่ 3 เพราะว่าร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่างมานั้น เป็นคำผิดไวยากรณ์ ซึ่งถ้าอ่านตามนั้นจะกลายเป็นพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 แก้ไขร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ แต่ความจริงเป็นชื่อต่อกันว่า พระราชบัญญัติปี พ.ศ. 2522 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ คณะกรรมการจึงจำเป็นต้องขอความกรุณาขอเพิ่มคำว่า "โดย" อีกคำหนึ่ง ส่วนชื่อที่มีสมาชิกวุฒิสภาขอแปรญัตตินั้นทางคณะกรรมการได้พยายามให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ 2 ท่าน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการในเรื่องนี้โดยตรงชี้แจงต่อที่ประชุมคณะกรรมการ แต่สมาชิกผู้ขอแปรญัตตินั้นยังไม่เห็นด้วยจึงขอสงวนคำแปรญัตติไว้ คณะกรรมการการปกครองเห็นด้วยตามคำชี้แจงของฝ่ายตำรวจและเห็นว่าร่างที่เป็นมาตามนั้นอ่านเข้าใจง่าย ถ้าจะแก้ตามที่สมาชิกขอแปรญัตติแล้วอาจจะเกิดความสับสนและเข้าใจได้ยาก คณะกรรมการจึงไม่สามารถที่จะอนุโลมตามข้อแปรญัตติของสมาชิกวุฒิสภาผู้ขอแปรญัตติไว้ได้<sup>3</sup> เมื่อจบการอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาแล้วที่ประชุมก็ได้ลงมติในวาระที่ 3 ให้แก้ไขเพิ่มเติมความที่คณะกรรมการการปกครองมีความเห็นให้แก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำ จึงได้ส่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้คืนสภาผู้แทนราษฎร

<sup>1</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 12/2529 (สมัยสามัญ) วันพฤหัสบดีที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2529.

<sup>2</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภาชุดที่ 4 ครั้งที่ 10/2529 (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2529.

<sup>3</sup> คำแถลงขออนายโอสถ โกศิน (ประธานคณะกรรมการการปกครอง) ในที่ประชุมวุฒิสภาชุดที่ 4 ครั้งที่ 1/2530 (สมัยสามัญ สมัยที่หนึ่ง) วันศุกร์ที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2530.

กรณี 3 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบ

โรคศิลปะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้นายบุญเหลือ ประเสริฐสุวรรณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาในปี พ.ศ. 2529 โดยมีหลักการคือ แก้ไขเพิ่มเติมพินัยกรรมคำว่า "การประกอบโรคศิลปะแผนโบราณ" เพิ่มเติมพินัยกรรมคำว่า "การประกอบโรคศิลปะแผนโบราณทั่วไป และการประกอบโรคศิลปะแผนโบราณแบบอายุรเวท" ในมาตรา 4 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 6 วรรคหนึ่ง และมาตรา 15 (4) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช 2479 ประกอบด้วยเหตุผลว่า เนื่องจากในปัจจุบันได้มีการศึกษาค้นคว้า และนำเอาหลักวิทยาศาสตร์มาใช้ในการประกอบโรคศิลปะแผนโบราณ จนทำให้การประกอบโรคศิลปะแผนโบราณเจริญก้าวหน้าขึ้นมาก แต่พระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช 2479 ซึ่งใช้บังคับอยู่ปัจจุบันกำหนดให้ผู้ประกอบโรคศิลปะแผนโบราณต้องเป็นผู้ได้รับการศึกษาอบรมจากผู้ประกอบโรคศิลปะแผนโบราณที่ได้ขึ้นทะเบียนและรับอนุญาตแล้วตามกำหนดเวลา และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงอันเป็นการจำกัดการศึกษาค้นคว้าของผู้ประกอบโรคศิลปะแผนโบราณในอันที่จะนำวิทยาการสมัยใหม่มาส่งเสริมความรู้ความสามารถในวิชาชีพนี้ สมควรกำหนดให้มีการประกอบโรคศิลปะแผนโบราณแบบอายุรเวท ซึ่งศึกษาโดยอาศัยหลักวิทยาศาสตร์ประกอบพร้อมทั้งกำหนดความรู้ในวิชาชีพของผู้ประกอบโรคศิลปะแผนโบราณเสียใหม่ ตลอดจนแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการควบคุมการประกอบโรคศิลปะให้สอดคล้องกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น<sup>1</sup> ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ และตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา<sup>2</sup> เมื่อคณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้ว สภาผู้แทนราษฎรก็ได้ลงมติ

<sup>1</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งนายบุญเหลือ ประเสริฐสุวรรณ เป็นผู้เสนอ

<sup>2</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 10/2529 (สมัยสามัญ) วันพฤหัสบดีที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2529.



ในวาระที่ 3 เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้<sup>1</sup> และส่งให้วุฒิสภาพิจารณา

ในการพิจารณาของวุฒิสภา เมื่อวันศุกร์ที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2529 นั้นปรากฏว่า ได้มีสมาชิกวุฒิสภาหลายท่านทั้งที่เป็นนายแพทย์และมีได้เป็นนายแพทย์ลูกชั้นอภิปรายเป็นเวลานาน โดยได้ให้เหตุผลเกี่ยวกับการพิจารณาในชั้นรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ และที่ประชุมก็ได้ลงมติตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งจำนวน 25 ท่าน เพื่อพิจารณาหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก่อนที่จะลงมติในวาระแรก<sup>2</sup> คณะกรรมาธิการคณะนี้ประกอบด้วย

1. พลอากาศเอก กระแสร์ อินทร์ตัน
2. พลตรี จาป เอี่ยมศิริ
3. นายชูชาติ ประมูลผล
4. พลตรี เชิดชาย ธีรธานนท์
5. นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์
6. นายบุญเอื้อ ประเสริฐสุวรรณ
7. นายประกอบ คุ้มจินดา
8. นายประสพ รัตนากร
9. นายมนัสวี อุดหนันท์
10. นายวาทัญญู ณ ถลาง
11. นายวิฑูร โอสถานนท์
12. พลตรี วิโรจน์ แสงสนิท
13. นายวิกิจ วีรานุกต์
14. พลตรี ศิริ ทิวะพันธ์

---

<sup>1</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 14/2529 (สมัยสามัญ) วันพุธที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2529.

<sup>2</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภาชุดที่ 4 ครั้งที่ 12/2529 (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2529.

15. นายสนอง หู้จินดา
16. พันโท สมพันธ์ บุญยุคลต์
17. พลตรี สมพร เต็มทองไธย
18. นายสมภพ โทตระกิตย
19. พลเอก สุนทร คงสมพงษ์
20. นายเสมอ พริ่งพวงแก้ว
21. นายอมร นนทสุต
22. นายอรรถสิทธิ์ เวชชาชีวะ
23. นายอาษา เมฆสวรรค์
24. นายอวย เกตุสิงห์
25. นายโอสถ โกศิน

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ วุฒิสภาได้รับเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2529 และวุฒิสภาได้ขอขยายเวลาการพิจารณาออกไปอีกเป็นเวลาสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่ 14 พฤษภาคม 2530 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 127

ในการพิจารณาของคณะกรรมการนั้น ที่ประชุมได้เลือกนายวิจิตร วีรานุกัตติ เป็นประธานคณะกรรมการ นายอาษา เมฆสวรรค์ เป็นรองประธานคณะกรรมการ นายประสพ รัตนวกร เป็นเลขานุการคณะกรรมการ ผู้ซึ่งคณะรัฐมนตรีมอบหมายให้ชี้แจงแสดงความคิดเห็นคือ นายอุทัย สุธสข รองปลัดกระทรวงสาธารณสุข พันตำรวจตรี ยงยุทธ สาระสมบัติ นักวิชาการสาธารณสุข 9 กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข และนายประจวบ สมพงษ์ ผู้อำนวยการกองการประกอบโรคศิลปะ กระทรวงสาธารณสุข

คณะกรรมการได้ประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้รวมทั้งสิ้น 3 ครั้ง ซึ่งในการพิจารณาของคณะกรรมการนั้น คณะกรรมการได้พิจารณาข้อดีและข้อเสียของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการวินิจฉัยว่า สมควรเห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ ทั้งนี้ โดยรับฟังความคิดเห็นจากเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลและบุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งคณะกรรมการได้สรุปผลดีและผลเสียของร่างพระราชบัญญัติควบคุมการ

ประกอบโรคศิลปะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ในประเด็นสำคัญ ๆ ได้ดังนี้<sup>1</sup>

#### ข้อดี

- (1) เป็นการช่วยเพิ่มบุคลากรในด้านผู้ประกอบโรคศิลปะแผนโบราณ
- (2) เป็นการพัฒนาและส่งเสริมผู้ประกอบโรคศิลปะแผนโบราณ โดยใช้หลักวิทยาศาสตร์
- (3) ให้มีการตั้งโรงเรียนสอนผู้ประกอบวิชาชีพประเภทนี้ขึ้นแล้ว ถ้าไม่มีกฎหมายรับรองผู้สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนก็จะไม่สามารถประกอบวิชาชีพตามโครงการได้

#### ข้อเสีย

- (1) ทำให้มีผู้ประกอบโรคศิลปะแผนโบราณ 2 ประเภท คือ ผู้ประกอบโรคศิลปะแผนโบราณทั่วไป กับผู้ประกอบโรคศิลปะแผนโบราณแบบอายุรเวท ซึ่งอาจก่อให้เกิดความยุ่งยากได้ต่อไป
- (2) ขอบเขตของการปฏิบัติงานที่ปรากฏในเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (นายบุญเอื้อ ประเสริฐสุวรรณ และคณะเป็นผู้เสนอ) ให้อำนาจแก่ผู้ประกอบโรคศิลปะแผนโบราณแบบอายุรเวทมากและสูงจนเกินไป อาทิ สามารถรักษาโรคโดยการเข้าเผือกกระดูกหักสามัญได้ รักษาโรคเฉพาะสตรี เช่น ระดูผิดปกติ คลอดบุตรปกติ ตลอดจนดูแลเด็กเกิดใหม่และมารดาหลังคลอด ซึ่งผู้ปฏิบัติงานอาจขาดความรู้และเกิดอันตรายต่อสุขภาพและชีวิตของผู้รับการรักษาได้
- (3) การควบคุมการปฏิบัติของผู้ประกอบโรคศิลปะแผนโบราณแบบอายุรเวทยังไม่เป็นที่แน่ชัดพอ หากมีการปฏิบัติเกินขอบเขตอาจเกิดผลร้ายได้

---

<sup>1</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานของคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อพิจารณาหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่เสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภาในการประชุมวุฒิสภาชุดที่ 5 ครั้งที่ 4/2530 (สมัยสามัญ สมัยที่หนึ่ง) วันศุกร์ที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2530.

(4) ความจำเป็น และความต้องการของสังคมที่มีต่อผู้ประกอบการโรคศิลปะแผนโบราณแบบอายุรเวทยังไม่อาจเห็นได้อย่างเด่นชัด

(5) บทบัญญัติในมาตรา 5 ซึ่งให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา 6 แห่งร่างพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช 2479 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 38 ลงวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2519 นั้น ยังมีข้อบกพร่องอยู่คือ คณะกรรมการควบคุมการประกอบโรคศิลปะประกอบด้วยผู้แทนสภาการพยาบาลสองคน เป็นกรรมการไม่ได้ ทั้งนี้เพราะปัจจุบันมีกฎหมายสภาการพยาบาลโดยเฉพาะอยู่แล้ว

(6) ตามคำนิยามใหม่คำว่า "ผู้ประกอบการโรคศิลปะแผนโบราณแบบอายุรเวท" อาจก่อให้เกิดความสับสนกับคำว่า "อายุรแพทย์" ของราชวิทยาลัยอายุรแพทย์แห่งประเทศไทยได้

คณะกรรมการได้พิจารณาหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ประกอบด้วยข้อดี ข้อเสีย ตามที่คณะกรรมการได้สรุปไว้ในข้อ 3 โดยรอบคอบแล้ว เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อเสียมากกว่าข้อดี คณะกรรมการจึงขอรายงานต่อสภาว่าสภาควรไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้

ในการพิจารณาของวุฒิสภาในวาระแรกนั้น หลังจากที่คณะกรรมการวิสามัญได้แถลงผลของการพิจารณาและความเห็นของคณะกรรมการดังกล่าวต่อที่ประชุมแล้ว สมาชิกวุฒิสภาหลายท่าน รวมทั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข (นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์) ด้วย ได้ลุกขึ้นอภิปรายให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นเวลานาน ซึ่งความเห็นในการอภิปรายนั้นมีทั้งสนับสนุนและคัดค้านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ท้ายที่สุดสมาชิกวุฒิสภาคนสำคัญท่านหนึ่งได้อภิปรายเป็นคนสุดท้าย โดยให้ความเห็นแย้งกับความเห็นของคณะกรรมการวิสามัญด้วยเหตุผลว่า

. . . ถ้อยคำที่ท่านประธานกรรมการได้ชี้แจงต่อสภาที่ว่ายาโบราณนั้นไม่ใช่จะปลอดภัยเสมอไป ถ้าใช้ไม่ถูกต้องก็อาจเกิดอันตรายขึ้นได้ ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงใหม่ที่กระผมไม่เคยทราบมา เมื่อได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างนั้น กระผมก็กลับมาดูรายละเอียดของร่างกฎหมายฉบับนี้ก็ยิ่งเห็นว่าถ้าข้อเท็จจริงอยู่อย่างนั้นจริง เรายิ่งจะต้อง

สมควรออกกฎหมายฉบับนี้ไปโดยเร็วที่สุด เพื่อไปรักษาชีวิตของราษฎรเอาไว้ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เราคงจะต้องยอมรับกันนะครับว่า แพทย์แผนโบราณนั้นไม่ใช่เป็นสิ่งซึ่งจะสร้างขึ้นโดยกฎหมายฉบับนี้ แต่เป็นสิ่งที่มีความหมายโดยธรรมชาติ โดยวัฒนธรรม โดยประเพณี และโดยความยากจนของคนในชนบทอยู่แล้ว ถ้าเราไม่มีกฎหมายอะไรออกมาควบคุมเลย ไม่มีใครไปคอยดูแลคอยให้ความรู้เขาเลย เขาก็จะไปรักษาไปตามบุญตามกรรมเท่าที่เขาได้ร่ำเรียนมาจากตำราโบราณ และไม่รู้จักปริมาณของการที่จะใช้ยาได้อย่างถูกต้อง ถ้าเรามองในแง่ของกฎหมายฉบับนี้ว่าเป็นการที่จะไปสร้างแพทย์ขึ้นมาอีกประเภทหนึ่งขึ้นมาใหม่ ก็น่าจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าไม่ควรจะกระทำ แต่กฎหมายฉบับนี้ไม่ใช่เป็นเรื่องที่ไปสร้างของที่ไม่เคยมีอยู่ขึ้นมาใหม่ แต่เป็นกฎหมายซึ่งจะทำให้ของซึ่งมันมีอยู่แล้วไม่คอยดียังไม่มีคุณภาพถูกต้องตามที่เรานึกว่ามันควรจะเป็นอย่างนั้น ให้มันดีขึ้น ให้มันมีเกณฑ์และมีคนคอยควบคุมดูแลขึ้น ถ้าดูในมาตรา 6 ที่พูดถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการควบคุมการประกอบของคณะกรรมการควบคุมการประกอบโรคศิลปะ เราจะเห็นชัดเจนว่า คณะกรรมการประกอบไปด้วยบุคคลซึ่งมีความรู้ ทรงคุณวุฒิในด้านแพทย์แผนปัจจุบันอยู่เป็นจำนวนมาก มากกว่าคนที่มีความรู้ในแพทย์แผนโบราณหลายเท่าตัว กฎเกณฑ์ในการที่บุคคลใดก็ตามที่จะมาเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนโบราณนั้น นอกเหนือไปจากที่จะต้องผ่านโรงเรียนตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงแล้ว ยังจะต้องได้รับการทดสอบความรู้เป็นที่พอใจของคณะกรรมการควบคุมการประกอบโรคศิลปะ ตรงจุดนี้แหละครับที่กระผมเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและเป็นประโยชน์ต่อแพทย์แผนโบราณและต่อแพทย์แผนปัจจุบัน ซึ่งจะได้เอื้ออำนวยใช้วิชาความรู้ที่มีอยู่ที่เหนือกว่านั้นมาโอบอุ้มแพทย์แผนโบราณมิให้ทำการรักษาไปโดยตามบุญตามกรรม กระผมคิดว่ากฎหมายที่กำหนดขึ้นไว้โดยหลักสาระสำคัญส่วนใหญ่แล้วน่าจะเป็นประโยชน์ต่อแพทย์แผนปัจจุบันมากกว่าแพทย์แผนโบราณด้วยซ้ำไป เพราะแพทย์แผนปัจจุบันจะได้ลงมาดูแลช่วยเหลือแพทย์แผนโบราณซึ่งมีของคืออยู่ที่เราก็มอมรับ แต่ว่าอาจจะยังไม่ทันสมัย อาจจะยังไม่ถูกต้องตามทฤษฎีที่ได้ค้นพบกันใหม่ ๆ กระผมจึงคิดว่าเป็นเรื่องที่เราจะต้องคำนึงถึงในจุดนี้ให้มากที่สุด กระผมขออนุญาตเรียนว่าเมื่อเรารู้ถึงความต้องการของคนในประเทศที่ต้องการแพทย์นั้น จริงครับ เรามีแพทย์ที่ประจำอยู่ทุกอำเภอ ถึงแม้ว่าจะได้พัฒนากันไปถึงขนาดนั้น แต่เราคงจะต้องยอมรับอีกข้อหนึ่งว่า แพทย์ที่มีอยู่ประจำอำเภอนั้นมีไม่เพียงพอในหลาย ๆ อำเภอมีแพทย์เพียงคนเดียวเท่านั้นที่จะต้องคอยดูแลคนทั้งอำเภอ คนเหล่านั้นเป็นบุคคลซึ่งจะต้องได้รับความคุ้มครองจากรัฐ เช่นเดียวกับคนในเมืองหลวงที่มีแพทย์มากมายมหาศาล เมื่อเขาไม่สามารถจะพึ่งพาแพทย์ปัจจุบันได้ เขาก็ต้องพึ่งพาใครก็ได้ที่เขาคิดว่ารักษาเขาได้ไปตามบุญตามกรรม เหตุการณ์ในเรื่องของหมอน้อยจึงเกิดขึ้นและทำให้พวกเราต้องอับอายขายหน้าตามสมควร บัดนี้จะมีคนซึ่งเข้าสู่วงการโดยได้รับการศึกษาอย่างถูกต้อง ตามวิธีการจะได้รับการทดสอบความรู้จากคณะกรรมการซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นผู้มีความรู้อย่างแท้จริง ถ้าเราไม่แน่ใจว่าเขาจะมีความรู้เพียงพอ

ก็อย่าไปออกประกาศนียบัตรให้เขา ถ้าเราแน่ใจว่าเขามีความรู้เพียงพอ เมื่อออกไปจะ  
ไม่ไปทำอันตรายกับประชาชน . . .<sup>1</sup>

หลังการอภิปรายจบลง ที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่ 1 รับหลักการแห่งร่างพระราช  
บัญญัติฉบับนี้ด้วยคะแนนเสียง 155 ต่อ 8 และส่งให้คณะกรรมการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม  
ล้อมพิจารณา<sup>2</sup>

ในการพิจารณาของคณะกรรมการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมนั้น ผู้ซึ่งคณะรัฐมนตรี  
มอบหมายให้ชี้แจงแสดงความคิดเห็นคือ พันตำรวจตรี ยงยุทธ สารสมบัติ นักวิชาการ  
สาธารณสุข 9 กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข และสมาชิกวุฒิสภาผู้เสนอคำแปรญัตติที่มีจำนวน  
3 ท่าน คือ นายชวลิต รุ่งแสง, พันตำรวจตรี เทียนชัย วิรุกุล และนายพานิช สัมภวคุปต์ คณะ  
กรรมการได้ตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ว่า คณะกรรมการได้พิจารณาถึง  
บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัตินี้แล้วเห็นว่า เพื่อให้หลักการและเหตุผลมี  
ความเหมาะสมและไม่เกิดความสับสนกับคำว่า "อายุรแพทย์" ของราชวิทยาลัยอายุรแพทย์  
แห่งประเทศไทย จึงเห็นสมควรให้แก้ไขถ้อยคำในบันทึกหลักการและเหตุผลเป็นดังนี้<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup>คำอภิปรายของนายมีชัย ฤชุพันธ์ ในการประชุมวุฒิสภาชุดที่ 5 ครั้งที่ 4/2530  
(สมัยสามัญ สมัยที่หนึ่ง) วันศุกร์ที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2530.

<sup>2</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภาชุดที่ 5 ครั้งที่ 4/2530  
(สมัยสามัญ สมัยที่หนึ่ง) วันศุกร์ที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2530.

<sup>3</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภาชุดที่ 5 ครั้งที่ 4/2530  
(สมัยสามัญ สมัยที่หนึ่ง) วันศุกร์ที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2530.

บันทึกหลักการและเหตุผล  
ประกอบร่างพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ (ฉบับที่ ..)

พ.ศ. ...

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า "การประกอบโรคศิลปะแผนโบราณ" เพิ่มเติมบทนิยามคำว่า "การประกอบโรคศิลปะแผนโบราณทั่วไป และการประกอบโรคศิลปะแผนโบราณแบบประยุกต์" ในมาตรา 4 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 6 วรรคหนึ่ง และมาตรา 15 (4) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช 2479

เหตุผล

เนื่องจากในปัจจุบันได้มีการศึกษาค้นคว้า และนำเอาหลักวิทยาศาสตร์มาใช้ในการประกอบโรคศิลปะแผนโบราณ จนทำให้การประกอบโรคศิลปะแผนโบราณเจริญก้าวหน้าขึ้นมาก แต่พระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช 2479 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน กำหนดให้ผู้ประกอบโรคศิลปะแผนโบราณต้องเป็นผู้ได้รับการศึกษาอบรมจากผู้ประกอบโรคศิลปะแผนโบราณที่ได้ขึ้นทะเบียนและรับอนุญาตแล้วตามกำหนดเวลา และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงอันเป็นการจำกัดการศึกษาค้นคว้าของผู้ประกอบโรคศิลปะแผนโบราณในอันที่จะนำวิทยาการสมัยใหม่มาส่งเสริมความรู้ความสามารถในวิชาชีพนี้ สมควรกำหนดให้มีการประกอบโรคศิลปะแผนโบราณแบบประยุกต์ โดยอาศัยหลักวิทยาศาสตร์ประกอบและไม่ใช้เครื่องมือทางวิทยาศาสตร์การแพทย์เพื่อการวินิจฉัยและรักษา นอกจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงพร้อมทั้งกำหนดความรู้ในวิชาชีพของผู้ประกอบโรคศิลปะแผนโบราณเสียใหม่ ตลอดจนแก้ไขของประกอบของคณะกรรมการ

การควบคุมการประกอบโรคศิลปะให้สอดคล้องกับ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติ<sup>1</sup>

เมื่อมีการพิจารณาในวาระที่ 2 นายอาษา เมฆสวรรค์ รองประธานคณะกรรมการ การสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ได้แถลงต่อที่ประชุมวุฒิสภาว่า ในวาระแรกที่พิจารณาดัง เรื่องการรับหลักการนั้นมีปัญหาค่อนข้างมากต้องขอยายเวลาไปยังสภาผู้แทนราษฎรอีก 30 วัน ทั้ง ๆ ที่กรรมการทุกคนรวมถึงวุฒิสภาสมาชิกทุกท่านก็มีความเห็นสอดคล้องพร้อมกัน เห็นว่า เรื่องแพทย์แผนโบราณหรือการประกอบโรคศิลปะแผนโบราณมีความจำเป็นและมีความสำคัญต่อ สังคมของไทยเป็นอันมาก ควรต้องช่วยกันรักษาส่งเสริมและพัฒนาสิ่งที่เป็นวัฒนธรรมทางการ แพทย์ของไทยแต่อดีตให้คงไว้ให้ดีที่สุด แต่เมื่อถึงตอนพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ กรรมการหลายท่านโดยเฉพาะผู้ที่เป็นแพทย์ผู้ใหญ่ ทั้ง ๆ ที่ใจปรารถนาอยากจะสนับสนุน แพทย์แผนโบราณให้คงอยู่อย่างนี้ แต่ก็มี ความกังวลใจ เพราะพระราชบัญญัติที่เสนอมาจากสภา ผู้แทนราษฎรนั้นได้เสนอให้แบ่งแพทย์แผนโบราณออกเป็น 2 ประเภท คือมีแพทย์แผนโบราณ ทั่วไป และแพทย์แผนโบราณแบบอายุรเวท การกำหนด เรื่องอายุรเวทนั้นก็ต้องอาศัยหลักที่เพิ่ม ขึ้นมาคือแพทย์แผนโบราณซึ่งอาศัยศึกษาความรู้จากตำราและที่ใช้ปฏิบัติกันมาไม่ใช่วิธีเอกสาร ประกอบเป็นคนไทย เป็นเอกลักษณ์ที่แท้และเป็นศิลปะแบบไทยโดยแท้ แต่แบบอายุรเวทให้ ศึกษาโดยอาศัยหลักวิทยาศาสตร์ประกอบ และให้ศึกษาจากสถาบันซึ่งคณะกรรมการควบคุมการ ประกอบโรคศิลปะตั้งขึ้นใหม่ เสนอมานั้นก็เป็นที่ทราบว่าจะแพทย์แผนโบราณแบบอายุรเวทที่ความ จริงนั้นมีขอบเขตกว้างขวางควบคุมถึง 3 สาขา คือ ทางสาขาเวชกรรม สาขาเภสัชกรรม และสาขาศัลยกรรม ดังนั้นเมื่อแยกกว้างขวางอย่างนั้นแล้วแบบอายุรเวทนี้ที่ใช้หลักวิทยาศาสตร์ และใช้เครื่องมือวิทยาศาสตร์ไม่ว่าอย่างไร แต่ก็ไม่ทราบขอบเขตควบคุมไม่ได้หรือควบคุมไม่ได้ ก็อาจจะปฏิบัติเกินไปหรือควบคุมไม่ได้ทำให้เกิดความเสียหาย การพิจารณาชั้นรับหลักการครั้ง สุกสุดท้ายที่ผ่านมานี้ยังมีกรรมการ 8 ท่านไม่เห็นด้วยแต่ก็เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ผ่านสภาผู้แทนราษฎรผ่านมาเอกฉันท์ และเป็นเรื่องสำคัญจึงเห็นชอบว่า ต้องส่งเสริมและรักษา

---

<sup>1</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานของคณะกรรมการ การสาธารณสุขและ สิ่งแวดล้อม ที่เสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภาในการประชุมวุฒิสภาชุดที่ 5 ครั้งที่ 7/2530 (สมัยสามัญ สมัยที่หนึ่ง) วันศุกร์ที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2530.



เอกลักษณ์ไว้ ในชั้นแปดัญติในคณะกรรมการนั้น กรรมการหลายท่าน, ผู้แทนรัฐบาล  
ที่มาชี้แจง, ผู้แทนสถาบันการแพทย์ที่เกี่ยวข้องที่มาชี้แจง รวมตลอดถึงสมาชิกวุฒิสภาได้พิจารณา  
กันอย่างจริงจัง จึงเห็นว่าปัญหาของอายุรเวทนั้นอยู่ที่

1. มีขอบเขตกว้างมากถ้าควบคุมการปฏิบัติไม่ได้ จะเกิดความเสียหาย
2. เครื่องมือวิทยาศาสตร์ที่จะใช้นั้นจะควบคุมอย่างไร และจะจำกัดอำนาจหน้าที่

ของแพทย์แผนอายุรเวทได้อย่างไร

การพิจารณาในวาระที่ 2 นี้ มีสมาชิกวุฒิสภาหลายท่านได้อภิปรายแสดงความคิดเห็น  
เป็นเวลานาน ในที่สุดที่ประชุมก็ลงมติในวาระที่ 3 ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมตามที่คณะกรรมการ  
เสนอ<sup>1</sup>

#### กรณี 4 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์

พ.ศ. .... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ สมาชิกสภาผู้แทน  
ราษฎรเป็นผู้เสนอ มีสามร่างคือ ร่างของนายทวิ ไกรคุปต์, ร่างของนางสัทศรา มาศศิริ  
กับคณะ และร่างของนายเจริญ เขาวงษ์ประยูร กับคณะ ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่  
7/2529 (สมัยสามัญ) วันพฤหัสบดีที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2529 ที่ประชุมได้ลงมติรับหลักการ  
แห่งร่างพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับ และตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา  
โดยถือร่างของนายทวิ ไกรคุปต์ เป็นหลักในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้มีหลัก  
การคือ ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการพิมพ์ ซึ่งประกอบด้วยเหตุผลดังนี้คือ โดยที่กฎหมายว่าด้วย  
การพิมพ์ได้ใช้บังคับมานานแล้ว และถึงแม้ว่าจะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งแล้วก็ตาม ก็  
ยังมีบทบัญญัติบางประการที่สมควรปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับกิจการหนังสือพิมพ์และสิ่งพิมพ์  
อื่น ๆ ดังนั้นจึงสมควรยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการพิมพ์ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเสียและสมควรตั้ง

---

<sup>1</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภาชุดที่ 5 ครั้งที่ 7/2530  
(สมัยสามัญ สมัยที่หนึ่ง) วันศุกร์ที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2530.

สภาการหนังสือพิมพ์ขึ้นเพื่อส่งเสริมการประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ และควบคุมจรรยาบรรณของ  
ผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติ<sup>1</sup> เมื่อคณะกรรมการพิจารณา  
เสร็จแล้ว จึงได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาและที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็น  
ชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินี้<sup>2</sup> สภาผู้แทนราษฎรได้ส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ให้แก่วุฒิสภา  
เมื่อวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2530

วุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัตินี้ เมื่อวันที่ 9 เมษายน พ.ศ. 2530 แต่เนื่องด้วย  
ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราช  
อาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 127 วุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน จึง  
เหลือเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้<sup>3</sup> อีก 22 วัน ในการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณา  
ร่างพระราชบัญญัตินี้ ในวาระแรกนั้นปรากฏว่าที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับหลักการ  
แห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ และส่งให้คณะกรรมการการปกครอง นำไปพิจารณาโดยกำหนด  
การแปรญัตติภายใน 7 วัน<sup>3</sup>

การพิจารณาของคณะกรรมการการปกครองนั้น เป็นไปด้วยความรีบเร่ง เพื่อให้  
ทันกับเวลาที่ทางวุฒิสภาได้ขอขยายไว้กับสภาผู้แทนราษฎร\* อีกทั้งพระราชบัญญัตินี้เป็น  
พระราชบัญญัติที่สลับซับซ้อนและมีความสำคัญมาก เพราะนอกจากจะมีความยาวถึง 95 มาตรา

<sup>1</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกหลักการและเหตุผล ประกอบร่างพระราช  
บัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. ....

<sup>2</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 2/2530  
(สมัยสามัญ สมัยที่หนึ่ง) วันพุธที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2530.

<sup>3</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ชุดที่ 4 ครั้งที่ 3/2530  
(สมัยสามัญ สมัยที่หนึ่ง) วันศุกร์ที่ 17 เมษายน พ.ศ. 2530.

\*ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 9/2530 (สมัยสามัญ สมัยที่หนึ่ง) ได้ลงมติได้  
ขยายเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. .... อีก 30 วัน นับแต่วันที่ 9  
พฤษภาคม พ.ศ. 2530.

แล้ว ยังเป็นที่สนใจของหนังสือพิมพ์ สื่อมวลชน ตลอดจนประชาชนทั่วไป โดยก่อนหน้านี้ก็มีหนังสือพิมพ์หลายฉบับได้ลงทับทิมความและข่าวเป็นในทำนองว่า วุฒิสภาไม่อยากจะให้พระราชบัญญัตินี้ออกไป จึงได้ถ่วงเวลาไว้ ซึ่งทางกรรมาธิการการปกครองที่ได้ชี้แจงว่ากรรมาธิการการปกครองไม่ได้มีเจตนาเช่นนั้น แต่ได้พยายามที่จะตรวจร่างพระราชบัญญัตินี้ให้มีความสมบูรณ์ที่สุด จึงได้มีการเพิ่มวันประชุมขึ้นถึงสัปดาห์ละ 4 วัน เพื่อให้กฎหมายนี้ออกมาให้ได้<sup>1</sup> ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จาก 95 มาตรา คณะกรรมาธิการได้แก้ไข 37 มาตรา ที่แก้ไขนั้นก็ด้วยเหตุที่ว่า ร่างพระราชบัญญัติเดิมที่ทำนั้นมี ความไม่สมบูรณ์ ขาดตกบกพร่อง จึงได้แก้ไขให้สมบูรณ์ขึ้น นอกจากนั้นยังได้มีการเพิ่มขึ้นอีก 3 มาตรา เพื่อให้ร่างกฎหมายการพิมพ์เป็นกฎหมายที่ชัดเจน สำหรับมาตราที่คณะกรรมาธิการได้แก้ไขนั้นมี 2 เรื่องที่สำคัญ เรื่องแรกเกี่ยวกับมาตรา 38 ซึ่งบัญญัติว่า ถ้าหนังสือพิมพ์ลงข่าวซึ่งขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ เจ้าพนักงานการพิมพ์คือ อธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งการเป็นบรรณาธิการหรือพักใบอนุญาตได้ แต่ต่อมาก็มีมาตรา 34 เป็นทางแก้ของบรรณาธิการคือให้บรรณาธิการนั้นยื่นอุทธรณ์ต่อกรรมการสภาหนังสือพิมพ์แล้วให้สภาหนังสือพิมพ์มีอำนาจที่จะสั่งยกเลิก แก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งของอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัดได้ นอกจากนี้ในวรรคท้ายยังบัญญัติว่า ถ้าหากอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่พอใจในคำสั่งของกรรมการสภาหนังสือพิมพ์ก็ให้ไปฟ้องศาล ซึ่งเรื่องนี้เป็นเรื่องหนักใจต่อคณะกรรมาธิการการปกครองมาก เนื่องจากคณะกรรมาธิการการปกครองได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ถ้าร่างกฎหมายทำนองนี้ก็หมายความว่าให้องค์กรของเอกชนมีอำนาจเหนือข้าราชการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐจะทำได้หรือไม่ โดยคณะกรรมาธิการการปกครองได้พิจารณาเปรียบเทียบกับองค์กรเอกชนต่าง ๆ ซึ่งมีกฎหมายรองรับอยู่เช่นเดียวกับกฎหมายของเนติบัณฑิตยสภา, สภานายความ, แพทยสภา, สภายาบาล สภาก่อการค้า, สภาอุตสาหกรรม เป็นต้น ก็เห็นว่าสภาต่าง ๆ ซึ่งฝ่ายเอกชนตั้งขึ้นมานั้นไม่ได้มีความมุ่งหมายที่จะให้มีอำนาจเป็นศาลปกครอง คณะกรรมาธิการการปกครองจึงเห็นว่า จะเป็นการทำลายอำนาจของทางราชการได้ จึงแก้เป็นว่า ถ้าหากว่ามีการลงโทษตามมาตรา 33

<sup>1</sup> คำแถลงของนายโอสถ โกศิน (ประธานคณะกรรมาธิการการปกครอง) ในการประชุมวุฒิสภาชุดที่ 5 ครั้งที่ 6/2530 (สมัยสามัญ สมัยที่หนึ่ง) วันศุกร์ที่ 5 มิถุนายน พ.ศ.2530.

แล้ว ก็ให้บรรณาธิการนั้นไปฟ้องศาล และเมื่อแก้คดีนี้แล้วก็จำเป็นต้องตัดมาตรา 45 (3) ที่ให้อ่านาสภาการหนังสือพิมพ์ พิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 34 ออก ซึ่งคณะกรรมการการปกครองได้ชี้แจงด้วยเหตุผลว่า คณะกรรมการการปกครองจำเป็นต้องแก้หลักการนี้เพราะได้พิจารณาจากมาตรา 44 ของพระราชบัญญัติซึ่งกล่าวว่า สภาการหนังสือพิมพ์มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการศึกษาและการประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์, ส่งเสริมความสามัคคีและจริยธรรมของสมาชิก เผยแพร่ให้ความรู้แก่ประชาชนในวิทยาการต่าง ๆ แล้วเห็นว่า วัตถุประสงค์ของสภาการหนังสือพิมพ์ได้ให้เป็นศาลปกครองที่จะมาวินิจฉัยคำสั่งของทางราชการแต่ประการใด อีกเรื่องหนึ่งคณะกรรมการการปกครองจำเป็นต้องเพิ่มมาตรา 39 ทวิขึ้นอีกมาตราหนึ่ง ทั้งนี้เพราะว่าร่างพระราชบัญญัติเดิมไม่มีเรื่องนี้ แต่คณะกรรมการการปกครองเห็นว่า ถ้าในกรณีประเทศมีผลฉุกเฉินหรือมีสงคราม ก็ควรให้อ่านาจอธิบดีกรมตำรวจที่จะตรวจข่าวหนังสือพิมพ์ได้ กรรมการการปกครองจึงเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเกี่ยวกับชาติซึ่งจะวันเสียมิได้ แต่ถ้าอาจจะมีผู้แย้งว่าถ้ามีสงครามก็ใช้กฎอัยการศึกได้ ซึ่งคณะกรรมการการปกครองก็ได้ให้เหตุผลว่ากฎอัยการศึคนั้นใช้มา 73 ปีแล้วคือออกใช้เมื่อ พ.ศ. 2457 และคำว่ามีสงครามนั้น ทหารย่อมใช้อ่านาจออยู่ในเขตพื้นที่ที่มีการรบ แต่หนังสือพิมพ์ส่วนมากออกในเมืองหลวง แม้ไม่มีการรบก็จำเป็นต้องให้อ่านาจออธิบดีกรมตำรวจที่จะพิจารณาได้ เพราะถ้าไม่มีมาตรานี้แล้วจะเป็นภัยต่อประเทศชาติเป็นอย่างมาก

ในการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ในวาระที่ 2 และ 3 นั้นที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบตามที่คณะกรรมการการปกครองแก้ไขด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์<sup>1</sup> และได้ส่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้คืนสภาผู้แทนราษฎร

ต่อมาที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้ลงมติตั้งบุคคลสภาละ 21 คน ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 128 (3) และเป็นที่น่าสังเกตว่ากรรมการ 21 คน ที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติแต่งตั้งนั้น ได้มีผู้แทนจากหนังสือพิมพ์ร่วมอยู่ด้วย 6 คน ในการประชุมของ

<sup>1</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ชุดที่ 5 ครั้งที่ 6/2530 (สมัยสามัญ สมัยที่หนึ่ง) วันศุกร์ที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2530

คณะกรรมการร่วมกันนั้นที่ประชุมได้พิจารณามาตราต่าง ๆ เกี่ยวกับการสั่งปิดหนังสือพิมพ์, การตรวจพิจารณา, ความมั่นคง, ภาวะสงคราม และการอุทธรณ์โดยให้แสดงความคิดเห็นกันอย่างเต็มที่ส่วนการลงมตินั้นกรรมการฝ่ายวุฒิสภาได้เสนอว่าควรพิจารณาเป็นรายมาตราแล้วลงมติเลยแต่กรรมการที่เป็นผู้แทนของหนังสือพิมพ์นั้นไม่ยอมให้มีการลงมติในวันนั้น เนื่องจากกรรมการหลายคนเดินทางไปต่างประเทศ และมีการโต้แย้งกันเกี่ยวกับเรื่องนี้ สมาชิกวุฒิสภาท่านหนึ่งได้กล่าวให้เป็นข้อสังเกตว่าโดยปกติแล้วการประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นจะไม่ให้คนภายนอกที่มีส่วนได้เสียกับร่างพระราชบัญญัติที่กำลังพิจารณาอยู่เข้ามาร่วมประชุมด้วย ซึ่งทำให้กรรมการที่เป็นผู้แทนของหนังสือพิมพ์ไม่พอใจเป็นอย่างมากถึงกับพร้อมใจกันเดินออกจากห้องประชุม ทำให้ต้องยกเลิกการประชุมเพราะไม่ครบองค์ประชุม และในการประชุมครั้งต่อมาก็ไม่อาจนัดประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนี้ได้ เนื่องจากกรรมการฝ่ายวุฒิสภาจำนวน 16 คน ได้ยื่นใบลาไม่เข้าร่วมประชุมทำให้ไม่ครบองค์ประชุม ในบรรดากรรมการฝ่ายวุฒิสมาชิกที่ยื่นใบลาจำนวนดังกล่าวนี้มีอยู่ 11 ท่าน ได้ให้เหตุผลในการลาว่า ในการประชุมเมื่อคราวที่แล้วนั้นประธานคณะกรรมการได้เชิญและส่งเอกสารแจ้งแก่กรรมการว่า จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ในประเด็นสำคัญเป็นครั้งสุดท้ายอีกสองครั้ง และอาจจะมีการลงมติแต่ก็ปรากฏว่ากรรมการบางส่วนขาดประชุมและบางส่วนก็ลาประชุมทั้ง ๆ ที่ประธานคณะกรรมการได้เน้นความสำคัญของการประชุมร่วมครั้งที่แล้ว แต่ก็มีกรรมการหลายคนได้ "วอล์คเอาท์" จากที่ประชุมซึ่งเป็นการไม่ให้ความสำคัญต่อที่ประชุมในเรื่องที่ประชุม เป็นการแสดงความไม่รับผิดชอบ ไม่ให้เกียรติแก่กรรมการที่มาจากวุฒิสภา โดยเฉพาะกรรมการที่เป็นผู้ใหญ่ซึ่งมีภารกิจมาก ดังนั้นจึงไม่สามารถเข้าร่วมประชุมกับผู้ที่ไม่ให้เกียรติกับกรรมการฝ่ายวุฒิสมาชิก และกรรมการฝ่ายวุฒิสมาชิกก็ได้ลาออกจำนวน 20 ท่าน ซึ่งต่อมาภายหลังวุฒิสภาก็ได้ลงมติแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นใหม่ ซึ่งส่วนใหญ่ก็เป็นกรรมการท่านเดิมทั้งนั้น<sup>1</sup> โดยก่อนที่วุฒิสภาจะลงมติแต่งตั้งนั้นสมาชิกวุฒิสภาท่านหนึ่งซึ่งเป็นกรรมการอยู่ด้วยก็ได้อภิปรายให้ข้อสังเกตถึงการประชุมคณะกรรมการร่วมวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ที่ผ่านมา สรุปได้ว่า มีลักษณะเผชิญหน้ามากกว่าการปรึกษาหารือกัน หนังสือพิมพ์ได้ใช้ความรุนแรงเหน็บแนมวุฒิสมาชิกว่ามาจากการแต่งตั้ง โดยไม่ฟัง

<sup>1</sup>หนังสือพิมพ์สยามรัฐ ฉบับลงวันที่ 12 กันยายน พ.ศ.2530 หน้า 1 และหน้า 16.

เหตุผลที่จะให้ถูกต้องในหลักการ และในวันที่กรรมการจากตัวแทนหนังสือพิมพ์ "วอลล์เอาร์ท" นั้น ได้ตกลงกันแล้วให้ลงมติเป็นรายมาตรา แต่กรรมการจากตัวแทนหนังสือพิมพ์เห็นว่าเมื่อลงมติแล้วจะแพ้ ก็เลยขอให้เป็นการปรึกษาหารือแทนการลงมติ แต่เมื่อแพ้โหวต ต้องลงมติเป็นรายมาตรา กรรมการจากตัวแทนหนังสือพิมพ์จึง "วอลล์เอาร์ท" ออกไป ทำให้ไม่ครบองค์ประชุม และกรรมการจากตัวแทนหนังสือพิมพ์ก็ไปให้ข่าวคุณหมื่นกรรมการจากฝ่ายวุฒิสภา

ในที่สุดคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. .... ก็ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้เสร็จ การพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกันนั้นใช้การลงมติเป็นรายมาตราไปซึ่งผลปรากฏว่า คณะกรรมการร่วมกันมีมติเห็นชอบตามร่างของวุฒิสภาเป็นส่วนใหญ่ ภายหลังจากนั้นสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการร่วมกัน<sup>1</sup> และโดยที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวถูกยับยั้งไว้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 128 (3) วุฒิสภาจึงไม่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้<sup>2</sup>

### 2.1.3 ร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาลงมติเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร

#### กรณีที่ 1 พิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภา

##### การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิก

สภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. .... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาในปี พ.ศ. 2528 ในการพิจารณาของวุฒิสภานั้นปรากฏว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีได้แถลงหลักการ

<sup>1</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 12/2530 (สมัยสามัญ) วันพฤหัสบดีที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2530

<sup>2</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมวุฒิสภา ชุดที่ 5 ครั้งที่ 8/2530 (สมัยสามัญ สมัยที่สอง) วันศุกร์ที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2530

เหตุผล และมีสมาชิกอภิปรายพอสมควรแล้ว ที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่ 1 เห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ และอนุมัติให้พิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภาตามที่คณะรัฐมนตรีร้องขอ ดังนั้นวุฒิสภาก็ได้พิจารณาในวาระที่ 2 เริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภแล้ว เรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง และในที่ที่สุดที่ประชุมวุฒิสภาก็ได้ลงมติในวาระที่ 3 เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร<sup>1</sup> โดยมีได้มีการตั้งข้อสังเกตแต่อย่างใด

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติชื่อบุคคล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคือ นายสัมพันธ์ เป้นัทน์ และนางสุภัตรา มาศคิณธ์ เป็นผู้เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา โดยมีหลักการคือแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 และประกอบด้วยเหตุผลว่า เนื่องจากหญิงหมายถึงโดยความตายของสามีควรมีสิทธิในการเลือกใช้ชื่อสกุลของสามีหรือกลับมาใช้ชื่อสกุลเดิมของตนได้ตามเหตุผลความจำเป็นหรือความต้องการของแต่ละบุคคล จากกรณีดังกล่าวจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติขึ้น<sup>2</sup> ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้และตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา<sup>3</sup> ต่อมาที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ลงมติเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2530<sup>4</sup> และส่งให้วุฒิสภาเพื่อและส่งให้วุฒิสภาเพื่อพิจารณาในการพิจารณาของวุฒิสภาในวาระแรกชั้นรับหลักการนั้น ปรากฏว่าไม่มีสมาชิกวุฒิสภาท่านใดลุกขึ้นอภิปรายเลยและที่ประชุมวุฒิสภาก็ได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ และอนุมัติให้พิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภา ดังนั้น

<sup>1</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมวุฒิสภาชุดที่ 4 ครั้งที่ 11/2528 (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ. 2528.

<sup>2</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกหลักการและเหตุผล ประกอบร่างพระราชบัญญัติชื่อบุคคล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

<sup>3</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 7/2530 (สมัยสามัญ สมัยที่สอง) วันพฤหัสบดีที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2530.

<sup>4</sup>บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 12/2530 (สมัยสามัญ สมัยที่สอง) วันพฤหัสบดีที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2530.

ที่ประชุมจึงได้พิจารณาในวาระที่ 2 เริ่มต้นด้วยข้อร่าง คำปรารภ แล้วเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง แต่ก่อนที่จะมีการลงมติในวาระที่ 3 นั้น สมาชิกวุฒิสภาท่านหนึ่งได้เสนอต่อที่ประชุมให้มีการตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้โดยให้เหตุผลว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้ร่างขึ้นมาโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมุ่งถึงตัวบทบัญญัติเป็นสำคัญ ส่วนหลักการและเหตุผลนั้นใช้ถ้อยคำที่อาจจะขัดกับข้อเท็จจริงและผิดแบบ ร่างดังกล่าวนี้ถ้าผ่านสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว เหตุผลของพระราชบัญญัติจะไม่เขียนเช่นนั้น โดยเสนอให้ที่ประชุมได้พิจารณาข้อความที่ว่า "เนื่องจากหญิงหม้ายโดยความตายของสามีควรมีสืบทอดในการเลือกใช้ชื่อสกุลของสามีหรือกลับมาใช้ชื่อสกุลเดิมของตนได้ตามเหตุผลความจำเป็นหรือความต้องการของแต่ละบุคคล และก็มีคำว่า "จากกรณีดังกล่าวจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้" และมีคำว่า "ขึ้น" อยู่ถ้าสังเกตคำว่า "จากกรณีดังกล่าว" นี้จะต้องมีกรณีอะไรเกิดขึ้นก่อน แต่ความจริงเหตุผลของการออกพระราชบัญญัตินี้เป็นเรื่องความสมควรที่จะให้สิทธิของหญิงหม้ายเท่านั้น แล้วคำว่า "ขึ้น" นี้วิธีร่างเหตุผลของคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่เคยมีใช้กัน จึงเห็นว่ามีควมสำคัญอยู่บ้างในเรื่องเหตุผล เพราะว่าเวลารัฐบาลนำร่างพระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาจะต้องนำเอาเหตุผลนี้ไปต่อท้ายตัวพระราชบัญญัติเป็นหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติในราชกิจจานุเบกษา ถ้าปรากฏคำซึ่งไม่น่าดูเช่นนี้เกิดขึ้นผู้อ่านก็จะมองไปว่าทางราชกิจจานุเบกษา ไม่ได้ปรับปรุงแก้ไขถ้อยคำ ดังนั้นสภานี้ควรจะตั้งข้อสังเกตไปยังรัฐบาลว่าควรจะแก้เหตุผลเป็นว่าให้ตัดคำว่า "จากกรณีดังกล่าว" กับคำว่า "ขึ้น" ออกเสียคงเหลือแต่เพียงว่า "เนื่องจากหญิงหม้ายโดยความตายของสามีควรมีสืบทอดในการเลือกใช้ชื่อสกุลของสามีหรือกลับมาใช้ชื่อสกุลเดิมของตนได้ตามเหตุผลความจำเป็น หรือความต้องการของแต่ละบุคคล จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้"<sup>1</sup> ในที่สุดวุฒิสภาก็ได้ลงมติในวาระที่ 3 เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร และถึงลงมติเห็นชอบด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการกฤษฎีกาเดิมสภาดังกล่าว<sup>2</sup> เพื่อส่งให้คณะ

<sup>1</sup>คำอภิปรายของนายโอสถ โกศิน ในการประชุมวุฒิสภาชุดที่ 5 ครั้งที่ 9/2530 (สมัยสามัญ สมัยที่สอง) วันศุกร์ที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2530.

<sup>2</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภาชุดที่ 5 ครั้งที่ 9/2530 (สมัยสามัญ สมัยที่สอง) วันศุกร์ที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2530.



รัฐมนตรีนำไปประกอบการพิจารณาดำเนินการต่อไป

กรณี 2 พิจารณาโดยคณะกรรมการสามัญประจำสภา

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งผู้ร้าย

ข้ามแดนระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ พ.ศ. .... และร่างพระราช  
บัญญัติว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต พ.ศ. .... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็น  
ชอบแล้ว

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับแรกในวาระที่ 1 นั้น ปรากฏว่าหลังจากที่ ร้อยตรี ประภาส ลิ้มปะพันธ์ ในฐานะรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้แถลง เหตุผลแล้ว ที่ประชุมก็ได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ และให้ส่งคณะกรรมการการต่างประเทศพิจารณา กำหนดแปรญัตติภายใน 7 วัน ส่วนร่างพระราชบัญญัติว่าด้วย เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูตนั้น การพิจารณาในวาระแรกมีการอภิปรายกันพอสมควร เมื่อ จบการอภิปรายแล้ว ที่ประชุมก็ได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ และให้ส่งคณะกรรมการการต่างประเทศพิจารณา โดยกำหนดการแปรญัตติภายใน 7 วัน เช่นเดียวกัน<sup>1</sup>

ต่อมาเมื่อมีการพิจารณาในวาระที่ 2 หลังจากที่คณะกรรมการ การต่างประเทศ ได้แถลงต่อที่ประชุมถึงผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับแล้ว ที่ประชุมได้พิจารณา เริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้ว เรียงตามลำดับมาตราจนจบร่างและลงมติในวาระที่ 3 เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองฉบับตามลำดับ<sup>2</sup> โดยมีที่ตั้งข้อสังเกตแต่อย่างใด

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเรือไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งสภาผู้แทน  
ราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว

<sup>1</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมวุฒิสภาชุดที่ 3 ครั้งที่ 5/2527 (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ 8 มิถุนายน พ.ศ. 2527.

<sup>2</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมวุฒิสภาชุดที่ 3 ครั้งที่ 9/2527 (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2527.

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอเข้าสู่การพิจารณาของ รัฐสภาในปี พ.ศ. 2528 และได้ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เมื่อเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภานี้ในวาระแรกนั้น ที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติในวาระที่ 1 เห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ และให้ส่งคณะกรรมการการคมนาคม พิจารณา<sup>1</sup> กำหนดการแปรญัตติภายใน 7 วัน เมื่อคณะกรรมการการคมนาคมพิจารณาแล้ว ก็ได้เสนอผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาในวาระที่ 2 โดยได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ว่า โดยที่ความในมาตรา 50 วรรคสอง กำหนดให้ออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับอัตราส่วนของบุคคลที่มีสัญชาติไทย แต่ไม่ได้บัญญัติกำหนด คุณสมบัติและพื้นความรู้ของคนประจำเรือตลอดจนจำนวนคนประจำเรือ ซึ่งตามพระราชบัญญัติ เรือไทยฉบับปัจจุบันบัญญัติไว้ คณะกรรมการเห็นว่าหากเป็นไปได้ ในกฎกระทรวงซึ่งจะออก ตามความในมาตรา 50 วรรคสองนี้ น่าจะกำหนดคุณสมบัติพื้นความรู้และจำนวนคนประจำเรือ ไว้ด้วย<sup>2</sup> ที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่ 2 เริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วเรียงตามลำดับ มาตราจนจบร่างและลงมติในวาระที่ 3 เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ที่ประชุม ยังมีมติเห็นชอบด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการการคมนาคม<sup>3</sup> เพื่อจะได้แจ้งไปยังคณะ รัฐมนตรีเพื่อพิจารณาคำเนิการต่อไป

<sup>1</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมวุฒิสภาชุดที่ 4 ครั้งที่ 9/2528 (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2528.

<sup>2</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานของคณะกรรมการการคมนาคม เสนอ ต่อที่ประชุมวุฒิสภาในการประชุมวุฒิสภาชุดที่ 4 ครั้งที่ 11/2528 (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ. 2528.

<sup>3</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมวุฒิสภาชุดที่ 4 ครั้งที่ 11/2528 (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ. 2528.

### กรณี 3 พิจารณาโดยคณะกรรมการวิสามัญ

#### การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ 8 ฉบับพร้อมกัน

กล่าวคือ ในการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1/2523 (สมัยวิสามัญ) วันศุกร์ที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2523 นั้น ที่ประชุมได้มีมติอนุมัติให้รวมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ 8 ฉบับคือ 1. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว 2. ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการประถมศึกษา พ.ศ. .... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว 3. ร่างพระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารโรงเรียนประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และโรงเรียนประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. .... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว 4. ร่างพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. .... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว 5. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. .... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว 6. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว 7. ร่างพระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว 8. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว เพราะเป็นเรื่องเดียวกัน ทำนองเดียวกัน หรือเกี่ยวเนื่องกันตามที่สมาชิกฯ เสนอ ผู้ปฏิบัติหน้าที่แห่งประธาธิบดีสภาจึงเสนอให้ที่ประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้ง 8 ฉบับพร้อมกัน นายสิปพนธ์ เกตุทัต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการก็ได้แถลงเหตุผลแห่งร่างพระราชบัญญัติทั้ง 8 ฉบับดังกล่าวที่ละฉบับตามลำดับ ในการพิจารณานั้นได้มีการอภิปรายกันพอสมควร หลังจากการอภิปราย ที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่ 1 รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติทั้ง 8 ฉบับที่ละฉบับตามลำดับ และมีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญชั้นคณะหนึ่ง จำนวน 15 คน พิจารณาประกอบด้วย

1. นายขุนทอง ภูผิวเดือน
2. นายประวิทย์ ทองศรีนุ่น
3. นายประเสริฐ นาสกุล
4. นายรุ่ง แก้วแดง

5. นายวิจิตร ศรีส้าน
6. นายสมาน แสงมะลิ
7. นายสิปปนนท์ เกตุทัต
8. พลเอก เชาว์ สวัสดิ์สงคราม
9. พลโท วีรพันธุ์ รังคะรัตน์
10. พลตรี พัฒน์ อุไรเลิศ
11. พลเรือโท ประพัฒน์ จันทวิรัช
12. พลอากาศตรี เป็รื่องวิทย์ หงสนันท์
13. พลโท บุญฤทธิ์ ทรทรานนท์
14. ร้อยตำรวจโท ชาญ มนูญธรรม
15. นายसानนท์ สายสว่าง

โดยกำหนดการแปรญัตติกายใน 3 วัน<sup>1</sup>

เมื่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว ที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่ 2 เริ่มต้นด้วยข้อร่าง คำปรารภ แล้วเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่างและลงมติในวาระที่ 3 เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ที่ละฉบับทั้ง 8 ฉบับ ตามลำดับ โดยมีใ้ตั้งข้อสังเกตแต่อย่างใด<sup>2</sup>

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. .... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎร  
ลงมติเห็นชอบแล้ว

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาเมื่อปี พ.ศ. 2524 โดยมีหลักการคือ ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนราษฎร์ ซึ่งมีเหตุผลว่า

---

<sup>1</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 1/2523 (สมัยวิสามัญ) วันศุกร์ที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2523.

<sup>2</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 2/2523 (สมัยวิสามัญ) วันศุกร์ที่ 26 กันยายน พ.ศ. 2523.

โดยที่กฎหมายว่าด้วยโรงเรียนราษฎรที่ใช้ยู่ไปปัจจุบันได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว และมีบัญญัติที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันสมควรปรับปรุงเสียใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติ<sup>1</sup> ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้และตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา<sup>2</sup> เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาเสร็จแล้วจึงได้เสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้<sup>3</sup> และเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณา การพิจารณาของวุฒิสภาในวาระแรกนั้น หลังจากการการอภิปราย ที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่ 1 รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ และมีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง จำนวน 18 คน เพื่อพิจารณา ประกอบด้วย<sup>4</sup>

1. นายก่อ สวัสดิพานิช
2. นายสมาน แสงมะลิ
3. นายวัฒนา รัตนวิจิตร
4. นายบุญสม มาร์ติน
5. พันเอก อาทร ชนเห็นชอบ
6. พลเอก ทวนทอง สุวรรณทัต
7. นายชูชาติ ประมูลผล

---

<sup>1</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกหลักการและเหตุผล ประกอบร่างพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ....

<sup>2</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 2/2524 (สมัยวิสามัญ) วันอังคารที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2524.

<sup>3</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 7/2525 (สมัยสามัญ) วันพฤหัสบดีที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2525.

<sup>4</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมวุฒิสภาชุดที่ 2 ครั้งที่ 5/2525 (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2525.

8. พลอากาศเอก พโยม เย็นสุขใจ
9. พลเรือตรี เจื้อ เกตุขเรีัยร
10. พลเอก เขาว์ สวัสดิสงคราม
11. พลตำรวจเอก ศรีสุข มหินทรเทพ
12. พลโท ยุทธศักดิ์ คล่องตรวโรค
13. พันเอก วัฒนชัย ฉายเหมือนวงศ์
14. คุณลาวัลย์ ถนองจันทร์
15. พันตรี สุจินต์ อารยะกุล
16. พลอากาศโท ทวนทอง ยอดอาวุธ
17. พันเอก อัมพร เศวตเศรณี
18. พลโท วีรพันธ์ รั้งคะรัตน์

กำหนดแปรญัตติภายใน 7 วัน

เมื่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาแล้วได้เสนอรายงานผลการพิจารณาต่อวุฒิสภา พร้อมกับตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อให้วุฒิสภาได้พิจารณาในวาระที่ 2 ดังต่อไปนี้<sup>1</sup>

1. รัฐควรหาวิธีการเพื่อแก้ปัญหาความซ้ำซ้อน และความไม่สอดคล้องในการจัดการศึกษาระดับสูงกว่าชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย แต่ไม่เกินระดับปริญญาตรี ที่อาจเกิดขึ้นระหว่างโรงเรียนเอกชนและสถาบันอุดมศึกษา

2. ควรจะมีผู้แทนจากทบวงมหาวิทยาลัย และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการการศึกษาเอกชนด้วย เพื่อให้มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

---

<sup>1</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานของคณะกรรมการวิสามัญ ที่เสนอต่อที่ประชุมสภาในการประชุมครั้งที่ 8/2525 (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ. 2525.

3. คณะกรรมการการศึกษาเอกชนควรให้ความเห็นหรือคำแนะนำแก่รัฐมนตรีเกี่ยวกับการรับรองมาตรฐานการศึกษาให้สอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด

4. รัฐมนตรีควรวางระเบียบการรับรองมาตรฐานการศึกษาในหลักสูตรสาขาวิชาการ และระดับการศึกษาที่สูงกว่ามัธยมศึกษาตอนปลาย โดยคำแนะนำของคณะกรรมการการศึกษาเอกชน

5. องค์ประกอบของคณะกรรมการอำนวยการไม่เกิดความสมคูลย์ เพราะเป็นฝ่ายของผู้รับใบอนุญาตเกือบทั้งหมด ควรจะมีบุคคลภายนอกในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิบ้าง

6. การให้ประกาศนียบัตรในสาขาวิชาที่เปิดสอนในโรงเรียนควรให้กระทำได้เมื่อรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ได้รับรองมาตรฐานการศึกษาในสาขาวิชาที่มีการสอนนั้นเสียก่อน

7. ทางโรงเรียนจะต้องร่วมมือกับเจ้าหน้าที่บ้านเมือง ในการสอดส่องดูแลไม่ให้นักเรียนกระทำความผิดภายนอกบริเวณโรงเรียน

8. การนำเงินทุนสงเคราะห์ไปหาผลประโยชน์ ให้คณะกรรมการการศึกษาเอกชนพิจารณาลั่นกรอง และกำหนดสัดส่วนของเงินที่จะเอาไปหาผลประโยชน์ให้เหมาะสม

ในการพิจารณาวาระที่ 2 นั้น ที่ประชุมได้พิจารณาโดยเริ่มต้นด้วยข้อร่าง คำปรารภ แล้วเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง และลงมติในวาระที่ 3 เห็นชอบกับสภาผู้แทนราษฎร พร้อมกับลงมติเห็นชอบด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าว<sup>1</sup> เพื่อแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อกำเนินการต่อไป

---

<sup>1</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมวุฒิสภาชุดที่ 2 ครั้งที่ 8/2525 (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ. 2525.

### การประเมินผล (Assessment)

จากประสบการณ์ที่ผ่านมาในทางปฏิบัติเป็นที่เห็นได้ชัดว่า โดยส่วนรวมแล้วบทบาทของวุฒิสภาได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้แม้ว่ากรณีตัวอย่างของร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบจะมีไม่มากนักก็ตาม แต่ก็น่าที่จะต้องพิจารณาในข้อที่ว่า การที่วุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติส่วนใหญ่ที่สภาผู้แทนราษฎรได้เสนอขึ้นมานั้น มิได้หมายความว่าวุฒิสภาไม่ได้กระทำการกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติเหล่านั้น หากแต่ น่าจะเป็นด้วยเหตุที่ว่า ประการแรกนั้น วุฒิสภาให้เกียรติสภาผู้แทนราษฎรว่าก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติรับเอาหรือให้ความเห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติฉบับใดนั้น สภาผู้แทนราษฎรจะต้องทำการพิจารณาไตร่ตรองร่างพระราชบัญญัติเหล่านั้นมาในลักษณะที่ค่อนข้างจะละเอียดและรอบคอบ โดยอาศัยกลไกทางเทคนิคอันได้แก่ คณะกรรมาธิการต่าง ๆ ทั้งคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาและคณะกรรมาธิการวิสามัญ ซึ่งเชี่ยวชาญในแต่ละแขนง อาทิ คณะกรรมาธิการการปกครอง คณะกรรมาธิการกิจการต่างประเทศ คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจ เป็นต้น นอกจากนั้นแล้วยังได้มีการอภิปรายซักถามถึงผลดีและผลเสียต่าง ๆ เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ กันในที่ประชุมใหญ่อีกด้วย จึงเห็นได้ว่าโดยหลักการแล้วน่าจะเป็นหลักประกันได้พอสมควร ประการต่อมาก็คือ วุฒิสภาอาจจะมีความเห็นพ้องกันกับสภาผู้แทนราษฎรว่าร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ น่าจะสอดคล้องกับผลประโยชน์ของประเทศชาติแล้วก็ได้ ซึ่งในสภาพการณ์เช่นนี้ หากพิจารณาโดยผิวเผินก็อาจจะเป็นที่สงสัยได้ว่า ก็ในเมื่อมีหลักประกันและขั้นตอนการพิจารณาจากกลั่นกรองของสภาผู้แทนราษฎรในลักษณะดังกล่าวแล้ว เหตุใดจึงจะต้องให้วุฒิสภาทำหน้าที่พิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรอีก จะมีเป็นการทำงานที่ซ้ำซ้อนกันกระนั้นหรือ? คำตอบที่เห็นได้โดยไม่ยากในเรื่องนี้ก็คือ ถึงแม้ว่าโดยหลักการแล้ว สภาผู้แทนราษฎรย่อมต้องปฏิบัติหน้าที่โดยถือเอาผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติเป็นที่ตั้งก็ตาม แต่ก็ก็เป็นความจริงที่ไม่อาจปฏิเสธได้ว่า ในบางกรณีหรืออาจจะในหลาย ๆ กรณีที่มีทางเป็นไปได้ว่า นักการเมืองอาจจะยึดเอาเหตุผลและผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลักในการวินิจฉัยและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติบางฉบับ ยกตัวอย่างเช่น ร่างพระราชบัญญัติบางฉบับอาจถูกคัดค้าน และพิจารณาในลักษณะจับผิดเพื่อโจมตีรัฐมนตรีของกระทรวงผู้รับผิดชอบด้วยเหตุผลทางการเมือง ซึ่งแม้แต่สมาชิกในพรรคร่วมรัฐบาลด้วยตนเอง ก็อาจไม่ให้ความสนับสนุนหรือแสดงความเห็นคัดค้านร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น ๆ ทั้ง ๆ ที่โดยหลักการ



และมารยาททางการเมืองแล้ว ในฐานะพรรคร่วมรัฐบาล พรรคการเมืองนั้น ๆ ควรจะต้องสนับสนุนร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาล ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ถึงแม้ในขั้นต้นร่างพระราชบัญญัตินั้นจะถูกเสนอขึ้นมาโดยรัฐมนตรีซึ่งเป็นเป้าหมายของการโจมตี ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลส่วนตัวหรือเหตุผลทางการเมืองก็ตาม ทั้งนี้ที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วก็ย่อมต้องถือว่าเป็นร่างกฎหมายของฝ่ายรัฐบาล มิใช่ของกระทรวงทบวงกรมใดโดยเฉพาะ ซึ่งหมายความว่า รัฐบาลจะต้องมีความรับผิดชอบร่วมกัน (Solidarity of responsibility) ในร่างกฎหมายฉบับนั้น ดังนั้นพรรคการเมืองซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาล ย่อมต้องให้ความสนับสนุนต่อร่างกฎหมายนั้น ยิ่งกว่านั้นในบางกรณีก็ถึงกับมีความแตกแยกในพรรคการเมืองของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในร่างกฎหมายนั้นเอง จึงทำให้แม้แต่สมาชิกที่สังกัดพรรคการเมืองเดียวกัน ซึ่งโดยมารยาทแล้วต้องให้ความสนับสนุนต่อรัฐมนตรีที่สังกัดพรรคของตน แต่ก็ยังไม่ให้ความสนับสนุนหรือแม้แต่ถึงกับคัดค้านก็เคยมีปรากฏมาแล้ว

ปัญหาดังกล่าวข้างต้น มิได้มีแต่เฉพาะกรณีร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีเท่านั้น เพราะแม้แต่ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเองก็ตาม ก็อาจจะไม่ได้รับการสนับสนุนอันเนื่องมาจากเหตุผลทางการเมืองก็ได้ และหากจะวิเคราะห์ให้ลึกซึ้งลงไปอีกอย่างน้อยในทางทฤษฎีก็เป็นไปได้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นจำนวนมากอาจสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติบางฉบับเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวหรือแม้แต่เพราะเห็นแก่อำิสสินจ้างจากกลุ่มผลประโยชน์ หรือด้วย "เหตุผลด้านลัทธิการปกครอง" (Idialology) ซึ่งมันจะเป็นที่รู้จักกันในนามของ "อุคมการณ์" ก็ได้

สาเหตุต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นนี้ เป็นเพียงส่วนหนึ่งของหลาย ๆ สาเหตุที่ทำให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร อาจไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของประเทศชาติโดยส่วนรวม อันเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้จำเป็นต้องมีวุฒิสภาเพื่อทำหน้าที่กลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติอีกชั้นหนึ่ง และสิ่งที่ทำให้สรุปการประเมินผลของบทบาทด้านการกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติโดยวุฒิสภาว่าบทบาทของวุฒิสภาดังกล่าวนั้น เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และจุดมุ่งหมายของรัฐธรรมญูญก็คือ มีร่างพระราชบัญญัติเป็นจำนวนมิใช่น้อยที่วุฒิสภามีมติไม่ให้ความเห็นชอบ หรือคัดค้านร่างพระราชบัญญัตินั้น หรือให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว ดังที่ได้ยกขึ้นมาศึกษาวิเคราะห์เป็นกรณีศึกษาที่ผ่านมาข้างต้น

การประเมินบทบาทของวุฒิสภาในการพิจารณากลับกรอกร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติให้ความเห็นชอบ ดังที่กล่าวมาทั้งหมดนี้มิได้มุ่งที่จะให้เป็นการประเมินบทบาทของวุฒิสภาในกรณีใดกรณีหนึ่งโดยเฉพาะ หากแต่เป็นการประเมินในหลักการทั่ว ๆ ไปกว้างๆ เท่านั้น เพราะเหตุว่าหากจะประเมินผลเฉพาะในกรณีศึกษาที่กล่าวมาในส่วนแรกของบทนี้ย่อมต้องกระทำเป็นแต่ละกรณีไป ในเมื่อได้แสดงให้เห็นแล้วว่าโดยส่วนรวมบทบาทของวุฒิสภาในด้านการพิจารณากลับกรอกร่างพระราชบัญญัตินั้นได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปจึงได้แก่ ประเด็นที่ว่า ในบางส่วนนั้น วุฒิสภาก็ไม่สามารถดำเนินบทบาทด้านการกลับกรอกร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรแล้วได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งในกรณีนั้น ๆ ย่อมน่าจะได้อภิปรายกันในระยะเยี่ยกว่าอะไร เป็นปัจจัยหรือสาเหตุที่ทำให้วุฒิสภาไม่สามารถดำเนินบทบาทให้เป็นไปตามเป้าหมายเท่าที่ควร ซึ่งเป็นเรื่องที่จะศึกษากันในบทต่อไป ก่อนที่จะพิสูจน์ในเชิงกฎหมายให้เห็นว่า ถึงกระนั้นก็ตามวุฒิสภาก็สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างได้ผลใกล้เคียงกับวัตถุประสงค์ของการมีวุฒิสภา และอะไรคือปัจจัยที่ทำให้เป็นไปได้เช่นนั้น ทั้ง ๆ ที่มีข้อจำกัดหลายประการ ตามที่ได้วิเคราะห์และประเมินผลดังกล่าวข้างต้น