

**วุฒิสภา** **กับ**  
**งานกลั่นกรองกฎหมาย**

## วุฒิสภากับงานกลั่นกรองกฎหมาย

**จัดพิมพ์โดย :** คณะกรรมการจัดทำรายงานผลการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภา

**พิมพ์ :** กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔

**จำนวนพิมพ์ :** ๑,๕๐๐ เล่ม (๔๘๐ หน้า)

**ปก :** สุกัญญา พรหมทรัพย์

**รูปเล่ม :** <http://khunnaipui.multiply.com/>

**พิมพ์ที่ :** โรงพิมพ์เดือนตุลา  
๓๙/๒๐๔ - ๒๐๖ ซอยวิภาวดีรังสิต ๘๔ แขวงสนามบิน  
เขตดอนเมือง กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐  
โทรศัพท์ ๐๒ - ๙๙๖ - ๗๓๙๒ - ๔  
โทรสาร ๐๒ - ๙๙๖ - ๗๓๙๕







## คำนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งมาจากการเลือกตั้งและมาจากการสรรหา โดยมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลั่นกรองกฎหมาย ซึ่งถือเป็นภารกิจที่มีความสำคัญมาก สมาชิกวุฒิสภาทุกคนทั้งที่มาจากการเลือกตั้งและมาจากการสรรหาต่างก็ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการปฏิบัติภารกิจนี้ ตลอดระยะเวลา ๓ ปีที่ผ่านมา สมาชิกวุฒิสภาได้ใช้ความรู้ความสามารถในการพิจารณากลั่นกรองร่างกฎหมายทุกฉบับด้วยความละเอียดรอบคอบ เพื่อให้ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภามีความถูกต้องสมบูรณ์ และเมื่อได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ฝ่ายบริหารจะได้มีเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพสำหรับใช้ในการบริหารบ้านเมือง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน

โดยที่วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาครบกำหนด ๓ ปี ในวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ จึงได้มีการรวบรวมผลงานการพิจารณากลั่นกรองกฎหมายของวุฒิสภาในรูปแบบของหนังสือ “วุฒิสภากับงานกลั่นกรองกฎหมาย” ซึ่งเป็นการรวบรวมรายละเอียดเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ของวุฒิสภา โดยในเนื้อหาของกฎหมายแต่ละฉบับนอกจากจะมีการสรุปสาระสำคัญของการพิจารณาของวุฒิสภาในแต่ละวาระแล้ว ยังมีสรุปคำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้สงวนคำแปรญัตติ คำอภิปรายของกรรมาธิการผู้สงวนความเห็น รวมทั้งคำชี้แจงของคณะกรรมาธิการด้วย ซึ่งจะทำได้ทราบถึงเจตนารมณ์และเหตุผลของการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติในมาตราต่าง ๆ ของกฎหมายแต่ละฉบับ โดยหนังสือเล่มนี้ได้มีการนำเสนอตัวอย่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา จำนวน ๑๔ ฉบับ จำแนกเป็นร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมและสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาจำนวน ๑๒ ฉบับ ร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมาธิการร่วมกันจำนวน ๑ ฉบับ และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ตกไปจำนวน ๑ ฉบับ นอกจากนี้ยังมีบทความของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้เขียนถ่ายทอดประสบการณ์

## ๖ วุฒิสภากับงานกลั่นกรองกฎหมาย

ในการทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมาย รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการพิจารณากฎหมายของวุฒิสภาในระยะเวลา ๓ ปีที่ผ่านมา ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเผยแพร่ผลงานการพิจารณากฎหมายของวุฒิสภา อีกทั้ง เพื่อเป็นการถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ในการพิจารณากฎหมายให้แก่ผู้ที่สนใจศึกษากฎหมายและสนใจศึกษาค้นคว้าข้อมูลเกี่ยวกับวงงานรัฐสภา รวมทั้งผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเสนอและพิจารณาร่างกฎหมาย ได้แก่ หน่วยงานที่มีหน้าที่เสนอร่างกฎหมายและสมาชิกวุฒิสภาชุดต่อไป ตลอดจนเพื่อเป็นการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายให้แก่สถาบันการศึกษาต่างๆ ด้วย

คณะกรรมการจัดทำหนังสือขอขอบพระคุณท่านประธานวุฒิสภา รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง และรองประธานวุฒิสภา คนที่สอง ที่กรุณาให้การสนับสนุนและให้ความอนุเคราะห์ในการจัดทำหนังสือ รวมทั้งร่วมเขียนบทความเสนอความเห็นและมุมมองที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณากฎหมายของวุฒิสภา รวมทั้งขอขอบคุณสมาชิกวุฒิสภา และผู้บริหารสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาทุกท่านที่มีส่วนร่วมในการจัดทำหนังสือครั้งนี้

หวังเป็นอย่างยิ่งว่า หนังสือ “วุฒิสภากับงานกลั่นกรองกฎหมาย” จะเป็นประโยชน์แก่ผู้อ่านและช่วยพัฒนางานกลั่นกรองกฎหมายของวุฒิสภาสืบต่อไป

คณะกรรมการจัดทำ

รายงานผลการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภา

## คณะกรรมการ จัดทำรายงานผลการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภา



นายเจริญ ภัคดีวานิช  
ประธานกรรมการ



นายสมิทธ ชาญวานิช  
รองประธานกรรมการ



นายวิเชียร คันตอง  
กรรมการ



นายกฤษ อาทิตย์แก้ว  
กรรมการ



นายสุรชัย เสียงบุญเลิศชัย  
กรรมการ



นายคำบุญ สิทธิสมาน  
กรรมการ



นายตวง อันทะไชย  
กรรมการ



นายอนุรักษ์ นิชมเวช  
กรรมการ



นายมนตรี รูปสุวรรณ  
กรรมการ



นางมลลิกา ลับโพธิ์  
กรรมการ



นางวรารัตน์ อดิเทพย์  
กรรมการ



นายพิพงค์ ภูชฎากิรมย์  
กรรมการและเลขานุการ



นายสุรัตน์ หวังต่อลาภ  
กรรมการและพิช่วยเลขานุการ



นางสาวเทวินทร์ เกษตระกูล  
กรรมการและพิช่วยเลขานุการ

## สารบัญ

<b>ส่วนที่หนึ่ง</b>	<b>๑๔</b>
บทบาทและอำนาจหน้าที่ในการกติกาสถาปัตยกรรมของวุฒิสภา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุม	๑๕
<b>ส่วนที่สอง</b>	<b>๒๗</b>
ประสบการณ์และมุมมองการทำหน้าที่กติกาสถาปัตยกรรมของวุฒิสภา	
<b>บทความพิเศษ</b>	
<b>ปัญหาและอุปสรรคในการกติกาสถาปัตยกรรมของวุฒิสภา</b>	<b>๒๙</b>
โดย ศาสตราจารย์พิเศษประสพสุข บุญเดช ประธานวุฒิสภา	
<b>ข้อสังเกตบางประการในการพิจารณาร่างกฎหมายชั้นวุฒิสภา</b>	<b>๓๖</b>
โดย นายนิคม ไวยรัชพานิช รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง และประธานคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา	
<b>การทำหน้าที่ประธานของที่ประชุมวุฒิสภา</b>	<b>๓๙</b>
<b>ในกระบวนการตราพระราชบัญญัติ</b>	
โดย รองศาสตราจารย์ ดร. ทศนา บุญทอง รองประธานวุฒิสภา คนที่สอง	
<b>การทำหน้าที่ของคณะกรรมการร่วมกัน</b>	<b>๔๘</b>
โดย นายสมัคร เชาวภานันท์ สมาชิกวุฒิสภาสรรหาภาควิชาชีพ ประธานคณะกรรมการการยุติธรรมและการตำรวจ วุฒิสภา	

<b>มาตรฐานกับงานกฤษฎีกา</b>	๕๓
โดย นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย สมาชิกวุฒิสภาสรรหาภาควิชาการ ประธานคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา	
<b>กฤษฎีกาอย่างไม่อ่อนข้อ :</b>	๖๒
<b>ประสบการณ์ในการเตรียมตัวพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ</b>	
โดย นายคำคุณ สิริธิตมาน สมาชิกวุฒิสภาสรรหาภาควิชาการ	
<b>แปรญัตติอย่างไรให้สัมฤทธิ์ผล</b>	๖๙
โดย นายตวง อันทะไชย สมาชิกวุฒิสภาสรรหาภาควิชาชีพ	
<b>การอภิปรายและการพิจารณาร่างกฎหมายในที่ประชุมของวุฒิสภา</b>	๗๗
โดย นายอนุรักษ์ นิยมเวช สมาชิกวุฒิสภาสรรหาภาควิชาชีพ ประธานคณะกรรมการพัฒนาการเมือง และการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา	
<b>ปัญหาและอุปสรรคในการกฤษฎีกาของวุฒิสภา</b>	๙๕
โดย สมาชิกวุฒิสภา	
<b>ส่วนที่สาม</b>	<b>๑๕๗</b>
<b>ตัวอย่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา</b>	๑๕๙
(๑) ร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมและสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม	๑๕๙
๑) ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ....	๑๕๙
๒) ร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ....	๑๗๐
๓) ร่างพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ....	๒๐๙

- ๔) ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. .... ๒๔๘
- ๕) ร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. .... ๒๗๕
- ๖) ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... ๓๑๓
- ๗) ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ๓๔๗
- ๘) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติต่ออากาศยาน  
ที่กระทำผิดกฎหมาย พ.ศ. .... ๓๕๒
- ๙) ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. .... ๓๕๖
- ๑๐) ร่างพระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ๓๗๗
- ๑๑) ร่างพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัว  
และวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. .... ๓๘๘
- ๑๒) ร่างพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. .... ๔๑๘

**(๒) ร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ระหว่างการพิจารณา  
ของคณะกรรมการร่วมกัน** ๔๓๔

- ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลัง  
กู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. .... ๔๓๔

**(๓) ร่างพระราชบัญญัติที่ตกไป** ๔๕๐

- ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ  
ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ๔๕๐

**ภาคผนวก** ๔๖๙

- สรุปผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ  
ร่างพระราชบัญญัติ และพระราชกำหนด ของวุฒิสภา  
(นับตั้งแต่วันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๓) ๔๗๑
- คำสั่งวุฒิสภาที่ ๓๘/๒๕๕๓ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำ  
รายงานผลการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภา ๔๗๗





ส่วนที่หนึ่ง  
บทบาทและอำนาจหน้าที่  
ในการกลั่นกรองกฎหมายของวุฒิสภา  
ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ  
และข้อบังคับการประชุม



# บทบาทและอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมาย ของวุฒิสภิตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุม

งานตรากฎหมายถือเป็นหัวใจของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกันในการที่จะทำให้งานพระราชบัญญัติมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย วุฒิสภาในฐานะสภาที่สองมีหน้าที่กลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร ให้เป็นไปอย่างรอบคอบและถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งเมื่อมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว จะเป็นเครื่องมือสำคัญให้ฝ่ายบริหารและองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวข้องได้ใช้บริหารและปกครองประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล เพื่อความผาสุกและประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ

การทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาตลอดจนกระบวนการและขั้นตอนการพิจารณา จะถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา โดยปกติแล้วรัฐธรรมนูญจะบัญญัติขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไว้ว่าให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาและลงมติเห็นชอบแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา กระบวนการและเงื่อนไขการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการไว้ดังนี้

## ๑) กรอบระยะเวลาการพิจารณา

### ๑.๑) กรณีร่างพระราชบัญญัติที่มีใช้ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน\*

\* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๓ วรรคหนึ่ง ได้ให้ความหมาย “ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน” ไว้ดังนี้

## ๑๖ วุฒิสภากับงานกลั่นกรองกฎหมาย

วุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา และอาจขอขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษได้อีกซึ่งต้องไม่เกิน ๓๐ วัน

### ๑.๒) กรณีร่างพระราชบัญญัติเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

วุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา และอาจขอขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษได้อีกซึ่งต้องไม่เกิน ๓๐ วัน

กำหนดวัน หมายถึง วันในสมัยประชุม และให้เริ่มนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาจะทราบได้ว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่นั้น เป็นไปตามหนังสือคำสั่งที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรมีถึงประธานวุฒิสภาซึ่งจะแจ้งให้ทราบว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่

ถ้าวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น

กรอบระยะเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาให้นำมาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย รวมถึงการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดเกี่ยวกับการเงินหรือไม่จะใช้หลักเกณฑ์เดียวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติด้วยเช่นกัน<sup>๖</sup>

<sup>๑</sup> (ต่อ) “มาตรา ๑๔๓ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายความว่าด้วยเรื่องใดเรื่องหนึ่งดังต่อไปนี้

- (๑) การตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร
- (๒) การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน
- (๓) การกู้เงิน การค้ำประกัน การใช้เงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ
- (๔) เงินตรา”

<sup>๖</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๐ วรรคสอง ได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติมาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม

## ๒) ขั้นตอนการพิจารณา

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของวุฒิสภา ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ได้กำหนดให้กระทำเป็น ๓ วาระตามลำดับ โดยมีขั้นตอนและรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

### วาระที่ ๑ ขั้นพิจารณารับร่างพระราชบัญญัติหรือรับหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ ๑ ของวุฒิสภาเป็นการพิจารณาเพื่อลงมติว่าจะรับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณาหรือไม่ สำหรับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่ ๑ เป็นการพิจารณาเพื่อลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่ ในวาระนี้สมาชิกวุฒิสภาสามารถอภิปรายแสดงความคิดเห็นในภาพรวมเกี่ยวกับข้อดี ข้อเสีย ประโยชน์ หรือผลกระทบที่จะได้รับของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สภาผู้แทนราษฎรส่งให้วุฒิสภาพิจารณา โดยมีเลขาธิการวุฒิสภาเป็นผู้เสนอหลักการและเหตุผล และอาจมีรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบเป็นผู้ตอบชี้แจง หรืออธิบายในเนื้อหาสาระโดยสังเขป

การลงมติในวาระที่ ๑ นี้ ในกรณีที่วุฒิสภาลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร หรือไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นก็จะถูกยับยั้งไว้ก่อน และให้ส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร แต่หากวุฒิสภาลงมติรับร่างพระราชบัญญัติหรือรับหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็จะดำเนินการต่อไปในวาระที่ ๒ ทั้งนี้ การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ ๑ ใช้เสียงข้างมากปกติ

อย่างไรก็ตามยังมีกฎหมายอีกกลุ่มหนึ่งที่รัฐธรรมนูญกำหนดวิธีการและระยะเวลาการพิจารณาของวุฒิสภาไว้เป็นการเฉพาะ คือ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย การพิจารณาของวุฒิสภาเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะกระทำเพียงวาระเดียวเพื่อลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น และต้องกระทำภายใน ๒๐ วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น

อนึ่ง การดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาในทางปฏิบัติได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่ ๑ ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว หลักการดังกล่าวได้ถูกกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๓๖ ประกอบกับข้อ ๑๓๒ โดยกำหนดให้ประธานวุฒิสภาอาจพิจารณามอบหมายให้คณะกรรมการมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาคณะใดคณะหนึ่งที่เกี่ยวข้อง หรือวุฒิสภาอาจตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวนไม่เกิน ๑๕ คน แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นเฉพาะกรณีไปก็ได้ และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบในวาระที่ ๓ แล้ว คณะกรรมการมาธิการดังกล่าวมีหน้าที่รายงานต่อประธานวุฒิสภาเป็นการด่วน ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของสมาชิกวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นต่อไป

## **วาระที่ ๒ ขึ้นพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเรียงลำดับมาตรา**

เมื่อวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือรับหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาในวาระที่ ๑ แล้ว ลำดับต่อไปคือการพิจารณาในวาระที่ ๒ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่ ๒ ของวุฒิสภา เป็นการพิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาได้รับไว้พิจารณาในวาระที่ ๑ โดยในวาระนี้จะกระทำเป็น ๒ ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่ ๑ ขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการมาธิการ และขั้นตอนที่ ๒ ขั้นตอนการพิจารณาของที่ประชุมวุฒิสภา

### **ขั้นตอนที่ ๑ ขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการมาธิการ**

ในส่วนของขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการมาธิการ สามารถกระทำได้เป็น ๒ แนวทาง คือ

แนวทางที่หนึ่ง ที่ประชุมวุฒิสภามีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการที่วุฒิสภาตั้ง

แนวทางที่สอง ที่ประชุมวุฒิสภามีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยกรรมการมาธิการเต็มสภา

## ๑. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการที่วุฒิสภาตั้ง

ตามปกติ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในชั้นคณะกรรมการธิการจะพิจารณาโดยคณะกรรมการที่วุฒิสภาตั้ง ทั้งนี้ ในกรณีพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการที่วุฒิสภาตั้งนั้น วุฒิสภาจะมอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาหรือคณะกรรมการวิสามัญ<sup>๓</sup> เป็นผู้พิจารณาก็ได้

ในกรณีวุฒิสภาตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะมีเงื่อนไขในการตั้ง ดังนี้

**๑) กรณีร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ<sup>๔</sup> ที่คณะรัฐมนตรี ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นผู้เสนอ**

การตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ คณะรัฐมนตรี ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ<sup>๕</sup> ที่เกี่ยวข้อง สามารถเสนอรายชื่อในส่วนของตนได้ไม่เกิน ๑ ใน ๕ ของจำนวนกรรมการทั้งหมด

---

<sup>๓</sup> คณะกรรมการวิสามัญ คือ คณะกรรมการที่วุฒิสภาตั้งโดยเลือกสมาชิกวุฒิสภาเป็นกรรมการ คณะกรรมการวิสามัญ คือ คณะกรรมการที่วุฒิสภาตั้งโดยเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือมิได้เป็นสมาชิกวุฒิสภาเป็นกรรมการ ส่วนคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาเป็นคณะกรรมการสามัญประเภทหนึ่งที่ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ปัจจุบันมี ๒๒ คณะ

<sup>๔</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๘ บัญญัติให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จำนวน ๙ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

<sup>๕</sup> องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญประเภทหนึ่ง ประกอบด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนองค์กรตามรัฐธรรมนูญอีกประเภทหนึ่ง คือ องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

**๒) กรณีร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ<sup>๖</sup>**

การตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ วุฒิสภาต้องตั้งกรรมการที่มาจากผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนกรรมการทั้งหมด

**๓) กรณีร่างพระราชบัญญัติที่ประธานวุฒิสภาวินิจฉัยว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี และผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ**

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประธานวุฒิสภาวินิจฉัยว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี และผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ หากวุฒิสภามีได้พิจารณาโดยกรรมการเต็มสภา วุฒิสภาต้องตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นนี้ต้องประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้น มีจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนกรรมการทั้งหมด ทั้งนี้โดยมีสัดส่วนหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน

**การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ**

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ในทางปฏิบัติคณะกรรมการจะนำหลักการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ ๒ ของที่ประชุมวุฒิสภามาเป็นแนวทาง กล่าวคือ การพิจารณาจะเริ่มต้นด้วยชื่อร่างคำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงลำดับมาตราจนจบร่าง ในการพิจารณาของคณะกรรมการ หากกรรมการผู้ใดไม่เห็นด้วยกับมติของคณะกรรมการในข้อใด จะสงวนความเห็นของตนในข้อนั้นไว้เพื่อขอให้วุฒิสภาวินิจฉัยก็ได้ นอกจากนี้ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นคณะกรรมการที่วุฒิสภที่ตั้ง สมาชิกวุฒิสภาที่มีได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะนั้น เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ก็สามารถเสนอคำแปรญัตติเพื่อให้คณะกรรมการพิจารณา การยื่นคำแปรญัตติต้องกระทำภายในกรอบเวลาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา

---

<sup>๖</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๓ บัญญัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้เฉพาะร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด ๕ ว่าด้วยแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เท่านั้น



กำหนด ตามปกติ คือ ภายในกำหนด ๗ วันนับถัดจากวันที่วุฒิสภารับร่างพระราชบัญญัติหรือรับหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้พิจารณา เว้นแต่วุฒิสภาจะได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ หากคณะกรรมการธิการไม่เห็นด้วยกับคำแปรญัตติ สมาชิกวุฒิสภาผู้เสนอคำแปรญัตติสามารถสงวนคำแปรญัตติของตนเพื่อให้ที่ประชุมวุฒิสภาวินิจฉัยต่อไป

เมื่อคณะกรรมการธิการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่วุฒิสภามอบหมายเสร็จแล้ว คณะกรรมการธิการต้องจัดทำรายงานแล้วเสนอต่อวุฒิสภา ทั้งนี้ รายงานดังกล่าวต้องประกอบด้วยสาระสำคัญ ดังนี้

๑) ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญร่างเดิม (ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่วุฒิสภารับไว้พิจารณาในวาระที่ ๑) และการแก้ไขเพิ่มเติม

๒) การระบุว่าได้มีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง และถ้ามีการแปรญัตติมติของคณะกรรมการเกี่ยวกับคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใด หรือมีการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติ หรือมีการสงวนความเห็นของกรรมการ

นอกจากนี้ในการพิจารณาของคณะกรรมการ ถ้าคณะกรรมการเห็นว่า มีข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรี ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องควรทราบหรือควรปฏิบัติ ก็สามารถบันทึกข้อสังเกตดังกล่าวไว้ในรายงานของคณะกรรมการเพื่อให้วุฒิสภาพิจารณา ในกรณีที่วุฒิสภาเห็นด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการ ประธานวุฒิสภามีหน้าที่ส่งรายงานและข้อสังเกตไปยังคณะรัฐมนตรี ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่เกี่ยวข้อง

## ๒. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมการเต็มสภา

การพิจารณาโดยกรรมการเต็มสภาจะกระทำได้ต่อเมื่อสมาชิกวุฒิสภาเสนอญัตติโดยมีผู้รับรองไม่น้อยกว่า ๑๐ คน และที่ประชุมวุฒิสภาอนุมัติ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมการเต็มสภานั้น วุฒิสภาจะตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาปัญหาใดโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ได้ ทั้งนี้ ในกรณีที่วุฒิสภามีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมการเต็มสภา ให้ถือว่าสมาชิกวุฒิสภาทุกคนในที่ประชุมประกอบกันเป็นคณะกรรมการ และประธานของที่ประชุมมีฐานะเป็นประธานคณะกรรมการด้วย

การพิจารณาโดยกรรมการเต็มสภานี้เป็นทั้งการพิจารณาชั้นคณะกรรมการ และการพิจารณาของที่ประชุมวุฒิสภาในวาระที่สองเรียงลำดับมารวมกันไป

## ขั้นตอนที่ ๒ ขั้นตอนการพิจารณาของที่ประชุมวุฒิสภา

### ๑. การนำเสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณา

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและรายงานของคณะกรรมการแล้ว ประธานวุฒิสภาจะดำเนินการบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน เพื่อเสนอวุฒิสภาพิจารณาต่อไป

### ๒. การพิจารณาของที่ประชุมวุฒิสภา

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว วุฒิสภาจะพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงลำดับมาตรา

**การอภิปรายร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่ ๒ ของที่ประชุมวุฒิสภา** ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ได้กำหนดแนวทางการใช้สิทธิอภิปรายไว้ดังนี้

๑) กรณีร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว มีการแก้ไขเพิ่มเติม

๑.๑) สมาชิกวุฒิสภาทุกคนสามารถใช้สิทธิอภิปรายได้ แต่จะอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่คณะกรรมการมีการแก้ไขเพิ่มเติมเท่านั้น

๑.๒) สมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติหรือกรรมการผู้สงวนความเห็นสามารถใช้สิทธิอภิปรายที่ตนได้สงวนไว้

๒) กรณีร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม

ผู้ที่สามารถใช้สิทธิอภิปรายจะมีได้เฉพาะสมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติหรือกรรมการผู้สงวนความเห็นเท่านั้น และสามารถใช้อภิปรายเฉพาะที่ตนได้สงวนไว้

กรณีมีผู้ขอใช้สิทธิอภิปรายนอกเหนือจากแนวทางที่กำหนดไว้ข้างต้นโดยหลักการแล้วจะกระทำมิได้ แต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับที่ประชุมวุฒิสภาที่จะลงมติเป็นอย่างอื่น

**การชี้แจงของคณะกรรมการต่อที่ประชุมวุฒิสภา** ในที่ประชุมวุฒิสภา คณะกรรมการมีสิทธิแถลง ชี้แจง หรือแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ตนเสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภาได้ หรือจะมอบหมายให้บุคคลใด ๆ แถลงหรือชี้แจงแทนก็ได้

เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจนจบร่างแล้ว วุฒิสภาจะพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง และในการพิจารณาครั้งนี้สมาชิกวุฒิสภาอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อความใตมิได้ นอกจากนั้นความที่ยังเห็นว่าขัดแย้งกันอยู่ ทั้งนี้ การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ ๒ ใช้เสียงข้างมากปกติ

### **วาระที่ ๓ ขึ้นพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ**

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่ ๓ ของวุฒิสภาเป็นการพิจารณาเพื่อลงมติในขั้นสุดท้ายว่าจะให้ความเห็นชอบหรือให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นหรือไม่ ทั้งนี้ การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ ๓ สำหรับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ขณะที่การออกเสียงลงคะแนสำหรับร่างพระราชบัญญัติใช้คะแนนเสียงเห็นชอบข้างมากปกติ

การลงมติในวาระที่ ๓ จำแนกได้เป็น ๒ กรณี ดังนี้

#### **๑) กรณีการพิจารณาในวาระที่ ๒ ของวุฒิสภาไม่มีการแก้ไข**

ให้ที่ประชุมลงมติว่า เห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร

“เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร” หมายความว่า วุฒิสภาลงมติเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรในร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นทั้งฉบับ โดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ หากวุฒิสภาลงมติเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของวุฒิสภา

“ไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร” หมายความว่า วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรในร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการพิจารณาและที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาเสร็จสิ้นแล้วโดยไม่มีการแก้ไขในกรณีนี้ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน

## ๒) กรณีการพิจารณาในวาระที่ ๒ ของวุฒิสภามีการแก้ไขเพิ่มเติม

ให้ที่ประชุมวุฒิสภาลงมติว่า ให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่แก้ไขเพิ่มเติม

“ให้แก้ไขเพิ่มเติม” หมายความว่า ในการพิจารณาเรียงลำดับมาตราขึ้นคณะกรรมาธิการ และที่ประชุมวุฒิสภา วุฒิสภาเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อความและได้ลงมติในวาระที่ ๓ ว่า “ให้แก้ไขเพิ่มเติม” ตามที่คณะกรรมาธิการหรือที่ประชุมวุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติม

“ไม่แก้ไขเพิ่มเติม” หมายความว่า วุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม

ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่วุฒิสภาพิจารณา และลงมติว่า “ให้แก้ไขเพิ่มเติม” เมื่อส่งกลับไปยังสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา ก็เป็นอันสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาของรัฐสภา ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา แต่หากสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา ก็ให้แต่ละสภาตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดประกอบเป็นคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และเมื่อคณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว ต้องจัดทำรายงานพร้อมทั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่พิจารณาแล้วนั้นเสนอต่อสภาทั้งสอง และหากสภาทั้งสองเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการร่วมกันเสนอ จึงจะถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา แต่ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ยับยั้งไว้ก่อน

ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่วุฒิสภายับยั้ง ทั้ง ๓ กรณี คือ กรณีที่ ๑ การพิจารณาในวาระที่ ๑ ของวุฒิสภาและลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร กรณีที่ ๒ การพิจารณาในวาระที่ ๒ ของวุฒิสภาไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมและวุฒิสภาลงมติในวาระที่ ๓ ไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร และกรณีที่ ๓ การพิจารณาในวาระที่ ๒ ของวุฒิสภามีการแก้ไขเพิ่มเติมและวุฒิสภาลงมติในวาระที่ ๓ ให้แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาเป็นเหตุให้มีการตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาและสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการร่วมกันเสนอทั้ง ๓ กรณีดังกล่าว สภาผู้แทนราษฎร

จะยกพิจารณาใหม่ได้เมื่อพ้นเวลา ๑๘๐ วันนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร หรือนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย แล้วแต่กรณี แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงินสามารถยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ทั้ง ๓ กรณีเช่นว่านี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิม คือ ร่างที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบก่อนส่งให้วุฒิสภาพิจารณา หรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณา แล้วแต่กรณี ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา เพื่อนายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายใน ๒๐ วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว จะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป



ส่วนที่สอง  
ประสบการณ์  
และมุมมองการทำหน้าที่  
การกลั่นกรองกฎหมายของวุฒิสภา





## บทความพิเศษ

### ปัญหาและอุปสรรค ในการกลั่นกรองกฎหมายของวุฒิสภา

โดย ศาสตราจารย์พิเศษประสพสุข บุญเดช  
ประธานวุฒิสภา



**ส**ถรรพณูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้วุฒิสภามีหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติซึ่งเป็นหน้าที่สำคัญนอกเหนือจากการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การให้ความเห็นชอบและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงซึ่งเมื่อศึกษาจากเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ (สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ชุด พ.ศ. ๒๕๔๙ - ๒๕๕๐) แล้ว พบว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญประสงค์ให้วุฒิสภาเป็นสภากลั่นกรองกฎหมายเพื่อให้กฎหมายที่ตราออกมาใช้บังคับเป็นประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

บทบาทของวุฒิสภาในด้านการกลั่นกรองกฎหมายนี้ดูจะมีบทบาทคล้ายคลึงกับสภาสูงของนานาอารยประเทศที่เราไปลอกเลียนแบบมา อาทิ สภาขุนนางของสหราชอาณาจักร (House of Lords) แม้อำนาจหน้าที่ในด้านอื่นๆ วุฒิสภาไทยจะมีอำนาจหน้าที่มากกว่าก็ตาม การศึกษา **บทบาทของวุฒิสภาชุดปัจจุบัน** ตั้งแต่เริ่มเปิดสมัยประชุมเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๑ พบว่า มีผลงานมากไม่แตกต่างจากวุฒิสภาชุดที่ผ่านมา กล่าวคือ ทำหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมายได้ดีและมีประโยชน์ต่อประเทศชาติเป็นอันมาก

ในฐานะ**ประธานในที่ประชุมของวุฒิสภา** อยากจะเล่าถึงปัญหาและอุปสรรคของการพิจารณากลั่นกรองกฎหมายของวุฒิสภา ดังต่อไปนี้

**ประการแรก** เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่งแล้ว ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๓๖<sup>๑</sup> กำหนดให้ในกรณีที่มีความจำเป็น ประธานวุฒิสภาอาจพิจารณาขอหมายให้คณะกรรมการธิการสามัญประจำวุฒิสภาคณะใดคณะหนึ่งที่เกี่ยวข้อง หรือวุฒิสภาอาจแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวนไม่เกินสิบห้าคน แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นดังกล่าวเป็นเฉพาะกรณีไปก็ได้ และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบในวาระที่สามแล้ว ให้คณะกรรมการธิการดังกล่าวรายงานต่อประธานวุฒิสภาเป็นการด่วน ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของสมาชิกในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป ซึ่งในทางปฏิบัติคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาจะทำหน้าที่ในการพิจารณาและมีมติขอหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาเป็นผู้พิจารณา

**ปัญหาที่น่าพิจารณา** ก็คือ การให้คณะกรรมการธิการวิสามัญศึกษาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการในวาระที่หนึ่งเป็นการศึกษาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ซึ่งขาดการศึกษาในช่วงที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สามไปแล้ว จึงทำให้การศึกษาของคณะกรรมการดังกล่าวขาดความสมบูรณ์และมีข้อมูลไม่ครบถ้วน ประกอบกับคณะกรรมการธิการสามัญประจำวุฒิสภาส่วนใหญ่มักจะเน้นในเรื่องการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินมากกว่าการพิจารณากลั่นกรองร่างกฎหมาย ดังนั้น คณะกรรมการธิการสามัญหรือคณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายจากที่ประชุมวุฒิสภาที่ทำการศึกษาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจำเป็นต้องติดตามการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับมอบหมายตั้งแต่ต้นจนถึงขั้นการพิจารณาให้ความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สาม แล้วรายงานต่อประธานวุฒิสภาต่อไป

---

<sup>๑</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๓๖ กำหนดว่า “ในกรณีที่มีความจำเป็นเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติใดในวาระที่หนึ่งแล้ว ประธานวุฒิสภาอาจพิจารณาขอหมายให้คณะกรรมการธิการสามัญประจำวุฒิสภาคณะใดคณะหนึ่งที่เกี่ยวข้อง หรือวุฒิสภาอาจตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวนไม่เกินสิบห้าคน แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นดังกล่าวเป็นเฉพาะกรณีไปก็ได้ และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบในวาระที่สามแล้ว ให้คณะกรรมการธิการดังกล่าวรายงานต่อประธานวุฒิสภาเป็นการด่วน ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของสมาชิกในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป”

**ประการที่สอง** การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่ง ให้พิจารณาลงมติว่า จะรับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณา หรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ตามข้อ ๑๓๗<sup>๒</sup> แห่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น ปัญหาที่พบบ่อยครั้ง ก็คือ สมาชิกวุฒิสภามักจะอภิปรายเกี่ยวกับรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ มากเกินไป มิได้มุ่งเน้นการอภิปรายเชิงหลักการ สมาชิกวุฒิสภาบางท่านก็อภิปรายโดยใช้ข้อมูลที่เตรียมอย่างดี แต่ในบางครั้งก็อาศัยความรู้พื้น ๆ หรืออาศัยจากแหล่งข้อมูลที่ลำสมัย ทำให้การอภิปรายในวาระที่หนึ่งเป็นเรื่องที่เสียเวลามาก

**แนวทางแก้ไข** ก็คือ สมาชิกวุฒิสภาที่จะอภิปรายต้องมีการเตรียมตัวล่วงหน้ามากกว่าในปัจจุบัน กล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภาต้องมีข้อมูลสำหรับการพิจารณาร่างกฎหมายอย่างครบถ้วนตั้งแต่ในขั้นการพิจารณาของฝ่ายบริหารและสภาผู้แทนราษฎร และต้องมีเอกสารประกอบการพิจารณาที่มีความสมบูรณ์ทันสมัย ซึ่งสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะต้องดำเนินการปรับปรุงการจัดทำเอกสารในลักษณะดังกล่าวเสียใหม่

**ประการที่สาม** การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สอง ค่อนข้างมีปัญหาอยู่หลายประการ เริ่มจากการตั้งคณะกรรมการก็พบว่า วิธีการเสนอชื่อบุคคลที่สมควรเป็นคณะกรรมการมักจะใช้วิธีการส่งตัวแทนจากคณะกรรมการสามัญแต่ละคณะซึ่งเป็นสัดส่วนที่ได้มีการจัดไว้ล่วงหน้าแล้ว จึงทำให้ขาดกรรมการที่มีความสนใจและเป็นผู้เชี่ยวชาญในร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ อย่างแท้จริง นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติมักจะไม่ได้รับความสนใจจากเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินั้นในการที่จะมาชี้แจงแสดงความคิดเห็นประกอบในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเท่าที่ควร โดยมักจะส่งเจ้าหน้าที่ระดับต้น ๆ ที่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจมาชี้แจงแทน ทำให้เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นเกี่ยวกับประเด็นใดในร่างพระราชบัญญัตินั้น ก็ไม่สามารถแก้ปัญหาในประเด็นนั้นได้ทันทีทำให้เสียเวลาการพิจารณาของคณะกรรมการและที่ประชุมวุฒิสภาอย่างมาก

<sup>๒</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๓๗ กำหนดไว้ว่า “ข้อ ๑๓๗ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่ง ให้พิจารณาและลงมติว่าจะรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้พิจารณา หรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร”

**ประการที่สี่** ในการพิจารณาในวาระที่สอง ตามข้อ ๑๔๖<sup>๑</sup> แห่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้วุฒิสภาพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงลำดับมาตรา และให้อภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติ หรือที่กรรมาธิการสงวนความเห็นไว้ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมวุฒิสภาจะได้ลงมติเป็นอย่างอื่น ปัญหาที่พบบ่อยครั้ง ก็คือ สมาชิกวุฒิสภาผู้แปรญัตติ หรือกรรมาธิการที่สงวนความเห็นเป็นกลุ่ม ๆ มักจะขอใช้สิทธิในการอภิปรายทุกคนและไม่นิยมใช้วิธีการให้สมาชิกวุฒิสภาเพียงท่านเดียวอภิปรายแทน จึงทำให้เสียเวลาที่ประชุมวุฒิสภามาก

นอกจากนี้ บ่อยครั้งจะพบว่า คณะกรรมาธิการขาดความเป็นเอกภาพ และไม่กล้าตัดสินใจ จนต้องสั่งพักการประชุมเพื่อหาข้อยุติให้ได้เสียก่อน หรือในบางครั้งมีการขอแก้ไขถ้อยคำในระหว่างการพิจารณา ซึ่งน่าเป็นห่วงเรื่องใช้ถ้อยคำเพื่อให้สอดคล้องกัน นอกจากนี้ บางครั้งคณะกรรมาธิการก็ขาดผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือเจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญด้านการร่างกฎหมายที่จะช่วยแก้ไขถ้อยคำในกฎหมายได้ ดังนั้น ปัญหาเหล่านี้ถือเป็นประสบการณ์สำหรับวุฒิสภาชุดต่อไปที่ต้องหาทางแก้ไขให้ได้

**ประการที่ห้า** จากประสบการณ์ พบว่า ในการพิจารณาร่างกฎหมายในวาระที่หนึ่ง และวาระที่สอง สมาชิกวุฒิสภาใช้เวลาอภิปรายนานเกินไป ส่งผลให้สมาชิกหลายท่านเบื่อน่ายในการเข้าร่วมประชุม สมาชิกวุฒิสภาบางท่านก็มีภารกิจภายนอกวุฒิสภา ทำให้เกิดปัญหาองค์ประชุมบ่อยครั้งในช่วงเวลาบ่าย นอกจากนี้ ยังมีการจัดการประชุมคณะกรรมาธิการในวันจันทร์ ซึ่งตรงกับวันประชุมวุฒิสภาทำให้ต้องสั่งให้พักการประชุมคณะกรรมาธิการเสียก่อน เพื่อเข้าร่วมการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภา

ปัญหาดังกล่าวข้างต้นนี้ ได้พยายามแก้ไขโดยมีการขอความร่วมมือสมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมาธิการ เพื่อแจ้งงดการประชุมคณะกรรมาธิการและงดการเดินทางไปศึกษาดูงานในวัน

---

<sup>๑</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๔๖ กำหนดว่า “ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้วให้วุฒิสภาพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงลำดับมาตรา และให้อภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติ หรือที่กรรมาธิการสงวนความเห็นไว้ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมวุฒิสภาจะได้ลงมติเป็นอย่างอื่น”

ที่มีการประชุมวุฒิสภาแล้ว แต่ก็ยังไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร ทั้งนี้ เนื่องจากบางคณะกรรมการมีการมีภารกิจมากและในบางครั้งจำเป็นต้องเร่งดำเนินการให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา เช่น คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ เป็นต้น

**ประการที่หก** ในกรณีที่วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติและสภาผู้แทนราษฎรได้ตั้งคณะกรรมการร่วมกันตามมาตรา ๑๔๗ (๓)<sup>๔</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้แจ้งจำนวนกรรมการร่วมกันมาให้ทางวุฒิสภาแล้วให้ประธานวุฒิสภาดำเนินการเพื่อให้วุฒิสภาดังตั้งคณะกรรมการร่วมกัน

เมื่อคณะกรรมการร่วมกันได้เสนอร่างพระราชบัญญัติที่ได้พิจารณาแล้ว พร้อมกับรายงานของคณะกรรมการให้ประธานวุฒิสภาบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน และให้วุฒิสภาพิจารณาลงมติว่า เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินั้น ทั้งนี้ ตามนัยข้อ ๑๕๑<sup>๕</sup> แห่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑

---

<sup>๔</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๗ (๓) บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา ๑๔๗ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖๘ เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๑๕๐ ถ้าเป็นกรณีอื่น ให้แต่ละสภาดังบุคคล ซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างนั้น และให้คณะกรรมการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๑๕๐ ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน

ฯลฯ

ฯลฯ”

<sup>๕</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๕๑ กำหนดไว้ว่า

“ข้อ ๑๕๑ ในกรณีที่วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ และสภาผู้แทนราษฎรได้ตั้งกรรมการร่วมกันตามมาตรา ๑๔๗ (๓) ของรัฐธรรมนูญ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้แจ้งจำนวนกรรมการร่วมกันมาให้ทราบแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาดำเนินการเพื่อให้วุฒิสภาดังตั้งกรรมการร่วมกัน

เมื่อคณะกรรมการร่วมกันได้เสนอร่างพระราชบัญญัติที่ได้พิจารณาแล้วพร้อมกับรายงานของคณะกรรมการให้ประธานวุฒิสภาบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน และให้วุฒิสภาพิจารณาลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินั้น”

**ปัญหาที่พบอยู่บ่อยครั้ง** ก็คือ สมาชิกวุฒิสภาบางท่านมักจะอภิปรายนอกเหนือจากประเด็นที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณา ตัวอย่างเช่น การอภิปรายร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. .... สมาชิกวุฒิสภาบางท่านได้อภิปรายในประเด็นอื่น ทำให้ใช้เวลาอภิปรายค่อนข้างมาก

**แนวทางแก้ไข** คือ ประธานในที่ประชุมต้องควบคุมการอภิปรายของสมาชิกให้อยู่ในประเด็นที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาเท่านั้น และการแก้ไขปัญหาคควรดำเนินการใน ๒ แนวทางด้วยกัน คือ

แนวทางที่ ๑ คือ การกำหนดระยะเวลาในการอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาให้ชัดเจน ซึ่งจะมีประโยชน์ในแง่ที่ทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายใช้เวลาน้อยลง ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการพัฒนาสมาชิกให้มีคุณภาพในการอภิปรายเพิ่มมากขึ้น

แนวทางที่ ๒ คือ การจัดให้มีการอบรมหรือดูงานด้านการอภิปรายอย่างมีคุณภาพของสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาโดยเฉพาะสมาชิกวุฒิสภาใหม่ๆ ได้เรียนรู้วิธีการอภิปรายอย่างมีประสิทธิภาพ

**ประการที่เจ็ด** รัฐธรรมนูญได้กำหนดเงื่อนไขเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาไว้ในระยะเวลาที่จำกัด กล่าวคือ ในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน ๓๐ วัน แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่เกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภา ต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน ๖๐ วัน แต่ทั้งนี้ วุฒิสภาสามารถลงมติให้ขยายเวลาการพิจารณาออกไปเป็นกรณีพิเศษได้อีกไม่เกิน ๓๐ วัน การที่รัฐธรรมนูญกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไว้เช่นนี้ ทำให้วุฒิสภาจำเป็นต้องเร่งรีบในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้เสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด เพราะหากพิจารณาไม่เสร็จ รัฐธรรมนูญให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ซึ่งการเร่งรีบในการพิจารณาอาจทำให้เกิดข้อผิดพลาดขึ้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งร่างพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาและรายละเอียดที่มีจำนวนหลายมาตรา หลายหมวด และมีความสลับซับซ้อน หรือมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ จึงจำเป็นต้องอาศัยเวลาในการศึกษารายละเอียดมากกว่านี้

**ประการที่แปด** ปัญหาความเชี่ยวชาญของบุคลากรที่เป็นฝ่ายสนับสนุนด้านการพิจารณากลั่นกรองร่างกฎหมายของวุฒิสภานั้น พบว่า มีปัญหาเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติที่เข้ามาสู่การพิจารณาของวุฒิสภามักจะมีความหลากหลายในทุกๆ ด้าน ไม่ได้เป็นร่างกฎหมายเฉพาะด้านใดด้านหนึ่ง ซึ่งอาจจะถือได้ว่าเป็นปัญหา อุปสรรคประการหนึ่งในการพิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา โดยเฉพาะในขั้นตอนการดำเนินการของฝ่ายสนับสนุนการทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา เช่น ผู้เชี่ยวชาญประจำตัว ผู้ช่วยดำเนินงานสมาชิกวุฒิสภา และเจ้าหน้าที่ประจำ เป็นต้น ที่ยังไม่สามารถสนองต่อความต้องการของสมาชิกวุฒิสภาได้อย่างเท่าที่ควร ซึ่งจะต้องมีการอบรมและฝึกฝนเพื่อให้บุคลากรดังกล่าวมีความเชี่ยวชาญในกฎหมายทุก ๆ ด้าน เช่นเดียวกับนักกฎหมายกฤษฎีกา พร้อมกับการสร้างแรงจูงใจให้บุคลากรดังกล่าว เช่น การให้ค่าตอบแทนพิเศษ และการจัดสวัสดิการด้านต่าง ๆ เป็นต้น

**ประการที่เก้า** ปัญหาฐานข้อมูลเกี่ยวกับการพิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติที่ขาดการเชื่อมโยงข้อมูลกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการตรากฎหมาย ได้แก่ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ส่วนราชการเจ้าของเรื่อง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา รวมทั้งหน่วยงานภายในของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการพิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติ ก็ยังขาดการเชื่อมโยงข้อมูลการพิจารณากลั่นกรองร่างกฎหมายที่เป็นรูปธรรม ซึ่งนับเป็นอุปสรรคในการกลั่นกรองกฎหมายของวุฒิสภาเช่นกัน

ในฐานะที่เป็นประมุขของวุฒิสภาได้พยายามผลักดันให้มีฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับวงงานรัฐสภาโดยการเปิดเว็บไซต์ “**ห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์วุฒิสภา**” (The Senate Electronic Library) แต่กระนั้นก็ยังไม่เพียงพอที่จะเป็นคลังข้อมูลสำหรับประกอบการพิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาได้ ดังนั้น จึงเห็นควรมีการปฏิรูปการเชื่อมโยงฐานข้อมูลการพิจารณาร่างกฎหมายทั้งระบบ

กล่าวโดยสรุป ปัญหาและอุปสรรคของการพิจารณากลั่นกรองกฎหมายของวุฒิสภาที่กล่าวมาทั้งหมด เป็นเพียงปัญหาบางส่วนในมุมมองของผู้ทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมวุฒิสภาเท่านั้น และเชื่อว่าหากมีการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวแล้ว ก็จะทำให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น



## ข้อสังเกตบางประการ ในการพิจารณาร่างกฎหมายชั้นวุฒิสภา

โดย นายนิคม ไวยรัชพานิช  
รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง  
และประธานคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา



**ส** ฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากฎหมาย เป็นภารกิจหลักของวุฒิสภา ดังนั้น ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงได้กำหนดกลไกที่ช่วยให้การพิจารณากฎหมายของวุฒิสภาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพ สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยมุ่งเน้นการประสานความร่วมมือระหว่างสมาชิกวุฒิสภาทุกท่าน คณะกรรมการวิสามัญประจำวุฒิสภาทุกคณะ ตลอดจนประสานกับคณะรัฐมนตรี ศาลทั้งปวง ตลอดจนองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ นั้นคือ “คณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา” ซึ่งเป็นคณะกรรมการวิสามัญซึ่งที่ประชุมวุฒิสภาแต่งตั้งขึ้นโดยมีอำนาจหน้าที่เป็นการเฉพาะ โดยมีองค์ประกอบจากผู้แทนของคณะกรรมการวิสามัญประจำวุฒิสภาทุกคณะ สมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากที่ประชุมวุฒิสภา และเลขาธิการวุฒิสภา เป็นกรรมการวิสามัญ

ในโอกาสที่สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะครบวาระการดำรงตำแหน่ง ในฐานะที่ได้รับมอบหมายจากประธานวุฒิสภา ให้ทำหน้าที่ทั้งประธานในที่ประชุมวุฒิสภา และประธานคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ซึ่งจากการทำหน้าที่ทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้น ทำให้พบข้อสังเกตบางประการในการพิจารณาร่างกฎหมาย ดังนี้

**ประการแรก** กลไกในการกลั่นกรองกฎหมายของวุฒิสภา คณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ได้มุ่งเน้นบทบาทการประสานงาน เพื่อเสนอแนะแนวทางในการพิจารณากฎหมายของวุฒิสภา โดยปัจจุบันได้วางแนวทางการพิจารณากฎหมาย เป็นสองช่วง คือ

- **ช่วงแรก** เป็นการพิจารณาศึกษาร่างกฎหมายที่เข้าสู่การพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เรียกว่า “เป็นการศึกษาร่างกฎหมายล่วงหน้าควบคู่ไปกับสภาผู้แทนราษฎร”



การพิจารณาศึกษากฎหมายในลักษณะนี้ จะเกิดขึ้นต่อเมื่อสภาผู้แทนราษฎร ได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งแล้ว และคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาซึ่งได้รับมอบหมายจากประธานวุฒิสภาก็จะพิจารณาว่า ร่างกฎหมายนั้นๆ มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะสมควรที่วุฒิสภาจะพิจารณาศึกษาล่วงหน้าหรือไม่ ถ้าเข้าเงื่อนไขดังกล่าว คณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาก็ได้วางหลักไว้ว่า จะมอบหมายให้คณะกรรมการวิสามัญประจำวุฒิสภาคณะใดคณะหนึ่งที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องเป็นผู้พิจารณาศึกษาล่วงหน้าควบคู่ไปกับการพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อร่างกฎหมายนั้น ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและส่งมายังวุฒิสภาแล้ว คณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายนั้น ก็จะเสนอรายงานการพิจารณาศึกษาต่อประธานวุฒิสภา เพื่อเสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภาเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในวาระที่หนึ่งของที่ประชุมวุฒิสภาต่อไป ทั้งนี้ การมอบหมายให้คณะกรรมการวิสามัญประจำวุฒิสภาพิจารณาศึกษาร่างกฎหมายล่วงหน้านั้น เป็นไปตามข้อบังคับฯ ข้อ ๑๓๖

- **ช่วงที่สอง** เป็นการพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นกรรมการวิสามัญ การพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นวุฒิสภา เมื่อที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาลงมติว่าสมควรรับร่างหรือรับหลักการร่างกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งแล้ว นั้น คณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาจะทำหน้าที่ประสานงานระหว่างคณะกรรมการวิสามัญประจำวุฒิสภาทุกคณะว่า สมควรที่วุฒิสภาจะพิจารณาด้วยคณะกรรมการวิสามัญซึ่งที่ประชุมวุฒิสภาตั้งขึ้นหรือไม่ หรือจะมอบหมายให้คณะกรรมการวิสามัญประจำวุฒิสภาคณะใดคณะหนึ่งเป็นผู้พิจารณา หรือจะพิจารณาโดยกรรมการเต็มสภาซึ่งก็คือสมาชิกทุกคนในที่ประชุมวุฒิสภาเป็นกรรมการเลยนั่นเอง อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติโดยทั่วไปที่ประชุมวุฒิสภาจะพิจารณาตั้งคณะกรรมการวิสามัญซึ่งประกอบด้วยสมาชิกและบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกเป็นคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นวุฒิสภา ตามข้อแนะนำของคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ตามข้อบังคับฯ ข้อ ๘๐ ประกอบ ข้อ ๘๑ (หรือเรียกว่า “การพิจารณาร่างกฎหมายชั้นกรรมการวิสามัญ”) ดังนั้น เมื่อที่ประชุมวุฒิสภาลงมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายใด ๆ แทนที่ประชุมวุฒิสภา จึงอาจกล่าวได้ว่าคณะกรรมการวิสามัญนั้น ได้รับฉันทานุมัติให้ทำหน้าที่พิจารณากลับกรองกฎหมายแทนที่ประชุมวุฒิสภาทั้งหมด

ประเด็นที่น่าพิจารณา คือ เมื่อคณะกรรมการวิสามัญที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นจากที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อทำหน้าที่แทนสมาชิกวุฒิสภาทุกท่าน แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า การพิจารณาร่างกฎหมายชั้นกรรมการวิสามัญมีอาจหาข้อยุติในการพิจารณาร่างกฎหมายได้ในหลายกรณี นอกเหนือจากการที่กรรมการวิสามัญได้สงวนความเห็น หรือมีสมาชิกวุฒิสภาสงวนคำแปรญัตติ

ซึ่งส่งผลให้การพิจารณาในวาระที่สองของที่ประชุมวุฒิสภาต้องใช้เวลาในการประชุมเพื่อพิจารณาประเด็นต่างๆ ที่ยังไม่ปรากฏข้อยุติในชั้นกรรมาธิการยาวนานขึ้น และโดยที่การพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภาถูกจำกัดด้วยระยะเวลาในการพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ การแสวงหาข้อยุติการพิจารณาในชั้นพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการวิสามัญของวุฒิสภาจึงเป็นแนวทางสำคัญที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการประชุมวุฒิสภาได้ เนื่องจากที่ประชุมวุฒิสภาสามารถพิจารณาภาพรวมของร่างกฎหมายฉบับนั้นๆ ได้อย่างครบถ้วน อีกทั้งสามารถเพิ่มเติมข้อสังเกตข้อเสนอแนะได้ตามที่เห็นสมควร เนื่องจากมิได้ใช้เวลาของที่ประชุมวุฒิสภาในการพิจารณาประเด็นที่ยังไม่ปรากฏข้อยุติจากการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการได้อีกด้วย

**ประการที่สอง** ที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมาย ตามข้อบังคับฯ ข้อ ๘๑ เป็นที่ทราบกันทั่วไปว่า คณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภายาวมายาวมาอย่างยิ่งที่จะวางหลักการและแนวทางในการเสนอแนะที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมาย โดยคำนึงถึงที่มาและองค์ประกอบจากคณะกรรมการวิสามัญประจำวุฒิสภาทุกคณะ อันเป็นเจตนารมณ์ที่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการวิสามัญประจำวุฒิสภาทุกคณะเป็นอันดับแรก โดยคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาตระหนักดีถึงภารกิจ อำนาจหน้าที่ การปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของสมาชิกวุฒิสภา และคณะกรรมการวิสามัญประจำวุฒิสภาทุกคณะ ดังปรากฏว่า ในรอบก้าวเข้าสู่ปีที่สามของการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา นั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญประจำวุฒิสภา สามารถพิจารณาศึกษา สอบสวน เรื่องต่างๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่แล้วเสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภา หรือเสนอต่อสาธารณชนมาเป็นระยะโดยตลอด อันเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงความตั้งใจมุ่งมั่น ตลอดจนประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา และคณะกรรมการวิสามัญประจำวุฒิสภาทุกคณะได้เป็นอย่างดี

อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณากลับกรรมาธิการอันเป็นภารกิจหลักของวุฒิสภา ซึ่งที่ผ่านมาวุฒิสภาจะแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อทำหน้าที่แทนวุฒิสภาในการพิจารณากลับกรรมาธิการร่างกฎหมายต่างๆ ดังนั้น การแสวงหาแนวทางที่ได้รับการยอมรับจากสมาชิกวุฒิสภา และคณะกรรมการวิสามัญประจำวุฒิสภา โดยเฉพาะในประเด็นองค์ประกอบและที่มาของคณะกรรมการวิสามัญซึ่งที่ประชุมวุฒิสภาจะแต่งตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายให้ได้รับการยอมรับจากทุกภาคส่วน จึงเป็นประเด็นที่สมควรจะได้รับความร่วมมือเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภา อันจะสะท้อนถึงประสิทธิภาพในการทำหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทยของวุฒิสภา ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต่อไป

## การทำหน้าที่ประธานของที่ประชุมวุฒิสภา ในกระบวนการตราพระราชบัญญัติ



โดย รองศาสตราจารย์ ดร. ทัดนา บุญทอง  
รองประธานวุฒิสภา คนที่สอง

วุฒิสภาเป็นองค์กรนิติบัญญัติ ทำหน้าที่หลักในการกลั่นกรองกฎหมายซึ่งผ่านการพิจารณาแล้วจากสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติได้รับการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ และเป็นประโยชน์อย่างแท้จริงต่อสังคม ก่อนการบังคับใช้เป็นกฎหมาย ดังนั้น การประชุมวุฒิสภา จึงเป็นการประชุมลักษณะพิเศษเป็นไปในลักษณะเดียวกับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีความแตกต่างจากการประชุมโดยทั่วไป ทั้งในด้านรูปแบบ และกระบวนการ นับตั้งแต่ผู้เข้าประชุม ระเบียบวาระการประชุม หัวข้อเรื่องที่จะประชุม การอภิปราย การลงมติ เป็นต้น ซึ่งจะต้องเป็นไปตามข้อบังคับของการประชุม ถือเป็นกฎ กติกา ซึ่งที่ประชุมของแต่ละสภาได้วางไว้ร่วมกัน เพื่อใช้ในการควบคุม และอำนวยความสะดวกให้เป็นที่เรียบร้อย มีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับได้ ข้อบังคับของการประชุมของสภา จึงจำเป็นต้องปฏิบัติตามโดยสมาชิกแห่งสภาโดยเคร่งครัด นอกจากนั้นแล้ว การประชุมวุฒิสภายังต้องคำนึงถึง แบบธรรมเนียมปฏิบัติของสภามาประกอบด้วย ทั้งนี้ โดยยึดประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติ และประชาชนเป็นหลัก

ในการดำเนินการประชุมวุฒิสภานั้น โดยทั่วไปแล้วจะมีลำดับขั้นตอนที่สำคัญๆ อยู่สามขั้นตอนกล่าวคือ ก่อนการประชุม ระหว่างการประชุม และภายหลังการประชุม การทำหน้าที่ประธานของที่ประชุมวุฒิสภานั้น จำเป็นต้องมีความเข้าใจ และแม่นยำในเรื่องข้อบังคับการประชุม ตลอดจนวิธีการในการควบคุม และอำนวยความสะดวกให้เป็นที่เรียบร้อย ซึ่งนับเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ของการทำหน้าที่ประธานการประชุม สำหรับการดำเนินการทั้งสามขั้นตอนมีแนวทาง ดังนี้

## ก่อนการประชุม

การเตรียมตัวเพื่อทำหน้าที่ประธานของการประชุม จำเป็นต้องทำการศึกษาระเบียบวาระการประชุม และจัดเตรียมขั้นตอนการประชุมไว้ล่วงหน้า เพื่อป้องกันปัญหาและอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างการประชุม โดยเฉพาะการประชุมสภาเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติ อันเป็นการประชุมที่มีความสำคัญยิ่งประการหนึ่งในการทำหน้าที่ของวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ข้อควรคำนึงเป็นประการแรกในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบแล้วตามมาตรา ๑๔๖ ของรัฐธรรมนูญคือเรื่องกำหนดระยะเวลาการพิจารณาของวุฒิสภา ดังนี้

๑. กรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติไม่เกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จภายในหกสิบวัน

๒. กรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสามสิบวัน

โดยเริ่มนับระยะเวลาตั้งแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงยังวุฒิสภา และนับระยะเวลาเฉพาะวันที่อยู่ในสมัยประชุมของรัฐสภา

อย่างไรก็ตาม วุฒิสภาอาจจะมิตินำให้ขยายเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ไม่เกี่ยวกับการเงินและร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินออกไปเป็นกรณีพิเศษได้ แต่ต้องไม่เกินสามสิบวัน ถ้าวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นดังกล่าวไม่เสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ดังกล่าว ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้ว

## ระหว่างการประชุม

เป็นการทำหน้าที่ควบคุม และอำนวยความสะดวกการประชุมให้เป็นไปโดยเรียบร้อย ซึ่งในกระบวนการตราพระราชบัญญัติ จะแบ่งวาระการพิจารณาออกเป็น ๓ วาระ ดังนี้

### ๑. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่ง

เป็นการพิจารณาเพื่อลงมติว่า วุฒิสภาจะรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้พิจารณาหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร การพิจารณาในวาระนี้จะเริ่มต้นโดยประธานการประชุมมอบหมายให้เลขาธิการวุฒิสภาเป็นผู้อ่านบันทึกหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติต่อ

ที่ประชุม จากนั้นประธานของที่ประชุมจะเปิดโอกาสให้สมาชิกวุฒิสภาอภิปรายแสดงความคิดเห็น โดยสมาชิกผู้ที่มีความประสงค์จะอภิปรายต้องยกมือขึ้นพ้นศีรษะ (ในทางปฏิบัติจะมีการจดบันทึก ลำดับการยกมือของสมาชิก เพื่อให้ประธานของที่ประชุมได้ขานชื่อสมาชิกให้อภิปรายไปตาม ลำดับก่อนหลัง) ผู้ทำหน้าที่ประธานของที่ประชุมจะต้องควบคุมให้สมาชิกอภิปรายในภาพรวม ของร่างพระราชบัญญัติหรือที่เรียกว่า “หลักการ” มากกว่าที่จะต้องลงรายละเอียดของแต่ละ มาตรา ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นหรือรัฐมนตรีผู้ที่ได้รับมอบ หมายจากคณะรัฐมนตรีให้เป็นผู้ชี้แจงอยู่ในที่ประชุมด้วย และมีความประสงค์จะตอบชี้แจงคำถาม หรือตอบข้อสงสัยที่เกิดขึ้นจากการอภิปรายของสมาชิก ประธานของที่ประชุมก็จะพิจารณาอนุญาต ได้ตามความเหมาะสม และเมื่อการอภิปรายในวาระที่หนึ่งยุติลงไม่ว่าจะด้วยเหตุที่ไม่มีผู้ใด ประสงค์จะอภิปราย หรือที่ประชุมเห็นชอบให้ปิดการอภิปราย ประธานของที่ประชุมก็จะขอมติ จากที่ประชุมว่าจะรับร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นไว้พิจารณาหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทน ราษฎร หากที่ประชุมลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ถือว่าวุฒิสภาได้ยับยั้ง ร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ และร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนั้นก็จะถูกส่งคืนไปยังสภาผู้แทน ราษฎร แต่หากที่ประชุมลงมติรับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณา ก็จะต้องดำเนินการต่อไปในการ พิจารณาวาระที่สอง และสาม ตามลำดับ

## ๒. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สอง

ในการพิจารณาวาระที่สองนี้ ที่ประชุมสามารถที่จะเลือกมีมติได้ว่า จะให้พิจารณา โดยคณะกรรมการเต็มสภา หรือจะส่งให้คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาคณะใด คณะหนึ่งหรือหลายคณะร่วมกันพิจารณา หรือจะแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณา ก็ได้

การพิจารณาวาระที่สองโดยกรรมาธิการเต็มสภานั้น จะเกิดขึ้นในกรณีที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้ร้องขอและที่ประชุมอนุมัติ หรือมีสมาชิกเสนอญัตติโดยมีผู้รับรองไม่น้อยกว่าสิบคนและ ที่ประชุมอนุมัติ โดยเป็นทั้งการพิจารณาชั้นคณะกรรมการและการพิจารณาของสภาในวาระ ที่สองเรียงตามลำดับมารวมกันไป โดยถือว่าสมาชิกทุกคนในที่ประชุมประกอบกันเป็น คณะกรรมาธิการ และประธานของที่ประชุมมีฐานะเป็นประธานคณะกรรมการด้วย ในการ พิจารณาของกรรมาธิการเต็มสภาไม่มีการแปรญัตติ เพราะถือว่าสมาชิกทุกคนเป็นกรรมาธิการ จึงมีสิทธิเสนอขอแก้ไขในฐานะที่เป็นกรรมาธิการได้อยู่แล้ว และในการพิจารณาชั้นนี้ ที่ประชุม

จะตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาปัญหาใดปัญหาหนึ่งโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ นั้น ๆ ก็ได้ ซึ่งเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของสภา

ในกรณีที่วุฒิสภามีมติให้พิจารณาโดยคณะกรรมการที่สภาตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นให้คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาคณะใดคณะหนึ่งพิจารณา หรือแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ก็จะจัดทำรายงานผลการพิจารณา พร้อมทั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นเสนอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมให้ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาเป็นรายมาตราต่อไป และเมื่อประธานคณะกรรมการได้รายงานผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่อที่ประชุมวุฒิสภาแล้ว ลำดับต่อไปจะเป็นการพิจารณาที่เรียกว่า “การพิจารณารายมาตรา” โดยเลขาธิการวุฒิสภาจะเป็นผู้อ่านร่างพระราชบัญญัติเริ่มตั้งแต่ชื่อร่าง คำปรารภ แล้วเรียงตามลำดับมาตรา (ไปที่ละมาตรา) ถ้ามาตราใดมีการแก้ไขหรือมีผู้สงวนคำแปรญัตติหรือกรรมการสงวนความเห็นไว้ก็จะหยุดอยู่ เพื่อเปิดโอกาสให้ที่ประชุมได้อภิปรายในมาตรานั้น โดยให้อภิปรายได้เฉพาะแต่ถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไข หรือที่ผู้แปรญัตติได้สงวนคำแปรญัตติไว้หรือที่กรรมการสงวนความเห็นไว้เท่านั้น เว้นแต่ที่ประชุมจะได้ลงมติเป็นอย่างอื่น

### องค์ประกอบสำคัญในการพิจารณาร่างกฎหมาย

**การอภิปราย** เป็นองค์ประกอบหนึ่งในการประชุมสภาที่มีความสำคัญ การอภิปรายในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ในวาระสองนั้น จะเป็นการพิจารณาเรียงลำดับมาตราเพื่อให้ที่ประชุมลงมติจึงมีความสำคัญมาก ซึ่งการดำเนินการในห้องประชุมวุฒิสภา ผู้ทำหน้าที่ประธานของที่ประชุมควรต้องพิจารณาจากรายงานการพิจารณาของคณะกรรมการเป็นสำคัญ และควบคุมการอภิปรายให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของข้อบังคับการประชุม กล่าวคือ

๑) กรณีคณะกรรมการไม่มีการแก้ไข ไม่มีกรรมการสงวนความเห็นและไม่มีสมาชิกสงวนคำแปรญัตติ สมาชิกจะอภิปรายไม่ได้

๒) กรณีคณะกรรมการมีการแก้ไขแต่ไม่มีกรรมการสงวนความเห็นและไม่มีสมาชิกสงวนคำแปรญัตติ สมาชิกจะอภิปรายได้เฉพาะประเด็นที่คณะกรรมการแก้ไข

๓) กรณีคณะกรรมการไม่มีการแก้ไขแต่มีกรรมการขอสงวนความเห็น สมาชิกสงวนคำแปรญัตติจะอภิปรายได้เฉพาะประเด็นที่ตนขอสงวนและผู้ขอสงวนมีสิทธิอภิปรายได้ก่อน

๔) กรณีคณะกรรมการมีการแก้ไขและมีกรรมการสงวนความเห็น สมาชิกสงวนคำแปรญัตติสมาชิกจะอภิปรายได้เฉพาะประเด็นที่กรรมการแก้ไขและประเด็นที่ขอสงวนและผู้ขอสงวนมีสิทธิอภิปรายได้ก่อน

๕) กรณีคณะกรรมการเพิ่มขึ้นใหม่ สมาชิกจะอภิปรายได้เฉพาะประเด็นที่เพิ่มขึ้นใหม่

๖) ในกรณีที่ผู้ขออภิปรายหลายคน ประธานจะให้คนใดอภิปรายก็ได้ แต่ให้คำนึงถึงผู้แปรญัตติ กรณีที่มีสมาชิกสงวนคำแปรญัตติหรือกรรมการสงวนความเห็น ผู้มีสิทธิอภิปรายก่อนคือผู้สงวนคำแปรญัตติหรือกรรมการผู้สงวนความเห็นนั้น ถ้าในประเด็นนั้นมีผู้สงวนคำแปรญัตติหรือกรรมการที่สงวนความเห็นเป็นกลุ่ม ในถ้อยคำหรือข้อความเดียวกันหลายคน ประธานของที่ประชุมโดยความยินยอมของผู้แปรญัตติหรือสงวนความเห็นอาจอนุญาตให้ใช้สิทธิอภิปรายก่อนได้เพียงคนเดียวเพื่อเป็นการบริหารเวลาการประชุมได้

๗) หากผู้สงวนคำแปรญัตติไม่อยู่ในที่ประชุมถือว่าคำแปรญัตตินั้นเป็นอันตกไป

**การลงมติ** สำหรับการลงมตินั้น ข้อบังคับการประชุมจะกำหนดในเรื่องของลำดับการลงมติไว้ว่า ลำดับการลงมตินั้น ให้ลงมติในญัตติสุดท้ายก่อนแล้วย้อนเป็นลำดับไปหาญัตติต้น แต่มีให้ถือว่าความผิดพลาดในการเรียงลำดับดังกล่าวมานี้ เป็นเหตุให้มติที่ได้ลงคะแนนและนับคะแนนเสร็จแล้วเป็นอันเสียไป ฉะนั้น ประธานของที่ประชุมจะต้องเป็นผู้สรุปข้อความหรือประเด็นที่จะขอให้ที่ประชุมลงมติ ให้มีความชัดเจนเป็นที่เข้าใจของสมาชิกในห้องประชุมก่อนจะลงมติ เพื่อป้องกันความสับสนของสมาชิกในที่ประชุม อันอาจนำไปสู่การลงมติที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนต่อเจตนาที่แท้จริง และอาจส่งผลกระทบต่อสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติได้

การลงมติของสมาชิกในแต่ละมาตรา อาจมีปัญหาที่ผู้ทำหน้าที่ประธานต้องวิเคราะห์ดังนี้

๑) กรณีที่มีประเด็นเดียว เช่น คณะกรรมการมีการแก้ไข และมีสมาชิกอภิปรายขอให้คงไว้ตามร่างเดิม ผู้ทำหน้าที่ประธานของที่ประชุมจะต้องถามมติว่า จะเห็นชอบด้วยการแก้ไขร่างฯ ของคณะกรรมการหรือให้คงไว้ตามร่างเดิม เท่านั้น

๒) กรณีที่มีประเด็นเดียว ไม่มีสมาชิกอภิปรายขอให้คงไว้ตามร่างเดิม แต่มีผู้สงวนคำแปรญัตติหรือกรรมการสงวนความเห็นหลายคนหรือหลายกลุ่ม ผู้ทำหน้าที่ประธานควรจะต้องถามมติแรกก่อน โดยให้ยึดเอาร่างของคณะกรรมการเป็นหลัก กล่าวคือ ถามมติว่าจะเห็นชอบด้วยกับร่างของคณะกรรมการ หรือจะเห็นชอบกับร่างของผู้สงวน (ในภาพรวม)



หากที่ประชุมลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างของคณะกรรมการ การพิจารณาในมาตรา หรือในประเด็นนั้น ๆ เป็นอันยุติ แต่หากผลการลงมติเป็นเห็นชอบกับร่างของผู้สงวน (ในภาพรวม) ผู้ทำหน้าที่ประธานจะต้องถามมติว่าที่ประชุมจะเห็นชอบด้วยกับผู้สงวนคนใดเป็นลำดับไป

๓) ในกรณีที่ร่างมาตราเดียวมีหลายประเด็นต้องพิจารณา อาจเป็นกรรมาธิการแก้ไขหลายประเด็น หรือมีสมาชิกสงวนคำแปรญัตติหรือกรรมาธิการสงวนความเห็นในหลายประเด็น แม้จะอยู่ในร่างมาตราเดียวกัน ก็ให้เป็นดุลยพินิจของผู้ทำหน้าที่ประธานของที่ประชุมที่จะถามมติที่ละประเด็น ๆ ก็ได้

หลังจากที่ได้พิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบทั้งร่างแล้ว ก็จะมีการพิจารณาถ้อยคำโดยรวมทั้งร่าง เป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง โดยสมาชิกอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อความใดมิได้นอกจากเพื่อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่ ถือว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองได้เสร็จสิ้นลงแล้ว ก็จะเข้าสู่การพิจารณาต่อไปในวาระที่สาม

### ๓. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สาม

การพิจารณาในวาระนี้จะไม่มีกรรมาธิการ โดยที่ประชุมจะต้องลงมติดังนี้

๑) ในกรณีที่การพิจารณาในวาระที่สอง ไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ ที่ประชุมจะต้องลงมติว่าจะเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร

๒) ในกรณีที่การพิจารณาในวาระที่สองมีการแก้ไขเพิ่มเติม ที่ประชุมจะต้องลงมติว่าจะเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่แก้ไขเพิ่มเติม

การลงมติในวาระที่สามนี้ ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไปให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ แต่หากเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะต้องมีมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

จากกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาข้างต้น เป็นตัวอย่างหนึ่งที่ได้เห็นว่าบทบาทของผู้ทำหน้าที่ประธานของที่ประชุมสภา ต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวังละเอียดรอบคอบในทุกขั้นตอน ต้องแก้ปัญหาในที่ประชุมที่อาจเกิดขึ้น รวมทั้งต้องมีการประนีประนอมและหาทางออกเมื่อมีข้อขัดแย้ง หรือหาช่องทางประนีประนอมระหว่างสมาชิกผู้แปรญัตติ และกรรมาธิการ เพื่อลดปัญหาและอุปสรรคอันอาจเกิดจากกระบวนการพิจารณา ลงให้ได้มากที่สุด ทั้งนี้เพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาจากวุฒิสภาบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน



## ภายหลังการประชุม

เป็นการดำเนินการภายหลังจากที่วุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติแล้ว ซึ่งมีทั้งการดำเนินการที่ประธานวุฒิสภาต้องเป็นผู้ดำเนินการ และเป็นขั้นตอนที่เลขาธิการวุฒิสภาเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งขั้นตอนภายหลังการประชุมนี้ยังนับว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตราพระราชบัญญัติ และประธานวุฒิสภาต้องกำกับดูแลให้การดำเนินการนั้นๆ เป็นไปด้วยความถูกต้อง สมบูรณ์ การดำเนินการดังกล่าวประกอบด้วย บันทึกการประชุมวุฒิสภา รายงานการประชุม การยืนยันมติของที่ประชุม และบันทึกการออกเสียงลงคะแนน

**บันทึกการประชุมวุฒิสภา** จะเป็นการสรุปผลการประชุมว่าที่ประชุมได้ดำเนินการประชุมเรื่องใดบ้าง มติหรือผลการประชุมในเรื่องนั้นๆ เป็นอย่างไร และจะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป โดยจะมีการบันทึกสรุปเฉพาะประเด็นสำคัญเพื่อให้ทราบถึงผลการดำเนินการในการประชุมแต่ละครั้ง บันทึกการประชุมนี้จะไม่มีการเสนอให้ที่ประชุมวุฒิสภารับรอง แต่เลขาธิการวุฒิสภาจะเป็นผู้ลงนามในบันทึกการประชุม

**รายงานการประชุมวุฒิสภา** เป็นการจดบันทึกการประชุมโดยละเอียด โดยเริ่มตั้งแต่เริ่มการประชุมจนกระทั่งเลิกประชุม เป็นการจดบันทึกถ้อยคำที่มีการอภิปราย ชักถาม ชี้แจง แสดงเหตุผล ตลอดจนการลงมติในร่างพระราชบัญญัติ ในการประชุมวุฒิสภาแต่ละครั้ง

การจัดทำรายงานการประชุมวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะรับผิดชอบในการจดชวเลข พร้อมทั้งถอดข้อความ เมื่อจัดพิมพ์เสร็จแล้วจะส่งให้คณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาเป็นผู้ตรวจ เมื่อตรวจเสร็จแล้ว สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะจัดทำสำเนาวางไว้ให้สมาชิกวุฒิสภาตรวจดู หากสมาชิกวุฒิสภาท่านใดประสงค์จะขอแก้ไขรายงานการประชุมนั้นๆ ต้องยื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมต่อประธานคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ถ้าคณะกรรมการไม่แก้ไขตามที่สมาชิกวุฒิสภาร้องขอ สมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อขอให้ที่ประชุมวุฒิสภาวินิจฉัย เมื่อวุฒิสภาได้รับรองรายงานการประชุมครั้งใดแล้ว ประธานวุฒิสภาจะลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

ส่วนรายงานการประชุมลับ จะแตกต่างหากจากรายงานการประชุมเปิดเผยและคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา จะพิจารณาว่า เห็นควรเปิดเผยรายงานการประชุมลับครั้งนั้นหรือไม่ จากนั้นประธานวุฒิสภาจะให้บรรจระบุียบวาระเพื่อให้ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาลงมติว่าจะให้เปิดเผยรายงานการประชุมลับนั้นหรือไม่ (รายงานการประชุมลับนี้จะไม่มีการจัดทำสำเนาเพื่อไปวางให้สมาชิกวุฒิสภาตรวจดู) หากวุฒิสภามีมติให้เปิดเผยรายงานการประชุม

ลับครั้งนั้นก็จะถูกบรรจุระเบียบวาระเพื่อเสนอให้วุฒิสภาพิจารณารับรองต่อไป แต่หากวุฒิสภามีมติไม่เปิดเผยแพร่รายงานการประชุมลับครั้งใด สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาก็จะจัดเก็บรักษา รายงานการประชุมลับนั้นไว้ตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการต่อไป

**การยื่นยันมติ** เป็นการแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร่างพระราชบัญญัติ โดยประธานวุฒิสภาจะแจ้งไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎร แต่หากเป็นผลการพิจารณาพระราชกำหนด ประธานวุฒิสภาจะแจ้งไปยังนายกรัฐมนตรีและประธานสภาผู้แทนราษฎร

การยื่นยันมติเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินี้ ต้องกระทำด้วยความรวดเร็ว และต้องรอบคอบ เพื่อให้ถูกต้องและชัดเจน เพราะมีเงื่อนไขเรื่องเวลาเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย และบางเรื่องต้องมีการดำเนินการต่อ เช่น การยื่นยันมติเรื่องการตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติไปยังผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการ ซึ่งโดยปกติในหนังสือดังกล่าวมักจะนัดประชุมคณะกรรมการครั้งแรกด้วย หรือกรณีการยื่นยันมติร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาพิจารณาเสร็จแล้วไปยังสภาผู้แทนราษฎร ต้องรีบกระทำหากพ้นกำหนดเวลา จะถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้น (การจัดพิมพ์ แก้ไข และตรวจทานต้องใช้เวลา) ดังนั้นการยื่นยันมติจึงต้องกระทำในทันที อย่างช้าที่สุดต้องกระทำในวันรุ่งขึ้น

**การจัดทำบันทึกการออกเสียงลงคะแนน** เป็นการบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นการออกเสียงลงคะแนนโดยเปิดเผย ซึ่งเป็นกาจัดทำตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๒๖ วรรคสี่ ซึ่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ ๗๖ ให้เลขาธิการวุฒิสภาจัดทำบันทึกการลงมติการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกวุฒิสภาแต่ละคน และเปิดเผยไว้ ณ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เพื่อให้ประชาชนเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ บันทึกการลงคะแนนนี้จะปรากฏรายละเอียดว่าสมาชิกแต่ละคนออกเสียงเห็นด้วย ไม่เห็นด้วย งดออกเสียงหรือไม่ลงคะแนน ซึ่งบันทึกการออกเสียงลงคะแนนนี้จะไปปรากฏอยู่ในรายงานการประชุมของวุฒิสภาด้วย

การกำกับดูแลการจัดทำบันทึกการออกเสียงลงคะแนดังกล่าว มีความสำคัญและจำเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีหลายครั้งที่เครื่องออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกวุฒิสภาบางท่านขัดข้อง จนต้องออกเสียงโดยวาจา หรือกรณีการออกเสียงโดยวิธีอื่น ๆ ซึ่งมีได้ใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนน เช่น การกำหนดให้ยกมือขึ้นพื้นศีรษะพร้อมแสดงบัตรลงคะแนน หรือวิธีเรียกชื่อสมาชิกตามลำดับอักษรให้ออกเสียงลงคะแนนเป็นรายคนตามวิธีที่ประธานของที่ประชุมกำหนด เป็นต้น ซึ่งความละเอียดรอบคอบและปฏิบัติงานอย่างมืออาชีพ จะช่วยมิให้ความผิดพลาดเกิดขึ้นได้

กล่าวโดยสรุป ในกระบวนการตราพระราชบัญญัติจะมีประสิทธิภาพได้นั้น นอกจากการทำหน้าที่ของประธานของที่ประชุมวุฒิสภาแล้ว สมาชิกทุกท่านนับเป็นองค์ประกอบสำคัญ ที่ทุกท่านต้องมีความมั่นใจ และปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุม และสำคัญที่สุดคือ การศึกษาข้อมูลรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติที่นำเข้าสู่การพิจารณาอย่างละเอียดโดยยึดประโยชน์ของส่วนรวมและประเทศชาติเป็นสำคัญ

## การทำหน้าที่ของคณะกรรมการร่วมกัน



โดย นายสมัคร เชาวภานันท์  
สมาชิกวุฒิสภาสรรหาภาควิชาชีพ  
ประธานคณะกรรมการการยุติธรรมและการตำรวจ วุฒิสภา

**ก** ณะกรรมการร่วมกัน หมายถึง กลุ่มบุคคลที่ประกอบด้วยตัวแทนของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ซึ่งอาจเป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกของแต่ละสภา ที่แต่ละสภามีมติแต่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ร่วมกันในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาได้ลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมแต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา

### ที่มาของคณะกรรมการร่วมกัน

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการร่วมกันเป็นขั้นตอนหนึ่งที่สำคัญในกระบวนการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อหาข้อยุติในการบัญญัติเนื้อหาของกฎหมายในบางมาตราที่ทั้งสองสภามีความเห็นไม่ตรงกัน กระบวนการหรือขั้นตอนซึ่งนำไปสู่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการร่วมกัน มีดังนี้

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติที่มีการเสนอให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณานั้นต้องเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อน เมื่อได้ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป ซึ่งในการพิจารณาของวุฒิสภานั้น วุฒิสภาอาจลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรหรือลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติม เมื่อวุฒิสภาลงมติอย่างใดแล้วก็จะส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่วุฒิสภาได้ลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติม ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะนำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภามีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมนั้นบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุม เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎร

พิจารณาลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎรก็จะกำหนดจำนวนบุคคลเพื่อประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเป็นจำนวนสภาละเท่า ๆ กัน แล้วจะดำเนินการตั้งกรรมการในส่วนของสภาผู้แทนราษฎร ต่อจากนั้นประธานสภาผู้แทนราษฎรจะแจ้งผลการลงมติในเรื่องดังกล่าวให้วุฒิสภาทราบเพื่อจะได้มีการตั้งกรรมการร่วมกันฝ่ายวุฒิสภา

## การตั้งกรรมการร่วมกันฝ่ายวุฒิสภา

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับแจ้งผลการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรที่ลงมติไม่เห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ประธานวุฒิสภาก็จะบรรจุเรื่องดังกล่าวเข้าระเบียบวาระการประชุม เพื่อแจ้งให้ที่ประชุมวุฒิสภาทราบและให้ที่ประชุมพิจารณาตั้งกรรมการร่วมกันฝ่ายวุฒิสภาต่อไป

ในการตั้งบุคคลเพื่อเป็นกรรมการร่วมกันในส่วนของวุฒิสภานั้น โดยปกติจะมีการพิจารณาเรื่องนี้ในที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาก่อน โดยจะพิจารณาคัดเลือกจากสมาชิกวุฒิสภาหรือบุคคลภายนอกผู้ที่เคยเป็นกรรมการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองของวุฒิสภา ซึ่งประธานคณะกรรมการวิสามัญที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นจะเป็นผู้เสนอรายชื่อผู้ที่เหมาะสมไปทำหน้าที่เป็นกรรมการร่วมกัน นอกจากนี้ สมาชิกวุฒิสภาผู้ส่งวนคำแปรญัตติและกรรมการผู้ส่งวนความเห็นซึ่งที่ประชุมวุฒิสภาลงมติเห็นชอบด้วยก็จะได้รับการพิจารณาเสนอชื่อให้ไปทำหน้าที่เป็นกรรมการร่วมกันด้วยเช่นกัน เนื่องจากบุคคลดังกล่าวนี้เป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม และเหตุผลของการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นอย่างดี ดังนั้น เมื่อถึงวันประชุมวุฒิสภาตัวแทนของคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาหรือในบางครั้งจะเป็นประธานคณะกรรมการวิสามัญที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองจะเป็นผู้เสนอรายชื่อกรรมการร่วมกันฝ่ายวุฒิสภาตามมติของคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ซึ่งโดยมากที่ประชุมวุฒิสภาก็จะเห็นชอบด้วยตามนั้น

## การทำหน้าที่ของคณะกรรมการร่วมกัน

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้ลงมติตั้งบุคคลเป็นกรรมาธิการร่วมกันของแต่ละสภาแล้วกรรมาธิการร่วมกันของแต่ละสภาก็จะมาประชุมร่วมกัน ซึ่งในการประชุมคณะกรรมการร่วมกันนี้จะนำเอาข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ในส่วนที่เกี่ยวกับกรรมาธิการมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งในการประชุมคณะกรรมการร่วมกันจะมีการพิจารณาเรื่องต่างๆ โดยลำดับ ดังนี้

การประชุมครั้งแรก เมื่อมีกรรมาธิการมาประชุมครบองค์ประชุมแล้ว คือมีกรรมาธิการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด ซึ่งโดยปกติจำนวนกรรมาธิการร่วมกันจะมีการตั้งจากแต่ละสภาตามจำนวนที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด คือ จำนวนสภาละ ๑๑ คน รวมเป็น ๒๒ คน ในการประชุมครั้งแรกนี้ผู้ที่มีอาวุโสสูงสุดจะได้รับเชิญมาทำหน้าที่เป็นประธานชั่วคราวของที่ประชุม เพื่อดำเนินการเลือกตำแหน่งประธาน รองประธาน ที่ปรึกษา โฆษก เลขานุการ ผู้ช่วยเลขานุการ หรือตำแหน่งอื่นใดตามแต่ที่ประชุมจะกำหนด ต่อจากนั้นที่ประชุมก็จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติเพื่อหาข้อยุติในมาตราต่างๆ ที่สภาทั้งสองมีความเห็นแตกต่างกัน ทั้งนี้ มีข้อน่าสังเกตเกี่ยวกับการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกัน ดังนี้

๑. การพิจารณาในชั้นคณะกรรมการร่วมกันนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาไม่มีสิทธิเสนอคำแปรญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติม

๒. กรรมาธิการร่วมกันไม่มีสิทธิสงวนความเห็น เมื่อที่ประชุมพิจารณาลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากเป็นอย่างไรแล้ว ต้องถือเอาตามมติของที่ประชุมคณะกรรมการร่วมกัน ฝ่ายเสียงข้างน้อยจะสงวนความเห็นของตนมาเสนอต่อที่ประชุมแต่ละสภาเพื่อให้ที่ประชุมพิจารณา ลงมติตามความเห็นของตนไม่ได้

๓. ไม่มีระยะเวลากำหนด คณะกรรมาธิการจะใช้เวลาในการพิจารณายาวนานเท่าใดขึ้นอยู่กับที่ประชุมคณะกรรมการร่วมกันเป็นสำคัญ แต่ทั้งนี้ ย่อมขึ้นอยู่กับจำนวนเนื้อหาบทบัญญัติมาตราต่างๆ รวมทั้งความจำเป็นในการบังคับใช้กฎหมายแต่ละฉบับด้วย ร่างกฎหมายบางฉบับมีความจำเป็นที่จะต้องใช้บังคับให้ทันต่อสภาวะเศรษฐกิจ การแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม หรือเพื่อให้ทันต่อการแข่งขันทางด้านเทคโนโลยีในยุคสมัยใหม่ และขึ้นอยู่กับความจำเป็นในการบังคับใช้กฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย เช่น ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. .... ที่ยังคงค้างการพิจารณาอยู่ในชั้นการพิจารณา

ของคณะกรรมการร่วมกันในขณะนี้ เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้อีกต่อไป

## อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการร่วมกันในการพิจารณาร่างกฎหมาย

ในส่วนของที่เกี่ยวกับแนวทางในการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกัน คณะกรรมการมีอำนาจในการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายได้มากน้อยเพียงใดนั้น มีแนวทางปฏิบัติของคณะกรรมการร่วมกันไว้แล้ว ดังนี้

คณะกรรมการร่วมกันจะพิจารณาลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมเฉพาะความในร่างกฎหมายที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นเหตุให้สภาทั้งสองมีความเห็นไม่ตรงกัน โดยคณะกรรมการร่วมกันอาจจะลงมติ เป็นดังนี้

๑) เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา

๒) เห็นชอบด้วยตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร

๓) เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาหรือตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรบางเนื้อความของกฎหมายในมาตรานั้น ๆ รวมทั้งได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความในมาตราเดียวกันในส่วนอื่นด้วย และอาจปรับปรุงแก้ไขความในมาตราอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับมาตราที่มีการแก้ไขให้มีความสอดคล้องกันด้วย เพื่อให้ร่างกฎหมายมีความถูกต้องสมบูรณ์และสอดคล้องกันทั้งฉบับ

## ผลการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกัน

เมื่อคณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ก็จะจัดทำรายงานของคณะกรรมการร่วมกันเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยในรายงานของคณะกรรมการจะแสดงผลการพิจารณาของคณะกรรมการว่า คณะกรรมการเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรในมาตราใด หรือเห็นชอบด้วยกับวุฒิสภาในมาตราใด หรือได้แก้ไขเพิ่มเติมในมาตราอื่นที่นอกเหนือจากร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรและการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา พร้อมทั้งจัดทำร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว นอกจากนี้ หากคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาแล้วเห็นว่า มีข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรี ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องควรทราบหรือควรปฏิบัติ ให้บันทึกข้อสังเกตดังกล่าวไว้ในรายงานของคณะกรรมการเพื่อให้สภาทั้งสองพิจารณา

## การพิจารณาร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วของ ที่ประชุมสภา

เมื่อคณะกรรมการร่วมกันได้เสนอรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแล้ว ประธานของแต่ละสภาก็จะบรรจุร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วเข้าที่ประชุมของแต่ละสภา ซึ่งในส่วนของวุฒิสภาข้อบังคับการประชุมฯ ข้อ ๑๕๑ วรรคสอง กำหนดให้ประธานวุฒิสภาบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน ส่วนสภาใดจะพิจารณาก่อนหรือหลังก็ได้ ซึ่งวุฒิสภาอาจพิจารณาร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วก่อนสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อนวุฒิสภา ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับกำหนัดวันประชุมของแต่ละสภา และเรื่องที่จะบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมของแต่ละสภาว่ามีจำนวนมากน้อยหรือมีเรื่องสำคัญอื่นใดที่จะต้องพิจารณาก่อนเป็นสำคัญ

นอกจากนี้ ภายหลังจากที่คณะกรรมการร่วมกันได้เสนอร่างกฎหมายที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วต่อสภาทั้งสอง คณะกรรมการร่วมกันยังมีหน้าที่ที่จะต้องรายงานให้ที่ประชุมของแต่ละสภาได้ทราบถึงผลการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกัน โดยประธานคณะกรรมการร่วมกันหรือผู้ที่ประธานคณะกรรมการร่วมกันมอบหมายจะเป็นผู้กล่าวรายงานต่อที่ประชุม ในการพิจารณาร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วนี้เป็นการพิจารณาร่างทั้งฉบับมิใช่เป็นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา ถ้าสมาชิกมีข้อสงสัยหรือมีความเห็นอย่างใดเกี่ยวกับการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกันก็สามารถอภิปรายซักถามได้ ซึ่งคณะกรรมการร่วมกันจะต้องชี้แจงตอบข้อซักถาม อย่างไรก็ตามกรณีที่สมาชิกเห็นว่าร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วมีข้อบกพร่องที่คณะกรรมการร่วมกันควรจะนำกลับไปพิจารณาใหม่ การที่จะนำร่างกลับไปพิจารณาใหม่หรือไม่เป็นอำนาจของคณะกรรมการร่วมกัน สมาชิกไม่มีสิทธิเสนอญัตติให้คณะกรรมการร่วมกันนำร่างกลับไปพิจารณาใหม่ได้ ซึ่งถ้าไม่เห็นด้วยก็คงทำได้แต่เพียงลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือที่ประชุมวุฒิสภาจะลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมใดๆ ให้แตกต่างไปจากร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วไม่ได้ ได้แต่ลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วเท่านั้น



## มาตรฐานกับงานกลั่นกรองกฎหมาย

โดย นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย

สมาชิกวุฒิสภาสรรหาภาควิชาการ

ประธานคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่สำคัญประการหนึ่ง คือ อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาถ้อยแถลงกฎหมายที่ได้ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เหตุที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เช่นนี้เพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติที่ได้ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก่อนจะประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไปต้องผ่านการพิจารณาถ้อยแถลงโดยวุฒิสภาอีกชั้นหนึ่ง ก่อน เนื่องจากวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นตัวแทนของประชาชนชาวไทยมีความเพียบพร้อมทั้งในด้านคุณวุฒิและวัยวุฒิ มีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์ในการทำงานจากสาขาวิชาชีพแขนงต่าง ๆ ย่อมนำความรู้และประสบการณ์มาใช้ในการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติให้มีความถูกต้องสมบูรณ์ก่อนการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

อำนาจหน้าที่ในด้านการกลั่นกรองกฎหมายของวุฒิสภา จึงเป็นหน้าที่ที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาถ้อยแถลงโดยวุฒิสภา เมื่อได้ผ่านกระบวนการพิจารณาในขั้นตอนต่าง ๆ จนกระทั่งได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว ย่อมต้องมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น ในการพิจารณาถ้อยแถลงกฎหมายของวุฒิสภาจึงต้องมีกระบวนการและขั้นตอนในการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ มีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับและเชื่อถือได้ ทั้งมาตรฐานในเรื่องของขั้นตอนหรือกระบวนการพิจารณาและมาตรฐานในการพิจารณาถ้อยแถลงแก้ไขเนื้อหาของกฎหมาย

## ๑. มาตรฐานในขั้นตอนการพิจารณา

ขั้นตอนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งวุฒิสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติตามกระบวนการและขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาฯ กำหนดไว้ เพราะหากกระบวนการหรือขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภาไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นไปตามกระบวนการหรือขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาฯ กำหนดไว้ จะมีผลเสียหายตามมาอย่างร้ายแรงด้วยเหตุเพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง<sup>๑</sup> และมาตรา ๑๕๔ วรรคสาม<sup>๒</sup> กำหนดไว้ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เป็นอันตกไป

ดังนั้น ในการดำเนินการพิจารณาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา วุฒิสภาจึงต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวังและมีมาตรฐานในการดำเนินการพิจารณาให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมฯ ได้กำหนดไว้ เพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งจะต้องคำนึงถึงเรื่องดังต่อไปนี้

---

<sup>๑</sup> มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป ในกรณีที่วินิจฉัยว่าข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป”

<sup>๒</sup> มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม บัญญัติว่า “ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป”

## ๑.๑ องค์ประชุม

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖<sup>๓</sup> กำหนดให้การประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาจึงจะเป็นองค์ประชุม ประกอบกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาฯ ข้อ ๑๙ วรรคสอง กำหนดว่า เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จึงจะเป็นองค์ประชุม ดังนั้น เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่แล้ว ประธานวุฒิสภาจึงสามารถเปิดประชุมเพื่อให้ที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องต่างๆ ตามระเบียบวาระการประชุม โดยเฉพาะในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติจะต้องมีสมาชิกอยู่ครบองค์ประชุมตลอดเวลาการพิจารณา การที่สมาชิกอยู่ในที่ประชุมตลอดเวลาของการพิจารณาในวาระที่หนึ่ง จะทำให้สมาชิกวุฒิสภามีความรู้ความเข้าใจในหลักการและเหตุผล รวมทั้งสาระสำคัญของกฎหมายจากการที่ได้รับฟังหรืออภิปรายซักถาม และรัฐมนตรีได้ตอบชี้แจงในที่ประชุมสภา ซึ่งทำให้ได้รับทราบข้อมูลที่ต้องประกอบการตัดสินใจในการพิจารณาลงมติว่าจะรับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณาหรือไม่ ส่วนในการพิจารณาในวาระที่สองนั้น การที่สมาชิกอยู่ในที่ประชุมจะได้รับทราบถึงเหตุผลของการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการธิการ ในกรณีที่มาตราใดมีกรรมการสงวนความเห็นหรือมีสมาชิกวุฒิสภาสงวนคำแปรญัตติ การได้ฟังการอภิปรายอยู่ในที่ประชุมจะทำให้ทราบถึงเหตุผลของกรรมการผู้สงวนความเห็นและเหตุผลของสมาชิกผู้สงวนคำแปรญัตติว่า เพราะเหตุใดจึงต้องการให้มีการแก้ไขแตกต่างไปจากการพิจารณาของคณะกรรมการฯ รวมถึงได้รับทราบถึงเหตุผลจากคำชี้แจงของคณะกรรมการฯ ว่า เพราะเหตุใดจึงไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมตามกรรมการผู้สงวนความเห็นหรือสมาชิกผู้สงวนคำแปรญัตติ ซึ่งข้อมูลที่ได้รับฟังจากการอภิปรายในที่ประชุมจะสามารถนำไปพิจารณาประกอบประกอบการตัดสินใจได้ว่าจะลงมติเห็นชอบด้วยกับฝ่ายคณะกรรมการหรือฝ่ายผู้สงวน อีกทั้งการที่สมาชิกอยู่ในที่ประชุมตลอดเวลาการพิจารณาทำให้มีโอกาสในการอภิปรายเสนอความคิดเห็นในมาตราที่คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมได้

<sup>๓</sup> มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้”

ดังนั้น ในวันประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ คณะกรรมการต่าง ๆ ไม่ควรจะกำหนดการประชุมคณะกรรมการให้ตรงกับวันประชุมของวุฒิสภา เพราะสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นกรรมการจะต้องมีหน้าที่ในฐานะสมาชิกวุฒิสภาที่จะต้องเข้าร่วมประชุมวุฒิสภา และจะต้องปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการในที่ประชุมคณะกรรมการในเวลาเดียวกัน ซึ่งการกระทำดังกล่าวอาจจะส่งผลกระทบหรือทำให้เกิดความเสียหายกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้ เช่น ทำให้องค์ประชุมในที่ประชุมสภาไม่ครบองค์ประชุมในขณะเมื่อถึงเวลาที่จะต้องมีการลงมติ หรือกรณีที่สมาชิกผู้ส่งวนคำแปรญัตติไม่อยู่ในที่ประชุมเมื่อถึงวาระที่ตนจะต้องชี้แจงต่อที่ประชุม หรือกรณีที่สมาชิกคนใดเสนอขอให้ับองค์ประชุมในระหว่างการประชุมเพราะเห็นว่าองค์ประชุมไม่ครบ ซึ่งถ้ามีปัญหาเกี่ยวกับองค์ประชุมประธานสภาจะต้องสั่งพักการประชุมเพื่อรอสมาชิกที่กำลังอยู่ในระหว่างการประชุมคณะกรรมการให้เข้ามาประชุม วุฒิสภาจนกว่าจะครบองค์ประชุม หรืออาจจะสั่งปิดประชุม ซึ่งส่งผลทำให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกิดความล่าช้า

### ๑.๒ การเสนอญัตติอื่นในระหว่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของที่ประชุมวุฒิสภา เมื่อประธานในที่ประชุมได้นำเข้าสู่ระเบียบวาระการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งอาจจะเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว โดยเป็นการพิจารณาในวาระที่หนึ่งของวุฒิสภา หรือเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ซึ่งเป็นการพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สามแล้วแต่กรณี ในการนี้ สมาชิกวุฒิสภาจะต้องระมัดระวังในการเสนอญัตติในระหว่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งในระหว่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสมาชิกอาจเสนอญัตติดังต่อไปนี้ได้

(๑) ขอให้รวมระเบียบวาระการประชุมที่เป็นเรื่องเดียวกัน ทำนองเดียวกัน หรือเกี่ยวเนื่องกันเพื่อพิจารณาพร้อมกัน

(๒) ขอให้ส่งปัญหาไปยังคณะกรรมการเพื่อพิจารณา

(๓) ขอให้รวมหรือแยกประเด็นพิจารณาหรือลงมติ

(๔) ขอให้เลื่อนการปรึกษา

(๕) ขอให้ปิดอภิปราย

(๖) ขอดอนคำแปรญัตติของตน

นอกจากญัตติที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว สมาชิกไม่อาจเสนอญัตติเรื่องอื่นขึ้นปรึกษาได้ ถ้าสมาชิกเสนอญัตติเรื่องอื่นขึ้นปรึกษาโดยอาจจะไม่ตั้งใจที่จะทำให้เกิดผลเสียหายแก่ ร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของที่ประชุม แต่อาจเป็นเพราะมีเรื่องอื่นใดที่ตนเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องการหารือต่อที่ประชุมให้พิจารณาโดยเร่งด่วน กรณีหากที่ประชุมเห็นชอบตามญัตติที่มีผู้เสนอให้ยกเรื่องอื่นขึ้นปรึกษาในระหว่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาในวาระใด จะมีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป ตามข้อบังคับการประชุมฯ ข้อ ๔๔<sup>๔</sup>

### ๑.๓ การชี้แจงคำแปรญัตติต่อคณะกรรมการ

โดยที่สมาชิกย่อมมีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติซึ่งที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติรับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณาในวาระที่หนึ่งแล้วได้ โดยการเสนอคำแปรญัตติของตนต่อประธานคณะกรรมการภายในระยะเวลาที่สภากำหนด ซึ่งในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สอง ขึ้นการพิจารณาของคณะกรรมการ เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่างแล้ว ขั้นตอนต่อไปคณะกรรมการจะนัดประชุมเพื่อพิจารณาคำแปรญัตติของสมาชิกแต่ละคน โดยเชิญสมาชิกแต่ละคนที่ได้เสนอคำแปรญัตติมาชี้แจงเหตุผลประกอบคำแปรญัตติในที่ประชุมคณะกรรมการ โดยเลขธิการวุฒิสภาจะประกาศกำหนดการประชุมคณะกรรมการไว้ ณ สำนักงานเลขธิการวุฒิสภา และมีหนังสือเชิญผู้แปรญัตติให้มาชี้แจงประกอบคำแปรญัตติ โดยสมาชิกผู้เสนอคำแปรญัตติควรมาชี้แจงด้วยตนเอง แต่หากติดภารกิจสำคัญที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้อาจมอบหมายเป็นหนังสือให้สมาชิกคนอื่นเป็นผู้ชี้แจงแสดงความคิดเห็นประกอบคำแปรญัตติต่อคณะกรรมการแทนได้ แต่ถ้าผู้แปรญัตติหรือผู้รับมอบหมายไม่มาชี้แจงต่อคณะกรรมการตามนัดจนเวลา

<sup>๔</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๔๔ กำหนดว่า “ในกรณีที่ที่ประชุมวุฒิสภาลงมติให้ยกเรื่องอื่นขึ้นปรึกษา ญัตติเดิมเป็นอันตกไป”

โดยที่ในระหว่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติ ข้อบังคับการประชุมฯ ข้อ ๔๓ (๒) ห้ามมิให้เสนอญัตติขอให้ยกเรื่องอื่นขึ้นปรึกษา ทั้งนี้ การเสนอญัตติขอให้ยกเรื่องอื่นขึ้นปรึกษามีกำหนดไว้ในข้อบังคับฯ ข้อ ๔๑ (๗) และข้อบังคับฯ ข้อ ๔๔ กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่ที่ประชุมวุฒิสภาลงมติให้ยกเรื่องอื่นขึ้นปรึกษา ญัตติเดิมเป็นอันตกไป

ล่วงไปเกินกว่า ๓๐ นาที นับแต่เวลาที่คณะกรรมการได้เริ่มพิจารณาคำแปรญัตติใดคำแปรญัตตินั้นเป็นอันตกไป เว้นแต่คณะกรรมการจะพิจารณาเห็นสมควรผ่อนผันให้เป็นกรณีพิเศษก่อนเสร็จการพิจารณาเรื่องนี้<sup>๔</sup>

การที่ข้อบังคับการประชุมฯ กำหนดให้ผู้แปรญัตติต้องมาชี้แจงแสดงความเห็นหรือมอบหมายให้สมาชิกคนอื่นเป็นผู้ชี้แจงเสนอความคิดเห็นแทนนั้น เพื่อให้สมาชิกผู้แปรญัตติและคณะกรรมการได้รับฟังเหตุผลของแต่ละฝ่าย ซึ่งหากผู้แปรญัตติได้รับฟังคำชี้แจงและเหตุผลของคณะกรรมการแล้วอาจพอใจตามคำชี้แจงของคณะกรรมการและไม่ติดใจที่จะสงวนคำแปรญัตติ หรือในทางกลับกันถ้าคณะกรรมการได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แปรญัตติแล้วเห็นว่า มีเหตุผลสมควรที่นารับฟังอาจจะเห็นควรที่จะแก้ไขบทบัญญัติในมาตราต่างๆ ตามที่ผู้แปรญัตติเสนอก็เป็นได้

ดังนั้น คณะกรรมการทุกคณะควรจะต้องเคร่งครัดในการดำเนินการให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมฯ กล่าวคือ กรณีผู้แปรญัตติไม่มาชี้แจงต่อคณะกรรมการหรือไม่มอบหมายให้สมาชิกคนใดมาชี้แจงแทนตามนัดจนล่วงเลยเวลาตามที่กำหนดแล้วจะต้องถือว่าคำแปรญัตตินั้นตกไป ถ้าหากให้ผู้แปรญัตติสามารถสงวนคำแปรญัตติของตนได้ถึงแม้ว่าจะไม่ได้มาชี้แจงต่อที่ประชุมคณะกรรมการก่อน จะส่งผลทำให้เป็นภาระกับการพิจารณาในที่ประชุมวุฒิสภา การพิจารณาในวาระที่สองของที่ประชุมวุฒิสภามีความล่าช้า อีกทั้ง ถ้ามีการลงมติเห็นชอบให้แก้ไขตามผู้สงวนคำแปรญัตติในที่ประชุมวุฒิสภาโดยไม่มีการชี้แจงในที่ประชุมคณะกรรมการมาก่อนจะทำให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นมีโอกาสเกิดความผิดพลาดขึ้นได้มาก โดยเฉพาะในความผิดพลาดที่เกี่ยวกับถ้อยคำของกฎหมายที่ไม่สอดคล้องหรือขัดแย้งกัน อีกทั้ง ถ้าการพิจารณาของที่ประชุมล่าช้าไม่แล้วเสร็จตามระยะเวลาการพิจารณาที่รัฐธรรมนูญกำหนด การพิจารณาของวุฒิสภาที่ผ่านมาจะเป็นการเสียเปล่า เพราะต้องถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้นตามร่างของสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งการพยายามเร่งรัดพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดจนขาดความละเอียดรอบคอบโอกาสที่ร่างพระราชบัญญัติจะเกิดความผิดพลาดคลาดเคลื่อนย่อมเป็นไปได้มาก

---

<sup>๔</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๙๒

ขณะเดียวกันคณะกรรมการการเมืองก็ควรทู่เม่กับการทำหน้าที่ในการพิจารณา ร่างกฎหมายด้วย เพราะประสบการณ์ที่ผ่านมาพบว่า กรรมการบางท่านในบางคณะไม่ทู่เม่ กับการทำหน้าที่ และรับฟังผู้แทนจากหน่วยงานของรัฐมากจนเกินไปโดยไม่รับฟังเหตุผลของ ผู้แปรญัตติ

## ๒. มาตรฐานในด้านการพิจารณาในเนื้อหาของร่างกฎหมาย

๒.๑ ในการพิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือ ร่างพระราชบัญญัติจะต้องไม่มีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของ ประเทศ<sup>๖</sup> ดังนั้น ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองของคณะกรรมการ การเสนอคำแปรญัตติของสมาชิกวุฒิสภา และการพิจารณาลงมติในวาระที่สองของที่ประชุม วุฒิสภาจะต้องกระทำด้วยความระมัดระวังและพิจารณาด้วยความละเอียดรอบคอบมิให้เนื้อหา ของร่างกฎหมายในมาตราใดๆ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มิฉะนั้นจะทำให้ข้อความที่ขัด หรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป หรืออาจทำให้ร่างกฎหมายนั้นเป็นอันตกไปทั้งฉบับ หากข้อความที่ขัด หรือแย้งกับรัฐธรรมนูญเป็นข้อความที่เป็นสาระสำคัญ

๒.๒ การพิจารณาร่างกฎหมายของสภานอกจากจะระมัดระวังไม่ให้มีบทบัญญัติที่ขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว ประการสำคัญ เนื้อหาของร่างกฎหมายในแต่ละบทบัญญัติมาตรา ต้องไม่ขัดหรือแย้งกันเองด้วย ดังนั้น หากจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมในบทบัญญัติมาตราใด ควรต้อง พิจารณาถึงเนื้อหาในบทบัญญัติมาตราอื่นที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันด้วยว่าต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้สอดคล้องกันหรือไม่ หรือควรใช้ถ้อยคำอย่างไรเพื่อให้สอดคล้องกันเพื่อป้องกันปัญหาการ ตีความในภายหลัง การใช้ถ้อยคำจึงเป็นส่วนสำคัญในการบัญญัติเนื้อหาของร่างกฎหมายในแต่ละ มาตรา กล่าวคือ ถ้อยคำที่ใช้ในการบัญญัติกฎหมายควรเป็นถ้อยคำที่ชัดเจน รัดกุม และเป็น ถ้อยคำธรรมดาที่ทำให้ผู้ใช้กฎหมายสามารถเข้าใจความหมายที่ต้องการนั้นได้อย่างถูกต้องและ แน่นอนโดยไม่ต้องตีความ หรือในกรณีที่ต้องการความหมายเหมือนกันก็ควรต้องใช้ถ้อยคำอย่าง เดียวกันทั้งฉบับเพื่อไม่ให้เกิดความสับสนถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย

<sup>๖</sup> รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”



๒.๓ โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติอันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีหน้าที่ในการตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้เป็นการทั่วไป ดังนั้น ร่างกฎหมายต่าง ๆ ที่ได้ผ่านการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ควรมีรูปแบบการบัญญัติเนื้อความที่เป็นมาตรฐานเดียวกันทุกฉบับ ทั้งมาตรฐานเรื่องเนื้อหาและการใช้ถ้อยคำ กล่าวคือ ถ้ากฎหมายฉบับใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วมีสาระสำคัญในการคุ้มครองสิทธิ หรือจำกัดสิทธิในเรื่องใด หากในภายหลังจะมีการตรากฎหมายที่มีเนื้อหาสาระในลักษณะทำนองเดียวกันก็ควรจะพิจารณาในเรื่องการคุ้มครองสิทธิ หรือจำกัดสิทธิ ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ส่วนมาตรฐานในการใช้ถ้อยคำในบทบัญญัติของกฎหมาย แต่ละฉบับที่มีเจตนาให้ความหมายอย่างเดียวกัน กฎหมายที่ตราขึ้นภายหลังก็ควรบัญญัติถ้อยคำ เหมือนกับกฎหมายที่ตราขึ้นไว้ก่อนหน้าแล้ว ซึ่งผู้เขียนได้ให้ความสำคัญในเรื่องนี้เป็นอย่างมาก และได้พยายามใช้สิทธิสงวนความเห็นหรือสงวนคำแปรญัตติในร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาทุกครั้ง หากพบเห็นความแตกต่างไม่เป็นมาตรฐานในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภามีมาตรฐานในเรื่องเนื้อหาอย่างเดียวกัน ขอยกตัวอย่างเช่น กรณีบทบัญญัติเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการในกฎหมายฉบับต่าง ๆ เหตุผลของการมีบทบัญญัติการพ้นจากตำแหน่งก็เพื่อให้มีการเลือกหรือแต่งตั้งผู้อื่นเข้าปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการแทนได้ทันทีเมื่อมีเหตุตามที่กฎหมายกำหนดขึ้น ไม่ต้องรอให้ครบวาระเสียก่อน ซึ่งเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งไม่สมควรให้กรรมการผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไปซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับ จะกำหนดเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งไว้แตกต่างกัน เนื่องจากต้องพิจารณาให้สอดคล้องและเหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ แต่อย่างไรก็ตาม การบัญญัติเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการด้วยเหตุในทำนองเดียวกันในกฎหมายทุกฉบับก็ควรบัญญัติให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เช่น ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. .... ในบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ วุฒิสภาได้พิจารณาลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมโดยเพิ่มข้อยกเว้นกรณีผู้ที่ได้รับโทษจำคุกเนื่องจากกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทไม่ต้องพ้นจากตำแหน่งกรรมการ เนื่องจากเห็นว่าความผิดฐานหมิ่นประมาทเป็นความผิดที่มีโทษจำคุกน้อยกว่าโทษจำคุกที่กระทำความผิดโดยประมาท ทั้งมิใช่ความผิดอาญาที่มีลักษณะเป็นอาชญากรรมร้ายแรง ดังนั้น เมื่อการกระทำโดยประมาทซึ่งมีโทษจำคุกมากกว่ากฎหมายกำหนดให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องพ้นจากตำแหน่งกรรมการ การกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทซึ่งมีโทษจำคุกน้อยกว่าก็ควรได้รับการยกเว้นด้วยเช่นกันซึ่งกฎหมายในระยะหลังหลายฉบับก็กำหนดไว้เช่นนี้ ดังนั้น หากมีการตรากฎหมาย



ในเรื่องเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งของกฎหมายฉบับหลังซึ่งมีบทบัญญัติในลักษณะทำนองเดียวกันนี้ วุฒิสภาก็ควรพิจารณาแก้ไขปรับปรุงให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

หากวุฒิสภาได้ทำหน้าที่กลั่นกรองร่างกฎหมายที่เข้าสู่การพิจารณาได้อย่างมีมาตรฐานทั้งในด้านขั้นตอนการพิจารณาและในด้านเนื้อหาของร่างกฎหมายแล้วก็จะเชื่อได้ว่า ร่างกฎหมายที่ผ่านการกลั่นกรองของวุฒิสภาก็มีความถูกต้องสมบูรณ์

## กลั่นกรองกฎหมายอย่างไม่อ่อนซ้อม : ประสบการณ์ในการเตรียมตัว พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ



โดย นายคำคุณ สิทธิสมาน  
สมาชิกวุฒิสภาสรรหาภาควิชาการ

ในบรรดาหน้าที่หลัก ๆ ของสมาชิกวุฒิสภามีอยู่ ๔ ประการ คือ กลั่นกรองกฎหมาย, ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร, ให้ความเห็นชอบบุคคลในการเข้าดำรงตำแหน่ง และถอดถอนบุคคลออกจากการดำรงตำแหน่ง นั้น สาระตงะที่เป็นพื้นฐานจริง ๆ คือหน้าที่ประการแรก

### การกลั่นกรองกฎหมายที่ผ่านมาจากสภาผู้แทนราษฎร

เป็นหน้าที่ตามชื่อตามอำนาจอธิปไตยส่วนที่วุฒิสภาร่วมใช้อยู่ คืออำนาจนิติบัญญัติ แต่ดูเหมือนในระยะหลัง ๆ วุฒิสภาก็มี สภาผู้แทนราษฎรก็ดู เหมือนจะถูกจดจำและติดตามในการทำหน้าที่ ประการที่สอง คือการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารเสียเป็นส่วนใหญ่ การให้ความเห็นต่อสาธารณะก็มักจะเป็นไปในหน้าที่ประการนี้

อาจจะเหมาะสมกับสภาผู้แทนราษฎรที่มีพรรคฝ่ายรัฐบาลและพรรคฝ่ายค้าน แต่สำหรับวุฒิสภานั้น แม้หน้าที่ด้านนี้จะยังคงจำเป็น แต่ก็น่าจะอยู่บนพื้นฐานที่ไม่ทำให้บั่นทอนเวลาและสรรพกำลังในการทำหน้าที่ประการแรก

วุฒิสภามักจะถูกเรียกขานว่า “สภากลั่นกรอง” โดยหลักแล้วก็คือ “กลั่นกรองกฎหมาย” เราจึงไม่ควร “อ่อนซ้อม” ต่อการปฏิบัติภารกิจนี้เป็นอันขาด

.....

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติถือเป็นภารกิจหลักสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติเมื่อมีผลบังคับใช้แล้วจะมีผลกระทบต่อประชาชนทุกคนในสังคม หากกฎหมายผ่านการพิจารณาอย่างรอบคอบการบังคับใช้กฎหมายก็จะเกิดประโยชน์ต่อ

ประเทศชาติและคนในสังคม ในทางกลับกันหากกฎหมายดังกล่าวมีข้อบกพร่องและช่องว่างที่เอื้อต่อผู้ทุจริตไปใช้ในทางที่มีชอบแล้วจะเกิดผลร้ายต่อบุคคลและสังคมโดยรวมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

การเตรียมตัวในการทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายของสมาชิกวุฒิสภาเพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดสัมฤทธิ์ผลตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง

ชาวบ้านที่เป็นฐานที่มาแห่งสมาชิกวุฒิสภาทุกประเภทส่งพวกเราขึ้นมาบนเวทีนี้แล้วเราก็ต้องทำตัวให้ฟิตอยู่เสมอ

อย่า “อ่อนซ้อม” บนเวทีพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ไม่ว่าเราจะอยู่ในฐานะสมาชิกธรรมดา, กรรมการเสียงข้างมาก, กรรมการเสียงข้างน้อย หรือสมาชิกผู้สงวนคำแปรญัตติ ล้วนมีความสำคัญทั้งสิ้น

จากประสบการณ์เกือบ ๓ ปีเต็มในการทำหน้าที่สมาชิกวุฒิสภา และอีก ๑ ปีในการทำหน้าที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ใคร่ขอข้อเสนอแนะและแลกเปลี่ยนข้อคิดบางประการ อันจะยังประโยชน์และเป็นแนวทางต่อการทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและช่องทางการเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในทุกสถานะของการเป็นสมาชิกวุฒิสภา

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาโดยปกติจะกระทำเป็น ๓ วาระ เว้นแต่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณจะกระทำเพียงวาระเดียวเพื่อลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน ๒๐ วันนับแต่วันที่วุฒิสภารับร่างดังกล่าว

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยปกติที่กระทำทั้ง ๓ วาระนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดกรอบเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่วไปไว้ ๖๐ วันนับแต่วันที่วุฒิสภารับร่างพระราชบัญญัติ แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะมีระยะเวลาการพิจารณา ๓๐ วันนับแต่วันที่วุฒิสภารับร่างพระราชบัญญัติเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ กรอบระยะเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้ง ๒ ประเภทดังกล่าววุฒิสภาสามารถขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษซึ่งต้องไม่เกิน ๓๐ วัน การพิจารณาในวาระที่ ๑ และวาระที่ ๒ จะมีช่วงเวลาที่เปิดโอกาสให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติน้อยตามลำดับและขึ้นอยู่กับบทบาทที่สมาชิกวุฒิสภาได้รับมอบหมาย ส่วนวาระที่ ๓ เป็นเพียงการลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเพิ่มเติมหรือไม่เท่านั้น วาระที่ ๓ นี้จะไม่มีกรอภิปราย

## ๖๔ วุฒิสภากับงานกลั่นกรองกฎหมาย

การพิจารณาในวาระที่ ๑ ชั้นพิจารณารับร่างไว้พิจารณา การพิจารณาในวาระนี้จะเป็นวาระให้สมาชิกวุฒิสภาได้อภิปรายเพื่อแสดงความเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้วนั้น วุฒิสภาสมควรจะรับไว้พิจารณาหรือไม่ การพิจารณาจะมีลักษณะชี้ให้เห็นโดยภาพรวมถึงความจำเป็นที่ต้องมีร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวและความเหมาะสมของเนื้อหาพระราชบัญญัติ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารปกครองประเทศหรือไม่

### การเตรียมตัวในวาระที่ ๑

การเตรียมตัวของสมาชิกวุฒิสภาเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ ๑ สามารถศึกษาข้อมูลได้จากแหล่งต่าง ๆ ดังนี้

#### ๑) เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเป็นผู้จัดทำ

เอกสารฉบับนี้จะนำเสนอต่อสมาชิกวุฒิสภาเมื่อร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้ความเห็นชอบแล้วและได้รับการบรรจุในระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาเพื่อจะพิจารณาในวาระที่ ๑ เอกสารฉบับนี้ได้ประมวลและรวบรวมข้อมูลด้านต่าง ๆ ในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบแล้ว โดยมีเนื้อหาแบ่งออกเป็น ๓ ส่วน ประกอบด้วย



ส่วนที่ ๑ ความเป็นมา สาระสำคัญ ประเด็นที่มีการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สำคัญ ๆ ในวาระที่ ๑ และผลการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ ๑ วาระที่ ๒ และวาระที่ ๓

ส่วนที่ ๒ ตารางเปรียบเทียบพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับในปัจจุบัน กับร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติให้ความเห็นชอบแล้ว

ส่วนที่ ๓ ข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นข้อมูลที่สรุปจากข่าว บทความวิชาการ งานวิจัย ตลอดจนข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวข้องของหน่วยงาน

ภาคผนวก พระราชบัญญัติที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการในวาระที่ ๑ รายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว

## ๒) เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นพื้จัดทำ

เอกสารฉบับนี้จะนำเสนอต่อสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อร่างพระราชบัญญัติได้รับการบรรจุในระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาในวาระที่ ๑ โดยมีเนื้อหาแบ่งออกเป็น ๓ ส่วน ประกอบด้วย

ส่วนที่ ๑ หลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติ และสรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

ส่วนที่ ๒ ตารางเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ ในกรณีร่างพระราชบัญญัตินั้นมีผู้เสนอตั้งแต่ ๒ ฉบับขึ้นไป

ส่วนที่ ๓ สรุปความเป็นมาของร่างพระราชบัญญัติ

ส่วนที่ ๔ เอกสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง โดยรวบรวมข้อมูล สถิติ ข้อเท็จจริง บทความข่าว และงานวิจัย

## ๓) เอกสารบทวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติ สถาบันพระปกเกล้าเป็นพื้จัดทำ

เอกสารฉบับนี้จะนำเสนอต่อสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อร่างพระราชบัญญัตินั้นได้นำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเอกสารบทวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติที่จัดทำโดยสถาบันพระปกเกล้านี้จะเป็นเอกสารเชิงวิชาการที่ทำการศึกษาโดยผู้ทรงคุณวุฒิหรือนักวิชาการ แต่จะจัดทำเฉพาะร่างพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อสังคมหรือเศรษฐกิจในวงกว้าง

## ๔) การฟังประเด็นการอภิปรายการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ ๒ ของสภาผู้แทนราษฎร

เนื่องจากการพิจารณาในวาระที่ ๒ เป็นการพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ซึ่งเป็นขั้นตอนการให้รายละเอียดและเหตุผลในกรณีสภาผู้แทนราษฎรมีการแก้ไข หรือในกรณีที่ไม่มี การแก้ไขด้วยเหตุผลใดหากมาตราดังกล่าวได้มีผู้สงวนที่จะให้มีการแก้ไข รวมทั้งมุมมองและเหตุผลของกรรมาธิการผู้สงวนความเห็นหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้สงวนคำแปรญัตติ เหตุผล และมุมมองหรือความเห็นดังกล่าวจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อสมาชิกวุฒิสภาเพื่อใช้เป็นข้อมูล และเปิดมุมมองต่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา

## ๕) การค้นคว้าศึกษาข้อมูลจากแหล่งข้อมูลต่างๆ กังทางสื่อสิ่งพิมพ์และทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ

### ๖) การสอบถามข้อมูลหรือความรู้จากผู้เชี่ยวชาญหรือพุทธรองคุณวุฒิ

โดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติเฉพาะทางหรือร่างพระราชบัญญัติทางเทคนิค ซึ่งเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติอาจทำความเข้าใจยากเนื่องจากเป็นกฎหมายเกี่ยวกับแวดวงวิชาชีพเฉพาะหรือเป็นกฎหมายที่มีความซับซ้อนมาก

## การเตรียมตัวในวาระที่ ๒

การพิจารณาในวาระที่ ๒ ชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา โดยแบ่งเป็น ๒ ขั้นตอน ขั้นตอนที่หนึ่ง เป็นขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการ เป็นขั้นตอนการพิจารณาของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับมอบหมายจากที่ประชุมวุฒิสภาอย่างละเอียด ถ้าท่านสนใจร่างพระราชบัญญัติใดเป็นพิเศษ น่าจะเสนอตัวเข้าไปเป็นกรรมการ โดยผ่านทางประธานคณะกรรมการสามัญที่ท่านสังกัดอยู่ เพื่อนำไปเสนอชื่อผ่านคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ที่มักเรียกย่อๆ กันติดปากว่า “วิปวุฒิช” นั้นเอง

เมื่อพิจารณาเสร็จแล้วจะต้องเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาในที่ประชุมวุฒิสภา ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สอง การพิจารณาในวาระที่ ๒ นี้เป็นวาระที่ใช้เวลาการพิจารณามากที่สุด โดยเฉพาะการพิจารณาในขั้นตอนของคณะกรรมการ เพราะเป็นการศึกษาโครงสร้างและเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติที่ละมาตรา รวมทั้งแบบการร่างกฎหมายอย่างละเอียด เพื่อให้เกิดความถูกต้องและสมบูรณ์ที่สุด

หากสมาชิกวุฒิสภาท่านใดได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการด้วยแล้วนอกจากการศึกษาและทำความเข้าใจร่างพระราชบัญญัติจากแหล่งข้อมูลที่ตนได้ศึกษาค้นคว้าในวาระที่ ๑ แล้ว สมาชิกวุฒิสภาในฐานะกรรมการต้องทำการบ้านและศึกษาค้นคว้าในเชิงลึกมากขึ้น เพื่อทำหน้าที่กรรมการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในขั้นตอนของคณะกรรมการ พร้อมทั้งรับฟังและชี้แจงสมาชิกวุฒิสภาผู้เสนอคำแปรญัตติที่ได้ยื่นคำแปรญัตติร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ รวมทั้งการเตรียมตัวเพื่อตอบประเด็นซักถามหรือชี้แจงต่อบุคคลดังต่อไปนี้

๑) กรรมการผู้สงวนความเห็นซึ่งเป็นกรรมการเสียงข้างน้อยที่ไม่เห็นด้วยกับมติของกรรมการเสียงข้างมาก หรือ

๒) สมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติซึ่งไม่ได้เป็นกรรมการแต่เป็นสมาชิกวุฒิสภาที่ได้ยื่นคำแปรญัตติไว้และเมื่อคณะกรรมาธิการได้เชิญเข้าร่วมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ สมาชิกวุฒิสภาที่ได้ยื่นคำแปรญัตตินั้นไม่เห็นด้วยกับมติของคณะกรรมาธิการ ตลอดจน...

๓) สมาชิกวุฒิสภาทั่วไป ในที่ประชุมวุฒิสภาของการพิจารณาวาระที่ ๒ ด้วย

ส่วนสมาชิกวุฒิสภาท่านใดที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการ หากเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ก็สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกับคณะกรรมาธิการได้ในระดับหนึ่ง โดยเสนอเป็นคำแปรญัตติ ซึ่งการแปรญัตตินั้นจะต้องแปรเป็นรายมาตราตามที่ท่านเห็นว่ามาตรานั้นมีความไม่สมบูรณ์หรือไม่เหมาะสม และเมื่อเห็นควรแก้ไขเป็นอย่างไรก็ให้แก้ไขเพิ่มเติมเป็นมาตรา ๆ ไป ทั้งนี้ การแปรญัตตินั้นต้องกระทำภายในกำหนดเวลาตามที่ที่ประชุมวุฒิสภากำหนด แล้วเสนอต่อคณะกรรมาธิการที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น

การทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติในบทบาทของสมาชิกวุฒิสภาผู้เสนอคำแปรญัตตินี้ สมาชิกวุฒิสภาต้องศึกษาและทำความเข้าใจร่างพระราชบัญญัติอย่างถ่องแท้ ไม่ยิ่งหย่อนหรือแตกต่างจากการทำหน้าที่ในฐานะกรรมาธิการเช่นกัน เพราะนอกจากการยื่นคำแปรญัตติแล้วสมาชิกวุฒิสภาต้องไปชี้แจงเหตุผลประกอบคำแปรญัตติของตนต่อคณะกรรมาธิการตามวันเวลาที่คณะกรรมาธิการกำหนด การชี้แจงดังกล่าวสมาชิกวุฒิสภาผู้เสนอคำแปรญัตติต้องแสดงเหตุผลและชี้ให้เห็นข้อบกพร่องของบทบัญญัติที่เป็นอยู่พร้อมทั้งเสนอเหตุผลประกอบประเด็นที่ตนได้แก้ไขเพิ่มเติมว่าดีกว่าหรือเหมาะสมกว่าเพียงใด ถ้าสมาชิกวุฒิสภาผู้เสนอคำแปรญัตติไม่เห็นด้วยกับมติของคณะกรรมาธิการ สมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นก็สามารถใช้สิทธิสงวนคำแปรญัตติของตนเพื่อขอให้ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาวินิจฉัยอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้นสมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติก็ต้องเตรียมตัวในการชี้แจงพร้อมทั้งเหตุผลเพื่อโน้มน้าวสมาชิกวุฒิสภาในที่ประชุมให้เห็นด้วยกับตนอีกครั้งหนึ่ง

การพิจารณาในที่ประชุมวุฒิสภาซึ่งก็มีบ่อยครั้งที่ผู้สงวนคำแปรญัตติจะได้รับเสียงโหวตเห็นด้วยจากเพื่อนสมาชิก หากสามารถชี้แจงแสดงเหตุผลได้กระจ่างแจ้ง ในขณะที่สมาชิกผู้ทำหน้าที่กรรมาธิการชี้แจงแสดงเหตุผลได้ไม่กระจ่างแจ้งเท่า

อย่างไรก็ตาม สมาชิกวุฒิสภาที่มีได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการ หรือมิได้ยื่นคำแปรญัตติไว้ ก็ยังคงมีสิทธิที่จะร่วมพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ในวาระที่ ๒ ของที่ประชุมวุฒิสภา หากปรากฏว่าคณะกรรมาธิการได้มีการแก้ไขถ้อยคำหรือข้อความในมาตราใด สมาชิกวุฒิสภาก็มีสิทธิร่วมอภิปรายพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในถ้อยคำหรือข้อความที่คณะกรรมาธิการมีการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นได้ ถือว่าสมาชิกวุฒิสภาได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอีกทางหนึ่ง

นอกจากการศึกษาข้อมูลจากแหล่งข้อมูลต่างๆ ตามที่กล่าวข้างต้นแล้ว สมาชิกวุฒิสภาก็ยังคงต้องติดตามผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมาธิการว่ามีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นใดบ้าง เพื่อมีส่วนร่วมในการพิจารณาว่าประเด็นที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นมีความถูกต้องและเหมาะสมมากน้อยเพียงใด

จึงอาจกล่าวได้ว่าสมาชิกวุฒิสภาต้องมีการเตรียมตัวและศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างถ่องแท้และต่อเนื่องสม่ำเสมอ เพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

และเมื่อร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภาแล้วจะเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ถูกต้อง สมบูรณ์ที่สุด และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นอย่างแท้จริง

.....

ทำได้เช่นนี้ ท่านก็เป็นสมาชิกวุฒิสภาผู้ได้ชื่อว่าทำหน้าที่ “กัลนกรองกฎหมายอย่างไม่อ่อนซ้อม” ด้วยประการฉะนี้

จึงใคร่ขอเสนอแนะและแลกเปลี่ยนมาเป็นสังเขป



## แปรญัตติอย่างไรให้สัมฤทธิ์ผล



โดย นายดวง อันทะไชย  
สมาชิกวุฒิสภาสรรหาภาควิชาชีพ

๑๖ “แปรญัตติ” พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้ความหมายว่า “แปรญัตติ” เป็นคำกริยา หมายความว่า แก้อัดยคำหรือเนื้อความในร่างกฎหมายที่สภารับหลักการแล้ว<sup>๑</sup> ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ดำเนินการหลังจากการพิจารณาในวาระที่ ๑ แล้ว ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการแปรญัตติ คือ การให้สิทธิแก่สมาชิกแห่งสภาที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หากสมาชิกพิจารณาแล้วเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านวาระที่ ๑ มาแล้ว มีความไม่สมบูรณ์และประสงค์ขอแก้ไขเพิ่มเติมตามความเห็นของตน คำขอแก้ไขเพิ่มเติมนี้ เรียกว่า “คำแปรญัตติ”

การแปรญัตติจึงเป็นขั้นตอนหนึ่งที่มีความสำคัญของกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในขั้นของคณะกรรมการ เป็นการเปิดโอกาสให้เกิดความหลากหลายทางความคิดและสะท้อนปัญหาได้อย่างชัดเจน เพื่อหาข้อสรุปของบทบัญญัติแห่งร่างพระราชบัญญัติที่เหมาะสมแก่การบังคับใช้มากที่สุด โดยผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ผู้ทำหน้าที่แปรญัตติ แม้มติของที่ประชุมคณะกรรมการหรือที่ประชุมสภาจะไม่เห็นด้วยกับผู้แปรญัตติ แต่ผลจากการชี้แจงในหลักการและเหตุผลในคำขอแก้ไขก็เป็นสิ่งที่บ่งบอกถึงเจตนาและความต้องการที่มีอยู่จริงบนความแตกต่างของบริบทในสังคม

การขอแปรญัตติ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังนี้

<sup>๑</sup> “รับหลักการ” เป็นข้อความที่ใช้ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ ๑ ของสภาผู้แทนราษฎร ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ส่วนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ ๑ ของวุฒิสภาใช้ข้อความว่า “รับร่าง” ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑

๑) **แบบและระยะเวลาการเสนอคำแปรญัตติ** การเสนอคำแปรญัตติต้องเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการที่รับผิดชอบร่างพระราชบัญญัตินั้น ภายในกำหนด ๗ วันนับถัดจากวันที่วุฒิสภารับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณา เว้นแต่วุฒิสภาจะได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น<sup>๒</sup> ทั้งนี้ การเสนอคำแปรญัตติดังกล่าวต้องมีสมาชิกวุฒิสภารับรองไม่น้อยกว่า ๕ คน<sup>๓</sup>

๒) **ลักษณะการแปรญัตติ** การแปรญัตติ ต้องแปรเป็นรายมาตรา และให้เป็นไปตามแบบที่เลขาธิการวุฒิสภากำหนด<sup>๔</sup>

## แบบการแปรญัตติ

เขียนที่ .....

วันที่ ..... เดือน ..... พ.ศ. ....

เรื่อง ขอแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติ .....

เรียน ประธานคณะกรรมการ

ข้าพเจ้าขอแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติ .....

..... ดังต่อไปนี้

๑. ขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ..... ดังนี้

“มาตรา ..... ”

.....”

<sup>๒</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๔๒

<sup>๓</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๓๕

<sup>๔</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๔๒

๒. ขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ..... ดังนี้

“มาตรา ..... ”

๓. ขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ..... ดังนี้

“มาตรา ..... ”

เหตุผลและรายละเอียดข้าพเจ้าจะได้ชี้แจงต่อที่ประชุมคณะกรรมาธิการ

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ)

(.....)

สมาชิกวุฒิสภา

ผู้เสนอคำแปรญัตติ

ผู้รับรอง

๑. ....  
(.....)

๒. ....  
(.....)

๓. ....  
(.....)

๔. ....  
(.....)

๕. ....  
(.....)

๓) การถอนหรือการขอแก้ไขเพิ่มเติมคำแปรญัตติ การถอนคำแปรญัตติจะกระทำเมื่อใดก็ได้ แต่การขอแก้ไขเพิ่มเติมคำแปรญัตติจะกระทำได้เฉพาะภายในกำหนดเวลาแปรญัตติ<sup>๕</sup> กล่าวคือ ภายใน ๗ วันนับแต่วันถัดจากวันที่วุฒิสภารับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา หรือที่ประชุมวุฒิสภาจะได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

๔) การชี้แจงแสดงความเห็นประกอบคำแปรญัตติต่อคณะกรรมการผู้แปรญัตติ มีสิทธิชี้แจงแสดงความเห็นประกอบคำแปรญัตติต่อคณะกรรมการได้เฉพาะที่แปรญัตติไว้<sup>๖</sup> ทั้งนี้ เลขานุการวุฒิสภาจะเป็นผู้ประกาศกำหนดการประชุมคณะกรรมการไว้ ณ สำนักงานเลขานุการวุฒิสภา และมีหนังสือให้ผู้แปรญัตติให้มาชี้แจงประกอบคำแปรญัตติ<sup>๗</sup>

๕) การมอบหมายให้สมาชิกวุฒิสภาอื่นชี้แจงแทน การชี้แจงแสดงความเห็นนั้น หากผู้แปรญัตติไม่สามารถมาชี้แจงแสดงความเห็นประกอบคำแปรญัตติต่อคณะกรรมการด้วยตนเองได้ในวันและเวลาที่กำหนด ผู้แปรญัตติสามารถมอบหมายเป็นหนังสือให้สมาชิกวุฒิสภาอื่นกระทำแทนได้ โดยยื่นต่อประธานคณะกรรมการ<sup>๘</sup>

---

<sup>๕</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๔๘

<sup>๖</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๙๐

<sup>๗</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๙๑

<sup>๘</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๙๐

## แบบหนังสือมอบหมายให้สมาชิกวุฒิสภาอื่นชี้แจงประกอบคำแปรญัตติแทน

เขียนที่ .....

วันที่ ..... เดือน ..... พ.ศ. ....

เรื่อง มอบหมายให้ชี้แจงประกอบคำแปรญัตติ

เรียน ประธานคณะกรรมการธิการ

ตามที่ข้าพเจ้าได้เสนอคำแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติ .....

.....

.....และคณะกรรมการธิการได้เชิญ

ข้าพเจ้ามาชี้แจงประกอบคำแปรญัตติ ในวันที่ ..... ที่ ..... เดือน ..... พ.ศ. .... เนื่องจาก

ข้าพเจ้าไม่สามารถมาชี้แจงประกอบคำแปรญัตติด้วยตนเองได้ จึงขอมอบหมายให้ .....

..... เป็นผู้กระทำการแทน

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ)

(.....)

สมาชิกวุฒิสภา

ผู้เสนอคำแปรญัตติ

๖) การตกไปของคำแปรญัตติ ถ้าผู้แปรญัตติหรือผู้รับมอบหมายไม่มาชี้แจงต่อ คณะกรรมาธิการตามนัดจนเวลาล่วงไปเกินกว่า ๓๐ นาทีนับแต่เวลาที่คณะกรรมาธิการได้เริ่ม พิจารณาคำแปรญัตติใด คำแปรญัตตินั้นเป็นอันตกไป เว้นแต่คณะกรรมาธิการจะพิจารณา เห็นสมควรผ่อนผันให้เป็นกรณีพิเศษก่อนเสร็จการพิจารณาเรื่องนั้น<sup>๙</sup>

๗) การสงวนคำแปรญัตติ ในการชี้แจงแสดงความคิดเห็นของผู้แปรญัตติต่อ คณะกรรมาธิการ ถ้าผู้แปรญัตติหรือผู้รับมอบหมายไม่เห็นด้วยกับมติของคณะกรรมาธิการ ในข้อใด ผู้แปรญัตติมีสิทธิสงวนคำแปรญัตติของตนในข้อนั้นไว้เพื่อขอให้วุฒิสภาวินิจฉัยในวาระ ที่ ๒ ชั้นการพิจารณาของที่ประชุมวุฒิสภาก็ได้<sup>๑๐</sup>

จากหลักเกณฑ์และวิธีการการแปรญัตติที่ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ได้กำหนด ไว้ข้างต้น ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาผู้ประสงค์แปรญัตติจะต้องพึงปฏิบัติเพื่อกระบวนการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติเป็นไปด้วยความเรียบร้อยแล้ว การแปรญัตติที่มีประสิทธิภาพและ เกิดสัมฤทธิ์ผลที่จะช่วยให้การทำหน้าที่กลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาเป็นไป ด้วยความรอบคอบและมีมุมมองที่หลากหลายซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ของคณะกรรมาธิการและที่ประชุมวุฒิสภา ข้อควรคำนึงเพิ่มเติมบางประการที่สำคัญใน การแปรญัตติ มีดังนี้

๑. มีการเตรียมตัวศึกษาร่างพระราชบัญญัติ และมีความรู้ในเรื่องเกี่ยวกับ ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอย่างดี เพื่อให้การแก้ไขเพิ่มเติมหรือแปรญัตติของสมาชิกวุฒิสภานั้น ช่วยให้เกิดประโยชน์และเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัตินั้นมีความถูกต้อง สมบูรณ์ และเกิดสัมฤทธิ์ผล สูงสุดตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

<sup>๙</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๙๒

<sup>๑๐</sup> การสงวนคำแปรญัตติ คือ กรณีที่สมาชิกเสนอคำขอต่อคณะกรรมาธิการให้แก้ไขข้อความอย่างหนึ่ง อย่างใดในร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมาธิการ แล้วกรรมาธิการไม่เห็นด้วยกับ การขอให้แก้ไขนั้น สมาชิกผู้ยื่นคำขอ ซึ่งเรียกว่า “ผู้ขอแปรญัตติ” หรือ “ผู้แปรญัตติ” ยังตั้งใจ จึงสงวนไว้เพื่อนำกลับ มาอภิปรายในที่ประชุมสภา เพื่อให้สภาตัดสินอีกครั้งหนึ่ง เรียกว่า “การสงวนคำแปรญัตติ” สำหรับคำว่า “การสงวน ความเห็น” หมายถึง การพิจารณาในคณะกรรมาธิการ แล้วมีกรรมาธิการคนหนึ่งหรือหลายคน ไม่เห็นด้วยกับมติ ของคณะกรรมาธิการ จึงสงวนความเห็นไว้เพื่อนำกลับมาเสนอในที่ประชุมสภา เพื่อให้สภาตัดสิน ผู้สงวนคำแปรญัตติ หรือกรรมาธิการผู้สงวนความเห็น ต้องได้รับโอกาสให้อภิปรายเมื่อที่ประชุมพิจารณาถึงมาตราหรือเรื่องที่แปรญัตติ หรือสงวนไว้

๒. มีความรู้เกี่ยวกับการร่างกฎหมาย เกี่ยวกับแบบการร่างกฎหมาย ความสอดคล้อง และเชื่อมโยงกับบทบัญญัติอื่น และการใช้ภาษาโดยเฉพาะภาษาทางกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ความรู้เกี่ยวกับการร่างกฎหมายนี้ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้จัดเจ้าหน้าที่อำนวยความสะดวกในการให้บริการร่างคำแปรญัตติให้ถูกต้องตามการร่างกฎหมายในเบื้องต้น<sup>๑๑</sup> ซึ่งจะช่วยให้การแปรญัตติของสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ

๓. แปรญัตติเกินหลักการของร่างพระราชบัญญัติได้หรือไม่ เนื่องจากหลักการคือ กรอบเพื่อให้ผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติทราบถึงขอบเขตในการมีหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินั้นๆ โดยเฉพาะกรณีที่เป็นพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติม หลักการที่กำหนดขึ้นและแสดงไว้จะเป็นข้อผูกมัดและขอบเขตของการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทั้งในขั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา เมื่อพิจารณาทบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภามีได้ใช้ถ้อยคำ “รับหลักการ” เหมือนกรณีของสภาผู้แทนราษฎร ประกอบกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาฯ ใช้ถ้อยคำ “รับร่าง” ต่างจากกรณีของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรฯ ใช้ถ้อยคำ “รับหลักการ” เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาฯ จึงเปรียบเสมือนเปิดช่องให้วุฒิสภาสามารถแก้ไขเพิ่มเติมเกินหรือขัดกับหลักการร่างพระราชบัญญัติได้

อย่างไรก็ตามเกี่ยวกับเรื่องประเด็นดังกล่าวนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า ในทางปฏิบัติฝ่ายบริหารผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมจะพิจารณาว่า การแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวนั้นเมื่อนำไปบังคับใช้ จะขัดต่อนโยบายและการบริหารราชการของตนหรือไม่ ซึ่งส่วนใหญ่ฝ่ายบริหารจะไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับนโยบายในลักษณะนี้ เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการเสนอร่างพระราชบัญญัติ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือบริหารราชการและปกครองประเทศ ฝ่ายบริหารได้พิจารณาและออกแบบร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวมาแล้วอย่างรอบคอบและเหมาะสมให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่จะนำมาบังคับใช้บริหารราชการแผ่นดินในช่วงเวลาและ

<sup>๑๑</sup> สมาชิกวุฒิสภาสามารถขอรับบริการการแปรญัตติ ตลอดจนงานบริการทางกฎหมาย งานบริการทางวิชาการ และงานบริการอื่น ได้ที่ศูนย์บริการข้อมูลด้านกฎหมายและหน่วยงานราชการวุฒิสภา ชั้น ๑ อาคารรัฐสภา ๒

สถานการณ์ของสังคมในขณะนั้น รวมทั้งความพร้อมของรัฐบาลที่จะรองรับการบังคับใช้ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมที่เปลี่ยนแปลงไปผู้ที่ให้นำเครื่องมือดังกล่าวไปใช้ย่อมไม่เห็นด้วย กล่าวคือ รัฐบาลที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรก็จะลงมติไม่เห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติในลักษณะดังกล่าวของวุฒิสภา เป็นเหตุให้ต้องตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อหาข้อยุติหรือประนีประนอมเพื่อหาทางออกที่เหมาะสมและถูกต้องในขั้นต่อไป อย่างไรก็ตามหากการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับเทคนิคทางกฎหมายโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้รูปแบบและเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมมีความสมบูรณ์และถูกต้อง เพื่อให้กลไกหรือมาตรการที่กำหนดไว้ตามร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมสามารถดำเนินการได้ในทางปฏิบัติ หรือเพื่อให้เนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและสอดคล้องกับกฎหมายแม่ ในทางปฏิบัติฝ่ายบริหารจะไม่ขัดข้องและสภาผู้แทนราษฎรจะเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาดังกล่าว



## การอภิปรายและการพิจารณาร่างกฎหมาย ในที่ประชุมของวุฒิสภา

โดย นายอนุรักษ์ นิยมเวช  
สมาชิกวุฒิสภาสรรหาภาควิชาชีพ  
ประธานคณะกรรมการการพัฒนาการเมือง  
และการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา



วุฒิสภาเป็นองค์กรหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมีหน้าที่หลักในการตรากฎหมายและการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร หากพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสามารถจำแนกงานของวุฒิสภาออกได้เป็น ๕ ด้าน คือ งานด้านการกัลนกรองกฎหมาย งานด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน งานด้านการพิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งต่าง ๆ งานด้านการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง และงานด้านอื่น ๆ เช่น การให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญ โดยเฉพาะงานด้านการกัลนกรองกฎหมายซึ่งถือเป็นภารกิจหลักที่มีความสำคัญมาก เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับการพิจารณาอย่างมีประสิทธิภาพจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาแล้ว ฝ่ายบริหารจะได้มีเครื่องมือที่มีคุณภาพในการบริหารปกครองประเทศชาติ บทความนี้ผู้เขียนได้นำเสนอแนวทางการอภิปรายและการพิจารณาร่างกฎหมายที่ควรจะเป็น รวมถึงขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมาย ตลอดจนข้อสังเกตหรือมุมมองจากประสบการณ์ในการทำหน้าทีงานด้านการกัลนกรองกฎหมายในฐานะสมาชิกวุฒิสภา โดยในส่วนแรกจะกล่าวถึงหลักเกณฑ์และการเตรียมตัวการอภิปราย

การอภิปราย หมายถึง การกล่าวถ้อยคำในเชิงแสดงความคิดเห็นและปรึกษาในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพื่อแสดงความคิดเห็น ให้ความรู้ เสนอแนะ โต้แย้ง หรือสนับสนุน ด้วยข้อมูล เหตุผล หลักการ ตัวอย่าง เพื่อโน้มน้าวให้สมาชิกในที่ประชุมสภา มีความเห็นคล้อยตามหรือลงมติตามที่ตนต้องการ หรือเพื่อให้สมาชิกในที่ประชุมได้คิด ชั่งน้ำหนัก ไตร่ตรอง ฝึกคิด หรือต่อยอดความเชื่อในแง่มุมมองเดิม หรือเพื่อให้เกิดความคิดใหม่ก็ได้ โดยถือว่าสมาชิกแต่ละคนมีความรู้ มีสิทธิ์ และมีโอกาสอภิปรายได้โดยเท่าเทียมกัน โดยมีข้อบังคับ

การประชุมเป็นกรอบกติกาบังคับการอภิปราย และมีประธานในที่ประชุมสภาเป็นผู้ควบคุมดูแลให้การอภิปรายเป็นไปโดยเรียบร้อย โดยปกติเมื่อเสร็จสิ้นการอภิปรายหรือเรียกว่าปิดอภิปรายแล้ว ก็จะมีการลงมติอย่างใดอย่างหนึ่งสุดแล้วแต่จะได้อะไรไว้ในญัตติที่เสนอต่อสภาเพื่อให้มีการอภิปรายเกิดขึ้น ในการประชุมในแต่ละสภาก็มีข้อบังคับการประชุมสภา เพื่อเป็นหลักเกณฑ์วิธีการปฏิบัติตามประเภทของสมาชิกในการประชุมสภา ทั้งนี้ เพื่อใช้บังคับและควบคุมในการประชุมให้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย อันได้แก่ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งตราขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๔ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการอภิปรายซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของการประชุมวุฒิสภา ซึ่งผู้อภิปรายจำต้องศึกษาและพึงปฏิบัติอย่างเคร่งครัดเพื่อให้การดำเนินการของที่ประชุมเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ ดังนี้

ผู้มีสิทธิอภิปรายและลำดับการอภิปราย ผู้มีสิทธิอภิปรายก่อน คือ ผู้เสนอญัตติ แต่ถ้าผู้เสนอญัตติมีหลายคน ประธานของที่ประชุมจะเป็นผู้อนุญาตให้ใช้สิทธิอภิปรายก่อนได้เพียงคนเดียว กรณีการซึ่งได้สงวนความเห็น กรณีการผู้รับมอบหมายจากกรณีการซึ่งได้สงวนความเห็น ผู้แปรญัตติซึ่งได้สงวนคำแปรญัตติ หรือสมาชิกผู้รับมอบหมายจากผู้แปรญัตติซึ่งได้สงวนคำแปรญัตติไว้ในชั้นคณะกรรมาธิการ ซึ่งบุคคลทั้ง ๔ ประเภทดังกล่าวนี้มีฐานะเสมือนเป็นผู้เสนอญัตติด้วย<sup>๑</sup>

เมื่อผู้มีสิทธิอภิปรายก่อนได้อภิปรายแล้ว การอภิปรายในลำดับต่อไปจะต้องเป็นการอภิปรายสลักกันระหว่างฝ่ายคัดค้านและฝ่ายสนับสนุน เว้นแต่ในวาระของฝ่ายใดไม่มีผู้อภิปรายอีกฝ่ายหนึ่งจึงอภิปรายซ้อนได้ การอภิปรายไม่สนับสนุนและไม่คัดค้านย่อมกระทำได้โดยไม่ต้องสลัก และมีให้นับเป็นวาระอภิปรายของฝ่ายใด<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๕๒

<sup>๒</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๕๓

อย่างไรก็ตามหากปรากฏว่ามีผู้ขออภิปรายหลายคน ประธานของที่ประชุมจะเป็นผู้พิจารณาและมีสิทธิให้คนใดอภิปรายก็ได้ แต่การใช้อำนาจของประธานนั้นก็ต้องคำนึงถึงผู้เสนอญัตติ ผู้แปรญัตติ ผู้รับรองญัตติหรือผู้รับรองคำแปรญัตติ และผู้ซึ่งยังไม่ได้อภิปรายด้วย<sup>๓</sup> นอกจากนี้ประธานของที่ประชุมมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลใด ๆ ชี้แจงข้อเท็จจริงต่อที่ประชุมวุฒิสภาได้<sup>๔</sup>

คุณลักษณะและลักษณะต้องห้ามของการอภิปราย<sup>๕</sup> มีดังนี้

๑) ต้องอยู่ในประเด็นหรือเกี่ยวกับประเด็นที่กำลังปรึกษากันอยู่

๒) ต้องไม่พุ่มเฟิย วนเวียน ซ้ำซาก หรือซ้ำกับผู้อื่น หรือใช้ภาษาต่างประเทศโดยไม่จำเป็น

๓) ห้ามมิให้นำเอกสารใดๆ มาอ่าน หรือนำวัตถุใดๆ เข้ามาแสดงในที่ประชุมวุฒิสภา เว้นแต่ประธานของที่ประชุมจะอนุญาต แต่ทั้งนี้ไม่เป็นการตัดสิทธิสมาชิกวุฒิสภาที่จะเขียนคำอภิปรายของตนและอ่านคำอภิปรายนั้นในที่ประชุมวุฒิสภา

๔) ห้ามมิให้ผู้อภิปรายแสดงกิริยาหรือใช้วาจาอันไม่สุภาพ ใส่ร้ายหรือเสียดสีบุคคลใด

๕) ห้ามมิให้กล่าวถึงสถาบันพระมหากษัตริย์ หรือออกชื่อสมาชิกวุฒิสภาหรือบุคคลใด โดยไม่จำเป็น

๖) ห้ามมิให้อภิปรายพาดพิงถึงเรื่องส่วนตัวของบุคคลอื่น หรือเรื่องอื่นใดอันเป็นที่เสียหายแก่บุคคลนั้น

อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าผู้อภิปรายจะมีได้ฝ่าฝืนคุณลักษณะและลักษณะต้องห้ามการอภิปรายดังกล่าว ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ได้ให้อำนาจประธานของที่ประชุมหากเห็นว่าผู้ใดได้อภิปรายพอสมควรแล้ว ประธานของที่ประชุมจะให้ผู้นั้นยุติการอภิปรายก็ได้<sup>๖</sup>

การประท้วงผู้อภิปราย หากผู้ใดมีความประสงค์ประท้วงเพราะเห็นว่าการอภิปรายของผู้ใดในที่ประชุมวุฒิสภาเป็นการฝ่าฝืนคุณลักษณะและลักษณะต้องห้ามการอภิปรายดังกล่าว

<sup>๓</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๕๔

<sup>๔</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๖๒

<sup>๕</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๕๕ และ ๕๗

<sup>๖</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๖๐

ซึ่งถือเป็นการฝ่าฝืนข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ก็ให้ยื่นและยกมือขึ้นพ้นศีรษะ เพื่อประธานของที่ประชุมให้โอกาสผู้ประท้วงชี้แจง แล้วประธานของที่ประชุมจะเป็นผู้วินิจฉัยว่าได้มีการฝ่าฝืนข้อบังคับตามที่ประท้วงนั้นหรือไม่ คำวินิจฉัยของประธานของที่ประชุมดังกล่าวถือเป็นเด็ดขาด แต่ถ้การประท้วงการอภิปรายดังกล่าวเกิดจากได้มีการอภิปรายพาดพิงถึงเรื่องส่วนตัวหรือเรื่องอื่นใดอันเป็นที่เสียหายแก่บุคคลอื่นด้วยนั้น และเมื่อประธานของที่ประชุมวินิจฉัยว่าการอภิปรายนั้นเป็นการฝ่าฝืนข้อบังคับ ประธานของที่ประชุมมีอำนาจสั่งให้ผู้อภิปรายถอนคำพูด และผู้อภิปรายต้องปฏิบัติตามคำสั่ง

การยุติอภิปราย การอภิปรายเป็นอันยุติ<sup>๗</sup> เมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังนี้

(๑) ไม่มีผู้ใดอภิปราย

(๒) ที่ประชุมวุฒิสภาลงมติให้ปิดอภิปราย

(๓) ที่ประชุมวุฒิสภาลงมติให้ยกเรื่องอื่นขึ้นปรึกษา

เมื่อการอภิปรายได้ยุติแล้ว ห้ามมิให้ผู้ใดอภิปรายอีก นอกจากในกรณีที่ที่ประชุมวุฒิสภาจะต้องลงมติในเรื่องที่กำลังปรึกษากันอยู่ จึงให้ผู้มีสิทธิอภิปรายก่อนอภิปรายสรุปได้อีกครั้งหนึ่งเป็นครั้งสุดท้ายก่อนจะลงมติ เมื่อการอภิปรายได้สิ้นสุดแล้ว ประธานของที่ประชุมจะเป็นผู้ให้สัญญาณแจ้งสมาชิกวุฒิสภาที่มาประชุมทราบก่อนลงมติ<sup>๘</sup>

นอกจากนี้ถ้าประธานของที่ประชุมให้สัญญาณด้วยการเคาะค้อนหรือยื่นขึ้นผู้ที่กำลังพูดอยู่ต้องหยุดพูดและนั่งลงทันที และทุกคนต้องนั่งฟังประธานของที่ประชุม รวมทั้งกรณีมีการอ่านพระบรมราชโองการหรือกระแสพระราชดำรัส ผู้ที่อยู่ในที่ประชุมวุฒิสภาต้องยืนฟังด้วยอาการสำรวมตลอดเวลาที่อ่าน<sup>๙</sup>

อย่างไรก็ตามการอภิปรายร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ นอกจากต้องปฏิบัติตามหลักการอภิปรายดังกล่าวข้างต้นซึ่งเป็นหลักการที่ใช้บังคับกับการอภิปรายเรื่องใดๆ ในที่ประชุมวุฒิสภาแล้ว ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาได้กำหนดลักษณะเฉพาะสำหรับการอภิปรายร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

<sup>๗</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๕๙

<sup>๘</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๖๑

<sup>๙</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๖๓

ที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วไว้เป็นพิเศษ คือ การอภิปรายจะอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติ หรือที่กรรมการสงวนความเห็นไว้ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติเป็นอย่างอื่น<sup>๑๐</sup>

การเตรียมตัวในการอภิปรายและการพิจารณาให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของวาระการประชุม เนื่องจากร่างกฎหมายนั้นเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้วจะต้องใช้บังคับและมีผลกระทบต่อคนทุกคนในสังคม ด้วยเหตุนี้สมาชิกวุฒิสภาจำต้องให้ความสำคัญและปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณากลั่นกรองร่างกฎหมายด้วยความเอาใจใส่อย่างยิ่ง ดังนั้น เมื่อสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดจะอภิปรายเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งควรมีการเตรียมตัวมาอย่างดี กล่าวคือ ควรศึกษาหาข้อมูลและความคิดเห็นต่าง ๆ เกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวให้กว้างขวางรอบด้าน รู้จักต้นตอหรือสาเหตุปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหา ข้อเสนอที่ได้มีการปฏิบัติไปแล้ว หรือข้อเสนอ ข้อคิดเห็นต่าง ๆ ที่ได้มีการพูดหรืออภิปรายมาก่อนหน้านี้ ผลของการปฏิบัติหรือการยอมรับ หรือความเป็นไปได้ของข้อเสนอเหล่านั้น ข้อมูลรอบด้านที่เป็นประเด็นปัญหา เหตุการณ์รอบด้าน และผู้ที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ

เมื่อเข้าใจสภาพปัญหาและข้อคิดเห็นที่มีอยู่ก่อนแล้ว พยายามคิดหาเหตุผลด้วยการรอบคิดหรือมุมมองที่แตกต่างในการเสนอแนะเพื่อแก้ปัญหาหรือให้ความรู้เกี่ยวกับเรื่องนั้น ๆ ทั้งนี้ เพื่อว่าความคิดของเราจะได้ไม่ซ้ำซ้อนหรือเป็นความคิดธรรมดา ๆ ทั่วไปที่คนรู้แล้วผู้อภิปรายไม่เพียงแต่ตอกย้ำข้อมูล ความคิด ความเชื่อเดิมเท่านั้น หากต้องเสนอแนวคิดใหม่ที่น่าสนใจ เป็นไปได้ และคิดว่าน่าจะเป็นข้อมูลใหม่หรือทางออกใหม่ที่ดีให้แก่ที่ประชุมด้วย

กลั่นกรองความคิด เหตุผล และข้อมูลเพื่อให้เกิดความแน่ใจและมั่นใจอย่างเต็มที่ จากนั้นนำความคิด เหตุผล และข้อมูล มาเรียงลำดับเพื่อความเป็นเหตุเป็นผล จากนั้นก็หาตัวอย่างประกอบเพื่อให้ผู้ฟังเข้าใจได้ง่าย สั้นและชัดเจน ทั้งนี้ เนื่องจากการอภิปรายมีเวลาจำกัด

การเตรียมตัวของสมาชิกผู้อภิปรายที่ต้องเตรียมตัวมาอย่างดีตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ข้อควรปฏิบัติประการต่อมา คือ การรักษาเวลาในการอภิปราย ผู้อภิปรายต้องรักษาเวลาในการอภิปรายอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะการอภิปรายในที่ประชุมวุฒิสภาเนื่องจากการประชุมของที่ประชุมวุฒิสภาจะมีเวลาจำกัดและมีระเบียบวาระที่ต้องพิจารณาเรื่องอื่นเป็นจำนวนมาก

<sup>๑๐</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๔๖

ดังนั้นการใช้เวลาในที่ประชุมวุฒิสภาก็มีความสำคัญและควรใช้อย่างคุ้มค่า การใช้ภาษาในการอภิปราย ภาษาที่อภิปรายควรเป็นภาษาระดับทางการที่ยังต้องรักษามารยาทในการใช้ภาษาค่อนข้างมาก ภาษาที่ใช้ต้องมีความกะทัดรัด ชัดเจน ถูกต้องเหมาะสม อาจจะมีการใช้ศัพท์ทางกฎหมาย ศัพท์เฉพาะเรื่อง หรือศัพท์ทางวิชาการบ้างตามลักษณะของเนื้อหาที่อภิปราย รวมทั้งการรักษา มารยาทที่ดีในการอภิปราย ผู้อภิปรายควรให้ความสำคัญ เช่น กิริยาท่าทาง สีหน้า น้ำเสียง และการควบคุมอารมณ์ เป็นต้น

สมาชิกวุฒิสภาผู้อภิปรายควรเตรียมตัวในการอภิปรายและพิจารณาให้สอดคล้องกับวาระการพิจารณาร่างกฎหมาย โดยในส่วนที่สองของบทความนี้จะกล่าวถึงการพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา ซึ่งโดยปกติจะกระทำเป็น ๓ วาระ ภายใต้กรอบเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด กล่าวคือ กรณีเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่มีได้เกี่ยวกับการเงิน<sup>๑๑</sup> วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา และอาจขอขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษได้อีกซึ่งต้องไม่เกิน ๓๐ วัน หากเป็นร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่เกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา และอาจขอขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษได้อีกซึ่งต้องไม่เกิน ๓๐ วัน เว้นแต่การพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายใน ๒๐ วัน และในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณนี้จะกระทำเพียงวาระเดียวเพื่อลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่เท่านั้น

หากวุฒิสภาพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายนั้น

---

<sup>๑๑</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๓ วรรคหนึ่ง ให้ความหมาย “ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน” หมายความว่า ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ดังต่อไปนี้ (๑) การตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร (๒) การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน (๓) การกู้เงิน การค้ำประกัน การใช้เงินกู้ หรือ การดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ (๔) เงินตรา

ส่วนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจะกระทำโดยการประชุมร่วมกันของรัฐสภา<sup>๑๒</sup> มิได้แยกพิจารณาแต่ละสภาเหมือนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตามการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จะพิจารณาเป็น ๓ วาระเช่นเดียวกัน กล่าวคือ วาระที่ ๑ ขึ้นพิจารณารับร่างพระราชบัญญัติ (ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จะเป็นการพิจารณารับหลักการ) วาระที่ ๒ ขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ทั้งสองวาระนี้จะเป็นวาระการพิจารณาที่เปิดโอกาสให้สมาชิกวุฒิสภาได้อภิปรายร่างกฎหมาย ส่วนวาระที่ ๓ ขึ้นพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ สำหรับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการลงมติให้ความเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญ วาระนี้ จะไม่มีการอภิปราย ทั้งนี้ การพิจารณาร่างกฎหมายแต่ละประเภท คือ ร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม อาจมีรายละเอียดบางประการในการพิจารณาที่แตกต่างกัน แต่โดยหลักการแล้วการเตรียมตัวและการอภิปรายในการพิจารณาร่างกฎหมายจะมีแนวทางที่เหมือนกัน ดังนั้นการอภิปรายเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายของสมาชิกวุฒิสภาควรอภิปรายให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการพิจารณาของแต่ละวาระ ดังนี้

## วาระที่ ๑ ขึ้นพิจารณารับร่างกฎหมาย

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ ๑ ของวุฒิสภา จะเป็นการพิจารณาเพื่อลงมติว่าจะรับร่างไว้พิจารณาหรือไม่ ส่วนกรณีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่ ๑ ของวุฒิสภา จะเป็นการพิจารณาเพื่อลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่ โดยคะแนนเสียงที่จะรับร่างพระราชบัญญัติหรือรับหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ใช้เสียงข้างมากเป็นประมาณ กล่าวคือ ใช้เสียงข้างมากของสมาชิกวุฒิสภาที่เข้าร่วมประชุมปกติ

<sup>๑๒</sup> กรณีการพิจารณาในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมาชิกวุฒิสภาจะมีฐานะเป็นสมาชิกรัฐสภา



สำหรับการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่ ๑ ซึ่งต้องเป็นการประชุมร่วมกันของรัฐสภา จะเป็นการพิจารณาเพื่อลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่ โดยคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นต้องไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา การออกเสียงลงคะแนนใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของวุฒิสภา หรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกรัฐสภา แล้วแต่กรณี พิจารณาและลงมติว่าจะรับร่างพระราชบัญญัติหรือรับหลักการแล้วแต่กรณี ไว้พิจารณาหรือไม่ โดยเปิดโอกาสให้สมาชิกวุฒิสภาได้อภิปรายเกี่ยวกับภาพรวมของร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อแสดงถึงข้อดี ข้อบกพร่อง ตลอดจนผลกระทบที่จะเกิดขึ้นหากร่างพระราชบัญญัติร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย รวมทั้งประโยชน์ที่สังคมจะได้รับมีมากน้อยเพียงไร ประเด็นการอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวจะเป็นข้อมูลแก่สมาชิกวุฒิสภาใช้ประกอบการพิจารณาในการตัดสินใจว่าจะรับร่างพระราชบัญญัติ หรือรับหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไว้พิจารณาและให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไปหรือไม่

ดังนั้นการเตรียมตัวของสมาชิกวุฒิสภา จึงควรติดตามและศึกษาเอกสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เช่น ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติให้ความเห็นชอบแล้ว รายงานการศึกษาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญล่วงหน้าของที่ประธานวุฒิสภาพิจารณามอบหมายให้คณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภาคณะใดคณะหนึ่งที่เกี่ยวข้อง หรือวุฒิสภาได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่จัดทำโดยสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา หรือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น รวมทั้งบทวิเคราะห์ทางวิชาการหรือบทความต่าง ๆ ทั้งที่ปรากฏในรูปของสื่อสิ่งพิมพ์และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ตลอดจนข่าว และงานวิชาการต่าง ๆ เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้นและใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาหรืออภิปรายร่างกฎหมายดังกล่าว สำหรับการอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาในวาระนี้ควรมีลักษณะเป็นการอภิปรายในภาพรวม และชี้ให้เห็นเป็นประเด็นที่ชัดเจนในแต่ละประเด็น โดยมีข้อมูลสนับสนุนที่มีเหตุผลและน่าเชื่อถือที่กระชับและตรงประเด็น



## วาระที่ ๒ ขั้นพิจารณาร่างกฎหมายเรียงลำดับมาตรา

การพิจารณาในวาระที่ ๒ จะเป็นการพิจารณาที่ละเอียดถี่ถ้วน เพื่อให้เกิดความถูกต้องและสมบูรณ์ทั้งด้านรูปแบบและเนื้อหาของร่างกฎหมาย<sup>๑๓</sup> ซึ่งการพิจารณาจะมีลักษณะลงรายละเอียดถึงความถูกต้อง และความสมบูรณ์ของเนื้อหา การใช้ภาษา และแบบการร่างกฎหมาย การพิจารณาในวาระที่ ๒ จะแบ่งการพิจารณาเป็น ๒ ขั้นตอน คือ การพิจารณาในขั้นตอนของคณะกรรมการพิจารณา เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว จะเสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไปในขั้นตอนที่ ๒

การพิจารณาในวาระที่ ๒ เป็นวาระการพิจารณาที่ละเอียดถี่ถ้วนซึ่งและใช้เวลาการพิจารณามากกว่าวาระอื่น โดยเฉพาะในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการ ซึ่งในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการนี้เอง ที่เปิดโอกาสให้สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการหากมีความประสงค์แก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายก็สามารถกระทำได้ โดยสามารถยื่นคำแปรญัตติต่อประธานคณะกรรมการที่รับผิดชอบร่างกฎหมายนั้นภายในกำหนดเวลาที่ข้อบังคับการประชุมกำหนด เพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมพิจารณาร่างกฎหมายในประเด็นที่ตนได้เสนอคำแปรญัตติไว้ ดังนั้นการพิจารณาในวาระนี้สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการหรือสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการก็ยังคงมีหน้าที่ติดตามและศึกษาร่างพระราชบัญญัติและหากพบข้อบกพร่องหรือความไม่สมบูรณ์ก็สามารถแปรญัตติหรือเพื่อเป็นข้อมูลที่จะอภิปรายในที่ประชุมวุฒิสภาต่อไป นอกจากต้องติดตามและศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องตามที่กล่าวในวาระที่ ๑ แล้ว สมาชิกวุฒิสภายังต้องศึกษาข้อมูลหรือสอบถามผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้เกี่ยวกับร่างกฎหมายหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องนั้นเป็นอย่างดีเพิ่มเติม เพื่อให้การทำหน้าที่ของตนต่อการพิจารณาร่างกฎหมายมีความสมบูรณ์และเกิดประโยชน์ต่อมหาชนอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตามในการพิจารณาของที่ประชุมวุฒิสภาเนื่องจากมีเวลาพิจารณาจำกัดกว่าการพิจารณาของคณะกรรมการ การพิจารณาหรือการอภิปรายจึงควรมีความชัดเจนและตรงประเด็น กล่าวคือ การพิจารณาในวาระที่ ๒ ของที่ประชุมวุฒิสภาจะพิจารณาเรียงลำดับ

<sup>๑๓</sup> การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่ ๒ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมด้วย

มาตราและใช้ข้อบังคับการประชุมดำเนินการพิจารณาที่เคร่งครัด ประกอบกับการพิจารณาหรือการอภิปรายจะมีขอบเขตและประเด็นที่ชัดเจน คือ เฉพาะมาตราที่กำลังพิจารณาหรืออภิปรายเท่านั้น แต่อาจเชื่อมโยงมาตราอื่นบ้างก็เป็นเพียงการอภิปรายที่อ้างถึงเพื่อแสดงถึงความเชื่อมโยงทางโครงสร้างหรือเกี่ยวข้องกันอย่างไร การพิจารณาหรือการอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาจึงควรมีลักษณะเป็นการอภิปรายในเชิงลึกของเนื้อหา การใช้ภาษา และแบบการร่างกฎหมาย และชี้ให้เห็นเป็นประเด็นที่ชัดเจนในแต่ละประเด็น โดยมีข้อมูลสนับสนุนที่มีเหตุผลและน่าเชื่อถือที่กระชับและตรงประเด็น ทั้งนี้ ผู้ที่มีสิทธิอภิปรายร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ ๒ ของที่ประชุมวุฒิสภา ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ได้วางหลักไว้ ดังนี้

กรณีที่หนึ่ง กรณีร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการมีการแก้ไขเพิ่มเติม ผู้มีสิทธิอภิปรายได้ มี ๓ กลุ่ม คือ กลุ่มที่หนึ่ง สมาชิกวุฒิสภาทุกคนซึ่งสามารถใช้สิทธิอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่คณะกรรมการได้แก้ไขเพิ่มเติม กลุ่มที่สอง สมาชิกวุฒิสภาสงวนคำแปรญัตติ กลุ่มที่ ๓ กรรมการสงวนความเห็น ซึ่งทั้งสมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติและกรรมการผู้สงวนความเห็น สามารถใช้สิทธิอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่ตนสงวน

กรณีที่สอง กรณีร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม ผู้มีสิทธิอภิปรายได้ มี ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มที่หนึ่ง สมาชิกวุฒิสภาสงวนคำแปรญัตติ กลุ่มที่สอง กรรมการสงวนความเห็น ซึ่งทั้งสมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติและกรรมการผู้สงวนความเห็นสามารถใช้สิทธิอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่ตนสงวน

การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ ๒ นี้ใช้เสียงข้างมากเป็นประมาณ

### วาระที่ ๓ ขึ้นพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมาย

การพิจารณาร่างกฎหมายในวาระนี้เป็นการพิจารณาเพื่อลงมติในขั้นสุดท้ายว่าจะให้ความเห็นชอบหรือให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายนั้นหรือไม่ ซึ่งจะไม่มีกรอภิปราย การลงคะแนนเสียงจะมีความแตกต่างระหว่างร่างพระราชบัญญัติกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติการลงมติให้ความเห็นชอบหรือให้แก้ไขเพิ่มเติมใช้เสียงข้างมากโดยประมาณ ส่วนร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญการลงมติให้ความเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต้องใช้เสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

สำหรับการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่ ๓ จะสามารถลงมติในวาระนี้ได้ต้องรอไว้ ๑๕ วัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วรัฐสภาจึงจะสามารถพิจารณาในวาระที่ ๓ การออกเสียงลงคะแนนเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

กรณีร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่วุฒิสภามีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมและส่งคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรหากสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา ก็ให้แต่ละสภาตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และเมื่อคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วต้องจัดทำรายงานพร้อมทั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่พิจารณาแล้วนั้นเสนอต่อสภาทั้งสอง และหากสภาทั้งสองเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอ จึงจะถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา แต่ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ยับยั้งไว้ก่อน

ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่วุฒิสภายับยั้งทั้ง ๓ กรณี คือ กรณีวุฒิสภาลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ ๑ กรณีในวาระที่ ๒ ของวุฒิสภาไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมและวุฒิสภาลงมติในวาระที่ ๓ ไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร และกรณีในวาระที่ ๒ ของวุฒิสภามีการแก้ไขเพิ่มเติมและวุฒิสภาลงมติในวาระที่ ๓ ให้แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาเป็นเหตุให้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาและสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอทั้ง ๓ กรณีดังกล่าว สภาผู้แทนราษฎรจะยกพิจารณาใหม่ได้เมื่อพ้นเวลา ๑๘๐ วันนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร หรือนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย แล้วแต่กรณี แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงินสามารถยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันทีทั้ง ๓ กรณี เช่นว่านี้ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิม คือ ร่างที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบก่อนส่งให้วุฒิสภาพิจารณา หรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณา

แล้วแต่กรณี ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา เพื่อนายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายใน ๒๐ วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว จะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

นอกจากการทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายแล้ว ยังมีกฎหมายอีกประเภทหนึ่งซึ่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจฝ่ายบริหารออกและใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารปกครองประเทศ แต่การใช้เครื่องมือดังกล่าวเป็นการให้อำนาจใช้ชั่วคราว ฝ่ายบริหารจะต้องนำเครื่องมือหรือกฎหมายเช่นว่านั้นมาให้ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจในการตรากฎหมายที่แท้จริงเป็นผู้ให้ความเห็นชอบจึงจะมีฐานะเป็นกฎหมายถาวรใช้บังคับต่อไป กฎหมายดังกล่าว คือ พระราชกำหนดซึ่งคณะรัฐมนตรีสามารถตราพระราชกำหนดแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ

ประเภทที่หนึ่ง การตราพระราชกำหนดเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

พระราชกำหนดประเภทที่หนึ่งคณะรัฐมนตรีต้องนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้าในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณานุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว

ประเภทที่สอง พระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา และเห็นว่ามี ความจำเป็นต้องมีซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน และอยู่ในระหว่างสมัยประชุม

พระราชกำหนดประเภทที่สองคณะรัฐมนตรีต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน ๓ วันนับถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้ตราพระราชกำหนดใช้บังคับ คณะรัฐมนตรีจะต้องนำพระราชกำหนดเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา

ผลการพิจารณาพระราชกำหนด การพิจารณาพระราชกำหนดของรัฐสภาจะมีได้กระทำเป็น ๓ วาระเหมือนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติปกติ แต่จะกระทำเพียงวาระเดียวเพื่อลงมติอนุมัติหรือไม่อนุมัติโดยจะแยกการพิจารณาในแต่ละสภา ผลการพิจารณามี ดังนี้

๑) ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร พระราชกำหนดนั้นจะมีผลตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

๒) ถ้าสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนด หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร พระราชกำหนดนั้นจะมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

อย่างไรก็ตามจากประสบการณ์ในการทำหน้าที่สมาชิกวุฒิสภาได้มีข้อสังเกตในการพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา ดังนี้

๑. ขั้นตอนการเตรียมตัวของสมาชิกวุฒิสภาในการอภิปรายและพิจารณาร่างกฎหมายในวาระที่ ๑

๑.๑ เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ที่จัดทำโดยสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา หรือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่จัดส่งให้สมาชิกวุฒิสภาใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในวาระที่ ๑ ของวุฒิสภา หรือของรัฐสภา แล้วแต่กรณี นั้น สมาชิกวุฒิสภาจะได้รับในช่วงเวลาที่จำกัดมาก คือ ได้รับเอกสารก่อนวันพิจารณาร่างกฎหมายเพียง ๒ - ๓ วันเท่านั้น ส่งผลให้สมาชิกวุฒิสภามีเวลาศึกษาร่างพระราชบัญญัติหรือค้นคว้าข้อมูลเพิ่มเติมน้อยมาก

๑.๒ รายงานการศึกษาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญล่วงหน้าที่จะประธานวุฒิสภาพิจารณามอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาคณะใดคณะหนึ่งที่เกี่ยวข้อง หรือวุฒิสภาได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการในวาระที่ ๑ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๓๖ เพื่อเป็นข้อมูลให้แก่สมาชิกวุฒิสภาใช้ประกอบการพิจารณาตัดสินใจว่าจะรับร่างพระราชบัญญัติหรือรับหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาในวาระที่ ๑ หรือไม่ การพิจารณาศึกษาร่างดังกล่าวควรศึกษาติดตามร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรจนถึงวาระที่ ๓ ที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติให้ความเห็นชอบ เพื่อให้รายงานการศึกษาของคณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายให้ศึกษา

ล่วงหน้านั้นมีความสมบูรณ์และเป็นข้อมูลการศึกษาที่เป็นปัจจุบัน อันยังประโยชน์ต่อสมาชิกวุฒิสภาใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาตัดสินใจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่ ๑

๑.๓ การจัดให้มีเอกสารเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการในวาระที่ ๑ และร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบในวาระที่ ๓ โดยเฉพาะประเด็นที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมเหตุผล เพื่อเป็นข้อมูลให้สมาชิกวุฒิสภาได้ทราบถึงประเด็นพร้อมเหตุผลการแก้ไขเพิ่มเติมของสภาผู้แทนราษฎรว่ามีความเหมาะสมหรือถูกต้องหรือไม่ อันจะเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์เพื่อสมาชิกวุฒิสภาใช้ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่ ๑ และวาระที่ ๒

๑.๔ การเตรียมตัวของสมาชิกวุฒิสภาในการแปรญัตติ เนื่องจากเวลาการแปรญัตติตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภากำหนดให้ดำเนินการภายใน ๗ วันนับถัดจากวันที่วุฒิสภารับร่างไว้พิจารณาในวาระที่ ๑ หรือที่ประชุมวุฒิสภากำหนดเป็นอย่างอื่น ซึ่งเป็นระยะเวลาค่อนข้างจำกัด แต่ด้วยการแปรญัตติเป็นกลไกหนึ่งที่มีความสำคัญต่อระบบกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเกิดความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น จึงควรมีระบบการแจ้งเตือนสมาชิกวุฒิสภาให้ใช้สิทธิแปรญัตติภายในเวลาที่กำหนด เช่น การส่งข้อความ sms (Short Message Service) เตือนให้สมาชิกวุฒิสภาใช้สิทธิในการแปรญัตติล่วงหน้า ๒ - ๓ วันก่อนวันครบกำหนด

๑.๕ ในการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งมีการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาชี้แจงคำแปรญัตติตามวันเวลาที่กำหนดตามข้อ ๙๒ ของข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่ในบางกรณีเกิดการประชุมซ้อนกับการประชุมของวุฒิสภาหรือการประชุมคณะกรรมการวิสามัญหรือวิสามัญต่าง ๆ หรือสมาชิกวุฒิสภาที่อยู่ต่างจังหวัดไม่สามารถเดินทางมาได้ตามกำหนดวันเวลาเนื่องจากปัญหาเหตุสุดวิสัย เช่น เครื่องบินโดยสารที่เดินทางมาถึงล่าช้ากว่าที่กำหนด ทำให้ไม่สามารถมาแปรญัตติได้ในวันเวลาตามที่คณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกำหนดไว้จึงทำให้คำแปรญัตติของสมาชิกวุฒิสภาตกไป จึงเห็นควรจะมีการเปิดช่องให้สมาชิกวุฒิสภาที่มีเหตุจำเป็นดังกล่าวอย่างน้อยสามารถส่งวนคำแปรญัตติได้เพื่อไปชี้แจงในการประชุมของวุฒิสภา เพื่อให้ที่ประชุมวุฒิสภาวินิจฉัย

๑.๖ ควรต้องมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมายของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ในการสนับสนุนการทำงานของสมาชิกวุฒิสภาในการช่วยเรียบเรียงถ้อยคำภาษาทางกฎหมาย ในการแปรญัตติในแต่ละคราวในร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งจะทำให้การแปรญัตติดังกล่าว มีความสมบูรณ์ขึ้น

## ๒. การพิจารณาร่างกฎหมายในวาระที่ ๒ ของที่ประชุมวุฒิสภา

๒.๑ การบรรจุระเบียบวาระการประชุมพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่ คณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จ เพื่อให้ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาในวาระที่ ๒ และการจัดส่ง รายงานและร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้ว เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาใช้ ประกอบในการพิจารณาในวาระที่ ๒ ในที่ประชุมวุฒิสภา การบรรจุระเบียบวาระพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จ ซึ่งส่วนใหญ่จะกระชั้นชิดกับกรอบระยะเวลาในการพิจารณาที่จะหมดลง ประกอบกับสมาชิก วุฒิสภาได้รับเอกสารดังกล่าวในช่วงเวลาอันสั้นก่อนวันพิจารณาเพียง ๒ - ๓ วัน ส่งผลให้การ พิจารณาศึกษาประเด็นที่คณะกรรมาธิการแก้ไขเพิ่มเติม กรรมาธิการสงวนความเห็น หรือสมาชิก วุฒิสภาสงวนคำแปรญัตติ ได้ไม่ครอบคลุมทุกประเด็นหรือไม่ละเอียดลึกซึ้งเพียงพอ โดยเฉพาะ หากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาซับซ้อน คณะกรรมาธิการแก้ไขเพิ่มเติมมาก กรรมาธิการ สงวนความเห็นหรือสมาชิกวุฒิสภาสงวนคำแปรญัตติมาก

๒.๒ สมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติและกรรมาธิการผู้สงวนความเห็น ควรศึกษาเปรียบเทียบประเด็นที่ตนสงวนกับประเด็นที่คณะกรรมาธิการพิจารณาเห็นชอบว่า มีความแตกต่างกันอย่างไร ประเด็นที่ตนสงวนมีข้อดีกว่าด้วยเหตุผลใด เพื่อโน้มน้าวให้สมาชิก วุฒิสภาในที่ประชุมวุฒิสภามีความเห็นคล้อยตามเหตุผลของตน นอกจากนี้สมาชิกวุฒิสภา ผู้สงวนคำแปรญัตติและกรรมาธิการผู้สงวนความเห็นควรศึกษาทบทวนคำสงวนของตนว่ามีความ เชื่อมโยงหรือขัดหรือแย้งกับมาตราอื่นในร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญที่ตนสงวนไว้หรือไม่ กรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต้องพิจารณาด้วยว่าขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่หรือไม่ด้วย รวมทั้งการใช้ภาษาทางกฎหมายในคำสงวนของตน เนื่องจากการพิจารณาในที่ประชุมวุฒิสภา มีเวลาการพิจารณาค่อนข้างจำกัด หากที่ประชุมวุฒิสภาเห็นด้วยกับคำสงวนที่ผู้แปรญัตติหรือ กรรมาธิการที่สงวนไว้ที่ยังไม่ได้ใช้ภาษาทางกฎหมาย อาจทำให้การพิจารณาถึงความเชื่อมโยง หรือการขัดหรือแย้งกับร่างมาตราอื่นหรือกฎหมายแม่ขาดความรอบคอบ ส่งผลให้การพิจารณา



ร่างกฎหมายเกิดข้อผิดพลาดได้ง่ายเป็นเหตุให้การพิจารณาร่างกฎหมายเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพและร่างกฎหมายขาดความสมบูรณ์

๒.๓ ในกรณีที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมีการแก้ไขเพิ่มเติม ถ้าสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดต้องการที่จะคงร่างมาตราเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งแตกต่างกับการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ สมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นต้องยกมือขออภิปรายต่อประธานวุฒิสภาเพื่อขอลงมติในที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อคงร่างมาตราเดิมของสภาผู้แทนราษฎรไว้กับร่างของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม มิฉะนั้นร่างมาตราเดิมของสภาผู้แทนราษฎรจะไม่ได้รับการพิจารณาลงมติ

๒.๔ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญควรให้ถูกต้องตามแบบและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของร่างกฎหมาย และการพิจารณาร่างกฎหมายในเรื่องเดียวกันควรต้องมีมาตรฐาน ตัวอย่างเช่น

การเขียนบทนิยามศัพท์ของร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ควรเป็นการกำหนดความหมายของบทนิยามศัพท์ที่จะใช้ในกฎหมายซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในร่างกฎหมายนั้น และให้มีที่ใช้ในเนื้อหาของกฎหมายโดยต้องใช้ถ้อยคำตามบทนิยามศัพท์นั้นในส่วนของบทบังคับให้เหมือนกันทั้งหมด เพื่อให้แปลความหมายเหมือนกันทั้งร่างพระราชบัญญัติ

การกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะเข้าเป็นกรรมการตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่มีการกำหนดคุณสมบัติไว้ต้องมีการตรวจสอบคุณสมบัติให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของร่างกฎหมายนั้น และการกำหนดเหตุให้กรรมการดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งควรต้องมีข้อความรับกับเรื่องการขาดคุณสมบัติของกรรมการในพระราชบัญญัตินั้น ๆ

๒.๕ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการในวาระที่ ๒ รวมถึงในคราวประชุมที่เชิญสมาชิกวุฒิสภาผู้แปรญัตติเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการ ควรเชิญผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องหรือประเด็นที่กำลังพิจารณา เพื่อให้ข้อมูลหรือความคิดเห็นซึ่งจะช่วยให้กรรมการและผู้แปรญัตติมีความเข้าใจและสามารถหาข้อยุติซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาร่างกฎหมายอย่างน้อย ๒ ประการ กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง ช่วยลดประเด็นความเห็นแย้งที่อาจนำไปสู่การสงวนของทั้งสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ ทำให้ประหยัดเวลาในการพิจารณา



ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติในที่ประชุมวุฒิสภาและลดข้อผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นกับร่างกฎหมายนั้นได้ ประการที่สอง ช่วยให้การพิจารณาร่างกฎหมายมีมุมมองรอบด้านบนพื้นฐานข้อมูลที่ถูกต้อง อันจะช่วยให้การพิจารณาร่างกฎหมายเป็นไปอย่างรอบคอบและเกิดความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

๒.๖ การทำหน้าที่ของประธานในที่ประชุมวุฒิสภาเกี่ยวกับการขอให้ที่ประชุมวุฒิสภาลงมติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะการพิจารณาในวาระที่ ๒ ชั้นเรียงลำดับมาตรา เพื่อให้ที่ประชุมวุฒิสภาลงมติในประเด็นที่คณะกรรมการมีการแก้ไข กรรมการสงวนความเห็น หรือสมาชิกวุฒิสภาสงวนคำแปรญัตติ การใช้ข้อความของประธานในที่ประชุมที่จะขอให้ที่ประชุมลงมติและการจัดลำดับกลุ่มหรือเรื่องที่จะลงมตินั้นควรมีความชัดเจนและทำความเข้าใจกับสมาชิกวุฒิสภาในที่ประชุมก่อนการลงมติเพื่อมิให้เกิดความสับสน หรือเข้าใจประเด็นผิดหรือคลาดเคลื่อน จนส่งผลให้สมาชิกวุฒิสภาลงมติผิดจากเจตนาที่แท้จริงของตน อันอาจเป็นเหตุให้การพิจารณาร่างกฎหมายนั้นเกิดความผิดพลาดได้

๒.๗ การชี้แจงของคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อที่ประชุมวุฒิสภาในวาระที่ ๒ กรณีร่างพระราชบัญญัติที่มีความซับซ้อนหรือเป็นร่างพระราชบัญญัติทางเทคนิค ที่ต้องอาศัยผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอกหรือสมาชิกวุฒิสภาที่มีได้เป็นกรรมการ แต่อาจได้รับแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการหรือเป็นผู้ที่คณะกรรมการได้เชิญเข้าร่วมประชุมชี้แจงกับคณะกรรมการ ซึ่งเป็นบุคคลที่มีความรู้และความเข้าใจในเรื่องนั้นเป็นอย่างดี คณะกรรมการควรขออนุญาตประธานต่อที่ประชุมให้บุคคลดังกล่าวเข้าร่วมประชุมเพื่อช่วยคณะกรรมการชี้แจงต่อที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อให้การประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นประโยชน์ต่อการใช้ดุลพินิจในการลงมติของสมาชิกวุฒิสภาเพื่อสมาชิกวุฒิสภาจะได้ข้อมูลรอบด้านก่อนการลงมติ

๒.๘ การพิจารณาแก้ไขถ้อยคำเพื่อให้ร่างกฎหมายเกิดความเรียบร้อย โดยปกติแล้วในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่ ๒ ของที่ประชุมวุฒิสภา เป็นการพิจารณาเรียงลำดับมาตรา เมื่อการพิจารณามาตราใดผ่านพ้นไปแล้วจะไม่สามารถกลับมาพิจารณามาตรานั้นได้ อย่างไรก็ตามข้อบังคับการประชุม

วุฒิสภาก็ยังเปิดช่องให้สามารถกระทำได้อีกครั้งหนึ่งภายหลังการพิจารณาเรียงลำดับครบทุก มาตราแล้ว วุฒิสภาสามารถพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง และในการพิจารณาขั้นตอนนี้เองที่สมาชิกวุฒิสภาจะขอแก้ไขเพิ่มเติมได้ แต่ต้องเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมด้วยคำเท่านั้น จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อความใดมิได้ นอกจากเพื่อความที่ยังเห็นว่าขัดแย้งกันอยู่ ทั้งนี้ เพื่อลดข้อบกพร่อง ที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างการพิจารณารายมาตรา และเพื่อให้การพิจารณาร่างกฎหมายเป็นไปด้วย ความเรียบร้อยและสมบูรณ์ที่สุด

๓. การพิจารณาภายหลังวาระที่ ๓ ของที่ประชุมวุฒิสภาในเรื่องข้อสังเกตท้ายรายงาน ของคณะกรรมการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับ คณะกรรมการอาจเห็นควรมีข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรี ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง ควรทราบหรือควรปฏิบัติ ก็สามารถบันทึก ข้อสังเกตดังกล่าวไว้ในรายงานของคณะกรรมการเพื่อให้วุฒิสภาพิจารณา

การพิจารณาข้อสังเกตของคณะกรรมการดังกล่าวจะกระทำภายหลังจากที่ประชุม วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่ ๓ เสร็จเรียบร้อยแล้ว การพิจารณาข้อสังเกตนี้สมาชิกวุฒิสภาสามารถอภิปรายและแก้ไขข้อสังเกต ดังกล่าวได้ ในกรณีที่วุฒิสภาเห็นด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการ หรือตามที่ที่ประชุม วุฒิสภามีการแก้ไข ประธานวุฒิสภาก็จะมีหน้าที่ส่งข้อสังเกตไปยังคณะรัฐมนตรี ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

การทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาและบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในด้านการ พิจารณากฎหมายที่นำเสนอในบทความนี้ ทางผู้เขียนเห็นว่าจะประโยชน์ต่อประชาชนหรือ ผู้เกี่ยวข้องในฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมาย ของวุฒิสภาตลอดจนการทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาในขั้นตอนต่าง ๆ รวมทั้งเป็นแนวทาง ต่อการทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาต่อการพิจารณาร่างกฎหมายในภายภาคหน้าต่อไป

# ปัญหาและอุปสรรค ในการกลั่นกรองกฎหมายของวุฒิสภา

โดย สมาชิกวุฒิสภา

**ป**ัญหาและอุปสรรคในการพิจารณากฎหมายของวุฒิสภา เป็นบทความที่นำเสนอประสบการณ์ และมุมมองของสมาชิกวุฒิสภาที่เกิดจากการทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณา กลั่นกรองกฎหมายของวุฒิสภา โดยแต่ละท่านได้ถ่ายทอดปัญหาและอุปสรรคในมุมมองและ ประสบการณ์ของตนเพื่อเป็นแนวทางและประโยชน์ต่อเพื่อนสมาชิกและผู้เกี่ยวข้องในวงงาน รัฐสภาเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการปรับปรุงพัฒนางานด้านนิติบัญญัติในอนาคตต่อไป

## ความสำคัญขององค์ประชุม และการแต่งตั้งกรรมการจากบุคคลภายนอก

องค์ประชุมมีความสำคัญในทางกฎหมาย กล่าวคือ หากมีการลงมติหรือให้ดำเนินการใด ๆ ลงไปโดยอาศัยมติของที่ประชุมในขณะที่องค์ประชุมไม่ครบนั้น จะส่งผลให้มติหรือการ ใดที่ทำลงไปนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ความสำคัญขององค์ประชุมอีกประการหนึ่ง คือ เพื่อเป็น ที่รับฟังความคิดเห็นหรือการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิกเพื่อให้เรื่องที่ พิจารณาเป็นไปอย่างรอบคอบและเกิดประโยชน์อย่างแท้จริงจนได้ข้อสรุปเป็นที่ยุติจากเสียงส่วนใหญ่ของที่ประชุมเพื่อดำเนินการใด ๆ โดยปกติองค์ประชุมจะถูกกำหนดไว้ในกฎหมายหรือข้อ บังคับขององค์กรว่าเห็นควรให้มีองค์ประชุมเป็นจำนวนเท่าใด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ บัญญัติเป็นหลักการไว้ว่าให้การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและ การประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มี อยู่ของแต่ละสภาจึงจะเป็นองค์ประชุม และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘๔ กำหนดให้การประชุมคณะกรรมาธิการต้องมีกรรมาธิการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน กรรมาธิการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จึงเป็นองค์ประชุม ตามเจตนารมณ์ขององค์ประชุมย่อมหมายความว่าในการพิจารณาและการลงมติความเป็นองค์ประชุมต้องอยู่ครบตลอดเวลา ดังนั้นการพิจารณา

ร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการหรือที่ประชุมวุฒิสภาซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งทั้งต่อตนเอง สังคม และประเทศชาติ สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการควรให้ความสำคัญและเข้าร่วมประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในคณะกรรมการหรือที่ประชุมวุฒิสภาอย่างพร้อมเพรียงกัน โดยเฉพาะในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพราะเป็นขั้นตอนที่ทำการศึกษาลงในรายละเอียดเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัตินั้นอย่างละเอียดถี่ถ้วนและใช้เวลาการพิจารณามากกว่าขั้นตอนใด กรรมการควรเข้าร่วมประชุมทุกครั้งและร่วมพิจารณาตลอดการประชุม รวมถึงการให้ความสำคัญในการรับฟังเหตุผลประกอบคำแปรญัตติของผู้เสนอคำแปรญัตติเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาในมาตราหรือประเด็นที่ผู้เสนอคำแปรญัตติไว้ว่าประเด็นดังกล่าวมีข้อบกพร่องหรือไม่ สมบูรณ์ตามนั้นหรือไม่ และมาตราหรือประเด็นที่เสนอแก้ไขมานั้นมีความเหมาะสมหรือสมบูรณ์เพียงใด คณะกรรมการต้องร่วมกันรับฟังและพิจารณาแลกเปลี่ยนความเห็นซึ่งกันและกันเพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นเกิดความสมบูรณ์ที่สุดหรือข้อบกพร่องน้อยที่สุด และการลงมติในมาตราใดแต่ละครั้งควรตรวจสอบองค์ประชุมให้ครบก่อนลงมติทุกครั้ง เพื่อให้การลงมติและการพิจารณาเป็นไปอย่างรอบคอบและถูกต้อง องค์ประชุมจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งด้วยเหตุผลตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น

นอกจากนี้ ในการตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นขั้นตอนหนึ่งในวาระที่ ๒ ของวุฒิสภา ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘๑ วรรคสอง กำหนดให้คณะรัฐมนตรี ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ที่เกี่ยวข้อง เสนอรายชื่อได้ไม่เกิน ๑ ใน ๕ ของจำนวนกรรมการทั้งหมด เพื่อเข้าร่วมเป็นกรรมการวิสามัญกับสมาชิกวุฒิสภาประกอบเป็นคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา ในทางปฏิบัติกรรมการวิสามัญที่มาจากบุคคลภายนอกองค์กรที่เกี่ยวข้องตามสัดส่วนที่กำหนดนั้นจะเป็นบุคคลคนเดียวกับที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะช่วยให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาเกิดความต่อเนื่อง เพราะกรรมการดังกล่าวในฐานะเป็นหน่วยงานเจ้าของร่างพระราชบัญญัติหรือเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการยกร่างหรือพิจารณาร่างมาตั้งแต่ต้น สามารถให้ข้อมูลหรือชี้แจงถึงเหตุผลความจำเป็นตลอดจนที่มาหรือเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัตินั้นได้อย่างชัดเจน รวมถึงเหตุผลของการแก้ไขในชั้นสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเป็นข้อมูลให้แก่สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการวิสามัญของวุฒิสภาใช้ประกอบการพิจารณาได้

เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตามการทำหน้าที่ของกรรมาธิการวิสามัญจากบุคคลภายนอกดังกล่าว บางครั้งจะเป็นการปกป้องร่างพระราชบัญญัติของตนมิให้มีการแก้ไขที่เป็นการเปลี่ยนแปลงเนื้อหา หรือสาระของกฎหมาย โดยอาจให้ข้อมูลไม่ครบถ้วนหรือให้ข้อมูลเพียงด้านเดียวเพื่อโน้มน้าว กรรมาธิการวิสามัญที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาเห็นคล้อยตาม อันเป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติ บางฉบับที่สมควรได้รับการแก้ไขในสาระสำคัญแต่ไม่สามารถกระทำได้หรือแก้ไขได้น้อยมาก ส่งผลให้การทำหน้าที่ในการกัลนกรองกฎหมายในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมาธิการของ วุฒิสภาไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

โดย นายเจริญ ภัคดีวานิช  
สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดพัทลุง

## การใช้เวลาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในที่ประชุมวุฒิสภา และการแต่งตั้ง กรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

๑. การกัลนกรองร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติ ของวุฒิสภาที่ผ่านมาใช้เวลานานมาก เนื่องจากขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภากำหนดให้ต้องกระทำเป็น ๓ วาระ แต่วุฒิสภาใช้เวลาพิจารณาในวาระที่ ๑ มากเกินไป ระยะเวลาที่เหมาะสมในวาระที่ ๑ ไม่ควรเกิน ๑ ชั่วโมงต่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราช บัญญัติ ๑ ฉบับ โดยกำหนดให้รัฐมนตรีหรือผู้เสนอกฎหมายใช้เวลาเสนอได้ไม่เกิน ๒๐ นาที เวลา ที่เหลือควรให้สมาชิกวุฒิสภาที่ไม่เห็นด้วยกับหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือร่างพระราชบัญญัติเท่านั้นที่มีสิทธิอภิปรายได้คนละไม่เกิน ๑๐ นาที สำหรับสมาชิกวุฒิสภา ผู้ที่เห็นด้วยกับหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติแล้ว ไม่ควรอภิปรายเพื่อประหยัดเวลาของที่ประชุมวุฒิสภา เนื่องจากระเบียบวาระการประชุมของ วุฒิสภาแต่ละครั้งมีเรื่องที่รอการพิจารณาจำนวนมาก นอกจากนั้นสมาชิกสามารถใช้สิทธิ แปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติได้อยู่แล้ว

ในวาระที่ ๒ ชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการ จึงไม่ควรใช้เวลาของที่ประชุมวุฒิสภาในการอภิปรายในวาระที่ ๑ มากเกินควร

๒. สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ ๒ ชั้นคณะกรรมการ ควรแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ หรือมีความสนใจในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัตินั้นอย่างแท้จริง ไม่ควรใช้ระบบเวียน จับฉลาก หรือเกณฑ์มาจากกรรมการสามัญชุดต่าง ๆ เพราะกรรมการที่แต่งตั้งจากการเวียน จับฉลาก หรือเกณฑ์มานั้น อาจไม่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัตินั้นโดยตรง หรือมีภารกิจมากจึงไม่สามารถเข้าร่วมประชุมได้ ส่งผลให้การพิจารณาร่างกฎหมายไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

๓. การทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภานอกจากต้องปฏิบัติหน้าที่ในที่ประชุมวุฒิสภาแล้ว การทำหน้าที่ในฐานะกรรมการก็มีความสำคัญยิ่งเช่นเดียวกัน เนื่องจากการพิจารณาในที่ประชุมวุฒิสภาจะถูกจำกัดด้วยเวลาหรือแหล่งข้อมูลเพื่อใช้ประกอบการพิจารณา จึงมีความจำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการ เพื่อไปทำหน้าที่ศึกษาหรือกระทำการใด ๆ เกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ อย่างละเอียดรอบคอบ เมื่อเสร็จแล้วให้เสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง การทำงานของคณะกรรมการจึงใช้เวลามากกว่าในที่ประชุมวุฒิสภาเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการทำหน้าที่กรรมการสามัญประจำวุฒิสภาที่ต้องตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาปัจจุบันกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาคนหนึ่งเป็นกรรมการสามัญได้ไม่เกิน ๒ คณะ เว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการสามัญเป็นกรรมการสามัญได้เพียงคณะเดียว นอกจากนี้สมาชิกวุฒิสภายังต้องปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติซึ่งเป็นภารกิจหลักสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติที่ต้องกระทำเมื่อร่างกฎหมายผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ซึ่งเป็นภารกิจที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งต้องใช้ความรู้ความสามารถอย่างยิ่งเพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติผ่านการพิจารณาเป็นกฎหมายที่มีคุณภาพและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างแท้จริง รวมถึงการทำหน้าที่ในฐานะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาญัตติหากที่ประชุมวุฒิสภาลงมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการแต่ละประเภทตามที่กล่าวมานั้นล้วนต้องใช้ความรู้ความสามารถและเวลา

เป็นอย่างมาก วุฒิสภาก็ควรกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาว่าสมาชิกวุฒิสภาคนหนึ่งสามารถดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญและกรรมการวิสามัญในขณะเดียวกันได้ไม่เกิน ๔ คณะ มิฉะนั้นแล้วสมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนจะไม่มีเวลาเข้าร่วมประชุมได้อย่างเต็มที่ ซึ่งส่งผลให้ประสิทธิภาพในการทำหน้าที่กรรมการและผลงานที่ได้รับมีคุณภาพลดลง

โดย **ดร.ธนู กุลชล**  
**สมาชิกวุฒิสภาสรรหาภาควิชาการ**

## ความต้องการข้อมูลเชิงวิเคราะห์ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติน้อย

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภายังขาดเอกสารทางวิชาการที่จะช่วยวิเคราะห์สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติ เพื่อให้ทราบถึงข้อดีหรือประโยชน์ที่จะได้รับและข้อบกพร่องหรือผลกระทบที่จะเกิดขึ้นเมื่อร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย ซึ่งจะช่วยให้สมาชิกวุฒิสภามีข้อมูลเชิงลึกประกอบการพิจารณาร่างได้อย่างถ่องแท้และรอบด้าน นอกจากข้อมูลพื้นฐานทั่วไปที่ได้รับจากเอกสารประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่ได้จัดเตรียมไว้ในปัจจุบัน

นอกจากนี้ ด้วยในปัจจุบันสมาชิกวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติพิจารณาเสร็จแล้ว มาพร้อมกับระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาเพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาพิจารณาในวาระที่ ๑ และวาระที่ ๒ ของที่ประชุมวุฒิสภา แล้วแต่กรณี นั้น ค่อนข้างกระชั้นชิด กล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภาจะได้รับร่างล่วงหน้าเพียง ๒ - ๓ วัน จะเห็นได้ว่าสมาชิกวุฒิสภามีเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติน้อยมาก หากร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือ

ร่างพระราชบัญญัตินั้นมีความซับซ้อนหรือเป็นร่างทางเทคนิคที่ต้องอาศัยความรู้เฉพาะทาง ซึ่งต้องใช้เวลาพิจารณาศึกษาและทำความเข้าใจพอสมควร แต่ถูกจำกัดด้วยเวลาที่มีน้อยเช่นนี้ จะส่งผลให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติของ วุฒิสภาขาดความรอบคอบ

โดย นายทวีศักดิ์ คิดบรรจง  
สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดบุรีรัมย์

## การขาดข้อมูลเชิงวิเคราะห์ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภายังขาดข้อมูลเชิงวิเคราะห์ที่จะช่วยในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยเฉพาะข้อมูลที่ช่วยชี้ประเด็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้ความเห็นชอบแล้ว ที่มีเนื้อหากระทบกระเทือนสาระสำคัญ แห่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มีความจำเป็นเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ หรือให้อำนาจ แก่หน่วยงานของรัฐเกินความจำเป็น เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาใช้ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีความจำเป็นและก่อประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมมากน้อยเพียงใด อันยังประโยชน์ต่อการตัดสินใจที่จะรับร่างนั้นไว้พิจารณาในวาระที่ ๑ หรือไม่ รวมทั้งช่วยเป็น ข้อมูลประกอบการแปรญัตติและการพิจารณาทั้งในขั้นตอนของคณะกรรมการและที่ประชุม วุฒิสภาในวาระที่ ๒

โดย นายสุรียา ปันจอร์  
สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดสตูล



## การขาดข้อมูลสนับสนุนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและการแปรญัตติ

ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่วุฒิสภามีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ในมาตราที่วุฒิสภาแก้ไขหากสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาก็จะตั้งคณะกรรมการธิการร่วมกันในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในมาตราที่วุฒิสภามีมติแก้ไข เพื่อให้กรรมการธิการร่วมกันซึ่งเป็นตัวแทนจากวุฒิสภามีข้อมูลประกอบการพิจารณา สำนักกฎหมายของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรจัดเตรียมข้อมูลโดยสรุปประเด็นการอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในที่ประชุมวุฒิสภาและในชั้นคณะกรรมการธิการของวุฒิสภา รวมทั้งประเด็นการอภิปรายของผู้แปรญัตติหรือกรรมการผู้สงวนความเห็น ข้อมูลดังกล่าวจะช่วยเป็นแนวทางประกอบการชี้แจงของสมาชิกวุฒิสภาในการพิจารณาของคณะกรรมการธิการร่วมกัน

ส่วนกรณีร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ผ่านการพิจารณาในวาระที่ ๓ ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สำนักกฎหมายของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรจัดเตรียมข้อมูลเพื่อประโยชน์ต่อสมาชิกวุฒิสภาในการแปรญัตติ ดังนี้

๑. เหตุผลของมาตราที่คณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรหรือในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรตัดออก

๒. เหตุผลของมาตราที่คณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรหรือในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นมาใหม่

๓. มาตราที่กระทบสิทธิเสรีภาพประชาชน หรือเกี่ยวกับความยุติธรรมหรือกระทบต่อเศรษฐกิจ

๔. จัดทำร่างการแปรญัตติเพื่อบริการแก่สมาชิกวุฒิสภาโดยอาจแปรญัตติกลับไปตามร่างของคณะรัฐมนตรี แปรญัตติในส่วนที่สภาผู้แทนราษฎรเพิ่มเติมขึ้นมาใหม่หรือที่ตัดออกหรือแปรญัตติมาตราที่กระทบกับสิทธิเสรีภาพประชาชนหรือกระทบกับความยุติธรรม

โดย พลตำรวจโท พิชัย สุนทรสัจบุลย์  
สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดอุดรธานี

## การขาดข้อมูลในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติที่จะเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาในวาระที่ ๑ บางฉบับขาดเนื้อหาที่สนับสนุนหลักการและเหตุผลที่เพียงพอในการเสนอกฎหมาย ซึ่งหากมีเนื้อหาที่สนับสนุนหลักการ เหตุผล และความจำเป็น หรือทฤษฎีหรือหลักอ้างอิงใด อย่างเพียงพอที่ใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร และได้ส่งให้วุฒิสภาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาคำแล้ว สมาชิกวุฒิสภาก็จะสามารถมีข้อมูลที่จำเป็นและตรงประเด็นอย่างเพียงพอที่จะช่วยให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นไปอย่างถูกต้อง สะดวกและรวดเร็ว นอกจากนี้ร่างพระราชบัญญัติบางฉบับที่มีสาระและความสำคัญมากแต่วุฒิสภามีเวลาในการพิจารณาที่จำกัด เช่น ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ รัฐธรรมนูญ กำหนดให้วุฒิสภาต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายใน ๒๐ วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา หากเปรียบเทียบรายละเอียดของเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับระยะเวลาเพียง ๒๐ วันแล้วนับว่าเป็นเรื่องที่ยากในการที่จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งบทบาทของวุฒิสภาค่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณกระทำได้เพียงแต่ตั้งข้อสังเกตเท่านั้น ไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ ได้ หรือหากลงมติไม่เห็นชอบก็เป็นเพียงยับยั้งในช่วงระยะเวลาอันสั้นเท่านั้น เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรสามารถยกร่างพระราชบัญญัติขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันทีเพราะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน และหากลงมติดี้นั้นด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ได้ก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งในบางครั้งวุฒิสภาก็พบเห็นข้อบกพร่องต่างๆ จากการจัดสรรเงินงบประมาณของรัฐบาลให้แก่หน่วยงานต่างๆ เช่น การจัดสรรงบประมาณไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ นโยบายของรัฐบาล หรือภาระหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม วุฒิสภาก็กระทำได้แต่เพียงตั้งข้อสังเกต ซึ่งฝ่ายที่เกี่ยวข้องก็จะนำไปปฏิบัติหรือไม่ก็ได้

โดย นายสุพจน์ เลียดประถม  
สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดตราด

## กฎหมายงบประมาณกับการพิจารณาที่ยาวนานและความพร้อมของ กรรมาธิการ

จากประสบการณ์การทำหน้าที่กรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของวุฒิสภา ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ - พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นเวลา ๓ ปี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้วุฒิสภา ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จด้วยเวลาจำกัดเพียง ๒๐ วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึง วุฒิสภา เพื่อพิจารณาและลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น โดยจะแก้ไข เพิ่มเติมใด ๆ มิได้ กระทำได้แต่เพียงตั้งข้อสังเกตหรือความเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาเพื่อ ให้สมาชิกวุฒิสภาใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ ร่างดังกล่าว

ด้วยเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ของวุฒิสภาที่มีจำกัดดังกล่าว จึงเป็นที่มาของข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาที่กำหนดให้เมื่อ สภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย แล้ว ให้วุฒิสภาตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวนตามที่ที่ประชุมวุฒิสภากำหนด เพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อวุฒิสภารับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือร่างพระราช บัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายจากสภาผู้แทนราษฎร ให้ประธานวุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติ นั้นไปยังคณะกรรมาธิการวิสามัญดังกล่าวเป็นการด่วน และให้คณะกรรมาธิการพิจารณา และรายงานความเห็นต่อประธานวุฒิสภาให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณจะพิจารณา ศึกษาควบคู่ไปกับคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร แต่ภารกิจจะเสร็จสิ้นช้ากว่าหรือหลังจากการพิจารณา ของคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรเสร็จสิ้นลง ประมาณ ๓ สัปดาห์ จะเห็นได้ว่าการทำ หน้าที่ของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำ ปีงบประมาณของวุฒิสภามีระยะเวลาที่ยาวนานประมาณกว่า ๓ เดือน ตามปกติคณะกรรมาธิการ วิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของวุฒิสภาจะ

ประชุมสัปดาห์ละอย่างน้อย ๓ วัน โดยจะเชิญหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณตาม ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเข้าร่วมประชุมชี้แจงกับ คณะกรรมการการเลือกตั้งในวันของการประชุม การปฏิบัติหน้าที่กรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณจึงเป็นภารกิจที่ค่อนข้างเหน็ดเหนื่อย และต้องอุทิศเวลาต่อการทำหน้าที่ดังกล่าวเป็นอย่างมาก อันเป็นเหตุให้สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการ แต่งตั้งเป็นกรรมการบางท่านไม่สามารถเข้าร่วมประชุมได้ตลอดระยะเวลาการประชุม นอกจากนี้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณมีเอกสารประกอบพิจารณา จำนวนมากและเอกสารแต่ละฉบับมีรายละเอียดมาก สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการจึงต้อง ใช้เวลาศึกษาและทำความเข้าใจ ดังนั้นสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการถ้ามิได้มีการเตรียมตัวหรือติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ หรือที่ตนสนใจมาล่วงหน้า พอสมควรแล้ว จะไม่สามารถวิเคราะห์ภาพรวมการจัดสรรงบประมาณทั้งงบประมาณรายรับและ งบประมาณรายจ่าย ตลอดจนวัตถุประสงค์ กิจกรรม แผนงาน โครงการในแต่ละรายการของ การใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ ได้อย่างชัดเจน การซักถามหรือการอภิปรายของ กรรมการที่มีได้มีการเตรียมตัวที่ดีพอจึงมีลักษณะเป็นเรื่องเกี่ยวข้องเฉพาะกลุ่มหรือเกี่ยวกับ ท้องถิ่นของตน มิได้เป็นเรื่องของการตรวจสอบเชิงนโยบาย แผนงาน หรือโครงการขนาดใหญ่ ของรัฐบาลหรือหน่วยงาน ที่มีผลต่อการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ความคุ้มค่าของเงินงบประมาณ และผลกระทบที่มีต่อประชาชนส่วนรวมเป็นสำคัญเท่าที่ควร การประชุมพิจารณาจึงมีลักษณะ เป็นการสนทนาธรรมที่เกี่ยวกับปัญหาการทำงานระหว่างกรรมการและหัวหน้าส่วนราชการ หรือหน่วยงานต่าง ๆ ส่งผลให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ด้วยเหตุนี้จึงควรมีการปรับรูปแบบการทำหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของวุฒิสภา กล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภา ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการควรมาจากตัวแทนของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ซึ่งมีหน้าที่ติดตามการทำงานรายกระทรวงและหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ผู้แทนดังกล่าวต้องมีข้อมูล และมีความสนใจตลอดจนมีเวลาเพียงพอในการทำหน้าที่กรรมการ เมื่อได้รับแต่งตั้งเป็น กรรมการแล้วในการพิจารณางบประมาณของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการสามัญ ของตน ผู้แทนจากคณะกรรมการสามัญคนนั้นจะต้องเป็นกรรมการหลักในการซักถาม ตรวจสอบการใช้เงินงบประมาณของหน่วยงานดังกล่าว ประมาณ ๒ - ๓ ประเด็น ส่วนกรรมการ อื่นอาจมีประเด็นซักถามเพิ่มเติมในแผนงานหรือโครงการขนาดใหญ่ที่สำคัญหรือมีปัญหาเท่านั้น

หรือตั้งเป็นคณะอนุกรรมการพิจารณาตรวจสอบการใช้เงินงบประมาณรายกระทรวงโดยมีระยะเวลาการทำงาน ประมาณ ๑๐ - ๑๕ วัน เสร็จแล้วเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาในภาพรวมอีกครั้ง หากยังคงมีความสงสัยในประเด็นใดก็สามารถเชิญหน่วยงานนั้นมาชี้แจงเพิ่มเติมได้

โดย นายแพทย์อนันต์ อริยะชัยพาณิชย์  
สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดสุรินทร์

## ข้อคิดเห็นบางประการเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของวุฒิสภา เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอมาจากสภาผู้แทนราษฎร โดยวุฒิสภาจะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้ว ซึ่งการทำหน้าที่พิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของวุฒิสภานั้น หากวุฒิสภาไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรไม่ว่าจะทั้งหมดหรือเป็นบางส่วน วุฒิสภามีสิทธิในการที่จะแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนั้นๆ ของสภาผู้แทนราษฎรได้ และหากวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรก็ให้ดำเนินการเสนอไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป หากไม่เห็นชอบด้วยวุฒิสภาก็ใช้สิทธิในการที่จะยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

สำหรับประสบการณ์ของผู้เขียนในฐานะที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ผ่านมานั้น พบปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญๆ ดังนี้

**ประเด็นที่หนึ่ง** การขอแปรญัตติของสมาชิกวุฒิสภาไม่ค่อยจะได้ผลเท่าที่ควร เพราะเป็นการแปรญัตติล่วงหน้า โดยที่คณะกรรมการอาจมีการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติในส่วนนั้นๆ ไปแล้ว

**ประเด็นที่สอง** การประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของแต่ละสภาและของ คณะกรรมาธิการมักจะประสบปัญหาเรื่องไม่ครบองค์ประชุมอยู่เสมอ เพราะสมาชิกวุฒิสภา สามารถเป็นกรรมาธิการสามัญได้ไม่เกิน ๒ คณะ แต่เป็นกรรมาธิการวิสามัญได้โดยไม่จำกัด จำนวนคณะ และมีการนัดประชุมในวันและเวลาเดียวกันอีกด้วย รวมทั้งวันเวลาที่มีการประชุม สภากับการประชุมคณะกรรมาธิการบางคณะก็อาจตรงกันหรือซ้ำซ้อนกัน

**ประเด็นที่สาม** การอภิปรายในที่ประชุมของแต่ละสภาไม่มีการจำกัดเวลาและ จำนวนคน ทำให้ใช้เวลานานเกินความจำเป็น การอภิปรายเยิ่นเย้อ ซ้ำซาก ไม่ตรงประเด็น และ ไม่เป็นไปตามข้อบังคับการประชุม ถ้าเป็นการอภิปรายในวาระที่ ๒ ชั้นพิจารณาเรียงตามลำดับ มาตรา ก็จะใช้เวลามากและมีการอภิปรายล้วงล้ำไปในส่วนที่เป็นหลักการของร่างพระราชบัญญัติ และไม่ตรงประเด็นกับที่มีการเสนอข้อสงวนความเห็นหรือข้อสงวนคำแปรญัตติ

**ประเด็นที่สี่** สมาชิกบางส่วนมักไม่ค่อยให้ความสำคัญต่อการอภิปรายในวาระที่ ๒ ชั้นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา โดยไม่อยู่ในห้องประชุมและเมื่อถึงเวลาที่ประธานของ ที่ประชุมเรียกให้มีการลงมติก็มักจะลงมติเห็นชอบตามมติของคณะกรรมาธิการหรือลงมติตาม ผู้สงวนคำแปรญัตติโดยไม่ทราบเหตุผลหรือคำชี้แจงของแต่ละฝ่าย ทำให้การพิจารณากลั่นกรอง ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เท่าที่ควร

**ประเด็นที่ห้า** การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปอย่างล่าช้า แม้จะมีกำหนดเวลาในการพิจารณาแต่ก็มีการขอขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษอยู่เสมอ และในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหลายฉบับมีการแก้ไขเพิ่มเติมมากเกินไป จนบางครั้ง เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการของร่างพระราชบัญญัติ แต่ในมุมมองของสมาชิกวุฒิสภาเองแล้ว ก็มีความเห็นว่า การพิจารณากลั่นกรองอย่างละเอียดรอบคอบยอมทำให้เสียเวลาไปบ้าง เพราะ ต้องการให้กฎหมายออกมาดีและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนให้มากที่สุด

สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวข้างต้นนั้น ผู้เขียนมีความคิด เห็น ดังนี้

(๑) เกี่ยวกับการขอแปรญัตติของสมาชิกสภานั้นควรเปลี่ยนวิธีการในการกำหนด การแปรญัตติใหม่ กล่าวคือ ควรให้คณะกรรมาธิการที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นใน วาระที่ ๒ เป็นผู้กำหนดระยะเวลาในการแปรญัตติแทนการกำหนดโดยที่ประชุมสภา และควร

กำหนดเวลาการแปรญัตติภายหลังจากที่คณะกรรมการได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ นั้นๆ เสร็จแล้ว ซึ่งจะทำให้การแปรญัตติของสมาชิกเกิดผลในทางรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ควรมีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการไว้โดยชัดเจน ด้วย

(๒) การกำหนดวันนัดประชุมคณะกรรมการไม่ควรกำหนดให้ตรงกับกำหนด วันนัดประชุมสภาในการพิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติ เพราะสมาชิกสภาที่เป็น กรรมการจะมีความกังวลอยู่กับการปฏิบัติหน้าที่ทั้งในฐานะสมาชิกสภาและในฐานะกรรมการ ในเวลาเดียวกัน หลายครั้งทำให้องค์ประชุมของสภาที่ดี หรือแม้แต่องค์ประชุมของคณะกรรมการ ก็อาจไม่ครบได้ ในบางคราวสมาชิกผู้ส่งวนคำแปรญัตติไม่อยู่ในที่ประชุมเมื่อถึงวาระที่ตนจะต้อง ชี้แจงต่อที่ประชุม

(๓) ในส่วนของการอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนที่พบปัญหา คือ การอภิปรายที่ยืดเยื้อ ไม่เข้าประเด็นค่อนข้างมาก ตลอดจนการไม่เข้าฟังการอภิปรายของสมาชิก วุฒิสภาในวาระที่ ๒ ขั้นตอนการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรานั้น ควรแก้ไขปัญหาโดยการ กำหนดระยะเวลาในการอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาให้ชัดเจนซึ่งจะมีประโยชน์ในแง่ที่ทำให้ การพิจารณาร่างกฎหมายใช้เวลาน้อยลง ในขณะเดียวกันก็เป็นการพัฒนาสมาชิกวุฒิสภาให้มี คุณภาพในการอภิปรายเพิ่มมากขึ้น และการจัดให้มีการอบรมหรือดูงานด้านการอภิปรายอย่าง มีคุณภาพของสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาโดยเฉพาะสมาชิก วุฒิสภาใหม่ๆ ได้เรียนรู้วิธีการอภิปรายอย่างมีประสิทธิภาพ

จากประสบการณ์ในการพิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติหรือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่คณะของผู้เขียนดังกล่าวข้างต้น หวังว่า จะเป็น ประโยชน์ต่อการพิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญของวุฒิสภาในอนาคตได้ตามสมควร

โดย นายสมัคร เชาวภานันท์  
สมาชิกวุฒิสภาสรรหาภาควิชาชีพ

## ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติล่วงหน้าของวุฒิสภา และการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

๑. ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ได้กำหนดให้มีขั้นตอนการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้าตั้งแต่สภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ คือ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติใดแล้ว คณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภาซึ่งได้รับมอบหมายจากประธานวุฒิสภา จะพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรมิได้รับหลักการนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ สมควรที่วุฒิสภาจะดำเนินการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นการล่วงหน้าหรือไม่และสมควรมอบหมายให้คณะกรรมาธิการสามัญคณะใดหรือสมควรที่วุฒิสภาจะได้ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นเพื่อพิจารณาศึกษาเป็นการล่วงหน้า

ในกรณีที่มีการมอบหมายให้คณะกรรมาธิการสามัญคณะใดเป็นผู้พิจารณาศึกษา คณะกรรมาธิการสามัญควรพิจารณาศึกษาด้วยตนเอง ทั้งนี้ เพื่อสมาชิกวุฒิสภาในคณะกรรมาธิการสามัญทุกคนได้รับทราบข้อมูล ข้อเท็จจริง และความคิดเห็นเพิ่มเติมจากบุคคลและหน่วยงานที่คณะกรรมาธิการได้เชิญให้มาชี้แจงและแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น ซึ่งจะทำให้สมาชิกวุฒิสภาทุกคนในคณะกรรมาธิการสามัญมีความรู้ความเข้าใจ และจะได้ช่วยกันพิจารณาอภิปรายให้ข้อคิดเห็นและข้อสังเกตต่าง ๆ เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้น เพื่อจัดทำรายงานผลการพิจารณาศึกษาเสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภาต่อไป แต่ถ้าคณะกรรมาธิการสามัญมิได้พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติด้วยตนเองโดยตรง แต่ตั้งคณะอนุกรรมาธิการขึ้นมาพิจารณาศึกษาอีกต่อหนึ่ง การดำเนินการในลักษณะเช่นนี้จะไม่เกิดประโยชน์กับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาเท่าที่ควร เพราะในการพิจารณาศึกษาโดยคณะอนุกรรมาธิการนั้นโดยมากแล้ว จะมีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นกรรมาธิการสามัญเป็นอนุกรรมาธิการในคณะอนุกรรมาธิการ จำนวน ๒ คน เท่านั้น ถึงแม้ว่าคณะอนุกรรมาธิการจะต้องจัดทำรายงานผลการพิจารณาศึกษาต่อคณะกรรมาธิการสามัญก็ตาม แต่รายงานที่จัดทำขึ้นมิได้เป็นผลจากการพิจารณาร่วมกันโดยตรงของสมาชิกวุฒิสภาทุกคนในคณะกรรมาธิการสามัญ สมาชิกวุฒิสภาในคณะกรรมาธิการสามัญที่มิได้เป็นอนุกรรมาธิการจึงไม่มีโอกาสได้รับทราบข้อมูลและรายละเอียดต่าง ๆ ในเชิงลึกเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ รวมทั้งไม่มีโอกาสได้พิจารณาแสดง



ความคิดเห็น หรือตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติได้โดยตรง คงได้แต่รับทราบ รายงานผลการพิจารณาศึกษาของคณะอนุกรรมการที่จะเสนอวุฒิสภาต่อไปเท่านั้น

๒. ตลอดระยะเวลา ๓ ปี ที่ได้ทำหน้าที่ในการพิจารณาถ้อยแถลงของวุฒิสภาและติดตามผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมของสภาผู้แทนราษฎร มีความเห็นว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาและการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติบางฉบับของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอาจจะไม่สอดคล้องกับหลักการหรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังตัวอย่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่มีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ดังนี้

๒.๑ ร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... กรณีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุ อาจจะไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

โดยที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนจากรัฐ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาลงมติเห็นชอบในวาระที่ ๓ แล้ว จึงเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป โดยร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวที่เสนอต่อวุฒิสภา มีสาระสำคัญ ดังนี้

(๑) กำหนดให้คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินเพื่อการคุ้มครอง การส่งเสริม การสนับสนุน และการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ

(๒) กำหนดให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึง และเป็นธรรม

(๓) กำหนดให้คณะกรรมการบริหารกองทุนมีอำนาจหน้าที่อนุมัติการจ่ายเงินเพื่อการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ

วุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้วลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมเฉพาะในประเด็นตามข้อ (๒) โดยแก้ไขเพิ่มเติมให้จ่ายเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนแก่ผู้สูงอายุที่ไม่ให้รายได้เพียงพอแก่การยังชีพอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม แต่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นดังกล่าวของวุฒิสภา จึงตั้งคณะกรรมการร่วมกันประกอบ

ด้วยตัวแทนของแต่ละสภามาร่วมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาแล้วมีมติให้แก้เป็นว่า “การจ่ายเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงรายได้และความเป็นอยู่ของผู้สูงอายุ” ต่อมาวุฒิสภามีมติเห็นชอบด้วยกับร่างฯ ที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วแต่สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างฯ ที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว และลงมติยืนยันตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ ลงมติยืนยันในสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่กำหนดให้ผู้สูงอายุทุกคนมีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนเท่ากันทุกคนไม่ว่าผู้สูงอายุผู้นั้นจะมีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพหรือไม่ กรณีจึงมีปัญหาว่าการกำหนดไว้เช่นนั้นเกินกว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดย รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรีและความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ”

การที่ร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วกำหนดให้จ่ายเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุทุกคนในจำนวนที่เท่ากันนั้น อาจจะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสวัสดิการให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุเกินกว่าหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนด อีกทั้งทำให้เป็นภาระแก่การจัดสรรงบประมาณของประเทศชาติที่มาจากเงินภาษีของประชาชน นอกจากนี้ถ้ากำหนดให้จ่ายเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพเท่านั้น จะทำให้มีเงินช่วยเหลือผู้สูงอายุที่มีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพแต่ละคนในจำนวนที่มากขึ้น อย่างไรก็ตามรัฐบาลได้มีความเห็นในประเด็นดังกล่าวว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่มีประเด็นปัญหาว่าจะทำให้เกิดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ เพราะถึงแม้ว่าร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการให้สวัสดิการช่วยเหลือผู้สูงอายุเกินกว่าหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดแต่เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ของกฎหมายเกินกว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในทางที่เป็นคุณประโยชน์แก่ผู้สูงอายุ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่ประการใด

#### ๒.๒ กรณีการแก้ไขจำนวนเงินในร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้และการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ซึ่งย่อมต้องมีผลกระทบต่อฐานะทางการเงินการคลังของรัฐ รัฐธรรมนูญจึงกำหนดว่า ในกรณีที่มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาถ้าผู้เสนอนั้นมิใช่คณะรัฐมนตรี และเป็นการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะต้องส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปให้นายกรัฐมนตรีรับรองก่อน ทั้งนี้ เพื่อให้

ฝ่ายบริหารซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินได้พิจารณาเห็นว่าสมควรที่รับรองให้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการเงินหรือไม่ เมื่อนายกรัฐมนตรีให้การรับรองแล้วจึงจะดำเนินการตามกระบวนการในการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นต่อไปได้

โดยที่วุฒิสภาเป็นสภาที่มีหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมายเพื่อให้ร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรมีความถูกต้องสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามในการพิจารณากลั่นกรองกฎหมายของวุฒิสภา สมควรหรือไม่ที่วุฒิสภาจะแก้ไขเพิ่มเติมจำนวนเงินในร่างกฎหมายเพราะจะทำให้เกิดเป็นภาวะแก่รัฐบาลในการจัดเก็บภาษีหรือในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ดังเช่นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (มาตรการภาษีเพื่อกระตุ้นและฟื้นฟูเศรษฐกิจ) ของวุฒิสภา โดยที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้ผู้มีเงินได้ซึ่งอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาของผู้มีเงินได้ สามีหรือภรรยา บุตรชอบด้วยกฎหมายหรือบุตรบุญธรรมของผู้มีเงินได้ รวมทั้งบิดามารดาหรือบุตรชอบด้วยกฎหมายของสามีหรือภรรยาของผู้มีเงินได้ ซึ่งเป็นคนพิการ สามารถนำค่าอุปการะเลี้ยงดูดังกล่าวมาหักลดหย่อนในการคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้คนละสามหมื่นบาท วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยเฉพาะได้มีการแก้ไขจำนวนเงินจากสามหมื่นบาทเป็นหกหมื่นบาท ซึ่งส่งผลทำให้รัฐจัดเก็บภาษีได้น้อยลง เกิดเป็นภาวะแก่รัฐบาลในการหารายได้เข้ารัฐ

๒.๓ กรณีสภาผู้แทนราษฎรไม่ยืนยันร่างเดิมที่ได้ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรมาก่อนแล้ว

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๕ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๒ และเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไปมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดหลักเกณฑ์การสรรหา การแต่งตั้ง และการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดให้มีคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังที่เป็นอิสระ และกำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง โดยในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวของวุฒิสภาในวาระที่ ๒ มีสมาชิกวุฒิสภาได้ส่งวนคำแปรญัตติไว้ในหลายมาตรา โดยเฉพาะในประเด็นที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ได้ให้อำนาจในการตรวจสอบสืบสวนเรื่อง

การเงินและการบัญชีของรัฐ ซึ่งหากตรวจพบการทุจริตสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินสามารถส่งสำนวนฟ้องไปยังอัยการ แต่ถ้าอัยการมีความเห็นแย้ง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจฟ้องคดีได้เอง จึงเห็นว่าสาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวเป็นการให้อำนาจแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนด อย่างไรก็ตามในการพิจารณาลงมติในวาระที่ ๒ ของวุฒิสภา วุฒิสภามีได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตราใด ๆ ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และในการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๖ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่ ๓ เห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามาตรา ๑๔๐ วรรคสอง (๒) ซึ่งมีผลเป็นการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ตามมาตรา ๑๔๗ (๒) ของรัฐธรรมนูญ

โดยที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรจึงยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ซึ่งในการยกขึ้นพิจารณาใหม่ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๘ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพฤหัสบดีที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๓ สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันร่างเดิมซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว ด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้เป็นอันไม่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา ๑๔๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ

การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันตามร่างเดิมที่เคยผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรมาก่อนแล้วด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่ง แสดงให้เห็นว่าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับหลักการ แนวคิด หรือมติเดิมของตนที่เคยมีมติเห็นชอบแล้ว ดังนั้นในการพิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา การที่วุฒิสภายับยั้งร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร ทำให้สภาผู้แทนราษฎรได้คิดพิจารณาทบทวนหลักการหรือสาระสำคัญในร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งหากสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นยังมีจุดบกพร่อง ยังไม่ถูกต้องสมบูรณ์หรือยังไม่สมควรที่ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายสภาผู้แทนราษฎรอาจลงมติไม่ยืนยันร่างเดิมของตนก็ได้ ซึ่งจะทำให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

โดย นายวิเชียร คันฉ่อง  
สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดตรัง

## ปัญหาและอุปสรรคในการกลั่นกรองหรือการตราพระราชบัญญัติของวุฒิสภา

### ๑. ปัญหาและอุปสรรคในเรื่องของกระบวนการพิจารณา

๑.๑ การที่ผู้เสนอร่างกฎหมายหรือร่างพระราชบัญญัติมีส่วนในชั้นกรรมาธิการ ในสัดส่วนที่มากเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีขององค์กรอิสระ เช่น ในกรณีของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญการตรวจเงินแผ่นดิน ทำให้ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ไม่มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขแม้แต่คำเดียว

๑.๒ การที่รัฐมนตรีหรือผู้บริหารระดับสูงขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเข้ามาเป็นกรรมาธิการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติด้วยตนเอง ทำให้เกิดความเกรงใจของสมาชิกวุฒิสภา ทำให้ร่างพระราชบัญญัติได้รับอิทธิพลของผู้เสนอ หรือเป็นไปตามที่ผู้เสนอต้องการมากเกินไป ร่างพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นจึงไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมอย่างแท้จริง

๑.๓ วุฒิสภามีเวลาไม่เพียงพอในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ทำให้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอย่างเร่งรีบ ทั้งในชั้นของกรรมาธิการและในชั้นของวุฒิสภาเอง

๑.๔ ควรจะได้มีการจัดทำคู่มือสำหรับสมาชิกวุฒิสภา ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ทั้งในชั้นของกรรมาธิการและในชั้นของวุฒิสภา เพื่อที่สมาชิกจะได้เข้าใจในกระบวนการพิจารณาต่างๆ อย่างครบถ้วน

### ๒. ปัญหาและอุปสรรคในเรื่องของเนื้อหาพระราชบัญญัติ

๒.๑ การตราหรือการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น เนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติจะต้องอยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรไว้ ร่างพระราชบัญญัติจึงไม่สามารถตราขึ้น โดยให้อำนาจหน้าที่ขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐมีอำนาจหน้าที่เกินกว่าขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้

๒.๒ เนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติจะต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม ทั้งในเรื่องของกระบวนการพิจารณา (DUE PROCESS) และเนื้อหา ทั้งยังต้องยึดหลักสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค หลักการแบ่งแยกอำนาจอัติปไตย (SEPERATION OF POWERS) โดยเฉพาะหลักแยกอำนาจอัติปไตยนั้น ร่างพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติของประเทศไทยที่มีการตราขึ้น มีหลายฉบับที่ไม่ได้ยึดหลักการดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้อำนาจตุลาการหรือองค์กรอิสระในการตรากฎหมายวิธีบัญญัติขึ้นเอง เช่น ในกรณีของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มี

การออกระเบียบว่าด้วยการสืบสวน สอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดขึ้นเอง ทั้งที่ระเบียบดังกล่าว ควรที่จะได้มีการตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ในทำนองเดียวกันกับพระราชบัญญัติวิธีพิจารณา ของศาลต่าง ๆ หรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญา เป็นต้น

๒.๓ การตรากฎหมายโดยไม่คำนึงถึงหลักการสมเหตุสมผลหรือการได้สัดส่วน ให้ความสำคัญกับรายละเอียดปลีกย่อยมากเกินไป ในขณะที่หลักการสำคัญของกฎหมาย ถูกละเลย เช่น การไม่ยื่นบัญชีรายการใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้ตรงตามกำหนดเวลา ก็อาจจะ ถูกยุบพรรคได้ ทั้ง ๆ ที่โทษดังกล่าวน่าจะเป็นโทษในทางแพ่ง ในลักษณะของการชำระค่าเสียหาย เท่านั้น หรือกรณีที่มีการกำหนดเงื่อนไขเวลาต่าง ๆ ที่ไม่สมเหตุสมผล เช่น หากไม่ยื่นคำร้องต่อศาล ภายใน ๑๕ วัน ก็ถือว่าคดีขาดอายุความ เป็นต้น

โดย นายจิตติพจน์ วิริยะโรจน์  
สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดศรีสะเกษ

## กฎหมายล้าสมัยและการบังคับใช้ขาดประสิทธิภาพ

จากการทำหน้าที่ประธานคณะอนุกรรมการสิ่งแวดล้อม ในคณะกรรมการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปัญหาที่พบจากการลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบข้อมูลและ ข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียนที่ได้รับจากประชาชนและเรื่องที่คณะอนุกรรมการฯ ได้หยิบยกให้ พิจารณาเกิดจากการบังคับใช้กฎหมายอย่างไม่จริงจัง กฎหมายล้าสมัย ขาดงบประมาณและ ขาดจิตสำนึกของหน่วยงานหรือบุคคลผู้มีหน้าที่กำกับดูแล ส่วนแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว สามารถดำเนินการโดยสร้างจิตสำนึกให้กับหน่วยงานหรือบุคคลผู้มีหน้าที่กำกับดูแล ให้ ปฏิบัติงานโดยคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นสำคัญ ควรมีการแก้ไขกฎหมาย ให้เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน รัฐสนับสนุนงบประมาณอย่างเหมาะสม รวมทั้งบังคับใช้กฎหมาย อย่างจริงจัง

โดย นางภารดี จงสุขชนามณี  
สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดเชียงราย

## ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาในที่ประชุมวุฒิสภาและ ในที่ประชุมรัฐสภา

จากประสบการณ์ที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ในที่ประชุมวุฒิสภาและในที่ประชุมร่วมกันของวุฒิสภา มีความเห็นว่ายังมีปัญหาบางประการที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการประชุม ดังนี้

ประการแรก สมาชิกวุฒิสภาไม่ได้เข้าร่วมประชุมฟังรายละเอียดและสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติตลอดเวลาการพิจารณาของที่ประชุมวุฒิสภา โดยสมาชิกส่วนใหญ่ต้องไปเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการ หรือมีความจำเป็นต้องไปปฏิบัติภารกิจสำคัญอื่นๆ จึงทำให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนมากขาดการรับรู้ข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจลงมติในทิศทางที่ถูกต้องว่าควรลงมติเห็นชอบ ไม่เห็นชอบ หรืองดออกเสียง

ประการที่สอง การบรรจุเรื่องเข้าระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภา มีการแจ้งให้สมาชิกวุฒิสภาได้รับทราบในระยะเวลาที่กระชั้นชิด ทำให้สมาชิกวุฒิสภาไม่มีเวลาเพียงพอในการศึกษาข้อมูลในเรื่องที่บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมรัฐสภา อีกทั้งในการพิจารณาก็ไม่ปฏิบัติตามลำดับในระเบียบวาระการประชุม ไม่มีมาตรฐานที่แน่นอนชัดเจน มีการเลื่อนระเบียบวาระการประชุมบ่อยครั้งเพื่อพิจารณาเรื่องต่างๆ ตามเหตุผลทางการเมือง จึงทำให้ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยคัดค้านการประชุมเกิดความวุ่นวายไร้มาตรฐาน การประชุมจึงไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

โดย นางนฤมล ศิริวัฒน์  
สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดอุดรธานี

## ความคิดเห็นของวุฒิสภาในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายไม่ได้นำไปใช้ให้เกิด ผลบังคับในทางกฎหมาย

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภายพยายามเสนอคำแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนทุกคน รวมทั้งเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติโดยรวม ซึ่งการแปรญัตติในบางมาตราได้รับความเห็นชอบของที่ประชุมวุฒิสภา แต่เมื่อร่างพระราชบัญญัติผ่าน

การพิจารณาของวุฒิสภาและส่งไปยังสภาผู้แทนราษฎร ๆ กลับลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา และตั้งคณะกรรมการมาธิการร่วมกันประกอบด้วยตัวแทนของแต่ละสภามาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ แต่ผลการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกันส่วนใหญ่จะเห็นชอบตามร่างที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้วทำให้การพิจารณากลั่นกรองกฎหมายของวุฒิสภาไร้ความหมาย

โดย นางสาวสุมล สุตะวิริยะวัฒน์  
สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดเพชรบุรี

## ความสำคัญของการตั้งกรรมการและการเพิ่มบทบาทของสตรีในคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษามีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว ย่อมมีผลบังคับใช้กับคนทุกคนในสังคม ทุกเพศ และทุกวัย อย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ดังนั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยหลักการแล้วควรเปิดโอกาสให้คนทุกภาคส่วน ทุกเพศ ทุกวัย ที่มีศักยภาพ และมีความรู้ เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้อย่างเต็มที่

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการมาธิการเป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีความสำคัญมาก เนื่องจากเป็นขั้นตอนการพิจารณาในรายละเอียดของเนื้อหาแต่ละมาตราและใช้เวลาในการพิจารณานานที่สุดกว่าขั้นตอนใดของกระบวนการตรากฎหมาย เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงความถูกต้องเหมาะสมทั้งด้านรูปแบบ โครงสร้าง และเนื้อหาของร่างกฎหมาย เมื่อมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้วให้เกิดความสมบูรณ์ที่สุด ด้วยเหตุนี้การทำหน้าที่กรรมการพิจารณาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง



เพราะคณะกรรมการจะมีบทบาทสำคัญในการชี้แนะให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลักษณะเช่นใด ถ้าคณะกรรมการพิจารณาว่าเป็นบุคคลที่มีความรู้ มีมุมมองครอบคลุมที่หลากหลาย ก็จะส่งผลให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญสมตามเจตนารมณ์และเกิดประโยชน์อย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตามจากประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่สมาชิกวุฒิสภาในทางปฏิบัติที่ผ่านมามีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของวุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายยังขาดความรู้หรือความเข้าใจเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นอย่างดีพอ หรือมีภารกิจมากจนไม่มีเวลาเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการหรือไม่สามารถเข้าร่วมประชุมได้อย่างต่อเนื่อง เนื่องจากปัจจุบันโดยปกติระบบการตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจะประกอบด้วยกรรมการที่มาจากผู้แทนคณะกรรมการสามัญที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับร่างพระราชบัญญัติ ผู้แทนคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ผู้แทนคณะกรรมการสามัญแต่ละคณะ และผู้แทนหน่วยงานเจ้าของร่างไม่เกิน ๑ ใน ๕ ของจำนวนกรรมการ ซึ่งกรรมการที่เป็นผู้แทนของคณะกรรมการบางท่านมาได้มาเพราะมีความสนใจหรือมีความรู้เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้นโดยแท้จริง แต่เป็นเพราะถึงลำดับของตนที่คณะกรรมการนั้นจัดเรียงลำดับไว้ (จัดคิวไว้) โดยมิได้คำนึงถึงความรู้ ความสนใจ หรือความพร้อมของสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นกรรมการ ประกอบกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของวุฒิสภา จะมีกรอบเวลาการพิจารณาตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด กล่าวคือ กรณีร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมิได้เกี่ยวข้องการเงินวุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่ร่างมาถึงวุฒิสภา กรณีร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวข้องการเงินวุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ร่างมาถึงวุฒิสภา ทั้งนี้ แต่ละกรณีวุฒิสภาสามารถขอขยายได้เป็นกรณีพิเศษซึ่งต้องไม่เกิน ๓๐ วัน ด้วยระยะเวลาการทำงานที่จำกัดและถ้ากรรมการไม่มีเวลาหรือไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับร่างอย่างดีเพียงพอด้วยแล้ว ย่อมส่งผลให้การทำงานของคณะกรรมการด้อยประสิทธิภาพซึ่งเป็นเหตุให้ร่างที่ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภาเกิดข้อผิดพลาดได้และไม่สมประโยชน์ที่แท้จริง

นอกจากนี้องค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญควรเพิ่มบทบาทของกรรมการสตรีเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แม้ปัจจุบันข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาจะกำหนดให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประธานวุฒิสภาวินิจฉัยว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี และผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ หากวุฒิสภาได้พิจารณาโดยกรรมการเต็มสภา วุฒิสภาจะต้องตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้น มีจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนกรรมการทั้งหมด ทั้งนี้ โดยมีสัดส่วนหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน เกณฑ์ดังกล่าวก็ใช้บังคับกับเฉพาะร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี และผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ เท่านั้น มิได้มีหลักประกันให้ใช้เกณฑ์ดังกล่าวกับการตั้งคณะกรรมการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ซึ่งโดยหลักการตามที่กล่าวมาข้างต้นการตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติควรให้มีสมาชิกวุฒิสภาสตรีเข้ามามีส่วนร่วมให้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการอย่างน้อยคณะละ ๒ - ๓ คน เนื่องจากเพศหญิงจะมีมุมมองหรือความคิดเห็นบางลักษณะที่ละเอียดอ่อนหรือแตกต่างจากเพศชาย ซึ่งมีส่วนช่วยให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการมีความละเอียดรอบคอบและพิจารณาอย่างรอบด้านมากขึ้น

แต่เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบันที่เป็นสตรีมีน้อย จากจำนวนสมาชิกวุฒิสภา ๑๕๐ คน สมาชิกวุฒิสภาสตรีมีเพียง ๒๔ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๖ ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภามีสัดส่วนกรรมการที่เป็นสตรีน้อยมากหรือบางคนไม่มีกรรมการสตรีเลย ดังนั้น จึงควรให้ความสำคัญและเพิ่มบทบาทของสตรีทั้งในเวทีการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น กล่าวคือ การส่งเสริมให้สตรีได้รับเลือกเป็นนักการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นในสัดส่วนที่เหมาะสมเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้เพื่อให้สอดคล้องกับที่รัฐบาลของประเทศไทยได้ให้คำมั่นในการประชุมสุดยอดแห่งสหัสวรรษ (Millennium Summit) ขององค์การสหประชาชาติที่นครนิวยอร์ก เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งผู้นำประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ๑๘๙ ประเทศ ได้ให้คำรับรองปฏิญญาแห่งสหัสวรรษของสหประชาชาติโดยปฏิญญาดังกล่าวเป็นที่มาของเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ ในการประชุมครั้งนี้ผู้นำรัฐได้ตกลงตั้งเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals : MDGs) ในการพัฒนาที่ทุกประเทศจะต้องบรรลุให้ได้ภายใน พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งเป้าหมายสำคัญ ๑ ใน ๘ ข้อ คือ การส่งเสริมบทบาทสตรีและความเท่าเทียมทางเพศ โดยมุ่งหวังให้มี

นักการเมืองสตรีมีที่นั่งในฝ่ายนิติบัญญัติทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นคิดเป็นสัดส่วน  
อย่างน้อยร้อยละ ๓๐

โดย นางกิริธมา สุมาวงศ์  
สมาชิกวุฒิสภาสรรหาภาคอื่น

## คำแปรญัตติและระยะเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

คำแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติ คือ การแสดงความจำนงขอแก้ไขเพิ่มเติม  
ร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ  
ความจำนงหรือคำแปรญัตติดังกล่าวจะต้องเสนอต่อประธานคณะกรรมการพิจารณา  
ร่างพระราชบัญญัติเพื่อขอใช้สิทธิเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการในการชี้แจงเหตุผลประกอบ  
คำแปรญัตติ เพื่อโน้มน้าวให้กรรมาธิการเห็นด้วยกับความเห็นและแก้ไขตามคำแปรญัตติของตน  
หรือเพื่อเข้าร่วมแลกเปลี่ยนความเห็นกับกรรมาธิการร่วมกันในการหาข้อยุติในประเด็นที่ตนได้  
แปรญัตติไว้ และหากคณะกรรมการไม่เห็นด้วยกับคำแปรญัตติ ผู้แปรญัตติสามารถขอสงวน  
คำแปรญัตติของตนในข้อนั้นไว้เพื่อขอให้ประชุมสภาวินิจฉัยต่อไป

การแปรญัตติจึงถือเป็นกลไกหรือเครื่องมือสำคัญหนึ่งที่จะช่วยให้การพิจารณา  
ร่างพระราชบัญญัติเป็นไปอย่างรอบคอบและเกิดความสมบูรณ์มากขึ้น การรับฟังความเห็นหรือ  
การชี้แจงเหตุผลประกอบคำแปรญัตตินอกจากจะช่วยประหยัดเวลาในที่ประชุมวุฒิสภาเนื่องจาก  
ผู้แปรญัตติพอใจไม่ขอสงวนคำแปรญัตติที่จะต้องอภิปรายคำแปรญัตติของตนแล้ว สิ่งสำคัญที่จะ  
ได้รับจากผู้แปรญัตติ คือ ความเห็นหรือมุมมองที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ  
ของคณะกรรมการ เพราะคณะกรรมการจะได้รับข้อมูลที่หลากหลายและรอบด้านมากขึ้น  
ด้วยเหตุนี้ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยเชิญผู้แปรญัตติเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการ  
กรรมาธิการควรเข้าร่วมประชุมโดยพร้อมเพรียงกันเพื่อรับฟังและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับ  
ผู้แปรญัตติด้วยเหตุผลและข้อมูลบนพื้นฐานเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อประโยชน์สุขของ  
ประชาชนและประเทศชาติ ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นไปอย่างมี  
ประสิทธิภาพและให้มีกฎหมายที่สมบูรณ์และก่อประโยชน์ที่แท้จริง

ปัญหาเรื่องการมีเวลาน้อยในการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติให้ความเห็นชอบแล้วและส่งให้วุฒิสภาพิจารณาเพื่อลงมติรับร่างไว้พิจารณาในวาระที่ ๑ เนื่องจากโดยปกติสมาชิกวุฒิสภาจะได้รับร่างพระราชบัญญัติตามที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจัดส่งให้ล่วงหน้าประมาณ ๓ - ๔ วันก่อนวันประชุมวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ ๑ ซึ่งวุฒิสภาจะกำหนดให้มีการประชุมวุฒิสภาทุกวันจันทร์ของสัปดาห์ และบางครั้งจะได้รับร่างพระราชบัญญัติล่วงหน้าเพียง ๒ - ๓ วันก่อนวันประชุม ระยะเวลาดังกล่าวไม่เพียงพอต่อการเตรียมตัวและการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติที่มีความซับซ้อนหรือมีประเด็นที่เกี่ยวข้องหรือกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เศรษฐกิจ หรือสังคม โดยรวม ซึ่งต้องใช้เวลาในการศึกษาและค้นคว้าข้อมูลหรือสอบถามผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มเติม การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติบางครั้งจึงมีลักษณะเร่งด่วนไม่ได้รับการเตรียมตัวหรือไม่มีข้อมูลประกอบการพิจารณาที่ดีเพียงพอในการตัดสินใจรับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณา ส่งผลให้กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เสมือนหนึ่งว่าให้รับร่างพิจารณาไว้ก่อน เพื่อให้เป็นไปตามขั้นตอนของกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติ แล้วค่อยเริ่มต้นพิจารณาอย่างจริงจังในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการและที่ประชุมวุฒิสภาในวาระที่ ๒ ในลำดับต่อไป

โดย นายวิฑูรย์ บุญญสฤทธิย์  
สมาชิกวุฒิสภาสรรหาภาควิชาการ

## การให้ความสำคัญต่อการเข้าร่วมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการร่วมกัน

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกันเป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ขั้นตอนนี้เกิดขึ้นกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภาแล้วมีการแก้ไขเพิ่มเติมและสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับการ

แก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงกำหนดให้ทั้งสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้นๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างนั้น การทำหน้าที่ของ คณะกรรมการร่วมกันจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญในประเด็นที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมและสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วย เพื่อหาข้อยุติร่วมกันทั้งในเชิงนโยบายและข้อกฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และถูกต้องสมบูรณ์ที่สุด บทบาทของกรรมการร่วมกันจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง สมาชิกวุฒิสภา ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการร่วมกันในสัดส่วนของวุฒิสภาจึงควรตระหนักและให้ความสำคัญต่อการทำหน้าที่ดังกล่าว โดยเข้าร่วมประชุมกับกรรมการในสัดส่วนของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อชี้แจงเหตุผลของวุฒิสภาที่แก้ไขเพิ่มเติมประเด็นตามร่างที่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร โดยชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องหากคงประเด็นเดิมตามที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบ และเสนอเหตุผลถึงข้อดีหรือประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา เพื่อให้ กรรมการร่วมกันในสัดส่วนของสภาผู้แทนราษฎรเห็นความสำคัญหรือประโยชน์จากการแก้ไข เพิ่มเติมของวุฒิสภา ถ้ากรรมการร่วมกันในสัดส่วนของวุฒิสภาไม่เข้าร่วมประชุมหรือเข้าร่วม ประชุมไม่ต่อเนื่องแล้วอาจส่งผลให้ประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาไม่ได้รับความเห็นชอบ เนื่องจากกรรมการร่วมกันในสัดส่วนของสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้รับทราบคำชี้แจงถึงเหตุผล ของการแก้ไขอย่างพอเพียง เป็นเหตุให้กรรมการร่วมกันในสัดส่วนของสภาผู้แทนราษฎร ไม่สามารถตัดสินใจที่จะเห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาได้ นอกจากนี้การพิจารณาของ คณะกรรมการร่วมกันก็จะมีได้เป็นการพิจารณาร่วมกันเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลหรือความคิดเห็น และหาฉันทานุมัติร่วมกันที่แท้จริง ส่งผลให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกันไม่ได้รับการพิจารณา ที่ก่อประโยชน์อย่างแท้จริง

โดย พลโท สุจินดา สุทธิพงศ์  
สมาชิกวุฒิสภาสรรหาภาครัฐ

## การกลับมติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการที่วุฒิสภาดั้งในวาระที่ ๒ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภามีได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือขั้นตอนการพิจารณาไว้อย่างชัดเจนเหมือนกรณีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ ๒ ของที่ประชุมวุฒิสภาก็กำหนดไว้ว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว วุฒิสภาก็ต้องพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงลำดับมาตรา และให้อภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติ หรือที่กรรมการสงวนความเห็นไว้ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมวุฒิสภาก็ได้ลงมติเป็นอย่างอื่น

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการจะนำหลักเกณฑ์การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในที่ประชุมวุฒิสภามาตามที่กล่าวข้างต้นมาเป็นแนวทางในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการเช่นเดียวกัน โดยการพิจารณาจะเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงลำดับมาตรา จนจบร่าง การพิจารณาของคณะกรรมการจะใช้เวลาในการพิจารณาแต่ละมาตรามากหรือน้อยขึ้นอยู่กับความซับซ้อนของเนื้อหาในแต่ละมาตรานั้นๆ ซึ่งการประชุมครั้งหนึ่งอาจพิจารณาได้เพียง ๑ - ๒ มาตรา การพิจารณาจึงแตกต่างจากการพิจารณาของที่ประชุมวุฒิสภาก็โดยปกติการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับหนึ่งจะพิจารณาให้เสร็จภายในการประชุมครั้งเดียวหรือภายในวันเดียว เว้นแต่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมีเนื้อหามากหรือมีความซับซ้อนการพิจารณาอาจใช้เวลามากกว่าการประชุม ๑ ครั้งหรือการประชุม ๑ วัน จะเห็นได้ว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการจะใช้เวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในแต่ละมาตราค่อนข้างมาก ร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับจึงมีการประชุมมากกว่าหนึ่งครั้ง เมื่อมีการประชุมพิจารณามาตราหรือประเด็นใดผ่านพ้นไปแล้ว การประชุมครั้งต่อไปจึงควรเป็นการพิจารณามาตราลำดับถัดไป แต่มีการประชุมบางครั้งที่คณะกรรมการหยิบยกมาตราหรือประเด็นที่ที่ประชุมคณะกรรมการได้มีมติอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว เช่น ให้คงไว้ตามร่างเดิม หรือให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม และมีมติเปลี่ยนแปลงมติเดิม ซึ่งกรรมการที่เห็นด้วยกับมติเดิมแต่ในการประชุมครั้งใหม่นี้มิได้อยู่ร่วมประชุมด้วยจึงไม่ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงมติ ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ หากการประชุมครั้งใหม่นี้เป็นการประชุมครั้งสุดท้ายหรือมิได้เป็นการประชุมครั้งสุดท้ายก็ตาม แต่กรรมการที่เห็นชอบ

กับมติครั้งแรกอาจไม่ได้เข้าประชุมในครั้งต่อ ๆ ไปเนื่องจากติดภารกิจ และไม่ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงมติที่ตนได้เห็นชอบไปก่อนหน้านี้ เพราะหากกรรมาธิการบุคคลดังกล่าวทราบถึงการเปลี่ยนแปลงมติอาจไม่เห็นชอบแล้วขอสงวนความเห็นเพื่อใช้สิทธิอภิปรายให้ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาวินิจฉัยอีกครั้งหนึ่ง ด้วยสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นจึงเห็นว่า เพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกิดความรอบคอบและเป็นการเคารพความเห็นของกรรมาธิการตามที่ที่ประชุมคณะกรรมาธิการที่ได้มีมติเห็นด้วยในครั้งแรก การประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมาธิการควรยึดแนวทางการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อให้การทำงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและไม่เกิดความสับสน กล่าวคือ การพิจารณาควรเรียงลำดับมาตราๆ ใดที่ลงมติเป็นประการใดแล้ว ระหว่างการพิจารณาที่ยังไม่เสร็จสิ้นร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่ควรมีการย้อนกลับไปพิจารณามาตราหรือประเด็นที่ได้มีมติไปแล้ว แต่อาจจะสามารถกระทำได้อีกต่อเมื่อร่างพระราชบัญญัตินั้นได้พิจารณาเสร็จแล้วและอยู่ในวาระทบทวนความสมบูรณ์ของร่างพระราชบัญญัติซึ่งการพิจารณาของคณะกรรมาธิการอาจกลับมติดิของมาตราที่ได้มีมติไปก่อนหน้านี้ แต่ก็ควรแจ้งวาระการพิจารณาทบทวนดังกล่าวให้กรรมาธิการทุกท่านได้รับทราบและเข้าร่วมประชุมโดยพร้อมเพรียงกัน และหากในการประชุมพิจารณามาตราหรือประเด็นดังกล่าวใหม่นั้นกรรมาธิการที่ได้มีมติเห็นชอบด้วยในครั้งแรกไม่สามารถเข้าร่วมประชุมพิจารณาครั้งใหม่นี้ได้เพราะติดภารกิจจำเป็น คณะกรรมาธิการยังคงควรให้สิทธิกรรมาธิการดังกล่าวได้สงวนความเห็นหากที่ประชุมคณะกรรมาธิการได้มีมติเปลี่ยนแปลงมติครั้งก่อน นอกจากนี้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทุกครั้งควรแจ้งกรรมาธิการทุกท่านให้เข้าร่วมประชุมครบองค์ประชุม โดยเฉพาะก่อนการลงมติใดๆ ควรตรวจสอบกรรมาธิการให้ครบองค์ประชุมเพื่อให้กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติชอบด้วยกฎหมายและได้รับการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ

โดย นายกฤษ อาทิตย์แก้ว  
สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดกำแพงเพชร



## การออกเสียงลงคะแนนควรเปิดเพชรีหรือไม่

ปัจจุบันการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภา รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา ต้องจัดให้มีการบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ในที่ที่ประชาชนเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ การออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานี้ถือเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้ หลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ดังกล่าวได้เป็นหลักประกันและให้ความเป็นอิสระในทางกฎหมายแก่สมาชิกสภาในการออกเสียงลงคะแนน แต่ในทางปฏิบัติการออกเสียงลงคะแนนโดยเปิดเผยเช่นนี้อาจมิได้เป็นหลักประกันหรือให้ความอิสระแก่สมาชิกสภาที่จะออกเสียงลงคะแนนที่แท้จริง เนื่องจากการออกเสียงลงคะแนนในบางเรื่องหรือบางประเด็นของร่างพระราชบัญญัติที่มีผลกระทบต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เศรษฐกิจ สังคม หรือการใช้อำนาจรัฐ และสังคมให้ความสนใจอย่างกว้างขวาง ซึ่งการตัดสินใจออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภาต่อเรื่องหรือประเด็นดังกล่าวเกิดจากมุมมองบนพื้นฐานความคิดเห็นหรือเหตุผลที่แตกต่างกัน มิได้มีเรื่องผลประโยชน์หรือการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย แต่หากการตัดสินใจออกเสียงลงคะแนนนั้นไม่ปฏิบัติตามกระแสสังคมในขณะนั้น หรือไม่ถูกใจคนในท้องถิ่นตน สมาชิกสภาผู้ออกเสียงลงคะแนนท่านนั้นอาจถูกต่อต้านหรือถูกตำหนิจากสังคมหรือคนในท้องถิ่นตน การออกเสียงลงคะแนนจึงมิได้เป็นไปตามเจตนาที่แท้จริงของสมาชิกสภาผู้ออกเสียงลงคะแนนแต่กลับอยู่บนพื้นฐานภายใต้ความกดดันจากกระแสสังคมหรือคนในท้องถิ่นของตน ซึ่งหากพิจารณาตามหลักวิชาการในประเทศเสรีที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยที่ทุกฝ่ายต้องเคารพความเห็นซึ่งกันและกันไม่ว่าจะเป็นความเห็นของฝ่ายข้างมากหรือฝ่ายข้างน้อย ประเด็นเหตุผลที่สนับสนุนแต่ละฝ่ายจึงเป็นประเด็นสำคัญที่ควรได้รับการพิเคราะห์เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม สมาชิกสภาผู้ออกเสียงลงคะแนนจึงจะมีความเป็นอิสระและมีหลักประกันในการออกเสียงลงคะแนนที่เกิดจากเจตนาที่แท้จริงบนพื้นฐานผลประโยชน์ของมหาชน

โดย นายขวัญชัย พนมขวัญ  
สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดแพร่



## การพิจารณาหาข้อยุติร่วมกันในชั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของ คณะกรรมาธิการเพื่อประหยัดเวลาในที่ประชุมวุฒิสภา

วัตถุประสงค์หลักของการตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เพื่อให้บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมาธิการได้ใช้ความรู้ความสามารถพิจารณากลั่นกรอง ร่างพระราชบัญญัติด้วยความรอบคอบและให้เกิดความสมบูรณ์ทั้งด้านรูปแบบและเนื้อหา เนื่องจากการพิจารณาในคณะกรรมการเป็นการพิจารณาลงรายละเอียดเรียงมาตรา นอกจากนี้ประโยชน์ที่จะได้รับจากคณะกรรมการ คือ เป็นแหล่งแลกเปลี่ยนความรู้ ความคิดเห็น เพื่อหาข้อยุติที่เป็นประโยชน์สูงสุดต่อสังคมและประเทศชาติโดยผ่านเครื่องมือหรือกฎหมายที่ฝ่ายบริหาร จะนำไปใช้ในการบริหารประเทศ

อย่างไรก็ตามการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการปัจจุบันพบว่าได้มีกรรมาธิการสงวนความเห็นและสมาชิกวุฒิสภาสงวนคำแปรญัตติค่อนข้างมาก และบางประเด็นดูเหมือนหนึ่งว่าความเห็นหรือประเด็นที่ผู้สงวนได้สงวนไว้กับคณะกรรมการเสียข้างมากไปในการทำนองเดียวกันแต่ผู้สงวนก็ยังคงสงวนประเด็นต่าง ๆ เหล่านั้นไว้เพื่อประสงค์แสดงทัศนคติหรือความคิดเห็นของตนต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อให้ปรากฏต่อสาธารณะ ซึ่งลักษณะดังกล่าวเช่นนี้ทำให้การใช้เวลาในที่ประชุมวุฒิสภาสูญเปล่าหรือไม่คุ้มค่าเท่าที่ควร เนื่องจากหากพิจารณาเรื่องที่บรรจุอยู่ในระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาหรือรอบรรจุระเบียบวาระ ยังมีเรื่องสำคัญที่รอการพิจารณาอีกเป็นจำนวนมาก อาทิ เรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว กระทั่งถาม

โดย นายภิญโญ สายนุ้ย  
สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดกระบี่

## ระยะเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและการแปรญัตติมีจำกัด

การจัดส่งร่างพระราชบัญญัติและเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพื่อสมาชิกวุฒิสภาใช้ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ ๑ และวาระที่ ๒ ของวุฒิสภา ซึ่งเป็นเหตุให้สมาชิกวุฒิสภาได้รับเอกสารดังกล่าวล่วงหน้าก่อนวันพิจารณาเพียง ๓ - ๔ วัน การศึกษาและการทำความเข้าใจร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงมีน้อย ส่งผลให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกวุฒิสภาขาดความละเอียดและรัดกุม กอปรกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภามีเวลาจำกัด กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดกรอบเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาไว้ว่า ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไป วุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน ๖๐ วัน แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน ๓๐ วัน ด้วยปัจจัยทั้ง ๒ ประการดังกล่าวได้เป็นอุปสรรคต่อการทำหน้าที่กลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกวุฒิสภา

ระยะเวลาการแปรญัตติมีน้อย ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภากำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาที่ประสงค์จะแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ให้แปรญัตติภายใน ๗ วันนับถัดจากวันที่วุฒิสภารับร่างไว้พิจารณาในวาระที่ ๑ เว้นแต่วุฒิสภาจะได้กำหนดเป็นอย่างอื่น ตามปกติที่ประชุมวุฒิสภาจะกำหนดให้แปรญัตติภายใน ๗ วันตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา แต่เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติบางฉบับมีความสำคัญและมีสาระที่ซับซ้อน สมาชิกวุฒิสภาต้องใช้เวลาศึกษาและค้นคว้าข้อมูลเพิ่มเติม แต่ด้วยเวลาที่มีจำกัดอาจส่งผลให้การแปรญัตติขาดความรอบคอบหรือไม่มีสมาชิกวุฒิสภาแสดงความจำนงแปรญัตติ ทำให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาขาดมุมมองหรือประเด็นรอบด้านที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณา

โดย นายสมชาติ พรรณพัฒน์  
สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดนครปฐม

## ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคต่อการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาทั้งในขั้นการพิจารณาในวาระที่ ๑ และวาระที่ ๒ ยังขาดข้อมูลวิเคราะห์ทางวิชาการ โดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติทางเทคนิคหรือที่มีความซับซ้อน และเป็นร่างที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เศรษฐกิจ สังคม และการใช้อำนาจอธิปไตยอย่างกว้างขวาง สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและสถาบันพระปกเกล้าควรจัดให้มีข้อมูลวิเคราะห์เชิงลึกเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเห็นชอบแล้วและส่งให้วุฒิสภาพิจารณา ทั้งการวิเคราะห์ภาพรวมและรายมาตราหรือประเด็นที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เศรษฐกิจ สังคม และการใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าว รวมทั้งระยะเวลาการจัดส่งร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้วหรือร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการการวุฒิสภาพิจารณาเสร็จแล้ว พร้อมข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณา สมาชิกวุฒิสภาได้รับเอกสารดังกล่าวเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งในวาระที่ ๑ และในวาระที่ ๒ แล้วแต่กรณี ก่อนวันประชุมวุฒิสภาเพียง ๓ - ๔ วัน และหากร่างพระราชบัญญัตินั้นมีสาระสำคัญมาก จะส่งผลให้สมาชิกวุฒิสภามีเวลาเตรียมตัวและศึกษาข้อมูลได้น้อย อันจะทำให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

นอกจากนี้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรมีทีมงานศึกษาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว โดยเฉพาะมาตราหรือประเด็นที่สภาผู้แทนราษฎรมีการแก้ไขเพิ่มเติม การแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวมีความเหมาะสมและถูกต้องหรือไม่ หากพบข้อบกพร่องควรจัดทำคำแปรญัตติเสนอพร้อมให้คำแนะนำแก่สมาชิกวุฒิสภาประกอบการพิจารณาแปรญัตติ เนื่องจากการแปรญัตติเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น รวมทั้งควรมีระบบแจ้งเตือนให้สมาชิกวุฒิสภาใช้สิทธิแปรญัตติก่อนวันครบกำหนดล่วงหน้า ๒ - ๓ วัน เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาตระหนักถึงความสำคัญของการแปรญัตติและเป็นการช่วยเตือนสมาชิกวุฒิสภาอีกทางหนึ่ง

ส่วนเรื่องการเชิญผู้แปรญัตติเข้าร่วมชี้แจงประกอบคำแปรญัตติกับคณะกรรมการการตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภากำหนดว่าถ้าผู้แปรญัตติหรือผู้รับมอบหมายไม่มาชี้แจงต่อคณะกรรมการตามนัดจนเวลาล่วงไปเกินกว่า ๓๐ นาทีนับแต่เวลาที่คณะกรรมการได้เริ่มพิจารณาคำแปรญัตติใด คำแปรญัตตินั้นเป็นอันตกไป เว้นแต่คณะกรรมการจะพิจารณาเห็นสมควรผ่อนผันให้เป็นกรณีพิเศษก่อนเสร็จการพิจารณาเรื่องนั้น เนื่องจากการแปรญัตติเป็นการแสดง

ถึงความตั้งใจของสมาชิกวุฒิสภาที่มีได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ประกอบกับการแปรญัตติช่วยให้คณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้รับทราบข้อมูล และความเห็นของผู้แปรญัตติซึ่งจะช่วยให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการ เป็นไปอย่างรอบคอบและรอบด้านมากขึ้น หากผู้แปรญัตติไม่สามารถเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการตามนัดด้วยเหตุสุดวิสัยแล้ว และผู้แปรญัตติตั้งกล่าวยังคงมีความประสงค์ขอเข้าชี้แจง คำแปรญัตติของตนกับคณะกรรมการยังไม่เสร็จสิ้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น จึงควรให้โอกาสผู้แปรญัตติเข้าร่วมชี้แจงกับคณะกรรมการอีกครั้งหนึ่ง

โดย นายอนุรักษ์ นิยมเวช  
สมาชิกวุฒิสภาสรรหาภาควิชาชีพ

## ปัญหาบางประการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

การกลั่นกรองกฎหมายเป็นหน้าที่หลักของวุฒิสภาซึ่งถือว่ามีความสำคัญเป็นลำดับแรกเนื่องจากวุฒิสภาเป็น ๑ ใน ๒ ของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นอำนาจอธิปไตย ๑ ใน ๓ แม้จะมีความสำคัญไม่เท่ากับสภาผู้แทนราษฎรเพราะไม่มีอำนาจในการออกกฎหมายก็ตาม แต่ในช่วง ๓ ปีที่ผ่านมา วุฒิสภาก็ได้ทำหน้าที่นี้ได้อย่างเข้มแข็ง กฎหมายหลายฉบับมีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดมากมายในชั้นวุฒิสภา เช่น พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๓ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... ตลอดจนกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับ ถือว่าวุฒิสภาทำหน้าที่ได้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่ได้ให้อำนาจไว้ในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตามยังมีปัญหาที่จะต้องแก้ไขเพื่อให้การทำหน้าที่ของวุฒิสภาดียิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่

ปัญหาหนึ่งคือวุฒิสภาใช้เวลาของสภาไปกับการพิจารณากฎหมายแต่ละฉบับค่อนข้างมาก ในวาระแรกสภาเสียเวลาไปมากในการพิจารณาเกี่ยวกับรายละเอียดในแต่ละมาตรา แทนที่จะให้นำหนักไปกับหลักการและเหตุผล วาระนี้ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนไปอย่างน่าเสียดาย การพิจารณาของคณะกรรมการซึ่งใช้กรรมาธิการประจำที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย

นั้นเป็นผู้พิจารณาแบบคู่ขนานในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติอยู่ระหว่างพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเป็นสิ่งที่ดี แต่ปัญหาคือวุฒิสภาหรือแม้แต่สภาผู้แทนราษฎรมีเวลาน้อยเกินไปที่จะเชิญผู้เกี่ยวข้องมาให้รายละเอียดและถกเถียงกันในร่างมาตราต่างๆ ในเวลาที่จำกัดเช่นนี้ควรมีการใช้สื่อต่างๆ ทั้งสิ่งพิมพ์, วิทยุ, โทรทัศน์ โดยเฉพาะทางเว็บไซต์ของวุฒิสภาให้เป็นประโยชน์เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะ ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์มากสำหรับการพิจารณากฎหมายของสมาชิกวุฒิสภา

ในการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาทีก่อนพิจารณาวาระแรกหรือในระหว่างวาระ ๒ ที่กรรมการเป็นคนละชุด (ในวาระ ๒ ใช้กรรมการสามัญเดิมร่วมกับสมาชิกวุฒิสภาจากกรรมการสามัญแต่ละคณะจำนวนเฉลี่ยประมาณ ๑๑ คน) ความเข้มข้นในการพิจารณายังมีน้อยเกินไป สาเหตุอาจมาจากภาระงานของสมาชิกวุฒิสภามีมาก ไม่สามารถให้เวลาได้เต็มที่กับร่างกฎหมายที่ตนเองเป็นกรรมการ การพิจารณาถกเถียงกันในคณะกรรมการก็ยังเป็นแบบถ้อยทีถ้อยอาศัย เพราะผู้เชี่ยวชาญมักมาจากข้าราชการประจำซึ่งยังมีความเกรงใจสมาชิกวุฒิสภา (หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) อยู่มาก การพิจารณาจึงไม่เข้มข้นเหมือนในบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา หรือสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ที่ผู้เชี่ยวชาญในคณะกรรมการจะถกเถียงกันในประเด็นของกฎหมายอย่างเต็มที่จนตกผลึก เมื่อเข้าไปพิจารณาในวุฒิสภาแล้วจึงใช้เวลาเฉลียว

การที่สมาชิกวุฒิสภาไม่ได้รับความรู้เต็มที่ก่อนการพิจารณากฎหมาย เป็นอุปสรรคหนึ่งในการพิจารณากฎหมาย การให้ความรู้และเวลาในการพิจารณากฎหมายจึงมีความจำเป็นไม่ว่าจะมาจากห้องสมุด จากงานวิจัย จากนักวิชาการ จากข้อมูลและความคิดเห็นของข้าราชการจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายโดยตรง จากประชาชนทั่วไป จากสื่อทุกชนิดแม้เวลาจะเป็นอุปสรรคเนื่องจากบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าวางแผนดีแล้วก็สามารถพัฒนากระบวนการออกกฎหมายให้ดียิ่งขึ้นได้ ข้อมูลทางวิชาการและข้อมูลจากผู้เกี่ยวข้องจึงเป็นหัวใจของการพัฒนากฤษฎีกาของวุฒิสภา

โดย นายแพทย์เจตน์ ศิรธรานนท์

สมาชิกวุฒิสภาสรรหาภาครัฐ

## องค์ประกอบสำคัญในการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภา

ในการพิจารณากฎหมายของวุฒิสภา ก่อนการพิจารณาร่างกฎหมายในแต่ละวาระ สมาชิกวุฒิสภาจะต้องศึกษาทำความเข้าใจร่างกฎหมายเป็นการล่วงหน้า โดยจะต้องอ่านทำความเข้าใจเนื้อหาในบทบัญญัติแต่ละมาตรา อย่างไรก็ตามการอ่านเพื่อทำความเข้าใจในเนื้อหาของบทบัญญัติแต่ละมาตราในร่างกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอ จำเป็นอย่างยิ่งจะต้องศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายอย่างละเอียดลึกซึ้ง เพื่อจะได้ทราบถึงความเป็นมาของกฎหมาย เจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะนำไปใช้บังคับเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม ผู้ที่ได้รับประโยชน์หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนความถูกต้องสมบูรณ์ของเนื้อหากฎหมายในแต่ละมาตรา แต่กรณีมีปัญหาว่าสมาชิกวุฒิสภาไม่สามารถค้นหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายที่เข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาในเชิงลึกได้ การที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้จัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เพื่อให้สมาชิกได้อ่านทำความเข้าใจในเนื้อหาสาระสำคัญของร่างกฎหมายทุกฉบับที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของวุฒิสภา โดยได้มีการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งในเรื่องที่มาของกฎหมาย รายละเอียดของการพิจารณา รวมทั้งคำอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างกฎหมายในแต่ละวาระ และมีการรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายจากสื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ ไว้ในเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ จึงทำให้สมาชิกวุฒิสภาได้ศึกษาทำความเข้าใจข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาร่างกฎหมายได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งเป็นประโยชน์กับการพิจารณากฎหมายของสมาชิกวุฒิสภามากพอสมควร

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ ๒ ของวุฒิสภา ภายหลังจากที่ที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติในวาระที่ ๑ รับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณาแล้ว ขั้นตอนการพิจารณาในลำดับต่อไปเป็นขั้นตอนที่สำคัญมากเพราะเป็นขั้นตอนของการพิจารณาในรายละเอียดทุกถ้อยคำของกฎหมาย ตั้งแต่ชื่อร่าง คำปรารภ แล้วเรียงลำดับมาตรา ตั้งแต่ในมาตรา ๑ ถึงมาตราสุดท้าย ดังนั้น ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ ๒ จึงต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และมีความเข้าใจในร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอย่างดี เพื่อจะได้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติให้มีความถูกต้องสมบูรณ์ และจะได้นำไปใช้บังคับให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนต่อไป แต่ปรากฏว่าในการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ ๒ ได้มีการกำหนดให้ใช้ระบบหมุนเวียนสมาชิกวุฒิสภาในคณะกรรมาธิการสามัญแต่ละ

คณะไปเป็นกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ จึงทำให้กรรมาธิการวิสามัญบางคนมิได้เป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในร่างพระราชบัญญัติ ดังนั้น ในการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลเพื่อทำหน้าที่เป็นกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติควรพิจารณาเลือกจากบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในร่างพระราชบัญญัติเป็นสำคัญ

โดยที่ระบบกฎหมายของประเทศไทยเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร ร่างกฎหมายที่เสนอให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาจึงมีถ้อยคำซึ่งเป็นศัพท์ในทางกฎหมายมากมาย ซึ่งยากที่เข้าใจได้ แม้แต่นักกฎหมายเองในบางครั้งยังเข้าใจไม่ตรงกัน จึงทำให้เกิดปัญหาในการตีความตัวบทกฎหมาย เมื่อร่างกฎหมายผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาและประกาศใช้บังคับกับประชาชนโดยทั่วไป จึงยากที่ประชาชนโดยทั่วไปจะเข้าใจความหมายของกฎหมายได้ ดังนั้น ในการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภาควรหลีกเลี่ยงการใช้ถ้อยคำซึ่งเป็นศัพท์ในทางกฎหมายที่เข้าใจยาก แต่ควรใช้ถ้อยคำภาษาที่ประชาชนทั่วไปอ่านแล้วเข้าใจ เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายได้

โดย นายแพทย์จตุรงค์ ธีระกนก  
สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดร้อยเอ็ด

## ปัญหาการตั้งบุคคลภายนอกประกอบเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ ๒ ของวุฒิสภา กรณีที่ประชุมวุฒิสภามีมติให้ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเป็นผู้พิจารณา โดยปกติวุฒิสภาจะกำหนดจำนวนบุคคลประกอบเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญ จำนวน ๒๙ ถึง ๓๑ คน มีความเห็นว่าเป็นการกำหนดจำนวนกรรมาธิการวิสามัญที่มากเกินไป ส่งผลทำให้การประชุมไม่คล่องตัว มีความล่าช้าต้องเสียเวลายาวนานในการรออกรรมาธิการให้มาครบองค์ประชุมจึงจะเริ่มเปิดประชุมได้ ถ้ากำหนดจำนวนกรรมาธิการวิสามัญให้น้อยลงจะทำให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมาธิการมีความคล่องตัว การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติก็จะสามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ การตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ ๒ จะต้องประกอบด้วยบุคคลภายนอกตามจำนวนที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมฯ โดยข้อบังคับการประชุมฯ ข้อ ๘๑ กำหนดว่า ในการเลือกคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติให้คณะรัฐมนตรี ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง เสนอรายชื่อได้ไม่เกินหนึ่งในห้าของจำนวนกรรมการทั้งหมด ถ้าวุฒิสภามีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ จำนวน ๒๙ คน จะมีสัดส่วนของกรรมการที่เป็นบุคคลภายนอกที่มาจาก การเสนอโดยคณะรัฐมนตรี ศาล หรือองค์กรอิสระ จำนวนไม่เกิน ๕ คน ซึ่งโดยปกติจะมีการเสนอครบจำนวน ๕ คน ซึ่งเป็นจำนวนที่มากเกินไปทำให้กรรมการวิสามัญที่เป็นบุคคลภายนอกมีอำนาจรอบรู้ความคิดของสมาชิกวุฒิสภาให้คล้อยตาม ถึงแม้ว่าสมาชิกวุฒิสภาจะมีจำนวนที่มากกว่า แต่ทุกคนมีอิสระในการตัดสินใจลงมติ ไม่มีพรรคการเมืองควบคุมกำกับทิศทางในการลงมติเหมือนเช่นสภาผู้แทนราษฎร

ในประการสำคัญถ้าร่างพระราชบัญญัติที่พิจารณาในวาระที่ ๒ เป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยองค์กรอิสระ การให้ตัวแทนขององค์กรอิสระเข้ามาเป็นกรรมการวิสามัญด้วย จะทำให้การพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทำได้ยากลำบาก เพราะสมาชิกวุฒิสภาจะรู้สึกเกรงใจประธานองค์กรอิสระในฐานะที่เป็นผู้สรรหาสมาชิกวุฒิสภา

โดย นายสิริวัฒน์ ไกรสินธุ์  
สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดนครศรีธรรมราช

## บทบาทของกรรมการวิสามัญซึ่งเป็นบุคคลภายนอก

ในการตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยกำหนดให้มีสัดส่วนของคณะกรรมการที่มาจากบุคคลภายนอก ทำให้เกิดปัญหาในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ ในวาระที่ ๒ ดังนี้



๑. กรรมการที่เป็นตัวแทนในสัดส่วนของรัฐบาล หรือตัวแทนที่มาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับร่างพระราชบัญญัติ หรือตัวแทนจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จะอภิปรายชี้แจงปกป้องร่างเดิมของตนจนอาจจะลืมที่จะรับฟังเหตุผลที่ดีของกรรมการคนอื่น ๆ ที่เสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ

๒. จากประสบการณ์ที่ได้ร่วมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับความมั่นคง โดยคณะกรรมการจะเชิญเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงมาชี้แจงต่อคณะกรรมการ ถ้ามีกรณีสมาชิกวุฒิสภาเสนอคำแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ผู้ชี้แจงจะใช้บทบาทชี้้นำเพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติมีเนื้อความในบทบัญญัติมาตราต่างๆ ตามที่ตนต้องการ ทั้งๆ ที่การคงความในบทบัญญัติมาตราต่างๆ ไว้เช่นนั้น อาจสุ่มเสี่ยงต่อการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

โดย นายวรวิทย์ บารู  
สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดปัตตานี

## ปัญหาอุปสรรคในการกลั่นกรองกฎหมาย และข้อเสนอแนะ

เป้าหมายเชิงอุดมคติของสมาชิกรัฐสภาในฐานะผู้รับมอบอำนาจหน้าที่แทนประชาชนในด้านนิติบัญญัติ นั่นคือ การทำให้มีกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่ครอบคลุมวิถีชีวิตอย่างรอบด้านของประชาชนในประเทศ โดยคำนึงถึงบทเรียนในอดีต สถานการณ์ปัจจุบัน และวิสัยทัศน์ในการมองปัญหาาร่วมกันในอนาคต เพื่อให้มาตรฐานคุณภาพชีวิตของประชาชนได้รับการพัฒนาดีขึ้นอย่างทันกับยุคสมัย ปัญหาขั้นต้นของสมาชิกรัฐสภาต่อภารกิจนี้ ก็คือ ความล่าช้าในการออกและการกลั่นกรองกฎหมาย ซึ่งมีสาเหตุมาจากการมีความรู้ความเข้าใจที่ไม่เท่าเทียมกัน ในกรอบเวลาที่มียู่จำกัดในแต่ละช่วงสมัยและวาระของรัฐสภา จึงจำเป็นที่จะต้องปรับฐานความรู้และทัศนคติให้ใกล้เคียงกันยิ่งขึ้น มีการจัดลำดับความสำคัญของประเด็นปัญหากฎหมายที่ตักค้างหรือมีความจำเป็นเร่งด่วน มีการจัดหมวดหมู่และกลุ่มภารกิจ (กรรมการหรืออนุกรรมการ) ที่รับผิดชอบในแต่ละเรื่อง โดยสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาซึ่งเป็นฝ่ายประจำต้องมีการประมวลข้อมูลพื้นฐานถึงสถานะของกฎหมาย

แต่ละฉบับ และกำหนดแผนงาน และสนับสนุนให้สมาชิกสภาทำการประชุมสัมมนา เพื่อสรุปบทเรียนในแต่ละช่วงเวลาที่กำหนด เช่น สัมัยประชุม หรือปีปฏิทิน และเรียนรู้ร่วมกันกำหนดทิศทางในการกลั่นกรองกฎหมายให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรม และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

โดย **ทันตแพทย์อนุศักดิ์ คงมาลัย**  
**สมาชิกวุฒิสภาสรรหาภาคอื่น**

## การเตรียมตัว การสร้างความเข้าใจและการทำหน้าที่ในคณะกรรมการ

ในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการในวาระที่ ๒ ร่างพระราชบัญญัติบางมาตราคณะกรรมการอาจมีการแก้ไข สมาชิกวุฒิสภาสงวนคำแปรญัตติ หรือกรรมการสงวนความเห็น คณะกรรมการควรมีการเตรียมตัวและศึกษาประเด็นหรือมาตราดังกล่าวในการหาเหตุผลและข้อยุติร่วมกัน เพื่อกรรมการทุกคนในคณะกรรมการมีความรู้และความเข้าใจตรงกันและสามารถชี้แจงแก่บุคคลภายนอกเป็นไปในแนวทางเดียวกัน รวมทั้งคณะกรรมการควรเตรียมตัวและพิจารณาขอบหมายกรรมการให้เป็นตัวแทนของคณะกรรมการในการตอบชี้แจงสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติ หรือกรรมการผู้สงวนความเห็น แล้วแต่กรณี ต่อที่ประชุมวุฒิสภาในวาระที่ ๒ เพื่อให้การชี้แจงของคณะกรรมการมีความชัดเจน ไม่มีเหตุผลหรือความเห็นหลายแนวทางซึ่งอาจสร้างความสับสนแก่สมาชิกวุฒิสภาในการรับฟังหรือการตัดสินใจต่อประเด็นหรือมาตรานั้น สำหรับการทำหน้าที่กรรมการในการพิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ คณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณควรตรวจสอบการทำงานและการใช้จ่ายเงินงบประมาณในโครงการ แผนงาน หรือนโยบายสำคัญของหน่วยงานต่างๆ ที่มีผลต่อส่วนรวม โดยควรมอบหมายให้กรรมการที่เป็นผู้แทนจากคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา คณะต่างๆ นำผลการพิจารณาศึกษา สอบสวน หรือตรวจสอบ เกี่ยวกับความโปร่งใสหรือการทุจริตของโครงการ แผนงาน หรือนโยบายของหน่วยงานต่างๆ ที่อยู่ในความสนใจของสื่อมวลชน หรือสาธารณชน ซึ่งคณะกรรมการสามัญแต่ละคณะได้ติดตามและดำเนินการอยู่นั้น มาพิจารณา

ศึกษาร่วมกันกับหน่วยงานต่างๆ ที่เข้าร่วมชี้แจงกับคณะกรรมการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณ เพื่อให้การตรวจสอบและการทำงานของคณะกรรมการเกิดความชัดเจนและตรงประเด็นในห้วงเวลาที่มีจำกัด

โดย นายโชติรัศ ชวนิชย์  
สมาชิกวุฒิสภาสรรหาภาควิชาการ

## ปัญหาและอุปสรรคในการพิจารณากฎหมาย

ปัญหาและอุปสรรคในการพิจารณากฎหมายของสมาชิกวุฒิสภาในห้วงเวลาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๓ ในมุมมองของผม มีดังต่อไปนี้

๑. เวลาประชุมของวุฒิสภาที่จัดไว้เพียงสัปดาห์ละ ๑ ครั้งนั้นน้อยเกินไป ทำให้สมาชิกวุฒิสภาไม่มีเวลาที่จะทำความเข้าใจในสาระของกฎหมายแต่ละฉบับโดยละเอียดว่า ผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบต่อประชาชน รวมทั้งผลกระทบต่อหน่วยงานที่ต้องนำกฎหมายดังกล่าวไปบังคับใช้ว่าสามารถจะดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ ที่สำคัญกฎหมายบางฉบับได้ถูกสมาชิกวุฒิสภาแปรญัตติมากจนเกือบเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการและเหตุผลที่กฎหมายดังกล่าวได้ถูกตราขึ้นมา

๒. สมาชิกวุฒิสภาหลายท่านยังเป็นมือใหม่ มีประสบการณ์ในการก้านการกฎหมายไม่มาก (รวมทั้งตัวผมเอง) ความแม่นยำในเรื่องตัวบทกฎหมายยังน้อย หลายท่านยังติดยึดอยู่กับแนวความคิดและเงื่อนไขที่ต้องใช้เวลาในสภาหาเสียงให้แก่ตนเอง แยกไม่ออกว่าผลประโยชน์ของชาติกับผลประโยชน์ส่วนตนแตกต่างกันอย่างไร

๓. ระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทยยังไม่มีมาตรการและมาตรฐานที่จะสะท้อนขีดความสามารถในการทำหน้าที่พิจารณากฎหมายของสมาชิกวุฒิสภา

โดย พลเรือเอก ดร.สุรศักดิ์ ศรีอรุณ  
สมาชิกวุฒิสภาสรรหาภาควิชาชีพ

## ปัญหาและอุปสรรคในการกลั่นกรองกฎหมายของวุฒิสภา

บทบาทหน้าที่หลักของวุฒิสภาประการหนึ่ง คือ การกลั่นกรองกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร แต่จากประสบการณ์ในการทำงานเกือบ ๓ ปีในหน้าที่นี้ ผมเห็นว่า มีปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดหลายประการ กล่าวคือ

๑. การปรับปรุงกฎหมายภายใต้ข้อจำกัดของหลักการและเหตุผลของกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบและวุฒิสภาได้รับหลักการไว้ ซึ่งในหลาย ๆ ครั้ง กฎหมายดังกล่าวมีการแก้ไขเพียงบางประเด็นที่ฝ่ายบริหารต้องการ แต่ไม่ครอบคลุมถึงประเด็นอื่น ๆ ที่ควรมีการปรับปรุงด้วย วุฒิสภาทำได้เพียงการตั้งข้อสังเกตได้เท่านั้น

๒. ข้อจำกัดในประเด็นของเงื่อนไขเวลาที่วุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงิน หรือ ๖๐ วัน สำหรับกฎหมายทั่วไป (แม้จะต่อได้อีกฉบับละ ๓๐ วันก็ตาม) เนื่องจากกฎหมายทุกฉบับเป็นเรื่องสำคัญที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบและฟังความคิดเห็นจากรอบด้าน แต่ก็ติดขัดด้วยเงื่อนไขเวลาดังกล่าว

๓. ข้อจำกัดเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติในการพิจารณาแต่งตั้งกรรมาธิการในชั้นแปรญัตติ เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาหรือคณะกรรมาธิการสามัญที่ได้รับมอบให้พิจารณากฎหมายต่าง ๆ มิใช่เป็นผู้รอบรู้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้น แม้ว่าข้อบังคับจะเปิดโอกาสให้ตั้งเป็นกรรมาธิการวิสามัญที่สามารถจะเชิญบุคคลภายนอกมาร่วมเป็นกรรมาธิการได้ แต่ส่วนใหญ่ไม่เคยได้ดำเนินการ จะมีก็แต่เพียงตัวแทนของรัฐบาล หรือการตั้งบุคคลภายนอกที่เข้าใจว่ารู้อะไรเรื่องนั้น ๆ เข้ามาช่วยงานเท่านั้น

๔. ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นด้วยกับกฎหมายใด อำนาจในการยับยั้งกฎหมายของวุฒิสภา มิใช่อำนาจยับยั้งที่เด็ดขาด ควรจะได้มีการปรับปรุงให้เหมือนกับกรณีการพิจารณาพระราชกำหนด ที่ให้อำนาจที่ชัดเจนกว่าและมีการคานอำนาจกับสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย

โดย นายวิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์  
สมาชิกวุฒิสภาสรรหาภาควิชาชีพ

## ความสำคัญของการทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมาย

รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของตนตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา แล้วรายงานต่อวุฒิสภา เมื่อจะเริ่มทำงานคณะกรรมการแต่ละคณะจะมีการเลือกตำแหน่งต่าง ๆ เพื่อให้มีผู้รับผิดชอบในการทำหน้าที่ให้การทำงานของคณะกรรมการสัมฤทธิ์ผล โดยเฉพาะการเลือกตำแหน่งประธานคณะกรรมการไม่ว่าจะเป็นประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาและคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ตำแหน่งประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาเป็นตำแหน่งที่สมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่งมีความประสงค์ เนื่องจากประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาเป็นตำแหน่งที่ได้รับสิทธิประโยชน์สูงกว่าตำแหน่งอื่น เช่น การได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ รวมถึงความภาคภูมิใจและเกียรติประวัติในเชิงสัญลักษณ์ในฐานะประธาน สมาชิกวุฒิสภาผู้อาวุโสที่ประสบความสำเร็จในหน้าที่การงานจำนวนหนึ่งก็จะหลีกเลี่ยงให้สมาชิกวุฒิสภาผู้อาวุโสน้อยได้แสดงความรู้ความสามารถในตำแหน่งประธานคณะกรรมการสามัญ

สำหรับตำแหน่งประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติซึ่งเป็นอีกตำแหน่งหนึ่งที่มีความสำคัญมากเพราะนอกจากผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งนี้ต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องของร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอย่างดีแล้ว จะต้องมีความรู้ด้านกฎหมายเป็นอย่างดีด้วยโดยเฉพาะความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุมสภา ตลอดจนขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ในทางปฏิบัติจะมีสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการและประสงค์ที่จะดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ได้วิ่งเต้น (lobby) ให้ตนได้เป็นประธาน แต่เมื่อได้เข้าทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการแล้วกลับไม่สามารถนำพาร่างพระราชบัญญัติเป็นไปด้วยความเรียบร้อย รวมทั้งการทำหน้าที่กรรมการร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ยังคงมีสมาชิกวุฒิสภาหลายคนไม่เข้าใจบทบาทและไม่สามารถชี้แจงประเด็นหรือเหตุผลที่วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติต่อที่ประชุมคณะกรรมการร่วมกันหรือที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ส่งผลให้ความเห็นหรือประเด็นที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมไม่ได้รับความเห็นชอบในที่ประชุมคณะกรรมการร่วมกันหรือที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

ข้าพเจ้าจึงมีความปริวิตกต่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาว่า จะขาดประสิทธิภาพอันสะท้อนถึงการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติที่อ่อนแอของวุฒิสภา ด้วยเหตุนี้สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกเป็นกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหากตนไม่มีความรู้เรื่องของร่างพระราชบัญญัติและความรู้ด้านกฎหมายดังกล่าว ควรสนับสนุนกรรมาธิการท่านอื่นที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกิดประโยชน์อย่างแท้จริง รวมทั้งกรรมาธิการในขณะนั้น ควรพิจารณาและให้การสนับสนุนกรรมาธิการที่มีคุณสมบัติเหมาะสมให้ได้รับเลือกเป็นประธานไม่ควรเลือกเพราะความเกรงใจ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติเมื่อมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว จะมีผลกระทบต่อสังคมโดยรวม มิได้จำกัดเฉพาะตนหรือกลุ่มตนเท่านั้น

นอกจากนี้จากประสบการณ์ในการทำหน้าที่กรรมาธิการร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกเป็นกรรมาธิการร่วมกันในสัดส่วนของสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งยังมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา เช่น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... หลักการของร่างพระราชบัญญัตินี้คือ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อกำหนดให้ผู้รับบำนาญสามารถนำสิทธิในบำเหน็จตกทอดไปเป็นหลักทรัพย์ในการประกันการกู้เงินได้ ในการพิจารณาของวุฒิสภาได้ลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่สภาผู้แทนราษฎรซึ่งลงมติเห็นชอบแล้ว โดยแก้ไขการคำนวณบำนาญให้คำนวณจากอัตราเงินเดือนเฉลี่ยสี่ปีสี่เดือนสุดท้ายคูณด้วยเวลาราชการหารด้วยห้าสิบ แต่ต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละเก้าสิบห้าของอัตราเงินเดือนเฉลี่ยสี่ปีสี่เดือนสุดท้าย การแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาดังกล่าว กรรมาธิการร่วมกันในสัดส่วนของสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่ง มองว่าเป็นการแก้ไขเกินหลักการของกฎหมายที่มีได้บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติที่เสนอให้วุฒิสภาพิจารณาตลอดจนอาจมีผลกระทบต่อฐานะทางการคลังของรัฐบาลที่ยังไม่พร้อมต่อภาระดังกล่าว การทำหน้าที่พิจารณากลับกรรมาธิการของวุฒิสภาจึงดูเสมือนหนึ่งว่ามีอำนาจในการเสนอกฎหมายได้เอง

ข้าพเจ้าจึงได้ชี้แจงและทำความเข้าใจไปว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภามีได้ใช้ถ้อยคำ “รับหลักการ” เหมือนกรณีของสภาผู้แทนราษฎร ประกอบกับวุฒิสภาก็ได้มีการแก้ไขข้อบังคับการประชุมโดยใช้คำว่า “รับร่าง” จวบจนข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นข้อบังคับที่ใช้ในปัจจุบันยังคงใช้ถ้อยคำ “รับร่าง” ต่างจากกรณีของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ใช้ถ้อยคำ “รับหลักการ” เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาก็เปรียบเสมือนเปิดช่องให้วุฒิสภาสามารถแก้ไขเพิ่มเติมเกินหรือขัดกับหลักการร่างพระราชบัญญัติได้ นอกจากนี้ประเด็นการคำนวณบำนาญที่วุฒิสภาแก้ไขซึ่งสภาผู้แทนราษฎรมองว่าเป็นการแก้ไขเกินหลักการ เป็นประเด็นที่เกิดจากข้อเรียกร้องของครูทั่วประเทศส่วนใหญ่ที่ได้รับความเดือดร้อนเกี่ยวกับค่าครองชีพจึงได้ส่งความเห็นมาให้วุฒิสภาพิจารณา

การสะท้อนความประสงค์ของประชาชนผ่านวุฒิสภาในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทยจึงเป็นเพียงการสะท้อนความประสงค์หรือความเห็นของครูในฐานะประชาชนเพื่อให้รัฐบาลในฐานะผู้มีอำนาจได้ตัดสินใจและพิจารณา วุฒิสภาก็ไม่สามารถปิดกั้นความคิดของประชาชนได้เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวนี้ต้องขอขอบคุณสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกรรมาธิการร่วมกันในสัดส่วนของสภาผู้แทนราษฎรที่เคารพความเห็นของวุฒิสภาและประชาชนโดยไม่นำประเด็นดังกล่าวส่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

จากเหตุผลตามที่กล่าวข้างต้นบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ นอกจากต้องมีความแจ่มแจ้งในเรื่องของร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้วจะต้องแจ่มแจ้งในรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุมสภา ตลอดจนขั้นตอนและกระบวนการนิติบัญญัติ หากผู้ที่จะมาเป็นประธานคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไม่มีคุณสมบัติดังกล่าวแล้วไซ้ ข้าพเจ้าขอวิงวอนเพื่อให้วุฒิสภามีความสง่างามและรักษาเกียรติภูมิของสถาบันแห่งนี้

โดย นายจำนงค์ สวมประจำ  
สมาชิกวุฒิสภาสรรหาภาควิชาการ

## ปัญหาการกลั่นกรองกฎหมายของวุฒิสภา

การพิจารณากฎหมายของวุฒิสภา เป็นการพิจารณากฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ซึ่งเป็นการกลั่นกรองให้ละเอียดถี่ถ้วน ให้ดีขึ้นและเป็นประโยชน์แก่ประชาชนและประเทศชาติมากที่สุดนั่นเอง

ปัญหา อุปสรรค ที่สำคัญต่อการพิจารณากฎหมายจากมุมมองและประสบการณ์ที่มีด้วยกัน ๒ ประการ คือ

### ๑. การขาดข้อมูลเชิงวิเคราะห์ประเด็นกฎหมายที่มีการแก้ไขจากร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือร่างกฎหมายที่ผ่านคณะรัฐมนตรี

#### ข้อเสนอแนะ

- ควรมีตัวแทนจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่มีความรู้และความชำนาญในพระราชบัญญัติที่กลั่นกรองและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องเข้าเป็นที่ปรึกษาทุกร่าง เพื่อสามารถให้ข้อมูลเชิงลึกและครอบคลุมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๒. การพิจารณากฎหมายหรือเพิ่มเติมในบางมาตราที่มีสมาชิกวุฒิสภาสงวนคำแปรญัตติ หรือกรรมาธิการสงวนความเห็น เกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมายเป็นไปได้ยาก เนื่องจากเกรงว่าการแก้ไขเพิ่มเติมของผู้สงวนคำแปรญัตติหรือผู้สงวนความเห็นดังกล่าวจะทำให้กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภาเกิดความล่าช้า และการอภิปรายประเด็นดังกล่าวทำให้เสียเวลาการพิจารณา การปฏิรูปกฎหมายให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันจึงเป็นไปได้ค่อนข้างน้อย

#### ข้อเสนอแนะ

- การเสนอชื่อสมาชิกวุฒิสภาเป็นกรรมาธิการเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายควรให้ผู้ที่มีความชำนาญในกฎหมายที่เกี่ยวข้องมากกว่าการจับฉลาก และสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นควรมีเวลาเข้าร่วมพิจารณาไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐

- ควรให้วุฒิสภาสามารถเสนอร่างกฎหมายได้ถ้าร่างกฎหมายนั้นได้ผ่านการศึกษาพิจารณาจากคณะกรรมการแล้ว

โดย รองศาสตราจารย์อัฉรา เตชฤทธิพิทักษ์

สมาชิกวุฒิสภาสรรหาภาควิชาชีพ



## บทบาทและการทำหน้าที่ของวุฒิสภาในการพิจารณากฎหมาย

ภารกิจในการตรากฎหมายของรัฐสภาเป็นการแบ่งหน้าที่ระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา ในส่วนของวุฒิสภาด้านการทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมายเมื่อรับร่างที่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร จากนั้นวุฒิสภาจึงมีอำนาจแก้ไข เปลี่ยนแปลง เนื้อหาสาระของร่างกฎหมายได้ถ้าร่างกฎหมายนั้นไม่อาจอ้างไว้ซึ่งความยุติธรรมหรือไม่เป็นธรรมมาภิบาลภายใต้กรอบหลักการและเหตุผลของร่างกฎหมายแต่ละฉบับนั้น มิใช่ต้องเห็นด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรเป็นทุกกรณีไป การอ้างว่าวุฒิสภาไม่มีสิทธิแก้ไขกฎหมายเท่ากับลดฐานะของวุฒิสภาเป็นพนักงานตรวจสอบพิสูจน์อักษรเท่านั้น

สามปีที่ผ่านมาวุฒิสภาได้แก้ไขร่างกฎหมายสำคัญของประเทศหลายฉบับ จึงเป็นคุณูปการจากการทำหน้าที่ของวุฒิสภา แต่ถ้าลงรายละเอียดแล้วจะพบว่าความเข้าใจในอำนาจวุฒิสภาและการตรากฎหมายยังคงคลาดเคลื่อนอยู่มาก จึงต้องอาศัยเวลาและการเพิ่มวิสัยทัศน์ของสมาชิกวุฒิสภา

โดย นายวรินทร์ เทียมจรัส  
สมาชิกวุฒิสภาสรรหามาจากเอกชน

## ข้อจำกัดด้านเวลาในการกลั่นกรองกฎหมายของวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๖ ได้บัญญัติให้วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรมิมติให้ความเห็นชอบแล้วให้เสร็จภายใน ๖๐ วัน แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน ๓๐ วัน ทั้งนี้ เว้นแต่วุฒิสภาจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษซึ่งต้องไม่เกิน ๓๐ วัน โดยให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา

ข้อจำกัดเรื่อง “เวลา” นี้ เป็นปัญหาสำคัญที่มีผลต่อความละเอียดรอบคอบของสมาชิกวุฒิสภาในการกลั่นกรองสาระของกฎหมายเป็นอย่างมาก หากไม่มีการบริหารจัดการด้านเวลาที่ดี

เนื่องจากในสมัยประชุม สภาผู้แทนราษฎรมีการประชุมวันพุธและวันพฤหัสบดี ทำให้ตามปกติสภาผู้แทนราษฎรจะส่งร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบแล้วให้วุฒิสภาในวันจันทร์ของสัปดาห์ถัดไป ซึ่งเวลาการพิจารณาของวุฒิสภาจะเริ่มนับตั้งแต่วันนั้น

จากการปฏิบัติที่ผ่านมา ในขั้นแรกคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา (วิปวุฒิสภา) จะเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับนั้นมาชี้แจงในการประชุมที่มีทุกวันพุธ โดยเชิญสมาชิกวุฒิสภาที่สนใจเข้ารับฟัง และกำหนดจำนวน ตลอดจนสัดส่วนของกรรมการวิสามัญพิจารณา เพื่อบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาในวันจันทร์ต่อมา ซึ่งจะเห็นว่าต้องใช้เวลาทางธุรการในช่วงแรกถึง ๘ วัน ร่างพระราชบัญญัติจึงจะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของวุฒิสภาในวาระ ๑

เมื่อร่างพระราชบัญญัติผ่านความเห็นชอบของวุฒิสภาในวาระ ๑ แล้วข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาฯ กำหนดให้มีการแปรญัตติภายใน ๗ วัน ในช่วงนี้คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งอาจประชุมคณะกรรมการครั้งแรกเพื่อเลือกตำแหน่งต่างๆ ซึ่งโดยมากคณะกรรมการจะกำหนดวันประชุมคณะกรรมการครั้งแรกภายหลังจากที่ประชุมวุฒิสภามีมติตั้งคณะกรรมการฯ ๓ ถึง ๔ วัน ดังนั้น ถ้านับเวลาตั้งแต่ร่างพระราชบัญญัติมาถึงวุฒิสภาแล้ว การดำเนินการในขั้นตอนต่างๆ จะใช้ประมาณ ๑๒ วัน

ต่อมาเมื่อคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จเรียบร้อยแล้ว จะจัดทำเอกสารรายงานสรุปผลการพิจารณานำเรียนประธานวุฒิสภา เพื่อบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาในวันจันทร์ต่อไป จึงเห็นได้ว่า จะเสียเวลาในช่วงนี้อีก ๖ วัน เมื่อรวมเวลาดำเนินการในทางธุรการทั้งหมด ๑๘ วัน (๑๒+๖)

จากที่กล่าวมาเมื่อพิจารณาวันทางปฏิทินแล้ว ถ้าเริ่มต้นนับวันที่รับร่างพระราชบัญญัติจากสภาผู้แทนราษฎรในวันจันทร์ที่ ๑ วุฒิสภาจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระ ๑ ในวันจันทร์ที่ ๘ และกรรมการประชุมครั้งแรกในวันศุกร์ที่ ๑๒ หากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินคณะกรรมการฯ ต้องพิจารณาให้เสร็จในวันอังคารที่ ๒๓ เพื่อวุฒิสภาจะได้พิจารณาในวาระที่ ๒ และลงมติในวาระที่ ๓ ในวันจันทร์ที่ ๒๙ จึงทำให้คณะกรรมการฯ มีเวลาในการกลั่นกรองกฎหมายเพียง ๑๒ วันเท่านั้น (ตั้งแต่วันศุกร์ที่ ๑๒ ถึงวันอังคารที่ ๒๓) ซึ่งถ้าพิจารณาตามข้อมูลดังกล่าว จะเห็นว่า เป็นสาเหตุที่ทำให้ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินทุกฉบับต้องขอขยายเวลาการพิจารณาอีก ๓๐ วันอยู่เสมอ

นอกจากนั้น ในกรณีพิจารณากฎหมายอื่น ๆ ที่ต้องเสร็จในสมัยประชุมเดียวกัน คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทุกคณะ มีเวลาพิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัตินานที่สุดเพียง ๔๒ วันเท่านั้น

ดังนั้น แนวทางในการพัฒนากระบวนการกลั่นกรองกฎหมายให้มีคุณภาพ จึงควรพิจารณาเพิ่มเวลาในการกลั่นกรองให้กับคณะกรรมาธิการวิสามัญ โดยลดเวลาที่ใช้ในงานธุรการลง และปรับปรุงวิธีการบริหารจัดการเพื่อให้กรรมาธิการฯ มีโอกาสได้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพตามแนวทาง ดังนี้

๑) ประสานกับวิปรัฐบาลขอทราบกำหนดเวลาที่ร่างพระราชบัญญัติจะผ่านสภาผู้แทนราษฎร เพื่อจัดการประชุมสัมมนาแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติระหว่างสมาชิกวุฒิสภาที่สนใจจะเสนอแปรญัตติและคณะกรรมาธิการฯ ที่ได้รับมอบหมายให้ศึกษากฎหมายกับผู้แทนหน่วยงานที่จัดทำร่างพระราชบัญญัติในวันศุกร์หลังจากผ่านสภาผู้แทนราษฎร และบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาในวันจันทร์ต่อมาทันที ซึ่งจะช่วยให้มีเวลาในการพิจารณากลั่นกรองกฎหมายของคณะกรรมาธิการฯ มีเพิ่มขึ้นอีก ๗ วัน

๒) สมควรเปลี่ยนวิธีการจัดกรรมาธิการฯ จากเดิมที่ใช้ระบบผู้แทนคณะกรรมาธิการวิสามัญ ๒๒ คณะ เป็นการรับสมัครสมาชิกวุฒิสภาที่สนใจสาระของกฎหมายและต้องการแปรญัตติแก้ไขปรับปรุงกฎหมายฉบับนั้นไปเป็นกรรมาธิการฯ แทน โดยอาจปรับลดจำนวนกรรมาธิการฯ ลงให้เหลือเท่าที่จำเป็น และควรจำกัดให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นกรรมาธิการวิสามัญได้ไม่เกิน ๒ คณะ เพื่อให้มีเวลาร่วมประชุมและแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นจนได้ข้อยุติในคณะกรรมาธิการฯ ในประเด็นที่ความเห็นไม่ตรงกันมากขึ้น ซึ่งวิธีนี้จะช่วยลดการสงวนคำแปรญัตติและสงวนความเห็นที่เคยต้องใช้เวลาอภิปรายในวาระ ๒ ลงได้มาก

๓) ในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกฯ มีความเห็นแตกต่างกันมาก ในการสัมมนาร่วมกับหน่วยงานจัดทำร่างพระราชบัญญัติตาม ข้อ ๑) ประธานคณะกรรมาธิการพิจารณาฯ ควรเพิ่มวันประชุมพิจารณาเป็น ๒ - ๓ วันต่อสัปดาห์ เพื่อให้มีเวลาเพียงพอในการแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นจนได้ข้อยุติที่ทุกคนพอใจ

จากแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการกลั่นกรองกฎหมายของวุฒิสภาดังกล่าว จะสามารถเพิ่มเวลาในการประชุมกลั่นกรองกฎหมายปกติเป็น ๔๙ วัน และกฎหมายเกี่ยวกับเงินเป็น ๑๙ วัน และถ้าสามารถปรับวันประชุมวุฒิสภาเป็นทุกวันอังคารได้ จะช่วยการดำเนินงานด้านธุรการสะดวกขึ้น อีกทั้งจะทำให้มีเวลายืดหยุ่นตัวในการบริหารได้มากขึ้นด้วย

นอกจากนั้น จากการปฏิบัติที่ผ่านมาพบว่า เอกสารประกอบการพิจารณาที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภাজัดทำมีสาระที่เป็นประโยชน์ในการพิจารณาแปรญัตติกฎหมายมาก แต่สมาชิกวุฒิสภามักจะได้รับในวันประชุมพิจารณาวาระ ๑ ทำให้ไม่มีเวลาศึกษารายละเอียด จึงสมควรปรับปรุงการจัดทำให้รวดเร็วยิ่งขึ้น โดยแจกให้สมาชิกวุฒิสภาศึกษาล่วงหน้าก่อนการสัมมนาตามข้อ ๑) (อาจจัดร่างกฎหมายที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรออกและแจกเอกสารเพิ่มเติมให้ภายหลัง) จะช่วยให้การกลั่นกรองกฎหมายมีประสิทธิภาพมากขึ้น

โดย พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์  
สมาชิกวุฒิสภาสรรหาภาควิชาชีพ

## ความรู้ ความเข้าใจ และระยะเวลาเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภา

วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๑๕๐ คน มีหน้าที่สำคัญประการหนึ่งตามบทบัญญัติมาตรา ๑๔๖ ของรัฐธรรมนูญ คือ การพิจารณากฎหมายซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว

การกลั่นกรองกฎหมายในชั้นวุฒิสภาส่วนใหญ่ได้ผ่านไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดทั้งเรื่ององค์ประชุมและการลงคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบ แต่ก็ยังมีข้อควรพิจารณาในเรื่องปัญหาและอุปสรรคตามมาบ้าง ปัญหาที่พบก็อาจจะเป็นการขาดความรู้ความเข้าใจในร่างกฎหมายที่กำลังพิจารณา จึงทำให้การกลั่นกรองเป็นเพียงการยกมือลงคะแนนเท่านั้น ซึ่งบางครั้งร่างกฎหมายที่มีหลักการเหมือนกันแต่วุฒิสภากลับลงมติไปในทางที่ไม่สอดคล้องกัน เช่น ร่างกฎหมายสองฉบับเกี่ยวกับการนำบำเหน็จตกทอดมาเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกัน เป็นต้น สำหรับอุปสรรคนั้น อาจเกิดจากกรอบเวลาในการพิจารณากฎหมายและอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติม เช่น ร่างกฎหมายงบประมาณมีระยะเวลาให้วุฒิสภาพิจารณาเพียงสี่สิบวันโดยไม่สามารถแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมได้ หรืออุปสรรคที่เกิดจากสมาชิกวุฒิสภาเองไม่เข้าใจข้อกฎหมายอย่างชัดเจน เช่น การแปรญัตติในร่างกฎหมายอัยการโดยขัดแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและต้องเสียเวลาพิจารณากันในชั้นของวุฒิสภาจนเกือบพ้นระยะเวลาตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

ดังนั้น วุฒิสภาแม้จะทำหน้าที่ไปได้เกือบสามปีแล้ว แต่ก็ยังมีปัญหาและอุปสรรคเกิดขึ้นบ้าง ซึ่งควรจะได้มีการนำมาพิจารณาแก้ไขเพื่อให้งานของวุฒิสภามีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อีกทั้งไม่เป็นที่ครหาจากประชาชนและสื่อมวลชนดังที่สะท้อนออกมาสู่สาธารณะ ซึ่งเสี่ยงสะท้อนนั้นควรนำมาพิจารณาแก้ไข เพื่อรักษาสิ่งที่ทำได้ดีเอาไว้ อันจะเกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและสังคมต่อไป

โดย นายเรืองไกร ลีภิพัฒน์  
สมาชิกวุฒิสภาสรรหาภาคเอกชน

## บทบาทและการทำหน้าที่ของวุฒิสภาในการพิจารณากฎหมาย

### ๑. ปัญหาวิธีการทำงานของคณะกรรมการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. หรือ พ.ร.อ. กับการแปรญัตติของสมาชิกวุฒิสภาในชั้น กมว.

การทำงานของกรรมาธิการวิสามัญ (กมว.) หรือกรรมาธิการสามัญ (กมธ.) พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (พ.ร.ป.) หรือร่างพระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) ส่วนใหญ่ คณะกรรมาธิการฯ จะเริ่มต้นพิจารณาร่าง พ.ร.ป. หรือ พ.ร.บ. เป็นรายมาตรา พิจารณาเดินหน้าไปเรื่อยๆ จนเกือบเสร็จ หรือเสร็จทุกมาตรา ซึ่งอาจจะมีค้างบางมาตราที่สำคัญ หรือยังหาข้อสรุปชัดเจนยังไม่ได้ว่าจะปรับปรุงแก้ไขอย่างไร หรือไม่บ้างเล็กน้อย แล้วจึงนัดสมาชิกวุฒิสภาผู้แปรญัตติมาร่วมประชุมกับคณะกรรมาธิการฯ เพื่อการแปรญัตติรับฟังความคิดเห็นของผู้แปรญัตติเป็นรายมาตรา เพื่อพิจารณาว่า คณะกรรมาธิการฯ จะคงตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร หรือตามที่คณะกรรมาธิการมีการแก้ไขแล้ว หรือจะปรับเปลี่ยนไปตามคำแปรญัตติของสมาชิกที่มีเหตุผลเหมาะสม โดยอาจจะพิจารณาเฉพาะมาตรานั้นที่ละมาตรา โดยให้ผู้แปรญัตติแสดงเหตุผลในมาตรานั้นทุกท่านในคราวเดียวกัน หรืออาจพิจารณาเป็นรายบุคคลกับทุกมาตราที่สมาชิกผู้นั้นขอแปรญัตติไว้ เพื่อให้การแปรญัตติเสร็จสิ้นเป็นรายบุคคลก็ได้

แต่ในการทำงานของคณะกรรมาธิการฯ บางคณะมีวิธีการทำงานที่เป็นปัญหากับการแปรญัตติของสมาชิกมาก เช่น คณะกรรมาธิการยังมีได้พิจารณาร่าง พ.ร.ป. หรือ พ.ร.บ. เป็นรายมาตราและหาข้อสรุปของคณะกรรมาธิการฯ เองเลย แต่เชิญผู้แปรญัตติทั้งหมดทยอยกันมา

แปรญัตติเลย โดยขณะแปรญัตติคณะกรรมการฯ ก็ไม่สามารถมีข้อสรุปให้ผู้แปรญัตติได้ว่า เห็นด้วยกับผู้แปรญัตติหรือไม่อย่างไร เพียงแต่แจ้งว่า รับทราบเหตุผลและรับไว้พิจารณา ซึ่งเมื่อเป็นดังนั้น ผู้แปรญัตติก็ต้องแจ้งว่า ขอสงวนคำแปรญัตติของตนไว้ก่อน อีกทั้งคณะกรรมการฯ มีการเชิญผู้แปรญัตติแต่ละรายมาประชุมด้วยหลายครั้ง หลายวัน ครั้งละไม่กี่มาตรา ทำให้ผู้แปรญัตติต้องยุ่งยากในการจัดเวลามาแปรญัตติในร่างกฎหมายฉบับเดียว อาจ ๒ ถึง ๔ ครั้ง สุดท้ายจัดเวลาไม่ลงตัว ผู้แปรญัตติก็ต้องหาทางออกโดยการแจ้งว่า ตนขอสงวนคำแปรญัตติไว้ทุกมาตรา เหตุการณ์เหล่านั้น เป็นปัญหาอุปสรรคในการพิจารณากฎหมายมากพอควร และเป็นการสร้างภาระ ต้องใช้เวลามากในการประชุมวุฒิสภาพิจารณาร่าง พ.ร.บ. หรือ พ.ร.บ. วาระที่ ๒ โดยสมาชิกต้องใช้เวลาแปรญัตติส่วนใหญ่ในวุฒิสภา แทนที่จะสรุปจบลงได้ในชั้นของกรรมาธิการ

เหตุการณ์และวิธีการทำงานเช่นนี้ อาจสร้างความขัดแย้งระหว่างสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นกรรมาธิการและสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นผู้แปรญัตติ อีกทั้งเป็นอุปสรรคในการพิจารณาร่างกฎหมาย ทำให้วุฒิสภาไม่สามารถพิจารณาร่างกฎหมายได้อย่างรวดเร็วพอสมควร และประสิทธิภาพประสิทธิผลไม่ดีเท่าที่ควร

## **๒. บทบาทของกรรมาธิการที่มาจากตัวแทนผู้เสนอร่างกฎหมาย (บุคคลภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิกวุฒิสภา) ในการทำงานร่วมกันพิจารณาร่าง พ.ร.บ. หรือ พ.ร.บ. ในชั้นกรรมาธิการ**

ในการตั้งกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่าง พ.ร.บ. หรือ พ.ร.บ. ซึ่งต้องประกอบด้วยตัวแทนผู้เสนอกฎหมาย เช่น ตัวแทนคณะรัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้น กรรมาธิการตัวแทนดังกล่าวนี้ จะมีบทบาทและช่วยทำงานเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการเป็นอย่างดี

อย่างไรก็ตามอาจมีกรรมาธิการตัวแทนบางท่านที่พยายามมากเกินไปจนความจำเป็นในการปกป้องรักษาร่าง พ.ร.บ. หรือ พ.ร.บ. เดิมของผู้เสนอร่างกฎหมาย หรือรักษาร่างของสภาผู้แทนราษฎรไว้ (ถึงแม้ร่างฯ เดิมของตนจะถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม) จนเสียโอกาสในการที่คณะกรรมการฯ ของวุฒิสภา จะได้ปรับปรุงร่างมาตราชั้นนั้นให้มีเนื้อหาที่ดีและเป็นประโยชน์ต่อประชาชน และประเทศชาติมากยิ่งขึ้น อีกทั้งบางครั้งกรรมาธิการตัวแทนอาจให้ข้อมูลเพียงบางส่วนหรือเพียงที่ตนคิดว่าจะช่วยทำให้ตนสามารถรักษาร่างเดิมไว้ได้เท่านั้น ซึ่งอาจทำให้คณะกรรมการเกิดความเข้าใจผิดหรือสับสน ทำให้การแก้ไขปรับปรุงสาระสำคัญ

ไม่สามารถกระทำได้ดีเท่าที่ควร หรือมีการแก้ไขปรับปรุงน้อยมาก ไม่คุ้มค่าในการเข้าสู่กระบวนการกลั่นกรองกฎหมายของวุฒิสภา

ในกรณีเช่นนี้คณะกรรมการธิการซึ่งประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเป็นส่วนใหญ่ และที่ประชุมใหญ่วุฒิสภาจะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงโดยตนเองต้องพิจารณาร่างกฎหมายอย่างรอบคอบ และอย่าหลงไปกับการให้ข้อมูลเพียงบางส่วนหรือด้านเดียวเท่านั้นของกรรมาธิการตัวแทน มิฉะนั้นประชาชนจะเสียโอกาสที่จะได้กฎหมายที่ดีที่มีความสมบูรณ์เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ประเทศชาติ ออกมาใช้งาน

### **๓. การเพิ่มประสิทธิภาพในการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. หรือ พ.ร.บ. ในวาระที่ ๒ การพิจารณาเรียงตามมาตราและวาระที่ ๓ ของวุฒิสภา**

ในการพิจารณาร่างกฎหมายของที่ประชุมใหญ่วุฒิสภา ในวาระที่ ๒ การพิจารณาเรียงตามมาตรา มีร่าง พ.ร.บ. บางฉบับ สมาชิกบางส่วนจะไม่ค่อยให้ความสำคัญต่อการอภิปรายชี้แจงแสดงเหตุผลของกรรมาธิการ หรือของกรรมาธิการเสียงข้างน้อยผู้ส่งวนความเห็น หรือของสมาชิกวุฒิสภาผู้แปรญัตตินัก โดยมักจะไม่อยู่ในห้องประชุม ซึ่งอาจจะไปฟังคำอภิปรายทางโทรทัศน์วงจรปิดในบริเวณข้างห้องประชุม หรือประชุมคณะกรรมการเรื่องอื่น หรือแม้กระทั่งไปทำภารกิจอื่น แต่พอถึงเวลาที่ประธานของที่ประชุมวุฒิสภาเรียกให้ลงมติ สมาชิกดังกล่าวก็จะรีบเข้ามาใช้สิทธิลงมติเห็นชอบตามคณะกรรมการเอาไว้ว່าก่อน โดยอาจไม่ทราบเหตุผล หรือคำชี้แจงของกรรมาธิการเสียงข้างน้อย หรือผู้แปรญัตติซึ่งบางครั้งมีหลักการและเหตุผลดีเหมาะสมควรที่ที่ประชุมวุฒิสภาจะแก้ไขตาม

ลักษณะการพิจารณาดังกล่าวทำให้พลาดโอกาสของที่ประชุมวุฒิสภาเองในการจะร่วมกันปรับปรุงร่างกฎหมายฉบับนั้นให้ดีขึ้นให้เหมาะสม สมบูรณ์ยิ่งขึ้น นั้นหมายความว่า ประชาชนและประเทศชาติก็จะเสียประโยชน์ที่ควรจะได้รับไปด้วย ดังนั้น ควรเพิ่มประสิทธิภาพของการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. หรือ พ.ร.บ. ของวุฒิสภา โดยการให้ความสนใจต่อรายละเอียดเหตุผล และคำชี้แจงของทุกท่านในการพิจารณารายมาตรา ในวาระที่ ๒ มากขึ้น ก็จะเป็นการทำหน้าที่ และใช้สิทธิของตนอย่างเต็มความสามารถ

โดย นายวันชัย แสงสุขเอี่ยม  
สมาชิกวุฒิสภาสรรหาภาคเอกชน

## การเป็นกรรมาธิการหลายคณะส่งผลกระทบต่อการศึกษา ร่างพระราชบัญญัติ

อำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติเป็นอำนาจหน้าที่ประการหนึ่งของวุฒิสภามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ ๒ โดยคณะกรรมาธิการที่สภาตั้ง ซึ่งอาจจะเป็นคณะกรรมาธิการสามัญหรือคณะกรรมาธิการวิสามัญ เนื่องจากการพิจารณาในวาระที่ ๒ นี้ เป็นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา โดยในการพิจารณาในแต่ละมาตราจะต้องพิจารณาในรายละเอียดทุกถ้อยคำของกฎหมาย ซึ่งนอกจากจะต้องพิจารณาความหมายของถ้อยคำตามตัวอักษรแล้วยังต้องพิจารณาถึงความสมบูรณ์ของเนื้อหา การใช้ภาษากฎหมายที่ถูกต้อง รวมทั้งความเกี่ยวพันสอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตราอื่นๆ ด้วย เพื่อให้ร่างพระราชบัญญัตินี้มีความถูกต้องสมบูรณ์ทั้งฉบับ ซึ่งการพิจารณาในวาระที่ ๒ นี้ คณะกรรมาธิการต้องกำหนดเวลาในการพิจารณาไว้อย่างต่อเนื่องยาวนานเพื่อให้การพิจารณาของวุฒิสภาแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมาธิการจึงต้องทุ่มเทเวลา ใช้ความรู้ความสามารถอย่างเต็มที่ในการปฏิบัติหน้าที่กรรมาธิการ แต่ในขณะเดียวกันสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ยังต้องปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมาธิการในคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา กรรมาธิการในคณะกรรมาธิการวิสามัญซึ่งที่ประชุมวุฒิสภามีมติให้ตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาคำศึกษาปัญหาเรื่องใดที่เกิดขึ้นที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของประเทศและประชาชน อีกทั้งอาจได้รับการแต่งตั้งเป็นอนุกรรมาธิการอีกหลายคณะ และอาจได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมาธิการสามัญตรวจสอบประวัติฯ ของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งใดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่กรรมาธิการในคณะกรรมาธิการต่างๆ ดังกล่าวล้วนแล้วแต่เป็นหน้าที่ที่สำคัญที่มีโอกาสจะเลยเสียได้ ดังนั้นการที่สมาชิกวุฒิสภาได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมาธิการในคณะกรรมาธิการหลายคณะจึงเป็นอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้สมาชิกวุฒิสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่กรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้อย่างเต็มกำลังความสามารถ

นอกจากนี้การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาไว้โดยจำกัด ทำให้วุฒิสภาต้องเร่งรีบพิจารณาให้แล้วเสร็จในระยะเวลาที่กำหนด



อีกทั้งการกำหนดให้วุฒิสภาต้องส่งร่างพระราชบัญญัติคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรภายในกำหนดเวลาพิจารณาด้วย ยิ่งทำให้วุฒิสภามีเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติน้อยลง การที่วุฒิสภามีเวลาในการพิจารณาไม่มากพอ อาจทำให้เกิดความผิดพลาดคลาดเคลื่อนขึ้นได้

โดย พลตำรวจโท มาโนช ไกรวงศ์  
สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดสุราษฎร์ธานี

## ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการนิติบัญญัติของวุฒิสภา

วุฒิสภาไทยถูกออกแบบให้เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ โดยปลอดจากการเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง แต่ไม่อาจตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารในกระบวนการนิติบัญญัติด้วยการเสนอร่างกฎหมาย อันเป็นการถ่วงดุลอำนาจสภาล่าง ทำให้อำนาจเสนอร่างกฎหมายตกอยู่ภายใต้พรรครัฐบาลเท่านั้น กระผมเห็นว่าควรแก้ไขรัฐธรรมนูญให้วุฒิสภาสามารถถ่วงดุลอำนาจสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างเท่าเทียมกัน ด้วยการมีอำนาจเสนอร่างกฎหมายและจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายร่วมกับสภาล่าง ก่อนนำเข้าสู่วาระการพิจารณารับร่างกฎหมายต่อไป

โดย นายประวัติ ทองสมบูรณ์  
สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดมหาสารคาม

## ปัญหาและอุปสรรคของการกลั่นกรองกฎหมาย

เท่าที่ผมได้สังเกตในการพิจารณากฎหมายของวุฒิสภา ได้เห็นปัญหาที่ผมเห็นว่าน่าจะเป็นประเด็นสำคัญอยู่สี่ประการคือ

๑. ในการพิจารณาแต่งตั้งกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายหลังจากผ่านขั้นรับหลักการในวาระที่หนึ่ง ร่างกฎหมายบางฉบับมีสาระที่อาจคาบเกี่ยวกับคณะกรรมการวิสามัญมากกว่าหนึ่งคณะ แต่การตั้งกรรมาธิการที่มาจากคณะกรรมการวิสามัญที่มีสาระคาบเกี่ยวนั้นดูให้ความสำคัญน้อยมาก โดยให้ความสำคัญเท่ากับกรรมาธิการที่มาจากคณะอื่นๆ ที่ไม่ได้มีสาระเกี่ยวข้องเลยซ้ำร้ายหากจับฉลากไม่ได้ก็จะมีผู้แทนจากคณะกรรมการที่มีสาระคาบเกี่ยวนั้นเข้ามาเป็นกรรมาธิการเลย ข้อควรแก้ไขในโอกาสต่อไปก็คือหากร่างกฎหมายฉบับใดมีสาระที่คาบเกี่ยวกับกรรมาธิการวิสามัญคณะอื่นด้วย ก็ควรให้สิทธิแก่กรรมาธิการที่มาจากคณะที่มีสาระคาบเกี่ยวนั้นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของกรรมาธิการที่มาจากคณะหลัก ซึ่งได้รับมอบหมายให้พิจารณาร่างกฎหมายฉบับนั้นก่อนพิจารณารับหลักการในวาระที่หนึ่ง

๒. คณะกรรมาธิการวิสามัญที่ผ่านการจับฉลากให้ส่งผู้แทนเข้าร่วมเป็นกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมายบ่อยครั้งที่ส่งผู้แทนที่อาจไม่สันทัดในเรื่องนั้นๆ เข้าเป็นกรรมาธิการ เพราะเป็นการคัดเลือกโดยพิจารณาตามลำดับคิวต่างๆ ที่อาจมีผู้อื่นในคณะกรรมการวิสามัญที่อาจสันทัดหรือสนใจในเรื่องนั้นๆ มากกว่าก็ไม่มีโอกาสได้เข้ามาทำหน้าที่เพราะไม่ใช่คิวของตนเอง เมื่อผู้ที่ตั้งคิวนั้นต้องเข้ามาทำหน้าที่ก็จึงทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่

๓. ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรมานั้น บางครั้งอาจมีประเด็นที่เป็นการผ่านมติมาโดยมีนัยแฝงเส้นทางการเมืองอยู่ อาจจะเป็นการเมืองระหว่างฝ่ายค้านกับฝ่ายรัฐบาล ระหว่างพรรคร่วมในรัฐบาล หรือระหว่างกลุ่มต่างๆ หรืออาจมีนัยแฝงผลประโยชน์ของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นๆ อยู่ด้วย ซึ่งเมื่อนำกฎหมายไปบังคับใช้หรือนำไปปฏิบัติก็อาจเกิดผลเสียแก่ประชาชน สาธารณชนหรือส่วนรวมโดยทั่วไป รวมทั้งในบางครั้งอาจมีประเด็นที่สภาผู้แทนราษฎรอาจไม่ได้พิจารณาหรือเห็นว่าไม่เป็นประเด็นที่สำคัญจึงถูกมองข้ามไปทำให้ส่วนรวมเสียประโยชน์ในการพิจารณาของวุฒิสภา ทั้งในชั้นกรรมาธิการ การแปรญัตติและการพิจารณารายมาตราในวาระที่สอง วุฒิสภามักจะให้ความสำคัญกับนัยแฝงเร้นที่จริงจังและไม่จริงจังเหล่านี้ในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เพราะสมาชิกวุฒิสภาจะเป็นผู้ที่ปลอดจากนัยแฝงเร้นเหล่านี้และให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก ดังนั้นในการพิจารณาในวาระที่สองทั้งในชั้นกรรมาธิการ การแปรญัตติ และการพิจารณารายมาตรา สมาชิกวุฒิสภาจึงอาจมีข้อคิดเห็นที่แตกต่างจากกรรมาธิการที่เป็นผู้แทนของรัฐบาลอยู่ค่อนข้างจะมากและด้วยเหตุนี้เองร่างกฎหมายหลายฉบับที่ผ่านความเห็นชอบของวุฒิสภาในวาระที่สามไปแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจึงไม่เห็นชอบกับการแก้ไขของวุฒิสภา และนำไปสู่

การตั้งกรรมาธิการร่วมซึ่งเป็นเหตุให้การตรากฎหมายฉบับดังกล่าวเป็นไปด้วยความล่าช้าหรืออาจตกไปในที่สุด

๔. ในการพิจารณามาตราในวาระที่สอง เมื่อมีมติประเด็นที่ต้องลงมติเพราะมีความเห็นต่างระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับคณะกรรมาธิการหรือกรรมาธิการหรือคณะกรรมาธิการกับผู้แปรญัตติเกิดขึ้น การลงมติในบางครั้งสมาชิกวุฒิสภาดำเนินการโดยที่ไม่ได้มีการรับฟังหรือพิจารณาการอภิปรายของกรรมาธิการเสียงข้างน้อย หรือผู้แปรญัตติที่สงวนคำแปรญัตติเพราะไม่ได้อยู่ในห้องประชุมหรือในบริเวณที่มีการถ่ายทอดด้วยเหตุติดภารกิจอื่น ๆ ทำให้การตัดสินใจในการลงมติเกิดขึ้นจากความเห็นส่วนตัว ความเชื่อมั่นในกรรมาธิการหรือการสอบถามผู้ที่นั่งข้างเคียงโดยไม่ได้นำข้ออภิปรายที่อาจมีประเด็นหรือข้อคิดเห็นที่ดี ๆ ของกรรมาธิการเสียงข้างน้อย ผู้สงวนคำแปรญัตติหรือผู้อภิปรายอื่น ๆ มาประกอบการพิจารณาแต่อย่างใด

โดย รองศาสตราจารย์ ดร. ประเสริฐ ชิตพงศ์  
สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดสงขลา

## การจัดส่งระเบียบวาระการประชุมและเอกสารประกอบการพิจารณาให้สมาชิกวุฒิสภาพิจารณาระชั้นขีด

การจัดส่งระเบียบวาระการประชุมและเอกสารประกอบการพิจารณาให้แก่สมาชิกวุฒิสภาในแต่ละครั้ง สมาชิกวุฒิสภาจะได้รับล่วงหน้าก่อนวันประชุมวุฒิสภาเพียง ๒ - ๓ วัน ในขณะที่ระเบียบวาระการประชุมแต่ละครั้งส่วนใหญ่มีเรื่องเสนอพิจารณาและเอกสารประกอบการพิจารณาจำนวนมาก โดยเฉพาะระเบียบวาระใดที่บรรจुर่างพระราชบัญญัติเข้าสู่อการพิจารณาในวาระที่ ๑ เพื่อรับร่างไว้พิจารณา หรือวาระที่ ๒ ที่คณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้ว สมาชิกวุฒิสภาต้องใช้เวลาเพื่อศึกษาและทำความเข้าใจร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับและหาร่างพระราชบัญญัตินั้นมีเนื้อหาสาระที่ซับซ้อนและกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เศรษฐกิจ สังคม หรือการใช้อำนาจรัฐ อย่างกว้างขวางด้วยแล้ว ยิ่งต้องใช้เวลาเพื่อศึกษาและทำความเข้าใจร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอย่างมาก วุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจึงควรร่วมกันหาแนวทางหรือมาตรการในการปรับปรุงระเบียบวาระการประชุมและ

การจัดส่งระเบียบวาระการประชุมให้แก่สมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภามีเวลาเตรียมตัวศึกษาเรื่องตามระเบียบวาระการประชุมได้อย่างเพียงพอและเต็มที่ซึ่งจะส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลตามที่มุ่งหวัง

โดย นายประสิทธิ์ โภธสุขน  
สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดสุพรรณบุรี

## ควรเพิ่มวันประชุมวุฒิสภา

ปัจจุบันวุฒิสภาจะกำหนดให้มีการประชุมวุฒิสภาสัปดาห์ละ ๑ วัน คือ ทุกวันจันทร์ของสัปดาห์ แต่เนื่องจากเรื่องที่บรรจุระเบียบวาระการประชุมของวุฒิสภาในแต่ละครั้งมีมาก และเวลาที่จัดสรรให้สมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนอภิปรายในแต่ละเรื่องค่อนข้างน้อยหรือมีจำกัด โดยเฉพาะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก รวมทั้งการพิจารณารายงานการศึกษาเรื่องต่างๆ ของคณะกรรมการธิการ ควรให้เวลาแก่สมาชิกวุฒิสภาในการพิจารณาอภิปรายได้อย่างเต็มที่ วุฒิสภาจึงควรเพิ่มวันประชุมวุฒิสภาอีก ๑ วัน รวมเป็น ๒ วัน เพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือรายงานการศึกษาดังกล่าวเป็นไปอย่างรอบคอบและรอบด้าน

โดย นายแพทย์สุรพงษ์ ตันธนศรีกุล  
สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดกาญจนบุรี

## ปัญหาและอุปสรรคบางประการต่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

๑. การทำหน้าที่พิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกวุฒิสภาในวาระที่ ๑ ชั้นรับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณา ควรมีการจำกัดเวลาการอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภา และประเด็นการอภิปรายควรให้เหตุผลถึงข้อดีข้อเสียในภาพรวมของร่างพระราชบัญญัติ

เพื่อประกอบการพิจารณาว่าควรจะได้รับไว้พิจารณาหรือไม่ สมาชิกวุฒิสภาไม่ควรอภิปรายลงรายละเอียดหรือใช้เวลาการอภิปรายในวาระนี้มากเกินไป สมาชิกวุฒิสภาควรใช้เวลาพิจารณาและอภิปรายเนื้อหาร่างพระราชบัญญัติอย่างละเอียดในวาระที่ ๒ และในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการธิการ โดยในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการนี้ควรเปิดโอกาสให้สมาชิกวุฒิสภาทุกคนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติได้อย่างเต็มที่ เพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาเกิดความรอบคอบบนพื้นฐานความคิดเห็นหลากหลายที่เป็นประโยชน์ ทั้งนี้ เพื่อให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเกิดความสมบูรณ์และก่อประโยชน์อย่างแท้จริง

๒. การทำหน้าที่พิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการ สมาชิกวุฒิสภาที่จะเสนอตนเพื่อให้ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ควรเป็นผู้มีความรู้และความสนใจเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้น รวมทั้งมีเวลาเข้าร่วมประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้กับคณะกรรมการตลอดจนเสร็จสิ้นภารกิจ นอกจากนี้เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาได้ปฏิบัติหน้าที่กรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กรรมการสามัญ หรือกรรมการในเรื่องอื่นใดได้อย่างเต็มกำลังความรู้ความสามารถและอุทิศเวลาให้แก่คณะกรรมการที่ตนรับผิดชอบได้อย่างเต็มที่แล้ว ควรจำกัดการดำรงตำแหน่งกรรมการของสมาชิกวุฒิสภา กล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนควรเป็นกรรมการวิสามัญรวมกันแล้วคนหนึ่งเป็นกรรมการวิสามัญได้ไม่เกิน ๒ คณะ เพื่อมิให้ส่งผลกระทบต่อการทำงานที่กรรมการ รวมทั้งควรเปิดโอกาสให้สมาชิกวุฒิสภาผู้แปรญัตติและสมาชิกวุฒิสภาผู้สนใจสามารถเข้าร่วมประชุมและชี้แจงแสดงความคิดเห็นได้ตลอดเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการ เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาและคณะกรรมการได้ใช้เวลาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระนี้ได้อย่างละเอียดรอบคอบและคุ้มค่า และเพื่อมิให้การใช้เวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ ๒ ของที่ประชุมวุฒิสภามากเกินไปควรอันส่งผลให้เรื่องต่างๆ ที่รอการพิจารณาของวุฒิสภาค้างเป็นจำนวนมาก

โดย นายไพบุลย์ นิติตะวัน  
สมาชิกวุฒิสภาสรรหาภาครัฐ

## นโยบายของรัฐบาลและองค์ความรู้ของสมาชิกวุฒิสภาเป็นปัจจัยสำคัญ สำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา

ในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมีหน้าที่สำคัญตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน้าที่ในการพิจารณากลั่นกรองกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร ในการพิจารณากลั่นกรองกฎหมายให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นอย่างยิ่งที่สมาชิกวุฒิสภาจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจในสาระสำคัญและรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของวุฒิสภา จึงจะสามารถอภิปรายเสนอความคิดเห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอให้วุฒิสภาพิจารณานั้นมีข้อดีข้อเสียอย่างไร เหมาะสมกับการนำไปใช้บังคับกับสภาพการณ์ของสังคมในปัจจุบันหรือไม่ สามารถนำไปใช้บังคับอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมหรือไม่ หรือมีจุดบกพร่องอย่างใดที่สมควรจะปรับปรุงแก้ไข แต่ในความเป็นจริงสมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนไม่มีใครที่จะมีความรู้ความเข้าใจในร่างกฎหมายทุก ๆ เรื่อง เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอให้วุฒิสภาพิจารณามีมากมายหลายด้าน เช่น ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการศึกษา การแรงงาน การคมนาคม การยุติธรรม เศรษฐกิจ การคลัง การบริหารราชการแผ่นดิน ฯลฯ สมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนย่อมจะมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะเกี่ยวกับอาชีพที่เคยปฏิบัติหรือประสบการณ์ที่เคยสั่งสมมา ดังนั้น การขาดความรู้ความเข้าใจอย่างถ่องแท้เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติในแต่ละฉบับที่เสนอให้วุฒิสภาพิจารณา จึงเป็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่งของสมาชิกวุฒิสภาในอันที่จะเสนอความเห็นในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติให้มีความถูกต้องสมบูรณ์ จำเป็นอย่างยิ่งที่สมาชิกวุฒิสภาจะต้องทุ่มเทเอาใจใส่ศึกษาค้นคว้าหาข้อมูลเพิ่มเติมที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับ โดยอาจจะศึกษาติดตามข้อมูลจากร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร จากเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดทำขึ้น เอกสารรายงานการศึกษาของคณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาศึกษาล่วงหน้าตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ร่างพระราชบัญญัติและบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอให้วุฒิสภาพิจารณา รวมทั้งเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ตลอดจนเอกสารทางวิชาการ หรือข้อมูลข่าวสารในสื่อสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ซึ่งการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารดังกล่าวจะทำให้สมาชิกวุฒิสภามีความรู้ความเข้าใจใน

ร่างพระราชบัญญัติที่พิจารณา และจะสามารถปฏิบัติหน้าที่สำคัญในการพิจารณากลั่นกรองกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ยังมีปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณากลั่นกรองกฎหมายของวุฒิสภา คือนโยบายทางการเมืองของฝ่ายบริหารที่ต้องการให้มีกฎหมายเป็นเครื่องมือในการปกครองประเทศ โดยที่วุฒิสภาเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรนิติบัญญัติมีหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร เพื่อให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจโดยถูกต้องและเป็นธรรมตามครรลองในระบบประชาธิปไตย ในการตรากฎหมายก็เช่นเดียวกัน กฎหมายสำคัญในระดับพระราชบัญญัติฝ่ายบริหารจะนำร่างกฎหมายไปประกาศใช้บังคับได้ต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาเสียก่อน โดยที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการเสนอกฎหมายเนื่องจากคณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารย่อมรู้ดีว่าในสถานการณ์บ้านเมืองในเวลานั้นจำเป็นต้องตรากฎหมายใดมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ อีกทั้งในการบริหารราชการแผ่นดินคณะรัฐมนตรีต้องอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือในการถ่ายทอดนโยบายของรัฐบาลเพื่อนำไปสู่ภาคปฏิบัติ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงมีบทบาทในการพิจารณาเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งในชั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ ๑ ของวุฒิสภาจะต้องมีรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบหรือรัฐมนตรีผู้ที่ได้รับมอบหมายมาตอบชี้แจงถึงความจำเป็นในการตรากฎหมาย และจะต้องตอบชี้แจงข้อซักถามและข้อสงสัยของสมาชิกวุฒิสภาที่เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาพิจารณานั้น ในกรณีที่ที่ประชุมได้ลงมติให้รับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณา ส่วนมากที่ประชุมจะมีมติให้พิจารณาในวาระที่ ๒ โดยคณะกรรมการวิสามัญซึ่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘๑ กำหนดให้มีสัดส่วนกรรมการวิสามัญที่เป็นบุคคลภายนอกโดยการเสนอของคณะรัฐมนตรีมีจำนวนไม่เกิน ๑ ใน ๕ ของจำนวนกรรมการทั้งหมด ซึ่งในการพิจารณาในวาระที่ ๒ ของคณะกรรมการนี้ กรรมการวิสามัญจากสัดส่วนตัวแทนของฝ่ายรัฐบาลรวมทั้งตัวแทนจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับเชิญจากคณะกรรมการวิสามัญให้มาชี้แจงให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง เหตุผลและความจำเป็นต่าง ๆ ในการเสนอกฎหมาย การบัญญัติด้วยคำของกฎหมายในแต่ละมาตรา ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นคณะกรรมการเป็นไปด้วยความรัดกุม ถูกต้อง ซึ่งในการชี้แจงของกรรมการซึ่งเป็นตัวแทนของฝ่ายรัฐบาล รวมทั้งตัวแทนจากหน่วยงานที่ได้รับเชิญให้มาชี้แจง จะพยายามชี้แจงโน้มน้าวให้เหตุผลรวมทั้งความจำเป็นในการตรากฎหมายเพื่อให้เนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล และโดยมากคณะกรรมการจะเห็นด้วย

ตามนั้น ซึ่งอาจจะไม่ตรงกับความต้องการของสมาชิกวุฒิสภาผู้เสนอคำแปรญัตติ หรือกรรมการเสียงข้างน้อยที่เสนอความเห็นให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติในเนื้อหาสาระที่มีความแตกต่างไปจากนโยบายของรัฐบาล ข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงเป็นปัญหาอุปสรรคอีกประการหนึ่งในการทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมายของสมาชิกวุฒิสภา

อย่างไรก็ดี ในการทำหน้าที่พิจารณาถ้อยแถลงของสมาชิกวุฒิสภา มีข้อพิจารณาที่สมาชิกวุฒิสภาพึงค้ำถึงดังนี้

๑. มาตรฐานของกฎหมายในเรื่องเดียวกันที่มีการประกาศใช้ในต่างประเทศ
๒. เนื้อหาสาระรวมถึงรูปแบบของกฎหมายภายในประเทศมีบทบัญญัติในเรื่องเดียวกันไว้อย่างไร
๓. ข้อผูกพันระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ทำไว้กับรัฐต่างประเทศที่เกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายที่พิจารณา มีบทบัญญัติอย่างไร
๔. ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการตรากฎหมายในเรื่องนั้นมีผลกระทบอย่างไรหรือไม่

หากสมาชิกวุฒิสภาได้ทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมายโดยค้ำถึงข้อพิจารณาต่างๆ ดังกล่าว ก็เชื่อได้ว่ากฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากวุฒิสภาจะเป็นไปโดยมีมาตรฐานและจะเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ และลดข้อจำกัดที่เกิดขึ้น จากปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวได้เป็นอย่างมาก

โดย นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย  
สมาชิกวุฒิสภาสรรหาภาควิชาการ



ส่วนที่สาม  
ตัวอย่างการพิจารณา  
ร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา



## ตัวอย่าง

### การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา

(๑) ร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมและสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วย กับการแก้ไขเพิ่มเติม ๑๒ ฉบับ

#### ๑. ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ....

ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร พ.ศ. .... เสนอโดยคณะรัฐมนตรี นายวิชาญ มีนชัยนันท์ กับคณะ และนายธนา ชีรวินิจ กับคณะ โดยสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๖ (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ และเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๖ สาระสำคัญแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว คือ โดยที่กรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงขนาดใหญ่ และเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่เป็นศูนย์รวมของความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม ศิลปะ วัฒนธรรม การปกครอง อุตสาหกรรม และการคมนาคมขนส่งที่สำคัญ ดังนั้น จึงสมควรจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับ กรุงเทพมหานครขึ้นเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเพื่อให้มีการศึกษา ส่งเสริมวิชาการ การวิจัย และวิชาชีพชั้นสูง พัฒนาองค์ความรู้ด้านการแพทย์ สาธารณสุข และสาขาอื่นๆ โดยเน้นทางด้าน เวชศาสตร์เขตเมือง เพื่อตอบสนองความต้องการด้านสุขภาพของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร พัฒนาองค์ความรู้ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นและพัฒนามหานคร รวมทั้งให้โอกาสทางการศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนเขตเมือง บริการทางวิชาการและร่วมมือกับ ชุมชนรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการฝึกและพัฒนาอาชีพ การบำรุงรักษาศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับ โดยวุฒิสภาได้รับเมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ซึ่งครบกำหนดสามสิบวัน ในวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๓

### การพิจารณาในวาระที่หนึ่งของวุฒิสภา

โดยที่ในคราวเมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร พ.ศ. .... แล้วลงมติในวาระที่หนึ่งรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้น คณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา โดยอาศัยอำนาจประธานวุฒิสภา ได้มอบหมายให้ คณะกรรมการการศึกษาเป็นผู้พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นการล่วงหน้า และให้คณะกรรมการรายงานผลการพิจารณาศึกษาต่อวุฒิสภาเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของสมาชิกต่อไป ทั้งนี้ ตามข้อบังคับการประชุมฯ ข้อ ๑๓๖

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๙ (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร พ.ศ. .... ในวาระที่หนึ่ง ในการนี้ ประธานคณะกรรมการการศึกษา (นายสิริวัฒน์ ไกรสินธุ์) ได้รายงานผลการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติฯ ซึ่งมีรายละเอียดปรากฏตามรายงานที่เสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภา โดยคณะกรรมการได้ตั้งข้อสังเกตบางประการที่สำคัญ คือ กรณีเจตนารมณ์แห่งกฎหมายเพื่อสนองต่อความต้องการของประชากรกรุงเทพมหานคร และการกำหนดรายได้ของมหาวิทยาลัย เห็นว่า เมื่อรายได้ส่วนหนึ่งของมหาวิทยาลัยตามกฎหมายเป็นรายได้ที่มาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล อันเป็นเงินงบประมาณแผ่นดินที่ประชาชนทุกคนมีส่วนเกี่ยวข้อง ดังนั้น หากจะนำงบประมาณแผ่นดินเพื่อให้การอุดหนุนสำหรับการจัดบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการของคนเมือง หรือคนกรุงเทพมหานครเท่านั้น จะเกิดความไม่เป็นธรรมสำหรับประชาชนอีกจำนวนมากที่อยู่ในต่างจังหวัด หรือชนบท อีกทั้ง ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดสัดส่วนเกี่ยวกับงบประมาณตามมาตรา ๑๔ (๑) และ (๒) ไว้ให้ชัดเจน ซึ่งอาจส่งผลให้รัฐต้องผูกพันภาระด้านงบประมาณแผ่นดินที่รัฐต้องรับภาระเพิ่มขึ้น จึงขอเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ๑๔

โดยที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว หากมีผลใช้บังคับแล้วก็จะมี การตั้งมหาวิทยาลัย กรุงเทพมหานครขึ้นตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย ซึ่งจะเป็นมหาวิทยาลัยภายใต้กำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งแรกของประเทศ และอาจจะเป็นบรรทัดฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเสนอขอตั้งสถาบันอุดมศึกษาในอนาคต จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาให้ชัดเจนและรอบคอบ โดยเฉพาะความสัมพันธ์เชิงโครงสร้าง งบประมาณ และการบริหารจัดการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับมหาวิทยาลัย แม้ว่าพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๑ บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น”

แต่มีเงื่อนไขว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น จะต้องมีความพร้อม โดยเฉพาะความพร้อมด้านงบประมาณ แต่โครงการจัดตั้งมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร ขาดความพร้อมในเรื่องดังกล่าว เนื่องจากยังต้องของบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาล ตามที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๑๔ (๖) ที่บัญญัติว่า รายได้ของมหาวิทยาลัย เป็นรายได้ที่มาจาก “เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความจำเป็นและเหมาะสม” ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะจัดตั้งมหาวิทยาลัยฯ ขาดความพร้อม เนื่องจากไม่สามารถจัดสรรงบประมาณสนับสนุนได้ ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์”

จากนั้น ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร พ.ศ. .... แล้วลงมติรับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้วไว้พิจารณา และตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาในวาระที่สอง จำนวน ๒๙ คน โดยมีกำหนดเวลาการแปรญัตติภายในเจ็ดวัน ตามข้อบังคับการประชุมฯ ข้อ ๑๔๒ กรรมาธิการดังกล่าวประกอบด้วย

- |  |   |
|--|---|
| ๑. นางสาวเกศลิณี แช่วัฒนะ                | ๒. พันตำรวจโท จิตต์ ศรีโยหะ มุกดาธนพงศ์ |
| ๓. นายจิตติพงษ์ วิริยะโรจน์              | ๔. นายเจริญ ภัคดีวานิช                  |
| ๕. นายเจริญรัตน์ ชูติกาญจน์              | ๖. นายโชติรัส ชวนิชย์                   |
| ๗. พลอากาศเอก ฌพฤษภ มัณฑะจิตร์           |   |
| ๘. ศาสตราจารย์เกียรติคุณตรีังใจ บุรณสมภพ |   |
| ๙. นายตวง อันทะไชย                       | ๑๐. นายทวีศักดิ์ คิตบรรจง               |
| ๑๑. นายธนู กุลชล                         | ๑๒. นางนฤมล ศิริวัฒน์                   |
| ๑๓. นายประดิษฐ์ ตันวัฒนะพงษ์             | ๑๔. รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ชิตพงศ์      |
| ๑๕. นายพรพจน์ กังวาน                     | ๑๖. นายพีระพงษ์ สายเชื้อ                |
| ๑๗. นายภิญโญ สายนุ้ย                     | ๑๘. นายวรวิทย์ บารู                     |
| ๑๙. นายวรालิทธิ กาญจนสูตร                | ๒๐. นายวันชัย แสงสุขเยี่ยม              |
| ๒๑. ศาสตราจารย์วิจิตร ศรีสอ้าน           | ๒๒. พันตำรวจเอก สนั่นยา แสงเภา          |
| ๒๓. นายสิริวัฒน์ ไกรสินธุ์               | ๒๔. นางสาวสุมล สุตะวิริยะวัฒน์          |
| ๒๕. นายสุเมธ แยมุ่น                      | ๒๖. พลเรือเอก สุรศักดิ์ ศรีอรุณ         |
| ๒๗. นายสุริยา ปันจอร์                    | ๒๘. นายอนันต์ อริยะชัยพาณิชย์           |
| ๒๙. รองศาสตราจารย์อัฉรา เตชฤทธิพิทักษ์   |   |

ต่อมาคณะกรรมการธิการได้ขอให้วุฒิสภายายเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ออกไปเป็นกรณีพิเศษอีก ๓๐ วัน โดยในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้ลงมติให้ขยายเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ออกไปเป็นกรณีพิเศษอีก ๓๐ วัน นับแต่วันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๓ ซึ่งครบกำหนด ๓๐ วัน ในวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๕๓

เมื่อคณะกรรมการธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสร็จแล้ว จึงได้เสนอ รายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่อประธานวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๓ สรุปผลการพิจารณาได้ว่า คณะกรรมการธิการมีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ในมาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๑๔ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๖๘ และได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ ไว้บางประการ โดยมีสมาชิกวุฒิสภาเสนอคำแปรญัตติ จำนวน ๙ คน ดังนี้

- |  |                            |
|--|----------------------------|
| ๑. นายอนันต์ วรดิพิงค์                   | ๒. นายสมชาย แสวงการ        |
| ๓. นางจิตรีธนา ยิ่งทวีลาภา               | ๔. นางสุอำภา คชไกร         |
| ๕. นางสมพร จูม่น                         | ๖. นางสาวศรีสกุล มั่นศิลป์ |
| ๗. นางสาวรสนา ไทลิตระกุล                 | ๘. นายเจตน์ ศิรธรานนท์     |
| ๙. รองศาสตราจารย์กอบกุล พันธุ์เจริญวรกุล |                            |

และมีกรรมการสงวนความเห็น จำนวน ๙ คน ดังนี้

- |   |                             |
|---|-----------------------------|
| ๑. พันตำรวจโท จิตต์ ศรีโยหะ มุกดาธนพงศ์ | ๒. นายเจริญ ภัคดีวานิช      |
| ๓. นายทวีศักดิ์ คิตบรรจง                | ๔. นายธนู กุลชล             |
| ๕. นางนฤมล ศิริวัฒน์                    | ๖. นายประดิษฐ์ ตันวิฒนะพงษ์ |
| ๗. รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ชิตพงศ์       | ๘. นายภิญโญ สายนุ้ย         |
| ๙. นายสุรียา ปันจอร์                    |                             |

โดยสมาชิกวุฒิสภาได้ขอสงวนคำแปรญัตติและกรรมการได้สงวนความเห็นไว้ ในมาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๙ และมาตรา ๔๔

### การพิจารณาในวาระที่สองของวุฒิสภา

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๑ (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่สอง เริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วเรียงตามลำดับมาตรา จนจบร่าง

ประเด็นสำคัญที่สมาชิกวุฒิสภาขอแปรญัตติและกรรมาธิการสงวนความเห็นให้แก้ไขเพิ่มเติม คือ ในมาตรา ๑๔ ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับที่มาของรายได้ของมหาวิทยาลัย ซึ่งมีอยู่ ๗ ประเภท โดยที่ความในมาตรา ๑๔ นี้ คณะกรรมาธิการมีการแก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคสาม ดังนี้

“มาตรา ๑๔ รายได้ของมหาวิทยาลัย มีดังต่อไปนี้

(๑) เงินอุดหนุนที่กรุงเทพมหานครจัดสรรให้เป็นรายปี

(๒) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน เบี้ยปรับ และค่าบริการต่างๆ ของมหาวิทยาลัย

(๓) เงินและทรัพย์สินซึ่งมีผู้อุทิศให้แก่มหาวิทยาลัย

(๔) รายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้มาจากการดำเนินการตามมาตรา ๑๓ (๔) และ (๗) และจากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย

(๕) รายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้มาจากการใช้ที่ราชพัสดุหรือจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุซึ่งมหาวิทยาลัยปกครอง ดูแล ใช้ หรือจัดหาประโยชน์

(๖) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความจำเป็นและเหมาะสมผ่านกรุงเทพมหานคร

(๗) รายได้หรือผลประโยชน์อย่างอื่น

เงินอุดหนุนตาม (๑) นั้น ให้กรุงเทพมหานครจัดสรรในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปแก่มหาวิทยาลัยโดยตรงเป็นจำนวนที่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยและการพัฒนามหาวิทยาลัยเพื่อประกันคุณภาพการศึกษา

เงินอุดหนุนทั่วไปตาม (๖) ให้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเป็นรายการส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายที่จัดสรรให้แก่กรุงเทพมหานครตามภารกิจที่รัฐบาลมอบหมายหรือเห็นชอบ

รายได้ของมหาวิทยาลัยเป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และไม่ต้องนำส่งเป็นเงินรายรับของกรุงเทพมหานครตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

ในกรณีที่รายได้ตามวรรคหนึ่งมีจำนวนไม่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของมหาวิทยาลัยและค่าภาระต่างๆ ที่เหมาะสม และมหาวิทยาลัยไม่สามารถหาเงินจากแหล่งอื่นได้ กรุงเทพมหานครพึงจัดสรรเงินอุดหนุนเพิ่มเติมให้แก่มหาวิทยาลัยตามความจำเป็นของมหาวิทยาลัย”

โดยมีสมาชิกวุฒิสภาสงวนคำแปรญัตติและมีกรรมวิธีการสงวนความเห็น (กรรมวิธีการเสียงข้างน้อย) ขอให้แก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ๑๔ เนื่องจากผู้สงวนคำแปรญัตติ และกรรมวิธีการเสียงข้างน้อยเห็นว่า ความใน (๑) รายได้ที่มาจากเงินอุดหนุนที่กรุงเทพมหานคร จัดสรรให้มหาวิทยาลัยเป็นรายปีนั้นควรกำหนดสัดส่วนเป็นตัวเลขที่แน่นอนเพื่อให้มีความชัดเจน ว่ากรุงเทพมหานครต้องจัดสรรให้กับมหาวิทยาลัยเป็นจำนวนเท่าไรของงบประมาณรายจ่าย ประจำปีของมหาวิทยาลัย

### คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติ และกรรมวิธีการผู้สงวน ความเห็น

ผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบการแปรญัตติ มีดังนี้

๑) **นางสุอำภา คชไกร** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า ความในมาตรา ๑๔ (๑) เงินอุดหนุนที่กรุงเทพมหานครจัดสรรให้เป็นรายปีนั้น เห็นว่าควรกำหนดจำนวนเงินอุดหนุนที่ กรุงเทพมหานครต้องจัดสรรให้แก่มหาวิทยาลัยไว้ไม่น้อยกว่าร้อยละแปดสิบของงบประมาณ รายจ่ายประจำของมหาวิทยาลัยเพื่อให้มีความชัดเจน เนื่องจากถ้ามิได้กำหนดไว้ หากผู้บริหาร กรุงเทพมหานคร หรือสภากรุงเทพมหานคร ไม่เห็นความสำคัญในภารกิจของมหาวิทยาลัยเรื่อง การศึกษาด้านการแพทย์และพยาบาล อาจจัดสรรงบประมาณให้น้อยหรือจะจัดสรรให้เท่าไรก็ได้ ดังนั้น จึงควรกำหนดสัดส่วนที่แน่นอน

๒) **นางจิตรีธนา ยิ่งทวีลาภา** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า ความในมาตรา ๑๔ (๑) เงินอุดหนุนที่กรุงเทพมหานครจัดสรรให้เป็นรายปีนั้น เห็นว่าควรกำหนดสัดส่วนเงินอุดหนุนให้ ชัดเจนว่าเงินอุดหนุนที่กรุงเทพมหานครต้องจัดสรรให้แก่มหาวิทยาลัยนั้นต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ แปดสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำของมหาวิทยาลัยเพื่อเป็นบรรทัดฐานและเป็นต้นแบบของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่ต้องการตั้งมหาวิทยาลัยในท้องถิ่นว่า หากจะจัดตั้งมหาวิทยาลัย ท้องถิ่นต้องมีความพร้อมด้านเงินอุดหนุนให้กับมหาวิทยาลัยด้วย เพราะการที่ไม่กำหนดจำนวน ไว้หากผู้บริหารคนใหม่เข้ามานโยบายในการสนับสนุนอาจเปลี่ยนแปลงไปทำให้การดำเนินการ ของมหาวิทยาลัยมีปัญหาเรื่องงบประมาณ

๓) **นางกอบกุล พันธุ์เจริญวรกุล** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า ความในมาตรา ๑๔ (๑) เงินอุดหนุนที่กรุงเทพมหานครจัดสรรให้เป็นรายปี เห็นว่าควรกำหนดเงินอุดหนุนที่กรุงเทพมหานคร



ต้องจัดสรรให้แก่มหาวิทยาลัยอย่างน้อยร้อยละห้าสิบของงบประมาณ หรือถ้าจะสามารถให้สูงกว่านั้นขึ้นอยู่กับกำลังของกรุงเทพมหานครในชั้นนี้ขอเสนอไว้ร้อยละห้าสิบเป็นอย่างน้อย เพื่อเป็นหลักประกันว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดสรรให้เป็นจำนวนที่แน่นอน ด้วยเหตุผล เช่นเดียวกับกลุ่มสมาชิกที่เสนอร้อยละเจ็ดสิบหรือร้อยละแปดสิบ ทั้งนี้ เนื่องจากเคยทำงาน ร่วมกับวิทยาลัยการคุณณ์มาเป็นเวลา ๑๐ กว่าปี ทราบปัญหาเรื่องงบประมาณว่า แต่ละปีต้อง ต่อสู้เพื่อให้ได้งบประมาณเพื่อรองรับเรื่องการจัดการศึกษาด้วยความยากลำบากต้องมีการล็อบบี้ (Lobby) เพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณจากกรุงเทพมหานคร ซึ่งที่ผ่านมางบประมาณของ คณะแพทยศาสตร์หรือของมหาวิทยาลัยพยาบาลการคุณณ์จะได้มากหรือน้อยขึ้นอยู่กับผู้บริหาร ของกรุงเทพมหานคร จึงจำเป็นต้องกำหนดให้ชัดเจนว่ากรุงเทพมหานครต้องจัดสรรให้มหาวิทยาลัย เป็นจำนวนอย่างน้อยร้อยละห้าสิบของงบประมาณทั้งหมด

**กรณีการผู้สงวนความเห็น (กรณีการเสียงข้างน้อย) ได้อภิปราย แสดงความเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบความเห็น มีดังนี้**

๑) นายธนู กุลชล ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า มหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร ถือเป็นต้นแบบของมหาวิทยาลัยที่จัดตั้งโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการจัดตั้งมหาวิทยาลัย นั้น ท้องถิ่นที่จะจัดตั้งควรมีความพร้อมในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะทางด้านการเงิน เพราะรัฐบาล ไม่มีหน้าที่ต้องจัดสรรเงินให้ในภารกิจที่รัฐบาลมิได้มอบหมายภารกิจพิเศษให้ กรณีการจึงได้ เพิ่มความไว้วางใจว่า เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่กรุงเทพมหานครนั้น ให้จัดสรร เฉพาะแต่ภารกิจที่รัฐบาลมอบหมายหรือเห็นชอบเท่านั้น ไม่ใช่กรุงเทพมหานครจะดำเนินการ โครงการใดๆ แล้วจะบังคับรัฐบาลต้องให้เงินอุดหนุนในทุกเรื่อง ซึ่งเป็นการไม่ถูกต้อง สำหรับ กรณีตามวรรคหนึ่ง (๑) เงินอุดหนุนที่กรุงเทพมหานครจัดสรรให้มหาวิทยาลัยรายปี เห็นว่า หาก มิได้กำหนดสัดส่วนที่ชัดเจน เมื่อมีการเปลี่ยนผู้บริหารชุดใหม่ซึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับโครงการของ มหาวิทยาลัย หรือให้ความสำคัญน้อย การจัดสรรเงินอุดหนุนก็จะน้อยลง ดังนั้น จึงควรเพิ่มความ ในวรรคสองเพื่อกำหนดให้กรุงเทพมหานครจัดสรรเงินอุดหนุนรายปีให้กับมหาวิทยาลัยเป็น จำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของมหาวิทยาลัย เพื่อประกัน คุณภาพการศึกษา อีกทั้ง หากมิได้กำหนดสัดส่วนไว้มหาวิทยาลัยอาจต้องเก็บค่าเล่าเรียนที่สูงขึ้น

๒) นางนฤมล ศิริวัฒน์ ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า ต้องการให้กำหนดไว้อย่าง ชัดเจนว่า งบประมาณที่กรุงเทพมหานครได้รับอุดหนุนทั่วไปจากรัฐบาลจะจัดสรรให้แก่ มหาวิทยาลัยเป็นจำนวนเท่าไร เพื่อเป็นการวางแนวทางให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน

จังหวัดอื่นที่จะมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้น และเป็นการป้องกันการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง เนื่องจากนโยบายแต่ละพรรคการเมืองไม่เหมือนกัน หากพรรคการเมืองใหม่ที่เข้ามาบริหารนั้น ไม่ให้การสนับสนุนมหาวิทยาลัยที่ตั้งโดยพรรคการเมืองเดิมที่ได้จัดตั้งมหาวิทยาลัยไว้ก่อนแล้ว ถ้าไม่กำหนดภารกิจที่แน่ชัดในการจัดสรรเงินอุดหนุนแก่มหาวิทยาลัยการสนับสนุนอาจน้อยลง จะก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในการจัดงบประมาณของมหาวิทยาลัย และเกรงว่าจะมีผลต่ออนาคต ของนักศึกษา เมื่อกำหนดไว้ชัดเจนแล้วความรับผิดชอบก็จะไม่ถูกผลักไปสู่นักศึกษา

๓) **นายสุริยา ปันจอร์** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า การกำหนดเป็นตัวเลขให้ชัดเจน ว่ากรุงเทพมหานครต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้มหาวิทยาลัยเป็นจำนวนเท่าใดนั้น เพื่อไม่ให้กระทบ กับงบประมาณแผ่นดินในกรณีที่มาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครมีงบประมาณไม่เพียงพอและ ทำให้รัฐบาลต้องเข้ามาสนับสนุนเงินให้กับมหาวิทยาลัย ซึ่งเงินงบประมาณแผ่นดินนั้นมาจาก ภาษีที่เก็บจากประชาชนทั่วประเทศ ในขณะที่อีกหลายจังหวัดยังไม่มีสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา ต้องเดินทางมาศึกษาในกรุงเทพมหานคร ถ้ากรุงเทพมหานครมีความพร้อมที่จะตั้งมหาวิทยาลัย กรุงเทพมหานครต้องเป็นผู้ที่มีเงินทุนพอสมควร โดยรัฐบาลไม่ต้องสนับสนุนมากนัก การกำหนด ให้กรุงเทพมหานครต้องจัดสรรเงินไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบทำให้รัฐบาลต้องสนับสนุนให้กับ มหาวิทยาลัยน้อยลงไม่เกินร้อยละสามสิบจึงเป็นธรรมในสังคม

๔) **นายเจริญ ภัคดีวานิช** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า หากไม่กำหนดว่า กรุงเทพมหานครต้องจัดสรรงบประมาณให้กับมหาวิทยาลัยจำนวนเท่าไรแล้ว ถ้าในปีแรก ๆ ของ การจัดตั้งมหาวิทยาลัย กรุงเทพมหานครได้จัดสรรเงินอุดหนุนให้กับมหาวิทยาลัยมากเพียงพอ ต่อการดำเนินการ แต่ในปีต่อ ๆ ไป เมื่อเปลี่ยนผู้บริหารหรือผู้บริหารเปลี่ยนนโยบายโดยเห็นควร ให้การสนับสนุนด้านอื่นหรือให้ความสำคัญในเรื่องอื่นมากกว่า อาจให้เงินอุดหนุนแก่มหาวิทยาลัย น้อยลง ก็จะทำให้มหาวิทยาลัยมีงบประมาณไม่เพียงพอ จะเป็นภาระแก่รัฐบาลที่ต้องเข้ามา สนับสนุน ก็จะส่งผลกระทบต่องบประมาณแผ่นดินโดยรวม และทำให้จังหวัดอื่นเสียโอกาสใน การของบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด จึงเห็นว่าควรกำหนดให้กรุงเทพมหานครจัดสรรเงินอุดหนุน ทั่วไปแก่มหาวิทยาลัยโดยตรง ซึ่งจะต้องกำหนดไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของงบประมาณ รายจ่ายประจำปีของมหาวิทยาลัย

๕) **นายทวีศักดิ์ คิตบรรจง** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า แม้กฎหมายฉบับนี้ ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า กรุงเทพมหานครต้องจัดสรรงบประมาณอย่างพอเพียงในการบริหาร มหาวิทยาลัย แต่เนื่องจากว่าสภาพการเมืองนั้นไม่มีความแน่นอน เมื่อเปลี่ยนผู้บริหารการ

สนับสนุนในปีถัดไปอาจลดน้อยลง จะเป็นภาระแก่รัฐบาลที่ต้องเข้ามาช่วยเหลือเนื่องจากรัฐบาลต้องการให้มหาวิทยาลัยดำเนินการต่อไปได้ซึ่งไม่เป็นธรรมในการจัดสรรงบประมาณ เพราะฉะนั้นจึงจำเป็นจะต้องกำหนดไว้ให้ชัดเจนว่าท้องถิ่นควรที่จะรับภาระเป็นจำนวนเท่าใด ซึ่งเห็นว่าควรเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของมหาวิทยาลัยเพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถดำเนินการไปได้ อีกทั้งจะเป็นต้นแบบให้กับจังหวัดต่างๆ ที่จะจัดตั้งมหาวิทยาลัยในท้องถิ่นขึ้นใหม่ด้วย

### คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการ

กรรมการผู้ตอบชี้แจงในมาตรา ๑๔ มีดังนี้

๑) **พลอากาศเอก ณฑุรักษ์ มัณฑะจิตร** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า เห็นด้วยกับกรรมการเสียงข้างน้อยและผู้สงวนคำแปรญัตติในการกำหนดสัดส่วนที่มาของรายได้ของมหาวิทยาลัยในมาตรา ๑๔ ว่าท้องถิ่นหรือรัฐบาลควรให้การสนับสนุนแก่มหาวิทยาลัยในสัดส่วนเท่าไร เพื่อให้มีความชัดเจน แต่ไม่เห็นด้วยกับการที่จะให้เพิ่มไว้ในแต่ละอนุมาตรา คือใน (๑) (๒) หรือ (๖) เนื่องจากร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรนั้น การกำหนดเงื่อนไขในการดำเนินการเกี่ยวกับรายได้แต่ละประเภทนั้นจะเขียนไว้ในวรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ดังนั้น การจะกำหนดสัดส่วนเรื่องใดเป็นจำนวนเท่าไรนั้นควรกำหนดไว้ในวรรคสอง วรรคสาม หรือวรรคสี่ ที่ว่าด้วยเรื่องนั้น สำหรับเรื่องใดควรมีสัดส่วนเท่าไรแล้วแต่ที่ประชุมจะเห็นชอบ

๒) **นายเจริญรัตน์ ชูติกาญจน์** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า ในมาตรา ๑๔ เป็นเรื่องรายได้ของมหาวิทยาลัยไม่ใช่เป็นเรื่องงบประมาณรายรับรายจ่ายของมหาวิทยาลัย เพราะเมื่อมหาวิทยาลัยมีรายได้สภามหาวิทยาลัยจะดำเนินการอนุมัติการตั้งงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายของมหาวิทยาลัยตามมาตรา ๒๐ (๑๒) ซึ่งในมาตรา ๑๔ (๑) มีกระบวนการชัดเจนตามมาตรา ๔๔ จึงไม่สามารถกำหนดสัดส่วนได้ เนื่องจากรายได้มีความผันแปรไปตามแหล่งที่มาของรายได้ตามมาตรา ๑๔ (๑) ถึง (๗) หากกำหนดไว้ใน (๑) ให้กรุงเทพมหานครจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นรายปีให้เจ็ดสิบเปอร์เซ็นต์ จึงต้องเป็นเจ็ดสิบเปอร์เซ็นต์ของรายได้ไม่ใช่เจ็ดสิบเปอร์เซ็นต์ของรายจ่ายประจำปีของมหาวิทยาลัย เนื่องจากมหาวิทยาลัยต้องเอารายได้ที่มาจากทุกแหล่งรายได้ตามมาตรา ๑๔ (๑) ถึง (๗) ไปจัดทำเป็นงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่าย เพราะฉะนั้นการกำหนดว่ารายได้ตาม (๑) ต้องจัดสรรให้มหาวิทยาลัยจำนวนเจ็ดสิบเปอร์เซ็นต์จะเป็นปัญหาในทางปฏิบัติและจะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นที่ผันแปรตามรายได้ใน (๑) ถึง (๗)

อีกทั้ง ความในวรรคสองของมาตรา ๑๔ ก็ได้บัญญัติแล้วว่า ให้กรุงเทพมหานคร จัดสรรในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปแก่มหาวิทยาลัยโดยตรงเป็นจำนวนที่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่าย ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยและการพัฒนามหาวิทยาลัยเพื่อประกัน คุณภาพการศึกษา และความในวรรคท้ายยังกำหนดว่า หากรายได้ของกรุงเทพมหานครมีจำนวน ไม่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ กรุงเทพมหานครพึงจัดสรรเงินอุดหนุนเพิ่มเติม ให้แก่มหาวิทยาลัยอีกด้วย บทบัญญัติทั้งสองวรรคดังกล่าวได้แสดงให้เห็นเจตนารมณ์ชัดเจน แล้วว่ากรุงเทพมหานครต้องรับผิดชอบมหาวิทยาลัยในกำกับของตน

๓) **นายพีระพงษ์ สายเชื้อ** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า เห็นว่าการกำหนดสัดส่วนเงิน อุดหนุนที่กรุงเทพมหานครต้องจัดสรรให้แก่มหาวิทยาลัยเป็นการบังคับรัฐบาลและกรุงเทพมหานคร ว่าจะต้องจัดสรรให้เป็นจำนวนที่แน่นอน จะเป็นภาระผูกมัดในทางปฏิบัติและกระทบกับวิธีการ งบประมาณ ประกอบกับหากเป็นกรณี que que ที่ดำเนินการไม่ได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก็จะเป็นการ กระทำที่ผิดกฎหมายด้วย สำหรับความกังวลว่ามหาวิทยาลัยจะมีเงินไม่เพียงพอในการดำเนินการ นั้น เห็นว่าความในมาตรา ๑๔ วรรคท้ายได้กำหนดไว้ชัดเจนแล้วว่า หากมหาวิทยาลัยมีเงิน ไม่เพียงพอกรุงเทพมหานครต้องจัดสรรเงินอุดหนุนเพิ่มเติมให้อีกด้วย

#### **ผลการพิจารณามาตรา ๑๔**

ที่ประชุมเห็นชอบให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมตามกรรมาธิการเสียงข้างน้อย

**มติ** เห็นด้วย ๔๐ เสียง ไม่เห็นด้วย ๔๒ เสียง งดออกเสียง ๕ เสียง ไม่ลงคะแนน

๓ เสียง

บทบัญญัติในมาตรา ๑๔ ที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว เป็นดังนี้

“มาตรา ๑๔ รายได้ของมหาวิทยาลัย มีดังต่อไปนี้

(๑) เงินอุดหนุนที่กรุงเทพมหานครจัดสรรให้เป็นรายปี

(๒) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน เบี้ยปรับ และค่าบริการต่างๆ ของ มหาวิทยาลัย

(๓) เงินและทรัพย์สินซึ่งมีผู้อุทิศให้แก่มหาวิทยาลัย

(๔) รายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้มาจากการดำเนินการตามมาตรา ๑๓ (๔) และ (๗) และจากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย

(๕) รายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้มาจากการใช้ที่ราชพัสดุหรือจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุซึ่งมหาวิทยาลัยปกครอง ดูแล ใช้ หรือจัดหาประโยชน์

(๖) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความจำเป็นและเหมาะสมผ่านกรุงเทพมหานคร

(๗) รายได้หรือผลประโยชน์อย่างอื่น

เงินอุดหนุนตาม (๑) นั้น ให้กรุงเทพมหานครจัดสรรในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปแก่มหาวิทยาลัยโดยตรงซึ่งจะต้องไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของมหาวิทยาลัยเป็นจำนวนที่เพียงพอสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยและการพัฒนามหาวิทยาลัยเพื่อประกันคุณภาพการศึกษา

เงินอุดหนุนทั่วไปตามมาตรา ๑๕ (๖) ให้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเป็นรายการส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายที่จัดสรรให้แก่กรุงเทพมหานครตามภารกิจที่รัฐบาลมอบหมายหรือเห็นชอบ

รายได้ของมหาวิทยาลัยเป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และไม่ต้องนำส่งเป็นเงินรายรับของกรุงเทพมหานครตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

ในกรณีที่รายได้ตามวรรคหนึ่งมีจำนวนไม่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของมหาวิทยาลัยและค่าภาระต่างๆ ที่เหมาะสม และมหาวิทยาลัยไม่สามารถหาเงินจากแหล่งอื่นได้ กรุงเทพมหานครพึงจัดสรรเงินอุดหนุนเพิ่มเติมให้แก่มหาวิทยาลัยตามความจำเป็นของมหาวิทยาลัย”

### การพิจารณาในวาระที่สามของวุฒิสภา

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๑ (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่สาม ให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๗ (๓)

**ผลการลงคะแนน** เห็นด้วย ๙๒ เสียง ไม่เห็นด้วย ๑ เสียง งดออกเสียง ๔ เสียง ไม่ลงคะแนน ไม่มี

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร พ.ศ. .... ซึ่งวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม แล้วลงมติเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา

ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร พ.ศ. .... มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๗ ตอนที่ ๖๙ ก วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๓

## ๒. ร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้

พ.ศ. ....

ร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. .... เสนอโดยคณะรัฐมนตรี นายนิพนธ์ บุญญามณี กับคณะ นายแวมาฮาดี แวดาโอ๊ะ กับคณะ นายวิรัตน์ กัลยาศิริ กับคณะ นางรัชฎาภรณ์ แก้วสนิท กับคณะ และนายชวลิต วิชยสุทธิ์ กับคณะ โดยสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๓ และเสนอให้วุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๖ โดยร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างบูรณาการเป็นระบบ มีเอกภาพ ทั้งในเรื่องการกำหนดนโยบาย การกำหนดองค์กรขับเคลื่อน ยุทธศาสตร์ การบังคับบัญชา และการจัดตั้งหน่วยงาน โดยให้สภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้จัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กพต.) และมีศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ “คอ.บต.” เป็นส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะ อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาและขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยให้มีอำนาจหน้าที่สำคัญ เช่น การจัดทำยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติการ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ มีเลขาธิการ คอ.บต. รับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของ คอ.บต. นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาด้วย

ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับ โดยวุฒิสภาได้รับเมื่อวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๓ ซึ่งครบกำหนดสามสิบวัน ในวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๓

### การพิจารณาในวาระที่หนึ่งของวุฒิสภา

โดยที่ในคราวเมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. .... แล้วลงมติในวาระที่หนึ่งรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว คณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภา โดยอาศัยอำนาจของประธานวุฒิสภา ได้มอบหมายให้คณะกรรมาธิการวิสามัญติดตาม เร่งรัด ประเมินผลการแก้ไขปัญหา และการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และคณะกรรมาธิการการปกครอง เป็นผู้พิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นการล่วงหน้า และให้คณะกรรมาธิการทั้งสองคณะรายงานผลการพิจารณาศึกษาต่อวุฒิสภาเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของสมาชิกต่อไป ทั้งนี้ ตามข้อบังคับการประชุมฯ ข้อ ๑๓๖

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๓ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. .... ในวาระที่หนึ่ง ในการนี้คณะกรรมาธิการที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นการล่วงหน้า ได้ชี้แจงผลการพิจารณาศึกษาซึ่งเป็นไปตามรายละเอียดที่ปรากฏในรายงานการพิจารณาตามข้อบังคับการประชุมฯ ข้อ ๑๓๖ โดยมีผลการพิจารณาสรุปได้ดังนี้

๑. คณะกรรมาธิการวิสามัญติดตาม เร่งรัด ประเมินผลการแก้ไขปัญหา และการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งหกฉบับดังกล่าว ตามข้อบังคับการประชุมฯ ข้อ ๑๓๖ แล้ว ซึ่งถือเอาร่างที่คณะรัฐมนตรีเสนอเป็นหลักในการพิจารณาศึกษา โดยมีความเห็นและข้อสังเกต ดังนี้

- ประเด็นคำนิยามคำว่า “จังหวัดชายแดนภาคใต้” ในมาตรา ๓ ที่ให้หมายความว่า จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดสตูล จังหวัดสงขลา และจังหวัดอื่นหรือบางพื้นที่ของจังหวัดอื่นในภาคใต้ตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด นั้น เห็นว่า การกำหนดให้จังหวัดสตูล และจังหวัดสงขลา เป็นจังหวัดชายแดนภาคใต้ เหมาะสมแล้ว เนื่องจาก จังหวัดสตูล ถือเป็นจังหวัดที่ช่วยป้องกันไม่ให้เกิดการขยายตัวของปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ไปยังพื้นที่ด้านใน อีกทั้งเป็นเขตติดต่อกับพื้นที่พัฒนาพิเศษของประเทศมาเลเซีย จึงควรให้ความสำคัญและสนับสนุนเพื่อมุ่งเน้นการพัฒนาจังหวัดสตูลเป็นกรณีพิเศษด้วย สำหรับจังหวัดสงขลา นั้น เห็นว่า เป็นพื้นที่หนึ่งที่เกิดเหตุการณ์ความไม่สงบ จำเป็นต้องเน้นงานด้านการพัฒนาซึ่งต้องดำเนินการควบคู่กับงานด้านความมั่นคง ซึ่งหากไม่รวมจังหวัดสงขลา ก็ไม่สามารถ



ที่จะปฏิบัติงานด้านความมั่นคงในพื้นที่ดังกล่าวได้ ในการนี้ คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ จึงได้แก้ไขเพิ่มเติม โดยให้มีความหมายครอบคลุมเพียง ๕ จังหวัด ดังนี้ “จังหวัดชายแดนภาคใต้” หมายความว่า จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดสตูล และจังหวัดสงขลา และจังหวัดอื่นหรือบางพื้นที่ของจังหวัดอื่นในภาคใต้ตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด”

- ประเด็นนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในมาตรา ๔ ที่กำหนดให้สภาความมั่นคงแห่งชาติเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาทบทวนและปรับปรุงนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในรอบระยะเวลาห้าปี นั้นเห็นว่า ระยะเวลาในการพิจารณาทบทวนและปรับปรุงนโยบายเสริมสร้างสันติสุขนั้น เป็นระยะเวลาที่นานเกินไป ซึ่งอาจจะไม่สามารถตอบสนองความเป็นจริงได้ ควรที่จะมีการพิจารณาทบทวนปรับปรุงนโยบายดังกล่าวในรอบ ๓ ปี

- ประเด็นองค์ประกอบของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กพต.) ในมาตรา ๖ มีจำนวนมากเกินไป อาจทำให้การขับเคลื่อนการดำเนินงานของ กพต. เป็นไปได้ลำบาก และทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของอำนาจ ระหว่างอำนาจการพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้กับอำนาจในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งได้กำหนดให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีนั้น โดยเห็นว่าในชั้นการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติควรบัญญัติให้มีสัดส่วนมาจากปลัดกระทรวงซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลการปฏิบัติราชการประจำจะเหมาะสมยิ่งกว่า

- ประเด็นอำนาจหน้าที่ของสภาเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในมาตรา ๒๐ โดยบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ในการให้คำแนะนำในการจัดทำยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้เท่านั้น ควรที่จะเพิ่มอำนาจในการติดตาม เร่งรัด และประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ฯ ที่ได้วางไว้ ให้แก่สภาเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วย เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๒. คณะกรรมาธิการการปกครอง วุฒิสภา ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งหมดฉบับดังกล่าว ตามข้อบังคับการประชุมฯ ข้อ ๑๓๖ แล้ว ซึ่งถือเอาร่างที่คณะรัฐมนตรีเสนอเป็นหลักในการพิจารณาศึกษา เห็นควรรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว และเห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมในประเด็น ดังนี้

- คำนิยามคำว่า “จังหวัดชายแดนภาคใต้” ในมาตรา ๓ ควรนิยามรวมถึงจังหวัดสตูลและจังหวัดสงขลาทั้งจังหวัดด้วย โดยคำนึงถึงเรื่องอัตลักษณ์ วัฒนธรรมนิยม วิถีชีวิตของ



ประชาชนใน ๕ จังหวัดดังกล่าวในการพิจารณาคำนิยามของจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยจังหวัดใดที่มีอาณาเขตติดต่อกับชายแดนภาคใต้ก็ต้องเป็นจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามคำนิยามดังกล่าวด้วย ซึ่งพื้นฐานแล้วควรมี ๕ จังหวัด อีกทั้งกฎหมายดังกล่าวก็มีใช้มีเจตนารมณ์ที่จะปราบปรามผู้ก่อการร้าย แต่เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้

- คณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามมาตรา ๖ เห็นว่า เมืองค์ประกอบคณะบุคคลจำนวนมากเกินไป ควรที่จะมีจำกัดเฉพาะตำแหน่งที่เกี่ยวข้องที่สำคัญ และเท่าที่จำเป็น เนื่องจากอาจเกิดปัญหาในเรื่องขององค์ประชุมได้

- ในการบริหารศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือ ศอ.บต. ควรกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยมีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารงาน การบริหารพื้นที่ของ ศอ.บต. ด้วย โดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของ ศอ.บต. และในกรณีที่แต่งตั้งให้รองนายกรัฐมนตรีเป็น ผอ.ศอ.บต. ให้แต่งตั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็น รอง ผอ.ศอ.บต.

- ในการย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมออกจากพื้นที่ ควรกำหนดให้ ผอ.ศอ.บต. มีอำนาจสั่งย้ายด้วย โดยแบ่งแยกการใช้อำนาจอย่างชัดเจนระหว่าง ผอ.ศอ.บต. กับเลขาธิการ เนื่องจากข้าราชการมีบุคคลหลายระดับ โดยให้ ผอ.ศอ.บต. มีอำนาจสั่งเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนซึ่งเป็นข้าราชการดำรงตำแหน่งประเภทบริหารออกจากพื้นที่ ส่วนเลขาธิการมีอำนาจสั่งข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการลงมาออกจากพื้นที่ อีกทั้ง ควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้รับคำสั่งให้ออกจากพื้นที่สามารถอุทธรณ์คำสั่งของ ผอ.ศอ.บต. ต่อนายกรัฐมนตรี หรืออุทธรณ์คำสั่งของเลขาธิการต่อ ผอ.ศอ.บต. แล้วแต่กรณีได้ ซึ่งต้องกระทำภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง นอกจากนี้เมื่อมีการย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐออกจากพื้นที่แล้ว ควรกำหนดให้เลขาธิการมีอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลที่เหมาะสมเข้ามาทำหน้าที่ในพื้นที่ดังกล่าวทดแทนด้วย ดังนี้

“มาตรา ๑๑ ในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือน หากมีพฤติกรรมไม่เหมาะสมจนเป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้ ผอ.ศอ.บต. หรือเลขาธิการเป็นผู้มีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นออกจากพื้นที่ที่กำหนดและให้แจ้งหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดทราบพร้อมด้วยเหตุผล ดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนซึ่งเป็นข้าราชการดำรงตำแหน่งประเภทบริหาร ให้เลขาธิการเสนอ ผอ.ศอ.บต. มีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นออกจากพื้นที่ที่กำหนด และให้แจ้งหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดทราบพร้อมด้วยเหตุผล

(๒) ในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนซึ่งเป็นข้าราชการดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการลงมา ให้เลขาธิการ มีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นออกจากพื้นที่ที่กำหนดและให้แจ้งหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดทราบพร้อมด้วยเหตุผล

เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้รับคำสั่งให้ออกจากพื้นที่ตามวรรคหนึ่งให้ไปรายงานด้วยยังหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่เกินเจ็ดวันนับแต่วันที่รับทราบคำสั่ง ในการนี้ให้หน่วยงานของรัฐเจ้าสังกัดตั้งกล่าวคำเนิการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหน้าที่หรือพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยเร็ว

มิให้นำบทบัญญัติว่าด้วยมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่คำสั่งของเลขาธิการตามวรรคหนึ่ง ทั้งนี้ไม่ตัดสิทธิเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้รับคำสั่งให้ออกจากพื้นที่ในกรณีดังกล่าวที่จะอุทธรณ์คำสั่งของ ผอ.ศอ.บต. ต่อนายกรัฐมนตรีหรืออุทธรณ์คำสั่งของเลขาธิการต่อ ผอ.ศอ.บต. แล้วแต่กรณี ซึ่งต้องกระทำภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับทราบคำสั่งดังกล่าว

ในการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนให้เลขาธิการมีอำนาจแจ้งให้หน่วยงานของรัฐแต่งตั้งบุคคลที่เหมาะสมให้มาปฏิบัติราชการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ทดแทนบุคคลตามวรรคหนึ่งภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มิคำสั่งดังกล่าว”

- กรณีการแต่งตั้งเลขาธิการและรองเลขาธิการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เดิมกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำความกราบบังคมทูลเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง แต่เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธานคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงเห็นควรให้มีบทบาทในการเสนอแนะนายกรัฐมนตรี เกี่ยวกับการแต่งตั้งเลขาธิการและรองเลขาธิการด้วย จากการแก้ไขดังกล่าวส่งผลให้ต้องแก้ไข โดยตัดความในมาตรา ๒๗ ออกด้วย ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับการเสนอเลขาธิการและรองเลขาธิการในวาระเริ่มแรกซึ่งให้เป็นอำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ควรที่จะให้เป็นผู้เสนอต่อไปตลอดเพื่อการบริหารงานในพื้นที่

- กรณีการวางระเบียบการเงิน การพัสดุ เบี้ยเลี้ยงภัย ค่าชดเชย และงานสารบรรณ ขึ้นใช้เป็นการเฉพาะในพื้นที่ เห็นควรให้ตัดคำว่าเบี้ยเลี้ยงภัย และค่าชดเชยออก เนื่องจากเบี้ยเลี้ยงภัยและค่าชดเชยจะอยู่ในหมวดเกี่ยวกับการเงินซึ่งบัญญัติไว้แล้ว

จากนั้น ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. .... แล้วลงมติรับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้วไว้พิจารณา และตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา ในวาระที่สอง จำนวน ๓๕ คน โดยมีกำหนดเวลาการแปรญัตติภายใน ๗ วัน ตามข้อบังคับการประชุมฯ ข้อ ๑๔๒ กรรมาธิการดังกล่าว ประกอบด้วย

- |   |                                    |
|---|------------------------------------|
| ๑. พันโท กมล ประจวบเหมาะ                | ๒. นายกฤษ อาทิตย์แก้ว              |
| ๓. พลตรี กลชัย สุวรรณบุรณ               | ๔. นายกิตติ กิตติโชควัฒนา          |
| ๕. พลเอก เกษมศักดิ์ ปลุกสวัสดิ์         | ๖. นายคำคุณ ลิทธิสमान              |
| ๗. นางจิราพร บุณนาค                     | ๘. นายเจริญ ภัคดีวานิช             |
| ๙. นายฉัฐระวัตร กุลละวณิชย์             | ๑๐. พลเรือเอก ณรงค์ ยุทธวงค์       |
| ๑๑. นายดิเรก ถึงฝั่ง                    | ๑๒. นายต่วนอับดุลเลาะ ดาโอะมารียอ  |
| ๑๓. นายบุญยสิทธิ์ สุวรรณรัตน์           | ๑๔. นายประดิษฐ์ ยมานันท์           |
| ๑๕. นายประสงค์ นุรักษ์                  | ๑๖. รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ชิตพงศ์ |
| ๑๗. นายภาณุ อุทัยรัตน์                  | ๑๘. นายภิญโญ สายนุ้ย               |
| ๑๙. นายรุสดี บินหะยีสะมะแอ              | ๒๐. นายวรวิทย์ บารู                |
| ๒๑. นายวิชัย ศรีขวัญ                    | ๒๒. นายวิทวัส บุญญสถิตย์           |
| ๒๓. นายแหวดือราแม มะมิงจิ               | ๒๔. นายศิระ ศิริเสาวลักษณ์         |
| ๒๕. นายสงคราม ชื่นภิบาล                 | ๒๖. นายสมพงษ์ อนุยุทธพงศ์          |
| ๒๗. นายสมศักดิ์ บุญเปลื้อง              | ๒๘. นายสมัคร เขาวพานันท์           |
| ๒๙. นายสรศักดิ์ สร้อยสนธิ์              | ๓๐. พลตำรวจเอก สุนทร ช้ายขวัญ      |
| ๓๑. นายสุพจน์ เลียดประถม                | ๓๒. นายสุริยา ปันจอร์              |
| ๓๓. นายหะยีอับดุลรอซัค อาลี             | ๓๔. นายอนุศาสน์ สุวรรณมงคล         |
| ๓๕. รองศาสตราจารย์อัจฉรา เตชฤทธิพิทักษ์ |                                    |

ต่อมาคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้ขอให้วุฒิสภายายเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวออกไปเป็นกรณีพิเศษอีก ๓๐ วัน โดยในคราวประชุมวุฒิสภาครั้งที่ ๕ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้ลงมติให้ขยายเวลาการพิจารณาออกไปเป็นกรณีพิเศษอีก ๓๐ วัน ตามความในมาตรา ๑๔๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นับแต่วันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๓ ซึ่งจะครบกำหนดสามสิบวันที่ขยายเวลาไว้ในวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๓

เมื่อคณะกรรมการธิการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสร็จแล้ว จึงได้เสนอรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่อประธานวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๓ สรุปผลการพิจารณาได้ว่า คณะกรรมการมีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ในมาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๘ มาตรา ๙ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๒๑ ตัดออกจำนวน ๒ มาตรา คือมาตรา ๑๗ และมาตรา ๓๒ และได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับ ร่างพระราชบัญญัติไว้บางประการ โดยมีสมาชิกวุฒิสภาเสนอคำแปรญัตติ จำนวน ๑๘ คน ดังนี้

- |                               |                                |
|-------------------------------|--------------------------------|
| ๑. พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์ | ๒. นายจำนงค์ สวมประจำ          |
| ๓. นายประสาร มฤคพิทักษ์       | ๔. นายอนุรักษ์ นิยมเวช         |
| ๕. นายวรินทร์ เทียมจรัส       | ๖. นายทวีศักดิ์ คิคบรจ         |
| ๗. นายวิเชียร คันหนอง         | ๘. นายจตุรงค์ ธีระกนก          |
| ๙. นายเจตน์ ศิรธรานนท์        | ๑๐. นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย |
| ๑๑. นายสุรจิต ชีรเวทย์        | ๑๒. นายสมชาย แสวงการ           |
| ๑๓. นางสาวรสนา โตลิตระกุล     | ๑๔. นายพีระ มานะทัศน์          |
| ๑๕. นายอนุศักดิ์ คงมาลัย      | ๑๖. นายมณฑิร บุญตัน            |
| ๑๗. นายอนันต์ วรดิพิงศ์       | ๑๘. นางนฤมล ศิริวัฒน์          |

และมีกรรมการสงวนความเห็น จำนวน ๓ คน ดังนี้

- |                         |                       |
|-------------------------|-----------------------|
| ๑. นายกฤษ อาทิตย์แก้ว   | ๒. นายคำคุณ ลิทธิสमान |
| ๓. นายสมัคร เชาวภานันท์ |                       |

โดยสมาชิกวุฒิสภาได้ขอสงวนคำแปรญัตติไว้ จำนวน ๒๐ มาตรา ในมาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๙ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒ และกรรมการได้สงวนความเห็นไว้ จำนวน ๔ มาตรา ในมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๙

### การพิจารณาในวาระที่สองของวุฒิสภา

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๐ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๓ และครั้งที่ ๑๑ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๓ ที่ประชุม ได้พิจารณาในวาระที่สอง เริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง

**ประเด็นสำคัญที่สมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการได้อภิปรายและแสดง  
ความเห็นในชั้นกรรมาธิการและในการประชุมวุฒิสภา สรุปได้ดังนี้**

**๑. เหตุผลของร่างพระราชบัญญัติ** คณะกรรมาธิการวิสามัญ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเหตุผล เนื่องจากเห็นว่า หากไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมเหตุผลจะทำให้เกิดความไม่ชัดเจนของบทนิยามคำว่า “จังหวัดชายแดนภาคใต้” ในมาตรา ๓ ที่กำหนดให้หมายถึง จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดสตูล และจังหวัดสงขลา ซึ่งเหตุผลเดิมจะเป็นกรณีเรื่องของสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่โดยที่จังหวัดสตูลและ ๑๒ อำเภอของจังหวัดสงขลาไม่ได้มีสถานการณ์ความไม่สงบเกิดขึ้นแต่อย่างใด จึงไม่สอดคล้องกัน และในการมีกฎหมายฉบับนี้ควรมีเหตุผลทางด้านการพัฒนา วัฒนธรรม และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้วย โดยตั้งเป็นข้อสังเกตไว้ ความเป็นดังนี้

“โดยที่พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และเชื่อมโยงสัมพันธ์กับต่างประเทศที่มีประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม อีกทั้งมีสถานการณ์ความไม่สงบในบางพื้นที่ของจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความสงบสุขของประชาชนและการพัฒนาของประเทศ จึงสมควรกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อให้มีหน่วยงานปฏิบัติงานหลักที่ สามารถดำเนินการบูรณาการที่สอดทับ ในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เป็นระบบ มีเอกภาพ แต่ละประสิทธิภาพ ทั้งในเรื่องนโยบาย ยุทธศาสตร์ การบังคับบัญชา และการปฏิบัติ รวมทั้งการให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน อันจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

ซึ่งในการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองและวาระที่สาม มีสมาชิกวุฒิสภา และกรรมาธิการได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมเหตุผล ดังนี้

**คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภา**

**นายอนุรักษ์ นิยมเวช** ได้แสดงความคิดเห็นสรุปได้ว่า กฎหมายฉบับนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงและการพัฒนา ซึ่งเห็นว่าอาจจะไม่สอดคล้องกับหลักการและเหตุผลเดิมที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้เท่านั้น อีกทั้ง บทนิยามคำว่า

“จังหวัดชายแดนภาคใต้” ที่ให้หมายความว่า จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดสตูล และจังหวัดสงขลา ก็ไม่สอดคล้องกับหลักการและเหตุผลเดิมเช่นกัน โดยในจังหวัดสงขลามีบางพื้นที่เท่านั้นที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาความไม่สงบ คือ อำเภอจะนะ อำเภอเทพา อำเภอนาทวี และอำเภอสะบ้าย้อย ดังนั้น จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมเหตุผลเพื่อให้สอดคล้องกัน

### คำอภิปรายของคณะกรรมการ

๑) รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ชิตพงศ์ ได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า หลักการและเหตุผลที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ยังมีความไม่ชัดเจน ไม่สอดคล้องกับปัญหาที่แท้จริงของภาคใต้ และไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการที่จะใช้การพัฒนาเป็นว่านำในการแก้ปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงควรเน้นถึงพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ การเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และเชื่อมโยงสัมพันธ์กับต่างประเทศที่มีประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม และการให้ความสำคัญในการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับบทนิยาม คำว่า “จังหวัดชายแดนภาคใต้” ในมาตรา ๓ ด้วย ที่ให้หมายความรวมถึงจังหวัดสตูลและจังหวัดสงขลา ซึ่งส่วนใหญ่ในพื้นที่ทั้ง ๒ จังหวัดดังกล่าวมิได้มีสถานการณ์ความไม่สงบเกิดขึ้น

๒) นายคำณูณ สิทธิสมาน ได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า สมควรแก้ไขเหตุผลเพื่อรองรับคำนิยามในมาตรา ๓ คำว่า “จังหวัดชายแดนภาคใต้” ที่ให้หมายความว่าถึง ๕ จังหวัด คือ จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดสตูล และจังหวัดสงขลา ซึ่งคำนิยามดังกล่าวได้มีการแก้ไขในชั้นกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎร ให้เพิ่มจังหวัดสตูลและจังหวัดสงขลาทั้งจังหวัด โดยมีเหตุผลว่า ประชาชนในจังหวัดสงขลาและจังหวัดสตูลมีความต้องการที่จะเข้าร่วมในองค์กรบริหารพิเศษนี้ เพื่อให้มีความเท่าเทียมกันในการพัฒนา ดังนั้น เมื่อมีการรวมจังหวัดสตูลและจังหวัดสงขลาทั้งจังหวัด จำเป็นต้องมีการแก้ไขเหตุผลของร่างพระราชบัญญัตินี้ มิใช่มีเหตุผลเฉพาะความไม่สงบเท่านั้น แต่ให้ครอบคลุมเหตุผลทางด้านการพัฒนา ด้านมิติทางวัฒนธรรม ด้านมิติความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มีชายแดนติดกัน

### ผลการพิจารณา

คณะกรรมการได้ตั้งไว้เป็นข้อสังเกต ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นชอบด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการ

๒. มาตรา ๓ บทนิยามคำว่า “ฝ่ายพลเรือน” คณะกรรมาธิการมีการแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

“ฝ่ายพลเรือน” หมายความว่า เจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐซึ่งไม่ใช่ฝ่ายทหาร ประจําการ พนักงานฝ่ายอัยการ คณะตุ้ะยุติธรรม ผู้พิพากษา ตุ้ะหรือฝ่ายตุลาการ และเจ้าหน้าที่ ของรัฐซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร ฝ่ายอัยการ หรือฝ่ายตุลาการ”

โดยในการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวคณะกรรมาธิการมีเจตนากรณีเพื่อมิให้กระทบต่อเอกภาพในการบังคับบัญชาของฝ่ายทหารในสถานการณ์พิเศษและพื้นที่พิเศษ และเพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ในเรื่องเกี่ยวกับความเป็นอิสระขององค์กรอัยการและตุลาการ อีกทั้งเพื่อมิให้ขัดต่อหลักนิติรัฐที่แบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็นสามฝ่าย โดยองค์กรดังกล่าวเป็นองค์กรที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่หรือมีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิบัติการเพื่อความสงบเรียบร้อยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงต้องมีการยกเว้นมิให้หมายความรวมถึงทุกหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ทุกคนที่อยู่ในองค์กรดังกล่าว ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมแตกต่างจากสภาผู้แทนราษฎร โดยในชั้นสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายพลเรือนจะหมายความถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่ใช่ทหารประจำการ พนักงานอัยการ คณะตุ้ะยุติธรรม ผู้พิพากษา และตุลาการ

### คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภา

โดยที่ในการพิจารณาบทนิยามคำว่า “ฝ่ายพลเรือน” ดังกล่าว ไม่มีสมาชิกวุฒิสภาขอแปรญัตติ และไม่มีกรรมาธิการสงวนความเห็น แต่มีสมาชิกวุฒิสภาได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมาธิการ ดังนี้

๑) นายสมักร เชาวภานันท์ กรรมาธิการ ได้แสดงความเห็นไว้ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมาธิการสรุปได้ว่า นิยามของคำว่าฝ่ายพลเรือน ในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้บัญญัติยกเว้นมิให้รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่ใช่ทหารประจำการ พนักงานอัยการ คณะตุ้ะยุติธรรม และตุลาการ โดยควรที่จะนิยามยกเว้นถึงหน่วยงานและบุคคลทุกคนที่อยู่ในองค์กรทหาร อัยการ และตุลาการด้วย ไม่ควรกำหนดยกเว้นไว้เฉพาะบุคคลใดบุคคลหนึ่งในองค์กร เพราะเป็นข้าราชการตามพระราชบัญญัติเฉพาะอยู่แล้ว เช่น อัยการ ก็จะมีคณะกรรมการอัยการ ตุลาการ จะมีคณะกรรมการตุลาการ ดังนั้น ในการนิยามศัพท์ดังกล่าว ควรจะมีความหมายรวมถึงเจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการของแต่ละองค์กรที่ยกเว้นด้วย เนื่องจากจะกระทบกับการใช้อำนาจของเลขาธิการ ศอ.บต. ตามมาตรา ๑๒ ในการสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนผู้มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมจนเป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือ



ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือกระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ออกจากพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งหากไม่ยกเว้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการของแต่ละองค์กร จะทำให้เลขาธิการอาจใช้อำนาจไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ เนื่องจากในแต่ละองค์กรจะมีผู้บังคับบัญชาที่รับผิดชอบ มีอำนาจสั่งการ และพิจารณาความดีความชอบเจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการอยู่แล้ว

๒) **นายอนุรักษ์ นิยมเวช** สมาชิกวุฒิสภา ได้แสดงความคิดเห็นในที่ประชุมวุฒิสภาสรุปได้ว่า นิยามศัพท์ที่จะใช้ต้องมีความชัดเจนว่ามีความหมายครอบคลุมเพียงใด เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการตีความ เนื่องจากจะมีความต่อเนื่องกับการใช้อำนาจของเลขาธิการ คอ.บต. ตามมาตรา ๑๒ ในการสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนผู้มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมจนเป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือกระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ออกจากพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเห็นว่าในการนิยามยกเว้นนี้ควรจะยกเว้นฝ่ายนิติบัญญัติ และองค์กรอิสระอื่นด้วยหรือไม่ เนื่องจากฝ่ายตุลาการและฝ่ายนิติบัญญัติ ถือว่าเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยเหมือนกัน ส่วนอัยการหากมองว่าเป็นองค์กรอิสระ จะมีการยกเว้นสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ป.ป.ช. กกต. และผู้ตรวจการแผ่นดินด้วยหรือไม่ เนื่องจากเป็นองค์กรอิสระเช่นกัน นอกจากนี้ควรนิยามศัพท์ให้ตรงกับกฎหมายที่รองรับอยู่ด้วย

### คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการ

กรรมการผู้ตอบชี้แจงในมาตรา ๓ บทนิยามคำว่า “ฝ่ายพลเรือน” มีดังนี้

**นายประดิษฐ์ ยมานันท์** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า คำว่า “ฝ่ายพลเรือน” ที่มีการแก้ไขแตกต่างไปจากในชั้นของสภาผู้แทนราษฎรนั้น กรรมการใช้หลักในการพิจารณาอยู่ ๒ หลักคือ หลักเรื่องเอกภาพในการบังคับบัญชาในสถานการณ์พิเศษและพื้นที่พิเศษ และหลักที่อาจจะขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งนำไปสู่การแก้ไขคำว่า “ฝ่ายพลเรือน”

โดยหลักแรกเรื่องเอกภาพในการบังคับบัญชานั้นเป็นเรื่องของทหาร ซึ่งในการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้อันเป็นพื้นที่พิเศษ บางครั้งจำเป็นต้องมีการใช้กำลังทหารในระดับยุทธการ เพื่อดำเนินการที่ต่อเนื่อง โดยในชั้นสภาผู้แทนราษฎรได้แยกทหารออกเป็น ๒ ประเภท คือ ทหารประจำการกับทหารไม่ประจำการ ซึ่งทหารไม่ประจำการหมายความว่ารวมถึง ทหารเกณฑ์กับทหารพรานด้วย โดยเห็นว่าการใช้อำนาจของเลขาธิการ คอ.บต. ตามมาตรา ๑๒ นั้น อาจจะกระทบต่อเอกภาพในการบังคับบัญชา แต่อย่างไรก็ตาม



ในการใช้อำนาจของเลขาธิการตามมาตรา ๑๒ ยังต้องคำนึงถึงหลักการที่จะดูแลความเป็นธรรมให้กับประชาชน จึงได้เพิ่มความเป็นวรรคท้ายในมาตรา ๑๒ ว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนผู้ใดมีพฤติกรรมหรือกระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้เลขาธิการ ค.อ.บ.ต. ส่งเรื่องไปยังผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

สำหรับกรณีที่จะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น ได้มีการพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๓ และมาตรา ๒๕๕ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับอัยการ มาตรา ๑๙๗ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับศาล โดยเดิมในชั้นสภาผู้แทนราษฎรได้มีการแบ่งประเภทของข้าราชการตุลาการและอัยการ ออกเป็น ๒ ประเภท คือ ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาหรือตุลาการ หรือพนักงานอัยการ อีกประเภทหนึ่งคือ ข้าราชการฝ่ายพลเรือน ที่สังกัดอยู่ในองค์กรของตุลาการผู้พิพากษาและอัยการ ซึ่งในชั้นสภาผู้แทนราษฎรมองว่า หากเป็นการย้ายข้าราชการพลเรือน เป็นสิ่งที่น่าจะทำได้ แต่ในชั้นกรรมาธิการของวุฒิสภาส่วนใหญ่มีความเห็นว่า หากบัญญัติให้ย้ายแม้แต่ข้าราชการพลเรือนในสังกัดขององค์กรเหล่านั้นได้ ก็อาจทำให้มีการโต้แย้งว่าเป็นการเข้าไปเกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระขององค์กรเหล่านั้น จึงได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเลขาธิการในมาตรา ๑๒ว่าจะไม่ใช้อำนาจเข้าไปเกี่ยวข้องกับทั้งพนักงานอัยการ ตุลาการผู้พิพากษา รวมทั้งข้าราชการพลเรือนในสังกัดขององค์กรเหล่านั้นด้วย และเพื่อความเป็นธรรมและความมั่นคงของรัฐ ก็ได้มีการบัญญัติไว้ในวรรคท้ายของมาตรา ๑๒ เช่นเดียวกับบทหารเพื่อให้หน่วยงานผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินการตามกฎหมายต่อไป โดยเลขาธิการ ค.อ.บ.ต. เพียงแต่ส่งรายงานและเอกสารพร้อมความเห็นเพื่อดำเนินการต่อไปเท่านั้น

นอกจากนี้ องค์กรอิสระอื่นๆ ที่ไม่ได้อยู่ในกระบวนการยุติธรรมหรือกระบวนการนี้ เลขาธิการ ค.อ.บ.ต. มีอำนาจสั่งให้ออกจากพื้นที่ได้รวมทั้งข้าราชการรัฐสภา แต่ถ้าเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติหรือสมาชิกรัฐสภาซึ่งไม่ได้เป็นข้าราชการ ไม่ได้อยู่ในนิยามของกฎหมายที่เลขาธิการ ค.อ.บ.ต. จะใช้อำนาจได้ และสำหรับคำว่า “ฝ่ายตุลาการ” ได้มีการชี้แจงในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ให้หมายถึงทั้งผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ทั้งฝ่ายศาลปกครอง และรวมทั้งคณะตุลาการศาลในจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วย

### **ผลการพิจารณามาตรา ๓ บทนิยามคำว่า “ฝ่ายพลเรือน”**

ที่ประชุมเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการธิการ โดยไม่มีการลงมติความเป็นดังนี้

“ฝ่ายพลเรือน” หมายความว่า เจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐซึ่งไม่ใช่ฝ่ายทหาร ประชาสัมพันธ์ พนักงานฝ่ายอัยการ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ผู้พิพากษา คณะหรือฝ่ายตุลาการ และเจ้าหน้าที่ ของรัฐซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร ฝ่ายอัยการ หรือฝ่ายตุลาการ”

### ๓. มาตรา ๔ วรรคห้า การพิจารณาให้ความเห็นนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้

กำหนดให้ในการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้พิจารณาให้ความเห็นด้วยซึ่งคณะกรรมการได้แก้ไขเพิ่มเติม เป็นดังนี้

“ให้สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้พิจารณาให้ความเห็นในนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามวรรคสี่ที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติจัดทำหรือปรับปรุง ต้องให้สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้พิจารณาให้ความเห็นและให้เพื่อเสนอต่อสภาความมั่นคงแห่งชาตินำความเห็นดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาต่อไปด้วย”

#### คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติ

ผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบการแปรญัตติ ดังนี้

**นายสุรจิต ชिरเวทย์** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า ควรให้สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้มีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบ มิใช่เพียงให้ความเห็นประกอบในนโยบายเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อกระบวนการมีส่วนร่วมที่แท้จริง และเพื่อให้มีสภาพบังคับเนื่องจากการให้ความเห็นชอบจะก่อให้เกิดภาระในการร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมรับผิดชอบด้วยกัน ในการแก้ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่มีความหลากหลายในการบริหารการปกครอง เศรษฐกิจ วิถีชีวิต สังคม วัฒนธรรม เอกลักษณ์ อัตลักษณ์ และวัฒนธรรม

#### คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภา

สมาชิกวุฒิสภาได้อภิปรายแสดงความเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภา ดังนี้

๑) **นายอนุรักษ์ นิยมเวช** ได้แสดงความเห็นสรุปได้ว่า ภาคประชาชนมีส่วนร่วมน้อยในการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในวาระค้ำจึงควรกำหนดให้มีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบด้วย เนื่องจากในการกำหนดนโยบายดังกล่าว จะกระทบกับประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ จึงควรให้ผู้ที่อยู่ในชั้นล่างสุด คือสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ให้ความเห็นชอบกับนโยบายดังกล่าวด้วย เพื่อสะท้อนการมีส่วนร่วมของประชาชน

๒) **นางนฤมล ศิริวัฒน์** ได้แสดงความเห็นสรุปได้ว่า ควรจะต้องให้เป็นในลักษณะที่ระดับล่างได้มีโอกาสแสดงบทบาทในการกำหนดนโยบายการบริหารพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ไม่ควรเป็นไปในลักษณะระดับบนลงสู่ระดับล่าง เนื่องจากจะทำให้การดำเนินงานไม่ประสบผลสำเร็จและสูญเสียงบประมาณ จึงควรให้ระดับล่างได้มีบทบาทมากขึ้น

#### คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการ

กรรมการผู้ตอบชี้แจงในมาตรา ๔ วรคห่า มีดังนี้

๑) **นายประดิษฐ์ ยมานันท์** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า กระบวนการจัดทำนโยบายเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหาร โดยนโยบายที่ฝ่ายบริหารกำหนดนั้นจะต้องสะท้อนถึงเอกลักษณ์วัฒนธรรมของพื้นที่ และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน จึงได้กำหนดให้สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้ความเห็นในนโยบายดังกล่าว ซึ่งสภาความมั่นคงแห่งชาติจะต้องนำความเห็นของสภาที่ปรึกษาฯ ไปประกอบการพิจารณาด้วย

๒) **นายคำณูณ สิทธิสมาน** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคสี่ให้มีความชัดเจน และรัดกุมขึ้น โดยกำหนดให้สภาความมั่นคงแห่งชาตินำความเห็นของสภาที่ปรึกษาฯ มาประกอบการพิจารณาด้วย อีกทั้งในการจัดทำนโยบาย การทบทวนและปรับปรุงต้องรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชนทุกภาคส่วน ไม่ใช่เฉพาะสภาที่ปรึกษาในวาระค้ำเท่านั้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการให้ความสำคัญกับความเห็นของประชาชนมากขึ้น ถึงแม้ว่าสภาที่ปรึกษาฯ จะมีอำนาจเพียงให้ความเห็นเท่านั้นก็ตาม แต่ก็ได้กำหนดบังคับให้นำความเห็นของภาคประชาชนไปใช้ตามที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม

๓) **นายอนุศาสน์ สุวรรณมงคล** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า อำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ การให้คำปรึกษา ให้คำแนะนำ ให้คำแนะนำ ให้คำท้วงติง และให้คำเสนอแนะต่อนโยบายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป แต่ไม่มีอำนาจให้ความเห็นชอบ ซึ่งหากกำหนดให้สภาที่ปรึกษามีอำนาจให้ความเห็นชอบในนโยบาย

การบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มาจากสภาความมั่นคงแห่งชาติโดยไม่ต้อง รับผิดชอบนั้น จะเป็นการขัดต่อหลักการและอันตรายต่อหลักการในพื้นที่ ประกอบกับกฎหมาย ฉบับนี้ได้สร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่โดยผ่านทางสภาที่ปรึกษาฯ ซึ่งเป็น การให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน

#### **ผลการพิจารณามาตรา ๔ วรรคห้า**

คณะกรรมการการแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำในวรรคห้าตามผู้สงวนคำแปรญัตติ โดยที่ ประชุมเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการการ โดยไม่มีการลงมติ

บทบัญญัติในมาตรา ๔ วรรคห้า ที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว เป็นดังนี้

“ให้สภาที่ปรึกษาการบริหารและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้พิจารณาให้  
สภาความมั่นคงแห่งชาติจัดทำหรือปรับปรุง ต้องให้สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัด ชายแดนภาคใต้พิจารณาให้ความเห็นและเพื่อเสนอต่อสภาความมั่นคงแห่งชาติต้องนำความเห็น  
ดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาคำเห็นที่ต่อไป จัดทำหรือปรับปรุงด้วย”

**๔. มาตรา ๖ คณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดน ภาคใต้ “กพต.”** คณะกรรมการมีการแก้ไขเพิ่มเติมในองค์ประกอบของคณะกรรมการ กพต. และเพิ่มเติมเงื่อนไขการเป็นกรรมการของผู้แทนภาคประชาชน ดังนี้

“มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เรียกโดยย่อว่า “กพต.” ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธาน รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งซึ่ง นายกรัฐมนตรีมอบหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา รัฐมนตรี ว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน รัฐมนตรี ว่าการกระทรวงวัฒนธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง สาธารณสุข รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย คนหนึ่ง ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย ผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการบริหาร

จังหวัดชายแดนภาคใต้ รองผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานีจังหวัดชายแดนภาคใต้ (เจ้ามี) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการสมาคมมั่นคงแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประธานสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และผู้แทนภาคประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้จังหวัดละหนึ่งคนซึ่งได้รับการคัดเลือก โดยสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นกรรมการ

ผู้แทนภาคประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามวรรคหนึ่งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๑ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

ให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ และรองเลขาธิการคนหนึ่งซึ่งเลขาธิการมอบหมายเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ”

โดยในมาตราดังกล่าวนี้นี้ มีสมาชิกวุฒิสภาสงวนคำแปรญัตติขอให้แก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการ กพต. ที่ได้กำหนดให้รัฐมนตรีในแต่ละกระทรวงเป็นกรรมการ กพต. นอกจากนี้ ยังมีสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดให้ผู้แทนภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการ กพต. ด้วย ดังนี้

#### ๔.๑ กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการ กพต.

##### คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติ

ผู้สงวนคำแปรญัตติ ได้อภิปรายแสดงความเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อชี้แจงประกอบการแปรญัตติ มีดังนี้

๑) พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์ ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า การที่สภาผู้แทนราษฎรได้แก้ไขเพิ่มเติม โดยกำหนดให้รัฐมนตรีเป็นกรรมการในคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ “กพต.” นั้น เห็นว่าอาจขัดต่อหลักการบริหารราชการแผ่นดิน โดยในการบริหารราชการแผ่นดิน ข้าราชการฝ่ายการเมือง จะเป็นผู้กำหนดนโยบาย เพื่อให้ข้าราชการประจำเป็นผู้ปฏิบัติ และขัดต่อแนวทางในการเลือกคนที่เหมาะสมในการทำงาน ซึ่งไม่ตรงกับเหตุผลที่ต้องการแบ่งแยกระดับการดำเนินการ เป็นระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติ ซึ่งเป็นเรื่องของยุทธศาสตร์ โดยที่ฝ่ายการเมืองจะเป็นผู้ดำเนินการในระดับนโยบาย ส่วนในการ

ดำเนินการยุทธศาสตร์นั้นจะต้องใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ในการบริหารจัดการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบาย โดยผู้ที่เป็นกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเข้าใจ มีความสามารถ และมีทัศนคติที่ถูกต้องในปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือเป็นผู้ที่ทำงานด้านนี้โดยเฉพาะ รวมถึงนักวิชาการที่มีความรู้ในเรื่องนี้ด้วย เนื่องจากสถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมานาน และทวีความรุนแรงขึ้นตลอดเวลา อีกทั้งยังเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อน นอกจากนี้ ฝ่ายการเมืองอาจไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ซึ่งจะทำให้การทำงานไม่ต่อเนื่อง และรัฐมนตรีที่รับผิดชอบอาจไม่มีความเชี่ยวชาญในด้านนี้ อีกทั้งอาจมีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง จึงไม่เห็นด้วยที่กำหนดให้รัฐมนตรีเป็นกรรมการในคณะกรรมการยุทธศาสตร์ฯ (กพต.) โดยในองค์ประกอบหลักควรให้ข้าราชการประจำเป็นทำงานในระดับยุทธศาสตร์ ซึ่งเห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการที่มีการเพิ่มเติมให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในพื้นที่เข้ามาเป็นกรรมการยุทธศาสตร์ และมีบุคคลที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ที่รู้สถานการณ์จริง ๆ เข้ามามีส่วนร่วม

๒) นายเจตน์ ศิรธรานนท์ ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า มาตรา ๖ เป็นการกำหนดให้มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ “กพต.” ซึ่งองค์ประกอบส่วนใหญ่จะประกอบไปด้วยรัฐมนตรีเกือบทุกกระทรวง แต่ไม่ครอบคลุมทุกรัฐมนตรี โดยตามร่างเดิมที่ได้เสนอนั้น กรรมการใน กพต. จะประกอบด้วยปลัดกระทรวง ไม่มีรัฐมนตรีเป็นกรรมการ แต่ได้มีการเปลี่ยนจากปลัดกระทรวงเป็นรัฐมนตรีในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งการกำหนดให้รัฐมนตรีเป็นกรรมการใน กพต. นั้น เห็นว่ารัฐมนตรีอาจจะมีภารกิจประจำที่ต้องดำเนินการทำให้มีเวลาไม่เพียงพอ และฝ่ายการเมืองก็มีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ทำให้งานไม่ต่อเนื่อง ประกอบกับงานใน ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นงานที่จะต้องอาศัยความรู้ ความเข้าใจเป็นอย่างดี และงานโดยส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงต่าง ๆ เป็นงานของข้าราชการประจำอยู่แล้ว จึงควรให้ข้าราชการประจำดำเนินการ

นอกจากนี้ในการดำเนินการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ในภาพรวมนั้น จะมีสภาความมั่นคงแห่งชาติและนโยบายเสริมสร้างสันติสุข จชต. ซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี โดยดูแลในระดับนโยบาย ส่วนในระดับยุทธศาสตร์ จะดูแลโดยกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) กับ กพต. โดย กอ.รมน. คุมยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง กพต. คุมยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนา ซึ่งจะเห็นได้ว่า กพต. จะทำหน้าที่เพียงระดับยุทธศาสตร์ ไม่ใช่ระดับนโยบาย มีหน้าที่กำกับดูแลและพิจารณาให้ความเห็นชอบยุทธศาสตร์และ

แผนการปฏิบัติ ซึ่งมีลักษณะการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จึงเห็นควรให้ข้าราชการประจำคือปลัดกระทรวง เป็นกรรมการ จะเหมาะสมยิ่งกว่า ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างที่ดีของการบริหารราชการแผ่นดิน และเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ

๓) **นายจตุรงค์ ธีระกนก** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า ระบบบริหารจัดการเป็นเรื่องที่สำคัญในการดำเนินการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งประกอบไปด้วย ๓ หน่วยงานใหญ่ คือ คณะรัฐมนตรี ในฐานะเป็นผู้บริหารใหญ่ของประเทศ มีหน้าที่กำหนดกรอบนโยบายในการทำงาน คณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กพต.) เป็นผู้นำกรอบนโยบายไปแปลงสู่แนวทางการปฏิบัติหรือยุทธศาสตร์ของการทำงาน และศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เป็นหน่วยงานสำคัญในการเป็นผู้ปฏิบัติ ซึ่งจะเห็นได้ว่า กพต. เป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญ เป็นตัวเชื่อมระหว่างแนวทางการบริหารกำกับดูแลเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ ดังนั้น การที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเข้ามามีบทบาทในการกำหนดยุทธศาสตร์ทำให้แนวทางการบริหารไม่ถูกต้อง โดยผู้บริหารจะมีหน้าที่ในการกำกับดูแลให้ดำเนินการตามกรอบนโยบาย ถ้า กพต. ซึ่งเป็นผู้แปลงนโยบายเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ไม่สามารถทำได้ คณะรัฐมนตรียังสามารถใช้ระบบการบริหารลงมาดำเนินการกับ กพต. ได้ง่ายขึ้น แต่ถ้ามีคณะรัฐมนตรีเป็นกรรมการใน กพต. ด้วย อาจแก้ไขลำบาก เนื่องจากเป็นระดับเดียวกัน จึงเห็นว่าไม่ควรที่จะเป็นเรื่องของนักการเมืองโดยตรง แต่หากให้รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีหนึ่งเป็นประธานในการกำกับ ก็เป็นสิ่งที่ยอมรับได้ แต่ผู้ที่ทำหน้าที่ในการแปลงนโยบายเพื่อเป็นยุทธศาสตร์นั้น ควรใช้ข้าราชการประจำเหมือนร่างเดิมที่เคยเสนอมาน

๔) **นางนฤมล ศิริวัฒน์** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า ฝ่ายการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ส่งผลให้ตำแหน่งผู้บริหารมีความไม่ต่อเนื่อง ซึ่งหากกำหนดให้เป็นกรรมการมีหน้าที่ในการแปลงนโยบายเป็นยุทธศาสตร์ จะทำให้การทำงานไม่ต่อเนื่อง รวมถึงการขาดความรู้ความเข้าใจที่ชัดเจนเกี่ยวกับสถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้ อีกทั้ง ไม่สอดคล้องกับหลักการบริหารราชการ ที่คณะรัฐมนตรีจะมีหน้าที่ในการกำกับดูแลและกำหนดนโยบายเพื่อปฏิบัติ โดยในการดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้จะต้องอาศัยบุคคลที่มีความรู้ความเข้าใจ และจะต้องไม่มีเรื่องผลประโยชน์ของการเมืองเข้าไปแทรก ดังนั้น จึงไม่ควรให้ฝ่ายการเมืองเป็นกรรมการในคณะกรรมการยุทธศาสตร์ฯ (กพต.) แต่อาจกำหนดให้ฝ่ายการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมเป็นกรรมการได้เฉพาะที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงกลาโหม



๕) นายอนุศักดิ์ คงมาลัย ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า โดยที่บริบทของการบริหารราชการของประเทศไทยที่พัฒนามาโดยลำดับ ประกอบกับภาวะการเมืองที่มีการผันผวนตลอดมา ทำให้ส่วนหนึ่งของการพัฒนามีข้อบกพร่อง มีปัญหาจนกระทั่งไม่สามารถทำให้กระบวนการของการพัฒนาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและแก้ปัญหาได้ ซึ่งคณะกรรมการสิทธิการก็ได้ให้ความสำคัญกับบริบทของการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเน้นในเรื่องของการให้ความสำคัญในลักษณะที่เป็นพื้นที่พิเศษมีลักษณะพิเศษด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ประกอบกับในช่วงที่ผ่านมาได้เกิดภาวะด้านเศรษฐกิจและสังคมที่แปรเปลี่ยนไป มีเทคโนโลยี มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการ มีการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น ซึ่งสิ่งเหล่านี้มีส่วนทำให้ปัญหาดังกล่าวยังคงมีตลอดมาและสั่งสมขึ้นเรื่อย ๆ

ดังนั้น ในการแก้ไขปัญหাজังหวัดชายแดนภาคใต้ จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนซึ่งอยู่ในพื้นที่ซึ่งเป็นคนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง ได้เข้ามามีส่วนร่วม และเห็นควรให้บุคคลที่เป็นระดับผู้นำในด้านเศรษฐกิจของประเทศได้เข้ามามีส่วนร่วมในคณะกรรมการยุทธศาสตร์ฯ (กพต.) ด้วย เช่น ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ประธานสภาพัฒนาการเมือง และประธานสภาองค์กรชุมชน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเปิดมิติของการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่สอดคล้องกับการเคลื่อนไหวของภูมิภาค การขับเคลื่อนเมกะโปรเจกต์ ที่จะทำให้กระบวนการ กลไกต่างๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถแก้ปัญหาความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างจริงจัง และเพื่อให้มีวิสัยทัศน์ และมีกระบวนการของการวางเชิงยุทธศาสตร์ในด้านการพัฒนาจังหวัดอย่างมีประสิทธิภาพ โดยควรมองว่าเศรษฐกิจเป็นพื้นฐานของสังคม เป็นพื้นฐานของการเมือง เป็นพื้นฐานของความสงบเรียบร้อย

นอกจากนี้ในการแปลงนโยบายเป็นยุทธศาสตร์นั้น ควรให้ข้าราชการประจำเป็นผู้ดำเนินการ เนื่องจากฝ่ายการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ทำให้การทำงานไม่ต่อเนื่อง อีกทั้งในการให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนรับผิดชอบในการบริหารบ้านเมืองมีจำนวนที่น้อยเกินไป ควรให้มีส่วนร่วมมากกว่านี้

### คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการสิทธิการ

กรรมการผู้ตอบชี้แจงในมาตรา ๖ กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการ กพต. มีดังนี้



๑) นายประดิษฐ์ ยมานันท์ ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า การกำหนดให้รัฐมนตรีเป็นกรรมการในคณะกรรมการยุทธศาสตร์ฯ (กพต.) ได้มีการเปลี่ยนแปลงในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งแต่เดิมจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง โดยมีเหตุผลในการเปลี่ยนแปลงดังนี้

- จากการศึกษาพัฒนาการของคณะกรรมการในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยในขั้นแรกจะเป็นข้าราชการประจำ ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยตั้งรัฐมนตรีเข้าไปดูแลแก้ไข และในปัจจุบันได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีพัฒนาพื้นที่พิเศษ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งมีองค์ประกอบคล้ายกับ กพต. ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ เพื่อดูแลและแก้ไขปัญหา ซึ่งที่ผ่านมาสามารถแก้ไขปัญหาไปในทิศทางที่ดีขึ้น อย่างเช่น ในเรื่องการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับครูในจังหวัดชายแดนภาคใต้

- อำนาจหน้าที่ของ กพต. ตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีได้มีหน้าที่เพียงแต่การวางแผนเท่านั้น แต่ถือว่าเป็นองค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาทั้งหมดของจังหวัดชายแดนภาคใต้ และเป็นองค์กรที่จะเป็นปัจจัยชี้ขาดในการแก้ไขปัญหาทั้งหมด จึงมีความจำเป็นจะต้องเปลี่ยนจากปลัดกระทรวงมาเป็นรัฐมนตรี

- พัฒนาการของเหตุการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีความรุนแรงและความซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งปลัดกระทรวงไม่อาจจะรับภาระในการแก้ปัญหานี้ได้ จำเป็นที่นักการเมืองซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนจะต้องมารับภาระและรับผิดชอบอย่างเต็มตัว เนื่องจากเป็นปัญหาที่สำคัญที่ต้องรีบแก้ไข

- ปัจจุบันปลัดกระทรวงมีภารกิจเป็นจำนวนมาก จึงมีการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ระดับรองลงมา จนบางครั้งเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่อาจจะตัดสินใจในเชิงนโยบายและงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงมีการเปลี่ยนแปลงบุคคลที่ดำรงตำแหน่งจากข้าราชการประจำเป็นฝ่ายการเมือง รวมทั้งให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย เพื่อสามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงกับความต้องการของประชาชน สำหรับปลัดกระทรวงก็สามารถช่วยเหลือหรือปฏิบัติงานของ กพต. ได้ โดยในมาตรา ๗ (๗) กพต. สามารถตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือหรือปฏิบัติงานได้ ซึ่งเป็นไปตามแนวทางที่คณะรัฐมนตรีพัฒนาพื้นที่พิเศษจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ดำเนินการมา คือ อาจจะมีการตั้งปลัดกระทรวง รวมทั้งตัวแทนจากภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องเป็นคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือหรือปฏิบัติงานได้

๒) **นายดิเรก ถึงฝั่ง** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า กฎหมายปกติไม่สามารถที่จะแก้ปัญหาใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ ทำให้ฝ่ายทหารต้องเข้ามาร่วมแก้ปัญหา ในรูปของ กอ.รมน. แต่ก็ยังไม่สามารถที่จะแก้ปัญหาได้ จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายพิเศษที่ทุกฝ่ายจะต้องร่วมมือกัน ทั้งภาคการเมือง ภาคราชการ และภาคประชาชน จึงก่อให้เกิดรูปแบบกฎหมายของ คอ.บต. ขึ้นมา โดยในการดำเนินการจะแบ่งเป็น ๓ ส่วน คือ นโยบาย ซึ่งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้กำหนด เมื่อมีนโยบายแล้ว ก็จะต้องมีการแปลงมาเป็นยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลโดยคณะกรรมการยุทธศาสตร์ จึงกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นคณะกรรมการยุทธศาสตร์ (กพต.) เพื่อให้แปลงนโยบายเป็นยุทธศาสตร์ที่สอดคล้อง ซึ่งหากกำหนดให้ปลัดกระทรวง หรือข้าราชการประจำ เป็นกรรมการใน กพต. แล้วภาคการเมืองไม่ให้การสนับสนุน จะทำให้เกิดปัญหาที่ไม่สามารถนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติได้ โดยเห็นว่าปลัดกระทรวงจะต้องเป็นตัวขับเคลื่อนนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ นอกจากนี้สภาคความมั่นคงแห่งชาติ และสภาพัฒน์ฯ ยังมีบทบาทสำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์ของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ (กพต.) ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ก็ให้ความสำคัญกับทุกภาคส่วนในการร่วมกันแก้ปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้

๓) **นายวรวิทย์ บารู** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เห็นว่าเป็นปัญหาทางการปกครอง การจะแก้ปัญหาได้นั้นจะต้องมีการวางนโยบายที่ดี และต้องมีนักปกครองที่ดีในการบริหารจัดการ โดยนักปกครองที่ว่าเป็นคือผู้ที่เป็นตัวแทนของประชาชน ซึ่งก็คือนักการเมือง เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวอยู่ห่างไกลจากส่วนกลาง นักการเมืองจึงเป็นตัวแทนที่ประชาชนมีความไว้วางใจ และสามารถเข้าถึงได้ ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วม ซึ่งข้าราชการประจำไม่สามารถที่จะดำเนินการหรือทำงานในพื้นที่ดังกล่าวได้ เนื่องจากประชาชนไม่ไว้วางใจ

๔) **รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ชิตพงศ์** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า ในฐานะที่อยู่ในพื้นที่และเคยร่วมในการปฏิบัติงานของภาครัฐ ในฐานะเป็นกรรมการของสภาที่ปรึกษา ของ คอ.บต. และมีโอกาสเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของ คอ.บต. ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน โดยที่คณะกรรมการชุดนั้นประกอบด้วย ปลัดกระทรวงทุกกระทรวงเป็นกรรมการ ซึ่งในการประชุมแต่ละครั้งพบว่าผู้เข้าประชุมส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่ปลัดกระทรวงมอบหมายให้เข้าประชุม และในการประชุมก็มีได้ประชุมกันในพื้นที่ที่มีปัญหาอย่างแท้จริง จึงทำให้ไม่ทราบปัญหาที่เกิดขึ้นได้ จากประสบการณ์ที่ผ่านมา จึงเห็นว่าในการกำหนดนโยบาย กำหนดยุทธศาสตร์ ควรใช้ระดับคณะรัฐมนตรีเป็นหลัก ส่วนระดับปลัดกระทรวง

ควรใช้ในการเป็นคณะกรรมการขับเคลื่อนที่จะต้องดูแลเรื่องการปฏิบัติ ซึ่งการกำหนดให้ คณะรัฐมนตรีเป็นหลัก ก็เพื่อช่วยให้การกำหนดยุทธศาสตร์สามารถกระทำได้โดยใช้การเมืองนำ เพราะภาคการเมืองนั้นเป็นภาคที่อยู่กับประชาชน มีความเข้าใจ และเข้าถึงประชาชนได้ ส่วนระดับข้าราชการประจำนั้นอาจมีความเชื่อมโยงกับประชาชนก็จริง แต่ก็ต้องขึ้นอยู่กับผู้ที่มีความรับผิดชอบสูงสุด คือ รัฐมนตรี

#### **ผลการพิจารณา กรณีองค์ประกอบของคณะกรรมการ กพต.**

ที่ประชุมมีมติเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการ

**มติ** เห็นด้วย (การแก้ไขของคณะกรรมการ) ๕๘ เสียง ไม่เห็นด้วย (การแก้ไขของผู้สวชน) ๒๘ เสียง งดออกเสียง ๖ เสียง ไม่ลงคะแนน ไม่มี

**๔.๒ กรณีกำหนดให้ผู้แทนภาคประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็น กรรมการ กพต.** ซึ่งผู้แทนภาคประชาชนดังกล่าว จะต้องเป็นผู้แทนภาคประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้จังหวัดละหนึ่งคนซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ อันเป็นการกำหนดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้

ในการนี้ คณะกรรมการได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยเพิ่มความเป็นวรรคสอง เกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม รวมทั้งวาระการดำรงตำแหน่ง ความเป็นดังนี้

“ผู้แทนภาคประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามวรรคหนึ่งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๑ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว”

#### **คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภา**

สมาชิกวุฒิสภาได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดให้ผู้แทนภาคประชาชนเป็นกรรมการ กพต. และการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการ ดังนี้

๑) **นายตวง อันทะไชย** ได้แสดงความคิดเห็นสรุปได้ว่า การเพิ่มเติมความเป็นวรรคสอง กำหนดให้ผู้แทนภาคประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๑ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวนั้น หากพิจารณาในมาตรา ๒๑ แล้ว จะเห็นว่าเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคล โดยเฉพาะ

ใน (๖) ที่คณะกรรมการธิการได้เพิ่มเติมว่า ต้องไม่เป็นบุคคลซึ่งเคยถูกศาลพิพากษาลงโทษจำคุก เว้นแต่ในความผิดลหุโทษหรือความผิดซึ่งกระทำโดยประมาทนั้น อาจจะมีบุคคลที่ต่อสู้ทาง การการเมืองที่มีความคิดแตกต่างกันแล้วถูกจับกุมคุมขัง ถูกศาลพิพากษาลงโทษ หากไปจำกัด สิทธิไว้ ทำให้บุคคลเหล่านี้ที่มีความคิดแตกต่างกันไม่มีโอกาสเข้ามาเป็นกรรมการได้ ซึ่งบุคคล เหล่านี้ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นแกนหลักในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์ เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นอย่างดี ซึ่งสามารถช่วยแก้ปัญหาในจังหวัด ชายแดนภาคใต้ได้ จึงไม่ควรปิดโอกาสบุคคลเหล่านี้

๒) นายอนุรักษ์ นิยมเวช ได้แสดงความเห็นสรุปได้ว่า สัดส่วนในส่วนของข้าราชการ มีจำนวนมาก เมื่อเทียบกับสัดส่วนของผู้แทนภาคประชาชน ซึ่งมีเพียง ๕ คนเท่านั้น และในการ เพิ่มเติมความเป็นพรรคสอง ให้ผู้แทนภาคประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๑ มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๓ ปี ได้เพียงวาระเดียวนั้น อาจจะไม่สอดคล้องกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาที่ปรึกษาที่กำหนดคราวละ ๓ ปี แต่ไม่เกิน ๒ วาระ อีกทั้ง เมื่อได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้แทนภาคประชาชน เหมือนกับสมาชิกสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้แล้ว ควรกำหนด ในเรื่องของการพ้นจากตำแหน่งด้วย เหมือนเช่นที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๓ เกี่ยวกับการพ้นจาก ตำแหน่งของสมาชิกสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งการพ้น จากตำแหน่งของสมาชิกสภาที่ปรึกษา ตามความในมาตรา ๒๓ นั้น ยังมีการบัญญัติที่ไม่ครบ ถ้วน โดยยังขาดในเรื่องของการขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๑ ซึ่งเห็นว่า หากสมาชิกสภาที่ปรึกษา ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๑ แล้วควรจะพ้น จากตำแหน่งด้วย<sup>๑</sup>

### คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการธิการ

กรรมการผู้ตอบชี้แจงในมาตรา ๖ กรณีกำหนดให้ผู้แทนภาคประชาชนในจังหวัด ชายแดนภาคใต้ เป็นกรรมการ กพต. และการเพิ่มเติมเกี่ยวกับคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และวาระการดำรงตำแหน่ง มีดังนี้

---

<sup>๑</sup> โดยที่การพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามมาตรา ๒๓ นั้น คณะกรรมการได้แก้ไขเพิ่มเติมตามที่นายอนุรักษ์ นิยมเวช ได้อภิปรายแสดงความเห็นไว้ โดยเพิ่มความเป็น (๔) ดังนี้

“(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๑ (๑) (๓) (๓/๑) (๔) (๔/๑) หรือ (๕)”

**นายประดิษฐ์ ยมานันท์** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า การกำหนดให้ผู้แทนภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการ กพต. นั้น มีกรอบในการพิจารณาอยู่ ๒ ส่วน คือ กรอบจำนวนที่เหมาะสม กับองค์ประกอบที่ให้มีทั้ง ๓ ส่วน คือ ภาคการเมือง ฝ่ายประจำ ซึ่งเป็นฝ่ายประจำในทางยุทธศาสตร์ และฝ่ายประจำซึ่งมีความรู้ความเข้าใจปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และตัวแทนภาคประชาชน ร่วมกันดำเนินการแก้ไขปัญหา

โดยในขั้นแรกคณะกรรมการได้แก้ไขให้สมาชิกสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้เข้ามาเป็นกรรมการแทนภาคประชาชน แต่ต่อมาได้แก้ไข โดยเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนซึ่งอาจจะไม่ใช่สมาชิกสภาที่ปรึกษา เข้ามาดำรงตำแหน่ง เพื่อสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบาย ประกอบกับได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมความใน (๑) ของมาตรา ๙ อำนาจหน้าที่ของ คอ.บต. โดยกำหนดให้ คอ.บต. จัดทำยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ นั้น จะต้องให้สภาที่ปรึกษา เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นก่อนที่จะเสนอ กพต. ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่า กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมทั้งความเห็นจากสภาที่ปรึกษา รวมทั้งภาคประชาชน

สำหรับประเด็นการดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียว เนื่องจากอาจมีปัญหาในทางปฏิบัติ และเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้คนที่มีส่วนในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้มีส่วนร่วมให้มากที่สุด โดยเป็นคนละส่วนกับการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาที่ปรึกษา จึงไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกัน

นอกจากนี้ในการเพิ่มเติมความเป็นพรรคสองดังกล่าว เห็นด้วยที่ไม่ควรตัดสิทธิบุคคลที่ถูกศาลมีคำพิพากษาเนื่องจากการมีความคิดเห็นที่ไม่ตรงกับรัฐบาล ฉะนั้นจึงควรเปิดโอกาสให้บุคคลเหล่านี้ได้มีโอกาสเข้าสู่กระบวนการสรรหาเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษา คณะกรรมการจึงได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยตัด (๖) ที่ได้เพิ่มเติมในมาตรา ๒๑ ออก คือ “ไม่เป็นบุคคลซึ่งเคยถูกศาลพิพากษาลงโทษจำคุก เว้นแต่ในความผิดลหุโทษหรือความผิดซึ่งกระทำโดยประมาท” ทั้งนี้ เพื่อไม่เป็นการตัดสิทธิบุคคลในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้

### **ผลการพิจารณา กรณีการเพิ่มเติมเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม และวาระการดำรงตำแหน่งของผู้แทนภาคประชาชน**

ที่ประชุมมีมติเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการ โดยไม่มีการลงมติ

**๕. มาตรา ๘ ผู้บัญชาการศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ “ผอ.ศอ.บต.”** คณะกรรมการมีการแก้ไขเพิ่มเติม ความเป็นดังนี้

“มาตรา ๘ ให้มีศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เรียกโดยย่อว่า “ศอ.บต.” เป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง มีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนหนึ่งเป็นผู้บัญชาการศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เรียกโดยย่อว่า “ผอ.ศอ.บต.” มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของ ศอ.บต. และอาจแต่งตั้งรัฐมนตรีอีกคนหนึ่งเป็นรอง ผอ.ศอ.บต. มีอำนาจหน้าที่ตามที่ ผอ.ศอ.บต. มอบหมายก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ ผอ.ศอ.บต. มีอำนาจสั่งการ เร่งรัด ติดตาม และประสานการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนและหน่วยงานของรัฐ

การบริหารราชการของ ศอ.บต. ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในพระราชบัญญัตินี้ หรือคณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน”

### คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติ

โดยที่สมาชิกวุฒิสภาได้สงวนคำแปรญัตติ ขอให้ตัดความในวรรคสองเกี่ยวกับการแต่งตั้ง ผอ.ศอ.บต. และวรรคสามเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ ผอ.ศอ.บต. ในการสั่งการ เร่งรัด ติดตาม และประสานการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนและหน่วยงานของรัฐ ในมาตรา ๘ ออก ซึ่งผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบการแปรญัตติ มีดังนี้

๑) **นางนฤมล ศิริวัฒน์** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า เนื่องจากมาตรา ๑๔ ได้กำหนดให้มีเลขาธิการศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งมีฐานะเทียบเท่าปลัดกระทรวงรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของ ศอ.บต. อยู่แล้ว และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างซึ่งปฏิบัติงานของ ศอ.บต. ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งเมื่อ ศอ.บต. เป็นหน่วยงานปฏิบัติที่ทำหน้าที่ดำเนินการตามแผนและนโยบาย ซึ่งกำหนดโดยคณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี โดยนายกรัฐมนตรีมีอำนาจควบคุมกำกับดูแลรับผิดชอบในฐานะที่เป็นคณะรัฐมนตรี และในฐานะ

ที่เป็นประธาน กพต. ประกอบกับในการเป็นผู้ดำเนินการศูนย์จะต้องใช้เวลาในการดูแลอย่างใกล้ชิด เพื่อให้การทำงานมีเอกภาพ และประสิทธิภาพ จึงไม่มีความจำเป็นต้องมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ดำเนินการศูนย์อีก

๒) **นายเจตน์ ศิรธรานนท์** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า ในการดำเนินการเพื่อบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ จะมีการกำหนดนโยบายเพื่อปฏิบัติโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า มีการแปลงนโยบายเป็นยุทธศาสตร์เพื่อปฏิบัติโดยคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กพต.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน โดยเห็นว่า หากกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ดำเนินการ คอ.บต. ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของ คอ.บต. ก็มีเลขธิการศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้รับผิดชอบอยู่แล้ว ทำให้มีการทำงานที่ทับซ้อนกัน ส่งผลให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการบ้านเมือง

ตัวอย่างของหน่วยงานราชการที่มีเลขธิการเพียงคนเดียวรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ และสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.)

๓) **นายจตุรงค์ ธิระกนก** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า โดยที่มาตรา ๖ มีคณะรัฐมนตรีซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า และเป็นผู้กำหนดกรอบนโยบาย มี กพต. ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานทำหน้าที่แปลงนโยบายเป็นยุทธศาสตร์ แต่การที่หน่วยปฏิบัติ คือ คอ.บต. กำหนดให้มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ดำเนินการอีกนั้น เห็นว่าเป็นระบบการบริหารที่ไม่สอดคล้อง เนื่องจากเป็นกรณีที่มีหัวหน้าควบคุมดูแลในแต่ละหน่วยงานเป็นบุคคลคนเดียวกัน อีกทั้งในมาตรา ๑๔ ได้กำหนดให้มีเลขธิการศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้รับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของ คอ.บต. อยู่แล้ว

๔) **นายทวีศักดิ์ คิดบรรจง** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า กพต. ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีรัฐมนตรีรวมทั้งข้าราชการประจำอีกส่วนหนึ่งเป็นกรรมการของ กพต. มีหน้าที่กำหนดกรอบยุทธศาสตร์เพื่อให้เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติ คือ คอ.บต. ทำงานต่อไป ดังนั้น หากกำหนดให้ฝ่ายการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมใน คอ.บต. ไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี อาจจะขัดกับหลักการบริหารทั่วไปที่ฝ่ายการเมืองจะเป็นฝ่ายกำหนดนโยบาย และฝ่ายข้าราชการประจำเป็นผู้ถือปฏิบัติ จึงไม่ควรให้ฝ่ายการเมืองมาเป็นผู้ปฏิบัติเอง ซึ่งจะทำให้ขาดเอกภาพในการทำงาน และในระดับปฏิบัติควรเป็นหน้าที่ของฝ่ายข้าราชการประจำ จึงเห็น



ควรให้ตัดวรรคสองออก โดยให้มีผู้อำนวยการศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีฐานะเทียบเท่าปลัดกระทรวงทำหน้าที่นี้

### คำอภิปรายของกรรมาธิการเสียงข้างน้อย

กรรมาธิการเสียงข้างน้อย ได้อภิปรายแสดงความเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภา ดังนี้

**นายกฤษฎ อภิตย์แก้ว** ได้แสดงความเห็นสรุปได้ว่า ไม่มีความจำเป็นที่นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งใดๆ ในกฎหมายนี้ เพราะนายกรัฐมนตรีมีภาระหน้าที่ที่สำคัญคือกำกับดูแลประเทศชาติบ้านเมือง และไม่สมควรที่จะนำรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีทำงานในฐานะผู้อำนวยการศูนย์ ซึ่งควรเป็นงานของข้าราชการประจำ เนื่องจากอาจมีความเชี่ยวชาญไม่เท่ากับข้าราชการประจำที่อยู่ในพื้นที่นั้น โดยผู้ที่ทำงานใน ศอ.บต. ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ มีประสบการณ์ และมีความชำนาญ อีกทั้งนักการเมืองสามารถกำหนดนโยบายเพื่อปฏิบัติแล้ว ดังนั้น ผอ.ศอ.บต. จึงควรมาจากข้าราชการประจำ ไม่ใช่ นักการเมือง

### คำตอบชี้แจงของคณะกรรมาธิการ

กรรมาธิการผู้ตอบชี้แจงในมาตรา ๘ มีดังนี้

**นายดิเรก ถึงฝั่ง** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า เดิมไม่เห็นด้วยที่ให้เอารัฐมนตรีมาเป็น ผอ.ศอ.บต. เนื่องจากจะทำให้การบริหารขาดความบริสุทธิ์และยุติธรรม ซึ่งในการประชุมคณะกรรมาธิการได้มีมติให้ตัดออก แต่เมื่อรัฐบาลได้ชี้แจงว่าจำเป็นที่จะต้องนำรัฐมนตรีไปกำกับดูแลนโยบาย เพื่อให้ ศอ.บต. ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลและตามยุทธศาสตร์ที่คณะกรรมาการยุทธศาสตร์ได้ตั้งเอาไว้ จึงได้เสนอให้นายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งเป็น ผอ.ศอ.บต. ด้วย เนื่องจากมีความเชื่อมั่นในความเป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อที่จะทำให้นโยบาย ยุทธศาสตร์ และการปฏิบัติเป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยในปัจจุบันมีกฎหมาย กอ.รมน. ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีดูแลเรื่องความมั่นคงอยู่แล้ว หากมาดูแลเรื่องการพัฒนาด้วย ก็จะทำให้ทั้งนโยบายของความมั่นคงและนโยบายของการพัฒนา มีความสอดคล้องกัน และกำกับให้เกิดการปฏิบัติขึ้น โดยไม่มีใครแทรกแซง

### ผลการพิจารณาในมาตรา ๘

ที่ประชุมมีมติเห็นชอบด้วยกับผู้สงวนคำแปรญัตติที่ให้ตัดความในวรรคสองออก

#### มติ

**มาตรา ๘ วรรคสอง** เห็นด้วย (ให้คงไว้ตามร่างเดิม) ๓๒ เสียง ไม่เห็นด้วย (ให้ตัดความในวรรคสองออก) ๕๓ เสียง งดออกเสียง ๖ เสียง ไม่ลงคะแนนเสียง ไม่มี



**มาตรา ๘ วรรคสาม** ไม่มีการลงมติ เนื่องจากการลงมติในวรรคสองที่ประชุมเห็นชอบให้ตัดออก ซึ่งส่งผลถึงวรรคสามทำให้ไม่มีผลอีกต่อไป โดยตัดตัดความในวรรคสามออก ทำให้ไม่ต้องลงมติอีก

บทบัญญัติในมาตรา ๘ ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยตัดความในวรรคสอง และวรรคสามออกเป็นดังนี้

“มาตรา ๘ ให้มีศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เรียกโดยย่อว่า “ศอ.บต.” เป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง มีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ให้ฝ่ายรัฐมนตรีแต่งตั้งรองฝ่ายรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนหนึ่งเป็นผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เรียกโดยย่อว่า “ผอ./ศอ./บต./” มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของ ผอ./บต./ และประสานแต่งตั้งรัฐมนตรีอีกคนหนึ่งเป็นรอง ผอ./ศอ./บต./ มีอำนาจหน้าที่ตามที่ ผอ./ศอ./บต./ มอบหมายก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติภารกิจพระราชบัญญัตินี้ ให้ ผอ./ศอ./บต./ มีอำนาจสั่งการ รับผิดชอบ ติดตาม และประสานการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การบริหารราชการของ ศอ.บต. ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในพระราชบัญญัตินี้ หรือคณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน”

โดยที่เมื่อตัดความในวรรคสองและวรรคสามของมาตรา ๘ ออกแล้ว จะทำให้ไม่มีตำแหน่ง ผอ.ศอ.บต. อีกต่อไป ซึ่งมีผลกระทบต่อความในมาตรา ๑๔ ที่กำหนดให้เลขาธิการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ปฏิบัติหน้าที่ของ ศอ.บต. โดยขึ้นตรงต่อ ผอ.ศอ.บต. จะต้องแก้ไขเป็น “ให้ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี” ทั้งนี้ เพื่อให้มีความสอดคล้องกัน

## ๖. มาตรา ๑๐ วรรคสี่ การจัดทำแผนงานหรือโครงการในกรณีฉุกเฉินหรือมีความจำเป็นเร่งด่วน

โดยที่มาตรา ๑๐ กำหนดให้ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ศอ.บต. โดยความเห็นชอบของ กพต. อาจกำหนดให้เขตพื้นที่ใดในจังหวัดชายแดน

ภาคใต้เป็นเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจและกำหนดกรอบแนวทางการบริหารและการพัฒนาในเขตพื้นที่นั้นได้ โดยในการของงบประมาณ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องจัดทำโครงการและแผนงานเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่หากในกรณีฉุกเฉินหรือมีความจำเป็นเร่งด่วน และในขณะนั้นยังไม่มีแผนงาน โครงการหรืองบประมาณรองรับ ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องพิจารณาจัดทำแผนงานหรือโครงการเร่งด่วนเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติได้ ซึ่งในมาตราดังกล่าวคณะกรรมการไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม แต่มีสมาชิกวุฒิสภาได้ส่งวนคำแปรญัตติ และมีกรรมาธิการสงวนความเห็นไว้ โดยให้ตัดความในวรรคสี่ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดแผนงานหรือโครงการในกรณีฉุกเฉินหรือมีความจำเป็นเร่งด่วนออก

### **คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาผู้ส่งวนคำแปรญัตติ**

ผู้ส่งวนคำแปรญัตติ ได้อภิปรายแสดงความเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบการแปรญัตติ มีดังนี้

**นายจ่านงค์ สวมประจำ** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า ความในมาตรา ๑๐ วรรคสี่ เป็นการกำหนดให้หน่วยงานสามารถจัดทำแผนงานหรือโครงการเร่งด่วนเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติได้ โดยไม่ต้องเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี อาจเป็นช่องทางให้มีการฉ้อฉล และทุจริต หรือมีการแสวงหาประโยชน์อันมิชอบได้ และก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการบริหารราชการแผ่นดินในทั่วประเทศ เนื่องจากในภาคใต้จะได้รับการจัดสรรงบประมาณที่มากกว่าภาคอื่นๆ

### **คำอภิปรายของกรรมาธิการผู้สงวนความเห็น**

กรรมาธิการผู้สงวนความเห็น ได้อภิปรายแสดงความเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบความเห็น มีดังนี้

**นายกฤษฎ อาทิตย์แก้ว** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า สถานการณ์ของ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ณ ปัจจุบันนี้ ถือว่าอยู่ในสถานการณ์ที่มีความจำเป็นเร่งด่วนได้ทุกวัน ซึ่งอาจทำให้มีการขอใช้เงินในกรณีฉุกเฉินหรือมีความจำเป็นเร่งด่วนได้โดยไม่ต้องผ่านวิธีการงบประมาณหรือขั้นตอนระเบียบของกฎหมายใดๆ ประกอบกับในปัจจุบันหากกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนส่วนราชการใน ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้สามารถที่จะขออนุมัติเงินโดยผ่าน กอ.รมน. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลอยู่ได้ ซึ่งเรียกว่าเป็นเงินที่มีความจำเป็นเร่งด่วน อีกทั้ง อาจเป็นช่องทางที่ก่อให้เกิดการทุจริตงบประมาณแผ่นดินได้ง่าย เพราะไม่ต้องมีแผนงานหรือโครงการ ไม่ต้อง

ได้รับความเห็นชอบจากสภา ไม่มีการตรวจสอบงบประมาณที่ขอใช้ฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วน นอกจากนี้อาจทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันกับส่วนราชการอื่นๆ ที่อยู่ในท้องที่อื่นด้วย

### คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการ

กรรมการผู้ตอบชี้แจงในมาตรา ๑๐ วรรคสี่ มีดังนี้

**นายประดิษฐ์ ยมานันท์** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า ความในมาตรา ๑๔ เป็นการกำหนดให้ในกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็น ค.อ.บต. โดยความเห็นชอบของ กพต. ซึ่ง กพต. ประกอบด้วย ฝ่ายการเมือง ข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้อง และองค์กรภาคประชาชน หากเห็นสมควรจะมีพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นเขตพัฒนาพิเศษ ก็สามารถที่จะกำหนดกรอบแนวทางการบริหารและการพัฒนาในเขตพื้นที่นั้นได้ ซึ่งเมื่อกำหนดกรอบแล้ว ในการของงบประมาณ แต่ละหน่วยงานจะต้องจัดทำโครงการและแผนงาน เพื่อเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี การที่ในวรรคสี่ ได้กำหนดให้ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน สามารถดำเนินการจัดทำแผนและโครงการ เสนอ นายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติได้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออุดช่องว่างกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วน โดยจะต้องมีแผนงานและโครงการ และความรอบคอบในการอนุมัติของนายกรัฐมนตรี ประกอบกับเมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้ประกาศใช้ ค.อ.บต. ก็จะแยกออกจากพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นผลให้ไม่สามารถจะนำเงินของ กอ.รมน. มาใช้ได้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๙ แห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ ที่ให้โอนบรรดากิจการทรัพย์สิน ลิขสิทธิ์ หน้าที่ทั้งหมด ตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาเป็นของ ค.อ.บต. ตามพระราชบัญญัตินี้

### ผลการพิจารณามาตรา ๑๐ วรรคสี่

คณะกรรมการเห็นชอบให้แก้ไขเพิ่มเติมโดยตัดวรรคสี่ของมาตรา ๑๐ ออก ตามผู้ส่งวนคำแปรญัตติและกรรมการสงวนความเห็น

บทบัญญัติในมาตรา ๑๐ ที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว เป็นดังนี้

“มาตรา ๑๐ ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ค.อ.บต. โดยความเห็นชอบของ กพต. อาจกำหนดให้เขตพื้นที่ใดในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจและกำหนดกรอบแนวทางการบริหารและการพัฒนาในเขตพื้นที่นั้นได้

กรอบแนวทางการบริหารและการพัฒนาตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ครอบคลุม ในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ศาสนา วัฒนธรรม การศึกษา สาธารณสุข ทรัพยากร เทคโนโลยี การต่างประเทศ การปฏิบัติการเชิงจิตวิทยา การบริหารจัดการ และด้านอื่นๆ ที่ เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งนี้ ต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อนโยบาย ตามมาตรา ๔ และยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาที่ กพต. ให้ความเห็นชอบแล้ว

เมื่อ กพต. ให้ความเห็นชอบกรอบแนวทางการบริหารและการพัฒนาตามวรรคหนึ่ง แล้ว ให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นแนวทางในการจัดทำข้อเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี และให้ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องโดยไม่ชักช้า

*ในกรณีที่เหตุฉุกเฉินหรือมีตัวบ่งชี้ว่าเป็นเรื่องด่วน และในขณะนั้นยังไม่มีความสงบ โศครุสงฆ์ หรือสงบประมาณของรับตรึงตั้งตัวบ่งชี้ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องพิจารณาจัดทำแผนสงบหรือ โศครุสงฆ์เรื่องด่วนเสนอขอรับตรึงรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ”*

#### ๗. มาตรา ๑๒ อำนาจการสั่งให้ออกจากพื้นที่ของเลขานุการ คอ.บต.

โดยกำหนดให้ เลขานุการ คอ.บต. มีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนซึ่งมี พฤติกรรมไม่เหมาะสมจนเป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือ ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือกระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ออกจากพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งความ ในมาตรา ๑๒ นี้ คณะกรรมาธิการมีการแก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคห้า ดังนี้

“มาตรา ๑๒ ในกรณีที่ข้อเท็จจริงปรากฏแก่เลขานุการหรือโดยการเสนอของสภา ที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนผู้ใด มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมจนเป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือ ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือกระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ให้เลขานุการมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้นั้นออกจากพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และให้แจ้งหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น สังกัดทราบพร้อมด้วยเหตุผล

เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้รับคำสั่งให้ออกจากพื้นที่ตามวรรคหนึ่ง ให้ไปรายงานตัวยัง หน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่เกินเจ็ดวันนับแต่วันที่รับทราบ คำสั่ง ในการนี้ให้หน่วยงานของรัฐเจ้าสังกัดดังกล่าวดำเนินการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหน้าที่หรือพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยเร็ว และ

ในกรณีที่มีมูลความผิดทางวินัยให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น พิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นต่อไป และเมื่อดำเนินการได้ผลประการใดแล้ว ให้แจ้งให้เลขาธิการทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือวันที่ได้มี คำวินิจฉัยว่าไม่มีความผิดทางวินัย

มิให้นำบทบัญญัติว่าด้วยมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยการจัด ตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่คำสั่งของเลขาธิการตามวรรคหนึ่ง แต่ทั้งนี้ไม่ตัดสิทธิเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้รับคำสั่งให้ออกจากพื้นที่ตามวรรคหนึ่งในการอุทธรณ์ คำสั่งของเลขาธิการต่อ ผอ.ศอ.บต. ซึ่งต้องกระทำภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับทราบคำสั่ง การสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐออกจากพื้นที่และการกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งหน้าที่หรือ ปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และระยะเวลาที่ กพต. ประกาศกำหนด

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนหรือซึ่งเป็นผู้บริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ใดมีพฤติกรรมหรือกระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้เลขาธิการส่งรายงาน และเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้นั้นหรือผู้ที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแล แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วย การนั้นภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน”

### คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติ

ผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบ การแปรญัตติ มีดังนี้

๑) **นายอนุรักษ์ นิยมเวช** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า ควรตัดมาตรา ๑๒ ออก ด้วย เห็นว่า บทบัญญัติ ในมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม เป็นการใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือน และในวรรคท้ายเป็นการใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน กล่าวคือ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนมีพฤติกรรมไม่เหมาะสมจนเป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือกระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน เลขาธิการ ศอ.บต. สามารถสั่งให้ออกจากพื้นที่ได้เลย แต่หากเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนหรือซึ่งเป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เลขาธิการ ศอ.บต. ไม่มีอำนาจสั่งให้ออกจากพื้นที่ เพียงแต่ส่งรายงานและเอกสารพร้อมความเห็นไปยังผู้มี

อำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นหรือผู้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแล เพื่อพิจารณา ดำเนินการตามกฎหมายที่มีอยู่ ซึ่งเป็นการปฏิบัติที่มี ๒ มาตรฐาน อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการ นิยามศัพท์คำว่า “ฝ่ายพลเรือน” ที่ให้หมายถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภท แต่ไม่รวมถึงเจ้าหน้าที่ ของรัฐฝ่ายอัยการ ฝ่ายตุลาการ และฝ่ายทหาร ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถแทรกแซงองค์กฤษฎีระ อื่นซึ่งมิใช่ขององค์กรอัยการ รวมทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ อีกทั้ง ไม่เห็นด้วยกับความในวรรคสามที่บัญญัติ ตัดสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกให้ออกจากพื้นที่ไม่ให้ใช้มาตรการวิธีการชั่วคราวตามกฎหมาย โดยควรให้สิทธิอย่างเสมอภาคกัน

๒) **นายวรินทร์ เทียมจรัส** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า คอ.บต. และ กพต. เป็น องค์กรพิเศษทางปกครองที่จะโอนอำนาจบริหารทั้งหมดไว้ในตัวคณะกรรมการ เป็นการใช้อำนาจ ทางปกครองแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด กระบวนการตรวจสอบต่าง ๆ ถูกลดชั้นตอลง ซึ่งโดย หลักการของอำนาจอัยการจะต้องมีการดูแลอำนาจ มีการคานอำนาจ การงัดเว้นไม่ให้ศาล ซึ่งเป็นดูแลอำนาจหนึ่งในระบอบประชาธิปไตยตรวจสอบได้นั้น ถือว่าเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง โดยเห็นว่า จะต้องมีการควบคุมดุลยพินิจในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้เพื่อมิให้มี ผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ โดยควรแก้ไขเพิ่มเติม ความในวรรคสาม ของมาตรา ๑๒ ให้สามารถใช้วิธีการชั่วคราวหรือวิธีการฉุกเฉินได้แต่ต้องผ่าน ขั้นตอนการอุทธรณ์ เพื่อให้มีการวินิจฉัยชี้ขาดในเบื้องต้น

๓) **นางนฤมล ศิริวัฒน์** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมโดยตัดคำว่า “ผอ.คอ.บต.” ออก และเติมคำว่า “นายกรัฐมนตรี” เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๘ และได้ตั้ง ข้อสังเกตเกี่ยวกับความในวรรคสามไว้ว่า เป็นการจำกัดสิทธิของข้าราชการฝ่ายพลเรือน และ จำกัดอำนาจศาล ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนซึ่งเลขาธิการมีคำสั่งให้ออกจากพื้นที่นั้น ไม่สามารถใช้มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครองได้ โดยในการใช้อำนาจของเลขาธิการจะต้องไม่ละเมิดรัฐธรรมนูญ ละเมิด อำนาจศาล และละเมิดอำนาจของข้าราชการฝ่ายพลเรือน ในการจำกัดสิทธิไม่ให้ดำเนินการ ทางศาลปกครอง ดังนั้นจึงไม่ควรใช้อำนาจไปในทางที่ไม่เป็นคุณต่อข้าราชการฝ่ายพลเรือน

### คำอภิปรายของกรรมาธิการผู้สงวนความเห็น

กรรมาธิการผู้สงวนความเห็นได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อชี้แจงประกอบความเห็น มีดังนี้

**นายคำณูณ สิทธิสมาน** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า การใช้อำนาจของเลขาธิการ คอ.บต. ตามมาตรา ๑๒ ที่สามารถสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนผู้มีพฤติกรรมไม่เหมาะสม จนเป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือกระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ออกจากพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เห็นว่า เป็นอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดและเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่อาศัยและการทำงานของบุคคล อีกทั้งในมาตราดังกล่าว ยังได้บัญญัติยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติว่าด้วยมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่คำสั่งของเลขาธิการ ถือว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายพิเศษอื่นที่มีการยกเว้นอำนาจศาลปกครองไว้ เช่น พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งได้บัญญัติมิให้ข้อกำหนดประกาศ คำสั่งหรือการกระทำ ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถรับรองได้ว่า จะชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญยังไม่ได้มีคดีที่จะวินิจฉัยว่าการใดหรือตัวบทกฎหมายใดชอบหรือไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

โดยในการขอใช้วิธีการชั่วคราว ศาลปกครองจะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยว่าสมควรที่จะกำหนดวิธีการชั่วคราวหรือไม่ ประกอบกับในการที่เลขาธิการ คอ.บต. จะมีคำสั่งย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดออกจากพื้นที่ ต้องปรากฏหลักฐานที่ชัดเจนพอสมควร ดังนั้น จึงไม่ควรตัดสิทธิของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการรอนสิทธิที่ถูกสั่งให้ออกจากพื้นที่ ซึ่งทำให้ผู้นั้นไม่สามารถใช้สิทธิที่มีตามรัฐธรรมนูญและตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองได้ โดยควรให้เป็นดุลยพินิจหรืออยู่ในอำนาจวินิจฉัยของศาลปกครองที่จะกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา

### **คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการ**

กรรมการผู้ตอบชี้แจงในมาตรา ๑๒ มีดังนี้

**นายประดิษฐ์ ยมานันท์** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า

๑) ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีความมุ่งหมายที่จะดูแลเฉพาะข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามที่ปรากฏในมาตรา ๙ จึงจำเป็นต้องบัญญัติให้สอดคล้องกัน มิได้เป็นการเลือกปฏิบัติ



๒) สำหรับกรณีการยกเว้นอำนาจศาลปกครองนั้น ที่ผ่านมามีกฎหมาย ๓ ฉบับที่ได้บัญญัติยกเว้นไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีทางปกครอง คือ

- พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ ที่กำหนดไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของ บสท.

- พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๖ บัญญัติไว้ว่า ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่งหรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

- พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ บัญญัติไว้ว่า บรรดาข้อกำหนด ประกาศ คำสั่งหรือการกระทำตามหมวดภารกิจรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยการดำเนินคดีใดๆ อันเนื่องมาจากข้อกำหนด ประกาศ คำสั่งหรือการกระทำดังกล่าว ให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

ซึ่งอย่างไรก็ตามในมาตรา ๑๒ วรรคสามนี้ให้อำนาจศาลปกครองทบทวนคำสั่งได้อยู่แล้ว และผู้ซึ่งได้รับผลกระทบสามารถใช้สิทธิได้ เพียงแต่บัญญัติห้ามไว้เฉพาะกรณีการคุ้มครองชั่วคราวเท่านั้น

### ผลการพิจารณามาตรา ๑๒

คณะกรรมการเห็นชอบให้แก้ไขเพิ่มเติมโดยตัดความในวรรคสามเกี่ยวกับการยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติว่าด้วยมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่คำสั่งของเลขาธิการ ออก ตามกรรมวิธีการผู้สงวนความเห็น

แต่เนื่องจากมีสมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติ ได้แปรญัตติให้ตัดมาตรา ๑๒ ออกทั้งมาตรา จึงได้มีการลงมติ ดังนี้

**มติ** เห็นด้วย (ให้แก้ไขเพิ่มเติมตามคณะกรรมการ) ๔๙ เสียง ไม่เห็นด้วย (ให้ตัดมาตรา ๑๒ ออก ตามผู้สงวนคำแปรญัตติ) ๒๕ เสียง งดออกเสียง ๗ เสียง ไม่ลงคะแนน ไม่มี



บทบัญญัติในมาตรา ๑๒ ที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว เป็นดังนี้

“มาตรา ๑๒ ในกรณีที่ข้อเท็จจริงปรากฏแก่เลขาธิการหรือโดยการเสนอของสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนผู้ใด มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมจนเป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือกระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ให้เลขาธิการมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นออกจากพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และให้แจ้งหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดทราบพร้อมด้วยเหตุผล

เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้รับคำสั่งให้ออกจากพื้นที่ตามวรรคหนึ่ง ให้ไปรายงานตัวยังหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่เกินเจ็ดวันนับแต่วันที่รับทราบคำสั่ง ในการนี้ให้หน่วยงานของรัฐเจ้าสังกัดดังกล่าวดำเนินการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหน้าที่หรือพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยเร็ว และในกรณีที่มิมีผลความผิดทางวินัยให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นต่อไป และเมื่อดำเนินการได้ผลประการใดแล้ว ให้แจ้งให้เลขาธิการทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือวันที่ได้มีคำวินิจฉัยว่าไม่มีความผิดทางวินัย

มิให้ นำบทบัญญัติว่าด้วยฆราวาส หรือวิธีที่ฆราวาสรับบวชตามบทบัญญัติว่าด้วยฆราวาสจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่คำสั่งของเลขาธิการตามวรรคหนึ่ง แต่ทั้งนี้ไม่ตัดสิทธิเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้รับคำสั่งให้ออกจากพื้นที่ตามวรรคหนึ่งในการมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของเลขาธิการต่อ ผอ./ศอ./ปอ./ นายกรัฐมนตรี ซึ่งต้องกระทำภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับทราบคำสั่ง

การสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐออกจากพื้นที่และการกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการเงื่อนไข และระยะเวลาที่ กพต. ประกาศกำหนด

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนหรือซึ่งเป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ใดมีพฤติกรรมหรือกระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้เลขาธิการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นหรือผู้ที่มิอำนาจหน้าที่กำกับดูแล แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน”

๘. มาตรา ๑๓ การไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการสอบสวนคดีอาญา คณะกรรมาธิการได้แก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

“ในกรณีที่ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา สามี่ ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดานหรือญาติสนิทของบุคคลดังกล่าวร้องเรียนว่า ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการสอบสวนคดีอาญา ให้เลขาธิการมีอำนาจขอให้พนักงานสอบสวนหรือหัวหน้าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบมาชี้แจงพร้อมด้วยสำนวนการสอบสวน โดยเห็นว่าไม่ควรให้อำนาจสำนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบมาชี้แจงพร้อมด้วยสำนวนการสอบสวน โดยเห็นว่าไม่ควรให้อำนาจเลขาธิการในการเรียกสำนวนการสอบสวนมาแสดง ดังนี้

โดยในมาตราดังกล่าว ได้มีการอธิบายถึงความเห็นในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมาธิการ เกี่ยวกับการให้อำนาจเลขาธิการในการเรียกพนักงานสอบสวนหรือหัวหน้าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบมาชี้แจงพร้อมด้วยสำนวนการสอบสวน โดยเห็นว่าไม่ควรให้อำนาจเลขาธิการในการเรียกสำนวนการสอบสวนมาแสดง ดังนี้

๑) นายสมัคร ชาวภานันท์ ได้แสดงความเห็นสรุปได้ว่า สำนวนการสอบสวนนั้นถือว่าเป็นความลับในทางการสอบสวนของพนักงานสอบสวน หากให้อำนาจเลขาธิการ คอ.บต. สามารถเรียกสำนวนการสอบสวนมาดูได้นั้น จะทำให้สำนวนอาจจะรั่วไหลออกไปซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ทนายจำเลยในการต่อสู้คดีในศาล ซึ่งจะทำให้สำนวนการสอบสวนขาดน้ำหนักศาลอาจจะยกประโยชน์ของความสงสัยให้จำเลยและยกฟ้องในที่สุดได้ และอีกประการหนึ่งคือจะเป็นการชี้หน้าพนักงานสอบสวน เนื่องจากสำนวนการสอบสวน พนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนผู้ต้องหาเป็นอย่างดีแล้ว

๒) พลตำรวจเอก สุนทร ชัยขวัญ ได้แสดงความเห็นสรุปได้ว่า การที่มาตรา ๑๓ กำหนดให้หัวหน้าพนักงานสอบสวนมาชี้แจงพร้อมสำนวนการสอบสวนจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนไม่เป็นอิสระจะทำให้กระบวนการยุติธรรมเบื้องต้นขาดความน่าเชื่อถือ

๓) นายเจริญ ภัคดีวานิช ได้แสดงความเห็นสรุปได้ว่า มาตรา ๑๓ เป็นการบัญญัติให้อำนาจแก่เลขาธิการซึ่งมีอำนาจกว้างเกินไป โดยจะมีผลกระทบกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน และกระทบกับพื้นที่ที่ไม่มีปัญหาด้านความไม่สงบ ซึ่งการพิจารณาสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวน ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอก็ยังมีอำนาจตรวจดูอยู่ จึงไม่ควรให้เลขาธิการมีอำนาจเรียกสำนวนการสอบสวนมาตรวจดู

### ผลการพิจารณามาตรา ๑๓

ที่ประชุมเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการธิการ โดยไม่มีการลงมติ

**๙. มาตรา ๑๗ การวางระเบียบเกี่ยวกับการเงิน การพัสดุ เบี้ยเลี้ยงภัย ค่าชดเชย และงานสารบรรณขึ้นใช้เป็นการเฉพาะ** เป็นการให้อำนาจ ค.อ.บต. สามารถวางระเบียบดังกล่าวได้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและสอดคล้องกับภารกิจของ ค.อ.บต. รวมทั้งเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและลดขั้นตอนในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งคณะกรรมการธิการได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยให้ตัดมาตรา ๑๗ ออกทั้งมาตรา

โดยในมาตราดังกล่าว ได้มีการอธิบายแสดงความเห็นในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการธิการ เกี่ยวกับการให้อำนาจ ค.อ.บต. วางระเบียบเกี่ยวกับการเงิน การพัสดุฯ โดยเห็นว่าไม่ควรให้อำนาจดังกล่าว ดังนี้

๑) **นายคำคุณ สิทธิสมาน** ได้แสดงความเห็นสรุปได้ว่า การให้อำนาจ ค.อ.บต. สามารถวางระเบียบเกี่ยวกับการเงิน การพัสดุ เบี้ยเลี้ยงภัย ค่าชดเชย และงานสารบรรณขึ้นใช้เป็นการเฉพาะได้นั้น เห็นว่าเป็นการใช้ระเบียบพิเศษที่แตกต่างจากกระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติของส่วนราชการไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และยังไม่มีความจำเป็นที่ให้ ค.อ.บต. มีอำนาจดังกล่าว ซึ่งเป็นการให้อำนาจที่มากเกินไป อาจทำให้เกิดการรั่วไหลของงบประมาณได้ เนื่องจากองค์กรดังกล่าวรับงบประมาณได้โดยตรง ประกอบกับถึงแม้ว่าจะไม่มีมาตรา ๑๗ นายกรัฐมนตรีสามารถออกเป็นมติในการวางระเบียบดังกล่าวได้ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอยู่แล้ว นอกจากนี้การให้อำนาจดังกล่าวแก่ ค.อ.บต. อาจจะไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย เนื่องจากได้มีการเปลี่ยนภารกิจของ ค.อ.บต. ให้ครอบคลุมถึงการพัฒนาด้วย มิใช่เฉพาะเรื่องความไม่สงบเท่านั้น จึงไม่ควรให้ ค.อ.บต. มีอำนาจในการออกระเบียบมาใช้เป็นการเฉพาะ

๒) **นายเจริญ ภัคดีวานิช** ได้แสดงความเห็นสรุปได้ว่า ในการออกระเบียบเกี่ยวกับการงบประมาณหรือการเงิน การพัสดุ เบี้ยเลี้ยงภัย ค่าชดเชย และงานสารบรรณขึ้นใช้เป็นการเฉพาะ เพื่อใช้ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น ควรต้องใช้ด้วยความรอบคอบ ระมัดระวัง โปร่งใสและดำรงไว้ซึ่งธรรมาภิบาล เนื่องจากเป็นระเบียบพิเศษที่แตกต่างจากส่วนราชการอื่น นอกจากนี้เห็นว่าคณะรัฐมนตรีสามารถออกเป็นมติในการวางระเบียบเกี่ยวกับการเงิน การพัสดุ เบี้ยเลี้ยงภัย ค่าชดเชย และงานสารบรรณขึ้นใช้เป็นการเฉพาะในการดำเนินงานของ ค.อ.บต.

ได้อยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องให้อำนาจแก่ คอ.บต. ในการออกระเบียบที่เกี่ยวกับการเงิน การพัสดุ ดังกล่าวได้อีก

นอกจากนี้ ในการพิจารณามาตราดังกล่าวมีสมาชิกวุฒิสภาได้ขอแปรญัตติให้ตัดมาตรา ๑๗ ออกทั้งมาตรา ดังนี้ นายอนุรักษ์ นิยมเวช นายเจตน์ ศิรธรานนท์ นายจตุรงค์ ธีระกนก นายอนันต์ วรดิพิพงศ์ และนางนฤมล ศิริวัฒน์ โดยมีเหตุผลสรุปได้ว่า เพื่อมิให้เป็นการเปิดช่องทางให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจมากเกินไป และเพื่อมิให้มีความพิเศษกว่าหน่วยงานอื่นๆ ที่สามารถออกระเบียบเกี่ยวกับการเงิน การพัสดุ เบี้ยเลี้ยงภัย ค่าชดเชย และงานสารบรรณ ขึ้นใช้เป็นการเฉพาะ ซึ่งอาจส่งผลให้หน่วยงานอื่นๆ ดำเนินการเช่นเดียวกันนี้ได้ จะกระทบต่อการใช้งบประมาณ โดยควรดำเนินการในวิธีปกติเหมือนเช่นกับหน่วยงานอื่นๆ ซึ่งมีความเหมาะสมกว่า

#### **ผลการพิจารณามาตรา ๑๗**

ที่ประชุมเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมาธิการ โดยไม่มีการลงมติ

#### **การพิจารณาในวาระที่สามของวุฒิสภา**

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๑ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่สามให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๗ (๓)

**ผลการลงคะแนน** เห็นด้วย (ให้แก้ไขเพิ่มเติม) ๗๐ เสียง ไม่เห็นด้วย (ไม่แก้ไขเพิ่มเติม) ๕ เสียง งดออกเสียง ๑๕ เสียง ไม่ลงคะแนน ๓ เสียง

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๒๔ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. .... ซึ่งวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม แล้วลงมติเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา

ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. .... มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๗ ตอนที่ ๘๐ ก วันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๓

### ๓. ร่างพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ

พ.ศ. ....

ร่างพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. .... เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๗ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพฤหัสบดีที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๓ และเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๖ สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว คือ ยกเลิกพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๔๙๘ และกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๕ ได้บัญญัติให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งกำหนดให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาลี้คดีและปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้องค์กรอัยการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องตรากฎหมายเพื่อกำหนดให้มีองค์กรอัยการ และให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยธุรการขององค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญ โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับ โดยวุฒิสภาได้รับเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๓ ซึ่งจะครบกำหนดสามสิบวัน ในวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๓

#### การพิจารณาในวาระที่หนึ่งของวุฒิสภา

โดยที่ในคราวเมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. .... แล้วลงมติในวาระที่หนึ่ง รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ คณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา โดยอาศัยอำนาจประธานวุฒิสภา ได้มอบหมายให้คณะกรรมการกิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญและติดตามการบริหารงบประมาณเป็นผู้พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นการล่วงหน้า และให้คณะกรรมการฯ รายงานผลการพิจารณาศึกษาต่อวุฒิสภาเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของสมาชิกต่อไป ทั้งนี้ ตามข้อบังคับการประชุมฯ ข้อ ๑๓๖

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๗ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ... ในวาระที่หนึ่ง ในการนี้ ประธานคณะกรรมการกิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญและติดตามการบริหารงบประมาณ (นายจิตติพจน์ วิริยะโรจน์) ได้เสนอรายงานต่อที่ประชุมวุฒิสภา สรุปได้ว่า “คณะกรรมการอัยการฯ ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนี้

๑. ร่างพระราชบัญญัตินี้ประกอบไปด้วย ๒ ส่วน คือ ส่วนขององค์กรอัยการ และส่วนของพนักงานอัยการ โดยในส่วนขององค์กรอัยการเป็นการอนุวัติการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้องค์กรอัยการมีสถานะเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ โดยในร่างมาตรา ๗ บัญญัติให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นนิติบุคคล และอัยการสูงสุด พนักงานอัยการอื่น และข้าราชการฝ่ายอัยการอื่นสังกัดสำนักงานอัยการสูงสุดซึ่งทำให้เกิดองค์กรที่ชัดเจน แต่อาจก่อให้เกิดปัญหาที่ต้องตีความในอนาคตว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นนิติบุคคลหรือไม่ สำหรับในส่วนของพนักงานอัยการนั้น เป็นการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยพนักงานอัยการที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

๒. คณะกรรมการอัยการฯ เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวของสภาผู้แทนราษฎร ที่กำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ เนื่องจากอัยการสูงสุดเป็นประธานกรรมการอัยการ (ก.อ.) โดยตำแหน่ง จึงย่อมทราบเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรอัยการเป็นอย่างดี และจะช่วยป้องกันการแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการจากฝ่ายบริหารได้ แต่ปัจจุบันก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ตรวจสอบและถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการสูงสุดโดยรัฐสภาที่เพียงพอ

๓. บทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการตามร่างมาตรา ๑๔ มิได้บัญญัติให้ชัดเจนว่ากรณีใดเป็น “อำนาจ” ที่พนักงานอัยการจะกระทำหรือไม่กระทำก็ได้ หรือกรณีใดเป็น “หน้าที่” ที่กำหนดให้พนักงานอัยการต้องกระทำ และหากไม่ทำก็อาจเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ได้ ดังนั้น จึงไม่ควรใช้คำว่า “อำนาจและหน้าที่”

๔. การกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามร่างมาตรา ๑๗ ทำให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการออกหมายเรียก และอาจมีอำนาจควบคุมตัวในระหว่างการสืบสวนสอบสวนด้วย แต่ในทางปฏิบัติเชื่อว่าพนักงานอัยการจะไม่ทำด้วยตนเองและจะต้องมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้น

จึงไม่จำเป็นที่จะกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน รวมทั้งสำนักงานอัยการสูงสุดยังไม่มีความพร้อมเรื่องสถานที่คุมขังผู้ต้องหาด้วย นอกจากนี้ ไม่มีความจำเป็นต้องบัญญัติให้พนักงานอัยการเป็นตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งจะมีอำนาจจับหรือค้นโดยไม่ต้องมีหมาย เพราะปัจจุบันนี้อำนาจในการอนุญาตให้จับหรือค้นเป็นอำนาจของศาลเท่านั้น

๕. การที่ร่างมาตรา ๒๑ กำหนดเกี่ยวกับกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ซึ่งการกำหนดเช่นนี้อาจกระทบกระเทือนต่อระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ให้อำนาจผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการดังกล่าวได้ จากนั้นจึงจะส่งสำนวนไปให้อัยการสูงสุดชี้ขาดต่อไป ดังนั้น จึงควรให้เป็นไปตามระบบเดิมที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และควรให้เป็นหน้าที่ของศาลยุติธรรมที่จะพิจารณาพิพากษาว่าคดีอาญาใดจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือไม่ โดยไม่ควรให้ยุติก่อนเสนอคำฟ้องต่อศาล

๖. การที่ร่างมาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มิใช่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศกำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี หรือได้รับการยกเว้น หรือผ่อนผันการปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใด ให้สำนักงานอัยการสูงสุดได้รับการยกเว้น หรือผ่อนผันตามกฎหมายในเรื่องนั้นด้วย” ฉะนั้น ข้อความว่า “หรือผ่อนผันการปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใด” มีความหมายกว้างเกินไปและครอบคลุมทุกกรณี ดังนั้น จึงควรกำหนดสถานะของอัยการสูงสุดในเรื่องนี้ให้ชัดเจน”

จากนั้น ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. .... แล้วลงมติรับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้วไว้พิจารณา และตั้งกรรมาธิการวิสามัญคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาในวาระที่สอง จำนวน ๒๙ คน โดยมีกำหนดเวลาการแปรญัตติภายในเจ็ดวัน ตามข้อบังคับการประชุมฯ ข้อ ๑๔๒ ซึ่งกรรมาธิการดังกล่าวประกอบด้วย

๑. พลตำรวจตรี เกริก กัลยาณมิตร
๒. พันตำรวจโท จิตต์ ศรีโยหะ มุกดาธนพงศ์
๓. นายจิตติพจน์ วิริยะโรจน์
๔. นายจุลสิงห์ วสันตสิงห์



- |                               |                                  |
|-------------------------------|----------------------------------|
| ๕. นายชูชัย เลิศพงศ์อดิศร     | ๖. พลอากาศเอก ณพฤษก์ มั่นทะจิตร  |
| ๗. นายตวง อันทะไชย            | ๘. นายต่วนอับดุลเลาะ ดาโอะมารียอ |
| ๙. นายถาวร พานิชพันธ์         | ๑๐. นายทวีศักดิ์ คิตบรรจง        |
| ๑๑. นายธนพิชญ์ มูลพฤกษ์       | ๑๒. นายธวัช บวรวิชัยกุล          |
| ๑๓. นายบวรศักดิ์ คณาเสน       | ๑๔. นายบุญส่ง โควาวิสารักษ์      |
| ๑๕. นายประสิทธิ์ โพธิ์สุธน    | ๑๖. นางพรพันธ์ บุญยรัตพันธุ์     |
| ๑๗. นายยุทธนา ยุพฤทธิ์        | ๑๘. นายรักพงษ์ ณ อุบล            |
| ๑๙. นายเรืองไกร ลีกิจวัฒน์    | ๒๐. นายเวทีอราแม มะมิงจิ         |
| ๒๑. พันตำรวจเอก สนธยา แสงเภา  | ๒๒. นายสมชาติ พรรณพัฒน์          |
| ๒๓. นายสมัคร เชาวภานันท์      | ๒๔. นายสัตยา อรุณธารี            |
| ๒๕. พลตำรวจเอก สุนทร ชัยขวัญ  | ๒๖. นายสุรัชย์ เลี้ยงบุญเลิศชัย  |
| ๒๗. นางสุอำภา คชไกร           | ๒๘. นายเสริมเกียรติ วรดิษฐ์      |
| ๒๙. พลตำรวจเอก อำนวย เพชรศิริ |                                  |

ต่อมาคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้ขอให้วุฒิสภายายเวลาการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติออกไปเป็นกรณีพิเศษอีก ๓๐ วัน โดยในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๐ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้ลงมติให้ขยายเวลาการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวออกไปเป็นกรณีพิเศษอีก ๓๐ วัน นับแต่วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๓ ซึ่งจะครบกำหนด ๓๐ วัน ในวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๓

เมื่อคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสร็จแล้วจึงได้ เสนอรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่อประธานวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๓ สรุปผลการพิจารณาได้ว่า คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในมาตรา ๕ มาตรา ๑๐ มาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๒ และได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติไว้ บางประการ โดยมีสมาชิกวุฒิสภาเสนอคำแปรญัตติ จำนวน ๑๖ คน ดังนี้

- |                         |                               |
|-------------------------|-------------------------------|
| ๑. นายจำนงค์ สวมประจำ   | ๒. นายสุรจิต ชिरเวทย์         |
| ๓. นายวรินทร์ เทียมจรัส | ๔. นางสาวสุมล สุตะวิริยะวัฒน์ |
| ๕. นายเจริญ ภัคดีวานิช  | ๖. นายสิริวัฒน์ ไกรสินธุ์     |
| ๗. นายชรินทร์ หาญสืบสาย | ๘. นางกัระณา สุมาวงศ์         |
| ๙. นายวิเชียร คันฉ่อง   | ๑๐. นางสาวรสนา โตสิตระกุล     |



๑๑. นายวันชัย แสงสุขเอี่ยม

๑๒. นางนฤมล ศิริวัฒน์

๑๓. นายอนุรักษ์ นิยมเวช

๑๔. นายเจตน์ ศิริธรานนท์

๑๕. นายประดิษฐ์ ตันวัฒนะพงษ์

๑๖. นางรสสุคนธ์ ภูริเดช

และมีกรรมการสงวนความเห็น จำนวน ๓ คน ดังนี้

๑. พันตำรวจโท จิตต์ ศรีโยหะ มุกดาธนพงศ์

๒. นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย

๓. นายสมัคร เชาวภานันท์

โดยสมาชิกวุฒิสภาได้ขอสงวนคำแปรญัตติและกรรมการได้สงวนความเห็นไว้

ในมาตรา ๑๔ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๗

### การพิจารณาวาระที่สองของวุฒิสภา

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่ ๒ เริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วเรียงตามลำดับมาตรา จนจบร่าง

ประเด็นสำคัญที่สมาชิกวุฒิสภาขอแปรญัตติและกรรมการสงวนความเห็นให้แก้ไขเพิ่มเติม คือ

**๑. มาตรา ๑๔ อำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ** ซึ่งมาตรานี้คณะกรรมการไม่ได้แก้ไขเพิ่มเติม โดยมีความดังนี้

“**มาตรา ๑๔** พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) อำนาจและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

(๒) ในคดีอาญา มีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ

(๓) ในคดีแพ่ง หรือคดีปกครอง มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคในศาล หรือในกระบวนการทางอนุญาโตตุลาการทั้งปวง กับมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ

(๔) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือคดีอาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องในเรื่อง การที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ที่ดี หรือในคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่อง การที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมหรือ ช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการในหน้าที่ราชการที่ดี เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการ จะรับแก้ต่างให้ก็ได้

(๕) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือกรณีมีข้อพิพาทที่ต้องดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการ ที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมิได้กล่าวใน (๓) หรือนิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐ แต่ได้มีพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นเป็นคู่กรณีและมีใช้กรณีที่เป็นข้อพิพาทกับรัฐบาลหรือระหว่าง หน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับว่าต่างหรือแก้ต่างให้ก็ได้

(๖) ในคดีที่ราษฎรฟ้องเองไม่ได้โดยกฎหมายห้าม เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการ มีอำนาจเป็นโจทก์ได้

(๗) ในคดีที่ศาลชั้นต้นลงโทษบุคคลใดโดยลำพัง ถ้าศาลอุทธรณ์พิพากษาให้ปล่อย ผู้นั้น เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะฎีกาก็ได้

(๘) ดำเนินการตามที่เห็นสมควรเกี่ยวกับการบังคับคดีอาญาเฉพาะในส่วนของการ ยึดทรัพย์สินค้าปรับตามคำพิพากษา ในการนี้มีให้เรียกค่าฤชาธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ

(๙) ในกรณีที่มีการพิสดารสัญญาประกันจำเลย หรือประกันรับสิ่งของไปดูแลรักษาตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีในการบังคับให้เป็นไป ตามสัญญาอัน ในการนี้มีให้เรียกค่าฤชาธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ

(๑๐) อำนาจและหน้าที่อื่นตามที่ ก.อ. ประกาศกำหนดหรือเห็นชอบ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือมติคณะรัฐมนตรี

(๑๑) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงาน อัยการ

(๑๒) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการ สูงสุด ตามที่ได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุด

ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการตามมาตรา ๑๔ (๓) (๔) และ (๕) พนักงาน อัยการจะออกคำสั่งเรียกบุคคลใด ๆ ที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำก็ได้ แต่จะเรียกคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง มาให้ถ้อยคำโดยคู่ความฝ่ายนั้นไม่ยินยอมไม่ได้

พนักงานอัยการตำแหน่งใดมีอำนาจดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้เพียงใดให้เป็นไป ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดโดยความเห็นชอบของ ก.อ.”

สมาชิกวุฒิสภาได้ส่งวนคำแปรญัตติและกรรมาธิการได้ส่งวนความเห็น (กรรมาธิการ  
เสียงข้างน้อย) ขอให้แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการตามมาตรา ๑๔ ดังนี้

### ๑.๑ มาตรา ๑๔ (๖) อำนาจและหน้าที่ในการฟ้องคดีที่ราษฎรฟ้องเองไม่ได้

ผู้ส่งวนคำแปรญัตติ ได้อภิปรายแสดงความเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจง  
ประกอบการแปรญัตติ ดังนี้

**นางสาวสุมล สุตะวิริยะวัฒน์** ขอแก้ไขความในมาตรา ๑๔ (๖) เป็นดังนี้

“(๖) ในคดีที่ราษฎรฟ้องเองไม่ได้โดยกฎหมายห้ามเมื่อเห็นสมควรให้พนักงานอัยการ  
มีอำนาจเป็นโจทก์ได้” และได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า โดยปกติแล้วพนักงานอัยการมักจะเป็น  
ผู้ยื่นฟ้องให้แก่ภาครัฐหรือเป็นตัวแทนให้แก่ราชการ แต่บางกรณีประชาชนถูกฟ้องร้องแม่ทำงาน  
เพื่อบ้านเมืองและไม่มีเงินจ้างทนาย ดังนั้น เมื่ออัยการเป็นทนายของแผ่นดินได้ก็ควรเป็นทนาย  
ให้แก่คนยากจนหรือประชาชนที่ได้รับความลำบากด้วย และหากยังกำหนดให้เป็นดุลพินิจของ  
พนักงานอัยการ พนักงานอัยการก็อาจไม่เห็นสมควร จึงไม่ทำการเป็นโจทก์ฟ้องคดีให้กับประชาชน  
ก็ได้

### คำตอบชี้แจงของคณะกรรมาธิการ

กรรมาธิการผู้ตอบชี้แจงมาตรา ๑๔ (๖) มีดังนี้

**นายสมเกียรติ วรดิษฐ์** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า เรื่องที่ราษฎรฟ้องเองไม่ได้นั้นมีเพียง  
กรณีเดียวตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๖๒ คือ คดีอุทลุม ที่ห้ามมิให้ลูก  
ฟ้องพ่อแม่ แต่กฎหมายก็เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคืออัยการสามารถใช้ดุลพินิจได้ว่าจะฟ้อง  
แทนราษฎรหรือไม่ ซึ่งเหตุที่กฎหมายให้อัยการมีดุลพินิจได้นั้น เนื่องจากสังคมไทยยอมรับกันมา  
ช้านานว่าหากให้ลูกฟ้องพ่อแม่ได้จะเป็นเรื่องอกตัญญู แต่อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงก็มีพ่อ  
แม่ที่เป็นคนไม่ดีและสมควรถูกฟ้อง กฎหมายจึงต้องกำหนดให้เป็นดุลพินิจของพนักงานอัยการ  
และดุลพินิจนี้ต้องอยู่บนพื้นฐานของความถูกต้องชอบธรรมและสังคมยอมรับได้ นอกจากนี้  
หากบังคับให้พนักงานอัยการต้องฟ้องในกรณีที่ถูกเป็น คนไม่ดี แต่มาฟ้องพ่อแม่ที่ดี ก็อาจทำให้  
พนักงานอัยการตกเป็นเครื่องมือของคนไม่ดีได้ ซึ่งในทางปฏิบัติมีน้อยมากที่พนักงานอัยการใช้  
ดุลพินิจไม่ดำเนินคดีให้ และการที่ไม่ดำเนินคดีให้นี้ พนักงานอัยการก็ต้องให้เหตุผลกับสังคมได้  
มิใช่เป็นการไม่รับผิดชอบอำเภอกใจซึ่งจะกลายเป็นใช้ดุลพินิจไม่ถูกต้องและอาจถูกดำเนินคดีอาญา  
ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑๕๗ ด้วย

๑.๒ มาตรา ๑๔ (๗) อำนาจและหน้าที่ในการฎีกาคดีที่ศาลชั้นต้นลงโทษบุคคล  
โดยลำพัง

กรรมวิธีการผู้สงวนความเห็น ได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภา  
เพื่อชี้แจงประกอบความเห็น ดังนี้

๑) พันตำรวจโท จิตต์ ศรีโยหะ มุกดาธนพงษ์ ได้ขอแก้ไขเพิ่มเติมความ  
ในมาตรา ๑๔ (๗) เป็นดังนี้

“(๗) ในคดีที่ศาลชั้นต้นลงโทษบุคคลใดโดยลำพังพื้นฐานละเมิดอำนาจศาลถ้าอุทธรณ์  
พิพากษาให้ปล่อยผู้นั้น เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะฎีกาก็ได้” และได้ชี้แจงเหตุผลสรุป  
ได้ว่า การขอแก้ไขดังกล่าวนี้เพื่อให้เป็นฐานความผิดตามที่ปรากฏในประมวลกฎหมายอาญาหรือ  
กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากคำว่า “ลำพัง” เป็นคำพูดที่คนส่วนใหญ่ไม่ทราบความหมาย  
จะมีแต่เฉพาะคนในวงการกฎหมายเท่านั้นที่อ่านแล้วเข้าใจ จึงอยากให้แก้ไขเพื่อให้เป็นสากล  
และเพื่อให้คนทั่วไปอ่านแล้วเข้าใจได้ทันที ไม่ต้องตีความ

๒) นายสมักร เซาวภานันท์ ได้ขอให้ตัดมาตรา ๑๔ (๗) ออกทั้งหมด และได้ชี้แจง  
เหตุผลสรุปได้ว่า ในการพิจารณาขึ้นกรรมวิธีการ ผู้ชี้แจงของอัยการได้มาชี้แจงต่อคณะกรรมวิธีการ  
ว่า คดีที่ศาลชั้นต้นลงโทษบุคคลใดโดยลำพังนั้นมีอยู่กรณีเดียว คือ เรื่องการละเมิดอำนาจศาล  
ซึ่งในเบื้องต้นต้องเข้าใจก่อนว่าศาลชั้นต้นที่จะลงโทษในเรื่องละเมิดอำนาจศาลนี้ ศาลเป็นผู้เสียหาย  
และเป็นผู้สอบสวนเอง เมื่อสอบสวนแล้วท่านก็จะลงโทษ ซึ่งโดยปกติแล้วในการสอบสวนผู้ที่  
กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล ศาลก็ต้องสอบสวนข้อเท็จจริงที่เป็นประโยชน์ที่จะลงโทษ  
หรือวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นเป็นการละเมิดอำนาจศาล ดังนั้น มีประเด็นที่จะต้องพิจารณา คือ  
ประเด็นแรก การที่ศาลเป็นผู้สอบสวนเองและพิพากษาเองจะเป็นการชอบด้วย  
กฎหมายหรือไม่

ประเด็นที่สอง เมื่อศาลชั้นต้นพิพากษาลงโทษผู้ที่ละเมิดอำนาจศาลแล้ว ต่อมาศาล  
อุทธรณ์ยกฟ้อง ซึ่งศาลอุทธรณ์ก็เป็นหน่วยงานเดียวกันกับศาลชั้นต้นและการพิจารณายกฟ้อง  
ของศาลอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ก็ต้องพิจารณาจนปราศจากข้อสงสัย และทางปฏิบัติจะมีการกลั่น  
กรองตรวจสอบคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์อย่างละเอียดรอบคอบก่อนที่จะส่งมาให้ศาลชั้นต้น  
อ่าน ซึ่งถือว่าคำพิพากษาของศาลชั้นต้นได้มีการตรวจสอบโดยองค์กรศาลซึ่งเป็นองค์กรภายใน  
ด้วยกันแล้ว ศาลชั้นต้นก็ต้องยอมรับคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ จึงไม่มีเหตุผลที่พนักงานอัยการ  
จะต้องฎีกา

ประเด็นที่สาม ความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลเป็นเรื่องระหว่างศาลซึ่งเป็นผู้เสียหายกับผู้กระทำการละเมิดอำนาจศาล ดังนั้น หากศาลอุทธรณ์พิพากษายกฟ้องแล้วควร จะจบ แตกต่างจากกรณีที่คุณความพิพาทกัน ๒ ฝ่าย จะต้องมีการตรวจสอบการพิจารณาของศาล ทั้ง ๓ ชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา นอกจากนี้บางคดีกฎหมายก็ไม่ได้กำหนดว่าจะต้องพิจารณาถึงสามศาล เช่น คดีแรงงาน คดีศาลทรัพย์สินทางปัญญา คดีศาลภาษีอากร หรือคดียาเสพติด โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นกรณีที่พนักงานอัยการถูกศาลชั้นต้นพิพากษา ลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล ศาลอุทธรณ์พิพากษายกฟ้อง ก็ย่อมมีโอกาสเป็นไปได้อย่าง ที่พนักงานอัยการจะฎีกา แต่โดยปกติแล้วพนักงานอัยการจะไม่ถูกศาลลงโทษเรื่องละเมิดอำนาจ ศาล เพราะจะมีขั้นตอนของการเจรจาไกล่เกลี่ยจนกระทั่งคดีเล็กกัน โดยที่ไม่รอให้ศาลอุทธรณ์ พิพากษา ดังเช่นเรื่องที่เกิดระหว่างศาลกับอัยการที่จังหวัดลพบุรี

ประเด็นสุดท้าย ความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลเป็นคดีเล็กน้อยที่ผู้กระทำอาจ รู้เท่าไม่ถึงการณ์ และเป็นคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่ประชาชน พนักงานอัยการจึงไม่ควรเข้าไปยุ่ง และสอดคล้องกับร่างมาตรา ๒๑ ที่กำหนดให้พนักงานอัยการมีดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องในคดีอาญา ที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะด้วย

๓) นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย ได้ขอให้ตัดมาตรา ๑๔ (๗) ออกทั้งหมด และได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า ร่างมาตรา ๑๔ เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงอำนาจและหน้าที่ของพนักงาน อัยการ โดยได้กำหนดไว้ทั้งหมด ๑๒ อนุมาตรา แต่ในความเป็นจริงนั้นอำนาจและหน้าที่ ของพนักงานอัยการตามที่ปรากฏในร่างมาตรา ๑๔ มีมากกว่านี้ เนื่องจากบางอนุมาตรา เช่น มาตรา ๑๔ (๑๒) กำหนดให้อัยการมีอำนาจหน้าที่ตามที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด ซึ่งเป็น กรอบอำนาจที่กว้างขวางมาก ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาซึ่งทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมาย จึงต้องร่วม กันพิจารณาว่า อำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่ถูกกำหนดไว้แต่ไม่มีความจำเป็นที่จะต้อง กำหนดให้เป็นกรอบอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการแล้วนั้น สมควรที่จะต้องคงไว้หรือไม่ ซึ่งเห็นว่าควรที่จะคงอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการไว้เท่าที่จำเป็น เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ต่อประชาชนและประเทศชาติ เพื่อให้พนักงานอัยการได้ทำหน้าที่อย่างดีที่สุดและนำพาองค์กร และกระบวนการยุติธรรมของไทยไปสู่ความก้าวหน้ามากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่

นอกจากนี้ คดีตามมาตรา ๑๔ (๗) มีอยู่ประเภทเดียว คือ คดีเรื่องละเมิดอำนาจ ศาล ซึ่งเป็นฐานความผิดที่ยังคงจำเป็นต้องให้มีอยู่ และเป็นคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างบุคคล ที่ถูกกล่าวหาว่าไปละเมิดอำนาจศาลกับศาลที่ถูกกระทำละเมิด ซึ่งเมื่อมีคดีอยู่ประเภทเดียว

จึงต้องพิจารณาว่า สมควรที่จะกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือไม่ อีกทั้งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๓ ได้กำหนดบทลงโทษสำหรับความผิดฐานละเมิดอำนาจไว้ คือ จำคุกไม่เกิน ๑ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๕๐๐ บาท ซึ่งเป็นอัตราโทษประเภทความผิดลหุโทษ คือ คดีที่มีความผิดเล็กน้อย ซึ่งคดีความผิดประเภทนี้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้วางหลักไว้ว่า ห้ามอุทธรณ์หรือฎีกา ดังนั้น การที่ให้พนักงานอัยการมีสิทธิยื่นฎีกาคดีความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลซึ่งเป็นคดีเล็กน้อยได้ จึงขัดกับหลักการของกฎหมายที่ต้องการให้คดีประเภทความผิดลหุโทษหรือคดีซึ่งมีอัตราโทษไม่เกินคดีลหุโทษนั้น ให้จบที่ศาลเดียว เว้นแต่ศาลชั้นต้นต้องตัดสินลงโทษจำคุกจำเลย จึงจะให้สิทธิเฉพาะฝ่ายจำเลยยื่นอุทธรณ์ได้เพราะกฎหมายให้ความสำคัญเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แต่การที่มาตรา ๑๔ (๗) กำหนดให้ในกรณีศาลชั้นต้นตัดสินลงโทษจำคุกฐานละเมิดอำนาจศาล แล้วศาลอุทธรณ์พิพากษาให้ปล่อยผู้นั้น ให้พนักงานอัยการมีอำนาจยื่นฎีกาก็ได้นั้น ขัดกับหลักการของกฎหมายในเรื่องการเคารพสิทธิและเสรีภาพ ที่ให้อำนาจอัยการฎีกายืนยันเอาผิดกับคนที่ศาลอุทธรณ์ตัดสินว่าไม่ผิดไปแล้วได้ จึงควรให้คดีเช่นนี้ยุติลง และจะเป็นการลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาลฎีกาให้น้อยลงด้วย โดยให้คงไว้เฉพาะคดีที่มีความสำคัญจริง ๆ เท่านั้น

แม้ตัวแทนของอัยการจะให้ความเห็นว่า กรอบอำนาจหน้าที่นี้เป็นกรอบอำนาจที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายเก่า คือ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๔๘ และปัจจุบันยังใช้บังคับอยู่ก็ตาม แต่ขณะนี้เรากำลังช่วยกันพัฒนากฎหมายให้ดีกว่าที่เป็นอยู่เดิม และหากไม่แก้ไขกฎหมายเก่าก็จะขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในหมวด ๕ ซึ่งว่าด้วยหมวดเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๘๑ ที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการปฏิรูปกฎหมายและปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ซึ่งร่างมาตรา ๑๔ (๗) นี้ ไม่เป็นสาระสำคัญที่ควรจะต้องกำหนดให้เป็นกรอบอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการอีกต่อไป และหากมีการแก้ไขแล้ว ไม่เพียงแต่จะเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนากฎหมายของประเทศและกระบวนการยุติธรรมเท่านั้น แต่ยังจะเกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการทั่วประเทศด้วย คือ จะได้ใช้เวลาไปทำงานที่มีความสำคัญมากกว่ามาอยู่กับงานฐานละเมิดอำนาจศาลซึ่งเป็นคดีเล็กน้อย และแม้การกระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลอาจมีการกระทำที่มีลักษณะร้ายแรง เช่น เปลี่ยนตัวผู้ต้องหา หรือใช้หลักฐานเท็จไปแสดงต่อศาลก็ตาม แต่การกระทำนั้นก็เป็นความผิดในตัวเองตามประมวลกฎหมายอาญาในข้อหาอื่น ๆ อยู่แล้ว ไม่ได้แปลว่าคดีละเมิดอำนาจศาลเป็นคดีเบ็ดเสร็จ ซึ่งมาตรา ๑๔ (๗) นี้ จำกัดแต่เฉพาะความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลเพียงอย่างเดียวไม่ได้รวมไปถึงการกระทำที่มีความรุนแรงอย่างอื่น แม้จะประพฤตินับในบริบทศาลก็เป็นเรื่องที่จะต้องไปดำเนินคดีต่างหากตามความผิดฐานนั้น ๆ

### คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการ

กรรมการผู้ตอบชี้แจงมาตรา ๑๔ (๗) มีดังนี้

๑) **นายจิตติพจน์ วิริยะโรจน์** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า การที่ขอให้เปลี่ยนข้อความที่ว่า คดีที่ศาลลงโทษบุคคลใดโดยลำพัง เป็นคดีที่เกี่ยวกับการละเมิดอำนาจศาลนั้น เป็นการเปลี่ยนเฉพาะข้อความแต่ความหมายเหมือนเดิม เนื่องจากตามข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญ ก็ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า คดีที่ศาลลงโทษบุคคลใดโดยลำพังตามบทบัญญัติในร่างมาตรา ๑๔ (๗) ในปัจจุบันมีอยู่กรณีเดียว คือ คดีละเมิดอำนาจศาล และเป็นการคงความเดิมไว้ตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๔๙๘ ซึ่งเป็นคำพูดที่เป็นภาษากฎหมายที่เข้าใจกันโดยทั่วไป

๒) **นายประสิทธิ์ ปทุมรักษ์** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า

ประเด็นแรก กรณีที่ขอเปลี่ยนถ้อยคำจาก “โดยลำพัง” เป็น “คดีความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล” นั้น ในขณะนั้นยังไม่มีควมสับสนเกิดขึ้นกับข้อความเดิมและเป็นถ้อยคำที่ใช้มาเป็นเวลานานแล้วจึงเห็นว่าน่าจะยังคงใช้ต่อไป นอกจากนี้ กรณีที่ศาลชั้นต้นลงโทษโดยลำพังนั้นอาจจะมีหลายสาเหตุ ไม่เฉพาะกรณีที่ประพัตตัวไม่เรียบร้อยในบริเวณโรงศาล แต่อาจเป็นกรณีที่มีการเปลี่ยนตัวผู้ต้องหาหรือเปลี่ยนพยานหลักฐาน และการที่ศาลชั้นต้นลงโทษก็ลงโทษไปตามข้อเท็จจริง ซึ่งศาลอาจจะพิจารณาไปด้วยความรวดเร็วและอาจจะไม่ได้แยกประเด็นที่ชัดเจนหรือไม่มีการสอบถามผู้ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่เกิดขึ้น

ประเด็นที่สอง กรณีที่ขอให้ตัดมาตรา ๑๔ (๗) ออกนั้น เห็นว่า ควรคงไว้ เนื่องจากกรณีนี้เป็นกรณีที่ศาลชั้นต้นได้ลงโทษไปฝ่ายเดียว ซึ่งทางพนักงานอัยการจะไม่ทราบเกี่ยวกับเรื่องที่ศาลสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาลว่าลงโทษด้วยเหตุประการใด แต่ถ้าต่อมาศาลอุทธรณ์พิพากษายกฟ้อง และหากศาลชั้นต้นที่เกี่ยวข้องไม่ส่งเรื่องมาที่อัยการที่อยู่ในพื้นที่นั้น อัยการก็จะไม่ทราบและไม่มีข้อมูลที่จะพิจารณา แต่ถ้าศาลชั้นต้นส่งเรื่องมา อัยการก็จะใช้ดุลพินิจพิจารณาไปตามข้อเท็จจริง รวมทั้งคำนึงถึงผู้เกี่ยวข้องอื่นที่ไม่สามารถเข้ามาเกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะพิจารณาฎีกาหรือไม่ด้วย และถ้าผู้ต้องคำพิพากษาคดีละเมิดอำนาจศาลเป็นพนักงานอัยการเอง ถ้าหากศาลชั้นต้นลงโทษมาแล้ว ศาลอุทธรณ์ยกฟ้องโดยเหตุผลที่เพียงพอก็คงไม่มีการฎีกา นอกจากนี้ การที่มีผู้เห็นว่าคดีความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลเป็นคดีเล็กน้อยนั้น เมื่อพิจารณาโดยนำโทษไปเปรียบเทียบกับคดีหุโทษแล้ว จะเห็นว่า คดีละเมิดอำนาจศาล กำหนดโทษจำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๕๐๐ บาท ส่วนคดีหุโทษนั้น กำหนดโทษจำคุก



ไม่เกิน ๑ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท ซึ่งโทษจำคุกในคดีละเมิดอำนาจศาลสูงกว่าความผิดลหุโทษ

๓) นายเสริมเกียรติ วรดิษฐ์ ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า ประเด็นแรก เกี่ยวกับเรื่องถ้อยคำที่จะขอแก้ไขจาก “ศาลลงโทษโดยลำพัง” เป็น “ศาลลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล” มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ข้อดี คือ เกิดความชัดเจน ส่วนข้อเสีย คือ คำว่า “ละเมิดอำนาจศาล” เป็นฐานความผิดซึ่งทำให้ไม่ทราบว่ามีกระบวนการดำเนินการลงโทษแบบพิเศษ ไม่ใช่แบบปกติที่เป็นการดำเนินคดีโดยราษฎรหรือโดยพนักงานอัยการ เนื่องจากเรื่องละเมิดอำนาจศาลนี้ไม่ได้ผ่านกระบวนการร้องทุกข์ การไต่สวนมูลฟ้อง หรือการสอบสวน มาก่อน แต่มีการพิจารณาลงโทษเลย ดังนั้นหากใช้คำว่า “ลงโทษโดยลำพัง” จะทำให้เข้าใจได้อย่างชัดเจนว่า เป็นการลงโทษนอกเหนือจากระบบปกติ และเห็นว่าความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลเป็นความผิดที่จำเป็นต้องมีอยู่ เพื่อให้การพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อยและเกิดความเป็นระเบียบในศาล

ส่วนประเด็นที่สอง หากการกระทำที่เป็นการละเมิดอำนาจศาลเป็นความผิดอย่างอื่นด้วย เมื่อศาลลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาลแล้ว การกระทำที่เป็นความผิดอย่างอื่นนั้นก็มิได้ยุติไปด้วย ต้องไปว่ากล่าวกันอีกส่วนหนึ่ง และหากเกิดกรณีที่ละเมิดอำนาจศาลอย่างรุนแรง เช่น จะเอาปืนหรือมีดทำร้ายศาล ศาลชั้นต้นลงโทษจำคุก ๑ เดือน ซึ่งก็น่าจะเป็นการเหมาะสม แต่เมื่ออุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ ไม่ได้อยู่ในห้องพิจารณาขณะเกิดเหตุ ไม่เห็นว่าเป็นเรื่องร้ายแรง จึงกลับคำพิพากษาของศาลชั้นต้นที่ลงโทษไปแล้ว ดังนั้น กรณีเช่นนี้หากมีศาลฎีกามาช่วยพิจารณาว่า ศาลชั้นต้นลงโทษถูกต้องหรือศาลอุทธรณ์ปล่อยถูกต้องยอมเป็นสิ่งที่ดีกว่า และตามระบบของอัยการ อัยการจะฎีกาได้จะต้องมีการร้องขอจากศาลชั้นต้น อัยการไม่มีสิทธิไปดำเนินการด้วยตนเองโดยตรง และแม้ตามความเป็นจริงคดีประเภทนี้เกิดขึ้นไม่บ่อยครั้งนัก แต่ถ้าเกิดขึ้นแล้วและมีความจำเป็นต้องนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาศาลฎีกา หากไม่มีบทบัญญัติเช่นนี้ก็จะมีช่องทางให้คดีขึ้นสู่ศาลฎีกาได้ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหา

#### **ผลการพิจารณามาตรา ๑๔ (๗)**

ที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมตามกรรมาธิการเสียงข้างน้อย (นายสมักร เขาวภานันท์ และนายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย) ที่ให้ตัด (๗) ของมาตรา ๑๔ ออกทั้งหมด

**มติ** เห็นด้วย ๔๗ เสียง ไม่เห็นด้วย ๔๐ เสียง งดออกเสียง ๔ เสียง ไม่ลงคะแนน



๑.๓ มาตรา ๑๔ (๘/๑) อำนาจและหน้าที่ในการบังคับคดีตามคำพิพากษา  
ของศาลปกครอง

ผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อชี้แจง  
ประกอบการแปรญัตติ ดังนี้

นางสาวรสนา ไตสีตระกูล ได้ขอแปรญัตติเพิ่มความเป็น (๘/๑) ของมาตรา ๑๔  
ดังนี้

“(๘/๑) ให้มีหน้าที่บังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองในทรัพย์สิน  
ที่เป็นสาธารณสมบัติ” และได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า โดยปกติแล้วศาลปกครองจะไม่มีการบังคับ  
คดีจึงทำให้เกิดปัญหาดังเช่นกรณีที่ประชาชนได้ฟ้องคดีเกี่ยวกับเรื่องการคืนทรัพย์สินของ ปตท.  
ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาให้มีการคืนทรัพย์สินที่ได้มาโดยอำนาจมหาชน ซึ่งรวมถึง  
ระบบท่อต่าง ๆ และทรัพย์สินที่ได้มาจากการเวนคืนและการรอนสิทธิ แต่ในความเป็นจริง  
มีการคืนเฉพาะทรัพย์สินที่ได้มาจากการเวนคืน แต่ไม่มีการคืนท่อส่งก๊าซในทะเล ซึ่งสำนักงาน  
การตรวจเงินแผ่นดิน ก็ระบุว่ายังคืนทรัพย์สินไม่ครบ และกระทรวงการคลังในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่  
ที่จะต้องรับมอบทรัพย์สินก็ไม่ได้ใช้สิทธิทักท้วงว่ายังไม่มีการคืนทรัพย์สินให้ครบถ้วน และเมื่อ  
ศาลปกครองไม่มีการบังคับคดีจึงทำให้ทรัพย์สินซึ่งมีมูลค่ามหาศาลไม่ได้ถูกบังคับคดีให้ตกเป็น  
ของแผ่นดิน ดังนั้น เมื่ออัยการเป็นทนายของแผ่นดินและกฎหมายเปิดโอกาสให้อัยการสามารถ  
ไปดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจได้ พนักงานอัยการก็ควรมีหน้าที่สำคัญเกี่ยวกับ  
การบังคับคดีเพื่อติดตามทรัพย์สินที่เป็นของรัฐด้วย

นอกจากนี้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งก็ไม่ได้ระบุห้ามไว้แต่ประการ  
ใดว่า หากไม่ได้เป็นผู้ว่าความแล้ว จะไม่สามารถเป็นผู้บังคับคดีได้ เพราะฉะนั้นการเพิ่มอำนาจ  
หน้าที่ของอัยการในเรื่องดังกล่าวเข้าไปย่อมไม่เป็นการขัดต่อกฎหมายและก่อให้เกิดประโยชน์กับ  
แผ่นดินเป็นอย่างมาก เนื่องจากจะมีเจ้าภาพในการเรียกทรัพย์สินคืนกลับมาเป็นของแผ่นดิน  
ซึ่งเป็นการทำให้คำพิพากษานั้นบรรลุผลอย่างเป็นรูปธรรม

### คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการ

กรรมการผู้ตอบชี้แจงในมาตรา ๑๔ (๘/๑) มีดังนี้

๑) นายจุลสิงห์ วสันตสิงห์ ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า ตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณา  
คดีปกครองและคดีแพ่ง ผู้ที่จะมีอำนาจบังคับคดีคือเจ้าหน้าที่หรือโจทก์เท่านั้น ถ้าอัยการไม่ได้เป็น

คู่ความผู้ฟ้องคดี อัยการก็จะไม่เกี่ยวข้องและไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปบังคับคดี ซึ่งการที่ศาลปกครองตัดสินให้รัฐวิสาหกิจคืนทรัพย์สินให้เป็นของสาธารณะนั้น เป็นหน้าที่ของกระทรวงการคลัง ที่มีหน้าที่รับมอบทรัพย์สิน โดยไปตกลงกับผู้ที่จะมอบเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษา และหากเจ้าหน้าที่เป็นโจทก์เห็นว่าการรับมอบไม่เป็นไปตามคำพิพากษาก็ชอบที่จะขอให้ศาลปกครองดำเนินการได้ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง มาตรา ๗๒ มิใช่อำนาจของอัยการ เพราะอัยการไม่ได้เข้าไปเป็นโจทก์ในเรื่องนี้

**๒) นายจิตติพนธ์ วิริยะโรจน์** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า ตัวแทนของรัฐและประชาชน ที่มีหน้าที่ในการรักษาทรัพย์สินของประเทศชาติในคดี ปตท. คือ กระทรวงการคลัง ซึ่งเมื่อศาลตัดสินแล้ว ไม่มีการปฏิบัติตามคำพิพากษา ก็ต้องไปเรียกร้องต่อกระทรวงการคลังเพื่อให้ไปเรียกร้องให้เป็นไปตามคำพิพากษาและจะเป็นช่องทางการแก้ปัญหาที่ดีที่สุดเพราะหากกำหนดให้อัยการมีหน้าที่ดังกล่าวด้วยก็จะเกิดปัญหา

**๓) นายถาวร พานิชพันธ์** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า โดยทั่วไปแล้วในร่างมาตรา ๒๓ (๔) กำหนดให้ สำนักงานอัยการสูงสุดมีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่ง หรือคดีปกครองแทนรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งพนักงานอัยการได้รับดำเนินคดีให้ ซึ่งถ้าหากหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดจำเป็นจะต้องให้อัยการบังคับคดีให้ก็สามารถยื่นเรื่องต่ออัยการเพื่อพิจารณาดำเนินการตามมาตรา ๒๓ (๔) นี้ได้ เช่น กรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ได้เป็นโจทก์ มาแต่แรก แต่จะต้องมีการบังคับคดีก็สามารถมาร้องขอให้อัยการดำเนินการ และอัยการก็มีอำนาจดำเนินการได้

**๔) นายเสริมเกียรติ วรดิลก** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า อำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการในการบังคับคดีนั้น ปรากฏอยู่ในมาตรา ๑๔ (๑) มาตรา ๑๔ (๑๒) และมาตรา ๒๓ (๔) แต่ประเด็นปัญหาอยู่ที่ว่า หากหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นตัวความไม่ร้องขอให้อัยการบังคับคดีให้ เนื่องจากได้มีการสมยอมกันกับลูกหนี้ จะทำอย่างไร ปัญหาหนี้แก้ไขได้โดยต้องไปดำเนินการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยกำหนดให้อัยการในฐานะที่เป็นทนายของแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ที่รักษาผลประโยชน์ของรัฐในกรณีที่รัฐซึ่งเป็นตัวความไม่ร้องขอจะสามารถเพิ่มบทบาทของพนักงานอัยการในเรื่องดังกล่าวได้

**๕) นายเรืองไกร ลีภิพัฒน์** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า การพิจารณาบทบัญญัติในการร่างกฎหมายใดก็ตาม ควรจะต้องคำนึงถึงบทกฎหมายที่มีอยู่แล้วว่าขัดหรือแย้งกันหรือไม่ด้วย เมื่อศาลปกครองมีอำนาจบังคับคดีเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษามาตรา ๗๒ แห่ง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว จึงต้องพิจารณาว่า มีความจำเป็นจะต้องเขียนอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำกันไว้ในร่างกฎหมายฉบับนี้อีกหรือไม่ เพราะหากบัญญัติไว้ซ้ำกันอาจทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย

### **ผลการพิจารณามาตรา ๑๔ (๘/๑)**

ที่ประชุมมีมติเห็นชอบด้วยกับคณะกรรมการให้การให้คงไว้ตามร่างเดิม

**มติ** เห็นด้วย ๔๓ เสียง ไม่เห็นด้วย ๓๒ เสียง งดออกเสียง ๓ เสียง ไม่ลงคะแนน  
ไม่มี

**๑.๔ มาตรา ๑๔/๑ การห้ามพนักงานอัยการที่ดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐรับผลประโยชน์ตอบแทน**

**ผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบการแปรญัตติ ดังนี้**

**นายสุรจิต ชिरเวทย์** ได้ขอแปรญัตติเพิ่มความเป็นมาตรา ๑๔/๑ ดังนี้

“มาตรา ๑๔/๑ พนักงานอัยการที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐในทำนองเดียวกัน ไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าตอบแทนเบี้ยประชุม โบนัส หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน หรือประโยชน์อื่นใดจากรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐที่ตนเป็นกรรมการ” และได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๕ วรรคหก ได้วางหลักการไว้ว่า ห้ามพนักงานอัยการเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐในทำนองเดียวกัน เว้นแต่ ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ซึ่งการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเช่นนั้นโดยหลักเป็นการห้ามมิให้เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ เว้นแต่ ก.อ. อนุมัติ เนื่องจากพนักงานอัยการเป็นทนายของแผ่นดิน หากไปเป็นกรรมการในหน่วยงานของรัฐเหล่านั้น อัยการก็อาจอยู่ในสถานะที่เป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือเป็นจำเลยเมื่อศาลรับฟ้อง และในขณะเดียวกันองค์กรอัยการก็ต้องทำหน้าที่ทั้งกล่าวหาและแก้ต่างด้วย และเมื่ออัยการเป็นอาชีพที่มีรายได้ประจำในอัตราที่สูงเท่ากับตุลาการซึ่งเป็นหนึ่งในอำนาจอธิปไตยอยู่แล้ว หากเปิดโอกาสให้มีการรับค่าตอบแทนจากหน่วยงานที่เข้าไปเป็นกรรมการได้ จะเกิดปัญหาว่า อัยการจะรักษาประโยชน์ของหน่วยงานที่ตนเข้าไปนั่งเป็นกรรมการหรือจะรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดินในฐานะที่อัยการเป็นทนายของแผ่นดินด้วย ดังนั้น จึงต้องมีการแก้ไขเพื่อให้อัยการเลือกเส้นทางชีวิตว่าจะยังคงรับราชการเป็นอัยการต่อไปหรือจะไปเป็นกรรมการ

รัฐวิสาหกิจซึ่งมีค่าตอบแทนสูงกว่า เพื่อให้องค์กรอัยการซึ่งเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนดรูปแบบให้ปลอดจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองเกิดความสง่างาม และเมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรตุลาการแล้ว รัฐธรรมนูญไม่ได้มีบทบัญญัติห้ามตุลาการไปเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ แต่ตุลาการก็ไม่ได้เข้าไปเป็น เพื่อให้ปราศจากความเคลือบแคลงสงสัยในการอำนวยความสะดวกและเมื่อรายได้ของพนักงานอัยการเทียบเท่ากับตุลาการแล้ว จึงต้องเรียกร้องมาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมในระดับเดียวกันด้วย

### คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการ

กรรมการผู้ตอบชี้แจงในมาตรา ๑๔/๑ มีดังนี้

๑) **นายสมชาติ พรรณพัฒน์** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า การที่รัฐวิสาหกิจไม่ได้เชิญอัยการเข้ามาเป็นกรรมการ แต่ใช้นิติกรของรัฐวิสาหกิจนั้นดูแลเรื่องกฎหมายหรือสัญญา นั้น บางกรณีก่อให้เกิดความเสียหาย เนื่องจากผู้ที่เป็นกรรมการไม่ได้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับกฎหมาย เมื่อฟังคำชี้แจงต่าง ๆ แล้ว อาจคิดว่าเป็นประโยชน์กับรัฐวิสาหกิจ แต่ในความเป็นจริงทำให้รัฐวิสาหกิจได้รับความเสียหาย ดังนั้น จึงควรให้มีอัยการซึ่งเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายเข้าไปเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจด้วย และเมื่อไปปฏิบัติงานก็ควรมีสิทธิที่จะได้รับค่าตอบแทนเพื่อความเป็นธรรม ซึ่งไม่เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย แต่ประเด็นที่ควรพิจารณาคือบุคคลเหล่านั้นได้ใช้ความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือปกป้องประโยชน์ของประเทศชาติได้อย่างคุ้มค่ากับเงินภาษีของประชาชนหรือไม่

๒) **นายจิตติพจน์ วิริยะโรจน์** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติห้ามพนักงานอัยการเข้าไปเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ โดยสามารถเป็นได้หาก ก.อ. มีมติอนุมัติ ซึ่งการที่จะไปปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจนั้น มาตรา ๖๗ ของร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการอัยการ พ.ศ. .... ได้กำหนดว่าจะต้องมีหลักเกณฑ์ที่ ก.อ. กำหนด ดังนั้น ก.อ. ต้องไปกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและให้มีกระบวนการที่ตรวจสอบได้ว่าจะมีความจำเป็นที่จะต้องตั้งอัยการเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือไม่ ส่วนในเรื่องของการรับค่าตอบแทนหรือผลประโยชน์นั้น การที่กฎหมายบัญญัติห้ามอัยการรับผลประโยชน์ตอบแทนใดๆ อาจเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลจนเกินขอบเขตซึ่งขัดกับรัฐธรรมนูญได้ และอาจขัดกับหลักความเสมอภาคด้วย เนื่องจากผู้เป็นกรรมการที่มาจากหน่วยงานอื่น เช่น กระทรวงต่างๆ สามารถรับค่าตอบแทนได้ ดังนั้น หากจะมีการแก้ไขในเรื่องดังกล่าวจริงจะต้องไปแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๕

๓) **นายเรืองไกร ลิกิจวัฒน์** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจะต้องมองภาพรวมทั้งระบบ เนื่องจากในรัฐวิสาหกิจหนึ่งๆ นั้น ผู้ที่เป็นกรรมการก็มาจากหลายหน่วยงาน ดังนั้น ต้องให้เกิดความเป็นธรรมทั้งระบบ หากจะกำหนดให้ได้รับค่าตอบแทนได้ก็ต้องได้ทั้งหมด หากไม่ได้ก็ต้องไม่ได้ทั้งหมด เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และการที่กำหนดให้พนักงานอัยการที่มาเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจไม่มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนในขณะที่กรรมการจากหน่วยงานอื่นๆ ได้รับค่าตอบแทนนั้น อาจก่อให้เกิดปัญหาที่กระทบต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติได้ เพราะอาจจะไม่มีที่ปรึกษามาให้ความเห็นทางด้านกฎหมายในที่ประชุมของคณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจนั้น

๔) **นายจุลสิงห์ วสันตสิงห์** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า รัฐวิสาหกิจในประเทศไทยทุกแห่งนั้นมีเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจทั้งสิ้น ซึ่งทุกคนก็มีผลประโยชน์ร่วมกันคือทำเพื่อรัฐและประชาชน และตามกฎหมายบริษัทมหาชนนั้น การกำหนดค่าตอบแทนของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจมีขั้นตอนเป็นไปตามการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณา กำหนดค่าตอบแทนและเป็นไปตามผลการประชุมของผู้ถือหุ้น หากรัฐวิสาหกิจแห่งใดมีผลการประกอบกิจการที่ได้กำไรมากผลตอบแทนก็ได้มากตามไปด้วย ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่เป็นบริษัทมหาชน กระทรวงการคลังจะเป็นผู้กำหนดว่าใครควรจะได้เท่าไร ดังนั้น หากกฎหมายจะกำหนดให้ข้าราชการส่วนอื่นที่เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนแต่อัยการไม่มีสิทธิได้รับนั้น จะขัดกับหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ และเมื่อไม่ได้รับค่าตอบแทน ในทางปฏิบัติก็ไม่มีผู้ใดยอยากเข้าไปเป็นกรรมการ ส่วนจำนวนของค่าตอบแทนจะมากเกินไปหรือไม่นั้นเป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังจะต้องพิจารณา

#### **ผลการพิจารณามาตรา ๑๔/๑**

ที่ประชุมเห็นชอบด้วยกับคณะกรรมการที่ให้คงไว้ตามร่างเดิม

**มติ** เห็นด้วย ๕๔ เสียง ไม่เห็นด้วย ๒๕ เสียง งดออกเสียง ๑๒ เสียง ไม่ลงคะแนน ๑ เสียง

**๒. มาตรา ๒๑ การพิจารณาสังคมและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ**  
ซึ่งมาตรานี้คณะกรรมการได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยมีความดังนี้

“มาตรา ๒๑ พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสังคมและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด โดยความเห็นชอบของ ก.อ.

ให้นำความในวรรคสองมาใช้บังคับกับกรณีที่พนักงานอัยการไม่ยื่นคำร้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนคำร้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกาด้วยโดยอนุโลม”

### ผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อชี้แจงประกอบการแปรญัตติ ดังนี้

๑) นายวันชัย แสงสุขเอี่ยม ได้ขอแปรญัตติตัดความในวรรคสองและวรรคสามของมาตรา ๒๑ ออกทั้งหมด และได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า ในขณะที่ตนแปรญัตติขอตัดความในวรรคสองและวรรคสามของมาตรา ๒๑ ออกนี้ คณะกรรมาธิการยังไม่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ๒๑ และเมื่อคณะกรรมาธิการได้แก้ไขความในมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่งและวรรคสองแล้ว จึงมีประเด็นที่ต้องการสอบถามกรรมาธิการ ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ การที่กรรมาธิการแก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคสองของมาตรา ๒๑ เป็นว่า “ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดโดยความเห็นชอบของ ก.อ.” นั้น ในส่วนของระเบียบที่กล่าวถึงนี้จะหมายถึงระเบียบว่าด้วยการที่พนักงานอัยการเสนอเรื่องต่ออัยการสูงสุดหรือหมายถึงระเบียบเกี่ยวกับอำนาจการสั่งไม่ฟ้องคดี หรือหมายถึงทั้งสองกรณี

ประเด็นที่ ๒ การที่กำหนดว่า ระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดจะต้องได้รับความเห็นชอบของ ก.อ. นั้น จะหมายถึงว่า ให้ ก.อ. เห็นชอบกับระเบียบ หรือหมายความว่า ก.อ. เห็นชอบกรณีที่อัยการสูงสุดสั่งไม่ฟ้องคดี หรือหมายถึงทั้งสองกรณี

นอกจากนี้ ควรมีการบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑ วรรคสอง ให้ชัดเจนด้วยว่า ระเบียบดังกล่าวให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้ระเบียบนี้เป็นที่เปิดเผยและมีความชัดเจน เนื่องจากเป็นระเบียบที่มีความสำคัญ

๒) นายอนุรักษ์ นิยมเวช ได้ขอแปรญัตติเพิ่มความในวรรคสองของมาตรา ๒๑ ดังนี้

“ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ การใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องดังกล่าวให้เป็นไปตามระเบียบและวิธีการที่ ก.อ. กำหนด” และได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า ผู้แปรญัตติเห็นด้วยกับการที่คณะกรรมการเพิ่มเติมให้การพิจารณาสั่งคดีโดยอิสระของพนักงานอัยการ นอกจากจะให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายโดยเที่ยงธรรมแล้ว จะต้องเป็นไปโดยสุจริตด้วย เพราะนอกจากจะสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๕ วรรคสองแล้ว การที่เพิ่มคำว่า “สุจริต” เข้าไปในมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง ยังทำให้กฎหมายมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นด้วย

ส่วนร่างมาตรา ๒๑ วรรคสอง นั้น เป็นการนำเรื่องคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีสาระสำคัญ ๔ ประเภท คือ คดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน คดีที่จะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยของชาติ คดีที่จะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ และคดีที่จะมีผลกระทบต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ที่ได้มีการกำหนดไว้ในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๗๘ ซึ่งเป็นระเบียบที่ออกตามพระราชบัญญัติอัยการฉบับเดิม มาบัญญัติให้มีความชัดเจนในร่างกฎหมายฉบับนี้ และถ้อยคำที่คณะกรรมการเพิ่มเติมให้การเสนอเรื่องต่ออัยการสูงสุดพิจารณาสั่งคดีทั้ง ๔ ประเภทดังกล่าวให้เป็นไปตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด โดยความเห็นชอบของ ก.อ. นั้น ระเบียบดังกล่าวจะต้องมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามร่างมาตรา ๕ และการกำหนดระเบียบนี้ก็สอดคล้องกับร่างมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้อัยการสูงสุดมีอำนาจทำคำสั่งเฉพาะเรื่องหรือวางระเบียบเรื่องการใช้อำนาจหรือการกระทำหน้าที่ของพนักงานอัยการได้ ดังนั้น จึงเห็นด้วยที่กำหนดให้ระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดนั้นจะต้องผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการอัยการอีกชั้นหนึ่ง และเห็นว่าระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดนี้ควรจะมีสาระสำคัญที่กำหนดว่า คดีประเภทใดไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนหรือคดีประเภทใดเกี่ยวกับความปลอดภัย พร้อมทั้งควรกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการด้วยเพื่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชนในการที่จะสามารถตรวจสอบแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการตามระเบียบดังกล่าวได้

๓) **นางนฤมล ศิริวัฒน์** ขอแปรญัตติตัดความในวรรคสองและวรรคสามของมาตรา ๒๑ ออกทั้งหมด และได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า หากให้มีการคงร่างมาตรา ๒๑ วรรคสอง ไว้



อาจก่อให้เกิดปัญหาว่าจะเป็นการเพิ่มอำนาจให้อัยการสูงสุดมากขึ้นกว่าที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดไว้หรือไม่ และจะเป็นการตัดทอนอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการหรือไม่ นอกจากนี้ การที่กำหนดให้นำวรรคสองมาใช้บังคับกับกรณีที่พนักงานอัยการไม่ยื่นคำร้องไม่อุทธรณ์ และไม่ฎีกานั้น ล้วนแล้วแต่เป็นลักษณะของการไม่สั่งฟ้อง ซึ่งจะเกิดปัญหาว่าพนักงานอัยการทั้งหมดจะมีอำนาจในส่วนนี้หรือไม่ และยังจะเกิดปัญหาในการตีความว่า คดีอาญาใดจะเป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือไม่ด้วย เนื่องจากการตีความนั้นอาจแตกต่างกันและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ดังนั้น จึงต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบและตีความอย่างระมัดระวัง

**๔) นายเจตน์ ศิรธรานนท์** ขอแปรญัตติตัดความในวรรคสอง และวรรคสาม ของมาตรา ๒๑ ออกทั้งหมด และได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า ปัจจุบันประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้ การสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ว่าราชการจังหวัด และหากมีความเห็นแย้งจะต้องส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ชี้ขาด และคำสั่งของอัยการสูงสุดเป็นที่สุด เพื่อเป็นการตรวจสอบดุลพินิจยุติคดีของพนักงานอัยการ แต่ร่างมาตรา ๒๑ วรรคสองนี้ระบุให้อัยการสูงสุดเป็นผู้สั่งไม่ฟ้องคดีตั้งแต่แรก ทำให้ไม่มีการคานอำนาจกันดังเช่นที่เคยมีมา ซึ่งการให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จ โดยไม่มีการคานอำนาจจะระหว่างกันนั้น มักก่อให้เกิดปัญหา และร่างมาตรา ๒๑ นี้ จะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่าจะบังคับใช้กฎหมายอัยการนี้หรือจะใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเนื่องจากกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ มีความขัดแย้งกันอยู่ นอกจากนี้ คดีอาญาประเภทที่ได้มีการระบุไว้ในร่างมาตรา ๒๑ นี้ ก็บัญญัติไว้อย่างกว้างในลักษณะเป็นรูปธรรม ทำให้ตีความได้หลากหลาย และไม่มีหลักประกันว่าการคานอำนาจพนักงานอัยการโดยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจะยังคงมีอยู่หรือไม่ หากมีการตีความว่าทุกกรณีเป็นเรื่องที่ต้องส่งให้อัยการสูงสุดทั้งหมด การคานอำนาจก็จะไม่เกิดขึ้น และแม้โดยหลักการพนักงานอัยการต้องมีความเป็นอิสระ แต่สำหรับประเทศไทยจะต้องมีระบบตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของอัยการที่มีความเข้มข้นมากขึ้นทั้งการตรวจสอบจากภายในองค์กรและการตรวจสอบจากภายนอกองค์กร ดังเช่นประเทศฝรั่งเศส ญี่ปุ่น หรืออเมริกา ที่มีการตรวจสอบทั้งจากองค์กรภายใน องค์กรภายนอก และจากศาลด้วย เพื่อให้องค์กรอัยการมีความโปร่งใส และสังคมให้ความเชื่อมั่นและยอมรับ

**๕) นางสาวรสนา โตสิตระกูล** ขอแปรญัตติเพิ่มเติมความในวรรคสาม ของมาตรา ๒๑ ดังนี้



“ให้นำความในวรรคสองมาใช้บังคับกับกรณีที่พนักงานอัยการไม่ยื่นคำร้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนคำร้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกาด้วยโดยอนุโลม และต้องระบุเหตุผลประกอบการกระทำนั้น” และได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า การที่ต้องกำหนดให้อัยการระบุเหตุผลประกอบการใช้ดุลพินิจไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนคำร้องหรืออื่นๆ นั้น ก็เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าอัยการได้กระทำไปอย่างมีเหตุผลเหมือนเช่นการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองที่ตุลาการศาลปกครองแต่ละคนจะต้องเขียนเหตุผลส่วนตนประกอบด้วย เพราะหากมิได้มีการให้เหตุผลที่ชัดเจนแล้วจะทำให้สังคมเกิดความสงสัยเหมือนดังเช่นคดีอัมมชโยที่ถูกอัยการเลิกคดีไป และการให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรนี้จะทำให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ว่าความเห็นของพนักงานอัยการเป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรมหรือไม่

### **คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการ**

กรรมการผู้ตอบชี้แจงในมาตรา ๒๑ มีดังนี้

๑) นายเข้มชัย ชุตินวงศ์ ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า การที่ร่างมาตรา ๒๑ กำหนดให้ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด โดยความเห็นชอบของ ก.อ. นั้น ระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดจะไปกำหนดจะเป็นเรื่องกระบวนการในการที่จะเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดพิจารณาสั่งไม่ฟ้อง เพราะดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการนั้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ ได้บัญญัติรับรองไว้แล้วว่าพนักงานอัยการมีอิสระในการสั่งคดี ซึ่งโดยปกติอัยการสูงสุดก็จะใช้อำนาจสั่งไม่ฟ้องตามร่างมาตรา ๒๑ นี้ โดยอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ คือ ใช้ดุลพินิจโดยอิสระ ส่วนการที่กฎหมายกำหนดว่า ระเบียบดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบของ ก.อ. นั้น หมายถึง ก.อ. ควรจะเห็นชอบในระเบียบที่ได้กำหนดขึ้นนี้เพื่อให้ระเบียบมีผลใช้บังคับได้

๒) นายถาวร พานิชพันธ์ ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า ปัจจุบันนี้สำนักงานอัยการสูงสุดมีระเบียบเกี่ยวกับกรณีที่จะสั่งไม่ฟ้องกรณีคดีที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณชนหรือมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของประเทศอยู่แล้ว คือ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดว่า กรณีคดีลักษณะใดบ้างที่จะเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน หรือผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของประเทศฯ และกำหนดเกี่ยวกับขั้นตอนการเสนอเรื่องต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณา

สิ่งคดี ดังนั้น คำว่า “ระเบียบ” ตามร่างมาตรา ๒๑ จึงหมายถึงระเบียบที่กำหนดว่าคดีลักษณะใดเป็นคดีที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะหรือกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของประเทศ และกำหนดเกี่ยวกับขั้นตอนของการเสนอเรื่องต่ออัยการสูงสุด และการที่กำหนดว่าระเบียบต้องได้รับความเห็นชอบของ ก.อ. นี้ หมายถึง การเห็นชอบตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด มิใช่ว่า ก.อ. ต้องเห็นชอบในดุลพินิจการสั่งคดีของอัยการ และระเบียบดังกล่าวนี้ต้องประกาศราชกิจจานุเบกษาตามร่างมาตรา ๕ ด้วยเพื่อให้ประชาชนได้ตรวจสอบได้ด้วย

๓) นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า การที่ร่างมาตรา ๒๑ วรรคแรก ได้มีการเพิ่มเติมถ้อยคำ คำว่า “สุจริต” เข้าไปนั้นเพื่อให้เกิดความชัดเจน เนื่องจากมีการถกเถียงกันในชั้นกรรมาธิการว่า คำว่า “เที่ยงธรรม” มีความหมายรวมถึงความสุจริตอยู่ในตัวแล้วหรือไม่ เพราะคำว่า “สุจริต” หมายถึง การกระทำที่ปราศจากอคติทั้งปวง โดยรวมถึงการกระทำที่ปราศจากการแสวงหาประโยชน์ที่ไม่ชอบ ส่วนคำว่า “เที่ยงธรรม” คือ ความถูกต้อง ดังนั้นจึงอาจเป็นไปได้ว่า คำว่า “เที่ยงธรรม” อาจมีความพลั้งเผลอในเรื่องความสุจริตไปได้ กรรมาธิการจึงเพิ่มเติมคำว่า “สุจริต” เข้าไป เพื่อให้มีถ้อยคำที่ชัดเจนมากขึ้น

ส่วนประเด็นที่ขอให้ตัดความในวรรคสองของมาตรา ๒๑ ออกนั้น กรอบอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการที่ปรากฏอยู่ในร่างมาตรา ๑๔ ส่วนหนึ่งคือการใช้อำนาจหน้าที่ในการสั่งคดีตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งอัยการต้องใช้ดุลพินิจในตรวจสอบพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวนตามที่พนักงานสอบสวนได้ทำ ความเห็นเสนอต่อพนักงานอัยการ และการใช้ดุลพินิจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานี้จะเอาเรื่องความได้เสียหรือประโยชน์ของสาธารณะมาประกอบการใช้ดุลพินิจไม่ได้ ถ้าเห็นว่าพยานหลักฐานในสำนวนปรากฏว่าคดีมีมูล พนักงานอัยการก็ต้องสั่งฟ้อง แต่ถ้าเห็นว่าคดีไม่มีมูลก็สั่งไม่ฟ้อง และเพื่อมิให้การใช้ดุลพินิจสั่งคดีของพนักงานอัยการเป็นการใช้อำนาจเสรีเจตตขาดและปราศจากการตรวจสอบถ่วงดุล กฎหมายจึงกำหนดให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลโดยฝ่ายปกครองอีกชั้นหนึ่ง โดยหากอยู่ต่างจังหวัดก็ส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ทำ ความเห็นว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับคำสั่งของพนักงานอัยการ ส่วนกรณีอยู่ในกรุงเทพมหานคร ให้เป็นอำนาจของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่จะเป็นผู้ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจและทำความเห็นแย้งได้ แต่ในที่สุดอัยการสูงสุดจะเป็นผู้ชี้ขาดทั้งสองกรณี

ดังนั้น การตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจดุลพินิจของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญายังคงมีอยู่เช่นเดิม โดยมีได้ถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือตัดทอนไปโดยร่างมาตรา ๒๑ วรรคสอง เนื่องจากร่างมาตรา ๒๑ วรรคสอง เป็นการแก้ไขปัญหาในเชิงสังคมมากกว่า คือ บางคดีแม้มีพยานหลักฐานว่าผู้ต้องหากระทำความผิดจริง แต่การฟ้องเพื่อเอาผู้ต้องหาไปลงโทษตามกระบวนการยุติธรรมนั้นอาจจะไม่เป็นประโยชน์ต่อสังคมหรือไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาให้กับสังคม หรือกลับเป็นการเพิ่มเติมปัญหาให้สังคมได้ เช่น คดีที่ผู้ต้องหาลักขโมยเงินในห้างสรรพสินค้าเพื่อนำไปให้น้องชายกินประทังชีวิต พนักงานอัยการได้ใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้อง โดยอาศัยอำนาจตามระเบียบฯ ปี ๒๕๕๗ เนื่องจากเห็นว่า การฟ้องคดีจะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ซึ่งหากจะใช้ดุลพินิจสั่งสำนวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เมื่อผลการสอบสวนชัดเจนว่าผู้ต้องหากระทำความผิดจริง อัยการไม่มีช่องทางอื่นเลยที่จะสั่งไม่ฟ้อง ดังนั้น หากไม่มีระเบียบดังกล่าวนี้ ผลก็จะกลายเป็นว่าในที่สุดคนหนึ่งคนที่ทำมาหากินโดยสุจริตเป็นลูกค้าขายของอยู่ในห้างสรรพสินค้า นำเอาขโมยเงินที่เหลือจากการขายในวันนั้นออกจากห้างไปให้น้องชายกินจะต้องติดคุก ทั้ง ๆ ที่ไม่สมควรจะต้องถูกลงโทษถึงจำคุก ดังนั้น จึงเห็นด้วยที่ร่างกฎหมายฉบับนี้จะยกระดับระเบียบของสำนักงานอัยการสูงสุดในการที่จะเปิดช่องให้อัยการสูงสุดได้มีโอกาสใช้ดุลพินิจนอกเหนือไปจากดุลพินิจในการสั่งคดีตามสำนวนหรือตามรูปคดี จากกฎเกณฑ์ในระดับระเบียบมาเป็นระดับพระราชบัญญัติ เพื่อมิให้เกิดปัญหาว่าระเบียบเป็นกฎหมายลำดับรองจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และจะขัดหรือแย้งกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้หรือไม่ และเมื่อเป็นดุลพินิจของอัยการสูงสุดอัยการทั่วประเทศหากประสงค์จะใช้ช่องทางดังกล่าวนี้ก็ต้องเสนอสำนวนมาให้อัยการสูงสุดเป็นผู้สั่ง และคำสั่งของอัยการสูงสุดตามร่างมาตรา ๒๑ วรรคสองนี้ เป็นที่สุด

ส่วนการที่ร่างมาตรา ๒๑ วรรคสาม ให้นำหลักเกณฑ์ในวรรคสองมาใช้กับกรณีพนักงานอัยการจะไม่ยื่นคำร้อง จะไม่ยื่นอุทธรณ์ จะไม่ฎีกา หรือในทางกลับกันจะถอนอุทธรณ์ ถอนฎีกา ด้วยนั้น หมายความว่า หากปรากฏข้อเท็จจริงในภายหลังว่า คดีที่ดำเนินไปแล้วนั้นไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ หรือหากดำเนินคดีต่อไปอาจจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศหรือกระทบต่อประโยชน์อันสำคัญของประเทศก็ให้สิทธิพนักงานอัยการโดยอัยการสูงสุดอาจสั่งถอนคดีในภายหลัง หรือถอนอุทธรณ์ ถอนฎีกาได้ ซึ่งอำนาจนี้จะเป็นประโยชน์กับประเทศชาติและประชาชนมากกว่ากฎหมายที่มีอยู่เดิม แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพนักงานอัยการมีอำนาจตามร่างมาตรา ๒๑ นี้แล้วจะต้องใช้บทบาทนี้ให้เกิดความเป็นธรรม และเกิดประโยชน์สุขกับประชาชนอย่างแท้จริงด้วย

๔) นายจุลสิงห์ วสันตสิงห์ ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า บทบัญญัติในร่างมาตรา ๒๑ ไม่ได้มีผลเปลี่ยนแปลงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๑๔๕ คือ คำสั่งไม่ฟ้องของอัยการยกเว้นที่เป็นคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการสูงสุดนั้น ยังคงต้องไปผ่านการตรวจสอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติอยู่เช่นเดิม แต่ถ้าเป็นคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการสูงสุดประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่กำหนดไว้ชัดเจนว่าเป็นที่สุด นอกจากนี้หากเทียบกับหน่วยงานอื่นที่ใกล้เคียงกัน เช่น ในกรณีของศาล หากเป็นเรื่องที่มีความสำคัญหรือจำเป็นต้องตัดสินใจอย่างรวดเร็ว กฎหมายก็มีการกำหนดให้ไปศาลฎีกาได้โดยไม่ต้องผ่านศาลอุทธรณ์เช่นกัน แต่อย่างไรก็ตาม การสั่งไม่ฟ้องของอัยการสูงสุดก็ต้องมีการขอความเห็นชอบจากตุลาการด้วย คือ อัยการสูงสุดต้องใช้ดุลพินิจภายใต้กรอบคือระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดโดยความเห็นชอบของ ก.อ. ซึ่งระเบียบนี้ก็จะกำหนดรายละเอียดในเรื่องต่างๆ เช่น กำหนดความหมายของคดีอาญาตามที่ระบุไว้ในร่างมาตรา ๒๑ หรือกำหนดขั้นตอนหรือกระบวนการในการเสนอเรื่องต่ออัยการสูงสุด เป็นต้น ดังนั้น คดีอาญาทั่วไปก็ยังคงผ่านกระบวนการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๑๔๕ ที่มีกระบวนการกลั่นกรองการใช้อำนาจของพนักงานอัยการตามปกติ แต่ร่างมาตรา ๒๑ นี้จะใช้เฉพาะคดีอาญาบางประเภทตามที่ระบุไว้เท่านั้น และอัยการสูงสุดจะไม่ได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๒๑ อย่างพร่ำเพรื่อเพราะการใช้อำนาจต้องเป็นไปตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด โดยความเห็นชอบของ ก.อ. พร้อมทั้งต้องมีเหตุผลประกอบการทำคำสั่งที่ชัดเจน ประกอบด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย คำพิพากษา หรือประโยชน์ต่อสังคมและประโยชน์สาธารณะด้วย

๕) นายจิตติพนธ์ วิริยะโรจน์ ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า การที่ร่างมาตรา ๒๑ วรรคสอง กำหนดให้ต้องมีการออกระเบียบก็เพื่อมิให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจโดยไม่มีกติกากฎเกณฑ์ และร่างมาตรา ๕ กำหนดให้ต้องนำระเบียบดังกล่าวลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบด้วย

นอกจากนี้ การที่คณะกรรมการมีได้ระบุในร่างมาตรา ๒๑ วรรคสาม ว่า อัยการต้องระบุเหตุผลประกอบการกระทำด้วยนั้น เนื่องจากอัยการสูงสุดและข้าราชการอัยการชั้นผู้ใหญ่ที่อยู่ในกรมการได้ชี้แจงว่าสำนักงานอัยการสูงสุดจะมีการแก้ไขระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญา คดีปกครอง หรือคดีแพ่ง ให้มีความครอบคลุม เป็นไปตามหลักนิติธรรม สุจริต และเที่ยงธรรม และสามารถตรวจสอบได้ จึงไม่จำเป็นต้องระบุข้อความดังกล่าวไว้ และในทางปฏิบัติของพนักงานอัยการ ไม่ว่าจะพนักงานอัยการจะมีคำสั่งฟ้องคดีหรือไม่ก็จะมีกระบวนการประกอบการทำคำสั่งด้วย

### ผลการพิจารณามาตรา ๒๑

ที่ประชุมเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการฯ โดยไม่มีการลงมติ

**๓. มาตรา ๒๒ การคุ้มครองดุลพินิจในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ** ซึ่งมาตรานี้คณะกรรมการฯ ได้แก้ไขเพิ่มเติม โดยมีความดังนี้

“มาตรา ๒๒ ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีหรือสั่งฟ้องและการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๑ ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

**ผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณาประกอบการแปรญัตติ ดังนี้**

๑) **นางสาวสุมล สุตวิริยะวัฒน์** ขอแปรญัตติตัดความในมาตรา ๒๒ ออกทั้งหมด และได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า บุคคลทุกอาชีพเมื่อได้ใช้ดุลพินิจไปแล้วไม่จำเป็นต้องมีเอกสิทธิ์หรือกฎหมายมาคุ้มครอง ซึ่งพนักงานอัยการก็เช่นกัน การใช้ดุลพินิจสั่งฟ้อง สั่งไม่ฟ้อง หรือถอนฟ้อง ของอัยการสูงสุดจะต้องเป็นการใช้ดุลพินิจอย่างละเอียดรอบคอบ ชัดเจน และโปร่งใส ดังนั้น ไม่ควรนำกฎหมายมาเป็นเครื่องกำบัง แต่ถ้าหากต้องการให้เกิดความชัดเจนควรกำหนดให้ดุลพินิจของพนักงานอัยการที่จะได้รับความคุ้มครองนั้น ต้องระบุเหตุผลประกอบการกระทำด้วย

๒) **นายเจริญ ภัคดีวานิช** ขอแปรญัตติให้ตัดความในมาตรา ๒๒ ออกทั้งหมด และได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า ร่างมาตรา ๒๑ มีความเกี่ยวข้องกับร่างมาตรา ๒๒ และจากการสืบค้นข้อมูลพบว่า ในบางครั้งพนักงานอัยการก็อาจมีความผิดพลาดในการใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องได้เช่นกัน เช่น คดีเซอริ แอนด์ มีการฟ้องคดีจนทำให้ผู้บริสุทธิ์ต้องติดคุกอยู่หลายปี หรือคดีที่มีการฟ้องร้องอดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งอัยการฟ้องคดีผิดพลาดจนคดีขาดอายุความ ทั้งนี้ พนักงานอัยการที่ปฏิบัติหน้าที่บกพร่องก็มีอยู่ไม่มาก แต่หากกฎหมายให้ความคุ้มครองทั้งหมดก็อาจส่งผลต่อความเป็นธรรมและความรอบคอบในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการได้ และต้องไม่ลืมว่าผลกระทบจากการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการอาจทำให้บุคคลต้องถูกประหารชีวิตได้ ดังนั้น หากจำเป็นที่จะต้องบัญญัติให้ความคุ้มครองการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการไว้จะต้องพิจารณาปัญหา ๓ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ตามกฎหมายที่มีอยู่เดิมพนักงานอัยการได้รับความคุ้มครองการใช้ดุลพินิจหรือไม่

ประเด็นที่สอง คดีที่ประชาชนฟ้องว่าพนักงานอัยการฟ้องคดีผิดพลาดมีหรือไม่ และประเด็นที่สาม หากพนักงานอัยการไม่ได้รับความคุ้มครองจะเกิดผลเสียหายอย่างไร นอกจากนี้ การที่ให้อำนาจอัยการไปออกระเบียบเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ตามร่างมาตรา ๒๑ นั้น หากระเบียบที่ออกมาเป็นระเบียบที่ไม่ดี การปฏิบัติงานของพนักงานอัยการก็จะเกิดปัญหา เช่น ในปัจจุบันสังคมไทยเกิดความขัดแย้งกันอย่างมากทำให้เกิดคดีเกี่ยวกับความมั่นคง บางกรณีพนักงานอัยการสั่งฟ้อง แต่บางกรณีสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งอาจทำให้สังคมเกิดความคลางแคลงใจได้

**๓) นายวันชัย แสงสุขเอี่ยม** ขอแปรญัตติให้ตัดความในมาตรา ๒๒ ออกทั้งหมด และได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า ในเบื้องต้นต้องพิจารณาก่อนว่าการห้ามมิให้ฟ้องพนักงานอัยการเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญาในกรณีที่พนักงานอัยการสั่งคดีโดยไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมาย จะมีความเหมาะสมหรือไม่ และจะแน่ใจได้อย่างไรว่าการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการจะไม่มีผลผิดพลาดและสมควรได้รับความคุ้มครอง และในปัจจุบันรัฐธรรมนูญก็ได้มีบทบัญญัติระบุให้เอกสิทธิ์เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการไว้แต่อย่างใด

นอกจากนี้ การที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๕ วรรคสอง กำหนดให้ พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดี และการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรมนั้น ความมีอิสระหรือความเที่ยงธรรมนี้ก็ไม่ได้เกี่ยวกับเอกสิทธิ์แต่อย่างใด ซึ่งหากให้คงมีบทบัญญัติตามร่างมาตรา ๒๒ เอาไว้ อาจเป็นการให้เอกสิทธิ์พนักงานอัยการอย่างสมบูรณ์เกินไป

**๔) นายเจตน์ ศิรธรานนท์** ขอแปรญัตติให้ตัดความในมาตรา ๒๒ ออกทั้งหมด และได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการให้ความคุ้มครองแก่พนักงานอัยการที่จะไม่ต้องถูกฟ้องทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครอง โดยไม่ได้กำหนดขอบเขตไว้ว่าจะคุ้มครองถึงการกระทำโดยเจตนา โดยประมาท โดยสุจริต หรือโดยทุจริต ด้วยหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ซึ่งการที่ไม่ได้กำหนดรายละเอียดไว้นั้น คงจะต้องตีความว่าครอบคลุมทั้งหมด คือ จะฟ้องพนักงานอัยการไม่ได้ไม่ว่ากรณีใด ในขณะที่ศาลจะมีหลักเรื่องความคุ้มกัน (Judicial Immunity Doctrine) ที่ทำให้ไม่ต้องรับผิดทางแพ่งเป็นการส่วนตัว

นอกจากนี้ พนักงานอัยการมีจำนวนมาก ซึ่งเป็นธรรมดาที่จะต้องมีทั้งคนดีและคนไม่ดี ดังนั้น จึงไม่ควรตัดอำนาจของประชาชนในการที่จะฟ้องพนักงานอัยการที่ทำผิด เพราะอาจขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตามมาตรา ๘๑ ของรัฐธรรมนูญที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจากการล่วงละเมิดทั้งโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคคลอื่น

อีกทั้ง หากเป็นกรณีที่พนักงานอัยการปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตแต่มีความประมาทด้วยจะได้รับความคุ้มครองหรือไม่

**๕) นายวรินทร์ เทียมจรัส** ขอแปรญัตติเพิ่มเติมความในมาตรา ๒๒ ดังนี้

“มาตรา ๒๒ ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๑ และกรณีอื่นๆ ถ้าได้กระทำโดยสุจริตและปราศจากการกระทำโดยทุจริตย่อมได้รับความคุ้มครอง” และได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า มาตรา ๒๒ ครอบคลุมการดำเนินงานของพนักงานอัยการและคุ้มครองความรับผิดใน ๓ ส่วน คือ ความรับผิดทางแพ่ง ความรับผิดทางอาญา และความรับผิดทางปกครอง ซึ่งคำว่า “สุจริต” จะคุ้มครองอัยการให้ไม่ต้องรับผิดทางแพ่ง ส่วนคำว่า “ทุจริต” จะเป็นการคุ้มครองทางอาญา เนื่องจากการทุจริตเป็นองค์ประกอบความผิดทางอาญา ส่วนการพิจารณาถึงประโยชน์สาธารณะก็เป็นการคุ้มครองการใช้อำนาจทางปกครอง โดยการที่พนักงานอัยการจะพ้นจากความรับผิดได้จะต้องมีการพิสูจน์ในเรื่องหลักความสุจริต และหลักการกระทำโดยปราศจากการทุจริตเสียก่อน เนื่องจากพนักงานอัยการนั้นไม่ได้มีเฉพาะอำนาจในการสั่งฟ้องคดีอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังมีอำนาจตรวจสำนวน สั่งให้พนักงานสอบสวนสอบสวนเพิ่มเติม เรียกพยานมาสอบสวนเพิ่มเติม ซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางปกครองได้ด้วย และอำนาจต่างๆ นี้ พนักงานอัยการต้องกระทำโดยสุจริตและปราศจากการกระทำโดยทุจริตเช่นกัน แต่อย่างไรก็ตาม การที่กำหนดให้พนักงานอัยการไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่งและทางอาญานั้น ไม่ได้เป็นการยกเว้นความรับผิดในการเสียหายเยื่อใยในคดีอาญา หากพนักงานอัยการสั่งคดีผิดพลาดด้วย

**๖) นางนฤมล ศิริวัฒน์** ขอแปรญัตติเพิ่มเติมความในมาตรา ๒๒ ดังนี้

“มาตรา ๒๒ ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามมาตรา ๒๑ ย่อมได้รับความคุ้มครอง” และได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า การปฏิบัติหน้าที่หรือการสั่งคดีโดยประมาทเลินเล่อ ไม่ควรจะได้รับ ความคุ้มครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากการกระทำนั้นทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นและประเทศชาติ

**๗) นายวิเชียร คันถ่อง** ขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ๒๒ ดังนี้

“มาตรา ๒๒ ดุลพินิจของพนักงานให้กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ มาตรา ๑๘ (๓) มีในต่างประเทศสั่งคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่ต้องตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการตามมาตรา ๒๑ ยังไม่ได้รับคุ้มครองคุ้มครอง” และได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า การขอแก้ไขเพิ่มเติมเช่นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีคณะกรรมการ



คณะหนึ่ง ทำหน้าที่ตรวจสอบสำนวนที่อัยการสั่งไม่ฟ้อง สั่งไม่อุทธรณ์ หรือสั่งไม่ฎีกา และแม้ว่าที่ปรึกษาของอัยการสูงสุดจะได้ชี้แจงว่า การตรวจสอบมีอยู่แล้วตามระเบียบของอัยการก็ตาม ก็เห็นควรให้มีการแก้ไขเพื่อให้มีสภาพบังคับอย่างแท้จริง มิใช่เป็นเพียงระเบียบที่เป็นเรื่องภายในเท่านั้น และการที่ให้กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิมาช่วยตรวจสอบสำนวนนี้ถือเป็นการคานอำนาจกันภายในองค์กรอัยการด้วย มิใช่ให้อำนาจสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องเบ็ดเสร็จเด็ดขาดที่อัยการสูงสุดเสียทีเดียว

นอกจากนี้ ในกรณีที่พนักงานอัยการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริต แม้ผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการจะสามารถดำเนินการฟ้องร้องดำเนินคดีกับพนักงานอัยการได้ก็ตาม แต่หากเป็นกรณีที่เป็นเรื่องที่ชาวบ้านธรรมดาฟ้องเองไม่ได้เพราะรัฐเป็นผู้เสียหาย อัยการต้องฟ้องคดีแทน เช่นนี้ใครจะต้องเป็นผู้ดำเนินคดี

**๘) นางสาวธนา โดสิตระกุล** ขอแปรญัตติเพิ่มเติมความในมาตรา ๒๒ ดังนี้

“มาตรา ๒๒ ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา ๒๑ ย่อมได้รับความคุ้มครอง เว้นแต่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าได้ดำเนินการโดยไม่เที่ยงธรรม ไม่สุจริต และทำให้ประโยชน์ของประเทศชาติเสียหาย” และได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า ดุลพินิจของพนักงานอัยการที่ควรจะได้รับ ความคุ้มครองจะต้องเป็นดุลพินิจที่มีเหตุผลอันสมควร และควรมีการเปิดช่องไว้ด้วยว่า หากมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าเป็นดุลพินิจที่ทุจริตหรือจะทำให้ประโยชน์ของประเทศชาติเสียหายแล้ว จะไม่ได้รับความคุ้มครอง หรืออาจกำหนดให้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๑ ที่จะได้รับความคุ้มครองจะต้องเป็นดุลพินิจซึ่งได้แสดงเหตุผลประกอบด้วย

**๙) นายอนุรักษ์ นิยมเวช** ขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ๒๒ ไว้ซึ่งคณะกรรมการเห็นด้วยกับผู้แปรญัตติและได้แก้ไขแล้ว ได้อภิปรายแสดงเหตุผลสรุปได้ว่า มาตรา ๒๒ นี้ไม่ได้เป็นเรื่องของการให้ความคุ้มครองแต่เพียงอย่างเดียว เพราะหากอัยการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบแล้วก็สามารถดำเนินการตามมาตรา ๑๕๗ ของประมวลกฎหมายอาญาได้ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้มีบทบัญญัติที่ว่าด้วยการตรวจสอบอำนาจรัฐไว้หลายประการ เช่น ให้สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชน เข้าชื่อเพื่อขอให้ถอดถอนบุคคลได้ ดังนั้น โดยหลักแล้วในเรื่องของสิทธิในการใช้ดุลพินิจในการดำเนินการของพนักงานอัยการก็มีตัวกำกับอยู่แล้วว่าต้องเป็นไปในลักษณะที่สุจริตและเที่ยงธรรม



### คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการ

กรรมการผู้ตอบชี้แจงในร่างมาตรา ๒๒ มีดังนี้

๑) นายจิตติพงษ์ วิริยะโรจน์ ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า บทบัญญัติในร่างมาตรา ๒๒ นั้น เป็นบทคุ้มครองเฉพาะการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาสั่งคดีตามร่างมาตรา ๒๑ เท่านั้น ไม่เกี่ยวกับเรื่องอื่น และการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ตามร่างมาตรา ๒๑ ก็จะต้องเป็นการกระทำที่สุจริต เทียบธรรม และเป็นไปตามหลักนิติธรรม ซึ่งหากไม่เป็นไปตามหลักการดังกล่าวข้างต้นนี้ก็จะไม่ได้รับความคุ้มครอง และการที่ร่างมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง กำหนดให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรมนั้น ครอบคลุมการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการทุกกรณี รวมทั้งกรณีตามร่างมาตรา ๒๑ วรรคสอง และวรรคสามด้วย

นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตรา ๒๒ มิใช่เป็นบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ฟ้องร้องดำเนินคดีกับพนักงานอัยการ ดังนั้น ผู้เสียหายที่ประสงค์จะฟ้องร้องดำเนินคดีต่อพนักงานอัยการยังสามารถกระทำได้ และหากเป็นกรณีพนักงานอัยการโดยความเห็นชอบของอัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้เสียหายโดยตรงก็สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีเองได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

๒) นายจุลสิงห์ วสันตสิงห์ ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า เหตุผลที่ต้องกำหนดให้พนักงานอัยการมีดุลพินิจอิสระในการสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรมนั้น เนื่องจากงานของพนักงานอัยการเป็นงานที่ต้องมีสองฝ่ายเสมอ ฝ่ายหนึ่งต้องการให้ฟ้อง แต่อีกฝ่ายหนึ่งไม่ต้องการให้ฟ้อง และการปฏิบัติหน้าที่ก็มีความเสี่ยงที่จะต้องมีผู้ที่ไม่พอใจอยู่เสมอ ดังนั้น พนักงานอัยการทั่วประเทศจึงต้องการให้มีบทบัญญัติคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของตน เพื่อให้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ มีผลบังคับในทางปฏิบัติได้จริง

นอกจากนี้ บทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มิได้เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในร่างกฎหมายฉบับนี้ เพราะไม่ว่าจะเป็นกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือกฎหมายว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน ก็มีบัญญัติเพื่อคุ้มครองการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ไว้เช่นกัน อีกทั้ง บทบัญญัติในมาตรา ๒๒ นี้ ก็คุ้มครองเฉพาะกรณีที่พนักงานอัยการสั่งคดีตามมาตรา ๒๑ โดยสุจริตและเที่ยงธรรม หากไม่สุจริตและไม่เที่ยงธรรมก็ไม่ได้ได้รับความคุ้มครอง และประชาชนผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการสั่งคดีหรือจากการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการย่อมสามารถฟ้องร้องพนักงานอัยการได้ แต่พนักงานอัยการมีหน้าที่ที่จะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า ตนสั่งคดีโดยสุจริตและเที่ยงธรรมซึ่งก็จะได้รับความคุ้มครอง และเป็นหน้าที่ของศาลที่จะพิจารณาต่อไป

๓) **นายถาวร พานิชพันธ์** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า กรณีที่พนักงานอัยการสั่งคดีโดยไม่สุจริต ผู้เสียหายในคดีนั้นย่อมมีอำนาจที่จะฟ้องได้อยู่แล้ว แต่สำหรับคดีที่เฉพาะรัฐเท่านั้นที่เป็นผู้เสียหายได้ เช่น คดียาเสพติด ถ้าอัยการสั่งไม่ถูกต้อง บุคคลใดก็เป็นผู้กล่าวหาได้ และในกรณีเช่นนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ ป.ป.ส. หรือตำรวจที่ไปทำการจับกุมก็เป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิมายื่นฟ้องคดีได้

๔) **นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า ที่ประชุมวุฒิสภาเห็นพ้องต้องกันในเรื่องที่กำหนดให้การใช้ดุลพินิจและการกระทำของพนักงานอัยการที่จะได้รับการคุ้มครองนั้น จะต้องเป็นการใช้ดุลพินิจหรือการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม แต่ก็มิได้หมายความว่า การที่พนักงานอัยการได้รับความคุ้มครองนั้นจะเป็นการตัดสิทธิผู้ที่ได้รับความเสียหายในการที่ฟ้องร้องดำเนินคดี และแม้ไม่มีบทบัญญัติตามมาตรา ๒๒ พนักงานอัยการที่กระทำการโดยสุจริตและเที่ยงธรรมก็ย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอยู่แล้ว เนื่องจากกฎหมายจะไม่ลงโทษคนสุจริตหรือคนที่กระทำการโดยเที่ยงธรรม

สำหรับในส่วนที่มีผู้แปรญัตติเพื่อให้การคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการให้สมบูรณ์ขึ้นนั้น คณะกรรมาธิการก็เห็นสมควรกำหนดกรอบของการให้เอกสิทธิ์คุ้มครองพนักงานอัยการเพิ่มเติมขึ้นมาอีก ๑ องค์ประกอบ นอกเหนือจากการที่พนักงานอัยการต้องกระทำโดยสุจริตและเที่ยงธรรม คือ การกระทำนั้นไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจหรือเรื่องของการปฏิบัติหน้าที่ พนักงานอัยการจะต้องแสดงเหตุผลประกอบด้วย และเหตุผลประกอบนี้เองจะเป็นเครื่องมือในการที่จะใช้ตรวจสอบว่า ที่พนักงานอัยการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องภายใต้เหตุผลเช่นนั้น พนักงานอัยการได้กระทำโดยสุจริตและเที่ยงธรรมหรือไม่

ส่วนเรื่องประเด็นปัญหาว่า หากพนักงานอัยการปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตและเที่ยงธรรมแล้ว แต่มีความประมาทด้วย พนักงานอัยการจะได้รับความคุ้มครองหรือไม่นั้น หากเป็นเรื่องของความประมาทซึ่งเป็นกรณีที่สามสามารถใช้ความระมัดระวังได้ แต่ไม่ได้ใช้ความระมัดระวังเท่าที่ตนสามารถจะใช้ได้แล้ว พนักงานอัยการจะไม่ได้รับความคุ้มครอง เพราะกฎหมายคุ้มครองแต่เฉพาะเรื่องการกระทำโดยสุจริตและเที่ยงธรรมเท่านั้น

#### **ผลการพิจารณามาตรา ๒๒**

คณะกรรมาธิการเห็นชอบให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๒ ตามคำแปรญัตติของนางสาวรสนา โตสิตระกูล ซึ่งได้ขอแปรญัตติไว้ในมาตรา ๒๑ โดยมาตรา ๒๒ ที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้วเป็นดังนี้

“มาตรา ๒๒ คุณสมบัติของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีหรือและการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๑ ซึ่งได้แสดงเหตุผลอันสมควรประกอบแล้วย่อมได้รับความคุ้มครอง”

**๔. มาตรา ๒๓ อำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด** ซึ่งมาตรานี้ คณะกรรมาธิการไม่ได้แก้ไขเพิ่มเติม โดยมีความดังนี้

“มาตรา ๒๓ สำนักงานอัยการสูงสุด นอกจากมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการ และงานวิชาการ เพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานอัยการแล้ว ให้มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) ให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินการทางกฎหมายรวมตลอดทั้งในการคุ้มครองป้องกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน

(๒) ให้คำปรึกษา และตรวจร่างสัญญาหรือเอกสารทางกฎหมายให้แก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ

(๓) ให้คำปรึกษา และตรวจร่างสัญญาหรือเอกสารทางกฎหมายให้แก่นิติบุคคล ซึ่งมีใช้หน่วยงานของรัฐแต่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้น ทั้งนี้ ตามที่เห็นสมควร

(๔) ดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่ง หรือคดีปกครองแทนรัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐซึ่งพนักงานอัยการได้รับดำเนินคดีให้

(๕) ดำเนินการตามที่คณะรัฐมนตรีร้องขอ เว้นแต่การดำเนินการนั้นจะขัดต่องานในหน้าที่หรืออาจทำให้ขัดต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ

(๖) ดำเนินการเกี่ยวกับการฝึกอบรมเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาข้าราชการฝ่ายอัยการ

(๗) ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในการอำนวยความสะดวก การรักษาผลประโยชน์ของรัฐและประชาชน

(๘) ติดต่อและประสานงานกับองค์กรหรือหน่วยงานต่างประเทศเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด

(๙) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด

ในการตรวจร่างสัญญาตาม (๒) และ (๓) ให้สำนักงานอัยการสูงสุดมีหน้าที่รักษาประโยชน์ของรัฐ ในการนี้สำนักงานอัยการสูงสุดมีหน้าที่รายงานรัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐ

ตาม (๒) หรือนิติบุคคลตาม (๓) ที่เป็นคู่สัญญาให้ทราบถึงข้อที่ควรปรับปรุงหรือแก้ไขให้สมบูรณ์ ข้อเสียเปรียบหรือข้อที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ”

#### ๔.๑ มาตรา ๒๓ (๑)

### ผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อพิจารณาประกอบการแปรญัตติ ดังนี้

๑) นายวรินทร์ เทียมจรัส ขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมความใน (๑) ในวรรคหนึ่งของมาตรา ๒๓ ดังนี้

“(๑) ให้ความช่วยเหลือประชาชนในทางที่พึงประสงค์ที่รัฐพึงกระทำต่อพลเมืองในด้านการคุ้มครองป้องกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน” และได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า การที่ขอตัดข้อความว่า “ในการดำเนินการทางกฎหมายรวมตลอดทั้งใน” ออก เนื่องจากในทางหนึ่งนั้นอัยการเป็นทนายแผ่นดินซึ่งเป็นทนายโจทก์ หากมาว่าความให้ฝ่ายจำเลยหรือชาวบ้านจะทำให้เป็นเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน และในทางมารยาทของทนายความ เมื่อทนายความได้รู้ข้อเท็จจริงจากคู่ความฝ่ายหนึ่งแล้ว ไปเป็นทนายความของอีกฝ่ายหนึ่ง ถือว่าเป็นการผิดมารยาททนายความ

นอกจากนี้ การให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายนั้น เนติบัณฑิตยสภา สภาทนายความ หรือสมาคมกฎหมายทั้งหมดที่มีอยู่ก็ได้ปฏิบัติหน้าที่ให้ความช่วยเหลือประชาชนอยู่แล้ว และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๑ ก็มีเจตนารมณ์ให้ประชาชนและองค์กรวิชาชีพมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมและการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย ไม่ใช่ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนในเรื่องของภาระงาน จึงควรตัดข้อความดังกล่าวออก หรือมิฉะนั้นก็ควรแก้ไขให้สำนักงานอัยการสูงสุดมีอำนาจหน้าที่ให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินการทางกฎหมายเท่าที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง คือ เรื่องใดที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดแจ้งว่าเป็นอำนาจของพนักงานอัยการ พนักงานอัยการก็มีหน้าที่ต้องปฏิบัติ หากไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งก็ให้เป็นหน้าที่ขององค์กรเอกชน เพื่อให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวอย่างแท้จริง

๒) นายวันชัย แสงสุขเยี่ยม ขอแปรญัตติแก้ไขความใน (๑) ในวรรคหนึ่งของมาตรา ๒๓ ดังนี้

“(๑) ให้ความช่วยเหลือประชาชนในทางคดีแพ่งในทางกฎหมายรวมทั้งคดีที่มิในการคุ้มครองป้องกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน” และได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า การที่กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินการทางกฎหมายนั้น หากประชาชนใช้สิทธิตามมาตรา ๒๒ (๑) เพื่อให้พนักงานอัยการให้ความช่วยเหลือในการดำเนินการทางกฎหมายจะส่งผลให้พนักงานอัยการมีฐานะเป็นทั้งโจทก์และจำเลยได้ในขณะเดียวกัน และหากพนักงานอัยการไม่รับดำเนินการทางกฎหมายคือเป็นทนายให้กับประชาชน ประชาชนจะใช้สิทธิฟ้องศาลปกครองได้หรือไม่ว่าพนักงานอัยการไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๓ (๑) แห่งร่างพระราชบัญญัตินี้

### **คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการ**

กรรมการผู้ตอบชี้แจงในมาตรา ๒๓ มีดังนี้

**๑) นายสัตยา อรุณธำรี** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า ไม่สามารถตัดข้อความในมาตรา ๒๓ (๑) ที่ว่า “ในการดำเนินการทางกฎหมายรวมตลอดทั้งใน” ออกได้ เนื่องจากข้อความดังกล่าวเป็นข้อความที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การดำเนินการให้ความช่วยเหลือประชาชนของสำนักงานอัยการสูงสุดโดยพนักงานอัยการนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้ เพราะมีกฎหมายหลายฉบับที่บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ เช่น รัฐธรรมนูญ หรือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

นอกจากนี้ สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน สำนักงานอัยการสูงสุด ได้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายมาเป็นเวลากว่า ๒๐ ปีแล้ว โดยผู้ขอความช่วยเหลือไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายให้พนักงานอัยการแต่อย่างใด อีกทั้งการที่นำข้อความดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในมาตรานี้ก็เพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๑ (๑) ที่รัฐต้องดำเนินนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรมโดยดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรมและทั่วถึง รวมตลอดทั้งส่งเสริมการให้ความช่วยเหลือและให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนด้วย

**๒) นายถาวร พานิชพันธ์** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า การช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินการทางกฎหมายตามมาตรา ๒๓ นี้ มีหลักเกณฑ์สำคัญ ๒ ประการ คือ ประการแรก คดีใดที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องคดี พนักงานอัยการจะไม่รับแก้ต่างให้ และประการที่สอง คือ ประชาชนที่จะได้รับความช่วยเหลือจะต้องเป็นผู้ที่ไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิดและมีความยากจนจริง ๆ เพื่อมิให้อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการซ้ำซ้อนกับอาชีพอื่น และมีความจำเป็นที่จะต้อง

คงอำนาจหน้าที่นี้ไว้เพื่อให้ประชาชนที่ยากจนมีช่องทางและโอกาสดำเนินคดีได้ ซึ่งหากประชาชนได้มาร้องขอให้พนักงานอัยการช่วยเหลือในการดำเนินการทางกฎหมาย แล้วพนักงานอัยการไม่ให้ความช่วยเหลือ ประชาชนก็จะได้รับการคุ้มครองตามระเบียบในการคุ้มครองช่วยเหลือประชาชน

### ๓) นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า

มาตรา ๒๓ (๑) กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด ดังนี้ ประการแรก คือ ให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินการทางกฎหมาย ประการที่สอง คือ คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และประการสุดท้าย คือ ให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน ซึ่งเมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ทั้งสามประการดังกล่าวข้างต้นนั้น จะเห็นว่าอำนาจหน้าที่ประการแรก คือ การให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินการทางกฎหมายนี้เป็นการประมวลเอาสิ่งที่กฎหมายกำหนดให้พนักงานอัยการเป็นคนต้องทำ มาบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อให้เชื่อมโยงกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการตามมาตรา ๑๔ โดยเฉพาะมาตรา ๑๔ (๑๒) ที่กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด คือ สำนักงานอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งให้พนักงานอัยการปฏิบัติตามมาตรา ๒๓ นี้ได้ ส่วนกรอบอำนาจหน้าที่ประการที่สอง คือ เรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และประการที่สาม คือ เรื่องการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนนั้น ทุกคนเห็นควรให้คงไว้

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๑ ไม่ได้บัญญัติห้ามพนักงานอัยการทำงานช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย และไม่ได้จำกัดว่างานช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายต้องเป็นหน้าที่ของภาคประชาชนหรือองค์กรวิชาชีพเพียงอย่างเดียว การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ภาคประชาชนและองค์กรวิชาชีพมีส่วนร่วมนั้น หมายความว่า หน่วยงานของรัฐต้องไม่เป็นหน่วยงานเดียวที่ผูกขาดในการเข้าไปทำหน้าที่ช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย แต่ต้องให้ภาคประชาชนหรือองค์กรวิชาชีพเข้ามามีส่วนร่วมในการทำหน้าที่ดังกล่าวด้วย โดยมีภาครัฐสนับสนุนเรื่องงบประมาณในรูปของเงินอุดหนุน แต่ในทางปฏิบัติรัฐให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรวิชาชีพต่าง ๆ เช่น สภานายความหรือเนติบัณฑิตยสภา ในจำนวนที่ไม่เพียงพอกับภาระงานที่องค์กรเหล่านี้ต้องปฏิบัติ

ดังนั้น แม่องค์กรวิชาชีพจะมีส่วนร่วมในการให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย ก็ไม่ได้หมายความว่าสำนักงานอัยการสูงสุดจะทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายไม่ได้ เพราะสามารถปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันได้ และไม่ขัดต่อมาตรา ๘๑ ของรัฐธรรมนูญ

๔) นายสมิคร เชาวภานันท์ ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า การให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายนั้น หากมีหน่วยงานหลายองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน เข้ามาร่วมดำเนินการจะเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์กับประชาชน แต่ควรมีการทำความเข้าใจความตกลงแบ่งแยกอำนาจหน้าที่การให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายระหว่างแต่ละหน่วยงานให้มีความชัดเจน เช่น อำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดกับสภานายความ อาจมีการกำหนดลักษณะหรือประเภทของคดีว่า คดีลักษณะอย่างไรให้พนักงานอัยการเป็นคนทำ หรือคดีลักษณะอย่างไรจะมอบให้สภานายความเป็นคนทำ เช่น ในปัจจุบันนี้เรื่องการขอเป็นผู้จัดการมรดกทั่วไป อัยการในต่างจังหวัดก็รับดำเนินการให้ประชาชน ทั้ง ๆ ที่โดยปกติแล้วเป็นกรณีที่ต้องจ้างทนายความไปทำ ดังนั้น จึงควรมีการตกลงกันให้ชัดเจนเพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนและแย่งงานกันทำ

๕) นายจุลสิงห์ วสันตสิงห์ ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า การที่กำหนดให้องค์กรทุกภาคส่วนได้เข้ามีส่วนร่วมในการช่วยเหลือประชาชนนั้นเป็นเรื่องที่ดี เพราะทำให้ประชาชนมีทางเลือกที่มีความหลากหลาย แต่ในส่วนของพนักงานอัยการนั้น นอกจากจะเป็นการปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดแล้ว ยังเน้นไปที่การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนที่เป็นผู้ยากไร้ ส่วนประชาชนที่มีความสามารถทางการเงินควรจะไปขอความช่วยเหลือจากภาคเอกชน ดังนั้น พนักงานอัยการจึงไม่ได้แย่งหน้าที่ของภาคเอกชน

๖) นางสาวอำภา คุชไกร ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า การให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินการทางกฎหมายนี้ หากมองในมุมมองของประชาชนถือว่าเป็นเรื่องที่มีประโยชน์กับประชาชนเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนที่เป็นคนยากจน

#### ผลการพิจารณามาตรา ๒๓ (๑)

ที่ประชุมเห็นชอบด้วยกับคณะกรรมการสิทธิการที่ให้คงไว้ตามร่างเดิม

**มติ** เห็นด้วย ๖๙ เสียง ไม่เห็นด้วย ๑๒ เสียง งดออกเสียง ๔ เสียง ไม่ลงคะแนน

๓ เสียง

#### ๔.๒ มาตรา ๒๓ (๒) (๓) และมาตรา ๒๓ วรรคสอง

ผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณาประกอบการแปรญัตติ ดังนี้

นายอนุรักษ์ นิยมเวช ขอแปรญัตติตัดความใน (๒) และ (๓) ในวรรคหนึ่ง ของมาตรา ๒๓ ออก และได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า เดิมสำนักงานอัยการสูงสุดอยู่ในกำกับของฝ่าย



บริหาร และในขณะที่กฎหมายอัยการฉบับนี้ยังไม่ประกาศใช้ โดยหลักแล้วที่ปรึกษากฎหมายของรัฐ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีอำนาจหน้าที่รับปรึกษาและให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐหรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี และเมื่อสำนักงานอัยการสูงสุดแยกออกมาเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญที่ไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร บทบาทหน้าที่ในเรื่องการให้คำปรึกษากฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐบาลจะซ้ำซ้อนกับหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือไม่ เพราะหากซ้ำซ้อนกันก็จะไม่เกิดประโยชน์

นอกจากนี้ สำนักงานอัยการสูงสุดมีหน้าที่ตรวจร่างสัญญาและให้คำปรึกษาแก่รัฐบาล ซึ่งส่วนใหญ่แล้วก็เป็นที่นายให้แก่รัฐบาล ดังนั้น เมื่อมีการแยกสำนักงานอัยการสูงสุดออกมา จะทำให้ผลประโยชน์ของรัฐกับประชาชนขัดแย้งกันหรือไม่ และจะมีหลักประกันอย่างไรว่า การเป็นที่ปรึกษาให้กับหน่วยงานของรัฐนั้น สำนักงานอัยการสูงสุดจะดูแลผลประโยชน์ของประชาชนมากกว่าดูแลผลประโยชน์ของรัฐบาล เช่น สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นที่ปรึกษาในการร่างสัญญาให้กับบริษัทวิสาหกิจ เช่น ทางด่วน หรือรถไฟฟ้า แต่ขณะเดียวกันก็มีเรื่องผลประโยชน์ของประชาชนในเรื่องค่าโดยสารและค่าสาธารณูปโภคต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นผลประโยชน์ที่ขัดกัน

อีกทั้ง ได้ขอแปรญัตติตัดความในวรรคสอง ของมาตรา ๒๓ ออก และได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า การที่มาตรา ๒๓ วรรคสอง กำหนดให้ ในการตรวจร่างสัญญาตาม (๒) และ (๓) ให้ สำนักงานอัยการสูงสุดมีหน้าที่รักษาประโยชน์ของรัฐ ในการนี้ สำนักงานอัยการสูงสุดมีหน้าที่รายงานรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐตาม (๒) หรือนิติบุคคล (๓) ที่เป็นคู่สัญญาให้ทราบถึงข้อที่ควรปรับปรุงหรือแก้ไขให้สมบูรณ์ ข้อเสียเปรียบหรือข้อที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายของรัฐนั้น กล่าวถึงเฉพาะกรณีการตรวจร่างสัญญาตามมาตรา ๒๓ (๒) และ (๓) เท่านั้น ที่สำนักงานอัยการสูงสุดมีหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของรัฐ โดยมีได้กล่าวถึงการให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลหรือหน่วยงานต่างๆ ของรัฐว่า สำนักงานอัยการสูงสุดมีหน้าที่ต้องรักษาผลประโยชน์ของรัฐด้วยหรือไม่ ซึ่งเห็นว่า กรณีนี้จะต้องใช้หลักการเดียวกัน คือ การให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ สำนักงานอัยการสูงสุดก็ต้องมีหน้าที่ต้องรักษาผลประโยชน์ของรัฐด้วยไม่เฉพาะเกี่ยวกับเรื่องการตรวจร่างสัญญาเท่านั้น

ดังนั้น จึงอยากเสนอข้อสังเกตว่า ในการที่สำนักงานอัยการสูงสุดจะให้คำปรึกษาหรือตรวจร่างสัญญาตามร่างมาตรา ๒๓ โดยเฉพาะการตรวจร่างสัญญาของรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะเป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับสิ่งสาธารณูปโภคต่างๆ นั้น อาจจะมี ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์



ของรัฐวิสาหกิจกับผลประโยชน์ของประชาชนในเรื่องค่าสาธารณูปโภคต่างๆ ที่ประชาชนจะต้องจ่าย ดังนั้น สำนักงานอัยการสูงสุดซึ่งเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นอิสระต้องพยายามดูแลผลประโยชน์ของประชาชน โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับค่าสาธารณูปโภคที่อาจจะเกิดขึ้นและมีผลกระทบต่อประชาชนด้วย

### คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการการ

กรรมการผู้ตอบชี้แจงในร่างมาตรา ๒๓ (๑) (๒) และมาตรา ๒๓ วรรคสอง มีดังนี้  
**นายเข็มชัย ชุติวงศ์** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า

๑. การให้คำปรึกษาหรือตรวจร่างสัญญาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานอัยการสูงสุดมีความแตกต่างกัน คือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะไม่ตรวจร่างสัญญาที่รัฐทำกับเอกชน เว้นแต่ การทำสัญญากู้เงินจากต่างประเทศ และการให้คำปรึกษานั้นจะให้คำปรึกษาหรือเกี่ยวกับการตีความกฎหมาย ในขณะที่สำนักงานอัยการสูงสุดจะให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งเป็นเรื่องในทางปฏิบัติ เช่น หน่วยงานจะต้องปฏิบัติตามสัญญาอย่างไร หรือมีการปฏิบัติผิดสัญญาหรือไม่ ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานอัยการสูงสุดจึงไม่ได้ทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน

๒. ก่อนรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารและในการตรวจร่างสัญญาก็ใช้ความเป็นกลางตามสมควรและยึดประโยชน์ของประเทศชาติเป็นหลัก แต่ในบางกรณีก็อาจจะต้องยึดนโยบายของภาครัฐ แต่เมื่อแยกเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นอิสระแล้ว การตรวจร่างสัญญาและให้คำปรึกษาจะทำได้อย่างเป็นกลางมากยิ่งขึ้น ดังนั้น โครงการต่างๆ ที่มีผลประโยชน์ของประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้อง สำนักงานอัยการสูงสุดก็ต้องพิจารณาประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก

๓. แม้ว่ามาตรา ๒๓ วรรคสอง จะไม่ได้บัญญัติให้ การให้คำปรึกษาของสำนักงานอัยการสูงสุดจะต้องยึดประโยชน์ของรัฐ แต่ในทางปฏิบัติสำนักงานอัยการสูงสุดยึดประโยชน์ของรัฐอยู่แล้ว แต่สิ่งที่มาตรา ๒๓ วรรคสอง ต้องการเน้นคือ ให้สำนักงานอัยการสูงสุดมีหน้าที่รายงานรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๒๓ (๒) หรือนิติบุคคลตาม (๓) ที่เป็นคู่สัญญา ได้ทราบถึงข้อที่ควรปรับปรุงหรือแก้ไขให้สมบูรณ์ ข้อเสนอเปรียบหรือข้อที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายของรัฐ ซึ่งปัจจุบันนี้สำนักงานอัยการสูงสุดก็ได้ปฏิบัติอยู่แล้ว โดยแจ้งในลักษณะที่เป็นข้อสังเกตให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าของสัญญาทราบ เพื่อนำไปปรับปรุงแก้ไขข้อเสียเปรียบในสัญญาให้หมดไป

**ผลการพิจารณาร่างมาตรา ๒๓ (๑) (๒) และมาตรา ๒๓ วรรคสอง**

ที่ประชุมมีมติเห็นชอบด้วยกับคณะกรรมการธิการที่ให้คงไว้ตามร่างเดิมโดยไม่มีการลงมติ

**๕. มาตรา ๒๔ การเสนองบประมาณรายจ่ายของสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุน** ซึ่งมาตรานี้คณะกรรมการไม่ได้แก้ไขเพิ่มเติม โดยมีความดังนี้

“มาตรา ๒๔ ให้สำนักงานอัยการสูงสุดเสนองบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนสำนักงานอัยการสูงสุดไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่สำนักงานอัยการสูงสุดเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้ไม่เพียงพอ ให้สำนักงานอัยการสูงสุดเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการธิการพิจารณางบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรได้โดยตรง

**ผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อประกอบการแปรญัตติ ดังนี้**

**นายวรินทร์ เทียมจรัส** ขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคสองของมาตรา ๒๔ ดังนี้

“ในกรณีที่สำนักงานอัยการสูงสุดเห็นว่า งบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้ไม่เพียงพอ ให้สำนักงานอัยการสูงสุดเสนอคำแปรญัตติต่อคณะกรรมการธิการพิจารณางบประมาณของวุฒิสภาผู้แทนราษฎรได้โดยตรง” และได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า มาตรา ๒๔ นี้ เป็นเรื่องการเสนองบประมาณ ซึ่งโดยหลักการในการเสนองบประมาณนั้น กฎหมายห้ามแปรญัตติเพิ่มเติมงบประมาณ แต่ทำได้เฉพาะกรณีการปรับลดงบประมาณเท่านั้น การเพิ่มงบประมาณทำได้ทางเดียว คือ การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ไม่ใช่เสนอเป็นคำขอแปรญัตติเพิ่มเติมงบประมาณ แต่เมื่อมาตรา ๒๔ สร้างหลักการใหม่ให้สามารถเสนอญัตติขอเพิ่มงบประมาณได้ ก็ควรให้เสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณากลั่นกรอง เนื่องจากวุฒิสภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเข้าสู่ตำแหน่ง การอยู่ในตำแหน่ง และการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง

### คำตอบชี้แจงของกรรมาธิการ

กรรมาธิการผู้ตอบชี้แจงในร่างมาตรา ๒๔ มีดังนี้

๑) นายชูชัย เลิศพงศ์อดิศร ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วุฒิสภามีอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ได้เฉพาะว่าจะเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หรือไม่เท่านั้น โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ มิได้ ดังนั้น หากกำหนดให้สำนักงานอัยการสูงสุดเสนอคำแปรญัตติต่อคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของวุฒิสภาได้โดยตรงจะเป็นการขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคท้าย ได้กำหนดให้ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของรัฐสภานั้น หากศาลและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เห็นว่า งบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้ นั้นไม่เพียงพอให้สามารถเสนอคำแปรญัตติต่อคณะกรรมาธิการได้โดยตรง ซึ่งการเสนอคำแปรญัตติเป็นการปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้

๒) นายจิตติพจน์ วิริยะโรจน์ ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า การที่จะกำหนดให้สำนักงานอัยการสูงสุดสามารถเสนอคำขอแปรญัตติเพิ่มเติมงบประมาณที่ได้รับจัดสรรให้ไม่เพียงพอต่อคณะกรรมาธิการพิจารณางบประมาณของวุฒิสภานั้น เป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญ วุฒิสภาไม่มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ

### ผลการพิจารณามาตรา ๒๔

ที่ประชุมเห็นชอบด้วยกับคณะกรรมาธิการที่ให้คงไว้ตามร่างเดิม โดยไม่มีการลงมติ

### การพิจารณาในวาระที่สามของวุฒิสภา

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่ ๓ ให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. .... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๗ (๓)

**ผลการลงคะแนน** เห็นด้วย ๘๐ เสียง ไม่เห็นด้วย ๓ เสียง งดออกเสียง ๕ เสียง ไม่ลงคะแนน ไม่มี

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๒๙ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพฤหัสบดีที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. .... ซึ่งวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม แล้วลงมติเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา

ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. .... มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๗ ตอนที่ ๗๕ ก วันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๓

#### ๔. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ....

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. .... เสนอโดยคณะรัฐมนตรีซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินี้ ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๗ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพฤหัสบดีที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๓ และเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๖ สารสำคัญของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว คือ ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๕ ได้บัญญัติให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ และกำหนดให้องค์กรอัยการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น รวมทั้งบัญญัติให้มีการตรวจกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ให้พนักงานอัยการดำรงตำแหน่งได้จนถึงอายุครบ ๗๐ ปี นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังเป็นการนำหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส รวมทั้งอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการอัยการมากำหนดรวมไว้ในพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการประเภทต่างๆ และเพื่อให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายอัยการมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับ โดยวุฒิสภาได้รับเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๓ ซึ่งจะครบกำหนดสามสิบวันในวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๓

#### การพิจารณาในวาระที่หนึ่งของวุฒิสภา

โดยที่ในคราวเมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. .... แล้วลงมติในวาระที่หนึ่ง รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ คณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา โดยอาศัยอำนาจประธานวุฒิสภา ได้มอบหมายให้คณะกรรมการกิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญและติดตามการบริหารงบประมาณเป็นผู้พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นการล่วงหน้า และให้คณะกรรมการฯ รายงานผล

การพิจารณาศึกษาต่อวุฒิสภา เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของสมาชิกต่อไป ทั้งนี้ ตามข้อบังคับการประชุมฯ ข้อ ๑๓๖

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๗ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. .... ในวาระที่หนึ่ง ในการนี้ ประธานคณะกรรมการกิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญและติดตามการบริหารงบประมาณ (นายจิตติพจน์ วิริยะโรจน์) ได้เสนอรายงานต่อที่ประชุมวุฒิสภา สรุปได้ว่า “ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. .... เป็นการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ รวมทั้ง ได้นำหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส และนำอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งข้าราชการอัยการมากำหนดรวมไว้ในพระราชบัญญัติเดียวกัน เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการประเภทต่าง ๆ โดยคณะกรรมการฯ ได้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ดังนี้

๑. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. .... ของสภาผู้แทนราษฎร ได้แก้ไขเพิ่มเติมให้อัยการสูงสุดเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้แทนนายกรัฐมนตรี เช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ....

๒. การที่ร่างมาตรา ๗ วรรคสาม กำหนดให้สามารถตราพระราชกฤษฎีกาปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการอัยการได้ โดยไม่ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติเดียวกันกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นนั้น ควรต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมด้วย และอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร ดังนั้น อาจส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระขององค์กรอัยการได้

๓. ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้แก้ไขปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) โดยให้อัยการสูงสุดเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง และกำหนดให้การประชุม ก.อ. ต้องมีกรรมการมาร่วมประชุมไม่น้อยกว่า ๘ คน จึงจะเป็นองค์ประชุม ไม่ว่าในขณะนั้นจะมีกรรมการอยู่เป็นจำนวนเท่าใด ที่กำหนดเช่นนี้เนื่องจาก ก.อ. มีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายหรือพิจารณาโทษทางวินัยของพนักงานอัยการ ดังนั้น จึงเป็นหลักประกันว่าจะไม่มีการฉวยโอกาสโยกย้ายหรือแต่งตั้งพนักงานอัยการในขณะที่กรรมการอัยการบางส่วนพ้นจากตำแหน่ง บทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดจำนวนองค์ประชุมของ ก.อ. จึงมีความเหมาะสมแล้ว ไม่ควรให้จำนวนองค์ประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งตามหลักทั่วไป

นอกจากนี้ เมื่อองค์กรอัยการได้มีการจัดโครงสร้างองค์กรเลียนแบบศาลยุติธรรม โดยมี ก.อ. ที่มีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับ ก.ต. จึงควรกำหนดให้กรรมการอัยการพ้นจากตำแหน่งได้หากวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนเช่นเดียวกับกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมด้วย

๔. คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) เป็นองค์ประกอบที่สำคัญขององค์กรอัยการ เนื่องจากมีอำนาจหน้าที่ในการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย และพิจารณาโทษทางวินัยของพนักงานอัยการ รวมทั้งมีอำนาจอนุมัติให้พนักงานอัยการไปดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐ ดังนั้น จึงควรแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างและองค์ประกอบของ ก.อ. ตามความในร่างมาตรา ๑๘ ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น ดังนี้

(๑) ลดจำนวนกรรมการอัยการโดยตำแหน่ง คือ รองอัยการสูงสุด จาก ๔ คน เป็น ๒ คน

(๒) เพิ่มจำนวน กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิตามความใน (๓) จาก ๗ คน เป็น ๙ คน

(๓) ไม่ควรมีกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง แต่ควรแก้ไขให้มีกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภา จำนวน ๓ คน เพื่อให้ ก.อ. ปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง

๕. การพิจารณาความผิดทางวินัยของอัยการสูงสุดตามร่างมาตรา ๒๗ วรรคสี่ (๑) ของ ก.อ. ที่แม้จะมีการกำหนดห้ามมิให้อัยการสูงสุด ซึ่งเป็นประธาน ก.อ. โดยตำแหน่งเข้าร่วมพิจารณาด้วยนั้น ยังไม่เป็นหลักประกันว่ากรรมการอัยการซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้บังคับบัญชาของอัยการสูงสุดจะได้รับความคุ้มครองหากลงมติในทางที่ไม่เป็นคุณกับอัยการสูงสุดซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมติที่ไม่เป็นคุณกับอัยการสูงสุดนั้นเป็นเสียงส่วนน้อย และอัยการสูงสุดยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไป จึงควรมหามาตรการป้องกันปัญหาดังกล่าว

๖. ร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่มีบทบัญญัติคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการจากการถูกโยกย้ายโดยไม่ได้รับความยินยอมจากพนักงานอัยการนั้น จึงควรมีบทบัญญัติคุ้มครองเช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม โดยสมควรกำหนดให้การโยกย้ายแต่งตั้งข้าราชการอัยการจะกระทำได้ที่ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากข้าราชการอัยการผู้นั้น เว้นแต่ การโยกย้ายแต่งตั้งตามวาระการเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น หรืออยู่ในระหว่างการถูกดำเนินการทางวินัยหรือตกเป็นจำเลยในคดีอาญา หรือกระทบกระเทือนต่อความยุติธรรมในการดำเนินคดีหรือมีเหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอื่นอันมิอาจก้าวล่วงได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ ก.อ. กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๗. การที่ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. .... มีบทบัญญัติกำหนดให้อัยการประจำกองหรืออัยการจังหวัดผู้ช่วยต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ก่อนเข้ารับหน้าที่นั้น เป็นกรณีที่ยังไม่เคยมีการบัญญัติเช่นนี้มาก่อน เนื่องจากโดยปกติรัฐธรรมนูญกำหนดให้เฉพาะผู้พิพากษา สมาชิกวุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรี ในฐานะองค์กรใช้อำนาจอธิปไตย ๓ องค์กรเท่านั้น ที่ต้องถวายสัตย์ปฏิญาณตนต่อพระมหากษัตริย์ก่อนเข้ารับหน้าที่ ดังนั้นจึงอาจเป็นตัวอย่างให้องค์กรหนึ่งองค์กรใดที่ไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ก่อนเข้ารับหน้าที่เสนอกฎหมายเพื่อให้มีบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวด้วยเช่นกัน

๘. การกำหนดให้ปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการอัยการสูงหนึ่งขั้นทุกปี จนกว่าจะได้รับเงินเดือนในขั้นสูงสุดของเงินเดือน ตามความในวรรคสองของร่างมาตรา ๔๓ จะช่วยเป็นหลักประกันให้กับข้าราชการอัยการว่า ผู้บังคับบัญชาจะไม่สามารถใช้การพิจารณาความดีความชอบกดดันพนักงานอัยการผู้ได้บังคับบัญชาเพื่อแทรกแซงการดำเนินคดีได้ แต่ความในวรรคสามของร่างมาตรา ๔๓ กลับกำหนดให้ ก.อ. มีอำนาจปรับเงินเดือนพิเศษเกินหนึ่งขั้นให้กับอัยการผู้มีผลงานดีเด่นเป็นอย่างยิ่งได้ จึงอาจเป็นเหตุให้เกิดการวิ่งเต้นหรือใช้การพิจารณาความดีความชอบเป็นข้อเสนอมเพื่อแลกเปลี่ยนกับการดำเนินคดีของผู้บังคับบัญชาได้

๙. การที่ร่างมาตรา ๕๕ (๕) ได้กำหนดลักษณะต้องห้ามของข้าราชการอัยการในขณะดำรงตำแหน่งว่าต้องไม่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐ เว้นแต่ได้รับอนุมัติจาก ก.อ. นั้น จะมีความเหมาะสมหรือไม่ เพียงใด เนื่องจากพนักงานอัยการผู้นั้นอาจได้ให้ความเห็นทางกฎหมายแก่รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐ แล้วต่อมาก่อให้เกิดความเสียหายและมีการฟ้องร้องดำเนินคดีก็อาจก่อให้เกิดความลึกลับและเป็นปัญหาในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการได้หากพนักงานอัยการสูงสุดจะต้องฟ้องร้องดำเนินคดีกับคณะกรรมการดังกล่าว ในฐานะทนายของแผ่นดิน ดังนั้น แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะเป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ก็ตาม ก.อ. ก็ควรที่จะกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกรณีดังกล่าวให้ชัดเจน

๑๐. ร่างมาตรา ๕๖ วรรคสาม กำหนดให้ การพ้นจากตำแหน่งของอัยการสูงสุด ตาม (๔) (๕) (๖) หรือ (๘) ให้เสนอวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ แต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๕ วรรคสาม กำหนดให้ การแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามมติของคณะกรรมการอัยการ และได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา ดังนั้น ควรแก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคสามของร่างมาตรา ๕๖ กรณีการพ้นจากตำแหน่งของอัยการสูงสุด



ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้การพ้นจากตำแหน่งของอัยการสูงสุด ต้องเป็นไปตามมติของ ก.อ. และได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา

จากนั้น ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. .... แล้วลงมติรับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้วไว้พิจารณา และส่งให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. .... พิจารณา โดยมีกำหนดเวลาการแปรญัตติภายในเจ็ดวัน ตามข้อบังคับการประชุมฯ ข้อ ๑๔๒

ต่อมาคณะกรรมการได้ขอให้วุฒิสภายายเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวออกไปเป็นกรณีพิเศษอีก ๓๐ วัน โดยในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๐ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้ลงมติให้ขยายเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวออกไปเป็นกรณีพิเศษอีก ๓๐ วัน นับแต่วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๓ ซึ่งครบกำหนด ๓๐ วัน ในวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๓

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสร็จแล้ว จึงได้เสนอรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่อประธานวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๓ สรุปผลการพิจารณาได้ว่า คณะกรรมการมีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติในมาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ และมาตรา ๖๗ (แต่ที่ประชุมได้แก้ไขเพิ่มเติมนอกเหนือจากการแก้ไขเพิ่มเติมของกรรมการในมาตรา ๑๔ มาตรา ๔๙ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๑๐๓ ด้วย) และคณะกรรมการได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติไว้บางประการ โดยมีสมาชิกวุฒิสภาเสนอคำแปรญัตติจำนวน ๑๗ คน คือ

- |  |                            |
|--|----------------------------|
| ๑. นายมนเฑียร บุญตัน                     | ๒. นายวรินทร์ เทียมจรัส    |
| ๓. พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์            |                            |
| ๔. ศาสตราจารย์เกียรติคุณตรีังใจ บุรณสมภพ |                            |
| ๕. นางสาวสุมล สุตะวิริยะวัฒน์            | ๖. นางกัระณา สุขมาวงศ์     |
| ๗. นางสาวรสนา โตสิทธิ์กุล                | ๘. นายวันชัย แสงสุขเอี่ยม  |
| ๙. นายสุรพงษ์ ตันธนศรีกุล                | ๑๐. นางนฤมล ศิริวัฒน์      |
| ๑๑. นายอนุรักษ์ นิยมเวช                  | ๑๒. นายเจตน์ ศิรธรานนท์    |
| ๑๓. นายเจริญ ภัคดีวานิช                  | ๑๔. นายสิริวัฒน์ ไกรสินธุ์ |
| ๑๕. นายประดิษฐ์ ตันวัฒนะพงษ์             | ๑๖. นายประสาร มฤคพิทักษ์   |
| ๑๗. นางรสสุคนธ์ ภูริเดช                  |                            |



และมีกรรมาธิการสงวนความเห็น จำนวน ๑ คน คือ นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย สมาชิกวุฒิสภาได้ขอสงวนคำแปรญัตติและกรรมาธิการได้สงวนความเห็นไว้ใน มาตรา ๗ มาตรา ๙ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๘ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๓ มาตรา ๔๗ มาตรา ๔๙ มาตรา ๕๕ มาตรา ๖๗ มาตรา ๘๓ มาตรา ๙๑ มาตรา ๑๐๓ และมาตรา ๑๑๑

### การพิจารณาในวาระที่สองของวุฒิสภา

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่สอง เริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วเรียงลำดับมาตรา จนจบร่าง

ประเด็นสำคัญที่สมาชิกวุฒิสภาขอแปรญัตติและกรรมาธิการสงวนความเห็นให้แก้ไขเพิ่มเติม มีดังนี้

#### ๑. มาตรา ๑๘ องค์ประกอบของคณะกรรมการอัยการ

ผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อชี้แจงประกอบการแปรญัตติ มีดังนี้

๑) นางสาวสุมล สุตะวิริยะวัฒน์ ขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมความใน (๑) ในวรรคหนึ่ง ของมาตรา ๑๘ ดังนี้

“(๑) อัยการสูงสุดเป็นประธาน” และได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า ปกติอัยการสูงสุด ก็เป็นประมุขของฝ่ายอัยการอยู่แล้ว จึงไม่ควรมาเป็นประธานกรรมการใน ก.อ. เพราะจะสวามหวมกหลายใบ แต่ควรให้เป็นกรรมการคนหนึ่ง ใน ก.อ.

นอกจากนี้ ได้ขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมความใน (๓) ในวรรคหนึ่ง ของมาตรา ๑๘ ดังนี้

“(๓) กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่ เก้าคน ซึ่งข้าราชการอัยการชั้น ๒ ขึ้นไป เป็นผู้เลือกจาก

(ก) ..... ๗๗ .....

(ข) ..... ๗๗ .....

(ค) ข้าราชการอัยการชั้น ๒ - ๔ และมีได้เป็นกรรมการอัยการโดยตำแหน่งอยู่แล้วสองคน”

และได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิไม่ควรมีที่มาเฉพาะจากข้าราชการอัยการชั้นผู้ใหญ่ คือ ชั้น ๖ ขึ้นไป เท่านั้น แต่ควรเปิดโอกาสให้ข้าราชการอัยการชั้นผู้น้อยเข้ามาเป็นกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิได้ด้วย

**๒) นางนฤมล ศิริวัฒน์** ขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมความใน (๑) ในวรรคหนึ่งของมาตรา ๑๘ เป็นดังนี้

“(๑) อัยการสูงสุด**เป็นประธาน**” และได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า ประธานกรรมการอัยการควรเป็นบุคคลที่ได้รับการออกเสียงคะแนนคัดเลือกเข้ามาดีกว่าที่จะเข้ามาเป็นโดยตำแหน่ง และสอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย อีกทั้ง หากประธานเป็นผู้ที่ได้รับเลือกเข้ามาแสดงว่าเป็นที่ยอมรับทั้งในระบบอัยการทั้งหมดและในกรรมการ ก.อ. ด้วยตนเอง

**๓) นายเจตน์ ศิรธรานนท์** ขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมความใน (๑) ในวรรคหนึ่งของมาตรา ๑๘ เป็นดังนี้

“(๑) อัยการสูงสุด**เป็นประธาน**” และได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า แม้การที่กำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นประธานกรรมการใน ก.อ. โดยตำแหน่งจะสอดคล้องกับโครงสร้างของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมที่มีประธานศาลฎีกาเป็นประธานกรรมการ ตามมาตรา ๒๒๑ ของรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่มาตรา ๒๕๓ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้ การแต่งตั้งและให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่งให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการอัยการ ดังนั้น การบัญญัติให้อัยการสูงสุดเป็นประธานกรรมการดังกล่าวจึงไม่ถูกต้อง เนื่องจากจะเป็นผู้ใช้อำนาจทั้งในตำแหน่งประธาน ก.อ. และประธานบริหารของอัยการในขณะเดียวกัน ซึ่งอาจมีการใช้อำนาจในลักษณะที่ผูกขาดได้

นอกจากนี้ ได้ขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมความใน (๓) ในวรรคหนึ่งของมาตรา ๑๘ ดังนี้

“(๓) กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเจ็ดคน ซึ่งข้าราชการอัยการชั้น ๒ ขึ้นไป เป็นผู้เลือกจาก

(ก) ข้าราชการอัยการชั้น ๒๔ ขึ้นไป และมีได้เป็นกรรมการอัยการโดยตำแหน่งอยู่แล้วสี่คน

และได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า เพื่อให้มีตัวแทนของพนักงานอัยการในระดับล่างเข้ามาใช้สิทธิใช้เสียงใน ก.อ. ด้วย และเพื่อป้องกันการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่บุคคลคนเดียว

อีกทั้ง ได้ขอแปรญัตติเพิ่มความเป็นวรรคสองของมาตรา ๑๘ ดังนี้

“ให้กรรมการตามวาระหนึ่งประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธาน” และได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า การที่กำหนดให้กรรมการอัยการทั้งหมดเลือกกันเองเป็นประธานนั้น เพื่อป้องกันการผูกขาดการรวมศูนย์อำนาจการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการอัยการให้อยู่ที่ข้าราชการระดับบริหาร

๔) **นางสาวรสนา โตสิตระกูล** ขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมความใน (๑) ในวาระหนึ่งของมาตรา ๑๘ ดังนี้

“(๑) อัยการสูงสุดเป็นประธานอัยการมาจากการเลือกตั้งของอัยการทั่วประเทศ” และได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า ควรให้มีการเลือกประธาน ก.อ. ตามหลักประชาธิปไตย และเพื่อมิให้เกิดการทับซ้อนในเรื่องของผลประโยชน์ เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดห้ามมิให้อัยการไปดำรงตำแหน่งในกรรมการของรัฐวิสาหกิจ เว้นแต่ ก.อ. เห็นชอบ ซึ่งถ้าหากอัยการสูงสุดดำรงตำแหน่งประธาน ก.อ. ด้วย ก็อาจกลายเป็นผู้มีอิทธิพลในการที่จะกำหนดตั้งให้อัยการสูงสุดเข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นบอร์ดของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ได้ และการที่ร่างมาตรา ๓๘ กำหนดให้การแต่งตั้งข้าราชการอัยการให้ดำรงตำแหน่งอัยการผู้ช่วย อัยการอาวุโส รองอัยการสูงสุด และอัยการสูงสุด ให้ประธาน ก.อ. นำเสนอ ก.อ. ทำให้เห็นว่าเป็นการผูกขาดอำนาจโดยให้ไปรวมอยู่ที่อัยการสูงสุด ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดการผูกขาดของอำนาจ ไม่เกิดระบบอุปถัมภ์ และเพื่อให้เกิดการวางโครงสร้างอำนาจในองค์กรที่ดี ซึ่งจะต้องพิจารณาถึงการถ่วงดุลอำนาจด้วย ตำแหน่งอัยการสูงสุดกับประธาน ก.อ. จึงไม่ควรเป็นคนคนเดียวกัน และแม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ ก็มีความหมายว่าเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารเท่านั้น ไม่ได้หมายความว่า เป็นอิสระจากการถูกตรวจสอบด้วย

นอกจากนี้ ได้ขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมความใน (๒) ในวาระหนึ่งของมาตรา ๑๘ ดังนี้

“(๒) อัยการสูงสุดและรองอัยการสูงสุดตามลำดับอาวุโสจำนวนไม่เกินสี่คนเป็นกรรมการอัยการโดยตำแหน่ง ทั้งนี้ ให้รองอัยการสูงสุดที่มีอาวุโสสูงสุดและให้เลือกคนใดคนหนึ่งเป็นรองประธาน” และได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า การที่กำหนดให้มีการเลือกรองประธาน ก.อ. โดยเลือกจากอัยการสูงสุดและรองอัยการสูงสุดนั้น เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงกับมาตรา ๑๘ (๑) คือ เมื่อประธาน ก.อ. มาจากการเลือกตั้ง รองประธาน ก.อ. ก็ควรมาจากการเลือกตั้งเช่นกัน ไม่ใช่ให้มาเป็นกรรมการอัยการได้โดยตำแหน่ง

**๕) นายเจริญ ภัคดีวานิช นายศิริวัฒน์ ไกรสินธุ์ และนางรสสุคนธ์ ภูริเดช**

ขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมความใน (๑) ในวรรคหนึ่ง ของมาตรา ๑๘ ดังนี้

“(๑) อัยการสูงสุดเป็นผู้ประธานกรรมการ ซึ่งเลือกจากผู้รับบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการอัยการมาแล้วในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีกรมอัยการหรือรองอัยการสูงสุด หรือผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมายซึ่งเป็นผู้รับบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่าขึ้นไป ทั้งนี้ ต้องไม่เคยเป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมืองในระยะเวลาสิบปีที่ผ่านมา และไม่เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกรัฐสภาหรือทนายความ” ในการนี้ นายเจริญ ภัคดีวานิช ได้เป็นตัวแทนชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า ควรให้อัยการทั้งประเทศเป็นผู้เลือกประธาน ก.อ. จากบุคคลที่มีประสบการณ์และได้รับการยอมรับ เพื่อมิให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจมาไว้ที่อัยการสูงสุด และแม้อองค์ประกอบของคณะกรรมการอัยการมีทั้งหมด ๑๕ คน อัยการสูงสุดเป็นประธานกรรมการ องค์ประกอบอีก ๑๔ คน ที่เหลือ มีจำนวน ๑๑ คน ที่เป็นอัยการ หากมีการร้องเรียนอัยการสูงสุด คณะกรรมการชุดนี้อาจมีปัญหาในการลงมติได้ นอกจากนี้ การบัญญัติกฎหมายเช่นนี้เป็นสัญญาณอันตรายขององค์กรอิสระ เพราะนอกจากจะเป็นการเพิ่มอำนาจหน้าที่ของตนเองแล้วยังมีลักษณะของการออกกฎหมายกำหนดตัวบุคคลไว้ชัดเจน เป็นการล่วงหน้า ซึ่งไม่ชอบด้วยหลักธรรมและไม่ถูกต้อง

**๖) พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์** ขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมความใน (๒) และ (๔)

ในวรรคหนึ่ง ของมาตรา ๑๘ ดังนี้

“(๒) รองอัยการสูงสุดตามลำดับอาวุโสจำนวนไม่เกินสี่สองคนเป็นกรรมการอัยการ โดยตำแหน่ง ทั้งนี้ ให้รองอัยการสูงสุดที่มีอาวุโสสูงสุดเป็นรองประธาน”

“(๔) กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภามีจำนวนสี่สองสี่คน และคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนหนึ่งคน”

นอกจากนี้ ได้ขอแปรญัตติเพิ่มความเป็นวรรคสองของมาตรา ๑๘ ดังนี้

“กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิ ตาม (๔) ต้องมีความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ ในด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การพัฒนาองค์กร การงบประมาณ การวางแผน หรือ การบริหารและจัดการ”

และได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า การที่ต้องปรับจำนวนกรรมการอัยการ ตามมาตรา ๑๘ (๒) และ (๔) ให้มีจำนวนลดลงนั้น ก็เพื่อให้จำนวนกรรมการอัยการที่เป็นบุคคลภายนอก มีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับกรรมการอัยการผู้ที่อยู่ในตำแหน่งประจำ คือ ๗ คนเท่ากัน

ส่วนกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิ ตามมาตรา ๑๘ (๔) นั้น ควรจะเป็นบุคคลภายนอก เพราะถ้าหากกำหนดว่าต้องเป็นผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งอัยการมาก่อนจะไม่ใช่ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในด้านต่างๆ อย่างแท้จริง และโครงสร้างงานของ ก.อ. ตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีลักษณะเป็นงานเชิงบริหาร ซึ่งตามข้อเท็จจริงควรจะต้องใช้ผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากนักวิชาการหรือบุคคลที่มีประสบการณ์ในระดับปริญญาโทหรือปริญญาเอก นอกจากนี้ แนวคิดในการที่จะนำผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่างๆ เข้ามานั้น ควรนำมาประยุกต์ใช้กับส่วนที่วุฒิสภาและรัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้งตามมาตรา ๑๘ (๔) ด้วย เพื่อให้คุณภาพของ ก.อ. ที่มาจากบุคคลภายนอกดีขึ้น

**๗) นายวรินทร์ เทียมจรัส** ขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมความใน (๓) ในวรรคหนึ่งของมาตรา ๑๘ ดังนี้

ขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมความใน (๓) ในวรรคหนึ่ง ของมาตรา ๑๘ ดังนี้

“(๓) กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเจ็ดคน ซึ่งข้าราชการชั้น ๒ ขึ้นไป เป็นผู้เลือกออก

(ก) ข้าราชการอัยการชั้น ๒๕ ขึ้นไป และมีได้เป็นกรรมการอัยการโดยตำแหน่ง อยู่แล้วสี่คน

(ข) ผู้รับบำเหน็จหรือบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการหรือกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการอัยการมาแล้ว หรือทนายความที่มีประสบการณ์ในการประกอบวิชาชีพทนายความไม่น้อยกว่า ๑๕ ปี และต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๙ ข. (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) และ (๗) สามคน”

และได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า การที่ขอแก้ไขมาตรา ๑๘ (๓) (ก) โดยกำหนดให้ต้องเป็นข้าราชการชั้น ๕ ขึ้นไปนั้น เพื่อให้ฐานกว้างขึ้นและการลงคะแนนเลือกตั้งก็จะมีหลากหลายมากขึ้น ส่วนกรณีการแก้ไขมาตรา ๑๘ (๓) (ข) ก็เพื่อเพิ่มให้ทนายความซึ่งเป็นองค์ประกอบของกระบวนการยุติธรรมได้มีโอกาสเข้ามาเป็นกรรมการอัยการ เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ทุกองค์กรมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีธรรมาภิบาล

**๘) นายอนุรักษ์ นิยมเวช** ขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมความใน (๓) ในวรรคหนึ่งของมาตรา ๑๘ ดังนี้

“(๓) กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเจ็ดคน ซึ่งข้าราชการชั้น ๒ ขึ้นไป เป็นผู้เลือกจาก

(ก) ข้าราชการอัยการชั้น ๒๔ ขึ้นไป และมีได้เป็นกรรมการอัยการโดยตำแหน่ง อยู่แล้วสี่คน”

และได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า มาตรา ๑๘ เป็นเรื่องของการกำหนดโครงสร้างของ คณะกรรมการอัยการ ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายอัยการฉบับเก่าและการที่กำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นประธาน ก.อ. ก็เป็นเรื่องที่ดี เพราะเป็นผู้ที่จะต้องรับผิดชอบตามกฎหมายฉบับนี้ และเป็นบุคคลที่สามารถถูกตรวจสอบการใช้อำนาจได้ โดยกระบวนการถอดถอน หากให้เป็นบุคคลอื่น เช่น ข้าราชการบำนาญ ก็จะไม่สามารถถูกดำเนินการถอดถอนได้ หรือหากจะให้ประธาน ก.อ. มาจากการเลือกตั้งของกรรมการอัยการแต่ละกลุ่มก็อาจเกิดความ ลักลั่นได้ เพราะในจำนวนกรรมการอัยการทุกประเภทมีทั้งอัยการที่ทำงานอยู่ในปัจจุบันและ อัยการที่เกษียณ ซึ่งจะแตกต่างจากลักษณะโครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญหรือกรรมการสิทธิ มนุษยชนที่กรรมการมาจากการเลือกตั้งของวุฒิสภา

นอกจากนี้ การที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิทางด้าน งบประมาณ ด้านการพัฒนาองค์กร หรือด้านการบริหารอัยการ นั้น เป็นการเปิดโอกาสให้มีบุคคล ภายนอกเข้ามาร่วมทำงานกับอัยการได้ ซึ่งถือเป็นหลักการใหม่ที่พัฒนาดีขึ้นกว่าเดิม

ส่วนการที่ขอแก้ไขให้กรรมการอัยการตามมาตรา ๑๘ (๓) เป็นข้าราชการอัยการ ชั้น ๔ ขึ้นไป ก็เพื่อมิให้กรรมการอัยการมีเฉพาะข้าราชการอัยการชั้นผู้ใหญ่อันดับอธิบดีเท่านั้น

### **กรณีการผู้สงวนความเห็นได้อภิปรายแสดงความเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อชี้แจงประกอบความเห็น มีดังนี้**

๑) นายตวง อันทะไชย ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า มาตรา ๑๘ (๑) เป็นหัวใจสำคัญของ มาตรา ๑๘ เพราะโดยหลักการต้องมีการจัดระบบของความสมดุลแห่งอำนาจ เพื่อมิให้อำนาจ ข้อนอำนาจ นอกจากนี้ ประธานองค์กรอิสระหลายองค์กรมีที่มาจาก การเลือกตั้ง ดังนั้น ประธาน ก.อ. ควรต้องมาจากการเลือกตั้ง ไม่ใช่รวมศูนย์อำนาจรวมไว้ที่คนคนเดียว โดยมีประเด็นที่ต้อง พิจารณา ดังนี้

ประการแรก กรณีการโยกย้ายอัยการ กฎหมายกำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้เสนอ และเสนอต่อประธาน ก.อ. อนุมัติ ซึ่งประธาน ก.อ. ก็คือ อัยการสูงสุดนั่นเอง เมื่อผู้เสนอและ ผู้อนุมัติเป็นบุคคลคนเดียวกันก็จะเป็นการถ่วงดุลอำนาจ และอาจนำมาสู่การล่มสลายขององค์กร อัยการได้

ประการที่สอง แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรอิสระก็มิได้ หมายความว่า อิสระหลุดลอยไปจากประชาชน แต่ต้องอิสระในการที่จะวินิจฉัยทำงานรับใช้ ประชาชน และต้องตรวจสอบการทำงานได้

ประการที่สาม องค์การอัยการเป็นคนละเรื่องกับองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้ง ๓ องค์กร คือ ศาล คณะรัฐมนตรี และฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น จะพยายามอธิบายโดยเทียบเคียงกับองค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสามองค์กรมิได้ และการที่มีผู้กังวลว่า หากให้มีการเลือกตั้งประธาน ก.อ. อาจจะทำให้ได้ผู้ที่ยังต้องอาวุโสหรือได้ผู้ที่อาวุโสเกินไป ก็เป็นสิ่งที่ไม่มีเหตุผล และถึงแม้ให้มีการเลือกประธาน ก.อ. โดยกรรมการ ก.อ. ด้วยกันเองเป็นผู้เลือกก็ย่อมมีโอกาสสูงที่อัยการสูงสุดจะได้รับเลือกเป็นประธาน ก.อ. นอกจากนี้ หากให้บุคคลใดดำรงตำแหน่งได้ ๒ ฐานะ และบุคคลนั้นต้องพ้นจากตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใดไป ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อตำแหน่งอื่นที่ดำรงอยู่ในขณะเดียวกันด้วย

ประการสุดท้าย ร่างพระราชบัญญัตินี้มีผลกระทบต่อวิถีชีวิต และสิทธิเสรีภาพของประชาชนจำนวนมาก ดังนั้น สภาควรต้องพิจารณากฎหมายฉบับนี้ด้วยความละเอียดรอบคอบ

๒) **นายสุรชัย เลียงบุญเลิศชัย** ขอสงวนความเห็นเพิ่มความใน (๕) ในวรรคหนึ่งของมาตรา ๑๘ ดังนี้

“(๕) กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการงบประมาณด้านการพัฒนาองค์กรหรือด้านการบริหารงานยุติธรรม ซึ่งประธานและกรรมการตาม (๒) (๓) และ (๔) เป็นผู้เลือกจากบุคคลซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการฝ่ายอัยการจำนวนหนึ่งคน” และได้ชี้แจงความเห็นสรุปได้ว่า คณะกรรมาธิการจะนำบทบัญญัติที่ขอเพิ่มเติมขึ้นใหม่นี้ไปบันทึกไว้เป็นข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการ คือ กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิที่เพิ่มเติมใหม่ตาม (๕) นั้น ให้คำนึงถึงผู้ที่มีประสบการณ์ด้านการบริหารงานยุติธรรมเข้ามาเป็นองค์ประกอบในการพิจารณาคัดเลือกด้วย ดังนั้น จึงขอถอนความเห็นที่ได้สงวนไว้

### **คำตอบชี้แจงของกรรมาธิการ**

กรรมาธิการผู้ตอบชี้แจงในมาตรา ๑๘ มีดังนี้

๑) **นายจุลสิงห์ วสันตสิงห์** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า ร่างมาตรา ๑๘ เป็นเรื่อง การกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ซึ่งตามร่างเดิมกำหนดให้ ก.อ. ประกอบด้วย

(๑) อัยการสูงสุดเป็นประธานกรรมการ

(๒) รองอัยการสูงสุด ตามลำดับอาวุโส จำนวนไม่เกิน ๔ คน

(๓) กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๗ คน ซึ่งข้าราชการอัยการชั้น ๒ ขึ้นไป เป็นผู้เลือกจาก

(ก) ข้าราชการอัยการชั้น ๖ ขึ้นไป และมีได้เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง อยู่แล้ว จำนวน ๔ คน

(ข) ผู้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมาย ซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการ อัยการมาแล้ว จำนวน ๓ คน

(๔) กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภา จำนวน ๒ คน และคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง จำนวน ๑ คน

คณะกรรมการได้แก้ไขเพิ่มเติมจำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๓) ให้เหลือ จำนวน ๖ คน โดยให้เป็นข้าราชการอัยการชั้น ๖ ขึ้นไป ที่ได้รับเลือก จำนวน ๓ คน ส่วน ๑ คน ที่เหลือได้นำไปบัญญัติเพิ่มเป็นมาตรา ๑๘ (๕) คือ ให้เพิ่มองค์ประกอบของ ก.อ. โดยให้มีกรรมการ อัยการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการงบประมาณ ด้านการพัฒนาองค์กร หรือด้านการบริหารจัดการ ซึ่งประธานกรรมการและกรรมการอื่นเป็นผู้เลือกจากบุคคลซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการฝ่าย อัยการ จำนวน ๑ คน เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมาย ก.บ.ศ. ของศาลยุติธรรมที่กำหนดให้มีบุคคล ภายนอกเข้ามาเป็นกรรมการได้ด้วย นอกจากนี้ การที่กำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นประธาน ก.อ. จากเดิมในอดีตประธาน ก.อ. มาจากการเลือกของอัยการทั้งประเทศนั้น เนื่องจากอัยการสูงสุดในปัจจุบันนี้อยู่ในตำแหน่งได้ถึง ๗๐ ปี ดังนั้น ผู้ที่เพิ่งพ้นจากความเป็นผู้บังคับบัญชาควรจะมีการทิ้งระยะห่างพอสมควร

**๒) นายจิตติพจน์ วิริยะโรจน์** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ดังกล่าวของคณะกรรมการ เน้นให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้องค์กรอัยการเป็น องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นอิสระ ดังนั้น คณะกรรมการจึงร่วมกันพัฒนาเพื่อหา วิธีการที่ดีที่สุดที่จะทำให้ให้องค์กรอัยการมีความเป็นอิสระ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นกลาง และมีประสิทธิภาพมากที่สุด เพราะฉะนั้นจึงพยายามยึดหลักขององค์กรตุลาการมาใช้ โดยเฉพาะ โครงสร้างของศาลยุติธรรม เนื่องจากศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่ถูกแทรกแซงน้อยที่สุดและมี ประเด็นปัญหาความไม่เป็นอิสระน้อยที่สุด นอกจากนี้ องค์กรอัยการก็เป็นองค์กรที่ถูกตั้งขึ้น คู่ขนานกับองค์กรตุลาการ และได้ดำเนินการมาในระยะเวลาที่ใกล้เคียงกันด้วย

หากพิจารณาจากโครงสร้างของศาลยุติธรรมจะมีโครงสร้างหลัก ๒ ส่วน คือ ก.ต. และ ก.บ.ศ. ซึ่งมีประธานศาลฎีกาเป็นประธานทั้ง ๒ ส่วน ซึ่งการที่กำหนดให้อัยการสูงสุดเป็น



ประธาน ก.อ. ก็เป็นการพยายามจัดโครงสร้างให้คล้ายคลึงกับระบบของศาลยุติธรรม โดยมีความมุ่งหมายว่าจะทำให้องค์กรอัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ด้านความเป็นอิสระ เทียบธรรม และเป็นกลางได้เช่นเดียวกับศาลยุติธรรม

สำหรับปัญหาเกี่ยวกับการถ่วงดุลอำนาจของกรรมการอัยการนั้น ได้มีการเพิ่มมาตรา ๑๘ (๕) เพื่อให้มีบุคคลภายนอกเข้ามาร่วมเป็นกรรมการอัยการด้วย และการที่กำหนดให้ประธาน ก.อ. มาจากการเลือกตั้งและเป็นบุคคลซึ่งรับบำเหน็จบำนาญนั้น อาจจะได้บุคคลซึ่งมีอายุค่อนข้างมากมาเป็นประธาน ก.อ. แต่หากกำหนดให้มีการเลือกตั้งจากทั่วประเทศก็มีความเสี่ยงที่จะได้บุคคลที่มีอาวุโสน้อย เพราะอัยการที่อายุน้อยมีสัดส่วนค่อนข้างมาก

**๓) นายเข้มชัย ชูติวงศ์** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า ตามร่างกฎหมายฉบับนี้ อัยการสูงสุดได้รับการแต่งตั้งโดยการให้ความเห็นชอบของวุฒิสภา รวมทั้งวุฒิสภามีอำนาจถอดถอนอัยการสูงสุดได้ อัยการสูงสุดจึงเป็นข้าราชการอัยการผู้เดียวที่ต้องรับผิดชอบต่อวุฒิสภาโดยตรง นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ บัญญัติให้อัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการอัยการทั้งหลาย จึงมีความเหมาะสมที่จะเป็นประธาน ก.อ. ส่วนการที่จะกำหนดให้มีการเลือกตั้งประธาน ก.อ. นั้น เป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสม เพราะอัยการถือระบบอาวุโส และอัยการสูงสุดก็เป็นผู้อาวุโสสูงสุด นอกจากนี้ ในระบบขององค์กรอื่นซึ่งคล้ายคลึงกัน คือ ศาลยุติธรรมก็กำหนดให้ประธานศาลฎีกาซึ่งเป็นประมุขขององค์กรเป็นประธานคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมและเป็นประธานคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมด้วย

**๔) นายเรืองไกร ลีภิพัฒน์** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า การพิจารณาร่างกฎหมายต้องพิจารณาอย่างรอบคอบและต้องทำให้กฎหมายสอดคล้องต้องตรงกันทุกฝ่าย ซึ่งถ้าหากมีการแก้ไขไม่ให้อัยการสูงสุดเป็นประธาน ก.อ. โดยตำแหน่ง จะต้องไปแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๗ วรรคสี่ (๑) ด้วย เนื่องจากมาตรานี้กำหนดให้ ในกรณีที่เป็นการดำเนินการกับผู้ดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุด ห้ามมิให้ประธาน ก.อ. ตามมาตรา ๑๘ (๑) เข้าร่วมพิจารณา ดังนั้น ถ้าอัยการสูงสุดไม่ได้เป็นประธาน ก.อ. แล้ว เมื่อมีกรณีที่ต้องพิจารณาดำเนินการกับตำแหน่งอัยการสูงสุดที่ว่างลง จะต้องไม่ตัดสิทธิประธาน ก.อ. ที่ไม่ได้เป็นอัยการสูงสุดที่จะเข้าร่วมการพิจารณา

**๕) นายสมชาติ พรหมพัฒน์** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า การที่กำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นประธาน ก.อ. เป็นสิ่งที่เหมาะสมเนื่องจากตำแหน่งอัยการสูงสุดเป็นตำแหน่งที่วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ หากมีการทำความผิดหรือประพฤติมิชอบ

**๖) นายเสริมเกียรติ วรดิษฐ์** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า ศาลและอัยการเป็นหน่วยงานที่มีความคล้ายคลึงกันทั้งในเรื่องที่มาของการเป็นศาลและอัยการ คุณสมบัติ และเงินเดือนหรือ

เงินประจำตำแหน่ง จึงไม่เป็นเรื่องที่แปลกหากจะมีการจัดโครงสร้างองค์กรที่คล้ายคลึงกัน และเมื่อประธานศาลฎีกาเป็นประธาน ก.ต. โดยตำแหน่ง อัยการสูงสุดก็ควรเป็นประธาน ก.อ. ด้วย จึงจะเหมาะสม นอกจากนี้ การที่กฎหมายกำหนดให้ข้าราชการอัยการชั้น ๖ เป็นกรรมการอัยการได้นั้น ก็ยังคงเป็นหลักการเดิมมิใช่หลักการใหม่ เพราะอัยการชั้น ๖ เทียบได้กับระดับอธิบดีอัยการ มิใช่เทียบได้กับอัยการจังหวัด

สำหรับกรณีที่มีผู้ประสงค์ให้ทนายความได้เข้ามาร่วมเป็นกรรมการอัยการนั้น หากพิจารณาจากระบบงานของอัยการกับทนายแล้วจะเห็นว่า การว่าความในศาลส่วนใหญ่อัยการจะอยู่คนละฝ่ายกับทนายความ หากให้ทนายความเข้ามาเป็นกรรมการอัยการได้ อาจทำให้มีผลกระทบต่อคดีความ

#### **ผลการพิจารณามาตรา ๑๘**

ที่ประชุมเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการ

#### **มติ**

๑) มาตรา ๑๘ (๑)

เห็นด้วย ๓๙ เสียง ไม่เห็นด้วย ๓๑ เสียง งดออกเสียง ๑๐ เสียง ไม่ลงคะแนน

๒ เสียง

๒) มาตรา ๑๘ (๒)

เห็นด้วย ๕๒ เสียง ไม่เห็นด้วย ๒๑ เสียง งดออกเสียง ๘ เสียง ไม่ลงคะแนน

ไม่มี

๓) มาตรา ๑๘ (๓)

เห็นด้วย ๕๓ เสียง ไม่เห็นด้วย ๒๐ เสียง งดออกเสียง ๗ เสียง ไม่ลงคะแนน

ไม่มี

๔) มาตรา ๑๘ (๔)

เห็นด้วย ๖๑ เสียง ไม่เห็นด้วย ๑๘ เสียง งดออกเสียง ๓ เสียง ไม่ลงคะแนน

ไม่มี

๕) มาตรา ๑๘ (๕) ไม่มีการลงมติ

## ๒. มาตรา ๑๙ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของอัยการผู้ทรงคุณวุฒิ ตามมาตรา ๑๘ (๔) และ (๕)

โดยที่มาตรา ๑๙ คณะกรรมาธิการมีการแก้ไขเพิ่มเติม สมาชิกวุฒิสภาจึงมีสิทธิอภิปรายแสดงความคิดเห็นได้ ในการนี้ มีผู้อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภา ดังนี้

**นายอนุรักษ์ นิยมเวช** อภิปรายแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะเป็นข้อสังเกตว่า ตามมาตรา ๑๙ (๓) (๔) (๕) เป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการอัยการที่เป็นกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิ และมาตรา ๑๙ กำหนดให้กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๘ (๔) และ (๕) ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๙ ข. (๑) (๒) (๓) (๔) หรือ (๕) แต่มาตรา ๑๙ ไม่ได้กำหนดให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๘ (๓) ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๙ ข. (๑) เหมือนดังเช่นกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๘ (๔) และ (๕) ทั้งที่เป็นกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิเหมือนกัน ซึ่งลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๙ ข. (๑) นี้ เป็นกรณีที่เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในทางศีลธรรมอันดี หรือเป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว และลักษณะดังกล่าวนี้ควรเป็นลักษณะต้องห้ามของกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๘ (๓) ด้วย ดังนั้น แม้กฎหมายจะไม่ได้กำหนดให้ผู้ที่จะรับคัดเลือกเป็นกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๘ (๓) ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๙ ข. (๑) ก็ตาม สำนักงานอัยการสูงสุดก็ต้องมีการออกประกาศให้ผู้รับสมัครคัดเลือกทราบด้วยว่า บุคคลที่จะสมัครรับคัดเลือกเป็นกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๘ (๓) จะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๙ ข. (๑) ด้วย

### ผลการพิจารณามาตรา ๑๙

ที่ประชุมเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมาธิการ โดยไม่มีการลงมติ

## ๓. มาตรา ๒๖ การประชุม ก.อ.

### คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติ

ผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อชี้แจงประกอบการแปรญัตติ มีดังนี้

**พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์** ขอแปรญัตติเพิ่มเติมความในวรรคหนึ่ง ของมาตรา ๒๖ ดังนี้

“มาตรา ๒๖ การประชุม ก.อ. ต้องมีกรรมการอัยการมาประชุมไม่น้อยกว่าแปดคน โดยต้องเป็นกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิอย่างน้อยสี่คนจึงจะเป็นองค์ประชุม” และได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า การที่กำหนดให้องค์ประชุมของ ก.อ. ต้องประกอบด้วยกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิอย่างน้อย ๔ คน นั้น เพื่อให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิได้เข้ามามีส่วนร่วมในการประชุม และมีให้องค์ประชุมกรรมการอัยการประกอบไปด้วยข้าราชการประจำทั้งหมด นอกจากนี้ ยังเป็นการควบคุมกระบวนการตัดสินใจของ ก.อ. ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นด้วย

### คำตอบชี้แจงของกรรมาธิการ

กรรมาธิการผู้ตอบชี้แจงในมาตรา ๒๖ มีดังนี้

๑) **นายประสิทธิ์ ปทุมรักษ์** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า ในการปฏิบัติปัญหาเกี่ยวกับเรื่ององค์ประชุมของการประชุม ก.อ. ไม่ครบ ๘ คน นั้นไม่เคยมี และจะมีกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิเข้าร่วมประชุมอยู่แล้ว

๒) **นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า โครงสร้างของคณะกรรมการอัยการตามมาตรา ๑๘ มีทั้งหมด ๑๕ ท่าน จำแนกเป็น

(๑) ข้าราชการประจำ จำนวน ๕ คน คือ อัยการสูงสุด ๑ คน และรองอัยการสูงสุดตามลำดับอาวุโส ๔ คน

(๒) กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๑๐ คน

ดังนั้น การกำหนดจำนวนองค์ประชุมของ ก.อ. ไว้ ๘ คน เป็นการกำหนดตามหลักทั่วไป คือ องค์ประชุมต้องเกินกึ่งหนึ่ง และถ้าข้าราชการประจำเข้าร่วมประชุมทั้งหมด ๕ คน ก็ต้องมีกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิเข้าร่วมประชุมอย่างน้อย ๓ คน จึงจะครบเป็นองค์ประชุม

### ผลการพิจารณามาตรา ๒๖

ที่ประชุมเห็นชอบด้วยกับคณะกรรมการที่ให้คงไว้ตามร่างเดิมโดยไม่มีการลงมติ

### ๓. มาตรา ๔๓ การเลื่อนชั้นเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของพนักงาน อัยการ

#### คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติ

ผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อชี้แจงประกอบ  
การแปรญัตติ มีดังนี้

**นางนฤมล ศิริวัฒน์** ขอแปรญัตติตัดความในวรรคสาม ของมาตรา ๔๓ ออก ดังนี้  
“ในอัตราปรับอัตราเงินเดือนตามวรรคสอง ที่ ๓/๑/ พิเศษเห็นว่าเป็นข้าราชการอัตรา  
ผู้ใดมีผลส่งงานดีเด่นเป็นข้อข้างอื่น และเมื่อคำนึงถึงคุณภาพและปริมาณงานที่รับผิดชอบ  
ควบคู่ไปพร้อมกัน คุณธรรม สรีรธรรมแล้ว ๓/๑/ ขอให้ปรับอัตราเงินเดือนให้ข้าราชการอัตราผู้  
เป็นกรณีพิเศษเกินหนึ่งขั้นก็ได้” และได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า การบัญญัติถ้อยคำตามวรรคสาม  
ไว้จะทำให้เป็นโทษมากกว่าเป็นคุณ เนื่องจากมาตรา ๔๓ วรรคสอง ได้กำหนดให้ปรับอัตรา  
เงินเดือนของข้าราชการอัยการในชั้นเงินเดือนชั้น ๑ ชั้น ๒ และชั้น ๓ สูงขึ้นหนึ่งขั้นทุกปีอยู่แล้ว  
แต่เมื่อมาตรา ๔๓ วรรคสาม กำหนดให้มีการปรับอัตราเงินเดือนให้ข้าราชการอัยการเป็นกรณี  
พิเศษเกินหนึ่งขั้นได้ สำหรับข้าราชการอัยการผู้ที่มีผลงานดีเด่นเป็นอย่างยิ่งนั้น จะทำให้  
เกิดปัญหาหลายประการ ดังนี้

๑) หลักเกณฑ์ในการที่จะพิจารณาว่าผู้ใดมีผลงานดีเด่นเป็นอย่างยิ่งนั้น ใช้สิ่งใด  
เป็นเครื่องชี้วัด

๒) ผู้มีผลงานดีเด่นเป็นอย่างยิ่งนี้ จำกัดจำนวนคนหรือไม่

๓) เมื่อมีการเลื่อนชั้นเงินเดือนได้มากกว่า ๑ ชั้น ย่อมมีผลกระทบต่อระบบอาวุโส  
ของพนักงานอัยการ

๔) กรณีเช่นนี้เป็นการเปิดโอกาสให้มีการวิ่งเต้นเพื่อให้ตนได้รับการพิจารณาว่าเป็น  
ผู้ที่มีผลงานดีเด่นเป็นอย่างยิ่ง

ดังนั้น กระบวนการคัดเลือกคนเข้ามาเป็นพนักงานอัยการจะต้องคัดเลือกคนที่ดี  
จริงและต้องการทำงานอย่างจริงจัง และควรมีการสร้างแรงจูงใจหรือแรงบันดาลใจในลักษณะ  
อื่นเพื่อให้คนมีความรับผิดชอบต่องาน เช่น การให้เกียรติหรือยกย่องระดับสูงภายในองค์กร หรือ  
การให้มีโอกาสในเรื่องต่าง ๆ เป็นต้น

### คำตอบชี้แจงของกรรมาธิการ

กรรมาธิการผู้ตอบชี้แจงในมาตรา ๔๓ มีดังนี้

**นายเข็มชัย ชุติวงศ์** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า การปรับขึ้นเงินเดือนตามปกติสูงขึ้นไป ๑ ขั้นทุกปี สำหรับข้าราชการอัยการนั้นเกิดผลเสีย คือ ทำให้ ก.อ. ไม่สามารถที่จะพิจารณาให้ ความดีความชอบกับข้าราชการอัยการผู้ใดได้เป็นพิเศษ ส่งผลให้ไม่มีผู้ใดมีความกระตือรือร้นใน การทำงาน เช่น สำนักงานคดีพิเศษ เป็นหน่วยงานที่ต้องทำคดีที่กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) หรือ ป.ป.ช. ส่งสำนวนมา ซึ่งเอกสารในสำนวนจะมีปริมาณมาก ทำให้คนหลีกเลี่ยงไม่ยอมทำ คดีเหล่านี้ หรือกรณีที่พยายามหลีกเลี่ยงไปอยู่ในจังหวัดที่มีคดีน้อย จากแต่เดิมระบบเงินเดือน จะเป็นแบบแท่งซึ่งทำให้คนวิ่งเข้าหางาน เนื่องจากหากมีผลงานจำนวนมาก ผู้บังคับบัญชาก็อาจ ประเมินผลงานให้มีความดีเด่นเป็นพิเศษและได้ ๒ ขั้น

ดังนั้น เมื่อเกิดปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงต้องมีการสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน และการที่ ก.อ. จะพิจารณาปรับเงินเดือนให้บุคคลใดเป็นกรณีพิเศษนั้นก็ต้องมีการพิจารณาอย่าง รอบคอบและมีเหตุผล ตามหลักเกณฑ์หรือระเบียบที่ ก.อ. จะต้องไปกำหนดขึ้นด้วย

### ผลการพิจารณามาตรา ๒๖

ที่ประชุมเห็นชอบด้วยกับคณะกรรมการที่ให้คงไว้ตามร่างเดิม โดยไม่มีการลงมติ

**๔. มาตรา ๔๙ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครสอบเข้ารับราชการ เป็นพนักงานอัยการ**

### คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติ

ผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อชี้แจงประกอบ การแปรญัตติ ดังนี้

**นายมนเทียร บุญตัน** ขอแปรญัตติแก้ไขตามใน ข. (๖) ในวรรคหนึ่ง ของ มาตรา ๔๙ ดังนี้

“(๖) เป็นคนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ คนวิกลจริตหรือจิต ฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือมีโทษหรือติดใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการอัยการ หรือเป็นโรค ตามที่ ก.อ. ประกาศกำหนด” และได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า การกำหนดลักษณะต้องห้ามของ บุคคลที่จะเป็นข้าราชการอัยการที่กล่าวมาว่า “มีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการ อัยการ” นี้ เป็นแนวคิดสังคมเวทนานิยมที่หาเหตุผลทางวิทยาศาสตร์มาอธิบายไม่ได้ ดังนี้

ประการแรก การมีกายไม่เหมาะสม จะพิสูจน์ได้อย่างไรว่ามีกายเหมาะสมหรือไม่ และการบัญญัติเช่นนี้เป็นการขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ที่ห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างทางกายหรือสุขภาพ อีกทั้งศาลปกครองยังได้มีคำวินิจฉัยแล้วว่า ถ้อยคำดังกล่าวเป็นถ้อยคำที่ขัดต่อความเจริญของบ้านเมืองด้วย

นอกจากนี้ หากจะเปรียบเทียบกับบุคคลในกระบวนการยุติธรรมของต่างประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศสมีอัยการเป็นคนตาบอดทั้งสองข้าง ประเทศอังกฤษเคยมีผู้พิพากษาศาลสูงเป็นคนตาบอด หรือประเทศแอฟริกาใต้มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นคนตาบอดเช่นกัน

ดังนั้น ประเทศไทยควรแก้ไขถ้อยคำที่ล้าหลังเช่นนี้ให้หมดไป เพื่อให้ประเทศมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น และเพื่อลดการผูกขาดหรือขจัดการเลือกปฏิบัติให้หมดไป ดังเช่น ในสมัยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (หลังการรัฐประหาร ปี พ.ศ. ๒๕๔๙) ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหลายฉบับที่กฎหมายเปิดช่องให้มีการใช้ดุลพินิจอันอาจก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติได้ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พระราชบัญญัติข้าราชการการเมือง หรือพระราชบัญญัติการประกอบโรคศิลปะ โดยได้มีการแก้ไขให้คนพิการมีโอกาสและมีสิทธิตามกฎหมายนั้นๆ ได้

นอกจากนี้ การแก้ไขถ้อยคำดังกล่าวจะเปิดโอกาสให้องค์กรอัยการได้มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ และมีความตั้งใจที่จะปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจัง เข้าไปพัฒนาองค์กรด้วย

ประการที่สอง การมีจิตใจไม่เหมาะสม ควรต้องมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่ชัดเจนและพิสูจน์ได้ตามหลักวิทยาศาสตร์ ไม่ใช่ให้ความเหมาะสมหรือไม่เหมาะสมอยู่ภายใต้ดุลพินิจของบุคคล ดังนั้น ก.อ. ควรต้องกำหนดระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการพิจารณาคุณสมบัติดังกล่าวเพื่อป้องกันการกลั่นแกล้งหรือป้องกันการเลือกปฏิบัติด้วย

### **คำตอบชี้แจงของกรรมาธิการ**

กรรมาธิการผู้ตอบชี้แจงในมาตรา ๔๙ มีดังนี้

**นายจิตติพจน์ วิริยะโรจน์** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า การที่มาตรา ๔๙ ข. (๖) กำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะสมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการว่า จะต้องไม่มีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการอัยการนั้น ไม่ได้มีความหมายว่าจะเป็นการตัดสิทธิคนพิการ เพื่อมิให้มาเป็นข้าราชการอัยการ เพราะรัฐธรรมนูญได้ระบุไว้ชัดเจนว่าจะนำความพิการมาเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมหรือไม่เสมอภาคไม่ได้ ดังนั้น กรรมาธิการจึงเห็นควรตัดคำว่า "กาย" ออก และสรุปถ้อยคำใหม่ได้ว่า บุคคลที่จะรับสมัครสอบคัดเลือกเป็นข้าราชการ

อัยการจะต้องไม่เป็นคนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ คนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ หรือมีจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการอัยการ หรือเป็นโรคตามที่ ก.อ. กำหนด

#### ผลการพิจารณามาตรา ๔๙

คณะกรรมการเห็นชอบด้วยกับผู้สงวนคำแปรญัตติ (นายมณฑิร บุญตัน) ที่ให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๙ ข. (๖) เรื่องลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะสมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการ ดังนี้

“(๖) เป็นคนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ คนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ หรือมีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการอัยการ หรือเป็นโรคตามที่ ก.อ. ประกาศกำหนด”

#### **๕. มาตรา ๕๕ การพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการอัยการ**

##### คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติ

ผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อชี้แจงประกอบการแปรญัตติ มีดังนี้

**นายอนุรักษ์ นิยมเวช** ขอแปรญัตติเพิ่มเติมความในวรรคสาม ของมาตรา ๕๕ ดังนี้

“การพ้นจากตำแหน่งของอัยการสูงสุดตาม (๔) (๖) หรือ (๗) ต้องมีมติของ ก.อ. เห็นชอบและให้เสนอวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ” และได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า มาตรา ๕๕ วรรคสาม กำหนดให้การพ้นจากตำแหน่งของอัยการสูงสุดตามมาตรา ๕๕ (๔) (๖) หรือ (๗) ให้เสนอวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ ซึ่งการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการอัยการตาม (๔) คือ การโอนไปรับราชการเป็นข้าราชการตุลาการหรือข้าราชการฝ่ายอื่น (๖) คือ การถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา ๓๖ มาตรา ๕๗ หรือมาตรา ๕๙ และ (๗) คือ การถูกสั่งลงโทษไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก

และมาตรา ๑๐ ของร่างพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. .... ได้กำหนดให้ การแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามมติของ ก.อ. และได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา และให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งมาตรา ๑๐ นี้ เป็นการกำหนดให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ การแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามมติของ ก.อ. และได้รับความเห็นชอบของวุฒิสภา ประเด็นที่ต้องพิจารณาประการแรก คือ รัฐธรรมนูญไม่ได้ระบุว่า



การให้พ้นจากตำแหน่งในลักษณะใดที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา และตามร่างพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. .... ก็ไม่ได้รับรู้เรื่องของการให้พ้นจากตำแหน่งของอัยการสูงสุดตามมาตรา ๑๐ ว่าเป็นอย่างไร เช่นกัน แต่การที่ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. .... มาตรา ๕๕ บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงว่า หากเป็นการพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๕๕ (๔) (๖) หรือ (๗) ให้เสนอวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบนั้น จะเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๑๐ ของร่างพระราชบัญญัติองค์กรอัยการ และพนักงานอัยการ พ.ศ. .... หรือไม่

ประการที่สอง ในทางปฏิบัติของวุฒิสภาเมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ วุฒิสภาได้เคยให้ความเห็นชอบในกรณีที่นายชัยเกษม นิติสิริ อัยการสูงสุด พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๕๖ คือ เกษียณอายุราชการ เนื่องจากวุฒิสภามีความเห็นว่าการพ้นจากตำแหน่งเพราะเกษียณอายุราชการก็ต้องมาขอความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วย ดังนั้น หากเป็นไปตามกฎหมายฉบับนี้ คือ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการอัยการ พ.ศ. .... มาตรา ๕๕ การเกษียณอายุก็ไม่ต้องขอความเห็นชอบจากวุฒิสภา ซึ่งความจริงแล้วกฎหมายฉบับนี้มีความประสงค์อย่างไร และจะมีปัญหาในเรื่องการตีความตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการพ้นจากตำแหน่งโดยการเกษียณอายุราชการ

ประการที่สาม การพ้นจากตำแหน่งของอัยการสูงสุดตามมาตรา ๕๕ (๖) ที่ต้องเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบนั้น มาตรา ๕๕ (๖) กำหนดให้หมายถึงการพ้นจากตำแหน่งเพราะถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา ๓๖ ด้วย แต่เมื่อได้พิจารณาในมาตรา ๓๖ แล้วพบว่า ไม่มีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพ้นจากตำแหน่งของอัยการสูงสุดแต่ประการใด

### คำตอบชี้แจงของกรรมาธิการ

กรรมาธิการผู้ตอบชี้แจงในมาตรา ๕๕ มีดังนี้

**นายจุลสิงห์ วสันตสิงห์** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๕ กำหนดให้การให้พ้นจากตำแหน่งของอัยการสูงสุด ต้องขอความเห็นชอบจากวุฒิสภา ซึ่งการให้พ้นจากตำแหน่งนี้ไม่ได้หมายความว่า การลาออกโดยสมัครใจ การตายซึ่งเป็นการออกโดยสภาพ หรือการเกษียณอายุราชการ ซึ่งเป็นการออกโดยผลของกฎหมาย แต่การให้พ้นจากตำแหน่ง คือ การบังคับให้ออก เพราะมิฉะนั้นแล้ว คนที่เกษียณอายุราชการซึ่งโดยปกติตามกฎหมายก็ต่ออายุราชการไม่ได้ หรือคนที่ตายไปแล้ว ก็จะต้องมาขอความเห็นชอบจากวุฒิสภา ซึ่งเป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติ ดังนั้น การตีความกฎหมายต้องตีความในทางที่ปฏิบัติได้ด้วย

### ผลการพิจารณามาตรา ๕๕

ที่ประชุมเห็นชอบด้วยกับคณะกรรมการธิการที่ให้คงไว้ตามร่างเดิม โดยไม่มีการลงมติ

### **๖. มาตรา ๖๗ ข้อห้ามของพนักงานอัยการ**

#### คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติ

ผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อชี้แจงประกอบการแปรญัตติ มีดังนี้

๑) **นางนฤมล ศิริวัฒน์** ขอแปรญัตติเพิ่มเติมความใน (๕) วรรคหนึ่ง ของมาตรา ๖๗ ดังนี้

“(๕) ไม่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐในทำนองเดียวกัน เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจาก ก.อ. แต่ห้ามมิให้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์และสวัสดิการต่างๆ ที่อาจได้รับจากการเป็นกรรมการนั้น แต่ให้สามารถรับเบี้ยประชุมได้” และได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า การที่กำหนดมิให้พนักงานอัยการรับสิ่งตอบแทนจากการเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้พนักงานอัยการตระหนักว่าตนเองทำงานเพื่อประโยชน์ของประชาชนมิใช่เพื่อประโยชน์ส่วนตัว

๒) **นางสาวรสนา โตสิตระกูล** ขอแปรญัตติเพิ่มเติมความใน (๕) ในวรรคหนึ่ง ของมาตรา ๖๗ ดังนี้

“(๕) ไม่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐในทำนองเดียวกัน เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจาก ก.อ. แต่ต้องไม่รับผลประโยชน์ตอบแทนที่เชื่อมโยงกับผลประกอบการขององค์กรนั้นๆ” และได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า การที่จะห้ามมิให้อัยการไปเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจไม่สามารถทำได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญเปิดช่องให้เป็นที่ หาก ก.อ. อนุมัติ แต่เมื่อไปเป็นแล้ว ไม่ควรได้รับผลประโยชน์ตอบแทนที่เชื่อมโยงกับผลประกอบการขององค์กรนั้นๆ คือ โบนัสต่างๆ ด้วยเหตุผลดังนี้

ประการแรก การที่พนักงานอัยการเข้าไปเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจนั้น เป็นการไปปฏิบัติหน้าที่ให้กับรัฐ และได้รับเงินเดือนจากรัฐอยู่แล้วตามปกติ หากให้ไปเป็นได้และได้ไปปฏิบัติหน้าที่ในเวลาราชการ ประโยชน์ตอบแทนทั้งหลายที่ได้มา ควรส่งคืนให้แก่รัฐ ไม่ควรเก็บไว้เป็นประโยชน์ส่วนตัว

ประการที่สอง การรับผลประโยชน์ตอบแทนที่เชื่อมโยงกับผลกำไร จะทำให้เกิดปัญหา คือ จะแน่ใจได้อย่างไรว่า ข้าราชการอัยการผู้นั้นจะดูแลผลประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว เพราะเงินเดือนในฐานะที่เป็นข้าราชการในหน่วยงานของตนนั้น น้อยกว่าโบนัสที่ได้จากรัฐวิสาหกิจที่ตนเข้าไปเป็นกรรมการ

นอกจากนี้ ข้อบังคับของบางหน่วยงานกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า กรรมการจะต้องทำเพื่อประโยชน์ของบริษัทอย่างเต็มที่ ซึ่งเป็นบทบาทที่ขัดแย้งกันของพนักงานอัยการในฐานะที่เป็นกรรมการของรัฐวิสาหกิจและในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐ

ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงไม่ควรกำหนดให้พนักงานอัยการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนที่เชื่อมโยงกับผลประกอบการ หรือหากได้รับมาก็ต้องคืนให้กับรัฐทั้งหมด และไม่หมายถึงเฉพาะพนักงานอัยการเท่านั้น แต่ควรหมายรวมถึงข้าราชการขององค์กรอื่น ๆ ด้วย

**๓) นายประสาร มฤคพิทักษ์** ขอแปรญัตติเพิ่มเติมความใน (๕) ในวรรคหนึ่งของมาตรา ๖๗ ดังนี้

“(๕) ไม่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐในทำนองเดียวกัน เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจาก ก.อ. โดยการอนุมัตินั้นจะต้องแสดงเหตุผลแห่งการอนุมัติต่อสาธารณะ” และได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า การที่พนักงานอัยการจะเข้าไปเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจได้นั้น เป็นเรื่องของข้อยกเว้น คือ ก.อ. อนุมัติ แต่โดยหลักการแล้วรัฐธรรมนูญห้ามมิให้เป็น และการที่ ก.อ. อนุมัติให้เป็นที่ ก.อ. ต้องแสดงเหตุผลแห่งการอนุมัติต่อสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนหรือสังคมให้ความชอบธรรมกับการอนุมัติของ ก.อ. ด้วย ซึ่งจะทำให้พนักงานอัยการที่จะเข้าไปดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจได้รับความชอบธรรมจากประชาชน

**๔) พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์** ขอแปรญัตติเพิ่มเติมความเป็นวรรคสองในมาตรา ๖๗ ดังนี้

“พนักงานอัยการที่ได้รับแต่งตั้งตาม (๕) ไม่มีสิทธิได้รับเว้นค่าตอบแทน เบี้ยประชุม โบนัส หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน หรือประโยชน์อื่นใดจากรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐที่ตนเป็นกรรมการ” และได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า เหตุผลที่ต้องมีการนำข้าราชการไปทำงานในรัฐวิสาหกิจ คือ แต่เดิมที่มีการตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นนั้น รัฐวิสาหกิจยังไม่มีศักยภาพ จะต้องใช้อำนาจรัฐเข้าไปช่วยเหลือ คือ ต้องให้ข้าราชการเข้าไป และเมื่อได้ค่าตอบแทนมา หัวหน้าหน่วยงานก็จะเอาไปดูแลลูกน้อง แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐวิสาหกิจไปเป็นรูปแบบของบริษัท ซึ่งทำธุรกิจแข่งขันกับเอกชน การนำเอาข้าราชการของรัฐไปทำก็เป็นเรื่องที่เขาเปรียบ

ประชาชน และมีหลายองค์กรที่เป็นบริษัทเอกชนได้ใช้อำนาจรัฐเข้าไปดำเนินธุรกิจจนเกิดปัญหา ซึ่งหากให้มีการรับค่าตอบแทนได้ นอกเหนือจากรายได้ที่เป็นธรรมจรรยา เช่น ค่ายานพาหนะ ก็จะต้องเป็นประโยชน์ทับซ้อน เพราะเป็นการใช้อำนาจรัฐไปสร้างประโยชน์ให้กับตนเอง ดังนั้น จึงต้องมีการปรับโครงสร้างในระดับประเทศใหม่ คือ

๑) รายได้พิเศษต่างๆ ที่เกินธรรมจรรยา ไม่สามารถนำไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัวได้ แต่ต้องส่งกลับคืนเข้าหลวง ซึ่งอาจอยู่ในรูปของสวัสดิการของหน่วยงานที่ทุกคนได้รับประโยชน์เสมอกัน

๒) การที่ ก.อ. จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการที่พนักงานอัยการจะเข้าไปเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจนั้น ก.อ. จะต้องพิจารณาถึงกรณีที่มีกฎหมายกำหนดว่าจะต้องมีพนักงานอัยการเข้าไปเป็นกรรมการก่อนเป็นหลักเกณฑ์มาตรฐาน และสิ่งที่ ก.อ. จะให้ความเห็นชอบส่วนใหญ่ จะต้องเป็นเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้มีพนักงานอัยการเป็นกรรมการ

๓) การอนุมัติให้ข้าราชการอัยการผู้ใดไปเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจได้ของ ก.อ. จะต้องมีเหตุผลที่อธิบายต่อสาธารณะได้

### สมาชิกวุฒิสภาผู้อภิปรายแสดงความคิดเห็น

โดยที่มาตรา ๖๗ นี้ คณะกรรมาธิการได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ๖๗ (๕) สมาชิกวุฒิสภาจึงมีสิทธิอภิปรายแสดงความคิดเห็นได้ ในการนี้ สมาชิกวุฒิสภาได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภา มีดังนี้

๑) **นายวรินทร์ เทียมจรัส** ได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นสรุปได้ว่า การที่กฎหมายห้ามมิให้พนักงานอัยการเข้าไปเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ เพื่อมิให้มีปัญหาเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน และแม้จะให้เป็นที่ได้ตามที่ ก.อ. อนุมัติ ก็ยังไม่มีชัดเจนว่า หลักเกณฑ์ที่ ก.อ. จะกำหนดนั้นมีเนื้อหาอย่างไร ดังนั้น ควรมีการกำหนด ห้ามมิให้พนักงานอัยการรับค่าตอบแทนสิทธิประโยชน์ และสวัสดิการต่างๆ ที่อาจได้รับจากการเป็นกรรมการนั้น แต่ให้สามารถรับเบี้ยประชุมได้

๒) **นายอนุรักษ์ นิยมเวช** (ได้ขอแปรญัตติในมาตรา ๖๗ (๕) ว่า พนักงานอัยการจะต้องไม่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐในทำนองเดียวกัน เว้นแต่ จะได้รับอนุมัติจาก ก.อ. คณะกรรมาธิการได้แก้ไขตามคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติแล้ว ผู้แปรญัตติพอใจ) ได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นสรุปได้ว่า การที่ต้องกำหนดให้ ก.อ. เป็นผู้อนุมัติให้พนักงานอัยการเข้าไปเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจได้นั้น เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญใน

มาตรา ๒๕๕ แต่การที่พนักงานอัยการจะเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการนั้น พนักงานอัยการจะต้องอุทิศตนให้การทำงานในหน้าที่ของอัยการให้ดีที่สุดก่อนที่จะไปเป็นกรรมการ และเป็นสิ่งที่ ก.อ. จะต้องกำหนดไว้ในระเบียบของ ก.อ. ด้วย นอกจากนี้ ระเบียบของ ก.อ. จะต้องกำหนดรายละเอียดในเรื่องของระดับของพนักงานอัยการที่จะเข้าไปเป็นกรรมการได้ จำนวนของพนักงานอัยการที่จะเข้าไปเป็นกรรมการ และกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชดกันแห่งผลประโยชน์ด้วย

อย่างไรก็ตาม การที่จะต้องให้พนักงานอัยการเข้าไปเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจนั้น เป็นเรื่องที่มีความจำเป็น เนื่องจากพนักงานอัยการมีบทบาทมากในการเป็นที่ปรึกษาหรือให้คำแนะนำในการตรวจร่างสัญญา เพราะอัยการเป็นผู้ที่มีความรู้ และความเชี่ยวชาญ ซึ่งจะเป็นประโยชน์กับหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจเป็นอย่างมาก

สำหรับในเรื่องของผลประโยชน์ตอบแทนในการที่พนักงานอัยการเข้าไปเป็นกรรมการนั้น หากกำหนดเรื่องการรับเงินหรือผลประโยชน์ตอบแทนของพนักงานอัยการให้แตกต่างจากบุคคลอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่คณะกรรมการนั้นๆ มีบุคคลทั่วไปเป็นกรรมการอยู่ด้วย จะเกิดปัญหาเรื่องความเสมอภาคและเป็นธรรมหรือไม่ เพราะเมื่อทำงานเท่ากันแล้ว โดยหลักเกณฑ์ก็ไม่มีเหตุผลที่จะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนแตกต่างกัน และจะเป็นการส่งเสริมให้มีคนดี ๆ เข้ามาช่วยทำงานด้วย

### คำตอบชี้แจงของกรรมาธิการ

กรรมาธิการผู้ตอบชี้แจงในมาตรา ๖๗ มีดังนี้

๑) นายเรืองไกร ลีภิพัฒน์ ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า ตามกฎหมายของ ป.ป.ช. มาตรา ๑๐๓ กำหนดห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคล นอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เว้นแต่การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา ตามหลักเกณฑ์และจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ซึ่งประธาน ป.ป.ช. ได้ออกระเบียบปี ๒๕๔๓ ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดเกิน ๓,๐๐๐ บาท ซึ่งกรณี ๓,๐๐๐ บาทนี้ หมายความว่า ในโอกาสหรือประเพณีห้ามรับเกิน ๓,๐๐๐ บาท แต่ถ้าไม่ใช่โอกาส ประเพณี วันเกิด ทำบุญขึ้นบ้านใหม่ หรืองานแต่งงาน แม้แต่บาทเดียวก็รับไม่ได้ และเรื่องนี้เป็นข้อยกเว้นในเรื่องของการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาเท่านั้น แต่ถ้ารับโดยธรรมจรรยาจากญาติพี่น้องไม่จำกัดเรื่อง ๓,๐๐๐ บาท นอกจากนี้ การรับเบี้ยประชุมจาก

รัฐวิสาหกิจ ต้องเสียภาษีตามกฎหมายในขณะที่เบี่ยงประชุมของส่วนราชการหรือกรมการหรือ คณะกรรมการในสภาไม่ต้องเสียภาษี

๒) นายจุลสิงห์ วสันตสิงห์ ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ กำหนดให้ พนักงานอัยการสามารถเข้าไปเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจได้แล้ว สิ่งต่างๆ ที่เป็น ผลพวงจากการเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจตามรัฐธรรมนูญก็ต้องเป็นไปเช่นนั้น นอกจากนี้ พนักงาน อัยการทุกคนทำเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ จึงไม่มีกรณีที่ผลประโยชน์จะขัดแย้งกัน และการออกกระเบียบของ ก.อ. ในเรื่องการให้พนักงานอัยการเป็นกรรมการของรัฐวิสาหกิจได้นั้น ก.อ. จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการอุทิศเวลาให้กับราชการด้วยอย่างแน่นอน เพราะ ผลประโยชน์ของราชการต้องมาก่อนสิ่งอื่นใด

ส่วนการที่จะกำหนดให้พนักงานอัยการรับได้เฉพาะเบี่ยงประชุมคณะกรรมการ แต่รับโบนัสจากรัฐวิสาหกิจไม่ได้นั้น เป็นปัญหาที่กระทรวงการคลังจะต้องพิจารณา เพราะกระทรวงการคลังเป็นผู้กำหนดว่า ข้าราชการที่เข้าไปเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจมี ความเสมอภาคเหมือนกันหมด ดังนั้น ส่วนนี้จึงเป็นเรื่องของรัฐบาลหรือส่วนกลางที่จะพิจารณา

#### ผลการพิจารณามาตรา ๖๗

ที่ประชุมเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๖๗ (๕) ของคณะกรรมการ  
**มติ** เห็นด้วย ๕๘ เสียง ไม่เห็นด้วย ๒๑ เสียง งดออกเสียง ๖ เสียง ไม่ลงคะแนน  
ไม่มี

#### ผลการพิจารณาในวาระที่สามของวุฒิสภา

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่ ๓ ให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ ฝ้ายอัยการ พ.ศ. .... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๗ (๓)

**ผลการลงคะแนน** เห็นด้วย ๘๐ เสียง ไม่เห็นด้วย ๓ เสียง งดออกเสียง ๕ เสียง  
ไม่ลงคะแนน ไม่มี

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๒๙ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพฤหัสบดีที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ ฝ้ายอัยการ พ.ศ. .... ซึ่งวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมแล้วลงมติเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของ วุฒิสภา

ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. .... มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๗ ตอนที่ ๗๕ ก วันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๓

## ๕. ร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. ....

ร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. .... มีผู้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา รวมทั้งสิ้น ๙ ฉบับ ดังนี้ ๑) คณะรัฐมนตรี ชุดที่มีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ๒) นายเจริญ จรรย์โกมล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคพลังประชาชน (ปัจจุบัน คือ พรรคเพื่อไทย) กับคณะ เป็นผู้เสนอ ๓) นายศุภชัย โพธิ์สุ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย กับคณะ เป็นผู้เสนอ ๔) นายชยัน วิพรหมชัย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ ๕) นายอนันต์ ศรีพันธ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย กับคณะ เป็นผู้เสนอ ๖) นายสถาพร มณีรัตน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย กับคณะ เป็นผู้เสนอ ๗) นายภราดร ปริศนานันทกุล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคชาติไทยพัฒนา กับคณะ เป็นผู้เสนอ ๘) นางวรศลี สุวรรณปริสุทธ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรครวมใจไทยชาติพัฒนา กับคณะ เป็นผู้เสนอ ๙) นายพิษณุ หัตถสงเคราะห์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย กับคณะ เป็นผู้เสนอ และในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๓ (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๓ และในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๖ (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๓ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. .... ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว โดยพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สามเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. .... ด้วยคะแนนเสียง ๒๔๕ เสียง ไม่เห็นชอบไม่มี และเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๖

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว คือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการคุ้มครอง และรักษาประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาด ส่งเสริมให้สินค้าเกษตรได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรในรูปของสภาเกษตรกรเพื่อวางแผนเกษตรกรรม และรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร เพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมของเกษตรกรในการกำหนดนโยบายและวางแผนการพัฒนาเกษตรกรรมอย่างเป็นระบบเพื่อเพิ่มศักยภาพและยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกรให้ดีขึ้นทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างต่อเนื่องและเป็นไปเพื่อเกษตรกรอย่างแท้จริง



และมีกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐด้านการปฏิบัติตามนโยบายเกษตรกรรมและระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศอย่างยั่งยืนในอนาคต ดังนั้น เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญในการจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติเพื่อให้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของเกษตรกรในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เกี่ยวกับเกษตรกรรม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

### **การพิจารณาในวาระที่หนึ่งของวุฒิสภา**

โดยที่ในคราวเมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. .... และลงมติในวาระที่หนึ่งรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นนั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภา โดยอาศัยอำนาจประธานวุฒิสภาได้มอบหมายให้คณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา เป็นผู้พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นการล่วงหน้า และให้คณะกรรมาธิการรายงานผลการพิจารณาศึกษาต่อวุฒิสภา เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของสมาชิกต่อไป ทั้งนี้ ตามข้อบังคับการประชุมฯ ข้อ ๑๓๖

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๓ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. .... ในวาระที่หนึ่ง ในการนี้ประธานคณะอนุกรรมาธิการศึกษาและติดตามพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเกษตรและสหกรณ์ ในคณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์ (นายวันชัย แสงสุขเอี่ยม) ได้รายงานต่อที่ประชุมวุฒิสภา สรุปได้ว่า

ร่างมาตรา ๓ คณะกรรมาธิการ ฯ ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับบทนิยาม ดังนี้

๑) นิยามคำว่า “เกษตรกร” ในส่วนที่เป็นกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา โดยการเสนอแนะของสภาเกษตรกรแห่งชาติ แต่เนื่องจากในวาระเริ่มต้นยังไม่มีสภาเกษตรกรแห่งชาติให้การเสนอแนะจะเป็นปัญหาได้ โดยเฉพาะการประกอบกิจการบางอย่างที่ยากต่อการวินิจฉัยว่าเป็นการทำเกษตรกรรมหรือกิจการอื่นที่เกี่ยวข้อง กับเกษตรกรรมหรือไม่ เช่น การทำนาเกลือ เป็นต้น

๒) นิยามคำว่า “เกษตรกร” ควรมีความหมายที่ป้องกันมิให้ผู้ที่ไม่ใช่เกษตรกร เข้ามาเป็นสมาชิกของสภาเกษตรกร และ “เกษตรกร” ควรหมายถึง ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมที่แท้จริง เช่น ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และใช้เวลาส่วนใหญ่กับการทำเกษตรกรรม หรือเป็นที่ยอมรับว่าทำเกษตรกรรมจากประชาคมในพื้นที่

๓) นิยามคำว่า “แผนแม่บท” แผนแม่บทควรจะเป็นแผนแม่บทเพื่อพัฒนาเกษตรกรรม ควรเป็นแผนที่กำหนดการวางแผนการเกษตร การรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร และ



ให้รวมถึงแผนแม่บทอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๘)

๔) นิยามคำว่า “องค์กรเกษตรกร” ควรให้ความสำคัญกับการมีอยู่จริงขององค์กรและสมาชิก รวมทั้งการดำเนินกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ขององค์กร องค์กรเกษตรกรอาจไม่เป็น นิติบุคคลก็ได้ คำว่า “กลุ่มเกษตรกร” ที่กล่าวในนิยามขององค์กรเกษตรกรตามร่างพระราชบัญญัตินี้อาจจะทำให้เกิดความสับสนกับคำว่า “กลุ่มเกษตรกร” ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ หรือกฎหมายอื่น

ร่างมาตรา ๕

๑) ร่างมาตรา ๕ การได้มาซึ่งสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติ (๑) (๒) และ (๓) ควรเป็นอิสระต่อกัน มิใช่ให้สมาชิก (๑) เลือกสมาชิก (๒) และสมาชิก (๑) และ (๒) เลือกสมาชิก (๓) อีกทั้งการไม่เป็นอิสระต่อกัน ยังทำให้เกิดความยุ่งยากในการได้มาของสมาชิกครบทุกประเภทอีกด้วย เช่น หากไม่สามารถได้สมาชิก (๑) ครบทุกจังหวัด ก็ไม่สามารถจะได้มาซึ่งสมาชิก (๒) และ (๓)

๒) การได้มาของสมาชิก (๓) ควรมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกด้วย

๓) หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่สภาเกษตรกรแห่งชาติกำหนดตามร่างมาตรา ๕ (๑) และ (๒) ยังขาดบทเฉพาะกาลรองรับว่าใครจะเป็นผู้กำหนดในวาระแรก

ร่างมาตรา ๖ และร่างมาตรา ๒๑ เกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติ และเกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัด เนื่องจากสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติมีที่มาจากสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัด เมื่อได้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติแล้ว ควรจะยังคงเป็นสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดอยู่ ทั้งนี้ เพื่อเชื่อมโยงการทำงานในระดับจังหวัดและระดับชาติ

ร่างมาตรา ๑๐ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรแห่งชาติ และร่างมาตรา ๒๐ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรจังหวัด มีความเหมาะสมดีแล้ว แต่ควรเพิ่มให้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดข้อบังคับของสภาเกษตรกรแห่งชาติด้วย เช่น ข้อบังคับการประชุม ข้อบังคับในการดำเนินงาน เป็นต้น เนื่องจากในร่างพระราชบัญญัตินี้มีหลายมาตราที่กล่าวถึงข้อบังคับ

ดังนั้น การปฏิบัติงานของสภาเกษตรกรแห่งชาติตามร่างมาตรา ๑๗ และการปฏิบัติงานของสภาเกษตรกรจังหวัดตามร่างมาตรา ๒๖ โดยสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดมีความเหมาะสมแล้ว ทั้งนี้ จะเป็นการประหยัดงบประมาณด้วย เว้นแต่จะมีการกำหนดอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมอีก จึงจะพิจารณาว่ามีความจำเป็นที่จะต้องมีสำนักงานฯ หรือไม่

ร่างมาตรา ๑๒ เกี่ยวกับการจัดประชุมสภาเกษตรกรแห่งชาติครั้งแรกภายใน ๓๐ วัน เมื่อมีสมาชิกครบถ้วนแล้ว โดยเห็นว่าควรกำหนดให้จัดประชุมสภาเกษตรกรแห่งชาติครั้งแรกภายใน ๓๐ วัน เมื่อมีสมาชิกไม่น้อยกว่าร้อยละ ๙๕ น่าจะเหมาะสมกว่า เพื่อให้สามารถจัดประชุม ในครั้งแรกได้

ร่างมาตรา ๑๓ คณะกรรมาธิการฯ ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการประชุมสภาเกษตรกรแห่งชาติ ไม่ควรกำหนดจำนวนครั้งและจำนวนวันไว้ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ถ้าจะกำหนดก็ควรกำหนดจำนวนขั้นต่ำ ซึ่งสภาเกษตรกรฯ สามารถกำหนดจำนวนครั้งของการประชุมโดยการออกข้อบังคับของสภาเกษตรกรแห่งชาติเองได้

ร่างมาตรา ๑๘ เกี่ยวกับที่มาของสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัด

๑) กรณีมีที่มาจากคัดเลือกตามร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับของคณะรัฐมนตรี  
ข้อดี

- สภาเกษตรกรควรจะเป็นระบบสภาโดยตรง ไม่ใช่ระบบสภาตัวแทนจึงต้องใช้วิธีการคัดเลือกฯ

- ผู้ได้รับการคัดเลือกฯ เป็นตัวแทนจะได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถ
- การเมืองจะเข้ามาแทรกแซงการคัดเลือกฯ ได้ยากกว่าการเลือกตั้ง
- การรวมกลุ่มของเกษตรกรทำได้ง่าย และมีความเข้มแข็ง

ข้อเสีย

- หากมีการคัดเลือกฯ สมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดแทนตำแหน่งที่ว่างจะต้องมีการตรวจสอบคุณสมบัติของเกษตรกรและการขึ้นทะเบียนองค์กรเกษตรกรให้เป็นปัจจุบันทุกครั้งเพื่อยืนยันความถูกต้องก่อนดำเนินการคัดเลือกฯ ทุกครั้งด้วย

๒) กรณีมีที่มาจากคัดเลือกตั้ง (ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับของคณะกรรมการวิสามัญฯ สภาผู้แทนราษฎร)

### ข้อดี

- ระบบข้อมูลเกษตรกรระดับหมู่บ้านปรับปรุงให้เป็นปัจจุบันได้ง่ายและชัดเจนกว่าการคัดเลือกฯ เนื่องจากการเริ่มต้นจากขนาดเล็กไปสู่ขนาดใหญ่ (เขตหมู่บ้าน - ตำบล - อำเภอ) ทำให้ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย

- การเลือกตั้งฯ ในระดับหมู่บ้านมาจากการตัดสินใจโดยตรงของเกษตรกร
- การเลือกตั้งฯ ซ่อมในแต่ละพื้นที่ทำได้ง่ายกว่ากรณีที่มีจังหวัดเป็นเขตคัดเลือกฯ

### ข้อเสีย

- การเลือกตั้งฯ เป็นการเลือกจากเกษตรกรโดยตรง ไม่ได้เลือกจากตัวแทนองค์กรเกษตรกรเสนอ อันเป็นการไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๘) เนื่องจากไม่เป็นการส่งเสริมและให้ความสำคัญต่อการรวมกลุ่มของเกษตรกร อีกทั้งการเลือกตั้งจากเกษตรกรโดยตรง จะไม่ทำให้องค์กรเกษตรกรเกิดความเข้มแข็ง

- การเลือกตั้งอาจถูกแทรกแซงได้ง่าย เพราะเป็นการเลือกตัวบุคคลที่อาจมีการชี้หน้าได้

- ต้องมีระบบการตรวจสอบและถอดถอนผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งฯ ด้วย
- การเลือกตั้งฯ จะมีค่าใช้จ่ายมากกว่าการคัดเลือกฯ

### บทเฉพาะกาล

ร่างมาตรา ๓๓ เกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขการรับขึ้นทะเบียนองค์กรเกษตรกรเพื่อใช้บังคับในวาระแรก ดังนี้

๑) การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการรับขึ้นทะเบียนองค์กรเกษตรกรในวาระแรก การให้รัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการรับขึ้นทะเบียนองค์กรเกษตรกรควรจะผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีก่อนหรือไม่ เนื่องจากสภาเกษตรกรแห่งชาติ อยู่ในหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๘๔ (๘) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๒) ร่างมาตรานี้ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของการได้มาซึ่งตัวแทนเกษตรกรที่แท้จริง องค์กรเกษตรกรที่แท้จริง สมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดและสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติ ซึ่งหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรับขึ้นทะเบียนควรมีความเหมาะสม และควรให้องค์กรเกษตรกรในระดับชาติที่มีอยู่ในปัจจุบันมีส่วนร่วมในการกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ด้วย เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าตัวแทนในทุกๆ ระดับ มีความเหมาะสมที่จะเป็นสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดและสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติ

ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในระยะยาวจะขึ้นอยู่กับสภาเกษตรกรแห่งชาติ เป็นผู้กำหนดตามร่างมาตรา ๒๘ วรรคสอง

๓) ควรเพิ่มให้มีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการได้มาของสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติ ตามร่างมาตรา ๕ (๑) และ (๒) และใครจะเป็นผู้กำหนดในวาระแรก

จากนั้น ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. .... แล้วลงมติรับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้วไว้พิจารณา และตั้งคณะกรรมการวิสามัญคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาในวาระที่สอง จำนวน ๒๙ คน โดยมีกำหนดเวลาการแปรญัตติภายในเจ็ดวัน ตามข้อบังคับการประชุมฯ ข้อ ๑๔๒ กรรมการดังกล่าวประกอบด้วย

๑. นายกฤษ อาทิตย์แก้ว
๒. รองศาสตราจารย์กอบกุล พันธุ์เจริญวรกุล
๓. นายจรัส จึงยิ่งเรืองรุ่ง
๔. พันตำรวจโท จิตต์ ศรีโยหะ มุกดาชนพงค์
๕. นางจิตร์ธนา ยิ่งทวีลาภา
๖. นายชัยวัฒน์ สุวิชัย
๗. นางสาวณัฐภัทร ถวัลย์โพธิ
๘. นายดิเรก ถึงฝั่ง
๙. นายถนอม ส่งเสริม
๑๐. รองศาสตราจารย์ทรงศักดิ์ ศรีอนุชาติ
๑๑. นายธวัช บวรวิชัยกุล
๑๒. นางนฤมล ศิริวัฒน์
๑๓. นายบรรชา พงศ์อายุกุล
๑๔. นายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์
๑๕. นายพรพจน์ กังวาน
๑๖. นางพรทิพย์ โล่ห์วีระ จันทรรัตนปรีดา
๑๗. นายพีระ มานะทัศน์
๑๘. นายเพิ่มศักดิ์ มกรภิรมย์
๑๙. นายไพโรจน์ ถัดทะพงษ์
๒๐. พลตำรวจโท ยุทธนา ไทยภักดี
๒๑. นายรุสดี บินหะยีสะมะแอ
๒๒. นายวันชัย แสงสุขเอี่ยม
๒๓. นายวิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์
๒๔. นายวิเชียร คันถ้อง
๒๕. นางสาวศรีสกุล มั่นศิลป์
๒๖. นางสมพร จุ่มัน
๒๗. นายสรรเสริญ อัจจุตมานัส
๒๘. พลเรือเอก สุรศักดิ์ ศรีอรุณ
๒๙. นายอนุศักดิ์ คงมาลัย

ในคราวประชุมวุฒิสภาครั้งดังกล่าวที่ประชุมได้มีมติให้ขยายเวลาการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวออกไปเป็นกรณีพิเศษอีก ๓๐ วัน ตามความในมาตรา ๑๔๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสร็จแล้ว จึงได้เสนอรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่อประธานวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๓ สรุปผลการพิจารณาได้ว่า คณะกรรมการมีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติ จำนวน ๒๖ มาตรา คือ มาตรา ๓ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๘ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๓๗ มาตรา ๓๘ มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๓ มาตรา ๔๘ มาตรา ๔๙ และมีการเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ จำนวน ๕ มาตรา คือ มาตรา ๕/๑ มาตรา ๑๐/๑ มาตรา ๑๐/๒ มาตรา ๑๘/๑ และมาตรา ๒๖/๑ และได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติไว้บางประการ โดยมีสมาชิกเสนอคำแปรญัตติ จำนวน ๑๗ คน ดังนี้

- |                               |                                    |
|-------------------------------|------------------------------------|
| ๑. พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์ | ๒. นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย      |
| ๓. นายสุรียา บันจอร์          | ๔. นายทวีศักดิ์ คิดบรรจง           |
| ๕. นายเจริญ ภัคดีวานิช        | ๖. นายจิตติพงษ์ วิริยะโรจน์        |
| ๗. นายรักพงษ์ ณ อุบล          | ๘. พลตำรวจโท มาโนช ไกรวงศ์         |
| ๙. นายชรินทร์ หาญสืบสาย       | ๑๐. รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ชิตพงศ์ |
| ๑๑. พลตำรวจตรี สุเทพ สุขสงวน  | ๑๒. นายสุวิทย์ เมฆเสรีกุล          |
| ๑๓. นายยุทธนา ยุพฤทธิ์        | ๑๔. นายวิทยา อินทาลา               |
| ๑๕. นายเจตน์ ศิรธรานนท์       | ๑๖. นายจตุรงค์ อีระกนก             |
| ๑๗. นายชลิต แก้วจินดา         |                                    |

### การพิจารณาในวาระที่สองของวุฒิสภา

ในคราวประชุมวุฒิสภาครั้งที่ ๑ (สมัยวิสามัญ) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่สอง เริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วเรียงตามลำดับมาตรา จนจบร่าง

โดยที่ประชุมเห็นชอบด้วยกับคณะกรรมการ จำนวน ๔๔ มาตรา คือ มาตรา ๑ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๕/๑ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๐/๒ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๘/๑ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๖/๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑

มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ มาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๓๗ มาตรา ๓๘ มาตรา ๓๙ มาตรา ๔๓ มาตรา ๔๔ มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ มาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๐ ไม่เห็นชอบด้วยกับการเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ของคณะกรรมการธิการ จำนวน ๑ มาตรา คือ มาตรา ๑๐/๑ และมีการแก้ไข จำนวน ๙ มาตรา คือ มาตรา ๖ มาตรา ๘ มาตรา ๑๘ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๘ มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒

**ประเด็นสำคัญที่สมาชิกวุฒิสภาขอแปรญัตติและกรรมาธิการสงวนความเห็นให้แก้ไขเพิ่มเติม คือ**

**๑. ชื่อร่างพระราชบัญญัติ** คณะกรรมาธิการไม่มีการแก้ไขโดยให้คงไว้ตามร่างเดิม ดังนี้

“พระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. ....”

#### **คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติ**

ผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบการแปรญัตติ มีดังนี้

**นายชลิต แก้วจันดา** ได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า การแก้ไขชื่อ “ร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ” เป็น “ร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งประเทศไทย” เพราะร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตราขึ้นเพื่อรองรับเกษตรกรสัญชาติไทย มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย และประกอบการเกษตรในประเทศไทยไม่ได้ร่างขึ้นมาเพื่อรองรับเกษตรกรสัญชาติไทยแต่มีถิ่นที่อยู่ในต่างประเทศและทำการเกษตรนอกประเทศ การใช้ชื่อร่างว่า “พระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งประเทศไทย” จะตรงตามวัตถุประสงค์ของร่างพระราชบัญญัติและมีความเหมาะสมมากกว่า

#### **คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการ**

**นายวันชัย แสงสุขเอี่ยม** ได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า คณะกรรมาธิการพิจารณาคำแปรญัตติที่ขอเปลี่ยนชื่อร่างพระราชบัญญัติจาก “สภาเกษตรกรแห่งชาติ” เป็น “สภาเกษตรกรแห่งประเทศไทย” การใช้ชื่อ “สภาเกษตรกรแห่งชาติ” เทียบเคียงกับ “สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ” ซึ่งเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญและมีที่มาจากรัฐธรรมนูญจึงเห็นว่าการใช้ชื่อ “ร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ” มีความเหมาะสมแล้ว

### ผลการพิจารณาชื่อร่างพระราชบัญญัติ

ที่ประชุมมีมติเห็นชอบด้วยกับคณะกรรมการธิการให้คงไว้ตามร่างเดิมโดยไม่มีการลงมติ

**๒. บทนิยามคำว่า “สำนักงานจังหวัด” และ “หัวหน้าสำนักงานจังหวัด”**  
คณะกรรมการธิการมีการแก้ไข ดังนี้

“มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

.....  
“สำนักงานสภาเกษตรกรจังหวัด” หมายความว่า สำนักงานสภาเกษตรกรจังหวัด และให้หมายรวมถึง สำนักงานสภาเกษตรกรกรุงเทพมหานครด้วย

“หัวหน้าสำนักงานสภาเกษตรกรจังหวัด” หมายความว่า รวมถึง หัวหน้าสำนักงานสภาเกษตรกรจังหวัดกรุงเทพมหานครด้วย

.....”

**กรรมการแสดงความเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบการแก้ไข**  
**มีดังนี้**

**นายวันชัย แสงสุขเอี่ยม** ได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า บทนิยามคำว่า “สำนักงานจังหวัด” มีผู้แปรญัตติจำนวน ๑๑ คน ประเด็นที่แปรญัตติ คือ “สำนักงานสภาเกษตรกรจังหวัด” หมายความว่า สำนักงานสภาเกษตรกรจังหวัดและให้หมายความรวมถึง สำนักงานสภาเกษตรกรกรุงเทพมหานครด้วย กรรมการมีความเห็นว่า คำว่า สำนักงานจังหวัดจะไปตรงกับหน่วยงานภายในของจังหวัดซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบด้านการปกครอง เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนจึงได้แก้ไขให้เกิดความชัดเจนว่า “สำนักงานสภาเกษตรกรจังหวัด และให้หมายความรวมถึงสำนักงานสภาเกษตรกรกรุงเทพมหานครด้วย” ทำให้ผู้แปรญัตติพอใจ

### **คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภา มีดังนี้**

**นายอนุรักษ์ นิยมเวช** ได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า ร่างเดิมคำว่าสำนักงานจังหวัดค่อนข้างมีความชัดเจน ว่าหมายถึง สำนักงานเกษตรกรจังหวัดและให้หมายความรวมถึง สภาเกษตรกรกรุงเทพมหานครด้วย การที่คณะกรรมการธิการแก้ไขเป็น “สำนักงานสภาเกษตรกรจังหวัด” หมายความว่า สำนักงานสภาเกษตรกรจังหวัดและให้หมายความรวมถึง สำนักงานสภาเกษตรกรกรุงเทพมหานครด้วย” อาจทำให้ความหมายไม่ชัดเจน

### **คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการ มีดังนี้**

นายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ และนางสาวณัฐภัทร ถวัลย์ไพธิ ได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า หลักทั่วไปของกฎหมาย กรณีที่ไม่มีการบัญญัติคำนิยามไว้ทำให้การใช้คำเป็นไปอย่างฟุ่มเฟือย การกำหนดคำนิยามช่วยลดความซ้ำซ้อนของการใช้คำ มีกรรมวิธีการและสมาชิกวุฒิสภาหลายท่านชี้แจงว่าสำนักงานจังหวัดซ้ำซ้อนกับชื่อของหน่วยงานอื่น ทำให้เวลาปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดอาจสร้างความสับสนหรือเข้าใจผิด และส่วนที่หมายความว่ารวมถึงกรุงเทพมหานครด้วย เพราะกรุงเทพมหานครไม่ได้มีฐานะเป็นจังหวัดตามกฎหมายแบ่งส่วนราชการ

### **ผลการพิจารณามาตรา ๓**

ที่ประชุมเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓ ของคณะกรรมการ โดยไม่มีการลงมติ

**๓. มาตรา ๕/๑ การจัดให้มีการประชุมของประธานสภาเกษตรกรจังหวัด**  
กรรมวิธีการเพิ่มขึ้นใหม่ ดังนี้

“มาตรา ๕/๑ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่มีการประกาศรายชื่อสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดครบทุกจังหวัด ให้สภาเกษตรกรจังหวัดแต่ละจังหวัดส่งชื่อประธานสภาเกษตรกรจังหวัดมายังเลขาธิการ และให้เลขาธิการจัดให้มีการประชุมของประธานสภาเกษตรกรจังหวัด ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อดังกล่าวเพื่อเลือกสมาชิกตามมาตรา ๕ (๒)

ในกรณีที่มีเหตุการณ์ใดๆ ทำให้การส่งชื่อประธานสภาเกษตรกรจังหวัดมายังเลขาธิการไม่ครบทุกจังหวัด แต่ได้มีการส่งชื่อประธานสภาเกษตรกรจังหวัดมายังเลขาธิการแล้วไม่น้อยกว่าร้อยละเก้าสิบของจำนวนประธานสภาเกษตรกรจังหวัดทั้งหมด ให้ถือว่าสมาชิกตามมาตรา ๕ (๑) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนดังกล่าว และให้สมาชิกตามมาตรา ๕ (๑) จำนวนดังกล่าวเลือกสมาชิกตามมาตรา ๕ (๒) ต่อไป

ให้สมาชิกตามมาตรา ๕ (๑) และ (๒) ที่ได้มาตามวรรคสองเลือกสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๕ (๓) เพื่อให้ครบองค์ประกอบของสภาเกษตรกรแห่งชาติ”



## กรรมวิธีการแสดงความเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบการแก้ไข มีดังนี้

๑) **นายวันชัย แสงสุขเอี่ยม** ได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า คณะกรรมการต้องการเพิ่มมาตรา ๕/๑ แต่มาตรา ๕/๑ ของคณะกรรมการกับมาตรา ๕/๑ ของผู้แปรญัตติเป็นคนละประเด็น มาตรา ๕/๑ ของผู้แปรญัตติเป็นเรื่องที่ผู้แปรญัตติตัดมาตรา ๕ (๓) ออกและเพิ่มเป็นมาตรา ๕/๑ แทนด้วยการกำหนดให้มีที่ปรึกษาจำนวน ๙ คน แต่มาตรา ๕/๑ ของคณะกรรมการวรรคหนึ่งเป็นเรื่องขั้นตอนการดำเนินการ วรรคสองเป็นเรื่องสมาชิกตามมาตรา ๕ (๑) ที่เป็นประธานสภาเกษตรกรจังหวัด ๗๖ คน ๗๖ จังหวัด ถึงแม้ว่าการเลือกตั้งใน ๗๖ จังหวัดมีปัญหาทำให้องค์ประกอบ ๗๖ คนตามมาตรา ๕ (๑) ยังไม่ครบ แต่ต้องมีไม่น้อยกว่าร้อยละ ๙๐ ของจำนวน ๗๖ จังหวัด สามารถเป็นองค์ประกอบในสภาเกษตรกรแห่งชาติตามมาตรา ๕ (๑) ได้ มาตรา ๕/๑ ในวรรคหนึ่ง ระบุความเพื่อให้เลขาธิการจัดให้มีการประชุมของประธานสภาเกษตรกรจังหวัดภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ เพื่อเลือกและเริ่มต้นกระบวนการเลือกสมาชิกตามมาตรา ๕ (๒) เนื่องจากมาตราอื่นๆ ไม่มีระบุไว้ว่าต้องจัดให้มีการประชุมสมาชิกตามมาตรา ๕ (๑) เมื่อใด คณะกรรมการเห็นเป็นช่องว่างอาจทำให้มีการจัดการประชุมล่าช้า จึงกำหนดให้จัดประชุมภายใน ๓๐ วัน วรรคสอง สมาชิกตามมาตรา ๕ (๑) ๗๖ จังหวัด ๗๖ คน อาจมีปัญหาจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งไม่สามารถมีประธานสภาเกษตรกรจังหวัดได้ด้วยเหตุผลบางอย่างทำให้มีประธานสภาเกษตรกรจังหวัดแค่ ๗๕ คน ๗๕ จังหวัด ดังนั้นองค์ประกอบตามมาตรา ๕ (๑) ทำให้ไม่เป็นไปตามมาตรา ๕ (๒) และมาตรา ๕ (๓) จะเป็นอุปสรรคทำให้สภาเกษตรกรแห่งชาติไม่สมบูรณ์และไม่สามารถมีได้ครบ ๙๙ คน

๒) **นายสรรเสริญ อัจจุตมานัส** ได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า มาตรา ๕ เป็นหลักเกณฑ์การเลือกสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติแต่มาตรา ๕/๑ เป็นหลักการส่งชื่อประธานสภาเกษตรกรจังหวัดซึ่งเป็นขั้นตอนและเป็นวิธีปฏิบัติ ในร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. .... รัฐบาลเสนอว่าสภาเกษตรกรแห่งชาติ ประกอบด้วย สมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดที่สภาเกษตรกรจังหวัดเสนอชื่อเข้ามา รัฐบาลเสนอให้เป็นสมาชิกคนไหนก็ได้ แต่ขึ้นสภาผู้แทนราษฎรเปลี่ยนเป็นประธานสภาเกษตรกรจังหวัดทำให้กระบวนการส่งชื่อเข้ามาหรือกระบวนการที่ใครจะเป็นคนเสนอชื่อเข้ามาเกิดปัญหาในกรณีที่เสนอชื่อไม่ครบจะประชุมได้หรือไม่ กรรมการจึงเพิ่มมาตรา ๕/๑ เพื่อรองรับ โดยมาตรา ๕/๑ ในวรรคแรก เป็นกระบวนการที่กำหนดให้จังหวัดเสนอชื่อเข้ามาแล้วประกาศชื่อรอบแรกก่อน สำหรับ ๗๖ คน แล้วกระบวนการวรรคสองเป็นกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกกลุ่มที่ ๒ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๕

### คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภา มีดังนี้

๑) นายตวง อันทะไชย ได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า การนำรายละเอียดและวิธีการปฏิบัติบัญญัติเป็นกฎหมายจะเกิดปัญหา เพราะมาตรา ๕ (๒) (๓) และวรรคท้าย เขียนระบุวิธีการเลือกตั้งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนด แต่คณะกรรมการเพิ่มมาตรา ๕/๑ ซึ่งเป็นวิธีปฏิบัติ วิธีการเลือกตั้ง และวิธีกำหนดการต่างๆ ทั้งหมด จึงเห็นด้วยกับร่างเดิมที่มีความยืดหยุ่นมากกว่าและเห็นว่ากระบวนการเลือกตั้งอาจไม่เป็นไปตามมาตรา ๕/๑ ก็ได้

๒) นายอนุรักษ์ นิยมเวช ได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า มาตรา ๕ บัญญัติว่า สมาชิกตาม (๑) เลือกจากตัวแทนองค์กรเกษตรกรด้านพืช ด้านสัตว์ ด้านประมง และด้านเกษตรกรรมอื่นๆ จำนวนสิบหกคน โดยกระจายตามความสำคัญและครอบคลุมสาขาอาชีพเกษตรกรรมในแต่ละด้าน

ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่สภาเกษตรกรแห่งชาติกำหนดโดยประกาศราชกิจจานุเบกษา ส่วนของการที่จะมีการประกาศหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขต่าง ๆ อาจทำให้มีการกำหนดวันและเวลาเข้าช้อนกับมาตรา ๕/๑ วรรคหนึ่งและวรรคสามได้

### คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการธิการ มีดังนี้

ประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ ได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า การเลือกประธานสภาเกษตรกรจังหวัดอาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติจนไม่สามารถเลือกตัวประธานได้ครบทำให้ไม่ครบองค์ประชุมและไม่อาจประชุมได้ กรรมการได้แก้ปัญหาโดยการเพิ่มความตามมาตรา ๕/๑ เพื่อให้สามารถประชุมได้แม้มีสมาชิกเพียงร้อยละ ๙๐ คือประธานสภาเกษตรกรจังหวัด จำนวน ๗๖ จังหวัด อย่างน้อยส่งรายชื่อมา ๖๙ จังหวัด ก็ถือว่าครบองค์ประชุมของสภาเกษตรกรแห่งชาติ

### ผลการพิจารณามาตรา ๕/๑

ที่ประชุมมีมติเห็นชอบด้วยการเพิ่มเติมมาตรา ๕/๑ ของคณะกรรมการธิการ

**๔. มาตรา ๖ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติ** คณะกรรมการธิการมีการแก้ไข ดังนี้

“มาตรา ๖ สมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

.....

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีบริบูรณ์

(๓) เป็นเกษตรกรซึ่งเป็นสมาชิกขององค์กรเกษตรกรมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปียกเว้นสมาชิกตามมาตรา ๕ (๑) และ (๓)

.....  
(๑๐) .....

ลักษณะต้องห้ามตาม (๖) ไม่ใช่บังคับกับข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างซึ่งดำรงตำแหน่งทางวิชาการในสถาบันการศึกษาในอันที่จะได้รับเลือกเป็นสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๕ (๓)”

**กรรมวิธีการแสดงความเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบการแก้ไข**  
**มีดังนี้**

**นายวันชัย แสงสุขเอี่ยม** ได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๖ วรรคท้าย มาจากแนวคิดที่ว่าสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติตามมาตรา ๕ (๓) ควรต้องมีส่วนหนึ่งเป็นนักวิชาการจากสถาบันการศึกษา เช่น มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ หรือมหาวิทยาลัยอื่นๆ ที่มีการเรียนการสอนทางด้านเกษตรมาเป็นสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๕ (๓) เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของสภาเกษตรกรแห่งชาติ แต่การเลือกสมาชิกตามมาตรา ๕ (๓) ขึ้นอยู่กับสมาชิกตามมาตรา ๕ (๑) และ (๒) การแก้ไขมาตรา ๖ ดังกล่าวทำให้ทางเลือกของสมาชิกมาตรา ๕ (๑) และ (๒) มีทางเลือกเพิ่มขึ้นและสามารถใช้บุคลากรทางการศึกษาด้านการเกษตรเป็นประโยชน์ต่อสภาเกษตรกรแห่งชาติมากยิ่งขึ้น

**กรรมวิธีการผู้สงวนความเห็นได้อภิปรายแสดงความเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภา**  
**เพื่อชี้แจงประกอบความเห็น มีดังนี้**

**นายวิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์** ได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า มาตรา ๖ (๓) หมายถึงผู้แทนสัดส่วนผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นผู้แทนองค์กรเกษตรกรต้องเป็นสมาชิกและเป็นเกษตรกร กล่าวคือ

ส่วนที่ ๑ ประธานสภาเกษตรกรระดับจังหวัดต้องเป็นสมาชิกและต้องเป็นเกษตรกร  
ส่วนที่ ๒ ผู้แทนที่มาเป็นสมาชิกสภาเกษตรกรจากองค์กรในระดับจังหวัด เห็นว่าผู้แทนองค์กรด้านพืช ด้านเกษตร ด้านประมง จำนวน ๑๖ คน ต้องเป็นเกษตรกรด้วยเนื่องจากในจำนวน ๑๖ คน มีเฉพาะผู้ทรงคุณวุฒิในระดับจังหวัดที่ไม่ได้เป็นเกษตรกรเท่านั้นที่จะไม่ได้สิทธิในการเข้าสู่การเป็นสมาชิก เพื่อให้ได้ผู้แทนตามมาตรา ๕ (๒) เป็นผู้แทนที่เป็นเกษตรกร

โดยพื้นฐานด้วย จึงเสนอตัดข้อความในมาตรา ๖ (๓) ออกบางส่วนเป็นดังนี้ (๓) เป็นเกษตรกร ซึ่งเป็นสมาชิกขององค์กรเกษตรกร ยกเว้นสมาชิกตามมาตรา ๕ (๑) และ (๓)

### คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติ มีดังนี้

ผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบการแปรญัตติ มีดังนี้

**นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย** ได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า มาตรา ๖ (๓) กำหนดคุณสมบัติว่าสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติต้องเป็นเกษตรกร ซึ่งเป็นสมาชิกขององค์กรเกษตรกรมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑ ปี ยกเว้นสมาชิกตามมาตรา ๕ (๑) และ (๓) เพื่อเป็นหลักฐานในรายงานว่าชื่อยกเว้นสำหรับคุณสมบัติของสมาชิกตามมาตรา ๕ (๑) และ (๓) เป็นการยกเว้นกรณีใดระหว่าง

- ๑) เป็นชื่อยกเว้นการที่ไม่ต้องเป็นสมาชิกขององค์กรการเกษตรครบ ๑ ปี
- ๒) เป็นชื่อยกเว้นที่ไม่ต้องเป็นเกษตรกรครบ ๑ ปี
- ๓) เป็นชื่อยกเว้นที่เป็นเกษตรกรแต่ไม่ต้องเป็นสมาชิกขององค์กรการเกษตรครบ ๑ ปี

ควรทำความเข้าใจให้ตรงกันเพราะกรณีการบางท่านให้ความเห็นว่ายกเว้นมาตรา ๕ (๑) และ (๓) เท่านั้นที่ไม่ต้องเป็นสมาชิกขององค์กรการเกษตรมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี และการที่กรณีการเพิ่มเติมความในวรรคท้ายของมาตรา ๖ ความว่า ลักษณะต้องห้ามตาม (๖) ไม่ใช้บังคับกับข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ซึ่งดำรงตำแหน่งทางวิชาการในสถาบันการศึกษาในอันที่จะได้รับเลือกเป็นสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๕ (๓) ยกเว้นคุณสมบัติต้องห้ามตาม (๖) การกำหนดว่าสมาชิกสภาเกษตรกรต้องไม่เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐเป็นลักษณะต้องห้ามตาม (๖) สรุปคือกรณีการเพิ่มการห้ามเป็นข้าราชการหรือพนักงานในหน่วยงานของรัฐไม่นำมาบังคับใช้กับสมาชิกตามมาตรา ๕ (๓) ประเภทผู้ทรงคุณวุฒิ ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นคือ กฎหมายกำหนดอาชีพได้มากกว่า ๑ อาชีพใช่หรือไม่ ตัวอย่างรับราชการและเป็นเกษตรกรด้วย การเปิดช่องในวรรคท้ายของมาตรา ๖ ว่าข้าราชการก็มาเป็นสมาชิกได้หมายความว่า ๑ คนมี ๒ อาชีพได้ใช่หรือไม่ เพราะฉะนั้นต้องให้ความสำคัญกับมาตรา ๖ (๓) จึงได้ตั้งข้อสังเกตว่าข้อความตอนท้ายของมาตรา ๖ (๓) ยกเว้นสมาชิกตาม

มาตรา ๕ (๑) และ (๓) ช้อยกเว้นนี้เป็นช้อยกเว้นของหลักการในเรื่องใด เพราะมาตรา ๖ (๓) หลักการกำหนดว่าสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติต้องมีคุณสมบัติเป็นเกษตรกรซึ่งเป็นสมาชิกขององค์การเกษตรกรมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑ ปี คำว่า ยกเว้นสมาชิกตามมาตรา ๕ (๑) และมาตรา ๕ (๓) เป็นการยกเว้นหลักการในเรื่องใด เป็นการยกเว้นในหลักการที่ว่าไม่ต้องเป็นเกษตรกร หรือต้องเป็นเกษตรกรแต่ไม่ต้องเป็นสมาชิกขององค์การเกษตรกร กรณีการอภิปรายว่าช้อยกเว้นดังกล่าวเป็นการยกเว้นหลักการทั้งหมด คือมาตรา ๕ (๓) ไม่ต้องเป็นเกษตรกร มาตรา ๕ (๑) ไม่ต้องเป็นเกษตรกรด้วย เพราะฉะนั้นมาตรา ๖ (๓) จะขัดแย้งกับมาตรา ๓๐ เพราะสมาชิกตามมาตรา ๕ (๑) มาจากประธานสภาเกษตรกรจังหวัดทั่วประเทศกำหนดว่าต้องเป็นเกษตรกร และมาตรา ๖ วรรคท้าย ตามหลักการมาตรา ๓ คือ สมาชิกแห่งสภาเกษตรกรแห่งชาติต้องเป็นเกษตรกร การเขียนให้ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างเฉพาะตำแหน่งทางวิชาการสามารถเข้ามาเป็นสมาชิกในสภาเกษตรกรประเภทผู้ทรงคุณวุฒิได้จะขัดแย้งกับหลักการในเรื่องของสมาชิกสภาเกษตรกรที่ต้องเป็นเกษตรกร เพราะฉะนั้นกรณีการควรถบทวนทำความเข้าใจมาตรา ๖ อีกครั้งหนึ่ง

### คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการ มีดังนี้

๑) นายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ ได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. .... ร่างแรกระบุคุณสมบัติของสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติต้องเป็นเกษตรกร ซึ่งเป็นสมาชิกขององค์การเกษตรกรใน (๑) แต่หลังจากเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ได้รับข้อมูลเพิ่มเติมว่าการระบุความดังกล่าวทำให้เกษตรกรขาดการมีส่วนร่วมจำนวนมาก เนื่องจากเกษตรกรในประเทศเป็นเกษตรกรที่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมสหกรณ์และกฎหมายว่าด้วยกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจำนวนหนึ่ง ดังนั้นโดยรวมประเทศไทยมีเกษตรกรที่อยู่ภายใต้องค์กรเกษตรกรประมาณ ๖ - ๗ ล้านคนเท่านั้น หากระบุในมาตรา ๕ (๑) ให้เกษตรกรที่เข้ามามีส่วนร่วมตามกฎหมายฉบับนี้ต้องเป็นเกษตรกรภายใต้องค์กรเกษตรกรก็ได้เฉพาะเกษตรกรประมาณ ๖ - ๗ ล้านคนเท่านั้น เกษตรกรอีกประมาณ ๒๐ ล้านคนไม่มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมตามกฎหมายฉบับนี้ กรณีการจึงเห็นว่าควรให้เกษตรกรได้รับประโยชน์อย่างครอบคลุมทุกกลุ่มทั้งที่เป็นเกษตรกรโดยปัจเจกบุคคล มาตรา ๕ (๑) และเกษตรกรที่เข้ามาโดยสังกัดองค์กรตามมาตรา ๕ (๒) การแก้ไขมาตรา ๖ (๓) ว่า “เป็นเกษตรกรซึ่งเป็นสมาชิกขององค์การเกษตรกรมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ยกเว้นสมาชิกตามมาตรา ๕ (๑) และ (๓)” กรณีการได้พิจารณาอย่างรอบคอบแล้ว

๒) **นายวันชัย แสงสุขเอี่ยม** ได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า สมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติตามมาตรา ๕ (๑) กับ (๒) ต้องเป็นเกษตรกร ในมาตรา ๕ (๑) ต้องพิจารณามาตรา ๓๐ ด้วยซึ่งระบุว่าสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดเป็นเกษตรกร ดังนั้นสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดจะเป็นสมาชิกตามมาตรา ๕ (๑) ซึ่งหมายความว่าต้องเป็นเกษตรกรตามมาตรา ๓๐ ส่วนในมาตรา ๕ (๒) ระบุไว้ชัดเจนว่าต้องเป็นเกษตรกรรวมทั้งต้องเป็นสมาชิกขององค์กรเกษตรกรด้วย ส่วนสมาชิกตามมาตรา ๕ (๓) เป็นสมาชิกประเภทผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นเกษตรกร แต่ไม่มีมาตราใดระบุว่าสมาชิกตามมาตรา ๕ (๓) ที่เป็นเกษตรกรต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านเกษตรกรรม เป็นคุณพินิจของสมาชิกตามมาตรา ๕ (๑) บวกกับ (๒) เป็นผู้เลือกบุคคลเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิเป็นสมาชิกตามมาตรา ๕ (๓) และกรรมาธิการได้พิจารณาตัดมาตรา ๖ วรรคท้ายที่ได้เพิ่มเติมออก

๓) **นายสรรเสริญ อัจจุตมานัส** ได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า มาตรา ๖ (๓) ต้องการใช้กับมาตรา ๕ (๒) เท่านั้น ในขั้นตอนการร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาล รัฐบาลต้องการให้มาตรา ๕ (๑) กับ (๒) เป็นสมาชิกองค์กรเกษตรกร เนื่องจากใช้วิธีสรรหาแต่เมื่อถึงขั้นตอนของรัฐสภาได้แก้ไขให้ใช้วิธีเลือกตั้งแทนทำให้มีปัญหาเกี่ยวกับมาตรา ๕ (๑) ที่เป็นองค์กรเกษตรกร จึงให้ยกเว้นมาตรา ๕ (๑) ด้วย เจตนาเดิมต้องการใช้กับมาตรา ๕ (๓) เท่านั้นที่ไม่ต้องเป็นองค์กรเกษตรกรต้องการให้เฉพาะมาตรา ๕ (๑) กับ (๒) เป็นสมาชิกองค์กรเกษตรกรแต่โดยที่ไม่สามารถใช้วิธีสรรหาได้ก็ต้องเปิดให้มาตรา ๕ (๑) ไม่ต้องเป็นสมาชิกองค์กรเกษตรกรแต่ต้องเป็นเกษตรกร และเพิ่มข้อยกเว้นอีกในมาตรา ๖ (๓) เป็นมาตรา ๕ (๑) กับ (๓) ทำให้มองได้ว่าเขียนกฎหมายเรื่องเดียวยกเว้น ๒ เรื่อง

### ผลการพิจารณามาตรา ๖

ที่ประชุมเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๖ ของคณะกรรมการโดยไม่มีการลงมติ

### **๕. มาตรา ๘ การพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาตินอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ คณะกรรมาธิการมีการแก้ไข ดังนี้**

“มาตรา ๘ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๗ สมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

.....

(๗) ขาดหรือลาการประชุมติดต่อกันเกินกว่าห้าครั้งโดยไม่มีเหตุอันควร”

**กรรมวิธีการผู้สงวนความเห็นได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อชี้แจงประกอบความเห็น มีดังนี้**

**นายวิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์** ได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า เจตนารมณ์การเพิ่มมาตรา ๘ (๗) ต้องการให้ผู้ที่ไม่สามารถเข้าประชุมได้เป็นเวลา ๕ ครั้งติดต่อกันโดยปราศจากเหตุอันสมควรพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติ เพราะในกรณีที่จะระบุว่าโดยไม่มีเหตุอันสมควร เป็นการกำหนดแน่นอนได้ยากว่าเหตุใดเป็นเหตุอันสมควรและเหตุใดเป็นเหตุอันไม่สมควร เช่น กรณีกรรมการถูกจำคุกไม่สามารถเข้าประชุมได้ก็เป็นเหตุอันควรที่ประธานไม่สามารถโต้แย้งได้ ฉะนั้นจึงพยายามหาวิธีดำเนินการที่จะให้สภาเกษตรกรแห่งชาติพิจารณาถึงกรณีกรรมการได้รับโทษจำคุกเกินกว่า ๑ ปีซึ่งเป็นเหตุอันสมควรที่ควรให้พ้นจากตำแหน่งด้วย

**คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติ มีดังนี้**

ผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบการแปรญัตติ มีดังนี้

**นายสุรชัย เลียงบุญเลิศชัย** ได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า การเพิ่มประเด็นให้สมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งเมื่อขาดหรือลาการประชุมติดต่อกันเกินห้าครั้ง โดยไม่มีเหตุอันสมควร เป็นการสมควรแล้วเพราะกรณีสมาชิกถูกจำคุกเป็นเวลานานก็ไม่ควรกันตำแหน่งนั้นไว้ให้คนที่ถูกจำคุก แต่ในกรณีที่ถูกจำคุกเพียงในระยะเวลานั้นๆ เช่น ๑ เดือน ๒ เดือน หรือ ๓ เดือน และกรณีที่โทษเกี่ยวกับความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษก็ให้ดำรงตำแหน่งต่อไปแต่อาจใช้กรณีของมาตรา ๘ (๔) คือ สมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติมีมติให้พ้นจากตำแหน่งด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่

**คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการธิการ มีดังนี้**

๑) **นายวันชัย แสงสุขเอี่ยม** ได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า ในประเด็นที่สมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติถูกพิพากษาให้จำคุกจนไม่อาจมาประชุมได้ กรรมการพิจารณารายละเอียดและเห็นว่าประเด็นดังกล่าวเป็นไปตามร่างมาตรา ๘ (๖) ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว

๒) **นายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์** ได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า ประเด็นกรรมการสภาเกษตรกรแห่งชาติขาดหรือลาประชุมติดต่อกันเกินกว่าห้าครั้งโดยไม่มีเหตุอันควร สมาชิกวุฒิสภาได้กล่าวถึงกันมากและเป็นประเด็นถกเถียงกันว่าควรเพิ่มประเด็นดังกล่าวไว้ใน

มาตรา ๘ อนุมาตราใด เพื่อเป็นข้อยุติจึงเพิ่มเป็น (๗) ขาดหรือลาการประชุมติดต่อกันเกินกว่าห้าครั้งโดยไม่มีเหตุอันควร เพื่อป้องกันกรณีกรรมการติดคุกเป็นเวลานานแต่ยังไม่พ้นจากการเป็นสมาชิกภาพ

#### ผลการพิจารณามาตรา ๘

ที่ประชุมเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๘ ของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยไม่มีการลงมติ

**๖. มาตรา ๑๐ อำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรแห่งชาติ** คณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนี้

“มาตรา ๑๐ สภาเกษตรกรแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

.....

(๗/๑) พัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่เกษตรกรและองค์กรเกษตรกร”

#### คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติ มีดังนี้

ผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบการแปรญัตติ มีดังนี้

**นายชลิต แก้วจันดา** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า มาตรา ๑๐ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการพัฒนาความเข้มแข็งให้แก่เกษตรกรซึ่งมีประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาคือเรื่องของงบประมาณและการกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนาความเข้มแข็งของเกษตรกร โดยส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกรตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง รวมทั้งการแก้ไขปัญหาภัยธรรมชาติ เช่น ภัยแล้ง น้ำท่วม ดินโคลนถล่ม ดังนั้น เพื่อให้การส่งเสริมและการแก้ไขในเรื่องดังกล่าวประสบความสำเร็จ จึงควรนำเรื่องดังกล่าวมาบัญญัติเพิ่มในมาตรา ๑๐ โดยให้สภาเกษตรกรแห่งชาติมีอำนาจนำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดนโยบายการจัดสรรงบประมาณเพื่อส่งเสริมพัฒนาความเข้มแข็งให้แก่เกษตรกร ป้องกัน และแก้ไขปัญหาพื้นที่เกษตรและชุมชนที่ได้รับภัยธรรมชาติเพื่อประโยชน์ต่อเกษตรกร

การแปรญัตติแก้ไขความในมาตรา ๑๐ (๕) เพื่อให้สภาเกษตรกรแห่งชาติ มีอำนาจเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดแนวทางส่งเสริมสนับสนุนเกษตรกรในด้านการศึกษาวิจัยพัฒนา และคำว่า “สัตว์ท้องถิ่น” ไม่ควรจำกัดการศึกษาและพัฒนาเฉพาะสัตว์ท้องถิ่นเท่านั้น



การแปรญัตติแก้ไขความในมาตรา ๑๐ (๙) เพื่อให้สภาเกษตรกรแห่งชาติมีอำนาจให้คำปรึกษาข้อเสนอแนะแก่เกษตรกร องค์กรเกษตรกร และสภาเกษตรกรจังหวัด หรือตามข้อเสนอของสภาเกษตรกรจังหวัดซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรอย่างแท้จริง

### **คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการ มีดังนี้**

๑) นายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า ความในมาตรา ๑๐ ต้องพิจารณาควกับความในหมวด ๕ แผนแม่บทเพื่อพัฒนาเกษตรกรรมซึ่งอยู่ในมาตรา ๓๗ มาตรา ๑๐ (๔) เป็นกรณีที่สภาเกษตรกรแห่งชาติเสนอแผนแม่บทต่อคณะรัฐมนตรีซึ่งแผนแม่บทอยู่ในมาตรา ๓๗ (๗) สภาเกษตรกรแห่งชาติเสนอแนะแนวทางในการเข้าถึงแหล่งทุน และการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร การเข้าถึงแหล่งทุนซึ่งเป็นเรื่องงบประมาณ และความ ในมาตรา ๓๗ (๑๑) เป็นการปรับปรุงการบริหารจัดการกองทุนที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรที่มีอยู่ให้สามารถรองรับการช่วยเหลือเกษตรกรอย่างครบวงจรและลดการซ้ำซ้อนซึ่งปัจจุบันกองทุน ด้านการเกษตรมีทั้งหมด ๑๑ กองทุนมีเงินหลายหมื่นล้านบาท แต่การบริหารงานของกองทุนต่างๆ ไม่บรรลุผลเท่าที่ควรและไม่ตรงเป้าหมายที่เกษตรกรต้องการ จึงมอบอำนาจให้สภาเกษตรกรแห่งชาติจัดทำแผนแม่บทเสนอรัฐบาล โดยในแผนแม่บทตามหมวด ๕ มาตรา ๓๗ ระบุถึงเรื่องการจัดการกองทุนหรือการเงินเพื่อการเกษตรซึ่งเป็นเรื่องการบริหารจัดการ คณะกรรมการได้ให้ความสำคัญในการสนับสนุนส่งเสริมการศึกษอบรมถ่ายทอดความรู้เทคโนโลยีด้านเกษตรกรรม และการจัดการแก่เกษตรกร ยุวเกษตรกร จึงได้แก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ๓๗ (๑๐) ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการเกษตรในระยะยาวซึ่งประเด็นต่างๆ ที่ผู้ขอแปรญัตติได้อภิปรายระบุไว้ในเรื่องของการเสนอแผนแม่บทให้เสนอรัฐบาล ส่วนในเรื่องของสัตว์ท้องถิ่นจากการรับฟังความคิดเห็นต้องการให้ระบุไว้เพื่อป้องกันการนำสัตว์ท้องถิ่นเข้ามาเลี้ยง และป้องกันไม่ให้สัตว์ท้องถิ่นที่มาจากคามสัตว์ท้องถิ่นในเมืองไทยซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศของเมืองไทยในอนาคต จึงมีการระบุให้สภาเกษตรกรแห่งชาติเน้นการวิจัยเรื่องพืชและสัตว์ท้องถิ่นดังกล่าว

ร่างมาตรา ๑๐ คณะกรรมการได้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้สภาเกษตรกรแห่งชาติมีอำนาจที่ครอบคลุมในเรื่องต่างๆ เช่น การให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี การเสนอแผนแม่บท การพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่เกษตรกร การให้คำปรึกษาแก่เกษตรกรรวมทั้งครอบคลุมถึงการเสนอบประมาณต่อคณะรัฐมนตรี และยังมีอำนาจหน้าที่อื่นตามกฎหมายหรือ ตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดซึ่งการบัญญัติกฎหมายในลักษณะนี้เป็นการวางหลักการ

อย่างกว้าง ซึ่งคณะกรรมการธิการเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรมากกว่าการกำหนดให้สภาเกษตรกรแห่งชาติ มีอำนาจเสนองบประมาณไว้ในกฎหมายดังกล่าว

๒) **นายพีระ มานะทัศน์** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า เรื่องงบประมาณถือว่าเป็นหัวใจสำคัญที่จะทำให้สภาเกษตรกรแห่งชาติสามารถช่วยเกษตรกรให้มีความเข้มแข็งและมีความเป็นอยู่ที่ดียิ่งขึ้นได้ ซึ่งมาตรา ๑๐ (๔) ได้กำหนดให้สภาเกษตรกรแห่งชาติสามารถเสนอแผนแม่บท ต่อคณะรัฐมนตรีได้ ซึ่งแผนแม่บทอาจเป็นแผนระยะกลาง หรือระยะยาว ใช้เวลา ๓ ปี หรือ ๕ ปี สารระสำคัญที่ปรากฏอยู่ในแผนแม่บท คือ เรื่องการกำหนดนโยบายทิศทาง เป้าหมาย แผนงาน โครงการ งบประมาณ ว่าในช่วงระยะเวลา ๓ ปี หรือ ๕ ปี รัฐบาลจะแก้ปัญหาในเรื่องหนึ่งๆ ต้องใช้เงินงบประมาณเท่าใด ซึ่งจะปรากฏอยู่ในแผนแม่บท ดังนั้นอำนาจในการเสนองบประมาณของสภาเกษตรกรแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรีจึงอยู่ในแผนแม่บทที่จะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีดังกล่าว

๓) **นายวันชัย แสงสุขเอี่ยม** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า คำว่า “จัดสรรงบประมาณ” คณะกรรมการธิการได้พิจารณาแล้ว เห็นว่าอาจทำให้วัตถุประสงค์เรื่องอำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรแห่งชาติตามมาตรา ๑๐ (๑) ประสบปัญหาในทางปฏิบัติได้ ซึ่งในมาตรา ๑๐ (๑) กำหนดให้สภาเกษตรกรแห่งชาติเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดนโยบาย เพื่อส่งเสริมและพัฒนาความเข้มแข็งแก่เกษตรกรและองค์กรเกษตรกร ตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในเรื่องการผลิต การแปรรูป การตลาด หากเติมคำว่า “จัดสรรงบประมาณ” อาจตีความได้ว่าเป็นกรณีการจัดสรรงบประมาณเท่านั้น แต่ไม่ได้เป็นนโยบายส่งเสริมพัฒนาการแปรรูป การตลาด คุ่มครองพื้นที่ ซึ่งการเพิ่มเติมดังกล่าวจะทำให้ความหมายผิดเพี้ยนไป หากมีการเพิ่มเติมถ้อยคำตามที่ผู้สงวนคำแปรญัตติเสนอ ก็จะต้องเพิ่มเติมถ้อยคำดังกล่าวในมาตรา ๑๐ (๒) และมาตรา ๑๐ (๓) ด้วย ดังนั้นคณะกรรมการขอยืนยันตามร่างของสภาผู้แทนราษฎร

๔) **นายเพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า การดำเนินงานของสภาเกษตรกรแห่งชาติตามแผนงานโครงการต่างๆ ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาล ดังนั้นการเพิ่มเติมคำว่า “จัดสรรงบประมาณ” เป็นเพียงการเพิ่มรายละเอียดเท่านั้น ซึ่งมาตรานี้ได้กำหนดกรอบอำนาจของสภาเกษตรกรแห่งชาติไว้กว้างจึงมีความครอบคลุมในประเด็นที่ผู้สงวนคำแปรญัตติเสนอแล้ว

### ผลการพิจารณามาตรา ๑๐

ที่ประชุมมีมติเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๐ ของคณะกรรมการ  
มติ เห็นด้วย ๖๖ เสียง ไม่เห็นด้วย ๑๗ เสียง งดออกเสียง ๔ เสียง ไม่ลงคะแนน  
ไม่มี

๗. มาตรา ๑๐/๑ และมาตรา ๑๐/๒ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดทำรายงาน  
ผลการพิจารณาหรือผลการดำเนินงานในเรื่องที่สภาเกษตรกรแห่งชาติเสนอ เพื่อเสนอ  
ต่อสภาเกษตรกรแห่งชาติ คณะกรรมการเพิ่มขึ้นใหม่ ดังนี้

“มาตรา ๑๐/๑ ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๐ สภาเกษตรกร  
แห่งชาติ คณะกรรมการ หรือคณะอนุกรรมการที่สภาเกษตรกรแห่งชาติตั้งอาจเชิญข้าราชการ  
พนักงาน หรือลูกจ้างของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หรือ  
หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นหรือให้จัด  
ส่งเอกสารหรือข้อมูล เพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามที่เห็นสมควร

ให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค  
ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้ความร่วมมือแก่สภาเกษตรกรแห่งชาติ คณะ  
กรรมการ หรือ คณะอนุกรรมการที่สภาเกษตรกรแห่งชาติแต่งตั้ง

มาตรา ๑๐/๒ ให้คณะรัฐมนตรีจัดทำรายงานผลการพิจารณาหรือผลการดำเนินงาน  
ของคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่สภาเกษตรกรแห่งชาติเสนอ เพื่อเสนอต่อสภาเกษตรกรแห่งชาติ”

กรรมาธิการแสดงความเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบการแก้ไข  
มีดังนี้

**นายวันชัย แสงสุขเอี่ยม** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า กรรมาธิการเพิ่มมาตรา  
๑๐/๑ และมาตรา ๑๐/๒ ขึ้นเพื่อเป็นการให้สภาเกษตรกรแห่งชาติ คณะกรรมการ และ  
คณะอนุกรรมการสามารถมีเครื่องมือในการทำหน้าที่ตามมาตรา ๑๐ ได้ ด้วยการเพิ่มประเด็น  
เกี่ยวกับการให้จัดส่งเอกสารหรือข้อมูล วรรคสองระบุให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของ  
ทางราชการให้ความร่วมมือแก่สภาเกษตรกรแห่งชาติคณะกรรมการ และอนุกรรมการ กรณี  
การเพิ่มมาตรา ๑๐/๒ เนื่องจากมาตรา ๑๐ ให้อำนาจหน้าที่แก่สภาเกษตรกรแห่งชาติจำนวน  
๑๑ ข้อ กรรมาธิการได้พิจารณาว่ามีแค่มาตรา ๑๐ ทางเดียวที่จะเป็นการสื่อสารกับคณะรัฐมนตรี  
คณะกรรมการจึงสร้างการสื่อสารทางที่ ๒ คือให้คณะรัฐมนตรีจัดทำรายงานผลการพิจารณา

ศึกษาหรือผลการดำเนินงานที่คณะรัฐมนตรีได้ดำเนินงานไปในเรื่องที่สภาเกษตรกรแห่งชาติเสนอ ทำให้สภาเกษตรกรแห่งชาติและประชาชนโดยทั่วไปทราบว่าคุณสมบัติที่ได้รับข้อเสนอแนะจากสภาเกษตรกรแห่งชาติรวมทั้งแผนแม่บทแล้วพิจารณาเป็นอย่างไรแล้วนำไปปฏิบัติมากน้อยอย่างไร

### คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภา มีดังนี้

๑) **นายตวง อันทะไชย** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า “ได้ตั้งคำถามเกี่ยวกับ มาตรา ๑๐/๑ ดังต่อไปนี้

ประการที่ ๑ เจตนาของมาตรา ๑๐/๑ คืออะไร

ประการที่ ๒ การร่างมาตรา ๑๐/๑ อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญมาตราใด

ประการที่ ๓ การร่างมาตรา ๑๐/๑ อาศัยปรัชญาใด

ประการที่ ๔ เจ้าพนักงานอาศัยอำนาจใดในการออกหนังสือเชิญบุคคลมาให้ข้อเท็จจริง

ประการที่ ๕ ในวรรคสอง กรณีที่บุคคลที่กรรมการเชิญมาให้ข้อเท็จจริงไม่ให้ความร่วมมือ กรรมการจะมีแนวทางดำเนินการต่อไปอย่างไร”

๒) **นายอนุรักษ์ นิยมเวช** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า ประเด็นการเชิญบุคคลมาให้ข้อเท็จจริงในชั้นของกรรมาธิการสามัญหรือกรรมาธิการวิสามัญของรัฐสภาทั้งสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในมาตรา ๑๓๕ แต่กรณี มาตรา ๑๐/๑ ที่ระบุว่า ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๐ สภาเกษตรกรแห่งชาติ คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ สภาเกษตรกรแห่งชาติอาจแต่งตั้ง อาจเชิญข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างส่วนราชการ ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริงได้โดยไม่มีกรณีข้อยกเว้นแต่อย่างใด เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๓๕ แล้ว รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๓๕ มีข้อยกเว้นว่าคำสั่งเรียกของกรรมาธิการสามัญ หรือกรรมาธิการวิสามัญไม่ให้ใช้บังคับกับผู้พิพากษา ตุลาการ ที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในกระบวนการวิधिพิจารณาพิพากษาอรรถคดีหรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และไม่ใช้บังคับกับผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยตรงในแต่ละองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ หรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี เห็นได้ว่ามาตรา ๑๐/๑ ให้อำนาจสภาเกษตรกรแห่งชาติ คณะกรรมการ หรืออนุกรรมการที่สภาเกษตรกรแห่งชาติแต่งตั้งกว้างขวางกว่าอำนาจของกรรมาธิการสามัญหรือกรรมาธิการวิสามัญจึงขอให้กรรมาธิการพิจารณามาตรา ๑๐/๑ ใหม่

### **คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการสิทธิการ มีดังนี้**

**นายวันชัย แสงสุขเอี่ยม** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า คณะกรรมการได้สำรวจกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญมีโดยมาตรา ๒๓ โดยบัญญัติไว้ในลักษณะเดียวกันสภาเกษตรกรแห่งชาติเป็นองค์กรหนึ่งที่กล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๘) กรรมการจึงได้พิจารณาโดยมีเหตุผลที่ต้องการให้สภาเกษตรกรแห่งชาติปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๐ ได้โดยบรรลุภารกิจโดยง่าย

กรรมการได้ปรึกษาประเด็นการเพิ่มมาตรา ๑๐/๑ แล้ว เห็นควรตัดประเด็นตามมาตรา ๑๐/๑ ออก ส่วนประเด็นมาตรา ๑๐/๒ ความว่า “ให้คณะรัฐมนตรีจัดทำรายงานผลการพิจารณาหรือผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่สภาเกษตรกรแห่งชาติเสนอเพื่อเสนอต่อสภาเกษตรกรแห่งชาติ” กรรมการเห็นควรให้คงไว้ตามร่างเดิม

### **ผลการพิจารณามาตรา ๑๐/๑ และมาตรา ๑๐/๒**

ที่ประชุมไม่เห็นชอบด้วยการเพิ่มเติมมาตรา ๑๐/๑ แต่เห็นชอบด้วยการเพิ่มเติมมาตรา ๑๐/๒ ของคณะกรรมการโดยไม่มีการลงมติ

**๘. มาตรา ๑๖ อำนาจหน้าที่ของประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติ** คณะกรรมการมีการแก้ไข ดังนี้

“มาตรา ๑๖ ประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาเกษตรกรแห่งชาติ ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่สภาเกษตรกรแห่งชาติกำหนด รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ดำเนินการประชุมและมีอำนาจออกคำสั่งใดๆ ตามความจำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในการประชุม

(๒) ควบคุมและดำเนินกิจการของสภาเกษตรกรแห่งชาติให้เป็นไปตามข้อบังคับและมติของสภาเกษตรกรแห่งชาติ

(๓) อำนาจและหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

ให้รองประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ตามที่ประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติมอบหมาย และปฏิบัติหน้าที่แทนเมื่อประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้”

**คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติ มีดังนี้**

ผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบการแปรญัตติ มีดังนี้

**นายชลิต แก้วจินดา** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า การแปรญัตติขอเพิ่มเติมความใน (๑) ในวรรคหนึ่ง ของมาตรา ๑๖ โดยเพิ่มเติม คำว่า “ตามข้อบังคับการประชุม” นั้น เพื่อให้ประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติมีอำนาจในการควบคุมดูแลกิจการของสภาเกษตรกรแห่งชาติได้ครอบคลุมมากขึ้น

**คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการธิการ มีดังนี้**

**นายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์** ได้ชี้แจงให้เหตุผลโดยสรุปได้ว่า ตามที่คณะกรรมการธิการได้เพิ่มเติมความในมาตรา ๑๖ โดยกำหนดให้อำนาจหน้าที่ของประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติให้เป็นไปตามข้อบังคับที่สภาเกษตรกรแห่งชาติกำหนด หมายถึง เป็นข้อบังคับที่ที่ประชุมของสภาเกษตรกรแห่งชาติเป็นผู้กำหนด ซึ่งกำหนดเรื่องอำนาจหน้าที่ไว้อย่างไรก็เป็นไปตามนั้น จึงไม่จำเป็นจะต้องระบุว่าเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมอีก

**ผลการพิจารณามาตรา ๑๖**

ที่ประชุมเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๖ ของคณะกรรมการธิการ โดยไม่มีการลงมติ

**๙. มาตรา ๑๘ ฐานะและอำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรแห่งชาติ**  
คณะกรรมการธิการมีการแก้ไข ดังนี้

“มาตรา ๑๘ ให้จัดตั้งสำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติขึ้นเป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายอื่น เรียกโดยย่อว่า “สกช.” โดยมีสำนักงานตั้งอยู่ที่กรุงเทพมหานครหรือปริมณฑล มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(๑) .....

(๒) รวบรวม ศึกษา วิจัย พัฒนา และวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของสภาเกษตรกรแห่งชาติ สภาเกษตรกรจังหวัด สำนักงาน และสำนักงานสภาเกษตรกรจังหวัด

(๓/๑) รับขึ้นทะเบียนเกษตรกรและองค์กรเกษตรกร

(๔) จัดให้มีฐานข้อมูลทะเบียนเกษตรกรและองค์กรเกษตรกร ระบบข้อมูลและการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเกษตรและกิจการอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งในด้านการวิจัย การผลิต การแปรรูป การตลาด และราคาทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากข้อมูลสารสนเทศทางภูมิศาสตร์

คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติ มีดังนี้

ผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบการแปรญัตติ มีดังนี้

โดยที่ความในมาตรา ๑๘ คณะกรรมการมีการแก้ไขเพิ่มเติม มีสมาชิกวุฒิสภาได้สงวนคำแปรญัตติไว้ จำนวน ๒ คน แบ่งออกเป็น ๒ กลุ่ม คือ ขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคหนึ่งและขอเพิ่มความเป็นวรรคสองของมาตรา ๑๘ และขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมความใน (๒) และ (๔) ของมาตรา ๑๘

๑) **นายชลิต แก้วจินดา** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า การขอแก้ไขเพิ่มเติมคำว่า “สำนักงาน” โดยให้หมายถึง สำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติ และสำนักงานสภาเกษตรกรจังหวัด เพื่อให้ชัดเจนมากขึ้น

นอกจากนี้ “การบริหารจัดการ” เป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อการทำหน้าที่ของสภาเกษตรกรแห่งชาติ เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรแห่งชาติอีกประการหนึ่ง คือ การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารจัดการทางการเกษตร ซึ่งถือได้ว่ามีความสำคัญ จึงเห็นควรเพิ่มเติม คำว่า “การบริหารจัดการ” ใน (๔) ของมาตรา ๑๘ ด้วย

๒) **พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า สภาผู้แทนราษฎรได้แก้ไขให้สภาเกษตรกรแห่งชาติมีองค์กรของตนเองที่ไม่ต้องขึ้นกับสำนักงานปลัดกระทรวง อาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ คือสภาเกษตรกรแห่งชาติเป็นหน่วยงานของรัฐ หรือส่วนราชการ จึงขอแปรญัตติเพิ่มเติมความในวรรคหนึ่งเพื่อให้เกิดความชัดเจน คือ “เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ”

กระบวนการในการกำหนดให้ผู้บริหารของหน่วยงานดำเนินการตามแนวทางที่ถูกต้องเพื่อให้การบริหารงานของสภาเกษตรกรแห่งชาติเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยขอแปรญัตติเพิ่มความเป็น

วรรคสอง ในมาตรา ๑๘ ว่า “การบริหารงานของสำนักงานตามวรรคหนึ่ง ต้องดำเนินการด้วยหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามที่กฎหมายกำหนด เว้นแต่กรณีใดที่มีความจำเป็นในการบริหารของสำนักงาน อาจกำหนดวิธีการปฏิบัติราชการให้สอดคล้องและเป็นการเฉพาะ ในกรณีนั้นได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา” เนื่องจากหน่วยงานนี้ทำงานเพื่อประชาชน ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินงานเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและต้องให้ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมในการเสนอความเห็นถึงสิ่งที่ต้องการให้สภาเกษตรกรแห่งชาติดำเนินการได้ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และเพื่อให้ส่วนราชการเข้าสู่การเป็นองค์กรธรรมาภิบาล (Good governance) เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง

### **คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภา มีดังนี้**

**นายตวง อันทะไชย** ได้อภิปรายสรุปได้ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการธิการ โดยการกำหนดให้สภาเกษตรกรเป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายอื่น เพราะเหตุใด

การแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการ หมายความว่า หน่วยงานสภาเกษตรกรแห่งชาติเป็นเสมือนองค์กรอิสระที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณโดยไม่ต้องผ่านกลไกของกระทรวง เกษตร หรือกรมอื่นๆ ใช้หรือไม่ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาล และควรให้สภาเกษตรกรแห่งชาติสามารถดำเนินการขอรับการจัดสรรงบประมาณได้โดยตรง เช่นเดียวกับโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ สภาเกษตรกรแห่งชาติควรเป็นองค์กรของสาธารณชนที่มีความโปร่งใส ทุกภาคส่วนสามารถตรวจสอบได้อย่างแท้จริง

### **คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการธิการ มีดังนี้**

๑) **นายวันชัย แสงสุขเอี่ยม** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า คณะกรรมการธิการได้แก้ไขตาม ที่ผู้สงวนคำแปรญัตติขอแปรญัตติไว้ โดย (๒) ตอนท้าย ได้เพิ่มความว่า “สำนักงานสภาเกษตรกร จังหวัด” ส่วนคำว่า “สำนักงาน” ในมาตรา ๓ หมายถึง สำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติ เมื่อ มาตรา ๓ ได้ระบุค่านิยามดังกล่าวไว้แล้วจึงไม่จำเป็นต้องระบุในมาตรานี้

๒) **นางสาวณัฐภัทร ถวัลยโพธิ** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า การเพิ่มเติมคำว่า “เป็นหน่วยงานของรัฐ” เนื่องจากคณะกรรมการเกรงว่าถ้าไม่บัญญัติไว้อาจจะเข้าใจผิดได้ว่าสภาเกษตรกรแห่งชาติไม่มีฐานะขององค์กรที่แน่นอน โดยให้เป็นหน่วยงานของรัฐ ที่ไม่เป็นส่วนราชการ ไม่เป็น รัฐวิสาหกิจ เนื่องจาก “หน่วยงานของรัฐ” มีความหมายครอบคลุมองค์กรที่ใช้อำนาจมหาชน อยู่แล้ว จึงได้บัญญัติเพิ่มเติมว่าเป็นหน่วยงานของรัฐ



ส่วนที่เติมคำว่า “ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายอื่น” เนื่องจากให้มีความชัดเจนว่า รายได้ของสำนักงานก็จะไม่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๒๕ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า รายได้ของสำนักงานไม่ต้องส่งกระทรวงการคลัง

การขอรับการจัดสรรงบประมาณของสภาเกษตรกรแห่งชาติ เป็นไปตามร่างมาตรา ๒๖ ดังนี้

“มาตรา ๒๖ ให้สำนักงานเสนอของบประมาณจากรัฐบาลตามมติของสภาเกษตรกรแห่งชาติ เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของสภาเกษตรกรแห่งชาติ และสภาเกษตรกรจังหวัด

ให้รัฐบาลอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานให้เพียงพอกับการดำเนินงานของสภาเกษตรกรแห่งชาติและสภาเกษตรกรจังหวัด

การใช้จ่ายเงินอุดหนุนตามมาตรานี้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่สภาเกษตรกรแห่งชาติกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง”

ความที่ผู้แปรญัตติขอเพิ่มเติมเกี่ยวกับเรื่องการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีกำหนดหลักการบริหารงานขององค์กรต่างๆ ไว้แล้ว ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะให้หน่วยงานของรัฐให้บริการแก่ราษฎรหรือเอกชนที่มาขอใช้บริการมาตรานี้เป็นการบริหารงานภายในสำนักงานของสภาเกษตรกรแห่งชาติเป็นส่วนใหญ่ จะเกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอกเฉพาะการจัดการเท่านั้น โดยการเลือกตั้งต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สภาเกษตรกรแห่งชาติกำหนด นอกจากนี้ความที่ผู้แปรญัตติขอเพิ่มเติมใช้คำว่า “อาจกำหนดวิธีปฏิบัติราชการให้สอดคล้อง” ในเมื่อสภาเกษตรกรแห่งชาติไม่ใช่ส่วนราชการ สำนักงาน ไม่ใช่ส่วนราชการ จึงเห็นว่าไม่ควรมีข้อความที่มีคำว่าปฏิบัติราชการ ถ้าเติมข้อความดังกล่าวแล้วต้องกลับไปแก้ไขความในมาตรา ๔ โดยเพิ่มคำว่า “ให้มีอำนาจตราพระราชกฤษฎีกา” ด้วย

๓) **นายวันชัย แสงสุขเยี่ยม** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า ความในมาตรา ๒๖ กำหนดให้สำนักงานเสนอของบประมาณจากรัฐบาล ดังนั้น เมื่อมีการของบประมาณตามมาตรา ๑๘ การกำหนดว่า การจัดตั้งสำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติมีฐานะเป็นนิติบุคคลเฉยๆ ไม่ได้ ถ้าเป็น นิติบุคคลก็จะเหมือนกับนิติบุคคลทั่วไป เพราะฉะนั้นจึงต้องกำหนดว่าเป็นหน่วยงานของรัฐ เพราะว่าสำนักงานเป็นหน่วยงานที่ต้องใช้จ่ายงบประมาณของแผ่นดิน

คำว่า การบริหารจัดการ อยู่ในมาตรา ๓๗ แผนแม่บท (๑๐) ซึ่งทางคณะกรรมการ ได้เพิ่มคำว่า “และการจัดการ” เข้าไปในแผนแม่บทด้วย และคณะกรรมการ ไม่ขัดข้องที่จะเติม คำว่า “การบริหารจัดการ” ในมาตรา ๑๘ (๔)

๔) นายสรรเสริญ อัจจุตมานัส ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า เห็นด้วยตามที่พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์ ผู้สงวนคำแปรญัตติได้เสนอ แต่ว่าจะขอปรับถ้อยคำจากคำว่า “ปฏิบัติราชการ” เป็น “ปฏิบัติงาน” เพื่อให้สอดคล้องกับองค์กรของสภาเกษตรกรแห่งชาติ ส่วนประเด็นที่ให้ตรา เป็นพระราชกฤษฎีกา คณะกรรมการเห็นควรแก้ไขเป็นให้ออกเป็นประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี

### ผลการพิจารณามาตรา ๑๘

ที่ประชุมเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๘ ของคณะกรรมการ โดยไม่มีการลงมติ

๑๐. มาตรา ๑๘/๑ การยกเว้นไม่ให้สำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติอยู่ ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน คณะกรรมการ เพิ่มขึ้นใหม่ ดังนี้

“มาตรา ๑๘/๑ กิจการของสำนักงานไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วย การคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมาย ว่าด้วยเงินทดแทน ทั้งนี้ เลขาธิการ พนักงาน และลูกจ้างของสำนักงานต้องได้รับประโยชน์ ทดแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการ ประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน”

### คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภา มีดังนี้

นายตวง อันทะไชย ได้อภิปรายสรุปได้ว่า การเพิ่มความเป็นมาตรา ๑๘/๑ ของ คณะกรรมการที่ไม่ให้กิจการของสำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน มีเหตุผลอย่างไร

หากคณะกรรมการต้องการบัญญัติไว้เพื่อป้องกันเรื่องการนัดหยุดงานหรือ การประท้วงของพนักงานสำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติ ควรกำหนดเป็นข้อสังเกตของที่ประชุม วุฒิสภาด้วย เพื่อให้ทราบถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของการเพิ่มความในมาตรานี้

### **คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการธิการ มีดังนี้**

**นางสาวณัฐภัทร ถวัลย์โพธิ** ได้ชี้แจงเหตุผลโดยสรุปได้ว่า การยกเว้นให้กิจการของสำนักงานไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน เนื่องจากไม่ต้องการให้พนักงานของสำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาตินั้นใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ในการนัดหยุดงาน เพราะถือว่าการจัดทำนโยบายของหน่วยงานดังกล่าวเป็นกิจการของรัฐซึ่งเป็นงานมหาชน ไม่ควรให้สิทธิในการนัดหยุดงาน ซึ่งอาจจะทำให้การดำเนินงานหยุดชะงักลง สำหรับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน เป็นเรื่องของสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับค่าแรง ค่าตอบแทนต่างๆ รวมทั้งเงินทดแทน ซึ่งมีการกำหนด อยู่ในมาตรา ๒๑ (๒) คือ ให้สภาเกษตรกรแห่งชาติออกระเบียบเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนค่าจ้าง บำเหน็จ บำนาญและสิทธิประโยชน์ต่างๆ การเลื่อนเงินเดือนหรือค่าจ้าง ซึ่งระเบียบเหล่านี้จะต้อง อยู่ภายใต้ความตอนท้ายของมาตรา ๑๑/๑ ก็คือ ต้องไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

**นายนิคม ไวยรัชพานิช** ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา ได้สรุปว่า ประเด็นที่นายตวง อันทะไชย เสนอ ให้ดำเนินการจัดทำเป็นข้อสังเกตของวุฒิสภาต่อไป

### **ผลการพิจารณามาตรา ๑๘/๑**

ที่ประชุมเห็นชอบด้วยกับการเพิ่มเติมมาตรา ๑๘/๑ ของคณะกรรมการธิการโดยไม่มีการลงมติ

**๑๑. มาตรา ๒๑ การให้อำนาจสภาเกษตรกรแห่งชาติออกระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานภายในสำนักงาน และสำนักงานสภาเกษตรกรจังหวัด คณะกรรมการธิการมีการแก้ไข ดังนี้**

“มาตรา ๒๑ ให้สภาเกษตรกรแห่งชาติมีอำนาจออกระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานภายในสำนักงาน และสำนักงานสภาเกษตรกรจังหวัด อำนาจเช่นว่านี้ ให้รวมถึง (๑) การแบ่งส่วนงานภายในสำนักงาน และสำนักงานสภาเกษตรกรจังหวัด

.....

(๓) การออกระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารและจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของสำนักงาน และสำนักงานสภาเกษตรกรจังหวัด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง”

### **คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติ มีดังนี้**

ผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบการแปรญัตติ มีดังนี้

**นายชลิต แก้วจินดา** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า การแปรญัตติดังกล่าวเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่า “สำนักงาน” นั้นคืออะไร หากเป็นของสภาเกษตรกรแห่งชาติ หรือถ้าเป็นสภาเกษตรกรจังหวัดก็ควรบัญญัติไว้ จึงขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้ “(๒) รวบรวม ศึกษา วิจัย พัฒนา และวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของสภาเกษตรกรแห่งชาติ สภาเกษตรกรจังหวัด สำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติและสำนักงานสภาเกษตรกรจังหวัด” เพื่อให้ผู้อ่านกฎหมายสามารถทราบได้ทันทีว่าสำนักงานตามมาตรานี้ คือ สำนักงานอะไร ไม่ต้องไปดูความหมายในมาตราอื่นและไม่เป็นปัญหาในการตีความ

### **คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการ มีดังนี้**

**นายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์** ได้ชี้แจงให้เหตุผลโดยสรุปได้ว่า ประเด็นที่ ผู้แปรญัตติเสนอนั้น ในคำนิยามได้กำหนดไว้แล้วว่า “สำนักงาน” หมายถึง สำนักงานเลขาธิการสภาเกษตรกรแห่งชาติ ดังนั้นจึงไม่ต้องนำมาบัญญัติให้ฟุ่มเฟือยอีก ส่วนสำนักงานสภาเกษตรกรจังหวัดคณะกรรมการได้แก้ไขในส่วนของคำนิยามแล้ว คือ สำนักงานสภาเกษตรกรจังหวัดให้ใช้คำเต็ม จึงไม่จำเป็นต้องบัญญัติเพิ่มเติมอีก

### **ผลการพิจารณามาตรา ๒๑**

ที่ประชุมเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๑ ของคณะกรรมการ โดยไม่มีการลงมติ

**๑๒. มาตรา ๒๕ รายได้ของสำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติ** กรรมการ  
มีแก้ไข ดังนี้

“มาตรา ๒๕ ให้สำนักงานมีรายได้ดังต่อไปนี้

.....

(๓) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้เกษตรกรหรือองค์กรเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนไว้  
ตามกฎหมายนี้ยกให้

.....”  
**คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติ มีดังนี้**

ผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อชี้แจง  
ประกอบการแปรญัตติ มีดังนี้

**นายสุรชัย เลียงบุญเลิศชัย** ได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า มาตรา ๒๕ เป็นมาตรา  
ที่กำหนดเกี่ยวกับที่มาของรายได้ของสำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติ ในอดีตการเขียนกฎหมาย  
ลักษณะนี้จะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีที่มาของรายได้ต่างกันหลายแหล่งและในจำนวนนั้น  
กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีรายได้จากเงินบริจาคหรือทรัพย์สินที่มีผู้ยกให้ก่อให้เกิดผล  
คือ ระบบอุปถัมภ์ขึ้นในสังคมไทย ซึ่งเป็นผลเสียที่ส่งผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐ ในมาตรา  
๒๕ กำหนดให้สภาเกษตรกรแห่งชาติมีรายได้มาจากเงินอุดหนุนตามมาตรา ๒๖ สามารถรับเงิน  
ช่วยเหลือได้จากหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกรรม  
และสามารถเอาดอกผลหรือรายได้อื่นๆ ซึ่งเกิดขึ้นตาม (๑) (๒) มาใช้ในภารกิจของสำนักงาน  
สภาเกษตรกรแห่งชาติได้ ดังนั้นกฎหมายจึงเขียนให้ต้องรับเงินบริจาคจากบุคคลอื่น สภาเกษตรกร  
แห่งชาติมีอำนาจหน้าที่หลักที่สำคัญตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๔ (๘) คือ  
ต้องให้หลักประกันค่าตอบแทนสูงสุดกับเกษตรกร ภารกิจสำคัญดังกล่าวจะเป็นผลประโยชน์  
ขัดกันกับภาคอุตสาหกรรมบางประเภท โดยเฉพาะอุตสาหกรรมประเภทเกษตรจำเป็นต้องใช้  
ผลผลิตทาง ด้านการเกษตรเป็นวัตถุดิบในการแปรรูปเป็นอุตสาหกรรม เมื่อเป็นเช่นนี้อุตสาหกรรม  
ต่างๆ เหล่านั้นจำเป็นที่จะต้องได้ต้นทุนที่ต่ำที่สุด ในขณะที่สภาเกษตรกรแห่งชาติมีหน้าที่ที่จะ  
ต้องหาหลักประกัน ให้เกษตรกรขายผลผลิตได้ราคาที่สูงที่สุด การที่กฎหมายระบุให้สภาเกษตรกร  
แห่งชาติสามารถรับเงินบริจาคได้จากทุก ๆ คนจะเป็นช่องทางให้มีผู้ที่มีอิทธิพลหรือมีอำนาจเหนือ  
กว่าเข้ามาครอบงำสภาเกษตรกรแห่งชาติผ่านระบบอุปถัมภ์และระบบอุปการคุณด้วยการบริจาค  
เงิน และการกำหนดในมาตรา ๒๕ (๓) ว่า “ให้สำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติสามารถรับเงิน  
หรือทรัพย์สินที่เกษตรกรหรือองค์กรเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนไว้ตามกฎหมายนี้ยกให้” ยังสอดคล้อง  
กับมาตรา ๒๕ (๒) ที่ระบุให้ สภาเกษตรกรแห่งชาติสามารถรับเงินช่วยเหลือจากหน่วยงานของ  
รัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้องแต่ต้องเกี่ยวข้องกับงานส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกรรมเท่านั้น ด้วย  
เจตนารมณ์เพื่อไม่ต้องการให้มีการครอบงำสภาเกษตรกรแห่งชาติเหตุผลทั้งหมดเพื่อตีกรอบ

ไม่ให้มีการเข้ามาครอบงำสภาเกษตรกรแห่งชาติผ่านการบริจาคเงิน แต่ไม่ตัดสิทธิสมาชิกของสภาหรือองค์กรการเกษตรที่ขึ้นทะเบียนไว้ในการที่จะบริจาคเงินสนับสนุน

### **คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภา มีดังนี้**

**นายอนุรักษ์ นิยมเวช** ได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า มาตรา ๒๕ (๓) การกำหนดให้สำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติมีรายได้ เงินหรือทรัพย์สิน โดยกรมการโฆษณาเพิ่มให้สภาเกษตรกรแห่งชาติรับเงินหรือทรัพย์สินเฉพาะผู้บริจาคที่เป็นเกษตรกรหรือองค์กรการเกษตรที่ขึ้นทะเบียนไว้ ตามกฎหมายนี้ยกให้ การที่กรมการจำกัดกลุ่มผู้บริจาคเพียงแค่ ๒ กลุ่มอาจเป็นการแก้ไขที่ขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย และประเด็นการรับเงินบริจาคได้มีกฎหมายและข้อบังคับ เช่นพระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๑๐ ข้อบังคับของหอการค้าไทย ข้อที่ ๕๐ ที่ระบุว่าทรัพย์สินที่มีผู้ยกให้หรือที่มีการรับเงินบริจาคคณะกรรมการสามารถรับเงินบริจาคได้แต่ต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานวิชาชีพ เช่น สภานายความโดยพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๙ ระบุหลักการรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้ยกให้ในทำนองเดียวกัน เพราะฉะนั้นโดยหลักการไม่ว่าจะเป็นบุคคลใดก็สามารถบริจาคเงินหรือทรัพย์สินได้ และการที่กรมการกำหนดกลุ่มผู้บริจาคเป็น ๒ กลุ่ม คือ เกษตรกรหรือองค์กรการเกษตรที่ขึ้นทะเบียนไว้ ตามกฎหมายนี้ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาผู้บริจาคที่มีวัตถุประสงค์ในการบริจาคเงินหรือทรัพย์สินโดยมีเงื่อนไขที่เป็นประโยชน์ต่อตนได้อย่างแท้จริง เพราะอาจมีการบริจาคเงินหรือทรัพย์สินผ่านทางเกษตรกรหรือองค์กรการเกษตรอื่น ดังนั้น การที่กรมการแก้ไขมาตรา ๒๕ (๓) เป็น “มาตรา ๒๕ ให้สำนักงานมีรายได้ดังต่อไปนี้ (๓) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้เกษตรกรหรือองค์กรการเกษตรที่ขึ้นทะเบียนไว้ตามกฎหมายนี้ยกให้” ไม่ใช่การแก้ไขปัญหาที่ถูกต้อง แต่ควรกลับไปใช้ร่างมาตรา ๒๕ (๓) ของสภาผู้แทนราษฎร

### **คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการ มีดังนี้**

**นายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า การพิจารณามาตรา ๒๕ (๓) ในระหว่างการประชุมของคณะกรรมการ ได้มีผู้แปรญัตติตั้งคำถามว่าในกรณีที่มีผู้บริจาคเงินให้สำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติโดยมีเงื่อนไขที่เป็นผลประโยชน์ต่อผู้บริจาคสภาเกษตรกรแห่งชาติมีแนวทางแก้ไขปัญหาอย่างไร กรมการเห็นว่าประเด็นดังกล่าวเป็นประเด็นที่มีน้ำหนักกรมการจึงแก้ปัญหาดังกล่าวที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตด้วยเพิ่มประเด็นว่าเงินบริจาคที่สภาเกษตรกรแห่งชาติสามารถรับได้ต้องเป็นการรับบริจาคจากสมาชิกของสภาเกษตรกร

แห่งชาติ และหลักการดังกล่าวมีลักษณะคล้ายกับหลักการของสมาชิกอาชีพอื่น ๆ ที่มีการเก็บค่าบำรุงจากสมาชิกทั้งที่เป็นสมาชิกสามัญและสมาชิกวิสามัญ แต่กรรมาธิการไม่ต้องการระบุไว้ในกฎหมายโดย ชัดแจ้งว่าเป็นการเก็บค่าบำรุงจากสมาชิก เพราะเกรงว่าการระบุถ้อยคำที่มีลักษณะเป็นการเก็บ ค่าบำรุงจากสมาชิกจะส่งผลกระทบต่อสภาพจิตใจของเกษตรกร กรรมาธิการจึงแก้ไขมาตรา ๒๕ (๓) เป็นดังนี้ “เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้เกษตรกรหรือองค์กรเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนไว้ตามกฎหมายนี้ยกให้”

### ผลการพิจารณามาตรา ๒๕

ที่ประชุมมีมติไม่เห็นชอบด้วยการแก้ไขมาตรา ๒๕ (๓) ของคณะกรรมการ โดยให้คงไว้ตามร่างเดิม

**มติ** เห็นด้วย ๓๓ เสียง ไม่เห็นด้วย ๔๗ เสียง งดออกเสียง ๕ ไม่ลงคะแนน ๑ เสียง

**๑๓. มาตรา ๒๖/๑ การจัดทำบัญชี การจัดทำงบการเงิน การจัดทำบัญชี และการตรวจสอบบัญชี** คณะกรรมาธิการเพิ่มเติม ดังนี้

“มาตรา ๒๖/๑ ให้สำนักงานจัดทำงบดุล งบการเงินและบัญชีทำการส่งผู้สอบบัญชี ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี

ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของสำนักงานและให้ทำการตรวจสอบรับรองบัญชีและการเงินทุกประเภทของสำนักงานรวมทั้งประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของสำนักงาน โดยแสดงให้เห็นด้วยว่าการใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด และได้ผลตามเป้าหมายเพียงใดแล้วทำรายงานเสนอผลการสอบบัญชีต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี โดยไม่ชักช้า”

### คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภา มีดังนี้

**นายดวง อันทะไชย** ได้อภิปรายสรุปได้ว่า คำว่า “โดยไม่ชักช้า” ตามมาตรา ๒๖/๑ ที่คณะกรรมาธิการเพิ่มขึ้นใหม่นั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต้องดำเนินการให้เสร็จภายในระยะเวลาเท่าใด

### คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการ มีดังนี้

**นางสาวณัฐภัทร ถวัลยโพธิ** ได้ชี้แจงให้เหตุผลโดยสรุปได้ว่า การกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบบัญชีค่าใช้จ่ายและรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร

วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีโดยไม่ชักช้า นั้น เป็นบทบัญญัติที่เขียนไว้ให้สามารถยืดหยุ่นได้ เนื่องจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินนั้นเป็นองค์กรอิสระและให้สามารถดำเนินการได้ตามความเหมาะสม เพราะการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินบางอย่างจำเป็นต้องหาข้อมูล จึงได้บัญญัติไว้ในลักษณะที่ให้ความยืดหยุ่นดังกล่าว

#### **ผลการพิจารณามาตรา ๒๖/๑**

ที่ประชุมเห็นชอบด้วยกับการเพิ่มเติมมาตรา ๒๖/๑ ของคณะกรรมการโดยไม่มีการลงมติ

**๑๔. มาตรา ๒๗ องค์ประกอบของสภาเกษตรกรแห่งชาติซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นผู้แทนเกษตรกร และสมาชิกที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ รวมทั้งวิธีการเลือกสมาชิกทั้งสองประเภทดังกล่าว คณะกรรมการมีการแก้ไข ดังนี้**

“มาตรา ๒๗ ให้มีสภาเกษตรกรจังหวัด ประกอบด้วย

(๑) สมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้ง จำนวนสิบหกคน ในกรณีที่จังหวัดใดมีจำนวนอำเภอมากกว่าสิบหกอำเภอ ให้เพิ่มจำนวนผู้แทนเกษตรกรในจังหวัดนั้นให้เท่ากับจำนวนของอำเภอ

(๒) สมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งสมาชิกตาม (๑) เลือกจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ด้านเกษตรกรรม จำนวนห้าคน โดยต้องมีผู้เชี่ยวชาญด้านพืช ด้านสัตว์ และด้านประมง อย่างน้อยด้านละหนึ่งคน

ให้สำนักงานจัดให้มีการเลือกตั้งเพื่อให้ได้สมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดตาม (๑) และการเลือกเพื่อให้ได้สมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๒) ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่สภาเกษตรกรแห่งชาติกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

#### **คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติ มีดังนี้**

ผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบการแปรญัตติ มีดังนี้

**นายทวีศักดิ์ คิตบรรจง** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า การจัดให้มีสภาเกษตรกรทั้งระดับจังหวัดและระดับชาติ ซึ่งตามร่างเดิมจะมีการเลือกตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน ระดับตำบล และระดับอำเภอ แล้วก็มาเลือกกันในระดับจังหวัด ซึ่งคณะผู้แปรญัตติมีความเห็นแตกต่างออกไป เนื่องจากสภานี้เป็นสภาซึ่งเป็นตัวแทนของเกษตรกร เพราะฉะนั้นต้องให้เกษตรกรได้มีโอกาสเลือกตั้งตัวแทนของตนเพื่อดำรงตำแหน่งในสภาเกษตรกรจังหวัด และให้ตัวแทนเหล่านั้นเลือก



กันเองขึ้น เป็นตัวแทนเกษตรกรในระดับชาติต่อไป ซึ่งคณะผู้แปรญัตติต้องการให้เกษตรกรได้มีโอกาสเลือกตั้งตัวแทนของตนขึ้นมาเป็นสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดซึ่งจะเป็นสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติต่อไป

### **คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการ มีดังนี้**

**นายวันชัย แสงสุขเอี่ยม** ได้ชี้แจงให้เหตุผลโดยสรุปได้ว่า ที่ประชุมวุฒิสภา ได้เห็นชอบด้วยตามร่างของคณะกรรมการในเรื่องขององค์ประกอบสมาชิกตามมาตรา ๕ (๑) (๒) และ (๓) แล้ว เนื่องจากมาตรา ๕ มีความสอดคล้องกับมาตรา ๒๗ เมื่อสภาแห่งนี้ได้เห็นชอบองค์ประกอบของสมาชิกประเภท (๑) (๒) (๓) ตามมาตรา ๕ แล้ว มาตรา ๒๗ ก็จะต้องมีความสอดคล้องกันดังกล่าว

### **ผลการพิจารณามาตรา ๒๗**

ที่ประชุมเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๗ ของคณะกรรมการ โดยไม่มีการลงมติ

**๑๕. มาตรา ๓๗ การจัดทำแผนแม่บทของสภาเกษตรกรแห่งชาติโดยให้ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย รวมทั้งเชื่อมโยงกับแผนแม่บทระดับจังหวัด**  
คณะกรรมการมีการแก้ไข ดังนี้

“มาตรา ๓๗ ให้สภาเกษตรกรแห่งชาติจัดทำแผนแม่บท โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย รวมทั้งเชื่อมโยงกับแผนแม่บทระดับจังหวัด และต้องมีสาระสำคัญอย่างน้อย ดังต่อไปนี้

.....  
(๒) การส่งเสริม การพัฒนา การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม และแก้ไขปัญหา ดินและที่ดินโดยส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเกษตรกรให้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมของตนเองอย่างทั่วถึง

(๓) การสร้างความเป็นธรรมด้านราคาผลผลิตทางเกษตรกรรมโดยคำนึงถึงการส่งเสริมให้สินค้าเกษตรได้รับผลตอบแทนสูง

.....  
(๑๐) การสนับสนุน ส่งเสริมการให้การศึกษา อบรม **ให้**ถ่ายทอดความรู้**ให้**เกษตรกร เทคโนโลยีด้านเกษตรกรรม **และการจัดการ** แก่เกษตรกรและยุวชนเกษตรกร

(๑๑) การปรับปรุงการบริหารจัดการกองทุนที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรที่มีอยู่ ให้สามารถรองรับการช่วยเหลือเกษตรกรอย่างครบวงจรและลดการซ้ำซ้อน รวมถึงการจัดตั้งกองทุนเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว

.....”

### **คำอภิปรายของกรรมาธิการผู้สงวนความเห็น มีดังนี้**

**นายวิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์ และนายพีระ มานะทัศน์** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า กรณีสภาเกษตรกรแห่งชาติได้จัดทำแผนแม่บทซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาของเกษตรกร โดยคำนึงถึงความต้องการของเกษตรกรเป็นหลักแล้ว การจัดทำแผนแม่บทของสภาเกษตรกรแห่งชาติถ้าไม่มีความเชื่อมโยงถึงแผนแม่บทหลักในการพัฒนาประเทศด้านอื่น ๆ อาจประสบปัญหาในการพัฒนาการเกษตรได้ ดังนั้น ในการจัดทำแผนแม่บทสภาเกษตรกรแห่งชาติจึงควรบัญญัติให้เชื่อมโยงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติด้วย เพราะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นแผนแม่บทหลักของประเทศไทย

### **คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการ มีดังนี้**

**นายวันชัย แสงสุขเอี่ยม** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๔) ซึ่งเป็นแผนที่ใช้ในปัจจุบัน โดยภาพรวมปัญหาของเกษตรกรยังไม่ได้รับการแก้ไข แนวทางการแก้ไขปัญหาของเกษตรกรจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. .... โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรไว้ในมาตรา ๑๐ ซึ่งสภาเกษตรกรแห่งชาติมีหน้าที่ในการเสนอแผนแม่บทต่อคณะรัฐมนตรี การจัดทำแผนแม่บทสภาเกษตรกรแห่งชาติไม่ควรบัญญัติให้เชื่อมโยงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่ในทางกลับกัน การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งเป็นแผนแม่บทของประเทศควรให้ความสำคัญกับแผนแม่บทที่จัดทำโดยสภาเกษตรกรแห่งชาติ หากร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. .... มีผลบังคับใช้แล้ว แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติควรระบุให้มีความเชื่อมโยงและคำนึงถึงแผนแม่บทต่าง ๆ รวมถึงแผนแม่บทตามที่สภาเกษตรกรแห่งชาติกำหนดด้วย

### ผลการพิจารณามาตรา ๓๗

ที่ประชุมมีมติเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๗ ของคณะกรรมการมาธิการ **มติ** เห็นด้วย ๔๓ เสียง ไม่เห็นด้วย ๔๒ เสียง งดออกเสียง ๕ เสียง ไม่ลงคะแนน ไม่มี

**๑๖. มาตรา ๓๘ การเสนอแผนแม่บทให้นายกรัฐมนตรีพิจารณา วิเคราะห์ และกลั่นกรอง** คณะกรรมาธิการมีการแก้ไข ดังนี้

“มาตรา ๓๘ เมื่อสภาเกษตรกรแห่งชาติจัดทำแผนแม่บทแล้ว ให้เสนอนายกรัฐมนตรี พิจารณา วิเคราะห์ และกลั่นกรอง โดยไม่แก้ไขเพิ่มเติมใน เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป”

### คำอภิปรายของกรรมาธิการผู้สงวนความเห็น มีดังนี้

**นายวิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า ตามที่ได้เสนอให้แก้ไขในวรรคหนึ่ง คือ “เมื่อสภาเกษตรกรแห่งชาติจัดทำแผนแม่บทแล้ว ให้เสนอนายกรัฐมนตรี พิจารณา วิเคราะห์ และกลั่นกรอง โดยไม่แก้ไขเพิ่มเติมใน สาระสำคัญ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป” เห็นว่าตามโครงสร้างการบริหารประเทศ ผู้บริหารสูงสุด คือ นายกรัฐมนตรี เมื่อได้เสนอแผนแม่บทสภาเกษตรกรแห่งชาติมายังนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไปนั้น การที่ไม่ได้กำหนดให้อำนาจนายกรัฐมนตรีแก้ไขเพิ่มเติมอะไรได้นั้นจะเป็นการไม่เหมาะสม นายกรัฐมนตรีอาจถูกเปรียบเทียบเป็นเพียงบुरुขไปรษณีย์ที่ไม่มีอำนาจพิจารณาแก้ไขใดๆ เพียงมีหน้าที่ส่งเรื่องผ่านไปยังคณะรัฐมนตรีเท่านั้น และกำหนดระยะเวลาการพิจารณาของ นายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการ ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน

### คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการ มีดังนี้

**นายวันชัย แสงสุขเอี่ยม** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า ร่างมาตรา ๓๘ ที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้มีหลักการคือ “เมื่อสภาเกษตรกรแห่งชาติจัดทำแผนแม่บทแล้ว ให้เสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณา วิเคราะห์ และกลั่นกรอง โดยไม่แก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป” เห็นว่ามีเจตนาไม่ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีแก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญของแผนแม่บทดังกล่าว การที่คณะกรรมการได้แก้ไขเป็น “เมื่อสภาเกษตรกรแห่งชาติจัดทำแผนแม่บทแล้ว ให้เสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณา วิเคราะห์ และกลั่นกรอง โดยไม่แก้ไข

“พื้เพิ่มเติมในเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป” มีเจตนาเพื่อเป็นการยืดหยุ่นให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีสามารถพิจารณา วิเคราะห์ กลั่นกรอง และปรับปรุงแผนแม่บทได้พอสมควร แต่ก็ยังไม่ให้อำนาจเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของแผนแม่บทที่สภาเกษตรกรแห่งชาติเสนอได้ หากพิจารณาตามความเห็นของกรรมาธิการเสียงข้างน้อยได้สงวนความเห็นคือ “เมื่อสภาเกษตรกรแห่งชาติจัดทำแผนแม่บทแล้ว ให้เสนอนายกรัฐมนตรี พิจารณา วิเคราะห์ และกลั่นกรอง โดยไม่ให้เพิ่มเติมในสาระสำคัญเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป” เห็นว่านายกรัฐมนตรีมีอำนาจพิจารณา วิเคราะห์ กลั่นกรอง และปรับปรุงแผนแม่บทตามที่สภาเกษตรกรแห่งชาติเสนอได้ อาจส่งผลให้แผนแม่บทดังกล่าวมีเจตนารมณ์เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมตามที่สภาเกษตรกรแห่งชาติเสนอ และการที่บัญญัติเพิ่มความเป็นวรรคสองตามที่กรรมาธิการเสียงข้างน้อยสงวนความเห็นไว้ คือ “การพิจารณาของนายกรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน” การบัญญัติระยะเวลาการพิจารณาของนายกรัฐมนตรีดังกล่าวนี้เป็นการบังคับและผูกมัดมากเกินไป เมื่อนายกรัฐมนตรีรับแผนแม่บทมาพิจารณาแล้วย่อมจะต้องดำเนินการตามความเหมาะสมโดยเร็ว เพื่อเป็นการให้เกียรติต่อนายกรัฐมนตรี จึงไม่ควรบัญญัติกำหนดระยะเวลาการพิจารณาของนายกรัฐมนตรีดังกล่าวไว้

#### **ผลการพิจารณามาตรา ๓๘**

ที่ประชุมมีมติเห็นชอบด้วยกับกรรมาธิการผู้สงวนความเห็น

**มติ** เห็นด้วย ๓๒ เสียง ไม่เห็นด้วย ๖๕ เสียง งดออกเสียง ๔ เสียง ไม่ลงคะแนน ไม่มี

#### **การพิจารณาในวาระที่สามของวุฒิสภา**

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒ (สมัยวิสามัญ) เป็นพิเศษ วันอาทิตย์ที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้มีมติในวาระที่สาม ให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๗ (๓)

**ผลการลงคะแนน** เห็นด้วย ๙๐ เสียง ไม่เห็นด้วย ๘ เสียง งดออกเสียง ๒ เสียง ไม่ลงคะแนน ๑ เสียง

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. .... ซึ่งวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม แล้วลงมติเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา

ร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. .... มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๗ ตอนที่ ๗๑ ก วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๓

## ๖. ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ....

ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ชุดที่มี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี และนายเจริญ จรรย์โกมล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคพลังประชาชน กับคณะ ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๗ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๒ (สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ....) และเสนอให้วุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๖ เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... โดยมีสาระสำคัญคือ ให้มีคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระ มีหน้าที่หลักในการปรับปรุงและพัฒนา กฎหมายของประเทศให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ สํารวจ ศึกษา และวิเคราะห์ทางวิชาการต่างๆ เพื่อวางเป้าหมายนโยบายพร้อมทั้งจัดทำแผนโครงการ และมาตรการต่างๆ ในการปฏิรูปกฎหมาย อย่างเป็นระบบ และให้มีสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้ การกำกับดูแลของประธานกรรมการ มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของคณะกรรมการและงานด้านธุรการของคณะกรรมการ

ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายดังกล่าวเป็นร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงิน วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับ โดยวุฒิสภา ได้รับเมื่อวันจันทร์ที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ซึ่งครบกำหนดสามสิบวัน ในวันพฤหัสบดีที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๓

### การพิจารณาในวาระที่หนึ่งของวุฒิสภา

โดยที่ในคราวเมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... แล้วลงมติในวาระที่หนึ่งรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ คณะกรรมการสิทธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภา โดยอาศัยอำนาจประธานวุฒิสภา ได้มอบหมายให้ คณะกรรมการยุติธรรมและการตำรวจเป็นผู้พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็น

การล่องหน้า และให้คณะกรรมการรายการงานผลการศึกษาต่อวุฒิสภาเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของสมาชิกต่อไป ทั้งนี้ ตามข้อบังคับการประชุม ฯ ข้อ ๑๓๖

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... ในวาระที่หนึ่งในการนี้ ประธานคณะกรรมการการยุติธรรมและการตำรวจ (นายสมักร เชาวภานันท์) ได้รายงานต่อที่ประชุมวุฒิสภา สรุปได้ว่า “คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นควรตั้งข้อสังเกต ๑๒ ประการ ดังนี้

๑. ชื่อร่างพระราชบัญญัติซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ ขัดหรือแย้งกับมาตรา ๘๑ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

การที่คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย โดยเรียกชื่อว่า “ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ....” ไม่ถือว่าเป็นการขัดหรือแย้งกับมาตรา ๘๑ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เพราะองค์กรอาจจะจัดตั้งขึ้นในหลายรูปแบบ การจัดตั้งองค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายก็ถือว่าเป็นองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายตามนัยมาตรา ๘๑ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว ไม่จำเป็นต้องเรียกชื่อกฎหมายนั้นว่า “องค์กรปฏิรูปกฎหมาย” แต่ประการใด

๒. คำว่า “การปฏิรูปกฎหมาย” ควรกำหนดความหมายไว้ในบทนิยามหรือไม่

ตามที่มาตรา ๓ ของร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) ไม่มีบทนิยามคำว่า “การปฏิรูปกฎหมาย” ก็ไม่เป็นการกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแต่ประการใดเพราะเมื่อพิจารณาความในมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) ได้บัญญัติครอบคลุมถึงวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ในการปฏิรูปกฎหมายไว้ครอบคลุมครบถ้วนเพียงพอแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องเพิ่มบทนิยามคำว่า “การปฏิรูปกฎหมาย” ไว้ในมาตรา ๓ ของร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) อีก

๓. ผู้รักษาการตามกฎหมาย

นายกรัฐมนตรีสมควรเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย เพราะการปฏิรูปกฎหมายจะสำเร็จลุล่วงตามเจตนารมณ์ได้นั้น ต้องอาศัยกลไกของคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าของคณะรัฐมนตรีที่ต้องบริหาร

ราชการแผ่นดินภายใต้ความรับผิดชอบต่อรัฐสภา จึงมีส่วนสำคัญในการผลักดันให้การปฏิรูปกฎหมายสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้มืองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่เป็นอิสระ แต่จากบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบางส่วนยังคงให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่กระทำการภายใต้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น มาตรา ๑๘ (๘) ของร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) ที่บัญญัติให้คณะกรรมการจัดทำรายงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และ มาตรา ๑๘ (๙) ของร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) ที่บัญญัติให้คณะกรรมการปฏิบัติการอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย ดังนั้น ประธานคณะกรรมการจึงไม่อยู่ในฐานะที่จะรักษาการตามกฎหมายฉบับนี้ได้ตามเหตุผลที่กล่าวไปแล้วข้างต้น

แต่อย่างไรก็ตามในร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) ได้กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการออกระเบียบหรือประกาศ ดังนั้น จึงควรกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ และให้นำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย

๔. การโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลเพื่อเป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งในกรณีอื่น ๆ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นผู้มีความรู้ความสามารถและปฏิบัติงานที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประเทศชาติ ดังนั้น เพื่อเป็นขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน รวมทั้งเป็นเกียรติต่อบุคคลที่จะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จึงเห็นควรที่จะให้มีการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลเพื่อเป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามร่างที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ รวมทั้ง การโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งในกรณีอื่น ๆ ด้วย เช่น การโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งประธานกรรมการและรองประธานกรรมการ เป็นต้น

๕. องค์ประกอบของคณะกรรมการที่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทั้งหญิงและชาย

หลักการในเรื่องการมีส่วนร่วมของทั้งหญิงและชายเป็นไปตามหลักการในเรื่องความเสมอภาคของชายและหญิงตามรัฐธรรมนูญที่รับรองและคุ้มครองและเห็นด้วยกับข้อความตามมาตรา ๖ ของร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

๖. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการ

การที่กฎหมายกำหนดว่าสามสิบห้าปีมีความชัดเจนเพียงพอแล้ว และเป็นที่เข้าใจว่าอายุสามสิบห้าปีย่อมหมายถึงมีอายุสามสิบห้าปีบริบูรณ์ จึงเห็นด้วยกับความในมาตรา ๘ (๒) ของร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

๗. การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการ

ปัจจุบันแนวคิดเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งนั้น ได้เปิดกว้างมากขึ้นโดยไม่มีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งดังจะเห็นได้จากร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง ๔ ฉบับ ที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาไปแล้วนั้น ได้ยกเลิกการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นของเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา แต่ในมาตรา ๑๑ ของร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) ยังคงจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว แต่จากการศึกษาของคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเห็นว่าในกรณีวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการปฏิรูปกฎหมายควรมีการจำกัดวาระดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเพราะไม่ต้องการให้มีการเข้ามาเป็นกรรมการแล้วเป็นต่อเนืองยาวนาน

๘. การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ

การพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๒ ของร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ... (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) แล้วเห็นว่าในระบบของข้าราชการประจำที่ทำงานเต็มเวลามีระเบียบวินัยกรณีที่ข้าราชการไม่มาปฏิบัติหน้าที่เป็นเวลา ๑๕ วัน ก็จะถูกให้ออกจากราชการ แต่ในมาตรา ๑๒ ของร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) ไม่มีเงื่อนไขของการพ้นจากตำแหน่งในเรื่องดังกล่าวกำหนดไว้สำหรับกรรมการที่ต้องทำงานเป็นการประจำ

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าจะไม่มีการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้นไว้ แต่การที่กรรมการไม่มาปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาหรือไปประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอื่นในลักษณะที่ต้องทำงานเป็นการประจำ ถือว่าเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา ๑๐ ของร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) อันมีผลให้ต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๒ (๔) ของร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

นอกจากนี้ มีประเด็นว่าควรจะต้องกำหนดให้กรรมการพ้นจากตำแหน่งเมื่อครบอายุเจ็ดสิบปีบริบูรณ์ตามที่ปรากฏในมาตรา ๑๓ (๒) ของร่างพระราชบัญญัติองค์กรปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... (นายเจริญ จรรย์โกมล และคณะ เป็นผู้เสนอ) หรือไม่



การกำหนดให้กรรมการพ้นจากตำแหน่งนั้นไม่ควรนำอายุมาเป็นเกณฑ์กำหนดให้พ้นจากตำแหน่ง แต่ควรจะคำนึงถึงความรู้ความสามารถ และความเชี่ยวชาญในตัวบุคคลเป็นหลัก

#### ๙. การออกคำสั่งเรียกเอกสาร

การออกคำสั่งเรียกหน่วยงานหรือบุคคลมาชี้แจงและการเรียกเอกสาร กฎหมายควรให้อำนาจคณะอนุกรรมการออกคำสั่งเรียกหน่วยงานหรือบุคคลมาชี้แจงและการเรียกเอกสาร ด้วยหรือไม่นั้น เป็นประเด็นที่มีความละเอียดควรที่จะได้พิจารณาอย่างรอบคอบในการพิจารณากฎหมายในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาต่อไป

#### ๑๐. กรณีอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

(๑) แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้องค์การเพื่อการปฏิรูปกฎหมายเป็นอิสระ แต่เมื่อดำเนินการในเรื่องใดไปแล้วก็ต้องนำมารายงานต่อคณะรัฐมนตรี และรัฐสภา ซึ่งหลักการดังกล่าวปรากฏในมาตรา ๑๘ (๘) ของร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) และมาตรา ๒๐ (๑๒) ของร่างพระราชบัญญัติองค์กรปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... (นายเจริญ จรรย์โกมล และคณะ เป็นผู้เสนอ)

(๒) มาตรา ๑๘ (๘) ของร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) และมาตรา ๒๐ (๑๒) ของร่างพระราชบัญญัติองค์กรปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... (นายเจริญ จรรย์โกมล และคณะ เป็นผู้เสนอ) กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่จัดทำรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่ประจำปีเสนอต่อสาธารณชนนั้น การเสนอรายงานดังกล่าวจะใช้วิธีการอย่างไร เช่น ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือ จะนำไปเผยแพร่ทางหนังสือพิมพ์ เช่นกรณีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีวิธีการรายงานต่อสาธารณชน โดยการจัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและองค์กรภาคเอกชน หรือกรณีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เห็นว่าการประกาศในกิจจานุเบกษา ในทางปฏิบัติถูกเปิดเผยแพร่ไปยังหน่วยงานของรัฐแต่ไม่ได้เผยแพร่หรือแจกไปยังประชาชนโดยตรง

(๓) มาตรา ๑๘ (๙) ของร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) กำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นหรือตามคณะรัฐมนตรีมอบหมาย ซึ่งหลักการเกี่ยวกับการให้คณะกรรมการฯ ปฏิบัติการอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย ไม่มีปรากฏในร่างพระราชบัญญัติองค์กรปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... (นายเจริญ จรรย์โกมล และคณะ เป็นผู้เสนอ) ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๒๐ (๑๔) ของร่างพระราชบัญญัติองค์กรปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ....

(นายเจริญ จรรย์โกมล และคณะ เป็นผู้เสนอ) บัญญัติไว้เพียงว่าให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการ

ตามที่มาตรา ๑๘ (๙) ของร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) บัญญัติให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายปฏิบัติการอื่น ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายนั้น เห็นว่าหลักการดังกล่าวจะตีความได้หรือไม่ว่า คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายยังอยู่ภายใต้อำนาจของคณะรัฐมนตรี

๑๑. ที่มาของคณะกรรมการสรรหากรรมการ

กฎหมายควรกำหนดถึงที่มาของคณะกรรมการสรรหาว่าจะมาจากการแต่งตั้งโดย องค์กรใด โดยเห็นด้วยกับหลักการตามมาตรา ๙ ของร่างพระราชบัญญัติองค์กรปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... (นายเจริญ จรรย์โกมล และคณะ เป็นผู้เสนอ) ที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง คณะกรรมการการสรรหากรรมการ เพื่อจะได้ทราบว่าใครเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการสรรหาไมใช่ว่า กรรมการสรรหาเกิดขึ้นมาโดยไม่มีการแต่งตั้ง

๑๒. ความเป็นอิสระของสำนักงาน

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา ๘๑ (๓) กำหนดให้มีองค์กรเพื่อการปฏิรูป กฎหมายที่เป็นอิสระ ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับคณะกรรมการ ที่มีความเป็นอิสระ สำนักงาน คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายซึ่งเป็นหน่วยกราก็ต้องมีความเป็นอิสระด้วย จึงควรกำหนดให้ สำนักงานเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ

จากนั้น ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... แล้วลงมติรับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเพื่อเห็นชอบแล้ว ไว้พิจารณา และตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา ในวาระที่สอง จำนวน ๒๗ คน โดยมีกำหนดเวลาการแปรญัตติภายในเจ็ดวัน ตามข้อบังคับการประชุม ฯ ข้อ ๑๔๒ กรรมาธิการ ดังกล่าวประกอบด้วย

- |                               |                                       |
|-------------------------------|---------------------------------------|
| ๑. พันโท กมล ประจวบเหมาะ      | ๒. นางกิริธนา สุมาวงศ์                |
| ๓. นายขวัญชัย พนมขวัญ         | ๔. นางจิราวรรณ จงสุทธนามณี วัฒนศิริธร |
| ๕. นายถนอม ส่งเสริม           | ๖. นายธวัชชัย บุญมา                   |
| ๗. นายธันว์ ออสุวรรณ          | ๘. นายบุญส่ง โควาวีสารัช              |
| ๙. พลโท พงศ์เอก อภิรักษ์โยธิน | ๑๐. นางพงษ์สวาท กายอรุณสุทธิ์         |
| ๑๑. นายพรชัย สุนทรพันธุ์      | ๑๒. นายพลิษฐ์ ัศววัฒนาวร              |

- |                                  |                                   |
|----------------------------------|-----------------------------------|
| ๑๓. พันตำรวจเอก พายัพ ทองชื่น    | ๑๔. พลตำรวจโท พิชัย สุนทรสัจบุลย์ |
| ๑๕. นายไพบูลย์ นิติตะวัน         | ๑๖. นายไพโรจน์ ถัดทะพงษ์          |
| ๑๗. พลตำรวจโท มาโนช ไกรวงศ์      | ๑๘. นางรสสุคนธ์ ภูริเดช           |
| ๑๙. นางสาวรีนวดี สุวรรณมงคล      | ๒๐. นายวรินทร์ เทียมจรัส          |
| ๒๑. นายวัลลภ นาคบัว              | ๒๒. นายวิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ      |
| ๒๓. พันตำรวจเอก สนธยา แสงเภา     | ๒๔. นายสมัคร เขาวพานันท์          |
| ๒๕. พลตำรวจตรี อดองจ สุวรรณสิงห์ | ๒๖. นายอนุศักดิ์ คงมาลัย          |
| ๒๗. นายอิทธิพล เรืองวรบุรณ       |                                   |

ต่อมาคณะกรรมการได้ขอให้วุฒิสภายายเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติออกไปเป็นกรณีพิเศษอีก ๓๐ วัน โดยในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้ลงมติให้ขยายเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติออกไปเป็นกรณีพิเศษ อีก ๓๐ วัน นับแต่วันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๓ ซึ่งครบกำหนด ๓๐ วัน ในวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๓

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสร็จแล้ว จึงได้เสนอรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่อประธานวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๓ สรุปผลการพิจารณาได้ว่า คณะกรรมการมีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติไว้บางประการ โดยมีสมาชิกวุฒิสภาเสนอคำแปรญัตติ จำนวน ๑๔ คน ดังนี้

- |                               |                                |
|-------------------------------|--------------------------------|
| ๑. นายวิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์   | ๒. นางนฤมล ศิริวัฒน์           |
| ๓. พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์ | ๔. นายคำนูน ลีทิสมาน           |
| ๕. นายสมชาย แสวงการ           | ๖. นางสาวสุมล สุตะวิริยะวัฒน์  |
| ๗. นายเจริญ ภัคดีวานิช        | ๘. นายสุรียา บันจอร์           |
| ๙. พลโท สุจินดา สุทธิพงศ์     | ๑๐. นางสาวรสนา โตสิตระกูล      |
| ๑๑. นายสุรจิต ชิวเวทย์        | ๑๒. นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย |
| ๑๓. นายเจตน์ ศิรธรานนท์       | ๑๔. นายอนันต์ วรดิพงษ์         |

อนึ่ง นายอนันต์ วรดิพงษ์ ได้ขอถอนคำแปรญัตติตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๔๘ และมีกรรมาธิการสงวนความเห็นจำนวน ๑๐ คน ดังนี้

- |                         |                          |
|-------------------------|--------------------------|
| ๑. นางกัระณา สุมาวงศ์   | ๒. นายไพบูลย์ นิติตะวัน  |
| ๓. นายวรินทร์ เทียมจรัส | ๔. พันโท กมล ประจวบเหมาะ |

๕. นายอิทธิพล เรืองวรรณ

๖. นายอนุศักดิ์ คงมาลัย

๗. นายพรชัย สุนทรพันธุ์

๘. นางพงษ์สวาท กายอรุณสุทธิ์

๙. นายวัลลภ นาคบัว

๑๐. นายพลีษฐ์ อัครวัฒนาพร

โดยกรรมาธิการขอสงวนความเห็นจำนวน ๒ มาตรา คือ มาตรา ๘ และมาตรา ๒๐ และมีสมาชิกวุฒิสภาสงวนคำแปรญัตติ จำนวน ๑๘ มาตรา คือ คำปรารภ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๘ มาตรา ๙ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๙ เพิ่มมาตรา ๑๙/๑ เพิ่มมาตรา ๑๙/๒ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๓ เพิ่มมาตรา ๓๓/๑ มาตรา ๓๕ เพิ่มมาตรา ๓๖/๑ และมาตรา ๓๗

### การพิจารณาในวาระที่สองของวุฒิสภา

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๒ (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่สอง เริ่มต้นด้วยชื่อร่างพระราชบัญญัติ คำปรารภ แล้วเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง

โดยที่ประชุมวุฒิสภาเห็นด้วยกับการแก้ไขของกรรมาธิการ จำนวน ๒๖ มาตรา ดังนี้ มาตรา ๑ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๓๖ ที่ประชุมวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมจำนวน ๙ มาตรา ดังนี้ มาตรา ๔ มาตรา ๘ มาตรา ๙ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๗

### ประเด็นสำคัญที่สมาชิกวุฒิสภาขอแปรญัตติให้แก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

๑. มาตรา ๔ ความหมายของการปฏิรูปกฎหมาย คณะกรรมาธิการมีการแก้ไข ดังนี้

“มาตรา ๔ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ การปฏิรูปกฎหมาย หมายถึง การดำเนินการใดๆ เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายให้เกิดความเหมาะสม และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน ไม่ว่าจะเป็นในด้าน การร่างกฎหมาย การปฏิบัติการตามกฎหมายการบังคับใช้กฎหมาย หรือ การวินิจฉัยกฎหมาย การร่างกฎหมาย หรือการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายทั้งระบบ โดยให้คำนึงถึงหลักในการดำเนินการดังนี้

(๑) หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(๒) หลักความเป็นอิสระ

- (๓) หลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล
- (๔) หลักการดำเนินการบนพื้นฐานขององค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษาและการวิจัย
- (๕) หลักการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน
- (๖) หลักความคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน
- (๗) หลักความสอดคล้องและทันต่อสถานการณ์ รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของประเทศและอารยประเทศ”

### คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติ ในมาตรา ๔

ผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบการแปรญัตติ มีดังนี้

๑) นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย ได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า การเพิ่มความในมาตรา ๔ เพื่อขยายความของคำว่า การปฏิรูปกฎหมายให้มีความหมายครอบคลุมถึงการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบกับการปรับปรุงกฎหมายควรเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติโดยการตรากฎหมายจะต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญซึ่งต้องคำนึงถึงความในมาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๐๓ ของรัฐธรรมนูญ ในประเด็นสำคัญ ๒ ประการ คือ ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ตรากฎหมายให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และรัฐจะต้องปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่เดิมให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญในเรื่องการคุ้มครองและการส่งเสริมการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งความในมาตรา ๔ แห่งร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... ให้ความหมายของการปฏิรูปกฎหมายเฉพาะการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายให้เหมาะสมเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน แต่ยังไม่ครอบคลุมถึงการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมโดยเพิ่มถ้อยคำ “อย่างน้อย” เนื่องจากเห็นว่าในทางปฏิบัติมุ่งเน้นให้คำนึงถึงหลักการที่กำหนดไว้ในอนุมาตรา (๑) - (๗) ของมาตรา ๔ ประกอบกับปรากฏมีกรณีอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๐๓ ของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งความที่ปรากฏในอนุมาตราต่าง ๆ ยังไม่ครอบคลุม ดังนั้น จึงเห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมโดยเพิ่มถ้อยคำ “อย่างน้อย” เพื่อให้เกิดความหมายที่ชัดเจนและครอบคลุมในกรณีต่างๆ มากยิ่งขึ้น

การเสนอคำแปรญัตติเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมความใน (๖) เป็นการพิจารณาประกอบกับหลักการในการปฏิรูปกฎหมาย โดยความในมาตรา ๓๐๓ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าต้องมีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิ

เสรีภาพ ทั้งนี้ ตามที่ได้เสนอคำแปรญัตติแก้ไขความใน (๖) ดังนี้ “หลักความคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน” ทั้งนี้ เพื่อให้มีความสอดคล้องและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องการให้รัฐออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประกอบกับความใน (๗) เห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำว่า “...นานาชาติอารยประเทศ” ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องของการใช้ถ้อยคำในรูปประโยค

๒) **นายคำณูณ สิทธิสมาน** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า เห็นด้วยกับเหตุผลของ**นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย ผู้สวจนคำแปรญัตติ** และเห็นควรให้เพิ่มความเป็น (๘) ดังนี้ “การดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและการอื่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” เนื่องจากหากพิจารณาจากความในมาตรา ๔ ไม่ปรากฏถ้อยคำที่บัญญัติว่าการดำเนินการดังกล่าวให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยเห็นว่าปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับที่ยังไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อมีคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ก็ควรกำหนดภารกิจไว้อย่างชัดเจนในเรื่องของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

๓) **พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคสองของมาตรา ๔ ว่า “การบริหารงานของคณะกรรมการและสำนักงานต้องดำเนินการตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามที่กฎหมายกำหนด เว้นแต่กรณีใดที่มีความจำเป็นในการบริหารงานของคณะกรรมการและสำนักงาน คณะกรรมการอาจกำหนดวิธีปฏิบัติราชการให้สอดคล้องและเป็นการเฉพาะกรณีนั้นได้โดยให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา” เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นนิติบุคคลซึ่งผูกพันที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักและวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ทั้งนี้ ความในมาตรา ๔ ยังขาดหลักความสำคัญของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อย่างไรก็ตามกรณีดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ สำหรับการเพิ่มความดังกล่าวจะทำให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและสำนักงานปฏิรูปกฎหมายสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยองค์กรจะต้องมีหลักเกณฑ์และทำตามแผนการปฏิบัติงานและต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติงานต่างๆ อย่างเป็นระบบโดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมและมีการปฏิบัติงานได้รวดเร็วขึ้นและประการสำคัญ คือ การสร้างความเข้าใจให้ตรงกันว่าหลักธรรมาภิบาลอยู่ในกรอบของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

### คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการธิการ

๑) **รองศาสตราจารย์พรชัย สุนทรพันธุ์** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า ความในมาตรา ๔ มีความสอดคล้องกับมาตรา ๘๑ (๓) และมาตรา ๖ ในหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่บัญญัติว่าบทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ นอกจากนี้ความในมาตรา ๔ ยังครอบคลุมถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในมาตรา ๑๙ ด้วยโดยถ้อยคำในมาตรา ๔ เป็นภาษาที่ใช้ในการร่างกฎหมายโดยทั่วไป ดังนั้น คณะกรรมการจึงไม่ได้มีการแก้ไข

๒) **นายสมักร เขาวกานันท์** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า กรณีที่แปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมโดยเพิ่ม คำว่า “อย่างน้อย” กับ “นานา” ควรตั้งเป็นข้อสังเกตของวุฒิสภาเพื่อให้รัฐบาลรับไปดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป ส่วนการแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมความหมายคำว่า “ปฏิรูปกฎหมาย” โดยให้ความหมายรวมถึงการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญนั้น คณะกรรมการเห็นว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ย่อมไม่สามารถใช้บังคับได้อยู่แล้ว ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้อีก

๓) **นางพงษ์สวาท กายอรุณสุทธิ์** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า การแปรญัตติขอเพิ่มความ เป็นวรรคสองของมาตรา ๔ ซึ่งมีความเชื่อมโยงและสัมพันธ์กับเรื่องการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยมี พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ อันมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นการกำหนดรูปแบบของแนวทางการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น หรือส่วนราชการต่าง ๆ โดยแท้ ซึ่งส่วนราชการดังกล่าว ต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ คณะกรรมการจึงเห็นว่าไม่ต้องนำมาบัญญัติเพิ่มเติมไว้ในพระราชบัญญัตินี้ อีก ประกอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นองค์กรอิสระ ส่วนสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มิได้เป็นส่วนราชการแต่เป็นหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน คณะกรรมการมิได้



เพิ่มความในประเด็นดังกล่าว เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดหลักการที่ครอบคลุมตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๕๖ ไม่ว่าจะเป็นส่วนในส่วนของความโปร่งใส หลักนิติธรรมหรือหลักนิติรัฐ

กรณีที่ผู้เสนอคำแปรญัตติเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง โดยเพิ่มคำว่า “อย่างน้อย” เป็นกรณีเกี่ยวกับการใช้ถ้อยคำการร่างกฎหมาย ซึ่งหากเพิ่มคำว่า “อย่างน้อย” เพื่อให้มีหลักเกณฑ์ขั้นต่ำจะมีความหมายว่ากรณีที่มีสิ่งที่จะต้องคำนึงถึงมากกว่าทั้ง ๗ อนุมาตราในมาตรานี้ ก็ควรนำมาพิจารณา ดังนั้น การเพิ่มคำว่า “อย่างน้อย” จะมีลักษณะที่ไม่เป็นการห้าม นำการปฏิรูปกฎหมาย โดยหลักการอื่น ๆ มาพิจารณาอีก สำหรับการเพิ่มถ้อยคำใน (๗) คำว่า “นานา” เป็นกรณีการใช้ถ้อยคำ ในการร่างกฎหมายเช่นเดียวกัน ซึ่งคำว่า “นานา” เป็นถ้อยคำเชิงภาษาพูดมากกว่าภาษากฎหมาย คำว่า “อารยประเทศ” หมายถึงประเทศทุก ๆ ประเทศที่มีเจริญแล้วและมีความหมายเป็นพหูพจน์ในตัวแล้ว และหลักการในการร่างกฎหมาย จะไม่ใช่ถ้อยคำฟุ่มเฟือย

การปฏิรูปกฎหมายมีกรอบการดำเนินการว่าควรจะดำเนินการเป็นไปในทิศทางใด ดังนั้น ความในมาตรา ๔ จึงเป็นการบัญญัติไว้อย่างกว้าง ๆ โดยไม่เจาะจงว่าต้องปฏิรูปกฎหมายในเรื่องใด การปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญก็เป็นอำนาจหน้าที่ที่เข้าซ้อนกับหลายองค์กรซึ่งมาตรา ๑๙ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปไว้แล้ว โดยคณะกรรมการต้องพิจารณาแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอันเป็นแนวทางการกำหนดทิศทางของรัฐบาลเพื่อการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งการตรากฎหมายให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ดังนั้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจะนำเรื่องใดมาดำเนินการก็ได้ หากความมาตรา ๔ บัญญัติให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายต้องดำเนินการทุกเรื่อง จะขัดกับความเป็นองค์กรอิสระที่จะต้องทำงานเป็นอิสระ ดังนั้น คณะกรรมการจึงไม่ได้บัญญัติให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจะต้องปฏิรูปกฎหมายในเรื่องใดบ้าง

#### **ผลการพิจารณามาตรา ๔**

ที่ประชุมมติเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔ บางส่วนของคณะกรรมการการ และผู้ส่งวนคำแปรญัตติบางส่วนและได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในที่ประชุม

**มติ** เห็นด้วย ๙๖ เสียง ไม่เห็นด้วย ๑๐ เสียง งดออกเสียง ๓ เสียง ไม่ลงคะแนน

๑ เสียง



ที่ประชุมวุฒิสภามีการแก้ไขความในมาตรา ๔ ดังนี้

“มาตรา ๔ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ การปฏิรูปกฎหมาย หมายถึง การดำเนินการใดๆ เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายให้เกิดความเหมาะสม และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะ เป็นในด้าน การร่างกฎหมาย การปฏิบัติการตามกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย หรือการวินิจฉัยกฎหมายการร่างกฎหมาย หรือการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายทั้งระบบ โดยให้คำนึงถึงหลักในการดำเนินการดังนี้

- (๑) หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- (๒) หลักความเป็นอิสระ
- (๓) หลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล
- (๔) หลักการดำเนินการบนพื้นฐานขององค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษาและการวิจัย
- (๕) หลักการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน
- (๖) หลักความคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน
- (๗) หลักความสอดคล้องและทันต่อสถานการณ์ รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของประเทศและอารยประเทศ”

**๒. มาตรา ๘ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการ คณะกรรมาธิการ มีการแก้ไข ดังนี้**

“มาตรา ๘ กรรมการต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปี
- (๓) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือจากหน่วยงานของเอกชน เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือเพราะประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
- (๔) ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
- (๕) ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (๖) ไม่ติดยาเสพติดให้โทษ

- (๗) ไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต<sup>๒</sup>
- (๘) ไม่เป็นบุคคลที่ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกจำคุกอยู่โดยหมายของศาล
- (๙) ไม่เป็นบุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไปโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีในวันที่ได้รับการเสนอชื่อ เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท
- (๙/๑) ไม่เป็นบุคคลที่อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และยังไม่พ้นกำหนดห้าปีนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติจนถึงวันได้รับการเสนอชื่อ
- (๑๐) ไม่เป็นบุคคลซึ่ง ทรงกระทำผิดหรือร่วมกระทำผิดในคดีอาญาที่ทรงประทับที่ต่างประเทศ โดยไม่ใช่วิถีทางของระบอบประชาธิปไตยที่เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๗๔ หรือศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา ๙๑ หรือศาลฎีกามีคำสั่งตามมาตรา ๒๓๙ วรรคสองหรือมาตรา ๒๔๐ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและยังไม่พ้นกำหนดห้าปีนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติหรือศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยหรือศาลฎีกามีคำสั่ง แล้วแต่กรณี จนถึงวันได้รับการเสนอชื่อ

### คำอธิบายของสมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติ ในมาตรา ๘

ผู้สงวนคำแปรญัตติได้อธิบายแสดงความเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบการแปรญัตติ ดังนี้

---

<sup>๒</sup> การที่จะเป็นบุคคลล้มละลายได้นั้นต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๖๒ ได้กำหนดให้การล้มละลายของลูกหนี้เริ่มต้นมีผลตั้งแต่วันที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ และการที่จะถูกฟ้องล้มละลายต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของมาตรา ๙ ที่วางหลักไว้ คือ

(๑) จะต้องมียุทธสินสินพันตัว

(๒) ถ้าเป็นบุคคลตามธรรมดาต้องมีหนี้จากเจ้าหนี้หลายคนหรือคนเดียวเป็นจำนวนเงินไม่น้อยกว่า ๑ ล้านบาท แต่ถ้าเป็นนิติบุคคลต้องไม่น้อยกว่า ๒ ล้านบาท

(๓) หนี้้นั้นอาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอนไม่ว่าหนี้้นั้นจะถึงกำหนดชำระโดยพลันหรือในอนาคตก็ตาม

ส่วนบุคคลล้มละลายทุจริต พระราชบัญญัติล้มละลายฯ ได้ให้คำนิยามไว้ หมายถึง บุคคลล้มละลายที่ถูกศาลพิพากษาว่ามีความผิดตามมาตรา ๑๖๓ ถึงมาตรา ๑๗๐ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ หรือเป็นบุคคลล้มละลายอันเนื่องมาจากหรือเกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิดฐานยักยอกหรือฉ้อโกงตามประมวลกฎหมายอาญา หรือการกระทำความผิดอันมีลักษณะเป็นการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

๑) นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า เมื่อพิจารณาจากกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งมีหน้าที่ในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย ดังนั้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายควรประกอบด้วยกรรมการที่ต้องมีคุณสมบัติโดยมีคุณวุฒิทางด้านนิติศาสตร์ ซึ่งเห็นว่าคุณสมบัติตามมาตรา ๘ ควรบัญญัติเพิ่มความเป็น (๒/๑) ดังนี้ “(๒/๑) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีด้านนิติศาสตร์” ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการของคณะกรรมการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ลักษณะต้องห้ามตามความใน (๗) ที่กำหนดว่าจะต้องไม่เป็นบุคคลล้มละลายนั้น ยังไม่มีความหมายที่ครอบคลุมเพียงพอ เนื่องจากหากพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยล้มละลายแล้ว จะเห็นว่าบุคคลล้มละลายจะมี ๒ ประเภท คือ ประเภทที่ ๑ บุคคลล้มละลายทั่วไป และประเภทที่ ๒ บุคคลล้มละลายที่มีหนี้สินพันตัว แต่ต้องการให้ศาลมีคำพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลายเพื่อประโยชน์แก่ตนเองอันเป็นลักษณะของบุคคลล้มละลายทุจริต ดังนั้น หากเป็นบุคคลล้มละลายทั่วไปที่พ้นจากการเป็นบุคคลล้มละลายสามารถเข้ามาเป็นกรรมการได้ แต่ถ้าเป็นบุคคลล้มละลายทุจริตก็ควรมีบทบัญญัติที่ต้องห้ามไม่ให้บุคคลดังกล่าวเข้ามาเป็นกรรมการในคณะกรรมการอันมีลักษณะเป็นการลงโทษสำหรับบุคคลล้มละลายทุจริตซึ่งมีบทบัญญัติของกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลล้มละลายทุจริตในการเป็นกรรมการ ดังนั้น ความใน (๗) ควรแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้ “(๗) ไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต”

ความใน (๘) ตามที่ได้สงวนคำแปรญัตติว่าคุณสมบัติของกรรมการจะต้องไม่เป็นบุคคลที่ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล เนื่องจากในทางปฏิบัติหากบุคคลใด ต้องคำพิพากษาของศาลให้จำคุกแล้วศาลจะต้องนำตัวบุคคลนั้นไปคุมขังโดยออกหมายขัง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ความใน (๑๐) ที่กำหนดลักษณะต้องห้ามของกรรมการว่าจะต้องไม่เป็นบุคคลซึ่งกระทำการหรือร่วมกระทำการในการยึดอำนาจการปกครองประเทศโดยไม่ใช้วิถีทางของระบอบประชาธิปไตย นั้นเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าบุคคลซึ่งกระทำการหรือร่วมกระทำการในการยึดอำนาจการปกครองประเทศโดยไม่ใช้วิถีทางของระบอบประชาธิปไตยมีลักษณะที่เป็นนามธรรมมากเกินไป ประกอบกับการยึดอำนาจการปกครองประเทศโดยไม่ใช้วิถีทางของระบอบประชาธิปไตยเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายและบุคคลผู้กระทำการดังกล่าว

ข้างต้นย่อมอยู่ในฐานะที่ไม่ยอมเปิดเผยตัวเองว่าเป็นผู้กระทำอยู่แล้ว ซึ่งจะส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาตัวบุคคลไม่สามารถกระทำได้อย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับคุณสมบัติของกรรมการควรบัญญัติว่าบุคคลซึ่งกระทำการหรือร่วมกระทำการในการยึดอำนาจการปกครองประเทศโดยไม่ใช้วิถีทางของระบอบประชาธิปไตยดังกล่าวจะต้องเป็นบุคคลหรือคณะบุคคลที่ร่วมกระทำการตามที่ปรากฏหรือเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไป

กรณีที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนบุคคลตามความในมาตรา ๒๗๐ ของรัฐธรรมนูญ ออกจากตำแหน่ง ย่อมทำให้บุคคลที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งเสียสิทธิตามกฎหมายอันเป็นรูปแบบของการลงโทษอีกทางหนึ่ง ดังนั้น จึงเห็นควรเพิ่มความเป็น (๑๑) ดังนี้ “(๑๑) ไม่เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง”

๒) **นายเจตน์ ศิรธรานนท์** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการตามความมาตรา ๘ ควรกำหนดให้เกิดความชัดเจนเพื่อให้การดำเนินการของคณะกรรมการเป็นไปอย่างคล่องตัวและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมความใน (๒) ให้บุคคลที่จะมาเป็นกรรมการจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี ทั้งนี้ เพื่อให้ได้บุคคลที่มีประสบการณ์สูงและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของตุลาการศาลปกครองสูงสุด สำหรับความใน (๑๐) เห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติม โดยกำหนดให้กรรมการจะต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ คือ เป็นหรือเคยเป็นกรรมการกฤษฎีกา รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการศาลปกครองสูงสุด รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือตุลาการพระธรรมนูญศาลทหารสูงสุด เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนวิชาในสาขานิติศาสตร์ในสถาบันอุดมศึกษาและดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์หรือรองศาสตราจารย์พิเศษไม่น้อยกว่าสามปี สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกสาขากฎหมายและรับราชการในหน่วยงานของรัฐนับแต่สำเร็จการศึกษาระดับดังกล่าวไม่น้อยกว่าหกปี หรือรับราชการหรือเคยรับราชการเป็นกรรมการร่างกฎหมายประจำในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่น้อยกว่าสามปี

๓) **นางสาวรสนา ไตสิตระกูล** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า เมื่อพิจารณาจากความใน (๓) ประกอบกับความใน (๑๐) ซึ่งคณะกรรมการได้แก้ไขเพิ่มเติม จะเห็นได้ว่าความใน (๓) เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการที่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือจากหน่วยงานของเอกชน เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือเพราะประพฤติ

ชั่วอย่างร้ายแรง หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการที่ไม่อาจเข้ามาเป็นกรรมการ ในคณะกรรมการได้เลยแม้จะล่วงระยะเวลาไม่นานก็ตาม ส่วนกรณีที่คณะกรรมการได้แก้ไขเพิ่มเติมความใน (๑๐) ซึ่งต้องห้ามบุคคลเป็นกรรมการหากปรากฏว่าบุคคลดังกล่าวเป็นบุคคลที่เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๗๔ หรือศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา ๙๑ หรือศาลฎีกามีคำสั่งตามมาตรา ๒๓๔ วรรคสองหรือมาตรา ๒๔๐ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและยังไม่พ้นกำหนดห้าปีนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติหรือศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยหรือศาลฎีกามีคำสั่ง แล้วแต่กรณี จนถึงวันได้รับการเสนอชื่อ ทั้งนี้ การกำหนดระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติหรือศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยหรือศาลฎีกามีคำสั่งนั้น จะทำให้เกิดข้อแตกต่างระหว่างการกระทำของข้าราชการและนักการเมืองโดยข้าราชการต้องห้ามมิให้เป็นกรรมการตลอดไปหากเป็นไปตามความใน (๓) ส่วนนักการเมืองหากพ้นระยะเวลาห้าปีตาม (๑๐) แล้วย่อมสามารถเข้ามาเป็นกรรมการในคณะกรรมการได้ ดังนั้น การพิจารณาของวุฒิสภาจะต้องเป็นไปอย่างรอบคอบเพื่อมิให้เกิดปัญหาการกัลลักรหว่างข้าราชการกับนักการเมือง

### กรณีการผู้สงวนความเห็นได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อชี้แจงประกอบความเห็น มีดังนี้

นายวรินทร์ เทียมจรัส และนายอนุศักดิ์ คงมาลัย ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่าการกำหนดเกณฑ์เรื่องอายุของกรรมการมีความสำคัญต่อการดำเนินการของคณะกรรมการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมการ ดังนั้น ความใน (๒) ของมาตรา ๘ จึงเห็นควรให้กำหนดอายุของกรรมการจะต้องมีอายุไม่น้อยกว่าสี่สิบปี ทั้งนี้ เพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมการที่มีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์

### คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภา

๑) นายตวง อันทะไชย ได้มีประเด็นข้อสังเกตและประเด็นซักถามว่า เมื่อพิจารณาตามความใน (๙/๑) ของมาตรา ๘ ซึ่งคณะกรรมการเพิ่มขึ้นใหม่ ที่กำหนดคุณสมบัติของกรรมการ ว่าจะต้องไม่เป็นบุคคลที่อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และยังไม่พ้นกำหนดห้าปีนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติจนถึงวันได้รับการเสนอชื่อ และความใน (๑๐) ที่คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมว่าจะต้องไม่เป็นบุคคลที่เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๗๔ หรือศาล

รัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา ๙๑ หรือศาลฎีกามีคำสั่งตามมาตรา ๒๓๙ วรรคสองหรือมาตรา ๒๔๐ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและยังไม่พ้นกำหนดห้าปีนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติหรือศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยหรือศาลฎีกามีคำสั่ง แล้วแต่กรณี จนถึงวันได้รับการเสนอชื่อ โดยตัดคุณสมบัติตามความในร่างเดิมที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามมิให้บุคคลเป็นกรรมการในกรณีที่บุคคลดังกล่าวกระทำการหรือร่วมกระทำการในการยึดอำนาจการปกครองประเทศ โดยไม่ใช้วิถีทางของระบอบประชาธิปไตยออกนั้น มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าความตามร่างเดิมที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรมีเจตนารมณ์มิให้บุคคลกระทำการหรือร่วมกระทำการในการยึดอำนาจการปกครองประเทศ โดยไม่ใช้วิถีทางของระบอบประชาธิปไตยออกเป็นกรรมการเนื่องจากบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ล้มล้างระบบกฎหมายและได้มาบัญญัติกฎหมายใหม่เองโดยไม่ผ่านกระบวนการทางรัฐสภาซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชน จึงไม่มีความเหมาะสมในการเป็นกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ดังนั้น คณะกรรมาธิการได้พิจารณาในเรื่องดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร ประกอบกับลักษณะต้องห้ามตามที่คณะกรรมาธิการได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยตัดความใน (๑๐) ออก แล้วนำเรื่องอำนาจการถอดถอนของวุฒิสภามาเชื่อมโยงกับการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการดังกล่าวอาจถูกมองได้ว่าการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการขาดความเชื่อมโยงกับเจตนารมณ์เดิมของร่างพระราชบัญญัติได้

๒) **นายอนุรักษ์ นิยมเวช** ได้มีประเด็นข้อสังเกตว่า การกำหนดอายุตามความในมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัตินี้มีความเหมาะสมแล้ว โดยการพิจารณาจากอายุของรัฐมนตรีซึ่งจะต้องมีอายุไม่น้อยกว่าสามสิบห้าปี รวมทั้งหากกำหนดให้กรรมการจะต้องมีคุณวุฒิด้านนิติศาสตร์ตามที่ผู้สงวนคำแปรญัตติจะเป็นการปิดโอกาสให้ผู้สำเร็จการศึกษาที่มีคุณวุฒิในสาขาอื่นที่มีใช้คุณวุฒิด้านนิติศาสตร์ แต่มีความรู้ความสามารถไม่สามารถเข้ามาเป็นกรรมการได้

### **คำตอบคำชี้แจงของคณะกรรมาธิการ**

๑) **รองศาสตราจารย์พรชัย สุนทรพันธุ์** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า การกำหนดเกณฑ์อายุของบุคคลที่จะเป็นกรรมการเป็นอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีนั้น ได้พิจารณาจากคุณสมบัติของบุคคลที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ช่วยผู้พิพากษา อัยการผู้ช่วยซึ่งต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี รวมทั้งในทางปฏิบัติจะมีคณะกรรมการสรรหาเพื่อเป็นการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาความเหมาะสมทางด้านประสบการณ์และความรู้ความสามารถอีกครั้งหนึ่งเพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมการที่เหมาะสม

๒) พลโท กมล ประจวบเหมาะ ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า การกำหนดคุณสมบัติให้กรรมการจะต้องเป็นผู้มีคุณวุฒิทางด้านนิติศาสตร์จะเป็นการปิดกั้นมากเกินไป เนื่องจากผู้สำเร็จคุณวุฒิอื่นนอกจากนิติศาสตร์จะเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในด้านศาสตร์นั้นๆ ประกอบกับหลักเกณฑ์ทางกฎหมายก็เป็นหลักเกณฑ์ที่ออกมาเพื่อควบคุมพฤติกรรมหรือให้เป็นไปตามหลักการของแต่ละองค์ความรู้ ดังนั้น จึงควรเปิดกว้างเพื่อให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถด้านอื่นเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนวทางเพื่อการพัฒนาและการปฏิรูปกฎหมายต่อไป

๓) นายวัลลภ นาคบัว ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติถึงหมายของศาลอยู่หลายประเภท อาทิ หมายจับ หมายค้น หมายจำคุก หมายขัง หมายปล่อย ซึ่งในทางปฏิบัติเมื่อศาลได้มีคำพิพากษาแล้วศาลจะต้องออกหมายจำคุกเพื่อให้กรมราชทัณฑ์ โดยเรือนจำควบคุมผู้ที่ต้องโทษจำคุกอันเป็นการดำเนินการตามหมายของศาล หมายดังกล่าวเรียกว่าหมายจำคุก ดังนั้น ความในมาตรา (๘) ที่บัญญัติถึงลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะมาเป็นกรรมการ ว่าจะต้องไม่เป็นบุคคลที่ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกจำคุกอยู่โดยหมายของศาล ตามที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรนั้น จึงมีความเหมาะสมและครอบคลุมแล้ว สำหรับความตาม (๙/๑) ที่คณะกรรมการเพิ่มขึ้นใหม่และตาม (๑๐) ที่คณะกรรมการได้แก้ไขเพิ่มเติมเป็นไปตามที่มีสมาชิกวุฒิสภาได้เสนอคำแปรญัตติ คณะกรรมการได้พิจารณาคำแปรญัตติดังกล่าวแล้วเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะบัญญัติให้เป็นคุณสมบัติของบุคคลที่จะมาเป็นกรรมการในคณะกรรมการ ซึ่งเป็นกรณีที่ต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบจากองค์กรที่ถือได้ว่าเป็นความเป็นอิสระและเป็นกลาง ดังนั้น จึงได้นำมาบัญญัติไว้เพื่อให้เป็นมาตรการในการตรวจสอบบุคคลที่จะเข้ามาเป็นกรรมการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๔) นางพงษ์สวาท กายอรุณสิทธิ์ ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า การที่คณะกรรมการได้ตัดความใน (๑๐) เกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการเป็นกรรมการที่จะต้องไม่เป็นบุคคลซึ่งกระทำการหรือร่วมกระทำการในการยึดอำนาจการปกครองประเทศ โดยไม่ใช่วิถีทางของระบอบประชาธิปไตยออกนั้น เนื่องจากคณะกรรมการเห็นว่าหากยังคงความดังกล่าวไว้และหากพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับอาจทำให้เกิดปัญหาในการตีความได้ว่าบุคคลซึ่งกระทำการหรือร่วมกระทำการในการยึดอำนาจการปกครองมีความหมายที่ครอบคลุมมากน้อยเพียงใด อีกทั้งการเพิ่มความใน (๙/๑) ของมาตรา ๘ เกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามมิให้บุคคลเป็นกรรมการ โดยต้องไม่เป็นบุคคลที่อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และยังไม่พ้นกำหนดห้าปีนับแต่วันที่วุฒิสภา



มีมติจนถึงวันได้รับการเสนอชื่อ และแก้ไขเพิ่มเติมความใน (๑๐) โดยกำหนดลักษณะต้องห้ามของกรรมการที่จะต้องไม่เป็นบุคคลที่เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๗๔ หรือศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา ๙๑ หรือศาลฎีกามีคำสั่งตามมาตรา ๒๓๙ วรรคสองหรือมาตรา ๒๔๐ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและยังไม่พ้นกำหนดห้าปีนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติหรือศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยหรือศาลฎีกามีคำสั่งแล้วแต่กรณี จนถึงวันได้รับการเสนอชื่อ ทั้งนี้ เนื่องจากมีสมาชิกวุฒิสภาบางท่านได้เสนอคำแปรญัตติโดยเห็นว่าควรให้บุคคลพ้นจากตำแหน่งโดยการถอดถอนเป็นลักษณะของการลงโทษอีกรูปแบบหนึ่ง

๕) นายสมักร เชาวภานันท์ ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า การตัดความใน (๑๐) ออก แล้วแก้ไขเพิ่มเติมโดยยึดโยงเรื่องของการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งและกำหนดให้บุคคลผู้ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามเป็นกรรมการตามความในมาตรา ๘ เป็นไปตามที่สมาชิกวุฒิสภาได้เสนอคำแปรญัตติ โดยเห็นว่าความใน (๑๐) ซึ่งห้ามมิให้บุคคลซึ่งกระทำการหรือร่วมกระทำการในการยึดอำนาจการปกครองประเทศ โดยไม่ใช้วิถีทางของระบอบประชาธิปไตยเป็นกรรมการนั้น เป็นการขัดต่อความในมาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐๙ ของรัฐธรรมนูญ ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมโดยห้ามมิให้บุคคลที่เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๗๔ หรือศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา ๙๑ หรือศาลฎีกามีคำสั่งตามมาตรา ๒๓๙ วรรคสองหรือมาตรา ๒๔๐ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและยังไม่พ้นกำหนดห้าปีนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติหรือศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยหรือศาลฎีกามีคำสั่งแล้วแต่กรณีจนถึงวันได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการก็เป็นไปตามที่ได้มีสมาชิกวุฒิสภาได้เสนอคำแปรญัตติมาในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการ

### ผลการพิจารณามาตรา ๘

ที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาประเด็นอายุของกรรมการตามความในมาตรา ๘ (๒) ว่าจะคงไว้ตามร่างเดิมที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร คือ ๓๕ ปี หรือให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม คือ ๔๐ ปี หรือไม่ ซึ่งมีสมาชิกวุฒิสภาเข้าร่วมประชุมจำนวน ๙๐ คน โดยที่ประชุมได้มีมติให้คงไว้ตามร่างเดิม

**มติ** เห็นด้วย ๕๐ เสียง ไม่เห็นด้วย ๔๕ เสียง งดออกเสียง ๔ เสียง ไม่ลงคะแนน ไม่มี และที่ประชุมวุฒิสภาเห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมบางส่วนของคณะกรรมการและได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมใหม่ในที่ประชุม



ที่ประชุมวุฒิสภามีการแก้ไขความในมาตรา ๘ ดังนี้

“มาตรา ๘ กรรมการต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ในวันที่ได้รับการเสนอชื่อ

(๓) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือจากหน่วยงานของเอกชน เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือเพราะประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง หรือถือว่าการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(๔) ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(๕) ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(๖) ไม่ติดยาเสพติดให้โทษ

(๗) ไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

(๘) ไม่เป็นบุคคลที่ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกจำคุกอยู่โดยหมายของศาล

(๙) ไม่เป็นบุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไปโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีในวันที่ได้รับการเสนอชื่อ เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

(๑๐) ไม่เป็นบุคคลซึ่ง ทรงระงับหรือระงับการในตำแหน่งที่ทรงดำรงอยู่ ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๖๓ หรือเคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งมาตรา ๒๗๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

๓. มาตรา ๑๒ วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการ คณะกรรมาธิการมีการแก้ไข ดังนี้

“มาตรา ๑๒ กรรมการมีวาระอยู่ในการดำรงตำแหน่ง ห้าปีนับแต่วันที่เข้ารับแต่งตั้ง เว้นแต่ที่ทรงดำรงที่ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาให้มีวาระอยู่ในตำแหน่งสองปีนับแต่วันที่เข้ารับแต่งตั้ง ทั้งนี้ ให้ที่ทรงดำรงตำแหน่งได้มีที่สงวนวาระพิเศษ และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่อีกได้ แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

ให้กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่

เพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมการคนใหม่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่เมื่อสิ้นสุดวาระของกรรมการคนเดิม ให้ดำเนินการคัดเลือกกรรมการใหม่เป็นการล่วงหน้าตามสมควร”

### คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติ ในมาตรา ๑๒

ผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบการแปรญัตติ ดังนี้

๑) นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า ความในมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ที่เสนอคำแปรญัตติเพื่อให้แก้ไขเพิ่มเติมประกอบด้วยเหตุผล ๒ ประการ คือ

ประการแรก วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการซึ่งกำหนดให้มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี เห็นว่าควรใช้กับกรรมการทั้งสองประเภทให้อยู่ในวาระเดียวกัน เนื่องจากความตามมาตรา ๑๒ มีความไม่เสมอภาคและไม่เป็นธรรมสำหรับกรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา ซึ่งกรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาต้องทำงานมากกว่ากรรมการที่ไม่ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา

ประการที่สอง กรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาที่อยู่ในวาระการดำรงตำแหน่งได้เพียงสามปี ทำให้มีการเลือกกรรมการชุดใหม่และต้องมีการเรียนรู้งานใหม่ทุกๆ ๓ ปี โดยกรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาต้องพ้นจากตำแหน่งแต่กรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่ไม่เต็มเวลายังคงอยู่โดยไม่ต้องรับผิดชอบงานหลักของคณะกรรมการ

ด้วยเหตุผลสองประการ จึงต้องแปรญัตติแก้ไขถ้อยคำให้กรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละหกปีนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง ทั้งนี้ ให้กรรมการดังกล่าวดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว”

### คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภา

นายตวง อันทะไชย ได้แสดงความเห็นสรุปได้ว่า กรรมาธิการใช้แนวทางหรือหลักการใดในการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการเพียง ๔ ปี และดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน ๒ วาระ เนื่องจากความตามร่างเดิมที่กำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี มีความเหมาะสมแล้ว

### คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการ

๑) นางพงษ์สวาท อรุณกายสุทธิ ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า คณะกรรมาธิการได้แก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำบางส่วนของมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ด้วยการให้กรรมการทั้งสองประเภทมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปีเท่ากัน เนื่องจากกรรมการบางส่วนอาจได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการใหม่อีกหนึ่งวาระ เมื่อรวมวาระการดำรงตำแหน่ง ๒ วาระติดต่อกันเป็นทั้งสิ้น ๘ ปี

ดังนั้น ความในมาตรา ๑๒ จึงแก้ไขได้ดังนี้ “กรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งและอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้อีกแต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

๒) นายวัลลภ นาคบัว ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า กรอบวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี มีความสัมพันธ์กับรอบระยะเวลาการดำรงอยู่ของรัฐบาล และเหตุผลอีกประการหนึ่งของวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี คือ กรรมการมีสองประเภท คือ กรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาและกรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่ไม่เต็มเวลา กรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่ไม่เต็มเวลาส่วนใหญ่เป็นข้าราชการอื่น ๆ ที่มีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการช่วยปฏิบัติราชการในหน้าที่ของหน่วยงานอื่นเป็นเวลาไม่เกิน ๔ ปี ซึ่งเป็นช่องทางที่ข้าราชการระดับสูงที่ประสงค์จะมารับตำแหน่งในองค์กรนี้ สามารถมาปฏิบัติหน้าที่ในการช่วยราชการตามกฎหมายฉบับนั้นได้ จากเหตุผลดังกล่าวจึงเห็นควรปรับลดวาระการดำรงตำแหน่งจาก ๖ ปี เป็นคราวละ ๔ ปี และได้ขยายวาระการดำรงตำแหน่งได้ ๒ วาระติดต่อกัน

#### ผลการพิจารณามาตรา ๑๒

ที่ประชุมเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๒ ของคณะกรรมการมาธิการ โดยไม่มีการลงมติ

**๔. มาตรา ๑๙ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ** คณะกรรมการมาธิการมีการแก้ไข  
ดังนี้

“มาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) สํารวจ ศึกษา และวิเคราะห์ทางวิชาการ รวมตลอดทั้งวิจัยและสนับสนุนการวิจัยเพื่อประโยชน์ในการวางเป้าหมาย นโยบาย และจัดทำแผนโครงการและมาตรการต่างๆ ในการดำเนินการตาม (๒)

(๒) เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ โดยให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย

(๓) เสนอข้อพิจารณาเห็นแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแผนการตราให้มีกฎหมาย ที่มิใช่เป็น  
ต่อตราตั้ง/วินิจฉัย/แต่งตั้ง/นโยบาย/และแผน/ตราบริหารราชการแผ่นดิน/เพื่อประทับตรา/พิจารณา หรือ  
การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย โดยพิจารณาภาพรวมของกฎหมายในเรื่องนั้นหรือกลุ่มกฎหมายที่  
เกี่ยวข้องที่มีความสัมพันธ์กัน ในเรื่องนั้น

(๔) เสนอต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับแผนการให้มีตรากฎหมาย หรือคำสั่งที่ใช่พิมพ์เดิมที่กฎหมาย โดยพิจารณาว่าสมควรหรือไม่ที่จะออกกฎหมายในเรื่องนั้นหรือคำสั่งที่พิมพ์เดิมที่เกี่ยวข้องที่มีคำสั่งพิมพ์ขึ้นในเรื่องนั้นที่จำเป็นต้องการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประกอบการพิจารณา

(๕) เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเกี่ยวกับร่างกฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใดที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ อาจจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานและประชาชนที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

(๖) ให้คำปรึกษาและสนับสนุนการดำเนินการในการร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(๗) ออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน การรักษาการแทนและการปฏิบัติราชการแทน การกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทน สวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นแก่พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานและการดำเนินการอื่นของสำนักงาน

(๘) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่ประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และเผยแพร่ต่อสาธารณชนโดยให้คำนึงถึงประสิทธิภาพในการเข้าถึงข้อมูลดังกล่าว

(๙) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย”

### คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติ ในมาตรา ๑๙

ผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบการแปรญัตติ ดังนี้

๑) **นางสาวรสนา ไตสีตระกูล** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า การเสนอคำแปรญัตติเพิ่มความใน (๒) เป็นดังนี้ “ปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะการพิจารณาหลักเกณฑ์ที่ประชาชนสามารถเป็นผู้เสียหายในกรณีการทุจริตของรัฐที่หน่วยงานภาครัฐไม่ดำเนินการ ตลอดจนพิจารณายกเลิกกฎหมายของคณะปฏิวัติที่มีได้มีการใช้หรือปรับเปลี่ยนให้เป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ โดยให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย” เนื่องจากมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนสามารถอยู่

ในฐานะเป็นผู้เสียหายในกรณีที่มีการทุจริตของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐได้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อประมาณของแผ่นดิน กรณีดังกล่าวจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจฟ้องร้องคดีในฐานะของผู้เสียหายได้โดยตรง โดยไม่ต้องอาศัยหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ อันสอดคล้องกับหลักการที่ว่าประชาชนเป็นผู้เสียหายให้แก่รัฐ ดังนั้นงบประมาณแผ่นดินที่ถูกฉ้อโกงหรือทุจริตหากหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการฟ้องร้องก็สมควรให้ประชาชนดำเนินการฟ้องร้องได้ เพื่อประโยชน์สูงสุดในการปกป้องทรัพย์สินของประเทศ จึงขอแปรญัตติเพื่อกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายให้มีอำนาจปรับปรุงกฎหมายที่สามารถให้ประชาชนเป็นผู้เสียหายในกรณีดังกล่าวได้

๒) **นายสุรจิต ชिरเวทย์** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า การเสนอคำแปรญัตติเพิ่มความในมาตรา ๑๙ (๓) (๔) (๕) เพื่อให้มีความเชื่อมโยงระหว่างคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายกับคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง องค์การอิสระ และศาล ในการเสนอแนะหรือเสนอความเห็นเกี่ยวกับแผนการตรากฎหมายหรือให้มีกฎหมายที่จะต้องเสนอต่อรัฐสภาเพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารตามหลักการแบ่งแยกอำนาจด้วยการเพิ่มเติมคำว่า “และรัฐสภา” ต่อท้ายความว่า “คณะรัฐมนตรี” ในอนุมาตรา (๓) (๔) (๕) ของมาตรา ๑๙

๓) **นายสุรชัย เลียงบุญเลิศชัย** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า การเสนอคำแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ๑๙ (๘) เป็นดังนี้ “จัดทำรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่ประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และเผยแพร่ต่อสาธารณชนโดยคำนึงถึงการเข้าถึงข้อมูลนั้นโดยง่าย” ความใน (๘) เป็นอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่ประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา โดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นคณะกรรมการในองค์กรปฏิรูปกฎหมายที่เกิดขึ้นตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๑ (๓) กำหนดให้องค์กรนี้เป็นองค์กรอิสระจึงต้องปราศจากการถูกรวบงำ โดยฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติในบทบาทอำนาจหน้าที่ตามที่ระบุในมาตรา ๑๙ ตั้งแต่ (๑) - (๗) ดังนั้น บทบาทขององค์กรนี้ทำหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นที่ปรึกษาให้กับฝ่ายข้าราชการประจำและฝ่ายบริหารในการให้คำแนะนำเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมาย จึงเห็นว่าองค์กรนี้ไม่ต้องจัดทำรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่ประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เนื่องจากขัดกับหลักของการแบ่งแยกอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน แต่ความใน (๘) กลับให้องค์กรนี้จัดทำรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีซึ่งไม่ถูกต้องควรเสนอรายงานประจำปีต่อรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาตรวจสอบคณะรัฐมนตรี โดยใช้อำนาจตามมาตรา ๑๙ จึงเห็นควรตัดคำว่า “คณะรัฐมนตรี” ออก

สำหรับการเสนอคำแปรญัตติเพิ่มความว่า “เผยแพร่ต่อ” และ คำว่า “คำหนึ่งถึงการเข้าถึงข้อมูลโดยง่าย” นั้น เนื่องจากคณะกรรมการมีการแก้ไขความใน (๘) เป็น “ให้คำหนึ่งถึงประสิทธิภาพในการเข้าถึงข้อมูล” จึงเห็นว่าความดังกล่าวมีความชัดเจนและครอบคลุมแล้ว

### **คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภา**

๑) **นายตวง อันทะไชย** ได้อภิปรายสรุปได้ว่า มาตรา ๑๙ ระบุเกี่ยวกับกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ซึ่งเมื่อพิจารณาความตาม (๑) - (๙) จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการไม่มีอำนาจดำเนินการใดๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ (๒) - (๙) มีแต่หน้าที่ให้ข้อเสนอแนะต่อฝ่ายบริหาร โดยไม่มีอำนาจบังคับให้ฝ่ายบริหารดำเนินการตามแต่อย่างใด

๒) **นายอนุรักษ์ นิยมเวช** ได้อภิปรายสรุปได้ว่า ความใน มาตรา ๘๑ (๓) ของรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับการจัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งความตามวรรคท้ายบัญญัติว่า “โดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นประกอบ” ดังนั้น เมื่อพิจารณาเงื่อนไขมาตรา ๑๙ (๒) ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ คือ การเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งกรณีดังกล่าวเห็นด้วยกับการที่จะต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้ต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้น ประกอบกับความในมาตรา ๑๙ (๕) ที่คณะกรรมการมีการแก้ไขเพิ่มเติมมีหลักการที่สอดคล้องกัน และสามารถยอมรับได้ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่วนใหญ่เป็นการเสนอแนะความคิดเห็นต่าง ๆ เป็นหน้าที่ที่ต้องดำเนินการ ไม่ใช่เป็นกรณีการใช้ดุลพินิจ

### **คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการ**

กรรมการผู้ตอบชี้แจงในมาตรา ๑๙ มีดังนี้

๑) **นายสมัคร เขาภานุพันธ์** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า กรณีที่ผู้สงวนคำแปรญัตติเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติต่างๆ ในพระราชบัญญัตินี้ ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการได้มีการอภิปรายอย่างกว้างขวางและครอบคลุมประเด็นที่ผู้สงวนคำแปรญัตติได้เสนอแก้ไขเพิ่มเติม เห็นว่า ไม่ควรแก้ไขเพิ่มเติมตามที่ผู้สงวนคำแปรญัตติเสนอแต่ควรนำเหตุผลในการแปรญัตติดังกล่าวมาจัดทำเป็นข้อสังเกตของคณะกรรมการต่อไป

๒) **นางพงษ์สวาท กายอรุณสุทธิ์** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า กรอบอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการทำหน้าที่ติดตามและประเมินผล พร้อมทั้งรายงานผลการดำเนินการต่อรัฐสภา อันเป็นลักษณะการถ่วงดุลอำนาจ เพื่อสร้างกลไกของ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในการปฏิบัติงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

๓) **นายวรินทร์ เทียมจรัส** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า ประเด็นตามความในมาตรา ๑๙ (๒) ที่นางสาวรสนา โตสิตระกูล ผู้สงวนคำแปรญัตติได้เสนอเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย รวมถึงการเป็นผู้เสียหายของประชาชนในการฟ้องร้องดำเนินคดี อันเป็นการรับรองสถานะการเป็นผู้เสียหายของประชาชนที่จะต้องตราเป็นกฎหมายผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา กระบวนการดังกล่าวหากประชาชนเสนอต่อคณะกรรมการก็อาจต้องดำเนินการภายใต้เงื่อนไขมาตรา ๑๙ ทั้งหมด ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงจะมีสภาพบังคับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่ประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และเผยแพร่ต่อสาธารณชนโดยให้คำนึงถึงประสิทธิภาพ ในการเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวตามความในมาตรา ๑๙ (๘) ซึ่งจะก่อให้เกิดความรับผิดชอบต่อรัฐสภาของคณะรัฐมนตรีในการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป และอาจส่งผลให้วุฒิสภาดำเนินการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งได้ในกรณีที่รัฐบาลไม่เสนอกฎหมายหรือไม่ปรับปรุงกฎหมายที่เป็นสาระสำคัญอันเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดินและรักษาผลประโยชน์ของประเทศ สำหรับการกำหนดเงื่อนไขให้ประชาชนอยู่ในสถานะการเป็นผู้เสียหายในการฟ้องร้องคดีตามพระราชบัญญัตินี้และการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ตามความในมาตรา ๑๙ (๘) จะนำไปสู่กระบวนการในการดำเนินคดี โดยภาคเอกชน โดยคณะกรรมการจะเป็นกลไกของรัฐที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีขึ้น

### **ผลการพิจารณามาตรา ๑๙**

ที่ประชุมมีมติเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมบางส่วนของคณะกรรมการสิทธิการและการแก้ไขเพิ่มเติมใหม่ของคณะกรรมการสิทธิการในที่ประชุมโดยไม่มีการลงมติ

ที่ประชุมวุฒิสภามีการแก้ไขความในมาตรา ๑๙ ดังนี้

“มาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) สํารวจ ศึกษา และวิเคราะห์ทางวิชาการ รวมตลอดทั้งวิจัยและสนับสนุนการวิจัยเพื่อประโยชน์ในการวางเป้าหมาย นโยบาย และจัดทำแผนโครงการและมาตรการต่างๆ ในการดำเนินการตาม (๒)



(๒) ปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมาย ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ โดยให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย

(๓) เสนอต่อสภาที่เห็นและต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแผนการตราให้มีกฎหมาย ที่ชี้ให้เห็นต่อตราศัพท์นิพนธ์ตราศัพท์นโยบายและแผนตราบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์ของสาธารณชน หรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย โดยพิจารณาภาพรวมของกฎหมายในเรื่องนั้นหรือกลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่มีความสัมพันธ์กันในเรื่องนั้น

(๔) เสนอเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแผนการให้มีตรากฎหมาย หรือตราที่ไปเพิ่มเติมกฎหมาย โดยพิจารณาภาพรวมของกฎหมายในเรื่องนั้นหรือตราที่ช่วยข้อที่มีตราศัพท์ต้นในเรื่องนั้นที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประกอบการพิจารณา

(๕) เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเกี่ยวกับร่างกฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใดที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ อาจจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานและประชาชนที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

(๖) ให้คำปรึกษาและสนับสนุนการดำเนินการในการร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(๗) ออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน การรักษาการแทนและการปฏิบัติกรแทน การกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทน สวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นแก่พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานและการดำเนินการอื่นของสำนักงาน

(๘) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่ประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และเผยแพร่ต่อสาธารณชนโดยให้คำนึงถึงประสิทธิภาพในการเข้าถึงข้อมูลดังกล่าว

(๙) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย”

#### ๕. มาตรา ๑๙/๑ สมาชิกวุฒิสภาขอแปรญัตติให้เพิ่มเติมความ ดังนี้

“มาตรา ๑๙/๑ เพื่อประโยชน์แห่งการปรับปรุงกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจ ซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชนหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่รักษาการตามกฎหมายที่กำหนดให้มีใบอนุญาต



การอนุญาตหรือการอนุมัติใด ๆ อันเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคล เสนอรายงานประเมินความจำเป็นที่ต้องมีการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวและผลกระทบต่อธุรกิจและเศรษฐกิจโดยเฉพาะภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น ต่อคณะกรรมการทุกห้าปีนับแต่วันประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ให้คณะกรรมการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายต่อรายงานของหน่วยงานที่เสนอรายงานตามวรรคหนึ่งแต่ละหน่วยงาน และให้คณะกรรมการทำความเข้าใจเสนอคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาว่าสมควรคงไว้ซึ่งใบอนุญาต การอนุญาต หรือการอนุมัติดังกล่าวหรือไม่ หากมีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายใด ให้คณะกรรมการจัดทำร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายดังกล่าว เสนอไปพร้อมกับความเห็นดังกล่าวด้วย”

### คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติ ในการเพิ่มเติมความในมาตรา ๑๙/๑

ผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบการแปรญัตติเพิ่มความในมาตรา ๑๙/๑ ดังนี้

**นายคำณูน สิริธิตสมาน** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า กรณีที่ได้เสนอเพิ่มความในมาตรา ๑๙/๑ เพื่อให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีอำนาจหน้าที่และภารกิจที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ทั้งนี้ หากคณะกรรมการธิการไม่เห็นชอบด้วยการเพิ่มความดังกล่าว ก็ควรนำไปจัดทำเป็นข้อสังเกตของคณะกรรมการธิการเพื่อเสนอให้รัฐบาลนำไปดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

#### คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการธิการ

**นายสมัคร ชาวภาพันธ์** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า คณะกรรมการธิการขอรับเพื่อจัดทำเป็นข้อสังเกตของคณะกรรมการธิการเพื่อเสนอให้รัฐบาลดำเนินการต่อไป

#### ผลการพิจารณามาตรา ๑๙/๑

คณะกรรมการ รับไว้เป็นข้อสังเกตโดยไม่มีการลงมติ

#### **๖. มาตรา ๒๐ องค์ประกอบคณะกรรมการ** คณะกรรมการมีการแก้ไข ดังนี้

“มาตรา ๒๐ ในการแต่งตั้งกรรมการ ให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการจำนวนสิบสองคนทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็นกรรมการ ~~ทั้งหมด~~ ~~แปดคน~~ ประกอบด้วย

(๑) ปลัดกระทรวงยุติธรรม เลขานุการคณะรัฐมนตรี เลขานุการสภาผู้แทนราษฎร เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๑/๑) ผู้แทนคณะกรรมการสภาพนายความหนึ่งคน และผู้แทนคณะกรรมการเนติบัณฑิตยสภา หนึ่งคน

(๒) ผู้แทนคณาจารย์ประจำซึ่งสอนในสาขาวิชานิติศาสตร์

(ก) ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และมีการสอนระดับปริญญาในสาขาวิชานิติศาสตร์ คัดเลือกกันเองให้เหลือสองคน และ

(ข) ในสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนที่เป็นนิติบุคคล และมีการสอนระดับปริญญาในสาขาวิชานิติศาสตร์ คัดเลือกกันเองให้เหลือสองคน

(ค) ผู้แทนองค์กรเอกชนที่ดำเนินงานโดยมิใช่เป็นท่ารถท่ารถรถไฟหรือรถโดยสารได้แก่ แบ่งปันกันซึ่งมีวัตถุประสงค์ทางด้านแรงงาน ด้านสิทธิมนุษยชน ด้านคุ้มครองผู้บริโภค และด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ โดยคัดเลือกกันเองให้เหลือด้านละหนึ่งคน รวมเป็นสี่คน

องค์กรตาม (ค) ต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลและได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสำนักงานหลักประกันและสิทธิที่สำนักงานกำหนด ถ้าองค์กรใดมีวัตถุประสงค์หลักที่คล้ายกันให้ขึ้นทะเบียนเพื่อใช้สิทธิเลือกในด้านใดด้านหนึ่งเท่านั้น

ให้คณะกรรมการสรรหาคัดเลือกกรรมการสรรหาคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการสรรหาและคัดเลือกกรรมการสรรหาอีกคนหนึ่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการสรรหา

กรรมการสรรหาไม่มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการ

ให้สำนักงานทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการในการดำเนินการสรรหาและคัดเลือกกรรมการ”

**กรรมาธิการผู้สงวนความเห็นได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบความเห็น มีดังนี้**

รองศาสตราจารย์พรชัย สุนทรพันธุ์ ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า เห็นด้วยกับร่างมาตรา ๒๐ ของสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับกรรมการสรรหาที่แบ่งออกเป็น ๓ กลุ่ม กลุ่มละ ๔ คน คือ ๔ ด้าน ด้านแรงงาน ด้านสิทธิมนุษยชน ด้านคุ้มครองผู้บริโภค และด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ โดยคัดเลือกกันเองให้เหลือด้านละ ๑ คน รวมเป็น ๔ คน ซึ่งมีความสำคัญไม่ควรถัด (๓) ออกไป

### คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภา

๑) **นายธนุ กุลชล** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า คณะกรรมการสรรหา จำนวน ๑๔ คน มีความเหมาะสมแล้วไม่จำเป็นต้องตัดออก แต่ประเด็นการเพิ่มเติม (๑/๑) จากเดิม จำนวน ๑๒ คน กรรมการแก้ไขเหลือเพียง ๑๐ คน เห็นว่าจำนวนดังกล่าวควรเพิ่มเป็น ๑๔ คน เนื่องจากทำให้กรรมการสรรหาที่มีความหลากหลายสาขาอาชีพมากขึ้นอันเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงาน

๒) **นายอนุรักษ์ นิยมเวช** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า เห็นด้วยกับกรรมการเสียงข้างน้อยที่ต้องการให้คงวรรคสามของมาตรา ๒๐ ไว้ ผู้แทนองค์กรเอกชนที่ดำเนินการโดยไม่ใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้แบ่งปันกัน คือ ตัวผู้แทนองค์กรที่ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อหากำไรแยกเป็น ๔ ด้าน คือ ด้านแรงงาน ด้านสิทธิมนุษยชน ด้านคุ้มครองผู้บริโภค และด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ควรเปิดกว้างให้แก่ผู้ที่มีความรู้ความสามารถมาช่วยพัฒนาการปฏิรูปกฎหมาย ผู้มีความรู้ดังกล่าวอาจไม่ใช่ผู้ที่จบการศึกษาทางด้านกฎหมายแต่อาจมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย เดิมมาตรา ๒๐ คณะกรรมการสรรหาที่มีจำนวน ๑๒ คน คณะกรรมการแก้ไขจำนวนลงเหลือ ๑๐ คน โดยตัดสัดส่วนจากองค์กรเอกชน ๔ คน และเพิ่มผู้แทนคณะกรรมการสภานายความและผู้แทนคณะกรรมการเนติบัณฑิตยสภาเข้ามา ๑ คน ซึ่งกรรมการเสียงข้างน้อยเห็นว่าคณะกรรมการสรรหาตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีปลัดกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งมีความรู้ทางด้านกฎหมายอยู่แล้ว จึงเห็นว่าควรให้ผู้แทนองค์กรเอกชนเข้ามาเป็นกรรมการสรรหาจะมีความเหมาะสมและหลากหลายมากกว่า

### คำชี้แจงของคณะกรรมการ

**นายไพบุลย์ นิติตะวัน** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่และจำนวนบุคลากรไม่มาก หากจัดตั้งองค์กรในลักษณะคณะกรรมการสรรหาที่มีที่มาหลายด้านจะต้องให้ผู้แทนภาคเอกชนลงมือชื่อทำให้มีขั้นตอนเพิ่มขึ้นหลายขั้นตอน รวมทั้งมีข้อกำหนดตามระเบียบสำนักงานมากมาย เช่น กรณีการพิจารณาเลือกคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) พบว่าการจัดตั้งกรรมการสรรหาในลักษณะให้มีองค์กรเสนอชื่อมาเพื่อเป็นกรรมการสรรหาทำให้เกิดประเด็นฟ้องร้องมากมายจนกระบวนการสรรหาดำเนินการไม่ได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้ควรคำนึงถึงประเด็นปัญหาดังกล่าวประกอบและขั้นตอนการสรรหาหากเน้นการมีส่วนร่วมมากเกินไปการสรรหาจะกลายเป็นการเลือกตั้งมากกว่า สิ่งที่

ควรจะเป็นของคณะกรรมการชุดนี้คือ เป็นกรรมการซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นผู้มีความเชี่ยวชาญ คณะกรรมาธิการจึงเสนอตัดความในมาตรา ๒๐ (๓) ออก

### ผลการพิจารณามาตรา ๒๐

ที่ประชุมมีมติเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมบางส่วนของคณะกรรมการและการแก้ไขเพิ่มเติมใหม่ของคณะกรรมการในที่ประชุม

### ประเด็นที่คณะกรรมการเพิ่ม (๑/๑)

**มติ** เห็นด้วย ๓๔ เสียง ไม่เห็นด้วย ๔๓ งดออกเสียง ๒ เสียง ไม่ลงคะแนน ๑ เสียง  
ประเด็นที่คณะกรรมการตัด (๓)

**มติ** เห็นด้วย ๓๐ เสียง ไม่เห็นด้วย ๔๙ งดออกเสียง ๒ เสียง ไม่ลงคะแนน ไม่มี  
ที่ประชุมวุฒิสภามีการแก้ไขความในมาตรา ๒๐ ดังนี้

“มาตรา ๒๐ ในการแต่งตั้งกรรมการ ให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการจำนวนสิบสองคนทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็นกรรมการที่พ้นเขตตนประกอบด้วย

(๑) ปลัดกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๒) ผู้แทนคณาจารย์ประจำซึ่งสอนในสาขาวิชานิติศาสตร์

(ก) ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และมีการสอนระดับปริญญาในสาขาวิชานิติศาสตร์ คัดเลือกกันเองให้เหลือสองคน และ

(ข) ในสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนที่เป็นนิติบุคคล และมีการสอนระดับปริญญาในสาขาวิชานิติศาสตร์ คัดเลือกกันเองให้เหลือสองคน

(๓) ผู้แทนองค์กรเอกชนที่ดำเนินการโดยมิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกันซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักด้านแรงงาน ด้านสิทธิมนุษยชน ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค และด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ โดยคัดเลือกกันเองให้เหลือด้านละหนึ่งคน รวมเป็นสี่คน

องค์กรตาม (๓) ต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลและได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสำนักงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงานกำหนด ถ้าองค์กรใดมีวัตถุประสงค์หลักหลายด้านให้ขึ้นทะเบียนเพื่อใช้สิทธิเลือกในด้านใดด้านหนึ่งเท่านั้น

ให้คณะกรรมการสรรหาคัดเลือกกรรมการสรรหาคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการสรรหาและคัดเลือกกรรมการสรรหาอีกคนหนึ่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการสรรหากรรมการสรรหาไม่มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการให้สำนักงานทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการในการดำเนินการสรรหาและคัดเลือกกรรมการ”

**๗. มาตรา ๓๗** คณะกรรมาธิการไม่มีการแก้ไขโดยให้คงไว้ตามร่างเดิม ดังนี้

“มาตรา ๓๗ ให้ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรมทำหน้าที่เลขาธิการ จนกว่าจะมีการแต่งตั้งเลขาธิการตามพระราชบัญญัตินี้”

### คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติ ในมาตรา ๓๗

**นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า การเพิ่มเติมความในมาตรา ๓๗ ดังนี้ “ให้สำนักงานกิจการยุติธรรมทำหน้าที่เป็นสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจนกว่าจะมีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรมทำหน้าที่เลขาธิการจนกว่าจะมีการแต่งตั้งเลขาธิการตามพระราชบัญญัตินี้” โดยมีเหตุผลประกอบการเสนอคำแปรญัตติ คือ การกำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานยุติธรรมทำหน้าที่เลขาธิการของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจนกว่าจะมีการแต่งตั้งเลขาธิการตามพระราชบัญญัตินี้ แต่ไม่ได้มอบหมายหน่วยงานใด ๆ ทำหน้าที่เป็นสำนักงานชั่วคราวในการเป็นหน่วยงานดูแลด้านธุรการให้แก่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายทำให้ประสบปัญหาที่ไม่อาจมีสำนักงานรับผิดชอบในงานธุรการจึงแปรญัตติเพิ่มความดังกล่าว

### คำตอบชี้แจงของคณะกรรมาธิการ

๑) **นางพงษ์สวาท กายอรุณสุทธิ์** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้ประกาศใช้แล้ว หน่วยงานที่จะทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นไปตามความในมาตรา ๓๖ ที่ได้กำหนดไว้ คือ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ และเงินงบประมาณของสำนักงานกิจการยุติธรรมในส่วนของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันไปเป็นของสำนักงานตามพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น จึงเป็นการกำหนดให้เกิดสำนักงานและบุคลากรขึ้นตามผลของมาตรา ๓๖

๒) **นายวัลลภ นาคบัว** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า เมื่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับก็จะเกิดสำนักงานขึ้นมาทันทีโดยผลของกฎหมายนี้ โดยผู้อำนวยการสำนักกิจการยุติธรรมทำหน้าที่เลขาธิการซึ่งเป็นไปตามบทเฉพาะกาล ในเบื้องต้นสถานที่ทำงานต้องเช่าสถานที่เพื่อดำเนินงาน หากงบประมาณที่โอนมาจากสำนักงานกิจการยุติธรรมไม่เพียงพอ จะดำเนินการของบกลางมาใช้เพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายสามารถดำเนินงานตามที่กฎหมายนี้กำหนด

#### ผลการพิจารณามาตรา ๓๗

ที่ประชุมมีมติไม่เห็นชอบด้วยกับกรรมาธิการให้คงไว้ตามร่างเดิมโดยที่ประชุมเห็นชอบด้วยกับสมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติ

**มติ** เห็นด้วย ๓๐ เสียง ไม่เห็นด้วย ๔๒ เสียง งดออกเสียง ๕ เสียง ไม่ลงคะแนน ๑ เสียง

ที่ประชุมวุฒิสภามีการแก้ไขความในมาตรา ๓๗ ดังนี้

“มาตรา ๓๗ ให้สำนักงานกิจการยุติธรรมทำหน้าที่เป็นสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจนกว่าจะมีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรมทำหน้าที่เลขาธิการจนกว่าจะมีการแต่งตั้งเลขาธิการตามพระราชบัญญัตินี้”

#### การพิจารณาในวาระที่สามของวุฒิสภา

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๒ (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่สาม ให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๗ (๓)

**ผลการลงคะแนน** เห็นด้วย ๗๑ เสียง ไม่เห็นด้วย ๑ งดออกเสียง ๓ ไม่ลงคะแนน ไม่มี

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... ซึ่งวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม แล้วลงมติเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา

ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๒๗ ตอนที่ ๗๑ ก วันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๓

### ๗. ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีผู้เสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา รวม ๔ ฉบับ คือ ๑) คณะรัฐมนตรี ชุดที่มีนายสมัคร สุนทรเวช เป็นนายกรัฐมนตรี ๒) นายวิชาญ มีนชัยนันท์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคพลังประชาชน กับคณะ ๓) นายวิทยา บุรณศิริ สมาชิก สภาผู้แทนราษฎร พรรคพลังประชาชน กับคณะ และ ๔) นายวินัย เสนเนียม สมาชิก สภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ กับคณะ โดยสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ในคราวประชุมครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ ในวันพฤหัสบดีที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๒ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ สหกรณ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา และพิจารณาในวาระ ที่ ๓ โดยลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ด้วยคะแนนเสียง ๒๗/๑ เสียง ไม่ลงคะแนน ๑๒ เสียง และงดออกเสียง ๑ เสียง และส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป เมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๒

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... คือ โดยที่ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มีบทบัญญัติบางประการไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ใน ปัจจุบัน และไม่เอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินกิจการสหกรณ์ สมควรปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับ องค์ประกอบและการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการ ลักษณะต้องห้าม ของกรรมการหรือ ผู้จัดการ หลักเกณฑ์การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการดำเนินการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย การแต่งตั้งรองนายทะเบียนสหกรณ์ เงินค่าหุ้น การตั้งผู้รับโอนประโยชน์ของสมาชิกผู้ตาย อำนาจ หน้าที่ของสหกรณ์ในการรับฝากเงิน หลักเกณฑ์ในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยค่าบำรุงสันนิบาต สหกรณ์แห่งประเทศไทย อำนาจของรัฐมนตรีในการเรียกประชุมใหญ่วิสามัญและแนวทางการ แก้ปัญหาการดำเนินการของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ให้ครอบคลุมและเหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อให้การดำเนินกิจการของสหกรณ์สามารถลุล่วงไปได้ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

#### การพิจารณาในวาระที่หนึ่งของวุฒิสภา

โดยที่ในคราวเมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... แล้วลงมติในวาระที่หนึ่งรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ คณะกรรมาธิการ วิสามัญกิจการวุฒิสภา โดยอาศัยอำนาจประธานวุฒิสภา ได้มอบหมายให้คณะกรรมาธิการ การเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นการล่วงหน้า และ

ให้คณะกรรมการการรายงานผลการศึกษาต่อวุฒิสภาเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของสมาชิกต่อไป ทั้งนี้ ตามข้อบังคับการประชุมฯ ข้อ ๑๓๖

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๔ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๒ ที่ประชุมได้มีมติรับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ในวาระที่หนึ่ง ในการนี้ประธานคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ (นายบรรชา พงศ์อายุกุล) ได้รายงานต่อที่ประชุมวุฒิสภา สรุปได้ว่า ในโอกาสต่อไปสมควรต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัตินี้่อีกหลายมาตรา เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่มีความคล่องตัวในการดำเนินงานและแก้ปัญหาของสหกรณ์อย่างแท้จริง เช่น ในมาตรา ๑๓ และมาตรา ๓๓ วรรคท้าย ดังนี้

มาตรา ๑๓ เกี่ยวกับการประชุมคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ คณะกรรมการฯ ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ให้คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติจัดประชุมอย่างน้อย ๓ เดือนต่อครั้ง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการกำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติต้องจัดให้มีการประชุม เพื่อให้สหกรณ์สามารถดำเนินการต่อไปได้

มาตรา ๓๓ วรรคท้าย ประเภทของสหกรณ์ คณะกรรมการฯ ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ควรจะมีการทบทวนประเภทของสหกรณ์ที่กำหนดโดยกฎกระทรวง เพื่อให้ครอบคลุมทุกสาขาอาชีพ เนื่องจากกลุ่มอาชีพที่มีความประสงค์จะจดทะเบียนสหกรณ์ แต่ไม่เข้าข่ายสหกรณ์ ทั้ง ๗ ประเภทข้างต้นจะไม่สามารถจดทะเบียนสหกรณ์ได้

จากนั้น ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... แล้วลงมติรับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้วไว้พิจารณา และส่งให้คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา เพื่อพิจารณาในวาระที่ ๒ โดยกำหนดเวลาการแปรญัตติภายในเจ็ดวันตามข้อบังคับการประชุมฯ ข้อ ๑๔๒ คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา ประกอบด้วย

- |                                      |                                |
|--------------------------------------|--------------------------------|
| ๑. นายบรรชา พงศ์อายุกุล              | ประธานคณะกรรมการ               |
| ๒. นายชินทร์ หาญสืบสาย               | รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. นายรุสดี บินหะยีสะมะแอ            | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง   |
| ๔. รองศาสตราจารย์ทรงศักดิ์ ศรีอนุชาต | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม   |
| ๕. พลตำรวจโท ยุทธนา ไทยภักดี         | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สี่   |
| ๖. นายวันชัย แสงสุขเอี่ยม            | ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการ      |
| ๗. นางสุอำภา คชไกร                   | โฆษกคณะกรรมการ                 |



๘. นางจิตร์ธนา ยิ่งทวีลาภา	รองโฆษกคณะกรรมการ
๙. นางสมพร จุ่มั่น	เลขานุการคณะกรรมการ
๑๐. นายถนอม ส่งเสริม	กรรมการ
๑๑. นายวิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์	กรรมการ
๑๒. นางพรทิพย์ โล่ห์วีระ จันทร์รัตนปรีดา	กรรมการ
๑๓. นายศุภวัฒน์ เทียนถาวร	กรรมการ
๑๔. นางอรพินท์ มั่นศิลป์	กรรมการ

ร่างพระราชบัญญัตินี้วุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน ๖๐ วัน (กำหนดเวลาดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม) โดยวุฒิสภาได้รับเมื่อวันจันทร์ที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๒ ต่อมาที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติให้ขยายเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวออกไปเป็นกรณีพิเศษอีก ๓๐ วัน ตามความในมาตรา ๑๔๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

เมื่อคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา พิจารณาร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เสร็จแล้ว จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ต่อประธานวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๒ สรุปผลการพิจารณาได้ว่า คณะกรรมการ มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... จำนวน ๒ มาตรา คือ มาตรา ๓ และมาตรา ๑๒ และได้ตั้งข้อสังเกตไว้บางประการ โดยมีคณะกรรมการสงวนความเห็น จำนวน ๒ คน คือ นายชรินทร์ หาญสืบสาย และนายวิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์ และมีสมาชิกวุฒิสภาสงวนคำแปรญัตติ จำนวน ๓ คน คือ นายสุรจิต ชีรเวทย์ นายวรวิทย์ บารู และนายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย

### การพิจารณาในวาระที่สองของวุฒิสภา

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ในวาระที่สอง เริ่มต้นด้วยชื่อร่างพระราชบัญญัติ คำปรารภ แล้วเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่างโดยที่ประชุมวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการทั้ง ๒ มาตรา คือ มาตรา ๓ และมาตรา ๑๒

**ประเด็นสำคัญที่สมาชิกวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม คือ** มาตรา ๓ การแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ คณะกรรมการมีการแก้ไข ดังนี้

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๙ ให้มีคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ประกอบด้วย รัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้จัดการใหญ่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ประธานกรรมการธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ผู้แทนสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยซึ่งเป็นกรรมการดำเนินการ ประธานกรรมการดำเนินการชุมนุมสหกรณ์ระดับประเทศประเภทละหนึ่งคน ประธานคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรระดับประเทศหนึ่งคน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินห้าคนเป็นกรรมการ”

๑. การเพิ่ม “ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์” เป็นกรรมการในคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ (กพส.)

### **กรรมาธิการได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบการแก้ไขเพิ่มเติม มีดังนี้**

๑) นายรฐดี บินหะยีสะมะแอ ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า การเพิ่ม “ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์” เป็นกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ เนื่องจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีบทบาทสำคัญและเกี่ยวข้องเชื่อมโยงโดยตรงกับภาคประชาชนซึ่งเป็นเกษตรกรในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ และเพื่อให้การเยียวยาปัญหาด้านสังคมซึ่งปัจจุบันมีการพัฒนาด้านวัตถุและด้านเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว จนทำให้สังคมมีปัญหาทางด้านศีลธรรมและการแบ่งแยกระหว่างคนในสังคมมากขึ้น

๒) นายวันชัย แสงสุขเอี่ยม ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความเกี่ยวข้องอย่างสำคัญ ด้านสังคมและประชาชนโดยตรงและสอดคล้องกับความเห็นของสภาผู้แทนราษฎรที่ได้แก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติจากระดับอธิบดีกรมต่างๆ ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นปลัดกระทรวงของกระทรวงต่างๆ เช่น ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม

**สมาชิกวุฒิสภาได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบการแก้ไขเพิ่มเติม มีดังนี้**

**นายอนุรักษ์ นิยมเวช** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า เนื่องจากบทบาทของสหกรณ์มีความสำคัญในการเป็นแหล่งระดมทุนของประชาชนทั้งระดับล่างและระดับกลาง จึงควรได้รับการยอมรับทั้งในเรื่องของบทบาทและหน้าที่ต่าง ๆ โดยเฉพาะในแง่องค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติควรมีความหลากหลายในด้านของคุณสมบัติของผู้ที่ จะเข้ามาเป็นกรรมการ

๒. การเพิ่ม “ประธานกรรมการธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย” เป็นกรรมการในคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ (กพส.)

**กรรมาธิการได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบการแก้ไขเพิ่มเติม มีดังนี้**

**นายรุสดี บินหะยีสะมะแอ** ได้ชี้แจงให้เหตุผล สรุปได้ว่า การเพิ่ม “ประธานกรรมการธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย” เนื่องจากปัจจุบันชุมชนชาวไทยมุสลิม ในสำนักงานคณะกรรมการอิสลามแห่งประเทศไทยและบรรดาผู้นำศาสนาอิสลามได้ร่วมกันก่อตั้งสหกรณ์ที่มีการบริหารงานและการดำเนินการที่ใกล้เคียงและสอดคล้องกับวิถีชีวิตของชาวมุสลิม คือ สหกรณ์ระบบไร้ดอกเบียมีลักษณะการดำเนินงานเช่นเดียวกับการบริหารงานของธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย เพื่อเป็นการรองรับสหกรณ์ระบบไร้ดอกเบียที่จะเกิดขึ้นในอนาคตจึงได้มีการเสนอเพิ่มตำแหน่ง “ประธานกรรมการธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย” เป็นคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ และเนื่องจากระเบียบของธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยกำหนด ให้ประธานกรรมการธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยเป็นตัวแทนของธนาคารในการดำเนินงานต่าง ๆ ดังนั้นภายใต้ระบบการบริหารงานที่แตกต่างกัน ประธานกรรมการธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยจึงมีบทบาทมากในสังคมอิสลาม

**สมาชิกวุฒิสภาได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบการแก้ไขเพิ่มเติม มีดังนี้**

**นายวรวิทย์ บารู** ได้แสดงความเห็นเพื่อสนับสนุนการแก้ไขเพิ่มเติม สรุปได้ว่าการเพิ่มเติม “ประธานกรรมการธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย” เป็นกรรมการ ในคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ เพราะปัจจุบันระบบสหกรณ์อิสลามมีการดำเนินการและมีสมาชิก

เป็นจำนวนมากเพียงแต่ยังไม่มีการออกกฎหมายขึ้นมารับรองให้สหกรณ์อิสลามเป็นสหกรณ์ประเภทที่ ๘ การเพิ่มประธานกรรมการธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย เป็นการตอบสนองต่อการดำรงชีพของสมาชิกสหกรณ์ที่เป็นอิสลามอย่างแท้จริง

**มติ** ที่ประชุมเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓ ของคณะกรรมการกิจการ โดยไม่มีการลงมติ

### การพิจารณาในวาระที่สามของวุฒิสภา

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ในวาระที่สาม และเห็นชอบให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบแล้ว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๗ (๓)

**ผลการลงคะแนน** เห็นด้วย ๗๑ เสียง ไม่เห็นด้วย ๕ เสียง งดออกเสียง ๓ เสียง ไม่ลงคะแนน ไม่มี

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๙ (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่..) พ.ศ. .... ซึ่งวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม แล้วลงมติเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา

ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๗ ตอนที่ ๒๖ ก วันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๓

## **๘. ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติต่ออากาศยานที่กระทำผิดกฎหมาย พ.ศ. ....**

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติต่ออากาศยานที่กระทำผิดกฎหมาย พ.ศ. .... เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ชุดที่มีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๒๑ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๒ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเรียงลำดับมาตราจนถึงมาตรา ๓๒ และประธานในที่ประชุมได้มีคำสั่งเลื่อนการประชุมเพื่อลงมติในมาตรา ๓๒ ในการประชุมคราวต่อไป ซึ่งต่อมาในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๒๓ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ที่ประชุมได้ลงมติมาตรา ๓๒ ซึ่งเป็นมาตราสุดท้าย และได้พิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง โดยไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำแต่อย่างใด แล้วเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการปฏิบัติต่ออากาศยานที่กระทำผิดกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๑๙ โดยที่ปัจจุบันการใช้อากาศยานกระทำผิดกฎหมายในลักษณะที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศหรือเป็นภัยต่อสาธารณะมีความหลากหลายมากขึ้น จำเป็นต้องใช้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารที่มีความเชี่ยวชาญและให้มีการประสานกันมากขึ้นในการปฏิบัติต่ออากาศยานนั้น แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติต่ออากาศยานที่กระทำผิดกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๑๙ ยังมีบทบัญญัติไม่ชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารในการตรวจและพิสูจน์ฝ่าย การกักและยึดอากาศยาน และการจับ ควบคุม และการสืบสวน สอบสวนเบื้องต้นผู้ควบคุมอากาศยานและบุคคลที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการเรียกค่าใช้จ่ายการนำอากาศยานขึ้นสกัดกัน จึงปรับปรุงบทบัญญัติดังกล่าวให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

ร่างพระราชบัญญัตินี้วุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน ๖๐ วัน (กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม) โดยวุฒิสภาได้รับเมื่อวันจันทร์ที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ต่อมาที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติให้ขยายเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติออกไปเป็นกรณีพิเศษอีก ๓๐ วัน ตามความในมาตรา ๑๔๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

### การพิจารณาวาระที่หนึ่งของวุฒิสภา

โดยที่ในคราวเมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติต่ออากาศยานที่กระทำผิดกฎหมาย พ.ศ. .... และมีมติในวาระที่หนึ่งรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภา โดยอาศัยอำนาจประธานวุฒิสภา ได้มอบหมายให้คณะกรรมการการคมนาคมเป็นผู้พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นการล่วงหน้า และให้คณะกรรมการรายงานผลการพิจารณาศึกษาต่อวุฒิสภาเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของสมาชิกต่อไป ทั้งนี้ ตามข้อบังคับการประชุมฯ ข้อ ๑๓๖

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติต่ออากาศยานที่กระทำผิดกฎหมาย พ.ศ. .... ในวาระที่หนึ่ง ในการนี้ ประธานคณะกรรมการการคมนาคม (นายเกษรา ศักดิ์สมบูรณ์) ได้เสนอรายงานต่อที่ประชุมวุฒิสภา สรุปได้ว่า “คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นควรตั้งข้อสังเกตว่า วุฒิสภาควรรับร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวไว้พิจารณา เนื่องจากการปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว มีความเหมาะสมและควรสนับสนุนให้มีผลใช้บังคับเป็น

กฎหมายต่อไป เนื่องจากปัจจุบันมีการใช้อากาศยานกระทำผิดกฎหมายในลักษณะที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ และภัยสาธารณะมีความหลากหลายมากขึ้น จำเป็นต้องใช้กำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารที่มีความเชี่ยวชาญ และให้มีการประสานงานกันมากขึ้นในการปฏิบัติต่ออากาศยานที่กระทำผิดกฎหมาย แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติต่ออากาศยานที่กระทำผิดกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๑๙ มีบทบัญญัติไม่ชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารในการตรวจและการพิสูจน์ฝ่าย การกัก การยึด การจับ การควบคุม และการสืบสวนสอบสวนเบื้องต้น ผู้ควบคุมอากาศยาน และบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการเรียกค่าใช้จ่ายจากการนำอากาศยานขึ้นไปสกัดกั้น พระราชบัญญัตินี้มีความเป็นสากล เนื่องจากในนานาประเทศได้ตราพระราชบัญญัติในลักษณะนี้ขึ้นมา เพื่อใช้กำกับดูแลให้เกิดผลต่อความมั่นคงของประเทศ และสิทธิของประชาชนด้วยเช่นกัน

ผลจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติต่ออากาศยานที่กระทำผิดกฎหมาย พ.ศ. .... คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเนื้อหาในส่วนที่เป็นสาระสำคัญมาก จึงได้ยกร่างขึ้นใหม่ทั้งฉบับ ซึ่งทำให้มีผลกระทบต่อเนื้อหาของพระราชบัญญัติการเดินทางอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่มีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกัน ดังนั้นจึงต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเดินทางอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกัน เนื่องจากการนำอากาศยานขึ้นทำการบินจะต้องมีแผนการบิน และส่งให้หน่วยงานที่ให้บริการจราจรทางอากาศ หน่วยงานของทหาร หรือส่วนราชการอื่น ที่มีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการจราจรทางอากาศ ซึ่งตามอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (Convention on International Civil Aviation) ที่ประเทศไทยเป็นภาคี ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไว้ด้วย แต่ในพระราชบัญญัติการเดินทางอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำแผนการบิน และการปฏิบัติตามกฎจราจรทางอากาศ ทำให้การตรวจสอบอากาศยานที่บินเข้ามาในราชอาณาจักร ในลักษณะที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศหรือเป็นภัยต่อสาธารณะของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารไม่มีความชัดเจน สมควรเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ดังกล่าวให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยคณะกรรมการฯ มีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะว่าการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้อำนาจตัดสินใจแก่นักบิน ที่นำเครื่องขึ้นไปสกัดกั้นอากาศยานที่กระทำผิดกฎหมาย เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติการ ควรมีหลักปฏิบัติที่เป็นขั้นตอน เพื่อควบคุมนักบินไม่ให้ใช้อำนาจเกินขอบเขต ซึ่งในเรื่องนี้จะต้องไปกำหนดในกฎกระทรวงให้ชัดเจน ภายหลังจากได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว

วุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติต่ออากาศยานที่กระทำผิดกฎหมาย พ.ศ. .... ที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว เมื่อวันที่จันทร์ที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ โดยในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้มีมติรับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวและมอบหมายให้คณะกรรมการสิทธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... วุฒิสภา เพื่อพิจารณาในวาระที่สอง จำนวน ๑๔ คน โดยมีกำหนดเวลาการแปรญัตติภายในเจ็ดวันตามข้อบังคับการประชุมฯ ข้อ ๑๔๒ คณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วย

- |                                |                                |
|--------------------------------|--------------------------------|
| ๑. นายกิตติศักดิ์ จุลสำรวล     | ๒. นางจิตรีธนา ยิ่งทวีลาภา     |
| ๓. นายเจตน์ ศิรธรานนท์         | ๔. พลอากาศเอก ณพฤษภ มั่นทะจิตร |
| ๕. นายธวัช บวรวิชัยกูร         | ๖. นายประสงค์ นุรักษ์          |
| ๗. นาวาอากาศเอก ภาณุ อุดทน     | ๘. พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์  |
| ๙. นายสมชาย พิพุทธวัฒน์        | ๑๐. นางสมพร จุ่มั่น            |
| ๑๑. นายสมัคร เขาวภาพันธ์       | ๑๒. พลโท สุจินดา สุทธิพงศ์     |
| ๑๓. พลตำรวจเอก สุนทร ชัยขวัญ   | ๑๔. นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย |
| ๑๕. พลอากาศเอก อาคม กาญจนหิรัญ |                                |

ต่อมาคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้ขอให้วุฒิสภายายระยะเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวออกไปเป็นกรณีพิเศษอีก ๓๐ วัน โดยในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๙ (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้ลงมติให้ขยายเวลาการพิจารณาออกไปเป็นกรณีพิเศษอีก ๓๐ วันนับแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๓ ซึ่งครบกำหนด ๙๐ วัน ในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๓

เมื่อคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสร็จแล้ว จึงได้เสนอรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่อประธานวุฒิสภาเมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๓ สรุปผลการพิจารณาได้ว่า คณะกรรมการวิสามัญฯ มีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจำนวน ๑ มาตรา คือ มาตรา ๒๓ โดยแก้ไขชื่อส่วนราชการระดับกรมจาก “กรมการขนส่งทางอากาศ” เป็น “กรมการบินพลเรือน” เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนชื่อส่วนราชการ “กรมการขนส่งทางอากาศ” เป็น “กรมการบินพลเรือน” พ.ศ. ๒๕๕๒ และได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้บางประการ โดยมีสมาชิกวุฒิสภาเสนอคำแปรญัตติจำนวน ๑ คน



### การพิจารณาในวาระที่สองของวุฒิสภา

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๓ ที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติต่ออากาศยานที่กระทำผิดกฎหมาย พ.ศ. .... ซึ่งคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... วุฒิสภา พิจารณาเสร็จแล้ว ในวาระที่สอง เริ่มต้นด้วยชื่อร่างพระราชบัญญัติ คำปรารภ แล้วเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง โดยที่ประชุมวุฒิสภามีมติเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการ จำนวน ๑ มาตรา คือ มาตรา ๒๓

### การพิจารณาในวาระที่สามของวุฒิสภา

เมื่อได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติต่ออากาศยานที่กระทำผิดกฎหมาย พ.ศ. .... ในวาระที่สองเสร็จแล้ว ในการประชุมคราวเดียวกัน วุฒิสภาได้พิจารณาต่อไปในวาระที่สามให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๗ (๓)

**ผลการลงคะแนน** เห็นด้วย ๑๐๒ เสียง ไม่เห็นด้วย ๕ เสียง งดออกเสียง ๓ เสียง ไม่ลงคะแนน ๒ เสียง

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติต่ออากาศยานที่กระทำผิดกฎหมาย พ.ศ. .... ที่วุฒิสภามีมติแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว มีมติเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติต่ออากาศยานที่กระทำผิดกฎหมาย พ.ศ. .... มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๗ ตอนที่ ๗๒ ก ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๓

### **๙. ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ....**

ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. .... เสนอโดยคณะรัฐมนตรี นายไพฑูรย์ แก้วทอง กับคณะ และนายสถาพร มณีรัตน์ กับคณะ โดยสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๗ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๒ และเสนอให้วุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๖ โดยร่างพระราชบัญญัติ



ดังกล่าวมีสาระสำคัญเป็นการให้มีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน เพื่อกำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้จ้างงานและผู้รับงานไปทำที่บ้าน คุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านให้ได้รับค่าตอบแทนในการทำงานที่เป็นธรรม และมีความปลอดภัยในการทำงาน รวมทั้งกำหนดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองการรับงานไปทำที่บ้าน มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะมาตรการคุ้มครองส่งเสริม และพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน อีกทั้งมีการกำหนดโทษสำหรับผู้จ้างงาน ผู้รับงานไปทำที่บ้านที่ฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้รับการคุ้มครอง มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และสอดคล้องกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยร่างพระราชบัญญัตินี้จะใช้บังคับกับทั้งภาคเอกชน ราชการและรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับ โดยวุฒิสภาได้รับเมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๓ ซึ่งครบกำหนดสามสิบวัน ในวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๕๓

### การพิจารณาในวาระที่หนึ่งของวุฒิสภา

โดยที่ในคราวเมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. .... แล้วลงมติในวาระที่หนึ่งรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นนั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภา โดยอาศัยอำนาจของประธานวุฒิสภา ได้มอบหมายให้คณะกรรมาธิการการแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นผู้พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นการล่วงหน้า และให้คณะกรรมาธิการรายงานผลการพิจารณาศึกษาต่อวุฒิสภาเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของสมาชิกต่อไป ทั้งนี้ ตามข้อบังคับการประชุมฯ ข้อ ๑๓๖

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๑ (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. .... ในวาระที่หนึ่งในการนี้คณะกรรมาธิการการแรงงานและสวัสดิการสังคมที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นการล่วงหน้าตามข้อบังคับการประชุมฯ ข้อ ๑๓๖ ได้ชี้แจงผลการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยเห็นว่าวุฒิสภาควรรับร่างพระราชบัญญัตินี้ไว้พิจารณา เนื่องจากเดิมไม่มีกฎหมายคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน มีเพียงกฎกระทรวงเท่านั้น ซึ่งไม่สามารถให้ความคุ้มครองในเรื่องค่าตอบแทนหรือสวัสดิการในการทำงานได้อย่างทั่วถึง โดยมีความเห็นและข้อสังเกต ดังนี้

๑. ร่างพระราชบัญญัตินี้มีเจตนารมณ์เพื่อขยายความคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน ที่อยู่นอกโรงงานอุตสาหกรรม โดยได้ระบุความรับผิดชอบเฉพาะผู้จ้างงานและผู้รับงานเท่านั้น แต่ไม่ครอบคลุมถึงคนกลางที่จะต้องร่วมรับผิดชอบ

๒. เรื่องค่าตอบแทน ไม่ควรนำอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานมาเป็นเกณฑ์ในการจ่ายค่าจ้าง เนื่องจากงานที่รับไปทำที่บ้านมีลักษณะการทำงาน เป็นรายชิ้นหรือตามผลงาน ไม่ใช่การทำงานเป็นชั่วโมงเหมือนกับแรงงานในสถานประกอบการ และควรกำหนดระยะเวลาในการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน

๓. เรื่องความปลอดภัยในการทำงาน ควรระบุถึงงานที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบ ทั้งในด้านร่างกายและจิตใจแก่เด็ก และหญิงมีครรภ์ไว้ด้วย รวมถึงเรื่องเกี่ยวกับสารเคมีอันตราย

๔. เรื่องคณะกรรมการการรับงานไปทำที่บ้าน เห็นควรให้คงอธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงานและเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานดังกล่าว อีกทั้งในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ควรเปิดกว้างให้บุคคลผู้มีความรู้ด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เข้ามามีส่วนร่วมด้วย ไม่ควรจำกัดเพียงบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้าน เท่านั้น

๕. ควรมีพนักงานตรวจแรงงานผู้รับงานไปทำที่บ้านแยกต่างหากจากพนักงานตรวจแรงงานประจำ เนื่องจากปัจจุบันพนักงานตรวจแรงงานมีจำนวนน้อยและมีภาระหน้าที่มาก ซึ่งอาจจะกำหนดให้มีอาสาสมัครแรงงานเพื่อช่วยพนักงานตรวจแรงงานในการปฏิบัติหน้าที่ก็ได้

๖. กฎหมายดังกล่าวควรมีลักษณะที่ยืดหยุ่น สอดรับกับสังคม และวัฒนธรรมไทย อีกทั้งต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อผู้จ้างงานและผู้รับงานไปทำที่บ้าน

๗. ควรกำหนดให้มีกองทุนผู้รับงานไปทำที่บ้าน เพื่อช่วยเหลือให้มีงานทำอย่างต่อเนื่อง คุ้มครองเรื่องอัตราค่าตอบแทน การสนับสนุนด้านเงินทุน การฝึกอบรมเพื่อเพิ่มทักษะ และฝีมือในการทำงาน และช่วยเหลือเกี่ยวกับเครื่องมือ อุปกรณ์ การแนะนำให้ความรู้ และดูแลสุขภาพเพื่อให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านสามารถปฏิบัติตามและปฏิบัติงานได้ด้วยความปลอดภัย

จากนั้น ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. .... แล้วลงมติรับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้วไว้พิจารณา และตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา ในวาระที่สอง จำนวน ๒๗ คน โดยมีกำหนดเวลาการแปรญัตติภายใน ๗ วัน ตามข้อบังคับการประชุมฯ ข้อ ๑๔๒ กรรมาธิการดังกล่าวประกอบด้วย

- |                                       |                              |
|---------------------------------------|------------------------------|
| ๑. นางกีระณา สุมาวงศ์                 | ๒. พลตำรวจตรี ขจร สัยวัตร์   |
| ๓. นายขวัญชัย พนมขวัญ                 | ๔. นายจตุรงค์ ธีระกนก        |
| ๕. นายจรัส จึ้งยิ่งเรืองรุ่ง          | ๖. นางจิตรีธนา ยิ่งทวีลาภา   |
| ๗. นางจิรวรรณ จงสุทธานามณี วัฒนศิริธร | ๘. นายทวีศักดิ์ คิตบรรจง     |
| ๙. นายนคร มาฉิม                       | ๑๐. นายบวรศักดิ์ คณาเสน      |
| ๑๑. นายประดิษฐ์ ตันวัฒนะพงษ์          | ๑๒. นายพีระ มานะทัศน์        |
| ๑๓. พลตำรวจโท มาโนช ไกรวงศ์           | ๑๔. นางสาวสนา ไตลิตระกุล     |
| ๑๕. นางรสสุคนธ์ ภูริเดช               | ๑๖. นายรังสฤษฏ์ จันทร์ตัน    |
| ๑๗. นายวรวิทย์ บารู                   | ๑๘. นายศุภวัฒน์ เทียนถาวร    |
| ๑๙. พลตำรวจตรี สุเทพ สุขสงวน          | ๒๐. นายสุพจน์ เลียดประดม     |
| ๒๑. นายสุรพงษ์ ตันธนศรีกุล            | ๒๒. นายสุริยา ปันจอร์        |
| ๒๓. นายสุวิศว์ เมฆเสรีกุล             | ๒๔. นางสุอำภา คชไกร          |
| ๒๕. นายอภิมุข สุขประสิทธิ์            | ๒๖. นายอรรถวิรัช สุวรรณภักดี |
| ๒๗. นายอาทิตย์ อีสโม                  |                              |

ต่อมาคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้ขอให้วุฒิสภายายเวลาการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวออกไปเป็นกรณีพิเศษอีก ๓๐ วัน โดยในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๙ (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้ลงมติให้ขยายเวลา การพิจารณาออกไปเป็นกรณีพิเศษอีก ๓๐ วัน ตามความในมาตรา ๑๔๖ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย นับแต่วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๓ ซึ่งจะครบกำหนดสามสิบวันที่ขยายเวลา ไว้ ในวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๓

เมื่อคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสร็จแล้ว จึงได้เสนอรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่อประธานวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๓ สรุปผลการพิจารณาได้ว่า คณะกรรมการมีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ จำนวน ๘ มาตรา คือมาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐ มีการแก้ไขทั้งหมด ๕ คณะกรรมการการรับงานไปทำที่บ้าน และตัดออกจำนวน ๑ มาตรา คือ มาตรา ๓๘ และได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติไว้บางประการ โดยมี สมาชิกวุฒิสภาเสนอคำแปรญัตติ จำนวน ๑๘ คน ดังนี้

- |                               |                        |
|-------------------------------|------------------------|
| ๑. นางสาวสุมล สุตะวิริยะวัฒน์ | ๒. นายเจริญ ภัคดีวานิช |
| ๓. นายชรินทร์ หาญสืบสาย       | ๔. นายวิเชียร คันห้อง  |

๕. รองศาสตราจารย์กอบกุล พันธุ์เจริญวรกุล
๖. รองศาสตราจารย์อััจฉรา เตชฤทธิพิทักษ์
๗. พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์
๘. นางพรพันธุ์ บุญยรัตพันธุ์
๙. นางพรทิพย์ โล่ห์วีระ จันทรรัตนปรีดา
๑๐. นางสมพร จูม่น
๑๑. นายมณฑิเยร บุญตัน
๑๒. นายเรืองไกร ลีกิจวัฒน์
๑๓. นายพิชัย อุตมาภินันท์
๑๔. นายสุรชัย ชัยตระกูลทอง
๑๕. นายวิทยา อินาลา
๑๖. นายเจตน์ ศิรธรานนท์
๑๗. นายอนุศักดิ์ คงมาลัย
๑๘. นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย

และมีกรรมาธิการสงวนความเห็น จำนวน ๒ คน ดังนี้

๑. นายทวีศักดิ์ คิตบรรจง
๒. นางสาวรสนา โตลีตระกูล

โดยสมาชิกวุฒิสภาได้ขอสงวนคำแปรญัตติไว้ จำนวน ๑๐ มาตรา ในมาตรา ๓ มาตรา ๖ มาตรา ๙ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕/๑ (เพิ่มขึ้นใหม่) มาตรา ๑๗ มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๔ และกรรมาธิการได้สงวนความเห็นไว้ จำนวน ๓ มาตรา ในมาตรา ๑๔ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๒๔

### การพิจารณาในวาระที่สองของวุฒิสภา

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๖ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่สอง เริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง

ประเด็นสำคัญที่สมาชิกวุฒิสภาขอแปรญัตติและกรรมาธิการสงวนความเห็น ให้แก้ไขเพิ่มเติม และที่สมาชิกวุฒิสภาได้อภิปรายแสดงความเห็นในที่ประชุมวุฒิสภาสรุปได้ดังนี้

๑. มาตรา ๓ บทนิยามคำว่า “คณะกรรมการ” ซึ่งคณะกรรมการได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยเพิ่มคำว่า “คุ้มครอง” เป็นดังนี้ คณะกรรมการคุ้มครองการรับงานไปทำที่บ้าน

### คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภา

นายตวง อันทะไชย และนายอนุรักษ์ นิยมเวช ได้แสดงความเห็นสรุปได้ว่าการแก้ไขโดยเพิ่มคำว่า “คุ้มครอง” จะทำให้ความหมายของคำว่า “คณะกรรมการ” เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งจะผูกพันไปถึงมาตรา ๒๕ ว่าด้วยคณะกรรมการ และมาตรา ๒๘ ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ด้วยตามหลักการเดิมมิได้พูดถึงเรื่องของการคุ้มครอง มีเจตนาเพียงให้เป็นคณะกรรมการธรรมดาที่มีอำนาจแต่เพียงการเสนอและการส่งเสริม มิได้มีหน้าที่คุ้มครองแต่อย่างใด จึงควรพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ด้วยว่ามีความครอบคลุมหรือไม่ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

### คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการ

กรรมการผู้ตอบชี้แจงในมาตรา ๓ บทนิยามคำว่า “คณะกรรมการ” มีดังนี้

๑) นายอภิมุข สุขประสิทธิ์ ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า การเพิ่มคำว่า “คุ้มครอง” เนื่องจากขอบข่ายของกฎหมายครอบคลุมทั้งเรื่องของการคุ้มครอง ส่งเสริม และพัฒนา จึงควรแก้ไขชื่อคณะกรรมการให้มีความเหมาะสม และเพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขชื่อหมวด ๕ คณะกรรมการคุ้มครองการรับงานไปทำที่บ้าน ตามที่มีสมาชิกวุฒิสภาได้แปรญัตติให้แก้ไขเพิ่มเติม

๒) นางสุอำภา ศษไกร ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า การส่งเสริมผู้รับงานไปทำที่บ้านจะต้องพิจารณาถึงเรื่องการคุ้มครองหรือการพัฒนาด้วย เนื่องจากการคุ้มครองเป็นเรื่องที่สำคัญ ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรต่าง ๆ มีความเข้มแข็ง

### ผลการพิจารณามาตรา ๓ บทนิยามคำว่า “คณะกรรมการ”

ที่ประชุมเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการ โดยไม่มีการลงมติ

**๒. มาตรา ๑๔ วรรคสอง การคืนหลักประกันการทำงานหรือหลักประกันความเสียหายในการทำงานแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน** ซึ่งกำหนดให้ผู้จ้างงานต้องคืนหลักประกันภายในเวลาไม่เกิน ๗ วัน นับแต่วันที่ผู้จ้างงานได้รับงานที่ทำ โดยคณะกรรมการได้แก้ไขเพิ่มเติมให้ผู้จ้างงานต้องคืนหลักประกันเมื่อมีการบอกเลิกการจ้างดังกล่าวด้วย

โดยที่เมื่อกรรมการสงวนความเห็นให้แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาการคืนหลักประกัน และมีสมาชิกวุฒิสภาได้อภิปรายแสดงความเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการ ดังนี้

## ๒.๑ กรณีกำหนดระยะเวลาการคืนหลักประกันภายในเวลาไม่เกิน ๗ วัน

### คำอภิปรายของกรรมาธิการผู้สงวนความเห็น

กรรมาธิการผู้สงวนความเห็นได้อภิปรายแสดงความเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อชี้แจงประกอบการสงวนความเห็นให้แก่ไขเพิ่มเติมจากภายในเวลาไม่เกิน ๗ วัน เป็นไม่เกิน ๓ วัน ดังนี้

**นายทวีศักดิ์ คิดบรรจง** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า การคืนหลักประกันการทำงาน หรือหลักประกันความเสียหายในการทำงานแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ที่กำหนดให้ผู้จ้างงานต้องคืนภายในเวลาไม่เกิน ๗ วันนับแต่วันที่ผู้จ้างงานได้รับงานที่ทำนั้น เป็นระยะเวลาที่นานเกินไป อาจทำให้ผู้จ้างงานถ่วงเวลาในการจ่ายเงินได้ ซึ่งไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของกฎหมายในการปกป้อง และคุ้มครองผู้ที่รับงานไปทำที่บ้าน โดยผู้รับงานไปทำที่บ้านควรได้รับหลักประกันคืนในทันทีที่ส่งงานหรือที่มีการตรวจรับงานเสร็จ แต่เพื่อให้มีความเหมาะสม และไม่ให้ฝ่ายใดเสียเปรียบ ควรกำหนดให้คืนหลักประกันภายในเวลาไม่เกิน ๓ วัน ซึ่งถือว่าเป็นระยะเวลาที่เพียงพอที่ผู้จ้างงานจะตรวจสอบคุณภาพและปริมาณของงานได้

### คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการ

กรรมาธิการผู้ตอบชี้แจงในมาตรา ๑๔ วรรคสอง กรณีกำหนดระยะเวลาการคืนหลักประกัน มีดังนี้

๑) **นายอภิมุข สุขประสิทธิ์** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า ระยะเวลาการคืนหลักประกันที่กำหนดให้ผู้จ้างงานต้องคืนแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านภายในเวลาไม่เกิน ๗ วัน เป็นกำหนดเวลาที่เหมาะสม เนื่องจากลักษณะของงานที่รับไปทำที่บ้านโดยทั่วไปจะมีลักษณะของการจ้างงานที่ต่อเนื่องกัน หากกำหนดเวลาน้อยกว่า ๗ วัน จะมีปัญหาในเรื่องการมอบหลักประกันและการส่งคืนหลักประกัน ซึ่งจะก่อให้เกิดภาระแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ที่จะเรียกหลักประกันคืนและส่งหลักประกันใหม่ ประกอบกับในการนับระยะเวลา ๗ วันนั้น จะนับรวมถึงวันหยุดราชการด้วย ซึ่งหากกำหนดเวลาไว้ ๓ วัน จะก่อให้เกิดปัญหาในการนับระยะเวลาได้ นอกจากนี้ อาจกระทบต่อการปฏิบัติในมาตรา ๔๒ ที่กำหนดบทลงโทษกับผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๑๔ ไว้

๒) **นายสุรียา ปันจอร์** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า การคืนหลักประกันจะต้องคืนภายในเวลาไม่เกิน ๗ วันนั้นมีความเหมาะสมและเป็นธรรมทั้งฝ่ายผู้จ้างและผู้รับจ้างแล้ว เนื่องจากมีมาตรา ๔๒ ได้บัญญัติรองรับเพื่อเป็นหลักประกันแก่ผู้รับจ้างว่า หากผู้จ้างงานฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ

ตามมาตรา ๑๔ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำ  
ทั้งปรับ

### ผลการพิจารณามาตรา ๑๔ วรรคสอง กรณีกำหนดระยะเวลาการคืน หลักประกัน

ที่ประชุมเห็นชอบด้วยกับคณะกรรมการสิทธิการที่ให้คงไว้ตามร่างเดิม โดยไม่มีการลงมติ

#### **๒.๒ กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการสิทธิการ โดยเพิ่มความว่า “หรือเมื่อ มีการบอกเลิกการจ้างดังกล่าว”** ความเป็นดังนี้

“ให้ผู้จ้างงานคืนหลักประกันการทำงานหรือหลักประกันความเสียหายในการทำงาน  
แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านภายในเวลาไม่เกินเจ็ดวันนับแต่วันที่ผู้จ้างงานได้รับงานที่ทำหรือเมื่อ  
มีการบอกเลิกการจ้างดังกล่าว”

#### คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภา

สมาชิกวุฒิสภาได้อภิปรายแสดงความเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมของ  
คณะกรรมการสิทธิการ ดังนี้

**นายสมิคร เชาวภานันท์ และนายตวง อันทะไชย** ได้แสดงความเห็นสรุปได้ว่า  
การเพิ่มเหตุต้องคืนหลักประกันเมื่อมีการบอกเลิกการจ้างนั้น เห็นว่า จะเกิดปัญหาในการตีความ  
หรือเกิดปัญหาในการปฏิบัติได้ อาจทำให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นฝ่ายเสียเปรียบ เนื่องจากการ  
บอกเลิกการจ้างนั้นมีหลายสาเหตุ อีกทั้งไม่ได้มีการกำหนดไว้ว่าใครเป็นคนบอกเลิกการจ้าง  
ที่จะทำให้ผู้จ้างงานต้องคืนหลักประกัน ดังนั้น จึงควรที่จะกำหนดไว้ให้ชัดเจน

#### คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการสิทธิการ

กรรมการสิทธิการผู้ตอบชี้แจงในมาตรา ๑๔ วรรคสอง กรณีคณะกรรมการสิทธิการแก้ไข  
เพิ่มเติม โดยเพิ่มความว่า “หรือเมื่อมีการบอกเลิกการจ้างดังกล่าว” มีดังนี้

**นายอภิมุข สุขประสิทธิ์** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า การเพิ่มเติมความว่า “หรือเมื่อมีการ  
บอกเลิกจ้างดังกล่าว” เป็นการแก้ไขตามผู้แปรญัตติ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของผู้รับ  
งานไปทำที่บ้าน โดยการบอกเลิกการจ้างดังกล่าวต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐ และ  
มาตรา ๑๑ กล่าวคือ ในกรณีที่งานที่รับไปทำที่บ้านยังทำไม่แล้วเสร็จและอยู่ในระยะเวลาที่ตกลง  
กัน ผู้จ้างงานจะบอกเลิกการจ้างไม่ได้ เว้นแต่เป็นความผิดของผู้รับงานไปทำที่บ้าน และในกรณี

ที่มีเหตุอันอาจคาดหมายได้ว่าจะงานที่รับไปทำที่บ้านจะไม่แล้วเสร็จ และผู้จ้างงานกับผู้รับงานไปทำที่บ้านได้เจรจาตกลงกันขยายระยะเวลาการส่งมอบงาน ซึ่งผู้จ้างงานเห็นว่าไม่สมควรจะมีการขยายระยะเวลาการส่งมอบงาน ผู้จ้างงานมีสิทธิบอกเลิกการจ้างและมอบงานให้ผู้อื่นรับงานนั้นไปทำแทนได้ และกรณีที่เป็นเหตุอื่น ๆ จะมีบัญญัติรองรับไว้ในมาตรา ๕

**ผลการพิจารณามาตรา ๑๔ วรรคสอง กรณีคณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติม โดยเพิ่มความว่า “หรือเมื่อมีการบอกเลิกการจ้างดังกล่าว”**

คณะกรรมการเห็นชอบให้ตัดความว่า “หรือเมื่อมีการบอกเลิกการจ้างดังกล่าว” ที่ได้เพิ่มเติม ออก ซึ่งที่ประชุมเห็นชอบด้วยให้คงไว้ตามร่างเดิม โดยไม่มีการลงมติ

**๓. มาตรา ๑๕/๑**

โดยที่สมาชิกวุฒิสภาได้สงวนคำแปรญัตติให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๑๕/๑ โดยกำหนดให้การปฏิเสธไม่จ้างงานหรือไม่ให้สิทธิประโยชน์ใด ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้แก่บุคคล เพราะเหตุแห่งความพิการทั้งทางตรงและทางอ้อม ถือเป็นทางเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

**คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๑๕/๑**

ผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบการแปรญัตติ ดังนี้

**นายมณฑิร บุญตัน** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า การจ้างงานในสถานประกอบการนั้น คนพิการส่วนใหญ่มักจะถูกเลือกปฏิบัติและถูกปฏิเสธไม่จ้างงาน ทำให้คุณภาพชีวิตของคนพิการอยู่ในระดับต่ำ ไม่สามารถมีส่วนร่วมทางสังคมได้อย่างเต็มที่ โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ ได้กำหนดให้นายจ้างมีทางเลือกในการจ้างงานคนพิการได้ ดังนั้น เพื่อส่งเสริมให้คนพิการมีงานทำ ก็ควรที่จะบัญญัติกฎหมายฉบับนี้ให้มีความเชื่อมโยงกับพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ด้วย เนื่องจากกฎหมายเฉพาะดังกล่าวยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องของการรับงานไปทำที่บ้าน จึงควรกำหนดไว้ให้ชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการขยายโอกาสในการมีงานทำสำหรับคนพิการ และเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการเลือกปฏิบัติอันจะเป็นความผิดในฐานความผิดที่กำหนดไว้ในกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง



### คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการ

กรรมการผู้ตอบชี้แจงในมาตรา ๑๕/๑ มีดังนี้

**นายอภิมุข สุขประสิทธิ์** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิเพื่อคุ้มครองคนพิการไว้แล้ว กล่าวคือ ในมาตรา ๑๕ ได้กำหนดให้ในการกำหนดนโยบาย กฎ ระเบียบ หรือวิธีปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรเอกชน หรือบุคคลใดในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการจะกระทำมิได้ และในมาตรา ๑๖ ก็ยังได้กำหนดให้คนพิการที่จะได้รับ หรือได้รับความเสียหายจากการกระทำในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติ มีสิทธิร้องขอต่อคณะกรรมการให้มีคำสั่งเพิกถอนการกระทำ หรือห้ามมิให้มีการกระทำนั้นได้ คำสั่งของคณะกรรมการให้ถือเป็นที่สุด ซึ่งจะเห็นได้ว่า ถ้ามีการปฏิเสธไม่จ้างงานหรือไม่ให้สิทธิประโยชน์กับบุคคลดังกล่าว ในขณะที่ยังไม่ได้เป็นผู้รับงานไปทำที่บ้าน บุคคลดังกล่าวก็สามารถใช้กฎหมายดังกล่าวได้ ประกอบกับในเรื่องของการรับงานไปทำที่บ้านไม่ได้มีข้อจำกัดไม่ให้ผู้พิการหรือบุคคลที่มีความพิการเป็นผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้จะคุ้มครองบุคคลเมื่อเป็นผู้รับงานไปทำที่บ้านหรือเมื่อมีการจ้างงานแล้วเท่านั้น โดยผู้รับงานไปทำที่บ้านทุกคนจะได้รับสิทธิประโยชน์ที่เท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ แต่หากบุคคลที่มีความพิการยังไม่เป็นผู้รับงานไปทำที่บ้าน ก็จะได้รับคุ้มครองตามกฎหมายเฉพาะอยู่แล้ว

### ผลการพิจารณามาตรา ๑๕/๑

ที่ประชุมเห็นชอบด้วยกับคณะกรรมการที่ให้คงไว้ตามร่างเดิม โดยไม่มีการลงมติ

**๔. มาตรา ๑๗ การจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน** ซึ่งกำหนดให้ผู้จ้างงานจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านในขณะที่ส่งมอบงานที่ทำ หรือตามกำหนดที่ตกลงกันแต่ไม่เกิน ๗ วันนับแต่วันที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านส่งมอบงานที่ทำนั้น

โดยที่มาตราดังกล่าว คณะกรรมการไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม แต่มีสมาชิกวุฒิสภาสงวนคำแปรญัตติ ขอให้แก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ๑๗ เนื่องจากเห็นว่า ในการจ่ายค่าตอบแทนควรที่จะจ่ายค่าตอบแทนไม่เกินรอบบัญชีการจ่ายเงินประจำเดือนของผู้จ้างงาน และในกรณีที่มีการส่งมอบงานกันเป็นส่วนๆ ต้องจ่ายค่าตอบแทนในแต่ละส่วนของงานที่ได้ส่งมอบงานแก่ผู้จ้างงาน ความเป็นดังนี้

“มาตรา ๑๗ ให้ผู้จ้างงานจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านในขณะที่ส่งมอบงานที่ทำ หรือตามกำหนดที่ตกลงกันไม่เกินสี่สิบรอบบัญชีการจ่ายเงินประจำเดือนของผู้จ้างงานนับแต่วันที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านส่งมอบงานที่ทำนั้น

ในกรณีที่มีการส่งมอบงานที่รับไปทำที่บ้านตกลงรับมอบกันเป็นส่วนๆ ผู้จ้างงานต้องจ่ายค่าตอบแทนในแต่ละส่วนของงานที่ได้ส่งมอบงานแก่ผู้จ้างงาน ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง”

### คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติ

สมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบการแปรญัตติ ดังนี้

**นายพิชัย อุดมภินันท์** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า การจ่ายค่าตอบแทนแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านควรเป็นรูปแบบเดียวกันกับผู้จ้างงานนั้นได้ปฏิบัติอยู่เป็นลักษณะประจำในสถานประกอบการ ไม่ควรสร้างกฎเกณฑ์หรือเปลี่ยนวิธีการชำระเงินหรือจ่ายเงินด้วยวิธีพิเศษที่แตกต่างจากที่เคยปฏิบัติอยู่ โดยควรกำหนดให้ไม่เกินรอบบัญชีการจ่ายเงินประจำเดือนของผู้จ้างงาน รวมทั้งในกรณีที่มีการส่งมอบงานเป็นส่วนๆ ก็ให้ถือการจ่ายเงินค่าจ้างตามส่วนของงานที่มาส่งด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้ง ๒ ฝ่าย

### คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการ

กรรมการผู้ตอบชี้แจงในมาตรา ๑๗ มีดังนี้

๑) **นายสุวิศว์ เมฆเสรีกุล** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า รอบบัญชีการจ่ายเงินประจำเดือนของผู้จ้างงานแต่ละรายจะไม่เหมือนกัน โดยอาจจะเป็นการจ่ายเงิน ๗ วัน ๑๕ วัน หรือ ๑ เดือนก็ได้ ดังนั้น ในการจ่ายค่าตอบแทนควรกำหนดเป็นเวลาเดียวกัน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติซึ่งตามร่างเดิมไม่เกิน ๗ วันนั้นมีความเหมาะสมแล้ว

๒) **นายสุพจน์ เลียดประถม** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า การกำหนดการจ่ายเงินตามรอบบัญชีการจ่ายเงิน จะไม่มีความชัดเจนในการจ่ายเงินให้กับผู้รับงานไปทำที่บ้าน อาจจะมีผลในทางปฏิบัติได้ เนื่องจากรอบบัญชีของแต่ละบริษัทหรือหน่วยงานไม่เป็นที่ทราบโดยทั่วไปว่ามีรอบบัญชีอย่างไร อาจจะต่างกันหรือเหมือนกันก็ได้ ซึ่งกำหนดเวลา ๗ วันนั้นเหมาะสมแล้วเพื่อให้ปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกัน อีกทั้ง ไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้ประกอบการจนเกินควรด้วยสำหรับกรณีการเพิ่มเติมวรรคสองที่ให้การส่งมอบงานที่รับไปทำที่บ้านตกลงให้รับมอบกันเป็นส่วนๆ แล้วให้ผู้จ้างงานต้องจ่ายค่าตอบแทนในแต่ละส่วนตามหลักเกณฑ์เดียวกันนั้น

จะเห็นได้ว่า ในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้มีการกำหนดโทษแก่ผู้จ้างงานหากไม่จ่ายเงินตามระยะเวลาที่กำหนดไว้แล้ว

### **ผลการพิจารณามาตรา ๑๗**

ที่ประชุมมีมติเห็นชอบด้วยกับคณะกรรมการการให้คงไว้ตามร่างเดิม

#### **มติ**

มาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง เห็นด้วย ๗๘ เสียง ไม่เห็นด้วย ๑๑ เสียง งดออกเสียง ๑ เสียง ไม่ลงคะแนน ไม่มี

มาตรา ๑๗ วรรคสอง ไม่มีการลงมติ เนื่องจากการลงมติในวรรคหนึ่งที่ประชุมมีมติเห็นด้วยให้คงไว้ตามร่างเดิม ซึ่งส่งผลถึงวรรคสองที่สมาชิกวุฒิสภาแปรญัตติเพิ่มเติม ทำให้ไม่ต้องลงมติ

### **๕. มาตรา ๒๔ การจ่ายค่ารักษาพยาบาล ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพและค่าทำศพ**

โดยที่มาตราดังกล่าว คณะกรรมการการไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม แต่มีสมาชิกวุฒิสภาสงวนคำแปรญัตติ และมีกรรมการสงวนความเห็น (กรรมการเสียงข้างน้อย) ขอให้แก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ๒๔ เนื่องจากเห็นว่า ควรนำพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ มาประกอบในการพิจารณา และควรตัดความในวรรคสองที่กำหนดไม่ให้ใช้บังคับกับกรณีการประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือถึงแก่ความตายเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้รับงานไปทำที่บ้านเองออก

#### **คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติ**

ผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบการแปรญัตติ มีดังนี้

๑) **นางสาวสุมล สุตะวิริยะวัฒน์** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า เห็นด้วยที่จะให้ความคุ้มครองแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ด้วยเห็นว่าผู้รับงานไปทำที่บ้านส่วนใหญ่จะมีฐานะยากจนและเป็นแรงงานนอกระบบ ซึ่งเป็นกลุ่มแรงงานขนาดใหญ่ของประเทศที่ขับเคลื่อนให้การกระจายรายได้และเศรษฐกิจของประเทศเคลื่อนไป แต่แรงงานนอกระบบนี้จะไม่มีความเท่าเทียมกับแรงงานในระบบ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของสวัสดิการ รายได้ และการเข้าถึงแหล่งทุน ดังนั้น เพื่อให้ความเป็นธรรมกับบุคคลเหล่านี้ ควรที่จะตัดวรรคสองออก

๒) **นางพรพันธุ์ บุญยรัตพันธุ์** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า เนื่องจากในปัจจุบันมี คนรับงานไปทำที่บ้านประมาณห้าแสนกว่าคน ซึ่งเป็นจำนวนที่มากและส่วนใหญ่จะเป็นผู้มีราย ได้น้อย การศึกษาต่ำ เป็นผู้ด้อยโอกาสในสังคม ประกอบกับบุคคลเหล่านี้จะมีทักษะในการที่จะ ประกอบอาชีพซึ่งอาจน้อยกว่าคนงานที่อยู่ในโรงงาน เพราะไม่ได้ฝึกอาชีพมาก่อน โอกาสที่จะ เกิดอุบัติเหตุจึงมีมากกว่า จึงอาจทำให้นายจ้างเห็นว่าเป็นเพราะความประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรงหรือเป็นความบกพร่องของผู้ปฏิบัติงานได้ ดังนั้น จึงควรตัดวรรคสองออก เพื่อให้ ความคุ้มครองแก่ผู้ที่ปฏิบัติงานจริง ๆ โดยควรจัดให้มีการอบรม ส่งเสริมด้านการพัฒนาฝีมือ องค์กรความรู้ รวมทั้งจัดให้มีการตรวจสอบสุขภาพอนามัยประจำปีแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน

### **คำอภิปรายของกรรมาธิการผู้สงวนความเห็น**

กรรมาธิการผู้สงวนความเห็นได้อภิปรายแสดงความเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อชี้แจงประกอบความเห็น มีดังนี้

**นางสาวรสนา ไตสีตระกูล** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า ในมาตรานี้มีได้มีการระบุ ว่าในการจ่ายเงินให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านใช้หลักเกณฑ์อะไร เพียงแต่ระบุว่าให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งมีความไม่ชัดเจน จึงควรกำหนดให้ ชัดเจนว่าในการจ่ายเงินจะใช้หลักเกณฑ์ใด และควรตัดวรรคสองออก โดยนำพระราชบัญญัติ เงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ มาใช้ประกอบการพิจารณาในมาตราดังกล่าว ด้วยพระราชบัญญัติ เงินทดแทนดังกล่าวมีการกำหนดเอาไว้ชัดเจนว่านายจ้างไม่ต้องจ่ายเงินทดแทนในการประสบ อันตรายหรือเจ็บป่วยของลูกจ้างเพราะเหตุเสพของมีนเมาหรือสิ่งเสพติดอื่นจนไม่สามารถครอง สติได้ หรือจงใจให้ตนเองประสบอันตรายหรือยอมให้ผู้อื่นทำให้ตนเองประสบอันตราย อีกทั้ง ความในวรรคสองที่กำหนดให้มีให้ใช้บังคับกับกรณีที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านจงใจหรือประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรง เห็นว่าจะจะเป็นช่องทางให้ผู้จ้างงานถ่วงเวลาที่จะจ่ายเงินหรือหลีกเลี่ยงที่จะจ่ายเงิน ทดแทน เนื่องจากการพิสูจน์ว่าเป็นเรื่องของความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้น เป็นเรื่องที่พิสูจน์ยากและต้องใช้เวลานาน อาจทำให้ผู้รับงานเสียประโยชน์ได้ ประกอบกับ ผู้จ้างงานสามารถพิสูจน์ตามกฎหมายอื่นได้ จึงไม่มีความจำเป็นที่ต้องระบุไว้ เพราะจะเป็น ผลเสียกับผู้รับงานไปทำที่บ้าน

### **คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการ**

กรรมาธิการผู้ตอบชี้แจงในมาตรา ๒๔ มีดังนี้

๑) **นายอภิมุข สุขประสิทธิ์** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า ตามร่างมาตรา ๒๔ มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ผู้จ้างงานเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องค่ารักษาพยาบาล ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพ และค่าทำศพโดยตรง ซึ่งไม่ต้องผ่านกองทุนเงินทดแทนเหมือนเช่นพระราชบัญญัติเงินทดแทน แต่หากผู้จ้างงานพิสูจน์ได้ว่าผู้รับงานไปทำที่บ้านจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้จ้างงานก็ไม่ต้องรับผิดชอบ โดยในการจ่ายเงินให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยในการกำหนดกฎกระทรวงนั้นจำเป็นต้องคำนึงถึงสภาพการจ้างงานที่เป็นจริง เนื่องจากผู้จ้างงานจะมีทั้งผู้ประกอบการรายย่อยและผู้ประกอบการรายใหญ่ ดังนั้น การที่กำหนดให้นำพระราชบัญญัติเงินทดแทนมาประกอบการพิจารณา จะทำให้ในการกำหนดกฎกระทรวงเป็นปัญหาในทางปฏิบัติได้อีกทั้งจะก่อให้เกิดภาระกับผู้จ้างงานเกินสมควร

๒) **นายสุพจน์ เลียดประถม** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ เป็นข้อกำหนดระหว่างลูกจ้างกับนายจ้างและเกี่ยวกับเรื่องเงินทดแทนตามพระราชบัญญัติ ซึ่งหากนำมาใช้ประกอบการพิจารณา จะเป็นการเพิ่มภาระให้กับนายจ้างเกินสมควร ซึ่งอาจกระทบต่อการจ้างงาน ทำให้มีการจ้างงานน้อยลง โดยในมาตราดังกล่าวเป็นภาระของผู้จ้างงานที่ต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายต่าง ๆ อยู่แล้ว ประกอบกับในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ ได้มีการกำหนดกลไกไว้ในกรณีที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ได้รับความเป็นธรรมดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๓ ถึงมาตรา ๓๖ ซึ่งหากผู้จ้างงานไม่จ่ายเงินโดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ผู้รับงานไปทำที่บ้านสามารถยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงและมีคำสั่งได้นอกจากนี้หากไม่พอใจคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานยังสามารถยื่นคำร้องต่อศาลแรงงานเพื่อพิจารณาวินิจฉัย อีกทั้งยังได้กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามด้วย เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน

๓) **นายอาทิตย์ อิศโม** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า เหตุที่ให้คงวรรคสองไว้ เนื่องจากเห็นว่า ลูกจ้างควรมีส่วนร่วมรับผิดชอบในความปลอดภัยของการทำงานด้วย เพื่อให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้เห็นว่าเขาต้องทำหน้าที่เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดอันตรายแก่ตัวเอง ซึ่งหากให้ผู้จ้างงานจ่ายให้ในทุกกรณี จะทำให้ผู้รับงานมีความระมัดระวังน้อยลง โดยถือว่าเป็นการกระตุ้นให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้มีจิตสำนึก มีความระมัดระวังในการทำงานมากขึ้น อีกทั้ง ถึงแม้จะไม่มีควมในวรรคสองก็ทำให้มีการถ่วงเวลาในการจ่ายเงินได้โดยการยื่นอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานต่อศาลแรงงาน

### ผลการพิจารณามาตรา ๒๔

ที่ประชุมมีมติเห็นชอบด้วยกับคณะกรรมการธิการที่ให้คงไว้ตามร่างเดิม

#### มติ

มาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง ไม่มีการลงมติ เนื่องจากกรรมการผู้สงวนความเห็นพอใจตามที่คณะกรรมการชี้แจง โดยให้คงไว้ตามร่างเดิม

มาตรา ๒๔ วรรคสอง เห็นด้วย ๕๔ เสียง ไม่เห็นด้วย ๑๙ เสียง งดออกเสียง ๔ เสียง ไม่ลงคะแนน ไม่มี

### **๖. มาตรา ๒๕ องค์ประกอบของคณะกรรมการการรับงานไปทำที่บ้าน**

โดยที่คณะกรรมการได้แก้ไขเพิ่มเติมให้แก้ไขชื่อของคณะกรรมการ เพื่อให้มีความชัดเจนและครอบคลุมยิ่งขึ้น โดยเพิ่มคำว่า “คุ้มครอง” และแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการ ความเป็นดังนี้

“มาตรา ๒๕ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการคุ้มครองการรับงานไปทำที่บ้าน” ประกอบด้วย

(๑) รัฐมนตรีว่าการปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นประธานกรรมการ

(๒) ปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นรองประธานกรรมการ

(๓) กรรมการโดยตำแหน่งจำนวนสี่ห้าคน ได้แก่ อธิบดีกรมการจัดหางาน ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้แทนกรมการปกครอง และผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

(๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้านจำนวนไม่เกินสามคนโดยในจำนวนนี้ให้มีตัวแทนจากองค์กรสาธารณประโยชน์ที่เป็นนิติบุคคลอย่างน้อยหนึ่งคน

(๕) กรรมการผู้แทนผู้จ้างงานซึ่งเลือกกันเองจำนวนสามคน

(๖) กรรมการผู้แทนองค์กรผู้รับงานไปทำที่บ้านซึ่งเลือกกันเองจำนวนสามคน

..... ฯลฯ.....”

### คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภา

โดยในมาตราดังกล่าวไม่มีสมาชิกวุฒิสภาสงวนคำแปรญัตติ และไม่มีการพิจารณาสงวนความเห็น แต่มีสมาชิกวุฒิสภาได้อภิปรายแสดงความเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการ ดังนี้

๑) **นางนฤมล ศิริวัฒน์** ได้แสดงความเห็นสรุปได้ว่า สัดส่วนของกรรมการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านมีสัดส่วนที่ไม่ค่อยเป็นเหตุเป็นผลกัน และใน (๖) ที่คณะกรรมการตัดคำว่า “องค์กร” ออกนั้น จะทำให้ไม่มีองค์กรใดที่จะเป็นศูนย์ หรือเป็นหน่วยงานที่จะดูแลอำนวยความสะดวก หรือเป็นจุดที่จะประสานรวม ในกรณีที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านประสบปัญหา ในเรื่องของความปลอดภัยในการทำงาน หรือการไม่ได้รับการคุ้มครองในเรื่องของสิทธิประโยชน์ต่างๆ รวมถึงค่าตอบแทนที่เป็นธรรม ประกอบกับผู้รับงานไปทำส่วนใหญ่จะอยู่กระจัดกระจายกันโดยทั่วไปของประเทศ และมีจำนวนมาก ซึ่งเป็นการยากต่อการเรียกร้องเพื่อให้ได้รับความคุ้มครอง จึงควรที่จะต้องมีองค์กรเพื่อเป็นตัวแทนของผู้รับงานไปทำที่บ้าน ทำหน้าที่ในทางสำนักงาน และประสานงานคุ้มครองสิทธิของผู้รับงานไปทำที่บ้าน

๒) **นายมณฑิเตอร์ บุญตัน** ได้แสดงความเห็นสรุปได้ว่า ผู้รับงานไปทำที่บ้านมักอยู่กระจัดกระจายกันทั่วประเทศ และเป็นปัจเจกบุคคล โอกาสที่จะมาเลือกผู้แทนที่มีความเข้มแข็ง มีประสิทธิภาพ และมีอำนาจต่อรองแทนเขาได้นั้นก็เป็นไปได้ยาก ทำให้มีการแทรกแซงได้ง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้รับงานไปทำที่บ้านที่เป็นคนพิการด้วยแล้ว ก็อาจจะถูกเลือกปฏิบัติได้โดยง่าย อีกทั้งจะทำให้อำนาจในการที่จะต่อรองหรือปกป้องคุ้มครองสิทธิของผู้รับงานไปทำที่บ้านไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงควรเปิดโอกาสให้มีการรวมตัวกันเป็นองค์กร และจดทะเบียนอย่างถูกต้อง เพื่อเป็นตัวแทนของผู้รับงานไปทำที่บ้าน

### คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการ

กรรมการผู้ตอบชี้แจงในมาตรา ๒๕ มีดังนี้

**นายอาทิตย์ อิศโม** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า ในมาตรา ๒๕ (๖) ที่ตัดคำว่า “องค์กร” ออกไปนั้น เนื่องจากปัจจุบันองค์กรผู้รับงานไปทำที่บ้านยังไม่มีที่เป็นรูปธรรม ดังนั้น หากบัญญัติไว้ ให้ผู้แทนองค์กรผู้รับงานไปทำที่บ้านเลือกกันเอง ก็จะทำให้เกิดปัญหาได้ เนื่องจากไม่มีองค์กรดังกล่าว อีกทั้งคนที่ไม่ได้เป็นสมาชิกองค์กรก็จะมีสิทธิเลือกผู้แทน จึงควรเปิดกว้างให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านซึ่งจะเป็นองค์กรหรือไม่เป็นองค์กรมีสิทธิที่จะร่วมกันเลือกผู้แทนของผู้รับงานไปทำที่บ้านมาเป็นกรรมการ โดยองค์กรผู้รับงานไปทำที่บ้านนี้กระทรวงแรงงานจะทำการส่งเสริมให้มีองค์กรเพื่อสร้างความเข้มแข็งต่อไปในอนาคต

### ผลการพิจารณามาตรา ๒๕

ที่ประชุมเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการ โดยไม่มีการลงมติ

๗. มาตรา ๒๘ (๕/๑) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองการรับงานไปทำที่บ้าน

### คำอภิปรายของสมาชิกผู้สงวนคำแปรญัตติ

ผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบ การแปรญัตติ มีดังนี้

**นายมนเทียร บุญตัน** ได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า ควรเพิ่มความเป็น (๕/๑) โดยให้ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดระเบียบว่าด้วยการส่งเสริมสิทธิและการจัดการ เลือกรูปแบบติดต่อคนพิการในการรับงานไปทำที่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนา คุณภาพชีวิตคนพิการ ทั้งนี้ เพื่อมิให้คนพิการถูกเอารัดเอาเปรียบ และเพื่อป้องกันไม่ให้เข้าสู่ กระบวนการที่จะมีการฟ้องร้องหรือดำเนินคดีในภายหลัง เนื่องด้วยคนพิการส่วนใหญ่ไม่ได้ อยู่ ในแรงงานในระบบ เป็นผู้ใช้แรงงานนอกระบบ โอกาสในการมีงานทำ และได้รับการคุ้มครอง แรงงานน้อยกว่าบุคคลทั่วไป จึงควรมีเครื่องมือเพื่อเป็นเกราะป้องกัน และช่วยเหลือคนพิการ

### คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการ

กรรมการผู้ตอบชี้แจงในมาตรา ๒๘ (๕/๑) มีดังนี้

**นายอภิมุข สุขประสิทธิ์** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า กรอบของกฎหมายฉบับนี้ไม่ครอบคลุม ถึงส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดระเบียบว่าด้วยการส่งเสริมสิทธิและการจัดการเลือกรูปแบบติดต่อ คนพิการ โดยเห็นว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการได้กำหนดให้ คนพิการมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะตลอดจน สวัสดิการและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ เช่น การฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพ การให้บริการที่มี มาตรฐาน การคุ้มครองแรงงาน มาตรการเพื่อการมีงานทำ ตลอดจนจนการได้รับการส่งเสริม การประกอบวิชาชีพอิสระ การบริการสื่อสิ่งอำนวยความสะดวก เทคโนโลยี และความช่วยเหลือ อื่นใดตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานประกาศกำหนด นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัตินี้ยังให้หน่วยงานของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ ให้การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการตามอำนาจหน้าที่ด้วย จะเห็นได้ว่า มีกฎหมาย บัญญัติไว้ชัดเจนเพื่อรองรับแล้ว โดยเห็นควรที่จะตั้งไว้เป็นข้อสังเกตว่าให้กระทรวงแรงงานจัดให้ มีระเบียบว่าด้วยการส่งเสริมสิทธิและการจัดการเลือกรูปแบบติดต่อคนพิการ



### ผลการพิจารณามาตรา ๒๘ (๕/๑)

ที่ประชุมเห็นชอบด้วยกับคณะกรรมการธิการที่ให้คงไว้ตามร่างเดิม โดยไม่มีการลงมติ

### **๘. มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่งและวรรคสาม การยื่นคำร้องให้พนักงานตรวจแรงงานสอบสวนข้อเท็จจริงและมีคำสั่ง กรณีที่ผู้จ้างงานไม่จ่ายเงินให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน**

โดยที่มาตราดังกล่าวคณะกรรมการธิการไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม แต่มีสมาชิกวุฒิสภาได้ส่งวนคำแปรญัตติให้แก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคหนึ่งและวรรคสาม เกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำร้อง และกำหนดระยะเวลาในการที่พนักงานตรวจแรงงานมีคำสั่งให้ผู้จ้างงานจ่ายเงิน

### คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาผู้ส่งวนคำแปรญัตติ

ผู้ส่งวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบการแปรญัตติ มีดังนี้

**นางสาวสุมล สุตะวิริยะวัฒน์** ได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า เมื่อผู้จ้างงานไม่จ่ายเงินให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้เสียหายซึ่งอาจจะเป็นผู้รับงานไปทำที่บ้านหรือทายาท ต้องยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานเพื่อมีคำสั่งภายใน ๖๐ วัน นั้น เห็นว่าเป็นกำหนดเวลาที่นานเกินไป เนื่องจากระบบราชการมักจะใช้เวลานานในการพิจารณา ควรให้เหลือเพียง ๓๐ วัน และในวรรคสามกำหนดให้ผู้จ้างงานต้องจ่ายเงินให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านภายใน ๓๐ วัน โดยเมื่อรวมระยะเวลาทั้งหมดจนจบกระบวนการแล้วเห็นว่ามันนานเกินไป เป็นภาระผู้รับงานไปทำที่บ้านด้วยมีสิทธิน้อยกว่าแรงงานในระบบไม่ว่าจะเป็นเรื่องสวัสดิการ รายได้ ดังนั้น เพื่อให้คุณภาพชีวิตของคนรับงานไปทำที่บ้าน มีคุณภาพชีวิตเท่าเทียมกับคนที่ทำงานหรือแรงงานในระบบ และเพื่อไม่ให้เกิด ๒ มาตรฐาน ในวรรคสามควรแก้ไขเหลือ ๗ วัน

### คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการธิการ

กรรมการธิการผู้ตอบชี้แจงในมาตรา ๓๔ มีดังนี้

๑) **นายอาทิตย์ อิศโม** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า หากมองจากบุคคลภายนอก ก็จะเป็นเวลานาน ซึ่งการกำหนดระยะเวลาดังกล่าวเป็นการเทียบเคียงกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยในการดำเนินการนั้นเมื่อรับคำร้องแล้วเจ้าหน้าที่ต้องสอบข้อเท็จจริงให้ชัดเจนก่อนที่จะออกคำสั่ง ซึ่งหากข้อเท็จจริงไม่ชัดเจนก็จะทำให้การออกคำสั่งถูกเขาฟ้อง

เพิกถอนได้ ดังนั้น เพื่อความรอบคอบจึงได้กำหนดไว้ ๖๐ วัน หากกำหนดน้อยจะทำให้การรวบรวมข้อเท็จจริงเพื่อให้เกิดความชัดเจนนั้นอาจไม่รอบคอบได้

๒) **นายสุพจน์ เลียดประถม** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า ร่างเดิมที่ได้มีการกำหนดไว้มีความเหมาะสมแล้ว เนื่องจากในมาตรา ๓๔ ได้กำหนดโทษสำหรับผู้ที่ไม่กระทำตามคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานเอาไว้แล้ว และในมาตรา ๓๕ หากผู้ยื่นคำร้องหรือผู้จ้างงานไม่เห็นด้วยกับคำสั่ง ก็สามารถนำคดีสู่ศาลแรงงานได้ ซึ่งถ้าหากพนักงานตรวจแรงงานมีเวลาทำความเข้าใจที่น้อยเกินไป สุดท้ายแล้วศาลแรงงานเอง หรือกระบวนการยุติธรรมก็จะเพิกถอนคำสั่งเหล่านี้ได้

#### ผลการพิจารณามาตรา ๓๔

คณะกรรมการเห็นชอบให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง ตามคำแปรญัตติของนางสาวสุมล สุตะวิริยะวัฒน์ ซึ่งได้ขอแปรญัตติให้แก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคหนึ่งความเป็นดังนี้

“มาตรา ๓๔ เมื่อมีการยื่นคำร้องตามมาตรา ๓๓ ให้พนักงานตรวจแรงงานสอบสวนข้อเท็จจริง และมีคำสั่งภายในหกสิบสามวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้อง”

สำหรับความในวรรคสามที่ประชุมเห็นชอบด้วยกับคณะกรรมการให้คงไว้ตามร่างเดิม

#### **๙. มาตรา ๓๘ การอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานตามมาตรา ๓๗ (๔)**

โดยที่ในมาตราดังกล่าว คณะกรรมการได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยตัดออกทั้งมาตรา

#### คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภา

สมาชิกวุฒิสภาได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการที่ให้ตัดมาตรา ๓๘ ออก ดังนี้

๑) **นายวรินทร์ เทียมจรัส** ได้แสดงความคิดเห็นสรุปได้ว่า ไม่เห็นด้วยกับการตัดมาตรา ๓๘ ออก โดยเห็นว่าจะไม่เป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านจะได้รับการตรวจสอบหรือกลั่นกรอง หรือการคุ้มครองสิทธิของเขาตามกฎหมาย ตามกระบวนการยุติธรรม โดยการกำหนดรับรองให้ผู้ใช้แรงงานสามารถอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานได้ ถือเป็นหลักการคุ้มครองและการดูแลอำนาจที่จะไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ

ใช้อำนาจตามอำเภอใจ และกระบวนการอุทธรณ์นี้ก็ไม่ใช่เหตุทุเลาการบังคับคดี ซึ่งทำให้ได้รับการคุ้มครองถึง ๒ ชั้น คือได้รับการคุ้มครองจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมีสิทธิที่จะเรียกร้องเพื่อความเป็นธรรมได้ นอกจากนี้ถึงแม้ว่าจะสามารถนำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับได้แต่ผู้ใช้แรงงานไม่ใช่พนักงานซึ่งอาจไม่เข้าใจ อีกทั้งกฎหมายนี้เป็นการกำหนดขึ้นเพื่อให้เป็นกฎหมายพิเศษ จึงควรที่จะกำหนดไว้ให้ชัดเจน

๒) พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์ ได้แสดงความเห็นสรุปได้ว่า หากมองในฐานะที่เป็นผู้รับงานไปทำที่บ้าน หรือผู้จ้างงาน หากมีการบัญญัติไว้ชัดเจนก็สามารถทราบได้ว่าจะต้องปฏิบัติอย่างไร โดยไม่ต้องเทียบเคียงดูจากกฎหมายอื่น ทั้งนี้ เพื่อให้มีความสะดวกในการใช้กฎหมาย

๓) นายอนุรักษ์ นิยมเวช ได้แสดงความเห็นสรุปได้ว่า การที่คณะกรรมการมาตรฐานการตัดมาตราดังกล่าวออกโดยมีเหตุผลว่ามีกฎหมายทั่วไปบัญญัติไว้แล้วนั้นมีความไม่เหมาะสม จำเป็นจะต้องใส่เพื่อให้ผู้ที่จะต้องใช้บังคับตามกฎหมายฉบับนี้มีความรู้ความเข้าใจ เพราะบางครั้งอาจจะไม่สามารถดูจากกฎหมายทั่วไปได้ จึงมีความจำเป็นต้องเขียนไว้เพื่อความชัดเจน และเพื่อประโยชน์ของทั้งผู้จ้างงานและผู้รับงานไปทำ อีกทั้งกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายลักษณะเฉพาะ จึงควรที่จะบัญญัติไว้ให้ชัดเจน ไม่ควรนำเอาบทบัญญัติทั่วไปมาใช้บังคับ

๔) นายสมักร ชาวภานันท์ ได้แสดงความเห็นสรุปได้ว่า การตัดมาตรา ๓๘ ออกจะทำให้มีปัญหาและอุปสรรคต่อการใช้กฎหมาย ซึ่งมาตรา ๓๗ (๔) และมาตรา ๓๘ จะมีความสอดคล้องต่อเนื่องกัน ซึ่งกฎหมายโดยทั่วไปไม่นิยมเขียนในลักษณะนี้ ที่ให้ไปดูในกฎหมายทั่วไปคือกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการปกครอง อีกทั้ง ผู้ที่ใช้กฎหมายอาจขาดความรู้ความเข้าใจในวิธีการปกครอง จะทำให้มีปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน และทำให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านหรือผู้จ้างงานเสียประโยชน์ได้ ดังนั้น ควรคงไว้ตามร่างเดิมจะเป็นประโยชน์มากกว่า

### คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการ

กรรมการผู้ตอบชี้แจงในมาตรา ๓๘ มีดังนี้

นายอภิมุข สุขประสิทธิ์ ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า ร่างเดิมของรัฐบาลไม่มีข้อความที่ปรากฏตามมาตรา ๓๘ เป็นการเพิ่มเติมขึ้นในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎร โดยในการยกร่างมาตรา ๓๘ มีการนำรูปแบบมาจากมาตรา ๑๔๑ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ที่กำหนดให้มีการอุทธรณ์คำสั่งพนักงานตรวจแรงงานต่ออธิบดี แต่ในมาตรา ๓๘ นี้ เป็นการกำหนดให้อุทธรณ์ต่อศาลแรงงานภายในระยะเวลาที่กำหนด

ซึ่งคำสั่งตามมาตรา ๓๗ (๔) เป็นคำสั่งที่จัดให้มีเอกสารเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้านไว้ในสถานประกอบการ หรือคำสั่งให้มีการยกเลิกการเรียกหรือการรับหลักประกัน คำสั่งในเรื่องของการหักค่าตอบแทนที่ห้ามมิให้นายจ้างหักค่าตอบแทนตามที่กฎหมายกำหนด คำสั่งห้ามผู้จ้างงานจ้างผู้รับงานไปทำที่บ้านทำงานในลักษณะตามที่กฎหมายกำหนดในกฎกระทรวง และการห้ามผู้จ้างงานจัดหาวัสดุหรือส่งมอบวัสดุอุปกรณ์ที่เป็นอันตรายต่อผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งคำสั่งดังกล่าวส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้รับงานไปทำที่บ้าน ดังนั้นในการที่จะประวิงคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน ในการมีคำสั่งให้เป็นหนังสือให้ผู้จ้างงานหรือผู้รับงานไปทำที่บ้านปฏิบัติให้ถูกต้องนี้ อาจจะเป็นผลเสียกับผู้รับงานไปทำที่บ้านเอง อีกทั้งยังทำให้มีคดีเป็นจำนวนมาก การที่ไม่มีมาตรการดังกล่าวจะทำให้ผู้ที่จะได้รับประโยชน์จากคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานได้รับการเยียวยาโดยเร็ว

ประกอบกับคำสั่งที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้มีคำสั่งตามมาตรา ๓๗ (๔) นี้เป็นคำสั่งที่สามารถอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานได้อยู่แล้วตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่ใช้ในเรื่องของการปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องต่างๆ โดยในมาตรา ๑ บัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่ไม่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะในเรื่องใดให้นำกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับ ดังนั้น การอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามร่างมาตรา ๓๗ (๔) นั้น แม้จะไม่ได้เขียนไว้ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ก็สามารถใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับในเรื่องดังกล่าวได้อยู่แล้ว อีกทั้งกระบวนการที่อุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนี้มีกระบวนการที่ไม่ยุ่งยาก และกระบวนการนั้นทางกระทรวงแรงงานก็ดำเนินการอยู่แล้ว ดังนั้นเรื่องใดที่กฎหมายบัญญัติไว้แล้ว มีกระบวนการที่ชัดเจน และสามารถดำเนินการได้ในทางปฏิบัติ จึงไม่น่าจะต้องบัญญัติไว้ซ้ำอีก

### ผลการพิจารณามาตรา ๓๘

ที่ประชุมเห็นชอบให้คงไว้ตามร่างเดิม โดยไม่มีการลงมติ (เดิมคณะกรรมาธิการแก้ไขเพิ่มเติมโดยตัดมาตรา ๓๘ ออกทั้งมาตรา)

### การพิจารณาในวาระที่สามของวุฒิสภา

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๖ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่สามให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๗ (๓)

**ผลการลงคะแนน** เห็นด้วย (ให้แก้ไขเพิ่มเติม) ๘๙ เสียง ไม่เห็นด้วย (ไม่แก้ไขเพิ่มเติม) ๑ เสียง งงดออกเสียง ๒ เสียง ไม่ลงคะแนน ไม่มี

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. .... ซึ่งวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม แล้วลงมติเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา

ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. .... มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว โดยประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๗ ตอนที่ ๗๐ ก วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๓

## ๑๐. ร่างพระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม (ฉบับที่ ..)

ว.พ. ....

ร่างพระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เสนอโดยคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๑ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๒ และเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๖ สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม พ.ศ. ๒๕๒๒ มีบทบัญญัติบางประการที่ยังไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองเด็กและความร่วมมือในการรับรองบุตรบุญธรรมระหว่างประเทศ และพิธีสารเลือกรับต่อท้ายอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก เรื่องการค้าเด็ก การค้าประเวณีเด็ก และสื่อลามกที่เกี่ยวกับเด็กซึ่งประเทศไทยเป็นภาคี สมควรกำหนดให้การรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมในต่างประเทศ ซึ่งได้กระทำตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมของประเทศไทยเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาดังกล่าวแล้ว มีผลเป็นการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมโดยชอบด้วยกฎหมายในประเทศไทย และกำหนดโทษผู้ที่ใช้อำนาจโดยมิชอบหรือเป็นคนกลางโดยมีค่าตอบแทนที่มิควรได้ เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมในการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม และกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืน มาตรา ๖ มาตรา ๑๘ หรือมาตรา ๑๘/๑ ซึ่งกระทำนอกราชอาณาจักร โดยรัฐบาลไทยหรือคนไทยเป็นผู้เสียหาย ต้องรับโทษภายในราชอาณาจักร กำหนดให้มีการเยียวยาแก้ไขปัญหาก่อนการเลิกรับบุตรบุญธรรม และกำหนดค่าใช้จ่ายในการอุปการะเลี้ยงดูภายหลังเลิกรับบุตรบุญธรรม ตลอดจนกำหนดแนวทางในการสอบคุณสมบัติของผู้ขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม และขยายระยะเวลาในการจดทะเบียน

รับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมออกไปได้ หากมีพฤติการณ์พิเศษที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการจดทะเบียนภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นร่างพระราชบัญญัติไม่เกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับ โดยวุฒิสภาได้รับเมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๒ ซึ่งครบกำหนดหกสิบวัน ในวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๒

### การพิจารณาในวาระที่หนึ่งของวุฒิสภา

โดยที่ในคราวเมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... แล้วลงมติในวาระที่หนึ่งรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยอาศัยอำนาจประธานวุฒิสภา ได้มอบหมายให้ คณะกรรมาธิการการพัฒนาระบบสังคม และกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส เป็นผู้พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นการล่วงหน้า และให้คณะกรรมาธิการรายงานผลการพิจารณาศึกษาต่อวุฒิสภาเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของสมาชิกต่อไป ทั้งนี้ ตามข้อบังคับการประชุมฯ ข้อ ๑๓๖

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๐ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๒ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ในวาระที่หนึ่ง ในการนี้ ประธานคณะกรรมาธิการการพัฒนาระบบสังคมและกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ด้อยโอกาส (นางยุวดี นิ่มสมบุญ) ได้เสนอรายงานต่อที่ประชุมวุฒิสภา สรุปได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เป็นการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองเด็ก และความร่วมมือในการรับรองบุตรบุญธรรมระหว่างประเทศ และพิธีสารเลือกรับต่อทำยอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก เรื่อง การค้าเด็ก การค้าประเวณีเด็ก และสื่อลามกที่เกี่ยวกับเด็ก ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคี โดยอนุสัญญาดังกล่าวกำหนดให้รัฐภาคีต้องบัญญัติการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดอาญาของรัฐ รวมถึงกำหนดให้เป็นความผิดที่ต้องรับโทษในราชอาณาจักรแม้กระทำนอกราชอาณาจักร ดังนั้นจึงเห็นควรสนับสนุนให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากบทบัญญัติหลายเรื่องในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้ไปออกเป็นกฎกระทรวง คณะกรรมาธิการฯ จึงมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะดังนี้

(๑) มาตรา ๖ ได้บัญญัติเรื่อง การสอบคุณสมบัติและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพความเป็นอยู่และความเหมาะสมของผู้ขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม ให้ไปกำหนดในกฎกระทรวง

คณะกรรมการธิการ เห็นว่า ควรเพิ่มเติมให้มีการตรวจสอบคุณสมบัติและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพความเป็นอยู่และความเหมาะสมของผู้มีอำนาจให้ความยินยอมให้ไปกำหนดในกฎกระทรวงด้วย

(๒) ในกฎกระทรวงควรกำหนดเพิ่มเติมในเรื่องเกี่ยวกับการทดลองเลี้ยงบุตรบุญธรรมของชาวต่างประเทศ ซึ่งจะต้องระบุขั้นตอนการตรวจสอบคุณสมบัติ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพความเป็นอยู่และความเหมาะสมของชาวต่างประเทศให้รัดกุม ซึ่งขั้นตอนของการทดลองเลี้ยงดูเด็กเป็นบุตรบุญธรรมของผู้ที่ขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมนั้น ได้กำหนดไว้ให้มีระยะเวลาหกเดือนนั้น ควรต้องมีการกำหนดในเรื่องการพัฒนาศักยภาพ และการพัฒนาการสื่อสารระหว่างบุตรบุญธรรมกับบุคคลที่ขอรับเด็กไปทดลองเลี้ยง รวมถึงการเตรียมความพร้อมการเป็นพ่อแม่ที่ดีด้วย

จากนั้น ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... แล้วลงมติรับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้วไว้พิจารณา และตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาในวาระที่สอง จำนวน ๑๘ คน โดยมีกำหนดเวลาการแปรญัตติภายในเจ็ดวัน ตามข้อบังคับการประชุมฯ ข้อ ๑๔๒ กรรมาธิการดังกล่าว ประกอบด้วย

- |                              |                              |
|------------------------------|------------------------------|
| ๑. นางกัระณา สุมาวงศ์        | ๒. นางสาวจินตนา นนทะเปารยะ   |
| ๓. นางชลลาทิพย์ ปุณณะบุตร    | ๔. นายถนัดกิจ นิเวทวงษ์      |
| ๕. นายประสงค์ นุรักษ์        | ๖. นายพิรุณ น้อยอิมใจ        |
| ๗. นายมณฑิร บุญตัน           | ๘. พลตำรวจโท ยุทธนา ไทยภักดี |
| ๙. นางยุวดี นิมสมบุญ         | ๑๐. นางรัชนี ธงไชย           |
| ๑๑. นายวัลลภ ตังคณานุรักษ์   | ๑๒. นายวิเชียร คันถ่อง       |
| ๑๓. คุณหญิงสำหรี จิตตินันท์  | ๑๔. นายอโณทัย ฤทธิปัญญาวงศ์  |
| ๑๕. นายอนันต์ วรวิติพงศ์     | ๑๖. นายอภัยชนม์ วัชรสินธุ์   |
| ๑๗. นางอัจฉรา เตชฤทธิพิทักษ์ | ๑๘. นายอิสสระ สมชัย          |

เมื่อคณะกรรมการธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสร็จแล้ว จึงได้เสนอรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่อประธานวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ สรุปการพิจารณาได้ว่า คณะกรรมาธิการมีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ในมาตรา ๓ มาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ และได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติไว้บางประการ มีสมาชิกวุฒิสภาเสนอคำแปรญัตติ จำนวน ๒ คน คือ นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย และ



นายสมัคร เชาวภานันท์ และมีกรรมการสงวนความเห็น จำนวน ๒ คน คือ นายอิสสระ สมชัย นางชลาทิพย์ ปุณณะบุตร โดยสมาชิกวุฒิสภา ได้ขอสงวนคำแปรญัตติและกรรมการ ได้สงวนความเห็นไว้ใน มาตรา ๓ มาตรา ๖ และมาตรา ๗

### การพิจารณาในวาระที่สองของวุฒิสภา

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๖ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่สอง เริ่มต้นด้วยชื่อร่างคำปรารภ แล้วเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง

### ประเด็นสำคัญที่สมาชิกวุฒิสภาขอแปรญัตติให้แก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

๑. มาตรา ๓ การจัดทำให้มีการเตรียมความพร้อมในการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม ความเป็นดังนี้

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติในการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม พ.ศ. ๒๕๒๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๕ เพื่อคุ้มครองเด็กที่จะเป็นบุตรบุญธรรม การขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม การจดทะเบียนรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม และการเลิกรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

การขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมตามวรรคหนึ่ง ต้องจัดทำให้มีการเตรียมความพร้อมในการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมแก่ผู้ขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมและเด็กที่จะเป็นบุตรบุญธรรมตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด”

คณะกรรมการได้เพิ่มความขึ้นใหม่ เป็นวรรคสองของมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติ การรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้การขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมนั้นต้องจัดทำให้มีการเตรียมความพร้อมในการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมแก่ผู้ขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม และเด็กที่จะเป็นบุตรบุญธรรม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

โดยที่ในมาตรา ๓ นี้มีกรรมการขอสงวนความเห็นให้คงมาตรา ๓ ไว้ตามร่างเดิมที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบ โดยได้ชี้แจงเหตุผลที่ประกอบความเห็นดังนี้

### คำอภิปรายของกรรมการผู้สงวนความเห็น และสมาชิกวุฒิสภา

๑) นางชลาทิพย์ ปุณณะบุตร (กรรมการเสียงข้างน้อย) ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า การเขียนในกฎหมายว่าจะต้องเข้ารับการเตรียมความพร้อมในการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม



จะเป็นการเพิ่มขึ้นตอนทำให้รู้สึกว่าคุณบังคับ มีความยุ่งยาก ต้องใช้เวลา ทำให้ไม่อยากรับเด็ก เป็นบุตรบุญธรรม อีกทั้งในทางปฏิบัติ คณะกรรมการอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๔ ออกระเบียบ เพื่อกำหนดให้มีการเตรียมความพร้อมในเรื่องดังกล่าวได้ จึงเห็นควรให้คงไว้ตามร่างเดิม

๒) **นายอิสสระ สมชัย** (กรรมาธิการเสียงข้างน้อย) ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า เห็นว่าการแก้ไขของคณะกรรมการจะขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภารับไว้ พิจารณา เพราะหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ในอนุ (๑) กำหนดให้การเลี้ยงเด็กเป็น บุตรบุญธรรมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ แต่คณะกรรมการ ได้แก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องเกี่ยวกับการขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมว่าจะต้อง เตรียมความพร้อม ซึ่งเป็นคนละเรื่องกัน จึงเห็นควรให้คงไว้ตามร่างเดิม

๓) **นายตวง อันทะไชย** ได้อภิปรายแสดงความเห็นว่า การเพิ่มความในวรรคสอง ของคณะกรรมการ ดังกล่าว อาจเป็นอุปสรรคต่อการช่วยเหลือเด็กและเยาวชน หากมีผู้ที่ ประสงค์จะรับบุตรบุญธรรมน้อยกว่าจำนวนเด็กกำพร้าหรือเด็กที่ถูกทอดทิ้งอยู่แล้วกฎหมาย ยังเขียนให้ต้องมีการเตรียมความพร้อมอีกจะเป็นการปิดโอกาสเด็กที่ควรได้รับ เช่น โอกาสทาง การศึกษา

### คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการ

กรรมาธิการผู้ตอบชี้แจงในมาตรา ๓ มีดังนี้

๑) **นายมนเทียร บุญตัน** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมของ คณะกรรมการเป็นการขัดกับหลักการหรือไม่นั้น กรณีนี้วุฒิสภาได้มีการอภิปรายแสดงความ เห็นไว้ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับที่ผ่านๆ มาไว้แล้วว่า เนื่องจากข้อบังคับการประชุม กำหนดให้วุฒิสภารับร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้วไว้พิจารณา ดังนั้น การพิจารณาของวุฒิสภาจึงสามารถพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมได้เพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติมีความ สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการนั้น เพื่อเป็นการเตรียมพร้อมของทั้ง ๒ ฝ่ายคือ ผู้ขอรับบุตรบุญธรรมและเด็ก โดยเฉพาะความพร้อมด้านจิตใจให้สามารถอยู่ร่วมกัน ได้อย่างเป็นปกติสุข มีความเข้าใจและเห็นใจซึ่งกันและกันอย่างลึกซึ้ง และเป็นการเพิ่มมาตรการ ที่จะคุ้มครองสิทธิเด็ก ซึ่งกฎหมายฉบับเดิมไม่ได้ระบุเรื่องนี้ไว้โดยตรง จึงไม่มีการปฏิบัติอย่าง เป็นทางการ อาจมีดำเนินการอย่างไม่เป็นทางการบ้างแต่ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่ชัดว่ามีการเตรียม ความพร้อมอย่างต่อเนื่องหรือไม่

๒) นายอโณทัย ฤทธิปัญญาวงศ์ ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า โดยที่การสอบคุณสมบัติ และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพความเป็นอยู่และเหมาะสมของผู้ขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมตามมาตรา ๒๑ นั้น เป็นเพียงการตรวจสอบทางกายภาพเท่านั้น แต่กรณีตามที่คณะกรรมการฯ เพิ่มขึ้นนั้น เป็นการเตรียมความพร้อมทางด้านจิตใจเพื่อให้ผู้ขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมมีความรู้ความเข้าใจในการดูแลเด็กแต่ละวัย ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการเลี้ยงดูเด็กต่อไปในอนาคต อีกทั้งเป็นการช่วยลดปัญหาการทอดทิ้งเด็กเนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจของผู้รับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมด้วย ซึ่งเป็นการเตรียมความพร้อมในการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมก่อนที่จะมีการทดลองเลี้ยงดู

๓) นางอัจฉรา เตชฤทธิพิทักษ์ ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า เป็นการเตรียมความพร้อมที่จะเป็นบิดามารดาของเด็ก ให้ผู้รับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม มีความรู้สึกรู้ว่าเด็กนั้นเป็นลูกของตน เพื่อป้องกันการส่งกลับคืน ซึ่งหากมีความพร้อมดีแล้วการทดลองเลี้ยงอาจลดเวลาลงได้

๔) นายวัลลภ ตังคณานุรักษ์ ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า เนื่องจากคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ใน (๔) ที่กำหนดให้การสอบคุณสมบัติและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพความเป็นอยู่และความเหมาะสมของผู้ขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งเมื่อได้พิจารณาในกฎกระทรวงฉบับเดิม จะเห็นว่ามีความหละหลวมค่อนข้างมากไม่สามารถเห็นถึงความพร้อมของผู้ที่ขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมได้ ซึ่งความไม่พร้อมของผู้ขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมนั้น อาจเป็นเหตุให้เด็กถูกทอดทิ้งซ้ำอีกได้ และโดยที่ขั้นตอนในการออกกฎกระทรวงมีความยุ่งยากมากกว่า ดังนั้น คณะกรรมการฯ จึงกำหนดให้คณะกรรมการการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการจัดให้มีการเตรียมความพร้อมในการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม

### ผลการพิจารณามาตรา ๓

ที่ประชุมเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓ ของคณะกรรมการฯ

**มติ** เห็นด้วย ๑๑๑ เสียง ไม่เห็นด้วย ๖ เสียง งดออกเสียง ๒ เสียง ไม่ลงคะแนน

ไม่มี

## ๒. มาตรา ๖ การสอบคุณสมบัติและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพความเป็นอยู่และความเหมาะสม ความเป็นดังนี้

มาตรา ๖ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสองของมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม พ.ศ. ๒๕๒๒

“การสอบคุณสมบัติและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพความเป็นอยู่และความเหมาะสมของผู้ขอรับเด็กที่เป็นบุตรบุญธรรมบุคคลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

คณะกรรมการได้แก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคสองของมาตรา ๒๑ ซึ่งเดิมกำหนดให้การสอบคุณสมบัติและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพความเป็นอยู่และความเหมาะสมเฉพาะของผู้ขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมไว้ในกฎกระทรวง คณะกรรมการได้แก้ไขเพิ่มเติมเป็น ให้การสอบคุณสมบัติและข้อเท็จจริงของบุคคลตามวรรคหนึ่ง ซึ่งมี ๓ ฝ่าย อันได้แก่ ผู้ขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม บุคคลผู้มีอำนาจให้ความยินยอมในการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม และเด็กที่จะเป็นบุตรบุญธรรม ให้กำหนดไว้ในกฎกระทรวง โดยมีกรรมการขอสงวนความเห็นให้คงมาตรา ๖ ไว้ตามร่างเดิมที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบ

### คำอภิปรายของกรรมการผู้สงวนความเห็น และสมาชิกวุฒิสภา

๑) **นางชลลทิพย์ ปุณณะบุตร** (กรรมการเสียงข้างน้อย) ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า ไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการ เนื่องจากกรณีที่คณะกรรมการเพิ่มเติมให้ต้องตรวจสอบคุณสมบัติและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพความเป็นอยู่และความเหมาะสมของผู้มีอำนาจให้ความยินยอมและเด็กด้วยนั้น ปัจจุบันได้มีการดำเนินการอยู่แล้ว โดยที่การดำเนินการตามวรรคหนึ่งก่อนที่ให้ผู้มีอำนาจให้ความยินยอมลงนามนั้น ต้องมีการสัมภาษณ์ สอบข้อเท็จจริง สอบสภาพความเป็นอยู่และสอบถามความเต็มใจ ความยินดีที่จะมอบเด็กให้ เป็นบุตรบุญธรรม ถ้าพ่อแม่ของเด็กมีความลังเล เจ้าหน้าที่ผู้สัมภาษณ์จะไม่ให้พ่อแม่ให้ความยินยอม และเด็กก็ต้องให้ความยินยอมด้วยความเต็มใจเช่นกัน การลงนามให้ความยินยอมจะต้องทำต่อหน้าพนักงานเจ้าหน้าที่ อีกทั้งการกำหนดให้ตรวจสอบความเหมาะสมของพ่อแม่ที่จะมอบเด็กให้ เป็นบุตรบุญธรรมว่าจะต้องมีคุณสมบัติอย่างไรบ้าง อาจไม่สามารถระบุรายละเอียดให้ครอบคลุมได้

๒) **นายสุรชัย เลียงบุญเลิศชัย** ได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นว่า เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการ เนื่องจากความในมาตรา ๒๑ เป็นกระบวนการในการขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมว่า เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับคำขอจดทะเบียนรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม

แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติและข้อเท็จจริงของบุคคล ๓ ฝ่าย คือ ผู้ขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม บุคคลผู้มิอำนาจให้ความยินยอมในการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม และเด็กที่จะเป็นบุตรบุญธรรม ซึ่งตามที่กรมการเลี้ยงช่างน้อยได้ชี้แจงว่า เรื่องดังกล่าวปัจจุบันได้ดำเนินการอยู่แล้ว แต่ก็เป็นเพียงการสัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่เท่านั้น ไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนผลการสัมภาษณ์อาจเป็นไปในทิศทางตามที่เจ้าหน้าที่ต้องการ ดังนั้น จึงควรกำหนดหลักเกณฑ์ให้เป็นมาตรฐานเดียวกันในการตรวจสอบคุณสมบัติ การตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความเหมาะสม สภาพความเป็นอยู่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้ง ๓ ฝ่าย ซึ่งจะเป็ข้อมูลสำคัญในการที่เจ้าหน้าที่จะนำไปสู่กระบวนการในการเตรียมความพร้อมเมื่อเห็นว่าสมควรที่จะให้เด็กนั้นไปอยู่ในความดูแลของผู้ขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม จึงเห็นควรเพิ่มเติมข้อความในวรรคสองตามที่คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติม

๓) **นายสมัคร ชาวภานันท์** ได้อภิปรายแสดงความเห็นว่า ตามความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๒๑ กำหนดให้สอบคุณสมบัติและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพความเป็นอยู่และความเหมาะสมของผู้ขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม บุคคลผู้มิอำนาจให้ความยินยอมในการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม และเด็กที่จะเป็นบุตรบุญธรรม แต่ความเดิมในวรรคสอง กำหนดให้การสอบคุณสมบัติและข้อเท็จจริงเฉพาะผู้ขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมเท่านั้นที่ให้กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งเห็นว่าไม่เพียงพอ ควรต้องกำหนดให้การสอบคุณสมบัติและข้อเท็จจริงของบุคคลผู้มิอำนาจให้ความยินยอมในการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม และเด็กที่จะเป็นบุตรบุญธรรมไว้ในกฎกระทรวงด้วย

### **คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการ**

กรรมการผู้ตอบชี้แจงในมาตรา ๖ ได้แก่

๑) **นายอนันต์ วรดิพงษ์** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการดังกล่าวเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมตามที่มีสมาชิกเสนอคำแปรญัตติ คือ นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย และนายสมัคร ชาวภานันท์ ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาแล้วด้วย จึงได้แก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ๒๑ ของร่างมาตรา ๖ เนื่องจากเห็นว่า ไม่ควรเลือกตรวจสอบเฉพาะผู้ขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมเท่านั้น ซึ่งความในมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง ก็กำหนดให้ตรวจสอบคุณสมบัติและข้อเท็จจริงของบุคคล ๓ ฝ่าย คือ ผู้ขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม บุคคลผู้มิอำนาจให้ความยินยอมในการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม และเด็กที่จะเป็นบุตรบุญธรรม ดังนั้น จึงควรต้องกำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบของบุคคลทั้ง ๓ ฝ่ายไว้ในกฎกระทรวง

### ผลการพิจารณามาตรา ๖

ที่ประชุมเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๖ ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน  
**มติ** เห็นด้วย ๑๐๗ เสียง ไม่เห็นด้วย ๓ เสียง งดออกเสียง ๓ เสียง ไม่ลงคะแนน  
ไม่มี

**๓. มาตรา ๗ การขยายระยะเวลาการจดทะเบียนรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม**  
ความเป็นดังนี้

มาตรา ๗ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสองของมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติ  
การรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม พ.ศ. ๒๕๒๒

“ในกรณีที่มีพฤติการณ์พิเศษที่ทำให้มีอาจดำเนินการจดทะเบียนภายในกำหนดเวลา  
ตามวรรคหนึ่งได้ ให้ผู้ขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมยื่นคำร้องแสดงพฤติการณ์พิเศษต่อคณะกรรมการ  
ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด และคณะกรรมการอาจพิจารณาขยายระยะเวลา  
การดำเนินการจดทะเบียนรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมออกไปอีกไม่เกินสามเดือนนับแต่วันที่  
พฤติการณ์พิเศษนั้นได้สิ้นสุดลง”

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้แก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคสองของมาตรา ๒๙ กรณีไม่อาจ  
ดำเนินการจดทะเบียนภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งได้ ให้ผู้ขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมต้อง  
ยื่นคำร้องแสดงพฤติการณ์พิเศษต่อคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาขยายระยะเวลาการดำเนินการ  
จดทะเบียน โดยมีกรรมาธิการขอสงวนความเห็นให้คงมาตรา ๗ ไว้ตามร่างเดิมที่สภาผู้แทน  
ราษฎรเห็นชอบ

### คำอภิปรายของกรรมาธิการผู้สงวนความเห็น และสมาชิกวุฒิสภาผู้สงวน คำแปรญัตติ

๑) **นายถนัดกิจ นิวาทวงษ์** (กรรมาธิการเสียงข้างน้อย) ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้  
ว่า เห็นควรให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากเห็นว่า การที่คณะกรรมการ  
เพิ่มคำว่า “ให้ผู้ขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมยื่นคำร้องแสดงพฤติการณ์พิเศษ” และคำว่า  
“ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด” เป็นเพียงรายละเอียดทางธุรการ เพราะ  
จุดประสงค์ของมาตรานี้อยู่ที่ข้อความเต็มทั้งหมด คือ ในกรณีที่มีพฤติการณ์พิเศษที่ทำให้มีอาจ  
ดำเนินการจดทะเบียนภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งได้ ให้คณะกรรมการพิจารณาขยายระยะเวลา  
การจดทะเบียนรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมต่อไปอีกไม่เกินสามเดือนนับแต่วันที่พฤติการณ์  
พิเศษนั้นสิ้นสุดลง

๒) **นายสมัคร เขาพานันท์** (ผู้สงวนคำแปรญัตติ) ได้ชี้แจงเหตุผล สรุปได้ว่า เนื่องจากความในมาตรา ๒๙ ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอ เมื่อมีเหตุการณ์พิเศษ ลึกลับสุดลง ดังนั้น จึงควรกำหนดระยะเวลาสั้นสุดแห่งกระบวนการไว้เพื่อให้ชัดเจนว่ากระบวนการทั้งหมดจะต้องไม่เกินระยะเวลาเวลาเท่าใด เพื่อให้กำหนดเวลาแห่งการดำเนินการไม่เนิ่นนานเกินไปซึ่งเป็นการปิดโอกาสเด็กที่จะมีผู้อื่นมาขอรับไปเป็นบุตรบุญธรรม และเป็นการทราบแน่ชัดว่าผู้ขอรับเด็กยังมีความประสงค์รับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมหรือไม่ โดยกำหนดให้กระบวนการทั้งหมดนับตั้งแต่กรณีสามารถจดทะเบียนรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมได้ไม่เกิน ๑ ปี ซึ่งรวมทั้งระยะเวลาที่คณะกรรมการได้ให้ไปจดทะเบียน หรือศาลได้อนุญาตให้จดทะเบียนนั้นด้วย และควรกำหนดเวลาในการยื่นคำร้องไว้ภายใน ๑๕ วัน เมื่อเหตุการณ์พิเศษได้สิ้นสุดลง และหากไม่ยื่นภายใน ๑ ปี ให้ถือว่าสละสิทธิ์

### คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการ

กรรมการผู้ตอบชี้แจงในมาตรา ๗ มีดังนี้

๑) **นายอนันต์ วรดิพิงศ์** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า โดยที่กระบวนการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม เริ่มตั้งแต่ผู้สนใจขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมไปยื่นคำร้อง มีกระบวนการเตรียมความพร้อมในการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด มีการตรวจสอบคุณสมบัติและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพความเป็นอยู่และความเหมาะสมของทั้ง ๓ ฝ่าย คือ ผู้ขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม บุคคลผู้มีอำนาจให้ความยินยอม และเด็ก มีการทดลองเลี้ยงมีกำหนด ๖ เดือน กระบวนการสุดท้ายคือ การอนุมัติให้จดทะเบียน ซึ่งตามมาตรา ๒๙ กำหนดว่าถ้าไม่สามารถจดทะเบียนภายใน ๖ เดือน ให้ถือว่าผู้นั้นสละสิทธิ์ ซึ่งกระบวนการในการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมทั้งหมดที่ผ่านมาถึงกระบวนการสุดท้ายทั้งเด็กและผู้ขอรับเด็กมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันระยะหนึ่งแล้ว เพียงแต่มีเหตุหรือที่เรียกว่า เหตุการณ์พิเศษ อันทำให้ไม่สามารถดำเนินการจดทะเบียนได้ การดำเนินการที่ผ่านมาถึงสู่ยุเปล่า จึงได้กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาขยายเวลาการจดทะเบียนรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมออกไปอีกได้ไม่เกิน ๓ เดือนนับแต่วันที่เหตุการณ์พิเศษสิ้นสุดลง ซึ่งเหตุการณ์พิเศษ ได้แก่ กรณีผู้ขอรับเด็กประสบอุบัติเหตุจนเป็นเจ้าชายนิรรา หรือพิการไประยะเวลาหนึ่ง ไม่สามารถไปจดทะเบียนรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมได้ และการที่คณะกรรมการแก้ไขความเป็นว่า “ให้ผู้ขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมยื่นคำร้องแสดงเหตุการณ์พิเศษต่อคณะกรรมการ และคณะกรรมการอาจพิจารณาขยาย

ระยะเวลาดำเนินการจดทะเบียนออกไปอีกไม่เกิน ๓ เดือน เนื่องจากคณะกรรมการเห็นว่า หากผู้ขอรับเด็กเจ็บป่วยต่อเนื่องกันเป็นเวลา ๒ - ๓ ปี เด็กที่ขอรับไว้จำเป็นต้องดำเนินการ ไม่สามารถส่งมอบให้ผู้ขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมอื่นไปดูแลได้ จึงเป็นการปิดโอกาสเด็ก คณะกรรมการจึงแก้ไขให้เป็นการ “คณะกรรมการอาจพิจารณาขยายเวลา” ได้ นั้นหมายถึง จะขยายเวลาให้หรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองเด็กให้สามารถดำเนินการมอบเด็กให้กับผู้ที่สนใจ รับเด็กรายอื่นได้

สำหรับกรณีสมควรกำหนดระยะเวลาการดำเนินการสิ้นสุดที่ชัดเจนหรือไม่นั้น คณะกรรมการเห็นว่า การระบุระยะเวลาสิ้นสุดไม่เกิน ๑ ปี อาจมีผลเสีย เนื่องจากหากผู้ขอรับ เด็กที่เจ็บป่วยเกินกว่า ๑ ปี แต่มีความพร้อมที่จะดูแลเด็กได้ โดยญาติของผู้นั้นให้การดูแลแทน เพียงแต่ยังไม่สามารถเดินทางไปจดทะเบียนได้ ถ้ากฎหมายกำหนดไว้ เพียง ๑ ปีก็จะปิดโอกาส เด็กที่จะได้รับการดูแลต้องส่งกลับ แต่ถ้าไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้ จะมีความยืดหยุ่นได้ เพราะคณะกรรมการสามารถพิจารณาได้ตามความเหมาะสม

๒) **นายวัลลภ ตังคณานุก์** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า คำว่า “พฤติการณ์พิเศษ” พิจารณาได้ ๔ หลักการ ดังนี้

๑. พฤติการณ์ในเรื่องสุขภาพและอุบัติเหตุ เช่น ประสบอุบัติเหตุจนเป็น เจ้าชายนีทรา

๒. ปัญหาในด้านเศรษฐกิจ เช่น ตกงาน

๓. ประสบภัยพิบัติ เช่น เดินทางไปต่างประเทศเกิดพายุหนักไม่สามารถ เดินทางกลับได้

๔. มีคำสั่งราชการด่วนให้ไปปฏิบัติหน้าที่นอกพื้นที่

ซึ่งพฤติการณ์พิเศษดังกล่าวไม่แน่นอนว่าจะยาวนานอย่างไร ดังนั้นการกำหนดระยะเวลาดำเนินการไม่เกิน ๑ ปี เห็นว่าจะเป็นการผลร้ายมากกว่าผลดี ควรให้คณะกรรมการเป็นผู้พิจารณาจากพฤติการณ์ว่า สมควรที่จะขยายระยะเวลาการจดทะเบียนหรือไม่

### **ผลการพิจารณามาตรา ๗**

ที่ประชุมเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๗ ของคณะกรรมการ

**มติ** เห็นด้วย ๗๐ เสียง ไม่เห็นด้วย ๔๒ เสียง งดออกเสียง ๙ เสียง ไม่ลงคะแนน ไม่มี

### ผลการพิจารณาในวาระที่สามของวุฒิสภา

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๖ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่สาม ให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๗ (๓)

**ผลการลงคะแนน** เห็นด้วย ๑๑๘ เสียง ไม่เห็นด้วย ๓ เสียง งออกเสียง ๓ เสียง ไม่ลงคะแนน ไม่มี

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมแล้วลงมติเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา

ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๗ ตอนที่ ๗๐ ก วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๓

## **๑๑. ร่างพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ....**

ร่างพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. .... เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ศาลฎีกา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ในคราวประชุม ครั้งที่ ๔ (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ และเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๐ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๑๔๖ สาระสำคัญแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว คือ ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัวให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และโครงสร้างใหม่ที่ได้มีการแยกศาลยุติธรรมออกจากกระทรวงยุติธรรม โดยมีสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นหน่วยงานของศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระ และกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ประกอบกับปรับปรุงในส่วนที่เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองสิทธิ สวัสดิภาพ และวิธีปฏิบัติต่อเด็ก เยาวชน สตรี และบุคคลในครอบครัว รวมทั้งในส่วนของการกระบวนการ



พิจารณาคดีของศาลเยาวชนและครอบครัว เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก และอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ

ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับ โดยวุฒิสภาได้รับ เมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ซึ่งครบกำหนดสามสิบวัน ในวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๓

### การพิจารณาในวาระที่หนึ่งของวุฒิสภา

โดยที่ในคราวเมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. .... แล้วลงมติในวาระที่หนึ่ง รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภา โดยอาศัยอำนาจประธานวุฒิสภา ได้มอบหมายให้คณะกรรมการการพัฒนาลังคม และกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ด้อยโอกาส เป็นผู้พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นการล่วงหน้า และให้คณะกรรมการฯ รายงานผลการพิจารณาศึกษาต่อวุฒิสภา เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของสมาชิกต่อไป ทั้งนี้ ตามข้อบังคับการประชุมฯ ข้อ ๑๓๖

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๕ (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. .... ในวาระที่หนึ่ง ในการนี้ ประธานคณะกรรมการการพัฒนาลังคม และกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ด้อยโอกาส (นางยุวดี นิ่มสมบุญ) ได้เสนอรายงานต่อที่ประชุมวุฒิสภา สรุปได้ว่า “ร่างพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. .... เป็นการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัวเป็นกฎหมายว่าด้วยศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เพื่อให้เด็ก เยาวชน สตรี และบุคคลในครอบครัวมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอย่างเหมาะสม และมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากรัฐให้ปราศจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม ทั้งมีการบำบัดฟื้นฟูในกรณีที่มีเหตุดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๐ (๖) และมาตรา ๕๒ และเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิเด็กและเยาวชนซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิดสอดคล้องกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมทั้งเพื่อให้การคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กที่ถูกระทำทารุณกรรม โดยคณะกรรมการฯ ได้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ สรุปได้ดังนี้

๑. ในหมวด ๒ ศาลเยาวชนและครอบครัว คณะกรรมาธิการ เห็นควรให้เพิ่มตำแหน่งรองอธิบดีผู้พิพากษาศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง และรองเลขานุการศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง เพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง ในปัจจุบันที่มีอำนาจหน้าที่และภารกิจจำนวนมาก ทั้งเห็นควรกำหนดให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง มีอำนาจพิจารณาความดีความชอบเพิ่มขึ้นในมาตรา ๑๙ นอกจากนี้ในมาตรา ๒๕ วรรคแรก คณะกรรมาธิการเห็นควรกำหนดให้ตัดคำว่า “ในระเบียบ” ออกเพื่อความกระชับของข้อความ และตัดคำว่า “และไม่มีลักษณะต้องห้าม” เพื่อมิให้เกิดข้อความซ้ำซ้อนและการแปลความหมายที่ผิดไป ทั้งเห็นสมควรตัดคำว่า “หรือครอบครัว” ในมาตรา ๒๕ วรรคแรก (๒) ออก เนื่องจากไม่มีความชัดเจนในเรื่องคุณสมบัติของบุคคลที่ผ่านการทำงานเรื่องครอบครัวที่ชัดเจนแน่นอน นอกจากนี้ยังเห็นควรให้ตัดถ้อยคำว่า “หรือเข้าลักษณะต้องห้ามอย่างใดอย่างหนึ่ง” ในมาตรา ๒๗ (๔) ออก เพื่อให้สอดคล้องรับกับมาตรา ๒๕

๒. ในหมวด ๓ สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน คณะกรรมาธิการ เห็นควรให้ตัดถ้อยคำในกรณีที่ให้ศาลเยาวชนและครอบครัว ส่งเด็กหรือเยาวชนไปยังสถานพินิจ ในมาตรา ๔๐ ส่วนมาตรา ๔๑ (๖) เห็นว่ามาตรา ๓๘ (๖) มีความเหมาะสมดีแล้ว จึงควรนำถ้อยคำของกฎหมายปัจจุบันที่ใช้บังคับมาใช้ ทั้งในมาตรา ๔๑(๗) คณะกรรมาธิการได้พิจารณาว่า เรื่องการย้ายเด็กหรือเยาวชนไปควบคุมหรืออบรม ควรเป็นอำนาจของศาลที่จะสั่งอนุญาตมิใช่ของผู้อำนวยการสถานพินิจ นอกจากนี้เห็นควรให้ตัดมาตรา ๔๘ วรรคแรก (๕) ออก เพราะอำนาจที่สั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองวัตถุหรือเอกสาร อันจะใช้เป็นพยานหลักฐาน ส่งวัตถุหรือเอกสารนั้น มิใช่เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติโดยแท้ แต่เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนโดยเฉพาะ

๓. ในหมวด ๕ การฝึกอบรม คณะกรรมาธิการ พิจารณามาตรา ๖๐ แล้วเห็นว่า เป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสมเพราะตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้กำหนดไว้ให้เป็นอำนาจศาลที่จะสั่งให้ลดวันฝึกอบรม หรือพักการฝึกอบรม และอาจมีผลกระทบต่อเด็กหรือเยาวชนในกรณีที่ศาลสั่งเพิกถอนประโยชน์ที่เด็กหรือเยาวชนได้รับตามมาตรา ๖๐ (๓) และ (๔) ในภายหลังได้ และในมาตรา ๖๑ คณะกรรมาธิการพิจารณา เห็นว่า ผู้ที่จะมีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรืองดประโยชน์ ตามมาตรา ๖๐ (๓) และ (๔) ควรให้เป็นอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว มิใช่เป็นอำนาจของผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรม สถานศึกษา สถานฝึกและอบรม หรือสถานแนะนำทางจิต ทั้งในมาตรา ๖๓ คณะกรรมาธิการ เห็นว่ายังมีได้กำหนดเงื่อนไขหรือเกณฑ์ระยะเวลาของเด็กและเยาวชนที่จะได้รับการปล่อยอย่างแน่นอน

๔. ในหมวด ๖ การสอบสวนคดีอาญา คณะกรรมาธิการได้พิจารณาถ้อยคำในมาตรา ๖๖ มาตรา ๖๗ มาตรา ๖๘ มาตรา ๖๙ มาตรา ๗๐ มาตรา ๗๑ มาตรา ๗๒ มาตรา ๗๓ มาตรา ๗๔ มาตรา ๗๕ มาตรา ๘๐ มาตรา ๘๑ โดยได้ตั้งข้อสังเกตและเสนอให้ตัดถ้อยคำบางถ้อยคำในมาตราดังกล่าวออก เพื่อให้เกิดความเหมาะสม

๕. ในหมวด ๗ มาตรการพิเศษแทนการดำเนินคดีอาญา คณะกรรมาธิการฯ ได้พิจารณาถ้อยคำในมาตรา ๘๒ มาตรา ๘๔ มาตรา ๘๕ มาตรา ๑๑๖ มาตรา ๑๒๓ โดยการตั้งข้อสังเกตและเสนอให้ตัดถ้อยคำบางถ้อยคำในมาตราดังกล่าวออก เพื่อให้เกิดความเหมาะสม

๖. ในหมวด ๑๑ การพิจารณาพิพากษาคดีอาญา คณะกรรมาธิการฯ ได้พิจารณาถ้อยคำในมาตรา ๑๒๗ วรรคแรก และได้ตั้งข้อสังเกตว่าบทบัญญัติในส่วนนี้เป็นการให้อ่านาถกเถียงศาลในการใช้ดุลพินิจอย่างกว้าง เพื่อแก้ไขปัญหของสังคม แต่ไม่มีการวางขอบเขตแห่งดุลพินิจ และไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจ จึงควรกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อกำกับการใช้ดุลพินิจที่เปิดกว้างนี้ นอกจากนี้ในมาตรานี้ต้องพิจารณาพฤติการณ์แต่ละคดีเป็นราย ๆ เป็นเฉพาะคดีไป แต่ไม่ควรใช้มาตรานี้เป็นหลักในการพิจารณาคดีเพราะอาจเป็นผลร้ายต่อสังคม และเกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นในสังคม

๗. ในหมวด ๑๓ การพิจารณาพิพากษาคดีครอบครัว คณะกรรมาธิการฯ ได้พิจารณาถ้อยคำในมาตรา ๑๔๓ มาตรา ๑๕๑ มาตรา ๑๕๒ มาตรา ๑๕๕ มาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๑๕๘ โดยการตั้งข้อสังเกตและเสนอให้ตัดถ้อยคำบางถ้อยคำในมาตราดังกล่าวออก เพื่อให้เกิดความเหมาะสม

๘. ในหมวด ๑๔ การพิจารณาพิพากษาคดีครอบครัวที่ผู้เยาว์มีผลประโยชน์หรือส่วนได้เสีย คณะกรรมาธิการพิจารณามาตรา ๑๖๒ แล้วเห็นว่า บทบัญญัติที่นำความเดิมของกฎหมายที่ใช้บังคับปัจจุบันในมาตรา ๑๑๗ และมีการแก้ไขเพิ่มเติมจำกัดนิยามของคำว่า “ข้อเท็จจริง” ในเชิงแคบ ซึ่งในทางปฏิบัติรายงานของสถานพินิจตามมาตรา ๓๖ (๗) จะระบุข้อเท็จจริงทั้งหมดเกี่ยวกับคดีในรายละเอียดเชิงลึก ดังนั้น การระบุจำกัดนิยามของคำว่า “ข้อเท็จจริง” ของร่างพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวอาจส่งผลเสียต่อผู้เยาว์ในที่สุด จึงเห็นควรปรับใช้ถ้อยคำตามกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน

๙. ในหมวด ๑๕ การพิจารณาคดีคุ้มครองสวัสดิภาพ คณะกรรมาธิการฯ ได้พิจารณาสาระสำคัญโดยรวมของบทบัญญัติมาตรา ๑๖๖ - ๑๗๔ ซึ่งบทบัญญัติในมาตราข้างต้น จะเกี่ยวพันและมีปัญหาที่พบในทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงเห็นควรตัดหมวด ๑๕ ออกไปทั้งหมด

๑๐. ในหมวด ๑๖ อุทธรณ์ คณะกรรมาธิการพิจารณามาตรา ๑๗๖ ในประเด็นที่ ผู้ที่รับรองให้อุทธรณ์และอนุญาตให้อุทธรณ์ ควรเป็นผู้พิพากษาที่มีความเข้าใจในคดีและ ทราบรายละเอียดและพฤติการณ์แห่งคดี คือ ผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนและผู้พิพากษา ที่นั่งพิจารณาคดี จึงเห็นควรเพิ่มอำนาจผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนและผู้พิพากษาที่นั่ง พิจารณาคดีเป็นผู้มีอำนาจรับรองให้อุทธรณ์และอนุญาตให้อุทธรณ์

จากนั้นที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและ วิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. .... แล้วลงมติรับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งสภา ผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้วไว้พิจารณา และตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา ในวาระที่สองจำนวน ๓๐ คน โดยมีกำหนดเวลาการแปรญัตติภายในเจ็ดวันตามข้อบังคับ การประชุมฯ ข้อ ๑๔๒ กรรมาธิการดังกล่าว ประกอบด้วย

- |                                      |                                  |
|--------------------------------------|----------------------------------|
| ๑. นางกัระณา สุขมาวงศ์               | ๒. นายเกรียงศักดิ์ วรมงคลชัย     |
| ๓. นางเกื้อกุล เตือนกุล              | ๔. นางชนิษฐา เทวินทรภักดี        |
| ๕. นางสาวจินตนา นนทะเปารยะ           | ๖. นายธวัชชัย ไทยเขียว           |
| ๗. นายธันว์ ออสุวรรณ                 | ๘. นายธีรพงษ์ ธีรวัฒนพันธ์       |
| ๙. นายบุญส่ง โคควาวิสารัช            | ๑๐. นายไพโรจน์ ถัดทะพงษ์         |
| ๑๑. นายมณฑิเยร บุญตัน                | ๑๒. พลตำรวจโท ยุทธนา ไทยภักดี    |
| ๑๓. นางยุวดี นิมสมบุญ                | ๑๔. นางรัชณี ธงไชย               |
| ๑๕. นางรุบีนา กรัยวิเชียร สุวรรณพงษ์ | ๑๖. นายวรวิทย์ บารู              |
| ๑๗. นายวัชรินทร์ ปัจเจกวิญญูสกุล     | ๑๘. นายวัลลภ ตั้งคณาบุรุษ        |
| ๑๙. นายวิเชียร คันถ้อง               | ๒๐. นายวิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ     |
| ๒๑. นายสมัคร เขาวภาพันธ์             | ๒๒. นายสรรพลสิทธิ์ คุมพ์ประพันธ์ |
| ๒๓. นายสัตยา อรุณธารี                | ๒๔. นายสิทธิศักดิ์ วนะชกิจ       |
| ๒๕. นางสุทธินี เมธีประภา             | ๒๖. นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย   |
| ๒๗. นายเสริมเกียรติ วรดิษฐ์          | ๒๘. นางอภิรดี โพธิ์พร้อม         |
| ๒๙. พลตำรวจเอก อำนวย เพชรศิริ        | ๓๐. นางอำไพวรรณ ตรีสกุล          |

ต่อมาคณะกรรมาธิการได้ขอให้วุฒิสภายายเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ดังกล่าวออกไปเป็นกรณีพิเศษอีก ๓๐ วัน โดยในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้ลงมติให้ขยายเวลาการพิจารณา

ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวออกไปเป็นกรณีพิเศษอีก ๓๐ วัน นับแต่วันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๓ ซึ่งครบกำหนด ๓๐ วัน ในวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๓

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาพิจารณาพระราชบัญญัติดังกล่าวเสร็จแล้ว จึงได้เสนอรายงานการพิจารณาพระราชบัญญัติ ต่อประธานวุฒิสภาเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๓ สรุปผลการพิจารณาได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวประกอบด้วยบทบัญญัติ ๒๐๖ มาตรา คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติม ๓๙ มาตรา คือ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๓ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๗ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๕ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๙ มาตรา ๗๐ มาตรา ๗๓ มาตรา ๗๕ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๖ มาตรา ๘๗ มาตรา ๙๓ มาตรา ๙๙ มาตรา ๑๐๒ มาตรา ๑๒๐ มาตรา ๑๒๑ มาตรา ๑๒๒ มาตรา ๑๒๖ มาตรา ๑๓๒ มาตรา ๑๓๘ มาตรา ๑๔๑ มาตรา ๑๔๒ มาตรา ๑๔๓ มาตรา ๑๔๕ มาตรา ๑๔๘ มาตรา ๑๖๐ มาตรา ๑๗๒ มาตรา ๑๗๔ มาตรา ๑๗๗ มาตรา ๑๗๘ มาตรา ๑๗๙ มาตรา ๒๐๒ มาตรา ๒๐๕ เพิ่มขึ้นใหม่ ๑ มาตรา คือ มาตรา ๒๐๖ และได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติไว้บางประการ โดยมีสมาชิกวุฒิสภาเสนอคำแปรญัตติ จำนวน ๑๓ คน ดังนี้

- |   |                               |
|---|-------------------------------|
| ๑. นายทวีศักดิ์ คืตบรรจง                  | ๒. นายเจริญ ภัคดีวานิช        |
| ๓. นายสุรียา ปันจอร์                      | ๔. นายชรินทร์ หาญสืบสาย       |
| ๕. รองศาสตราจารย์ กอบกุล พันธุ์เจริญวรกุล | ๖. นางสาวสุมล สุตะวิริยะวัฒน์ |
| ๗. นางสาวเกศลิณี แซ่พัฒนา                 | ๘. พลเอก เลิศรัตน์ รัตนวานิช  |
| ๙. นายวันชัย แสงสุขเอี่ยม                 | ๑๐. นายเจตน์ ศิริธรรานนท์     |
| ๑๑. นายอนุศักดิ์ คงมาลัย                  | ๑๒. นายพิชัย อุตมาภินันท์     |
| ๑๓. นายสมชาย แสงวงการ                     |                               |

โดยสมาชิกวุฒิสภาได้ขอสงวนคำแปรญัตติ จำนวน ๑ คนและกรรมการได้ส่งความเห็น จำนวน ๔ คน ไว้ในมาตรา ๕๓ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๓ มาตรา ๑๒๐ มาตรา ๑๒๑ มาตรา ๑๖๐ มาตรา ๒๐๒ และมาตรา ๒๐๖

### การพิจารณาในวาระที่สองของวุฒิสภา

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๑ (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่สอง เริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วเรียงตามลำดับมาตรา จนจบร่าง

## ประเด็นสำคัญที่สมาชิกวุฒิสภาขอแปรญัตติและกรรมาธิการสงวนความเห็น ให้แก้ไขเพิ่มเติม มีดังนี้

### ๑. มาตรา ๕๓

## ผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อชี้แจงประกอบการแปรญัตติ มีดังนี้

นายเจตน์ ศิรธรานนท์ ได้สงวนคำแปรญัตติในมาตรา ๕๓ โดยขอให้ตัดออก  
ทั้งมาตรา ดังนี้

“มาตรา ๕๓ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้อำนวยการสถานพินิจ  
แพทย์ จิตแพทย์ นักจิตวิทยา ครู พนักงานคุมประพฤติ นักสังคมสงเคราะห์ และพนักงานอื่น  
ตามที่กฎกระทรวงระบุตำแหน่ง เพื่อช่วยเหลือผู้อำนวยการสถานพินิจ เป็นเจ้าพนักงานตาม  
ประมวลกฎหมายอาญา” และได้ชี้แจงเหตุผลประกอบสรุปได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้  
กำหนดให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรานี้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งพระราชบัญญัติ  
จัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนด  
หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวให้เพียงแต่มีตำแหน่งเพื่อช่วยเหลือผู้อำนวยการสถานพินิจเท่านั้น  
ผู้สงวนคำแปรญัตติเห็นว่า การตั้งบุคคลเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาเป็น  
เรื่องสำคัญ เพราะว่าเป็นการตั้งบุคคลให้มีอำนาจ ซึ่งหากใช้อำนาจอย่างถูกต้องก็เป็นเรื่องที่ดี  
แต่ถ้าใช้อำนาจไปในทางที่ผิดก็จะเป็นเรื่องเสียหาย ทั้งการกำหนดให้แพทย์เป็นเจ้าพนักงาน  
ตามประมวลกฎหมายอาญา ถ้าหากแพทย์ไม่สามารถไปปฏิบัติหน้าที่ได้ก็จะเข้าช่วยมาตรา ๑๕๗  
ตามประมวลกฎหมายอาญา อันจะทำให้เสี่ยงต่อการต้องรับผิดชอบในเรื่องที่ไม่ใช่งานในหน้าที่โดยตรง  
ทั้งนี้ เมื่อกรรมาธิการได้ตอบชี้แจงแล้วผู้อภิปรายได้ขอให้กรรมาธิการตอบในประเด็น  
ที่ว่าแพทย์ในสังกัดสถานพินิจเท่านั้นให้ชัดเจน

### คำตอบชี้แจงของคณะกรรมาธิการ

กรรมาธิการผู้ตอบชี้แจงในมาตรา ๕๓ มีดังนี้

๑) นายสมิคร เชาวภานันท์ ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า เหตุผลที่ทางกรรมาธิการฯ  
ไม่ตัดมาตรา ๕๓ ออก เพราะหากบุคคลตามมาตรา ๕๓ ยังไม่เข้าปฏิบัติหน้าที่ ยังไม่ถือเป็น  
เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาตามมาตรา ๕๓ นี้ เฉพาะในกรณีที่เข้าไปปฏิบัติหน้าที่  
แล้วถึงจะให้มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย ทั้งนี้เหตุผลที่ต้องบัญญัติให้บุคคลตามที่บัญญัติ

ไว้ในมาตรา ๕๓ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา เพราะเมื่อบุคคลดังกล่าวต้องปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ อาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้นหากบุคคลดังกล่าวได้ปฏิบัติหน้าที่ไปโดยชอบ ก็ควรได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอาญา แต่ถ้าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบก็ควรถูกลงโทษเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาเช่นเดียวกัน

**๒) นายวัชรินทร์ ปัจเจกวิญญูสกุล** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า แพทย์ จิตแพทย์ นักสังคมสงเคราะห์ ครู ตามมาตรา ๕๓ เป็นข้าราชการในสังกัดกรมพินิจเท่านั้น

**๓) นายธวัชชัย ไทยเขียว** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า ส่วนหนึ่งเป็นแพทย์ในสังกัดกรมพินิจ แต่ส่วนหนึ่งเป็นแพทย์ที่อาสาเข้ามาทำงานและได้รับผลตอบแทนเป็นรายชั่วโมง ดังนั้นหากการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลเหล่านี้กระทบต่อเด็กและเยาวชน ก็ต้องรับผิดชอบในทางอาญา เพราะเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ

**๔) นายสุรชัย เลียงบุญเลิศชัย** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า การกำหนดให้ตัวบุคคลซึ่งมีตำแหน่งตามที่ปรากฏอยู่ในมาตรา ๕๓ นั้น หากบุคคลดังกล่าวประกอบภาระงานอย่างอื่นที่ไม่ใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ก็ไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๕๓ แต่ทั้งนี้หากบัญญัติมาตรา ๕๓ ก็เชื่อว่าบุคลากรในตำแหน่งต่างๆ ในมาตรานี้จะไม่เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย เพราะฐานะการเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายต้องดูว่า เจ้าหน้าที่หรือบุคลากรคนนั้นเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและใช้อำนาจรัฐหรือไม่ และการใช้อำนาจรัฐนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือไม่ ถ้าเป็นเช่นนั้นก็มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายอยู่แล้วโดยไม่ต้องเขียนเพิ่มเติม ซึ่งการเขียนเพิ่มเติมในกฎหมายฉบับต่างๆ ว่าให้เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายนั้นก็เพื่อให้เกิดความชัดเจนและไม่ต้องตีความในภายหลัง นอกจากนี้การเขียนให้บุคลากรต่างๆ มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญานั้นมิได้เป็นโทษต่อบุคลากรในตำแหน่งนั้นๆ แต่เป็นความจำเป็นในแง่ที่จะต้องคุ้มครองบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะอาจจะมีการกระทำความผิดต่อบุคคลที่เข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐ ซึ่งถ้าหากมีผู้กระทำความผิดต่อเจ้าพนักงานตามกฎหมายก็จะมีโทษเพิ่มขึ้น ซึ่งในลักษณะเช่นนี้จะเป็นประโยชน์ต่อบุคลากรที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เพราะฉะนั้นมิใช่ว่าการกำหนดให้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาแล้วจะมีผลเสียหายหรือเป็นโทษต่อบุคลากรในตำแหน่งนั้นๆ ในทางตรงกันข้าม กลับเป็นการคุ้มครองบุคลากรในตำแหน่งนั้นๆ ให้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายด้วย



### ผลการพิจารณามาตรา ๕๓

ที่ประชุมมีมติเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการสิทธิ

มติ เห็นด้วย ๕๕ เสียง ไม่เห็นด้วย ๒๓ เสียง งดออกเสียง ๗ เสียง ไม่ลงคะแนน  
ไม่มี

### ๒. มาตรา ๙๐

นายสุรชัย เลียงบุญเลิศชัย นายเสริมเกียรติ วรดิษฐ์ และนายสัตยา อรุณธารี  
(กรรมาธิการ) ขอสงวนความเห็นแก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ๙๐ เป็นดังนี้

“มาตรา ๙๐ เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลว่าเด็กหรือเยาวชนกระทำความผิดอาญา  
ซึ่งมีอัตราโทษอย่างสูงตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้จำคุกไม่เกินยี่สิบปี ไม่ว่าจะมิโทษปรับด้วย  
หรือไม่ก็ตาม ถ้าปรากฏว่าเด็กหรือเยาวชนไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้  
จำคุกมาก่อน เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ก่อนมีคำพิพากษา  
หากเด็กหรือเยาวชนให้ตำรวจรับสารภาพสำนึกในการกระทำและผู้เสียหายยินยอมและโจทก์  
ไม่คัดค้าน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าพฤติการณ์แห่งคดีไม่เป็นภัยร้ายแรงต่อสังคมและ  
ศาลเห็นว่าเด็กหรือเยาวชนอาจกลับตนเป็นคนดีได้ และผู้เสียหายอาจได้รับการชดเชยเยียวยา  
ตามสมควร หากนำวิธีจัดทำแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟู ซึ่งเป็นประโยชน์ต่ออนาคตของเด็กหรือเยาวชน  
และต่อผู้เสียหายมากกว่าการพิจารณาพิพากษา ให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้อำนวยการสถานพินิจหรือ  
บุคคลที่ศาลเห็นสมควรจัดให้มีการดำเนินการเพื่อจัดทำแผนดังกล่าว โดยมีเงื่อนไขให้เด็กหรือ  
เยาวชน บิดา มารดา ผู้ปกครอง บุคคลหรือองค์การซึ่งเด็กหรือเยาวชนอาศัยอยู่ด้วยปฏิบัติ  
แล้วเสนอต่อศาลเพื่อพิจารณาภายในสามสิบวันนับแต่ที่ศาลมีคำสั่ง หากศาลเห็นชอบด้วย  
กับแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟู ให้ดำเนินการตามนั้นและให้มีคำสั่งจำหน่ายคดีไว้ชั่วคราว หากศาล  
ไม่เห็นชอบ ให้ดำเนินการกระบวนการพิจารณาต่อไป”

### คำอภิปรายของกรรมาธิการผู้สงวนความเห็น ในมาตรา ๙๐

กรรมาธิการผู้สงวนความเห็นได้อภิปรายแสดงความเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภา  
เพื่อชี้แจงประกอบการแปรญัตติ มีดังนี้

๑) นายสุรชัย เลียงบุญเลิศชัย ได้ชี้แจงสรุปได้ว่า การที่เด็กหรือเยาวชนจะได้รับ  
สิทธิเข้าสู่มาตรการพิเศษ ก็คือ สิทธิที่จะไม่ต้องถูกดำเนินคดี ในทางตรงกันข้ามให้นำตัวเด็กไป  
เข้าสู่แผนฟื้นฟูตามหลักเกณฑ์ที่ปรากฏอยู่ในร่างเดิมซึ่งกำหนดให้เด็กนั้นต้องให้การรับสารภาพ



ตามคำฟ้องเสียก่อน ผู้สงวนความเห็นไม่เห็นด้วย เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา ๙๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๗ ว่าด้วยมาตรการพิเศษแทนการดำเนินคดีอาญา ซึ่งมีแนวคิดว่าการดำเนินคดีอาญากับเด็กและเยาวชนซึ่งกระทำความผิดและนำไปสู่การลงโทษตามกฎหมายนั้น ไม่ใช่วิธีการที่ดีที่สุดสำหรับเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิด เมื่อเป็นเช่นนี้ผู้สงวนความเห็นจึงได้ตั้งคำถามว่า เหตุใดการที่จะนำมาตรการพิเศษ คือ การฟื้นฟูเด็กและเยาวชนมาใช้เพื่อทดแทนการดำเนินคดีอาญา จึงต้องบังคับให้เด็กยอมจำนนกับข้อกล่าวหาเสียก่อนด้วยการผ่านเงื่อนไข คือ เด็กต้องให้การรับสารภาพ ทั้งในเรื่องการที่เด็กถูกกล่าวหาและถูกดำเนินคดีด้วยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลนั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติโดยให้สันนิษฐานเป็นประโยชน์กับผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีนั้นเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้นกระทำความผิด แต่เมื่อมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้วกลับไปเขียนกฎหมายบังคับให้เด็กและเยาวชนซึ่งได้รับสันนิษฐานตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ให้ต้องรับสารภาพเสียก่อนจึงจะมีสิทธิเข้าสู่มาตรการพิเศษ คือ มาตรการฟื้นฟูเด็ก ทำให้เกิดคำถามขึ้นว่ามาตรการพิเศษที่กำหนดขึ้นมาทดแทนการดำเนินคดีอาญานั้น สุดท้ายจะฟื้นฟูเด็กหรือจะบังคับให้เด็กต้องยอมรับว่าตัวเองกระทำความผิดเสียก่อนเพื่อประโยชน์ของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมที่จะไม่ต้องเสียเวลากับการสืบสวนสอบสวนหรือการพิจารณาต่อไป ทั้งการให้เด็กยอมรับสารภาพก่อนว่ากระทำความผิดจึงจะมีสิทธิได้รับการฟื้นฟูเป็นการสร้างเงื่อนไขซึ่งจะขัดกับมาตรา ๑๓๒ และมาตรา ๑๓๘ ซึ่งเป็นบทบัญญัติของมาตรการในส่วนที่ว่าด้วยเรื่องการพิจารณาพิพากษาคดี ในกรณีที่ศาลเห็นว่าพฤติการณ์แห่งคดียังไม่สมควรที่จะมีคำพิพากษา หรือบิดา มารดา ผู้ปกครองหรือบุคคลที่จำเลยอาศัยอยู่ด้วยร้องขอ ศาลอาจจะมีความสั่งให้ปล่อยตัวเด็กก็ได้ และที่สุดแม้ศาลมีคำพิพากษาว่าเด็กหรือเยาวชนนั้นไม่มีความผิด แต่ศาลเห็นว่าเด็กหรือเยาวชนนั้นมีพฤติกรรมเสี่ยงต่อการกระทำความผิด มาตรา ๑๓๘ ก็ให้อำนาจศาลสั่งให้ส่งตัวเด็กไปเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูได้ ดังนั้นจึงไม่จำเป็นที่จะต้องไปบังคับให้เด็กต้องรับสารภาพเสียก่อน เพียงแต่เมื่อเด็กให้ความสำคัญและสำนึกว่าพฤติกรรมของตัวเองที่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละคดีนั้นเป็นพฤติการณ์ที่ไม่เหมาะสม เด็กนั้นก็สมควรที่จะได้รับการฟื้นฟู

**๒) นายเสริมเกียรติ วรดิษฐ์** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า มาตรา ๙๐ มีหลักการที่ต้องการเยียวยาเด็กและแก้ไขให้เด็กปรับตนเป็นคนดี โดยไม่มุ่งเน้นการลงโทษ ซึ่งมาตรา ๙๐ นี้มีหลักการเช่นเดียวกับมาตรา ๘๖ ว่าไม่ควรจะต้องมีเงื่อนไขว่าต้องให้เด็กรับสารภาพ ซึ่งในส่วนของมาตรา ๘๖ ได้มีการปรับแก้จาก “รับสารภาพ” เป็น “รู้สำนึกในการกระทำ” แล้ว ดังนั้นจึงควรแก้ไขมาตรา ๘๖ กับมาตรา ๙๐ ให้ไปในแนวทางเดียวกัน

นอกจากนี้ยังได้ชี้แจงในเรื่องสำนึกในการกระทำสรุปได้ว่า การพิจารณาว่าเด็กสำนึกในการกระทำหรือไม่ ต้องพิจารณาจากพฤติกรรมว่า พฤติกรรมของเด็กหรือเยาวชนเปลี่ยนไปหรือไม่หลังจากเกิดเหตุ ถ้าเปลี่ยนไปในทางที่สลดหดหู่ เศร้าโศกเสียใจ เรียกว่ามีพฤติกรรมรู้สำนึก ซึ่งต่างจากคำว่า “รับสารภาพ”

๓) **นายสัตยา อรุณธำรี** ได้ชี้แจงสรุปได้ว่า มาตรา ๙๐ เป็นการกำหนดวิธีการจัดทำแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูสำหรับเด็กหรือเยาวชนที่ถูกโจทก์ฟ้องว่า ได้กระทำความผิดอาญาที่มีอัตราโทษอย่างสูงไม่เกิน ๒๐ ปี แทนการลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายอื่นที่มีโทษในทางอาญา ซึ่งถ้าเด็กและเยาวชนที่เป็นจำเลยปฏิบัติตามแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูดังกล่าวแล้ว ก็จะไม่ถูกลงโทษ โดยให้ศาลสั่งจำหน่ายคดีและให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับ ทั้งนี้ ผู้อภิปรายไม่เห็นด้วยกับการบัญญัติให้เด็กและเยาวชนต้องให้การรับสารภาพเสียก่อนจึงจะสามารถนำมาตรการดังกล่าวข้างต้นมาใช้ได้ เนื่องจากเด็กและเยาวชนที่ถูกฟ้องว่ากระทำความผิดยังไม่อยู่ในภาวะที่จะเข้าใจข้อหาได้ดีเช่นเดียวกับผู้ใหญ่ จึงอาจให้การรับสารภาพตามข้อกล่าวหาไปโดยผิดพลาด ไม่ตรงกับที่ตนได้กระทำไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาจถูกจูงใจให้รับสารภาพ เพื่อจะได้ใช้มาตรการอื่นแทนการลงโทษ ซึ่งน่าจะไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ เห็นควรแก้ไขเป็น ให้เด็กและเยาวชนผู้ถูกฟ้องเพียงแต่รู้สำนึกในการกระทำ คือ รู้ว่าตนได้กระทำอะไรไปก็สามารถจะใช้วิธีการทำแผนแก้ไขฟื้นฟูได้แล้ว นอกจากนี้เนื่องจากคดีที่จะใช้วิธีการพิเศษแทนการลงโทษนี้มีอัตราโทษอย่างสูงไม่เกิน ๒๐ ปี ซึ่งรวมทั้งคดีอาญาแผ่นดินที่รัฐเป็นผู้เสียหาย และคดีอาญาแผ่นดินที่มีผู้เสียหายด้วย ดังนั้นก่อนที่จะใช้แผนการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูแทนการลงโทษควรที่โจทก์ ซึ่งหมายถึงพนักงานอัยการ ที่เป็นทนายความแผ่นดิน ผู้ดูแลความเสียหายที่เกิดกับแผ่นดินและเอกชนผู้ได้รับความเสียหายในกรณีฟ้องคดีเอง จะได้พิจารณาให้ความเห็นชอบและไม่คัดค้านเสียก่อน จึงขอเพิ่มความในมาตรา ๙๐ ว่า “และโจทก์ไม่คัดค้าน”

### **คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการ**

กรรมการผู้ตอบชี้แจงในมาตรา ๙๐ มีดังนี้

๑) **นางอภิรดี โพธิ์พร้อม** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า บทบัญญัติในเรื่องมาตรการพิเศษแทนการดำเนินคดีอาญาเป็นบทบัญญัติที่ถูกร่างขึ้นใหม่ โดยกำหนดให้มีเครื่องมือในการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูเด็กหลากหลายครบวงจร ซึ่งเครื่องมือแต่ละชนิดไม่ได้หมายความว่า จะใช้ได้กับเด็กทุกคน เครื่องมือบางอย่างถูกสร้างขึ้นมาเพื่อใช้กับเด็กที่มีความเสียหายน้อย แก้ไขง่าย บางอย่างถูกสร้างมาใช้กับเด็กที่มีปัญหาหนัก ซึ่งต้องมีมาตรการในการแก้ไขเพิ่มขึ้น ดังนั้นการใช้มาตรการ

พิเศษแทนการดำเนินคดีอาญาจึงเป็นเรื่องของการพิจารณาและเลือกใช้ให้เหมาะสมกับเด็กแต่ละราย ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีการออกแบบเป็น ๒ ส่วน ส่วนหนึ่งคือ ให้เด็กสามารถออกจากกระบวนการยุติธรรมไปตั้งแต่ยังไม่มีการฟ้องคดี เด็กกลุ่มนี้เป็นเด็กที่จะได้รับความเสียหายน้อยที่สุด และไม่สมควรอยู่ในกระบวนการยุติธรรมนานเกินไป (มาตรา ๘๖) แต่เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมหลักของประเทศเป็นกระบวนการยุติธรรมที่จะต้องมีการสอบสวน จับกุม สั่งฟ้อง และพิจารณาคดีอยู่ ซึ่งสิ่งที่ออกแบบมาเพื่อให้มีทางเลือกเปิดจากกระบวนการยุติธรรมปกติออกสู่กระบวนการยุติธรรมทางเลือกได้ เมื่อมีการจับตัวเด็กมาแล้ว ในขั้นตอนที่ยังไม่มีการฟ้องคดี ก็เปิดช่องไว้ให้ผู้อำนวยการสถานพินิจสามารถพิจารณาภายใต้เงื่อนไขมาตรา ๘๖ คือ อัตราโทษที่เด็กกระทำความผิดในโทษที่ไม่ร้ายแรงมาก คือ ไม่เกิน ๕ ปี ซึ่งมีกระบวนการที่จะมีการทำแผนในการไปพูดคุยกันผ่านความเห็นชอบของพนักงานอัยการ ถ้าสมมุติตกลงกันได้ตามแผน เด็กก็จะถูกออกจากระบบ ผ่านเข้าไปในกระบวนการทางเลือก โดยไม่ต้องวนกลับเข้ามาในกระบวนการยุติธรรมปกติอีก แต่ในกรณีที่เด็กไม่ผ่านช่องทางนี้ เด็กก็ต้องกลับเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมปกติ โดยการสอบสวน สั่งฟ้อง แล้วส่งมาเพื่อศาลได้พิจารณาพิพากษา เมื่อเด็กมาถึงศาลเด็กจะได้รับความคุ้มครองโดยมีที่ปรึกษากฎหมายในทุกคดี ซึ่งการสอบคำให้การของเด็กในชั้นศาล โอกาสที่เด็กจะถูกข่มขู่หรือยอมจำนนให้รับสารภาพนี้จึงไม่เกิดขึ้น เหตุที่ต้องให้มีการรับสารภาพเนื่องจาก ถ้าเขากระทำความผิด เขาก็ต้องรับสารภาพ เพราะการทำผิดแล้วสารภาพ นั่นคือการสำนึกตัวพร้อมที่จะกลับตัวเป็นคนดี จึงสมควรจะได้รับโอกาส แต่ในกรณีที่เด็กยังมีข้อต่อสู้อยู่ว่าไม่ได้กระทำความผิด เด็กก็ต้องได้รับความยุติธรรมโดยการต้องพิสูจน์ว่าเขาไม่ได้กระทำความผิด ซึ่งถ้าผลออกมาว่าเขาไม่ได้กระทำความผิด ก็ไม่มีสิทธิที่จะนำตัวเขาเข้าไปแก้ไขบำบัดฟื้นฟู

นอกจากนี้การสงวนคำแปรญัตติโดยเพิ่มความให้ต้องไปถามความเห็นของโจทก์ว่าจะค้านหรือไม่นั้น กรรมาธิการผู้ชี้แจงเห็นว่า ไม่ได้เป็นคุณแก่เด็ก แต่กลับเป็นการเพิ่มเงื่อนไข ทั้งนี้เนื่องจากตามร่างมาตรา ๙๐ จะเขียนเปิดกว้าง ถ้าเข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้นแม้เด็กจะไม่ประสบความสำเร็จจากการผ่านกระบวนการตามมาตรา ๘๖ แต่เมื่อมาถึงศาลและศาลพบว่า มีเงื่อนไขที่เด็กพอจะปรับปรุงตนเองได้ ศาลก็สามารถใช้มาตรา ๙๐ ส่งเด็กไปเข้ากระบวนการจัดทำแผนได้อีกครั้งหนึ่ง โดยไม่มีเงื่อนไขความเห็นของฝ่ายโจทก์ เพียงแต่ผู้เสียหายในฐานะที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำโดยตรงยินยอม เด็กก็ได้รับประโยชน์ตรงนี้แล้ว ในส่วนวิธีการที่ใช้ในมาตรา ๘๖ ไม่เหมือนกับเรื่องการตัดสินผู้ใหญ่ เพราะจำเป็นต้องให้เด็กรู้สำนึก

ในการกระทำของเขา ซึ่งเป็นการนำหลักการกระบวนยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) ในต่างประเทศมาใช้ และสืบเนื่องจากกระบวนการแก้ไขเด็กไม่ใช่เป็นเรื่องของการผันเด็กออกไปจากกระบวนการยุติธรรมเท่านั้น หากแต่ต้องมีกระบวนการที่จะต้องทำให้เด็กตระหนักว่าตนได้ทำผิดในเรื่องนั้น ซึ่งต้องไปผ่านกระบวนการเปิดใจกับผู้เสียหาย ชุมชน พ่อแม่ ผู้ปกครองว่าสิ่งที่เขาทำนี้ส่งผลกระทบต่อสังคมอย่างไร อันจะทำให้เด็กไม่กลับมากระทำความผิดนั้นอีก ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ทั้งนี้นอกจากมาตรการพิเศษตามมาตรา ๕๐ นี้แล้ว ในกฎหมายฉบับนี้ยังได้ออกแบบไว้ว่า แม้เด็กได้ต่อสู้คดีหรือรับสารภาพแต่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่ควรจะเป็นตามมาตรา ๕๐ ก็มีมาตรา ๑๓๒ ที่ศาลอาจจะไม่ต้องพิพากษาคดี แต่ส่งเข้าไปแก้ไข บำบัดฟื้นฟูตามวิธีการที่ได้มีการออกแบบไว้ ซึ่งหากเด็กสามารถแก้ไขปรับปรุงตัวได้ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายและกลับตัวเป็นคนดีได้อีกครั้งหนึ่ง เด็กก็ไม่ต้องถูกศาลพิพากษา

**๒) นายวัชรินทร์ ปัจเจกวิญญูสกุล** ตอบชี้แจงประเด็นความหมายของคำว่า “รู้สำนึก” กับ “รับสารภาพ” สรุปได้ว่า เหตุที่มาตรา ๕๖ ใช้คำว่า “สำนึก” ได้ เนื่องจากความสำนึกจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อต้องเข้ากระบวนการพูดคุย โดยให้สถานพินิจมาเป็นผู้ดูแลสภาพแวดล้อมและจัดทำแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟู ส่วนในมาตรา ๕๐ เป็นกระบวนการทางกฎหมายอาญา เพราะว่าเมื่อมีการฟ้องคดีอาญา ศาลมีหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๓ ที่ต้องสอบถามคำให้การจำเลย จำเลยจะให้การปฏิเสธหรือให้การรับสารภาพศาลก็ต้องบันทึกไว้โดยละเอียด ซึ่งจำเลยจะให้การอย่างไรก็ได้ ซึ่งตามกฎหมายทุกคดีต้องตั้งที่ปรึกษากฎหมายให้กับจำเลย ดังนั้นคำรับสารภาพจึงเป็นเงื่อนไขของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ศาลจะต้องสอบถามคำให้การจำเลย นอกจากนี้คำว่า “รับสารภาพ” เป็นเงื่อนไขเบื้องต้น ทั้งนี้เมื่อเข้าองค์ประกอบตามมาตรา ๕๐ ก็ต้องมีการประชุมกันซึ่งก็ย่อมเกิดการพูดคุยกัน อันจะทำให้สามารถรู้ได้ว่าเด็กนั้นรู้สำนึกหรือไม่ ซึ่งการรู้สำนึกนี้ก็คือ การแสดงออกถึงความเห็นใจ ความยอมรับว่าตัวเองได้ก่อความเสียหายให้กับผู้เสียหายหรือทำให้ชุมชนเดือดร้อน

**๓) นายสิทธิศักดิ์ วนะชกิจ** ตอบชี้แจงประเด็นความหมายของคำว่า “รู้สำนึก” กับ “รับสารภาพ” สรุปได้ว่า ในคดีอาญาหรือกระบวนการยุติธรรมคำว่า “รับสารภาพ” ในความเป็นจริง บางคดีการรับสารภาพอาจจะเกิดจากความจำใจ บางคดีเกิดด้วยความฝืนใจ เพราะด้วยผลลัพธ์สุดท้ายนั้นเป็นประโยชน์แก่ตน ทั้งนี้ต่อให้ใช้คำว่า “รู้สำนึก” รู้สำนึกโดยเสแสร้งตีหน้าเศร้าแล้วความเท็จ เพราะรู้ว่าประโยชน์สุดท้ายเป็นประโยชน์แก่ตัวเอง เพราะฉะนั้น

หากคำว่า “รับสารภาพ” เป็นเสมือนหนึ่งเอาขนมมาล่อ ในตรรกะเดียวกันรู้สำนึกก็เปรียบเสมือนหนึ่งเป็นขนมได้ไม่ต่างกัน ดังนั้นคำว่า “รู้สำนึก” จึงเป็นการที่ได้รู้ว่าตนเองนั้นได้ก่อภัยอะไรเกิดขึ้น และภัยที่ตนเองได้กระทำให้เกิดขึ้นนั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้เสียหาย ต่อสังคม ชุมชนและครอบครัวของตนเองอย่างไร ส่วนคำว่า “สารภาพ” นั้น มักจะมุ่งหมายว่า รับสารภาพ เฉพาะในข้อหาที่มีการกล่าวหาว่ากระทำความผิด การรับสารภาพจึงเป็นประตูปานแรกที่จะเปิดไปสู่การค้นหาความจริง ซึ่งก็คือจิตสำนึกที่อยู่ในตัวเด็ก เหตุที่มาตรา ๙๐ ต้องใช้คำว่า “สารภาพ” เพราะเหตุว่าเด็กหรือเยาวชนนั้นได้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม มีการสอบสวน มีการฟ้อง มีการดำเนินคดีแล้ว การรับสารภาพเปรียบเสมือนเป็นประตูปานแรก คือ ต้องจากปฏิเสธเป็นรับสารภาพแล้วก็พ้นคดีออกไป

### ผลการพิจารณามาตรา ๙๐

ที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมตามกรรมาธิการเสียงข้างน้อย

มติ เห็นด้วย ๓๒ เสียง ไม่เห็นด้วย ๔๔ เสียง งดออกเสียง ๓ เสียง ไม่ลงคะแนน  
ไม่มี

### ๓. มาตรา ๙๓

โดยที่มาตรา ๙๓ คณะกรรมาธิการมีการแก้ไขเพิ่มเติมสมาชิกวุฒิสภาจึงมีสิทธิอภิปรายแสดงความคิดเห็นได้ ในการนี้มีผู้อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภา ดังนี้

**พลเรือเอก สุรศักดิ์ ศรีอรุณ** ไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขของกรรมาธิการที่เพิ่มเติม “ห้ามมิให้นำข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่ได้มาจากการประชุมเพื่อจัดทำแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูตามมาตรา ๘๖ และมาตรา ๙๑ มาใช้อ้างต่อศาล” เนื่องจากผู้อภิปรายเห็นว่า เงื่อนไขที่เพิ่มเติมขึ้นมานี้จะทำให้เกิดปัญหามากกว่า ทั้งการเพิ่มข้อเท็จจริงขึ้นมายิ่งจะทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ

### คำตอบชี้แจงของคณะกรรมาธิการ

๑) **นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย** ตอบชี้แจงการเพิ่มถ้อยคำในมาตรา ๙๓ สรุปได้ว่า เนื่องจากการจัดทำแผนแก้ไขฟื้นฟูเด็กและเยาวชนนั้นอาจจะต้องมีการประชุมผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย เพื่อตรวจสอบเรื่องอายุ ประวัติ ความประพฤติ สภาพแวดล้อม และวิธีการนำไปสู่การฟื้นฟูเด็ก ซึ่งกระบวนการต่างๆ เหล่านี้อาจจะทำให้ค้นพบข้อเท็จจริงหรือค้นพบพยาน

หลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือเป็นสาเหตุของการกระทำความผิดในตัวเด็ก ดังนั้นเพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องสามารถที่จะเปิดเผยข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้อย่างชัดเจน ทั้งนี้หากในที่สุดแล้วการดำเนินการตามแผนบำบัดฟื้นฟูเด็กไม่ประสบความสำเร็จ เด็กต้องถูกปรับเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีแบบปกติ ซึ่งต้องเริ่มการสืบพยานใหม่ทั้งหมด จะนำเอาคำรับสารภาพมาใช้ลงโทษเด็กไม่ได้ และนอกจากพยานหลักฐานแล้ว ข้อเท็จจริงที่ได้จากการแลกเปลี่ยนกัน ซึ่งอาจจะเกิดจากจิตสำนึกของเด็ก หรือเกิดจากการสืบเสาะของสถานพินิจเอง ก็ห้ามนำข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่ได้จากการประชุมเพื่อจัดทำแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูมาใช้ต่อศาล เพราะฉะนั้นการปรับปรุงบทบัญญัติในมาตรานี้ก็เพื่อให้มีความชัดเจนในที่มาของพยานหลักฐานว่าพยานหลักฐานทั้งหมดที่ได้จากกระบวนการจัดทำแผนฟื้นฟูเด็กจะเอามาใช้อ้างในชั้นพิจารณาคดีไม่ได้ ทั้งยังได้เพิ่มเติมข้อความให้มีความครอบคลุมมากขึ้น

**๒) นายสมัคร ชาวภานุพันธ์** ตอบชี้แจงการเพิ่มถ้อยคำในมาตรา ๙๓ สรุปได้ว่ามาตรา ๙๓ คล้ายกับวิธีการเจรจาไกล่เกลี่ยในชั้นพิจารณาของศาลแพ่งและการพิจารณาในคดีอาญา ซึ่งเวลาที่มีการไกล่เกลี่ยในคดีแพ่งหรือคดีอาญานั้นจะต้องมีการจดรายงาน และห้ามนำข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกิดจากการเจรจานั้นมาใช้เป็นพยานหลักฐานในการพิจารณาสืบพยาน เหตุผลเนื่องจากในชั้นไกล่เกลี่ยไม่ว่าในคดีแพ่งหรือคดีอาญานั้น ต้องการที่จะให้คู่ความทั้งสองฝ่ายประนีประนอมยอมความกัน ให้เกิดความเข้าใจกัน ถ้าเปิดออกพูดจากันแล้วตกลงกันก็จะให้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความ แต่ถ้าเจรจากันไม่ได้ก็นำไปสู่กระบวนการในการพิจารณาคดี เพราะฉะนั้นมาตรา ๙๓ จึงเปรียบเทียบกับการประนีประนอมยอมความในคดีแพ่งและคดีอาญา

#### ผลการพิจารณามาตรา ๙๓

ที่ประชุมเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการสิทธิฯ โดยไม่มีการลงมติ

#### **๔. มาตรา ๑๒๐ และ มาตรา ๑๒๑**

**นางอภิรดี โพธิ์พร้อม** (กรรมสิทธิฯ) ขอสงวนความเห็นโดยให้คงมาตรา ๑๒๐ ไว้ตามร่างเดิม ทั้งนี้กรรมสิทธิฯฯ ได้แก้ไขมาตราดังกล่าว ไว้ดังนี้

“มาตรา ๑๒๐ ในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว *รับ/แสดง/มี* ทนายความที่คดีที่แทนไม่ได้ แต่ให้จำเลยมีที่ปรึกษากฎหมายเพื่อปฏิบัติหน้าที่ที่นอกเหนือเกี่ยวกับทนายความได้ ในกรณีที่จำเลยไม่มีที่ปรึกษากฎหมาย ให้ศาลแต่งตั้งที่ปรึกษากฎหมายให้”

โดยกรรมาธิการผู้สงวนความเห็นได้ชี้แจงและให้เหตุผลในการให้คงไว้ตามร่างเดิม  
สรุปได้ว่า เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมสำหรับเด็กและเยาวชนมีการออกแบบไว้โดยเฉพาะและ  
แตกต่างจากของผู้ใหญ่ ซึ่งในส่วนของกระบวนการพิจารณาก็จะใช้วิธีพิจารณาแบบพิเศษที่ไม่  
เคร่งครัดเหมือนในกระบวนการวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้นเมื่อกระบวนการในการต่อสู้คดีของ  
เด็กไม่ต้องใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ก็มีการออกแบบคนที่จะมาช่วยเหลือทางกฎหมายกับเด็ก  
แตกต่างจากของผู้ใหญ่ คือ ไม่ใช่ทนายความ เพราะว่าตามหลักการบทบาทของทนายความต้อง  
เข้ามาทำหน้าที่แทนตัวความ ต้องมีการต่อสู้มุ่งทางคดีกัน ทั้งนี้หลักการตามร่างมาตรา ๑๒๐ นี้  
ไม่ได้เขียนขึ้นมาใหม่ แต่เป็นหลักการตามกฎหมายเดิมและก็สอดคล้องกับหลักสากลในมาตรฐาน  
ขั้นต่ำของกระบวนการยุติธรรมสำหรับเด็กและเยาวชน หรือที่เรียกกันว่า เบijing Rules  
กฎแห่งกรุงปักกิ่ง อย่างไรก็ตามการแก้ไขปรับปรุงของกรรมาธิการโดยการตัดคำว่า “จำเลยจะมี  
ทนายความแก้ต่างแทนไม่ได้” ออก แล้วกำหนดว่า “ให้จำเลยมีที่ปรึกษากฎหมายเพื่อปฏิบัติ  
หน้าที่เช่นเดียวกับทนายความ” นั้น จะทำให้หลักการดั้งเดิมเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งการแก้ไขดังกล่าว  
จะทำให้แนวคิดในเรื่องนี้ถูกลบล้างไปและไม่ตรงกับเจตนารมณ์ดั้งเดิมของกฎหมาย

ทั้งนี้จากบทบัญญัติในมาตรา ๑๒๐ ข้างต้นผู้สงวนความเห็นได้บัญญัติมาตรา ๑๒๑  
ให้สอดคล้องกัน โดยให้ที่ปรึกษากฎหมายจะต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ คือ

“มาตรา ๑๒๑ ที่ปรึกษากฎหมายตามมาตรา ๑๒๐ ต้องมีคุณสมบัติเป็นทนายความ  
ตามกฎหมายว่าด้วยทนายความและผ่านการอบรมเรื่องวิธีพิจารณาดีเยาวชนและครอบครัว  
ความรู้เกี่ยวกับจิตวิทยา การสังคมสงเคราะห์ และความรู้อื่นที่เกี่ยวข้องตามที่กำหนดในข้อบังคับ  
ของประธานศาลฎีกา ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นทนายความที่ประกอบอาชีพทนายความมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปีหรือ  
วิธีพิจารณาดีเยาวชนและครอบครัว ทนายความที่เกี่ยวกับจิตวิทยา ทนายสังคมสงเคราะห์ และ  
ทนายความรู้อื่นที่เกี่ยวข้องตามที่กำหนดในข้อบังคับของประธานศาลฎีกา หรือ

(๒) ได้รับปริญญาทางทฤษฎีทนายไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่าและผ่านทนายอบรม  
เรื่องวิธีพิจารณาดีเยาวชนและครอบครัว ทนายความรู้ที่เกี่ยวกับจิตวิทยา ทนายสังคมสงเคราะห์  
และทนายความรู้อื่นที่เกี่ยวข้องตามที่กำหนดและวิธีพิจารณาดีที่กำหนดในข้อบังคับของประธานศาลฎีกา และ  
ได้สอบข้อเขียนเป็นที่ปรึกษาทนายทนายมาตรา ๑๒๑”

กรรมาธิการผู้สงวนความเห็นได้ให้เหตุผลประกอบสรุปได้ว่า สืบเนื่องจากใน  
ชั้นกรรมาธิการได้มีการระบุไว้ว่าต้องเป็นการอบรมโดยสภานายความ แต่กรรมาธิการผู้สงวน



ความเห็นเห็นว่า การอบรมหลักสูตรพิเศษนี้ประสงค์องค์ความรู้พิเศษซึ่งจะถูกกำหนดโดย ข้อบังคับของประธานศาลฎีกา โดยอาจนำหน่วยงานที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะทางในเรื่อง จิตวิทยา สังคมสงเคราะห์ และวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว มาจัดทำหลักสูตรเพื่อพัฒนา คนที่ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษากฎหมาย จึงเห็นว่าไม่จำเป็นต้องระบุว่าต้องเป็นการอบรมโดย สภานายความ

โดยที่มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๑๒๑ คณะกรรมาธิการมีการแก้ไขเพิ่มเติมสมาชิก วุฒิสภาจึงมีสิทธิอภิปรายแสดงความคิดเห็นได้ ในการนี้ผู้อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุม วุฒิสภา ดังนี้

๑) **นายคำณูณ สิทธิสมาน** ได้อภิปรายและตั้งคำถามถามกรรมาธิการสรุปได้ว่า เหตุใดจึงตัดสิทธิบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ทนายความตามมาตรา ๑๒๑ (๒) ออก ทั้งนี้การที่กรรมาธิการ เสียซึ่งข้างมากกำหนดให้การอบรมตามมาตรา ๑๒๑ ต้องผ่านสภานายความ ในขณะที่กรรมาธิการ เสียซึ่งข้างน้อยไม่ได้กำหนดไว้ให้ผ่านสภานายความเท่านั้น ดังนี้การอบรมโดยใคร มีความน่า เชื่อถืออะไร แค่นั้น อย่างไร ทั้งการอบรมโดยสภานายความมีหลักประกันหรือมีความน่าเชื่อ ถือว่าการอบรมโดยองค์กรอื่นขนาดไหน นอกจากนี้ในบทเฉพาะกาลมาตรา ๒๐๕ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ในวาระสามปีนับแต่วันใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ให้หน่วยงานของศาลยุติธรรม เป็นผู้อบรมผู้ปฏิบัติหน้าที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายตามมาตรา ๑๒๑” หมายความว่าอย่างไร

๒) **พลเรือเอก สุรศักดิ์ ศรีอรุณ** ได้แสดงความคิดเห็นและตั้งคำถามถามกรรมาธิการ สรุปได้ว่า การตัดข้อความที่เคยมีตามกฎหมายเดิมที่ให้จำเลยมีทนายความแก้คดีแทนไม่ได้ จะขัดกับขนบธรรมเนียมประเพณีในอดีตที่ห้ามไม่ให้มีทนายความ เพราะไม่ต้องการให้เด็กที่ เข้าไปได้รับการพิจารณาคดีมีบรรยากาศเหมือนในศาลและการไม่ต้องการที่จะพิจารณาคดีเด็ก และเยาวชนให้แตกต่างไปจากคดีผู้ใหญ่หรือไม่ และขอให้กรรมาธิการชี้แจงว่าในต่างประเทศมี การห้ามไม่ให้มีทนายความในคดีเด็กหรือไม่ ทั้งขอให้ยกตัวอย่างว่ามีประเทศใดบ้าง นอกจากนี้ ยังได้ตั้งคำถามว่า ที่ปรึกษาตามมาตรา ๑๒๑ (๑) และ๑๒๑ (๒) มีประมาณกี่คน คดีมีประมาณ เท่าไร

๓) **นายไพบูลย์ นิติตะวัน** ได้แสดงความคิดเห็นและตั้งคำถามถามกรรมาธิการ สรุปได้ว่า ประเด็นที่ต้องพิจารณา คือกระบวนการอบรมนั้นต้องมาจากสภานายความหรือ จะเปิดกว้าง ทั้งได้ตั้งคำถามโดยขอให้กรรมาธิการเสียซึ่งข้างน้อยเปรียบเทียบผลของการให้ สภานายความกับศาลเป็นผู้ดำเนินการอบรม



๔) **นายกฤษฎ อาทิตย์แก้ว** อภิปรายในประเด็นว่าไม่ควรจำกัดว่าคนที่จะมาเป็นที่ปรึกษากฎหมายตามมาตรา ๑๒๑ จะต้องเป็นทนายความเท่านั้น เหตุผลเนื่องจากในพื้นที่ที่อยู่ห่างไกลหรือในชนบทมักไม่มีทนายความไปตั้งสำนักงานในที่นั้น ดังนั้นเมื่อเกิดคดีเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนประชาชนก็ไม่รู้จะปรึกษาใคร ดังนั้นจึงควรให้มีที่ปรึกษา ซึ่งที่ปรึกษานี้อาจจะเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ปลัดอบต. หรือสมาชิกอบต. ที่จบนิติศาสตร์ที่ผ่านการอบรมมาทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา กฎหมายตามมาตรานี้ก็ได้อีก

๕) **นายอนุรักษ์ นิยมเวช** อภิปรายในประเด็นมาตรา ๑๒๑ โดยเห็นว่าร่างเดิมที่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรมีความเหมาะสมกว่า เนื่องจากไม่มีการจำกัดสิทธิ โดยไม่มีการระบุจำกัดว่าการที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายต้องมีการผ่านการอบรมโดยหน่วยงานใด ทั้งยังได้แสดงความเห็นว่าที่ปรึกษากฎหมายนี้ น่าจะกำหนดให้ครอบคลุมถึงบุคคลที่ได้รับปริญญาตรีทางกฎหมาย และได้เสนอกลไกตรวจสอบที่ปรึกษากฎหมายโดยการให้มีระบบการจดแจ้งทะเบียนคุณสมบัติและการลบชื่อได้

### คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการ

กรรมการผู้ตอบชี้แจงในมาตรา ๑๒๐ และ ๑๒๑ มีดังนี้

๑) **นางอภิรดี โพธิ์พร้อม** ตอบชี้แจงในฐานะกรรมการเสียงข้างน้อยสรุปได้ว่า ในการประชุมกรรมธิการ มีการเสนอแนวคิดที่จะให้ตัดคำว่า “ที่ปรึกษากฎหมาย” ออกจากร่าง ทั้งฉบับ แล้วเปลี่ยนทุกจุดให้เป็นทนายความ ซึ่งถ้าจะตัดและแก้เป็นทนายความหมดทุกจุดก็จะทำให้ขัดแย้งกับมาตรา ๑๒๐ ที่เขียนไว้ชัดว่าไม่ให้มีทนายความ ทั้งนี้หากแก้เป็นทนายความแล้ว จะทำให้ระบบไม่เป็นไปตามระบบเด็กและเยาวชนที่ควรจะเป็นและจะทำให้ขัดกับหลักสากล เพราะในกระบวนการยุติธรรมเยาวชนไม่มีประเทศใดใช้คำว่า “ทนายความ” แต่ในชั้นกรรมธิการ ที่มีการยอมให้ตัดตรงนี้ก็เพื่อจะได้ไม่ต้องแก้คำว่า “ทนายความ” ทั้งหมด อย่างไรก็ตามก็ต้องมีที่ปรึกษา กฎหมายตามหลักการในเรื่องของเด็กและเยาวชน ทั้งนี้การตัดออกก็ไม่ได้หมายความว่าทนายความ จะเข้ามาเป็นที่ปรึกษากฎหมายไม่ได้ เพียงแต่คุณสมบัตินั้นจะต้องไม่ใช่ทนายความอย่างเดียวที่จะมาเป็นที่ปรึกษากฎหมาย แต่ทนายความนั้นต้องมีจิตวิญญาณเรื่องเด็กและเยาวชนถึงจะทำหน้าที่ที่ปรึกษากฎหมายได้

ในส่วนเหตุที่กฎหมายกำหนดไว้ให้อบรมโดยข้อบังคับของประธานศาลฎีกานั้น เนื่องจากในเรื่องของเด็กและเยาวชนไม่มีหน่วยงานใดที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับเด็กและเยาวชนได้ ยาวนานเท่ากับหน่วยงานในศาลยุติธรรม ซึ่งถ้าหากเป็นข้อบังคับของประธานศาลฎีกาการจัด

หลักสูตรก็อาจจะจัดขึ้นโดยหน่วยงานของศาลโดยให้หน่วยงานนี้เป็นตัวกลางที่จะดำเนินการประสานงานและนำหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีความชำนาญเฉพาะด้านที่เป็นองค์ความรู้พิเศษสำหรับที่ปรึกษากฎหมายเข้ามาร่วมทำงานด้วยกัน ซึ่งไม่เว้นสภาพนายความ เพราะฉะนั้นหลักการของร่างพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัววิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัวฉบับนี้มีการยกร่างขึ้นโดยนำหลักการเก่าที่ยังมีประโยชน์และสอดคล้องกับหลักการสากลมาบัญญัติไว้ ทั้งออกแบบเครื่องมือสำหรับแก้ไขบำบัดฟื้นฟูเด็กได้หลากหลายมากขึ้น ส่วนเหตุผลว่าเหตุใดบางมาตรายังใช้บทบัญญัติเดิมเพราะบทบัญญัติเดิมนั้นเป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูเด็กและเยาวชนและเป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักสากล

เหตุผลที่มีการเขียนในบทเฉพาะกาลไว้ว่าหลังจาก ๓ ปีแล้วให้สภาพนายความเป็นคนอบรมนั้น เป็นการเสนอโดยกรมการเรือนหนึ่ง (นายวัลลภ ตังคณานุรักษ์) เพื่อให้บรรยากาศในที่ประชุมกรมการเรือนหน้าต่อไปได้และกฎหมายผ่านได้เร็ว ซึ่งเมื่อผู้ชี้แจงกลับไปที่สำนักงานฯ ทางสำนักงานศาลยุติธรรมบอกว่าหลักการเรื่องนี้เป็นข้อบังคับประธานศาลฎีกา

ผู้ชี้แจงประเด็นว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้ขัดแย้งกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗/๑ และมาตรา ๑๓๔/๑ เพราะวิธีพิจารณาคดีอาญาเป็นบทบัญญัติที่ใช้เป็นการทั่วไปในการดำเนินคดีอาญาปกติสำหรับผู้ใหญ่ ซึ่งวิธีพิจารณาคดีเยาวชนได้มีการเขียนคู่ขนานมากับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเด็กและเยาวชนก็ต้องมาใช้วิธีพิจารณาคดีเยาวชนซึ่งบัญญัติมาตั้งแต่ปี ๒๔๙๕ ทั้งมาตรา ๖ ของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีเยาวชนฯ ก็ยังให้เอาวิธีพิจารณาความอาญามาใช้ในวิธีพิจารณาคดีเยาวชนในส่วนที่ไม่ขัดแย้งกับเรื่องของเยาวชน และบทบัญญัติในมาตรา ๑๓๔/๑ ก็เป็นเรื่องของผู้ใหญ่ ดังนั้นจะเห็นได้ว่ามาตรฐานในการดูแลเด็กและเยาวชนของในกฎหมายปัจจุบันจึงดีกว่าในการดูแลผู้ใหญ่จึงต้องมาร่างบทบัญญัติฉบับนี้ขึ้น

ในส่วนประเด็นว่าจะอบรมโดยหน่วยงานไหน ผู้ชี้แจงไม่ต้องการให้เปรียบเทียบการอบรมโดยสภาพนายความและศาล แต่ที่ขอสงวนความเห็นไว้จะเป็นการเขียนเปิดกว้างว่าอบรมโดยข้อบังคับประธานศาลฎีกา ส่วนข้อสงวนในมาตรา ๒๐๕ วรรคสองเป็นความคิดของกรมการเรือนเสียงข้างมาก ทั้งนี้เหตุผลของการบัญญัติบทเฉพาะกาลในมาตรา ๒๐๕ วรรคแรก เนื่องจากการทำหน้าที่ที่ปรึกษากฎหมายตามมาตรา ๑๒๐ นั้น มาตรา ๑๒๑ กำหนดให้ต้องผ่านการอบรมซึ่งต้องมีกระบวนการดำเนินการโดยต้องมีขั้นตอนการจัดทำหลักสูตรการอบรม ซึ่งหากกำหนดให้ใช้มาตรา ๑๒๐ ทันที เด็กและเยาวชนที่เป็นจำเลยอยู่ในศาลในขณะนี้หรือในกระบวนการ

ยุติธรรมชั้นสอบสวนก็จะไม่มีที่ปรึกษากฎหมายคอยช่วยเหลือดูแล เพราะปรึกษากฎหมายตามกฎหมายเดิมสิ้นผลไป จึงมีความจำเป็นต้องบัญญัติมาตรา ๒๐๕ วรรคแรก เพื่อให้ที่ปรึกษากฎหมายตามกฎหมายเดิมยังคงทำหน้าที่ต่อมา และจะได้ใช้เวลา ๒ ปีนี้ ในการดำเนินการเพื่อจัดให้มีที่ปรึกษากฎหมายตามกฎหมายใหม่

ประเด็นเหตุผลที่ต้องให้ที่ปรึกษากฎหมายต้องผ่านการอบรม เนื่องจากการดำเนินการเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนจำเป็นต้องให้คนที่เข้ามาทำหน้าที่ที่ปรึกษากฎหมายมีจิตสำนึกพิเศษมากกว่าการเป็นทนายความธรรมดาที่ผ่านการอบรมโดยสภาทนายความ โดยให้มีความรู้ในเรื่องเจตนารมณ์ของกฎหมายเยาวชน ให้เข้าใจกระบวนการวิธีในการทำงานในศาลเยาวชนให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ ให้เหมาะสมที่จะทำให้เด็กกลับตัวเป็นคนดีได้ ที่ผ่านมากฎหมายเดิมไม่มีกระบวนการอบรม เพราะฉะนั้นก็ทำให้บทบาทตรงนี้ยังไม่ค่อยมีความชัดเจน จึงมีการมาเขียนบทบัญญัติในกฎหมายฉบับใหม่ให้ผ่านการอบรม

คำว่า “มีคุณสมบัติเป็นทนายความ” ในมาตรา ๑๒๑ ตามที่ผู้ชี้แจงได้ส่งความเห็นนั้น ไม่ได้สื่อความหมายว่าต้องเป็นทนายความตามมาตรา ๑๒๐ เพียงแต่คุณสมบัติที่ปรึกษากฎหมายจะต้องมี ๒ ระดับ คือ ผ่านการอบรมจากสภาทนายความเพื่อเป็นทนายความและผ่านการอบรมโดยหลักสูตรพิเศษ โดยข้อบังคับประธานศาลฎีกา

**๒) นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย** ตอบชี้แจงในฐานะกรรมาธิการเสียงข้างมากสรุปได้ว่า มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๑๒๑ ถือหลักการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๓๔ ในมาตรา ๘๓ และมาตรา ๘๔ ที่ใช้มาแล้ว ๑๙ ปี โดยกำหนดให้ในคดีอาญาที่เด็กและเยาวชนตกเป็นผู้ต้องหา ห้ามมิให้เด็กมีทนายความ มีได้แค่เพียงที่ปรึกษากฎหมาย ซึ่งต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และเป็นรัฐธรรมนูญฯ ที่เป็นที่มาของการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมขนานใหญ่ ซึ่งต่อมาก็ได้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในปี ๒๕๕๗ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญ โดยการเพิ่มมาตรา ๗/๑ ซึ่งกำหนดให้ผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหาซึ่งถูกควบคุมหรือถูกขังมีสิทธิพบและปรึกษาผู้ซึ่งเป็นทนายความเป็นการเฉพาะตัว และให้ทนายความหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าฟังการสอบปากคำตนในชั้นสอบสวน มาตรา ๑๓๔/๑ ในคดีที่มีอัตราโทษประหารชีวิต หรือคดีที่ผู้ต้องหาไม่อายุไม่เกิน ๑๘ ปี ก่อนเริ่มถามคำให้การให้พนักงานสอบสวนถามผู้ต้องหาก่อนว่ามีทนายความหรือไม่ ถ้าไม่มีและผู้ต้องหาต้องการให้รัฐจัดทนายความให้ มาตรา ๑๓๔/๓ ผู้ต้องหาที่มีสิทธิให้ทนายความหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจ

เข้าร่วมฟังการสอบปากคำ มาตรา ๑๗๓ ในคดีที่มีอัตราโทษประหารชีวิตหรือในคดีที่จำเลยมีอายุไม่เกิน ๑๘ ปี ในวันที่ถูกฟ้องก่อนเริ่มพิจารณาให้ศาลถามจำเลยว่ามีทนายความหรือไม่ ถ้าไม่มีให้ศาลตั้งทนายความให้ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๐ (๖) บัญญัติให้เด็ก เยาวชน ย่อมมีสิทธิได้รับการคุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอย่างเหมาะสม (๗) ในคดีอาญาผู้ต้องหาหรือจำเลย มีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีที่ถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และมีโอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเพียงพอ ทั้งได้รับความช่วยเหลือในทางคดีจากทนายความ ดังนั้นผู้อภิปรายได้ตั้งคำถามว่า ตามบทบัญญัติของกฎหมายข้างต้นเหตุใดจึงเขียนกฎหมายตัดสิทธิเด็กห้ามมีทนายความ นอกจากนี้มาตรา ๘๑ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ รัฐต้องดำเนินการตามนโยบายด้านกฎหมายและยุติธรรม โดยการสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรภาคเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน คือเหตุผลที่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขถ้อยคำในมาตรา ๑๒๑ ให้ทนายความที่จะเข้าทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายเด็กตามบทบัญญัติของร่างกฎหมายฉบับนี้ ต้องผ่านการอบรมหลักสูตรพิเศษจากสภาทนายความ เพราะสภาทนายความเป็นองค์กรภาคเอกชนที่ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน จากเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้ชี้แจงไม่เห็นด้วยกับเหตุผลที่ให้ไว้ว่ามาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๑๒๑ ที่เขียนกฎหมายห้ามเด็กและเยาวชนมีทนายความ โดยจะมีได้เฉพาะที่ปรึกษากฎหมาย และที่ปรึกษากฎหมายจะเป็นทนายความหรือไม่เป็นทนายความก็ได้ นั่น โดยการอ้างอิงเหตุผลว่าเป็นหลักการที่ใช้กันมาตั้งแต่ปี ๒๕๓๔ นอกจากนี้การออกแบบใหม่ให้เด็กไม่ต้องมีทนายความ แล้วให้คดีผู้ใหญ่มีทนายความ จะทำให้เกิดระบบหลายมาตรฐานในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย

นอกจากนี้ เหตุผลว่าเหตุใดกรมการจึงเห็นพ้องว่าควรให้ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความเป็นผู้ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายให้กับเด็กและเยาวชนที่ต้องคดีอาญาว่าทำ ความผิด คือ ถ้าที่ปรึกษากฎหมายนั้นไม่ได้ผ่านวิชาชีพทนายความมา ที่ปรึกษาเหล่านั้นจะขาดประสบการณ์ในการว่าความ อีกทั้งในคดีที่เด็กเป็นจำเลยห้ามจำเลยมีทนายความ แต่ยอมให้ฝ่ายโจทก์มีทนายความได้ ในขณะที่เด็กมีได้แค่ที่ปรึกษากฎหมายซึ่งผ่านการอบรมมาก็ทำหน้าที่ว่าความได้ จะทำให้สิทธิเสรีภาพของเด็ก ซึ่งตกเป็นจำเลยในคดีอาญานั้นเสียเปรียบตั้งแต่ต้น ประกอบกับที่ปรึกษากฎหมายถ้ามิได้เป็นทนายความก็จะมีองค์กรใดที่จะควบคุมจริยธรรม ความประพฤติของที่ปรึกษากฎหมายเหล่านั้น ต่างกับที่ปรึกษากฎหมายที่มาจากทนายความ ซึ่งจะมีองค์กรวิชาชีพเป็นผู้ตรวจสอบควบคุมความประพฤติในระหว่างการทำหน้าที่ให้กับเด็ก

และเยาวชน และเนื่องจากสภาพนายความเป็นหน่วยงานประจำในกระบวนการยุติธรรมที่ทำหน้าที่ผลิตบุคคลเข้าทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายอยู่แล้ว ประกอบกับการให้สภาพนายความเป็นผู้อบรมจะยังผลให้เป็นการประหยัดเรื่องงบประมาณของประเทศชาติอีกด้วย นอกจากนี้การให้สภาพนายความเป็นผู้อบรมก็จะทำให้ประชาชนไม่เกิดความสับสนว่าคดีนี้จะต้องไปหาทนายความจากสภาพนายความหรือต้องไปหาทนายความจากการอบรมหลักสูตรของศาลยุติธรรม

อนึ่ง ทั้งนี้ในท้ายที่สุดเพื่อลดปัญหาในเรื่องการพิจารณาว่าหน่วยงานใดจะเป็นผู้รับผิดชอบในการฝึกอบรม ซึ่งเดิมกรมการเสียดังกล่าวได้เพิ่มเติมว่า ให้อบรมโดยหน่วยงานซึ่งเป็นต้นสังกัดของวิชาชีพทนายความ คือ สภาพนายความ เป็นว่าไม่ต้องมีหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบในการฝึกอบรม แต่ให้ปฏิบัติตามข้อบังคับของประธานศาลฎีกา

ข้อโต้แย้งประเด็นที่ว่ามาตรฐานสากลในคดีเด็กจะไม่มีทนายความตามกฎหมายแห่งกรุงปักกิ่ง ซึ่งออกตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและเยาวชน มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒ กันยายน ค.ศ. ๑๙๙๐ นั้น ขอชี้แจงว่าไม่มีข้อใดที่เขียนห้ามไม่ให้เด็กหรือเยาวชนมีทนายความ แต่อนุสัญญาว່ว่าด้วยสิทธิเด็กและเยาวชนในข้อ ๒๐ (๒) กลับบัญญัติว่า “รัฐภาคีจะประกันให้มีการดูแลแก่เด็ก เช่นว่านั้นตามกฎหมายภายใน” ซึ่งหมายความว่าตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กให้สิทธิของประเทศภาคีที่จะออกกฎหมายภายในเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเด็กและเยาวชนอย่างไรก็ได้ เพียงแต่ให้อยู่ในหลักการสำคัญที่ปรากฏอยู่ในอนุสัญญา ดังนี้ประเทศไทยมีอธิปไตยในทางกฎหมายของตัวเองที่จะยกระดับในการคุ้มครองสิทธิของเด็กให้สูงกว่าข้อตกลงที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาได้ เพราะฉะนั้นการกล่าวว่าเด็กมีทนายความไม่ได้ ควรมีแต่ที่ปรึกษากฎหมาย ซึ่งเป็นมาตรฐานสากลนั้น จึงไม่เป็นความจริง

เหตุผลในการสนับสนุนให้สภาพนายความเป็นผู้อบรม เนื่องจากสภาพนายความเป็นหน่วยงานประจำในกระบวนการยุติธรรมที่ทำหน้าที่ผลิตบุคคลเข้าทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายอยู่แล้ว ประกอบกับการให้สภาพนายความเป็นผู้อบรมจะยังผลให้เป็นการประหยัดเรื่องงบประมาณของประเทศชาติอีกด้วย นอกจากนี้การให้สภาพนายความเป็นผู้อบรมก็จะทำให้ประชาชนไม่เกิดความสับสนว่าคดีนี้จะต้องไปหาทนายความจากสภาพนายความหรือต้องไปหาทนายความจากการอบรมหลักสูตรของศาลยุติธรรม

ในส่วนประเด็นมาตรา ๒๐๕ วรรคสองที่กำหนดไว้ใน ๓ ปีแรกให้ศาลเป็นผู้จัดทำหลักสูตรการอบรม มีเหตุผลเพื่อต้องการอ้อมยอมให้กฎหมายฉบับนี้ผ่านไปได้ โดยให้หน่วยงานของศาลยุติธรรมเป็นผู้นำร่องก่อน หลังจากนั้นก็ถ่ายโอนภารกิจให้สภาพนายความ

ไปดำเนินการตามทิศทางที่หน่วยงานของศาลยุติธรรมได้กำหนดไว้ และเพื่อให้เกิดความชัดเจนเพิ่มขึ้น จึงต้องมาบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในบทเฉพาะกาล

ชี้แจงประเด็นคำถามที่ว่าในต่างจังหวัดซึ่งห่างไกล เด็กและเยาวชนจะไปหาที่ปรึกษากฎหมายที่เป็นทนายความได้อย่างไรนั้นว่า เนื่องจากทนายความมีอยู่ทุกจังหวัดทั่วประเทศ ทั้งมาตรา ๑๒๐ ก็ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า ให้ศาลเป็นคนแต่งตั้งที่ปรึกษากฎหมายที่มาจากทนายความให้กับเด็กและเยาวชน

ชี้แจงประเด็นการจำกัดสิทธิผู้ที่จับกุมกฎหมายไม่ให้มาทำหน้าที่นั้นว่า เนื่องจากเรื่องนี้เป็นเรื่องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเด็กที่จะให้เด็กและเยาวชนได้รับการดูแลเมื่อตกเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา ดังนั้นเด็กและเยาวชนควรจะได้รับการดูแลจากผู้ที่มีวิชาชีพโดยเฉพาะ

**๓) นายเสริมเกียรติ วรดิษฐ์** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า การจะใช้ชื่อว่าทนายความหรือที่ปรึกษากฎหมายไม่ใช่สาระสำคัญ เพราะทั้งทนายความและที่ปรึกษากฎหมายต่างก็ทำหน้าที่ช่วยเหลือเยียวยาเด็ก เยาวชน ที่ต้องหาหรือเป็นจำเลยในคดีอาญา ทั้งนี้ผู้ชี้แจงยังได้ตั้งคำถามว่าการที่มาตรา ๑๒๐ กำหนดว่าไม่ให้มีทนายความ จะขัดกับรัฐธรรมนูญและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือไม่ เพราะกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้มีทนายความทำหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่ นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย ได้อภิปรายไว้ นอกจากนี้ยังเห็นว่าบทบัญญัติของร่างกฎหมายฉบับนี้ที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรมาขัดแย้งกันอยู่ในตัว กล่าวคือ มาตรา ๑๒๐ บัญญัติไม่ให้มีทนายความ แต่ให้มีที่ปรึกษากฎหมาย ในขณะที่มาตรา ๑๒๑ บัญญัติให้ที่ปรึกษากฎหมายต้องเป็นทนายความ ในส่วนองค์กรใดจะเป็นผู้อบรมบุคคลตามมาตรา ๑๒๑ นั้น ผู้ชี้แจงเห็นว่าไม่ว่าองค์กรใดเป็นผู้อบรม ก็ล้วนแต่ต้องเชิญองค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมาเป็นวิทยากรทั้งนั้น ไม่ว่าจะเป็นทนายความ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์ หรือสถานพินิจ แต่ทั้งนี้ผู้ชี้แจงมีแนวคิดที่เห็นด้วยกับการให้สภาพทนายความเป็นผู้อบรม เนื่องจากภารกิจในส่วนนี้สอดคล้องกับเรื่องที่สภาพทนายความเคยทำอยู่และเป็นเรื่องที่อยู่ในความสามารถของสภาพทนายความที่จะทำได้อยู่แล้ว

**๔) นายสมัคร ชาวภานุพันธ์** ตอบชี้แจงในประเด็นมาตรา ๒๐๔ ที่เกี่ยวข้องกับมาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๑๒๑ สรุปได้ว่า เนื่องจากกรณีการเสียงข้างน้อยต้องการที่จะถือหลักให้ศาลเป็นผู้อบรมก่อน ในขณะที่กรณีการเสียงข้างมากต้องการให้สภาพทนายความอบรมเอง ซึ่งในที่ประชุมกรณีการได้มีการเจรจากันและยุติตามความที่ปรากฏในมาตรา ๒๐๔ กล่าวคือให้ศาลเป็นผู้ดำเนินการอบรมก่อน ๓ ปี แต่ทั้งนี้ในท้ายที่สุดกรณีการเสียงข้างน้อยได้สงวนคำแปรญัตติในการประชุมกรณีการนัดสุดท้าย จึงเป็นประเด็นที่จะต้องนำมาให้

ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณา นอกจากนี้ยังได้ตอบชี้แจงประเด็นจำนวนที่ปรึกษากฎหมาย ตามกฎหมายเดิมว่า หน่วยงานที่ว่าความคดีเด็กทั้งหมดมีประมาณ ๕๐,๐๐๐ กว่าคน ซึ่งว่า ความจริงในศาลประมาณ ๒๐,๐๐๐ กว่าคน ทั้งนี้ที่ผ่านมาที่ปรึกษากฎหมายตามกฎหมาย ฉบับเดิมที่ว่าความในศาลเด็กตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงปัจจุบันเป็นหน่วยงานทั้งหมด ไม่ใช่เป็นที่ปรึกษาที่จับนิติศาสตร์ ซึ่งหากยืนยันตามกรรมาธิการก็จะเป็นการยกฐานะหน่วยงาน ที่ทำหน้าที่ที่ปรึกษากฎหมายในขณะนี้ทั้งหมดเข้าสู่ระบบการอบรม

**๕) นายวัชรินทร์ ปัจเจกวิญญูสกุล (กรรมาธิการ)** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า เหตุผลของการบัญญัติมาตรา ๑๒๑ (๒) ให้ที่ปรึกษามาจากผู้สำเร็จปริญญาตรี เนื่องจากตามกฎหมายเดิม มีที่ปรึกษาที่มาจากหน่วยงานกับผู้จับปริญญตรี ซึ่งจากประสบการณ์การปฏิบัติหน้าที่ เป็นผู้พิพากษาของผู้ชี้แจงก็พบว่ามีการจัดอบรมให้กับบุคคลที่จับปริญญตรีและก็ขึ้นทะเบียน ให้เป็นที่ปรึกษากฎหมายไว้ที่ศาลเยาวชนกลาง นอกจากนี้ผู้ชี้แจงในฐานะผู้ร่างมาตรานี้ มีเจตนา ที่จะให้หน่วยงานและบุคคลที่จับปริญญตรีและประสงค์อยากจะช่วยเหลือเด็กเข้ามาอยู่ใน วงการศาล ซึ่งก็คิดว่าน่าจะต้องให้เรียนรู่วิชาที่เกี่ยวข้อง เช่น จิตวิทยา การสังคมสงเคราะห์ และการพิจารณาคดีเด็ก ในส่วนของผู้ที่เป็นหน่วยงานน่าจะต้องผ่านการอบรมตรงนี้ด้วยเนื่องจาก หน่วยงานที่ไม่เคย ว่าความในศาลเยาวชน เมื่อมาว่าความก็จะสู้อย่างเอาจริงเอาจัง ซึ่งแนวทางนี้ จะต่างจากหลักการของการพิจารณาคดีเด็กและเยาวชนที่มีหลักการที่ต้องช่วยกันค้นหาว่า เด็กควรที่จะแก้ไขอย่างไร ดังนั้นผู้ชี้แจงจึงไม่เห็นด้วยกับการที่กรรมาธิการตัดมาตรา ๑๒๑ (๒) นอกจากนี้ เหตุผลของการใช้คำว่า “ที่ปรึกษากฎหมาย” เนื่องจากในกระบวนการทางศาลเยาวชน และครอบครัว ไม่ถือว่าเป็นกระบวนการทางอาญา แต่ถือเป็นกระบวนการยุติธรรมสำหรับเด็ก และเยาวชน ซึ่งในภาษาอังกฤษจะไม่ใช้คำว่า “Criminal justice” แต่จะใช้คำว่า “Juvenile justice” ก็คือมีวิธีการปฏิบัติกับเด็กและเยาวชนเป็นการเฉพาะ ด้วยเหตุนี้จึงไม่ให้เรียกว่าเป็นหน่วยงาน แต่ใช้คำว่า “ที่ปรึกษากฎหมาย” เพื่อให้บรรยากาศในการดำเนินคดีสำหรับเด็กเป็นการพูดคุยกัน เพื่อค้นหาความจริงและเพื่อที่จะนำไปสู่การแก้ไข ส่วนประเด็นผู้ที่จะมาทำหน้าที่อบรมนั้น ผู้ชี้แจงเห็นว่าน่าจะเขียนไว้ โดยเห็นว่าการจะโประบุชต์ว่าจะต้องโดยสภาหน่วยงานจะทำให้ บทบัญญัติในส่วนนี้แคบไป

#### **ผลการพิจารณามาตรา ๑๒๐**

ที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้คงไว้ตามร่างเดิม ตามคำสงวนความเห็นของ นางอภิรดี โปธิ์พร้อม (กรรมาธิการ)



**มติ** เห็นด้วย ๔๐ เสียง ไม่เห็นด้วย ๔๒ เสียง งดออกเสียง ๔ เสียง ไม่ลงคะแนน  
ไม่มี

### **ผลการพิจารณามาตรา ๑๒๑**

ที่ประชุมมีมติเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการการฯ ที่เห็นชอบให้  
การแก้ไขเพิ่มเติมตามคำสงวนความเห็นของ นางอภิรตี โพธิ์พร้อม โดยมาตรา ๑๒๑ ที่แก้ไข  
เพิ่มเติมแล้ว เป็นดังนี้

“มาตรา ๑๒๑ ที่ปรึกษากรรมาธิการตามมาตรา ๑๒๐ ต้องมีคุณสมบัติเป็นทนายความ  
ตามกฎหมายว่าด้วยทนายความและผ่านการอบรมเรื่องวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว  
ความรู้เกี่ยวกับจิตวิทยา การสังคมสงเคราะห์ และความรู้อื่นที่เกี่ยวข้องตามที่กำหนดในข้อบังคับ  
ของประธานศาลฎีกา ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นทนายความที่สอบผ่านข้อสอบทนายความและผ่านการอบรมเรื่อง  
วิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว ทนายผู้เกี่ยวข้องกับคดีพิพาท การสังคมสงเคราะห์ และทนายผู้  
ที่เกี่ยวข้องซึ่งตามที่กำหนดในข้อบังคับของประธานศาลฎีกา หรือ

(๒) ได้รับปริญญาโทสาขาทฤษฎีทนายไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่าและผ่านทนาย  
เรื่องวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว ทนายผู้เกี่ยวข้องกับคดีพิพาท การสังคมสงเคราะห์ และ  
ทนายผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งตามที่กำหนดในข้อบังคับของประธานศาลฎีกา และ  
ได้สอบทฤษฎีทนายที่ปรึกษาทนายทนายมาตรา ๑๒๑”

**มติ** เห็นด้วย ๕๓ เสียง ไม่เห็นด้วย ๔๑ เสียง งดออกเสียง ๒ เสียงไม่ลงคะแนน  
๑ เสียง

### **๕. มาตรา ๑๖๐**

กรรมาธิการได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

“มาตรา ๑๖๐ เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมในระหว่างการพิจารณาคดี เมื่อคู่  
ความฝ่ายใดร้องขอหรือศาลเห็นสมควร ศาลมีอำนาจสั่งให้คู่ความหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องไปให้  
แพทย์หรือผู้เชี่ยวชาญที่ศาลเห็นสมควร ตรวจร่างกาย เก็บตัวอย่างเลือด สารคัดหลั่ง สารพันธุกรรม  
หรือดำเนินการอื่นใดเพื่อตรวจพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์เพื่อประโยชน์ในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงอัน  
เป็นประเด็นข้อพิพาทที่สำคัญแห่งคดี ทั้งนี้ ต้องกระทำเพียงเท่าที่จำเป็นและสมควรโดยใช้วิธี  
การที่ก่อให้เกิดความเจ็บปวดน้อยที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ และจะต้องไม่เป็นอันตรายต่อร่างกาย



และจิตใจของบุคคลนั้น ทั้งนี้ ถือเป็นสิทธิของคู่ความหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องนั้นที่จะยินยอมหรือไม่ก็ได้

ในกรณีผู้เยาว์อายุยังไม่ครบสิบห้าปีบริบูรณ์ ก่อนที่แพทย์หรือผู้เชี่ยวชาญจะเก็บตัวอย่างเลือด สารคัดหลั่ง หรือสารพันธุกรรมของผู้เยาว์เพื่อใช้ในการตรวจพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ จะต้องได้รับความยินยอมจากผู้แทนโดยชอบธรรมของผู้เยาว์นั้นด้วย

หากคู่ความฝ่ายใดไม่ยินยอมหรือกระทำการป้องกันขัดขวางมิให้บุคคลที่เกี่ยวข้องหรือผู้แทนโดยชอบธรรมของผู้เยาว์ให้ความยินยอมให้แพทย์หรือผู้เชี่ยวชาญตรวจเพื่อพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง แล้วแต่กรณี โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าข้อเท็จจริงที่ต้องการให้ตรวจพิสูจน์เป็นผลร้ายแก่คู่ความฝ่ายนั้น

ให้แพทย์ หรือผู้เชี่ยวชาญที่ศาลสั่งตามมาตรา นี้ ได้รับค่าตอบแทนตามระเบียบที่คณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมกำหนด โดยความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง”

โดยที่มาตรา ๑๖๐ คณะกรรมาธิการมีการแก้ไขเพิ่มเติม สมาชิกวุฒิสภาจึงมีสิทธิอภิปรายแสดงความคิดเห็นได้ ในการนี้ มีผู้อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภา ดังนี้

**๑) นายเจตน์ ศิรธรานนท์** ขอทราบเหตุผลของการเพิ่มคำว่า “ทั้งนี้ ถือเป็นสิทธิของคู่ความหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องนั้นที่จะยินยอมหรือไม่ก็ได้” ซึ่งเมื่อกรรมาธิการได้ชี้แจงแล้ว ผู้อภิปรายได้แสดงความคิดเห็น โดยไม่เห็นด้วยกับการบัญญัติข้อความดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าในวรรคสองและวรรคสามได้บัญญัติไว้ค่อนข้างจะสมบูรณ์แล้ว ทั้งเห็นว่าร่างที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรไม่มีข้อความดังกล่าว

**๒) พลเรือเอก สุรศักดิ์ ศรีอรุณ** เห็นว่า การเพิ่มความของกรรมาธิการจะทำให้วัตถุประสงค์ของมาตรา ๑๖๐ ตอนต้นเบี่ยงเบนไป

#### **คำตอบชี้แจงของกรรมาธิการ**

กรรมาธิการผู้ตอบชี้แจงในมาตรา ๑๖๐ มีดังนี้

**๑) นายวัชรินทร์ ปัจเจกวิญญูสกุล** ชี้แจงสรุปได้ว่า ถ้อยคำดังกล่าวเพิ่มเติมขึ้นมาเพื่อให้เกิดความชัดเจน ความหมายของถ้อยคำที่เพิ่มขึ้นมา คือ เป็นสิทธิที่จะยินยอมหรือไม่ยินยอมก็ได้ ซึ่งสิทธิดังกล่าวนี้มีผลถึงคดีด้วย กล่าวคือ ถ้าไม่ยอมเข้าสู่การตรวจก็จะเป็นผลร้าย

**๒) นายสุรชัย เลียงบุญเลิศชัย** ชี้แจงสรุปได้ว่า ถ้อยคำที่เพิ่มขึ้นเป็นการยืนยันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญในเรื่องของสิทธิเสรีภาพเกี่ยวกับร่างกาย ทั้งนี้เนื่องจากการไปบัญญัติกฎหมายให้รัฐมีอำนาจเหนือประชาชน โดยการที่จะสั่งให้ไป

เจาะเลือด ตรวจร่างกาย ตรวจดีเอ็นเอ (DNA) ได้นั้น โดยหลักต้องยอมรับว่าเป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในเรื่องของชีวิตร่างกาย ซึ่งอำนาจของรัฐตามมาตรา ๑๖๐ ไม่ได้ใช้เฉพาะคู่ความในคดีที่เกี่ยวข้อง แต่รวมไปถึงบุคคลภายนอกด้วย อย่างไรก็ตามการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลกับเรื่องของรัฐในการดูแลเรื่องกระบวนการยุติธรรมต้องดำเนินไปพร้อมกัน จึงบัญญัติในวรรคหนึ่งตอนท้ายไว้ให้เป็นสิทธิของคู่ความหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องที่จะยินยอมให้ตรวจร่างกายหรือไม่ยินยอมให้ตรวจร่างกายก็ได้ อันเป็นการรองรับสิทธิเสรีภาพในร่างกาย แต่ขณะเดียวกันเพื่อไม่ให้เป็นการอุปสรรคต่อการดำเนินกระบวนการยุติธรรมก็บัญญัติไว้ในวรรคสามว่า ถ้าไม่ยินยอมให้ตรวจก็จะเป็นผลร้ายตามกฎหมาย กล่าวคือ บุคคลที่ปฏิเสธการเข้ารับการตรวจทางร่างกายจะได้รับบทสันนิษฐานทางกฎหมายไปในทางแง่ร้าย

#### **ผลการพิจารณามาตรา ๑๖๐**

ที่ประชุมมีมติเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการการ

**มติ** เห็นด้วย ๗๒ เสียง ไม่เห็นด้วย ๑๙ เสียง งดออกเสียง ๓ เสียง ไม่ลงคะแนน

๑ เสียง

#### **๖. มาตรา ๒๐๒**

กรรมการการได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

มาตรา ๒๐๒ ในกรณีที่มีคำสั่งตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดขึ้นในจังหวัด ที่มีให้แผนกคดีเยาวชนและครอบครัวซึ่งเปิดทำการอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัด โดยมีเขตอำนาจเช่นเดียวกับแผนกคดีเยาวชนและครอบครัวดังกล่าว และได้มีคำสั่งให้ยุบเลิกแผนกคดีเยาวชนและครอบครัวนั้น แล้วให้โอนบรรดาคดีที่ค้างการพิจารณาในแผนกคดีเยาวชนและครอบครัวดังกล่าวไปพิจารณาพิพากษาในศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นแทน

ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง และงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแผนกคดีเยาวชนและครอบครัวดังกล่าวไปเป็นของศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดที่จัดตั้งขึ้น

โดยที่มาตรา ๒๐๒ คณะกรรมการการได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม สมาชิกวุฒิสภาก็มีสิทธิอภิปรายแสดงความคิดเห็นได้ ในการนี้ มีผู้อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภา ดังนี้

**นายเจตน์ ศิรธรานนท์** ขอทราบเหตุผลในการแก้ไขมาตรา ๒๐๒ ซึ่งเมื่อกรรมาธิการ ได้ชี้แจงแล้ว ผู้อภิปรายได้แสดงความเห็นโดยไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขดังกล่าว เพราะจะเป็นการ ทำให้แผนกคดีเยาวชนและครอบครัวกลายเป็นศาลเยาวชนจังหวัดพร้อมกันทั้งประเทศ โดยบทเฉพาะกาล อันจะทำให้มาตรา ๙ ที่บัญญัติให้การจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัด ให้ออกเป็นพระราชบัญญัตินั้นไม่มีความหมาย

### คำตอบชี้แจงของกรรมาธิการ

กรรมาธิการผู้ตอบชี้แจงในมาตรา ๒๐๒ มีดังนี้

**๑) นายวัชรินทร์ ปัจเจกวิญญูสกุล** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า ในปัจจุบันทั่วประเทศ มีศาลแผนกคดีเยาวชนและครอบครัวแล้ว เพียงแต่เป็นแผนกอยู่ประมาณ ๖๐ กว่าศาล ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ประสงค์ที่จะยกฐานะแผนกนี้ให้เป็นศาลจังหวัดทั้งหมด ในส่วนของถ้อยคำ ที่มีการปรับแก้ขึ้น เพื่อต้องการให้เกิดความชัดเจน ซึ่งไม่มีผลกระทบเกี่ยวกับงบประมาณใดๆ ทั้งสิ้น เพียงแต่เปลี่ยนชื่อจาก “แผนก” เป็น “ศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัด”

**๒) นายสิทธิศักดิ์ วนะชกิจ** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า มาตรา ๙ บัญญัติเป็นหลักการ ตามวรรคแรกว่า “การจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ” ซึ่งในทาง ฝ่ายปกครองนั้นอาจจะมีการเปลี่ยนแปลงเขตการปกครองโดยการยกฐานะอำเภอขึ้นเป็นจังหวัด เพราะฉะนั้นต่อไปในอนาคตเมื่อมีจังหวัดใหม่ การออกกฎหมายหรือการจัดตั้งศาลเยาวชนและ ครอบครัว ซึ่งต่อไปจะไม่มีคำว่า “แผนก” ก็ต้องออกโดยพระราชบัญญัติเท่านั้น ทั้งนี้เหตุที่ศาล เยาวชนและครอบครัวมีชื่ออยู่ ๒ ชื่อ คือ ศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัด และศาลแผนกคดี เยาวชนและครอบครัวจังหวัดนั้น เป็นไปตามกฎหมายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและ ครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๓๔ กล่าวคือ ในกฎหมายเดิมได้ บัญญัติเป็นหลักการให้ตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวให้ครบทุกจังหวัด เท่ากับว่าตามกฎหมาย เดิมมีการตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวครบทุกจังหวัดแล้ว เพียงแต่จะเปิดทำการเมื่อใดให้ประกาศ เป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งการยกฐานะจากคำว่า แผนกคดีเยาวชนเป็นศาลเยาวชนและครอบครัว นั้น ก็เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพและให้ชื่อศาลเยาวชนนี้เหมือนกันทั่วทั้งประเทศ

**๓) นางอภิรดี โพธิ์พร้อม** ตอบชี้แจงสรุปความได้ว่า เจตจำนงของมาตรา ๒๐๒ ที่บัญญัติไว้ในครั้งแรก คือ ต้องการให้ศาลจังหวัดแผนกคดีเยาวชนที่มีอยู่ที่ไม่ใช่เป็นศาลเยาวชน และครอบครัวมีสถานะเป็นศาลเยาวชนและครอบครัว ซึ่งบทบาทของศาลจังหวัดแผนกคดีเยาวชน กับศาลเยาวชนและครอบครัวนี้เหมือนกันทุกประการ ซึ่งในทางปฏิบัติศาลเยาวชนและครอบครัว

หรือศาลจังหวัดแผนกคดีเยาวชนและครอบครัวก็ทำหน้าที่ไม่ต่างกัน ทั้งนี้การแก้ไขถ้อยคำดังกล่าวเพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้นไม่ได้เป็นการเปลี่ยนเจตนารมณ์เดิมแต่อย่างใด

### **ผลการพิจารณามาตรา ๒๐๒**

ประชุมมีมติเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการธิการ

**มติ** เห็นด้วย ๘๕ เสียง ไม่เห็นด้วย ๑๑ เสียง งดออกเสียงไม่มี ไม่ลงคะแนน

๑ เสียง

### **๗. มาตรา ๒๐๖**

กรรมการธิการได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

มาตรา ๒๐๖ พระราชบัญญัตินี้ไม่มีผลกระทบต่อการดำเนินคดีใดๆ ที่ได้กระทำไปแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ส่วนการดำเนินคดีใดที่ยังมิได้กระทำจนล่วงพ้นกำหนดเวลาที่จะต้องกระทำตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ก่อนพระราชบัญญัตินี้ แต่ยังคงอยู่ในกำหนดเวลาที่อาจกระทำได้ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ดำเนินคดีนั้นได้ ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของเด็กและเยาวชนนั้น

โดยที่มาตรา ๒๐๖ คณะกรรมการธิการได้มีการเพิ่มขึ้นใหม่ สมาชิกวุฒิสภาก็มีสิทธิอภิปรายแสดงความคิดเห็นได้ ในกรณีนี้ มีผู้อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภา ดังนี้

๑) พลเรือเอก สุรศักดิ์ ศรีอรุณ ขอทราบเหตุผลในการเพิ่มมาตรา ๒๐๖

๒) นายดวง อินทะไชย ขอทราบเหตุผลและขอให้กรรมการยกตัวอย่างกรณีบัญญัติมาตรา ๒๐๖ โดยให้เหตุผลประกอบว่าประเด็นตามมาตราดังกล่าวเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่กฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง ซึ่งไม่จำเป็นต้องนำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้

### **คำตอบชี้แจงของกรรมการธิการ**

กรรมการผู้ตอบชี้แจงในมาตรา ๒๐๖ มีดังนี้

๑) นายสุรชัย เลียงบุญเลิศชัย ชี้แจงสรุปได้ว่า มาตรา ๒๐๖ บัญญัติขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาการดำเนินกระบวนการพิจารณาซึ่งได้ดำเนินการไปแล้วก่อนที่กฎหมายฉบับนี้จะใช้บังคับ จะมีผลเช่นไร เนื่องจากมีบทบัญญัติบางมาตราในกฎหมายฉบับใหม่ซึ่งไม่มีอยู่ในกฎหมายฉบับเดิม ดังนั้นการดำเนินคดีที่ดำเนินไปแล้วก่อนวันที่กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับในส่วนนั้นก็ถือให้เป็นไปตามกฎหมายเดิม ส่วนที่ยังมิได้มีการดำเนินการและยังอยู่ในกรอบเวลาหรืออยู่ในขั้นตอนตามกฎหมายใหม่ ก็มีสิทธิที่จะเข้าสู่กระบวนการตามกฎหมายใหม่ได้

แต่ทั้งนี้ ในท้ายที่สุดคณะกรรมการสิทธิการได้ปรับแก้ถ้อยคำในตอนท้ายของมาตรา ๒๐๖ ดังนี้

มาตรา ๒๐๖ พระราชบัญญัตินี้ไม่มีผลกระทบบถึงการดำเนินคดีใดๆ ที่ได้กระทำไปแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ส่วนการดำเนินคดีที่ยังมิได้กระทำจนล่วงพ้นกำหนดเวลาที่จะต้องกระทำตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ก่อนพระราชบัญญัตินี้ แต่ยังคงอยู่ในกำหนดเวลาที่อาจกระทำได้ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ดำเนินคดีนั้นตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

๒) นางอภิรดี พันธ์พร้อม ยกตัวอย่างประกอบมาตรา ๒๐๖ ว่า ตามกฎหมายเก่าเมื่อเด็กถูกจับก็จะถูกส่งตัวไปสถานพินิจโดยไม่ต้องมีการตรวจสอบการจับ แต่ตามกฎหมายใหม่เมื่อเด็กทุกคนถูกจับแล้วต้องไปศาลเพื่อให้มีกระบวนการตรวจสอบการจับ ซึ่งหากไม่บัญญัติความในตอนต้นของมาตรา ๒๐๖ ก็อาจจะต้องมีการนำเด็กส่งไปอยู่ในสถานพินิจทุกคน ดังนั้นการบัญญัติตามความในมาตรา ๒๐๖ ก็เพื่อไม่ให้มารื้อฟื้นในกระบวนการที่ได้ดำเนินมาแล้ว ส่วนตัวอย่างของการดำเนินคดีที่ยังมิได้กระทำจนล่วงพ้นกำหนดเวลาที่จะต้องกระทำตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ก่อนพระราชบัญญัตินี้ เช่นกรณีการผิดฟ้องนอกเขตศาล จะมีบทบัญญัติในกฎหมายเก่าว่า กรณีที่พนักงานสอบสวนจับตัวเด็กและเยาวชนที่อยู่นอกเขตศาลเยาวชนก็ให้ยกเว้นไม่ต้องมีการผิดฟ้องเลย แต่ให้มาฟ้องได้ภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้สำหรับการผิดฟ้อง แต่เมื่อกฎหมายใหม่บังคับใช้แล้ว ก็เป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องดำเนินการอย่างรวดเร็วโดยไม่จำเป็นต้องผิดฟ้อง ไม่จำเป็นต้องควบคุมตัวเด็กก็จะไม่ให้ควบคุม เพราะฉะนั้นจะให้ผิดฟ้องเฉพาะกรณีจำเป็นจริงๆ ถ้าสมมุติว่าในคดีนี้เป็นไปตามกฎหมายเดิมคดีนี้ก็ไม่ต้องผิดฟ้อง แต่เมื่อประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้แล้วเหลือเวลาเท่าไรก็ต้องมาผิดฟ้องตามกฎหมายที่เขียนอยู่ใหม่ว่าต้องเหลือเวลาในคดีนั้นเท่าไร ก็เหลือเวลาสำหรับการผิดฟ้องตามหลักเกณฑ์ในกฎหมายใหม่

#### ผลการพิจารณามาตรา ๒๐๖

ที่ประชุมมีมติเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการ

มติ เห็นด้วย ๘๙ เสียง ไม่เห็นด้วย ๑๓ เสียง งดออกเสียง ๓ เสียง ไม่ลงคะแนน  
ไม่มี

### ผลการพิจารณาในวาระที่สามของวุฒิสภา

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๑ (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่ ๓ ให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. .... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๗ (๓)

**ผลการลงคะแนน** เห็นด้วย ๙๙ เสียง ไม่เห็นด้วย ๖ เสียง งดออกเสียง ๓ เสียง ไม่ลงคะแนน ๑ เสียง

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัว และวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. .... ซึ่งวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมแล้วลงมติเห็นชอบ ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา

ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. .... มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๗ ตอนที่ ๗๒ ก วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๓

### **๑๒. ร่างพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ....**

ร่างพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. .... เสนอโดยคณะรัฐมนตรี และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๒๖ (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๓ และเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๐ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๑๔๖ สาระสำคัญแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว คือ ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวัฒนธรรมแห่งชาติ และกฎหมายว่าด้วยสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ เนื่องจากพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พุทธศักราช ๒๔๘๕ และพระราชบัญญัติสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ทำให้มีบทบัญญัติหลายประการไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน สมควรปรับปรุง เพื่อให้มีการอนุรักษ์และฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมอันดีของชาติและของท้องถิ่น รวมทั้งการยกย่องเชิดชูเกียรติให้แก่บุคคลที่สมควรเป็นศิลปินแห่งชาติ ผู้ทรงคุณวุฒิทางวัฒนธรรมหรือบุคคลที่มีผลงานดีเด่นทางวัฒนธรรม อันเป็นการรองรับและสร้างขวัญกำลังใจให้แก่ประชาชนที่มีส่วนร่วมในการสืบสานเรื่องดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม

ทั้งนี้ ภายใต้การส่งเสริมและประสานงานของคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติและหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง เพื่อการดำเนินการให้เป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับ โดยวุฒิสภาได้รับเมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ซึ่งครบกำหนดสามสิบวันในวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๓

### การพิจารณาในวาระที่หนึ่งของวุฒิสภา

โดยที่ในคราวเมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. .... แล้วลงมติในวาระที่หนึ่ง รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นนั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภา โดยอาศัยอำนาจประธานวุฒิสภา ได้มอบหมายให้คณะกรรมาธิการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม เป็นผู้พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นการล่วงหน้า และให้คณะกรรมาธิการฯ รายงานผลการพิจารณาศึกษาต่อวุฒิสภา เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของสมาชิกต่อไป ทั้งนี้ ตามข้อบังคับการประชุมฯ ข้อ ๑๓๖

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒ (สมัยวิสามัญ) เป็นพิเศษ วันอาทิตย์ที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. .... ในวาระที่หนึ่ง ในการนี้ ประธานคณะกรรมาธิการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา (ศาสตราจารย์กิตติคุณสุกัญญา สุตบรรพต) ได้เสนอรายงานต่อที่ประชุมวุฒิสภา สรุปได้ว่า “คณะกรรมาธิการฯ เห็นว่าวุฒิสภาควรรับร่างพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. .... ไว้พิจารณา เนื่องจากพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พุทธศักราช ๒๕๕๔ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ทำให้มีบทบัญญัติหลายประการไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน โดยร่างพระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญเป็นการปรับปรุงเพื่อให้มีการอนุรักษ์ และฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมอันดีของชาติ การยกย่องเชิดชูเกียรติให้แก่บุคคลที่สมควรเป็นศิลปินแห่งชาติ ผู้ทรงคุณวุฒิทางวัฒนธรรม หรือบุคคลที่มีผลงานดีเด่นทางวัฒนธรรม ตลอดจนการปรับปรุงคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติเสียใหม่ ทั้งทางด้านองค์ประกอบเพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน และเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้กว้างขวางขึ้น โดยมีประเด็นสำคัญ ๔ ประการ ดังนี้

๑) เสนอแนะและให้ความเห็นแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับวัฒนธรรมของชาติ

๒) การจัดทำแผนแม่บททางวัฒนธรรม กำหนดนโยบาย และวางแนวทางประสานงาน เพื่อความร่วมมือทั้งภาครัฐและเอกชนในเรื่องเกี่ยวกับวัฒนธรรมของชาติ



๓) ให้คำปรึกษา แนะนำในเรื่องที่เกี่ยวกับวัฒนธรรมของชาติ

๔) ควบคุม และหาวิธีปลูกฝังวัฒนธรรมของชาติในจิตใจของประชาชน

นอกจากนี้ ได้ปรับปรุงกองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรม เป็นกองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรมวิถีชีวิตและภูมิปัญญาขึ้นในกรมวัฒนธรรมวิถีชีวิตและภูมิปัญญา กระทรวงวัฒนธรรม เพื่อเป็นทุนค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนงานวัฒนธรรมวิถีชีวิตและภูมิปัญญา โดยมีคณะกรรมการกองทุนจำนวนไม่เกินแปดคน โดยการแต่งตั้งของคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ ให้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติโครงการหรือกิจกรรมที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุนในเรื่องการศึกษา วิจัย พัฒนา ฟื้นฟู อนุรักษ์ ส่งเสริม และเผยแพร่งานวัฒนธรรมของชาติ ทั้งนี้คณะกรรมการพิจารณาแล้วมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ ดังนี้

๑. คณะกรรมการฯ เห็นสมควรปรับปรุง นิยามคำว่า “วัฒนธรรม” ให้ครอบคลุมถึงวิถีการดำเนินชีวิต ความคิด ความเชื่อ จารีตประเพณี พิธีกรรม และภูมิปัญญา ซึ่งกลุ่มชนและสังคมได้ร่วมสร้างสรรค์ สังคม ปลูกฝัง สืบทอด เรียนรู้ ปรับปรุง เปลี่ยนแปลง เพื่อให้เกิดความเจริญงอกงาม ทั้งด้านจิตใจและวัตถุ อย่างสันติสุขและยั่งยืน และคณะกรรมการฯ ได้มีความคิดเห็นเพิ่มเติมว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีบัญญัติถึงคำว่า “ภูมิปัญญา” ไว้ในมาตราอื่นแต่ไม่ได้กำหนดคำนิยามไว้ จึงเห็นควรบัญญัติความหมายของคำว่าภูมิปัญญาไว้ด้วย โดยให้ความหมายว่า “ความรู้ที่มีคุณค่ามีเอกลักษณ์ และเป็นประโยชน์ต่อสังคมที่เกิดจากการเรียนรู้ ประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญ

๒. คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการวัฒนธรรมตามมาตรา ๖ เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) ได้บัญญัติกรรมการที่มีใช้ผู้ทรงคุณวุฒิไว้ยังไม่ครอบคลุมเพียงพอ จึงเสนอให้เพิ่มเติมตำแหน่ง “ปลัดกระทรวงพาณิชย์” และ “ผู้แทนองค์กรวัฒนธรรม” ในส่วนของกรรมการที่มีใช้ผู้ทรงคุณวุฒิ นอกจากนี้ในส่วนของกรรมการวัฒนธรรมผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาแล้วมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ ในเรื่องการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการวัฒนธรรม ได้ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีโดยเบ็ดเสร็จ ดังนี้จึงควรกำหนดกระบวนการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิให้ชัดเจน เพื่อให้มีความโปร่งใสมากขึ้น และการบัญญัติจำนวนผู้ทรงคุณวุฒิไว้ไม่เกินห้าคน อาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิห้าคนหรือน้อยกว่าห้าคนก็ได้ จึงควรระบุจำนวนผู้ทรงคุณวุฒิไว้จำนวนห้าคน เพื่อให้เกิดความชัดเจนและป้องกันปัญหาการตีความกฎหมาย



๓. คณะกรรมาธิการฯ ได้พิจารณาคุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ตามมาตรา ๗ โดยเห็นว่า ควรเพิ่มคุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในส่วนที่มีปรากฏใน ร่างพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. .... (นางสาวผ่องศรี ธาราภูมิ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) ได้บัญญัติคุณสมบัติไว้ว่า “มีความรู้ประสบการณ์และผลงานด้านการสร้างเสริมวัฒนธรรมอันดี เป็นที่ประจักษ์” ทั้งนี้เพื่อให้ได้ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญด้านวัฒนธรรมอย่างแท้จริง โดยคณะกรรมาธิการฯ ได้ปรับปรุงถ้อยคำให้มีความเหมาะสมเป็นดังนี้ “มีความรู้ประสบการณ์ และผลงานด้านการอนุรักษ์ พัฒนาหรือสร้างเสริมวัฒนธรรม เป็นที่ประจักษ์”

๔. คณะกรรมาธิการฯ ได้พิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวัฒนธรรมตาม มาตรา ๑๑ (๕) แล้วเห็นว่า คณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ เป็นผู้วางนโยบายในการปฏิบัติ มีโซผู้ควบคุม จึงสมควรบัญญัติใช้คำว่า ส่งเสริมแทนการควบคุม และเพื่อให้นโยบายการทำงาน ด้านวัฒนธรรมครอบคลุมทุกภารกิจที่เกี่ยวข้อง จึงควรเพิ่มอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ วัฒนธรรมเพิ่มเติม โดยการให้เสนอแนะนโยบายการศึกษา วิจัย สืบสาน พัฒนา ฟื้นฟู อนุรักษ์ ส่งเสริม รวบรวมและเผยแพร่งานวัฒนธรรม

๕. คณะกรรมาธิการฯ ได้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับกองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรมวิถีชีวิต และภูมิปัญญา โดยมีความเห็นว่าในมาตรา ๑๔ (๔) บัญญัติไว้เพียงเฉพาะเงินที่ได้รับจากต่าง ประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อให้ครอบคลุมถึงทรัพย์สินที่พึงจะได้รับจึง สมควรให้เพิ่มเติมคำว่า “ทรัพย์สิน” ในมาตรา ๑๔ (๔) ไว้ด้วย ทั้งในส่วนของอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการกองทุนในมาตรา ๑๗ (๒) คณะกรรมาธิการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าเพื่อให้ภารกิจ ของคณะกรรมการกองทุนครบถ้วน จึงเสนอเพิ่มเติมให้คณะกรรมการกองทุนมีอำนาจในการ “รวบรวมงานด้านวัฒนธรรม” ด้วย นอกจากนี้ในส่วนการจูงใจให้มีผู้บริจาคเงินและทรัพย์สิน แก่กองทุน คณะกรรมาธิการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่ากองทุนมีส่วนสำคัญในการบริหารจัดการงาน ด้านวัฒนธรรมอย่างยิ่ง จึงเห็นสมควรให้มีการส่งเสริมให้มีผู้บริจาคเงินหรือทรัพย์สินอื่นใด แก่กองทุนและเพื่อเป็นการจูงใจให้มีผู้บริจาคเงินหรือทรัพย์สิน เห็นสมควรให้ผู้ที่มีความประสงค์ จะบริจาคเงินหรือทรัพย์สินแก่กองทุน สามารถลดหย่อนภาษีหรือรับยกเว้นภาษีได้ตามกฎหมาย

๖. คณะกรรมาธิการฯ พิจารณาแล้วเห็นสมควรเพิ่มความว่า “สืบสาน” ในมาตรา ๒๓ (๑) เพื่อให้ผู้ที่ได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติ ได้มีบทบาทอย่างครอบคลุมครบถ้วน เพราะการสืบสานเป็นการสืบทอดวัฒนธรรมเพื่อการดำรงรักษาวัฒนธรรมสืบไป

๗. คณะกรรมาธิการฯ พิจารณาทบทเฉพาะกาลแล้วเห็นว่า บทเฉพาะกาลยังมีได้ บัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการกองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรม ดังนั้น จึงสมควรเพิ่มบทบัญญัติให้ คณะกรรมการกองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรม ตามพระราชบัญญัติสำนักงานคณะกรรมการ วัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๒ อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการ กองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรมตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เพื่อให้เป็นระเบียบสำหรับการปฏิบัติต่อไป

๘. คณะกรรมาธิการฯ ได้พิจารณาข้อสังเกตอื่นๆ แล้ว เห็นควรให้มีการจัดตั้ง “สภาวัฒนธรรม” ขึ้น โดยมีสมาชิกมาจากผู้แทนองค์กรที่ดำเนินงานวัฒนธรรม องค์กรเครือข่าย ภาคเอกชน เครือข่ายภาคชุมชน เครือข่ายภาควิชาการเพื่อเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วม จากภาคประชาชน ในการบริหารงานด้านวัฒนธรรม และเห็นว่าควรให้มีการกำหนดเรื่อง “การส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” เนื่องจาก พระมหากษัตริย์เป็นรากฐานของสังคมไทยมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน นอกจากนี้ยังเห็นควรกำหนด ให้มีการควบคุมและหาวิธีการหยุดยั้งวัฒนธรรมต่างชาติที่ไม่เหมาะสมกับวัฒนธรรมของชาติ

จากนั้น ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. .... แล้วลงมติรับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้วไว้พิจารณา และตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาในวาระที่สองจำนวน ๒๙ คน โดยมี กำหนดเวลาการแปรญัตติภายในเจ็ดวันตามข้อบังคับการประชุมฯ ข้อ ๑๔๒ กรรมาธิการดังกล่าว ประกอบด้วย

- |                                   |                               |
|-----------------------------------|-------------------------------|
| ๑. นายกฤษฎ อาทิตย์แก้ว            | ๒. นายจำนง สวมประจำ           |
| ๓. พลอากาศเอก ณพคุณษ์ มั่นชะจิตร  | ๔. นางตริงใจ บุรณสมภพ         |
| ๕. นายทรงศักดิ์ ศรีอนุชาต         | ๖. นายธงทอง จันทรางศุ         |
| ๗. นายธีระ สลักเพชร               | ๘. นายบุญชัย โชควัฒนา         |
| ๙. นายประวัติ ทองสมบุรณ์          | ๑๐. นายประสงค์ นุรักษ์        |
| ๑๑. หม่อมราชวงศ์ปรียนันทนา รังสิต | ๑๒. นายพรชัย สุนทรพันธุ์      |
| ๑๓. นายไพโรจน์ ถัดทะพงษ์          | ๑๔. พลตำรวจโท ยุทธนา ไทยภักดี |
| ๑๕. นายวรินทร์ เทียมจรัส          | ๑๖. นายวิทยา อินาลา           |
| ๑๗. นางสาวศรีสกุล มั่นศิลป์       | ๑๘. นายศุภวัฒน์ เทียนถาวร     |
| ๑๙. นายสมชาติ พรรัตนพัฒน์         | ๒๐. นายสมชาย เสี่ยงหลาย       |
| ๒๑. นายสิงห์ชัย ทุ่งทอง           | ๒๒. นางสุกัญญา สูดบรรทัด      |

๒๓. นายสุชัย งามจิตต์เอื้อ

๒๔. พลตำรวจตรี สุเทพ สุขสงวน

๒๕. นายสุพจน์ โพธิ์ทองคำ

๒๖. นายสุเมธ ศรีพงษ์

๒๗. นายสุรชัย ชัยตระกูลทอง

๒๘. นายสุรียา ปันจอร์

๒๙. นายอภิรักษ์ โปษยานนท์

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสร็จแล้ว จึงได้เสนอรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่อประธานวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๓ สรุปผลการพิจารณาได้ว่า คณะกรรมการมีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติในมาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๑๑ มาตรา ๒๐ และมาตรา ๒๓ และคณะกรรมการได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติไว้บางประการ โดยมีสมาชิกวุฒิสภาเสนอคำแปรญัตติ จำนวน ๑๐ คน คือ

๑. นางสาวสุมล สุตะวิริยะวัฒน์

๒. นายเจริญ ภัคดีวานิช

๓. นางพรทิพย์ โล่ห์วีระ จันทรรัตนปรีดา

๔. นายพีระ มานะทัศน์

๕. นายชรินทร์ หาญสืบสาย

๖. นายสุโข วุฑฒิชิต

๗. พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์

๘. นายวรวิทย์ บารู

๙. นายมณฑิร บุญตัน

๑๐. นางสาวรสนา ไตลิตระกุล

อนึ่ง คำแปรญัตติของนางสาวสุมล สุตะวิริยะวัฒน์ นายชรินทร์ หาญสืบสาย และนายวรวิทย์ บารู ตกไปตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๙๒

สมาชิกวุฒิสภาได้ขอสงวนคำแปรญัตติและกรรมการได้สงวนความเห็นไว้ในชื่อร่างพระราชบัญญัติ มาตรา ๑ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๕ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๓ และมาตรา ๓๐

### การพิจารณาในวาระที่สองของวุฒิสภา

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่สอง เริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วเรียงลำดับมาตรา จนจบร่าง

ประเด็นสำคัญที่สมาชิกวุฒิสภาขอแปรญัตติและกรรมการสงวนความเห็นให้แก้ไขเพิ่มเติม มีดังนี้

๑. มาตรา ๔ นิยามคำว่า วัฒนธรรม

ผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อชี้แจงประกอบการแปรญัตติ มีดังนี้

๑) นายสุโข วุฒิโชติ ขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมความในคำนิยามคำว่า “วัฒนธรรม” ของมาตรา ๔ เป็นดังนี้

“มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“วัฒนธรรม” หมายความว่า วิถีการดำเนินชีวิตของกลุ่มชน ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความคิด ความเชื่อ ค่านิยม จารีตประเพณี พิธีกรรม และภูมิปัญญา ซึ่งกลุ่มชนและสังคมได้ร่วมสร้างสรรค์ สังคม ปกป้อง สืบทอด เรียนรู้ ปรับปรุง และเปลี่ยนแปลง เพื่อให้เกิดความเจริญงอกงาม ทั้งด้านจิตใจและวัตถุ อย่างสันติสุขและยั่งยืน” และได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า คำว่า “วัฒนธรรม” ไม่ใช่ภาษาไทย วัฒนธรรม วัฒนะ วัฒนา หมายถึง พัฒนาขึ้น

๒) พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์ ขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมความในคำนิยามคำว่า “วัฒนธรรม” ของมาตรา ๔ เป็นดังนี้

“มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“วัฒนธรรม” หมายความว่า วิถีการดำเนินชีวิต ความคิด ความเชื่อ ค่านิยม อันดีงาม จารีตประเพณี พิธีกรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งกลุ่มชนและสังคมได้ร่วมสร้างสรรค์ สังคม ปกป้อง สืบทอดสืบสาน เรียนรู้ ปรับปรุง และเปลี่ยนแปลง เพื่อให้เกิดความเจริญงอกงาม ทั้งด้านจิตใจและวัตถุอย่างสันติสุขและยั่งยืน” และได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า ขอแก้ไขเพิ่มเติมความในคำนิยามคำว่า “วัฒนธรรม” ในส่วนของคำว่า “ค่านิยม” เนื่องจากหากมองในลักษณะของพฤติกรรมศาสตร์ จะพบว่าค่านิยมเป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างกระบวนการทางความคิด ความเชื่อ อันนำไปสู่ค่านิยมและสิ่งที่ใช้ในการปกป้องความเชื่อและปกป้องวัฒนธรรมที่โยงไปถึงเรื่องของบรรทัดฐานทางสังคม การใช้คำว่า “ค่านิยม” นั้นจึงไม่ได้บอกว่าพฤติกรรมอันนั้นเป็นพฤติกรรมที่ดีหรือไม่ดี ซึ่งหากใส่ค่านิยมที่อาจจะไม่เหมาะสมกับสังคม ก็อาจจะมีผลที่ทำให้เกิดค่านิยมที่ไม่ดีได้ ดังนั้นการใช้คำว่า “ค่านิยม” จึงควรเน้นในเรื่องของค่านิยมที่ดีงาม เพื่อให้มีความชัดเจนว่าสิ่งที่เราจะใช้เป็นวัฒนธรรมจะต้องมีความดีและความงดงาม ทั้งมีความเหมาะสมกับความ เป็นไทยหรือลักษณะนิสัยของคนไทยด้วย ในส่วนเรื่องของภูมิปัญญา เห็นควรเพิ่มคำว่า “ท้องถิ่น” เพราะต้องการถือเอาภูมิปัญญาในท้องถิ่นที่มีความเจริญจากปราชญ์ชาวบ้าน ซึ่งเป็นสิ่งที่ เป็นความคิดความเชื่อที่เหมาะสมและทางคณะกรรมการวัฒนธรรมจะต้องกำหนดเป็นแนวทางของวัฒนธรรมของชาติให้เหมาะสมกับบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ในส่วนประเด็น คำว่า “สืบสาน” ผู้อภิปรายไม่ติดใจ แต่เห็นว่าคำว่า “สืบสาน” ลือให้เห็นถึงความเชื่อมต่อกัน แต่อาจจะไม่หมายถึงการพัฒนาหรือวิวัฒนาการให้ค่านิยมหรือวัฒนธรรมอันนั้นดีหรือไม่ดี

**กรรมวิธีการผู้สงวนความเห็นได้อภิปรายแสดงความเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อชี้แจงประกอบความเห็น มีดังนี้**

๑) นายวรินทร์ เทียมจรัส ขอสงวนความเห็นโดยขอแก้ไขเพิ่มเติมความ ในคำนิยามคำว่า “วัฒนธรรม” ของมาตรา ๔ เป็นดังนี้

“มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“วัฒนธรรม” หมายถึง วิถีการดำเนินชีวิต ค่านิยม ศาสนา ประเพณี พิธีกรรม และภูมิปัญญา ซึ่งกลุ่มชนแต่ละสังคมได้ร่วมสร้างสรรค์ สังคม ปศุชีพ สืบทอด เรืชนรู้ ปรับปรุง และเปลี่ยนแปลง เพื่อให้เกิดค่านิยมที่ดีงาม ทั้งด้านจิตใจและวัตถุ อย่างสันติสุขและ ชัยชนะลักษณะที่แสดงถึงความเจริญงอกงามของสังคมมนุษย์ ความงดงาม ความเป็นระเบียบ เรียบร้อย ความกลมเกลียว ความก้าวหน้าของมวลมนุษยชาติ และศีลธรรมอันดีของประชาชน และได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า ลักษณะที่แสดงถึงความเจริญงอกงามของสังคมมนุษย์ หมายถึง พฤติกรรมที่มนุษย์พัฒนาขึ้นมาเพื่อการดำรงชีวิตอย่างปกติทั้งทางร่างกายและจิตใจ ซึ่งหมายความ รวมถึงความศรัทธาและความเชื่อต่างๆ ด้วย ในส่วนคำว่า “งดงาม” หมายถึง ความสุนทรีย์ ความ ลงตัว การบันเทิงใจ ความผ่อนคลาย ความกลมกลืน ศิลปะ ในส่วนคำว่า “ความเป็นระเบียบ เรียบร้อย” หมายถึง กระบวนการจัดการทางสังคม ชุมชน และการอยู่ร่วมกันอย่างมีกฎเกณฑ์ คำว่า “ความกลมเกลียว” หมายถึง ความสามัคคี ความปรองดอง การรู้จักگذร่ให้ การให้อภัยและการผ่อนปรนซึ่งกันและกัน คำว่า “ศีลธรรมอันดีของประชาชน” เป็นเรื่องการพัฒนาด้านจิตใจ ความสำนึก ความเกรงกลัวต่อการทำบาป หยาบช้า ความสุข จากการทำดี การรู้จักช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส การให้เกียรติและรู้จักการควรหรือไม่ควร

๒) พลอากาศเอก ณฑุชณ์ มั่นทะจิตร และหม่อมราชวงศ์ปรียานันทนา รังสิต ขอสงวนความเห็นโดยขอแก้ไขเพิ่มเติมความในคำนิยามคำว่า “วัฒนธรรม” ของ มาตรา ๔ เป็นดังนี้

“มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“วัฒนธรรม” หมายถึง วิถีการดำเนินชีวิต ลักษณะที่แสดงถึงความเจริญงอกงาม ทั้งด้านจิตใจและวัตถุของสังคมมนุษย์ ในรูปแบบของวิถีการดำเนินชีวิต ความคิด ความเชื่อ ค่านิยม จารีตประเพณี พิธีกรรม ศิลปกรรม วรรณกรรม นาฏกรรม การดนตรี และภูมิปัญญา ซึ่งกลุ่มชนแต่ละสังคมที่ร่วมสร้างสรรค์ สังคม ปศุชีพ สืบทอด เรืชนรู้ ปรับปรุง และเปลี่ยนแปลง เพื่อให้เกิดค่านิยมที่ดีงาม ทั้งด้านจิตใจและวัตถุ อย่างสันติสุขและชัยชนะ ก่อให้เกิดเกียรติภูมิ

สันติสุข และศีลธรรมอันดีของชนในชาติ” และได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า คำว่า “วัฒนธรรม” ไม่มีคำแปลในพจนานุกรมและบัญญัติขึ้นหลัง พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งคำว่า “วัฒนธรรม” แปลว่า การเจริญเติบโต ในส่วนคำว่า “เจริญงอกงาม” หมายความว่า การกระทำใดๆ ที่ประสงค์ให้เกิดเจริญงอกงาม

### คำตอบชี้แจงของกรรมาธิการ

กรรมาธิการผู้ตอบชี้แจงในมาตรา ๔ มีดังนี้

**นายสุชัย งามจิตต์เชื้อ** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า เหตุผลที่กรรมาธิการขอให้คงไว้ตามร่างเดิมเนื่องจากความหมายของคำว่า “วัฒนธรรม” ในพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พุทธศักราช ๒๔๘๕ ได้ใช้มาเป็นเวลานานแล้ว ประกอบกับสภาพความเป็นอยู่และสังคมในปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก จึงควรปรับปรุงความหมายของคำว่า “วัฒนธรรม” ให้เหมาะสม ทั้งนี้เห็นว่าการแก้ไขของกรรมาธิการผู้สงวนความเห็นและสมาชิกผู้สงวนคำแปรญัตติ มีหลักการเดียวกับร่างเดิมและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกรรมาธิการเสียงข้างมากอยู่แล้ว

### ผลการพิจารณามาตรา ๔

ที่ประชุมเห็นชอบด้วยการคงไว้ตามร่างเดิม

**มติ** เห็นด้วย ๖๖ เสียง ไม่เห็นด้วย ๑๙ เสียง งดออกเสียง ๒ เสียง ไม่ลงคะแนนเสียง ๑ เสียง

### ๒. มาตรา ๖ องค์ประกอบของคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ

ผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อชี้แจงประกอบการแปรญัตติ มีดังนี้

**นายเจริญ ภัคดีวานิช** ขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๖ เป็นดังนี้

“มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมเป็นรองประธานกรรมการ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวง

เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ประธานสภาวัฒนธรรมแห่งประเทศไทย และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความเชี่ยวชาญด้านวัฒนธรรมจำนวนไม่เกินเก้าคน และตัวแทนขององค์กรภาคเอกชนตามมาตรา ๑๕ จำนวนไม่เกินสองคน เป็นกรรมการ” และได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า เนื่องจากในมาตรา ๑๕ จะมีการกล่าวถึงเครือข่ายชุมชน เครือข่ายปราชญ์ชาวบ้าน เครือข่ายภาควิชาการ ซึ่งเครือข่ายเหล่านี้เป็นประโยชน์อย่างยิ่งกับวัฒนธรรมของประเทศไทย แต่เนื่องจากคณะกรรมการได้แก้ไขมาตรานี้แล้ว ผู้อภิปรายจึงขอถอนคำแปรญัตติ แต่ขอให้คณะกรรมการตั้งเป็นข้อสังเกตเพิ่มเติม

### **กรรมการผู้สงวนความเห็นได้อภิปรายแสดงความเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อชี้แจงประกอบความเห็น มีดังนี้**

**นายวรินทร์ เทียมจรัส** ขอสงวนความเห็นโดยขอเพิ่มเติมความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๖ เป็นดังนี้

“มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมเป็นรองประธานกรรมการ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ประธานสภาวัฒนธรรมแห่งประเทศไทย และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความเชี่ยวชาญด้านวัฒนธรรมจำนวนไม่เกินเก้าคน เป็นกรรมการ” และได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า เหตุผลที่เสนอปลัดกระทรวงทั้ง ๓ กระทรวงเนื่องจากกระทรวงกลาโหมเป็นกระทรวงที่รับผิดชอบในพระราชพิธีหลาย ๆ งาน ซึ่งล้วนแต่เป็นงานที่เป็นวัฒนธรรมของชาติ เช่น พระราชพิธีพืชมงคลจรดพระนังคัลแรกนาขวัญ พระราชพิธีพืชมงคล และความสำเร็จเกี่ยวกับการเกษตร เช่น พระราชพิธีจรดพระนังคัลแรกนาขวัญ พระราชพิธีพืชมงคล และความเชื่อเกี่ยวกับการทำพระกฐินที่ พระกฐินา การทำขวัญข้าว ประเพณีการแสดงและวัฒนธรรมเกี่ยวกับเรื่องข้าวและการเกษตร ในส่วนปลัดกระทรวงคมนาคมนั้น เนื่องจากกระทรวง

คมนาคมเป็นกระทรวงที่มีหน้าที่สร้างทางทั้งทางบก ทางน้ำและทางอากาศ ดังนั้นเมื่อกระทรวงคมนาคมได้สร้างทางและพัฒนาไปแล้ว ถ้าปลัดกระทรวงคมนาคมไม่ได้อยู่ในคณะกรรมการชุดนี้ การสืบทอดแนวคิดและการตั้งชื่อสถานที่ต่าง ๆ และถนนต่าง ๆ ก็จะไม่สะท้อนภูมิปัญญาและวัฒนธรรม และวิถีชีวิตของประชาชนเข้าไปด้วย

### คำตอบชี้แจงของกรรมาธิการ

กรรมาธิการผู้ตอบชี้แจงในมาตรา ๖ มีดังนี้

**นางตริงใจ บุรณสมภพ** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า ประเด็นการเพิ่มปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงกลาโหม คณะกรรมาธิการเห็นว่า อาชีพเกษตรกรรมเป็นวิถีการดำเนินชีวิตของคนไทยจำนวนมาก ซึ่งมีทั้งความเชื่อ ค่านิยม พิธีกรรม ภูมิปัญญา และวิถีทางการเกษตร ซึ่งเป็นวิถีของคนไทยส่วนใหญ่ จึงได้มีการเพิ่มตำแหน่งปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไว้ในร่างของกรรมาธิการแล้ว ส่วนปลัดกระทรวงคมนาคมและปลัดกระทรวงกลาโหม ไม่ได้มีการเพิ่มไว้ เนื่องจากเห็นว่ากรรมาธิการรวมในมาตรานี้มีถึง ๒๕ คน หากเพิ่ม ๒ ตำแหน่งดังกล่าวเข้ามาอีก เกรงว่าจะต้องเพิ่มเข้ามาให้ครบทุกกระทรวง ในส่วนการขอให้เพิ่มตัวแทนภาคเอกชนนั้น เห็นว่า ในมาตรานี้มีตัวแทนซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิอยู่แล้วถึง ๙ ท่าน ซึ่งอาจมีปราชญ์ชาวบ้านอยู่ในนี้แล้ว เพราะว่าผู้ทรงคุณวุฒิไม่ได้เอามาจากเฉพาะหน่วยงานซึ่งเป็นราชการ แต่จะต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีชื่อเสียงเป็นที่ประจักษ์ ซึ่งก็มีปราชญ์ชาวบ้านรวมอยู่แล้วด้วย ดังนั้นคณะกรรมการจึงเห็นพ้องต้องกันว่ากรรมาธิการจำนวน ๒๕ คน เป็นจำนวนที่เหมาะสมแล้ว

### ผลการพิจารณามาตรา ๖

ที่ประชุมเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของกรรมาธิการ

**มติ** เห็นด้วย ๖๖ เสียง ไม่เห็นด้วย ๑๖ เสียง งดออกเสียง ๒ เสียง ไม่ลงคะแนน  
ไม่มี

### **๓. มาตรา ๗ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ**

#### คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติ

ผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อชี้แจงประกอบการแปรญัตติ มีดังนี้



**พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์** ขอแปรญัตติเพิ่มเติมความเป็น (๒/๑) ของ มาตรา ๗ ดังนี้

“มาตรา ๗ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) .....ฯลฯ.....

(๒/๑) เป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

(๔) .....ฯลฯ.....”

ทั้งยังได้ขอแปรญัตติเพิ่มเติมความเป็นวรรคสองของมาตรา ๗ ดังนี้

“หลักเกณฑ์และกระบวนการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามที่กำหนด ในกฎกระทรวง”

โดยได้ชี้แจงเหตุผลสรุปได้ว่า ปัจจุบันคำว่า “ซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” เป็นคำ มาตรฐานในกฎหมายเกือบทุกฉบับแล้ว ทั้งนี้ผู้อภิปรายได้ตั้งคำถามถามคณะกรรมการว่า การเพิ่มถ้อยคำดังกล่าวไว้เป็นคุณสมบัติจะมีข้อเสียหายอย่างไร และขอทราบเหตุผลที่ คณะกรรมการไม่เห็นด้วยกับการที่จะเอาคนที่ซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์มาเป็นคณะกรรมการ วัฒนธรรมแห่งชาติ ทั้งนี้ในส่วนของ การเพิ่มความเป็นวรรคสอง ของมาตรา ๗ นั้น เพื่อไม่ให้ รัฐมนตรีใช้ดุลพินิจในการเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิโดยไม่มีหลักเกณฑ์

โดยที่มาตรา ๗ คณะกรรมการได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม สมาชิกวุฒิสภาจึงมีสิทธิ อภิปรายแสดงความคิดเห็นได้ ในการนี้ มีผู้อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภา ดังนี้

**๑) นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย** ได้แสดงความเห็นและเสนอแนะสรุปได้ว่า การเพิ่มคุณสมบัติใน (๒/๑) ของคณะกรรมการฯ ทำให้ผู้มีคุณสมบัติในสองข้อแรกไม่สามารถ เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิได้ ถ้าไม่มีผลงานตามมาตรา ๒/๑ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการเดิม ทั้งหมด ทั้งนี้ผู้อภิปรายขอให้กรรมการอธิบายคำว่า “สร้างเสริม” ว่าหมายความว่าอย่างไร โดยได้ให้ความเห็นว่าควรใช้คำว่า “ส่งเสริม” แทนคำว่า “สร้างเสริม” เพราะจะทำให้ผู้อ่านสามารถ เข้าใจความหมายได้ทันทีและเพื่อไม่ให้เกิดข้อถกเถียงในการหาเกณฑ์มาตรฐานมาใช้ในวัดว่า ผลงานใดเป็นผลงานที่สร้างเสริม นอกจากนี้ในประเด็นเรื่องโทษจำคุกผู้อภิปรายได้ตั้งคำถาม กรรมการว่า เหตุใดจึงไม่นำเงื่อนไขมาเป็นข้อยกเว้นให้กับบุคคลที่เคยต้องโทษจำคุก เหมือนเช่นกฎหมายป.ป.ช. และกฎหมายคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

### คำตอบชี้แจงของกรรมาธิการ

กรรมาธิการผู้ตอบชี้แจงในมาตรา ๗ มีดังนี้

๑) **นางตรึงใจ บุรณสมภพ** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า คณะกรรมาธิการได้เพิ่ม (๒/๑) ในข้อความว่า “มีความรู้ ประสบการณ์และผลงานด้านการอนุรักษ์ พัฒนา หรือสร้างเสริม วัฒนธรรมเป็นที่ประจักษ์” ซึ่งมีความสำคัญมากอยู่แล้ว จึงไม่ได้เพิ่มเติมถ้อยคำว่า “เป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” เนื่องจากผู้ที่มีวุฒิหรือคุณสมบัติที่ครบถ้วนตามความที่เพิ่มขึ้นข้างต้นจะต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตอยู่แล้ว และเห็นว่าการจะต้องเพิ่มข้อความว่ามีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ไปในกรรมการทุกชุดในประเทศไทย จะเป็นการแสดงเป็นนัยหรือไม่ว่าคนไทยไม่ค่อยซื่อสัตย์

๒) **นายจันทน์ สวมประจำ** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า เหตุผลของการเพิ่ม (๒/๑) เพื่อให้มีคุณสมบัติมากขึ้น ซึ่งในส่วนของการพิจารณาคุณสมบัติในส่วนนี้กรรมาธิการเชื่อในดุลพินิจของนายกรัฐมนตรีในการที่จะเลือกบุคคลที่เป็นคนดีและมีความซื่อสัตย์สุจริตมาเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ส่วนคำว่า “สร้างเสริม” กรรมาธิการไม่ขัดข้องในการจะแก้เป็น “ส่งเสริม” นอกจากนี้ในประเด็นเรื่องบุคคลที่ต้องโทษจำคุกนั้น กรรมาธิการเชื่อในดุลพินิจของนายกรัฐมนตรีในการที่จะไม่เลือกบุคคลที่มีมลทินเข้ามาเป็นคณะกรรมการวัฒนธรรม

๓) **นายสุชัย งามจิตต์เอื้อ** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า เหตุผลที่ไม่ได้เพิ่มในส่วนของหลักเกณฑ์วิธีการได้มาของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เนื่องจากเชื่อในภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรี ทั้งมาตรา ๗ ยังได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไว้แล้ว ประกอบกับคณะกรรมการดังกล่าวเป็นคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการเสนอแนะและนโยบาย นอกจากนี้หากกำหนดกระบวนการสรรหาในการให้ได้มาซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิก็อาจจะทำให้เกิดความล่าช้ามากยิ่งขึ้น

### ผลการพิจารณามาตรา ๗

ที่ประชุมเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมาธิการ ซึ่งได้มีการแก้ไขถ้อยคำในที่ประชุมวุฒิสภา จากคำว่า “สร้างเสริม” เป็นคำว่า “ส่งเสริม ตามคำแนะนำของสมาชิกวุฒิสภาผู้อภิปรายในมาตรานี้ (นายสุชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย) โดยไม่มีการลงมติ

โดยมาตรา ๗ ที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว เป็นดังนี้

“มาตรา ๗ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์

(๒/๑) มีความรู้ประสบการณ์และผลงานด้านการอนุรักษ์ พัฒนา หรือส่งเสริม วัฒนธรรมเป็นที่ประจักษ์

(๓) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๔) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับ ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

### ๓. มาตรา ๒๐ องค์ประกอบของกองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรม

กรรมการได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

มาตรา ๒๐ กองทุนประกอบด้วย

(๑) เงินและทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาตามมาตรา ๓๒

(๒) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้จากงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(๓) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรือมอบให้

(๔) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

(๕) ดอกผลหรือรายได้ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน

(๖) รายได้อื่น

โดยที่มาตรา ๒๐ คณะกรรมการได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม สมาชิกวุฒิสภาก็มีสิทธิ อภิปรายแสดงความคิดเห็นได้ ในการนี้ มีผู้อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภา ดังนี้

**๑) นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย** ได้ตั้งคำถามถามคณะกรรมการสรุปได้ว่า ขอทราบเหตุผลที่เพิ่มเติม (๖) และหลักเกณฑ์ที่มาของรายได้ และได้เสนอแนะให้เพิ่มเติม ข้อความว่า “ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกฎกระทรวง” ต่อท้ายข้อความที่คณะกรรมการ เพิ่มเติมไว้ เพื่อให้มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายมาควบคุมการหารายได้ประเภทอื่น ๆ ซึ่ง คณะกรรมการไม่เห็นด้วยกับถ้อยคำดังกล่าว แต่กลับเสนอให้ใช้คำว่า “รายได้อื่นตามที่กำหนด ในกฎกระทรวง” ผู้อภิปรายจึงตั้งคำถามถามกรรมการถึงความมุ่งหมายของคณะกรรมการ ที่เพิ่มความใน (๖) ว่ามุ่งหมายประเภทของรายได้ หรือหมายรวมไปถึงวิธีการการให้ได้มาซึ่ง รายได้นั้นด้วย นอกจากนี้ยังให้เหตุผลสนับสนุนการที่ต้องเพิ่มข้อความ เนื่องจากเห็นว่ากฎหมาย ทุกฉบับต้องมีบทบัญญัติหรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดที่มาของรายได้ เพื่อควบคุมไม่ให้ หน่วยงานของรัฐรับเงินโดยไม่มีเหตุผลและเพื่อป้องกันการถูกครอบงำจากกลุ่มทุน

๒) นายวรินทร์ เทียมจรัส อภิปรายสรุปได้ว่า เห็นด้วยกับการให้มีรายได้อื่น แต่ขอทราบความชัดเจนในที่มาของรายได้อื่น

๓) นายสิริวัฒน์ ไกรสินธุ์ อภิปรายสรุปได้ว่า เห็นด้วยกับการเพิ่มเติมของ คณะกรรมการ โดยเห็นว่าการเพิ่มเติมคำว่า “รายได้อื่น” สอดคล้องกับหมวดที่ ๒ คือ การตั้ง กองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรม ซึ่งมาตรา ๑๙ ได้ระบุวัตถุประสงค์ของกองทุน มาตรา ๒๓ กำหนด อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุน และมาตรา ๒๖ กำหนดในเรื่องการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจัดหาประโยชน์และการจัดการกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการ กองทุนกำหนด

๔) พลเรือเอก สุรศักดิ์ ศรีอรุณ อภิปรายสรุปได้ว่า เห็นด้วยในการใช้คำว่า รายได้อื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง เนื่องจากเป็นถ้อยคำที่มีความรัดกุม ทั้งยังเป็น การกำหนดมาตรการในการที่จะป้องกันไม่ให้กองทุนต่างๆ ไปแสวงประโยชน์หรือนำเงินไปใช้ในทางที่ผิดวัตถุประสงค์

๕) นายอนุรักษ์ นิยมเวช ตั้งคำถามถามคณะกรรมการว่า เคยมีการร่างกฎหมาย โดยการใช้คำว่า รายได้อื่น ๆ แล้วให้ออกกฎกระทรวงระบุประเภทรายได้นั้น ๆ หรือไม่ ทั้งนี้ ผู้อภิปรายเห็นด้วยกับการใช้คำว่า “รายได้อื่น ๆ ” แต่ไม่เห็นด้วยในหลักการที่จะเพิ่มคำว่า “กฎกระทรวง” เพราะต้องการให้กฎหมายฉบับนี้มีลักษณะเดียวกับกฎหมายที่ได้บัญญัติที่มา ของกองทุนในส่วนที่เป็นรายได้ในลักษณะนี้ไว้แล้ว

๖) นายเรืองไกร ลีภิพัฒน์ อภิปรายสรุปได้ว่า เห็นด้วยว่าการเติมถ้อยคำว่า “รายได้อื่น” เป็นการเพียงพอแล้ว เพราะหากใช้คำว่า “รายได้อื่นตามที่กฎกระทรวงกำหนด” จะเป็นการเขียนเปิดช่องมากเกินไป

### คำตอบชี้แจงของกรรมการ

กรรมการผู้ตอบชี้แจงในมาตรา ๒๐ มีดังนี้

๑) นายจ่านงค์ สวมประจำ ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า เหตุผลที่ให้มียาได้อื่น เพราะ เห็นควรให้มีช่องทางของรายได้มากกว่าห้าอนุมาตรา

๒) นายสุชัย งามจิตต์เชื้อ ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า กรรมการเสนอให้ใช้คำว่า “รายได้อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” เนื่องจากหากใช้รายได้อื่นตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ในกฎกระทรวงตามที่นายสุชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย เสนอนั้น จะต้องไปออกหลักเกณฑ์ ซึ่งเมื่อ ออกหลักเกณฑ์แล้ว หลักเกณฑ์ดังกล่าวอาจกว้างเกินไป

ชี้แจงประเด็นว่าเคยมีการร่างกฎหมายฉบับอื่นโดยให้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดประเภทรายได้หรือไม่ ว่า หากเทียบเคียงกับพระราชบัญญัติประกันสังคมในมาตรา ๒๒ (๙) ที่เขียนไว้ว่า “รายได้อื่น” ก็สามารถเขียนได้ ทั้งนี้หากจะออกกฎกระทรวง กฎกระทรวงก็จะไม่ออกนอกเหนือกฎเกณฑ์ คงจะมีเฉพาะรายได้บางส่วนที่คณะกรรมการเห็นว่าจำเป็นเท่านั้น

๓) **นางตริงใจ บุรณสมภพ** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า ตัวอย่างของรายได้อื่น เช่น รายได้สุทธิจากการบริหารจัดการศิลปวัฒนธรรมและการแสดง ทั้งนี้กรรมวิธีการที่มาจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอให้อามาจากที่มาของรายได้โดยไม่ต้องกำหนดหลักเกณฑ์ เพราะว่ามีหลายรูปแบบ

แต่ในท้ายที่สุดเมื่อกรรมวิธีการได้ฟังความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภาที่อภิปรายแล้วก็ได้ยืนยันการเพิ่ม (๖) โดยการใช้อ้อยคำว่า “รายได้อื่นๆ ”

#### **ผลการพิจารณามาตรา ๒๐**

ที่ประชุมเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการ

**มติ** เห็นด้วย ๔๖ เสียง ไม่เห็นด้วย ๓๕ เสียง งดออกเสียง ๒ เสียง ไม่ลงคะแนน ไม่มี

#### **ผลการพิจารณาในวาระที่สามของวุฒิสภา**

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่ ๓ ให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. .... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๗ (๓)

**ผลการลงคะแนน** เห็นด้วย ๗๕ เสียง ไม่เห็นด้วย ๖ เสียง งดออกเสียง ๓ เสียง ไม่ลงคะแนน ๑ เสียง

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. .... ซึ่งวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมแล้วลงมติเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา

ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. .... มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๗ ตอนที่ ๗๐ ก วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๓

## **(๒) ร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการ ร่วมกัน ๑ ฉบับ**

### **- ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟู เศรษฐกิจ พ.ศ. ....**

ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. .... เสนอโดย คณะรัฐมนตรี ชุดที่มี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๒ เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑ (สมัยวิสามัญ) เป็นพิเศษ เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๒ ถึงวันพุธที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๒ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. .... มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจกู้เงินบาทในนามรัฐบาล ไม่เกิน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท การกำหนดให้เงินที่ได้จากการกู้ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้ โดยไม่ต้องนำส่งคลัง การกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการจัดการที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงินและการชำระต้นเงินคืน การกำหนดให้ค่าใช้จ่ายในการกู้เงิน อาจจ่ายจากเงินที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือเงินกู้รายนั้นได้ การกำหนดให้กระทรวงการคลังรายงานการกู้เงินให้รัฐสภาทราบ การกำหนดให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ การกำหนดให้กองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ ทำหน้าที่บริหารเงินที่ได้รับจากการกู้เงิน การกำหนดให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารและจัดการการกู้เงิน

ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. .... เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับ โดยวุฒิสภาได้รับเมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๒

### การพิจารณาในวาระที่หนึ่งของวุฒิสภา

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๒ ที่ประชุมได้ลงมติรับร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. .... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้วไว้พิจารณา และตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา กำหนดการแปรญัตติภายใน ๗ วัน ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๔๒ ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน (กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม) โดยวุฒิสภาได้รับเมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๒ ต่อมาที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติให้ขยายเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ออกไปเป็นกรณีพิเศษอีก ๓๐ วัน ตามความในมาตรา ๑๔๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. .... วุฒิสภา ประกอบด้วย

- |                               |                                |
|-------------------------------|--------------------------------|
| ๑. นายกรณ์ จาติกวณิช          | ๒. นายกฤษ อาทิตย์แก้ว          |
| ๓. นายกอร์ปศักดิ์ สภาวสุ      | ๔. นายเกษรา ศักดิ์สัมบุรณ์     |
| ๕. นางสาวจากรวรรณ เสงตรระกุล  | ๖. นายชลิต แก้วจินดา           |
| ๗. นายฉัตรวัตร กุลละวณิชย์    | ๘. พลอากาศเอก ฌพฤษภ มั่นทะจิตร |
| ๙. นายทรงศักดิ์ ศรีอนุชาต     | ๑๐. นายประสิทธิ์ โพบสุธน       |
| ๑๑. นายพิเชต สุนทรพิพิธ       | ๑๒. นายมงคล ศรีคำแหง           |
| ๑๓. นายมณฑิร บัญตัน           | ๑๔. พลตำรวจโท มาโนช ไกรวงศ์    |
| ๑๕. พลตำรวจโท ยุทธนา ไทยภักดี | ๑๖. นางยุวดี นิมสมบุญ          |
| ๑๗. นางรสสุคนธ์ ภูริเดช       | ๑๘. นายเรืองไกร ลีกิจวัฒน์     |
| ๑๙. นายวิรัตน์ พาณิชย์พงษ์    | ๒๐. นายสงคราม ชื่นภิบาล        |
| ๒๑. นายสถิต ลิ้มพงศ์พันธ์     | ๒๒. นายสมชาติ พรรณพัฒน์        |
| ๒๓. นายสิทธิศักดิ์ ยนต์ตระกูล | ๒๔. นายสิริวัฒน์ ไกรสินธุ์     |
| ๒๕. นายสุโข วุฒิโชติ          | ๒๖. นางสาวสุมล สุตะวิริยะวัฒน์ |
| ๒๗. นายอำพน กิตติอำพน         |                                |

อนึ่ง พลตำรวจโท ยุทธนา ไทยภักดี กรรมาธิการวิสามัญฯ ได้ขอลาออกจาก การเป็นกรรมาธิการวิสามัญฯ ในคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจ

## ๔๓๖ วุฒิสภากับงานกลั่นกรองกฎหมาย

กระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. .... ตั้งแต่วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๒ จึงเป็นอันพ้นจากการเป็นกรรมาธิการวิสามัญ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๙๙ (๓) และในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๓ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๒ ที่ประชุมได้ลงมติตั้ง นายวันชัย แสงสุขเอี่ยม เป็นกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแทน

เมื่อคณะกรรมาธิการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. .... เสร็จแล้ว จึงได้เสนอรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. .... ต่อประธานวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๒ สรุปผลการพิจารณาได้ว่า คณะกรรมาธิการวิสามัญมีการแก้ไข จำนวน ๔ มาตรา คือ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๖ และมาตรา ๑๐ และได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไว้บางประการ โดยมีสมาชิกวุฒิสภาเสนอคำแปรญัตติ จำนวน ๑๗ คน ดังนี้

- |                                |                              |
|--------------------------------|------------------------------|
| ๑. นายคำณูณ ลิทธิสมาน          | ๒. นายสุรเดช จิรัฎฐิติเจริญ  |
| ๓. นายอนันต์ วรดิพิงศ์         | ๔. นายจำนงค์ สวมประจำ        |
| ๕. นายโอโณทัย ฤทธิบัญญัติวงศ์  | ๖. นายอนุรักษ์ นิยมเวช       |
| ๗. นายธวัช บวรวิเศษบุตร        | ๘. นายจารึก อนุพงษ์          |
| ๙. นายไพบุลย์ นิตติตะวัน       | ๑๐. นายวิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์ |
| ๑๑. นายวิรินทร์ เทียมจรัส      | ๑๒. นายอนุศักดิ์ คงมาลัย     |
| ๑๓. นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย | ๑๔. นายสุรจิต ชিরเวทย์       |
| ๑๕. นายเจตน์ ศิรธรานนท์        | ๑๖. นายสมชาย แสงวงการ        |
| ๑๗. นางสาวรสนา ไตลิตระกุล      |                              |

โดยมีสมาชิกวุฒิสภาได้สงวนคำแปรญัตติไว้ในชื่อร่างพระราชบัญญัติ คำปรารภ มาตรา ๑ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๙ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๓

### การพิจารณาในวาระที่สองของวุฒิสภา

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๘ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๒ ที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่สอง เริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วเรียงลำดับ



มาตราจนจบร่าง โดยที่ประชุมวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับคณะกรรมการธิการ จำนวน ๔ มาตรา คือ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๖ และมาตรา ๑๐ และที่ประชุมเห็นด้วยตามที่ผู้สงวนคำแปรญัตติ เสนอ จำนวน ๑ มาตรา คือ มาตรา ๑๑/๑

### ประเด็นสำคัญที่กรรมการธิการขอสงวนความเห็น และสมาชิกวุฒิสภาขอแปรญัตติให้แก้ไขเพิ่มเติม มีดังนี้

๑. มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง กรณีการเสนอกรอบการใช้จ่ายเงินกู้ต่อรัฐสภา คณะกรรมการวิสามัญ มีการแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

“มาตรา ๓ ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจกู้เงินบาทในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยเพื่อนำไปใช้ในการดำเนินมาตรการเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ โดยให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชบัญญัตินี้ต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา ที่รัฐสภาพิจารณา ก่อนเริ่มดำเนินการ โดยแสดงรายละเอียดของโครงการที่จะนำเงินกู้ไปใช้จ่าย”

#### คำอภิปรายของกรรมการผู้สงวนความเห็น

ผู้สงวนความเห็นได้อภิปรายแสดงความเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบการขอสงวนความเห็น มีดังนี้

๑) นายกรณ์ จาติกวณิช ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง ตามร่างเดิมที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบนั้นมีความเหมาะสมแล้ว โดยเฉพาะประเด็นการเสนอกรอบการใช้จ่ายเงินกู้ต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยแสดงรายละเอียดของโครงการที่จะนำเงินกู้ไปใช้จ่าย ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญ ได้แก้ไขเพิ่มเติมแล้วนั้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้รัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ในการนำเงินกู้ไปดำเนินการต่างๆ เพื่อเป็นการบริหารประเทศ และการกู้เงินนั้นเป็นบทบาทหน้าที่ตามปกติของกระทรวงการคลังอยู่แล้ว ดังนั้นการกำหนดให้รัฐสภาพิจารณารายละเอียดของโครงการที่จะนำเงินกู้ไปใช้จ่ายซึ่งเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหาร รัฐสภาในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติควรพิจารณาอนุมัติวงเงินเท่านั้น ส่วนการนำเงินไปใช้เป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐบาล นอกจากนั้น การเสนอรายละเอียดโครงการต่างๆ ให้รัฐสภาพิจารณานั้น จะต้องกำหนดรายละเอียด ขั้นตอน และวิธีการในการพิจารณาของรัฐสภาขึ้นใหม่เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติอีกด้วย

๒) นายกอร์ปศักดิ์ สภาวสุ ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า ประเด็นการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชบัญญัตินี้ต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาตามที่

คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้แก้ไขเพิ่มเติมนั้น จะต้องพิจารณาถึงขั้นตอนและวิธีการพิจารณาของรัฐสภาว่าจะพิจารณาอย่างไร พิจารณาที่ละโครงการหรือไม่ แก้ไขรายละเอียดได้หรือไม่ ซึ่งอาจจะต้องใช้เวลาในการดำเนินการ แต่ในส่วนของ การกำหนดให้แสดงรายละเอียดของโครงการที่จะนำเงินกู้ไปใช้จ่ายนั้นไม่ติดใจ

๓) พลตำรวจโท **มานะ โมรียงค์** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า ตามที่ขอสงวนความเห็นให้แก้ไขเพิ่มเติมความว่า “เพื่อพิจารณา” เป็น “เพื่อให้ความเห็นชอบ” เนื่องจากจะไม่ต้องเสียเวลามาพิจารณารายละเอียดทั้งหมด เพียงแต่ให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถท้วงติงหรือซักถามข้อสงสัยในรายละเอียดแล้วฝากไปยังรัฐบาลเพื่อดำเนินการปรับปรุงโครงการต่าง ๆ

### คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติ

ผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบการแปรญัตติ มีดังนี้

๑) **นายวิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า ตามที่ขอสงวนคำแปรญัตติที่เสนอแก้ไขเพิ่มเติมโดยกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเสนอเป็นพระราชบัญญัติการใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชบัญญัตินี้ต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาก่อนเริ่มดำเนินการนั้น เนื่องจากรัฐบาลควรที่จะเสนอรายละเอียดการใช้จ่ายเงิน การกำหนดการใช้หนี้เงินกู้ และความคุ้มค่าที่จะได้รับ โดยให้รัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนประชาชนมีส่วนช่วยในการตรวจสอบโครงการต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดหนี้ในอนาคตโดยยึดหลักการพิจารณาตามวิธีการงบประมาณเข้ามาใช้ให้เป็นบรรทัดฐานต่อไป

๒) **นายวรินทร์ เทียมจรัส** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า ตามบทบัญญัติมาตรา ๘๓ หมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้รัฐบาลต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการดำเนินการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง จึงเสนอให้เพิ่มเติมถ้อยคำว่า “เท่าที่จำเป็น” เพื่อให้กู้เงินเท่าที่จำเป็นต้องใช้เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจเท่านั้น ไม่ควรกู้เงินมาเก็บไว้ใช้ในอนาคตเนื่องจากการกู้เงินนั้นมีภาระดอกเบี้ยที่จะต้องใช้จ่ายตามมาอีก

๓) **นายสุรจิต ชिरเวทย์** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้จะต้องพิจารณารายละเอียดประกอบกับโครงการไทยเข้มแข็ง ๒๕๕๕ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารโครงการตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง ๒๕๕๕ เนื่องจากการกู้เงินครั้งนี้นำไปใช้ในโครงการไทยเข้มแข็งเป็นจำนวนมาก ดังนั้นควรให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบการก่อหนี้ผูกพันจำนวนมากเพื่อประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดิน

๔) **นายอนุรักษ์ นิยมเวช** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า ตามที่ได้ส่งวนคำแปรญัตติให้แก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำเพื่อกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการใช้จ่ายเงินกู้และโครงการลงทุนทั้งหมด รวมถึงนำเสนอแผนการชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ยจากการกู้เงินพร้อมรายละเอียดต่อรัฐสภาเพื่อเห็นชอบนั้น เนื่องจากจะต้องให้รัฐสภาตรวจสอบโครงการลงทุนทั้งหมดว่านำไปใช้อย่างไรและก่อให้เกิดประโยชน์อย่างไรบ้าง นอกจากนั้นยังควรเสนอแผนการชำระคืนเงินกู้ด้วย โดยให้รัฐสภาเป็นผู้ตรวจสอบและให้ความเห็นชอบ

### คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภา

สมาชิกวุฒิสภาได้อภิปรายแสดงความเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภา มีดังนี้

๑) **นายเจริญ ภัคดีวานิช** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า ตามที่คณะกรรมการได้มีการแก้ไขความในมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง รัฐบาลควรให้รัฐสภามีส่วนช่วยตรวจสอบการดำเนินโครงการต่างๆ ซึ่งมีจำนวนมากกว่า ๖,๐๐๐ โครงการ โดยที่ผ่านมาพบว่าบางโครงการอาจมีปัญหาค่าทุจริต เช่น โครงการจัดซื้อเครื่องทำลายเชื้อโรกระบบแสงอุลตราไวโอเลตของกระทรวงสาธารณสุข การใช้งบประมาณเพื่อประชาสัมพันธ์โครงการไทยเข้มแข็ง เป็นต้น นอกจากนั้นการดำเนินโครงการไทยเข้มแข็งบางโครงการไม่มีส่วนช่วยในการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นรัฐบาลควรเสนอรายละเอียดของโครงการต่างๆ มาให้รัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ ซึ่งจะก่อให้เกิดความโปร่งใส และสร้างความมั่นใจให้แก่ประชาชน

๒) **นายชินทร์ หาญสืบสาย** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า รัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารประเทศควรมีอิสระในการดำเนินการต่างๆ หากรัฐสภาควบคุมการดำเนินโครงการของรัฐบาลมากเกินไปอาจส่งผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ ในส่วนของความเป็นห่วงเรื่องความโปร่งใสในการดำเนินโครงการต่างๆ นั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้มืองค์กรทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารอยู่แล้ว เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น

### คำตอขอชี้แจงของคณะกรรมการวิสามัญ

กรรมาธิการผู้ตอขอชี้แจงในมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง ได้แก่ **นายวันชัย แสงสุขเอี่ยม** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า กรรมาธิการเสียงข้างมากได้แก้ไขถ้อยคำว่า “เพื่อทราบ” เป็น “เพื่อพิจารณา” เนื่องจากการกู้เงินตามร่างพระราชบัญญัตินี้ รัฐบาลมีวัตถุประสงค์นำไปใช้จ่ายเพื่อการกระตุ้นเศรษฐกิจตามโครงการไทยเข้มแข็ง ซึ่งมีกรอบวงเงินกว่า ๑.๕๖ ล้านบาท

มีโครงการดำเนินการจำนวนมาก จึงเห็นสมควรที่จะให้รัฐสภาพิจารณารายละเอียดของโครงการที่จะนำเงินไปใช้จ่าย และเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีอีกด้วย

### **ผลการพิจารณามาตรา ๓ วรคหนึ่ง**

ที่ประชุมมีมติเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓ วรคหนึ่ง ของคณะกรรมาธิการ

**มติ** เห็นด้วย ๕๑ เสียง ไม่เห็นด้วย ๓๔ เสียง งดออกเสียง ๔ เสียง และไม่ลงคะแนน ๑ เสียง

**๒. มาตรา ๓ วรคสอง กรณีจำนวนการกู้เงินและการกำหนดเวลาให้ดำเนินการกู้เงิน** คณะกรรมาธิการวิสามัญ มีการแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

“การกู้เงินตามวรรคหนึ่ง ให้มีมูลค่ารวมกันไม่เกินสี่แสนล้านบาท และให้กระทำได้ภายในกำหนดเวลาไม่เกินวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๔”

### **คำอภิปรายของกรรมาธิการผู้สงวนความเห็น**

ผู้สงวนความเห็นได้อภิปรายแสดงความเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบ การขอสงวนความเห็น ได้แก่ **นายสิริวัฒน์ ไกรสินธุ์** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า ตามที่ได้ขอสงวนความเห็นให้ปรับลดวงเงินกู้ลงเหลือ ๒๐๐,๐๐๐ ล้านบาท เนื่องจากโครงการต่างๆ ที่รัฐบาลจะนำเงินดังกล่าวไปดำเนินการมีจำนวนมากและยังไม่มีรายละเอียดของโครงการที่ชัดเจน รวมทั้งมีโครงการที่ซ้ำซ้อนกันเป็นจำนวนมาก รัฐบาลควรกำหนดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดทำแผนการดำเนินการ การกำหนดตัวชี้วัด และการติดตามประเมินผลโครงการให้ชัดเจน นอกจากนั้นโครงการต่างๆ กระจุกตัวอยู่เฉพาะบางกระทรวงและไม่ตรงตามยุทธศาสตร์และนโยบายของรัฐบาล เช่น โครงการก่อสร้างโครงข่ายระบบขนส่งและโลจิสติกส์ โครงการต่างๆ เน้นที่การก่อสร้างถนนเป็นหลักแทนที่จะส่งเสริมการปรับปรุงการรถไฟหรือระบบรางต่างๆ ในส่วนของการกู้เงินนั้นยังไม่มีรายละเอียดการใช้เงินลงทุนจากแหล่งใด ระยะเวลาการใช้นเงินกู้ ดังนั้นหากรัฐบาลปรับลดวงเงินกู้ลงก็จะทำให้รัฐบาลต้องพิจารณากลับกรองโครงการต่างๆ อย่างรอบคอบมากขึ้น และคัดเลือกโครงการที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง

### คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติ

ผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบการแปรญัตติ ได้แก่ **นายอนุรักษ์ นิยมเวช** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า การกู้เงินตามร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นการกู้เงินเพื่อนำไปดำเนินโครงการต่างๆ ในปี ๒๕๕๔ - ๒๕๕๕ ดังนั้นการกำหนดระยะเวลาการกู้เงินควรสอดคล้องกับการดำเนินโครงการต่างๆ รัฐบาลไม่จำเป็นต้องกู้เงินเต็มวงเงินทั้งหมดมาก่อนการดำเนินโครงการต่างๆ ซึ่งทำให้เกิดดอกเบี้ยจากเงินกู้ที่ยังมิได้นำไปใช้ประโยชน์จำนวนมาก เมื่อโครงการบางโครงการยังไม่เริ่มดำเนินการในปี ๒๕๕๔ ก็ควรขยายกรอบระยะเวลาการกู้เงินไปในปีที่สิ้นสุดโครงการคือปี ๒๕๕๕ เพื่อให้สอดคล้องกับระยะเวลาการดำเนินโครงการ

### ผลการพิจารณามาตรา ๓ วรรคสอง

ที่ประชุมมีมติเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓ วรรคสอง ของคณะกรรมการธิการ

**มติ** เห็นด้วย ๗๐ เสียง ไม่เห็นด้วย ๑๐ เสียง งดออกเสียง ๔ เสียง และไม่ลงคะแนน ไม่มี

**๓. ผู้แปรญัตติขอเพิ่มความเป็นวรรคสอง และวรรคสาม ของมาตรา ๓ กรณีแสดงรายละเอียดของการใช้จ่ายเงินกู้ และการกำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้เงินขึ้นใหม่** ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญ ไม่เห็นด้วย

### คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติ

ผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบการแปรญัตติ มีดังนี้

๑) **นายอนุรักษ์ นิยมเวช** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า การเพิ่มความเป็นวรรคสองขึ้นใหม่ โดยกำหนดให้โครงการในแต่ละรายการของการใช้จ่ายเงินกู้ตามวรรคหนึ่ง ต้องมีเอกสารประกอบซึ่งรวมถึงประมาณการรายจ่าย อัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจของโครงการ และวัตถุประสงค์ กิจกรรม แผนงานของโครงการที่ชัดเจน เพื่อให้รัฐบาลแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับประมาณการรายจ่ายและอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่จะได้รับ พร้อมทั้งเสนอรายละเอียดของวัตถุประสงค์ กิจกรรม และแผนงานของแต่ละโครงการให้ชัดเจน เช่น รายละเอียดเป้าหมาย

ของพื้นที่ในการเพิ่มพื้นที่ชลประทานให้มากขึ้น รายละเอียดของเส้นทางขนส่งระบบราง เป็นต้น เพื่อให้ประชาชนได้ตรวจสอบการดำเนินโครงการต่างๆ

๒) **นายธวัช บวรวิชัยกุล** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า การเพิ่มความเป็นพรรคสามขึ้นใหม่ โดยกำหนดให้การใช้เงินตามมาตรา ๓ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการใช้เงินกู้เพื่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากความในมาตรา ๓ พรรคหนึ่ง เป็นการกำหนดกรอบวงเงินกู้จำนวนสี่แสนล้านบาท ดังนั้น รัฐบาลจะต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติที่ว่าด้วยการใช้เงินกู้เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณต่อไป

### ผลการพิจารณามาตรา ๓ พรรคสอง และพรรคสาม ที่ผู้สงวนคำแปรญัตติ

#### เสนอ

ที่ประชุมมีมติเห็นชอบด้วยกับคณะกรรมการธิการให้คงไว้ตามร่างเดิม

**มติ** เห็นด้วย ๗๑ เสียง ไม่เห็นด้วย ๑๕ เสียง งดออกเสียง ๕ เสียง และไม่ลงคะแนน

๑ เสียง

**๔. มาตรา ๔ พรรคหนึ่ง กรณีการนำเงินที่ได้จากการกู้ส่งคลังและเบิกจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ** คณะกรรมการธิการวิสามัญ ไม่มีการแก้ไข โดยคงไว้ตามร่างเดิม ดังนี้

“มาตรา ๔ เงินที่ได้จากการกู้ตามมาตรา ๓ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง”

#### คำอภิปรายของกรรมการผู้สงวนความเห็น

ผู้สงวนความเห็นได้อภิปรายแสดงความเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบการขอสงวนความเห็น มีดังนี้

๑) **นายเรืองไกร ลิกิจวัฒน์** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า ตามที่ได้ขอสงวนความเห็นให้นำเงินกู้ส่งคลังและเบิกจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เนื่องจากตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังให้ความหมายของเงินกู้ว่าเป็นเงินแผ่นดิน ดังนั้นเงินกู้ดังกล่าวจะต้องนำส่งคลังเข้าบัญชีกระแสรายวันบัญชีที่ ๑ และการใช้จ่ายก็ต้องเบิกจากบัญชีกระแสรายวันบัญชีที่ ๒ ของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยใช้วิธีการงบประมาณในการเบิกจ่ายเงินดังกล่าว

๒) นายสิริวัฒน์ ไกรสินธุ์ ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า ตามที่ได้ขอสงวนความเห็นให้นำเงินกู้ส่งคลังและเบิกจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เนื่องจากต้องการให้การใช้เงินจากการกู้ยืมเป็นไปด้วยความซื่อสัตย์ บริสุทธิ์ ตรวจสอบได้ พร้อมทั้งเป็นหลักประกันในการใช้เงินได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตอบสนองวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

๓) นางสาวสมล สุตะวิริยะวัฒน์ ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า ตามที่ได้ขอสงวนความเห็นให้นำเงินกู้ส่งคลัง เพื่อให้การใช้เงินเข้าสู่ระบบการเงินการคลังตามปกติและสามารถตรวจสอบความโปร่งใสได้

### คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติ

ผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบการแปรญัตติ มีดังนี้

๑) นายจ่านงค์ สวมประจำ ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า ตามที่ได้ขอสงวนคำแปรญัตติให้นำเงินกู้ส่งคลัง เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๖๙ ได้บัญญัติให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินจะต้องเสนอเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินเท่านั้น หากรัฐบาลกู้เงินมาแล้วจะต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเสนอรัฐสภาเพื่อพิจารณาอีกครั้ง ดังนั้นจึงเสนอให้นำเงินที่ได้จากกู้เงินนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

๒) นายจาริก อนุพงษ์ ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า ตามที่ได้ขอสงวนคำแปรญัตติให้นำเงินกู้ส่งคลัง เพื่อต้องการให้การใช้เงินดังกล่าวเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่มีรายละเอียดและวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายเงินในแต่ละโครงการที่ชัดเจน รวมทั้งรายละเอียดแสดงสถานการณ์ทางการเงินการคลังของประเทศและภาพรวมของสถานะเศรษฐกิจที่เกิดจากการใช้เงินดังกล่าว เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้ดูแล ตรวจสอบ และมีข้อเสนอแนะไปยังรัฐบาล พร้อมทั้งสร้างความมั่นใจในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลให้แก่ประชาชนทั่วไป

๓) นายวิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์ ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า ตามที่ได้ขอสงวนคำแปรญัตติให้นำเงินกู้ส่งคลัง เนื่องจากมีความต้องการให้การใช้เงินดังกล่าวเข้าสู่ระบบงบประมาณตามปกติ และให้รัฐบาลเสนอรายละเอียดของโครงการต่างๆ ที่จะนำไปใช้จ่ายเพื่อรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกัลนกรองและตรวจสอบ เพื่อให้การใช้เงินมีลักษณะที่โปร่งใสและเกิดประโยชน์สูงสุด



๔) **นายสุรชัย เลียงบุญเลิศชัย** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า เนื่องจากรัฐบาลมีวัตถุประสงค์ในการกู้เงินตามร่างพระราชบัญญัตินี้มาเพื่อชดเชยงบประมาณขาดดุล จำนวน ๒๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ก็ควรแยกเงินส่วนดังกล่าวนำส่งเข้าคลังเพื่อชดเชยงบที่ขาดดุลตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่กำหนดให้การกู้เงินเพื่อชดเชยเงินคงคลังจะต้องส่งเข้าเป็นรายได้แผ่นดินและต้องผ่านกระบวนการวิธีงบประมาณ สำหรับข้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญนั้นเป็นข้อยกเว้นที่อนุญาตให้ใช้เงินนอกงบประมาณได้ในกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน มิได้ให้กู้เงินมาเพื่อชดเชยงบประมาณแต่อย่างใด นอกจากนั้นเหตุผลที่รัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้โดยให้เหตุผลว่าภาวะเศรษฐกิจโลกยังถดถอยอย่างต่อเนื่องและรัฐบาลได้กำหนดแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจจนถึงปี ๒๕๕๕ แต่ปัจจุบันปรากฏว่าภาวะเศรษฐกิจโลกได้ฟื้นตัวดีขึ้น และรัฐบาลก็ได้ชี้แจงตัวเลขทางเศรษฐกิจของประเทศว่าภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศมีการฟื้นตัว ดังนั้นการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้อาจไม่มีความจำเป็นเร่งด่วน รัฐบาลสามารถนำโครงการต่างๆ ไปบรรจุไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีปกติได้ ซึ่งจะทำให้สำนักงานประมาณ และหน่วยงานอื่นๆ สามารถตรวจสอบความถูกต้องและการใช้จ่ายเงินตามโครงการมีความโปร่งใสมากขึ้น

๕) **นายวรินทร์ เทียมจรัส** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า การไม่ส่งเงินเข้าเงินคงคลังเป็นการขัดต่อมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งกำหนดให้เงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นเงินภาษีอากร เงินค่าธรรมเนียม เงินค่าปรับ เงินกู้และเงินอื่นใด จะต้องส่งเข้าคลัง และในส่วนของ การเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ อาจจะขัดมาตรา ๑๖๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งกำหนดว่าการจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกแต่เฉพาะที่มีการอนุญาตไว้ในกฎหมายเท่านั้น ซึ่งหมายถึงกฎหมายที่มีอยู่แล้ว ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ นอกจากนั้นการใช้เงินตามโครงการดังกล่าวยังไม่มี ความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนแต่อย่างใด

๖) **นายสุรจิต ชिरเวทย์** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า การกู้เงินตามร่างพระราชบัญญัตินี้ยังไม่มี ความจำเป็นเร่งด่วนที่จะยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ซึ่งการแปรญัตติครั้งนี้มิได้ต้องการห้ามมิให้รัฐบาลกู้เงิน เพียงแต่ต้องการตรวจสอบความโปร่งใสในการนำเงินที่ได้จากการกู้เงินไปใช้ในโครงการไทยเข้มแข็งมากกว่า



๗) **นายอนุรักษ์ นียมเวช** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า ในปีงบประมาณ ๒๕๕๓ มีงบประมาณที่จะใช้อยู่ประมาณ ๑.๗ ล้านล้านบาท เป็นงบลงทุนประมาณ ๒๐๐,๐๐๐ ล้านบาท รวมกับเงินกู้จากราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ จำนวนวงเงิน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท โดยนำไปชดเชยงบขาดดุล จำนวน ๑๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ทำให้รัฐบาลมีงบประมาณที่ใช้ในการลงทุน จำนวน ๕๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งเป็นงบประมาณจำนวนมากเมื่อเทียบกับปี ๒๕๕๒ รัฐบาลมีงบลงทุนเพียง ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท เท่านั้น ดังนั้นภาระหนี้สินที่เกิดขึ้นเป็นภาระของประชาชนร่วมกัน การใช้จ่ายเงินดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับการตรวจสอบเพื่อประโยชน์ของประชาชน

### **คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการวิสามัญ**

กรรมการผู้ตอบชี้แจงในมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง มีดังนี้

๑) **นายกรณ์ จาติกวณิช** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า เหตุผลที่รัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ที่กำหนดให้เงินที่ได้จากการกู้ยืมไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เนื่องจากการนำเงินที่ได้จากการกู้ยืมนำส่งคลังในฐานะเป็นรายได้แผ่นดินแล้วจะทำให้การนำเงินออกมาใช้จ่ายตามโครงการไทยเข้มแข็งซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ในการกู้ยืมนั้นบรรลุไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายซึ่งผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว และหากรัฐบาลตั้งงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมกลางปีงบประมาณ ๒๕๕๓ จะมีปัญหาข้อกฎหมายที่ห้ามให้รัฐบาลกู้ยืมเงินเพื่อชดใช้การขาดดุลงบประมาณในอัตราร้อยละ ๒๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ดังนั้นรัฐบาลจึงอาศัยช่องทางของกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณที่เปิดช่องให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินสามารถกระทำได้ตามที่กฎหมายอื่นกำหนด ซึ่งก็คือร่างพระราชบัญญัติที่กำลังพิจารณาอยู่นี้ และการใช้จ่ายเงินกู้ยืมดังกล่าวในโครงการไทยเข้มแข็งนั้นจะนำเงินที่กู้ยืมไปใช้จ่ายในทันทีจึงไม่จำเป็นต้องผ่านบัญชีเงินคงคลัง

๒) **นายกรณ์ศักดิ์ สภาวสุ** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า การนำเงินส่งเข้าคลังนั้นมีบัญชีที่แตกต่างกัน ซึ่งแบ่งออกเป็นสองประเภท คือ บัญชีเงินในงบประมาณ และบัญชีเงินนอกงบประมาณ ซึ่งเงินนอกงบประมาณเป็นเงินที่มีหน่วยงานนำมาฝากไว้ เช่น เงินกู้ที่รัฐวิสาหกิจยังไม่ได้ใช้นำมาฝากไว้และสามารถนำเงินดังกล่าวออกไปได้ทันที แต่เงินที่นำส่งเข้าเป็นรายได้แผ่นดินจะไม่สามารถนำออกมาใช้ได้จะต้องเสนอเป็นพระราชบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการ

งบประมาณ ซึ่งในปีที่รัฐบาลไม่สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้ จะต้องแก้ไขกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณเพื่อให้อำนาจรัฐบาลกู้เงินในจำนวนที่มากขึ้น ในส่วนของความกังวลเรื่องการตรวจสอบการนำเงินไปใช้ในโครงการต่าง ๆ นั้น จะเห็นได้ว่าตามที่ที่ประชุมวุฒิสภามีมติแก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการใช้จ่ายเงินกู้ต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาก่อนเริ่มดำเนินการ โดยแสดงรายละเอียดของโครงการที่จะนำเงินกู้ไปใช้จ่าย ซึ่งจะทำให้ท่านสามารถตรวจสอบการดำเนินการของฝ่ายบริหาร ได้อย่างเต็มที่

### ผลการพิจารณามาตรา ๔ วรรคหนึ่ง

ที่ประชุมมีมติเห็นชอบด้วยกับคณะกรรมการให้คงไว้ตามร่างเดิม

**มติ** เห็นด้วย ๕๔ เสียง ไม่เห็นด้วย ๓๗ เสียง งดออกเสียง ๔ เสียง และไม่ลงคะแนน  
ไม่มี

**๕. มาตรา ๑๑ กรณีการดำเนินการบริหารและจัดการการกู้เงิน และการเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนทราบ** คณะกรรมการวิสามัญ ไม่มีการแก้ไข โดยให้คงไว้ตามร่างเดิม ดังนี้

“มาตรา ๑๑ ให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารและจัดการการกู้เงิน การเบิกจ่ายเงินกู้ การชำระหนี้ และการอื่นใดที่เกี่ยวกับการกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้”

### คำอภิปรายของกรรมาธิการผู้สงวนความเห็น

ผู้สงวนความเห็นได้อภิปรายแสดงความเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบการขอสงวนความเห็น ได้แก่ **นายสิริวัฒน์ ไกรสินธุ์** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า การแปรญัตติดังกล่าวเพื่อขอเพิ่มหน่วยงาน คือ สำนักงานงบประมาณให้เข้ามามีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารและจัดการการกู้เงิน การเบิกจ่ายเงินกู้ การชำระหนี้ และการอื่นใดที่เกี่ยวกับการกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ ซึ่งสำนักงานงบประมาณมีประสบการณ์ในเรื่องดังกล่าวเป็นอย่างดี

### คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติ

ผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบการแปรญัตติ มีดังนี้

๑) **นายวรินทร์ เทียมจรัส** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า ตามที่ได้เสนอคำแปรญัตติให้ตัดออกทั้งมาตรา เนื่องจากสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเป็นหน่วยงานขนาดเล็ก อาจจะไม่สามารถดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารและจัดการการกู้เงิน การเบิกจ่ายเงินกู้ การชำระหนี้ และการอื่นใดที่เกี่ยวกับการกู้เงินได้ ควรจะมีหน่วยงานอื่นเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการ

๒) **นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า ตามที่ได้เสนอคำแปรญัตติให้ตัดออกทั้งมาตรา เนื่องจากสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเป็นหน่วยงานดูแลด้านหนี้สาธารณะ ไม่มีหน้าที่บริหารและจัดการงบประมาณ ดังนั้นคณะกรรมการวิสามัญ อาจแก้ไขให้สำนักงบประมาณเข้ามาทำหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารและจัดการการกู้เงิน การเบิกจ่ายเงินกู้ การชำระหนี้ และการอื่นใดที่เกี่ยวกับการกู้เงินดังกล่าวแทน

๓) **นายอนุรักษ์ นิยมเวช** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า ตามที่ได้เสนอคำแปรญัตติให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะและสำนักงบประมาณมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารและจัดการการกู้เงิน การเบิกจ่ายเงินกู้ การใช้จ่ายเงินกู้ การชำระหนี้ และการอื่นใดที่เกี่ยวกับการกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากที่ผ่านมามีพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ จำนวนวงเงิน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท และหากร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาจะทำให้มีการกู้เงินอีก ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งรวมกันเป็นเงินจำนวนมาก ทำให้เกิดภาระหน้าที่ในการจัดการโครงการต่างๆ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะอาจมีปัญหาด้านบุคลากรในการบริหารจัดการได้ ดังนั้นจึงเสนอให้สำนักงบประมาณซึ่งมีประสบการณ์และบุคลากรจำนวนมากเข้ามาช่วยเหลือดูแลเรื่องดังกล่าว

### ผลการพิจารณามาตรา ๑๑

ที่ประชุมมีมติเห็นชอบด้วยกับคณะกรรมการให้คงไว้ตามร่างเดิม

**มติ** เห็นด้วย ๖๒ เสียง ไม่เห็นด้วย ๒๔ เสียง งดออกเสียง ๒ เสียง และไม่ลงคะแนน

ไม่มี

๖. ผู้แปรญัตติขอเพิ่มความเป็นมาตรา ๑๑/๑ กรณีการติดตามและการตรวจสอบการใช้เงินกู้ขึ้นใหม่ คณะกรรมาธิการวิสามัญ ไม่เห็นด้วย

### คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติ

ผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบการแปรญัตติ ได้แก่ **นายคำณูณ สิทธิสมาน** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า เนื่องจากการขอสงวนคำแปรญัตติดังกล่าวมีความสอดคล้องกับการสงวนคำแปรญัตติในมาตรา ๓ และมาตรา ๔ ดังนั้นเมื่อที่ประชุมมีมติเห็นชอบตามคณะกรรมการฯ จึงขอถอนคำสงวนคำแปรญัตติดังกล่าว โดยให้คงคำสงวนคำแปรญัตติไว้ในส่วนของมาตรา ๑๑/๑ เนื่องจากการแปรญัตติดังกล่าวเพื่อเปิดโอกาสให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเข้ามาตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษา และการใช้เงินกู้ตามพระราชบัญญัตินี้ให้มีความชัดเจนว่าจะต้องตรวจสอบเรื่องใดบ้าง และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ รวมทั้งตรวจสอบการใช้จ่ายเงินกู้ และการจัดซื้อจัดจ้างตามโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานเจ้าของโครงการและแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงินและการจัดสรรเงินกู้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ และเป็นไปโดยประหยัดได้ผลตามเป้าหมาย และมีผลคุ้มค่าหรือไม่ แล้วให้ทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทราบทุกหกเดือนนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ ซึ่งเป็นการเพิ่มบทบาทการตรวจสอบแทนที่จะรอรายงานจากสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเท่านั้น

### คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการวิสามัญ

กรรมาธิการผู้ตอบชี้แจงในมาตรา ๑๑/๑ ได้แก่ **นายกรณ์ จาติกวณิช** กรรมาธิการ ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการดังกล่าวอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด

### ผลการพิจารณามาตรา ๑๑/๑ ที่ผู้สงวนคำแปรญัตติเสนอ

ที่ประชุมมีมติเห็นชอบด้วยกับผู้สงวนคำแปรญัตติให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๑๑/๑ **มติ** เห็นด้วย ๕๕ เสียง ไม่เห็นด้วย ๒๔ เสียง งดออกเสียง ๘ เสียง และไม่ลงคะแนน ๓ เสียง

เมื่อที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นรายมาตราแล้ว ที่ประชุมจึงได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมตามมติที่ประชุมอีกครั้งหนึ่ง

ซึ่งมีสมาชิกวุฒิสภากำนวนมากเห็นว่าข้อความในมาตรา ๑๑/๑ ยังไม่มีความเหมาะสมและมีความขัดแย้งกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ดังนั้นที่ประชุมจึงเห็นควรให้คณะกรรมการวิสามัญ นายคำคุณ สิริธิตสมาน ผู้สงวนคำแปรญัตติ นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย และนายอนุรักษ์ นิยมเวช สมาชิกวุฒิสภา ร่วมกันปรับปรุงแก้ไขถ้อยคำให้มีความเหมาะสมและเสนอต่อที่ประชุมต่อไป

โดยที่ประชุมมีมติให้แก้ไขถ้อยคำในมาตรา ๑๑/๑ ดังนี้

“มาตรา ๑๑/๑ ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษา และการใช้เงินกู้ตามพระราชบัญญัตินี้ว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติ คณะรัฐมนตรี หรือไม่ ตลอดจนตรวจสอบการใช้จ่ายเงินกู้ และการจัดซื้อจัดจ้างตามโครงการว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงิน ประหยัด ได้ผลตามเป้าหมาย และมีผลคุ้มค่าหรือไม่ แล้วรายงานผลการตรวจสอบดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาทราบภายในเดือน มีนาคมและเดือนกันยายน”

### การพิจารณาในวาระที่สามของวุฒิสภา

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๘ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๒ ที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่สาม มีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. ....

**ผลการลงคะแนน** เห็นด้วย ๗๖ เสียง ไม่เห็นด้วย ๖ เสียง งดออกเสียง ๕ เสียง และไม่ลงคะแนน ๑ เสียง

ต่อมาในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๗ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๒ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. .... ซึ่งวุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติม และลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงกำหนดจำนวนบุคคลที่จะประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จำนวน ๒๒ คน ประกอบด้วยสภาละ ๑๑ คน และในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๒ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๒ ที่ประชุมได้ลงมติตั้งบุคคลเป็นกรรมาธิการร่วมกันฝ่ายวุฒิสภา เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. .... ซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา ตามมาตรา ๑๔๗ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จำนวน ๑๑ คน

ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. .... ขณะนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการการร่วมกัน

### (๓) ร่างพระราชบัญญัติที่ตกไป (๑ ฉบับ)

#### - ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ....

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... เสนอ โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และนายนิพิฏฐ์ อินทรสมบัติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรค ประชาธิปัตย์ กับคณะ โดยสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๕ (สมัยสามัญ นิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๒ และเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไปตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๐ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๑๔๖ สาระสำคัญแห่ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว คือ ให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับ กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดิน กำหนดหลักเกณฑ์การสรรหาและการแต่งตั้งกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการตรวจเงิน แผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดให้มีคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง ที่เป็นอิสระ ทำหน้าที่วินิจฉัยการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ และกำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง กำหนดอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดิน คณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดิน

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับ โดยวุฒิสภาได้รับ เมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๒ ซึ่งครบกำหนดสามสิบวัน ในวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๒

### การพิจารณาในวาระที่หนึ่งของวุฒิสภา

โดยที่ในคราวเมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... แล้วลงมติในวาระที่หนึ่งรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว คณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภา โดยอาศัยอำนาจประธานวุฒิสภา ได้มอบหมายให้คณะกรรมาธิการกิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญและติดตามการบริหารงบประมาณเป็นผู้พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นการล่วงหน้า และให้คณะกรรมาธิการรายงานผลการพิจารณาศึกษาต่อวุฒิสภาเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของสมาชิกต่อไป ทั้งนี้ ตามข้อบังคับการประชุม ข้อ ๑๓๖

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๓ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๒ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ในวาระที่หนึ่ง ในการนี้ ประธานคณะกรรมาธิการกิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญและติดตามการบริหารงบประมาณ (นายจิตติพจน์ วิริยะโรจน์) ได้เสนอรายงานต่อที่ประชุมวุฒิสภาสรุปได้ว่า “คณะกรรมาธิการพิจารณาแล้วเห็นควรตั้งข้อสังเกต ๓ ประการ คือ

ประการแรก ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เสนอมาตามมาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๔๖ ของรัฐธรรมนูญฯ แต่การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยเฉพาะให้เสนอได้ตามมาตรา ๓๐๒

ประการที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดเรื่องการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้แตกต่างไปจากร่างพระราชบัญญัติฉบับเดิม ทั้งนี้ เปลี่ยนแปลงไปตามบทบัญญัติมาตรา ๒๕๒ ของรัฐธรรมนูญฯ

ประการที่สาม โดยที่อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั้น มาตรา ๒๕๓ ของรัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดไว้แล้วว่าให้มีอำนาจหน้าที่อะไรบ้าง ในขณะที่เดียวกันมาตรา ๒๕๒ ของรัฐธรรมนูญฯ ก็ได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในกรณีนี้ คณะกรรมาธิการจึงมีความเห็น เป็น ๒ แนวทาง คือ

๑. การตรากฎหมายของวุฒิสภา แม้รัฐธรรมนูญจะไม่ได้กำหนดไว้ แต่หากไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญนั้น และวุฒิสภาให้ความเห็นชอบก็สามารถบังคับใช้ได้

๒. เรื่องใดที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดไว้ เช่น อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ก็ไม่ควรกำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมาธิการเห็นว่า ควรที่วุฒิสภารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ไว้พิจารณา และจะได้มีการแปรญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต่อไป”

จากนั้น ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... แล้วลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว และตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา ในวาระที่สอง จำนวน ๓๐ คน โดยมีกำหนดเวลาการแปรญัตติภายในเจ็ดวัน ตามข้อบังคับการประชุมฯ ข้อ ๑๔๒ กรรมาธิการดังกล่าวประกอบด้วย

- |                                     |  |
|-------------------------------------|--|
| ๑. นางกীরณา สุมาวงศ์                | ๒. พลตำรวจตรี เกริก กัลยาณมิตร         |
| ๓. พลเอก เกษมศักดิ์ ปูลุสสวัสดิ์    | ๔. นายคำคุณ ลิทธิสมาน                  |
| ๕. คุณหญิงจาร์วรรณ เมณฑกา           | ๖. นายเจตน์ ศิรธรานนท์                 |
| ๗. นายชรินทร์ หาญสืบสาย             | ๘. นายโชติวิธ ชวนิชย์                  |
| ๙. พลเรือเอก ณรงค์ ยุทธวงศ์         | ๑๐. รองศาสตราจารย์ทรงศักดิ์ ศรีอนุชาติ |
| ๑๑. นายทวีศักดิ์ คิตบรรจง           | ๑๒. นายธวัช บวรวิชัยกุล                |
| ๑๓. นายธวัชชัย บุญมา                | ๑๔. นางนิลวรรณ เพชรบูรณิน              |
| ๑๕. รองศาสตราจารย์บรรเจิด สิงคะเนติ | ๑๖. ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ      |
| ๑๗. รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ชิตพงศ์  | ๑๘. นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส            |
| ๑๙. นายไพบูลย์ นิติตะวัน            | ๒๐. ร้อยโท ภูมิศักดิ์ หงษ์หยก          |
| ๒๑. นายมงคล ศรีคำแหง                | ๒๒. นายมณฑิร เจริญผล                   |
| ๒๓. นายเรืองไกร ลีกิจวัฒน์          | ๒๔. นายวรินทร์ เทียมจรัส               |
| ๒๕. ศาสตราจารย์วิวัติ พาณิชย์พงษ์   | ๒๖. พันตำรวจเอก สนธยา แสงเภา           |
| ๒๗. นายสมชาย แสงวงการ               | ๒๘. พลตำรวจตรี สุเทพ สุขสงวน           |
| ๒๙. นายอนุศาสน์ สุวรรณมงคล          | ๓๐. นางอุไร คุณานันทกุล                |

ต่อมาคณะกรรมาธิการได้ขอให้วุฒิสภายายเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวออกไปเป็นกรณีพิเศษอีก ๓๐ วัน โดยในคราวประชุมวุฒิสภาครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ที่ประชุมได้ลงมติให้ขยายเวลาการพิจารณาออกไปเป็นกรณีพิเศษอีก ๓๐ วัน นับแต่วันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ซึ่งครบกำหนด ๓๐ วัน ในวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๕๒



เมื่อคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเสร็จแล้ว จึงได้เสนอรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ต่อประธานวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ สรุปผลการพิจารณาได้ว่า คณะกรรมการไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติไว้บางประการ มีสมาชิกวุฒิสภาเสนอคำแปรญัตติ จำนวน ๓๙ คน ดังนี้

- |  |                                   |
|--|-----------------------------------|
| ๑. พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์            | ๒. นางนฤมล ศิริวัฒน์              |
| ๓. นายวิเชียร คันณ้อง                    | ๔. นายสุรียา ปันจอร์              |
| ๕. นายเจริญ ภัคดีวานิช                   | ๖. นายสิริวัฒน์ ไกรสินธุ์         |
| ๗. นางรสสุคนธ์ ภูริเดช                   | ๘. นายตวง อันทะไชย                |
| ๙. นายสมชาติ พรรณพัฒน์                   | ๑๐. นายรักพงษ์ ณ อุบล             |
| ๑๑. พลตำรวจโท พิชัย สุนทรสัจบูลย์        | ๑๒. นายยุทธนา ยุพฤทธิ์            |
| ๑๓. นายภิญโญ สายนุ้ย                     | ๑๔. นายสมศักดิ์ บุญเปลื้อง        |
| ๑๕. นายประวัตติ ทองสมบุรณ์               | ๑๖. นางสมพร จุ่มั่น               |
| ๑๗. นายบวรศักดิ์ คณาเสน                  | ๑๘. นายสุรชัย ชัยตระกูลทอง        |
| ๑๙. นายสิทธิศักดิ์ ยนต์ตระกูล            |                                   |
| ๒๐. พันตำรวจโท จิตต์ ศรีโยหะ มุกดาธนพงศ์ |                                   |
| ๒๑. นายจรัล จึงยิ่งเรืองรุ่ง             | ๒๒. นายต่วนอับดุลเลาะ ดาโอะมารียอ |
| ๒๓. พันตำรวจเอก พายัพ ทองชื่น            | ๒๔. นายกฤษ อาทิตย์แก้ว            |
| ๒๕. นางสาวเกศสิณี แซ่วัฒนะ               | ๒๖. นายดิเรก ถึงฝั่ง              |
| ๒๗. นายอนันต์ อริยะชัยพานิชย์            | ๒๘. นายประดิษฐ์ ตันวัฒนะพงษ์      |
| ๒๙. นายมานพน้อย วานิช                    | ๓๐. นายเกษรา ศักดิ์สมบุรณ์        |
| ๓๑. นายสุวิศว์ เมฆเสรีกุล                | ๓๒. นายสุพจน์ เลียดประดัม         |
| ๓๓. นายพีระ มานะทัศน์                    | ๓๔. พลตำรวจตรี ขจร สัยวัตร์       |
| ๓๕. นายวิทยา อินทาลา                     | ๓๖. นายจิตติพงษ์ วิริยะโรจน์      |
| ๓๗. นายโสภณ ศรีมาเหล็ก                   | ๓๘. นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย    |
| ๓๙. นายมณฑิร บุญตัน                      |                                   |

โดยมีสมาชิกวุฒิสภาได้ส่งวนคำแปรญัตติไว้ในมาตรา ๔ มาตรา ๗ มาตรา ๙ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑/๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ มาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๓๗ มาตรา ๓๘ มาตรา ๓๙ มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๓ มาตรา ๔๔ มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ มาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ มาตรา ๕๙ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๑ มาตรา ๖๒ มาตรา ๖๓ มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๕ มาตรา ๖๖ มาตรา ๖๗ มาตรา ๖๘ มาตรา ๖๙ มาตรา ๗๐ มาตรา ๗๑ มาตรา ๗๒ มาตรา ๗๓ มาตรา ๗๔ มาตรา ๗๕ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๗ มาตรา ๗๘ มาตรา ๗๙ มาตรา ๘๐ มาตรา ๘๑ มาตรา ๘๒ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๔ มาตรา ๘๕ มาตรา ๘๖ มาตรา ๘๗ มาตรา ๘๘ มาตรา ๘๙ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ มาตรา ๙๒ มาตรา ๙๓ มาตรา ๙๔ มาตรา ๙๕ มาตรา ๙๖ มาตรา ๙๗ มาตรา ๙๘ มาตรา ๙๙ มาตรา ๑๐๐ มาตรา ๑๐๑ มาตรา ๑๐๒ และมาตรา ๑๐๖

### การพิจารณาในวาระที่สองของวุฒิสภา

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๕ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ และครั้งที่ ๑๖ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่สอง เริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง

### ประเด็นสำคัญที่สมาชิกวุฒิสภาขอแปรญัตติให้แก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

**๑. มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “ตรวจสอบ” และ คำว่า “ตรวจสอบสืบสวน” ความเป็นดังนี้**

““ตรวจสอบ” หมายความว่า การตรวจบัญชี การตรวจการเงิน การตรวจการจัดเก็บรายได้ การตรวจการบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจการดำเนินงาน การตรวจสอบสืบสวน ซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ หรือผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค หรือเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยรับตรวจ ทั้งนี้ ไม่ว่าเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ หรือผลประโยชน์ดังกล่าว จะเป็นของหน่วยรับตรวจหรือหน่วยรับตรวจมีอำนาจหรือสิทธิในการใช้จ่ายหรือใช้ประโยชน์ ทั้งนี้ เพื่อให้การดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และแบบแผนการปฏิบัติราชการ อันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารการเงินและการคลัง และเป็นมาตรการป้องกันการทุจริต และให้หมายความรวมถึงการตรวจสอบอื่นอันจำเป็นแก่การตรวจสอบดังกล่าวด้วย”

““ตรวจสอบสืบสวน” หมายความว่า การตรวจสอบเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกฎหมาย”

โดยที่ความในมาตรา ๔ คณะกรรมาธิการไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม แต่มีสมาชิกวุฒิสภาได้สงวนคำแปรญัตติไว้ จำนวน ๒๔ คน ให้ตัดคำว่า “การตรวจสอบสืบสวน” ที่ปรากฏในบทนิยามคำว่า “ตรวจสอบ” ออก และให้ตัดนิยามคำว่า “ตรวจสอบสืบสวน” ออกทั้งหมดความเป็นดังนี้

““ตรวจสอบ” หมายความว่า การตรวจบัญชี การตรวจการเงิน การตรวจการจัดเก็บรายได้ การตรวจการบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจการดำเนินงาน ~~ที่ตรวจสอบสืบสวน~~ ซึ่งเงิน ทรัพย์สิน ลิขสิทธิ์ หรือผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค หรือเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศ... ฯลฯ...”

*““ตรวจสอบสืบสวน” หมายความว่า การตรวจสอบเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดของแต่ละตัวผู้กระทำผิดมาส่งโทษตามกฎหมาย”*

### คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติ ในมาตรา ๔

ผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบการแปรญัตติ มีดังนี้

๑) **นายภิญโญ สายบุญ** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า หน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) หรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) มีหน้าที่ตรวจบัญชี ตรวจการเงิน ตรวจการจัดเก็บรายได้ ตรวจการบริหารพัสดุ และการจัดซื้อจัดจ้าง ตรวจการดำเนินงานซึ่งเงิน ทรัพย์สิน ลิขสิทธิ์ หรือประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีความครอบคลุมแล้ว คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินควรมีอำนาจหน้าที่เพียงการชี้มูลเบื้องต้นเท่านั้นไม่ควรมีอำนาจในการสอบหรือสืบสวนด้วย จึงเห็นว่าการใช้คำว่า “ตรวจสอบและสอบสวน” มีลักษณะที่หนัก ลึก กิ่งให้สอบสวนด้วย จึงขอตัดคำว่า “ตรวจสอบสืบสวน” ออก

๒) **นายประวัติน ทองสมบูรณ์** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้บัญญัติไว้ตามมาตรา ๒๕๓ ของรัฐธรรมนูญ คือมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คำปรึกษา แนะนำ และเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง ซึ่งเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ ทำหน้าที่วินิจฉัยการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ

ที่กระทำผิดวินัยทางการเงิน การคลัง และลงโทษปรับทางปกครองเท่านั้น แต่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติให้อำนาจในการสอบสวน สืบสวน ใต้สวน และส่งสำนวนฟ้องไปอัยการ ถ้าอัยการมีความเห็นแย้ง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินยังมีอำนาจฟ้องคดีได้เองด้วย เป็นอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด เป็นการให้อำนาจ สตง. เกินกว่าที่รัฐธรรมนูญ กำหนด โดยที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ รวมถึงสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีอำนาจปราบปราม และใต้สวนความผิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันอยู่แล้ว จึงเห็นว่าหน่วยงานเหล่านี้ควรทำงานแบบบูรณาการร่วมกัน ประกอบกับไม่มั่นใจในตัวบุคคลว่าผู้ที่จะมาทำหน้าที่คนต่อ ๆ ไปจะใช้ อำนาจนั้นในทางที่ถูกที่ควรหรือไม่ จึงขอแปรญัตติตัดคำว่า “ตรวจสอบสืบสวน” ออก

๓) นายสุรชัย ชัยตระกูลทอง ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า เห็นควรตัดคำว่า “ตรวจสอบและสืบสวน” ออก เพราะเป็นการให้อำนาจ สตง. มากเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขณะนี้ประเทศไทยมีการใช้ความเป็นพวกพ้องและเลือกข้างกันมาก องค์กรอิสระบางองค์กรถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง หากให้อำนาจแก่ สตง. เพิ่มขึ้นอาจตกเป็นเครื่องมือทางการเมืองได้ ประกอบกับเห็นว่าระบบราชการของไทยยังมีปัญหาเรื่องความโปร่งใสและเที่ยงธรรม จึงไม่มั่นใจในระบบนิติรัฐและตัวบทกฎหมายว่าจะนำมาซึ่งความยุติธรรมได้

๔) พันตำรวจโท จิตต์ ศรีโยหะ มุกดาธนพงศ์ ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า อำนาจหน้าที่ของ สตง. ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๒ และมาตรา ๒๕๓ มีอยู่ ๕ ประการ ซึ่งอำนาจของ สตง. เป็นกระบวนการขั้นต้นเท่านั้น กล่าวคือ เมื่อตรวจพบข้อบกพร่องของหน่วยงานของรัฐที่รับการตรวจหรือกรณีตรวจพบการทุจริตเกี่ยวกับการเงินการคลังของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือนักการเมือง สตง. มีอำนาจหน้าที่ชี้มูลเท่านั้น แล้วต้องส่งเรื่องไปยัง ป.ป.ช. ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการใต้สวนข้อเท็จจริง จึงไม่เห็นด้วยที่ให้อำนาจ สตง. ในการตรวจค้น สืบสวน จับกุม เอาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ และทำการเป็นอัยการฟ้องศาลเอง เป็นการก้าวก้าวหรือแทรกแซงและทับซ้อนกับอำนาจ ป.ป.ช. และเป็นการให้อำนาจเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนด

๕) นายจิตติพัฒน์ วิริยะโรจน์ ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า เนื่องจากมาตรา ๒๕๓ ของรัฐธรรมนูญ ไม่ได้กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการสอบสวนหรือ สืบสวน ดังนั้น การกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบและสืบสวนด้วย จึงเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญ ประกอบกับเป็นการขัดกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

เรื่องการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย ที่ต้องการแยกอำนาจนิติบัญญัติ ตุลาการ และบริหารออกจากกัน หากให้ สตง. สามารถกำหนดกฎกติกาเอง กำหนดวิธีพิจารณาเอง และวินิจฉัยได้เอง จะเป็นการละเมิดต่อหลักการดังกล่าว เนื่องจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินโดยเนื้อหาหลักแล้วเป็นการใช้อำนาจบริหารอย่างหนึ่ง คืออำนาจในการตรวจสอบ ถ้าจะให้อำนาจในการฟ้องศาลอันเป็นอำนาจของอัยการ รวมถึงการวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นถูกหรือผิดด้วยแล้ว จะเป็นการให้ สตง. ใช้ทั้ง ๓ อำนาจในหน่วยงานเดียว ซึ่งอำนาจในการสืบสวนหรือสอบสวนควรเป็นอำนาจเฉพาะของตำรวจ และอำนาจในการสั่งฟ้องไปยังศาลเป็นอำนาจของอัยการ จึงเห็นควรตัดคำว่า “ตรวจสอบสืบสวน” ออก

### **คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการ**

กรรมการผู้ตอบชี้แจงในมาตรา ๔ มีดังนี้

๑) **คุณหญิงจรรยาธรณ์ เมณฑกา** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า ในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภามีความห่วงใยนั้นไม่ได้เป็นเรื่องใหม่ สตง. ทำหน้าที่นี้มาตั้งแต่ปี ๒๕๗๖ ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน แต่ปัญหาอยู่ที่ สตง. ไม่สามารถทำหน้าที่ได้จนถึงที่สุด เมื่อตรวจพบการทุจริตต้องส่งเรื่องไปให้หน่วยงานอื่นดำเนินการต่อ ซึ่งหน่วยงานนั้นต้องเริ่มต้นดำเนินการใหม่ ทำให้เสียเวลาและดำเนินการไม่ทัน จึงมีเรื่องค้างจำนวนมาก จากจำนวนเรื่องที่ส่งไป ๗๔๘ เรื่อง ยังมีได้ดำเนินการใดๆ เลย ๔๗๐ เรื่อง อีก ๘๐ เรื่อง ดำเนินการแล้วแต่ไม่เสร็จ และอีก ๑๙๘ เรื่องส่งไปให้ตำรวจดำเนินการ แต่บางเรื่องตำรวจได้ส่งกลับคืนมาบอกว่าไม่อยู่ในหน้าที่ จึงขอชี้แจงว่า สตง. ไม่ได้ต้องการอำนาจแต่ต้องการหน้าที่ที่ทำแล้วสามารถทำต่อไปให้สัมฤทธิ์ผล เพราะปัจจุบันดำเนินการแล้วสูญเปล่า

๒) **นายบรรศักดิ์ อุวรรณโณ** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินถูกตั้งขึ้นเพื่อเป็นหน่วยตรวจสอบของฝ่ายบริหารที่ขึ้นกับนายกรัฐมนตรี จึงเป็นเพียงหน่วยราชการที่เป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารเท่านั้น ต่อมามีการแก้ไขกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินปี ๒๕๑๕ โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๕ ให้ สตง. เป็นหน่วยงานอิสระไม่สังกัดกระทรวง ทบวง กรม แต่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี จนมาถึงปี ๒๕๔๐ พบว่าระบบการตรวจสอบ รวมถึงการตรวจสอบทุจริตไม่มีประสิทธิภาพ รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ จึงกำหนดให้มีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หน่วยงานอิสระเหล่านี้มีอำนาจในการตรวจสอบทุจริตทั้งสิ้น เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร

ต่อมาในปี ๒๕๕๑ มีการตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐขึ้น (ป.ป.ท.) เนื่องจาก ป.ป.ช. มีกำลังไม่เพียงพอ กระบวนการตรวจสอบไม่ทั่วถึง อาจเรียกว่าซ้ำก็ได้ แต่เป็นซ้ำเสริมไม่ใช่ซ้ำซ้อน แต่อย่างไรก็ตามสุดท้ายทุกเรื่องต้องไปสู่ัยการและศาลเหมือนกัน และเมื่อพิจารณามาตรา ๒๕๒ และมาตรา ๒๕๓ ของรัฐธรรมนูญ จะเห็นว่า มาตรา ๒๕๓ ได้กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ ๕ ประการ แต่ในมาตรา ๒๕๒ วรรคหก กำหนดว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด จึงเห็นชัดว่าการกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมิได้จำกัดไว้เพียงในมาตรา ๒๕๓ เท่านั้น ตามมาตรา ๒๕๓ เป็นเพียงกำหนดอำนาจหน้าที่โดยทั่วไป ส่วนรายละเอียดเป็นเช่นใด ให้กำหนดโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

๓) **นายคำณูณ สิทธิสมาน** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ การพัฒนาองค์กรสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้มีลักษณะเพิ่มขึ้น คือเพิ่มอำนาจตรวจสอบสืบสวนเพื่อให้ดำเนินการตรวจสอบสืบสวนไปจนเสร็จสิ้นกระบวนการถึงชั้นศาล เพราะ สตง. มีอำนาจในการตรวจสอบอยู่แล้ว แต่เมื่อตรวจสอบแล้วพบการทุจริตต้องส่งให้ ป.ป.ช. ดำเนินการต่อ แล้วรายงานต่อรัฐสภา เมื่อรัฐสภาทราบแล้วก็ไม่สามารรถดำเนินการอย่างไรได้ ในขณะที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ ไม่ว่าจะ ก.ก.ต., ป.ป.ช. หรือผู้ตรวจการแผ่นดิน ทุกองค์กรที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตมีอำนาจดำเนินการไปจนถึงที่สุด คือ นำเรื่องขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม หรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่เหตุใด สตง. ซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบทุจริตเช่นกัน แต่ไม่สามารถดำเนินการด้วยตนเองไปจนเสร็จสิ้นกระบวนการ ต้องส่งเรื่องไปให้ ป.ป.ช.ดำเนินการต่อ จึงเห็นว่าจะเป็นความลักลั่นกันระหว่างองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ ซึ่งอำนาจตรวจสอบสืบสวนดังกล่าวนี้ ไม่ได้หมายความว่า จะจบสิ้นในลักษณะที่ไม่มีใครตรวจสอบหรือถ่วงดุลได้ เพราะสุดท้ายเรื่องไปสู่ศาล สำหรับกรณีร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้จะขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่เห็นเห็นว่าเมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตาม มาตรา ๑๔๑ ของรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว

#### **ผลการพิจารณามาตรา ๔**

ที่ประชุมเห็นชอบด้วยกับคณะกรรมการธิการที่ให้คงไว้ตามร่างเดิม

**มติ** เห็นด้วย ๗๑ เสียง ไม่เห็นด้วย ๓๕ เสียง งดออกเสียง ๔ เสียง ไม่ลงคะแนน ไม่มี

๒. ส่วนที่ ๓ การตรวจสอบสืบสวน (มาตรา ๘๙ ถึงมาตรา ๑๐๓) เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้อำนาจสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบสืบสวน หรือแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบสืบสวนขึ้น เพื่อทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน แล้วจัดทำสำนวนเสนอต่อผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อนำเสนอคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) ซึ่งหากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่ามีความผิดสามารถดำเนินการให้ถึงที่สุดได้ทั้งความผิดทางละเมิด (คดีแพ่ง) ทางอาญา และทางวินัย

โดยที่ในส่วนที่ ๓ การตรวจสอบสืบสวน คณะกรรมาธิการไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม มีสมาชิกวุฒิสภาขอแปรญัตติแบ่งออกเป็น ๒ กลุ่ม คือ สมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๒๓ คน ขอแปรญัตติให้ตัดส่วนที่ ๓ มาตรา ๘๙ ถึงมาตรา ๑๐๓ ออกทั้งหมด และกลุ่มสมาชิกวุฒิสภาที่ขอแปรญัตติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในบางมาตรา

### คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติ ในส่วนที่ ๓ การตรวจสอบสืบสวน

ผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบการแปรญัตติ ดังนี้

๑) **นายจิตติพจน์ วิริยะโรจน์** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า ขอแปรญัตติตัดส่วนที่ ๓ การตรวจสอบสืบสวน ออกทั้งหมด เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้โดยชัดเจนว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่อะไรบ้าง และไม่มอบหมายมาตราใดของรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการสืบสวนสอบสวน ซึ่งอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจโดยเฉพาะของพนักงานสอบสวน ได้แก่ ตำรวจ กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และไม่สามารถอ้างบทบัญญัติมาตรา ๒๕๒ ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ออกเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ ประกอบกับไม่เห็นด้วยกับการให้ สตง. ซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบด้านบัญชี ใช้อำนาจของพนักงานสอบสวน คือ ตำรวจ และมีอำนาจฟ้องคดี เช่นเดียวกับพนักงานอัยการ อีกทั้ง สตง. ยังมีคณะกรรมการวินัยการเงินการคลังที่ใช้อำนาจตุลาการด้วย จึงเห็นว่าการบัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบสืบสวนด้วย เป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๕๓ และเป็นการขัดกับหลักการยุติธรรมที่ต้องการแยกขั้นตอนการสืบสวนให้เป็นหน้าที่ของตำรวจ กำหนดให้การฟ้องคดีต้องมีพนักงานอัยการมาถ่วงดุล และให้ตัดสินคดีโดยศาล ซึ่งเป็นพื้นฐานทางกระบวนการยุติธรรม

๒) **พันตำรวจโท จิตต์ ศรีโยหะ มุกดาธนพงศ์** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า เห็นควรตัด มาตรา ๘๘ ถึงมาตรา ๑๐๓ ในส่วนที่ ๓ ออกทั้งหมด ซึ่งว่าด้วยการตรวจสอบสืบสวน เนื่องจากเห็นว่า การตรวจสอบสืบสวนเป็นอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และเป็นอำนาจของหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดอาญา การกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายเลือกตั้ง หรือการกระทำความผิดทางอาญาอื่น ๆ ที่รัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือกฎหมายให้อำนาจไว้ชัดเจน

#### คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการ

กรรมการผู้ตอบชี้แจงในประเด็นนี้ คือ นายเรืองไกร ลีภิพัฒน์ โดยสรุปได้ว่า ตามบทบัญญัติมาตรา ๒๕๒ วรรคหก ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เนื่องจากไม่สามารถบัญญัติทุกเรื่องไว้ในรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งเหมือนกับอีกหลายกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

#### ผลการพิจารณาส่วนที่ ๓ การตรวจสอบสืบสวน

ที่ประชุมเห็นชอบด้วยกับคณะกรรมการที่ให้คงไว้ตามร่างเดิม

**มติ** เห็นด้วย ๗๓ เสียง ไม่เห็นด้วย ๒๕ เสียง งดออกเสียง ๕ เสียง ไม่ลงคะแนน ๒ เสียง

#### คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติ ส่วนที่ ๓ การตรวจสอบสืบสวน ในมาตรา ๘๘

ผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบการแปรญัตติ ได้แก่

**นายเจริญ ภัคดีวานิช** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ต้องการให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีบทบาทหน้าที่เป็นองค์กรตรวจสอบเท่านั้นมิได้ต้องการให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรวินิจฉัยและดำเนินคดีด้วย ดังนั้น จึงไม่ควรกำหนด



อำนาจการตรวจสอบและสืบสวนในเรื่องอื่นๆ ที่ไม่ใช่เรื่องการเงิน การคลัง และงบประมาณ เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ มิได้กำหนดให้อำนาจไว้ การที่จะกำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเป็นการบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพิ่มขึ้นเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนด และมีความห่วงใยต่อเจ้าหน้าที่ในหน่วยรับตรวจต่างๆ ว่าจะต้องถูกลงโทษด้วยกระบวนการที่เร่งรีบ เช่นกรณีครูในโรงเรียนในจังหวัดปัตตานี ยะลา ที่ได้รับการบรรจุใหม่ หากบังเอิญ สตง. ไปตรวจสอบในช่วงนั้นแล้วพบว่ามิชอบกพร่อง ครูเหล่านั้นอาจถูกดำเนินการสอบสวน สืบสวน สุดท้ายถูกลงโทษตามมติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน แม้มีช่องทางให้อุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุดได้ แต่กว่าจะดำเนินการถึงที่สุดจนทราบว่าไม่ได้กระทำผิดต้องใช้เวลาพิสูจน์ทำให้คนดีที่ตั้งใจทำงานต้องเสียขวัญและกำลังใจ

ทั้งนี้ ได้รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องค้างดำเนินการอยู่ในคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน ๗๔๘ เรื่อง มีเรื่องค้างปี ๒๕๔๒ จำนวน ๖ คดี ปี ๒๕๔๓ จำนวน ๖ คดี ปี ๒๕๔๔ จำนวน ๑๖ คดี ปี ๒๕๔๕ จำนวน ๓๓ คดี ปี ๒๕๔๖ จำนวน ๓๙ คดี ข้ามไปปี ๒๕๔๙ จำนวน ๖๒ คดี ปี ๒๕๕๐ จำนวน ๒๐๐ คดี ปี ๒๕๕๑ จำนวน ๑๗๖ คดี และปี ๒๕๕๒ จำนวน ๑๖๙ คดี แต่ละคดีมีอายุความประมาณ ๑๐ ถึง ๑๕ ปี แล้วเหตุใดจึงต้องรีบเร่งดำเนินการให้แล้วเสร็จ ความต้องการให้มีปริมาณเรื่องเสร็จมาก แต่ถ้าผู้บริสุทธิ์ต้องรับโทษก็ไม่เห็นด้วย

#### ผลการพิจารณามาตรา ๙๘

ที่ประชุมเห็นชอบด้วยกับคณะกรรมการที่ให้คงไว้ตามร่างเดิม

มติ เห็นด้วย ๖๗ เสียง ไม่เห็นด้วย ๓๗ เสียง งดออกเสียง ๗ เสียง ไม่ลงคะแนน ไม่มี

#### คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติ ส่วนที่ ๓ การตรวจสอบ สืบสวน ในมาตรา ๑๐๒

ผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบการแปรญัตติ ดังนี้

๑) **นายสิริวัฒน์ ไกรสินธุ์** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า อำนาจหน้าที่ของ สตง. เดิมคือ ให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเสนอแนะความเห็นเกี่ยวกับเรื่องข้าราชการหรือหน่วยงานของรัฐ กระทำความผิดหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องเกี่ยวกับการเงินของแผ่นดิน จึงเห็นว่า สตง. ควรทำหน้าที่นี้ให้ดีที่สุด หาวิธีการเพิ่มประสิทธิภาพ และหนทางประหยัดงบประมาณ

ส่วนอำนาจในการปราบปรามนั้น ควรเป็นของ ป.ป.ช. และยังมีอีกหลายหน่วยงานที่ทำหน้าที่นี้ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ตำรวจ และกรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) โดยอำนาจการฟ้องคดีของไทยและอีกหลายประเทศเป็นของอัยการเป็นการวางอำนาจไว้เพื่อแบ่งแยกมิให้องค์กรในกระบวนการยุติธรรมมีอำนาจมากเกินไป ซึ่งหลักนิติธรรมหรือการแบ่งแยกอำนาจนี้จะเป็นหลักประกันที่สร้างความยุติธรรม แต่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้พยายามรวมศูนย์อำนาจให้กับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

อีกทั้ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เขียนไว้ชัดเจนว่า เมื่อ สตง. ส่งสำนวนการตรวจสอบ สืบสวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีในศาลให้ถือว่าเป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง แต่โดยที่ตามมาตรา ๑๖๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดว่าไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้องสำนวนของอัยการนั้น เนื่องจากสำนวนดังกล่าวผ่านการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนแล้ว ซึ่งแตกต่างไปจากสำนวนของ สตง. ที่ไม่มีการสอบสวนของพนักงานสอบสวน จึงเห็นว่าการตัดอำนาจศาลในการไต่สวนมูลฟ้องเป็นการไม่เหมาะสม

๒) **นางรสสุคนธ์ ภูริเดช** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ มีความมุ่งหมายให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจแตกต่างกันเพื่อให้ทำงานเชื่อมโยงกันอย่างมีระบบ คือ เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบว่ามีพฤติกรรมการทุจริตก็ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ป.ป.ช.) หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ดำเนินการสอบสวน แล้วส่งอัยการสั่งฟ้องต่อไป ดังนั้นการกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจเบ็ดเสร็จ และไม่ให้องค์กรอื่นตรวจสอบถ่วงดุลได้ ย่อมเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

๓) **นางนฤมล ศิริวัฒน์** ได้ชี้แจงให้เหตุผลสรุปได้ว่า ไม่เห็นด้วยกับกรณีตามมาตรา ๑๐๒ ที่ได้กำหนดให้สำนวนการสืบสวนของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนี้มีค่าเท่ากับสำนวนการสอบสวนของเจ้าพนักงาน เนื่องจากกระบวนการสอบสวนของเจ้าพนักงาน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๖๒ ได้กำหนดวิธีการสอบสวนไว้อย่างมีขั้นตอน และไม่เห็นด้วยกับการตัดอำนาจการไต่สวนมูลฟ้องของศาลซึ่งเป็นการก้าวล่วงอำนาจศาลในการใช้ดุลยพินิจ จึงเห็นว่าการบัญญัติให้อำนาจมากเกินไปจะ

เกิดความไม่เป็นธรรมในระยะยาว ถ้าหากมีปัญหาเรื่องงานค้างเป็นจำนวนเพราะหน่วยงานอื่นขาดประสิทธิภาพ ก็ควรพิจารณาบทลงโทษแก่หน่วยงานนั้น

### คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการ

กรรมการผู้ตอบชี้แจงในมาตรา ๑๐๒ มีดังนี้

๑) **นายคำคุณ สิทธิสมาน** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า เป็นความต้องการพัฒนาระบบงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้มีความอิสระ ทำหน้าที่เป็นออดิทอเรีย (Audit Bureau) ของประเทศ ซึ่งมีแนวคิดว่าการตรวจบัญชีของประเทศนั้นเป็นการตรวจโดยหน้าที่ ถ้ากระทำได้อย่างเข้มแข็ง และดำเนินการไปได้จนถึงกระบวนการยุติธรรมก็จะเป็นการป้องกันการคอร์รัปชันที่ต้นเหตุ ดังนั้น บทบัญญัติตามมาตรา ๑๐๒ จึงต้องการยกระดับของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินขึ้นเทียบเท่าสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทั้งนี้ ข้อความทั้งหมดได้เขียนเทียบเคียงมาจากกฎหมาย ป.ป.ช. หากมองในแง่มุมหนึ่งเหมือนกับเป็นการเพิ่มอำนาจแต่ในทางกลับกันก็เพิ่มภารกิจให้กับ สตง. มากขึ้น อีกทั้งเพิ่มความรับผิดชอบในกรณีกระทำโดยมิชอบต้องรับโทษเป็น ๒ เท่า เช่นเดียวกับ ป.ป.ช. จึงไม่ได้มีสถานภาพที่พิเศษนอกเหนือไปกว่า ป.ป.ช. และการเขียนบทบัญญัติในมาตรา ๑๐๒ มิได้ขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๓ แต่อย่างใด

๒) **พลตำรวจตรี เกริก กัลยาณมิตร** ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า บทบัญญัติในมาตรา ๑๐๒ เป็นการกระจายอำนาจและแบ่งเบาภาระของ ป.ป.ช. มิได้เป็นการแย่งอำนาจแต่อย่างใด ปัจจุบันมีเรื่องค้างดำเนินการอยู่ใน ป.ป.ช. เป็นจำนวนมาก ดังนั้น หาก สตง. สามารถดำเนินการได้เอง คือ ตรวจสอบ เมื่อพบความผิดสามารถสอบสวนได้ จนถึงส่งสำนวนการสอบสวนไปให้อัยการ หรือส่งไปศาล ตามขั้นตอนเดียวกับ ป.ป.ช. หรือพนักงานสอบสวน แต่คดีที่ สตง. ดำเนินการได้คือเรื่องการเงินการบัญชี ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถพิเศษเฉพาะทาง เพราะถึงแม้ สตง. ส่งเรื่องให้ ป.ป.ช. หรือพนักงานสอบสวนดำเนินการ สุดท้าย ป.ป.ช. และพนักงานสอบสวน ต้องดำเนินการสอบสวนใหม่ไม่ได้ส่งเรื่องไปให้อัยการได้ทันที อีกทั้งต้องเชิญ สตง. ไปร่วมดำเนินการสอบสวนด้วย เรื่องจึงค้างดำเนินการเป็นจำนวนมาก สำหรับกรณีกำหนดว่าให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้องนั้น ตามมาตรา ๑๖๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดว่าในคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์ให้ไต่สวนมูลฟ้อง แต่ถ้าคดีนั้นพนักงานอัยการได้ฟ้องจำเลยไปยังศาลในคดีดังกล่าวนี้ไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง แต่ถ้าเห็นสมควรศาลจะสั่งไต่สวนมูลฟ้องก่อนก็ได้ ไม่ใช่ว่าส่งศาลแล้วไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้องเลย

๓) นายเรืองไกร ลีภิพัฒน์ ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้ซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. เนื่องจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน วินิจฉัยเรื่องการเงินการคลัง ไม่มีอำนาจเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ สมาชิกวุฒิสภา ที่กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายหรือตามกฎหมายอื่น ซึ่งการกระทำของข้าราชการที่ทุจริตประพฤติมิชอบนั้นเป็นอำนาจของ ป.ป.ช. การเขียนบทบัญญัติในมาตรา ๑๐๒ ถือเป็นช่องทางหนึ่งให้กับ สตง. อันเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลทรัพย์สินของแผ่นดิน ให้มีอำนาจฟ้องศาลเองได้ หากอัยการไม่เห็นพ้องด้วย

### ผลการพิจารณาในมาตรา ๑๐๒

ที่ประชุมเห็นชอบด้วยกับคณะกรรมการที่ให้คงไว้ตามร่างเดิม

**มติ** เห็นด้วย ๖๔ เสียง ไม่เห็นด้วย ๔๘ เสียง งดออกเสียง ๓ เสียง ไม่ลงคะแนน ไม่มี

### **๓. บทเฉพาะกาล มาตรา ๑๑๖ บัญญัติว่า**

“ให้ดำเนินการสรรหาคณะกรรมการและผู้ว่าการภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้มีผลใช้บังคับ เว้นแต่จะมีการดำเนินการสรรหาคณะกรรมการและผู้ว่าการตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับก็ให้ดำเนินการต่อไปและให้ใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บังคับกับการดำเนินการส่วนที่ยังไม่เสร็จสิ้น

มิให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามดำรงตำแหน่งเกินหนึ่งวาระมาใช้กับผู้เคยเป็นกรรมการ ซึ่งวุฒิสภามาตามบทเฉพาะกาลที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีมติเลือกให้เป็นกรรมการ โดยมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งตามวาระเพียงสามปี มาใช้บังคับกับการสรรหาคณะกรรมการ

ในระหว่างที่ยังไม่มีคณะกรรมการให้ผู้ว่าการเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่แทนประธานกรรมการและคณะกรรมการ”

โดยที่ความในมาตรา ๑๑๖ คณะกรรมาธิการไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม แต่มีสมาชิกวุฒิสภาขอแปรญัตติแบ่งออกเป็น ๒ กลุ่ม คือ สมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๒๔ คน ขอแปรญัตติให้ตัดมาตรา ๑๑๖ ออกทั้งมาตรา และสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๖ คน ขอแปรญัตติให้ตัดความในวรรคสองออก

### คำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนคำแปรญัตติ ในมาตรา ๑๑๖

ผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปรายแสดงความเห็นต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อชี้แจงประกอบการแปรญัตติ ได้แก่ นางนฤมล ศิริวัฒน์ พันตำรวจโท จิตต์ ศรีโยหะ มุกดาธนพงศ์ นายจรัล จิยังเรืองรุ่ง นายกฤษ อาทิตย์แก้ว นายสุวิศว์ เมฆเสรีกุล นายจิตติพงษ์ วิริยะโรจน์ นายสุรียา ปันจอร์ นายเจริญ ภัคดีวานิช และนายสิริวัฒน์ ไกรสินธุ์ สรุปได้ว่า สำหรับกรณีบทเฉพาะกาล มาตรา ๑๑๖ ได้กำหนดมิให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามดำรงตำแหน่งเกินหนึ่งวาระมาใช้กับผู้เคยเป็นกรรมการ ซึ่งวุฒิสภามาบทเฉพาะกาลที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีมติเลือกให้เป็นกรรมการมาใช้บังคับกับการสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการบัญญัติยกเว้นเพื่อให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินชุดเดิม ที่ได้มาตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ สามารถดำรงตำแหน่งต่อไปได้ จึงเห็นว่าการบัญญัติกฎหมายเช่นนี้เป็นการบัญญัติเพื่อเอื้อประโยชน์แก่คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ให้มีสิทธิเหนือกว่าคนอื่น และอาจจะเป็นการสืบทอดอำนาจเพื่อหวังผลทางการเมือง จึงเป็นการบัญญัติกฎหมายที่ไม่ถูกต้อง และเป็นการบัญญัติที่ขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ วรรคหก ที่ให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

### คำตอบชี้แจงของคณะกรรมการ

กรรมการผู้ตอบชี้แจงในประเด็นมาตรา ๑๑๖ คือ **นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ** สรุปได้ว่า สำหรับการบัญญัติความในวรรคแรก เนื่องจากมาตรา ๒๕๒ ของรัฐธรรมนูญ มิได้กำหนดรายละเอียดว่าด้วยการสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน แต่ปรากฏว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ หมวด ๑ ส่วนที่ ๑ การแต่งตั้งและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งรวมถึงกระบวนการสรรหาถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน (ฉบับที่ ๒๙) กระบวนการสรรหาจึงดำเนินการต่อไปไม่ได้ จึงมีความจำเป็นต้องบัญญัติบทเฉพาะกาล มาตรา ๑๑๖ ไว้ เพื่อจะให้กระบวนการเริ่มนับได้ใหม่ เมื่อร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ

ส่วนกรณีวรรคสอง โดยที่รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ ได้บัญญัติข้อยกเว้นไว้ในมาตรา ๓๒๒ ว่า ถ้าเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการ ป.ป.ช. กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่วุฒิสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ เลือกมีวาระดำรงตำแหน่งเพียงครั้งหนึ่ง และไม่ให้นับวาระนั้น และคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มี

การวินิจฉัยไว้ว่า การนับวาระตามกฎหมายฉบับใหม่ก็ต้องเป็นเรื่องกฎหมายฉบับใหม่ ถ้ากฎหมายฉบับใหม่ต้องการห้ามคนที่เคยเป็นมาแล้วต้องเขียนให้ชัดว่า ให้นับระยะเวลาที่ห้ามในกฎหมายเก่ามารวมถึงกฎหมายใหม่ด้วย ดังนั้น จะบัญญัติมาตราไว้หรือไม่ ก็มีผลเหมือนกัน เพราะหลักคือ การห้ามหรือการให้ดำรงตำแหน่งในฉบับใดก็เป็นไปตามฉบับนั้น เว้นแต่จะเป็นการตัดลัทธิชัดเจนว่าผู้ที่เคยเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมาแล้วตามรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ นั้น ห้ามมาเป็นอีกตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะต้องบัญญัติให้ชัดเจน

### ผลการพิจารณาในมาตรา ๑๑๖

ที่ประชุมเห็นชอบด้วยกับคณะกรรมการการให้คงไว้ตามร่างเดิม

**มติ** เห็นด้วย ๖๕ เสียง ไม่เห็นด้วย ๕๘ เสียง งดออกเสียง ๑๑ เสียง ไม่ลงคะแนน

ไม่มี

### การพิจารณาในวาระที่สามของวุฒิสภา

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๖ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่ ๓ เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว ด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา จึงมีผลเป็นการยับยั้งไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๗ (๒)

**ผลการลงคะแนน** เห็นด้วย ๗๐ เสียง ไม่เห็นด้วย ๕๓ เสียง งดออกเสียง ๑๖ เสียง

ไม่ลงคะแนน ๒ เสียง

ต่อมาในวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๓ คุณหญิงจาวรรรณ เมณฑกา ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกับวุฒิสภา ตามมาตรา ๒๑๔ ของรัฐธรรมนูญ (เรื่อง วิธีพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน นำเสนอต่อวุฒิสภา เป็นไปตามมาตรา ๑๓๙ ประกอบมาตรา ๑๔๐ หรือเป็นไปตามมาตรา ๑๓๙ มาตรา ๑๔๐ ประกอบมาตรา ๓๐๒ ของรัฐธรรมนูญ)

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งที่ ๒๓/๒๕๕๓ วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๓ ไม่รับคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้พิจารณาวินิจฉัย เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเห็นว่า กรณีที่จะเป็นความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามความหมายของ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๔ นั้น จะต้องเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปอันเป็นอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น กรณีตามคำร้องนี้ผู้ร้อง (ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน) มีความเห็นว่า กระบวนการในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ของวุฒิสภา ไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นเพียงความเห็นในฐานะผู้เสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภา ในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาให้ความเห็นชอบอันเป็นอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กรณีเป็นเพียงความเห็นที่ต่างกันเกี่ยวกับการใช้และตีความกฎหมายเท่านั้น หากใช้ความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างสององค์กรไม่ ทั้งนี้ เนื่องจากกระบวนการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมิใช่เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง หากแต่เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติโดยแท้ คำร้องนี้จึงมิใช่กรณีปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง จึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่จะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๔

ต่อมาในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๘ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพฤหัสบดีที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้พิจารณาเรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ตามมาตรา ๑๔๘ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งนายปัญญา ศรีปัญญา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้เสนอ อันเป็นการทูลเกล้าฯ ถวายร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ดังกล่าวที่วุฒิสภาลงมติเห็นชอบในวาระที่สาม ด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ซึ่งมีผลเป็นการยับยั้งไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๗ (๒) ขึ้นพิจารณา โดยที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้ลงมติด้วยคะแนนเสียงเห็นด้วยกับร่างเดิมตามที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบ ๑๐ เสียง ไม่เห็นด้วย ๒๙๑ เสียง งดออกเสียง ๒๘ เสียง ไม่ลงคะแนน ๑๗ ดังนั้น คะแนนเสียงยืนยันร่างเดิมตามที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... เป็นอันตกไป

**อนึ่ง** ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ฉบับนี้ เป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาสาระเหมือนกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติและลงมติในวาระที่สาม เห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว โดยประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ส่ง



ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๔๑ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๑ วันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ว่า การออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ มีสมาชิกเข้าประชุม ๖๔ คน เป็นจำนวนไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือ ไม่ถึงจำนวน ๑๒๑ คน ซึ่งตามมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้องค์ประชุมของการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เมื่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในวาระที่หนึ่งมีสมาชิกเข้าประชุม ๖๔ คน ทำให้การประชุมไม่ครบองค์ประชุม และส่งผลให้การลงมติในวาระที่หนึ่งไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและไม่อาจถือเป็นมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ เนื่องจากการประชุมโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง มีผลให้กระบวนการในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่สามารถนำไปสู่การพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สามได้ ดังนั้น การตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ตกไป ตามมาตรา ๑๔๑ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ



ກາພູນວກ



## สรุปผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

### ร่างพระราชบัญญัติ และพระราชกำหนด ของวุฒิสภา

(นับตั้งแต่วันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๓)

วุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และร่างพระราชบัญญัติ มาดำเนินการ จำนวน ๕๔ ฉบับ ผลการดำเนินการ จำแนกเป็น

๑. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ๕๐ ฉบับ มีผลการพิจารณาจำแนกได้ ดังนี้

#### ๑.๑ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ๓ ฉบับ

(๑) วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม ๑ ฉบับ

- ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน

พ.ศ. ....

(๒) วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วย มีการตั้งคณะกรรมการร่วมกัน (สภาทั้งสองเห็นชอบด้วยกับร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว) ๒ ฉบับ

๑. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

พ.ศ. ....

๒. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

## ๑.๒ ร่างพระราชบัญญัติ ๔๗ ฉบับ จำแนกเป็น

### ๑.๒.๑ วุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ๒๙ ฉบับ

๑. ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พ.ศ. ....

๒. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒

๓. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ....

๔. ร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างกิจการรถไฟโครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล ในท้องที่เขตบางซื่อ เขตจตุจักร เขตห้วยขวาง เขตดินแดง เขตราชเทวี เขตวัฒนา เขตคลองเตย เขตปทุมวัน และเขตสาทร กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ....

๕. ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการยกเลิกการยุบเลิกกรมทางหลวงชนบท)

๖. ร่างพระราชบัญญัติเหรียญจักรมालาและเหรียญจักรพรรดิมาลา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

๗. ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับอาชีพที่ต้องรายงานการทำธุรกรรม กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการแสดงตน และการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าของสถาบันการเงิน)

๘. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓

๙. ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานของสถาบันความร่วมมือเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจลุ่มน้ำโขง พ.ศ. ....

๑๐. ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

๑๑. ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

๑๒. ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

๑๓. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่ ..)  
พ.ศ. ....
๑๔. ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลจังหวัดที่อำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่  
พ.ศ. ....
๑๕. ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..)  
พ.ศ. .... (จัดตั้งกรมหม่อนไหม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์)
๑๖. ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลจังหวัดที่อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. ....
๑๗. ร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ..)  
พ.ศ. ....
๑๘. ร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
๑๙. ร่างพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
๒๐. ร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางพิเศษสายรามอินทรา - วงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร ในท้องที่เขตบางเขน เขตสายไหม และเขตคลองสามวา กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ....
๒๑. ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยพะเยา พ.ศ. ....
๒๒. ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
๒๓. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
๒๔. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
๒๕. ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..)  
พ.ศ. .... (เป็นร่างฯ เกี่ยวเนื่องกับร่างฯ วัฒนธรรมแห่งชาติ)
๒๖. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔
๒๗. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..)  
พ.ศ. .... (เป็นร่างฯ เกี่ยวเนื่องกับร่างฯ องค์กรอัยการฯ)

๒๘. ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (เป็นร่างฯ เกี่ยวเนื่องกับร่างฯ องค์กรอัยการฯ)

๒๙. ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

๑.๒.๒ วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม ๑๒ ฉบับ

๑. ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

๒. ร่างพระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

๓. ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติต่ออากาศยานที่กระทำผิดกฎหมาย พ.ศ. ....

๔. ร่างพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ....

๕. ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ....

๖. ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ....

๗. ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ....

๘. ร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. ....

๙. ร่างพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ....

๑๐. ร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ....

๑๑. ร่างพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ....

๑๒. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ....

๑.๒.๓ วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วย มีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่วมกัน ๖ ฉบับ

(๑) สภาทั้งสองเห็นชอบด้วยกับร่างที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว (๕ ฉบับ)

๑. ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ....

๒. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (มาตรการภาษีเพื่อกระตุ้นและฟื้นฟูเศรษฐกิจ)

๓. ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

๔. ร่างพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ....

๕. ร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

(๒) วุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับร่างที่คณะกรรมการธิการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับร่างของคณะกรรมการธิการร่วมกัน และสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคสอง (๑ ฉบับ)

- ร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

## ๒. ร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ระหว่างการพิจารณา ๓ ฉบับ

### ๒.๑ อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการธิการร่วมกัน ๑ ฉบับ

- ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. ....

### ๒.๒ วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม รอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ๒ ฉบับ

๑. ร่างพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. ....

๒. ร่างพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. ....

## ๓. ร่างพระราชบัญญัติที่ตกไป ๑ ฉบับ

- ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ....

(หมายเหตุ) วุฒิสภามีมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง (๒) และสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมตามที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้ว ด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๔๐)

**การพิจารณาพระราชกำหนด**

**(๓ ฉบับ)**

**๑. วุฒิสภาอนุมัติ (สภาผู้แทนราษฎรอนุมัติ)**

**๒ ฉบับ**

๑. พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒

๒. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๒

**๒. วุฒิสภาไม่อนุมัติ (สภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติ)**

**๑ ฉบับ**

- พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิทักษ์ตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒





คำสั่งวุฒิสภา  
ที่ ๓๘ /๒๕๕๓

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำรายงานผลการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภา

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากฎหมาย ซึ่งวุฒิสภาชุดปัจจุบันอันประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งและการสรรหาได้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวก่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่งแก่ประเทศชาติและประชาชน และโดยที่สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาจะครบวาระการดำรงตำแหน่งในวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ จึงสมควรจัดทำเอกสารรวบรวมผลการพิจารณากฎหมายของวุฒิสภาเพื่อเผยแพร่แก่สาธารณชน อีกทั้งเป็นการบันทึกไว้เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้าและอ้างอิงทางวิชาการแก่ผู้ที่สนใจและอนุชนรุ่นหลังต่อไป จึงแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำรายงานผลการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภา ประกอบด้วย

- |                               |                  |
|-------------------------------|------------------|
| ๑. นายเจริญ ภัคดีวานิช        | ประธานกรรมการ    |
| ๒. นายสมัคร เขาวภาพันธ์       | รองประธานกรรมการ |
| ๓. นายวิเชียร คันฉ่อง         | กรรมการ          |
| ๔. นายภฤช อาทิตย์แก้ว         | กรรมการ          |
| ๕. นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย | กรรมการ          |
| ๖. นายคำคุณ สิทธิสมาน         | กรรมการ          |
| ๗. นายดวง อันทะไชย            | กรรมการ          |
| ๘. นายอนุรักษ์ นิยมเวช        | กรรมการ          |
| ๙. นายมนตรี รูปสุวรรณ         | กรรมการ          |
- ที่ปรึกษาด้านการเมือง การปกครอง  
และการบริหารจัดการ

- |   |                            |
|---|----------------------------|
| ๑๐. นางมัลลิกา ลับโพรี<br>ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย   | กรรมการ                    |
| ๑๑. นางวรารัตน์ อติแพทย์<br>รองเลขาธิการวุฒิสภา | กรรมการ                    |
| ๑๒. นายพีพงศ์ ภูชฎาภิรมย์                       | กรรมการและเลขานุการ        |
| ๑๓. นายสุรรัตน์ หวังต่อสภ                       | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| ๑๔. นางสาวเทวินทร์ เกษตระกุล                    | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

ทั้งนี้ ให้คณะกรรมาการฯ มีอำนาจหน้าที่ในการรวบรวมรายชื่อร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของวุฒิสภา และจัดทำรายงานผลการกลั่นกรองร่างกฎหมายของวุฒิสภา รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่ประธานวุฒิสภามอบหมาย และให้รายงานผลการดำเนินงานดังกล่าวต่อประธานวุฒิสภาเพื่อทราบ

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๓



(นายประสพสุข บุญเดช)  
ประธานวุฒิสภา



