

บทบาทของวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ : ศึกษาเฉพาะกรณี  
วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521



นายอำนาจ ชูชนะนันท์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2532

ISBN 974-576-411-6

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

15446

10302177

ROLE OF THE SENATE IN THE LEGISLATIVE PROCESS:  
A CASE STUDY OF THE SENATE ACCORDING TO THE  
THAI CONSTITUTION, B.E. 2521

Mr. Amnat Junhanandana

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

1989

ISBN 974-576-411-6

หัวข้อวิทยานิพนธ์

บทบาทของวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ :  
ศึกษาเฉพาะกรณีวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พ.ศ. 2521

โดย

นายอำนาจ ชูहनันท์

ภาควิชา

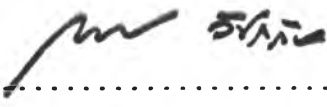
นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา


ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม

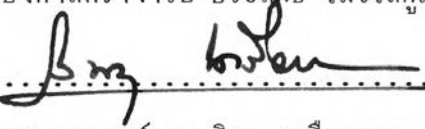



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

  
..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
(ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วัชรากัย)


คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

  
..... ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล)

  
..... อาจารย์ที่ปรึกษา  
(ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม)

  
..... กรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ)

  
..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อูวรรณไธ)

  
..... กรรมการ  
(อาจารย์ ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย)



### พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมเพียงแผ่นเดียว

อำนาจ ชูตะนันท์ : บทบาทของวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ : ศึกษาเฉพาะกรณีวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 (ROLE OF THE SENATE IN THE LEGISLATIVE PROCESS : A CASE STUDY OF THE SENATE ACCORDING TO THE THAI CONSTITUTION, B.E. 2521) อ.ที่ปรึกษา : ศ.ดร.วิษณุ เครืองาม, 315 หน้า.

วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญสองประเภทใหญ่ ๆ คือ อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ และในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งที่จะศึกษาถึงอำนาจหน้าที่และบทบาทของวุฒิสภาในทางนิติบัญญัติอันได้แก่ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมาจากสภาผู้แทนราษฎรโดยจำกัดเฉพาะในช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมาเท่านั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เฉพาะวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั่นเอง ทั้งนี้ได้ย้อนไปพิจารณาถึงแนวความคิดทั่วไป, กำเนิดและวิวัฒนาการของวุฒิสภาไทยที่ผ่านมา และประการสำคัญก็คือ ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้ทำการวิจัยว่า วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้แสดงบทบาทตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างไรและเพียงใด ตลอดจนการวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่เป็นอุปสรรคหรือจำกัดขีดความสามารถของวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้นำผลของการปฏิบัติงานของวุฒิสภาในระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา มาศึกษาวิจัยประกอบกับได้ทำการวิจัยแบบสุ่มตัวอย่าง โดยคัดเลือกร่างพระราชบัญญัติบางฉบับในแต่ละกรณีมาทำการศึกษา ซึ่งพบว่า วุฒิสภาได้เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาเป็นส่วนใหญ่ มีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นส่วนน้อย และมีการยับยั้งร่างกฎหมายในบางฉบับเท่านั้น ร่างพระราชบัญญัติส่วนใหญ่ที่ขึ้นไปสู่การพิจารณาของวุฒิสภานั้น ส่วนใหญ่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ

แม้วุฒิสภามีข้อจำกัดทั้งทางด้านตัวบุคคล, ด้านเวลาและอำนาจหน้าที่ แต่วุฒิสภาก็ยังสามารถทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติได้พอสมควร แม้บางครั้งวุฒิสภาอาจเป็นเป้าแห่งการวิพากษ์วิจารณ์จากทั้งสื่อมวลชนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนโดยเฉพาะในกรณีที่วุฒิสภาพิจารณาร่างกฎหมายไปในแนวทางที่ขัดแย้งกับสภาผู้แทนราษฎร แต่โดยส่วนรวมแล้วบทบาทของวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และจุดหมายของรัฐธรรมนูญด้วยการทำหน้าที่เป็นสภากลับกรองร่างกฎหมายต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพพอสมควร แม้การใช้อำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ วุฒิสภาก็มิได้ใช้อำนาจดังกล่าวเพื่อมุ่งหมายจะคัดค้านความเห็นของสภาผู้แทนราษฎรโดยปราศจากเหตุผลเสียทีเดียว แต่มีน้ำหนักที่สภาผู้แทนราษฎรและมหาชนเองก็รับฟัง

ภาควิชา นิติศาสตร์.....  
สาขาวิชา นิติศาสตร์.....  
ปีการศึกษา 2531.....

ลายมือชื่อนิสิต *At Sorn...*  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา *Sam...*



## พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมเพียงแผ่นเดียว

AMNAT JUNHANANDANA : ROLE OF THE SENATE IN THE LEGISLATIVE PROCESS:  
A CASE STUDY OF THE SENATE ACCORDING TO THE THAI CONSTITUTION, B.E.  
2521 : THESIS ADVISOR: PROF. WISSANU KREA-NGAM, J.S.D., Ed.D.315 pp.

According to the Constitution, the Senate have two major functions, being part of the legislative process and control of the Executive. This thesis is to study function and role of the Senate in the legislative process and within the past 10 years only. In other words, it is a case study of the Senate created under the present Constitution. Emphasis is also placed on general concept of the bicameral assembly, origin and development of the Thai Upper House and, specifically, rationale behind the recognition of the Senate in the present Constitution. The questions as to whether the Senate Has played its role in accordance with such rationale, and whether there are any factors behind its success and failure will be analysed.

Selected cases of the Senate's role in the legislative process is made and it is found that most bills were approved by the Senate without amendment, some bills were amended and few bills were Vetoed. However most, if not all, bills passing the House to the Senate for its decision were initiated by the Government.

Inspite of limitations on personality and capacity of its members, time and function, the Senate can play its legislative role quite satisfactory. It may be under heavy criticism sometimes, especially when its decision was in conflict with that of the House. However, generally speaking, the Senate's role in the legislative process is in accordance with the rationale and justification behind its creation, Its veto power which have been used sometimes is not without any reason because in most of the cases as analysed here even the House and the public have agreed with it.

ภาควิชา.....นิติศาสตร์.....  
สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....  
ปีการศึกษา.....2531.....

ลายมือชื่อนิสิต.....*Amnat Junhanandana*.....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....*Prof. Wissanu Krea-ngam*.....



## กิตติกรรมประกาศ

ข้าพเจ้ารู้สึกซาบซึ้งในความเมตตา กรุณา และขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อ  
ท่านศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม ผู้เป็นครูของข้าพเจ้าโดยแท้จริง, ท่านอาจารย์  
โอสถ โกศิน (ประธานคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา), ท่านศาสตราจารย์  
ดร. กระทบทรวงธรรมชาติ (คณบดีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสมาชิกวุฒิสภา)  
ท่านรองศาสตราจารย์ ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล (คณบดีคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)  
และท่านอาจารย์ ดร. วิสูตร ตูยานนท์ (ผู้อำนวยการกองสนธิสัญญา กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย  
กระทรวงการต่างประเทศ) ที่ได้สละเวลาอันมีค่ายิ่งเพื่อช่วยเหลือให้คำปรึกษาแนะนำและแก้ไข  
ข้อผิดพลาดแก่ข้าพเจ้ามาโดยตลอด จนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี

ขอขอบพระคุณ พ.ต.ต. ชุมพล กาญจนะ, คุณบำรุง กษิติประดิษฐ์, คุณวัลยา  
เศรษฐเลาห์, คุณศิริมา เลิศมงคลโชค และเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ที่ให้ความ  
อนุเคราะห์ในการศึกษาค้นคว้าจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ดังนี้

1. สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา
2. กองการเมืองภายในประเทศ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
3. ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
4. ห้องสมุดวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
5. ห้องสมุดโรงเรียนเสนาธิการทหารบก

ณ โอกาสนี้ ข้าพเจ้าขอระลึกถึงและบูชาพระคุณบิดา มารดา ผู้เป็นบูรพาจารย์,  
คุณป้าอาบ ชุณหะนันท์ และ พ.ต.ต. องอาจ ชุณหะนันท์ ผู้อยู่เบื้องหลังความสำเร็จ คณะอาจารย์  
ผู้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ ตลอดจนผู้มีพระคุณของข้าพเจ้าทั้งในอดีตและปัจจุบัน

อำนาจ ชุณหะนันท์



## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
บทที่	
1     บทนำ .....	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา .....	3
ความสำคัญของปัญหา .....	3
วิธีการวิจัยและขอบเขตการศึกษา .....	4
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	4
2     แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของ วุฒิสภา .....	5
(1) แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับบทบาทของ วุฒิสภา .....	5
(2) แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของ วุฒิสภาของ ไทย .....	10
2.1 ที่มาของระบบ รัฐสภาไทย .....	10
2.2 กำเนิดและวิวัฒนาการของ วุฒิสภาไทย .....	13
2.3 วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	
พุทธศักราช 2521 .....	26
2.3.1 เจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ .....	27
2.3.2 ลักษณะโดยทั่วไปของ วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ	
ก. การเข้าสู่ตำแหน่งและวาระการดำรง	
ตำแหน่ง .....	33
ข. คุณสมบัติและอำนาจของสมาชิก วุฒิสภา	
33	38
ค. สมัยประชุมและการประชุม วุฒิสภา ...	44

บทที่	หน้า
2.3.3	57
ก. วุฒิสภาชุดที่ 1.....	57
ข. วุฒิสภาชุดที่ 2.....	60
ค. วุฒิสภาชุดที่ 3.....	62
ง. วุฒิสภาชุดที่ 4.....	64
จ. วุฒิสภาชุดที่ 5 (ชุดปัจจุบัน).....	67
3	70
บทบาทของวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ.....	70
ส่วนที่ 1 บทบาทตามกฎหมาย.....	70
1.1 อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติ.....	70
1.2 ขั้นตอนและกระบวนการของการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติโดยวุฒิสภา.....	78
1.2.1 กำหนดเวลาในการพิจารณาร่างพระ ราชบัญญัติของวุฒิสภา.....	78
1.2.2 กระบวนการพิจารณาร่างพระราช บัญญัติของวุฒิสภา.....	82
ก. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติใน วาระที่หนึ่ง.....	84
ข. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติใน วาระที่สอง.....	89
1. การพิจารณาโดยคณะ กรรมาธิการ.....	90
2. การพิจารณาโดยสภากาย หลังจากที่คณะกรรมาธิการ พิจารณาเสร็จ.....	92



ค. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ในวาระที่สาม.....	93
1.3 ผลของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยวุฒิสภา	94
1.3.1 กรณีที่วุฒิสภามีมติในวาระที่หนึ่ง หรือ วาระที่สาม ไม่เห็นชอบด้วยกับสภา ผู้แทนราษฎร.....	94
1.3.2 กรณีที่วุฒิสภามีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระ ราชบัญญัติ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ ความเห็นชอบแล้ว.....	94
1.3.3 กรณีที่วุฒิสภามีมติเห็นชอบด้วยกับสภาผู้ แทนราษฎรโดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม.	94
ส่วนที่ 2 บทบาทในทางปฏิบัติ.....	97
2.1 กรณีศึกษา.....	100
2.1.1 ร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภามีมติในวาระที่ หนึ่ง หรือวาระที่สาม ไม่เห็นชอบด้วยกับ สภาผู้แทนราษฎร.....	100
กรณีที่ 1 การพิจารณาร่างพระราช บัญญัติอาวุธปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียม อาวุธปืน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....	101
กรณีที่ 2 การพิจารณาร่างพระราช บัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวล กฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....	107

กรณี	3	การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการถ่ายทอดการประชุมรัฐสภาทางวิทยุกระจายเสียง พ.ศ. ....	111
กรณี	4	การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....	122
กรณี	5	การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการถ่ายทอดการประชุมรัฐสภาทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. ....	127
2.1.2		ร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภามีมติให้แก้ไขเพิ่มเติม.....	129
กรณี	1	การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเงินประจำตำแหน่งและผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ....	129
กรณี	2	การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติรณนทร์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....	131
กรณี	3	การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....	133

	กรณี 4 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. ....	142
2.1.3	ร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภามีมติเห็นชอบ ด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร.....	147
	กรณี 1 พิจารณาโดยคณะกรรมการ เต็มสภา.....	147
	- การพิจารณาร่างพระราช บัญญัติการเลือกตั้งสมาชิก สภากรุงเทพมหานครและ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ....	147
	- การพิจารณาร่างพระราช บัญญัติชื่อบุคคล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....	148
	กรณี 2 พิจารณาโดยคณะกรรมการ สามัญประจำสภา.....	150
	- การพิจารณาร่างพระราช บัญญัติว่าด้วยการส่งผู้ร้าย ข้ามแดนระหว่างราชอาณาจักร ไทยกับสาธารณรัฐ ฟิลิปปินส์ พ.ศ. ....และ พระราชบัญญัติว่าด้วยเอก สิทธิและความคุ้มกันทางทูต พ.ศ. ....	150

	- การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเรือไทย (ฉบับที่ ..)	
	พ.ศ. ....	150
กรณีที่ 3	พิจารณาโดยคณะกรรมการวิสามัญ.....	152
	- การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ 8 ฉบับพร้อมกัน...	152
	- การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน	
	พ.ศ. ....	153
	2.2 การประเมินผล (Assessment).....	157
4	ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของบทบาทของวุฒิสภาในการพิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว .....	160
	ส่วนที่ 1 ปัจจัยอันเป็นข้อจำกัดของประสิทธิผลของบทบาทของวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ.....	160
	1.1 ข้อจำกัดด้านบุคคล.....	160
	1.2 ข้อจำกัดด้านเวลา.....	162
	1.3 ข้อจำกัดด้านบทบาทตามกฎหมายของวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ.....	169
	ส่วนที่ 2 ปัจจัยที่ทำให้วุฒิสภาสามารถดำเนินบทบาทได้ตามวัตถุประสงค์และเจตมุงหมายของรัฐธรรมนูญ.....	175
	2.1 คณะกรรมการประสานงานวุฒิสภา.....	176
	2.2 ปัจจัยด้านสังคม.....	187
	2.3 ปัจจัยด้านบุคคล.....	189

บทที่	หน้า
2.4 ปัจจัยอื่น ๆ .....	190
5 บทสรุปและเสนอแนะ.....	193
บรรณานุกรม.....	200
ภาคผนวก.....	210
ประวัติผู้เขียน.....	315



สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	อาชีพของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2522.....	59
2	เปรียบเทียบจำนวนทหาร-ตำรวจกับพลเรือน ในวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งในวันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2522 กับวุฒิสภาที่ผ่านมาในอดีต	60
3	อาชีพของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2526.....	63
4	แสดงอาชีพของสมาชิกวุฒิสภาในปี พ.ศ. 2528.....	65
5	สถิติสมาชิกวุฒิสภา เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2529 จำนวน 260 ท่าน แยกตามอาชีพ.....	66
6	อาชีพของสมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบัน.....	67
7	การศึกษาของสมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบัน.....	68
8	ร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา และผลการพิจารณา ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2522 ถึงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2531..	98