

โครงสร้างที่มาของรัฐสภา และกระบวนการในการออกกฎหมาย

ระบบรัฐสภา มีกำเนิดขึ้นในประเทศไทยเมื่อใดยังเป็นปัญหาถกเถียงกันอยู่ นักรัฐศาสตร์บางคนอ้างว่า ในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช พระมหากษัตริย์ไทยก็เคยมีพระราชประสงค์ที่จะประทานรัฐธรรมนูญแก่ปวงชนชาวไทย นอกจากนั้นยังได้มีการเตรียมงานด้านนี้ เนื่องจากเห็นว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นของใหม่สำหรับประเทศไทย ซึ่งเราก็คงเคยได้ยินได้ฟังเรื่องราวของดุสิตธานี และข่าวที่พระเจ้าอยู่หัวประทับทรงมีพระราชปรารภ เมื่อครั้งที่พระองค์เสด็จประพาสประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อปีพุทธศักราช 2474 ว่า จะประทานรัฐธรรมนูญมาแล้ว¹

แต่อย่างไรก็ตาม ก็ถือได้ว่าประเทศไทยอยู่ภายใต้การปกครองในระบบรัฐสภา นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 และอยู่ในระบบนี้ติดต่อนมาจนถึงปัจจุบัน รัฐสภาจึงนับเป็นกลไกทางการเมืองที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

บทบาทของรัฐสภาในฐานะที่เป็นสถาบันทางการเมืองนั้น มีอยู่หลายประการ ที่สำคัญคือรัฐสภาเป็นสัญลักษณ์ของความชอบธรรม ซึ่งก็ได้แก่ความชอบธรรมจากการได้รับความยินยอมจากประชาชนให้ใช้อำนาจในการปกครอง

¹ รกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, ดร., ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภา และระบบรัฐสภาในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ : พรชัยแพร่พานิช, 2518), หน้า 97.

ประเทศนั่นเอง

นอกจากนี้ การพิจารณาตัดสินใจแก้ไขปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม จะออกมาในรูปของบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งจะใช้บังคับโดยทั่วไป และบทบัญญัติของกฎหมายนี้จะต้องผ่านการกลั่นกรองจากรัฐสภา การออกกฎหมาย เป็นหน้าที่หลักของรัฐสภา การแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ ก็เป็น กระบวนการอันเกี่ยวข้องกับการช่วยผ่อนคลายความตึงเครียดทางการเมือง ซึ่ง ผลผลิตของการต่อรอนั้นจะออกมาในรูปกฎหมายนั่นเอง²

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา รัฐสภาไทยมีรูปแบบที่มีการเปลี่ยนแปลง 2 รูปแบบคือ สภาเดี่ยว และสองสภา ในที่นี้จะได้กล่าวถึงรัฐสภาในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2507-2516 ซึ่งเป็นช่วงการบริหารประเทศของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งพิจารณาจากรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดที่เป็นแม่บทใช้ในการปกครองบริหารประเทศในช่วงเวลานั้นแล้วจะเห็นได้ว่าในช่วงเวลาดังกล่าวมีรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับ

ฉบับแรก คือ รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญการปกครอง ซึ่งประกาศใช้ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งสภาจะเป็นรูปแบบของสภาเดี่ยว

ฉบับที่สอง คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 สภาจะมีรูปแบบเป็นระบบสองสภา

ฉบับที่สาม คือ รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2515 ซึ่งเป็นการกลับมาใช้ระบบสภาเดี่ยวตามแบบการปกครองของจอมพลสฤษดิ์อีกระหนัง ทั้งนี้จะได้กล่าวในรายละเอียดของระบบรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ดังนี้

²ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "การพัฒนาองค์กรนิติบัญญัติ", เอกสารการศึกษาสาขา รัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2515 หน้า 5.

3.1 ระบบรัฐสภาไทยภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502

รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 และเป็นรัฐธรรมนูญซึ่งคณะปฏิวัติใช้เป็นแนวทางในการปกครองประเทศชั่วคราวในระหว่างระยะเวลาที่ยังไม่ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

จอมพลสฤษดิ์สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทำการปฏิวัติในวันที่ 20 ตุลาคม 2501 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ในวันที่ 28 มกราคม 2502 ยังผลให้ไม่มีการเลือกตั้ง ไม่มีพรรคการเมือง มีแต่สภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นสภาที่สมาชิกมาจากการแต่งตั้ง และเกือบทั้งหมดเป็นข้าราชการประจำ

รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 มีบทบัญญัติทั้งสิ้น 20 มาตรา รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญการปกครองฉบับนี้คือ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ตั้งเป็นจำนวน 240 คน ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ และให้มีฐานะเป็นรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วย³

คณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีมีจำนวนตามสมควร โดยนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี จะเป็นสมาชิกสภาไม่ได้⁴ นอกจากนี้การทำหน้าที่ของสมาชิกสภาในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลสามารถกระทำได้โดยไม่ต้องแถลงนโยบายต่อสภา และสมาชิกสภาจะเปิดอภิปรายทั่วไป และตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีไม่ได้ สภามีหน้าที่เพียงพิจารณาร่างพระราชบัญญัติซึ่งเสนอโดยรัฐบาลและสมาชิกแห่งสภานี้เท่านั้น

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ยังได้ให้อำนาจพิเศษแก่

³มาตรา 6, มาตรา 7 รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502.

⁴มาตรา 14, รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502.

นายกรัฐมนตรี คือ อำนาจตามมาตรา 17 คือ นายกรัฐมนตรีอาจขอมติของ คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจสั่งการ หรือกระทําการใด ๆ ได้ตามที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการระงับ หรือปราบปรามการกระทําอันเป็นการ บ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร หรือราชบัลลังก์ หรือการกระทําอันเป็นการบ่อนทำลาย ก่อทวน หรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายใน หรือมาจากภายนอก ราชอาณาจักร มาตรานี้ได้ว่าเป็นมาตราที่มอบทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการให้แก่นายกรัฐมนตรีแต่ผู้เดียว

การตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ตามมาตรา 6 แห่งธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2502 บัญญัติว่า "ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ และให้มีฐานะ เป็นรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วย "

และมาตรา 7 บัญญัติว่า " สภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิก จำนวนสองร้อยสี่สิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตั้งในกรณีที่มาแห่งสมาชิกว่างลง จะได้ทรงตั้งแทนในตำแหน่งที่ว่างนั้น "

จากบทบัญญัตินี้ทำให้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 240 คน เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2502⁵ รูปแบบของสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงเป็นแบบสภาเดี่ยว โดยเป็นสภาที่มาจากการแต่งตั้ง

อาจกล่าวได้ว่าความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการทำหน้าที่ของ รัฐสภา โดยเฉพาะการออกกฎหมาย ซึ่งเป็นกิจกรรมอันสำคัญของรัฐสภา จะเป็น

⁵ "ประกาศตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ" ราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ, 76 (3 กุมภาพันธ์ 2502): 1-14.

พบได้โดยง่าย หรือกฎหมายที่ออกมาจะเป็นอย่างไร บทบาทของสมาชิกรัฐสภานั้น มีส่วนสำคัญยิ่ง และการศึกษาถึงบทบาทของสมาชิกสภาในการออกกฎหมายนั้น การได้ทราบข้อมูลถึงภูมิหลังทางด้านอาชีพของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จะมีส่วนช่วยในการศึกษาบทบาทในการออกกฎหมายของรัฐสภาได้

ภูมิหลังทางด้านอาชีพของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้รับแต่งตั้งในวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2502 จำนวน 240 คน จำแนกตามอาชีพ อาจแบ่งได้ดังนี้⁶

- | | | | |
|-----|-----------------------|--------------|-----------|
| 1. | ข้าราชการทหารและตำรวจ | จำนวน 180 คน | จำแนกเป็น |
| 1.1 | ทหารบก | 110 คน | |
| 1.2 | ทหารเรือ | 32 คน | |
| 1.3 | ทหารอากาศ | 20 คน | |
| 1.4 | ตำรวจ | 18 คน | |
| 2. | ข้าราชการฝ่ายพลเรือน | 52 คน | |
| 3. | นักธุรกิจ | 3 คน | |
| 4. | อื่น ๆ | 5 คน | |

พิจารณาจากภูมิหลังทางด้านอาชีพของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะเห็นได้ว่าสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ ซึ่งมีจำนวนถึง 180 คนและยังมีข้าราชการฝ่ายพลเรือนอีก 52 คน สมาชิกส่วนใหญ่จึงเป็นข้าราชการประจำ

⁶รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจใน

ประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530 (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์, 2532), หน้า 176.

3.2 ระบบรัฐสภาไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ยังคงไว้ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา

ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ซึ่งได้ดำเนินการมาตั้งแต่สมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เนื่องจากมีความคิดว่าความผันผวนและเสถียรภาพทางการเมืองมีสาเหตุมาจากความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติพยายามก้าวทำงานฝ่ายบริหาร ในการร่างรัฐธรรมนูญ จึงมีการคิดหาวิธีการที่จะจัดรูปรัฐสภา และความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารโดยให้มีการแยกอำนาจเด็ดขาดระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร รวมทั้งทำให้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารอยู่ในฐานะคานและสมดุลกัน

ตามมาตรา 71 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 บัญญัติว่า รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภา และสภาผู้แทน แสดงให้เห็นว่ารูปแบบของรัฐสภานั้น ให้รัฐสภามี 2 สภา คือ วุฒิสภา ซึ่งเป็นสภาที่ประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และสภาผู้แทน คือสภาที่ประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้ง

สภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 เป็นสภาที่ประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นมา โดยการเลือกตั้งและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนจะมีเท่าใดนั้นจะต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งกำหนด หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 ก็ได้มีการจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2512

ดังนั้น จึงขอเรียกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า
สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2512

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2512 เป็นการเลือกตั้ง
โดยใช้วิธีรวมเขต ถือเกณฑ์ราษฎรหนึ่งแสนห้าหมื่นคน ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
หนึ่งคน (มาตรา 83) ผลการเลือกตั้งปรากฏว่าได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.
2512 รวม 219 คน

ภูมิหลังของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2512

เนื่องจากมีผู้ศึกษาเกี่ยวกับภูมิหลังทางด้านอายุ อาชีพ การศึกษา
การเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2512 ในที่นี้จึงจะได้กล่าวโดยย่อ
ถึงภูมิหลังทางด้านอาชีพ อายุ และการศึกษา และการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎร พ.ศ. 2512 ไว้เพื่อเป็นข้อมูลพอสั่งเขบ

ทางด้านอายุ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 กำหนดให้อายุของ
ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง (มาตรา 88) สมาชิก
สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2512 ส่วนใหญ่จึงอายุอยู่ในช่วงระหว่าง 45-49 ปี⁷

ส่วนในด้านการศึกษา นั้น ส่วนใหญ่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีการ
ศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า และระดับสูงกว่าระดับปริญญาตรีถึง 115 คน
จากจำนวนสมาชิกทั้งหมด 219 คน⁸ ทั้ง ๆ ที่ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง

⁷ เศรษฐพร กุศรีพิทักษณ์, "รัฐสภา-ภูมิหลังของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทย
รุ่น พ.ศ. 2476-2512" ใน สัตว์การเมือง, ชัยอนันต์ สมุทวณิช เศรษฐพร กุศรีพิทักษณ์
แสง รัตนมงคลมาศ, บรรณาธิการ (พระนคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 155.

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 164.

กำหนดให้ผู้สมัครเข้ารับการศึกษาอย่างต่ำเพียงประถมศึกษาปีที่ 4

ทางด้านประสบการณ์ทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2512 นั้น ปรากฏว่าในการเลือกตั้งมีผู้แทนเก่าได้รับเลือกตั้งเพียง 67 คน ในจำนวนผู้แทนทั้งหมด 219 คน ในจำนวนนี้ประกอบไปด้วยสมาชิกส่วนใหญ่ซึ่งไม่เคยมีประสบการณ์ในการเป็นผู้แทนราษฎรมาก่อน มีเป็นจำนวนถึง 150 คน⁹ แต่สมาชิกส่วนใหญ่จะเป็นผู้มีประสบการณ์ในทางการเมืองระดับท้องถิ่น รวมทั้งเคยรับราชการมาแล้วหลายกระทรวง

ทางด้านอาชีพ การศึกษา ลักษณะอาชีพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยให้เข้าใจลักษณะ และแนวโน้มในการปฏิบัติหน้าที่สำคัญของรัฐสภาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นส่วนหนึ่งในการพิจารณา นั่นคือ การเสนอและพิจารณาร่างกฎหมาย

ประเทศไทยไม่มีกฎหมายกำหนดให้มีการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนตามอาชีพ ในสภาผู้แทนราษฎรจึงมีสมาชิกที่มีอาชีพกระจัดกระจายในลักษณะแตกต่างกันได้แก่ 10

นักธุรกิจ	จำนวน	78	คน
นักธุรกิจ และ เกษตรกร	"	10	คน
ชาวนา ชาวสวน	"	7	คน
เหมืองแร่	"	2	คน

⁹ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "การพัฒนาองค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติ", เอกสารการศึกษาสาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2515, หน้า 12.

¹⁰เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

ทนายความ	จำนวน	32	คน
ครู	"	16	คน
อาชีพอื่น	"	23	คน
แม่บ้าน	"	2	คน
รับราชการส่วนกลาง	"	29	คน
รับราชการส่วนท้องถิ่น	"	16	คน
ไม่ทราบ	"	4	คน

พิจารณาจากภูมิหลังทางด้านอาชีพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2512 แล้วจะเห็นได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอาชีพทางธุรกิจ มีจำนวนมากที่สุด ส่วนที่มากเป็นอันดับรองได้แก่ ข้าราชการ แต่จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นทนายความก็ยังมีจำนวนไม่น้อย ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าการที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นทนายจำนวนถึง 32 คนนี้ มีส่วนทำให้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาชีพนี้มาก เนื่องจากเป็นการประกอบอาชีพที่เกี่ยวข้องกับการใช้กฎหมาย

วุฒิสภา

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 ได้กำหนดรูปแบบรัฐสภาเป็นระบบสองสภา เมื่อได้กล่าวถึงสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จะได้กล่าวถึงวุฒิสภาอันเป็นสภาสูง ซึ่งถูกกำหนดให้มีไว้ ไม่ว่าจะช่วยในการถ่วงอำนาจสภาผู้แทนราษฎรได้มากน้อยเพียงใด แต่ในส่วนเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายตามรัฐธรรมนูญเห็นว่าการรื้อกฎหมายผ่านสภานิติบัญญัติสองสภา จะทำให้ร่างพระราชบัญญัติได้รับการพิจารณาโดยรอบคอบ

องค์ประกอบของวุฒิสภา

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง มีจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาต้องมีสัญชาติไทยโดยกำเนิด และมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ (มาตรา 78)

สมาชิกภาพของวุฒิสมาชิก มีกำหนดคราวละ 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ในวาระเริ่มแรกเมื่อครบกำหนด 3 ปีให้มีการจับสลากเพื่อให้สมาชิกพ้นจากตำแหน่งเป็นจำนวนกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด (มาตรา 79)

วุฒิสภาจะเป็นสภาถาวร ซึ่งพระมหากษัตริย์ไม่มีพระราชอำนาจที่จะยุบสภานี้ได้ การแต่งตั้งวุฒิสมาชิกใหม่เป็นการแต่งตั้งเพื่อเปลี่ยนสมาชิกจำนวนคราวละกึ่งหนึ่งทุก 3 ปี การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้นไม่มีบทบัญญัติให้ผู้ใดคนหนึ่งเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งเป็นการเฉพาะ ในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารจึงเป็นผู้คัดเลือก และเสนอแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา

นอกจากนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้คัดเลือก และเสนอแต่งตั้งวุฒิสมาชิกแล้ว จากการที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 ไม่ได้กำหนดห้ามข้าราชการประจำเป็นวุฒิสมาชิก ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถคัดเลือก และแต่งตั้งข้าราชการประจำภายใต้บังคับบัญชาของตนดำรงตำแหน่งวุฒิสมาชิกได้ ซึ่งก็ปรากฏว่าในการแต่งตั้งวุฒิสมาชิก เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2511 มีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง เนื่องจากผู้ได้รับแต่งตั้งมากกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนทั้งหมดล้วนเป็นข้าราชการประจำระดับสูงทั้งทหารและพลเรือน

11 กริช สืบสนธิ์, "บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516), หน้า 47-48.

ภูมิหลังทางด้านอาชีพของสมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511

ข้าราชการทหาร	จำนวน	67	คน
ข้าราชการตำรวจ	"	7	คน
ข้าราชการพลเรือน	"	23	คน
พนักงานรัฐวิสาหกิจ	"	2	คน
ข้าราชการบ้านนาญ	"	18	คน
ธนาคาร	"	2	คน
ทนายความ	"	1	คน

อำนาจของสมาชิกวุฒิสภา

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 วุฒิสภาได้ถูกกำหนดให้มีอำนาจอย่างกว้างขวาง ซึ่งในที่นี้จะได้กล่าวถึงเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการตรากฎหมายของสภาเท่านั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับการตรากฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อวุฒิสภา ในฐานะสภาที่สองเพื่อกลั่นกรอง และแก้ไขข้อบกพร่องของร่างกฎหมายที่ผ่านสภาแรก โดยวุฒิสภามีอำนาจในการหลวงเห็นชอบหรือยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว แต่อำนาจยับยั้งกฎหมายนี้วุฒิสภาไม่มีอำนาจเด็ดขาด มีเพียงอำนาจหลวงเห็นชอบไว้ในกำหนดระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น (1 ปี) หากผ่านระยะเวลาที่กำหนดไป สภาผู้แทนราษฎรสามารถยืนยันร่างกฎหมายเพื่อให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ (มาตรา 121)

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังให้อำนาจวุฒิสภาให้เป็นสภาที่มีอำนาจริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้เช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย (มาตรา 117) โดยวุฒิสมาชิกเสนอร่างกฎหมายต่อวุฒิสภาพิจารณา เป็นลำดับแรกและส่งให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา

3.3 ระบบรัฐสภาไทยภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515

เมื่อจอมพลถนอม กิตติขจร ได้ทำรัฐประหารตัวเอง เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 คณะปฏิวัติก็ได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 และต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ทำให้การเมืองไทยได้ถอยหลังกลับไปสู่สภาวะเดิมอย่างเช่น สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อีก

รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2515 ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2515 รัฐธรรมนูญการปกครองนี้มีบทบัญญัติรวมทั้งสิ้น 23 มาตรา

รายละเอียดของรัฐธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ส่วนใหญ่เหมือนกับรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ทั้งหลักการและแนวทางปฏิบัติ กล่าวคือ รูปแบบสภาจะเป็นสภาเดี่ยว ได้แก่ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งมีอำนาจในการพิจารณาออกกฎหมาย และอนุมัติร่างรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐมนตรีเสนอ สมาชิกสภาจะเป็นสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งทั้งหมด ข้าราชการประจำมีสิทธิเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ทั้งในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และในคณะรัฐมนตรี

นอกจากนี้ยังมีการให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 17 โดยให้นายกรัฐมนตรีมีขอบข่ายในการใช้บังคับการกระทำต่าง ๆ กว้างขวางขึ้น โดยถือว่าการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายเศรษฐกิจของประเทศ หรือก่อความวุ่นวายความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน เป็นการกระทำผิดร้ายแรงเท่าเทียมกับการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของชาติ โดยให้มีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ได้ โดยถือเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และยังมีบทบัญญัติให้ใช้มาตรานี้ย้อนหลังกับการกระทำดังกล่าวที่เกิดขึ้นก่อนใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับนี้อีกด้วย

การจัดตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่ารัฐสภาตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 มีรูปแบบเป็นสภาเดี่ยว คือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ อันเป็นสภาแต่งตั้ง สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงเป็นสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งทั้งหมด ตามมาตรา 8 งดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีจำนวน 299 คน การแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติครั้งแรก หลังจากประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร กระทำโดยหัวหน้าคณะปฏิวัติ ถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์ให้ทรงแต่งตั้ง

คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับแต่งตั้ง เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีเพียง 2 ประการคือ มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด และมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์

ภูมิหลังทางด้านอาชีพของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2515

สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 299 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้ง เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2515 นั้น จำแนกตามลักษณะอาชีพ ได้ดังนี้¹²

ทหาร	จำนวน	185	คน
ข้าราชการประจำ	"	55	คน
ข้าราชการบำนาญ	"	14	คน
ตำรวจ	"	12	คน
ครู, อาจารย์	"	10	คน
นักกฎหมาย, ทนายความ	"	8	คน

¹²สุจิต บุญบงการ, บทบาทของสภานิติบัญญัติ, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526), หน้า 27-28.

แพทย์	จำนวน	6	คน
นักธุรกิจ	"	4	คน
ข้าราชการตุลาการ	"	3	คน
นักการธนาคาร	"	2	คน

พิจารณาจากองค์ประกอบของสภา จะเห็นได้ว่า มีลักษณะคล้าย สภาร่างรัฐธรรมนูญของจอมพลสฤษดิ์ คือ ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการทหาร และ ข้าราชการประจำ การแสดงบทบาทในการที่จะคัดทานอำนาจของฝ่ายบริหาร หรือรัฐบาล จะมีมากน้อยเพียงใดจะพิจารณาได้จากกระบวนการนิติบัญญัติของ สภาที่ออกมาซึ่งจะได้อีกกล่าวถึงต่อไป

3.4 กระบวนการพิจารณา และอนุมัติร่างกฎหมายของสภา

การออกกฎหมายเป็นงานของรัฐสภาโดยตรงและเป็นอำนาจหน้าที่หลัก รัฐธรรมนูญทุกฉบับ ไม่ว่าจะฉบับถาวรหรือชั่วคราว จะบัญญัติระบุให้รัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ หรืออำนาจในการออกกฎหมาย

กระบวนการในการตราพระราชบัญญัติที่จะกล่าวถึงนี้ หมายถึงขั้นตอนที่รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เริ่มตั้งแต่มีผู้เสนอพระราชบัญญัติไปจนถึงการประกาศให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย

เนื่องจากรัฐสภาในช่วงตั้งแต่ พ.ศ. 2507-2516 มีรูปแบบแตกต่างกัน ตามรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ในแต่ละช่วง ได้แก่ รัฐสภาที่มาจากการแต่งตั้งตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 และรัฐสภาที่ประกอบไปด้วยวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นสภาที่มาจากการเลือกตั้ง จึงจะได้แยกพิจารณากระบวนการในสภาแต่งตั้งและรัฐสภาซึ่งมีสภาที่มาจากการเลือกตั้งต่อไป

3.4.1 กระบวนการในสภาที่มาจากการแต่งตั้ง

สภาร่างรัฐธรรมนูญ

กระบวนการออกกฎหมายของสภาในช่วง พ.ศ. 2507-2511 ได้ถูกกำหนดโดยธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 โดยได้บัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ และให้มีฐานะเป็นรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วย และบัญญัติให้สภาร่างรัฐธรรมนูญมีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติ การเสนอญัตติ การประชุม การปรึกษา และกิจการอื่น เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

ในการนี้สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงได้ตั้งกรรมาธิการขึ้นคณะหนึ่ง พิจารณายกร่างข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภา เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2502¹³ ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้ว และประกาศใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2504

โดยที่ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร มาตรา 5 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการตรากฎหมาย เพียงให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชบัญญัติใช้บังคับ โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ในการตรากฎหมายจึงดำเนินการตามข้อบังคับของสภา ซึ่งหลักการที่สำคัญส่วนใหญ่ก็ยังคงเป็นไปตามแนวทางที่ได้เคยบัญญัติไว้ในข้อบังคับของสภาลับก่อน ๆ

ได้แก่ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป จะเสนอได้โดยคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย จะเสนอได้เฉพาะโดยคณะรัฐมนตรี ส่วนร่างพระราชบัญญัติอื่นอันเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาจะเสนอ

¹³ประสิทธิ์ ศรีสุชาติ, "สภาร่างรัฐธรรมนูญ", รัฐสภาสาร 15 (มีนาคม 2510): 43-44.

ได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมของนายกรัฐมนตรี โดยหากเสนอโดยสมาชิกสภาจะต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 15 คน

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจะพิจารณาเป็น 3 วาระ

วาระที่ 1 เป็นการพิจารณาว่าจะรับหลักการ หรือไม่ การลงมติใช้เสียงข้างมาก

วาระที่ 2 เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยสมาชิกอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความไม่ได้

และ วาระที่ 3 เป็นการลงมติ การพิจารณาวาระนี้ไม่มีการอภิปราย หากสภาลงมติในวาระที่ 1 ไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติก็ดี หรือหากสภาลงมติในวาระที่ 3 ว่า ไม่สมควรประกาศร่างพระราชบัญญัติใช้เป็นกฎหมายก็ดีร่างพระราชบัญญัตินั้นก็เป็นอันตกไป และห้ามมิให้ผู้ใดเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันอีก เว้นแต่ประธานสภาจะอนุญาตอันเมื่อเห็นว่าพฤติการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไป

บทบาทของสภาร่างรัฐธรรมนูญในการพิจารณากฎหมาย

สภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นสภาที่ปฏิบัติหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ตั้งแต่ พ.ศ. 2502-2506 อันเป็นสมัยของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ และสืบต่อมาจนสมัยรัฐบาลของจอมพลถนอม จากการที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นสภาที่ได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่ตั้งแต่สมัยของจอมพลสฤษดิ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาผ่านร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีเป็นจำนวนมาก โดยจะพิจารณาผ่านร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอแทบทุกฉบับ มีเพียงบางฉบับที่คณะรัฐมนตรีขอถอนไป การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมีการอภิปรายน้อย จำนวนผู้อภิปรายมีน้อย บางครั้งไม่มีเลย รวมทั้งการลงคะแนนเสียง ส่วนใหญ่จะเป็นเอกฉันท์ จึงทำให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่สมัยรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์

กลายเป็นสภาตราของฝ่ายบริหาร 14

สภาร่างรัฐธรรมนูญ ในสมัยของรัฐบาลของจอมพลถนอมซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2507 ถึง พ.ศ. 2511 ก็เช่นเดียวกัน เนื่องจากเป็นสภาชุดเดียวกัน รวมทั้งจอมพลถนอมมีเองก็เท่ากับสืบทอดอำนาจจากจอมพลสฤษดิ์ คณะรัฐมนตรีก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากสมัยจอมพลสฤษดิ์เท่าใดนัก ในการพิจารณากฎหมายโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติผ่านสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวนทั้งสิ้น 214 ฉบับ ส่วนใหญ่จะเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี มีร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาเพียง 3 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ (ฉบับที่...) พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติให้ความคุ้มครองและห้ามฟ้องบุคคลผู้ปฏิบัติภารกิจแก่มาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติยุติศทหาร (ฉบับที่...) พ.ศ. ซึ่งทั้ง 3 ฉบับเสนอโดย พลโทไสว ดวงมณี และทั้ง 3 ร่างสภาก็ได้อนุมัติให้ประกาศเป็นกฎหมาย

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาร่างรัฐธรรมนูญ การพิจารณาไม่ค่อยมีปัญหา ส่วนใหญ่ไม่ค่อยมีสมาชิกอภิปราย การพิจารณาใช้เวลาสั้น ร่างพระราชบัญญัติซึ่งกรรมาธิการพิจารณาแล้วส่วนใหญ่จะไม่มีสมาชิกทักท้วง

ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอนั้น ส่วนใหญ่เป็นการเสนอกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม โดยมีลักษณะไปในทางแก้ไขแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประชาชนให้ดีขึ้น แต่เป็นการออกกฎหมายเพื่อหารายได้ให้รัฐบาลเพื่อให้เศรษฐกิจของรัฐดีขึ้นมากกว่า รวมทั้งร่างพระราชบัญญัติที่เสนอส่วนใหญ่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาสนองนโยบายการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนา

14 สุจิต บุญบงการ, บทบาทของสภานิติบัญญัติ. (กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526), หน้า 35 และ หน้า 40.

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งนี้จะได้กล่าวในรายละเอียดในตอนต่อไป

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ในส่วนของกระบวนการในสภาแต่งตั้ง นอกจากสภาร่างรัฐธรรมนูญ แล้วได้มีการตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 โดยกระบวนการในการพิจารณากฎหมาย ในรายละเอียดได้กำหนดในข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2516 ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติ และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไว้ทานองเดียวกับข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2504 ยกเว้นบางกรณี ได้แก่

กรณีผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติตามข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2516 กรณีสมาชิกสภาเสนอจะต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน ซึ่งถ้าเป็นกรณีสภาร่างรัฐธรรมนูญ จะมีสมาชิกรับรองเพียงไม่น้อยกว่า 15 คน

ในกรณีร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวข้องการเงิน การเสนอจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรีเท่านั้น สมาชิกไม่มีสิทธิเสนอ

ส่วนในกรณีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ในหลักการใหญ่ ๆ ข้อบังคับการประชุมสภาจะกำหนดไว้เหมือนกัน ยกเว้นกรณีการพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภา ตามข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2504 ไม่ได้กำหนดไว้ว่าจะต้องมีสมาชิกร้องขอ การพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภาจะกระทำได้ เฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้เพื่อประโยชน์สำคัญของรัฐโดยฉับพลันทันต่อสถานการณ์

ส่วนตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2516 กำหนดไว้ในข้อ 97 ว่าการพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภาจะกระทำต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกไม่น้อยกว่า 30 คน ร้องขอและที่ประชุมอนุมัติ

บทบาทของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการพิจารณากฎหมาย

การเสนอร่างพระราชบัญญัติในสภานิติบัญญัติแห่งชาติในช่วงรัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร (จนถึง 14 ตุลาคม 2516) มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติ 41 ฉบับ ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติเกือบทั้งหมดเสนอโดยคณะรัฐมนตรี มีเพียงฉบับเดียวที่เสนอโดยสมาชิก คือ ร่างพระราชบัญญัติเครื่องแบบสมาชิกรัฐสภา เสนอโดยนายเพทาย อมาตยกุล

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในช่วงของสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็เช่นเดียวกันกับในช่วงของสภาร่างรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจนิติบัญญัติถูกครอบงำโดยฝ่ายบริหาร การอภิปรายร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรี เสนอแทบจะไม่มีเลย การพิจารณาร่างกฎหมายแต่ละฉบับใช้เวลาไม่มาก ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีทุกร่างจะได้รับการพิจารณารับหลักการ และเป็นที่น่าสังเกตว่าตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ เป็นต้นมา มีประกาศคณะปฏิวัติมากมายหลายฉบับ ซึ่งประกาศคณะปฏิวัติบางฉบับก็มีเนื้อหาในการลิดรอนสิทธิเสรีภาพ แต่ทั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญและสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็มิได้มีความพยายามที่จะยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติเลย มีการเสนอแก้ไขประกาศคณะปฏิวัติเพียงฉบับเดียว คือร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 53 ลงวันที่ 17 มกราคม 2502 ซึ่งก็เป็นกรณีการผ่อนผันน้ำหนักสินค้าที่ผลิตจากสาธารณรัฐประชาชนจีนเข้ามาจำหน่ายในราชอาณาจักร โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้พิจารณาอนุญาต ซึ่งประกาศคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าวในการแก้ไขก็เป็นเพียงเอื้อประโยชน์ต่อระบบการค้าให้เปิดกว้างยิ่งขึ้นเท่านั้น

3.4.2 กระบวนการในรัฐสภาที่มีทั้งสภาที่มาจากการเลือกตั้งและสภาที่มาจากการแต่งตั้ง

หลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 สภาร่าง

รัฐธรรมนูญก็ได้ถูกยกเลิกไป รัฐสภาซึ่งทำหน้าที่นิติบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ถูกบัญญัติให้มี 2 สภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นสภาที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง และวุฒิสภา ซึ่งเป็นสภาซึ่งแต่งตั้งจากรัฐบาล โดยขั้นตอนในการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 นั้น กำหนดเช่นเดียวกัน คือ คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติได้โดยไม่ต้องมีการรับรอง แต่หากเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้อำนาจวุฒิสภาไว้เป็นพิเศษ ภายใต้มืออำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย ทั้งนี้ในการเสนอร่างจะต้องมีสมาชิกรับรองเช่นเดียวกัน

การพิจารณา และลงมติร่างพระราชบัญญัติ

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 นี้ กระบวนการจะเหมือนกับการพิจารณาในสภาร่างรัฐธรรมนูญ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่จะแตกต่างกันในรูปของการมีรูปแบบสภา 2 สภา เมื่อพิจารณาผ่านวาระที่ 3 แล้ว หากเป็นกฎหมายที่เสนอในสภาผู้แทนในฐานะสภาแรกก็ต้องเสนอร่างนั้นต่อไปยังวุฒิสภา เพื่อพิจารณาในฐานะสภาที่สองต่อไป

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยวุฒิสภา

ในกรณีที่วุฒิสภาดำเนินการในฐานะเป็นสภาที่สอง ซึ่งมีหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมาย เมื่อสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อวุฒิสภาแล้ว ในกรณีเป็นพระราชบัญญัติทั่วไป วุฒิสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้เสร็จภายใน 30 วัน ในกรณีที่วุฒิสภาไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้เสร็จภายในกำหนด ให้นำถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้ว

หากวุฒิสภามีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติใด ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นกลับไปยังสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีนี้จะมีการตั้งบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากัน ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วม เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น เมื่อคณะกรรมการร่วมพิจารณาแล้วจะรายงาน และเสนอร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งพิจารณาแล้วนั้นต่อสภาทั้งสองในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา หากสภาทั้งสองเห็นชอบด้วย ก็สามารถตราเป็นกฎหมายได้ต่อไป แต่หากสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน

ในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ เมื่อวุฒิสภาซึ่งพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในฐานะสภาที่สองไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอมาทั้งหมดอาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ โดยส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับไปยังสภาผู้แทนราษฎร ร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งนี้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจที่จะยกมาพิจารณาใหม่เมื่อเวลาผ่านไป 1 ปี นับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร ยกเว้นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงิน ซึ่งยกขึ้นพิจารณาได้ทันที

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 บัญญัติหลักการและวิธีการในการเสนอร่างพระราชบัญญัติแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา โดยให้วุฒิสภามีฐานะเป็นสภาแรกในการเสนอ และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเฉพาะของวุฒิสภา เช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิกจึงมีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อวุฒิสภา และวุฒิสภาจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาในกระบวนการ และขั้นตอนเดียวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร เป็นกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภาในฐานะเป็นสภาแรก และเมื่อได้ดำเนินการครบกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมาย และลงมติให้ใช้ได้แล้ว วุฒิสภาจะต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาในฐานะสภาที่สอง เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

เสร็จแล้ว หากเห็นชอบด้วยก็ให้ดำเนินการประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

หากร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งวุฒิสภานำเสนอสภาแรกส่งไปให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในสภานะสภาที่สอง สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับวุฒิสภาให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไป รวมทั้งในกรณีหากร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาเสนอสภาผู้แทนราษฎรเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม ให้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมโดยสภาทั้งสอง หากสภาทั้งสองเห็นชอบตามร่างที่คณะกรรมการร่วมเสนอก็ให้ประกาศเป็นกฎหมาย แต่หากสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย หากเป็นร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไป ซึ่งต่างกับร่างพระราชบัญญัติซึ่งเสนอโดยสภาผู้แทนราษฎร หากวุฒิสภาส่งร่างคืนมาสภาผู้แทนราษฎรออาจร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ เมื่อพ้นกำหนด 1 ปี นับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติกลับคืนมา

การพิจารณาร่างกฎหมายในรัฐสภานี้สามารถปฏิบัติงานได้เพียง 2 ปี ก็ต้องถูกยุบไป เนื่องจากมีการปฏิวัติในเดือนพฤศจิกายน 2514

การพิจารณาร่างกฎหมาย ฝ่ายบริหารสามารถคุมอำนาจเด็ดขาดไว้ได้ เนื่องจากสามารถคุมเสียงข้างมากในสภาในการลงมติ ตลอดจนสามารถคุมเสียงในวุฒิสภาได้ เนื่องจากเป็นสภาที่มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาล และมีเสียงจำนวนถึงสามในสี่ของจำนวนผู้แทนราษฎร ซึ่งมากพอที่จะควบคุมการออกเสียงลงคะแนนในรัฐสภา นอกจากนี้ วุฒิสภายังมีอำนาจในการเสนอพระราชบัญญัติได้อีกด้วย แต่ก็ปรากฏว่าในช่วงระยะเวลาของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 ไม่มีร่างพระราชบัญญัติซึ่งเสนอโดยวุฒิสมาชิกเลย

บทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณากฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอในสภาผู้แทนราษฎร ที่มาจากการเลือกตั้งนั้นมีร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากมาย และเป็นร่างที่บางครั้งสะท้อนถึงนโยบายพรรค บางร่างได้เสนอมาเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติ

ที่กำหนดสิทธิของประชาชนในรัฐธรรมนูญ แต่ก็มีความน้อยที่ผ่านเป็นพระราชบัญญัติมีหลายร่างที่รัฐบาลรับไปพิจารณาพร้อมกับร่างของรัฐบาล โดยมีกำหนดระยะเวลาส่วนใหญ่ยาวนาน บางครั้งถึง 1 ปี และบางครั้งรับไปพิจารณาไม่มีกำหนดเวลา

ซึ่งกรณีดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าพฤติกรรมทางสภาถูกควบคุมโดยฝ่ายบริหาร ดังจะเห็นได้จาก เมื่อมีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในสมัยแรก พรรคประชาธิปัตย์ก็ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่...) พ.ศ. โดยมีมุ่งหมายที่จะโอนอำนาจสอบสวนในคดีอาญาในจังหวัดอื่นนอกจากพระนครและธนบุรี จากเจ้าพนักงานสอบสวน คือตำรวจ ไปยังเจ้าพนักงานสอบสวน ซึ่งจะนำไปสังกัดกระทรวงยุติธรรม นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีวิธีการให้ผู้ต้องหาได้พบและปรึกษาทนายอีกด้วย¹⁵ ทั้งนี้เพื่อให้รับกับสิทธิซึ่งได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 และการโอนอำนาจสอบสวนนี้ เพื่อจะได้เป็นการดุลกันระหว่างอำนาจของผู้จับกุม ผู้สอบสวน และผู้ตรวจสำนวน ซึ่งในที่สุดที่ประชุมสภาก็มีมติให้รัฐบาลรับไปพิจารณาพร้อมกับร่างของรัฐบาลภายใน 1 ปี และต่อมาในคราวประชุมครั้งที่ 5/2513 เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2513 ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้เข้ามาใหม่ และรัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้เข้ามาด้วย แต่มีรายละเอียดไม่เหมือนกัน ที่ประชุมจึงมีมติให้ส่งให้กรมการวิสามัญพิจารณาก่อนรับหลักการ ซึ่งในที่สุดร่างพระราชบัญญัตินี้ก็ต้องตกไป เนื่องจากก่อนที่คณะกรรมการจะพิจารณาแล้วเสร็จ ได้มีการปฏิวัติ เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 เลิกใช้รัฐธรรมนูญและยุบสภาไป

¹⁵รายละเอียดจากรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยแรก และสมัยสามัญ พ.ศ. 2517 ครั้งที่ 4/2512, วันที่ 3 เมษายน 2512.

นอกจากนี้ เพื่อเป็นการช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อย เนื่องจากจำนวนประชากรได้เพิ่มสูงขึ้นกว่าเดิมเป็นจำนวนมาก และยังมีการอพยพเข้ามาอยู่ในเมือง เกิดการขาดแคลนที่อยู่อาศัย จึงมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติควบคุมการเช่าเคหะและที่ดิน (ฉบับที่...) พ.ศ. 2512 ถึง 2 ร่าง ร่างหนึ่งเสนอโดย นายเสรี สุชาติประคัลภ์ และนายติลก บุญเสริม กับร่างของ นายทองดี อิศราชีวิน และนายสุธรรม สายสร เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชน ไม่ให้ถูกผู้ให้เช่าที่ดินเดิมขับไล่ ซึ่งร่างนี้ไม่ได้เสนอโดยคณะรัฐมนตรี แต่ก็ผ่านขั้นการรับหลักการ และพิจารณารวดเดียวโดยกรรมาธิการเต็มสภาไปได้ แต่เมื่อถึงวุฒิสภากลับปรากฏว่าที่ประชุมลงมติไม่รับหลักการด้วยคะแนนเสียงมากถึง 72 เสียง ต่อ 9 เสียง ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลไม่สามารถดำเนินนโยบายตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ จึงหาทางออกด้วยการให้วุฒิสภาใช้สิทธิยับยั้งร่างดังกล่าว 16

ในส่วนของการเสนอกฎหมาย เพื่อกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ในช่วง พ.ศ. 2512 ได้มีการเสนอกฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายฉบับ แต่เนื่องจากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในการบริหารงานของระบบราชการ ตลอดจนจะมีผลกระทบต่อการบริหารงานของรัฐบาล ด้วยการคุมเสียงข้างมากในสภาของรัฐบาล จึงทำให้ที่ประชุมลงมติไม่รับหลักการ กฎหมายดังกล่าว ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่...) พ.ศ. 2512 ซึ่งเสนอโดย นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ นายวิญญู เสนาวงษ์ นายเชาว์ ชัยวิรัตน์ ร้อยตรีอำพัน นีร์ฤชติ และนายยิ่ง สิทธิธรรม โดยเสนอกฎหมายเพื่อวัตถุประสงค์ให้เทศบาลมีอิสระในการดำเนินการทางการเงิน โดยไม่ถูกควบคุมจากผู้ว่า

16 ทวีพงศ์ แสงสุวรรณ, "ผลกระทบของระบบ 2 สภา ต่อการพัฒนา ระบบประชาธิปไตยของไทย", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2530), หน้า 181.

ราชการจังหวัดและกระทรวงมหาดไทยซึ่งรัฐบาลก็ไม่รับหลักการ เนื่องจากเห็นว่า รัฐบาลยังไม่อยู่ในฐานะปกครองโดยอิสระโดยใช้งบประมาณของตนเอง สมาชิก รัฐบาลทั่วประเทศยังไม่ได้รับการศึกษามากพอ รัฐบาลเห็นว่าควรแก้กฎหมาย เมื่อประชาชนรู้จักประชาธิปไตยดีกว่านี้ก่อน

นอกจากนี้ยังมีร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่...) พ.ศ. 2512 ซึ่งเสนอมารับ 3 ฉบับ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น ซึ่งร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับดังกล่าว มีสาระสำคัญคล้ายคลึงกันคือ ให้มีการเลือกตั้ง กำนันและผู้ใหญ่บ้าน และกำหนดวาระการอยู่ในตำแหน่งด้วย ซึ่งเป็นการส่งเสริม และปลูกฝังระบอบประชาธิปไตยให้ประชาชนได้รู้จัก อันเป็นการสอดคล้องกับ ระบอบการปกครองในปัจจุบัน แต่สภาภิลงมติไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติ ดังกล่าวโดยมีเหตุผลเพียง เกรงว่าการที่กำนัน และผู้ใหญ่บ้านมาจากการเลือกตั้ง จะไม่รับฟังนโยบายจากกระทรวงมหาดไทย เพราะถือว่ามาจากเสียงของ ประชาชน และเห็นว่าการเลือกตั้งจะทำให้รัฐต้องเสียค่าใช้จ่าย¹⁷

พิจารณากระบวนการพิจารณาของสภาในการออกกฎหมาย ในช่วงของ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 คือ ตั้งแต่วันที่ 5 มีนาคม 2512 จนถึง 17 กันยายน 2514 จะเห็นได้ว่า การเสนอร่างกฎหมายสมาชิกสภาที่มาจาก การแต่งตั้ง มีความสนใจเสนอร่างกฎหมายมาก แต่มีน้อยฉบับที่ผ่านเป็นกฎหมาย ร่าง พระราชบัญญัติที่ผ่านเป็นกฎหมายส่วนใหญ่จะเป็นร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรี เสนอ หรือหากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ และมีส่วน เกี่ยวกับการปรับปรุงหรือกระทบต่อการบริหารงานของรัฐบาล รัฐบาลก็มักจะรับ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปพิจารณาก่อนรับหลักการ และเสนอมารับเป็นร่าง

¹⁷สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญครั้งที่ 11/2512", วันที่ 28 สิงหาคม 2512, หน้า 234-249.

ของรัฐบาล โดยมีการเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดให้เอื้อประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของรัฐบาล เช่น ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติให้ยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติซึ่งออกมามีตรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากมาย โดยเสนอร่างพระราชบัญญัติรวมทั้งสิ้น 6 ฉบับขอให้ยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 12, 15, 16, 17, 19, 21, 27, 11, 43, 46, 47, 49, 53, และ 56 และรัฐบาลก็ได้ขอรับไปพิจารณาก่อนรับหลักการ¹⁸ และเสนอมารวมเป็นร่างของคณะรัฐมนตรี โดยยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติเพียงฉบับที่ 16, 20 และ 30 เท่านั้น¹⁹ ส่วนประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 17 ซึ่งเป็นประกาศคณะปฏิวัติที่จำกัดสิทธิเสรีภาพในการพิมพ์การโฆษณา ซึ่งหากยกเลิกอาจมีผลกระทบต่อการบริหารงานของรัฐบาลนั้น ไม่มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวอีก นอกจากนี้ยังมีร่างพระราชบัญญัติหลายฉบับ ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอและสภาลงมติไม่รับหลักการ รวมทั้งลงมติให้รัฐบาลไปพิจารณาก่อนรับหลักการซึ่งทำให้นักกฎหมายสำคัญหลายฉบับต้องตกไป หรือต้องพิจารณาล่าช้าไป ดังนี้

ร่างพระราชบัญญัติซึ่งเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสภาลงมติไม่รับหลักการ ได้แก่

1. ร่างพระราชบัญญัติจัดที่ดินในภาวะพิเศษ พ.ศ.
2. ร่างพระราชบัญญัติถอดยศจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พ.ศ.

¹⁸สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 5/2512", วันที่ 24 กรกฎาคม 2512.

¹⁹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 4/2514", วันที่ 15 กรกฎาคม 2514.

3. ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่...) พ.ศ.
4. ร่างพระราชบัญญัติโอนอำนาจและหน้าที่ของข้าราชการ พนักงานเทศบาล และพนักงานองค์การของรัฐ พ.ศ.
5. ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่...) พ.ศ.
6. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่...) พ.ศ.
7. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่...) พ.ศ.
8. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่...) พ.ศ. จำนวน 3 ร่าง
9. ร่างพระราชบัญญัติสุขภาพภิบาล (ฉบับที่...) พ.ศ.
10. ร่างพระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่...) พ.ศ.
11. ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันข้าราชการ และพนักงานของรัฐบ่อนทำลายเศรษฐกิจของชาติ พ.ศ.
12. ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบข้าราชการสำนักนายกรัฐมนตรี (ฉบับที่...) พ.ศ.

ร่างพระราชบัญญัติซึ่งเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่รัฐบาลขอรับไปพิจารณาก่อนรับหลักการ ได้แก่

1. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่...) พ.ศ.
 2. ร่างพระราชบัญญัติยาสูบ (ฉบับที่...) พ.ศ.
 3. ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่...) พ.ศ.
- จำนวน 2 ร่าง
4. ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ พ.ศ. (ประกาศคณะปฏิวัติ 14 ฉบับ)

5. ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 16 พ.ศ.
6. ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 17 พ.ศ.
7. ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 พ.ศ.
8. ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 21 และ ฉบับที่ 43 พ.ศ.
9. ร่างพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่..) พ.ศ.
10. ร่างพระราชบัญญัติครู (ฉบับที่..) พ.ศ.
11. ร่างพระราชบัญญัติขนส่ง (ฉบับที่..) พ.ศ.
12. ร่างพระราชบัญญัติทนายความ (ฉบับที่..) พ.ศ.
13. ร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่..) พ.ศ.
14. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายนิติบัญญัติ พ.ศ.
15. ร่างพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่..) พ.ศ.

โดยร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลขอรับไปพิจารณาก่อนรับหลักการนั้น บางฉบับได้มีการเสนอเข้ามาใหม่ โดยบางฉบับเสนอเข้ามาใหม่เป็นร่างของรัฐบาล ซึ่งมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมตามที่รัฐบาลต้องการ นอกจากนี้มีบางฉบับเสนอเข้ามาใหม่โดยรัฐบาล โดยมีร่างของสมาชิกสภาเสนอเข้ามาใหม่อีกด้วย แต่ผลสรุปที่ประชุมก็มีมติให้ร่างของรัฐบาลพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้แก่

1. ร่างพระราชบัญญัติยาสูบ (ฉบับที่..) พ.ศ. เสนอเข้ามาใหม่ เป็นร่างของรัฐบาล
2. ร่างพระราชบัญญัติทนายความ (ฉบับที่..) พ.ศ. สมาชิกเสนอเข้ามาใหม่ โดยมีร่างของรัฐบาลเสนอด้วย ที่ประชุมให้ร่างของรัฐบาลพิจารณา
3. ร่างพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่..) พ.ศ. สมาชิกเสนอเข้ามาใหม่ โดยมีร่างของรัฐบาลเสนอด้วย ที่ประชุมให้ร่างของรัฐบาลพิจารณา

4. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่...) พ.ศ. สมาชิกเสนอมาใหม่ โดยมีร่างของรัฐบาลเสนอด้วย ที่ประชุมมีมติให้ส่งกรมการวิสามัญพิจารณาก่อนรับหลักการ

5. ร่างพระราชบัญญัติครู (ฉบับที่...) พ.ศ. สมาชิกเสนอมาใหม่ โดยมีร่างของรัฐบาลเสนอด้วย ที่ประชุมมีมติให้พิจารณาโดยใช้ร่างของรัฐบาล

6. ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่...) พ.ศ. สมาชิกเสนอมาใหม่ โดยมีร่างของรัฐบาลเสนอมาด้วย ที่ประชุมมีมติให้รับไปพิจารณาก่อนรับหลักการอีก และแก้ไขตามร่างที่รัฐบาลเสนอมา

7. ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 16 พ.ศ. รัฐบาลเสนอมาใหม่ และประกาศเป็นกฎหมาย

3.4.3 กระบวนการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการ

ในกระบวนการพิจารณา ร่างกฎหมาย ทั้งในสภาร่างรัฐธรรมนูญและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รวมทั้งรัฐสภาอันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่างกำหนดให้ดำเนินการโดยผ่านกระบวนการในชั้นกรรมาธิการทั้งสิ้น ซึ่งกระบวนการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการนี้นับว่ามีความสำคัญ เนื่องจากกรรมาธิการทุกคนมีสิทธิที่จะขอเปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือเพิ่มเติมข้อความในร่างพระราชบัญญัติที่ส่งมาให้พิจารณาได้ ทั้งนี้ตามมติของที่ประชุม หากที่ประชุมมีมติให้แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมตามที่เสนอ แต่หากกรรมาธิการส่วนใหญ่มองไม่เห็นด้วยกรรมาธิการผู้เสนอมีสิทธิสงวนความเห็นไว้ หรืออภิปรายในที่ประชุมสภาได้ นับได้ว่าคณะกรรมาธิการจะทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยของสภาในการช่วยสมาชิกพิจารณาตัดสินใจวางมาตรการในการออกพระราชบัญญัติต่าง ๆ

คณะกรรมาธิการอาจแยกออกได้เป็น 4 ประเภท คือ

1. คณะกรรมาธิการสามัญ

2. คณะกรรมการวิสามัญ
3. คณะกรรมการเต็มสภา
5. คณะกรรมการร่วมกัน

คณะกรรมการที่มีความสำคัญมากที่สุด คือ คณะกรรมการวิสามัญ ซึ่งในช่วงดังกล่าว คณะกรรมการวิสามัญ มี 7 คณะ คณะละ 11 คน บทบาทของคณะกรรมการตลอดมาตั้งแต่สภาร่างรัฐธรรมนูญ จะมีขอบข่ายจำกัดอยู่ เฉพาะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยที่ประชุมสภาจะเป็นผู้พิจารณาว่าจะมอบให้คณะกรรมการวิสามัญคณะใดพิจารณา หรือจะให้พิจารณาโดยคณะกรรมการวิสามัญ

การพิจารณากฎหมายในชั้นกรรมการ ตั้งแต่สภาร่างรัฐธรรมนูญ รัฐสภาและสภานิติบัญญัติแห่งชาติปรากฏว่า ที่ประชุมสภาได้พิจารณาส่งเรื่องให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณา มากกว่าคณะกรรมการวิสามัญ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการวิสามัญนั้น ในช่วงที่มีสภาร่างรัฐธรรมนูญและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะกรรมการวิสามัญไม่ได้มีบทบาทในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างพระราชบัญญัตินัก ส่วนใหญ่เป็นการแก้ไขเล็กน้อย

ในการประชุมสภาช่วงที่มีรัฐสภา จากการที่ข้อบังคับการประชุมสภาไม่ได้มีการระบุว่า กรรมการแต่ละคณะจะต้องประกอบด้วยจำนวนสัดส่วนที่หนึ่งของสมาชิกแต่ละพรรค การได้เข้าร่วมเป็นกรรมการจึงขึ้นอยู่กับการทำข้อตกลงระหว่างพรรคการเมือง ซึ่งในขณะนั้นพรรคสหประชาไทยได้ให้พรรคประชาธิปไตยร่วมเป็นกรรมการคณะละ 1 คน²⁰

²⁰ เกษมศักดิ์ แสนโรจน์, "การศึกษาเปรียบเทียบระบบกรรมการบริหารของรัฐบาลไทยและสหรัฐอเมริกา", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514), หน้า 102.

การดำเนินงานของคณะกรรมการสามัญในระบะเวลานั้น ถูกจำกัดบทบาทอยู่เพียงการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น เนื่องจากมีการตีความความหมายของคำว่า "วงงานของสภา" จำกัดเฉพาะเรื่องทีสภามอบหมายให้พิจารณา ทำให้มีกรรมการบางคณะไม่มีการประชุมเลย ได้แก่ กรรมการต่างประเทศ ซึ่งการตีความดังกล่าวน่าจะเกิดจากฝ่ายบริหารต้องการจำกัดบทบาทของกรรมการในการเข้าไปศึกษาปัญหาหรือพิจารณากรณีต่าง ๆ ทำให้สถาบันรัฐสภาไม่เข้มแข็งเท่าที่ควรจะเป็น

ในส่วนของกรรมการเต็มสภา ได้มีการพิจารณาในกรณีที่จะต้องออกกฎหมายโดยความจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งก็ได้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการในร่างพระราชบัญญัติ ที่สำคัญได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติให้วามคุ้มครองและห้ามฟ้องบุคคลผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวแก่มาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติควบคุมการเช่าเคหะและที่ดิน (ฉบับที่..) พ.ศ. เป็นต้น

ส่วนคณะกรรมการร่วมกัน ในช่วงการพิจารณาของรัฐสภา ได้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งวุฒิสภาไม่เห็นด้วยและขอแก้ไขร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติควบคุมแร่ดีบุก พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. เป็นต้น

อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่า แม้บทบาทของกรรมการในช่วงเวลาดังกล่าวมีเฉพาะการพิจารณาร่างกฎหมายที่สภาส่งมาให้เท่านั้น ทั้งนี้กรรมการสามัญจะมีบทบาทในการพิจารณามากกว่ากรรมการวิสามัญ แต่ก็มีกรรมการสามัญบางคณะที่สภาไม่ได้ส่งร่างพระราชบัญญัติให้พิจารณาเสียก็มี คือกรรมการต่างประเทศ และแม้ว่ากรรมการจะมีโอกาสเปลี่ยนแปลงแก้ไขพระราชบัญญัติ แต่การพิจารณารับหลักการ การยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ ตลอดจนการลงมติให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไปก็ยังคงอยู่ในอำนาจของสภา

เมื่อได้ทราบถึงโครงสร้างรูปแบบรัฐสภา ในช่วง พ.ศ. 2507-2516 ซึ่งมีความแตกต่างกันในบางช่วง คือ รูปแบบรัฐสภาจะมีทั้งเป็นสภาแต่งตั้งทั้งหมด และเป็นสภาเลือกตั้งด้วย รวมทั้งได้ทราบถึงกระบวนการ ขั้นตอนในการเสนอ และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแล้ว จะเห็นได้ว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภา ทั้งที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี และเสนอโดยสมาชิกสภา แม้ว่ากระบวนการขั้นตอน ในการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งกำหนดในข้อบังคับการประชุม โดย หลักใหญ่จะคล้ายคลึงกัน แต่กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจะแตกต่างกัน ในสภาร่างรัฐธรรมนูญและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ร่างพระราชบัญญัติส่วนใหญ่ ผ่าน เป็นกฎหมายออกมาใช้บังคับต่อประชาชน ส่วนในรัฐสภาซึ่งมีสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นสภาที่มาจากการแต่งตั้งนั้น ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอ แม้จะมีมากแต่ก็มีจำนวน น้อยที่ต้องตกไป เพราะสภามิรับหลักการเช่นกัน และเพื่อจะได้สะท้อนภาพ ของกฎหมายที่ออกโดยสภาในช่วง พ.ศ. 2507-2516 ให้ได้เห็นชัดเจนยิ่งขึ้น จะได้กล่าวถึงลักษณะและเนื้อหาของกฎหมายที่ได้ผ่านการพิจารณาของสภาและ ประกาศเป็นกฎหมายในบทต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย