

บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อการดำเนินงานด้านนิติบัญญัติและผลสะท้อน

หลักการปกครองที่มีผู้แทนราษฎรตั้งอยู่บนทฤษฎีที่ว่าราษฎรไม่สามารถที่จะเข้าไปปกครองประเทศได้ทุกคน ประชาชนจึงอาจเสนอผ่านทางผู้แทนราษฎร เพื่อให้เป็นไปตามหลักการปกครองโดยประชาชน และเพื่อประชาชน ดังนั้น สภาผู้แทนราษฎรในฐานะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่ได้รับการเลือกตั้งจะต้องเป็นองค์กรสูงสุดและเจตนารมณ์ที่สภาผู้แทนราษฎรแสดงออกนั้นถือว่าเป็นการถ่ายทอดเจตนารมณ์ของประชาชน

ในฐานะที่ ส.ส.\* เป็นบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชน เพื่อทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ ความสามารถในการที่จะปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบของ ส.ส.จึงขึ้นอยู่กับความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ที่ระบุไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำให้ ส.ส.มีเพียงแต่มีบทบาทในฐานะเป็นประชาชนคนหนึ่ง เท่านั้น หากแต่ยังต้องมีบทบาทในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนที่จะต้องทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติอีกด้วย ดังนั้น การรับบทบาทของ ส.ส.จึงเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะทำให้อำนาจการปกครองดำเนินไปโดยถูกต้อง และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน

๓.๑ อำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนในรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่สำคัญ ๓ ประการ กล่าวคือ<sup>๒</sup>

\* พงศ์เพ็ญ ศกุนตารักษ์, "ปัญหาประสิทธิภาพในการปกครองระบอบประชาธิปไตย" ประเมินผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน วันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๒, หน้า ๓๐๔

<sup>๒</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "การพัฒนาองค์การของฝ่ายนิติบัญญัติ" เอกสารการศึกษาระดับปริญญาโท สาขารัฐประศาสนศาสตร์, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เล่มที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๑๕, หน้า ๕-๗

\* หมายเหตุ ส.ส. หมายถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

๓.๑.๑ หน้าที่เกี่ยวกับการออกพระราชบัญญัติต่าง ๆ การออกกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของรัฐสภา ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรอาจริเริ่มตราพระราชบัญญัติต่าง ๆ เอง หรือรับรองว่าพระราชบัญญัติตามที่ฝ่ายบริหาร เสนอเข้ามาก็ได้

๓.๑.๒ การตรวจตราการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร (Inspecting Function) ปัจจุบันนี้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารขยายออกไปกว้างขวางมาก รัฐสภาจึงมีหน้าที่คอยตรวจตราแทนประชาชนโดยส่วนรวมว่า รัฐบาลได้ปฏิบัติงานตามอำนาจที่ได้รับจากกฎหมายต่าง ๆ ไปในลักษณะการเช่นใด ทั้งนี้ รัฐสภาสามารถทำหน้าที่คุ้มกันสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชนได้ หากเจ้าหน้าที่ผู้บริหารงานของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ใช้อำนาจในทางมิชอบ การตรวจตราการบริหารงานของฝ่ายรัฐบาลนี้มีผลทำให้รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรโดยตรงเกี่ยวกับผลได้ผลเสียของการปฏิบัติงานในกิจการต่าง ๆ

๓.๑.๓ สภาผู้แทนราษฎร เป็นแหล่งรวมและแสดงความคิดเห็นที่มีต่อการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยต่าง ๆ ผู้แทนราษฎรมีโอกาสที่จะได้ถามรัฐบาลในเรื่องนโยบาย โดยการตั้งกระทู้ถามถึงนโยบายทั่ว ๆ ไป และการปฏิบัติงานของรัฐบาล โดยเฉพาะเรื่องการบริหารจัดการต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้กระทำไปก็ดีและการเสนอแนะความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐบาลก็ตาม ล้วนเป็นหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรในอันที่จะช่วยให้หน้าที่ของตัวแทนของประชาชนเป็นไปได้อย่างสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินด้วยวิธีการตั้งกระทู้ถาม และการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ หรือเพื่อลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัว หรือทั้งคณะนั่นเอง

### ๓.๒ กระบวนการสำคัญในการออกกฎหมาย

รัฐสภาในฐานะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ และมีอำนาจในการอนุมัติให้กฎหมาย ไม่ว่าจะร่างพระราชบัญญัตินั้นจะเสนอโดยฝ่ายบริหารหรือสมาชิกแห่งรัฐสภา จะต้องได้รับการลงมติจากรัฐสภาเสียก่อนจึงนำเสนอให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศเป็นกฎหมายให้บังคับได้ โดยเหตุนี้เอง เมื่อฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีต้องการ เครื่องมือในการบริหาร

ใดที่กฎหมายจึงจำเป็นต้องขออนุมัติจากรัฐสภาเสียก่อน ซึ่งโดยปกติแล้วรัฐธรรมนูญทุกฉบับได้กำหนดอำนาจในการตรากฎหมายให้เป็นของสภาผู้แทนราษฎรในกรณีที่มีสภาเดียว และให้เป็นอำนาจของรัฐสภาในกรณีที่มีสองสภา

๓.๒.๑ ผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระธรรมนูญทุกฉบับจะเสนอได้แก่ คณะรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา หรือ ส.ส. เท่านั้น ถ้าร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน\* สมาชิกวุฒิสภาหรือ ส.ส. จะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี แต่โดยปกติการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอทั้งสิ้น เพราะเป็นผู้ที่รัายละเอียดคดีเกี่ยวกับรายรับรายจ่ายของประเทศ ตลอดจนข้อผูกพันและหนี้สินต่าง ๆ ของรัฐ โดยที่เป็นผู้บริหารราชการแผ่นดิน ส่วน ส.ส. มักจะเสนอเฉพาะร่าง พ.ร.บ.การเงินที่ไม่ใช่ร่าง พ.ร.บ.งบประมาณ

๓.๒.๒ ข้อบังคับในการเสนอและพิจารณาร่าง พ.ร.บ. การเสนอร่างกฎหมายของ ส.ส. หรือคณะรัฐมนตรี จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติให้ใช้โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญของแต่ละฉบับ

๓.๒.๓ จำนวน ศาสตราจารย์, บทบาทของรัฐสภาในกระบวนการงบประมาณ เอกสารการศึกษาศาสตร์รัฐประศาสนศาสตร์, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เล่ม ๓, พ.ศ. ๒๕๑๕, หน้า ๕๓

\* หมายเหตุ ร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยข้อความต่อไปนี้ทั้งหมด หรือข้อใดข้อหนึ่ง กล่าวคือ การตั้งขึ้นหรือยกเลิก หรือลด หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือถอน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษี หรืออากร การจัดสรรหรือรับ หรือรักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการกู้เงิน หรือการค้า ประกัน หรือการใช้เงินกู้ หรือร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเงินตรา ในกรณีที่มีปัญหาว่าร่าง พ.ร.บ. ใดเป็นร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเงินหรือไม่ เป็นอำนาจของประธานสภาที่รับร่าง พ.ร.บ. นั้น เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

ข้อบังคับที่ ซึ่งเป็นแม่บทมีทั้งหมด ๒ ฉบับ สำหรับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการ เสนอแนะพิจารณา ร่าง  
กฎหมายของแต่ละฉบับโดยทั่วไป กำหนดข้อบังคับ เกี่ยวกับการ เสนอร่าง พ.ร.บ. การแปรรูป  
และการประชุมพิจารณา ร่าง พ.ร.บ. ซึ่งมีลักษณะเหมือนและแตกต่างกัน ดังตาราง ๓ - ๑

๑. ไปรคตุ ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๔๗๖  
 ๒. ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๔๗๗  
 ๓. ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทน พ.ศ. ๒๔๘๐  
 ๔. ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน พ.ศ. ๒๔๘๔  
 ๕. ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๔๘๕  
 ๖. ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน พ.ศ. ๒๔๙๓

จัดพิมพ์โดย สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รวมข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทน  
 ราษฎร พุทธศักราช ๒๔๗๖ และสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๗๖ - ๒๔๙๓, กองการประชุม  
 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

ตาราง ๓ - ๑

เปรียบเทียบการเสนอร่าง พ.ร.บ. ตามข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๔๗๖-๒๔๙๓

| พ.ศ. | สมาชิกรับรอง<br>เสนอร่าง<br>พ.ร.บ. ไม่ต่ำกว่า | การแปรญัตติ<br>มีสมาชิก<br>รับรอง | การประชุมร่าง<br>พ.ร.บ. รวบรวม<br>ต้องมีสมาชิกรับรอง | การแปรญัตติร่าง พ.ร.บ.<br>รวมกันในวาระที่ ๒<br>ต้องมีสมาชิกรับรอง | ร่าง พ.ร.บ. ที่ได้<br>ปรึกษาคัดไปห้าม<br>นำเสนอกายใน | หมายเหตุ  |
|------|---|-----------------------------------|--|---|--|---|
| ๒๔๗๖ | ๔ คน  | ๔ คน                              | ๒ ใน ๓ ของจำนวน<br>ที่มาประชุม                       | -   | ๔๐ วัน   | <p>ข้อบังคับที่มีลักษณะเหมือนกับฉบับครั้งนี้</p> <p>๑. การเสนอร่าง พ.ร.บ. ต้องแบ่งเป็นมาตรา บันทึกแสดง<br/>หลักการและเหตุผล</p> <p>๒. รัฐบาลเสนอไม่ต้องมีผู้รับรอง</p> <p>๓. การพิจารณาร่าง พ.ร.บ. จะต้องพิจารณาเป็น ๓ วาระ<br/>วาระที่ ๑ พิจารณาลงมติรับหลักการหรือไม่<br/>วาระที่ ๒ พิจารณาร่าง พ.ร.บ. เปรียบค่ากับมาตรา<br/>และเฉพาะมาตราที่มีคำขอแปรญัตติเท่านั้น<br/>วาระที่ ๓ พิจารณาร่างที่แก้ไขเพิ่มเติม จะออกเป็น<br/>พ.ร.บ. โคหรือไม (โดยปกติไม่มีการ<br/>อภิปราย)</p> <p>๔. ร่าง พ.ร.บ. โคที่สภายังพิจารณาไม่เสร็จ<br/>ถ้าเปลี่ยนสภาใหม่ให้เป็นอันตกไป</p> <p>๕. การเสนอร่าง พ.ร.บ. เกี่ยวกับการเงิน<br/>ไม่อยู่ในข้อบังคับนี้</p> |
| ๒๔๗๗ | ๔ คน  | ๔ คน                              | ๑ ใน ๓ ของจำนวน<br>ที่มาประชุม                       | ๒ คน  | ในสัปดาห์ประชุม<br>เดียวกัน                          |   |
| ๒๔๘๐ | ๔ คน  | ๔ คน                              | ไม่ต่ำกว่า ๒๔ คน                                     | ๒ คน  |  |   |
| ๒๔๘๔ | ๔ คน  | ๔ คน                              | ไม่น้อยกว่า ๑๕ คน                                    | -   |  |   |
| ๒๔๘๕ | ๒๐ คน   | ๕ คน                              | ไม่น้อยกว่า ๑๕ คน                                    | -   |  |   |
| ๒๔๙๓ | ๑๕ คน   | ๒ คน                              | -  | -   |  |   |

ที่มา รวมข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธิสภา วุทธิสภา และสภาร่างรัฐธรรมนูญ  
พ.ศ. ๒๔๗๖ - ๒๔๙๓, กองการประชุม สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, สำหรับตารางผู้เขียนทำเอง

๓.๒.๓ ขั้นตอนในการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ของฝ่ายนิติบัญญัติ ดังที่กล่าวแล้วว่า ผู้ที่มีสิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และ คณะรัฐมนตรี โดยปรกติการเสนอร่าง พ.ร.บ. เข้าสู่สภา การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา ก็ต้องมีสมาชิกเข้าชื่อรับรองทั้งตารางที่ ๓ - ๑ ส่วนคณะรัฐมนตรีเสนอร่าง พ.ร.บ. ไม่ต้องมีผู้รับรอง สำหรับร่าง พ.ร.บ. เกี่ยวกับทางการเงิน ส.ส.หรือสมาชิกวุฒิสภาจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของ นายกรัฐมนตรีเท่านั้น การเสนอร่าง พ.ร.บ.ทุกฉบับจะต้องแบ่งเป็นมาตรา และต้องมีบันทึกประกอบ ดังต่อไปนี้

๑. หลักการแห่งร่าง พ.ร.บ.

๒. เหตุผลในการเสนอร่าง พ.ร.บ.

ตามปรกติการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ของวุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะรัฐมนตรี จะต้องกระทำเป็นสามวาระ\* ดังต่อไปนี้

ก. วาระที่หนึ่ง เป็นการพิจารณาและลงมติว่ารับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่าง พ.ร.บ. นั้น และเพื่อประโยชน์แก่การวินิจฉัยของ ส.ส. จะให้กรรมการสามัญหรือวิสามัญพิจารณาก่อนรับหลักการแห่งร่าง พ.ร.บ. กอนก็ได้ ในกรณีที่ว่า พ.ร.บ. ที่ ส.ส. เป็นผู้เสนอ ถ้าคณะรัฐมนตรีขอรับร่าง พ.ร.บ.นั้นไปพิจารณาก่อนที่สภาจะลงมติรับหลักการ สภาทั้งสองรองการพิจารณา

<sup>๕</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๑๑, มาตรา ๑๑๗

<sup>๖</sup> โปรดดู ภาคผนวก ๓ - ๑

\* หมายเหตุ การเขียนขั้นตอนในการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. นั้น ผู้เขียนจะเน้นหลักเฉพาะร่าง พ.ร.บ. ที่ไม่เกี่ยวกับทางการเงินเป็นสำคัญ

ไวก่อน และสมาชิกอำนาจที่จะกำหนดระยะเวลาได้ แต่ต้องเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร การประชุมปรึกษาในหลักการแห่งร่าง พ.ร.บ. และลงมติว่าจะรับหลักการแห่งร่าง พ.ร.บ. นั้นหรือไม่ สมาชิกมีสิทธิที่จะอภิปรายได้โดยสมควรก่อนที่จะมีการลงมติ หลังจากที่ได้สภาลงมติรับหลักการแห่งร่าง พ.ร.บ. แล้ว จะมีการลงมติว่า พ.ร.บ. ฉบับนั้น ๆ สมควรจะไปให้คณะกรรมการชุดใดเป็นผู้พิจารณาและกำหนดแปรญัตติภายในกำหนดกี่วัน สำหรับสมาชิกผู้ใดเห็นสมควรแก้ไขร่าง พ.ร.บ. ทั้งโดยปรกติกามติข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จะกำหนดแปรญัตติภายใน ๗ วัน เว้นแต่สภาจะกำหนดเป็นอย่างอื่น การแปรญัตติของ ส.ส. จะต้องมิผู้รับรอง ๒ คน แปรเป็นรายมาตรา และเสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือถึงประธานกรรมการ ภายในกำหนดดังกล่าวข้างต้น

สำหรับร่าง พ.ร.บ. เกี่ยวกับทางการเงิน หลังจากลงมติรับหลักการแห่งร่าง พ.ร.บ. แล้ว จะส่งให้คณะกรรมการวิสามัญซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นกรรมการโดยตำแหน่งเป็นผู้พิจารณา และสมาชิกที่มีได้เป็นกรรมการวิสามัญ มีอำนาจแต่เพียงคัดทอนรายจ่ายเท่านั้น จะขอเพิ่มหรือเปลี่ยนแปลงไม่ได้ เว้นไว้แต่จะใช้วิธีการขอร้องช่วยวาท

๓. วาระที่สอง ในกรณีที่สภามีมติในวาระที่หนึ่งรับหลักการแห่งร่าง พ.ร.บ. และให้คณะกรรมการไปพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น คณะกรรมการจะเรียก ส.ส. ผู้ขอแปรญัตติไปชี้แจงแก้ไขเพิ่มเติมจนเป็นที่พอใจ แต่หาก ส.ส. ผู้แปรญัตติยังไม่พอใจจะสงวนไว้อภิปรายในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วก็จะเสนอร่าง พ.ร.บ. นั้น โดยแสดง

ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน พ.ศ. ๒๕๑๓ ข้อ ๑๐๙ วรรค ๒ บัญญัติว่า "...ในการที่คณะรัฐมนตรีรับร่าง พ.ร.บ. ไปพิจารณาก่อนที่สภาจะลงมติ ให้สภากำหนดเวลาการพิจารณาไม่เกิน ๒๐ วัน นับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีขอรับร่าง พ.ร.บ. นั้นไป ถ้าครบกำหนดเวลาแล้วให้สภายกร่าง พ.ร.บ. นั้น พิจารณาในคราวประชุมครั้งที่กำหนดเวลาได้ล่วงพ้นไปแล้ว..."

ร่างเดิม และการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้างต่อสภาเพื่อพิจารณาในวาระที่ ๒ การพิจารณา  
 ในวาระนี้สภาจะพิจารณาร่าง พ.ร.บ. นั้น เริ่มจากข้อร่าง คำปรารภ เวียงตามลำดับมาตรา  
 และให้สมาชิกสภาหรือกรรมการอภิปรายได้เฉพาะโดยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือ  
 ผู้ที่แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติ หรือที่คณะกรรมการอภิปรายแก้ไขและสงวนความเห็นไว้เท่านั้น เว้นแต่ที่ประชุมจะลง  
 มติเป็นอย่างอื่น ถ้าที่ประชุมลงมติเห็นด้วยกับคำแปรญัตติ หรือ เห็นด้วยกับการแก้ไขในมาตราใดแล้ว  
 มิให้เสนอขอแปรญัตติหรือเสนอขอเปลี่ยนแปลงอีก เมื่อสภาได้พิจารณาจนจบร่าง พ.ร.บ. แล้ว  
 ก็ให้สภาพิจารณาทั้งร่าง เป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง และในการพิจารณาร่างนี้สมาชิกอาจขอแก้ไขเพิ่ม  
 ติมโดยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อความใดมิได้ นอกจากเพื่อความที่ยังขัดแย้งกันอยู่ โดย  
 ส่งให้คณะกรรมการพิจารณาใหม่เฉพาะที่ขัดแย้งหรือบกพร่อง และไม่มี การแปรญัตติในชั้นกรรมมา  
 ชิกการ เมื่อส่งไปให้คณะกรรมการแล้วที่ประชุมจะระงับการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ไว้ก่อนเพื่อรอ  
 รายงานของคณะกรรมการก่อนก็ได้ โดยไม่มีการลงมติให้ผ่านวาระที่สอง แต่การพิจารณาใน  
 วาระที่สองของสภานี้ ถ้าเป็นกรณีรีบด่วนในอันที่จะต้องตรากฎหมายใช้บังคับอันเห็นโทษสถานการณ์  
 แล้วสภาจะพิจารณาเองโดยไม่ตั้งหรือส่งให้คณะกรรมการก็ได้ เรียกว่าเป็นการพิจารณาโดย  
 กรรมการเต็มสภา ให้ถือว่าสมาชิกทุกคนเป็นกรรมการ

ค. วาระที่สาม เป็นการพิจารณาคัดกันว่าควรเสนอร่าง พ.ร.บ. ประกาศใช้เป็น  
 กฎหมายหรือไม่ (ในกรณีมีสภาเดียว) หรือเสนอร่าง พ.ร.บ. ต่อวุฒิสภาหรือไม่ (ในกรณีที่มีสองสภา)  
 แต่ถาร่าง พ.ร.บ. นั้น เป็นร่าง พ.ร.บ. ที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอมา วุฒิสภาก็ลงมติเพียงเห็น  
 ชอบด้วย หรือไม่เห็นชอบด้วย เมื่อเห็นชอบด้วยก็ส่งไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการให้พระมหากษัตริย์

๕ ไปรคตุ ภาคผนวก ๓ - ๓

๑๐ ประเสริฐ ไทมะสุคนธ์, "อำนาจหน้าที่ของสภานิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปัจจุบัน" ประเด็นผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๒, หน้า ๒๘๓ และตามข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๓ ข้อ ๑๐๘



ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ถือว่าเป็นการยับยั้งร่าง พ.ร.บ. นั้น การยับยั้งนี้เป็นการชั่วคราว ถ้าเป็นร่าง พ.ร.บ. ที่เกี่ยวข้องกับการเงินสภามณฑล ราษฎรอาจยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที แต่ถ้าเป็นร่าง พ.ร.บ. ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเงินต้องรอ ให้ความเห็นจากสภาผู้แทนราษฎรก่อน จึงจะยกพิจารณาใหม่ได้ ในกรณีเช่นนี้ถ้าสภาผู้แทนราษฎร ยืนยันด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็ให้ถือว่า พ.ร.บ. นั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

ในกรณีที่ร่าง พ.ร.บ. ที่วุฒิสภาเสนอไปยังสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวาระที่สองนี้ และสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยที่จะส่งไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากรุณาธิคุณ ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายร่าง พ.ร.บ. นั้นก็เป็นอันตกไป ไม่ใช่เป็นการยับยั้งชั่วคราว

สำหรับร่าง พ.ร.บ. ที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเห็นชอบในวาระที่สองนี้ ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างที่สภาหนึ่งได้เสนอมาก็ต้องให้สภาที่เสนอมากำหนดจำนวนคณะกรรมการร่วมกัน และตั้งกรรมการร่วมกันมีจำนวนเท่ากันทั้งสองสภาทำการพิจารณาและเสนอให้แต่ละสภาพิจารณา ถ้าแต่ละสภาเห็นชอบตามที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอก็ก่อนส่งให้นายกรัฐมนตรี เพื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากรุณาธิคุณ ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

โปรดดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๒ มาตรา ๑๒๔  
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๑ มาตรา ๑๒๑  
 (ส่วน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๘ มาตรา ๘๒ และ  
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๔๙๐ มาตรา ๖๐ ไม่ได้กำหนดเวลา  
 ไว้หนึ่งปี)

๑๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๒ มาตรา ๑๒๓  
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๑ มาตรา ๑๒๐

ถ้าสภาหนึ่งสภาใดไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ถือว่าเป็นการยับยั้งร่าง พ.ร.บ. ฉบับนั้น ถ้าเป็นร่าง พ.ร.บ. ที่สภาผู้แทนราษฎร เสนอมา ร่าง พ.ร.บ. ก็เป็นอันตกไปเช่นกัน แต่เป็นการยับยั้งชั่วคราวดังกล่าวข้างตน และในกรณีที่เป็นร่าง พ.ร.บ. ของวุฒิสภา ก็ให้ร่าง พ.ร.บ. นั้นตกไป

การพิจารณา ร่าง พ.ร.บ. ที่อีกสภาหนึ่งได้เสนอมานั้น ในรัฐธรรมนูญกำหนดเวลาการพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับตั้งแต่วันรับร่าง แต่ถ้าเป็น พ.ร.บ. เกี่ยวด้วยการเงิน ภายใน ๓๐ วัน ทั้งนี้ เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาที่เสนอร่าง พ.ร.บ. มานั้นจะไต่ถามมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นพิเศษ ในการนี้ประธานสภาที่เสนอร่าง พ.ร.บ. นั้นจะกำหนดไป ด้วยว่าเป็นร่าง พ.ร.บ. เกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่ ถ้าไม่ได้กำหนดไปก็ถือว่าไม่ใช่ร่าง พ.ร.บ. เกี่ยวด้วยการเงิน การพิจารณาถ้าไม่เสร็จภายในกำหนดถือว่าเห็นชอบในร่าง พ.ร.บ. ฉบับนั้น ๆ

สำหรับร่าง พ.ร.บ. ที่รัฐสภาเห็นชอบด้วย เมื่อนายกรัฐมนตรีนำขึ้นสู่สภาแล้ว ๑ ถวายพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยนั้น ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือไม่พระราชทานคืนมาภายในกำหนด ๕๐ วัน รัฐสภาจะต้องประชุมปรึกษา ร่าง พ.ร.บ. นั้นใหม่ในที่ประชุมร่วมกับของรัฐสภา ถ้ารัฐสภายับยั้งคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า ๒ ใน ๓ หรือเกินกว่ากึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่าง พ.ร.บ. นั้น ขึ้นสู่สภาแล้ว ๑ ถวายอีกครั้งหนึ่ง ถ้ามิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายใน ๓๐ วัน

๑๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑, มาตรา ๑๑๕

๑๔ ไปรคฤ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๗๕

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๒ มาตรา ๗๗

สำหรับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๕ มาตรา ๓๕

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๒๑

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ กำหนดว่า

เมื่อพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยจะพระราชทานคืนมาครั้งแรกภายใน ๓๐ วัน ครั้งที่สองภายใน ๑๕ วัน

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๗๒

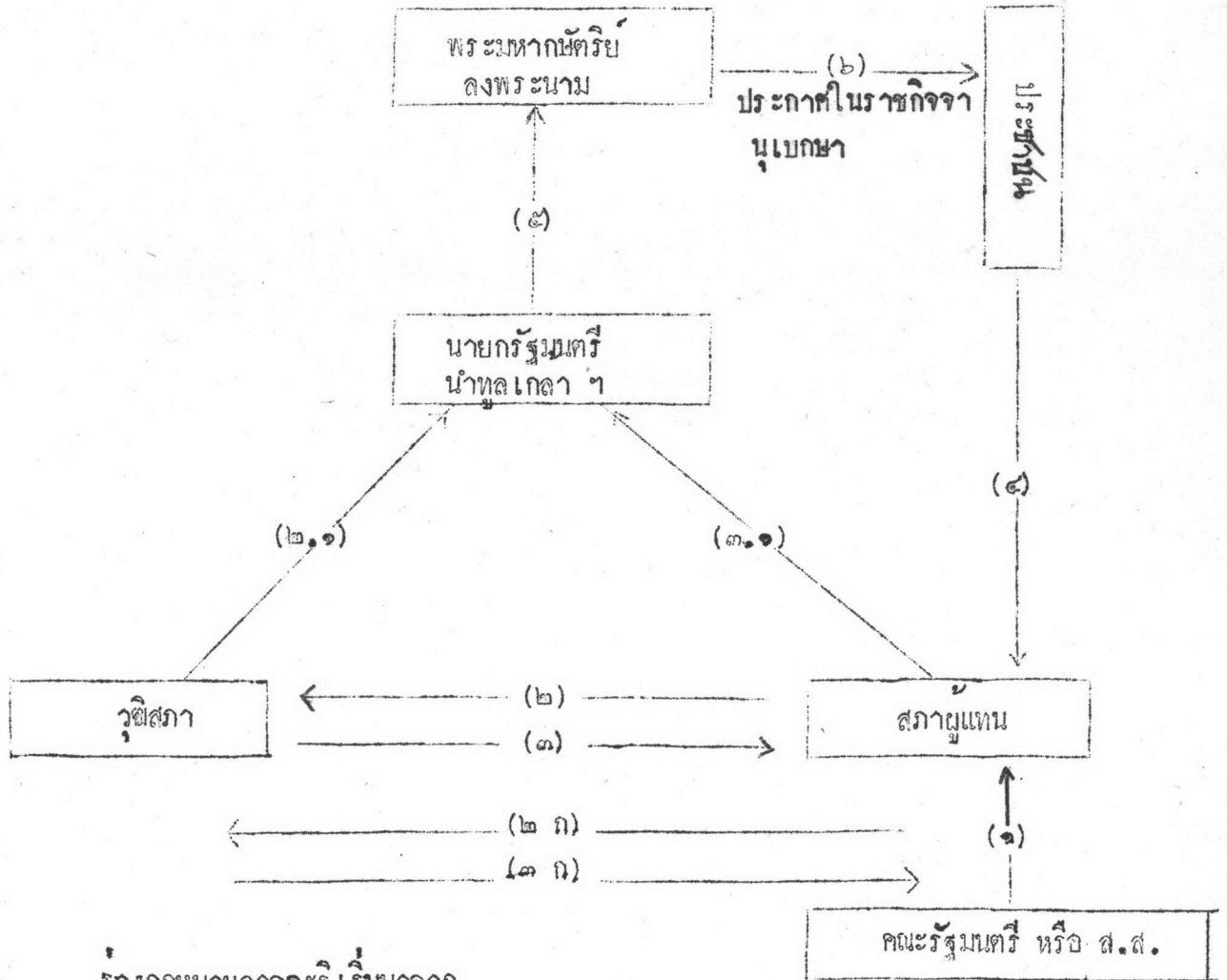
กำหนดครั้งแรก ๖๐ วัน ครั้งที่สอง ๓๐ วัน

ถ้าให้นายกรัฐมนตรีนำร่าง พ.ร.บ. นั้นประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายในราชกิจจานุเบกษา เสมือนหนึ่งได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว

อนึ่ง ในการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. นอกจาก พ.ร.บ.งบประมาณ สภาอาจพิจารณา ๓ วาระรวดเดียวก็ยอมกระทำไคร่ ส.ส.เสนอและมีเสียงข้างมากเห็นด้วย

นอกจากกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติจะเห็นได้ว่า อำนาจสูงสุด ในการออกกฎหมายนั้นเป็นของสภาผู้แทนราษฎรอย่างเด็ดขาด หากสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยแล้วกฎหมายของวุฒิสภาก็ตกไป ส่วนวุฒิสภายังกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรก็เป็นเพียงระงับอยู่ชั่วคราวไม่เกินหนึ่งปีเท่านั้น วิธีการตรากฎหมายตามที่ไคร่กล่าวแล้วถือได้ว่าเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินทางอ้อมอย่างหนึ่ง เพราะถ้าคณะรัฐมนตรีต้องการจะมีกฎหมายใดเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เป็นต้น ถ้าสภาไม่อนุมัติคณะรัฐมนตรีก็ดำเนินการบริหารประเทศไม่ได้ ดังนั้น บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในตำแหน่งนิติบัญญัติจึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง

กรรมวิธีในการออกกฎหมาย  
(ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๑๑)



ร่างกฎหมายอาจจะเริ่มมาจาก

- ๑. คณะรัฐมนตรี (๑)
- ๒. สมาชิกสภาผู้แทน (๒)
- ๓. สมาชิกวุฒิสภา (๓)
- ๔. ประชาชนเสนอมายังสมาชิก ฯ (๔)

หมายเหตุ

- สภาผู้แทนแก้ไขร่างกฎหมายของวุฒิสภา (๓ ก)
- วุฒิสภาแก้ไขร่างของสภาผู้แทน (๒ ก)

ที่มา ร.อ.สมบุญ ไพรินทร์, บันทึกเหตุการณ์ทางการเมืองตั้งแต่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๑๕ - ๒๕ ธันวาคม ๒๕๑๕, (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, ๒๕๑๖), หน้า ๑๑๖



๓.๓ คณะกรรมาธิการ

จากกระบวนการพิจารณา พ.ร.บ. ที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นจะเห็นได้ว่า คณะกรรมาธิการมีบทบาทสำคัญยิ่งในการพิจารณาร่างกฎหมาย เพราะการที่จะให้ ส.ส. หรือ วุฒิสภาเป็นจำนวนร้อยมาประชุมปรึกษาหารือกันก่อนที่จะผ่านร่างกฎหมาย ซึ่งมีความละเอียดอ่อน นั้นเป็นการยากลำบาก และต้องใช้เวลาที่จะตกลงกันได้ จึงต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ความชำนาญ ในกิจการ เฉพาะด้านพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบในเบื้องต้นเสียก่อนที่จะให้สภาตัดสินใจขั้นสุดท้าย นอกจากนี้คณะกรรมาธิการแต่ละชุดจะได้อีกโอกาสสร้างสมความรู้ความชำนาญในสาขางานที่ได้รับ มอบหมายเฉพาะอย่างอีกด้วย ดังนั้น คณะกรรมาธิการรัฐสภาจึงกลายเป็นกระดูกสันหลังขององค์การ นิติบัญญัติ<sup>๑๕</sup> หรือเท่ากับเป็นรัฐสภาขนาดเล็ก (Little Legislature) นั้นเอง<sup>๑๖</sup>

คณะกรรมาธิการที่ได้รับแต่งตั้งโดยทั่วไปจะประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะแขนงที่ตน สังกัด สามารถช่วยในการตัดสินใจของสภาเป็นไปอย่างรวดเร็วและถูกต้องยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพราะคณะ กรรมาธิการที่ได้รับการแต่งตั้งมีอำนาจเรียกบุคคลใดบุคคลหนึ่งมาแสดงข้อเท็จจริง หรือแสดงความ เห็นในเรื่องที่กระทำหรือพิจารณาสอบสวนอันอยู่ในวงงานของสภาเพื่อรายงานต่อสภาได้ และมี เอกสิทธิ์คุ้มครองตามรัฐธรรมนูญในการที่จะแสดงหรือแสดงความคิดเห็นใด ๆ โดยสุจริต และไม่มี ผู้ใดฟ้องร้องกล่าวโทษได้<sup>๑๗</sup> อย่างไรก็ตามคณะกรรมาธิการนี้อาจจะลดความสำคัญลงได้ ถ้าหากว่า

<sup>๑๕</sup> Flechteim Ossip K, ed., Fundamentals of Political Science (New York : The Ronald Press Company, 1952), p. 369.

<sup>๑๖</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, เรื่องเดิม, หน้า ๑๖

<sup>๑๗</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑, มาตรา ๑๓๑

สภาวิสามัญที่ถูกต้องครบถ้วนโดยคณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการส่วนใหญ่มาจากสมาชิกพรรครัฐบาล  
ซึ่งคณะกรรมการของไทยแบ่งออกเป็น

๓.๓.๑ คณะกรรมการสามัญ (Ordinary Committee)

คณะกรรมการนี้ได้รับการแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณีให้เป็นคณะกรรมการประจำ (Standing Committee) ของแต่ละสภา ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น สมาชิกในคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็น ส.ส. เท่านั้น ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๕ คน และมีคณะกรรมการทั้งสิ้น ๗ คณะ ได้แก่ คณะกรรมการเศรษฐกิจ คณะกรรมการต่างประเทศ คณะกรรมการการปกครอง คณะกรรมการการทหาร คณะกรรมการการศึกษา การสาธารณสุขและการสาธารณสุขการ คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุม คณะกรรมการเปิดเผยรายงานการประชุมลับ สำหรับรัฐสภาไทยในปี พ.ศ. ๒๕๑๓ กำหนดให้คณะกรรมการแต่ละคณะมีสมาชิก ๑๑ คน แต่อย่างไรก็ตามคณะกรรมการอาจจะตั้งเพิ่มขึ้นมากกว่า ๗ คณะ ก็ได้ตามความจำเป็น<sup>๒๐</sup>

คณะกรรมการสามัญมี ๖ หน้าที่หน้าที่ที่อยู่ที่อยู่คลอเคลียของสภาและมีบทบาทสำคัญในการพิจารณา ร่าง พ.ร.บ. อย่างยิ่ง เพราะเป็นคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจาก ส.ส. ที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของตน ดังนั้น การพิจารณา ร่าง พ.ร.บ. ต่าง ๆ จึงต้องมีการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ แต่ถ้ามหา ส.ส.ขาดความรับผิดชอบต่อประชาชนเมื่อใด คณะกรรมการก็จะกลายเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารเมื่อนั้น ซึ่งย่อมมีผลให้ร่าง พ.ร.บ. ที่พิจารณาออกมาแล้วเป็นร่าง พ.ร.บ. ที่ไม่สมบูรณ์ เพราะขาดการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์

<sup>๑๘</sup> โปรดดู ขอบบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๕๐, ๕๓  
<sup>๑๙</sup> ขอบบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๕๔, ๕๖

<sup>๑๙</sup> โปรดดู ขอบบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน พ.ศ. ๒๕๑๓ ข้อ ๖๔

<sup>๒๐</sup> โปรดดู ขอบบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทน พ.ศ. ๒๕๑๖ - ๒๕๑๓

หลายกลุ่ม เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรสมัยหลังการเลือกตั้งครั้งที่ ๑๑ (๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๒) ปรากฏว่า คณะกรรมการส่วนใหญ่ในคณะต่าง ๆ เป็นสมาชิกของพรรค รัฐบาล คือ ในจำนวนกรรมการทั้งหมด ๗๗ คน ของสภาผู้แทนราษฎร มีสมาชิกพรรคสหประชาไทย (พรรครัฐบาล) จำนวน ๒๕ คน และจากพรรคอื่น ๆ รวม ๑๒ คน ซึ่งตามหลักการการเสนอชื่อ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นเป็นกรรมการสามัญคณะต่าง ๆ โดยทั่วไปมักถือตามสัดส่วนของจำนวน สมาชิกพรรคการเมืองต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในรัฐสภา โดยหัวหน้าพรรคแต่ละพรรคจะทำการตกลงกันเอง ก่อน แต่สำหรับรัฐสภาไทยมิได้ถือหลักดังกล่าวโดยเคร่งครัด ทั้งนี้ จะเห็นว่าพรรคสหประชาไทย มีสมาชิกพรรคอยู่ในสภา ๑๐๘ คน หรือร้อยละ ๘๘ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จำนวนกรรมการ ใน ๗ คณะ มี ๗๗ คน ฉะนั้น สมาชิกพรรคสหประชาไทยควรได้เป็นกรรมการครั้งหนึ่งหรือ ๗๘ คน แต่ปรากฏว่าพรรคสหประชาไทยมีกรรมการในสภาผู้แทนราษฎรถึง ๒๕ คน ส่วนพรรคประชาธิปไตย (พรรค ฝ่ายค้าน) มีสมาชิกอยู่ในสภา ๖ ร้อยละ ๒๒ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ก็ควรจะมีกรรมการได้ ๑๘ คน กลับได้รับแต่งตั้งเพียง ๒ คน ทั้งนี้ เพราะการตั้งกรรมการของไทยกระทำโดยการออก เสียงลงคะแนน ซึ่งมีแนวโน้มทำให้พรรคที่มีเสียงข้างมากสามารถควบคุมเสียงในการ เสนอชื่อ กรรมการได้ หรือคณะกรรมการต่าง ๆ ประกอบขึ้นด้วย กรรมการจากพรรคการเมือง ที่สนับสนุนรัฐบาลเท่านั้น ทำให้คณะกรรมการต่าง ๆ ไม่เป็นรูปจำลองของสภาอย่างแท้จริง

### ๓.๓.๒ คณะกรรมการวิสามัญ (Extraordinary Committee)

คณะกรรมการชุดนี้จะแต่งตั้งจาก ส.ส. หรือมิใช่ ส.ส. ก็ได้ โดยไม่ จำกัดจำนวน ทั้งนี้แล้วแต่ความเหมาะสมแห่ง เรื่องที่คณะกรรมการจะพิจารณาเพื่อเสนอรายงาน ต่อสภา ซึ่งส่วนใหญ่แล้วคณะกรรมการวิสามัญมักจะแต่งตั้งจากบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญในสาขา วิชาหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับร่าง พ.ร.บ. ที่กำลังพิจารณาอยู่และเป็นการแต่งตั้งในลักษณะชั่วคราว เพื่อทำหน้าที่ที่สภามอบหมาย เสร็จแล้วคณะกรรมการวิสามัญก็หมดสภาพไป ทำให้ลักษณะของ กรรมการวิสามัญแตกต่างไปจากคณะกรรมการสามัญ

ในทางปฏิบัติเป็นที่พึงสังเกตได้ว่า ร่าง พ.ร.บ.ฉบับใดที่คณะรัฐมนตรี หรือ ส.ส. เป็นผู้เสนอ และคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้ว เมื่อสภาลงมติส่งร่าง พ.ร.บ. ให้คณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้พิจารณา คณะรัฐมนตรีมักจะเสนอตั้งบุคคลของฝ่ายรัฐบาลซึ่งไม่ใช่สมาชิกแห่งสภานั้น เป็นกรรมการด้วย โดยมีจำนวนน้อยกว่ากรรมการที่เป็นสมาชิกแห่งสภานั้นหนึ่งคนเสมอ เว้นแต่ร่าง พ.ร.บ. งบประมาณ ทั้งนี้ เพื่อที่ฝ่ายรัฐบาลจะสามารถชี้แจงถึงปัญหาหรือแนวทางปฏิบัติ เพื่อให้ร่าง พ.ร.บ. นั้นสามารถใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การพิจารณาร่าง พ.ร.บ. มหาวิทยาลัย พ.ศ.๒๕๑๒ ปรากฏว่ามีกรรมการที่คณะรัฐมนตรีเสนอถึง ๗ คน ในจำนวน ๑๕ คน<sup>๒๒</sup> และสำหรับร่าง พ.ร.บ. ใดที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอและสภาลงมติรับหลักการแห่งร่าง พ.ร.บ. ฉบับนั้น โดยที่คณะรัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วย กรรมการในคณะกรรมการวิสามัญที่สภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งจะไม่ปรากฏว่ามีกรรมการที่คณะรัฐมนตรีเสนออยู่ และไม่มีพรรคการเมือง ฝ่ายรัฐบาลร่วมเป็นกรรมการ เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ภายหลังการประชุมสภาผู้แทน วุฒิสภา และการประชุมร่วมกันของรัฐสภา พ.ศ.๒๕๑๒<sup>๒๓</sup> และจากผลการพิจารณาของคณะกรรมการชุดนี้ในวาระที่ ๒ และ ๓ ปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ให้เสนอร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ต่อวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียง ๑๒๑ : ๘๘ มีผลให้ร่าง พ.ร.บ. ตกไป<sup>๒๔</sup>

<sup>๒๒</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยสามัญครั้งที่ ๑๗, ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๑๒, หน้า ๙๓๕

<sup>๒๓</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยสามัญครั้งที่ ๑, ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๑๒, หน้า ๓๐๘

<sup>๒๔</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยสามัญครั้งที่ ๔, ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๑๒, หน้า ๕๓๕



๓.๓.๓ คณะกรรมาธิการร่วมกัน (Joint Committee)

เป็นกรรมาธิการที่ได้รับการแต่งตั้งเพื่อแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยให้สภาทั้งสองมีโอกาสทำความเข้าใจกันและทราบเหตุผลการแก้ไขร่าง พ.ร.บ. ตลอดจนหาทางปรองดองกันระหว่างทั้งสองสภา<sup>๒๕</sup> ในกรณีที่ว่าพระราชบัญญัติที่สภาใดสภาหนึ่งต้องการให้แก้ไขเพิ่มเติมโดยส่งร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมไปยังสภาที่เสนอมา และให้สภาทั้งสองแต่งตั้งคณะกรรมาธิการที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกของสภานั้น ๆ จำนวนเท่า ๆ กัน ตามที่สภาใดเสนอร่างพระราชบัญญัติกำหนดประกอบด้วยเป็นคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น<sup>๒๖</sup> คณะกรรมาธิการนี้จะหมดสภาพเมื่อได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขเสร็จเรียบร้อยแล้ว ดังนั้น คณะกรรมาธิการจึงมีฐานะเป็นกรรมาธิการชั่วคราวเท่านั้น

คณะกรรมาธิการแต่ละคณะแต่ละประเภทของไทยที่ได้รับแต่งตั้งในการปฏิบัติจริง ๆ แล้ว ไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นกรรมาธิการที่เป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (Specialist) ใคอย่างแท้จริง<sup>๒๗</sup> และคณะกรรมาธิการสามัญจะพิจารณาเฉพาะเรื่องรายที่ไม่มีปัญหายุ่งยาก เป็นเรื่องงานประจำทั่วไป (Routine) มากกว่าจะเป็นเรื่องนโยบายสำคัญ ๆ เช่น คณะกรรมาธิการปกครองมี พ.ศ. ๒๕๑๒ มักใช้เวลาส่วนใหญ่ในการประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเวเนซุเอลาในเขตกรณีสงฆ์ ร่างพระราชบัญญัติและเครื่องแบบตำรวจรัฐสภา เป็นต้น ส่วนคณะกรรมาธิการทหารก็มีได้ประชุมพิจารณาถึงเรื่องนโยบายทางทหารที่สำคัญ ๆ เลย หากพิจารณา

<sup>๒๕</sup> หยท แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ (พระนคร : โรงพิมพ์บำรุงสาส์น, ๒๕๑๑), หน้า ๗๒๘

<sup>๒๖</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑, มาตรา ๑๒๐ วรรค (๓)

<sup>๒๗</sup> เกษมศักดิ์ แสนโกชน, การศึกษาเปรียบเทียบระบบกรรมาธิการของรัฐบาลไทยและสหรัฐอเมริกา, วิทยานิพนธ์ชั้นปริญญาโท, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๘ หน้า ๑๒๐

ร่างพระราชบัญญัติที่ไม่มีความสำคัญจริง ๆ ทางด้านนโยบายของประเทศแต่อย่างใด เช่น ร่างพระราชบัญญัติเครื่องแบบทหาร และกำหนดวิทยฐานะของผู้สำเร็จวิชาการทหาร เป็นต้น การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในการพิจารณาสอบสวนเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของสภาฯ มิได้ปฏิบัติอย่างเต็มที่ เพราะสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่จำเป็นต้องใช้วิธีตั้งกระทู้ถามมากกว่าที่จะใช้ให้คณะกรรมการสอบสวนตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ เพราะการตั้งกระทู้ถามสมาชิกวุฒิสภาสามารถที่จะตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับเรื่องอะไรก็ได้ ซึ่งรวดเร็วกว่าให้คณะกรรมการและรัฐมนตรีจะต้องตอบกระทู้ถามของสมาชิกในสภาด้วยตนเอง ถึงแม้ว่ารัฐมนตรีมีเอกสิทธิ์คุ้มครองที่จะไม่ตอบกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภาในบางกรณีก็ตาม นอกจากนี้คณะกรรมการบางคนที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นเพียงคณะกรรมการที่แต่งตั้งไว้ลอย ๆ เท่านั้น มิได้มีการมอบหมายหน้าที่ให้ปฏิบัติแต่อย่างใด เช่น คณะกรรมการการต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๒ มี นางจินดา อังศ์โชติ, นายบุญช่วย มาประเสริฐ, นายประสิทธิ์ ชูพินิจ, นายปรีดา พัฒนากบุตร, นายพานิช สัมภวคุปต์, นายพิชัย รัตกุล, นายเพ็ชรศักดิ์ นิสัยสุข, ดร. วิชัย นายประเสริฐ, นายวินิจ วงศ์ตาล, นายเหลื่อม พันธฤกษ์ และ นายอดุลย์ ภูมิณรงค์ และคณะกรรมการเปิดเผยรายงานการประชุมลับ ไม่เคยมีการประชุมเลยนับตั้งแต่เปิดสภาจนเปิดสภา<sup>๒๔</sup> ซึ่งแตกต่างจากคณะกรรมการของสหรัฐอเมริกาที่มีบทบาทอันสำคัญยิ่งต่อการออกกฎหมาย จนอาจกล่าวได้ว่าการพิจารณาของคณะกรรมการมีผลอย่างยิ่งต่อโอกาสที่ร่างกฎหมายจะได้รับการตรากฎหมาย หรือร่างกฎหมายนี้จะตกไป หรือเป็นผู้ที่กำความเป็นความตายของร่างกฎหมายทั้งหมด เขาสภา<sup>๒๕</sup>

<sup>๒๔</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา บันทึกการประชุมของคณะกรรมการสามัญของรัฐสภา ประจำปี พ.ศ. ๒๕๑๒, ๒๕๑๓ และ ๒๕๑๔, กองกรรมการ, สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

<sup>๒๕</sup> เกษมศักดิ์ แสนโกชน, เรื่องเดิม, หน้า ๗๐ - ๗๒

๓.๔ บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติหรือเป็นตัวแทนของประชาชนที่จะควบคุมฝ่ายบริหารและทำหน้าที่นิติบัญญัติ ซึ่งงานด้านนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรนั้นนับได้ว่าเป็นมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับต้องกระทำด้วยความรอบคอบมองเห็นการณ์ไกล และคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ ซึ่ง John Stuart Mill ได้กล่าวไว้ในหนังสือ Representative Government ว่า "...ไม่มีงานใดที่เกี่ยวกับการใช้สติปัญญาซึ่งไปกว้างขวางรัฐธรรมนูญ เพราะจะต้องใช้บุคคลที่ทรงภูมิปัญญาและชำนาญงานคุณเคยเป็นหลักสำคัญยิ่งยวดที่งานนี้จะสำเร็จด้วยดี และลักษณะดังกล่าวทุกบทมาตราของกฎหมายนั้นจะต้องมีความละเอียดถี่ถ้วน และประกอบด้วยความเห็นการณ์ไกล ซึ่งจะส่งผลต่อมาตราอื่น ๆ ทั้งจะต้องผสมกลมกลืนไปกับกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่ตราไว้ด้วย..."<sup>๓๐</sup> ดังนั้น กฎหมายทุกฉบับที่ผ่านการพิจารณาอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติย่อมถือได้ว่าเป็นกฎหมายอันจำเป็นของรัฐและสอดคล้องกับเจตนารมณ์หรือนิติของประชาชนส่วนใหญ่ สำหรับบทบาทของ ส.ส. ในการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ตั้งแต่หลังการเลือกตั้งครั้งแรก (๑๕ พฤศจิกายน ๒๔๗๖) จนถึงการเลือกตั้งครั้งสุดท้าย (๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๒) อาจแยกลักษณะของร่างพระราชบัญญัติที่ ส.ส. เสนอได้ดังต่อไปนี้

๓.๔.๑ ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ และสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติประกาศใช้เป็นกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติที่ ส.ส. แต่ละบุคคลเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในกรณีที่มีสภาเดียวหรือได้รับอนุมัติจากวุฒิสภาในกรณีที่มีสองสภา ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากรุณาธิคุณเพื่อลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายนั้น โดยทั่วไปแล้วจะเห็นได้ว่าเป็นกฎหมายที่เสนอโดย ส.ส. ที่สนับสนุนรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่จะมีกฎหมายบางฉบับที่ไม่ค่อย

<sup>๓๐</sup> อังใน เกษม อุทยานิน, ความรู้เกี่ยวกับรัฐศาสตร์, (พระนคร: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๑) หน้า ๕๕

สำคัญเท่านั้นที่ ส.ส.ฝ่ายค้านเสนอ\* ดังจะเห็นได้ชัดเจนในสมัยหลังการเลือกตั้งครั้งที่ ๔ - ๕ กฎหมายที่ ส.ส.เสนอและสภาผู้แทนราษฎรลงมติให้ประกาศเป็นกฎหมายมีจำนวน ๒๖ ฉบับ ในจำนวนนี้เป็นพระราชบัญญัติของ ส.ส. ที่สนับสนุนรัฐบาล ๒๓ ฉบับ และฝ่ายค้านรัฐบาล ๓ ฉบับ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่าในภาวะคับขัน พ.ศ. ๒๔๘๕ เสนอโดย นายเลื่อน พงษ์โสภณ ส.ส.จังหวัดนครราชสีมา สนับสนุนรัฐบาล นายทอง อภัยวงศ์, พระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายว่าด้วยคอมมิวนิสต์ พ.ศ. ๒๔๘๕ เสนอโดย นายประเสริฐ ทรัพย์สุนทร ส.ส.จังหวัดสุราษฎร์ธานี สนับสนุนรัฐบาล พลเรือตรีถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัดราชบุรี และกาญจนบุรี พ.ศ. ๒๔๘๕ เสนอโดย นายโย อุลิศ ส.ส.จังหวัดร้อยเอ็ด<sup>๓๑</sup> ฝ่ายค้านรัฐบาล พลเรือตรีถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นต้น นอกจากนี้ในสมัยรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม หลังการเลือกตั้งครั้งที่ ๔ (๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๕) ถึงก่อนการเลือกตั้งครั้งที่ ๕ (๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๐) มีกฎหมายที่ ส.ส.สามารถถอนสถานะแทนราษฎร และประกาศเป็นกฎหมายเพียง ๓ ฉบับ เท่านั้น และเป็นกฎหมายที่เสนอโดย ส.ส.ซึ่งสนับสนุนรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ทั้งสิ้น คือ พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๕ เสนอโดย นายเสรี อิศรางกูร ณ อยุธยา ส.ส.จังหวัดบุรีรัมย์, พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลักษณะอาญา (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ. ๒๔๘๖ เสนอโดย นายสุปัน พูลพัฒน์ ส.ส.จังหวัดกาฬสินธุ์ และพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด น่าน จังหวัดเชียงราย และจังหวัดแพร่ พ.ศ. ๒๔๘๕ เสนอโดย นายบุญผดุง ทองสวัสดิ์ และ

<sup>๓๑</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานกิจการของสภาผู้แทนราษฎรที่ได้กระทำในสมัยประชุมสามัญและวิสามัญ ระหว่างเดือน มกราคม ๒๔๘๕ - สิงหาคม ๒๔๘๐, กองการประชุม

\* หมายเหตุ ในการพิจารณาว่าสมาชิกผู้ใดเป็นสมาชิกฝ่ายค้านหรือฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลนั้น เนื่องจากสมัยก่อนยังไม่มีพรรคการเมือง จึงเป็นการยากที่จะพิจารณาว่าเป็นสมาชิกฝ่ายใด ซึ่งในที่นี้ผู้เขียนจะให้หลักพิจารณาว่าสมาชิกผู้ใดที่ลงชื่อเสนอขอเปิดอภิปรายทั่วไปต่อรัฐบาล ถือได้ว่าเป็นสมาชิกพรรคฝ่ายค้าน

นายบุญช่วย ศรีสวัสดิ์ ส.ส. จังหวัดเชียงราย <sup>๓๒</sup> และสมัยรัฐบาล จอมพลถนอม กิตติขจร หลัง  
การเลือกตั้งครั้งสุดท้าย (๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๒) มีพระราชบัญญัติเพียง ๒ ฉบับเท่านั้น ซึ่งก็เป็น  
ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกพรรคสหประชาไทย (พรรครัฐบาล) คือ พระราชบัญญัติ  
มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๑๔ เสนอโดย นายประมวล กุลมาตย์ ส.ส.จังหวัดชุมพร  
และพวก <sup>๓๓</sup> พระราชบัญญัติหนายความ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๔ เสนอโดย นายน้อย ทินราช  
ส.ส.จังหวัดนครราชสีมา และพวก <sup>๓๔</sup>

### ๓.๔.๒ ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอถอน

การเสนอร่างพระราชบัญญัติของ ส.ส. ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรสมาชิก  
มีสิทธิที่จะถอนร่างพระราชบัญญัติของตนได้ ถ้าหากเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นยังไม่สมบูรณ์  
เพียงพอ ซึ่งอาจจะเป็นการถอนร่างพระราชบัญญัติก่อนเขาระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร  
หรือถอนหลังจากมีการอภิปรายกันพอสมควรแล้ว เป็นต้น เมื่อพิจารณาจากการถอนร่างพระราช  
บัญญัติของ ส.ส.แล้วจะเห็นได้ว่าสาเหตุการถอนของสมาชิกที่เสนอไม่ค่อยมีเหตุผลเพียงพอ และ  
ขาดการศึกษาหรือเตรียมการเป็นอย่างดี แสดงถึงความอ่อนแอของ ส.ส.ต้องถูกครอบงำโดยฝ่าย  
บริหาร เช่น ร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๑๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๑๗ เสนอโดย  
ขุนประเจตกรุพันธ์ ส.ส. จังหวัดพินนาคโลก ได้อภิปรายสาเหตุการถอนว่า "เมื่อข้าพเจ้าได้ฟังทาง

<sup>๓๒</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานกิจการของสภาผู้แทนราษฎรที่ได้กระทำใน  
สมัยประชุมสามัญ วิสามัญ ระหว่างเดือน มีนาคม ๒๕๑๕ - ธันวาคม ๒๕๑๕, กองการประชุม

<sup>๓๓</sup> พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๑๔, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๘๘  
ตอนที่ ๒๔ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๑๔, หน้า ๘๘

<sup>๓๔</sup> พระราชบัญญัติหนายความ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๔, ราชกิจจานุเบกษา  
เล่ม ๘๘ ตอนที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๑๔, หน้า ๒๓๖

ฝ่ายรัฐบาลแดงว่า ในการที่จะให้สมาชิกผู้ซึ่งไม่เคยมีราชการได้รับสิทธิอย่างที่เขาเจ้า  
เสนอ (ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิกลับเข้ารับราชการได้) เป็นเวลาเป็นนานต่อไป  
การที่จะสอบวิพยะฐานะหรือการที่จะบรรจุอาจจะขยายให้สูงขึ้น เมื่อเป็นนโยบายของฝ่าย  
รัฐบาล ดังนั้น ข้าพเจ้ายินดีถอนญัตตินี้..."<sup>๓๕</sup>

...ร่างพระราชบัญญัติกรรมบัญญัติศาลทหาร (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๘๖ เสนอโดย  
นายเสรี อิศรางกูร ณ อยุธยา ส.ส. จังหวัดบุรีรัมย์ เพื่อต้องการที่จะแก้ไขเวลาในการอุทธรณ์  
และฎีกาในศาลทหารจาก ๑๕ วัน เป็น ๓๐ วัน เมื่อผู้เสนอได้ฟังคำชี้แจงจาก พลเอก สฤษดิ์  
ธนะรัชต์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกลาโหมแล้วก็ถอน โดยให้เหตุผลในการถอนว่า "...ข้าพเจ้าได้  
ฟังท่านแม่ทัพหรือท่านรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมอภิปรายแล้ว ข้าพเจ้าไม่มีความรู้ใน  
เรื่องทางศาลทหารหรือเรื่องทหารนี้ เพราะฉะนั้นถ้าหากว่าท่านไม่มีความประสงค์ที่จะรับหลักการ  
ของข้าพเจ้า ข้าพเจ้าก็ไม่ขัดข้องในการที่จะถอน ข้าพเจ้ายินดีที่จะถอนในสภานี้..."<sup>๓๖</sup>

นอกจากนั้น การถอนร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากขาดความ  
รับผิดชอบของ ส.ส. เอง โดยการ เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เมื่อเข้า  
ระเบียบวาระการประชุมปรากฏว่า สมาชิกผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติไม่มาประชุมและไม่มอบให้ตัว  
แทนผู้ใดผู้หนึ่งอภิปรายในสภา ทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมาทองถอนไปตามข้อมบังคับการประชุม  
และการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร เช่น ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งกรมการนิติบัญญัติ พ.ศ. ๒๔๘๖  
เสนอโดย นายพร มณีทอง ส.ส. จังหวัดสมุทรสาคร เมื่อถึงวันประชุมตามระเบียบวาระการประชุม  
ปรากฏว่า นายพร มณีทอง ไม่มาประชุมและไม่มอบหมายให้ผู้อื่นเป็นตัวแทนในการอภิปรายถึง

<sup>๓๕</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยวิสามัญ ครั้งที่ ๔  
ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๔๘๗, หน้า ๕๒๐

<sup>๓๖</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยวิสามัญ ครั้งที่ ๓  
ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๔๘๖, หน้า ๓๐๕

เหตุผลในการ เสนอร่าง<sup>๓๓</sup> แทน เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติต้องถอนไปตามข้อบังคับการประชุม และปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๔๘๕ ข้อ ๕๕

๓.๔.๓ ร่างพระราชบัญญัติที่ผิดข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร

โดยปกติแล้วการเสนอร่างพระราชบัญญัติของ ส.ส. จะต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร และตามรัฐธรรมนูญ เช่น ร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับต้องมีบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติ ต้องมีสมาชิกรับรองและร่างพระราชบัญญัติที่ตราไปแล้วซึ่งมีข้อความเช่นเดียวกัน ห้ามเสนอขึ้นใหม่ภายในกำหนด ตามข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

สำหรับการเสนอร่างพระราชบัญญัติของ ส.ส. ที่ผิดข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎรนั้นถือว่าตกไป ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วสาเหตุที่ทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่ผิดข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร มี ๒ ประการด้วยกัน คือ

ประการที่หนึ่ง ที่ประชุมลงมติไทยกเรื่องอันขึ้นปรึกษา<sup>๓๔</sup> เช่น ร่าง

พระราชบัญญัติแบ่งเขตและจัดตั้งจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๖ เสนอโดย นายทิม ภูริพัฒน์ ส.ส. จังหวัดอุบลราชธานี และนายอมพร สุวรรณผล ส.ส. จังหวัดร้อยเอ็ด ได้มีการอภิปรายกันพอสมควรทั้งฝ่ายที่สนับสนุนรัฐบาลและฝ่ายค้าน เมื่อมี ส.ส. เสนอว่าให้มีการอภิปรายต่อไป หรือยกเรื่องอันขึ้นปรึกษา

<sup>๓๓</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๐๕

<sup>๓๔</sup> "... ผู้คดีหรือคำแปรญัตติใดที่ถึงวาระพิจารณาในที่ประชุมแล้ว ถ้าผู้เสนอหรือผู้แปรญัตติไม่ขออภิปรายหรือไม่อยู่ในที่ประชุมให้ถือว่าได้ถอนญัตตินั้น..."

<sup>๓๕</sup> โปรดดู ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๔๗๗ ข้อ ๒๓ (ฉ) ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๔๘๕ ข้อ ๓๑ (๕)

ปรากฏว่าผู้ให้การอภิปรายคือ ๘ เสียง ยกเรื่องอินชัมปริกษา ๘๘ เสียง เป็นต้น

ประการที่สอง เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ ส.ส. เมื่อเสนอแล้วไม่อยู่ในที่ประชุมสภา เช่น ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งกรมการนิคมอุตุนิเทศแห่งชาติ พ.ศ. ๒๔๘๖ เสนอโดย นายพร มณีทอง ดังได้กล่าวแล้ว ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๘๖ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่...) พ.ศ. ๒๔๘๖ ทั้ง ๒ ฉบับ เสนอโดย นายสวัสดิ์ คำประกอบ ส.ส. จังหวัด นครสวรรค์ เป็นต้น เมื่อถึงระเบียบวาระการประชุมปรากฏว่า นายสวัสดิ์ คำประกอบ ขาดประชุม และมีใ้มอบหมายให้ผู้ใด เป็นตัวแทนในการอภิปรายหลักการและเหตุผลในการ เสนอร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ ทำให้ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับต้องตกไปตามข้อบังคับการประชุม

๓.๔.๔ ร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลรับไปพิจารณา ก่อนรับหลักการ

ร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้ เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ส่วนใหญ่เสนอโดย ส.ส. ฝ่ายค้านรัฐบาล ทั้งนี้ เพราะถ้าหากว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดย ส.ส. ฝ่ายสนับสนุน รัฐบาลแล้ว สถานูแทนราษฎร จะลงมติรับหลักการโดย เหตุผลที่ สมบรูณ์ รัฐบาลจะต้องมีเสียงข้างมากในสภานั้นเอง สำหรับกรณีที่รัฐบาลรับร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ นั้น บางร่างพระราชบัญญัติก็มีการกำหนดเวลาการรับไปพิจารณา บางร่างพระราชบัญญัติก็มิได้กำหนด เช่น ร่างพระราชบัญญัติ

๘๐ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยวิสามัญ ครั้งที่ ๒, ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๔๘๗, หน้า ๒๖๔

- ๘๐ โปรตกู - ขอบังคัมการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทน พ.ศ. ๒๔๘๐ ข้อ ๕๕
- ขอบังคัมการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน พ.ศ. ๒๔๘๔ ข้อ ๖๑
- ขอบังคัมการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๔๘๕ ข้อ ๕๕

๘๒ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยวิสามัญ ครั้งที่ ๒ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๔๘๖, หน้า ๖๔ - ๗๔



ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๖ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๗๘ เสนอโดย นายเตียง ไซยกาล  
 ส.ส. จังหวัดอุตรดิตถ์ว่าเป็นร่างที่รัฐบาลรับไปพิจารณาาก่อนรับหลักการ โดยมีได้กำหนดเวลาการพิจารณา  
 ว่าจะนานเท่าไร <sup>๔๓</sup> ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๗๘ เสนอโดย  
 ชุมพร สิมสุครณเวทย์ ส.ส. จังหวัดหนองคาย เมื่อรัฐบาลรับไปพิจารณาแล้วรับว่าจะเสนอมายใหม่ภายใน  
 สมัยประชุม <sup>๔๔</sup> ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่...)  
 พ.ศ..... เสนอโดย ม.ร.ว.เสียมป์ บราโมท นายสมบุญ ศิริธร ส.ส. จังหวัดพระนคร นายใหญ่  
 ศวิตชาติ ส.ส. จังหวัดนครสวรรค์ ทั้งหมดสังกัดพรรคพวกประชาธิปไตย (ฝ่ายค้าน) เมื่อมีการอภิปราย  
 ก็พอสมควรแล้วรัฐบาลรับร่างพระราชบัญญัตินี้ไปพิจารณาาก่อนรับหลักการ และจะพิจารณาให้เสร็จ  
 ส่งกลับคืนมาให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาไม่เกิน ๑ ปี <sup>๔๕</sup> เป็นต้น

๓.๔.๕ ร่างพระราชบัญญัติที่ตกไปเพราะเหตุอื่น

ร่างพระราชบัญญัติที่ ส.ส. เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรนอกจากที่กล่าวข้างต้น  
 แล้ว ยังมีร่างพระราชบัญญัติที่ตกไปด้วยสาเหตุอื่น ๆ อีก ได้แก่

ก. ร่างพระราชบัญญัติที่ตกไปเพราะเหตุผล

ร่างพระราชบัญญัติใดก็ตามที่อยู่ในระหว่างการ เสนอปร ธานสภาเพื่อรอเข้า  
 ระเบียบวาระหรือบรรจุเข้าระเบียบวาระ หรืออยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการหรือ

<sup>๔๓</sup> สำนักงานเลขาธิการ รัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยวิสามัญ  
 ครั้งที่ ๑๘, ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๔๗๘, หน้า ๑๕๖๘

<sup>๔๔</sup> สำนักงานเลขาธิการ รัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยวิสามัญ  
 ครั้งที่ ๑๗, ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๘, หน้า ๕๕๘

<sup>๔๕</sup> สำนักงานเลขาธิการ รัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยวิสามัญ  
 ครั้งที่ ๔, ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๔๗๒

รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบ หรือพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบ หรือมิได้พระราชทานคืนมา  
 ถ้าหากว่ามีการยุบสภาผู้แทนราษฎรหรือสิ้นอายุก็ควรพระราชบัญญัติฉบับนั้นก็เป็นอันว่าตกไป<sup>๘๖</sup>  
 เช่น ร่างพระราชบัญญัติกำหนดเขตการรักษาน้ำ พ.ศ. ๒๔๕๐ เสนอโดย นายเฉลา เตาลานนท์  
 ส.ส. จังหวัดตราด เป็นร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติส่งกรรมาธิการพิจารณา และ  
 ต้องตกไปเพราะยุบสภา ร่างพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๔๑ เสนอโดย  
 นายทิม ภูริพัฒน์ ส.ส. จังหวัดอุบลราชธานี ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลักษณะอาญา  
 พ.ศ. ๒๔๔๑ เสนอโดย นายวงศ์ เว็นแก้ว ส.ส. จังหวัดจันทบุรี เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ตกไป  
 เพราะสภาถูกยุบ<sup>๘๗</sup> โดยรัฐบาล พระยาพหลพลพยุหเสนาประกาศหลังจากที่ต้องพ่ายแพ้คดีของ  
 ส.ส. ที่ขอแก้ไขข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร ข้อ ๖๔ เกี่ยวแก่การ  
 เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ เป็นต้น

ข. ร่างพระราชบัญญัติที่ตกไปเพราะรัฐบาลลาออก

ร่างพระราชบัญญัติใดก็ตามที่ ส.ส. เสนอต่อประธานสภาเมื่อรัฐบาลลาออก  
 ก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไปด้วย เช่น ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน  
 (ฉบับที่...) พ.ศ. ๒๔๔๔ เสนอโดย นายอรุณ ทองปักษ์โชติ ส.ส. จังหวัดพระนคร, ร่างพระราช  
 บัญญัติคุ้มครองการเกณฑ์แรงงาน พ.ศ. ๒๔๔๔ เสนอโดย นายศิริ บำเพ็ญอยู่<sup>๘๘</sup> ส.ส. จังหวัดชัยนาท

<sup>๘๖</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑, มาตรา ๑๒๒

<sup>๘๗</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานกิจการของสภาผู้แทนราษฎรที่ไดักระทำใน  
 สมัยสามัญ สมัยที่ ๒ ชุดที่ ๒ พ.ศ. ๒๔๔๑ ระหว่างเดือน มิถุนายน - กันยายน ๒๔๔๑, กองการประชุม

<sup>๘๘</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานกิจการของสภาผู้แทนราษฎรที่ไดักระทำในสมัย  
 ประชุมวิสามัญ ครั้งที่ ๒ สมัยที่ ๒ ชุดที่ ๓ ระหว่างเดือน ธันวาคม ๒๔๔๔ - เมษายน ๒๔๔๕,  
 กองการประชุม

\* หมายเหตุ เมื่อมีการยุบสภา อายุ ส.ส. และรัฐบาลก็ต้องสิ้นสุดลงในวันที่สภาถูกยุบ  
 ด้วย และต้องมีการเลือกตั้งใหม่ภายใน ๙๐ วัน ในระหว่างนี้รัฐบาลชุดนี้จะต้องทำหน้าที่ต่อไปจนกว่า  
 รัฐบาลใหม่จะได้รับการแต่งตั้ง เขามารับหน้าที่แทน

ต้องตกไปเพราะรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ลาออก เนื่องจากสภายุแทนราษฎรชุกที่ให้ความ  
ไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรีโคลันสกูล<sup>๔๙</sup> เป็นต้น

ค. ร่างพระราชบัญญัติที่ตกไปเพราะสภายกเรื่องอินชานอเมริกา

ตามข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภายุแทนทุกฉบับได้วางระเบียบ  
ไว้ว่า "...ถ้าที่ประชุมมีมติหรือเห็นชอบด้วยในญัตติใดเรื่องอินชานอเมริกาญัตติเดิมเป็นอันตกไป..."  
ดังนั้น ในขณะที่มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติใด ถ้าหากว่าสภายุแทนราษฎรลงมติให้พิจารณา  
เรื่องอื่น ร่างพระราชบัญญัติที่พิจารณานั้นก็เป็นอันตกไป เช่น ร่างพระราชบัญญัติแบ่งเขตและจัดตั้ง  
จังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๖ ตกได้กล่าวแล้ว เป็นต้น

ง. ร่างพระราชบัญญัติที่ตกไปเพราะประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่

ร่างพระราชบัญญัติที่ตกไปเพราะเหตุนี้มีเพียงครั้งเดียวเท่านั้น จำนวน ๒๑ ฉบับ  
(ดังปรากฏตามตาราง ๓ - ๒) เนื่องจากว่ารัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ประกาศใช้รัฐ-  
ธรรมนูญใหม่ เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๘๒ เรียกว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พ.ศ. ๒๔๘๒ ซึ่งเมื่อมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเก่ามีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมามีอัน  
ตกไปด้วย เช่น ร่างพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัดขอนแก่นและจังหวัดมหาสารคาม  
พ.ศ. ๒๔๘๑ เสนอโดย นายโสภณ สุภธีระ ส.ส.จังหวัดขอนแก่น, ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่ม  
เติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๘๑ เสนอโดย นายเสรี อิศรางกูร-  
ณ อยุธยา ส.ส.จังหวัดบุรีรัมย์, ร่างพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๘๒ เสนอโดย  
นายเทียม ไชยนันต์ ส.ส. จังหวัดตาก และพวก<sup>๕๐</sup> เป็นต้น

<sup>๔๙</sup> ไม่ปรากฏผู้คนควา อ้างใน การเมือง, จัดทำโดยชุมนุมสัมมนาคณะรัฐศาสตร์,  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, (พระนคร : โรงพิมพ์วชิรวิทย์การพิมพ์, ๒๕๑๓) หน้า ๑๓๗

<sup>๕๐</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานกิจการของสภายุแทนที่ได้กระทำในสมัย  
ประชุมสามัญ วิสามัญ ระหว่างเดือน กุมภาพันธ์ ๒๔๘๑ - พฤศจิกายน ๒๔๘๔, กองการปรุประชุม

จ. ร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบในกรณีที่มีสองสภา

ระบบรัฐสภาของไทยในกรณีที่มีสองสภาคามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๘๘, ๒๔๙๐ ๒๔๙๒ และ ๒๕๑๑ ร่างพระราชบัญญัติใด ๆ ที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายใดนั้น ร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาเสียก่อน ซึ่งถ้าหากว่าวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ตกไป นาน ๑ ปี (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๙๒, ๒๕๑๑) หรือถ้าหากว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นวุฒิสภาเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อความใด ๆ ก็จะต้องมีการตั้งคณะกรรมการพิจารณา ร่วมกัน แต่อย่างไรก็ตามโดยปกติแล้วร่างพระราชบัญญัติใดที่เสนอโดย ส.ส. ฝ่ายค้าน รัฐบาลวุฒิสภา มักจะไม่ผ่านร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ ทั้งนี้ เพราะวุฒิสมาชิกได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาล ซึ่งมีเพียง ครั้งเดียวเท่านั้นที่ได้รับการเลือกตั้ง (ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๘๘) แต่ก็เป็น การเลือกตั้งทางอ้อม ก็ จะเห็นได้ชัดเจนนในสมัยหลังการเลือกตั้งครั้งสุดท้าย เช่น ร่างพระราชบัญญัติควบคุมการเช่าเคหะ และที่ดิน (ฉบับที่....) พ.ศ. ๒๕๑๒ เสนอโดย นายสุธรรม สายสร สังกัดพรรคอิสระ กับพวก และของ นายเสรี สุชาติประคัลภ์ ไม่สังกัดพรรคกับพวก สามารถผ่านสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่มี สมาชิกคัดค้าน<sup>๕๑</sup> แต่เมื่อวุฒิสภาพิจารณา กลับปรากฏว่าลงมติไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัตินี้ ด้วยคะแนนเสียง ๗๒:๗ เสียง<sup>๕๒</sup> เป็นต้น

ฉ. ร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่รับหลักการ

ทั้งที่ไต่ถามมาแล้วว่าร่างพระราชบัญญัติใดที่เสนอโดย ส.ส. ฝ่ายค้าน โดยปกติ รัฐบาลมักจะไม่คอยยกร่างพระราชบัญญัติหลังจากมีการอภิปรายกันพอสมควรแล้ว ระหว่าง ส.ส. ที่สนับสนุนรัฐบาลและฝ่ายค้าน เมื่อมีการลงมติก็ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติที่ ส.ส. ฝ่ายค้านเสนอก็มือนต์กไป เพราะสภาผู้แทนราษฎรไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ เช่น ร่างพระราช

<sup>๕๑</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยสามัญ ครั้งที่ ๑๐, ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๑๒, หน้า ๑๕๔

<sup>๕๒</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภาสมัยสามัญ ครั้งที่ ๔ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๑๒



บัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๕๑ เสนอโดย  
 นายนำ จำรัสเนตร ส.ส. จังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขเกี่ยวกับ  
 อำนาจของพนักงานสอบสวนในการควบคุมผู้ต้องหา โดยกำหนดให้ในกรณีจำเป็นไม่เกิน ๑๕ วัน  
 เฉพาะในบางกรณีที่มีอัตราโทษอย่างสูง ๑๐ ปีขึ้นไป ส่วนคดีอื่น ๆ คงให้ควบคุมได้ไม่เกิน ๗ วัน  
 ผลการลงมติปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ตกไปด้วยคะแนน ๓๔:๕ เสียง<sup>๕๓</sup>

ร่างพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๕๒ เสนอโดย นายแก้ว นรปติ  
 ส.ส. จังหวัดขอนแก่น สาระสำคัญในร่างพระราชบัญญัติเพื่อต้องการกำหนดระยะเวลาของการ  
 เลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้เหลือเทอมละ ๕ ปี เมื่อมีการอภิปรายกันพอสมควรปรากฏว่าร่าง  
 พระราชบัญญัตินี้ตกไปด้วยคะแนน ๘๖:๑๖ เสียง<sup>๕๔</sup> ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการ  
 พิมพ์ พ.ศ. ๒๕๐๐ เสนอโดย นายฉวาง เอี่ยมภักดา ส.ส. จังหวัดอุดรธานี สังกัดพรรคเสรีประชา  
 ธิปไตย โดยต้องการให้สิทธิเสรีภาพแก่หนังสือพิมพ์มากขึ้น และส่งเสริมปฏิญาสากลว่าด้วยสิทธิ  
 มนุษยชน หลังจากได้มีการอภิปรายกันเป็นเวลานาน เมื่อมีการลงคะแนนเสียงผลปรากฏว่า ร่าง  
 พระราชบัญญัตินี้ตกไปด้วยคะแนน ๑๑๑:๓๖ เสียง<sup>๕๕</sup> เป็นต้น

๓.๔.๖ ร่างพระราชบัญญัติที่มีผลให้รัฐบาลต้องลาออก

ร่างพระราชบัญญัติที่ ส.ส. เสนอ และมีผลให้รัฐบาลแพ้ และต้องลาออกมีเพียง  
 ฉบับเดียวเท่านั้น หลังจากที่มีการเลือกตั้งครั้งแรกจนครั้งสุดท้าย คือ ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครอง  
 ค่าใช้จ่ายของประชาชนในภาวะคับขัน พ.ศ. ๒๕๔๕ เสนอโดย นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ ส.ส.จังหวัด

<sup>๕๓</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยสามัญ  
 ครั้งที่ ๑๕, ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๑, หน้า ๑๗๗๑

<sup>๕๔</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยสามัญ  
 ครั้งที่ ๒, ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๒, หน้า ๘๖

<sup>๕๕</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยสามัญ  
 ครั้งที่ ๔, ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๐๐, หน้า ๔๘๓

อุบลราชธานี หลังจากที่มีการอภิปรายกันพอสมควรแล้ว นายคอง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีได้แถลงว่า  
 รัฐบาลไม่สามารถปฏิบัติตามร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ และเกรงว่าจะเป็นการเดือดร้อนแก่ประชาชน  
 ทั่วไป ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ถึง ๒ วัน เมื่อมีการลงมติรับหลักการ  
 ผลปรากฏว่ารัฐบาล นายคอง อภัยวงศ์ แพ้ด้วยคะแนนเสียง ๒๕:๒๓ เสียง <sup>๕๖</sup> และต้องลาออกใน  
 ที่สุด การที่ ส.ส. ชนะการลงคะแนนเสียงครั้งนี้ได้แสดงให้เห็นว่า ส.ส. จะมีความเข้มแข็งที่  
 สามารถจะเอาชนะรัฐบาล นายคอง อภัยวงศ์ (ในขณะนั้น) ทั้งนี้ เพราะเป็นขั้นเชิงทางการเมือง  
 ระหว่างกลุ่มพรรคสหชีพกับกลุ่มรัฐบาล นายคอง อภัยวงศ์ <sup>๕๗</sup>

<sup>๕๖</sup> ญาติ ไหว้, "ถ้ารัฐบาลแพ้มติในสภา", รัฐสภาสาร ปีที่ ๑๘ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๑๓

หน้า ๑๑

<sup>๕๗</sup> สัมภาษณ์ นายใหญ่ ศวิทชาต, อดีต ส.ส. จังหวัดนครสวรรค์ เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๑๖

ตารางที่ ๓ - ๒  
 รางพระราชบัญญัติที่ ส.ส. เสนอ

๘๗

| รางพระราชบัญญัติต่าง ๆ  | หลังการเลือกตั้งครั้งที่ |     |     |     |     |    |    |    |     | หมายเหตุ                                   |
|---|--------------------------|-----|-----|-----|-----|----|----|----|-----|--|
|   | ๑                        | ๒   | ๓   | ๔   | ๕   | ๖  | ๗  | ๘  | ๙   |  |
| - ที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติประกาศใช้เป็นกฎหมาย                       | ๑๑                       | ๔   | ๑๒  | ๒๖  | ๑๖  | ๓  | ๑  | ๑  | ๔   | ครั้งที่ ๑๑<br>วุฒิสภายับยั้ง<br>ไป ๒ ฉบับ |
| - ที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่รับหลักการ                             | ๕๕                       | ๒๘  | ๕๒  | ๑๙  | ๑๙  | ๒๘ | ๒  | ๗  | ๒๓  |  |
| - ที่สภาผู้แทนราษฎรอนุมัติให้รัฐบาลรับไปพิจารณา<br>ก่อนรับหลักการ | ๖๖                       | ๑๓  | ๓๔  | ๓๑  | ๒๐  | ๖  | ๑  | ๙  | ๕๕  |  |
| - ที่มติของบังคับการประชุมและการปรึกษาของ<br>สภาผู้แทนราษฎร       | ๓๓                       | ๒๑  | ๒๔  | ๔   | -   | ๑๑ | ๑  | -  | -   |  |
| - ที่เจ้าของชกถอน   | ๕๑                       | ๒๓  | ๕๓  | ๒๓  | ๒๖  | ๒๑ | ๒  | ๑  | -   |  |
| - ที่ประธานสภาพิจารณาขอให้คืนเจ้าของทรัพย์สินไว้                  | ๕                        | ๔   | ๑๔  | ๑   | -   | -  | -  | -  | ๑   |  |
| - ที่ตกไปเพราะยุบสภา  | -                        | ๓๗  | ๓   | ๓๘  | ๑๒  | -  | ๑๖ | ๒  | ๖๘  |  |
| - ที่ตกไปเพราะรัฐบาลลาออก   | -                        | -   | ๒๑  | -   | -   | -  | -  | -  | -   |  |
| - ที่ตกไปเพราะยกเรื่องขึ้นปรึกษา                                  | -                        | -   | -   | ๑   | ๑   | ๑  | ๕  | ๑  | -   |  |
| - ที่ตกไปเพราะประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่                             | -                        | -   | -   | -   | ๑๑  | -  | -  | -  | -   |  |
| รวม   | ๑๘๗                      | ๑๓๓ | ๒๐๓ | ๑๔๘ | ๑๐๘ | ๗๑ | ๒๗ | ๑๔ | ๑๕๒ |  |

ที่มา รายงานกิจการของสภาผู้แทนราษฎรที่ได้นำทำในสมัยประชุมสามัญ วิสามัญ พ.ศ. ๒๔๗๖ - ๒๕๑๔  
 กองการประชุม, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, สำหรับตารางผู้เขียนทำเอง

๓.๕ บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการรับร่างพระราชบัญญัติ

ในการพิจารณาการร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเสนอเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรนั้น เมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่ออกมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอ หรือ ส.ส. ที่สนับสนุนรัฐบาลเสนอ โดยทั่วไปจะไม่ยกฐานะสภาผู้แทนราษฎรและประกาศเป็นกฎหมายในที่สุด จะมีเพียงร่างพระราชบัญญัติ ๘ ฉบับเท่านั้นที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่รับหลักการ (ใช้บังคับการ ๓ - ๓) คือ ร่างพระราชบัญญัติลดภาษีเงินได้ พ.ศ. ๒๔๗๕, ร่างพระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พ.ศ. ๒๔๘๐, ร่างพระราชบัญญัติควบคุมการใช้เครื่องเป่าเสียง พ.ศ. ๒๔๘๐, ร่างพระราชบัญญัติอาชญากรรมเครื่องกระสุนปืน วัตถุประสงค์ และคอกไม้เพลิง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๔๘๑, ร่างพระราชบัญญัติการสวนครัวและการเลี้ยงสัตว์เพื่อประโยชน์แห่งครัวเรือน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๖, ร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดควบคุมเกรตติในภาวะกบฏ พ.ศ. ๒๔๘๐, ร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดพระนคร พ.ศ. ๒๔๘๖, ร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดระเบียบราชการบริหารนครบาลเพชรบูรณ์ พ.ศ. ๒๔๘๗, ร่างพระราชบัญญัติพระราชกำหนดจัดสร้างพุทธมณฑล พ.ศ. ๒๔๘๗ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติ ๒ ฉบับหลังเป็นร่างที่ทำให้รัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ต้องลาออกไป โดยแพ้คะแนนเสียงฉบับแรกด้วยคะแนน ๓๖:๔๘ เสียง ฉบับหลัง ๔๑:๔๓ เสียง

การแพ้คะแนนเสียงในร่างพระราชบัญญัติทั้ง ๒ ฉบับของรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม นี้ อันที่จริงแล้วเป็นความผิดพลาดของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ในการดำเนินนโยบายที่จะจัดตั้งจังหวัดเพชรบูรณ์ เป็นเมืองหลวงแทนจังหวัดพระนคร ทำให้เกิดความไม่พอใจแก่ประชาชนทั่วไป ตลอดจน ส.ส. ประกอบกับเกิดจากการชิงดีชิงเด่นกันระหว่าง นายปรีดี พนมยงค์ กับ



จอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่จะกำจัดอิทธิพลของรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม เพื่อหวังให้ประเทศ  
เป็นประชาธิปไตย <sup>๕๕</sup>

แต่อย่างไรก็ตามบทบาทในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของ ส.ส. บางคนในบาง  
สมัยก็มีความเข้มแข็งเหมือนกันที่จะต่อสู้กับร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเสนอมา ถึงแม้ว่าจะต้องพ่าย  
แพ้กคาม เช่น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ พ.ศ.๒๔๘๑ ซึ่งรัฐบาล จอมพล ป.  
พิบูลสงคราม เป็นผู้เสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาหลังจากที่ทำการจับกุมกวาดล้างนักการเมืองที่เป็น  
ปรปักษ์กับรัฐบาล โดยอ้างว่า "...ได้ดำเนินการจับกุมผู้คิดจะก่อการไม่สงบแก่ชาติ และจะประทุษ  
ร้ายต่อสมาชิกสำคัญ ๆ แห่งรัฐบาล มีหลายท่านด้วยกัน เพื่อที่จะเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองและ  
เปลี่ยนแปลงรัฐบาล โดยคิดจะเชิญพระปกเกล้าหรือสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์ มาเป็น  
พระมหากษัตริย์สืบไป..." <sup>๖๐</sup> ในการจับกุมครั้งนี้รัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม จะฟ้องร้อง  
แบบคดีธรรมดาเกรงว่าจะไม่เร็วทันใจและไม่มีหลักฐานเพียงพอ จึงเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้  
ต่อสภาผู้แทนราษฎรซึ่งก่อนที่จะเสนอเข้าสู่สภาก็มีข่าวว่า หากสภาไม่อนุมัติให้ร่างพระราชบัญญัติ  
คลอดออกมาเป็นกฎหมาย รัฐบาลจะยุบสภาเสีย <sup>๖๑</sup> หลังจากรัฐบาลได้นำพระราชบัญญัตินี้เข้า  
สู่สภาในวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๑ ได้มี ส.ส. อภิปรายที่สำคัญอยู่ ๒ คน คือ นายจำลอง กาวเรือง

<sup>๕๕</sup> สัมภาษณ์ นายใหญ่ ศวิชชาต, วันเดียวกัน

<sup>๖๐</sup> สงบ สุริยนทร์, เรื่องเกิมน, หน้า ๑๐๕

<sup>๖๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐๗

ศ.ส. จักรกัมมาสารคาม กับ นายอิเฏร์ สิงหนตร ศ.ส.จังหวัดเชียงใหม่ ที่พยายามผูกโน้มน้าว  
 ศ.ส. ในสภามุแทนราษฎร และรัฐบาลให้เห็นความสำคัญของกระบวนการยุติธรรมมิใช่ใหม่ศาลเกี่ยว  
 ในการพิจารณาความ ทั้งนี้ เพื่อรักษาไว้ซึ่งความยุติธรรม แต่หลังจากที่มีการลงคะแนนเสียงโดยวิธี  
 ลับ ปรากฏว่ารัฐบาลชนะไปด้วยคะแนน ๑๐๑:๑๕ <sup>๖๒</sup> แล้วยกคะแนนเกือบเป็นเอกฉันท์ของรัฐบาล  
 แสดงให้เห็นถึงความอ่อนแอของ ศ.ส. ที่ขาดความรับผิดชอบต่อนหน้าที่ของตนในอันที่จะดำรงไว้ซึ่ง  
 ความยุติธรรม เพราะร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ให้ความเป็นธรรม และความยุติธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา  
 ไม่มีทนายความแก้คดี ไม่มีการพิจารณาอาชกรรม

<sup>๖๒</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภามุแทนราษฎรสมัยสามัญ  
 ครั้งที่ ๘. ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๔๘๑, หน้า ๔๑๑

ตารางที่ ๓ - ๓

ร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเสนอ

| ร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ                          | หลังจากการเลือกตั้งครั้งที่ |    |     |     |     |     |   |    |    | หมายเหตุ |
|--|-----------------------------|----|-----|-----|-----|-----|---|----|----|----------|
|  | ๑                           | ๒  | ๓   | ๔-๕ | ๖-๗ | ๘   | ๙ | ๑๐ | ๑๑ |          |
| - ที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติประกาศใช้เป็นกฎหมาย      | ๓๖๓                         | ๒๗ | ๕๖๑ | ๗๒  | ๕๔  | ๒๓๙ | ๒ | ๒๕ | ๕๕ |          |
| - ที่รอดอนไป                                     | ๒๙                          | ๑  | ๒๓  | ๓   | ๙   | ๖   | ๔ | ๑  | ๑  |          |
| - ที่ตกไปเพราะรัฐบาลลาออก                        | ๘                           | -  | ๒๕  | ๓   | -   | -   | - | -  | -  |          |
| - ที่ตกไปเพราะสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาไม่รับหลักการ | ๑                           | ๒  | ๖   | -   | -   | -   | - | -  | -  |          |
| - ที่ตกไปเพราะยุบสภา                             | -                           | ๑๕ | -   | -   | ๗   | -   | ๒ | ๑  | ๒๑ |          |
| - ที่ตกไปเพราะประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่            | -                           | -  | -   | ๑๑  | ๕   | -   | - | -  | -  |          |
| รวม  | ๔๐๑                         | ๔๕ | ๖๑๕ | ๘๘  | ๗๕  | ๒๔๕ | ๘ | ๒๗ | ๗๗ |          |

ที่มา รายงานกิจการของสภาผู้แทนราษฎรที่ได้นำทำในสมัยประชุมสามัญ วิสามัญ พ.ศ. ๒๔๗๖ - ๒๕๑๔  
กองการปรุ ชุม, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, สำนักบริหารร่างผู้เขียนทำเอง

๓.๖ ปัจจัยสำคัญในการลงมติรับร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

จากบทบาทของ ส.ส. ในการพิจารณาพระราชบัญญัติที่กบฏบัตงแต่หลังจากการเลือกตั้งเป็นครั้งแรก ๑๑ ครั้ง จะเห็นได้ว่ากฎหมายที่ใช้อยู่จนปัจจุบันนี้เป็นกฎหมายที่รัฐบาลหรือ ส.ส. ที่สนับสนุนรัฐบาลเป็นผู้เสนอทั้งสิ้น และการที่ ส.ส. ส่วนใหญ่พิจารณาหรือรับร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่รัฐบาลหรือ ส.ส. ฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลนั้นมีสาเหตุมาจาก

๑. ความไม่มั่นคงในการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะเห็นได้ว่าหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบกษัตริย์รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน รวมเวลาได้ ๔๑ ปี มีการปฏิวัติรัฐประหารรวม ๗ ครั้ง มีรัฐบาลบริหารประเทศมาแล้ว ๓๒ ชุด มีการเลือกตั้งทั้งหมด ๑๑ ครั้ง และ ช.ส. ที่สิ้นสุดลงตามวาระเพียง ๒ ชุดเท่านั้น คือ ชุดหลังการเลือกตั้งครั้งที่ ๑ (๑๕ พฤศจิกายน ๒๔๗๖) ครั้งที่ ๔ (๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๕) บางชุดก็อยู่ในตำแหน่งเพียง ๑๐ เดือน ๕ วัน เท่านั้น คือ ส.ส. ที่ได้รับเลือกตั้งครั้งที่ ๒ และหลังจากการปฏิวัติ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ ต้องวางเว้นจากการเลือกตั้งถึง ๑๐ ปี และจากการสัมภาษณ์ของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ คอสือมวอลชน เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๑๒ เกี่ยวกับเรื่องการยุบสภา ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีความรู้สึกหวาดระแวงในฐานะอันไม่แน่นอนของตนอย่างเห็นได้ชัด ดังนี้

"...ยังไม่เชื่อความคิดเห็นในเรื่องนี้ของใคร ๆ ทั้งสิ้น อนาคตของนักการเมืองไทยและสถาบันนิติบัญญัติของประเทศเรามีที่ร่อยหรอคนก็ไม่มีผู้ใดทำนายหรือกำหนดให้แน่นอนลงไป ไหววระงมหรือไม่วิบ จะอยู่ไถ่แค่นั้น แค่นี้ ผมว่ามีผู้จะทำนายหรือกำหนดอนาคตเรื่องนี้ได้แน่นอนก็มีคนกลุ่มเดียวเท่านั้น คือ กลุ่มผู้ถือปืนในประเทศของเรา ถ้าคนพวกนี้เขาพูดออกมาเองจึงน่าเชื่อถือได้ คนอื่นพูดไม่ว่าหรือคุณ..."

๒๓

หนังสือพิมพ์ข่าวไทย, วันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๑๒

๒. การเลือกตั้งแต่ละครั้งต้องใช้เงินจำนวนมากในการหาเสียงจากที่ใดก็ตาม  
แล้วในบทที่ ๒ ว่า การหาเสียงเลือกตั้ง ส.ส.ของไทย เงินเป็นปัจจัยสำคัญที่จะมีส่วนต่อการได้รับ  
การเลือกตั้ง คนที่มีทุนทรัพย์มากก็ย่อมมีโอกาสกว่าคนที่ทุนทรัพย์น้อย เมื่อเป็นเช่นนี้ ส.ส.ที่ได้รับการ  
เลือกตั้งจึงพยายามที่จะเอาใจรัฐบาลเพื่อมิให้รัฐบาลยุบสภา เพราะการยุบสภาต้องมีการเลือกตั้งใหม่  
ภายใน ๕๐ วัน แต่ไม่เคยมี ส.ส.เพียงบางกลุ่มที่ท้าทายให้รัฐบาลยุบสภา เพราะรู้ว่าเมื่อรัฐบาลยุบ  
สภาแล้วก็จะต้องแพ้การเลือกตั้ง เช่น สมัยรัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนา แพ้คดีข้อแก้ไขข้อบังคับ  
การประชุม ฯ เกี่ยวกับการเสนอร่าง พ.ร.บ. งบประมาณ เป็นต้น

๓. ฐานะของ ส.ส. ส่วนใหญ่เป็นผู้มีฐานะไม่ดี เมื่อได้รับการเลือกตั้งเข้ามาแล้ว  
จึงพยายามที่จะมาแสวงหาอำนาจและผลประโยชน์ส่วนตัว เพื่อสร้างฐานะของตนให้ดีขึ้น ดังจะเห็นได้  
จากหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ส.ส.บางคนถูกกล่าวหาว่าคอร์รัปชันเงินหลวง และกินจอบกินเสียม ที่  
คณะรัฐมนตรีมอบให้ไปแจกจ่ายแก่ราษฎรที่ขาดแคลน เครื่องมือทำกิน นอกจากนั้นสมาชิกบางคนที่ตั้งกติกายู่  
ในพรรคการเมืองบางพรรคที่ร่วมกันสนับสนุนรัฐบาลของหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ แข่งแย่งตำแหน่งรัฐมนตรีกัน  
และเมื่อมาถึงสมัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม กลับมารุ่งเรืองอำนาจครั้งที่ ๒ ก็มีพฤติกรรมที่แสดงถึง  
ความเห็นแก่ตัวของ ส.ส. ที่สังกัดพรรครัฐบาลอีก โดยกระทำการแย่งตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการ  
กระทรวงสำคัญ ๆ จนถึงแตกแยกกัน ส่วน ส.ส.ฝ่ายค้านบางคนก็แสดงถึงความเห็นแก่ได้ในลาภยศ  
โดยการแปรพักตร์มาเข้ากับพรรคที่สนับสนุนรัฐบาล เพื่อรับตำแหน่งบริหารที่รัฐบาลของ จอมพล ป.  
พิบูลสงคราม หยิบยื่นให้ เช่น ส.ส.ที่แตกมาจากพรรคประชาธิปัตย์ มาสนับสนุนรัฐบาลต้องมาได้  
ตำแหน่งรัฐมนตรีหรือเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ผู้ทรงคุณวุฒิของจอมพล ป. พิบูลสงคราม  
ได้เป็นรัฐมนตรีว่าการที่สำคัญ พรรคที่สนับสนุนรัฐบาลได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีพรรคละ ๒ นาย เป็นต้น

๔. ระบบพรรคการเมืองยังขาดระบบพรรคการเมืองที่เป็นหลักเป็นฐาน คอยเป็น  
จักรกลในการเพิ่มตัวบุคคลที่มีความสามารถเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ทำให้การดำเนินงานของ ส.ส.  
ในสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปตามวินัยของพรรค และจุดมุ่งหมายที่แน่นอน นอกจากนั้นยัง

ชาวพรรคการเมืองที่มีนโยบายจริงใจ ส.ส. เข้าพรรคการเมือง โดยยึดอุดมการณ์ (Ideology) ของพรรคมากกว่าตัวบุคคล ซึ่งเป็นผู้นำของพรรค มีผลทำให้การเลือกตั้งแต่ละครั้ง ส.ส. ที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก ดังจะเห็นได้จากผลการเลือกตั้งครั้งที่ ๑๑

(๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๒) ปรากฏว่าผู้สมัครอิสระได้รับเลือกตั้งถึง ๗๒ คน ในจำนวน ส.ส. ๒๑๘ คน เมื่อเป็นเช่นนี้ ในการอภิปรายหรือการลงมติรับร่างพระราชบัญญัติใด ๆ ก็ตาม ทำให้ชาวพลังกลุ่มที่จะต่อสู้กับฝ่ายบริหารได้

ฉะนั้น ทรามโศกก็ตามที่ ส.ส. ยังไม่มีความมั่นคงในการดำรงตำแหน่ง ส.ส. ในฐานะของ ส.ส. ไม่ดี และชาวกร สมพรรคการเมืองดังกล่าว ทรามนั้นบทบาทของ ส.ส. ต่อการดำเนินงาน คำนึงถึงมติของสมาชิกประชาชาติภาพที่จะเป็นผู้นำที่กระตือรือร้นของประชาชนอย่างแท้จริง และในขณะเดียวกัน กลับเป็นการ เสริมอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารให้มีอิทธิพลเหนือฝ่ายนิติบัญญัติมากขึ้น แทนที่จะคอยตรวจสอบอำนาจตามหลักการปกครอง ระบอบประชาธิปไตย