

บทที่ 3

รูปแบบ โครงสร้าง ที่มา และกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภาไทย ในระหว่าง พ.ศ.2516-2526

3.1 รูปแบบ โครงสร้าง และที่มาของรัฐสภา

รัฐสภา ทำหน้าที่เป็นสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ มีหน้าที่หลักในการตรากฎหมายเพื่อ บังคับใช้กับราษฎรภายในประเทศ และในฐานะตัวแทนของอำนาจนิติบัญญัติรัฐสภามีบทบาทและ หน้าที่ในการถ่วงดุลย์ อำนาจของฝ่ายบริหาร ตลอดจนควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐบาลให้เป็น ไปตามนโยบายที่วางไว้ ซึ่งบทบาท ฐานะ และอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาที่ขึ้นอยู่กับขอบเขตและความ สัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ กับอำนาจบริหารที่ถูกกำหนดโดยกฎหมายรัฐธรรมนูญในขณะนั้น

กฎหมายรัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับไม่ว่าจะเป็นฉบับชั่วคราวหรือถาวรระบุให้รัฐ สภาเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ดังนั้นหากพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแล้วรัฐสภาควรเป็นผู้ที่อนุมัติร่าง กฎหมาย และมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการอนุมัติร่างกฎหมายทั้งที่รัฐบาลหรือสมาชิกสภาเป็นผู้เสนอ ไม่ ว่าสภานั้นจะมาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งก็ตามแต่ในทางปฏิบัติความเป็นตัวของตัวเองของแต่ละ สภาในการพิจารณาและอนุมัติร่างกฎหมายไม่เหมือนกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าสภามีอำนาจทางการเมือง มากน้อยเพียงใด และเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารมากน้อยเพียงใด ซึ่งเราจะเห็นว่าสภาที่มาจากการแต่งตั้ง ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้เลือกสรรบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งจะเป็นสภาที่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของรัฐบาล และ ใช้อำนาจของตนตามความประสงค์ของรัฐบาล¹ มากกว่าสภาที่มาจากการเลือกตั้งตลอดมา

แต่ใช้ว่าสภาที่มาจากการเลือกตั้งจะไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหารเสียเลย เพราะตราบไต่ที่ฝ่ายรัฐบาลเป็นฝ่ายที่มีเสียงข้างมากในสภา ก็หมายความว่าสมาชิกส่วนใหญ่จะให้การ สนับสนุนรัฐบาลในการบริหารงานและตรากฎหมาย เปรียบเสมือนรัฐบาลควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติ อยู่นั่นเอง เพียงแต่จะควบคุมได้ยากกว่าสภาที่มาจากการแต่งตั้งเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐสภาไม่ว่าจะมาจากการเลือกตั้ง หรือแต่งตั้งจะไม่มีความเป็น อิสระอย่างแท้จริงในการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ แต่ความเป็นอิสระของ รัฐสภาที่ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเป็นหลักเช่นกัน ดังนั้นจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึง

¹ สุจิต บุญบงการ, บทบาทของสภานิติบัญญัติ (กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526), หน้า 2-3.

ระบบรัฐสภาภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ซึ่งจะทำให้ทราบว่าการจัดระบบรัฐสภาในช่วงระยะเวลาที่แตกต่างกันภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ มีลักษณะเช่นไร มีผลต่อการตรากฎหมายของรัฐสภาอย่างไร

จากการศึกษาพบว่ารัฐสภาในช่วงระหว่าง พ.ศ.2516-2526 มีอยู่ 2 รูปแบบ คือ สภาเดียว ที่สมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด และสองสภาที่สภาหนึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งจากราษฎร เรียกว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และอีกสภาหนึ่งมาจากการแต่งตั้งเรียกว่าวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญจำนวน 5 ฉบับ ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2515 มีระบบรัฐสภาเป็นแบบสภาเดียว มาจากการแต่งตั้งทั้งหมดเรียกว่า "สภานิติบัญญัติแห่งชาติ"
2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มีระบบรัฐสภาเป็นแบบสองสภา คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา
3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2519 มีระบบรัฐสภาเป็นแบบสภาเดียว มาจากการแต่งตั้งทั้งหมด เรียกว่า "สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน"
4. รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2520 มีระบบรัฐสภาเป็นแบบสภาเดียว มาจากการแต่งตั้งทั้งหมดเรียกว่า "สภานิติบัญญัติแห่งชาติ"
5. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มีระบบรัฐสภาเป็นแบบสองสภา คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

3.1.1 ระบบรัฐสภาไทยภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2515

หลังจากจอมพลถนอม กิตติขจร ได้ทำรัฐประหารรัฐบาลของตนเองเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 คณะปฏิวัติได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 และเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2515 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2515 ขึ้นเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวมีบทบัญญัติรวม 23 มาตรา

รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2515 กำหนดให้มีสภานิติบัญญัติสภาเดียว เรียกว่า "สภานิติบัญญัติแห่งชาติ" ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 299 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งโดยการเสนอชื่อจากนายกรัฐมนตรี

สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีด้วยกัน 2 ชุด โดยในชุดแรกมีหน้าที่เพียงอนุมัติร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภานิติบัญญัติเสนอเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ และลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีได้ อีกทั้งข้าราชการประจำยังมีสิทธิเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ทั้งในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และในคณะรัฐมนตรี ทำให้สภาตาม

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เปรียบเสมือนตราขี้ผึ้งที่คอยประทับความชอบธรรมให้แก่ฝ่ายรัฐบาลในการออกกฎหมายมาบังคับใช้เท่านั้นเอง

ประเด็นที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ ก็คือ การบัญญัติไว้ในมาตรา 17 ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจพิเศษในการสั่งการ หรือกระทำการใดๆ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้โดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ระวัง หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของชาติ ราชบัลลังก์ หรือแม้แต่การกระทำต่อเศรษฐกิจของประเทศ หรือก่อความวุ่นวายความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน และสามารถที่จะบังคับใช้มาตรานี้ย้อนหลังไปบังคับแก่การกระทำที่ได้กระทำก่อนรัฐธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ใช้บังคับด้วย ซึ่งดูเหมือนจะเป็นการให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีมากเกินไปจนความจำเป็น แต่ก็เป็นการบัญญัติเพื่อเป็นการปรามมากกว่าการนำไปใช้จริง

การจัดตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ตามมาตรา 6 วรรคแรก แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2515 บัญญัติว่า "ให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยเก้าสิบเก้าคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด และมีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์"

ตามบทบัญญัติข้างต้นแสดงให้เห็นถึงที่มาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งกำหนดรูปแบบของสภาเป็นแบบสภาเดี่ยว และมาจากการแต่งตั้งทั้งหมดจำนวน 299 คน โดยในการแต่งตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาตินี้ได้มีการแต่งตั้งรวม 2 ครั้งด้วยกัน โดยในครั้งแรกได้จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2515 โดยหัวหน้าคณะปฏิวัติ ถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์ให้ทรงแต่งตั้ง

สภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดแรกได้ปฏิบัติหน้าที่เรื่อยมาแม้ว่าเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 จะผ่านพ้นไปแล้วก็ตามจนกระทั่งเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2516 ได้มีการประกาศแต่งตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติขึ้น จำนวน 2,347 คน² เพื่อให้สมาชิกสภาแห่งชาตินี้ประชุมเพื่อเลือกบุคคลที่เหมาะสมจำนวน 299 คน แล้วนำรายชื่อขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

ต่อมาเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2516 ได้มีพระราชกฤษฎีกา ประกาศยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดที่มีอยู่ก่อนเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และในเวลาต่อมาได้มีการประกาศแต่งตั้งสมาชิก

² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 90 ตอนที่ 161 วันที่ 10 ธันวาคม 2516

สภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดใหม่ขึ้นตามที่สมาชิกสมัชชาแห่งชาติได้ประชุมเลือกกันเองจำนวน 299 คน เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2516

สมาชิกสภานิติบัญญัติทั้ง 2 ชุด แม้จะมีจำนวน 299 คน และมาจากการแต่งตั้งเช่นเดียวกัน แต่ที่มาของสมาชิกนั้นแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือในการแต่งตั้งสมาชิกชุดแรก สมาชิกส่วนใหญ่เป็นข้าราชการทหารและข้าราชการอื่น ๆ เกือบทั้งหมดโดยการเสนอชื่อจากหัวหน้าคณะปฏิวัติซึ่งก็จะเสนอชื่อพวกพ้องของตนเองเข้าไปเป็นส่วนใหญ่แต่ในการแต่งตั้งสมาชิกชุดที่ 2 เป็นการเลือกตั้งทางอ้อมจากสมาชิกสมัชชาแห่งชาติจำนวน 2,347 คน ซึ่งก็สามารถได้บุคคลหลายหลากอาชีพเข้าไปเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมากขึ้น และเป็นประชาธิปไตยมากกว่าชุดแรก ซึ่งจะทำให้มีผลต่อการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาทั้ง 2 ชุดที่จะมีความแตกต่างกัน

ความแตกต่างกันในเรื่องที่มาของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดที่ 1 และชุดที่ 2 ตลอดจนความแตกต่างกันในด้านช่วงระยะเวลาและความผันผวนทางการเมือง เป็นสาเหตุทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายของสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีความแตกต่างกันหลายประการ และทำให้สภาชุดที่ 2 มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีความแตกต่างที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ซึ่งทำให้ความแตกต่างในการพิจารณาร่างกฎหมายไม่เหมือนกันก็คือ ความแตกต่างกันในด้านอาชีพซึ่งผูกขาดกันอยู่เฉพาะทหาร และข้าราชการ มาเป็นความหลากหลายอาชีพซึ่งทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายมีการพิจารณาจากมุมมองต่างมิติกันมากขึ้น ดังนั้นการทราบภูมิหลังของสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้ง 2 ชุด จึงเป็นส่วนที่ควรนำมากล่าวถึงไว้ ณ ที่นี้ดังต่อไปนี้

สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดแรก ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2515 จำนวน 299 คน จำแนกตามลักษณะอาชีพ ได้ดังนี้³

ทหาร	185	คน
ข้าราชการประจำ	55	คน
ข้าราชการบำนาญ	14	คน
ตำรวจ	12	คน
ครู, อาจารย์	10	คน
นักกฎหมาย, ทนายความ	8	คน
แพทย์	6	คน

³ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ประวัติสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดที่ 1 อ้างใน สุจิต บุญบงการ, บทบาทของสภานิติบัญญัติ (กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526), หน้า 27-28.

นักธุรกิจ	4	คน
ข้าราชการตุลาการ	3	คน
นักการธนาคาร	2	คน

สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดที่ 2 ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2516 จำนวน 299 คน จำแนกตามลักษณะอาชีพได้ดังนี้⁴

ข้าราชการพลเรือน	101	คน
ครู, อาจารย์	40	คน
ทหาร	25	คน
นักธุรกิจ	36	คน
นักกฎหมาย, ทนายความ	16	คน
ตำรวจ	15	คน
ตุลาการ	11	คน
กำนัน, ผู้ใหญ่บ้าน	11	คน
แพทย์	11	คน
นักการเมือง	10	คน
นักหนังสือพิมพ์	9	คน
ผู้นำท้องถิ่น	8	คน
เกษตรกร	3	คน
นักเขียน, ศิลปิน	2	คน
กรรมกร	1	คน

เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดที่ 1 และชุดที่ 2 จะเห็นว่ามีความแตกต่างกันหลายประการไม่ว่าจะเป็นการสรรหาสมาชิก ซึ่งในสภาชุดที่ 1 ได้จากการที่หัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นผู้คัดเลือก ส่วนชุดที่ 2 เป็นกรณีที่รัฐบาลเป็นผู้สรรหาบุคคลในกลุ่มอาชีพต่าง ๆ แล้วเสนอให้จัดตั้งเป็นสมาชิกสภาแห่งชาติแล้วจึงให้สมาชิกเลือกกันเองเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งเป็นวิธีที่ไม่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็จะเป็นผลดีต่อรัฐบาลในแง่ความชอบธรรม

⁴ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ประวัติสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 อ้างใน สุจิต บุญบงการ, บทบาทของสภานิติบัญญัติ, หน้า 30.

ในการได้มาของสมาชิกและลดแรงกดดันของพลังมวลชนต่าง ๆ ในขณะนั้น และผลจากการคัดเลือกสมาชิกดังกล่าวทำให้สภาชุดนี้แตกต่างออกไปจากที่เคยมีมา อันมีผลทำให้มีบทบาทที่ผิดไปจากสภาแต่งตั้งทั่วไปโดยเฉพาะแตกต่างจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดที่ 1 ทั้งที่อำนาจตามกฎหมายนั้นเหมือนกันทุกประการ⁵

จากองค์ประกอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดที่ 2 จะเห็นได้ว่าเป็นครั้งแรกของสภาแต่งตั้งที่มีจำนวนสมาชิกเป็นทหารเพียงเล็กน้อยและมีสมาชิกที่มีอาชีพอิสระเพิ่มมากขึ้น ตลอดจนครอบคลุมไปถึงผู้นำจากท้องถิ่นต่างจังหวัด ซึ่งทำให้ลักษณะอาชีพของสมาชิกสภาแต่งตั้งมีความหลากหลายมากขึ้น จึงทำให้สมาชิกสภามีบทบาทต่อกระบวนการนิติบัญญัติมากกว่าสภาแต่งตั้งอื่น ๆ ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

3.1.2 ระบบรัฐสภาไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517

ภายหลังจากที่ได้มีการแต่งตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดที่ 2 ขึ้นแล้วสภานิติบัญญัติได้พยายามแก้ไขข้อบังคับการประชุมของสภาในส่วนที่เกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญจำนวนหลายข้อด้วยกัน เพื่อให้การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเป็นไปด้วยความรวดเร็วและง่ายขึ้น แต่ก็ไม่ได้ทำให้การร่างรัฐธรรมนูญเร็วขึ้นมากนักเพราะบทบัญญัติในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2515 ซึ่งบังคับใช้อยู่ในขณะนั้นมีเจตนาซ่อนเร้นของคณะปฏิวัติที่จะทำให้การร่างรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างเชื่องช้า เพื่อคงอำนาจของตนและพวกพ้องให้นานที่สุด ซึ่งเมื่อเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ทำให้การร่างรัฐธรรมนูญในภายหลังเป็นไปได้อย่างไม่รวดเร็วนัก

แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 ก็ได้ผ่านการพิจารณาตามขั้นตอนต่าง ๆ จนสามารถประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญได้เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2517 มีบทบัญญัติรวม 238 มาตรา

ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้รัฐสภาเป็นระบบ 2 สภา กล่าวคือรัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรโดยมีประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และมีประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภาโดยตำแหน่ง⁶ บุคคลจะเป็นสมาชิกวุฒิสภาและสภา

⁵ ไพโรจน์ ไชยนาม, รัฐธรรมนูญ บทบาทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519) หน้า 145-147.

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มาตรา 95-96.

ผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกันมิได้⁷ สมาชิกทั้งสองสภาจะเป็นข้าราชการประจำ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมืองไม่ได้⁸ วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 100 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ความสามารถในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้แก่การปกครองแผ่นดิน โดยให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ⁹ มีสมาชิกภาพคราวละ 6 ปี¹⁰ ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งของประชาชน¹¹ อายุของสภาผู้แทนราษฎรมีกำหนดคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง¹²

สภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้ง มีจำนวนไม่น้อยกว่า 240 คน แต่ไม่เกิน 300 คน (มาตรา 111) ซึ่งจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีเท่าไรนั้นจะต้องเป็นตามกฎหมายเลือกตั้งกำหนดแต่อย่างไรก็ตามในจังหวัดหนึ่งต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างน้อย 1 คน แม้ว่าจำนวนราษฎรจะไม่ถึงเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้

จังหวัดใดที่คำนวณจากจำนวนราษฎรแล้วมีสมาชิกไม่เกิน 3 คน ให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง แต่ถ้าเกินกว่า 3 คน ให้แบ่งเป็นเขตละ 3 คน ถ้าไม่ลงตัวให้เขตที่เหลือต้องมีสมาชิกไม่น้อยกว่า 2 คน อาทิเช่น ถ้าจังหวัดใดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ 10 คน ก็จะต้องแบ่งเป็น 4 เขต เขตละ 3 คน 2 เขต เขตละ 2 คน 2 เขต เป็นต้น ส่วนจังหวัดใดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ 4 คน ให้แบ่งเป็น 2 เขต เขตละ 2 คน¹³

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 นี้ ได้มีการเลือกตั้งรวม 2 ครั้ง คือ การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518 และการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2519 โดยมีสาระสำคัญดังนี้

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มาตรา 101.

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มาตรา 102.

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มาตรา 107.

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มาตรา 108.

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มาตรา 111.

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มาตรา 120.

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มาตรา 112.

1. การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518 เป็นการเลือกตั้งทางตรงแบบผสมระหว่างแบ่งเขตกับรวมเขต คือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ในแต่ละเขตเลือกตั้งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่เกิน 3 คน หากจังหวัดใดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินกว่า 3 คน ให้แบ่งเป็นเขตละไม่เกิน 3 คน แต่ต้องไม่น้อยกว่า 2 คน ถือเกณฑ์ราษฎร 150,000 คน ต่อผู้แทนราษฎร 1 คน มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 269 คน

ในจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 269 คนนี้ สามารถจำแนกตามลักษณะอาชีพได้ดังนี้¹⁴

ธุรกิจการค้า	93	คน
ข้าราชการประจำ	11	คน
ข้าราชการบำนาญ	22	คน
ทนายความ	47	คน
นักหนังสือพิมพ์	10	คน
แพทย์	6	คน
เกษตรกรรม	23	คน
ครู, อาจารย์	20	คน
อื่น ๆ	21	คน
ไม่แจ้ง	16	คน

จากลักษณะทางด้านอาชีพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเห็นว่า มีสมาชิกที่เป็นนักธุรกิจการค้าถึง 93 คน และมีทนายความ 47 คน ทำให้กลุ่มบุคคลทั้งสองประเภทนี้มีบทบาทสำคัญในการตรากฎหมายของรัฐสมามากกว่ากลุ่มอาชีพอื่น

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ สิ้นสุดลงโดยพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2519

2. การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2519 เป็นการเลือกตั้งทางตรง แบบผสมระหว่างรวมเขตกับแบ่งเขต คือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ในแต่ละเขตเลือกตั้งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่เกิน 3 คน ถือเกณฑ์ราษฎร 150,000 คน ต่อผู้แทนราษฎร 1 คน เช่นเดียว

¹⁴ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ การเมือง พ.ศ. 2475-2530 (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2532) หน้า 172.

กับการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518 มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 279 คน ซึ่งสามารถจำแนกตามลักษณะอาชีพได้ดังนี้¹⁵

ธุรกิจการค้า	82	คน
ข้าราชการประจำ	17	คน
ข้าราชการบำนาญ	45	คน
ทนายความ	33	คน
นักหนังสือพิมพ์	6	คน
แพทย์	10	คน
เกษตรกรรม	16	คน
ครู อาจารย์	24	คน
อื่น ๆ	31	คน
ไม่แจ้ง	15	คน

ลักษณะอาชีพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2518 กล่าวคือมีนักธุรกิจการค้าและทนายความ ได้รับเลือกตั้งเข้ามามากและแม้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดนี้จะมีข้าราชการบำนาญเพิ่มขึ้นจาก 22 คน เป็น 45 คน แต่ก็ไม่ได้ทำให้บทบาทของสภาผู้แทนราษฎรแตกต่างไปจากเดิมแต่อย่างใด

สมาชิกสภาผู้แทนชุดนี้สิ้นสุดลงโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ทำการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครอง เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519

วุฒิสภา

สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 100 คน ซึ่งแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ มีสัญชาติไทยและอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี โดยให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 107)

สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภามีกำหนดเวลาคราวละ 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง เฉพาะในวาระแรกเมื่อครบกำหนด 3 ปี ให้สมาชิกออกจากตำแหน่งกึ่งหนึ่งโดยวิธีจับฉลาก(มาตรา 108)

¹⁵ รั้งสรรพค์ ธนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ การเมือง พ.ศ. 2475-2530, หน้า 173.

สมาชิกวุฒิสภาจะเป็นข้าราชการประจำไม่ได้ (มาตรา 102) และต้องแสดงสินทรัพย์ และหนี้สินต่อประธานรัฐสภา (มาตรา 104)

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่น้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎรมาก กล่าวคือ ในส่วนอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการนิติบัญญัติ บัญญัติให้การริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติเป็นอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรีเท่านั้น (มาตรา 146) โดยให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน (มาตรา 147) เมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้วจึงเสนอต่อวุฒิสภา ซึ่งรายละเอียดจะได้นำเสนอในส่วนของ การพิจารณาร่างกฎหมายต่อไป

ตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2517 นี้ มีสิ่งที่น่าสนใจเกี่ยวกับการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา อยู่ประการหนึ่งก็คือ การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา โดยมีประธานองคมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งในการลงพระปรมาภิไธยเพื่อพระราชทานรัฐธรรมนูญ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้มีกระแสพระราชดำรัสไม่ทรงเห็นด้วยอย่างยิ่ง เพราะประธานองคมนตรีเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งตามพระราชอัธยาศัย (มาตรา 16) ทำให้ขัดกับหลักการที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมือง (ในระบบอบประชาธิปไตย) น่าจะทำให้ประธานองคมนตรีอยู่ในสภาพเสมือนเป็นองค์กรทางการเมือง ซึ่งขัดกับมาตรา 17 ด้วย¹⁶

ต่อมาจึงได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2518 ลงวันที่ 19 มกราคม 2518 แก้ไขมาตรา 107 โดยให้เปลี่ยนข้อความบางตอนจาก "วุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 100 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้ง" เป็น "วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 100 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง" และได้เปลี่ยนแปลงการให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ เป็นให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ แทน

ในวันที่ 26 มกราคม 2518 ซึ่งเป็นวันเดียวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้มีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 100 คน จำแนกตามลักษณะอาชีพได้ดังนี้¹⁷

¹⁶ รายงานการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ (ทำหน้าที่รัฐสภา) ครั้งที่ 1 วันที่ 10 ตุลาคม 2517 อังโน อำนวย พรมอนันต์, ระบบสองสภาในประเทศไทย. (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2534) หน้า 132-133.

¹⁷ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ การเมือง พ.ศ. 2475-2530) หน้า 177.

ทหาร	14	คน
ตำรวจ	4	คน
ข้าราชการพลเรือน	43	คน
นักธุรกิจ	25	คน
พลเรือนอื่น ๆ	14	คน

ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 กำหนดให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งวุฒิสมาชิกต้องไม่เป็นข้าราชการประจำดังนั้นจึงทำให้มีสมาชิกเป็นทหาร และตำรวจน้อย เนื่องจากจะต้องเป็นข้าราชการบำนาญ หรือต้องลาออกจากตำแหน่งประจำเพื่อมารับตำแหน่งวุฒิสมาชิกและการที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจวุฒิสมาชิกไม่มากนัก จึงทำให้ทหารและตำรวจที่มีตำแหน่งประจำใหญ่โตไม่ลาออกมาเป็นวุฒิสมาชิก ดังเช่น การแต่งตั้งวุฒิสมาชิกในครั้งก่อน ๆ มา

เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2519 สมาชิกวุฒิสภายังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไป จนถึงวันที่ 6 ตุลาคม 2519 จึงสิ้นสุดลงโดยการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน¹⁸

3.1.3 ระบบรัฐสภาไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2519

ภายหลังจากที่คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินโดยการนำของพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ ได้เข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศในวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ก็ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2519 กำหนดให้มีสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ทำหน้าที่นิติบัญญัติประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 300 คน แต่ไม่เกิน 400 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง วาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี (มาตรา 10) นอกจากนี้ยังให้มีการแต่งตั้งสภาที่ปรึกษา นายกรัฐมนตรี ประกอบด้วยบุคคลในคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน (มาตรา 18) การแต่งตั้งสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ให้กระทำแล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ในระหว่างที่ยังไม่มีสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินให้สภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน (มาตรา 26) ดังนั้นในช่วงระหว่างวันที่ 22 ตุลาคม 2519 ถึงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2519 ซึ่งยังไม่มีสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน จึงถือว่าสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นรัฐสภา

¹⁸ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับรัฐสภา. (กรุงเทพฯ : พิมพ์ที่ เจฟล์มโปรดักส์, 2539), หน้า 182.

สภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (ทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน)

สภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี มีสมาชิกจำนวน 24 คน เป็นบุคคลกลุ่มเดียวกับคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินทั้งสิ้น มีพลอากาศเอกกมล เดชะตุงคะ เป็นประธาน และพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นรองประธาน เมื่อเข้าทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินบุคคลทั้งสองจึงเป็นประธานและรองประธานสภาด้วย ซึ่งสมาชิกจำนวน 24 คน ล้วนเป็นข้าราชการทหารที่ยังประจำการอยู่ การดำเนินการของสภาจึงเปรียบเสมือนการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา และเมื่อบุคคลในสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีเป็นบุคคลคนเดียวกันกับคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน การดำเนินการของสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีก็เปรียบเสมือนการกระทำของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ไม่เว้นแม้แต่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภา ดังนั้นกระบวนการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจึงไม่แตกต่างไปจากการประชุมกันของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และพระราชบัญญัติที่ออกมา ก็เปรียบเสมือนประกาศของคณะปฏิวัติ จะต่างกันก็เพียงแต่ในการประชุมสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (ทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน) ได้ดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2504 เท่าที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้นเอง

สภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (ทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน) มีวาระในการดำรงตำแหน่งระหว่าง 22 ตุลาคม 2519 ถึง 19 พฤศจิกายน 2519 แต่ได้มีบทบาทที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ ในการแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลต่อสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (ทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน) เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2519 นับเป็นบทบาทที่สำคัญของรัฐสภาการศึกษาการนี้เลยทีเดียว

สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

หลังจากที่ได้มีการแต่งตั้งคณะรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร และได้มีการแถลงนโยบายต่อสภาแล้ว พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน จำนวน 340 คน โดยมีนายธานินทร์ กรัยวิเชียร นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2519

สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเป็นระบบรัฐสภาเดียวที่มาจากการแต่งตั้ง มีหน้าที่ตรากฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี และที่สมาชิกเสนอยกเว้นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะเสนอได้แต่คณะรัฐมนตรีเท่านั้น โดยข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งในสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้

นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และเป็นข้าราชการประจำหรือพนักงานหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจไม่ได้ (มาตรา 16)

จะเห็นได้ว่าตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินไว้ชัดเจน แต่ได้กำหนดบุคคล 2 ประเภท ที่ไม่สามารถดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินไว้ นั่นก็คือบุคคลที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และผู้ที่ดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี

สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่ได้รับการแต่งตั้ง เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2519 จำนวน 340 คน จำแนกตามลักษณะอาชีพได้ดังนี้¹⁹

ทหาร	175	คน
ตำรวจ	15	คน
ข้าราชการพลเรือน	55	คน
นักธุรกิจ	55	คน
พลเรือนอื่น ๆ	40	คน

พิจารณาจากโครงสร้างของสภา จะเห็นได้ว่ามีลักษณะคล้ายกับสมาชิกรัฐธรรมนูญของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และสมาชิกรัฐธรรมนูญแห่งชาติ ชุดที่ 1 ในสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่เป็นข้าราชการทหาร และข้าราชการประจำ การพิจารณาร่างกฎหมายจึงเป็นกระบวนการที่สภาไม่สามารถดำเนินการได้อย่างอิสระ แยกจากฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลได้มากนัก ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินปฏิบัติหน้าที่ระหว่างวันที่ 20 พฤศจิกายน 2519 ถึง 20 ตุลาคม 2520 สิ้นสุดโดยการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินของคณะปฏิวัติภายใต้การนำของพลเรือเอกสฤษดิ์ ชลออยู่

3.1.4 ระบบรัฐสภาไทยภายใต้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2520

สืบเนื่องมาจากสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ซึ่งมีพลเรือเอกสฤษดิ์ ชลออยู่ เป็นประธานที่ปรึกษาได้เสนอให้นายกรัฐมนตรีทำการปรับปรุงรัฐมนตรีจำนวน 9 กระทรวง แต่ได้รับการ

¹⁹ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ การเมือง พ.ศ. 2475-2530, หน้า 177.

ปฏิเสธโดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรียื่นกรณว่าหากรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งจะต้องออกจากตำแหน่งก็จะขอลาออกทั้งหมด ทำให้พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ กับพวกทำการปฏิวัติยึดอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 โดยได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 ยกเลิกคณะรัฐมนตรีและสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

หลังจากนั้นได้มีการจัดทำธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2520 และประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2520 มีบทบัญญัติรวม 32 มาตรา ซึ่งรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญนี้คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งเรียกตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 มีหน้าที่สำคัญเพียง 2 ประการ คือ การจัดทำรัฐธรรมนูญ และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น โดยมีจุดมุ่งหมายให้จัดทำรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในปี 2521 และจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปภายในปีเดียวกัน²⁰ สำหรับในการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นจะพิจารณาได้ก็ต่อเมื่อร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภาแล้วเท่านั้น สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติเอง และไม่มีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน²¹ อีกด้วย

สภานิติบัญญัติแห่งชาติประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 300 คน แต่ไม่เกิน 400 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด มีประธานสภานโยบายแห่งชาติเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง (มาตรา 7) ทั้งนี้ไม่มีการกำหนดอายุขั้นต่ำ และชั้นสูงของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในทางใด แต่ได้กำหนดให้บุคคลบางประเภทที่ไม่สามารถดำรงตำแหน่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติไว้ชัดเจนก็คือผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 มิได้กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภานิติบัญญัติไว้ ดังนั้นสมาชิกสภาย่อมอยู่ในตำแหน่งไปจนกว่าจะปฏิบัติภารกิจในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรเสร็จสิ้นลง แต่มีข้อจำกัดว่าหากการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้กระทำถึง 2 ครั้ง โดยในครั้งแรกสภานิติบัญญัติไม่ได้ให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเสนอมา และในครั้งที่ 2 ก็ยังไม่ให้ความเห็นชอบอีก ก็ให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้งหมดพ้นจากตำแหน่งในวันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงคะแนนเสียงไม่เห็นชอบนั่นเอง²²

²⁰ รัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กองประชาสัมพันธ์, ประวัติรัฐธรรมนูญ. หน้า 31.

²¹ วิษณุ เครืองาม และบรรศักดิ์ อูวรรณโณ, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520. (กรุงเทพฯ : นำอักษรการพิมพ์, 2520), หน้า 80-82.

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 85-86.

การแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้กระทำแล้วเสร็จเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2520 มีสมาชิกจำนวน 360 คน แยกตามลักษณะอาชีพได้ดังนี้²³

ทหาร	232	คน
ตำรวจ	15	คน
ข้าราชการพลเรือน	69	คน
นักธุรกิจ	25	คน
พลเรือนอื่น ๆ	19	คน

สภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้ยังคงมีทหารเป็นจำนวนมากเช่นเดิม สาเหตุก็เนื่องมาจากการได้มาของสมาชิกสภาจากการแต่งตั้งของคณะปฏิวัติ จึงมีการแต่งตั้งพวกพ้องของตนเองเข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นจำนวนมาก ซึ่งแม้ว่าอำนาจของสภาจะมีเพียงการตรากฎหมาย และจัดทำรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ก็เป็นการสร้างความชอบธรรมให้แก่คณะปฏิวัติที่จะร่างรัฐธรรมนูญให้คงอำนาจของตนเองและพรรคพวกของตนเองให้นานที่สุด โดยได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ในส่วนของบทเฉพาะกาลเป็นระยะเวลา 4 ปี และได้นำไปสู่การได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยเพียงครั้งโบในเวลาต่อมา

3.1.5 ระบบรัฐสภาไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521

ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 นั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2520 แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นจำนวน 35 คน ประกอบด้วยสมาชิกของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 25 คน และบุคคลภายนอกอีก 10 คน โดยร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอให้แก่ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วย 2 สภา คือสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งในการอภิปรายและขอแปรญัตติในส่วนของรัฐสภาได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง อาทิเช่น คุณสมบัติของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งในแต่ละสภา อำนาจหน้าที่ จำนวนของสมาชิก ตลอดจนการได้มาซึ่งประธานรัฐสภาว่าควรจะมาจากร่างประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา

²³ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ การเมือง พ.ศ. 2475-2530, หน้า 178.

สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ประชุมกันเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2521 เพื่อลงมติว่าจะรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 3 มีสมาชิกเข้าร่วมประชุม 342 คน การออกเสียงใช้วิธีเรียกชื่อ ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียง 330 คน ไม่เห็นชอบ 9 คน และงดออกเสียง 3 คน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2521 และทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญในวันเดียวกัน มีบทบัญญัติรวม 206 มาตรา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วย 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา²⁴ โดยให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภาและให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา²⁵ มีหน้าที่ในการตราพระราชบัญญัติ²⁶ ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดไว้ แต่ในระหว่างที่ยังไม่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งกำหนดไว้ในวันที่ 22 เมษายน 2522 ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2520 ทำหน้าที่รัฐสภา²⁷

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีลักษณะพิเศษคือ การนำบทเฉพาะกาลมาบังคับใช้ในระยะเวลา 4 ปีแรกของการใช้รัฐธรรมนูญในหลายประการด้วยกัน ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงการพยายามสืบทอดอำนาจของคณะปฏิวัติให้ดำรงต่อไปอีกอย่างน้อย 4 ปี กล่าวคือ การที่พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้แต่งตั้งนายทหารทั้ง 3 เหล่าทัพเข้าไปเป็นวุฒิสมาชิกจำนวนมาก ซึ่งเมื่อรวมกับวุฒิสมาชิกสาขาอาชีพอื่นแล้วมีจำนวนถึง 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรหลายประการ โดยเฉพาะในเรื่องของการลงมติในการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ซึ่งตามบทเฉพาะการวุฒิสภาสามารถลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ทั้ง ๆ ที่ตามตัวบทรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดอำนาจนี้ไว้ ทำให้พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ มีอำนาจที่จะควบคุมรัฐสภาได้เท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร อีกทั้งยังให้อำนาจวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน และร่างที่รัฐบาลเห็นว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญอันเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ หรือเศรษฐกิจของประเทศร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรได้อีกด้วย

²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 74.

²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 75.

²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 76.

²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 77.

นอกจากนี้ตามบทเฉพาะกาลยังยินยอมให้ข้าราชการประจำเป็นข้าราชการการเมืองได้ ซึ่งหมายถึงว่าข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีได้ เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้พลเอกเกรียงศักดิ์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไปได้โดยไม่ต้องลาออกจากตำแหน่งข้าราชการประจำแต่อย่างใด เป็นการแสดงให้เห็นว่าทหารยังไม่ยอมปล่อยอำนาจอย่างเต็มที่ แต่ยังคงการปกครองประเทศร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงมีการเรียกสภาทางการเมือง เช่น นี้ว่าเป็นประชาธิปไตยครึ่งใบ²⁸

สภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายในปี 2521 แต่ถ้าไม่อาจดำเนินการได้ทันให้ขยายเวลาออกไปได้ไม่เกิน 120 วัน²⁹ ซึ่งได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการเลือกตั้งในวันที่ 22 เมษายน 2522 โดยกำหนดให้ราษฎร 150,000 คน ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน จังหวัดใดมีราษฎรไม่ถึง 150,000 คน ให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ 1 คน การแบ่งเขตเลือกตั้งให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง เว้นแต่กรุงเทพมหานครให้แบ่งเป็น 3 เขตเลือกตั้ง โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตละเท่า ๆ กัน³⁰ ทำให้การเลือกตั้งในจังหวัดอื่น นอกจากกรุงเทพมหานครเป็นการเลือกตั้งแบบรวมเขต ซึ่งในการแบ่งเขตเลือกตั้งนี้ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญยังไม่ให้บังคับใช้ภายใน 4 ปี นับแต่มีการแต่งตั้งวุฒิสภาในวันเดียวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นการแบ่งเขตการเลือกตั้งจึงเป็นไปตามกฎหมายเลือกตั้ง ซึ่งกำหนดให้การแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้การแบ่งเขตเลือกตั้งให้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ถ้าจังหวัดใดมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มากกว่า 3 คน ให้แบ่งเป็นเขตละ 3 คน แต่ต้องไม่น้อยกว่าเขตละ 2 คน จังหวัดใดมีสมาชิกได้ 4 คน ให้แบ่งเป็น 2 เขต เขตละ 2 คน การเลือกตั้งครั้งนี้จึงเป็นการเลือกตั้งทางตรงแบบผสมระหว่างรวมเขตและแบ่งเขต และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับเลือกตั้งจำนวน 301 คน

²⁸ สุจิต บุญบงการ และพรศักดิ์ ฝ่องแผ้ว "พฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งของคนไทย : ศึกษาจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2522" (รายงานการวิจัย ฝ่ายวิจัย สำนักงานอธิการบดี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2522), หน้า 42-43.

²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 202.

³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 90.

ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 กำหนดให้ผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องสังกัดพรรคการเมือง เนื่องจากการเลือกตั้งที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ต้องสังกัดพรรคการเมืองทำให้เกิดความอ่อนแอภายในกลุ่มสมาชิกที่รวมกันเรียกตนเองว่าเป็นพรรคการเมือง และเมื่อมีการรวมกันจัดตั้งเป็นรัฐบาลผสมก็มักจะมีแต่ความแตกแยกภายใน มีการซื้อตัวนักการเมืองฝ่ายตรงข้ามเพื่อให้ฝ่ายตนเองมีเสียงข้างมาก การออกจากพรรคที่ตนเองสังกัดซึ่งมิใช่พรรคการเมืองตามกฎหมาย จึงกระทำได้ง่าย และไม่ขาดจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง และไม่สามารถย้ายพรรคได้ การย้ายพรรคหมายถึงการขาดสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทันที จึงจะทำให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งขึ้นไม่ต้องหวาดระแวงต่อการที่สมาชิกจะย้ายหนีไปพรรคอื่น ซึ่งเป็นแนวทางแก้ไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ดีทีเดียว

แต่อย่างไรก็ตามบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ก็ยังไม่มีผลบังคับใช้จนกว่าจะถึงวันที่ 22 เมษายน 2526 เนื่องจากได้มีการกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลโดยมีการกล่าวอ้างถึงความไม่พร้อมของการจัดตั้งพรรคการเมืองแอบแฝงไปกับเหตุผลที่ทหารยังไม่ต้องการให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นในขณะนั้น การสมัครรับเลือกตั้งจึงเป็นไปในรูปของพรรคที่ยังไม่มีการจดทะเบียนอย่างเป็นทางการ เป็นเพียงกลุ่มการเมืองเท่านั้น³¹ ซึ่งถึงแม้ว่าจะได้มีการประกาศใช้ พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ. 2524 แล้วก็ตามแต่ก็ยังไม่ผลบังคับใช้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจนกว่าจะถึงวันที่ 22 เมษายน 2526 อันเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้ทำการยุบสภาเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2526 และจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 18 เมษายน 2526 เพื่อหลีกเลี่ยงที่จะไม่ให้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ในส่วนของพรรคการเมืองบังคับใช้กับการเลือกตั้ง หากมีการเลือกตั้งภายหลังจากวันที่ 22 เมษายน 2526 และเป็นการไม่ต้องนำมาตรา 90 วรรคสอง มาใช้กับการเลือกตั้งในครั้งนี้ด้วยเพราะมาตรา 90 วรรคสอง ได้กำหนดให้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งซึ่งจะยุ่งยากกับจังหวัดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินกว่า 3 คน เพราะต้องมีการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ซึ่งจะต้องจัดทำเป็นแบบรวมเขตในแต่ละจังหวัด โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานคร ซึ่งกำหนดให้มีการแบ่งเป็น 3 เขต เขตหนึ่งจะมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประมาณ 10 คน ดังนั้นการยุบสภาและจัดให้มีการเลือกตั้งภายในระยะเวลาเพียง 1 เดือน จึงเกิดขึ้นโดยได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งเขตเลือกตั้ง และอัตราส่วนของราษฎรต่อจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหมือนกับการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2522 เช่นเดิม และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตรา 90 นี้ เมื่อ พ.ศ.2528 ให้มีหลักเกณฑ์เหมือนการเลือกตั้งทั้ง 2 ครั้งที่ผ่านมา

³¹ สุจิต บุญบงการ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว "พฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งของคนไทย : ศึกษาจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2522" หน้า 43-44.

การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2522 เมื่อเทียบกับการเลือกตั้งที่ผ่านมาในปี 2518 และ 2519 ดูเหมือนจะมีความสำคัญน้อยกว่าเพราะตามรัฐธรรมนูญปี 2521 นายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นการเลือกตั้งจึงไม่มีความเด่นชัดว่าเป็นการเลือกใครจะเป็นรัฐบาล ใครจะเป็นนายกรัฐมนตรี แต่ในสถานการณ์ในขณะนั้นวุฒิสภามีอำนาจเท่ากับสภาผู้แทนราษฎรในการจัดตั้งรัฐบาลจึงทำให้พอจะมองออกว่าฝ่ายทหารนำโดยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้วางหมากในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของตนเองต่อไปภายหลังจากการเลือกตั้ง โดยอาศัยอำนาจจากวุฒิสภาและกำลังจากฝ่ายทหารสนับสนุนนั่นเอง

ถึงอย่างไรก็ตามการเลือกตั้งในปี 2522 แม้จะดูว่ามีความสำคัญน้อยกว่าเมื่อเทียบกับการเลือกตั้งปี 2518 และ 2519 แต่การเลือกตั้งครั้งนี้ก็เป็นเลือกตั้งครั้งแรกนับแต่ที่คณะทหารได้ทำการยึดอำนาจปกครองเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 จึงเป็นการเลือกตั้งที่มีความสำคัญไม่น้อยเพราะเป็นการแสดงว่าทหารไม่สามารถที่จะทนต่อแรงกดดันที่จะให้มีการเลือกตั้งได้ ทหารอาจจะยึดอำนาจได้แต่ไม่สามารถผูกขาดอำนาจได้นาน การเลือกตั้งครั้งนี้จึงเป็นการเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองได้พิสูจน์อีกครั้งหนึ่งว่าสามารถมีส่วนบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพได้มากน้อยเพียงใด³² ภายใต้อำนาจเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญปี 2521 นี้

จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งจำนวน 301 คน สามารถจำแนกได้ตามลักษณะอาชีพได้ดังนี้³³

ธุรกิจการค้า	112	คน
ข้าราชการประจำ	37	คน
ข้าราชการบำนาญ	18	คน
ทนายความ	41	คน
นักหนังสือพิมพ์	2	คน
แพทย์	5	คน
เกษตรกรรม	26	คน
ครู อาจารย์	22	คน

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 46-48.

³³ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ.2475-2530, หน้า 173.

อื่น ๆ	30	คน
ไม่แจ้ง	8	คน

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดนี้สิ้นสุดลงโดยพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2526 เนื่องจากการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และต้องการให้ขยายการบังคับใช้บทเฉพาะกาลออกไป ซึ่งนำมาซึ่งความยุ่งยาก และอาจนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยได้

วุฒิสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้แก่การปกครองแผ่นดิน มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี และไม่เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองมีจำนวนไม่เกิน 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร³⁴ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี เมื่อครบ 2 ปี ให้จับสลากออก 1 ใน 3 เมื่อครบ 4 ปี ให้จับสลากในส่วนของที่เหลือออกอีก 1 ใน 2 แต่สามารถได้รับแต่งตั้งให้กลับเข้าดำรงตำแหน่งอีกได้³⁵ ซึ่งวาระการดำรงตำแหน่งของวุฒิสภาในระยะ 4 ปีแรกนั้น เป็นเงื่อนไขประการหนึ่งในการถ่ายโอนอำนาจการปกครองจากฝ่ายทหารไปสู่ระบอบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ เป็นการเลิกใช้บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญไปสู่การใช้รัฐธรรมนูญเต็มฉบับนั่นเอง

ในส่วนของกรศึกษาเป็นส่วนที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 ยังมีผลยังคงใช้อยู่ทำให้วุฒิสภาในระยะ 4 ปี แรกของการใช้รัฐธรรมนูญมีอำนาจมากเทียบเท่ากับสภาผู้แทนราษฎรหลายประการอันมีผลทำให้วุฒิสภามีความเข้มแข็งเพียงพอที่จะถ่วงดุลย์อำนาจกับสภาผู้แทนราษฎรได้ และจากการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนถึง 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำให้จำนวนสมาชิกวุฒิสภาเมื่อรวมกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของฝ่ายรัฐบาลแล้ว มีจำนวนมากพอที่จะทำหน้าที่สนับสนุนและประกันเสถียรภาพของรัฐบาลได้อย่างง่ายดาย

³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 84.

³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 85.

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลให้อำนาจวุฒิสภาไว้มากมายเช่นนี้ เป็นผลมาจากคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีพลโทเฉลิมชัย จารุวัตร เป็นประธานและสมาชิก ประกอบด้วยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้งหมด มีอำนาจหน้าที่พิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเสนอ ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงร่างรัฐธรรมนูญในสาระสำคัญ ดังนี้³⁶

1. เปลี่ยนแปลงตำแหน่งประธานรัฐสภา จากประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานวุฒิสภา อันมีผลทำให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้เสนอชื่อนายกรัฐมนตรี และทำให้วุฒิสภามีฐานะเหนือกว่าในการประชุมร่วมของ 2 สภา

2. ให้นายกรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอรายชื่อสมาชิกวุฒิสภาแทนประธานนโยบายแห่งชาติ ทำให้หัวหน้าฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือสมาชิกวุฒิสภา และเป็นหนี้บุญคุณทางการเมืองต่อกัน ในการนี้พลเอกเกรียงศักดิ์ ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นเป็นผู้เสนอรายชื่อสมาชิกวุฒิสภา ย่อมมีโอกาสได้รับการเสนอชื่อเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง และเป็นการตัดโอกาสของพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ ซึ่งเป็นประธานสภานโยบายแห่งชาติในขณะนั้น

3. เพิ่มอำนาจให้แก่วุฒิสภาที่จะประชุมและใช้อำนาจร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องสำคัญ ๆ อีก 2 เรื่อง คือ การพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงและได้รับความเห็นชอบจากประธานรัฐสภาว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงกับการอนุมัติพระราชกำหนดอันแสดงให้เห็นถึงความไม่ไว้วางใจสภาผู้แทนราษฎรในการดำเนินการดังกล่าว จึงต้องให้วุฒิสภาเข้าควบคุมอีกทางหนึ่ง

4. สร้างบทเฉพาะกาลขึ้นให้มีผลระงับใช้บทบัญญัติเกี่ยวกับพรรคการเมืองในระยะ 4 ปี แรกของรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นการระงับการพัฒนาการของระบบพรรคการเมืองให้เข้มแข็ง ซึ่งมีผลทำให้นักการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่จำเป็นต้องสังกัดพรรคการเมือง สามารถย้ายพรรคได้ตลอดเวลา และไม่เป็นผลดีต่อระบอบประชาธิปไตย

5. กำหนดบทเฉพาะกาลให้ข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ ตลอดจนสามารถดำรงตำแหน่งวุฒิสภาได้ ซึ่งทำให่วุฒิสภามาจากข้าราชการประจำเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะทหาร อันมีผลทำให้การบังคับบัญชาในแบบข้าราชการประจำได้นำมาใช้กับวุฒิสภา และทำให่วุฒิสภาเข้มแข็งตามสายการบัญชาไปด้วย

³⁶ กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2524), หน้า 66-72.

ในส่วนของผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้ง มีเพียงมาตรา 201 ในบทเฉพาะกาลที่บัญญัติว่า ในวาระเริ่มแรกพระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในวันที่มีการเลือกตั้งนั้นรัฐบาลใหม่ยังไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ในทันที ดังนั้นผู้ที่จะลงนามสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา จึงต้องเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจทางการเมืองสูงสุดตามกฎหมาย ซึ่งก็คือพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ในฐานะนายกรัฐมนตรีนั่นเอง หรือในอีกความหมายหนึ่งก็คือพลเอกเกรียงศักดิ์ เป็นผู้ได้รับสิทธิในการเสนอชื่อสมาชิกวุฒิสภาให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง อันมีผลทำให้วุฒิสภาซึ่งได้รับแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรีที่เป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหาร จะต้องมีความผูกพันที่จะให้การสนับสนุนพลเอกเกรียงศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีและปกป้องรัฐบาล³⁷ เพื่อประโยชน์ของตนเอง ในการได้รับแต่งตั้งเข้ามาใหม่หากจับสลากรให้พ้นจากการเป็นสมาชิกวุฒิสภาในภายภาคหน้าต่อไป

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่บทเฉพาะกาลให้อำนาจในการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับความมั่นคง และการอนุมัติพระราชกำหนดร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ยังมีการให้อำนาจแก่วุฒิสภาเพิ่มขึ้นอีก 2 ประการ ในการประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร ทั้ง ๆ ที่อำนาจดังกล่าวควรจะเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรโดยเฉพาะก็คือ อำนาจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะซึ่งมีผลทำให้การกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปีของฝ่ายรัฐบาลได้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาไปอย่างไม่ยากเย็นนัก และรัฐบาลมีเสียงสนับสนุนในการลงมติจากการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลมากเพียงพอ

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ³⁸ จึงทำให้การพยายามแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจากฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรทำได้ยาก และไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เลยในช่วงสมัยที่ทำการศึกศึกษา ซึ่งรวมถึงการพยายามแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในส่วนของบทเฉพาะกาลที่จะคงบทบาทและอำนาจของวุฒิสภาออกไปอีก 4 ปี แต่ก็ไม่สำเร็จ ความพยายามดังกล่าวเป็นเครื่องสะท้อนอย่างหนึ่งว่า ฝ่าย

³⁷ พีระศักดิ์ จันทวรินทร์, "บทบาททางการเมืองของวุฒิสภา: ศึกษาเฉพาะกรณีวุฒิสภาไทยชุดที่ 6 (22 เมษายน 2522-18 มีนาคม 2526)", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), 2529, หน้า 86.

³⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 143.

ข้าราชการประจำกับคณะทหารบางกลุ่มยังคงต้องการหามาตรการที่ก่อให้เกิดความมั่นใจว่า ระบบอบกึ่งประชาธิปไตยจะต้องเป็นระบบการเมืองซึ่งนักการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจทางการเมืองกับฝ่ายข้าราชการเท่านั้น หากไม่มีอำนาจเหนือฝ่ายข้าราชการประจำ และคณะทหารไม่³⁹

สมาชิกวุฒิสภาได้รับแต่งตั้งในวันเดียวกันกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ คือในวันที่ 22 เมษายน 2522 มีจำนวนสมาชิก 225 คน บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งส่วนใหญ่เป็นบุคคลในวงการทหาร ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาทหารในระดับสูง และผู้บังคับบัญชาหน่วยทหารที่สำคัญ ๆ ได้แก่แม่ทัพกองทัพภาคทั้ง 4 ภาค เสนาธิการทหารทั้ง 3 เหล่าทัพ ผู้บัญชาการโรงเรียนเหล่าทั้ง 3 เหล่าทัพ ผู้บังคับหน่วยคุมกำลังสำคัญของกองทัพภาคที่ 1 และหน่วยทหารที่สำคัญ ๆ ในเขตกรุงเทพมหานคร เพื่อสร้างความมั่นคงให้รัฐบาลโดยเฉพาะนายกรัฐมนตรี ในการดำรงตำแหน่งอย่างมั่นคง

จำนวนทหารที่ได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในปี 2522 มีจำนวน 185 คน แบ่งเป็นทหารบก 113 คน ทหารเรือ 37 คน และทหารอากาศ 35 คน เมื่อรวมกับตำรวจที่ได้รับแต่งตั้งอีก 8 คน ในฐานะที่เป็นบุคคลในเครื่องแบบก็จะนับเป็นจำนวนทหาร-ตำรวจถึง 193 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 85.78 ของจำนวนวุฒิสภาทั้งหมด ในขณะที่บุคคลฝ่ายพลเรือนส่วนใหญ่เป็นนักธุรกิจและบุคคลพลเรือนอื่น ๆ เพียง 32 คน หรือร้อยละ 14.22 เท่านั้น⁴⁰ ซึ่งนับว่าเป็นการแต่งตั้งทหาร -ตำรวจ เป็นวุฒิสภามากที่สุดเท่าที่มีมาในการแต่งตั้งวุฒิสภาที่ผ่านมา และถึงแม้ว่าจะได้มีการจับสลากออกตามวาระ 2 ปี จำนวน 75 คน และแต่งตั้งใหม่ เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2524 แล้วก็ตาม จำนวนทหาร-ตำรวจ ก็ยังคงมีเปอร์เซ็นต์สูงเช่นเดิม นอกจากนี้ยังได้มีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาทดแทนสมาชิกที่ลาออกจากเหตุการณ์ไม่สงบระหว่างวันที่ 1-3 เมษายน 2524 จำนวน 11 คน ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่ามีการแต่งตั้งพลเรือนเข้าไปถึง 7 คน

วุฒิสภาชุดนี้ได้มีการดำรงตำแหน่งต่อเนื่องกันไปโดยมีการจับสลากออกอีกครั้งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่เหลือเมื่อครบ 4 ปี และหลังจากนั้นก็จะเป็นการออกตามวาระ 6 ปี ซึ่งจะมีการออกและแต่งตั้งทดแทนทุก ๆ 2 ปี ต่อเนื่องกันไป และสิ้นสุดลงโดยการยึดอำนาจการปกครองประเทศ

³⁹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช และอัจฉราพร กุมุทพิสัย, "ปัญหาสำคัญของการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ" (รายงานวิจัยเสนอต่อสถาบันไทยคดีศึกษา), 2529.

⁴⁰ พีระศักดิ์ จันทวรินทร์, "บทบาททางการเมืองของวุฒิสภา : ศึกษาทางการเมืองของวุฒิสภาไทย ชุดที่ 6 (22 เมษายน 2522 - 28 มีนาคม 2526)", หน้า 98-99.

ของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ภายใต้การนำของพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534

3.2 กระบวนการเสนอและพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายของรัฐสภา

รัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับจะบัญญัติให้รัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ หรือ อำนาจในการออกกฎหมาย ซึ่งก็หมายถึงอำนาจในการตราพระราชบัญญัตินั่นเอง

ในส่วนี้จะได้พูดถึงขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินับตั้งแต่การนำเสนอร่างพระราชบัญญัติ การพิจารณา และอนุมัติร่างพระราชบัญญัติ ชั้นกรรมาธิการ กระบวนการย้บยั้งพระราชบัญญัติตลอดจนการประกาศใช้ เป็นกฎหมาย

ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ 14 ตุลาคม 2516 ถึง 19 มีนาคม 2526 เป็นช่วงระยะเวลาที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญถึง 5 ฉบับ รัฐสภาจึงมีความแตกต่างกันไปทั้งในเรื่องที่มา โครงสร้างและรูปแบบของรัฐสภา โดยเฉพาะรูปแบบของรัฐสภาซึ่งมีความแตกต่างกันไปตามแต่ละรัฐธรรมนูญ มีผลต่อกระบวนการออกกฎหมายของรัฐสภาที่แตกต่างกัน และสามารถแบ่งตามลักษณะที่มาได้เป็น 2 รูปแบบ คือ รัฐสภาที่มาจากการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2515 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 และรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2520 และรัฐสภาที่ประกอบไปด้วยวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 และ พ.ศ. 2521 ซึ่งจะได้แยกพิจารณาต่อไป

3.2.1 กระบวนการเสนอและพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายของสภาที่มาจากการแต่งตั้ง

3.2.1.1 สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร

พ.ศ. 2515

ตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2515 บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหน้าที่ในการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพื่อทูลเกล้าถวายให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมาย โดยกำหนดให้ผู้ที่จะมีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติไว้ 2 ประเภท คือ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือคณะรัฐมนตรี หากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับภาษีและเงินตรา จะเสนอได้เฉพาะคณะรัฐมนตรีเท่านั้น⁴¹ แต่ไม่ได้กำหนดวิธีการในการนำเสนอและพิจารณาร่างกฎหมายไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้นกระบวนการต่าง ๆ ในการตรากฎหมาย

⁴¹ รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 มาตรา 8,9.

ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงต้องดำเนินการตามวิธีที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ.2516 โดยมีสาระสำคัญดังจะกล่าวได้ดังนี้

ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติหากคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอไม่ต้องมีผู้รับรอง⁴² แต่ถ้าสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเสนอจะต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน⁴³ และสมาชิกไม่สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้กระทำเป็น 3 วาระตามลำดับ⁴⁴ ดังนี้

วาระที่ 1 สภาจะพิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่⁴⁵ ซึ่งหากพระราชบัญญัตินั้นเสนอโดยสมาชิก และคณะรัฐมนตรีขอไปพิจารณาก่อนที่สภาจะลงมติรับหลักการก็ให้รอการพิจารณาไว้ก่อน โดยสภาจะกำหนดเวลาการรอพิจารณาไว้หรือไม่ก็ได้⁴⁶ และเมื่อสภามีมติรับหลักการในร่างพระราชบัญญัติได้ก็ให้พิจารณาในวาระที่ 2⁴⁷ การลงมติใช้เสียงข้างมากของที่ประชุมสภา

วาระที่ 2 สภาจะให้คณะกรรมการที่สภาตั้งขึ้นเป็นผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เว้นแต่ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกไม่น้อยกว่า 30 คน ร้องขอและที่ประชุมอนุมัติก็จะพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภา แต่ห้ามไม่ให้พิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภาแก่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย⁴⁸ โดยเด็ดขาด

สมาชิกอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่ส่งให้คณะกรรมการพิจารณาได้ โดยเสนอคำแปรญัตติเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการภายใน 7 วัน นับแต่ที่สภารับหลักการ⁴⁹ แต่อำนาจการพิจารณาว่าจะแก้ไขเพิ่มเติมตามที่ผู้แปรญัตติเสนอหรือไม่เป็นอำนาจของคณะกรรมการ และเมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วให้เสนอร่างพระราชบัญญัติ

⁴² ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ.2516 ข้อ 30.

⁴³ ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ.2516 ข้อ 32.

⁴⁴ ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ.2516 ข้อ 93.

⁴⁵ ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ.2516 ข้อ 94.

⁴⁶ ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ.2516 ข้อ 95.

⁴⁷ ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ.2516 ข้อ 96.

⁴⁸ ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ.2516 ข้อ 97.

⁴⁹ ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ.2516 ข้อ 99.

ต่อประธานสภา⁵⁰ ซึ่งประธานสภานำเสนอสภาเพื่อพิจารณา⁵¹ ในการพิจารณาของสภานี้ สมาชิกอาจเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความไม่ได้ นอกจากเนื้อความที่เห็นชัดแย้งกันอยู่⁵² ซึ่งการพิจารณาในวาระที่ 2 นี้ ไม่ต้องมีการลงมติแต่อย่างใด

วาระที่ 3 เป็นการลงมติว่า ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมาสสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมายหรือไม่ การพิจารณาในวาระนี้ไม่มีการอภิปราย⁵³

หากสภามีมติในวาระที่ 1 ไม่รับหลักการแห่งพระราชบัญญัติก็ดีหรือลงมติในวาระที่ 3 ว่าสมควรประกาศร่างพระราชบัญญัติใช้เป็นกฎหมายก็ดี ร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่มีอันตกไป⁵⁴ และห้ามมิให้นำพระราชบัญญัติที่มีหลักการเช่นเดียวกันขึ้นเสน่อีกภายใน 90 วัน เว้นแต่ประธานสภาจะอนุญาตในเมื่อพิจารณาเห็นว่าพฤติการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไป⁵⁵

สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2515 มีด้วยกัน 2 ชุด ภายใต้สภาพการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกัน บทบาทของสภาทั้ง 2 ชุด ในส่วนของการพิจารณากฎหมายจึงแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ดังที่จะได้กล่าวต่อไปนี้

3.2.1.1.1 บทบาทของสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดที่ 1

การเสนอร่างพระราชบัญญัติในสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดที่ 1 อาจแบ่งได้เป็น 2 ช่วงระยะเวลาคือ การเสนอร่างพระราชบัญญัตีก่อนที่จะเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และภายหลังเกิดเหตุการณ์แล้วซึ่งในช่วงของจอมพลถนอม กิตติขจร (จนถึง 14 ตุลาคม 2516) มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติรวม 41 ฉบับ เป็นร่างที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีจำนวน 40 ฉบับ มีเพียงฉบับเดียวที่เสนอโดยสมาชิกสภา คือร่างพระราชบัญญัติเครื่องแบบสมาชิกวุฒิสภาเสนอโดยนายเพทาย อมาตยกุล ซึ่งเป็นร่างกฎหมายที่ไม่มีความสำคัญมากนัก

ในส่วนของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอนั้น แทบจะไม่มีมีการอภิปราย และใช้เวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับไม่มากนัก อีกทั้งยังได้รับ

⁵⁰ ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ.2516 ข้อ 102.

⁵¹ ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ.2516 ข้อ 103.

⁵² ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ.2516 ข้อ 106.

⁵³ ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ.2516 ข้อ 108.

⁵⁴ ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ.2516 ข้อ 109.

⁵⁵ ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ.2516 ข้อ 43.

การพิจารณารับหลักการทุกร่าง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในช่วงระยะเวลาที่จอมพลถนอมครองอำนาจอยู่ นั้น การใช้อำนาจนิติบัญญัติถูกรวบงำโดยอำนาจบริหาร⁵⁶ เกือบสิ้นเชิง

หลังจากจอมพลถนอม ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และเดินทางออกจากประเทศไทยไปแล้ว สภานิติบัญญัติแห่งชาตินี้ยังคงอยู่ เนื่องจากการล้มล้างรัฐบาลมิได้เกิดจากการปฏิวัติรัฐประหารจึงไม่มีการประกาศยุบสภา ดังเช่นการยึดอำนาจการปกครองที่ผ่านมาและหลังจากที่คณะรัฐมนตรีของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เข้าทำหน้าที่แล้วได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยคณะรัฐมนตรีเข้าสู่สภาอีก 13 ฉบับ อนุมัติ 8 ฉบับ ขอลอน 1 ฉบับ และตกไปเนื่องจากมีพระราชกฤษฎีกายุบสภา 4 ฉบับ ซึ่งการพิจารณากฎหมายของสภาในช่วงนี้ถึงแม้จะมีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี และการครอบงำสภาแทบจะไม่มี แต่ในช่วงระยะเวลาเพียง 2 เดือนเศษหลังจากเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ขึ้นแล้วสภาก็ยังอนุมัติกฎหมายอีกถึง 8 ฉบับ ซึ่งอาจจะเนื่องมาจากในช่วงระยะเวลาดังกล่าว มีสมาชิกลาออกไปเป็นจำนวนมาก และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติก็เป็นเพียงการทำไปตามหน้าที่ และความเคยชินที่ผ่านมาเท่านั้น

3.2.1.1.2 บทบาทของสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดที่ 2

หลังจากที่มีการยุบสภาชุดที่ 1 ไปแล้วก็ได้มีการจัดตั้งสมาชิกสภาขึ้นใหม่ โดยเลือกจากสมาชิกแห่งชาติซึ่งได้จัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษจำนวน 2,347 คน ให้เหลือ 299 คน เป็นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สภาชุดนี้จึงไม่ใช่สภาที่มาจากการเลือกโดยฝ่ายบริหาร ทำให้พฤติกรรมในการออกกฎหมายของสภาชุดที่ 2 มีความแตกต่างจากสภาชุดแรกเป็นอย่างมาก จะเห็นได้จากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีมีจำนวนไม่น้อยที่สภาไม่พิจารณาอนุมัติและร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาได้รับการอนุมัติเป็นจำนวนมากเมื่อเปรียบเทียบกับสภาแต่งตั้งที่ผ่านมา ซึ่งไม่เคยปรากฏมาก่อน กล่าวคือ ในช่วงระหว่างวันที่ 28 ธันวาคม 2516 ถึง 26 มกราคม 2518 คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภา 140 ฉบับ อนุมัติเป็นกฎหมาย 107 ฉบับ ขอลอน 10 ฉบับ และตกไปถึง 23 ฉบับ ในทางกลับกันสมาชิกสภาเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภา 129 ฉบับ อนุมัติเป็นกฎหมายถึง 38 ฉบับ ตกไป 82 ฉบับ และขอลอน 9 ฉบับ⁵⁷

⁵⁶ ดาสินี มาลัยพงษ์, "บทบาทของรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย : ศึกษากระบวนการนิติบัญญัติไทย ช่วง พ.ศ.2507-2516 " (วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539) หน้า 71.

⁵⁷ สุจิต บุญบงการ, บทบาทของสภานิติบัญญัติ. หน้า 36-37.

เมื่อพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้ง 2 ชุด แล้วจะเห็นว่าบทบาทในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภามีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด แม้ว่าสภาทั้งสองจะมีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายเหมือนกัน สาเหตุมาจากการได้มาซึ่งสมาชิกของสภาที่แตกต่างกัน การครอบงำของฝ่ายบริหารต่อสภาที่ไม่เหมือนกัน และอยู่ในช่วงระยะเวลาที่สภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ต่างกัน

3.2.1.2 สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

3.2.1.2.1 สภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี(ทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน)

สภา ฯ ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี(ทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน) ทำหน้าที่เป็นรัฐสภาในระยะสั้นตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2519 กำหนด โดยมีอายุของสภาระหว่าง 22 ตุลาคม 2519 ถึง 19 พฤศจิกายน 2519 ซึ่งโดยทั่วไปแล้วย่อมเข้าใจว่า สภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีจะทำหน้าที่เป็นรัฐสภาชั่วคราว และไม่ควรมีบทบาทในเรื่องที่สำคัญ ๆ มากนัก แต่สมาชิกสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีชุดนี้ เป็นบุคคลชุดเดียวกับกับคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ที่ทำการยึดอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ทำให้มีการแสดงบทบาทในฐานะสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินอย่างเต็มที่ กล่าวคือ ได้กำหนดให้รัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร แถลงนโยบายต่อสภาชุดนี้ และได้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติถึง 25 ฉบับด้วยกัน

กระบวนการเสนอและพิจารณากฎหมายของรัฐสภาชุดนี้ ได้นำข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2504 มาใช้บังคับโดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2519 ซึ่งข้อบังคับการประชุมดังกล่าว (ข้อ30) ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีและสมาชิกสามารถเสนอร่างกฎหมายได้ ซึ่งหากสมาชิกจะเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะต้องได้รับความยินยอมจากนายกรัฐมนตรี (ข้อ 120) แต่การเสนอร่างพระราชบัญญัติในรัฐสภานี้ได้กำหนดในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2519 มาตรา 15 ซึ่งสมาชิกจะไม่สามารถเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการเงินได้ และการเสนอร่างกฎหมายอื่นต้องมีคำรับรองจากคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติก่อน จึงจะเสนอได้

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้กระทำเป็น 3 วาระ โดยวาระที่ 1 เป็นการวินิจฉัยว่าจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่ ซึ่งก่อนที่จะลงมติรับหลักการ ที่ประชุมจะลงมติให้ส่งคณะกรรมการพิจารณาหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือปัญหาใด ๆ ก่อนก็ได้ (ข้อ 124) เมื่อสภาลงมติรับหลักการแล้วให้พิจารณาในวาระที่ 2 โดยกรรมาธิการที่สภาแต่งตั้งหรือ

กรรมวิธีการเต็มสภา (ข้อ 127) เมื่อพิจารณาในวาระที่ 2 เสร็จแล้ว ให้พิจารณาในวาระที่ 3 โดยให้ที่ประชุมลงมติว่า สมควรประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายหรือไม่ การพิจารณาในวาระนี้ไม่มีการอภิปราย (ข้อ 136)

บทบาทของสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (ทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน)

การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2519 ให้สิทธิแก่สมาชิกในการเสนอร่างพระราชบัญญัติพอสมควร แต่ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติในสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (ทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน) จำนวน 25 ฉบับ เป็นการเสนอโดยคณะรัฐมนตรีทั้งสิ้น ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ขอถอนจำนวน 2 ฉบับ คือร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัดพะเยา พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลจังหวัดพะเยา พ.ศ. จึงทำให้เหลือร่างพระราชบัญญัติที่สภาต้องพิจารณา จำนวน 23 ฉบับ

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาตกอยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายบริหารโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ การที่พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ หัวหน้าคณะปฏิวัติ ได้แต่งตั้งให้ นายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรีและตนเองเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม โดยปล่อยให้พลอากาศเอกกมล เดชะตุงคะ รองหัวหน้าคณะปฏิวัติ เป็นประธานสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี โดยตนเองก็ยังดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีอยู่ เมื่อสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีไปทำหน้าที่เป็นสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ จึงเป็นสมาชิกรัฐสภาในเวลาเดียวกันด้วย ดังนั้น เมื่อคณะรัฐมนตรี ที่มีพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ เป็นรัฐมนตรีอยู่ด้วย ได้เสนอร่างกฎหมายเข้าสู่สภา สมาชิกทั้งหลายซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชา จึงได้พิจารณาร่างกฎหมายอย่างรวดเร็ว การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพียง 3 ครั้ง สามารถผ่านกฎหมายออกมาบังคับใช้ได้ถึง 23 ฉบับ และเป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภา 3 วาระรวด ถึง 22 ฉบับ มีเพียงฉบับเดียวเท่านั้นที่มีการตั้งกรรมาธิการวิสามัญ เพื่อพิจารณาก่อนรับหลักการ และไม่มีการอภิปรายเพื่อแก้ไขสาระสำคัญในร่างพระราชบัญญัติเลย

3.2.1.2.2 สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเป็นสภาแต่งตั้งอีกสภาหนึ่งที่จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2519 ภายหลังจากที่สภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีได้ทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2519 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินไว้ว่า ร่าง

พระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน แต่ถ้าสมาชิกเป็นผู้เสนอจะต้องมีคำรับรองจากคณะกรรมการการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งแต่งตั้งจากสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินและคณะรัฐมนตรีฝ่ายละไม่เกิน 6 คน (จำนวนไม่เกิน 12 คน) หากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จะเสนอได้ก็แต่คณะรัฐมนตรี⁵⁸ ซึ่งหมายความว่าหากสมาชิกจะเสนอร่างพระราชบัญญัติจะต้องมีคณะกรรมการการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติรองรับ แต่ไม่ต้องมีสมาชิกรับรอง⁵⁹

กระบวนการในการเสนอและพิจารณากฎหมายของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในข้อบังคับการประชุมของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ.2520 ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไว้คล้ายคลึงกับข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ.2516 ไม่ว่าจะเป็นการห้ามสมาชิกเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือการกำหนดให้มีการพิจารณาเป็น 3 วาระ และหลักเกณฑ์อื่น ๆ โดยมีข้อแตกต่างกันอยู่บ้างในส่วนของ การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยสมาชิกสภา ซึ่งสรุปได้ดังนี้

1) กรณีการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยสมาชิกสภาตามข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2516 กำหนดให้มีสมาชิกรับรองอย่างน้อย 20 คน แต่การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินไม่ต้องมีสมาชิกรับรองแต่ต้องให้คณะกรรมการการวิสามัญร่างพระราชบัญญัติรับรองแทน

2) กรณีที่คณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเสนอไปพิจารณาก่อนที่สภาจะลงมติรับหลักการ ตามข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2516 สภาจะกำหนดเวลาการรอพิจารณาไว้หรือไม่ก็ได้ แต่ตามข้อบังคับการประชุมของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ.2520 สภาจะต้องกำหนดระยะเวลาให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาไม่เกิน 90 วัน และเมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเสร็จแล้วจะต้องทำความเข้าใจว่าสมควรจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น หรือไม่ไว้ด้วย⁶⁰

3) ข้อบังคับการประชุมของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2520 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมกรณีที่สมาชิกเสนอร่างพระราชบัญญัติแล้วคณะกรรมการการวิสามัญร่างพระราชบัญญัติเห็นว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวข้องด้วยการเงินไม่ให้คำรับรองให้แจ้งให้สมาชิกทราบ⁶¹ และห้ามสมาชิกเสนอร่างพระราชบัญญัติที่ได้วินิจฉัยว่าเกี่ยวข้องกับการเงินที่มีหลักการ

⁵⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 มาตรา 15.

⁵⁹ ข้อบังคับการประชุมของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ.2520 ข้อ 33.

⁶⁰ ข้อบังคับการประชุมของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ.2520 ข้อ 93.

⁶¹ ข้อบังคับการประชุมของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ.2520 ข้อ 88.

และสาระสำคัญเช่นเดียวกันนั้นอีก ส่วนร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ได้ให้คำรับรองห้ามเสนอกายใน 90 วัน⁶²

สำหรับกรณีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 วาระ นั้น ข้อบังคับการประชุมสภากำหนดหลักเกณฑ์ไว้เหมือนกัน แต่ในข้อบังคับการประชุมของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ได้กำหนดเพิ่มเติมในกรณีที่สภาได้มีมติในวาระที่ 3 ให้ร่างพระราชบัญญัติประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ ให้เลขาธิการรัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อนำทูลเกล้าฯ ประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป⁶³ ซึ่งเป็นการกำหนดให้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่าจะดำเนินการอย่างไรเมื่อร่างพระราชบัญญัติได้ผ่านการพิจารณาของสภาแล้วเท่านั้นเอง

บทบาทของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้รับการแต่งตั้งจากคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เช่นเดียวกับรัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ที่ได้รับความคุ้มครองจากคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจึงมีบทบาทในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติน้อย เช่นเดียวกับสภาร่างรัฐธรรมนูญและถึงแม้ว่าสมาชิกสภาจะสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ แต่ก็ต้องผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีและสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินอย่างละ 6 คน เสียก่อน และในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติก็ใช้เวลาในการพิจารณาเพียงเล็กน้อย และส่วนมากจะมีมติเป็นเอกฉันท์ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติส่วนใหญ่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งอยู่ภายใต้การครอบงำของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินและสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินก็มาจากผู้แต่งตั้งชุดเดียวกันการดำเนินกระบวนการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติก็ขึ้นอยู่กับความต้องการของรัฐบาล และคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และถึงแม้ว่านายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี จะไม่ใช่ข้าราชการประจำหรือคณะทหารก็ตามแต่ ก็ไม่ได้มีอิสระจากคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินแต่อย่างใด และดูเหมือนจะเป็นรัฐบาลพลเรือนที่เป็นเผด็จการมากกว่ารัฐบาลทหารเสียอีก

⁶² ข้อบังคับการประชุมของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ.2520 ข้อ 89.

⁶³ ข้อบังคับการประชุมของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ.2520 ข้อ 107.

นอกจากสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจะใช้เวลาในการพิจารณา กฎหมายแต่ละฉบับไม่นานแล้ว จำนวนร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภาก็มีจำนวนสูง เมื่อเทียบกับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเข้าไป โดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี กล่าวคือในช่วงที่สภายังทำหน้าที่อยู่ประมาณ 1 ปีเศษ ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติ 86 ฉบับ อนุมัติ 47 ฉบับ ไม่อนุมัติ 19 ฉบับ ขอลอน 20 ฉบับ โดยร่างพระราชบัญญัติที่อนุมัติเป็นร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีถึง 45 ฉบับ และของสมาชิกเพียง 2 ฉบับ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงเผด็จการทางรัฐสภาได้ดีทีเดียว

3.2.1.3 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ.2520

ภายหลังจากที่พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ ได้ทำการปฏิวัติยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินจากรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร สำเร็จเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 ก็ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2520 โดยกำหนดให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ⁶⁴ ส่วนการเสนอร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้เฉพาะคณะรัฐมนตรี⁶⁵ เท่านั้น

ส่วนรายละเอียดของกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ.2521 ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับข้อบังคับการประชุมของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2519 เกือบทั้งหมดมีเพียงข้อแตกต่างที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2520 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ที่สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติแต่ฝ่ายเดียว และห้ามสมาชิกสภาเสนอร่างพระราชบัญญัติ ดังนั้นข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ.2521 จึงได้ตัดบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาออกทั้งหมด ซึ่งแตกต่างกับสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2515 และสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่สมาชิกสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติได้

สำหรับในส่วนของพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นมีลักษณะเหมือนกันเกือบทั้งหมด กล่าวคือมีการพิจารณาเป็น 3 วาระ และวิธีการดำเนินการเหมือนกัน ทั้งการลงมติ การตกไปหรือการนำเสนอเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมาย ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อบังคับฉบับนี้เป็นเพียงการ

⁶⁴ ข้อบังคับการประชุมของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ.2520 ข้อ 6

⁶⁵ ข้อบังคับการประชุมของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ.2520 ข้อ 16

นำข้อบังคับการประชุมของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินมาตัดทอนให้สั้นลง และตัดทิ้งในส่วนที่ไม่ต้องการใช้เท่านั้น อาทิเช่น การตัดส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภา และการตัดในส่วนของการตั้งกระทู้ถาม เนื่องจากสภาชุดนี้มีหน้าที่เพียงพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และจัดทำรัฐธรรมนูญเท่านั้น

บทบาทของสมาชิกรัฐสภาในมติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ.2520

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าสภาชุดนี้มีหน้าที่เพียง 2 ประการ คือ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และจัดทำรัฐธรรมนูญ ดังนั้นจึงไม่ต้องสงสัยเลยว่า สภาจะต้องถูกครอบงำโดยฝ่ายบริหารอย่างแน่นอน โดยเฉพาะในด้านการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งสมาชิกสภาไม่สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ ทำให้สภาแทบจะไม่มีบทบาทในการพิจารณาร่างกฎหมายเลย การห้ามใช้ความคิดริเริ่มในการเสนอกฎหมายก็คือเผด็จการทางรัฐสภาที่สำคัญ และผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกสภาส่วนใหญ่ก็มาจากทหาร ซึ่งเป็นทั้งผู้ร่วมประกอบการปฏิวัติและหรือผู้ได้บังคับบัญชาของผู้ปฏิวัติ ซึ่งมีบุญคุณต่อกันมา ทำให้การพิจารณากฎหมายของสภาชุดนี้เป็นการทำหน้าที่ไปตามที่รัฐบาลและคณะปฏิวัติต้องการซึ่งก็เปรียบเสมือน “ตรายาง” ที่คอยประทับความชอบธรรมให้แก่รัฐบาลเท่านั้น

สิ่งที่ยืนยันได้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่า การพิจารณาร่างกฎหมายของสภาถูกครอบงำโดยฝ่ายบริหารก็คือ จำนวนของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอผ่านสภาและได้รับการลงมติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายมีเป็นจำนวนมากหรือเกือบทั้งหมด และการใช้เวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับก็กระทำด้วยความรวดเร็วไม่ค่อยมีการอภิปราย หรือขอแปรญัตติแต่อย่างใด กล่าวคือ ในช่วงระหว่าง 25 พฤศจิกายน 2520 ถึง 22 เมษายน 2522 มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติรวม 199 ฉบับ อนุมัติ 162 ฉบับตกไป 21 ฉบับ ขอลอน 16 ฉบับ ซึ่งแตกต่างกับสมาชิกรัฐสภาในมติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2515 โดยสิ้นเชิง

จากการศึกษาถึงกระบวนการในการตรากฎหมายของสภาที่มาจากการแต่งตั้งปรากฏว่า สภาที่มาจากการแต่งตั้งที่เป็นระบบสภาเดียวเกือบทั้งหมดถูกตั้งขึ้นในช่วงระยะเวลาที่การเมืองของไทยอยู่ในช่วงการเมืองแบบเผด็จการ ยกเว้น สมาชิกรัฐสภาในมติบัญญัติแห่งชาติชุดที่ 2 ที่ได้มีการจัดตั้งขึ้นภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งเป็นสภาที่มีลักษณะพิเศษออกไปและไม่จัดอยู่ในสภาภายใต้ระบอบเผด็จการ แม้จะมีรูปแบบของสภาเดียวที่สมาชิกได้รับการแต่งตั้งทั้งหมดก็ตาม เนื่องจากรูปแบบการได้มาของสภามีลักษณะเป็นการเลือกตั้งทางอ้อม และได้มาในช่วงที่ประชาธิปไตยเริ่มเบ่งบาน

สำหรับสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่แต่งตั้งโดยรัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร สภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (ทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน) สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ.2520 ล้วนเป็นสภาในระบบเบ็ดเตล็ด กล่าวคือเป็นสภาที่ตั้งขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือของคณะบุคคลที่ทำการปฏิวัติรัฐประหาร มิได้มีความเป็นตัวแทนของประชาชนโดยทั่วไป หรือเป็นตัวแทนของกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ในสังคม สมาชิกสภาจึงขาดความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะหน้าที่ที่ผู้แต่งตั้งต้องการให้กระทำก็คือการอำนวยความสะดวกให้ร่างกฎหมายของรัฐบาลผ่านกระบวนการนิติบัญญัติออกไปเป็นกฎหมายเท่านั้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าอำนาจหน้าที่ของสภาที่มาจากการแต่งตั้งมีขอบเขตจำกัด ทั้งในแง่ตัวบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและในแง่ความเป็นจริง ฝ่ายนิติบัญญัติจึงเป็นเพียงเครื่องมือของฝ่ายบริหาร และมีบทบาทเฉพาะการออกกฎหมายที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดให้เท่านั้น⁶⁶

3.2.2 กระบวนการเสนอ และพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายของรัฐสภาที่มีทั้งสภาที่มาจากการเลือกตั้ง และสภาที่มาจากการแต่งตั้ง

กระบวนการในการตรากฎหมายในรัฐสภาที่เป็นระบบ 2 สภา ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 และ พ.ศ. 2521 มีองค์ประกอบที่เหมือนกันคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง ของประชาชนส่วนวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ให้กระทำเป็น 3 วาระ แต่บทบาทของสภาต่อการตรากฎหมายมีความแตกต่างกันไปด้วยอีกทั้งรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 เป็นรัฐสภาภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ส่วนรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 เป็นรัฐสภาภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตย ความเป็นอิสระในการตรากฎหมายจึงมีความแตกต่างกัน ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

3.2.2.1 รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงตรากฎหมายโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา⁶⁷ ดังนั้นรัฐสภาจึงมีหน้าที่ในการพิจารณา

⁶⁶ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "การพัฒนาสมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ" (รายงานการวิจัย เสนอต่อประธานรัฐสภา, 2529), หน้า 1-12 - 1-23.

⁶⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มาตรา 97.

ร่างกฎหมายที่จะเสนอได้เฉพาะคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁶⁸ เท่านั้น ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาเป็นผู้เสนอจะต้องมีผู้รับรองอย่างน้อย 20 คน หากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรองเสียก่อนจึงจะเสนอได้⁶⁹ ส่วนสมาชิกวุฒิสภาไม่มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติ และร่างพระราชบัญญัติต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน⁷⁰ จึงจะส่งไปให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป

สำหรับวิธีการในการนำเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติก็มีลักษณะเช่นเดียวกับการพิจารณาโดยสภาที่มาจากการแต่งตั้ง กล่าวคือ มีการพิจารณาเป็น 3 วาระ เช่นเดียวกัน ซึ่งสรุปได้ดังนี้

วาระที่ 1 เป็นการพิจารณาว่าจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือไม่ ซึ่งในการลงมติในร่างพระราชบัญญัติโดยทั่วไปใช้เสียงข้างมาก

วาระที่ 2 เป็นการพิจารณาเรียงมาตรา หรือเรียกว่าเป็นการพิจารณาในชั้นแปรญัตติ ซึ่งส่วนใหญ่จะให้คณะกรรมการที่สภาตั้งขึ้นเป็นผู้พิจารณาก่อนแล้วจึงเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเว้นแต่จะเป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภา การแก้ไขเพิ่มเติมเปลี่ยนแปลง บทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติ กระทำในวาระนี้

วาระที่ 3 เป็นการลงมติว่าร่างพระราชบัญญัติสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมายหรือไม่ การลงมติจะไม่มีกรอภิปรายใด ๆ ทั้งสิ้น

หากการลงมติในวาระที่ 1 และวาระที่ 3 ไม่ผ่านการลงมติก็นำร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไป แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้ว ให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภาต่อไป

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยวุฒิสภากระทำตามขั้นตอนวาระที่ 1, 2 และ 3 เช่นเดียวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎร⁷¹ กรณีที่เป็นร่างพระราช

⁶⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 146.

⁶⁹ เรื่องเดียวกัน.

⁷⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 147.

* การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2518 ใช้ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยอนุโลม เนื่องจากภายหลังการเลือกตั้งได้มีการยกร่างข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว แต่ข้อบังคับยังพิจารณาไม่เสร็จสิ้นก็มีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเสียก่อน.

⁷¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช และเศรษฐพร คูศรีพิทักษ์, กลไกรัฐสภา, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิมพ์มณศ, 2518), หน้า 108.

บัญญัติโดยทั่ว ๆ ไป จะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรจะได้ลงมติขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษ ถ้าวุฒิสภาไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้ว⁷²

เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ถ้าเห็นชอบด้วยให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย หากไม่เห็นชอบให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน แล้วส่งร่างพระราชบัญญัติกลับคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรในกรณีเช่นนี้ให้สภาทั้งสองต่างตั้งบุคคลขึ้นเป็นกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นเสนอต่อสภาทั้งสองถ้าสภาทั้งสองเห็นชอบให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ต่อไป แต่ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน⁷³ ร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งไว้ทั้ง 2 กรณี สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้เมื่อพ้น 180 วันไปแล้ว และถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิม หรือร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา⁷⁴ แล้ว⁷⁵

เมื่อร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาไม่ว่ากรณีใดแล้วให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้⁷⁶

การกำหนดหลักเกณฑ์การประกาศใช้กฎหมายไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นรูปแบบที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญที่ได้มาโดยการยึดอำนาจการปกครองโดยคณะทหาร ทำให้เข้าใจได้ชัดเจนว่าการบังคับใช้กฎหมายตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะต้องมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่(ฉบับที่.....) พ.ศ..... ซึ่งเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและได้ผ่านการพิจารณาของสภาแล้ว แต่ไม่มีการประกาศใช้ เนื่องจากไม่ได้รับการประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ใช้เป็นกฎหมายได้ ซึ่งมีผลมาจากการยุบสภาเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2519 ก่อนที่จะมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทำให้ไม่สามารถบังคับใช้เป็นกฎหมายได้

⁷² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มาตรา 148.

⁷³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มาตรา 149.

⁷⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มาตรา 150.

⁷⁵ อำนวย พรหมอนันต์. "ระบบสองสภาในประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 145-146.

⁷⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มาตรา 98.

3.2.2.1.1 บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ ปี 2517 มีลักษณะใกล้เคียงกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2489 กล่าวคือแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้รัฐสภา มีสมาชิก 2 ประเภท คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา แต่สภาผู้แทนเป็นองค์ประกอบของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอำนาจหน้าที่และบทบาทสูงกว่าวุฒิสภา ซึ่งอาจถือได้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับนี้ใกล้เคียงความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี 2518 มีจำนวน 269 คน แต่วุฒิสภามีเพียง 100 คน และห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกสภาและรัฐมนตรีด้วย

บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2518 และ 2519 ในการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมีความคล้ายคลึงกัน เนื่องจากเป็นสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญเดียวกันและภูมิหลังทางอาชีพของสมาชิก ที่ไม่แตกต่างกันมากนัก ดังนั้นจึงได้กล่าวไปในคราวเดียวกัน

การเป็นสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และมาจากหลากหลายอาชีพภายใต้รัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้มากทำให้บทบาทในการตัดสินใจในด้านนิติบัญญัติมีความเป็นอิสระมากกว่าสภาที่มาจากการแต่งตั้ง⁷⁷ ทั้งนี้เพราะมีฐานะทางการเมืองที่เหนือกว่าฝ่ายบริหารและข้าราชการประจำ ทั้งในแง่โครงสร้างและอำนาจหน้าที่มีผลทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องเผชิญกับปัญหาสำคัญคือ การเผชิญหน้ากับข้าราชการประจำ และคณะทหาร ทั้งนี้เพราะข้าราชการประจำ และทหารเคยมีบทบาททางการเมืองทั้งในฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติมาก่อน⁷⁸

ในส่วนของกระบวนการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายรัฐบาลในการอนุมัติหรือไม่อนุมัติร่างกฎหมายนั้น ได้มีการพยายามที่จะควบคุมร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ทำให้คณะรัฐมนตรีประสบความยากลำบากในการที่จะให้ร่างกฎหมายของตนผ่านรัฐสภา และใช้เวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายแต่ละฉบับเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ซึ่งแตกต่างจากสภาที่มาจากการแต่งตั้งที่ใช้ระยะเวลาในการอภิปรายสั้นมาก แม้ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญ เช่น การพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญในปี 2506 ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ใช้เวลาทั้งหมดเพียง 55 นาที แต่ในส่วนของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2518 แม้ว่าจะเป็นร่างพระราชบัญญัติสั้น ๆ และเร่งด่วน เช่น ร่างพระราชบัญญัติอาวุธปืนยังต้องใช้ เวลาถึง 2 ชั่วโมง⁷⁹

⁷⁷ สุจิต บุญบงการ, บทบาทของสภานิติบัญญัติ, หน้า 38.

⁷⁸ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "การพัฒนาสมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ" หน้า 1-8.

⁷⁹ สุจิต บุญบงการ, บทบาทของสภานิติบัญญัติ, หน้า 38-40.

บทบาทของสภาผู้แทนราษฎรอีกประการหนึ่งก็คือการผ่านร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภา ซึ่งมีจำนวนมากถึง 642 ฉบับ แยกเป็น พ.ศ. 2518 จำนวน 269 ฉบับ และ พ.ศ. 2519 จำนวน 373 ฉบับ แต่ผ่านสภาออกมาเพียง 15 ฉบับ นับว่ามีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนที่เสนอ และในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับก็ใช้เวลายาวนานมากเช่นเดียวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งสามารถแสดงจำนวนร่างพระราชบัญญัติ ที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี และสมาชิกสภา พ.ศ.2518-2519 ได้ดังนี้⁸⁰

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี และสมาชิกสภา

สภา	ผู้เสนอ	จำนวนที่เสนอ	อนุมัติ	ขอถอน	ตกไป (ไม่อนุมัติ)	ตกไป (อื่น ๆ)	ระงับ
2518	ค.ร.ม.	29	4	1	-	24	-
	ส.ส.	269	14	10	9	236	-
2519	ค.ร.ม.	36	6	1	-	26	3
	ส.ส.	373	1	14	8	350	-

ที่มา : สุจิตต์ บุญบงการ, บทบาทของสภานิติบัญญัติ, หน้า 47.

จากการเปรียบเทียบดังกล่าวจะเห็นว่าในปี 2518 สมาชิกเสนอร่าง 269 ฉบับ เป็นกฎหมาย 14 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 5.20 ส่วนของคณะรัฐมนตรีเสนอ 29 ฉบับ ผ่าน 4 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 13.9 ในปี 2519 สมาชิกเสนอร่าง 373 ฉบับ ผ่านเป็นกฎหมายเพียง 1 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 0.24 ในขณะที่คณะรัฐมนตรีเสนอ 36 ฉบับ ผ่าน 6 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 16.7 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรียังได้เปรียบกว่าร่างของสมาชิกสภา อันเนื่องมาจากจำนวนสมาชิกสภาที่เป็นฝ่ายรัฐบาลมีจำนวนมากกว่าและยังให้ความร่วมมือในการผ่านร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี ซึ่งดูได้จากการที่ไม่มีร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี ต้องตกไปเพราะการไม่อนุมัติของสภาเลยแม้แต่ฉบับเดียว

⁸⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 47.

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม แม้ว่าสภาผู้แทนราษฎรจะได้พิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเสนอในอัตราส่วนที่มากกว่าของสมาชิกสภาเสนอ แต่การพิจารณาก็เป็นไปตามครรลองของประชาธิปไตยเป็นส่วนใหญ่ ไม่ได้เกิดจากการที่ฝ่ายบริหารตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของข้าราชการประจำและทหาร ดังเช่นที่ผ่านมา และที่จะกล่าวถึงตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ต่อไป เนื่องจากคณะรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ห้ามข้าราชการประจำและทหารมาดำรงตำแหน่งตามที่กล่าวมาแล้ว แต่การออกกฎหมายไปกระทบกับข้าราชการประจำและทหารซึ่งมีอำนาจทางการเมืองที่แท้จริงเพียงแต่สงบนิ่งชั่วคราว จึงทำให้เกิดการปฏิวัติในวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ขึ้นอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าความแข็งแกร่งทางอำนาจที่เป็นทางการของฝ่ายนิติบัญญัติในระบบประชาธิปไตย เป็นหน่อของความขัดแย้งและการล่มสลายของฝ่ายนิติบัญญัตินั่นเอง

3.2.2.1.2 บทบาทของวุฒิสภา

ตามที่กล่าวมาแล้วว่าสภาชุดนี้มีอำนาจเฉพาะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมาจากสภาผู้แทนราษฎรในฐานะสภาที่ 2 เท่านั้น วุฒิสภาไม่มีอำนาจในการริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติได้เช่น วุฒิสภา พ.ศ.2511 และวุฒิสภามีจำนวนน้อยกว่าสมาชิกสภาผู้แทนมาก วุฒิสภาจึงมีบทบาทในการตรากฎหมายน้อยกว่าวุฒิสภา พ.ศ.2511 ซึ่งเป็นรูปแบบของรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยสูง ที่สภาที่ 2 จะต้องมีบทบาทน้อยกว่าสภาแรก

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภานั้นแต่มีการแต่งตั้งจนถึงการปฏิวัติ 6 ตุลาคม 2519 ระยะเวลาประมาณ 20 เดือนเศษ วุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งสิ้นจำนวน 23 ฉบับ เป็นร่างของคณะรัฐมนตรี 15 ฉบับ ร่างของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 5 ฉบับ และร่างที่คณะรัฐมนตรีร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ 3 ฉบับ โดยวุฒิสภาได้อนุมัติร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี 11 ฉบับ ส่งกลับคืนสภาผู้แทนราษฎร 4 ฉบับ อนุมัติร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 3 ฉบับ ตกไป 2 ฉบับ และอนุมัติร่างที่เสนอร่วมกัน 1 ฉบับ ตกไป 1 ฉบับ และส่งคืนสภาผู้แทนราษฎร 1 ฉบับ ซึ่งสามารถจัดทำเป็นตารางได้ดังนี้⁸¹

⁸¹ สุวพรรณ บุญชื้อ, "รัฐสภาไทย : การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2512 และ พ.ศ.2518" (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารคดี คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522), หน้า 249-250.

ตารางที่ 2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ของวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517

ผู้เสนอ	จำนวน	ได้รับ อนุมัติ	ตก ไป	ส่งกลับ คืนสภา ผู้แทน ราษฎร	มีการอภิปราย พอควรพิจารณา 3 วาระรวด และอนุมัติโดย ไม่มีการแก้ไข	อภิปรายเล็กน้อยและ อนุมัติตามความเห็น ของคณะกรรมการ ไม่มีการแก้ไข	อภิปรายกว้าง ขวางและอนุมัติ ตามความเห็น ของคณะกรรมการ ธิการไม่มีการแก้ไข	หมายเหตุ
สส.	5	3	2	-	1	-	2	
กรม.	15	11	-	4	5	2	4	
เสนอ- รวม	3	1	1	1	1	1	-	

ที่มา : สุวพรรณ บุญชื่อ, "รัฐสภาไทย : การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2512 และ พ.ศ.2518", หน้า 249-250.

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาชุดนี้ แม้ว่าวุฒิสภาจะพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติโดยใช้เวลาน้อยมากเป็นจำนวนหลายฉบับ แต่วุฒิสภาก็ได้พิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติสำคัญ ๆ หลายฉบับอย่างละเอียดรอบคอบ และจริงจังโดยมีการซักถามเกี่ยวกับหลักการ เหตุผลและนโยบายของร่างพระราชบัญญัติ กับทั้งมีการอภิปราย และดำเนินรัฐบาลอย่างกว้างขวางอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน เช่น ร่างพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 53 ลงวันที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2515 พ.ศ. ของคณะรัฐมนตรี และร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่) พ.ศ. ของคณะรัฐมนตรี และใช้สิทธิยับยั้งโดยลงมติไม่รับหลักการเป็นจำนวนถึง 3 ฉบับ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน (ฉบับที่) พ.ศ. ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ร่างพระราชบัญญัติถ่ายทอดการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร การประชุมวุฒิสภาและการประชุมร่วมกันของรัฐสภา พ.ศ. ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่) พ.ศ. ของคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่วมกัน นอกจากนี้ยังมีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติ และส่งกลับคืนสภาผู้แทนราษฎรเป็นจำนวน 5 ฉบับด้วยกัน และได้ผ่านร่างพระราชบัญญัติที่มีลักษณะสอดคล้องกับลักษณะ

ประชาธิปไตย อันก่อให้เกิดความเสมอภาคทางสังคม เช่น พระราชบัญญัติยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 17 ลงวันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ.2501 พ.ศ. 2518 ซึ่งได้ยกเลิกกฎหมายที่ลิดรอนสิทธิเสรีภาพในการพูด เขียน พิมพ์ และโฆษณาของประชาชนที่ใช้กันมานานถึง 17 ปี พระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2518 ซึ่งกำหนดให้ผู้บริหารราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งจากราษฎรโดยตรง พระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติบรรพ 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ได้ตรวจชำระใหม่ พ.ศ.2519 และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ 8) พ.ศ.2519 ที่ให้สิทธิแก่นหญิงเท่าเทียมกับฝ่ายชาย⁸²

3.2.2.2 รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521

ลักษณะทั่วไปของการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มีลักษณะคล้ายคลึงกับการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 ไม่ว่าจะเป็นการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เสนอได้แต่คณะรัฐมนตรี และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น วุฒิสภาเสนอไม่ได้รับการเสนอกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีผู้รับรองอย่างน้อย 20 คน หากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องมีคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี และให้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน แล้วจึงส่งให้วุฒิสภาพิจารณาตลอดจนวิธีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในวาระต่าง ๆ และระยะเวลาการพิจารณาหรือยับยั้งพระราชบัญญัติของวุฒิสภาด้วย

ความแตกต่างในการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 กับรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ปรากฏอยู่ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 มาตรา 204 (5) ที่กำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีจำนวน 17 คน โดยคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง 3 คน วุฒิสภาแต่งตั้ง 6 คน และสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง 8 คน ซึ่งแม้ว่าจะมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุด แต่เมื่อรวมผู้ที่คณะรัฐมนตรีและวุฒิสภาเป็นผู้แต่งตั้งแล้ว จะมีจำนวน 9 คน ซึ่งมากกว่าและสามารถยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสมอ

เมื่อพิจารณาทบทวนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 แล้ว จะเห็นได้ชัดเจนว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ต้องการให้วุฒิสภามีบทบาทมากกว่าการเป็นสภายับยั้งหรือสภาเหตุผล กล่าวคือ

⁸² สุวพรรณ บุญชื้อ, "รัฐสภาไทย : การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2512 และ พ.ศ. 2518", หน้า 246-247.

ขณะที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 กำหนดให้วุฒิสภาเป็นสภายับยั้งโดยการลดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาให้เหลือเพียง 100 คน และห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้กลับเพิ่มจำนวนสมาชิกวุฒิสภาสูงถึง 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับทั้งเปิดโอกาสให้รัฐบาลสามารถรอบงำวุฒิสภาได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยให้ข้าราชการประจำเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ในขณะเดียวกัน และเปิดทางให้ข้าราชการประจำเป็นรัฐมนตรี ควบคุมระบบการเมืองด้วยการเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารประเทศอีกบทบาทหนึ่งด้วย ในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดแรกภายใต้รัฐธรรมนูญนี้ เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2522 ปรากฏว่ารัฐบาลได้แต่งตั้งข้าราชการประจำ (ทหาร) เป็นสมาชิกวุฒิสภาอีกตำแหน่งหนึ่งเป็นจำนวนมากถึงร้อยละ 82.22 ซึ่งเมื่อรวมกับข้าราชการบำนาญและพนักงานรัฐวิสาหกิจแล้วจะมีจำนวนถึงร้อยละ 88.44 การที่สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำและพนักงานรัฐวิสาหกิจเช่นนี้ สะท้อนให้เห็นว่าวุฒิสภาก็คือสภาของข้าราชการประจำและอยู่ใต้อาณัติของฝ่ายรัฐบาลนั่นเอง⁸³ และทำให้การตรากฎหมายเป็นไปตามความต้องการของรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลและวุฒิสภาสามารถยับยั้งกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้นับตั้งแต่มีการเสนอกฎหมายเลยที่เดียว

การแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติขึ้นมานั้นมีผลต่อการตราพระราชบัญญัติของรัฐสภาเป็นอันมากกล่าวคือ ในระยะ 4 ปี แรกของการใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 (ตามบทเฉพาะกาล) ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 410 ฉบับ แต่มีจำนวนที่ผ่านไปสู่การพิจารณาของรัฐสภาเพียง 104 ฉบับ และไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาถึง 306 ฉบับ เนื่องจากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่นายกรัฐมนตรีไม่ให้อำนาจรับรอง 38 ฉบับ และเป็นร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติไม่ให้อำนาจรับรองถึง 268 ฉบับ⁸⁴

จากจำนวนร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ผ่านการรับรองของคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติจะเห็นได้ว่าเป็นจำนวนถึงร้อยละ 65.4 ของจำนวนร่างพระราชบัญญัติ ที่เสนอโดยสมาชิกสภา และเป็นจำนวนที่มากกว่าร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านไปสู่การพิจารณาของสภาเสียอีก ซึ่งนับว่าคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติแสดงบทบาทอย่างเด่นชัด

⁸³ ทวีพงษ์ แสงสุวรรณ, "ผลกระทบของระบบ 2 สภา ต่อการพัฒนาาระบบประชาธิปไตยของไทย" (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 196-197.

⁸⁴ สำนักเลขาธิการรัฐสภา, "สรุปผลงานรัฐสภาระหว่าง 22 เมษายน 2522 - 19 มีนาคม 2526, หน้า 34-100. (เอกสารเย็บเล่ม)

ที่จะกลับครองและยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอไปสู่การพิจารณาของรัฐสภา อันเป็นไปตามความมุ่งหมายของบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญ และชี้ให้เห็นถึงการเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะสามารถชี้ให้เห็นถึงบทบาทของวุฒิสภาที่มีบทบาทในคณะกรรมการการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเป็นอย่างมากด้วย⁸⁵

3.2.2.2.1 บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

แม้ว่าตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 จะกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม แต่สถาบันทางการเมืองนี้ก็ยังไม่อาจมีอำนาจทางการเมืองแท้จริง และการปฏิบัติหน้าที่ก็ถูกจำกัดขอบเขตโดยบทบัญญัติบางประการของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น ๆ มากกว่าในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517

การที่รัฐธรรมนูญในบทเฉพาะกาลไม่กำหนดให้ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้สภาผู้แทนราษฎรมีความอ่อนแอ ผู้นำกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ไม่สามารถควบคุมสมาชิกในกลุ่มได้ทั้งหมด ใครไม่พอใจกลุ่มหรือพรรคการเมืองใดก็สามารถย้ายพรรคได้ ทำให้พรรคการเมืองขาดความเป็นเอกภาพ มีการซื้อตัวนักการเมืองอยู่ตลอดเวลา ต่อเมื่อถึงวันที่ 22 เมษายน 2526 จึงจะบังคับให้สมาชิกต้องสังกัดพรรคการเมือง

สถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้น ซึ่งคณะทหารและข้าราชการยังคงมีฐานอำนาจที่แข็งแกร่งทำให้อำนาจทางการเมืองที่เป็นจริงทั้งภายในและภายนอกรัฐสภาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังอ่อนแอกว่าอำนาจทางการเมืองของข้าราชการประจำและคณะทหาร ซึ่งจะเห็นได้จากกรณีที่พรรคการเมืองหลายพรรคแข่งขันกันในการเลือกตั้งและในการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง แต่ไม่มีพรรคใดได้เสียงข้างมากอย่างเด็ดขาด ทำให้สถานการณ์ของสภาผู้แทนราษฎรขาดความแข็งแกร่ง และไม่อาจดำเนินการตามนโยบายที่สำคัญ ๆ ให้เป็นผลได้อย่างมีประสิทธิภาพและราบรื่น โดยเฉพาะการพยายามเสนอร่างกฎหมายที่พรรคของตนต้องการเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของพรรคก็ผ่านออกมาเป็นกฎหมายได้ยากมากทีเดียว

บทบาทของสภาผู้แทนในการผ่านร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี จำนวน 149 ฉบับ และที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนและผ่านการรับรองจากคณะ

85 พีระศักดิ์ จันทวรินทร์, "บทบาททางการเมืองของวุฒิสภา : ศึกษาเฉพาะกรณีวุฒิสภาไทย ชุดที่ 6 (22 เมษายน 2522-18 มีนาคม 2526)", หน้า 126-127.

กรรมวิธีการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติอีกจำนวน 104 ฉบับ ปรากฏว่า ณ วันที่ 19 มีนาคม 2526 มีจำนวนร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านรัฐสภาออกไปบังคับใช้เป็นกฎหมายจำนวน 198 ฉบับ แยกเป็นร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี 147 ฉบับ (เป็นพระราชบัญญัติ 126 ฉบับ พระราชกำหนด 21 ฉบับ) ตกไป 2 ฉบับ ร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทน 51 ฉบับ ตกไป 4 ถูกยับยั้ง 3 ฉบับ ระเบียบ 1 ฉบับ สภาผู้แทนไม่รับหลักการ 9 ฉบับ รอการพิจารณาในวาระที่ 1 (ส.ส.) 32 ฉบับ รอพิจารณาในวาระที่ 2-3 ของรัฐสภา 1 ฉบับ และรอดังกรรมาธิการร่วมอีก 3 ฉบับ⁸⁶

ตารางที่ 3 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 (ภายใต้บังคับใช้บทเฉพาะกาล)

ผู้เสนอ	จำนวน	นายกฯ ไม่ให้คำรับรอง	คณะกรรมาธิการไม่รับรอง	เข้าสู่กระบวนการพิจารณา	ไม่รับหลักการ	รอพิจารณา วาระที่ 1	รอพิจารณา วาระที่ 2-3 ของรัฐสภา	รอดังกรรมาธิการร่วม	ตกไป	ยับยั้งโดยวุฒิสภา	ระเบียบ
ส.ส.	410	38	268	104	9	32	1	3	4	3	1
กรม.	149	-	-	149	-	-	-	-	2	-	-

ที่มา : สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "สรุปผลงานรัฐสภาระหว่าง 22 เมษายน 2522-19 มีนาคม 2526", หน้า 34-100.

จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่าแม้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างพระราชบัญญัติเป็นจำนวนมาก แต่ก็ได้รับการสกัดกั้นจากฝ่ายรัฐบาลโดยอาศัยขั้นตอนตามรัฐธรรมนูญทั้งจากตัวนายกรัฐมนตรีที่จะให้คำรับรองหรือไม่รับรองร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นร่างเกี่ยวกับการเงินแล้ว ยังถูกกรองจากคณะกรรมาธิการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งนับว่าเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพมากในการกีดกันการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

⁸⁶ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "สรุปผลงานรัฐสภาระหว่าง 22 เมษายน 2522-19 มีนาคม 2526", หน้า 34-100. (เอกสารเย็บเล่ม)

ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผลให้สภาผู้แทนราษฎรไม่อยู่ในฐานะที่จะเป็นผู้ริเริ่มนโยบายโดยการเสนอกฎหมายได้มากนัก ดังนั้นจึงไม่น่าสงสัยเลยว่าเพราะเหตุใดการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นไปได้ด้วยความลำบากยากเย็นและผ่านออกมาเป็นกฎหมายค่อนข้างน้อยขณะที่คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติน้อยกว่าแต่สามารถผ่านเป็นกฎหมายได้เกือบทุกฉบับ

การพิจารณากฎหมายยังใช้ระยะเวลาในการพิจารณายาวนานเมื่อเทียบกับสภาที่มาจากการแต่งตั้ง และมีลักษณะคล้ายคลึงกับสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2518-2519 แต่กฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีจะได้รับการพิจารณาเร็วกว่า เนื่องจากคณะรัฐมนตรีมาจากข้าราชการประจำหรือทหารเป็นจำนวนมาก สามารถกดดันให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายรัฐบาลยินยอมยกมือให้กับร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีเพื่อคงความเป็นฝ่ายรัฐบาลที่จะได้รับผลประโยชน์มากกว่าฝ่ายค้าน และร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ใช้อำนวยต่อการบริหารงานของฝ่ายรัฐบาลมากกว่าเพื่อประโยชน์ต่อเศรษฐกิจ และสังคมโดยรวมด้วย

3.2.2.2 บทบาทของวุฒิสภา

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ไม่มีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเช่นเดียวกับวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 แต่บทบาทที่สำคัญของวุฒิสภาเริ่มตั้งแต่การเข้าเป็นคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีจำนวน 6 คน และเมื่อรวมกับผู้ที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีก 3 คน เป็น 9 คน ซึ่งมากกว่าผู้ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งที่มีจำนวน 8 คน ทำให้การสกัดกั้นร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอเป็นไปได้โดยมีประสิทธิภาพจากจำนวนที่เสนอ 410 ฉบับ ไม่ผ่านการรับรองจากคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติถึง 268 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 65.4 เลยทีเดียว

บทบาทของวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรแยกเป็นร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี 149 ฉบับ อนุมัติ 147 ฉบับ ตกไป 2 ฉบับ ส่วนร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 59 ฉบับ อนุมัติ 51 ฉบับ ตกไป 4 ฉบับ ยับยั้ง 3 ฉบับ และระงับ 1 ฉบับ

ตารางที่ 4 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521
(ภายใต้บังคับใช้บทเฉพาะกาล)

ผู้เสนอ	เข้าสู่การพิจารณา ของวุฒิสภา	อนุมัติ	ตกไป	ถูกยับยั้ง โดยวุฒิสภา	ระงับ
ส.ส.	59	51	4	3	1
ค.ร.ม.	149	147	2	-	-

ที่มา : สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, “สรุปผลงานรัฐสภาระหว่าง 22 เมษายน 2522 - 19 มีนาคม 2526,” หน้า 34-100.

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาพากฎว่ามีลักษณะและเป็นแบบที่คล้ายคลึงกันโดยตลอด การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกือบทุกฉบับสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้ให้ความสำคัญในการพิจารณากลับกรองเท่าที่ควร ทั้งนี้ไม่ปรากฏมีการอภิปรายหรือซักถามเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินี้แต่อย่างใดโดยเฉพาะร่างของคณะรัฐมนตรี ไม่มีการท้วงติง หรือซักถาม และใช้เวลาพิจารณาน้อยมาก และลงมติรับหลักการหรืออนุมัติเป็นกฎหมายหลังจากฝ่ายรัฐบาลหรือประธานวุฒิสภาชี้แจงเสร็จ โดยไม่มีเสียงคัดค้านหรือไม่เห็นด้วยแม้เพียงเสียงเดียว การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาในช่วงนี้จึงมีลักษณะเป็นสภาตรายาง รับฟังและให้การรับรองร่างพระราชบัญญัตินั้นมากกว่าการพิจารณากลับกรองตามวัตถุประสงค์ของการมีวุฒิสภา⁸⁷

สำหรับบทบาทของวุฒิสภาในด้านการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่น่าสนใจอีกด้านหนึ่งคือ การใช้อำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นอำนาจพิจารณาของวุฒิสภาภายหลังจากที่ร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ ได้ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว ซึ่งถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติธรรมดาวุฒิสภามีอำนาจยับยั้งได้นาน 180 วัน ทั้งนี้ตามหลักฐานของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภานั้น บันทึกไว้ว่า วุฒิสภาระหว่างเดือนเมษายน 2522 ถึงเดือนมีนาคม 2526 ได้ใช้อำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นรวม 4 ฉบับ คือ

⁸⁷ ทวีพงศ์ แสงสุวรรณ “ผลกระทบของระบบ 2 สภา ต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตยของไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 204.

1. ร่างพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน (ฉบับที่) พ.ศ.
2. ร่างพระราชบัญญัติเงินประจำตำแหน่งและผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ.
3. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่) พ.ศ.
4. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่) พ.ศ.

อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่า การยับยั้งร่างพระราชบัญญัติตามข้อ 2 นั้นเป็นการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งไม่ได้เกิดขึ้นบ่อยนัก โดยเป็นการลงมติไม่เห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการการร่วมเสนอหลังจากที่วุฒิสภาได้เคยแก้ไขร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นมาแล้ว ซึ่งเป็นการใช้อำนาจยับยั้งตามมาตรา 128 (3) ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ที่ระบุว่า เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอมาแล้วและมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติม ก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไวนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร แล้วให้สภาทั้งสองตั้งคณะกรรมการการร่วม เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้วเสนอให้สภาทั้งสองพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยก็ดำเนินการประกาศใช้เป็นกฎหมาย แต่ถ้าสภาหนึ่งสภาใดไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน ซึ่งคนทั่วไปมักจะเข้าใจว่าวุฒิสภาเป็นผู้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติแต่เพียงสภาเดียว แต่ที่จริงแล้วสภาผู้แทนราษฎรก็มีสิทธิเช่นนั้นด้วย⁸⁸

3.2.2.2.3 บทบาทของรัฐสภา

ร่างพระราชบัญญัติที่ประกาศใช้เป็นกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของที่ประชุมร่วมกันของวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 203(1) และ (3) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ในบทเฉพาะกาล ซึ่งได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย และร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญอัน

⁸⁸ พระศักดิ์ จันทวรินทร์, "บทบาททางการเมืองของวุฒิสภา : ศึกษาเฉพาะกรณีวุฒิสภาไทย ชุดที่ 6 (22 เมษายน 2522 - 18 มีนาคม 2526), หน้า 134 - 135.

เกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ หรือเศรษฐกิจของประเทศ และประธานรัฐสภาเห็นชอบด้วย นั้น ปรากฏว่า มี 26 ฉบับคือ⁸⁹

พ.ศ. 2522

1. พระราชบัญญัติยกเลิกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน (ฉบับที่ 22) ลงวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ.2519 พ.ศ.2522
2. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2523
3. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2523 พ.ศ. 2522
4. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 24) พ.ศ.2522
5. พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2522

พ.ศ. 2523

1. พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ.2523
2. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2523
3. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2523
4. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ 8) พ.ศ.2523
5. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2523
6. พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2523
7. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน (ฉบับที่ 1) ลงวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 พ.ศ. 2523
8. พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2523
9. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2524

พ.ศ. 2524

1. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้ก่อความไม่สงบ เพื่อยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินระหว่างวันที่ 31 มีนาคม ถึงวันที่ 3 เมษายน พ.ศ.2524 พ.ศ.2524
2. พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2524
3. พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2524

⁸⁹ เอกสารข่าวรัฐสภา 8 (16 พฤศจิกายน 2525) : 2 -12.

4. พระราชบัญญัติชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าออกที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ.2524
 5. พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2524
 6. พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศ เพื่อจัดซื้อยุทโธปกรณ์ทางทหาร พ.ศ.2524
 7. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2525
- พ.ศ. 2525
1. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 37 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2519 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2525
 2. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 25) พ.ศ.2525
 3. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร(ฉบับที่ 26) พ.ศ.2525
 4. พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2525
 5. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2526

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติที่ประกาศใช้เป็นกฎหมาย ในส่วนที่ผ่านการพิจารณาของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ตามมาตรา 203 (1) และ (3) ในบทเฉพาะกาลนั้นส่วนใหญ่เป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินและการงบประมาณ ซึ่งก็ปรากฏว่าได้ผ่านความเห็นชอบจากที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาด้วยดี ดังเช่นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแต่ละฉบับที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาในวาระ 3 ก็ล้วนมียอดงบประมาณตรงตามที่รัฐบาลได้เสนอร่างมาในครั้งแรก การเปลี่ยนแปลงแก้ไขต่าง ๆ ในชั้นกรรมาธิการเป็นเพียงการเพิ่มหรือลดในแต่ละกรมแต่ละกระทรวง ซึ่งเมื่อรวมยอดทั้งหมดแล้วก็คงเป็นยอดเดิม ผู้ที่ให้การสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ในหลักการก็คือ สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นฝ่ายรัฐบาล

นอกจากร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแล้ว ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่สำคัญ ๆ รัฐบาลก็นำเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาด้วย อาทิ การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร ฉบับต่าง ๆ ถ้าเป็นระหว่างสมัยประชุมของรัฐสภา รัฐบาลก็จะเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติและนำเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาตามมาตรา 203 ในบทเฉพาะกาล แต่ถ้าเป็นในระหว่างปิดสมัยประชุมรัฐบาลก็จะออกเป็นพระราชกำหนด และเสนอให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณานุมัติภายหลัง ซึ่งเป็นการกำหนดไว้ตามมาตรา 203 ในบทเฉพาะกาลเช่นกัน ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการงบประมาณและการภาษีอากรต่าง ๆ ล้วนเป็นเรื่องสำคัญเกี่ยวกับการใช้จ่ายของรัฐบาล เพื่อให้มีการดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ ที่

รัฐบาลกำหนดได้ ถ้าร่างพระราชบัญญัติใดไม่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา ก็จะมีผลกระทบโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล และกระทบต่อแผนงานที่เกี่ยวข้องอีกทั้งถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเกี่ยวข้องกับนโยบายการเงินที่สำคัญมาก ก็จะมีผลถึงเสถียรภาพและการอยู่ในตำแหน่งของรัฐบาลเอง ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการงบประมาณและการเงินที่สำคัญ ๆ จึงถูกนำเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเสมอ เพื่อเป็นการประกันว่าจะสามารถอาศัยการสนับสนุนจากสมาชิกวุฒิสภาให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น ๆ ได้รับการอนุมัติ และมีสาระเป็นไปตามที่รัฐบาลกำหนดและเพื่อไม่ให้สภาผู้แทนราษฎรได้มีโอกาสคัดค้าน หรืออาศัยเหตุจากการคัดค้านทำการบั่นทอนเสถียรภาพหรือล้มรัฐบาลได้⁹⁰

นอกจากนี้รัฐบาลยังได้เสนอร่างกฎหมายที่รัฐบาลอ้างว่าเป็นพระราชบัญญัติสำคัญอันเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร เข้าสู่การประชุมของรัฐสภา ทั้งที่ร่างกฎหมายดังกล่าวไม่น่าจะเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงเช่นการเสนอพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2523 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อแก้ไขกฎหมายเดิมให้สามารถต่ออายุราชการของข้าราชการออกไปได้คราวละ 1 ปี จนถึงอายุ 65 ปี และมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะต่ออายุราชการให้แก่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เพียงคนเดียวเท่านั้น และยังได้นำพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2524 เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา โดยในร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งพรรคการเมืองให้กระทำได้อย่าง เพราะรัฐบาลยังไม่ต้องการให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นในขณะนั้น การเสนอร่างพระราชบัญญัติก็เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ รัฐบาลจึงหลังฟังวุฒิสภาในการลงมติรับร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาลเพื่อให้มีเนื้อความตามที่รัฐบาลต้องการให้มากที่สุด ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดในกรณีศึกษาในบทที่ 4 ต่อไป

3.2.3 กระบวนการพิจารณากฎหมายในชั้นกรรมาธิการ

กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการในสภาที่มาจากการแต่งตั้ง อันได้แก่สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2515 และ พ.ศ.2520 และสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน หรือกระบวนการในรัฐสภาอันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาต่างกำหนดให้ดำเนินการโดยผ่านกระบวนการในชั้นกรรมาธิการทั้งสิ้น ซึ่งในช่วงที่ทำการศึกษานี้คณะกรรมการแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ

⁹⁰ พิระศักดิ์ จันทวรินทร์, “บทบาททางการเมืองของวุฒิสภา : ศึกษาเฉพาะกรณีวุฒิสภาไทย ชุดที่ 6 (22 เมษายน 2522 - 18 มีนาคม 2526), หน้า 129 - 134.

1. คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติก่อนเข้าสู่สภา

คณะกรรมาธิการรูปแบบนี้ก็คือคณะกรรมาธิการวิสามัญวินิจจัยร่าง

พระราชบัญญัติก่อนเข้าสู่สภาปรากฏขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2519 เป็นครั้งแรก มีหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาเสนอก่อนที่จะส่งให้สภาพิจารณาต่อไป โดยคณะกรรมาธิการจะพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเสนอนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ หากมีใช้ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ก็จะพิจารณาต่อไปว่าสมควรให้คำรับรองหรือไม่ โดยพิจารณาหลักการเหตุผล และสาระของร่างพระราชบัญญัตินั้นว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมาย หรือนโยบายของรัฐ และสามารถปฏิบัติได้หรือไม่⁹¹

คณะกรรมาธิการวิสามัญวินิจจัยร่างพระราชบัญญัติปรากฏขึ้นอีกครั้งหนึ่งภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ซึ่งอยู่ในบังคับใช้ของบทเฉพาะกาล และเป็นการนำเอารูปแบบการพิจารณาร่างกฎหมายก่อนที่จะมีการเสนอต่อสภาในปี 2519 มาใช้ โดยเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะกรรมาธิการจากที่คณะรัฐมนตรีและสภาแต่งตั้งฝ่ายละ 6 คน มาเป็นคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง 3 คน วุฒิสภา 6 คน และสภาผู้แทนราษฎร 8 คน เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 รัฐสภาประกอบด้วย 2 สภา

สิ่งที่น่าสังเกตก็คือรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2519 และ 2521 เป็นรูปแบบของสภาเดียวที่มาจากการแต่งตั้ง และสองสภาซึ่งมีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด แต่การที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ในส่วนของบทเฉพาะกาลกำหนดให้มีคณะกรรมาธิการวิสามัญวินิจจัยร่างพระราชบัญญัติขึ้นมาก็เนื่องมาจากเป็นช่วงที่คณะทหารที่ทำการยึดอำนาจไม่ต้องการที่จะให้สมาชิกเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่สภามากเกินไปซึ่งจะเป็นภาระแก่สภาและการบริหารงานของรัฐบาล เพื่อจะคงอำนาจของตนเองออกไปอีก 4 ปี

เหตุผลอีกประการหนึ่งก็คือ ตามมาตรา 204(4) แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ที่ไม่ให้นำบทบัญญัติที่บังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะเสนอกฎหมายต้องสังกัดพรรค และมีสมาชิกในพรรคการเมืองเดียวกันสนับสนุน เมื่อไม่ใช้บังคับในขณะที่บทเฉพาะกาลยังคงมีผลอยู่ ก็ต้องสร้างเงื่อนไขต่อไปในมาตรา 204(5) ว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะต้องได้รับคำรับรองจากคณะกรรมาธิการวิสามัญวินิจจัยร่างพระราชบัญญัติแทน⁹²

⁹¹ กองกรรมาธิการ "กรรมาธิการสภา".เอกสารข่าวรัฐสภา(มีนาคม 2521), หน้า 9-10.

⁹² อรทิพย์ พิศาลบุตร, "ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร" (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบัณฑิต ภาคศึกษานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 285-286.

บทบาทของคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติในการเป็นผู้สกัดกั้นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนโดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติที่อาจก่อปัญหาความยุ่งยากในการบริหารงานของฝ่ายบริหาร ประสบผลสำเร็จอย่างมาก ซึ่งสามารถดูได้จากในช่วงบังคับใช้ของบทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 มีร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 410 ฉบับ คณะกรรมการไม่รับรองถึง 268 ฉบับ และนายกรัฐมนตรีไม่ห้คำรับรองกรณีเป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินอีก 38 ฉบับ คงเหลือร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภาเพียง 104 ฉบับ เท่านั้น

2. คณะกรรมการภายหลังร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภา

คณะกรรมการในช่วงนี้อาจแยกได้เป็น 4 ประเภทคือ

1. คณะกรรมการสามัญ
2. คณะกรรมการวิสามัญ
3. คณะกรรมการเต็มสภา
4. คณะกรรมการร่วมกัน

เมื่อร่างพระราชบัญญัติได้ผ่านเข้าสู่สภาไม่ว่าจะเป็นการเสนอโดยคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะพิจารณาในวาระที่ 1 เพื่อรับหลักการหรือไม่ หากไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ตกไป หากรับหลักการแล้วโดยปกติก็จะส่งให้คณะกรรมการสามัญที่สภาแต่งตั้งขึ้นตามข้อบังคับการประชุมของสภาในแต่ละรัฐธรรมนูญ หรือส่งให้คณะกรรมการวิสามัญที่ตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะกิจเมื่อสภาเห็นสมควรหรือการพิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภา ซึ่งถือว่าเป็นทั้งการพิจารณาในชั้นกรรมการและการพิจารณาของสภาในวาระที่ 2 เรียงตามลำดับมาตรารวมกันไปในตัว ก็แล้วแต่สภาจะเห็นเป็นการสมควร

ถ้าเป็นกรณีที่พิจารณาโดยคณะกรรมการสามัญ และคณะกรรมการวิสามัญ เมื่อพิจารณาเสร็จแล้วจึงเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาในวาระที่ 2 และ 3 ต่อไปหากเป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภาก็จะลงมติในวาระที่ 3 ได้เลย และเมื่อสภามีมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้วถ้าเป็นสภาที่มาจากการแต่งตั้งสภาเดียว ก็จะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป หากเป็นรัฐสภาที่มีทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาก็จะต้องส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป

คณะกรรมการร่วมกันจะมีได้ในระบบ 2 สภา กล่าวคือ เมื่อสภาผู้แทนส่งร่างพระราชบัญญัติให้วุฒิสภาพิจารณา เมื่อวุฒิสภาพิจารณาแล้วเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมก็ให้ตั้งคณะกรรมการร่วมกันมีจำนวนเท่า ๆ กัน เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น เมื่อพิจารณาร่วมกันแล้วจึงนำเสนอให้ทั้งสองสภาพิจารณาต่อไป เมื่อทั้งสองสภาเห็นชอบก็นำขึ้นทูลเกล้าฯ

ประกาศใช้เป็นกฎหมาย หากสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบก็ให้ยับยั้งพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน⁹³

การตั้งกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภาสามารถกระทำได้อีกกรณีหนึ่ง ก็คือในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง เมื่อสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็จะมีการตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภาขึ้นพิจารณา ซึ่งคณะกรรมาธิการนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับคณะกรรมาธิการวิสามัญตรงที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะกิจ เมื่อดำเนินกิจการใดเสร็จเรียบร้อยแล้วก็จะหมดสภาพไป⁹⁴ ดังเช่นการประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521

คณะกรรมาธิการสามัญ เป็นคณะกรรมาธิการที่สำคัญที่สุดเนื่องจากเป็นคณะกรรมาธิการที่แต่งตั้งขึ้นอย่างถาวรและมีอายุตลอดระยะเวลาที่ยังมีสภานั้น ๆ อยู่ จำนวนคณะของคณะกรรมาธิการสามัญขึ้นอยู่กับข้อบังคับการประชุมของสภาในขณะนั้น กล่าวคือตามข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ.2516 มี 11 คณะ คณะละ 19 คน ข้อบังคับการประชุมของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ.2520 และข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ.2521 มี 11 คณะ คณะละ 15 คน และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2522 มี 16 คณะ คณะละ 19 คน การเพิ่มขึ้นของคณะกรรมาธิการสามัญส่วนหนึ่งมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และปัญหาการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร ตลอดจนมีการจัดตั้งกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงานเพิ่มเติม ทำให้เกิดปัญหาซับซ้อน และทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติขยายตัวในสวนย่อยคือ คณะกรรมาธิการสามัญขึ้น⁹⁵ นั่นเอง

ในช่วงก่อน พ.ศ.2518 คณะกรรมาธิการสามัญไม่สามารถที่จะริเริ่มทำการศึกษาเรื่องใด ๆ แม้แต่ที่อยู่ในขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงได้เว้นแต่ที่ประชุมสภาใหญ่จะมอบหมายให้มีการกระทำเท่านั้น ดังนั้นคณะกรรมาธิการสามัญในช่วงเวลาดังกล่าวบางคน อาทิเช่น ในระหว่าง พ.ศ.2512-2514 คณะกรรมาธิการต่างประเทศของสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่มีการประชุมเลยแม้แต่ครั้งเดียว

⁹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 128 (3).

⁹⁴ อรทิพย์ พิศาลบุตร, "ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร", หน้า 66-67.

⁹⁵ พีระพงศ์ การสมลาภ, "คณะกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรกับการพัฒนาทางการเมือง" (วิทยานิพนธ์ ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 68.

อย่างไรก็ดี ในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2516 ได้มีความพยายามที่จะขยายอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการสามัญประจำสภา โดยการเสนอให้แก้ไขข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ.2516 โดยมีหลักการให้คณะกรรมการของสภาสามารถกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใด ๆ อันจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนได้ด้วย ความพยายามเช่นนี้เป็นผลสำเร็จในเวลาต่อมา คือนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2518 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน บทบาทของคณะกรรมการสามัญได้มีเพิ่มมากขึ้น โดยมีได้จำกัดอยู่เฉพาะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น⁹⁶

แม้ว่าคณะกรรมการสามัญจะมีความสำคัญมากที่สุด แต่ฝ่ายบริหารก็มักจะให้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณาพระราชบัญญัติที่สำคัญ ๆ และเป็นประโยชน์ในการบริหารงานของฝ่ายบริหารในปริมาณที่มากพอสมควร ดังเช่น ในระหว่าง พ.ศ. 2522-พ.ศ. 2526 มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการทั้งสิ้น 112 ฉบับ โดยสภาผู้แทนราษฎรได้มอบหมายให้คณะกรรมการสามัญพิจารณา 69 ฉบับ คณะกรรมการวิสามัญ 39 ฉบับ และคณะกรรมการเต็มสภาพิจารณา 4 ฉบับ ซึ่งใน 69 ฉบับที่คณะกรรมการสามัญพิจารณามี 39 ฉบับที่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาสั้น ๆ ไม่มีความสลับซับซ้อนซึ่งตามปกติสภาควรจะมีมอบหมายให้คณะกรรมการเต็มสภาเป็นผู้พิจารณาโดยใช้เวลาไม่มากนัก แต่สภาก็มอบหมายให้คณะกรรมการเต็มสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประเภทอื่น ซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่มีเนื้อหาสาระที่ซับซ้อนนัก หรือร่างพระราชบัญญัติที่ต้องการความรีบด่วนในการพิจารณา ส่วนร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญ สภาได้มอบหมายให้คณะกรรมการวิสามัญ เป็นผู้พิจารณา

⁹⁶ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "การพัฒนาสมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ"

(รายงานวิจัย เสนอต่อประธานรัฐสภา, 2529) หน้า 1-23.

* ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการ(ฉบับที่.....) พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติยกโทษและทัณฑ์ให้แก่ทหารกองประจำการซึ่งขาดหรือหนีราชการ พ.ศ.ร่างพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสสมโภชน์กรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติเครื่องแบบสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่) พ.ศ.

** เช่น ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่)
พ.ศ.ร่างพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.ร่างพระราชบัญญัติควบคุมอาหารสัตว์
พ.ศ. เป็นต้น

การใช้คณะกรรมการวิสามัญจึงมีความสำคัญต่อฝ่ายบริหารเนื่องจากคณะกรรมการวิสามัญจะประกอบด้วยผู้แทนที่ฝ่ายบริหารแต่งตั้งเข้ามาจำนวนหนึ่ง ซึ่งผู้แทนเหล่านี้ได้แก่ผู้แทนจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยอ้างว่าเป็นผู้ที่เข้าใจเรื่องเป็นอย่างดี ซึ่งโดยทางปฏิบัติแล้วคณะกรรมการวิสามัญ ก็สามารถเรียกผู้แทนจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงรายละเอียดต่าง ๆ ได้อยู่แล้ว ดังนั้น จากการทำงานของกรรมาธิการเป็นงานที่มีลักษณะเป็นการตัดสินใจเชิงนโยบาย แต่รัฐบาลกับใช้เสียงข้างมากในสภามอบหมายร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญ ๆ ให้แก่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณา แทนที่จะใช้คณะกรรมการวิสามัญประจำสภาซึ่งมีการแต่งตั้งเป็นการถาวรอยู่แล้ว เท่ากับเป็นการนำข้าราชการประจำเข้ามาสู่กระบวนการตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติ⁹⁷ ในชั้นกรรมาธิการซึ่งเป็นชั้นที่มีความสำคัญมาก เนื่องจากผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมาธิการมีสิทธิที่จะขอเปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือเพิ่มเติมข้อความในพระราชบัญญัติที่สภาส่งมาให้พิจารณาได้ และหากที่ประชุมกรรมาธิการมีมติไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว ผู้เสนอก็ยังสามารถขอสงวนสิทธิในการอภิปรายในที่ประชุมสภาได้ด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติก่อนเข้าสู่สภา หรือเมื่อร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภาแล้ว มีความสำคัญต่อกระบวนการนิติบัญญัติของไทยเป็นอย่างมาก เปรียบเสมือนเป็นผู้ช่วยของสภาในการตัดสินใจวางมาตรการในการออกพระราชบัญญัติให้รัดกุม ถูกต้อง เหมาะสมเพื่อการประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป แต่อย่างไรก็ดีอำนาจในการพิจารณารับหลักการ การลงมติให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไปตลอดจนการยั้งร่างพระราชบัญญัติก็ยังคงอยู่ในอำนาจของสภาไม่ว่าจะเป็นสภาที่มาจากการแต่งตั้ง หรือการเลือกตั้งก็ตาม

เมื่อได้ทราบถึงรูปแบบของรัฐสภาในช่วง 14 ตุลาคม 2516 - 19 มีนาคม 2526 ไปแล้วว่ามีทั้งรูปแบบของรัฐสภาที่มาจากการแต่งตั้งทั้งหมด และรัฐสภาที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา รวมทั้งได้ทราบถึงกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ นับแต่การเสนอการพิจารณาและการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติของสภาในแต่ละช่วงระยะเวลาและภายใต้รัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้แตกต่างกัน ซึ่งแม้แต่ในสภาที่มาจากการแต่งตั้งทั้งหมดยังมีข้อแตกต่างกันอยู่หลายประการ กล่าวคือการพิจารณากฎหมายในสภาที่มาจากการแต่งตั้งสภาเดียวในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา และในช่วงที่ศึกษาส่วนใหญ่จะเปรียบเสมือนตรายางของฝ่ายบริหารในการอนุมัติกฎหมายเพื่อ

⁹⁷ อรทิพย์ พิศาลบุตร, "ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการวิสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร", หน้า 304-305.

รองรับความชอบธรรมของฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะเป็นสภาว่างรัฐธรรมนูญ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 1 (พ.ศ.2515) ในสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร หรือสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (ทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน) สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (พ.ศ. 2520) ก็ตาม แต่ในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 (พ.ศ.2516) ภายใต้รัฐบาลของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ กลับมีลักษณะเป็นสภาที่กั้นกรงกฎหมายใกล้เคียงกับสภาผู้แทนราษฎรและเป็นสภาเดียวที่มีจำนวนข้าราชการประจำและทหารเป็นจำนวนน้อยมากเนื่องจากการได้มาของสภาที่แตกต่างออกไป

การเสนอร่างกฎหมายโดยสมาชิกสภาทุกสภาต้องมีผู้รับรองซึ่งอาจจะเป็นการรับรองโดยสมาชิกหรือคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ ยกเว้นในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (พ.ศ.2520) สมาชิกไม่สามารถเสนอกฎหมายได้ และการใช้เวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายของสมาชิกจะใช้ เวลายาวนานกว่าที่คณะรัฐมนตรีเสนอ โดยเฉพาะในช่วงที่สภามาจากการแต่งตั้ง (ยกเว้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 (พ.ศ.2516)) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีแทบจะไม่มีการอภิปรายในวาระที่ 2 เลย และลงมติอนุมัติในวาระที่ 3 อย่างรวดเร็ว

สำหรับในสภาผู้แทนราษฎรจะมีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง และใช้เวลาในการอภิปรายมากโดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเสนอแม้จะเป็นร่างพระราชบัญญัติสั้น ๆ และไม่มีอะไรซับซ้อนก็ยิ่งใช้เวลาหลายชั่วโมง ซึ่งร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเข้ามาแม้จะมีจำนวนมากแต่ก็ตกไปเป็นจำนวนมากเช่นกัน ดังนั้นร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกโดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะผ่านออกมาเป็นกฎหมายน้อยกว่าร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอ

นอกจากนี้ร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกที่ตกไปในช่วงสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2522 ส่วนใหญ่เกิดจากคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติซึ่งไม่ให้การรับรอง และเป็นจำนวนมากกว่าร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่สภา

การที่เราจะทราบร่างกฎหมายที่ออกในช่วงระหว่าง พ.ศ.2516-2526 นี้ ได้สะท้อนภาพอะไรให้แก่เราบ้าง และมีทิศทางไปในทางใด เพื่ออะไร จึงจำเป็นจะต้องศึกษาถึงลักษณะและเนื้อหาของกฎหมายที่ได้ผ่านการพิจารณาของสภาและประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้วซึ่งจะได้กล่าวถึงในบทต่อไป