

บทที่ 3

รูปแบบและกระบวนการนิติบัญญัติไทย ช่วงปี พ.ศ. 2527-2537

รูปแบบของกระบวนการนิติบัญญัติไทย ได้รับแนวคิดมาจากระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษ ซึ่งมีวิวัฒนาการอันยาวนานจนเป็นธรรมเนียมปฏิบัติการปกครองของประเทศ¹ สำหรับระบบรัฐสภาไทยแล้วถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับตามสถานการณ์ทางการเมืองกล่าวคือ บางครั้งเป็นประชาธิปไตย บางครั้งเป็นเผด็จการ บางครั้งกึ่งประชาธิปไตย ทำให้ระบบรัฐสภาไทยไม่อาจพัฒนากระบวนการนิติบัญญัติได้อย่างราบรื่น ทั้งนี้เพราะขาดความต่อเนื่องในการทำหน้าที่จนทำให้อำนาจของฝ่ายบริหารคือ รัฐบาล เป็นฝ่ายบริหารที่ทรงพลัง (strong executive) มีอำนาจเด็ดขาดในการปกครองประเทศ กระบวนการร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติจึงมาจากความต้องการของฝ่ายบริหารเป็นส่วนใหญ่ เพียงแต่เปลี่ยนฐานะ อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแต่ละยุคสมัย ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าองค์ประกอบของฝ่ายนิติบัญญัติ จึงขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับเป็นสำคัญ²

องค์ประกอบของฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากจะพิจารณาในแง่รูปแบบของรัฐสภาว่าประกอบด้วยสภาเดียว หรือสองสภาแล้วยังรวมไปถึงองค์ประกอบย่อยอื่น ๆ ของรัฐสภา ได้แก่ คณะกรรมาธิการชุดต่าง ๆ และหน่วยงานของรัฐสภาสังกัดฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งทำหน้าที่บริหารกิจการของรัฐสภาคือ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาอีกด้วย ดังจะแยกพิจารณา ดังนี้

1. รูปแบบและโครงสร้างของรัฐสภาไทยช่วงปี พ.ศ. 2527-2537

รูปแบบลักษณะและโครงสร้างของรัฐสภาไทย ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้จะแตกต่างกันไปตามเนื้อหาของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ อันเป็นผลมาจากวิวัฒนาการและบริบทที่เป็นปัจจัยแวดล้อมของการเกิดและการเปลี่ยนแปลงของเหตุการณ์ในขณะนั้น ดังปรากฏในตารางที่ 1 รูปแบบลักษณะและโครงสร้างของรัฐสภาไทย ในระหว่างปี พ.ศ. 2527-2537 แยกเป็นได้ดังนี้คือ

1.1 รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ได้กำหนดโครงสร้างของอำนาจและรูปแบบของสภาไว้ดังนี้คือ

รูปแบบของรัฐสภา: กำหนดให้รัฐสภาเป็นแบบสภาคู่ มีสมาชิกสภา
ประกอบด้วยวุฒิสภามีที่มาจากการแต่งตั้งโดยพระ
มหากษัตริย์มีนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ลงนามสนองพระ
บรมราชโองการ

¹ จรูญ สุภาพ. หลักรัฐศาสตร์. พระนคร: ไทยวัฒนาพานิชย์ 2524, หน้า 272-327.

² ชัยอนันต์ สมทวณิช. การพัฒนาสมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ.

ตารางที่ 1 แสดงโครงสร้างทางอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในระหว่าง พ.ศ.2527-2537

รัฐธรรมนูญ และระยะเวลา ที่ใช้ บังคับ	ที่มา	โครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติ		คุณสมบัติฝ่ายบริหาร		
		องค์ประกอบ ของรัฐสภา	จำนวน สมาชิกรัฐสภา	นายกรัฐมนตรีต้อง เป็นสมาชิกสภาผู้ แทนราษฎร	รัฐมนตรีต้องเป็น สมาชิกสภาผู้แทนฯ	รัฐมนตรีต้องไม่ เป็นข้าราชการ ประจำ
รชป.2520 พ.ศ.20- ธ.ค.21	คณะปฏิวัติ ประกาศใช้	สภาเดี่ยว เรียกว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกมาจากการเลือกตั้ง(มาตรา 6 และ 7) 292 คน	300-400 คน (มาตรา 7)	ต้องไม่เป็นสมาชิก สภานิติบัญญัติแห่ง ชาติ (มาตรา24)	ต้องไม่เป็นสมาชิก สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (มาตรา 24)	-
รธน.2521 ธ.ค.21- ก.พ.34	ร่างโคสสภา นิติบัญญัติแห่ง ชาติที่คณะ ทหารเสนอ แต่งตั้ง	สภาคู่ วุฒิสภาและสภาผู้แทนฯ สมาชิก วุฒิสภามาจากการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้ แทนฯมาจากการเลือกตั้ง (มาตรา 74,84,และ 89)	จำนวนสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรถือเกณฑ์ประชากร 150,000 คนต่อผู้แทน 1 คน สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่เกิน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร	-	-	-
ธรรมนูญการ ปกครองราช อาณาจักร	คณะ รสช. แต่งตั้ง	สภาเดี่ยว สมาชิกมาจากการเลือกตั้ง	200-300 คน	ต้องไม่เป็นสมาชิก สภานิติบัญญัติ	-	-
รธน.2534 ธ.ค.34-	ร่างโคสสภา นิติบัญญัติแห่ง ชาติซึ่งคณะ รสช. เป็นผู้ เสนอแต่งตั้ง	สภาคู่ วุฒิสภาและสภาผู้แทนสมาชิก วุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการ เลือกตั้ง	จำนวนราษฎร 150,000 คน ต่อผู้แทนราษฎร 1 คน สมาชิกวุฒิสภามีจำนวน 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้ แทนราษฎร	ต้องเป็น ส.ส. มาตรา 163	-	มาตรา 166

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง³
 จำนวนสมาชิกรัฐสภา: สมาชิกสภาแต่ละประเภทมีจำนวนดังต่อไปนี้คือ
 จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือเกณฑ์ประชากร 150,000 คน
 ต่อผู้แทน 1 คน⁴

จำนวนสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่เกิน 3 ใน 4 ของจำนวน
 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด

จำนวนชุดของสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้ง: สภาผู้แทน
 ราษฎร ที่มาจากการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521
 ประกอบด้วยสมาชิกที่ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งเข้ามาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ
 มาตรา 90-105 เพื่อเป็นผู้แทนราษฎรตามวิถีทางการปกครองในระบอบ
 ประชาธิปไตย มีจำนวน 3 ชุดดังนี้คือ⁵

ชุดที่ 1 รัฐสภาชุดที่ 21 สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งเมื่อ
 วันที่ 18 เมษายน 2526 มีสมาชิกจำนวน 324 คน โดยถือเขตจังหวัดเป็นเขต
 เลือกตั้ง แต่จังหวัดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกิน 3 คน ให้แบ่งเขตจังหวัดเป็น
 เขตเลือกตั้งแต่ละเขตเลือกตั้งมีสมาชิกได้ไม่เกิน 3 คนและไม่น้อยกว่า 2 คน
 สภาผู้แทนราษฎรชุดนี้สิ้นสุดลงโดยการยุบสภา เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2529 โดย
 มีสาเหตุมาจากสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่อนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม
 พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2529

ชุดที่ 2 รัฐสภาชุดที่ 22 สภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกจำนวน 347 คน
 มาจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2529 วิธีการเลือกตั้งก็เช่นเดียวกับ
 รัฐสภาชุดที่ 21 ข้างต้น สภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ปฏิบัติหน้าที่อยู่ระหว่างวันที่ 27
 กรกฎาคม 2529 ถึง 29 เมษายน 2531 สิ้นสุดโดยการยุบสภา ซึ่งมีสาเหตุมา
 จากสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ในวาระที่ 2 และวาระที่ 3
 ในวันที่ 28 เมษายน 2531 สมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลอภิปรายคัดค้านร่างพระราช
 บัญญัติดังกล่าว และในการลงมติมีสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลจำนวน 31 คน ยกมือ
 คัดค้านร่างพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ เป็นเหตุให้รัฐมนตรีของ
 พรรคประชาธิปัตย์ทั้ง 16 คน ลาออกจากตำแหน่งเพื่อให้มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี
 แต่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้ตัดสินใจยุบสภา เมื่อวันที่
 29 เมษายน 2531

³ มาตรา 74, 84 และ 89 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

⁴ มาตรา 90 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

⁵ รัฐสภา 60 ปี รัฐสภาไทย. กรุงเทพฯ: อักษรสัมพันธ์ 2535, หน้า 55-59

ชุดที่ 3 รัฐสภาชุดที่ 23 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวน 357 คน มาจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2531 วิธีการเลือกตั้งก็เช่นเดียวกับ สองครั้งก่อน รัฐสภาชุดนี้สิ้นสุดลงโดยการยึดอำนาจการปกครองโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534

จำนวนชุดของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ที่มาจากการแต่งตั้ง ตามรัฐธรรมนูญฯ 2521 ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจาก พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิมีจำนวนไม่เกินสามในสี่ของจำนวน สมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร อยู่ในวาระคราวละ 6 ปี เป็นผู้มีความรู้ ความชำนาญในวิชาการต่าง ๆ อันจะเป็นประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองของ แผ่นดินมีสัญชาติไทย โดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ และไม่เป็น สมาชิกพรรคการเมืองใด ๆ นอกจากนี้ยังมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้ แทนราษฎร เว้นแต่การดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ในหน่วยราชการ หรือหน่วยงาน ของรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น เป็นต้น ในวาระแรกเมื่อวุฒิสมาชิก อยู่ครบ 2 ปี ให้สมาชิกออกจากตำแหน่งเป็นจำนวนหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิก ทั้งหมดโดยวิธีจับสลาก และเมื่อครบสี่ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์แต่งตั้ง ให้สมาชิก วุฒิสภาในจำนวนที่เหลือจากการจับสลากออกเมื่อครบ 2 ปีแรก ออกจากตำแหน่ง เป็นจำนวนหนึ่งในสองของจำนวนดังกล่าวโดยวิธีจับสลาก ในระหว่างที่รัฐธรรมนูญ 2521 ใช้บทเฉพาะกาลวุฒิสมาชิกมีอำนาจเท่าเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มา จากการเลือกตั้งเกือบทุกประการ ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งรัฐบาลการพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณ การตั้งกระทู้ถาม และการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี จึงทำให้วุฒิสมาชิกมีบทบาทอย่างมากต่อฝ่ายบริหาร นอกเหนือไปจากการมี บทบาทในกระบวนการนิติบัญญัติที่ตนเองสังกัดอยู่ด้วย

วุฒิสภาชุดดังกล่าวนี้ รัฐธรรมนูญฯ 2521 บัญญัติให้แต่งตั้งจากข้าราชการ ประຈ่าได้ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายรัฐมนตรี ในขณะนั้นเป็นผู้ทูลเกล้าเสนอ รายชื่อเพื่อทรงโปรดเกล้าแต่งตั้ง ได้เสนอข้าราชการประຈ่าฝ่ายทหารเป็นวุฒิสมาชิก จำนวนมาก จึงทำให้สมาชิกวุฒิสภาให้การสนับสนุนรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ อย่างเห็นอ้วน่น^๑

^๑พีรศักดิ์ จันทรวินทร์ บทบาททางการเมืองของวุฒิสภา: ศึกษาเฉพาะกรณี

วุฒิสภาไทย ชุดที่ 6. (22 เมษายน 2522 - 18 มีนาคม 2526)

อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภา:

อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร: อำนาจในด้านนิติบัญญัติแบ่ง
ได้ดังนี้คือ

1. อำนาจในการเสนอร่างกฎหมาย

1.1 การเสนอร่างกฎหมายทั่วไป: สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยพรรคการเมืองที่สังกัดมีมติให้เสนอ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สังกัดพรรคการเมืองเดียวกันรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน

กฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน: สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยนายกรัฐมนตรีรับรองและต้องมีมติพรรคและคำรับรองของ ส.ส. ร่วมพรรคเหมือนกรณีการนำเสนอกฎหมายที่มีได้เกี่ยวด้วยการ

อำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการตรากฎหมาย โดยเสนอแนะข้อคิดเห็นคัดค้านและลงคะแนนเสียงผ่านร่างกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มิได้มีโอกาสนำสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญโดยทั้มาใช้มากนัก เนื่องจากมีบทเฉพาะกาลที่ขีดเวลาการใช้รัฐธรรมนูญในส่วนที่เป็นสาระสำคัญมาใช้บังคับออกไป โดยที่ผู้นำคณะปฏิวัติต้องการที่จะส่งวนอำนาจไว้ให้แก่พวกตนและข้าราชการประจำในการเริ่มแรกเป็นเวลา 4 ปี เช่น ในระหว่างนี้ให้ระงับใช้บทบัญญัติเกี่ยวกับพรรคการเมือง ระงับข้อบัญญัติเกี่ยวกับการแยกข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมือง ออกจากกัน เพิ่มอำนาจให้แก่วุฒิสภาที่เข้าประชุมร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น จึงถือได้ว่าอยู่ในระหว่างการบังคับใช้บทเฉพาะกาลเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งต่อมา มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2528 เรื่อง การแบ่งเขตเลือกตั้ง และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2532 เพื่อให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา

1.2 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534

รูปแบบของสภา: เป็นระบบสภาเดี่ยว ไม่มีวุฒิสภา มีแต่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มาจากการแต่งตั้ง เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2534 ถึงวันที่ 21 มีนาคม 2535 สิ้นสุดลงด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อ 22 มีนาคม 2535

จำนวนสมาชิกสภา: ประกอบด้วยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ไม่น้อยกว่า 200 คน

แต่ไม่เกิน 700 คน ในทางปฏิบัติมีการแต่งตั้งสมาชิก 292 คน
อำนาจหน้าที่สภาฯ ทำหน้าที่สภานิติบัญญัติ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติและจัดทำ
รัฐธรรมนูญ

หากสภานิติบัญญัติ พิจารณาไม่ผ่านร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอครั้งแรก
ก็ให้จัดทำขึ้นใหม่ และหากยังไม่ทันเวลา ก็อาจขยายกำหนดเวลา
เลือกตั้งออกไปอีก 120 วัน นับแต่วันสิ้นพุทธศักราช 2534

หากในการร่างครั้งที่สอง ยังไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติก็ให้
สภาฯ รสช. ร่วมกับคณะรัฐมนตรีพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญหรือนำเอารัฐธรรมนูญที่เคย
ประกาศใช้ กลับมาใช้บังคับภายใน 30 วัน นับตั้งแต่สภานิติบัญญัติไม่เห็นชอบกับฉบับ
ที่ร่างครั้งที่สอง และกำหนดนายกรัฐมนตรียจะเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติไม่ได้

1.3 รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 กำหนดโครงสร้าง
และรูปแบบของสภาไว้ดังนี้คือ

รูปแบบของรัฐสภา: เป็นระบบสภาคู่ ประกอบด้วย 2 สภา ประกอบด้วย⁷

วุฒิสภา : มีที่มาจากการแต่งตั้ง โดยพระมหากษัตริย์มีนายก
รัฐมนตรี เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง
จำนวนสมาชิกรัฐสภา: สมาชิกแต่ละประเภทมีจำนวนดังต่อไปนี้คือ

จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎร ซึ่งราษฎรเลือกตั้งตามเกณฑ์มาตรา 166 คือ ราษฎรหนึ่งแสนห้าหมื่นคนต่อ
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน

จำนวนวุฒิสภา: สมาชิกวุฒิสภามีจำนวน 270 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจาก
ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความชำนาญในวิชาการอาชีพต่าง ๆ

เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535⁸

จำนวนชุดของสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้ง

ระหว่างปี พ.ศ. 2534-2537 มีสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้ง 2 ชุดคือ

ชุดที่ 1 รัฐสภาชุดที่ 25 (รัฐสภาชุดที่ 24 มีสภาเดียวคือ สภานิติบัญญัติ
แห่งชาติซึ่งมาจากการแต่งตั้ง) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวน 360 คน มาจาก

⁷ มาตรา 99 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534

⁸ มาตรา 99, 100 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534

การเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535 ตามรัฐธรรมนูญ 2534 และมีวิธีการเลือกตั้งเช่นเดียวกับรัฐสภาชุดที่แล้ว สภาผู้แทนราษฎรชุดนี้สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2535 โดยการยุบสภาเนื่องจากเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมือง เมื่อเดือนพฤษภาคม 2535

ชุดที่ 2 รัฐสภาชุดที่ 26 มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 360 คน มาจากการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2535 ตามรัฐธรรมนูญ 2534 สภาผู้แทนราษฎรชุดนี้สิ้นสุดโดยการยุบสภา เนื่องจากปัญหาทางการเมืองเรื่องความผิดพลาดในนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร

จะเห็นได้ว่าสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง มักจะมีอายุอยู่ได้ไม่นานหรือไม่ครบวาระตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในตำแหน่งคนละ 4 ปี แต่จะเป็นผลดีแก่ประชาชนมากกว่าสภาที่มาจากการแต่งตั้ง เพราะว่า เป็นตัวแทนจากประชาชนโดยตรงนั่นเอง

อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร:

1. การเสนอร่างกฎหมาย

1.1 กฎหมายธรรมดา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะเสนอได้ เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น สังกัดมีมติให้เสนอได้และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้น ไม่น้อยกว่า 20 คนรับรอง

1.2 ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอได้คือเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

2. การพิจารณาร่างกฎหมาย

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจลงคะแนนเสียงพิจารณาผ่านร่างกฎหมาย

รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 นี้ ไม่เป็นที่พอใจของประชาชน ได้เริ่มมีการประท้วงคัดค้านตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2534 เป็นต้นมา จนกระทั่งรัฐบาลและคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (เรสช.) ต้องประกาศว่า จะยอมให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในอนาคต อย่างไรก็ตามก่อนที่จะลงมือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็ได้มีการประท้วงการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ พลเอกสุจินดา คราประยูร เมื่อเดือนพฤษภาคม 2535 ได้เกิดการปราบปรามประชาชนจนถึงขั้นนองเลือด ในที่สุดรัฐสภาจึงต้องยอมแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญใน 4 ประเด็นสำคัญเพื่อให้มีการเลือกตั้ง และรัฐบาล

สามารถบริหารประเทศต่อไปได้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญใน 4 ประเด็นนี้ ได้แก่ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2535

(29 มิถุนายน 2535) ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 (29 มิถุนายน 2535) ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญของรัฐสภา สองสมัย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 (29 มิถุนายน 2535) ให้ลดอำนาจของวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535 (10 กันยายน 2535) ให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

นอกจากนี้ยังมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งใหญ่ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย แต่มาประกาศใช้ในปี 2538 คือ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 (10 กุมภาพันธ์ 2538) แก้ไขเพิ่มเติมตั้งแต่หมวด 3 ถึงหมวด 11 หรือตั้งแต่มาตรา 24 ถึงมาตรา 211 ดังนี้

- หมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 24, 29, 30, 31, 32, 33, 39, 40, 41, 47, 47, 48 ทวิ
- หมวด 4 ว่าด้วยหน้าที่ของชนชาวไทย มาตรา 57
- หมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 58, 60, 64, 69, 70, 71, 73-75, 80, 81, 82, 87
- หมวด 6 ว่าด้วยรัฐสภา มาตรา 95, 100, 101, 102, 105, 106, 109

2. กลไกและวิธีในการนำเสนอและพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายของระบบรัฐสภาไทย

กระบวนการนิติบัญญัติหมายถึง การศึกษาขั้นตอน หรือกรรมวิธี ในการพึงเล็งเลียงประชาชนหรือความต้องการของประชาชนจะผ่านไปเป็นขั้น ๆ ในกลไกทางการเมืองเพื่อไปสู่การตราเป็นกฎหมายต่อไป ขั้นตอนในการตรากฎหมายคือ การที่กฎหมายได้ผ่านการพิจารณาอย่างรอบคอบจากผู้แทนของ บัวงชนมีการตั้งคณะกรรมการพิจารณา อภิปราย ลงมติ บางประเทศมีขั้นตอนที่จะบัญญัติกฎหมายไว้อย่างสลับซับซ้อน เพื่อให้ร่างกฎหมายที่ออกมานั้นเป็นกฎหมายที่สมบูรณ์และหาข้อบกพร่องให้น้อยที่สุด เนื่องจากกระบวนการนิติบัญญัติ

ไม่ได้หมายความว่าเพียงอำนาจหน้าที่และกิจกรรมของฝ่ายรัฐสภาเพียงสถาบันเดียว หากยังรวมถึงฝ่ายบริหาร และตุลาการอีกด้วย โดยเฉพาะในประเทศไทยฝ่ายบริหารมีบทบาทสำคัญต่อกระบวนการนิติบัญญัติมากกว่ารัฐสภา เนื่องจากระบบรัฐสภามักประสบปัญหาการขาดปัจจัยสนับสนุนทางด้านพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์เจตจำนงของประชาชน จึงทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติหาได้เป็นสถาบันหลักในการปกครองประเทศเช่นเดียวกับประเทศตะวันตกไม่ ความอ่อนแอและความไร้ประสิทธิภาพของตัวองค์กรและสมาชิก ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องล้มลุกคลุกคลานมาตลอด สำหรับขั้นตอนในกระบวนการนิติบัญญัติของไทย ช่วงปี 2527-2537 โดยทั่วไปแบ่งออกเป็นขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

2.1 กระบวนการนำเสนอและพิจารณากฎหมายของสมาชิกรัฐสภา

อาจมีหลักเกณฑ์โดยทั่วไป ดังนี้

- เงื่อนไขในการตรากฎหมาย
- ผู้เสนอร่างกฎหมาย
- การเข้าสู่การพิจารณาร่างกฎหมาย

1. เงื่อนไขในการตรากฎหมาย

รัฐธรรมนูญฯ 2521 และรัฐธรรมนูญฯ 2534 ได้บัญญัติในมาตรา 3 ว่า "อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ" อย่างไรก็ตามกฎหมายบางฉบับอาจมีรูปแบบอื่นที่เสนอโดยฝ่ายบริหารก่อน เช่น พระราชกำหนด เป็นต้น และบางฉบับอาจไม่มีกระบวนการปกติตามขั้นตอนดังกล่าวก็ได้ เช่น พระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ตราบางขั้นตอนเพิ่มขึ้นจากกระบวนการโดยปกติทั่ว ๆ ไป เช่น กฎมณเฑียรบาล เป็นต้น

2. ผู้เสนอร่างกฎหมาย

อาจแบ่งองค์กรในการเสนอกฎหมายได้ดังนี้คือ คณะรัฐมนตรี และสภาผู้แทนราษฎร^๑ หลักเกณฑ์และวิธีการเสนอร่างพระราชบัญญัติส่วนใหญ่เป็นไปตามระเบียบวิธีปฏิบัติของสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจรัฐสภาตราข้อบังคับเกี่ยวกับการนี้ได้ แต่หลักเกณฑ์ใหญ่ ๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้มีดังนี้ รัฐธรรมนูญบางฉบับกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีเท่านั้นมีสิทธิเสนอได้

^๑ โปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 125

และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 137

ส่วนวุฒิสภาไม่มีอำนาจริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติ แต่บางฉบับก็อนุญาตให้วุฒิสมาชิกเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ เช่น รัฐธรรมนูญ 2511 แต่รัฐธรรมนูญ 2521 และรัฐธรรมนูญ 2534 มาตรา 137 กำหนดว่า "ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับทางการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะกระทำได้เมื่อพรรคการเมืองมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้นไม่น้อยกว่าสี่สิบคนลงชื่อรับรอง"

ในกรณีที่เป็นการร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีก็ต้องเสนอในนามของคณะรัฐมนตรี ไม่ใช่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง ในกรณีที่เป็นการร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญและข้อบังคับสภาบางฉบับกำหนดให้เสนอในนามพรรคการเมืองที่ผู้นั้นสังกัด บางสมัยกำหนดให้เข้าชื่อกันมีจำนวนตามที่กำหนด แต่ตามรัฐธรรมนูญ 2521 กำหนดหลักเกณฑ์ใหญ่ ๆ ไว้ว่าร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเสนอโดยพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้นไม่น้อยกว่า 20 คน ลงชื่อรับรอง แต่ในระยะ 4 ปีแรกซึ่งใช้บทเฉพาะกาล การเสนอร่างพระราชบัญญัติให้ทำได้โดยอิสระ โดยเสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งมีจำนวน 17 คน เพื่อขอคำรับรองเสียก่อน คณะกรรมการชุดนี้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง 3 คน วุฒิสภาแต่งตั้ง 6 คนและสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง 8 คน

ความจริงแล้ว ร่างกฎหมายส่วนใหญ่จะมาจากการเสนอของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น เนื่องจากคณะรัฐมนตรีจะต้องอาศัยกฎหมายในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั่นเอง

เมื่อร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งยกร่างขึ้นตามแบบที่ถูกต้อง มีบันทึกหลักการและเหตุผลครบถ้วน เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติแล้ว คณะกรรมการชุดดังกล่าวก็จะประชุมปรึกษา เพื่อพิจารณาให้คำรับรองโดยมีหลักเกณฑ์ว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเกี่ยวกับทางการเงินหรือไม่ ชัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ชัดกับนโยบายที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ สามารถปฏิบัติได้หรือไม่ เมื่อคณะกรรมการให้คำรับรองแล้ว สมาชิกผู้เสนอก็จะเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

เมื่อร่างพระราชบัญญัติมาถึงสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เจ้าหน้าที่ของงานนิติ กองการประชุมก็จะเสนอต่อไปยังประธานสภาเพื่อนุมัติให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุม เมื่อประธานสภาอนุมัติ ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเป็นผู้เสนอ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจะต้องส่งร่างนั้นไปให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาล่วงหน้า พร้อมกับรัฐมนตรีผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่รัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัติที่เสนอนั้น ต่อจากนั้นประธานสภาก็จะจัดส่งให้งานระเบียบวาระ กองการประชุมจัดร่างพระราชบัญญัตินั้นเข้าบรรจุในระเบียบวาระการประชุม และจะเสนอประธานสภาเพื่อนุมัติวันพิจารณาต่อไป เมื่ออนุมัติแล้วสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาก็จะจัดส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นให้สมาชิกสภาทราบพร้อมกับหนังสือนัดประชุม เมื่อถึงลำดับในระเบียบวาระการประชุมของร่างพระราชบัญญัตินั้น ก็จะมีการพิจารณาโดยที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

๖. การเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา

ขั้นตอนนี้นับได้ว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดของกระบวนการนิติบัญญัติ ด้วยเหตุว่าเป็นการนำร่างพระราชบัญญัติเสนอต่อสมาชิกสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อพิจารณาตรวจสอบและให้ความเห็นชอบก่อนที่จะได้มีการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย เพราะฉะนั้นรัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นลำดับแรก และหลังจากสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้ว จึงจะเสนอต่อไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

ในกรณีนี้อาจจำแนกขั้นตอนการนำร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้ดังนี้

ก. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎร

จากการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อนนั้น ร่างพระราชบัญญัติจึงเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเป็นลำดับแรก และเป็น การพิจารณาที่มีความสำคัญที่จะชี้ให้เห็นถึงบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาและออกกฎหมายมาบังคับใช้ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญนั่นเอง

กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎรนั้น มีขั้นตอนการพิจารณาปรากฏอยู่ในข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ในหมวดที่ 5 ว่าด้วย การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งกำหนดขั้นตอนการพิจารณาที่สำคัญดังนี้

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำเป็น 3 วาระกล่าวคือ¹⁰

วาระแรก เป็นวาระที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า ขึ้นรับหลักการ ซึ่งเป็นโอกาสที่สภาจะพิจารณาว่าจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่¹¹ หากสภาไม่รับ หลักการก็จะมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นอันตกไป¹² และหากสภารับหลักการก็จะได้มีการพิจารณาในวาระต่อไป¹³

วาระที่สอง การพิจารณาในวาระนี้เรียกว่า ขึ้นแปรญัตติ ในขั้นนี้ สภาจะได้มีการพิจารณาลงไปในรายละเอียดแห่งร่างพระราชบัญญัติคือ การพิจารณาเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น ซึ่งมีขั้นตอนที่สำคัญคือ จะมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการมาธิการที่สภาตั้งขึ้น¹⁴ ซึ่งกรณีที่มีการแปรญัตติคณะกรรมการมาธิการคณะนี้ จะมีความรับผิดชอบโดยเฉพาะสำหรับขั้นตอนนี้

วาระที่สาม จะเป็นการพิจารณาในวาระสุดท้ายเรียกว่า ขึ้นการลงมติ ซึ่งในขั้นตอนนี้สภาจะพิจารณาและลงมติว่า จะรับร่างพระราชบัญญัติอันเป็นการให้ความเห็นชอบในการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายหรือไม่ ขั้นตอนนี้ จะไม่มีการอภิปรายในร่างพระราชบัญญัติดังเช่นในขั้นการแปรญัตติ เพียงแต่จะมีการลงมติว่ารับหรือไม่รับเท่านั้น¹⁵ และกรณีที่สภาลงมติในวาระที่สามนี้ไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติ จะทำให้ร่างพระราชบัญญัติเป็นอันตกไป¹⁶ ในทางตรงกันข้ามหากสภาลงมติเห็นชอบด้วย ก็จะทำให้ดำเนินการพิจารณาในวุฒิสภาเป็นลำดับต่อไป¹⁷

ข. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวุฒิสภา

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จสิ้นแล้ว และลงมติเห็นชอบ รัฐธรรมนูญกำหนดให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา เพื่อพิจารณาเป็นลำดับต่อไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁰ โปรดดูข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 94

¹¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 95 ววรรคแรก

¹² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 108

¹³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 97

¹⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 98

¹⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 107

¹⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 108

¹⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 110

ในการนี้ วุฒิสภามีอำนาจที่จะพิจารณาได้ 3 กรณี ได้แก่ กรณีแรก การเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร กรณีที่สอง ไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร (ฮับฮิง) และกรณีที่สาม แก้ไขเพิ่มเติมจากที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้ว และการพิจารณาของวุฒิสภามีขั้นตอนกำหนดอยู่ในข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2527 หมวดที่ 5 ว่าด้วย การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งกำหนดให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกระทำเป็น 3 วาระดังนี้คือ¹⁸

วาระแรก จะเป็นการพิจารณาลงมติจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่¹⁹ ถ้ามีมติเห็นชอบก็จะได้ดำเนินการพิจารณาในวาระที่สอง แต่ถ้าไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัตินั้น ก็จะถูกยับยั้งไว้ก่อน²⁰

วาระที่สอง เป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการมาธิการของวุฒิสภา²¹ เป็นขั้นตอนการแปรญัตติ ซึ่งคณะกรรมการมาธิการจะมีความรับผิดชอบในขั้นตอนนี้ โดยเฉพาะ²² และเมื่อพิจารณาในวาระที่สองเสร็จแล้ว ก็จะดำเนินการพิจารณาในวาระสุดท้ายเป็นวาระที่สาม²³

วาระที่สาม การพิจารณาในวาระนี้ที่ประชุมวุฒิสภาจะลงมติว่า เห็นชอบหรือไม่ เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หรือแก้ไขเพิ่มเติมจากการที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้ว การพิจารณาในวาระนี้จะไม่มีการอภิปราย²⁴

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา จะมีหลักการเดียวกันกับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรนั่นเอง เนื่องจากการพิจารณาของวุฒิสภานั้น อาจมีการแปรญัตติแก้ไขร่างพระราชบัญญัติ หรือกรณีวุฒิสภาลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในกรณีนี้ก่อน ย่อมมีผลสืบเนื่องต่อมาเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติในขั้นตอนต่อไป

ค. กระบวนการสืบเนื่องจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวุฒิสภา

¹⁸ โปรดดูข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527 ข้อ 88

¹⁹ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527 ข้อ 89

²⁰ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527 ข้อ 90

²¹ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527 ข้อ 91

²² ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527 ข้อ 92

²³ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527 ข้อ 99

²⁴ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527 ข้อ 100

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา หากกรณีที่มีผลเป็นการให้ความเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินั้น เท่ากับว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นผ่านการพิจารณาของรัฐสภาโดยสมบูรณ์ สามารถประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ต่อไป แต่หากมีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติในชั้นการแปรญัตติ หรือวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้ว รัฐธรรมนูญได้กำหนดขั้นตอนการพิจารณาภายหลังจากนั้น อันมีสาระสำคัญโดยสรุปดังนี้

1. ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรกล่าวคือ การที่วุฒิสภาไม่รับหลักการในวาระที่ 1 หรือลงมติไม่ให้ความเห็นชอบแก่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว วุฒิสภาจะยับยั้งร่างพระราชบัญญัติไว้ก่อน จนกว่าเวลา 180 วันได้ล่วงพ้นไป หากสภาผู้แทนราษฎรยืนยันตามร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมาย ในกรณีเช่นนี้ ถ้าร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภายับยั้งนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน สภาผู้แทนราษฎรสามารถหยิบยกร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นพิจารณาได้ทันที โดยไม่ต้องรอให้ครบ 180 วัน

2. กรณีที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ จากที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้ว ให้สภาทั้งสองแต่งตั้งคณะกรรมการมาธิการมีจำนวนฝ่ายละเท่า ๆ กัน ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเพื่อเสนอให้สภาลงมติ ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยใช้เป็นกฎหมายต่อไป แต่ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับคณะกรรมการร่วมกัน ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน ซึ่งการยับยั้งในชั้นนี้ สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจที่จะยกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไปให้รอไว้เป็นเวลา 180 วัน แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน สภาผู้แทนราษฎรก็ยกขึ้นพิจารณาได้ทันที

กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรยกร่างพระราชบัญญัติขึ้นพิจารณาใหม่ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิม (ร่างที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบก่อนที่จะนำเสนอสภา) หรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนน

เสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้น เป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่ยกขึ้นพิจารณาหรือยกขึ้นพิจารณา แต่ได้คะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป²⁵

จากการพิจารณาหลักการและขั้นตอน การนำร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาข้างต้นแล้ว ทำให้เห็นได้ว่า การที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาจนถึงขั้นตอนของการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้นั้น มีขั้นตอนและกระบวนการที่มากมายและค่อนข้างใช้ระยะเวลาในการพิจารณาที่ยาวนาน ผลที่เกิดขึ้นเสมอ ๆ คือ การที่กฎหมายประกาศใช้ออกมาไม่ทันกับสภาพเศรษฐกิจสังคม และการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จึงมักจะเห็นเสมอว่า บางครั้งกฎหมายประกาศใช้บังคับแล้วแต่ก็ยังล้าสมัยอยู่ อย่างไรก็ตาม ประการสำคัญของกระบวนการนิติบัญญัติของไทยนั้น ยังคงให้ความสำคัญแก่สภาผู้แทนราษฎรให้มีอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในขั้นตอนของกระบวนการนิติบัญญัติทั้งกระบวนการ

3. การลงพระปรมาภิไธยเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดเกี่ยวกับการประกาศใช้บังคับของกฎหมายได้ ก็จะต้องได้รับคำแนะนำและความยินยอมของรัฐสภา²⁶ หมายถึง การประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายจะต้องผ่านการพิจารณาขอรับรัฐสภาโดยลำดับแล้วนั่นเอง ด้วยเหตุนี้ เมื่อร่างพระราชบัญญัติได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว รัฐธรรมนูญกำหนดให้นายกรัฐมนตรี เป็นผู้นำร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว รัฐธรรมนูญกำหนดให้นายกรัฐมนตรี เป็นผู้นำร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว เพื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย²⁷ และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว จึงใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

กรณีอาจมีปัญหว่า เมื่อพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะได้พระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือมิได้พระราชทานคืนมาเมื่อพ้น 90 วันแล้ว รัฐสภาจะต้องยกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่

²⁵ โปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 128-129

²⁶ โปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 77

²⁷ โปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 77

และถ้ารัฐสภามีมติยืนยันร่างพระราชบัญญัตินั้น ด้วยคะแนนไม่น้อยกว่า
สองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีจะ
นำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์
มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธย และพระราชทานคืนมาภายใน 30 วัน นายก
รัฐมนตรีมีอำนาจนำร่างพระราชบัญญัตินั้น ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้
เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว^{๖๖}

อย่างไรก็ตาม การออกกฎหมายซึ่งจะนำมาใช้บังคับแก่ประชาชน
นั้น โดยหลักการแล้วผู้ร่างกฎหมายควรจะเป็นผู้ที่ได้รับความยินยอมและความ
เห็นชอบจากประชาชนก่อนเสมอ กฎหมายที่ออกมาบังคับใช้จึงจะเป็นกฎหมาย
ที่มีความชอบธรรม และจะได้รับการปฏิบัติตามจากประชาชนส่วนใหญ่ ดังนั้น
รัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน จึงได้รับมอบอำนาจ
หน้าที่อันนี้คือ การออกกฎหมายซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของรัฐสภา แม้ว่ากฎหมายเดิม
ที่มีอยู่จะได้ทำหน้าที่ควบคุมระเบียบสังคมไว้แล้วก็ตาม แต่เนื่องจากสังคมไทย
เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลาตามระยะเวลาและวิวัฒนาการที่ผ่านไป ซึ่งย่อมมี
ผลกระทบต่อสมาชิกในสังคมเสมอ ดังนั้นฝ่ายนิติบัญญัติจึงไม่เพียงแต่จะทำหน้าที่
ในการออกกฎหมายใหม่ ๆ เพื่อรับกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเท่านั้น หากรวมถึง
อำนาจหน้าที่ในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกเพิกถอนกฎหมายเก่า ๆ ที่
ล้าสมัย และมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้มีความทันสมัยและผดุงความยุติธรรม
และการบริหารงานที่ดีขึ้น โดยก้าวให้ทันกับกาลเวลาที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย

2.2 กระบวนการนำเสนอและพิจารณาร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร

โดยหลักการแล้ว อำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับ
จะเป็นหน้าที่หลักของสถาบันนิติบัญญัติหรือรัฐสภา แต่เนื่องจากกรณีที่มีความจำเป็น
เร่งด่วน เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารให้บรรลุถึง
วัตถุประสงค์เฉพาะด้านในการรักษาผลประโยชน์ของประชาชน จึงจำเป็นต้องมี
การมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับรองได้ ประกอบกับการที่จะออก
กฎหมายในรูปแบบของพระราชบัญญัติ ซึ่งต้องผ่านกระบวนการของรัฐสภานั้นอาจ
ชักช้าและไม่ทันกาล รัฐธรรมนูญจึงกำหนดมอบอำนาจแก่ฝ่ายบริหารมีอำนาจออก

^{๖๖} โปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 78

กฎหมายมาใช้บังคับได้ ซึ่งส่วนมากมักกระทำในรูปของ "พระราชกำหนด" พระราชกำหนดนั้นถ้ารัฐสภาอนุมัติ ก็จะมีผลเป็นพระราชบัญญัติต่อไป^{๕๐} แต่ถ้ารัฐสภาไม่อนุมัติ พระราชกำหนดนั้นก็ป็นอันตกไป แต่ทั้งนี้จะไม่กระทบต่อกิจการที่ได้กระทำไปในระหว่างที่พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับอยู่ การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

สำหรับกระบวนการเสนอร่างกฎหมาย และการพิจารณากฎหมายในฝ่ายบริหารนั้น อาจพิจารณาได้ ๓ กรณีคือ กรณีแรกเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา กรณีที่สองเพื่อให้เป็นไปตามความประสงค์ของหน่วยราชการต่าง ๆ ซึ่งทั้งสองกรณีนี้ การเสนอร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีจะผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีก่อน ส่วนกรณีที่สามนั้นมีที่มาจากกรณีที่คณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัติที่คล้ายคลึงกัน หรือที่ขัดแย้งกับพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาควบคู่กันไปด้วยเสมอ อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรี เสนอนั้นไม่ต้องมีผู้รับรองแต่อย่างใด และแม้ว่าจะป็นร่างพระราชบัญญัติในเรื่องของกระทรวง ทบวง กรมใด การเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรนั้น ให้ถือว่าเป็นการเสนอโดยคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ มิใช่เป็นการเสนอโดยรัฐมนตรีกระทรวงใด กระทรวงหนึ่ง ทั้งนี้ จะถือว่าเป็นการเสนอโดยคณะรัฐมนตรี โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีลงนามในหนังสือร่างพระราชบัญญัติต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร

^{๕๐} โปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๗๖

ร่างพระราชบัญญัติบางฉบับที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา โดยฝ่ายบริหารนั้น ถือว่าเป็นร่างกฎหมายสำคัญที่คณะรัฐมนตรีเสนอ เพื่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หรือการภาษีอากร เป็นต้น ซึ่งร่างพระราชบัญญัติเหล่านี้ หากสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภาไม่เห็นชอบด้วยแล้ว ก็อาจเป็นผลให้คณะรัฐมนตรีทั้งคณะต้องลาออกจากตำแหน่งในที่สุด

กล่าวโดยสรุป คณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฯ 2521 และรัฐธรรมนูญฯ 2534 ต่างกำหนดให้มีอำนาจ เสนอร่างพระราชบัญญัติ เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาด้วย และในบางกรณีก็มีอำนาจดำเนินการเพื่อออกพระราชกำหนด และพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้นั่นเอง

สำหรับกระบวนการร่างกฎหมายและพิจารณาโดยฝ่ายบริหารนั้น เป็นการพัฒนาแนวทางของกระบวนการนิติบัญญัติให้มีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งในชั้นการพิจารณาของฝ่ายบริหารเองหรือแม้แต่ในชั้นการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติก็ตาม ซึ่งขั้นตอนและกระบวนการร่างกฎหมายโดยฝ่ายบริหารนั้น โดยหลักการแล้วจะมีทั้งการเสนอร่างกฎหมายขึ้นใหม่ หรือจะเสนอขอแก้ไขกฎหมายเพิ่มเติมที่มีอยู่แล้ว ซึ่งส่วนราชการเจ้าของเรื่องและส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องจะต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531 ซึ่งได้กำหนดขั้นตอนการเสนอร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีเป็น 2 ขั้นตอนใหญ่ ๆ ดังนี้

- การเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อรับหลักการ
- การเสนอร่างกฎหมายภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้รับหลักการแล้ว

1. การเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อรับหลักการ

ส่วนราชการเจ้าของเรื่องจะต้องจัดทำบันทึกวิเคราะห์สรุปเหตุผล และความจำเป็นที่จะต้องเสนอขอให้มีกฎหมายขึ้นใหม่ หรือเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยมีสาระสำคัญตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ดังกล่าว และส่วนราชการเจ้าของเรื่องยังต้องจัดทำร่างกฎหมายบันทึกหลักการและเหตุผลคำชี้แจง ตลอดจนเอกสารประกอบการพิจารณาให้สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ตามจำนวนที่กำหนดอีกด้วย

เมื่อสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้รับเรื่องจากส่วนราชการเจ้าของเรื่องแล้ว จะต้องตรวจสอบว่าได้มีการดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531 หรือไม่ แล้วนำ

เสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป เมื่อคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาข้อเสนอของส่วนราชการเจ้าของเรื่องแล้ว ถ้ามีมติรับหลักการ คณะรัฐมนตรีก็จะส่งร่างกฎหมายดังกล่าวให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา

2. การเสนอร่างกฎหมายภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้รับหลักการแล้ว เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้รับร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีส่งให้พิจารณาแล้วสำนักงานฯ จะพิจารณาว่าสมควรส่งร่างกฎหมายดังกล่าวให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) เป็นผู้ตรวจพิจารณา หรือสำนักงานฯ จะเป็นผู้ตรวจพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวเองก็ได้ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความสำคัญ และความเร่งด่วน ตลอดจนสภาพของปัญหา และความยุ่งยากของร่างกฎหมายดังกล่าว

ในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมายหรือสำนักงานฯ จะตรวจพิจารณาร่างกฎหมายทั้งในแง่หลักการ และวิธีการร่างกฎหมาย โดยจะเชิญผู้แทนของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไปร่วมพิจารณาด้วย เพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายดังกล่าว

ในกรณีที่ร่างกฎหมายใดกำหนดให้ต้องมีแผนที่ แผนผัง หรือ เอกสารแนบท้าย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็จะต้องตรวจพิจารณาแผนที่ แผนผัง หรือ เอกสารที่แนบท้ายร่างกฎหมายนั้นด้วย ในกรณีที่คณะกรรมการร่างกฎหมายเห็นว่าร่างกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับสาระสำคัญของหลักการ หรือมีความเห็นขัดแย้งกับหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน ซึ่งมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กรรมการร่างกฎหมายจะเสนอความเห็นเพื่อขอให้มีการทบทวนในหลักการเสียก่อน หรือจะปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมตามหลักเกณฑ์ข้างต้น และรายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อวินิจฉัยต่อไป

เมื่อกรรมการร่างกฎหมายหรือสำนักงานฯ ได้ตรวจพิจารณาร่างกฎหมายใดเสร็จแล้ว สำนักงานฯ จะต้องจัดทำรายละเอียดชี้แจงข้อสาระสำคัญแห่งร่างกฎหมายนั้น โดยสรุปสาระสำคัญเป็นข้อ ๆ รวมมาตราหรือข้อพร้อมทั้งเหตุผล และความจำเป็น ตลอดจนข้อสังเกต ผลดีผลเสีย (ถ้ามี) ในการจะต้องมีหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนั้น ๆ ด้วย แล้วจัดส่งร่างกฎหมายที่ตรวจพิจารณาเสร็จแล้วพร้อมทั้งเอกสารประกอบการพิจารณาดังกล่าว ให้สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตามจำนวนที่กำหนด

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยแยกเป็น 2 กรณีคือ

กรณีแรก ร่างกฎหมายที่เสนอต่อรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ก่อนที่จะนำเสนอให้รัฐสภาพิจารณาต่อไป

กรณีที่สอง ร่างกฎหมายที่ไม่ต้องเสนอต่อรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะพิจารณาว่าสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแก้ไขสาระสำคัญหรือไม่ ถ้าแก้ไขสาระสำคัญจะต้องนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ถ้าสำนักงานฯ ไม่ได้แก้ไขในสาระสำคัญก็ต้องนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีแต่อย่างใด

สำหรับร่างกฎหมายที่ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว หากเป็นพระราชกฤษฎีกาก็จะส่งให้สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป หากไม่ใช่ร่างพระราชกฤษฎีกาก็จะส่งให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องดำเนินการต่อไป

อย่างไรก็ตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531 กำหนดให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องต้องจัดทำร่างกฎหมายเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ตั้งแต่ในชั้นพิจารณาเป็นหลักการนั้น น่าจะก่อให้เกิดความไม่เหมาะสมหลายประการ ดังนี้

ก. ในขณะนั้นส่วนราชการเจ้าของเรื่องบางส่วนราชการ อาจไม่มีนิติกรหรือนิติกรแต่ยังไม่ลืบทัดในการกร่างกฎหมาย ทำให้ส่วนราชการดังกล่าวต้องขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาช่วยกร่างกฎหมายให้ หรือเสนอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้น เพื่อพิจารณากร่างกฎหมายดังกล่าว

ข. การที่ส่วนราชการเจ้าของเรื่องต้องจัดทำร่างกฎหมาย เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีนั้น อาจทำให้ส่วนราชการบางส่วนราชการต้องเสียเวลาและเงินงบประมาณ ในการจัดทำให้มีการประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณากร่างกฎหมายเป็นเวลานาน

ค. เนื่องจากคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรทางการเมือง และองค์กรทางการบริหารระดับสูง ซึ่งการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ควรที่จะพิจารณาเฉพาะเรื่องของนโยบายและหลักการเป็นสำคัญ

ง. ถ้าคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วรับหลักการตามปกติ คณะรัฐมนตรีก็จะส่งร่างกฎหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาอยู่แล้ว

จ. แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว มีมติไม่รับหลักการในเรื่องที่เสนอมา ร่างกฎหมายที่ส่วนราชการได้จัดทำขึ้นมาก็ย่อมเป็นอันตกไป

2.3 การพิจารณาและอนุมัติร่างกฎหมายและขึ้นกรรมาธิการ

ในกระบวนการนิติบัญญัติโดยทั่วไป องค์กรผู้ร่างและพิจารณากฎหมายควรที่จะได้รับความยินยอมและความเห็นชอบจากประชาชน จึงจะเป็นกฎหมายที่ชอบธรรม ประชาชนจะให้การยอมรับและปฏิบัติตามกฎหมายนั้น กระบวนการบัญญัติกฎหมายถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของรัฐสภา แม้ว่าจะมีกฎหมายใช้บังคับอยู่แล้วก็ตาม แต่เนื่องจากเหตุการณ์และสภาพสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป ฝ่ายนิติบัญญัติจึงต้องทำหน้าที่ในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกกฎหมายเก่าที่ใช้บังคับในปัจจุบัน เพื่อให้ทันต่อเหตุการณ์และคงไว้ซึ่งหลักความยุติธรรม และจะเป็นผลให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติงานอย่างราบรื่น ดังนั้น กรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นองค์กรหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการร่างกฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายที่เสนอโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารก็ตาม

อนึ่ง สำหรับวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการจัดตั้งคณะกรรมาธิการนั้น เพื่อให้ให้เป็นองค์กรในการช่วยเหลือ แบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐสภาในการดำเนินงานของรัฐสภาด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ สำหรับปัญหาที่ว่า คณะกรรมาธิการมีสิทธิที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติได้หรือไม่นั้น ถ้าประเทศใดได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งคณะกรรมาธิการไว้แต่เพียงเป็นคณะทำงานของสภาโดยปราศจากอำนาจในการบัญญัติกฎหมายก็คงตอบได้ว่า คณะกรรมาธิการในประเทศนั้น ๆ ไม่สามารถริเริ่มการเสนอร่างกฎหมายได้ แต่ถ้าหากประเทศใด กำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งคณะกรรมาธิการ ซึ่งไม่ได้อยู่ในสถานะที่สามารถครอบงำการบัญญัติกฎหมายได้ก็คงตอบได้ว่า คณะกรรมาธิการในประเทศนั้น ๆ สามารถริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้ แต่ก็ยังมีข้อจำกัดที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ คณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาในประเทศต่าง ๆ เช่น ออสเตรเลีย บราซิล มีอำนาจริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นการแก้ไขกฎหมายที่ฝ่ายบริหารหรือสมาชิกสภาเสนอใหม่ตามที่เห็นว่าเหมาะสม แม้จะเป็นการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระใหม่หมดเลยก็ย่อมกระทำได้ แต่ในบางประเทศจำกัดให้คณะกรรมาธิการเพียงบางคณะเท่านั้น สามารถเสนอร่างกฎหมายได้ เช่น ฟิลแลนด์ ซึ่งได้ให้อำนาจนี้แก่คณะกรรมาธิการว่าด้วยกฎหมายขั้นพื้นฐาน คณะกรรมาธิการว่าด้วยการเลือกตั้ง คณะกรรมาธิการว่าด้วยการบัญชีของรัฐ และคณะกรรมาธิการเกี่ยวกับการดำเนินงานของสภา ในขณะที่รัฐสภาในหลายประเทศได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมาธิการทุกคณะในการเสนอร่างกฎหมายได้ ดังนั้นจึงหมายความว่า อำนาจที่คณะกรรมาธิการดังกล่าวได้รับ เป็นอำนาจในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายนั่นเอง

สำหรับสภาผู้แทนราษฎรของสหรัฐอเมริกา การเสนอร่างกฎหมาย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะนำร่างกฎหมายที่เสนอนั้นใส่ลงใน "HOPPER" ซึ่งเป็น ตะกร้าที่อยู่บนโต๊ะของเจ้าหน้าที่สภาที่เป็นอันเสร็จเรียบร้อยในกระบวนการเสนอ ร่างกฎหมาย ตามที่เห็นว่าจำเป็นและเหมาะสมได้

ในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายใหม่ของคณะกรรมการนี้ เจ้าหน้าที่ ของคณะกรรมการก็จะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับ โดยทำหน้าที่กร่างกฎหมาย อภิปรายทางวิชาการ วิเคราะห์ความเปลี่ยนแปลงตามความประสงค์ และปฏิบัติ ตามการตัดสินใจของคณะกรรมการ ตลอดจนการรวบรวมข้อเสนอร่างในการ แก้ไขกฎหมาย โดยมีการประสานงานกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับระหว่างกร่างกฎหมาย นั้น จึงนับได้ว่าบทบาทของเจ้าหน้าที่ประจำคณะกรรมการในกรณีนี้เป็นบทบาทที่ สำคัญอีกบทบาทหนึ่งที่เดิยว ก่อนที่จะมีการเสนอร่างกฎหมายฉบับต่าง ๆ เข้าสู่ การพิจารณาของรัฐสภา

ในทางปฏิบัติปัจจุบันสำหรับประเทศไทยการริเริ่มเสนอกฎหมาย โดยคณะกรรมการนี้ เป็นกิจกรรมใหม่ที่คณะกรรมการได้เริ่มมีบทบาทมากขึ้น โดยการหยิบยกปัญหาต่าง ๆ ที่เห็นควรเสนอเป็นกฎหมาย ตลอดจนการเสนอ แก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่ไม่ทันต่อสถานการณ์และเหตุการณ์บ้านเมืองต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการยังไม่มีสิทธิที่จะเสนอร่างกฎหมาย ที่ได้พิจารณานั้นต่อสภาผู้แทนราษฎรในนามของคณะกรรมการเองได้ด้วยข้อจำกัด ด้านกฎหมายหลาย ๆ ด้านด้วยกัน ดังนั้น ในทางปฏิบัติคณะกรรมการคณะต่าง ๆ จะมีบทบาทต่อการเสนอร่างกฎหมายได้ ก็ต่อเมื่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นผ่านการพิจารณาในคณะกรรมการเสร็จแล้ว ก็จะทำให้คณะกรรมการแต่ละคนนำไป เสนอยังพรรคการเมืองต้นสังกัดของตน และหาผู้รับรองร่างกฎหมายนั้นไม่น้อยกว่า 20 คน แล้วจึงนำร่างกฎหมายนั้นเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาต่อไป ตัวอย่าง เช่น ในปี พ.ศ. 2527 คณะกรรมการวัฒนธรรมและสังคมได้มีการ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. ด้วยเหตุที่ กฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นมีอัตราโทษต่ำ และเนื่องจากเหตุการณ์ไฟไหม้ สถานบริการทางเพศที่จังหวัดภูเก็ตในปีดังกล่าว จึงเป็นเหตุให้หญิงที่ถูกกักขังถูก ทารุณถึงแก่ความตายเป็นจำนวนมาก คณะกรรมการซึ่งได้หยิบยกปัญหานี้ขึ้น พิจารณาและดำเนินการกร่างกฎหมายฉบับใหม่จนเสร็จสิ้นแล้วในที่สุดประธาน คณะกรรมการ ซึ่งในขณะนั้นคือ นางยุพา อุดมศักดิ์ ก็ได้นำร่างกฎหมายฉบับ ดังกล่าวเสนอต่อพรรคชาติไทยเพื่อพิจารณาและที่ประชุมพรรคก็ได้มีมติให้เสนอ

ร่างกฎหมายดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎรโดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค
ชาติไทยลงชื่อรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน ตามรัฐธรรมนูญฯ 2521 จึงได้มีการ
นำเสนอร่างกฎหมายนี้ต่อสภาผู้แทนราษฎรในลำดับต่อมา ซึ่งประธานสภาผู้แทน
ราษฎรได้กำหนดให้อยู่ในระเบียบวาระการประชุมลำดับที่ 40 แต่ปรากฏว่า
มีการขอสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2529 ร่างกฎหมาย
ฉบับนี้จึงเป็นอันตกไป ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ในขณะนี้จึงยังไม่มีร่างกฎหมาย
ฉบับใดที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว โดยเกิดจากการริเริ่มเสนอ
กฎหมายโดยคณะกรรมการ

จะเห็นได้ว่า แม้คณะกรรมการจะไม่ได้รับสิทธิในการเสนอร่าง
พระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติคณะกรรมการก็สามารถ
ดำเนินการโดยการผลักดันร่างกฎหมายโดยผ่านทางพรรคการเมืองที่ตนเอง
สังกัดอยู่ได้



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย