

### บทที่ 3

## รูปแบบโครงสร้างและกลไกของรัฐสภาไทยในกระบวนการนิติบัญญัติ ระหว่าง พ.ศ. 2475-2489

### 3.1 โครงสร้างอำนาจทางการเมืองของไทยในระหว่าง พ.ศ. 2475-2489

โครงสร้างอำนาจทางการเมืองเป็นปัจจัยที่กำหนดระบบการเมือง รูปแบบการปกครอง กลไก และกระบวนการในการแบ่งแยกและการใช้อำนาจอธิปไตย โดยโครงสร้างของอำนาจทางการเมืองจะเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทหลักในการปกครองประเทศ ในการกำหนดกฎเกณฑ์และกติกาหลักของสังคม รัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมากำหนดรูปแบบให้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา มีการแยกอำนาจทางการเมืองออกเป็น 3 สถาบัน แต่เนื้อหาที่สำคัญประการหนึ่งในรัฐธรรมนูญ คือ ส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ และสัมพันธภาพระหว่างอำนาจฝ่ายบริหารกับอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ โดยส่วนมากฝ่ายบริหารสามารถเข้าครอบงำกระบวนการนิติบัญญัติได้เกือบตลอดเวลา ยกเว้นเฉพาะตามรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 เท่านั้น ที่ให้อำนาจแก่รัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติมากกว่าฝ่ายบริหาร

สำหรับโครงสร้างอำนาจทางการเมืองในระหว่าง พ.ศ. 2475-2489 แบ่งตามรัฐธรรมนูญที่มีผลบังคับใช้ในขณะนั้น ได้ดังนี้

#### 3.1.1 โครงสร้างอำนาจทางการเมืองตามพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2475 ซึ่งหลวงประดิษฐมนูธรรมนำขึ้นทูลเกล้าถวาย รัฐธรรมนูญฉบับนี้มี 39 มาตรา ร่างโดยคณะราษฎรและได้วางหลักใหญ่ ๆ เกี่ยวกับการปกครองประเทศไว้ โดยได้กำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุด

ในการปกครองประเทศ ซึ่งเป็นของราษฎรทั้งหลาย โดยแบ่งแยกออกได้เป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ราษฎรจะใช้อำนาจทั้งสามนี้โดยผ่านองค์พระมหากษัตริย์ สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการราษฎร (เทียบเท่ากับคณะรัฐมนตรี) และศาล

1) อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ รูปแบบการปกครองตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้กำหนดรูปแบบของรัฐสภาเป็นแบบสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร มีสมาชิกจำนวน 70 คน ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร และกำหนดให้สมาชิกเลือกประธาน และรองประธานสภาผู้แทนราษฎรอย่างละ 1 ตำแหน่ง และรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจออกกฎหมาย ควบคุมดูแลราชการกิจการของประเทศ ถอดถอนกรรมการราษฎร และข้าราชการทุกระดับชั้น วินิจฉัยการกระทำของพระมหากษัตริย์ในคดีอาญา รวมทั้ง มีอำนาจที่จะตั้งอนุกรรมการเพื่อทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือให้สอบสวนพิจารณาทำความเข้าใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ขึ้นเสนอต่อที่ประชุมใหญ่เพื่อปรึกษาหรือตกลงกันอีกชั้นหนึ่ง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจสูงสุดเด็ดขาดเท่ากับพระมหากษัตริย์สมัยก่อนที่เดียว<sup>1</sup> และการที่กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจมากเช่นนี้อาจเป็นเพราะว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรล้วนได้รับการแต่งตั้งจากสมาชิกของคณะราษฎรแทบทั้งสิ้น และคณะราษฎรมีความจำเป็นต้องกุมอำนาจไว้เพื่อป้องกันการปฏิวัติซ้อน การปกครองตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึง เรียกได้ว่าเป็นการปกครองโดยรัฐสภา

เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นรัฐธรรมนูญที่คณะราษฎรตั้งใจจะประกาศใช้บังคับเป็นการชั่วคราว จึงมีบทบัญญัติที่ให้ประโยชน์แก่คณะราษฎร เพื่อจัดการสถานการณ์ทั่วไปของประเทศภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองให้เข้าสู่ภาวะปกติ ดังนั้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงแบ่งออกเป็น 3 สมัย<sup>2</sup> คือ

<sup>1</sup> กระทบ ทองธรรมชาติ, รัฐสภาในระบบการปกครองของไทย(พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2514), หน้า 8.

<sup>2</sup> มาตรา 10 รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475

สมัยที่ 1 วาระแรกที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ คณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารของคณะราษฎร เป็นผู้ใช้อำนาจแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 70 คน เพื่อทำหน้าที่นิติบัญญัติเป็นการชั่วคราว เป็นเวลา 6 เดือน หรือจนกว่าจะจัดการบ้านเมืองเป็นที่เรียบร้อย

สมัยที่ 2 เปิดโอกาสให้ราษฎรเลือกผู้แทนเข้าสู่สภาได้ โดยกำหนดให้ราษฎรหนึ่งแสนคนเลือกผู้แทนได้หนึ่งคน ผู้แทนที่ราษฎรเลือกคนนี้ เป็นผู้แทนประเภทที่ 1 ในสภายังมีผู้แทนประเภทที่ 2 ปฏิบัติงานร่วมกับผู้แทนประเภทที่ 1 อีก สำหรับสมาชิกประเภทที่ 2 นี้ คณะราษฎรจะเป็นผู้แต่งตั้งขึ้นมาให้มีจำนวนเท่ากับสมาชิกประเภทที่ 1

สมัยที่ 3 เมื่อราษฎรทั่วราชอาณาจักรสอบไล่ชั้นประถมศึกษาได้เป็นจำนวนเกินกว่าครึ่งไปแล้ว และอย่างช้าต้องไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ที่มาจากการแต่งตั้งเป็นอันสิ้นสุดไป เหลือเพียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งเท่านั้น

สำหรับการถ่วงอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีต่ออำนาจฝ่ายบริหาร คือ การบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการออกกฎหมาย ดูแลควบคุมกิจการของประเทศ และผู้ที่เป็นนายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและได้รับการเลือกจากสภาผู้แทนราษฎรด้วย สำหรับรัฐมนตรีคนอื่น ๆ จำนวน 14 คนก็เช่นเดียวกันจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน<sup>3</sup> นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติให้อำนาจแก่สภาผู้แทนราษฎรในการถอดถอนรัฐมนตรี (คณะกรรมการราษฎร) หรือพนักงานของรัฐบาลผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้<sup>4</sup> โดยที่คณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจที่จะยุบสภาเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกใหม่แต่อย่างใด<sup>5</sup> และให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เลือกประธานและรองประธานสภาอย่างละ 1 คน เพื่อทำหน้าที่ดำเนินการของสภารักษาความสงบเรียบร้อย

<sup>3</sup> มาตรา 33 ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475

<sup>4</sup> มาตรา 9 ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475

<sup>5</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ประวัติรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2539), หน้า 5.

ร้อยในสภาและจัดการให้ได้ปรึกษาหารือกันตามระเบียบ การประชุมปกติให้เป็นหน้าที่ของสภาเป็นผู้กำหนด ส่วนการประชุมพิเศษจะมีก็ต่อเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนรวมกันไม่น้อยกว่า 15 คน ได้ร้องขอให้เรียกประชุม

2) อำนาจของฝ่ายบริหาร สภาผู้แทนราษฎรได้เลือกตั้งคณะกรรมการราษฎรชุดหนึ่ง ประกอบด้วยประธานคณะกรรมการ 1 นาย และกรรมการราษฎร 14 นาย เพื่อทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินให้รัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ เป็นผู้รับผิดชอบต่อคณะกรรมการราษฎรในกิจการทั้งปวง การใดที่ขัดต่อคำสั่ง หรือระเบียบของคณะกรรมการราษฎร หรือกระทำไปโดยรัฐธรรมนูญไม่อนุญาตให้กระทำได้ให้ถือว่าการนั้นเป็นโมฆะ<sup>6</sup> อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการราษฎร สรุปได้ดังนี้

ก. บริหารประเทศให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภาผู้แทนราษฎร<sup>7</sup>

ข. ขอพระราชทานอภัยโทษ โดยนำความขึ้นกราบบังคมทูลขอพระบรมราชานุญาต<sup>8</sup>

ค. ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ และพระมหากษัตริย์ มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนคณะรัฐมนตรีตามคำแนะนำ และยินยอมของคณะกรรมการราษฎร<sup>9</sup>

ในส่วนของอำนาจบริหารในการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะกรรมการราษฎรมีอำนาจออกพระราชกำหนดได้ ในกรณีฉุกเฉินเพื่อให้เหมาะสมแก่การฉุกเฉินนั้น และคณะกรรมการราษฎรไม่สามารถเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ทันท่วงที<sup>10</sup> แต่ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่

<sup>6</sup> มาตรา 31 รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475

<sup>7</sup> มาตรา 28 รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475

<sup>8</sup> มาตรา 30 รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475

<sup>9</sup> มาตรา 35 รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475

<sup>10</sup> มาตรา 29 รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและอำนาจของฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังไม่เป็นไปตามหลักการถ่วงดุลแห่งอำนาจ (Balance of Power) เนื่องจากคณะราษฎรหรือฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร แต่ในขณะที่สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจถอดถอนฝ่ายบริหารได้

### 3.1.2 โครงสร้างอำนาจทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475

รัฐธรรมนูญฉบับนี้นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่สอง สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ร่างขึ้น โดยตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่ง มีจำนวน 7 คนเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2475<sup>11</sup> ต่อมา เมื่อกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณากร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วก็ได้เสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ตั้งแต่วันศุกร์ที่ 25 พฤศจิกายน 2475 โดยเริ่มพิจารณาเป็นรายมาตราจนจบร่าง รวมทั้งการพิจารณาคำปรารภด้วย ถึงวันที่ 2 ธันวาคม 2475 จึงแล้วเสร็จและประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 มีบทบัญญัติทั้งสิ้น 68 มาตรา และแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะถูกร่างโดยสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม แต่สภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ก็ประกอบไปด้วยสมาชิกที่เป็นบุคคลสำคัญของคณะราษฎรทั้งสิ้น จึงยังผลให้หลักการและแนวทางในการปกครองประเทศคล้ายกับรัฐธรรมนูญฉบับแรก<sup>12</sup>

1) อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ รูปแบบการปกครองตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรูปแบบการปกครองโดยรัฐสภา ซึ่งมีสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎรที่ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท<sup>13</sup> มีจำนวนเท่ากันและวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

11 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ประวัติรัฐธรรมนูญ, หน้า 5.

12 เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

13 มาตรา 65 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475

สมาชิกประเภทที่ 1 ได้แก่ ผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นโดยจำนวน 200,000 คน ต่อผู้แทน 1 คน การเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทางอ้อม โดยเลือกผู้แทนตำบลก่อน แล้วผู้แทนตำบลเป็นผู้เลือกผู้แทนราษฎรอีกต่อหนึ่ง

สมาชิกประเภทที่ 2 ได้แก่ ผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้นมีจำนวนเท่ากับสมาชิกประเภทที่ 1 และจะได้ยกเลิกเมื่อราษฎรอ่านออกเขียนได้จำนวนครึ่งหนึ่งของทั้งหมด หรือภายใน 10 ปี

ในระหว่างเวลาดังแต่ในรัฐธรรมนูญนี้ ไปจนกว่าจะเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ 1 เสร็จแล้ว สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 70 คน ที่มีอยู่แล้วไปก่อน และเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ทำให้มีการเลือกตั้งทั่วไปทั่วประเทศเป็นครั้งแรก เพื่อเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 จำนวน 78 คน เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2476 การเลือกตั้งเป็นการเลือกตั้งทางอ้อมดังได้กล่าวมาแล้ว

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไป โดยกำเนิด หรือโดยแต่งตั้งก็ตาม ดำรงอยู่ในฐานะเหนือการเมือง คือ ไม่มีสิทธิเกี่ยวข้องกับการเมือง<sup>14</sup>

สำหรับอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการถ่วงดุลฝ่ายบริหาร คือ

ก. การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามของจำนวนทั้งหมด เข้าชื่อกราบบังคมทูลขอให้ทรง เรียกประชุมวิสามัญได้<sup>15</sup>

ข. การกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจตรากฎหมาย รวมทั้งกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินประจำปี<sup>16</sup>

ค. การกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจควบคุมราชการแผ่นดิน โดยการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้<sup>17</sup>

<sup>14</sup> มาตรา 11 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475

<sup>15</sup> มาตรา 32 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475

<sup>16</sup> มาตรา 36, มาตรา 37 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475

<sup>17</sup> มาตรา 40 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475

ง. การกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติ มีอำนาจในการลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี โดยการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งหมด<sup>18</sup>

จ. การกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี โดยมีบทบัญญัติให้ประธานแห่งสภา ซึ่งแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ<sup>19</sup>

2) อำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอีกอย่างน้อย 14 คน แต่ไม่เกิน 24 คน โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี 14 คนว่าต้องเลือกมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ อาจเลือกจากบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรก็ได้<sup>20</sup> แต่รัฐมนตรีที่มีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภา<sup>21</sup> และรัฐมนตรีที่มาจากสภาผู้แทนราษฎร ไม่ต้องพ้นจากสมาชิกภาพ

สำหรับอำนาจของฝ่ายบริหารในการถ่วงดุลฝ่ายนิติบัญญัตินั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนด ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะขอให้พระมหากษัตริย์ยุบสภา เพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกสภาใหม่ทั้งหมดก็ได้<sup>22</sup>

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ลาออก ในขณะที่เดียวกันคณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจในการขอให้ประมุขของประเทศยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ การมีอำนาจที่จะล้มซึ่งกันและกัน ทำให้ทั้งสองฝ่ายมีความยับยั้งชั่งใจตามหลักดุลย์แห่งอำนาจ (Balance of Power) รูปแบบการปกครองตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงเปลี่ยนมาเป็นการปกครองในระบบรัฐสภา

<sup>18</sup> มาตรา 41 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475

<sup>19</sup> มาตรา 46 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475

<sup>20</sup> มาตรา 47 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475

<sup>21</sup> มาตรา 48 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475

<sup>22</sup> มาตรา 35 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 นี้ ได้มีการแก้ไขรวม 3 ครั้ง คือ ครั้งแรก วันที่ 6 ตุลาคม 2482 เปลี่ยนชื่อประเทศจาก "สยาม" เป็น "ไทย" ครั้งที่สอง เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2483 เพื่อยืดอายุสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 2 ออกไปอีก 10 ปี รวมเป็น 20 ปี และครั้งที่สาม เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2485 แก้ไขให้ยืดอายุของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกไปอีกคราวละ 2 ปี

### 3.1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร

กลไกทางการเมืองที่มีความจำเป็นและสำคัญต่อการปกครองภายในระบอบประชาธิปไตยอย่างหนึ่ง ได้แก่ รัฐสภา ซึ่งทำหน้าที่เป็นสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ ในฐานะตัวแทนของอำนาจนิติบัญญัติ รัฐสภานอกจากจะมีบทบาทและหน้าที่โดยตรงในการตรากฎหมายแล้ว ยังทำหน้าที่ในการถ่วงดุลย์อำนาจของฝ่ายบริหาร ตลอดจนควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้อีกด้วย

รัฐสภาเป็นสถาบันทางการเมืองที่ทำหน้าที่ในการตรากฎหมาย แต่ถ้ารัฐสภาถูกอิทธิพลของฝ่ายบริหาร หรือระบบราชการครอบงำไว้ รัฐสภาก็มีสภาพไม่ผิดอะไรกับตรายางของราชการ ซึ่งมีไว้ใช้ประทับเพื่อให้เจตนาารมณ์ของผู้ดำเนินการปกครองมีความชอบธรรมและถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น ในกรณีนี้ รัฐสภาจะมีฐานะเป็นคณะกรรมการร่างกฎหมายให้กับฝ่ายบริหาร แทนที่จะเป็นผู้วางนโยบายและการตรากฎหมายโดยมีอิสระในการตัดสินใจเป็นของตนเอง

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 เป็นความสัมพันธ์ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจเหนือฝ่ายบริหาร เนื่องจากกรรมการราษฎรหรือคณะรัฐมนตรีถูกควบคุมโดยตรงจากรัฐสภา โดยที่ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจยุบสภา แต่รัฐสภามีอำนาจถอดถอนฝ่ายบริหารได้ มาตรา 9 ของธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดว่า

"สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจดูแลควบคุมกิจการของประเทศ และมีอำนาจประชุมกันถอดถอนกรรมการราษฎร หรือพนักงานผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้"



การที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ต้องการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจถอดถอนรัฐมนตรีได้ อาจเป็นเพราะว่าในการตั้งรัฐบาลชุดแรกนั้น ผู้ที่เป็นรัฐมนตรีมิใช่สมาชิกของคณะราษฎรทุกคน หลายคนเป็นขุนนางเก่า ดังนั้น คณะราษฎรจึงมีความประสงค์ที่จะควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลชุดใหม่ โดยการใช้อำนาจของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีสมาชิกทั้ง 70 คน ล้วนแต่เป็นผู้ที่คณะราษฎรแต่งตั้งทั้งสิ้น

รัฐสภาตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินชั่วคราว พ.ศ. 2475 นี้ประกอบไปด้วยสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งทั้งสิ้น แต่ธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดเงื่อนไขว่า ภายในระยะเวลาไม่เกิน 10 ปี หรือเมื่อจำนวนราษฎรทั่วประเทศมีการศึกษาระดับประถมศึกษาเกินกว่าครึ่งหนึ่งรัฐสภาจะต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งสิ้น สำหรับในระยะแรกนั้น สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกซึ่งคณะราษฎรแต่งตั้งขึ้นชั่วคราว มีจำนวน 70 คน เพื่อดำเนินกิจการของประเทศในระยะเวลา 6 เดือน ในสมัยที่ 2 ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งผู้แทนเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร แต่สมาชิกประเภทที่ 2 คือผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะราษฎรชุดแรกนั้นก็ยังคงดำรงตำแหน่งต่อไปโดยให้เพิ่มจำนวนให้เท่ากับสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากราษฎร

ดังนั้น หลังจากที่ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 แล้ว รัฐสภาก็ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทดังกล่าวข้างต้น แม้ว่ารัฐสภาสมัยที่ 2 นี้จะประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งมาเป็นจำนวนครึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดก็ตาม แต่ก็ได้แสดงบทบาทในการตัดสินใจปัญหาเกี่ยวกับนโยบายที่สำคัญ ๆ อย่างเป็นอิสระ เช่น ลงมติไม่เห็นด้วยกับการที่รัฐบาลได้ทำความตกลงกับต่างประเทศ เรื่องการจำกัดโควตาขาย เป็นเหตุให้รัฐบาลต้องแพ้อะแนนเสียงของสภา<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารของไทย ศึกษาเฉพาะกรณีสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2475-2517. รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์, 2520, หน้า 10.

รัฐสภาในระยะต้น ๆ มีบทบาทในการควบคุมรัฐบาลอย่างกว้างขวางพอสมควร และมีหลายกรณีที่การเปิดอภิปรายภายในรัฐสภา ทำให้รัฐบาลต้องตกอยู่ในฐานะลำบากและลาออกจากตำแหน่ง เช่น ในการเปิดอภิปรายทั่วไป เรื่องการจัดการทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ในปี พ.ศ. 2480 เป็นต้น และต่อมาในเดือน กันยายน 2481 รัฐบาลของพระยาพหลพลพยุหเสนา แพ้คะแนนเสียงในสภาเกี่ยวกับญัตติขอแก้ไขข้อบังคับว่าด้วยการประชุมและปรึกษาหารือของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2477 ข้อ 68 ซึ่งมีข้อกำหนดว่า ในการเสนอพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินในโอกาสต่อไป รัฐบาลต้อง เสนอรายละเอียดของงบประมาณแผ่นดินให้สภาทราบด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การตัดสินใจเป็นไปอย่างมีเหตุผลและถูกต้อง เมื่อรัฐบาลแพ้คะแนนเสียงรัฐบาลจึงทำการยุบสภาเป็นครั้งแรกและให้มีการเลือกตั้งขึ้นใหม่ภายใน 90 วัน นับแต่วันยุบสภา<sup>24</sup>

รัฐสภาไทยซึ่งมาจากการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2481 ต้องตกอยู่ในภาวะการณ์ที่ยุ่งยากหลายประการทั้งภายในและภายนอก ทางด้านภายในนั้น หลวงพิบูลสงคราม ผู้นำคนหนึ่งของคณะราษฎร เริ่มมีอำนาจมากขึ้น ความขัดแย้งระหว่างผู้นำในคณะราษฎร เริ่มทวีความเข้มข้นยิ่งขึ้น และเป็นเหตุให้บุคคลในวงการเมืองหลายคนถูกขจัดออกไปทีละน้อย ทำให้มีการขยายกำหนดเวลาที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2485 และ พ.ศ. 2487 อยู่ในตำแหน่งออกไปอีกครั้งละ 2 ปี หลวงพิบูลสงคราม ได้เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี สืบต่อจากพระยาพหลพลพยุหเสนา ตั้งแต่เดือน ธันวาคม 2481 และเป็นหัวหน้ารัฐบาลตลอดมา จนกระทั่งรัฐบาลแพ้คะแนนเสียงในสภาเรื่องพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารนครบาลเพชรบูรณ์ พ.ศ. 2487 และร่างพระราชบัญญัติอนุวัติพระราชกำหนดจัดสร้างพุทธมณฑล พ.ศ. 2487 การแพ้คะแนนเสียงในสภาของรัฐบาล แสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็งของสภาผู้แทนราษฎร ในการทำหน้าที่ควบคุมรัฐบาล

ระยะเวลาภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองคือ เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2488 จนถึง พ.ศ. 2490 เป็นช่วงที่ประเทศไทยมีการปกครองแบบรัฐสภาที่แท้จริง เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะรัฐสภาในระยะเวลาดังกล่าวมีบทบาทอย่างกว้างขวางและมีการแข่งขันกันภายในรัฐสภาระหว่างพรรคการเมือง อาจกล่าวได้ว่าการต่อสู้ทางการเมืองของไทยได้

24 เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

เปลี่ยนศูนย์กลางจากการชิงอำนาจด้วยการทำรัฐประหาร มาเป็นการต่อสู้ทางการเมืองภายในระบบรัฐสภา

การต่อสู้ภายในระบบรัฐสภาในระหว่าง พ.ศ. 2489-2490 นี้ อาจกล่าวได้ว่าอาจเกิดจากการเปลี่ยนแปลงภายในระบบการเมืองหลายประการ การที่รัฐบาลเก่าภายใต้การนำของหลวงพิบูลสงครามแพ้สงคราม ทำให้นักการเมืองฝ่ายพลเรือน เช่น หลวงประดิษฐมนูธรรม และนายควง อภัยวงศ์ สามารถแสดงบทบาททางการเมืองได้อย่างกว้างขวางกว่าเดิม ผู้นำฝ่ายพลเรือนได้ร่วมกันร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ กับฝ่ายบริหาร แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ หลายประการ เช่น กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยราษฎร<sup>25</sup> ให้สภาผู้แทนมีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้<sup>26</sup> ห้ามไม่ให้ข้าราชการประจำเป็นสมาชิกสภาไม่ว่าสภาหนึ่งสภาใดหรือเป็นรัฐมนตรี<sup>27</sup> และให้รัฐสภาให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดิน<sup>28</sup> เป็นต้น

### 3.2 รัฐสภาตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475

#### 3.2.1 รูปแบบและโครงสร้างของรัฐสภาในระหว่าง พ.ศ. 2475-2489

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาโดยมีพระมหา

<sup>25</sup> มาตรา 24 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489

<sup>26</sup> มาตรา 34 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489

<sup>27</sup> มาตรา 24 มาตรา 29 และมาตรา 66 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489

<sup>28</sup> มาตรา 69 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489

กษัตริย์ ทรงเป็นประมุข การปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภาของไทย ได้มีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนา มาโดยลำดับ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในแต่ละฉบับที่ใช้บังคับตามสถานการณ์ของบ้านเมือง ในแต่ละยุคสมัย ดังนั้น รูปแบบโครงสร้างและความเป็นมาของรัฐสภาไทยแต่ละชุด ย่อมมีรายละเอียดที่แตกต่างกันไปบ้างตามสถานการณ์ของบ้านเมือง สถาบันนิติบัญญัติ หรือรัฐสภาของไทยในระหว่าง พ.ศ. 2475-2489 จึงอาจแบ่งรูปแบบโครงสร้างได้ดังนี้

1. รัฐสภาตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ได้กำหนดโครงสร้างของอำนาจและรูปแบบของรัฐสภาไว้ดังนี้ คือ
 

รูปแบบของรัฐสภา : กำหนดให้รัฐสภาเป็นแบบสภาเดี่ยว คือ สภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิก จำนวน 70 คน ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร ไม่มีสมาชิกจากการเลือกตั้ง เนื่องจากยังไม่ทันได้ใช้บทบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามมาตรา 10
2. รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ได้กำหนดโครงสร้างของอำนาจและรูปแบบของรัฐสภาไว้ดังนี้ คือ
 

รูปแบบของรัฐสภา : กำหนดให้รัฐสภาเป็นแบบสภาเดี่ยว คือ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีสมาชิกอยู่ 2 ประเภท ประเภทที่หนึ่ง มาจากการเลือกตั้ง ประเภทที่สองมาจากการแต่งตั้ง ทั้งสองประเภทมีจำนวนเท่ากัน สมาชิกประเภทที่สอง จะหมดไปหลังปี 2485 ตามบทเฉพาะกาลมาตรา 65 แต่ต่อมาได้มีการขยายเวลาการเลิกสมาชิกประเภทที่สองเป็นหลังปี 2495 ตามรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ว่าด้วยบทเฉพาะกาล พ.ศ. 2483

### 3.2.2 องค์ประกอบของรัฐสภาในระหว่าง พ.ศ. 2475-2489

#### 3.2.2.1 สภาผู้แทนราษฎร

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการแต่งตั้ง จำนวน 70 คน ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 มาตรา 10-17 เป็นผู้แทนราษฎรตามวิถีทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีจำนวน 1 ชุด คือ รัฐสภาชุดที่ 1

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 กำหนดให้มีสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วย ผู้แทนราษฎรชั่วคราวที่คณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารใช้อำนาจแต่งตั้งแทนคณะราษฎร จำนวน 70 คน เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2475

ภูมิหลังทางอาชีพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>29</sup>

1. ข้าราชการทหารและตำรวจ		
1.1 ทหารบก	8	คน
1.2 ทหารเรือ	8	คน
1.3 ตำรวจ	2	คน
2. ข้าราชการพลเรือน	44	คน
3. นักธุรกิจ	4	คน
4. อื่น ๆ	4	คน

เมื่อพิจารณาจากภูมิหลังทางอาชีพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดนี้แล้ว จะเห็นได้ว่าสมาชิกส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ ซึ่งมีจำนวนถึง 62 คน คิดเป็น 88.6 %

---

<sup>29</sup> รังสรรค์ ชนะพรพันธ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2532), หน้า 174.

ของสมาชิกทั้งหมด รองลงมาได้แก่ นักธุรกิจ มีจำนวน 4 คน และสภาผู้แทนราษฎร ชุดนี้ปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่วันที่ 28 มิถุนายน 2475 และสิ้นสุดหน้าที่เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2476 ภายหลังจากมีการเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ 1 และมีการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้งทางอ้อม และการแต่งตั้ง จำนวนเท่ากัน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 มาตรา 16-45 เพื่อเป็นผู้แทนราษฎรตามวิถีทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีจำนวน 4 ชุด คือ

### รัฐสภาชุดที่ 2

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 กำหนดให้มี สภาเดียว คือสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกสองประเภทคือ สมาชิกประเภทที่ 1 และ สมาชิกประเภทที่ 2 มีจำนวนสมาชิกเท่ากัน

สมาชิกประเภทที่ 1 มีจำนวน 78 คน มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยวิธีรวมเขตจังหวัด ซึ่งให้ราษฎรเลือกผู้แทนตำบลก่อน แล้วให้ผู้แทนตำบลเลือกผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2476 โดยถือจำนวนราษฎรสองแสนคนต่อผู้แทนราษฎรหนึ่งคน สมาชิกประเภทที่ 2 มีจำนวน 78 คนเท่ากับสมาชิกประเภทที่ 1

ภูมิหลังทางอาชีพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 156 คน จำแนกตามอาชีพได้ดังนี้<sup>30</sup>

	ประเภทที่ 1	ประเภทที่ 2
1. ธุรกิจการค้า	15 คน	1 คน
2. ข้าราชการประจำ	16 คน	77 คน
3. ข้าราชการบำนาญ	11 คน	- คน
4. ทนายความ	21 คน	- คน
5. นักหนังสือพิมพ์	3 คน	- คน

<sup>30</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 171, 174.

6. แพทย์	2 คน	- คน
7. เกษตรกรรม	8 คน	- คน
8. ไม่แจ้ง	2 คน	- คน

จากภูมิหลังทางอาชีพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ จะเห็นได้ว่า มีสมาชิกส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ ซึ่งมีจำนวนมากถึง 104 คน คิดเป็น 66.7 % ของสมาชิกทั้งหมด รองลงมาได้แก่ ทนายความและนักธุรกิจ จำนวน 21 และ 16 คน ตามลำดับ สมาชิกประเภทที่ 1 ปฏิบัติหน้าที่ระหว่างวันที่ 9 ธันวาคม 2476-9 ธันวาคม 2480 จึงพ้นจากตำแหน่งตามวาระ สมาชิกประเภทที่ 2 ได้รับการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2476 เมื่อสมาชิกประเภทที่ 1 พ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว สมาชิกประเภทที่ 2 ยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไป

### รัฐสภาชุดที่ 3

รัฐสภาชุดนี้มี สภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกประเภทที่ 1 และสมาชิกประเภทที่ 2

สมาชิกประเภทที่ 1 มีจำนวน 91 คน มาจากการเลือกตั้งของราษฎรโดยตรง เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2480 เป็นการเลือกโดยวิธีแบ่งเขตเลือกตั้ง แต่ละเขตให้มีผู้แทนราษฎรได้หนึ่งคนและถือจำนวนประชากรสองแสนคนต่อผู้แทนราษฎรหนึ่งคน สมาชิกประเภทที่ 2 มีจำนวน 91 คนมาจากการแต่งตั้งเป็นสมาชิกประเภทที่ 2 ชุดเดิม จำนวน 78 คน และพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเพิ่มอีก 13 คน เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2480 เพื่อให้มีจำนวนเท่ากับสมาชิกประเภทที่ 1

ภูมิหลังทางอาชีพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 182 คน จำแนกตามอาชีพได้ดังนี้<sup>31</sup>

	ประเภทที่ 1	ประเภทที่ 2
1. ธุรกิจการค้า	18 คน	1 คน
2. ข้าราชการประจำ	38 คน	85 คน
3. ข้าราชการบำนาญ	8 คน	- คน

<sup>31</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

4. ทนายความ	15	คน	-	คน
5. นักหนังสือพิมพ์	1	คน	-	คน
6. แพทย์	2	คน	-	คน
7. เกษตรกรรม	5	คน	-	คน
8. ครูอาจารย์	2	คน	-	คน
9. ไม้แข็ง	1	คน	5	คน

จากภูมิหลังทางอาชีพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ จะเห็นได้ว่า มีสมาชิกส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ ซึ่งมีจำนวนมากถึง 131 คน คิดเป็น 71.9 % ของสมาชิกทั้งหมด รองลงมาได้แก่ นักธุรกิจและทนายความ จำนวน 19 และ 15 คน ตามลำดับ

สมาชิกประเภทที่ 1 ชุดนี้ ปฏิบัติหน้าที่ระหว่างวันที่ 7 พฤศจิกายน 2480 ถึงวันที่ 11 กันยายน 2481 สิ้นสุดโดยการยุบสภาผู้แทนราษฎร อันมีสาเหตุมาจากการที่สภาผู้แทนราษฎร มีมติรับญัตติแก้ไขข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร เกี่ยวกับวิธีการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้พิจารณา เพื่อให้รัฐบาลเสนอรายละเอียดตามงบประมาณโดยชัดเจน แต่รัฐบาลไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขได้ จึงยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 11 กันยายน 2481 เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ 1 ขึ้นใหม่ และเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สมาชิกประเภทที่ 2 ยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไป

#### รัฐสภาชุดที่ 4

รัฐสภาชุดนี้มี สภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกประเภทที่ 1 และสมาชิกประเภทที่ 2

สมาชิกประเภทที่ 1 มีจำนวน 91 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรง เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2481 โดยวิธีแบ่งเขตเลือกตั้ง แต่ละเขตเลือกตั้งมีผู้แทนราษฎรได้ 1 คน และถือจำนวนประชากรสองแสนคนต่อผู้แทนราษฎรหนึ่งคน สมาชิกประเภทที่ 2 มีจำนวน 91 คน ชุดเดิม มาจากการแต่งตั้ง



ภูมิหลังทางอาชีพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 182 คน จำแนกตามอาชีพได้ดังนี้<sup>32</sup>

	ประเภทที่ 1	ประเภทที่ 2
1. ธุรกิจการค้า	20 คน	1 คน
2. ข้าราชการประจำ	27 คน	85 คน
3. ข้าราชการบำนาญ	9 คน	- คน
4. ทนายความ	24 คน	- คน
5. นักหนังสือพิมพ์	3 คน	- คน
6. เกษตรกรรม	7 คน	- คน
7. ไม่แจ้ง	1 คน	5 คน

จากภูมิหลังทางอาชีพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ จะเห็นได้ว่า มีสมาชิกส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ ซึ่งมีจำนวนมากถึง 121 คน คิดเป็น 66.7 % ของสมาชิกทั้งหมด รองลงมาได้แก่ ทนายความและนักธุรกิจ ซึ่งมีจำนวน 24 และ 21 คน ตามลำดับ

สมาชิกประเภทที่ 1 ปฏิบัติหน้าที่ระหว่างวันที่ 12 พฤศจิกายน 2481-15 ตุลาคม 2488 ทั้งนี้ได้มีการขยายเวลาอยู่ในตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 2 ปี โดยพระราชบัญญัติขยายกำหนดเวลาอยู่ในตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งออกตามรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2485 เนื่องจากมีกรณีพิพาทอินโดจีนและสงครามมหาเอเชียบูรพา และสิ้นสุดโดยการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2488 เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ 1 ใหม่อันมีสาเหตุมาจากสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม ที่รัฐบาลเสนอเพื่อให้ลงโทษผู้ก่อให้เกิดการปกครองตามสัทธิเผด็จการ และเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้วสมาชิกประเภทที่ 2 ยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไป

<sup>32</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

### รัฐสภาชุดที่ 5

รัฐสภาชุดนี้มี สภาเดี่ยว คือ สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกประเภทที่ 1 และสมาชิกประเภทที่ 2

สมาชิกประเภทที่ 1 มีจำนวน 96 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2489 โดยวิธีแบ่งเขตเลือกตั้ง แต่ละเขตเลือกตั้งมีผู้แทนราษฎรหนึ่งคน และถือจำนวนประชากรสองแสนคนต่อผู้แทนราษฎรหนึ่งคน สมาชิกประเภทที่ 2 มีจำนวน 96 คนมาจากการแต่งตั้งเป็นสมาชิกชุดเดิม 91 คนและมีการแต่งตั้งเพิ่มเติมอีก 5 คนเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2489 เพื่อให้มีจำนวนเท่ากับสมาชิกประเภทที่ 1

ภูมิหลังทางอาชีพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 192 คน จำแนกตามอาชีพได้ดังนี้<sup>33</sup>

	ประเภทที่ 1	ประเภทที่ 2
1. ธุรกิจการค้า	20 คน	1 คน
2. ข้าราชการประจำ	37 คน	85 คน
3. ข้าราชการบำนาญ	6 คน	- คน
4. ทนายความ	17 คน	- คน
5. นักหนังสือพิมพ์	2 คน	- คน
6. แพทย์	1 คน	- คน
7. เกษตรกรรม	7 คน	- คน
8. ครูอาจารย์	1 คน	- คน
9. อื่น ๆ	2 คน	- คน
10. ไม่แจ้ง	1 คน	10 คน

จากภูมิหลังทางอาชีพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ จะเห็นได้ว่า มีสมาชิกส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ ซึ่งมีจำนวนมากถึง 128 คน คิดเป็น 66.7 % ของสมาชิกทั้งหมด รองลงมาได้แก่ ทนายความและนักธุรกิจ ซึ่งมีจำนวน 21 และ 17 คน ตามลำดับ

<sup>33</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

สมาชิกประเภทที่ 1 ปฏิบัติหน้าที่ระหว่างวันที่ 6 มกราคม 2489 - 8 พฤศจิกายน 2490 และเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ในวันที่ 10 พฤษภาคม 2489 สมาชิกประเภทที่ 1 ยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกประเภทที่ 2 ชุดนี้สิ้นสุดเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2489 เนื่องจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489

### 3.2.2.2 คณะกรรมการของรัฐสภา

เนื่องจากรัฐสภาประกอบไปด้วยสมาชิกเป็นจำนวนมาก การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ จึงกระทำได้โดยยากหากไม่มีการแบ่งงานกันทำภายในรัฐสภา กรรมการในคณะกรรมการแต่ละชุดอาจมีโอกาสร่างสมความรู้ ความชำนาญในงานที่ได้รับมอบหมายเฉพาะอย่างอีกด้วย คณะกรรมการของรัฐสภาจึงเท่ากับเป็นรัฐสภานขนาดเล็ก (Little Legislature)<sup>34</sup>

รัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย คือพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินชั่วคราว พ.ศ. 2475 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการไว้ ซึ่งจะเห็นได้จากมาตรา 26 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

"สภามีอำนาจตั้งอนุกรรมการเพื่อทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือให้สอบสวนพิจารณาทำความเข้าใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นเสนอต่อที่ประชุมใหญ่เพื่อปรึกษาหารือตกลงอีกชั้นหนึ่งก็ได้ ประธานอนุกรรมการนั้นเมื่อสภาไม่ได้ตั้งก็ให้อนุกรรมการเลือกกันเองตั้งขึ้นเป็นประธานได้"

อนุกรรมการมีอำนาจเชิญบุคคลใด ๆ มาชี้แจงแสดงความคิดเห็นได้ อนุกรรมการและผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับสิทธิในการแสดงความคิดเห็นตามมาตรา 24

<sup>34</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การพัฒนาองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ (เอกสารการศึกษา สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2515), หน้า 16.

ในการประชุมอนุกรรมการนั้นต้องมีอนุกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่า 3 นายจึงจะเป็นองค์ประชุมปรึกษาการได้ เว้นแต่อนุกรรมการนั้นจะมีจำนวนตั้งขึ้นเพียง 3 คน เมื่อมาประชุมแต่ 2 คนก็ให้นับว่าเป็นองค์ประชุมได้"

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าอำนาจของอนุกรรมการ ซึ่งก็คือคณะกรรมการนั้นเอง ได้กำหนดไว้อย่างกว้างขวาง โดยจะดำเนินการพิจารณา หรือสอบสวนเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เพื่อเสนอต่อสภาก็ได้ และเนื่องจากสภานี้เป็นสภาชั่วคราวที่เพิ่งจัดตั้ง จึงไม่ปรากฏว่าได้มีการตราข้อบังคับการประชุมและปรึกษาหารือของสภาแต่อย่างใด แต่ได้อุทโลมใช้ข้อบังคับสภากรรมการองคมนตรี เฉพาะที่ไม่ขัดกับพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองนี้ไปพลางก่อน<sup>35</sup>

ตามข้อบังคับสภากรรมการองคมนตรี หมวด 9 และหมวด 10<sup>36</sup> ได้กำหนดให้ที่ประชุมสภาเปลี่ยนสภาพเป็น "อนุกรรมการเต็มสภา" และสภาอาจตั้ง "อนุกรรมการ" ประกอบด้วยสมาชิกตั้งแต่ 3-9 คน ดังนั้นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับเรื่องกรรมการในขณะนั้น จึงยังไม่ได้กำหนดประเภทของกรรมการไว้ แต่ในทางปฏิบัติคณะอนุกรรมการหรือกรรมการแบ่งออกได้ 3 ประเภท<sup>37</sup> คือ

1. กรรมการประจำ ซึ่งมีอยู่ 2 คณะ คือ อนุกรรมการตรวจรายงานการประชุม และอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อดำเนินกิจการที่ต้องปฏิบัติเป็นการประจำ

2. กรรมการเฉพาะเรื่อง ซึ่งเป็นกรรมการที่ได้จัดตั้งขึ้นมากที่สุดและมักจะตั้งขึ้น เมื่อมีร่างพระราชบัญญัติที่สภาเห็นสมควรจะต้องตั้งคณะกรรมการ

<sup>35</sup> มาตรา 27 ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475

<sup>36</sup> หลวงประดิษฐมนูธรรม(ปรีดี พนมยงค์), ประชุมกฎหมายไทย ภาค 12 (พระนคร: โรงพิมพ์นิติศาสตร์, 2472), หน้า 2661-2672.

<sup>37</sup> อรรถิพย์ พิศาลบุตร, "ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการประจำสภาผู้แทนราษฎร" (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 27-28.

พิจารณาเป็นครั้งคราวไป เช่น อนุกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอากรแสตมป์ พ.ศ. 2475 เป็นต้น

3. กรรมการเต็มสภา ในสมัยนั้นเมื่อที่ประชุมสภาต้องการอภิปรายเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้ละเอียดยิ่งขึ้น ก็จะเปลี่ยนสถานที่ประชุมสภาเป็นอนุกรรมการเต็มสภา เช่น ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกภาษีสมพัตรศร พ.ศ. 2475

ทั้งนี้ สภามีเหตุผลในการตั้งกรรมการในสมัยนั้น เนื่องจากต้องการให้สมาชิกสภาที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน พิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งแทนสภา ดังนั้น สภาจึงมักจะตั้งผู้มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านเป็นกรรมการ

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติเกี่ยวกับกรรมการไว้ในมาตรา 43 ว่า

"สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกก็ตาม เป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการกิจการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภาแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจง แสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือพิจารณาอยู่นั้นได้

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 27 นั้น ท่านว่าคุ้มครองถึงบุคคลผู้ทำหน้าที่ตามมาตรานี้ด้วย"

กรรมการของสภาในระยะแรกก็ไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม แต่ในทางปฏิบัติสภามักจะนิยมตั้งกรรมการวิสามัญขึ้นมา พิจารณาร่างพระราชบัญญัติใดร่างพระราชบัญญัติหนึ่ง จนกระทั่งมีการประกาศใช้ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2476 เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2476 ซึ่งได้กำหนดให้สภาแต่งตั้งกรรมการสามัญไว้ประจำ มีจำนวนคณะตามความต้องการของกิจการของสภา เมื่อเปิดสมัยประชุมสภาทุกสมัยประชุม นอกจากนั้น สภาก็อาจจะแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณา หรือสอบสวนข้อความอย่างหนึ่งอย่างใดในกิจการพิเศษของสภา

เมื่อสภาเห็นว่ามีความจำเป็นก็ได้<sup>38</sup>

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติของสภาในขณะนั้นได้ตั้งกรรมการสามัญประจำสภาเพียงคณะเดียว คือ กรรมการตรวจร่างพระราชบัญญัติ นอกจากนั้นก็เป็นการวิสามัญที่แต่งตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอเข้าสู่สภา รวมทั้งมีการแต่งตั้งกรรมการวิสามัญขึ้นเพื่อสอบสวนบุคคล เช่น หลวงประดิษฐมนูธรรม กรณีถูกกล่าวหาว่ามีการกระทำการอันเป็นคอมมิวนิสต์ และก่อนหน้าที่จะประกาศใช้ข้อบังคับการประชุมและปรึกษาหารือ พ.ศ. 2476 ก็เคยมีการเสนอให้ตั้งกรรมการวิสามัญสอบสวนพระยามโนปกรณนิติธาดา ในข้อกล่าวหาที่กระทำการปิดสภาและงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา<sup>39</sup>

ต่อมาเมื่อสภาได้ตราข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาหารือของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2477 และประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2477 ข้อบังคับฯ ฉบับนี้ได้กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับกรรมการเพิ่มเติมจากเดิม คือการแต่งตั้งกรรมการสามัญทุกครั้งที่เปิดสมัยประชุมนั้น ๆ ให้แต่งตั้งกรรมการสามัญไว้เป็นชุด ๆ และระบุอย่างแน่ชัดอีกครั้งหนึ่ง ให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ ก็ได้มาให้อัยคำต่อคณะกรรมการและในทางปฏิบัติสภาก็ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสามัญ 5 คณะ<sup>40</sup>

- คือ
1. กรรมการสามัญชุดที่ 1
  2. กรรมการสามัญชุดที่ 2
  3. กรรมการสามัญชุดที่ 3
  4. กรรมการสามัญตรวจรายงานการประชุม
  5. กรรมการสามัญพิจารณาการเปิดเผยรายงานการประชุมลับ

ทั้งนี้ กรรมการสามัญแต่ละชุดมีกรรมการได้ จำนวน 7 คน สมาชิกสภาจะเป็นกรรมการเกินกว่า 2 คณะไม่ได้ สำหรับหน้าที่ของกรรมการนั้นมีได้กำหนดไว้ จึงขึ้นอยู่กับสภาที่จะมอบหมายให้กระทำ ส่วนการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ มีลักษณะเช่นเดียวกับข้อบังคับการประชุมฯ พ.ศ. 2476

<sup>38</sup> ข้อบังคับการประชุมฯ พ.ศ. 2476 ข้อ 60-64.

<sup>39</sup> อรรถิพย์ พิศาลบุตร, "ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการประจำสภาผู้แทนราษฎร," หน้า 30.

<sup>40</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 31.

### 3.3 กลไกของรัฐสภาในกระบวนการนิติบัญญัติในระหว่าง พ.ศ. 2475-2489

กระบวนการนิติบัญญัติ หมายถึง แบบแผนวิธีการและชั้นเชิงในการตรา กฎหมายออกบังคับใช้ โดยการศึกษาขั้นตอนหรือกรรมวิธีในการที่เสียงประชาชนหรือ ความต้องการของประชาชนจะผ่านเป็นขั้น ๆ ในกลไกทางการ เมืองเพื่อไปสู่การตรา เป็นกฎหมายต่อไป ขั้นตอนหรือกรรมวิธีในการตรากฎหมาย ได้แก่ การที่กฎหมายได้ ผ่านการพิจารณาอย่างรอบคอบจากผู้แทนปวงชน มีการตั้งคณะกรรมการพิจารณา, อภิปราย, ลงมติ บางประเทศมีขั้นตอนที่จะบัญญัติกฎหมายไว้อย่างสลับซับซ้อน เพื่อ ที่จะให้ร่างกฎหมายที่ออกมานั้นเป็นกฎหมายที่สมบูรณ์ และหาข้อบกพร่องได้น้อยที่สุด<sup>41</sup> แต่กระบวนการนิติบัญญัติ ก็ทำได้หมายถึง เฉพาะอำนาจหน้าที่ที่เป็นของสถาบันรัฐสภา เท่านั้น หากแต่ยังรวมถึงสถาบันฝ่ายบริหาร และสถาบันตุลาการอีกด้วย<sup>42</sup> หลักการ แบ่งแยกอำนาจเป็นเพียงหลักการกว้าง ๆ ที่สำหรับใช้วิเคราะห์รูปแบบการปกครอง ของประเทศต่าง ๆ รวมทั้งความต้องการที่จะไม่ให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดใช้อำนาจหลาย อย่าง หรือใช้อำนาจอย่างฟุ่มเฟือยจนอาจจะทำให้เจตนารมณ์ของประชาชนในรัฐถูก ลบเลือน และกลายเป็นเผด็จการของบุคคลบางกลุ่มที่ทำหน้าที่และอ้างว่าตนเองเป็น เจตนารมณ์แห่งรัฐ หลักการแบ่งแยกอำนาจโดยทั่วไปกำหนดให้อำนาจนิติบัญญัติ เป็น ของรัฐสภา อำนาจบริหารเป็นของรัฐบาลและอำนาจตุลาการเป็นของศาลยุติธรรม แต่เนื่องจากขอบเขตของความสลับซับซ้อนของการบริหารการปกครอง รวมทั้งการ ขยายตัวของประชาชน ทั้งด้านจำนวนพลเมือง ระดับการศึกษา และความเจริญทาง เทคโนโลยี ทำให้ฝ่ายต่าง ๆ ต้องขยายขอบเขตแห่งอำนาจออกไปด้วย เพื่อจะได้ ตอบสนองความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ อันหลากหลายในสังคมได้อย่างทั่วถึง หรือ อย่างน้อยก็ให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ดังนั้นอำนาจและหน้าที่ของฝ่ายต่าง ๆ จึง

<sup>41</sup> ชาญวุฒิ วัชรพุกก์ และคณะ, กระบวนการฝ่ายนิติบัญญัติ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2519), หน้า 1.

<sup>42</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

มักจะคาบเกี่ยวกัน ฝ่ายบริหารจึงอาจใช้อำนาจนิติบัญญัติในบางครั้งบางคราว หรือศาลในบางประเทศ เช่น อังกฤษ ก็มีอำนาจทางนิติบัญญัติได้เช่นกัน รัฐสภาเองในบางครั้งก็ใช้อำนาจทางฝ่ายบริหาร และตุลาการด้วย เช่น ในกรณีการบริหารงานในรัฐสภาการแต่งตั้ง และรับสนองพระบรมราชโองการและการนิรโทษกรรม เป็นต้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากระบวนการนิติบัญญัติไม่ได้หมายความแต่เพียงอำนาจหน้าที่และกิจกรรมของสถาบันรัฐสภาเท่านั้น หากยังรวมถึงสถาบันฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ที่มีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกันนี้ด้วย แต่ในการศึกษานี้ ผู้ศึกษาจะเน้นในกระบวนการนิติบัญญัติโดยทางรัฐสภา โดยเฉพาะจะมุ่งไปในทางกระบวนการตรากฎหมาย ซึ่งอาจจะกล่าวถึงกระบวนการนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหารบ้าง สำหรับกลไกของรัฐสภาในกระบวนการนิติบัญญัติในระหว่าง พ.ศ. 2475-2489 อาจแบ่งออกเป็นขั้นตอนได้ดังนี้

### 3.3.1 การเสนอร่างพระราชบัญญัติ

ขั้นตอนแรกของระบบการบัญญัติกฎหมายซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยก็คือ การเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นตัวแทนของประชาชน โดยร่างกฎหมายดังกล่าวอาจมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขกฎหมายเก่าที่มีอยู่แล้ว หรือเพื่อทำการเสนอกฎหมายใหม่ ในขั้นตอนนี้เองที่จากสภาวะทางการเมืองปัจจุบันมีความสลับซับซ้อนในการบริหารประเทศ รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของสังคมในด้านต่าง ๆ ทำให้หลักการขั้นพื้นฐานของการแบ่งแยกอำนาจอริปไตยระหว่างนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารต้องถูกบิดเบือนไป เอกสิทธิ์ในการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ จึงถูกแทรกแซงโดยฝ่ายบริหารโดยการกำหนดให้รัฐบาลมีความสามารถในการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่รัฐสภาได้ด้วย

#### 1) เงื่อนไขการเสนอร่างพระราชบัญญัติธรรมดา

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยมีหลักขั้นพื้นฐานที่ยอมรับกันว่า ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการตรากฎหมาย และรัฐบาลมีหน้าที่ในการนำเอานโยบายกฎหมายที่ได้รับการอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติไปปฏิบัติดำเนินการบริหารประเทศ แต่ในทางปฏิบัติ



รัฐบาลจะเป็นฝ่ายที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญโดยตรง ในเรื่องของการดำเนินการบริหารงานของรัฐและรู้ถึงปัญหาข้อขัดแย้ง ความต้องการโดยรวมที่แท้จริงของประชาชนได้ดีกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากมีความพร้อมทั้งด้านบุคลากร เครื่องมือและข้อมูลโดยผ่านทางหน่วยงานต่าง ๆ ที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ ดังนั้นแม้ว่าสิทธิในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย จะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ตามข้อบังคับการประชุมฯ ก็ได้กำหนดเงื่อนไขให้ต้องได้รับการรับรองโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอื่นไม่น้อยกว่า 9 คน ในขณะที่การเสนอร่างกฎหมายใด ๆ ถ้าคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอไม่ต้องมีผู้รับรองแต่อย่างใด<sup>43</sup>

## 2) เงื่อนไขการเสนอร่างพระราชบัญญัติการเงินทั่วไป

ตามข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2477 ข้อ 26 วรรคแรกนั้น ได้ให้คำจำกัดความของพระราชบัญญัติการเงินว่าหมายถึง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อความต่อไปนี้ทั้งหมดหรือแต่ข้อใดข้อหนึ่ง

ก. การตั้งขึ้นหรือยกเลิกหรือลดหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับการภาษีหรืออากร

ข. เงินตรา

ค. การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน

ง. การตรวจสอบบัญชีอันเกี่ยวกับเงินแผ่นดิน

จ. กิจการอันคาบเกี่ยวกับข้อใดข้อหนึ่งข้างต้น

การเสนอร่างพระราชบัญญัติการเงินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะต้องได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีก่อน แต่ถ้าเสนอโดยคณะรัฐมนตรีก็ไม่ต้องมีผู้รับรอง<sup>44</sup>

จากเงื่อนไขการเสนอร่างพระราชบัญญัติการเงิน จะเห็นได้ว่ามีลักษณะเป็นการริตรอนหรือจำกัดสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการริเริ่มกฎหมายการเงินโดยเหตุผลแล้วน่าจะมีสาเหตุมาจากรัฐบาลจะดำเนินการตามนโยบายของตนในการบริหาร

<sup>43</sup> ข้อบังคับการประชุมฯ พ.ศ. 2477 ข้อ 26.

<sup>44</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ประเทศได้ย่อมจะต้องมีการวางแผนไว้ทั้งแผนงานและแผนเงิน การตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จึงควรเป็นเรื่องของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ เพราะรู้ว่าตนเองต้องการกฎหมายการเงินอย่างไร เพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงต้องให้ฝ่ายบริหารได้มีโอกาสตรวจสอบเสียก่อนว่าเหมาะสมหรือไม่ แต่อย่างไรก็ตาม การจำกัดและลิดรอนสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวนั้น บางครั้งก็อาจทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจเสนอร่างกฎหมายใด ๆ ได้เลย เนื่องจากกฎหมายส่วนใหญ่จะมีผลกระทบด้านการเงินแทบทั้งสิ้น โดยเฉพาะในช่วงที่หลักเกณฑ์เกี่ยวกับขอบเขตของกฎหมายการเงินยังไม่มี ความชัดเจนแน่นอน

การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีเท่านั้น เป็นผู้มียุติริเริ่มในการเสนอร่างพระราชบัญญัติธรรมดา และร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ทำให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร เพราะว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติใด ๆ ก็ตามจะต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาก่อนเสมอ<sup>45</sup>

### 3) เจ็อนไขการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

#### (1) หลักเกณฑ์การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้น เป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของฝ่ายบริหารด้วยเหตุผลสำคัญคือ ฝ่ายบริหารเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารประเทศย่อมตระหนักถึงรายจ่ายต่าง ๆ ที่ตนได้กำหนดนโยบายไว้เพื่อบริหารประเทศในแต่ละปีงบประมาณ<sup>46</sup> ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าในการจัดทำงบประมาณนั้นให้อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารไม่ใช่ฝ่ายนิติบัญญัติ หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มงบประมาณนี้ประเทศไทยนำมาใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 แต่ไม่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หลักการ

<sup>45</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ระบบงานรัฐสภา, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2539), หน้า 47.

<sup>46</sup> อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป "ระบบการเสนอและพิจารณาร่างกฎหมายการเงิน." วารสารนิติศาสตร์ 18 (มกราคม 2541): 24.

ดังกล่าวปรากฏอยู่ในข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2476 หมวดที่ 5 ข้อ 29(1)ซึ่งกำหนดว่า "ห้ามมิให้เสนอตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่หรือเพิ่มรายจ่าย หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงความประสงค์ของจำนวนเงินขออนุญาตจ่ายเงิน เว้นแต่จะได้รับคำรับรองของรัฐบาล"

มีข้อสังเกตว่า อำนาจเกี่ยวกับเรื่องการเสนอร่างพระราชบัญญัติธรรมดา และร่างพระราชบัญญัติการเงิน อยู่ในข้อบังคับการประชุมฯ แต่ต่อมาเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ขึ้นใหม่ก็ได้พิจารณากันว่า เอกสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นของสำคัญ แต่ทำไมมากำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมฯ จึงได้นำมาบัญญัติให้อยู่ในรัฐธรรมนูญ โดยมาตรา 53 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 บัญญัติไว้ว่า "ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นจะเสนอโดยคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาซึ่งมีนายกรัฐมนตรีรับรอง" นับตั้งแต่นั้นมารัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับได้นำหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้ด้วย

(2) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีลักษณะพิเศษสองประการ คือ ประการแรก ห้ามฝ่ายนิติบัญญัติเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณโดยปริยาย<sup>47</sup> แม้ว่าตามข้อบังคับการประชุมฯ จะมีได้ห้ามฝ่ายนิติบัญญัติเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายก็ตาม แต่ก็เป็นที่ทราบกันดีว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายซึ่งถือว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติการเงินด้วยนั้นนายกรัฐมนตรีก็จะไม่รับรองให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใด เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเข้าสู่สภาได้ ประการที่สองห้ามฝ่ายนิติบัญญัติแปรญัตติเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในรายการซึ่งมีข้อผูกพันดังต่อไปนี้

- ก. ดอกเบี้ยและเงินส่งใช้คืนเงินกู้
- ข. รายจ่ายซึ่งเป็นจำนวนเงินกำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย<sup>48</sup>

47 เรื่องเดียวกัน, หน้า 25.

48 ข้อบังคับการประชุมฯ พ.ศ. 2477 ข้อ 69.

### 3.3.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ในระหว่าง พ.ศ. 2475-2489 ซึ่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 กำหนดโครงสร้างของสภาให้มีเพียงสภาเดียว ที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดมาจากการแต่งตั้ง หรือสภาเดียว ที่มีสมาชิก 2 ประเภท โดยประเภทที่ 1 มาจากการเลือกตั้ง และสมาชิกประเภทที่ 2 มาจากการแต่งตั้งซึ่งมีจำนวนเท่ากัน สภาจะทำหน้าที่เป็นองค์ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การพิจารณาของสภาที่ประชุมจะทำการเป็น 3 วาระ คือ

วาระที่ 1 ขั้นรับหลักการ เป็นการพิจารณาหลักการทั่วไปของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมาสู่การพิจารณาของสภา โดยสมาชิกสภาจะปรึกษากันว่าจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่ เมื่อที่ประชุมได้อภิปรายกันแล้ว หากเห็นว่าสมควรจะได้ออกเป็นกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ก็จะลงมติรับไว้พิจารณาต่อไป ถ้าเห็นว่าไม่สมควรก็จะได้ลงมติไม่รับไว้พิจารณา ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นก็ป็นอันตกไป โดยการลงมติปกติจะถือเอาเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ เว้นแต่ในเรื่องสำคัญ ๆ เช่น การแก้ไขรัฐธรรมนูญ ต้องมีเสียงถึงสองในสาม เป็นต้น หรือถ้าหากว่าก่อนที่สภาจะลงมติรับหลักการ รัฐสภาจะขอรับไปพิจารณาเสียก่อน เพื่อความรอบคอบในการที่จะปฏิบัติตามกฎหมายนั้นหากได้ประกาศใช้ ถ้าที่ประชุมอนุมัติก็มอบให้คณะกรรมการพิจารณาก่อนรับหลักการก็ได้ เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาว่าสภาสมควรจะรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้พิจารณาหรือไม่

ในกรณีที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติใด ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป กรณีที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในลำดับต่อไปในวาระที่ 2

วาระที่ 2 ขั้นพิจารณาโดยคณะกรรมการและอภิปรายรายมาตรา การพิจารณาในวาระนี้แบ่งเป็นสองขั้นตอน คือ

ขั้นตอนแรก เป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการที่สภาตั้งขึ้น ซึ่งอาจจะเป็นกรรมการวิสามัญที่เลือกตั้งขึ้นเฉพาะคราวจากบุคคลที่เป็นสมาชิก หรือมิได้เป็น

สมาชิกของสภาก็ได้ หรือสภาอาจจะพิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภา ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมในขณะนั้น และการแปรญัตติ ในการพิจารณาตาม ขั้นตอนนี้ หากสมาชิกผู้ใดมีความประสงค์ที่จะแก้ไขข้อความต่าง ๆ ในร่างพระราชบัญญัตินั้นอย่างใด ก็มีสิทธิเสนอแปรญัตติไปยังประธานกรรมการได้ภายในเวลาที่สภาได้กำหนดไว้ และผู้แปรญัตติมีสิทธิที่จะไปชี้แจงแสดงความเห็นประกอบคำแปรญัตติของตนต่อกรรมการ

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ก็จะเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อประธานสภา พร้อมทั้งรายงานว่าได้มีการแก้ไขหรือไม่ มีการแก้ไขในมาตราใดบ้าง และมีผู้แปรญัตติหรือไม่ ในมาตราใดบ้าง ผลการพิจารณาของคณะกรรมการมีมติเกี่ยวกับการแปรญัตตินั้นเป็นประการใด มีการสงวนคำแปรญัตติไว้เพื่อขอคำวินิจฉัยจากสภาหรือไม่

ขั้นตอนที่สอง เป็นการพิจารณาของสภาโดยที่ประชุมใหญ่ในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติเป็นรายมาตรา เฉพาะมาตราที่มีคำแปรญัตติหรือมีการแก้ไข หรือที่มีผู้แปรญัตติสงวนไว้เท่านั้น โดยการพิจารณาในวาระที่สองนี้ ไม่มีการลงมติว่าเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่ แต่อย่างใด คงมีแต่เพียงการอภิปรายเสนอความคิดเห็น และมีมติเป็นรายมาตราว่ามาตราใดควรเป็นอย่างไร หรือเป็นไปตามเดิม โดยเฉพาะในมาตราที่มีการสงวนคำแปรญัตติต้องมีการวินิจฉัยชี้ขาดความแตกต่างดังกล่าวด้วย

วาระที่ 3 ขั้นลงมติประกาศใช้เป็นกฎหมาย เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยให้ที่ประชุมสภาลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบให้นำร่างพระราชบัญญัตินั้นประกาศใช้เป็นกฎหมายโดยไม่มีการอภิปราย ในกรณีที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ให้ความเห็นชอบ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป และห้ามมิให้ผู้ใดเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันอีก เว้นแต่ประธานสภาจะอนุญาตในเมื่อเห็นว่าพฤติการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไป แต่กรณีที่ประชุมสภามีมติเห็นชอบด้วย ก็จะนำร่างพระราชบัญญัติเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ ให้ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

ในกรณีพิเศษที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้รับการประกาศใช้เป็นกฎหมายโดยเร็วเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ และร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ไม่ยาวจนเกินไป ที่ประชุมสภาอาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นรวดเดียว 3 วาระเลยก็ได้ โดยไม่มีการตั้งคณะกรรมการ หรือส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปให้คณะกรรมการรับไปพิจารณา ในกรณีที่ประชุมสภาจะทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการเต็มสภาสมาชิกทุกคนในที่ประชุมเป็นกรรมการประธานในที่ประชุมก็เป็นประธานคณะกรรมการนั่นเอง แต่การพิจารณาเช่นนี้จะกระทำได้อีกต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือเมื่อมีสมาชิกเสนอญัตติ โดยสมาชิกสภาาร่วมกันเข้าชื่อเสนอ 15 คนขึ้นไป และที่ประชุมอนุมัติ ยกเว้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะพิจารณารวดเดียวสามวาระ (กรรมการเต็มสภา) ไม่ได้

### 3.3.3 กลไกในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ

ในกรณีที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบ หรือกรณีที่ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติใด ๆ แล้ว นายกรัฐมนตรีก็จะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป แต่ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย พระองค์ก็ทรงมีพระราชอำนาจที่จะใช้สิทธิยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ การยับยั้งทำได้ 2 วิธี คือ พระราชทานร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนมาโดยมิได้ทรงลงพระปรมาภิไธย หรือมิได้พระราชทานร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนมาภายในเวลาที่กำหนด โดยรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับได้บัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ ดังนี้

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 บัญญัติให้พระราชอำนาจพระมหากษัตริย์ว่า ถ้ากษัตริย์มิได้ประกาศให้ใช้พระราชบัญญัตินั้นภายในกำหนด 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับพระราชบัญญัตินั้นจากสภา โดยแสดงเหตุผลที่ไม่ยอมทรงลงพระนาม ก็มีอำนาจส่งพระราชบัญญัตินั้นคืนมายังสภา เพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ถ้าสภายืนตามมติเดิม กษัตริย์ไม่เห็นพ้องด้วย สภามีอำนาจออกประกาศพระราชบัญญัตินั้นใช้บังคับเป็นกฎหมาย

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 บัญญัติให้อำนาจพระมหากษัตริย์ว่า ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัตินั้น จะได้พระราชทานคืนมายังสภาภายในหนึ่ง เดือนนับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย หรือมิได้พระราชทานคืนมายังสภาภายในหนึ่งเดือนนั้น สภาจะต้องปรึกษากันใหม่และออกเสียงลงคะแนนลับโดยวิธีเรียกชื่อ ถ้าและสภาลงมติตามเดิมให้นำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานลงมาภายในสิบห้าวันแล้ว ให้ประกาศพระราชบัญญัตินั้นใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะต้องนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมาย โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารอาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติได้โดยการยืดเวลาที่จะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ซึ่งเรียกว่า Pocket Veto เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดระยะเวลา ดังเช่นตัวอย่างจริงในประเทศไทย ซึ่งรัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติที่พิจารณาเสร็จไปให้นายกรัฐมนตรีเพื่อทูลเกล้าฯ แต่นายกรัฐมนตรีกลับระงับการนำขึ้นทูลเกล้าฯ แล้วส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนมายังรัฐสภาเสียเอง (ซึ่งไม่ใช่การกราบบังคมทูลฯ ให้พระมหากษัตริย์ทรงยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ) กรณีที่เกิดขึ้น คือ การส่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี 2485 กลับมาเสนอใหม่โดยแก้ไขบางประการ และการส่งร่างพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2485 กลับมาให้สภาพิจารณาใหม่<sup>49</sup> จึงอาจกล่าวได้ว่า เป็นอำนาจยับยั้งอย่างหนึ่งของฝ่ายบริหารก็ได้

<sup>49</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (พระนคร : นิติบรรณาการ, 2530), หน้า 495-497.

### 3.3.4 กระบวนการในการประกาศใช้กฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว รัฐธรรมนูญทุกฉบับจะมีบทบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว จึงใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ แต่ก็มีใช้ว่าจะมีผลบังคับได้ทันที ทั้งนี้จะต้องดูข้อความในตัวบทกฎหมายนั้นว่าประสงค์จะให้ใช้บังคับได้เมื่อใด



ตารางที่ 2 จำนวนร่างกฎหมายที่เสนอและผ่านการพิจารณาออกมา  
ใช้บังคับเป็นกฎหมาย ในระหว่าง พ.ศ. 2475-2489

พ.ศ.	ผู้เสนอ	จำนวน ที่เสนอ	อนุมัติ	ถอน	ตกไป	ระงับ
2475	กรม.	62	60	-	-	-
	สส.	-	-	-	-	-
2476*	กรม.	-	-	-	-	-
	สส.	-	-	-	-	-
2477	กรม.	60	50	8	1	-
	สส.	38	5	4	13	-
2478*	กรม.	-	-	-	-	-
	สส.	-	-	-	-	-
2479	กรม.	24	22	1	-	1
	สส.	19	-	3	9	7
2480	กรม.	30	22	1	6	1
	สส.	46	-	11	20	15
2481	กรม.	42	33	1	3	5
	สส.	68	8	6	28	26
2482	กรม.	89	87	1	1	-
	สส.	27	13	-	14	-
2483	กรม.	70	67	3	-	-
	สส.	19	1	9	9	-
2484	กรม.	108	105	1	-	2
	สส.	42	5	6	25	6

ตารางที่ 2 (ต่อ)

พ.ศ.	ผู้เสนอ	จำนวน ที่เสนอ	อนุมัติ	ถอน	ตกไป	ระงับ
2485	กรม.	62	62	-	-	-
	สส.	9	2	-	3	4
2486 *	กรม.	-	-	-	-	-
	สส.	-	-	-	-	-
2487	กรม.	49	61	1	24	-
	สส.	28	2	5	2	-
2488	กรม.	21	27	-	-	-
	สส.	23	5	1	2	-
2489	กรม.	57	41	2	3	-
	สส.	89	9	15	61	-

ที่มา : สรุปจากบัญชีเก็บร่างพระราชบัญญัติ ญัตติและเปิดเตล็ด พ.ศ.2475-2489 รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2475-2489 และรวมสารบัญญกกฎหมายในระหว่าง พ.ศ. 2475-2489 ( \* ไม่มีข้อมูล )

### 3.3.5 บทบาทของรัฐสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ในการพิจารณาบทบาทของรัฐสภาในการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น สิ่งที่จะต้องคำนึงถึงก็คือ จำนวนร่างพระราชบัญญัติที่เสนอให้สภาอนุมัติ ในระหว่างปี พ.ศ. 2475-2489 รัฐสภาซึ่งเป็นแบบสภาเดี่ยว ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นจำนวนทั้งสิ้น 1,082 ฉบับ ส่วนใหญ่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอคือประมาณ 674 ฉบับ หรือคิดเป็นร้อยละ 62.3

ของร่างพระราชบัญญัติทั้งหมดเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 408 ฉบับ หรือคิดเป็นร้อยละ 37.7 โดยร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ออกมาใช้บังคับเป็นกฎหมาย มีจำนวน 687 ฉบับ เฉลี่ยแล้วสภาได้ผ่านร่างพระราชบัญญัติปีละ 57 ฉบับ เป็นร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเสนอและผ่านออกเป็นกฎหมาย 637 ฉบับ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 92.7 ของกฎหมายทั้งหมด ในขณะที่ร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอผ่านเป็นกฎหมายเพียง 50 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 7.3 ของกฎหมายทั้งหมด ดังนั้น จึงอาจยืนยันได้ว่า รัฐสภาที่เป็นแบบสภาเดี่ยว ซึ่งมีสมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด และรัฐสภาเดี่ยว ที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งผสมกับสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งจำนวนเท่า ๆ กัน มีอำนาจในการตัดสินใจ หรือพิจารณาร่างกฎหมายน้อย ดูตารางที่ 2

นอกจากนี้ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่วนใหญ่จะไม่ค่อยมีการอภิปรายกันเท่าใดนัก จำนวนผู้อภิปรายมีน้อยหรือบางครั้งก็ไม่มีเลย การลงคะแนนเสียงทั้งในวาระที่ 1 ที่จะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือไม่ หรือในวาระที่ 3 ซึ่งเป็นการลงมติว่าสมควรประกาศร่างพระราชบัญญัติใช้เป็นกฎหมายหรือไม่ ส่วนจะลงมติเป็นเอกฉันท์ หรือไม่มีผู้ใดคัดค้านเลย รวมทั้ง การพิจารณาก็ใช้เวลาสั้น ร่างกฎหมายจำนวนมากจะได้รับการพิจารณารวดเดียวทั้งสามวาระ ดังเช่น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476 และร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ พ.ศ. 2476 เป็นต้น

จากการศึกษาถึงรูปแบบโครงสร้างของรัฐสภาไทยในระหว่าง พ.ศ. 2475-2489 แล้วจะเห็นได้ว่า รัฐสภามีรูปแบบเป็นแบบสภาเดี่ยวที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด และที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งและการแต่งตั้งจำนวนเท่ากัน ซึ่งสอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของบ้านเมืองในขณะนั้น ที่อำนาจในการปกครองประเทศเกือบทุกด้านตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของคณะราษฎร รูปแบบของรัฐสภาแบบสภาเดี่ยว จึงเอื้อต่อการปฏิบัติงานที่ต้องการคล่องตัว สามารถดำเนินเรื่องที่ทันต่อเหตุการณ์ และเพื่อจัดการสถานการณ์ทั่วไปของประเทศภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองให้เข้าสู่ภาวะปกติ นอกจากนี้การศึกษากลไก

ของรัฐสภาในกระบวนการนิติบัญญัติในช่วงดังกล่าว ทำให้ทราบถึงขั้นตอนการเสนอ และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภาโดยคณะรัฐมนตรีและโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งที่โดยหลักการตามระบอบประชาธิปไตยอำนาจในการตรากฎหมายเป็นอำนาจหลักของรัฐสภา แต่ในทางปฏิบัติ คณะรัฐมนตรีกลับมีบทบาทในเรื่องนี้มากพอ ๆ กับรัฐสภา และบ่อยครั้งกลับมีมากกว่ารัฐสภาเสียอีก ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐสภามีข้อจำกัดในเรื่องเทคนิคหรือรายงานข้อมูลต่าง ๆ ซึ่งด้อยกว่าฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการเงินหรือด้านการคลังของประเทศ

โดยสรุปแล้วร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี เพื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสภานั้น ส่วนใหญ่จะได้รับการยอมรับจากสภาด้วยดีและมักจะไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติแต่อย่างใด แม้ว่าสภาจะมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ หลายฉบับที่มีหลักการอย่างเดียวกัน โดยเสนอในนามของคณะรัฐมนตรีบ้าง และในนามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบ้าง กรณีเช่นนี้เมื่อสภาได้มีมติรับหลักการแล้ว ก็มักจะให้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอในนามของคณะรัฐมนตรีเป็นหลัก ในการพิจารณาต่อไปในวาระที่สอง ซึ่งผลที่สุดแล้วจะสังเกตเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาที่เป็นกฎหมายใช้บังคับแต่ละปี มักจะเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีแทบทั้งสิ้น และเพื่อจะได้ทราบถึงเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภาในระหว่าง พ.ศ. 2475-2489 ว่ามีลักษณะเป็นอย่างไร จึงจะได้กล่าวถึงบทบาทของรัฐสภาในการตรากฎหมาย ในส่วนที่เกี่ยวกับประเภทและลักษณะเนื้อหาของกฎหมาย รวมทั้งจะได้วิเคราะห์กรณีศึกษากฎหมายที่ตราขึ้นในช่วงดังกล่าวด้วยในบทต่อไป