

การเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นเพียงการโอนอำนาจทางการเมืองจากสถาบันพระมหากษัตริย์ไปสู่ชนชั้นปกครองใหม่ ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการทหารและพลเรือน เป็นสำคัญ โครงสร้างอำนาจทางการเมืองที่ไม่เสมอภาคนี้ ทำให้รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่กำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติเกือบตลอดเวลา ความพยายามที่จะให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจเสมอหรือเกือบเท่าเทียมกับฝ่ายบริหาร โดยวิถีทางของรัฐธรรมนูญมักจะมีระยะเวลาอันสั้นและถูกล้มล้างไปเมื่อมีผลบังคับใช้ได้ไม่นาน ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ซึ่งมีผลบังคับใช้ระหว่างเดือนพฤษภาคม 2489 ถึงเดือนพฤศจิกายน 2490 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ซึ่งมีผลบังคับใช้ระหว่างเดือนมีนาคม 2492 ถึงเดือนพฤศจิกายน 2494

การถ่ายโอนอำนาจของคณะราษฎร ซึ่งเป็นกลุ่มข้าราชการผู้นำทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน และถือเป็นชนชั้นนำทางอำนาจนี้ ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและกีดกันกลุ่มอำนาจอื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง กลุ่มผู้นำข้าราชการเหล่านี้ได้ใช้ความพยายามด้วยวิธีการต่าง ๆ ในการดำรงไว้ซึ่งอำนาจของตน จนอาจเรียกสังคมการเมืองไทยได้ว่าเป็นระบบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) จนถือได้ว่าคณะราษฎรประสบความสำเร็จในการพัฒนาประชาธิปไตยโดยสิ้นเชิง การต่อสู้ระหว่างพลังประชาธิปไตยกับพลังอำมาตยาธิปไตยปรากฏออกมาในรูปของการปฏิวัติเพื่อล้มล้างรัฐธรรมนูญฉบับเดิมและร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รวมทั้งมีความพยายามก่อการปฏิวัติซึ่งไม่ประสบความสำเร็จ และกลายเป็นกบฏเกิดขึ้นตลอดเวลาจนถึง พ.ศ. 2500 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทำรัฐประหารในปี 2490 ถือได้ว่าเป็นจุดจบของคณะราษฎร และทำให้สังคมไทยต้องตกอยู่ภายใต้ระบอบอำมาตยาธิปไตยเป็นระยะเวลาชยาวนาน แต่อย่างไรก็ตามในช่วงระยะเวลาระหว่าง พ.ศ. 2487-2500 แม้จะมีบางช่วงที่ข้าราชการทหารทำการปฏิวัติยึดอำนาจรัฐและใช้อำนาจครอบงำฝ่ายปกครอง แต่ฝ่ายบริหารก็ยังคงให้ความสำคัญกับสภา โดยการคงให้มีสภาที่มาจาก การเลือกตั้งตลอดช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ แม้ในบางช่วงจะเป็นสภาแต่เพียงรูปแบบก็ตาม

สำหรับระบบรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ที่ประเทศไทยนำมาใช้ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น ได้มีประวัติการวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน ในต่างประเทศ ซึ่ง Constitutional ในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ได้มีการปฏิรูป (Reform) เสียใหม่ในภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ในขณะที่

ประเทศไทยยังคงใช้ระบบรัฐสภาแบบเก่าอยู่ต่อมา ความล้มเหลวของกลไกในระบบรัฐสภาแบบเดิม เนื่องจากระบบรัฐสภาเป็นระบบที่มีจุดอ่อนและก่อให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันกันในระหว่างกลุ่มนักการเมืองเพื่อขึ้นสู่ตำแหน่งบริหารในการใช้อำนาจรัฐมากกว่าการแข่งกันกันในระบบอื่น เพราะระบบรัฐสภาเป็นระบบที่ฝ่ายบริหารอยู่ในรูปของคณะบุคคลที่ขาดภาวะผู้นำ เนื่องจากขึ้นอยู่กับ การคัดเลือกนายกรัฐมนตรีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมาก บนสมมติฐานที่ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนของประชาชน และระบบรัฐสภาจะให้ผลอย่างใดย่อมขึ้นอยู่กับสภาพสังคม วัฒนธรรม และการดำรงชีวิตของประชาชน ซึ่งเป็นที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้ง²

ในทางปฏิบัติประเทศไทยยังมีกลไกการบริหารและกลไกสังคมอยู่ในสภาพที่ไม่สมบูรณ์พอ เมื่อระบบรัฐสภายอมรับหลักการว่าพรรคการเมืองใดหรือกลุ่มพรรคการเมืองใดควบคุมเสียงข้างมากในสภาได้ก็สามารถเข้ากุมอำนาจรัฐบริหารประเทศซึ่งเป็นการใช้อำนาจของการรวมกลุ่มผลประโยชน์ในสภา อันเป็นการเปิดโอกาสให้มีการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบได้โดยง่าย ทั้งนี้เนื่องจากประโยชน์เฉพาะกลุ่มอาจขัดแย้งกับประโยชน์ส่วนรวมของชาติได้ และกลุ่มผลประโยชน์หรือพรรคการเมืองที่ได้เสียงข้างมากอาจใช้อำนาจในการบริหารประเทศโดยไม่มีระบบควบคุมหรือหรือถ่วงดุล จนเป็นการใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จไม่มีขอบเขต คือใช้อำนาจทั้งทางสภาและคณะรัฐมนตรี และกลายเป็นเผด็จการทางรัฐสภาไป หากไม่มีกลไกในการตรวจสอบและควบคุมตามหลักนิติธรรม (Rule of Law) ที่ดีพอ ดังจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ได้นำมาใช้ในขณะที่ประเทศไทยยังไม่มีความพร้อมในบริบททางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ตลอดระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2487-พ.ศ. 2500 ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายบริหารและมีลักษณะเป็นเผด็จการทางรัฐสภา โดยเฉพาะในช่วง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา

²อมร จันทรสมบูรณ์. คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism) : ทางออกของประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา, 2537.

2. รัฐธรรมนูญที่กำหนดรูปแบบของรัฐสภาในระหว่าง พ.ศ. 2487-2500

ในระหว่างปี พ.ศ. 2487-พ.ศ. 2500 มีรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ เพื่อกำหนดรูปแบบการจัดองค์กรและการแบ่งแยกอำนาจของรัฐด้วยกัน จำนวน 5 ฉบับ คือ

2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 (ฉบับที่ 2) ระยะเวลาที่ประกาศใช้ตั้งแต่ 10 ธันวาคม 2475 - 9 พฤษภาคม 2489 รวม 13 ปี 5 เดือน การร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ประธานคณะกรรมการราษฎร คือพระยามโนปกรณ์นิติธาดา โดยอนุมัติของสภาผู้แทนราษฎร ได้ตั้งอนุกรรมการเพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้น จำนวน 9 นาย เป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จำนวน 6 นาย ซึ่งในจำนวนนี้มี นายปรีดี พนมยงค์ และพระยามโนปกรณ์นิติธาดาเข้าร่วมเป็นอนุกรรมการด้วย* อนุกรรมการได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อ 16 พฤศจิกายน 2475

* เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันว่า การที่นายปรีดี พนมยงค์ และพระยามโนปกรณ์นิติธาดา มีทัศนคติทางการเมืองที่แตกต่างกันได้แสดงให้เห็นถึงความแตกแยกที่เริ่มก่อตัวขึ้นภายในคณะราษฎร กล่าวคือภายหลัง 24 มิถุนายน 2475 คณะราษฎรได้แต่งตั้งพระยามโนปกรณ์นิติธาดา ขึ้นเป็นประธานคณะกรรมการราษฎร (เทียบเท่านายกรัฐมนตรี) เพื่อลดความตึงเครียดระหว่างคณะผู้ก่อการกับฝ่ายพระบรมวงศานุวงศ์และเจ้านาย สำหรับพระยามโนฯ นั้นมิได้มีความสัมพันธ์กับคณะราษฎรมาก่อนเลย ทัศนคติของพระยามโนฯ นั้นเป็นพวกอนุรักษนิยม เมื่อทำการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็พยายามนำแนวความคิดของระบอบเก่ามาประยุกต์ใช้อีก ส่วนนายปรีดี พนมยงค์ นั้น มีทัศนคติที่ก้าวหน้าเน้นความเสมอภาคเป็นหลัก ทัศนคติของบุคคลทั้งสองจึงต่างกัน ฝ่ายพระยามโนฯ ได้เปรียบกว่าจึงสะท้อนแนวคิดของฝ่ายอนุรักษนิยมในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มากกว่า ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ประกาศใช้บังคับความขัดแย้งระหว่างบุคคลทั้งสองก็ชัดเจนขึ้น ฝ่ายพระยามโนฯ คุมเสียงข้างมากในคณะรัฐมนตรี ฝ่ายนายปรีดี คุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร จนกระทั่ง 12 มีนาคม 2476 เค้าวโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งร่างโดยนายปรีดี พนมยงค์ ถูกเสนอเข้าสภาได้รับอนุมัติให้นำมาใช้บังคับ ฝ่ายพระยามโนฯ ซึ่งเป็นรัฐบาลไม่เห็นด้วย จึงประกาศยุบสภาในวันที่ 1 เมษายน 2476 และได้กล่าวหาว่านายปรีดีเป็นคอมมิวนิสต์เป็นผลให้นายปรีดีและพรรคพวกถูกขจัดออกจากคณะรัฐบาล และถูกบังคับให้ออกนอกประเทศ โดยรัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติคอมมิวนิสต์อีกด้วย

ในการประชุมสภาครั้งที่ 39 สภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมพิจารณากัน 9 ครั้ง โดยในระหว่างนี้ ทางราชการได้ประกาศข้อความในร่างให้ประชาชนทราบ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการติชมแสดงความคิดเห็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางหนังสือพิมพ์ การประชุมสภาโดยมากพิจารณาในทางถ้อยคำ แต่หลักการเป็นไปตามร่างที่คณะกรรมการเสนอ เมื่อสภาพิจารณาร่างเสร็จ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้เมื่อ 10 ธันวาคม 2475 มีสาระสำคัญคือ

สถาบันพระมหากษัตริย์ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้ความสำคัญกับบทบาทของพระมหากษัตริย์เด่นชัดขึ้น โดยในการร่างนั้นก่อนเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก็ได้ทูลเกล้าถวายและทรงเห็นชอบด้วยทุกประการแล้ว ได้มีการยกย่องเชิดชูฐานะและให้อำนาจแก่ประมุขของรัฐมากขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญชั่วคราว เช่น เปลี่ยนถ้อยคำจาก "กษัตริย์" เป็น "พระมหากษัตริย์" ยกเลิกหลักการที่พระมหากษัตริย์จะถูกสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยในคดีอาญาเสีย และบัญญัติไว้ในมาตรา 1-9 ว่า องค์พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ และทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติผ่านทางสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 6) พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี (มาตรา 7) ทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาลที่ได้ตั้งขึ้นตามกฎหมาย (มาตรา 8) บทบัญญัติดังกล่าวนี้ไม่มีปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับแรก แต่เนื่องจากคณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งอยู่ใต้อิทธิพลของคณะราษฎรไม่ค่อยยอมรับฟังคำแนะนำ และตักเตือนของพระมหากษัตริย์ในการใช้อำนาจต่าง ๆ เลย จึงทำให้บทบัญญัติดังกล่าวไม่มีความสำคัญแต่อย่างใด ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญให้อำนาจพระมหากษัตริย์ เป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 แต่ในทางปฏิบัติกลับปรากฏว่า นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ถวายรายชื่อบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้ง แต่ไม่เปิดโอกาสให้พระมหากษัตริย์ใช้พระบรมราชวินิจฉัยเลยว่าสมควรจะแต่งตั้งหรือไม่ เนื่องจากเสนอรายชื่อบุคคลเท่ากับจำนวนที่จะแต่งตั้งพอดี ยังผลให้พระมหากษัตริย์มิได้ทรงเลือกบุคคลที่สมควรจริง ๆ ด้วยเหตุนี้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงไม่พอพระทัยเป็นอย่างยิ่ง และได้ทรงตำหนิคณะราษฎรในเรื่องนี้อย่างรุนแรง³ แต่อย่างไรก็ตาม ในมาตรา 35 ได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์

³ หลุยส์ คีวีวิต, ประชาธิปไตย 17 ปี พระนคร : โรงพิมพ์วิบูลกิจ, 2493, หน้า 264-290.

ทรงใช้พระราชอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร และในมาตรา 46 ได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี อันเป็นการแสดงว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มอบพระราชอำนาจบางส่วนที่สำคัญ คืนสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ แต่ก็ได้มีการตัดทอนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของพระบรมวงศานุวงศ์ลง โดยมีข้อกำหนดอย่างชัดเจนในมาตรา 118 ห้ามมิให้พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไป ไม่ว่าจะโดยกำเนิด หรือโดยการแต่งตั้ง เข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมือง

สถาบันนิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้สถาบันนิติบัญญัติมีเพียงสภาเดียว ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท แต่ละประเภทมีจำนวนเท่ากัน ประเภทแรกมาจากการเลือกตั้งของราษฎร* และประเภทที่สองมาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ การแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่สองนี้ตามบทเฉพาะกาล (มาตรา 65) จะมีอยู่จนครบ 10 ปี นับแต่วันที่ 27 มิถุนายน 2475** รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดหลักการตามแนวของ "การปกครองในระบบรัฐสภา" (Parliamentary system of government) ขึ้น โดยถือว่าสภานิติบัญญัติเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้การปกครองดำเนินไปสำเร็จบรรลุเป้าหมาย ซึ่งหมายความว่ารัฐสภายังได้รับยกย่องเป็นสถาบันหลักทางการเมืองของประเทศ แต่ก็ไม่ให้อำนาจไว้ที่สภาฯ แห่งเดียว เป็นสภาอย่างบริบูรณ์ (Assembly government) ดังเช่นรัฐธรรมนูญฉบับแรก แต่มีการกระจายอำนาจไปให้ฝ่ายบริหารมากขึ้น และองค์กรเหล่านี้ไม่เพียงแต่จะปฏิบัติหน้าที่ของตน โดยเฉพาะเท่านั้น แต่ยังมีกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติร่วมกันด้วย โดยยึดหลักดุลอำนาจ (Balance of Power) คือ คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร จะต้องบริหารงาน

* การเลือกตั้งครั้งแรกของไทยมีขึ้นเมื่อ 15 พฤศจิกายน 2476 เป็นการเลือกตั้งแบบสองชั้นโดยทางอ้อม โดยกำหนดให้ราษฎรเลือกผู้แทนตำบล (ตำบลละ 1 คน) และให้ผู้แทนตำบลเลือกผู้แทนจังหวัดอีกชั้นหนึ่ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทน (จังหวัดละ 2 คน) โดยกำหนดให้พลเมือง 2 แสนคนต่อผู้แทน 1 คน การเลือกตั้งครั้งนี้ได้ผู้แทน 78 คน มีผู้ไปใช้สิทธิร้อยละ 41.45

** ใน พ.ศ. 2483 ก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในส่วนนี้ โดยได้ขยายเวลาการต่ออายุของสมาชิกประเภท 2 ออกไปอีก 10 ปี รวมทั้งหมดเป็น 20 ปี

แผ่นดินโดยรับผิดชอบต่อสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐสภามีอำนาจปลดคณะรัฐมนตรีโดยการลงมติไม่ไว้วางใจ แต่คณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจขอให้องค์พระประมุขยุบสภาเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกสภาใหม่ได้ ดังปรากฏในมาตรา 35

ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันนิติบัญญัติกับสถาบันฝ่ายบริหาร สภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้มีหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี โดยการตั้งกระทู้ถามและลงมติไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีเองก็จะต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรในการบริหารประเทศ โดยต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นรายบุคคลในกิจการของตน และรับผิดชอบต่อร่วมกันในนโยบายทั่วไปของรัฐบาล ในระหว่างที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้บังคับใช้ สภาผู้แทนราษฎรได้ทำหน้าที่ควบคุมรัฐบาลอย่างเข้มแข็งทำให้รัฐบาลต้องลาออกถึง 2 ครั้ง ใน พ.ศ. 2481 และ พ.ศ. 2487*

หลักประกัน เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะได้กำหนดถึงสิทธิหน้าที่ของชาวไทยไว้หลายประการ ดังปรากฏในมาตรา 2 ถึง มาตรา 15 เช่นยอมรับความเสมอภาคของบุคคล ยอมรับเสรีภาพของบุคคล ในการพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรมและการตั้งสมาคม เป็นต้น แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มิได้กล่าวถึงการเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองแต่ประการใด และยังได้กำหนดห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติตามข้อผูกมัดหรืออาณัติมอบหมายใด ๆ ทั้งสิ้น ซึ่งหมายความว่าเป็นการปฏิเสธการรวมกลุ่ม คือไม่รับรองสิทธิในการ

* กล่าวคือ ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2481 รัฐบาลของพระยาพหลฯ พ่ายแพ้ต่อมติของสภา เกี่ยวกับการแถลงรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ซึ่งรัฐบาลเห็นว่าควรสงวนไว้เป็นความลับ เป็นผลให้พระยาพหลฯ ประกาศยุบสภา และลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หลวงพิบูลสงครามได้รับแต่งตั้งเป็นนายกฯ คนต่อมา และในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2487 รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม แพ้มติรัฐสภา โดยรัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดระเบียบบริหารนครบาลเพชรบูรณ์ และพระราชกำหนดจัดสร้างพุทธบุริมผลเป็นผลให้จอมพล ป. ต้องลาออก นายควง อภัยวงศ์ ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกฯ คนต่อมา

จัดตั้งพรรคการเมือง จึงยอมทำให้ประชาชนไม่สามารถรวมพลังเพื่อเสรีภาพในเรื่องอื่น ๆ ให้มีประสิทธิภาพได้ นอกจากนั้นฝ่ายบริหารโดยรัฐบาลของพันเอกพระยาพหลฯ ยังได้ออกพระราชบัญญัติป้องกันรัฐธรรมนูญขึ้นใน พ.ศ. 2476 จำกัดเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ อันเป็นการขัดกับหลักสิทธิเสรีภาพของบุคคลในระบอบประชาธิปไตย เป็นผลให้มีบุคคลจำนวนมากถูกจับกุม คุมขัง และถูกพิจารณาคดี ซึ่งเป็นคดีทางการเมืองโดยคณะกรรมการที่รัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้งแทนที่จะใช้อำนาจของศาล

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ทรงพอพระทัยในพระราชบัญญัติป้องกันรัฐธรรมนูญ การแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนประเภทที่ 2 และบทบัญญัติที่ให้อำนาจสภาผู้แทนล้มล้างการใช้พระราชอำนาจ โดยใช้คะแนนเสียงข้างมากธรรมดา เหมือนเมื่อตอนผ่านร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น⁴ รัฐธรรมนูญฉบับนี้เกิดขึ้นโดยความตกลงระหว่างประมุขแห่งรัฐกับคณะราษฎร เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว เพราะได้ร่างขึ้นโดยอาศัยพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน และยังมีความบกพร่องอยู่หลายประการ จนสภาผู้แทนราษฎรต้องตีความในรัฐธรรมนูญกันหลายครั้ง ซึ่งการตีความนั้นอาจจะไม่ถูกต้องเสมอไป แต่สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจทำได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญมาตรา 62 บัญญัติว่า สภาทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความรัฐธรรมนูญ ดังนั้นจึงอาจพิจารณาสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีได้มีเจตนารมณ์ที่แท้จริงต่อการสถาปนาระบอบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้น แต่มีเจตนารมณ์ที่จะจำกัดบทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและบุคคลหลาย ๆ ฝ่ายมิให้มีกิจกรรมทางการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเป็นรัฐธรรมนูญที่ปกป้องคุ้มครองอำนาจของรัฐบาล ซึ่งก็คือคณะราษฎรโดยแท้ จึงทำให้คณะราษฎรพยายามป้องกันรักษารัฐธรรมนูญฉบับนี้ไว้ทุกวิถีทาง ไม่ยอมประนีประนอมกับพระมหากษัตริย์ แม้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจะได้ทรงมีพระราชบัญญัติให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ให้รัฐบาลปฏิบัติตามหลักการตามมาตรา 14⁵ อย่างแท้จริง ให้รัฐบาลอนุญาต

⁴ หลุย ตีร์วิธน์, ประชาธิปไตย 17 ปี. อ้างแล้ว.

⁵ มาตรา 14 กำหนดว่า "ภายในบังคับแห่งบทกฎหมาย บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เศษสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ"

ให้มีการจัดตั้งคณะพรรคการเมืองขึ้น และให้รัฐบาลยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันรัฐธรรมนูญก็ตาม เป็นต้น พระราชดำริของพระองค์เหล่านี้รัฐบาลก็ได้มีการดำเนินการใด ๆ เพื่อสนองพระราชดำริ แต่ประการใด จึงได้ก่อให้เกิดวิกฤติการณ์ทางการเมืองและความขัดแย้งขึ้นมากมาย เช่น เกิดกบฏบวรเดช เกิดการสละราชสมบัติของรัชกาลที่ 7 ดังนั้นเมื่อผู้นำฝ่ายทหารโดยเฉพาจอมพล ป. พิบูลสงคราม เลื่อนอำนาจลง เมื่อสิ้นสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงยกเลิกไปโดยไม่มีผู้ปกป้อง

เครื่องชี้วัดถึงเจตนาของคณะราษฎรที่ต้องการใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นเครื่องมือในการรักษาอำนาจของตน คือการบีบบังคับให้พระมหากษัตริย์ ตั้งพรรคพวกของตนเป็นสมาชิกประเภทที่ 2 เกือบทั้งหมด และเนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้นมีอำนาจในการควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐมนตรี รวมทั้งสามารถปลดคณะรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งได้ จึงยังผลให้คณะราษฎรซึ่งเป็นพรรคการเมืองพรรคเดียวในขณะนั้น คุมวิถีทางการเมืองและการปกครองได้โดยเด็ดขาด⁵

ระหว่างที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรวม 3 ครั้ง คือ ครั้งแรกมีการแก้ไขชื่อประเทศจากประเทศสยามเป็นประเทศไทยในปี 2482 จึงได้มี "รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พ.ศ. 2482" ครั้งที่สองได้มีการเปลี่ยนแปลงบทเฉพาะกาลในปี 2483 โดยยึดเวลาการมีสมาชิกสภาผู้แทน 2 ประเภท ซึ่งแต่เดิมกำหนดไว้ว่าเป็นเวลาไม่เกิน 10 ปีให้เป็นกำหนดเวลา 20 ปี และครั้งที่สามในปี 2485 ได้เปลี่ยนแปลงอายุสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งแต่เดิมกำหนดไว้คราวละ 4 ปี โดยอาจขยายกำหนดเวลาออกไปได้อีกคราวละไม่เกิน 2 ปี เนื่องจากบ้านเมืองอยู่ในภาวะสงคราม และระหว่างประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรนี้ มีการเลือกตั้งทั่วไปรวม 4 ครั้ง คือ ครั้งที่ 1 การเลือกตั้ง เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2476 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งทางอ้อมโดยราษฎรมีสภานิติบัญญัติเป็นผู้เลือกผู้แทนตำบล เพื่อให้ไปเลือกตั้งผู้แทนราษฎรอีกชั้นหนึ่ง จำนวน 78 คน

⁵ กมล ทองธรรมชาติ. วิวัฒนาการของระบบรัฐธรรมนูญไทย. กรุงเทพมหานคร : ดวงดีการพิมพ์, 2524, หน้า 19.

และได้มีการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่สอง ให้มีจำนวนเท่ากับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งคือ 78 คน ครั้งที่ 2 การเลือกตั้งเมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2480 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งโดยตรงครั้งแรกคือให้ราษฎรเลือกผู้แทนราษฎรเองและโดยวิธีแบ่งเขต แต่ละเขตให้เลือกผู้แทนราษฎรได้เพียงหนึ่งคน ครั้งที่ 3 การเลือกตั้งเมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2481 ครั้งที่ 4 การเลือกตั้งเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2489

2.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489

มูลเหตุในการนำรัฐธรรมนูญฉบับนี้มาใช้แทนรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 นายปรีดี พนมยงค์ ได้ให้เหตุผลว่า รัฐธรรมนูญฉบับเดิมได้ใช้มานานกว่า 14 ปี แล้ว สมควรจะได้มีการปรับปรุงบทเฉพาะกาลว่าด้วยการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 ของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ซึ่งได้รับการต่ออายุจนถึงปี 2495 จึงเป็นบทเฉพาะกาลที่ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ของบ้านเมืองในเวลานั้น สมควรเลิกเสีย ทั้งนี้เพื่อทำ "ให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นผลสมบูรณ์ยิ่งขึ้น" และเพื่อให้เป็นไปตามพระราชปรารภของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ประสงค์จะให้ประชากรของพระองค์ "ดำรงอธิปไตยโดยสมบูรณ์"^๑ รัฐบาลได้เสนอรัฐสภา แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ กรรมการทั้ง 27 คน ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อสภา เมื่อ 26 กุมภาพันธ์ 2489 และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญตั้งแต่วันที่ 9 พฤษภาคม 2489 มีระยะเวลาที่ประกาศใช้ระหว่าง 10 พฤษภาคม 2489 - 8 พฤศจิกายน 2490 รวม 1 ปี 6 เดือน มี 96 มาตรา โดยมีสาระสำคัญดังนี้

สถาบันนิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้สมาชิกรัฐสภาประกอบด้วยบุคคล 2 ประเภท คือสมาชิกวุฒิสภา หรือสภาสูง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังมีรายละเอียด คือ

1) สภาผู้แทนราษฎร มาจากการเลือกตั้งของราษฎร ดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ผู้แทนราษฎรจะต้องมีอายุไม่น้อยกว่า 23 ปี และการศึกษาอย่างน้อย

^๑ปรีดี พนมยงค์. "สังคมสัญญา" อันศักดิ์สิทธิ์แห่งรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย. พิมพ์โดย นายปราโมทย์ พึ่งสุนทร (3 ธ.ค. 2516), หน้า 8.

จบประถมศึกษาปีที่ 4 บุคคลเหล่านี้ทำหน้าที่ออกกฎหมายโดยการเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติ (ยกเว้นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวด้วยการเงินที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนซึ่งนายกรัฐมนตรีให้การรับรองเท่านั้นเป็นผู้เสนอ) และมีสิทธิที่จะขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลทั้งคณะหรือรายบุคคลก็ได้โดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 นาย (มาตรา 34) สมาชิกสภาผู้แทนจะต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ (มาตรา 29 วรรค 2)

2) พวกรัฐสภา มาจากการเลือกตั้งโดยราษฎรในทางอ้อม จะต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ (ยกเว้นในระยะเริ่มแรกเท่านั้นที่กำหนดให้อำนาจแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 เป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกพวกรัฐสภา ตามบทเฉพาะกาล มาตรา 90) อยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี มีคุณสมบัติโดยทั่วไปคือ มีอายุมากกว่า 40 ปีขึ้นไป การศึกษาไม่น้อยกว่าปริญญาตรี และเคยเป็นข้าราชการในระดับไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า การมีการกำหนดคุณสมบัติไว้เช่นนี้ก็แสดงว่ามีจุดมุ่งหมายให้พวกรัฐสภาเป็นสภาพี่เลี้ยงของสภาผู้แทนราษฎรอย่างใดก็ได้ อำนาจหน้าที่ของพวกรัฐสภาเมื่อเปรียบเทียบกับสภาผู้แทนราษฎรแล้วมีอำนาจน้อยกว่าอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ พวกรัฐสภาทำหน้าที่เป็นเพียงผู้พิจารณาร่างกฎหมายที่ผ่านมาจากสภาผู้แทนราษฎร และสามารถตั้งกระทู้ถามคณะรัฐมนตรีได้โดยไม่มีอำนาจที่จะลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นต้น

สถาบันฝ่ายบริหาร ได้แก่คณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน โดยรับผิดชอบต่อสภา โดยในส่วนของสภามีการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจใหม่ คือให้รัฐสภามีบทบาทหลัก โดยยกเลิกการมีสมาชิกสภาประเภทแต่งตั้ง แต่มาจากการเลือกตั้งโดยองค์การของการเลือกตั้งสมาชิกพวกรัฐสภาไปพลางก่อนจนกว่าจะมีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกพวกรัฐสภาโดยตรงจากประชาชน สำหรับในด้านฝ่ายบริหาร คณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาในการเข้าบริหารประเทศ หากสภาไม่ให้ความไว้วางใจต่อคณะรัฐมนตรีทั้งคณะหรือรายบุคคลจะต้องลาออก รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้รัฐมนตรีบางส่วนต้องมาจากการเลือกตั้ง ส่วนข้าราชการประจำจะดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นสมาชิกพวกรัฐสภาหรือรัฐมนตรีจะต้องลาออกจากราชการประจำก่อน จะดำรงตำแหน่งในเวลาเดียวกันไม่ได้ จึงเป็นการแยกข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองออกจากกันโดยเด็ดขาด อันเป็นหลักการ

ที่ประเทศประชาธิปไตยที่พัฒนาแล้วยึดถือปฏิบัติอยู่ รัฐสภาในช่วงสมัยนี้จึงเป็นรัฐสภาที่มีอำนาจพอจะถ่วงดุลย์กับฝ่ายบริหาร ตามหลักการการปกครองในระบบรัฐสภาอย่างแท้จริง

หลักประกันเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นฉบับแรกที่ได้รับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการรวมตัวกันเป็นกลุ่มหรือตั้งพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 14 จึงเป็นหลักประกันที่ทำให้ประชาชนมีโอกาสรวมกลุ่มกันเพื่อรักษาปกป้องผลประโยชน์ของคนได้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงมีความเป็นประชาธิปไตยมากฉบับหนึ่ง เพราะแม้ นายปรีดี พนมยงค์ จะมีอิทธิพล และเป็นหัวหน้าขบวนการเสรีไทยในขณะนั้น แต่ก็มิได้พัฒนาขบวนการเสรีไทยให้กลายเป็นพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง เพื่อพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ถูกใช้บังคับในระหว่างที่ประชาชนกำลังเผชิญกับภาวะเศรษฐกิจที่แร้นแค้นจึงถูกยกเลิกโดยคณะรัฐประหาร

แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489 ก็ยังมีจุดอ่อนอยู่บ้างคือ

(1) การที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 เป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรกเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนที่สนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีอยู่ในขณะนั้น เลือกผู้ที่นิยมนายปรีดี พนมยงค์ เป็นสมาชิกวุฒิสภาเป็นจำนวนมาก

(2) การที่รัฐธรรมนูญกำหนดหลักการแยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมืองโดยเด็ดขาดนั้น เป็นผลให้มีการจำกัดขอบเขตทางการเมืองของฝ่ายทหาร คือกลุ่มของจอมพล ป.พิบูลสงคราม และคณะ โดยปริยาย ทำให้ฝ่ายทหารเกิดความไม่พอใจ

2.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490

เนื่องจากมีการยึดอำนาจของคณะทหารโดยการทำรัฐประหารเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2490 คณะรัฐประหารจึงได้นำรัฐธรรมนูญชั่วคราวมาใช้บังคับ มีฉายาว่า รัฐธรรมนูญฉบับใต้ตุ่มแดง โดยเป็นรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐประหารได้ยกร่างขึ้นมาเอง

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีระยะเวลาประกาศใช้ระหว่าง 9 พฤศจิกายน 2490 - 22 มีนาคม 2492 เป็นเวลา 1 ปี 4 เดือน มีบทบัญญัติทั้งสิ้น 98 มาตรา มีสาระสำคัญคือ

สถานิติบัญญัติ กำหนดให้มีการปกครองระบบรัฐสภา ประกอบด้วยสองสภา คือ สภาผู้แทนและวุฒิสภา มีอำนาจควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล (มาตรา 64) และมีหน้าที่ออกกฎหมาย โศสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งและวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง จำนวนสมาชิกทั้งสองสภามีจำนวนเท่ากัน การกระทำเช่นนี้จึงเท่ากับเป็นการกลับไปนำบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2483 ที่ให้ชีวิตอายุของสมาชิกสภาประเภทแต่งตั้งมาใช้อีก แต่เปลี่ยนจากการมีสภาเดียว สมาชิกสภา 2 ประเภท จำนวนเท่ากัน (ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475) ไปเป็นให้มี 2 สภา แต่สมาชิกของทั้งสองสภามีจำนวนเท่ากัน ดังนี้

1) สภาผู้แทน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎร บุคคลเหล่านี้ต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี สมาชิกสภาผู้แทนจำนวนไม่น้อยกว่า 25 คน มีสิทธิเสนอกฎติขอบเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้

2) วุฒิสภา มาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์มีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี แต่ในระยะแรกของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้คือ เมื่อครบกำหนด 3 ปี ให้มีการเปลี่ยนสมาชิกวุฒิสภาจำนวนครึ่งหนึ่ง โดยการจับสลาก และในระหว่างที่ยังไม่มีสภาผู้แทนราษฎรนั้น วุฒิสภาสามารถทำหน้าที่ในฐานะรัฐสภาได้

สถาบันฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดกลไกของฝ่ายบริหาร เป็น 2 ส่วน คือ

1. คณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ โดยการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีนั้น ประธานคณะอภิรัฐมนตรีจะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ คณะรัฐมนตรีต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ ต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาก่อนเข้ารับราชการ และต้องรับผิดชอบร่วมกันกับสภา

2. คณะอภิรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนี้ได้สร้างกลไกในทางการเมืองเพิ่มขึ้นอีกรูปหนึ่ง คือ คณะอภิรัฐมนตรี มีจำนวน 5 นาย ได้รับการแต่งตั้ง

จากพระมหากษัตริย์ มีหน้าที่ในฐานะเป็นผู้บริหารราชการในพระองค์และถวายคำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์เพื่อประโยชน์แก่ประเทศชาติทุกสาขา และในมาตรา 10 ยังกำหนดว่าหากพระมหากษัตริย์มิได้ทรงตั้ง หรือไม่สามารถจะทรงตั้งได้ ก็ให้คณะอภิรัฐมนตรี เข้าบริหารราชการแผ่นดิน ในหน้าที่ของคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ในทันที แต่ในทางปฏิบัติไม่ปรากฏว่าคณะอภิรัฐมนตรีได้ทำประโยชน์ให้แก่การปกครองตามรัฐธรรมนูญมากนัก เพราะในขณะนั้นพระมหากษัตริย์มิได้ประทับอยู่ในราชอาณาจักร และคณะอภิรัฐมนตรีในขณะนั้นได้ทำหน้าที่แทนผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ จึงต้องวางตนเป็นกลางทางการเมือง

นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้บัญญัติหลักประกันเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างชัดเจน ในมาตรา 21-25 และยังคงหลักความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการประจำ โดยกำหนดห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน กล่าวคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีจะเป็นข้าราชการประจำมิได้ แต่ทั้งนี้มิได้รวมถึงตำแหน่งวุฒิสมาชิก

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ถูกรัฐสภาแก้ไขสามครั้ง ครั้งแรกแก้ไขเรื่องวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ครั้งสองแก้ไขเรื่องกำหนดเวลาในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรและวิธีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ซึ่งกำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จภายใน 180 วัน เพื่อเสนอให้รัฐสภาพิจารณา และครั้งที่สามแก้ไขเรื่องการให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญ

ผลในเชิงบังคับของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ตามที่คณะรัฐประหารกล่าวอ้างเพื่อใช้เป็นเหตุผลในการยึดอำนาจ โดยอ้างว่าไม่สามารถแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์ภายในประเทศได้นั้นไม่น่าจะรับฟังได้ เนื่องจากได้มีการแก้ไขให้มีวุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งมีจำนวนเท่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสามารถเป็นข้าราชการประจำได้นั้นทำให้ฝ่ายคณะรัฐมนตรีมีอิทธิพลเหนือรัฐสภา และใช้วุฒิสภาเป็นฐานอำนาจทางการเมืองของคณะรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 จึงเป็นเพียงเครื่องมือของฝ่ายทหารที่ช่วงชิงอำนาจกลับมาอยู่กับฝ่ายตน ซึ่งลักษณะเช่นนี้แสดงว่าผู้นำทางการเมืองของไทยมิได้มีความประสงค์ที่จะขยายฐานอำนาจทางการเมืองออกไปสู่ประชาชน อีกประการหนึ่งคือคณะรัฐประหารได้เชิญนายควง อภัยวงศ์ มาเป็นนายก-

รัฐมนตรี แต่นายควง ก็มิได้ตั้งพรรคพวกของคณะรัฐประหารเป็นวุฒิสมาชิก ทั้งที่ รัฐธรรมนูญได้ห้ามข้าราชการประจำไว้ รวมทั้งได้ปล่อยให้มีการจัดตั้งพรรคการเมือง ได้แม้รัฐธรรมนูญได้รับรองเสรีภาพเรื่องนี้ไว้ ซึ่งเป็นผลให้ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ไม่อาจควบคุมเสียงของวุฒิสภาที่เกลียดชังวิธีการขึ้นสู่อำนาจของจอมพล ป. ได้ แต่ก็ แสดงให้เห็นว่าอำนาจทางการเมืองยังคงวนเวียนอยู่ภายในระบบราชการ

2.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นผลมาจากการดำเนินการของนายควง อภัยวงศ์ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยมีวัตถุประสงค์ให้ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญ ที่ถาวร ทนสมัย และเป็นประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ ร่างขึ้นโดย "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" เนื่องจากได้มีการตั้งวุฒิสภาจำนวน 100 คน และมีอำนาจอยู่ในสภาในขณะนั้น ดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว โดย กำหนดให้มีการเลือกสภาร่างรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้เสร็จ ภายใน 180 วัน และได้เปิดโอกาสให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน มีบทบัญญัติทั้งสิ้น 94 มาตรา มีระยะเวลาที่ประกาศใช้ตั้งแต่ 23 มีนาคม 2492 - 29 พฤศจิกายน 2494 รวม 2 ปี 8 เดือน โดยมีจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี มีสาระสำคัญคือ

สถาบันนิติบัญญัติ กำหนดให้มีการปกครองระบบรัฐสภาประกอบด้วย สองสภา คือสภาผู้แทนกับวุฒิสภา ดังนี้

1) สภาผู้แทนราษฎร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎร อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี มีคุณสมบัติโดยทั่วไป คือ ต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ และ ห้ามดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานที่รัฐมีหุ้นอยู่มากกว่า ร้อยละ 50 หรือได้รับสัมปทานตลอดจนเงินหรือผลประโยชน์ใด ๆ จากรัฐหรือ หน่วยงานใดเป็นพิเศษ (มาตรา 79 และ มาตรา 80)

2) วุฒิสภา "พระมหากษัตริย์ทรงเลือก แต่งตั้งจากผู้มีสิทธิสมัครรับ เลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ และมีคุณสมบัติตาม มาตรา 79 และ 80 (ดังที่อธิบายข้างต้น) เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีความรู้ความชำนาญ ในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน และให้

ประธานองคมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา" (มาตรา 82) สมาชิกวุฒิสภามีจำนวน 100 คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี ในวาระเริ่มแรก เมื่อครบกำหนด 3 ปี ให้มีการเปลี่ยนสมาชิก โดยการจับสลากออกจำนวนกึ่งหนึ่ง วุฒิสภาไม่มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล และไม่มีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ แต่มีอำนาจในการยับยั้งพระราชบัญญัติได้

สถาบันฝ่ายบริหาร มีคณะรัฐมนตรีที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง รัฐมนตรีอาจเป็นสมาชิกรัฐสภาหรือเป็นบุคคลภายนอกก็ได้ แต่ต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ และมีคุณสมบัติต้องห้ามเช่นเดียวกับสมาชิกรัฐสภา (มาตรา 79 และ มาตรา 80)

นอกจากนี้ยังได้เพิ่มเติมวิธีการอื่น ๆ วางหลักประกันเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน และทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยมั่นคงขึ้น เช่น เสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ดีอีกฉบับหนึ่งในแง่ของการกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างเสถียรภาพของการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีหลักการสำคัญ ๆ หลายประการ เช่น หลักความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการประจำ หลักการให้วุฒิสภาเป็นสถาบันตัวแทนของพระมหากษัตริย์ในการตรวจสอบและถ่วงดุลสภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาล หลักการห้ามข้าราชการการเมืองดำรงตำแหน่งอื่น ๆ ในรัฐวิสาหกิจหรือรับสัมปทานจากรัฐ หลักการควบคุมบังคับบัญชากองทัพทั้งหมดในพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ เป็นต้น

2.5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495

เนื่องจากรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ภายหลังจากการรัฐประหาร พ.ศ. 2490 แล้ว ไม่สามารถควบคุมสภาได้ เมื่อได้ทำการรัฐประหารคุมอำนาจทางการเมืองการทหารทั้งหมดแล้ว ยังคงต้องเผชิญกับความยุ่งยากในสภาอยู่เสมอ เนื่องจากวุฒิสมาชิกส่วนใหญ่เป็นคนของนายควง อภัยวงศ์ ทำให้ต้องซื้อเสียงในสภาอยู่เสมอ จอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงได้ทำการปฏิวัติเงียบโดยประกาศทางวิทยุกระจายเสียงยกเลิกรัฐธรรมนูญ และนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 กลับมาแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติบางมาตรา แล้วนำออกประกาศใช้ และมีระยะเวลาที่ใช้บังคับตั้งแต่ 8 มีนาคม 2495 - 20 ตุลาคม 2501 รวม 5 ปี 10 เดือน โดยอยู่ในระยะที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี มีบทบัญญัติทั้งสิ้น 123 มาตรา มีสาระสำคัญคือ

สถาบันนิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญนี้กำหนดให้มีเพียงสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี มีหน้าที่ในการออกกฎหมายและควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐมนตรีโดยการตั้งกระทู้ถาม แต่รัฐมนตรีมีสิทธิไม่ตอบก็ได้ เมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ไม่ควรเปิดเผย (มาตรา 74) หรือการเปิดเผยปราชญ์เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลหรือทั้งคณะ ทั้งนี้ภายใต้บทเฉพาะกาล (มาตรา 115) กำหนดไว้ว่าภายในระยะเวลา 10 ปี นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้บังคับให้มีสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกประเภทที่ 1 มาจากราษฎรเลือกตั้ง ส่วนสมาชิกประเภทที่ 2 มาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ สมาชิกทั้งสองประเภทนี้จะมีจำนวนเท่ากัน ทั้งนี้ในระหว่างที่ยังไม่มีสมาชิกประเภทที่ 1 กำหนดให้ สมาชิกประเภทที่ 2 จะทำหน้าที่ไปพลางก่อน การที่บทเฉพาะกาลกำหนดไว้เช่นนี้ ก็เพื่อจุดมุ่งหมายให้รัฐบาลสามารถควบคุมเสียงของสมาชิกซึ่งมีเพียงสภาเดียวได้ อย่างไรก็ตามมาตรา 116 และมาตรา 117 ได้กำหนดวิธีการลดจำนวนสมาชิกประเภทที่ 2 ไว้ โดยกำหนดเงื่อนไขเวลาและเงื่อนไขไว้ว่า เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้บังคับไปแล้ว 5 ปี ถ้าราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัดใด ๆ จบการศึกษาชั้นประถมศึกษาเกินกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในจังหวัดนั้น ๆ ก็ให้สมาชิกประเภทที่ 2 ออกจากตำแหน่งมีจำนวนเท่ากับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีการเลือกตั้งในจังหวัดนั้น และให้มีการเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ 1 เพิ่มขึ้นมีจำนวนเท่ากับจำนวนสมาชิกประเภทที่ 2 ที่จะต้องออกจากตำแหน่ง และเมื่อครบกำหนด 10 ปีแล้ว สมาชิกประเภทที่ 2 ก็จะหมดไป คงมีแต่สมาชิกประเภทที่ 1 ในสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

สถาบันฝ่ายบริหาร พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี มีข้อบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนอาจเป็นรัฐมนตรีได้โดยไม่ต้องลาออกจากสมาชิกภาพในมาตรา 83 ข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ (มาตรา 123) แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 82) คณะรัฐมนตรีจะต้องขอความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรก่อนเข้ารับบริหารประเทศ (มาตรา 86) และต้องออกจากตำแหน่งเมื่อสภาผู้แทนราษฎรไม่ไว้วางใจ (มาตรา 87) แต่หากพิจารณาแล้วจะพบว่าเป็นการยากที่สภาผู้แทนราษฎรจะลงคะแนนไม่ไว้วางใจได้เพียงพอ เนื่องจากฝ่ายรัฐบาลมีสมาชิกประเภทที่สองสนับสนุนเป็นฐานอำนาจในสภา รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นการนำเอาหลักการในรัฐธรรมนูญ

ฉบับที่สองคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 มาใช้เป็นส่วนใหญ่ ในส่วนที่ต่างกันคือ รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดวิีลัดจำนวนสมาชิกประเภทที่สอง เป็น 2 ระยะ คือ เมื่อครบ 5 ปีลดครึ่งหนึ่งตามเกณฑ์ของจำนวนราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัดต่าง ๆ ที่จบการศึกษาชั้นประถมศึกษา โดยให้ราษฎรในจังหวัดนั้นเลือกผู้แทนเพิ่มขึ้นเท่ากับจำนวนผู้แทนที่จังหวัดนั้นมีอยู่ในสภาผู้แทน และเมื่อครบ 10 ปี ให้สมาชิกประเภทที่สองหมดไป อีกประการหนึ่งคือกำหนดไว้ในมาตรา 4 ห้ามฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ไม่ว่ากรณีใด ๆ

สำหรับระยะเวลาที่ใช้รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับนั้น รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1 รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ของไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 - 2500

ฉบับที่	ชื่อรัฐธรรมนูญ	ระยะเวลาที่ใช้	รวม	หมายเหตุ
1	พระราชบัญญัติธรรมนูญ แผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475	27 มี.ช. 2475 - 10 ธ.ค. 2475	5 เดือน 12 วัน	ถูกยกเลิกเพราะมีการ ประกาศใช้ฉบับถาวร
2	รัฐธรรมนูญแห่งราช- อาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475	10 ธ.ค. 2475 - 9 พ.ค. 2489	13 ปี 5 เดือน	ถูกยกเลิกโดยนายปรีดี พนมพงศ์ ให้เหตุผลว่า ต้องการให้มีประธา- ธิปไตยมากขึ้น
3	รัฐธรรมนูญแห่งราช- อาณาจักรไทย พ.ศ. 2489	10 พ.ค. 2489 - 8 พ.ช. 2490	1 ปี 6 เดือน	ถูกยกเลิกโดยคณะ รัฐประหาร 2490 (ได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรม- นูญที่ล้มฉบับหนึ่ง)
4	รัฐธรรมนูญแห่งราช- อาณาจักรไทย (ฉบับ ชั่วคราว) พ.ศ. 2490	9 พ.ช. 2490 - 22 มี.ค. 2492	1 ปี 4 เดือน 13 วัน	รัฐธรรมนูญฉบับนี้ล้ม ประกาศใช้ภายหลัง รัฐประหาร พ.ศ. 2490 ทำได้สำเร็จ

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ฉบับที่	ชื่อรัฐธรรมนูญ	ระยะเวลาที่ใช้	รวม	หมายเหตุ
5	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492	23 มี.ค.2492 - 29 พ.ธ.2494	2 ปี 6 เดือน 6 วัน	ประกาศใช้ภายหลังคณะทหารจี้ให้ นายควง อภัยวงศ์ ลาออกจากตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี และจอมพล ป. พิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่งแทน
6	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495	8 มี.ค.2495 - 20 ต.ค.2501	5 ปี 10 เดือน 14 วัน	ประกาศใช้ภายหลังจอมพล ป. ทำรัฐประหารเงือบ (29 พฤศจิกายน 2494) และถูกยกเลิกโดยการกระทำรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อ 20 ต.ค.2501

หลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน รัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้เช่นเดิม และมีบทบัญญัติรับรองสภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ด้วย แต่เนื่องจากรัฐบาลไม่ยอมออกกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง จนกระทั่งถึง พ.ศ.2498

รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเป็นเครื่องมือของคณะปฏิวัติในการรักษาอำนาจของตน เพราะได้กำหนดให้รัฐสภามีสภาเดียวคือสภาผู้แทนราษฎร และกำหนดให้มีการ

แต่งตั้งสมาชิกประเภทที่สองเข้าไปนั่งในสภาผู้แทนเท่ากับจำนวนของสมาชิกประเภทที่หนึ่งซึ่งราษฎรเลือกตั้ง เป็นการเปิดโอกาสให้คณะรัฐมนตรีสามารถคุมเสียงของสมาชิกในรัฐสภาได้โดยเด็ดขาดและแม้เมื่อมีการรัฐประหารยึดอำนาจ เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2500 โดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ยังคงใช้ต่อมาจนถึงวันที่ 20 ตุลาคม 2501 เมื่อมีการปฏิวัติอีกครั้งหนึ่ง

3. โครงสร้างของรัฐสภาไทยในระหว่าง พ.ศ. 2487-2500

โดยทั่วไปโครงสร้างของระบบรัฐสภาไทยมักแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ สภาเดี่ยว (Unicameral System) และสภาคู่ (Bicameral System) ระบบทั้งสองนี้มีข้อดีและข้อเสียแตกต่างกัน เช่น รูปสภาเดี่ยวทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างรวดเร็วและไม่มีความขัดแย้งเกิดขึ้นในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ ส่วนรูปสภาคู่ทำให้มีความรอบคอบในการปฏิบัติงานมากขึ้น รวมทั้งแก้ปัญหาเผด็จการในทางสภา⁷ นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ใช้รัฐธรรมนูญหรือธรรมนูญการปกครองเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศมาแล้วหลายฉบับ ซึ่งรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับได้กำหนดรูปแบบของรัฐสภาแตกต่างกันออกไปตามเหตุการณ์ของอำนาจทางการเมืองและสถานการณ์ในแต่ละยุคสมัย สำหรับโครงสร้างของสถาบันนิติบัญญัติของไทยจำแนกได้ออกเป็น 3 ประเภท คือ

3.1 ระบบสภาเดี่ยวมีสมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด

โดยปกติแล้วสภานิติบัญญัติที่มีสภาเดี่ยว หมายความว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติทั้งหมดในประเทศนั้นประชุมแยกกันเป็น 3 กลุ่ม แต่ละกลุ่มมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแตกต่างกันในกรณีสำคัญอาจประชุมร่วมกันได้⁸ ระบบสภาเดี่ยวที่มี

⁷ชานินทร์ กรัยวิเชียร. ระบอบประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แผนกทหาร, พ.ศ. 2518.

⁸วิชญ์ เครื่องาม. สังคมการเมืองสำหรับนักกฎหมาย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, พ.ศ. 2521 หน้า 91-112.

สมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด โดยกำหนดให้ผู้นำกลุ่มที่กุมอำนาจการปกครองในขณะนั้นหรือนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เลือกและนำรายชื่อสมาชิกขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้ง โดยเรียกองค์กรณีบัญญัตินี้ว่าสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่พิจารณาและบัญญัติกฎหมาย

3.2 ระบบสภาเดี่ยวที่มีสมาชิกสองประเภท แต่งตั้งและเลือกตั้ง รัฐสภาไทยที่เป็นรูปสภาเดี่ยวแต่มีสมาชิกที่มาจาก การแต่งตั้งและเลือกตั้งรวมอยู่ด้วยกันในสภาคือรูปรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 สมาชิกทั้งสองประเภทมีสิทธิและหน้าที่เท่าเทียมกันทุกประการ สมาชิกประเภทแต่งตั้งหรือที่เรียกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทสอง ซึ่งได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตามระบบรัฐสภาแบบสภาเดี่ยวทั้งแบบที่สมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหลาย และแบบที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้ง ต่างก็มีอำนาจหน้าที่หลายบทบาทไม่แตกต่างกันมากนัก

3.3 ระบบสภาคู่โดยสภาหนึ่งมาจากการเลือกตั้งและอีกสภาหนึ่งมาจากการแต่งตั้ง หรือระบบสองสภา ได้แก่ รูปรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489, รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490, รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 สภาที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน เรียกว่า "สภาผู้แทนราษฎร" และสภาที่สมาชิกมาจากการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งทางอ้อม เรียกว่า วุฒิสภา

สำหรับโครงสร้างของสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ระหว่างปี พ.ศ. 2487-2500 มีรายละเอียดดังตารางที่ 2

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 2 แสดงโครงสร้างของสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญระหว่างปี พ.ศ.2487-2500

รัฐธรรมนูญ	ระบบของสภา	รัฐสภาชุดที่	จำนวนสมาชิก		จำนวนสมาชิกสภา แต่งตั้งเทียบกับ จำนวน ส.ส. (%)
			สมาชิกประเภทที่ 1 (เลือกตั้ง)	สมาชิกประเภทที่ 2 (แต่งตั้ง)	
รธน. พ.ศ.2475	สภาเดี่ยว	2	78 พ.ศ.76-พ.ศ.80	78 พ.ศ.76-พ.ศ.89	100.00
		3	91 พ.ศ.80-พ.ศ.81	78 (ชุดเดิม)	85.70
		4	91 พ.ศ.81-ม.ค.89	78 (ชุดเดิม)	85.70
		5	96 ม.ค.89-ส.ค.90	80 (ชุดเดิม)	83.30
		6	178 ส.ค.89-พ.ศ.90	80 พ.ศ.89-พ.ศ.90	44.90
รธน. พ.ศ.2489	สภาคู่				
รธน. (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2490	สภาคู่		-	100 พ.ศ.90-ม.ค.91	ไม่มี ส.ส.
			99 ม.ค.91-มี.ศ.92	100	101.00
รธน. พ.ศ.2492	สภาคู่	7	120 มี.ศ.92-พ.ศ.94	100	83.30
รธน. พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495	สภาเดี่ยว	8	123 ก.พ.95-ก.พ. 2500	123 พ.ศ.94-ก.พ.95 พ.ศ.94-ก.ศ. 2500	ไม่มี ส.ส. 100.00
		9	- ก.พ.2500-ก.ศ. 2500	123 (ชุดเดิม) 2500	ไม่มี ส.ส. 100

หมายเหตุ : รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2475 กำหนดจำนวนสมาชิกประเภทที่หนึ่ง ได้เท่ากับจำนวนสมาชิกประเภทที่สอง เมื่อจำนวนสมาชิกประเภทที่หนึ่งเพิ่มขึ้น จึงมีการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่สองเพิ่มเติมจนครบในภายหลัง

4. องค์ประกอบของรัฐสภาไทยในระหว่าง พ.ศ. 2487-2500

รัฐสภาไทยในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2487-2500 มีองค์ประกอบของรัฐสภา ดังนี้คือ

4.1 วุฒิสภา วุฒิสภาหรือสภาสูงของไทย เป็นสภาที่ทำหน้าที่กลั่นกรองร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎร ให้เป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบ เพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว สภาสูงจึงต้องประกอบด้วยสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์มาก การที่วุฒิสภาของไทยมีหน้าที่กลั่นกรองกฎหมายจึงไม่มีอำนาจที่จะเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งแตกต่างกับวุฒิสภาที่มีฐานะเป็นสภายับยั้งคอยถ่วงดุลสภาผู้แทน วุฒิสมาชิกย่อมมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้ เพราะการเสนอร่างกฎหมายเป็นการถ่วงดุลสภาผู้แทนได้ประการหนึ่ง เช่นตามรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น อังกฤษ รัสเซีย¹⁰ นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองมาจนถึง พ.ศ. 2500 นั้น มีวุฒิสมาชิกจำนวน 3 ชุด ดังนี้คือ

ชุดที่ 1 มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม และเป็นการมีวุฒิสภาครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 เรียกว่าวุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 80 คน ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 6 ปี ในวาระเริ่มแรกให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อยู่ในตำแหน่งในวันสุดท้ายก่อนใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 เป็นผู้เลือก การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้ใช้วิธีลงคะแนนออกเสียงโดยทางอ้อมและลับ โดยให้ม็อดกรเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ณ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและได้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2489

ชุดที่ 2 มาจากการแต่งตั้ง ตามข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 โดยได้เปลี่ยนชื่อเป็นวุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง มีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทน ดำรงตำแหน่งอยู่

⁹ ชานินทร์ กรัยวิเชียร. ระบอบประชาธิปไตย. กระทรวงกลาโหม, 2519.

¹⁰ Françoise Mendel, Parliament et the World. (Scotland : Thompson Litho Ltd., 1976), pp.78-27.

คราวละ 6 ปี เฉพาะในวาระเริ่มแรก ให้แต่งตั้งภายใน 15 วัน นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราว และได้เสนอแต่งตั้งโดยรัฐบาลชุด นายควง อภัยวงศ์

ชุดที่ 3 มาจากการแต่งตั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 เรียกว่า วุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 100 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง อยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี เมื่อครบ 3 ปี ให้มีการเปลี่ยนสมาชิกจำนวนกึ่งหนึ่งโดยวิธีจับฉลาก โดยในการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกนี้อยู่ในสมัยของรัฐบาล นายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตามวุฒิสภามักจะถูกมองว่าเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารหรือพลังของรัฐบาลที่จะถ่วงดุล กับพลังของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีวุฒิสภามักจะกำหนดให้มีหน้าที่ในการเสนอชื่อผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นวุฒิสมาชิกเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี ยกเว้นรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2489 กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลให้สภาผู้แทนราษฎรที่อยู่ในขณะนั้นเป็นผู้เลือกตั้งวุฒิสมาชิก และรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2492 ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการฯ แต่งตั้งสมาชิก¹¹

4.2 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่สมาชิกของสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเพื่อทำหน้าที่แทนในสภา ในระหว่างปี พ.ศ. 2487-พ.ศ. 2500 มีสภาทั้งหมด 5 ชุด มีการเลือกตั้งทั่วไป จำนวน ครั้ง มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสัดส่วนของสมาชิกสภา ปรากฏตามตารางที่ 1 และตารางที่ 2

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹¹ สุกุม นวลสกุล และคณะ. การเมืองและการปกครองของไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2524.

ตารางที่ 3 รูปแบบโครงสร้างของรัฐสภาไทยตามรัฐธรรมนูญ

สภาเดี่ยว			สองสภา			จำนวนสมาชิกวุฒิสภาต่อจำนวน ส.ส. เลือกตั้ง
รัฐธรรมนูญ		ที่มาของสมาชิก	รัฐธรรมนูญ		ที่มาของสมาชิก	
ฉบับที่	พ.ศ.	รัฐสภา	ฉบับที่	พ.ศ.	วุฒิสภา	
(ชั่วคราว)	2475	แต่งตั้งทั้งหมด	3	2489	เลือกตั้งทางอ้อม	1 : 1.8
2	2475	เลือกตั้งและแต่งตั้ง	4	2490	แต่งตั้ง	1 : 1
6	2495	เลือกตั้งและแต่งตั้ง	5	2492	แต่งตั้ง	1 : 1.2

4.3 คณะกรรมาธิการของรัฐสภา

เนื่องจากการเกิดของสภามีเป็นจำนวนมากนอกจากภาระกิจในกระบวนการนิติบัญญัติโดยตรงแล้ว ยังมีบทบาทหน้าที่อื่น ๆ อีกหลายประการ ได้แก่ การควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล บทบาทในด้านการสร้างความชอบธรรม การสร้างความมีเสถียรภาพทางการเมืองในการทำหน้าที่เป็นผู้จัดสรรทรัพยากร เป็นตัวแทนในการปกป้องรักษาผลประโยชน์และแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชน รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้ว ความซับซ้อนของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอให้สภาพิจารณายังมีมากขึ้น จึงจำเป็นต้องมีคณะกรรมาธิการเฉพาะด้านขึ้นมาช่วยแบ่งเบาภาระของสภา ในระหว่างปี พ.ศ. 2487-พ.ศ. 2500 มีคณะกรรมาธิการต่าง ๆ ปฏิบัติหน้าที่ในสภา ดังนี้คือ

1. คณะกรรมาธิการสามัญประจำสภา เป็นคณะกรรมาธิการที่แต่งตั้งจากสมาชิกของสภาและมีอายุถาวรเท่าสภา รัฐสภาของไทยได้กำหนดให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนมีอำนาจเลือกสมาชิกแห่งสภาตั้งเป็นคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาของตนไว้ ซึ่งจำนวนคณะและจำนวนบุคคลจะเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมของสภาหรือตามที่สภาเป็นผู้กำหนด เพื่อทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใดอันอยู่ในวงงาน

ของสภา แล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมาธิการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใดมาชี้แจงแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือพิจารณาอยู่นั้นได้*

2. กรรมาธิการวิสามัญ วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร อาจตั้งบุคคลที่เป็นสมาชิกของสภาหรือบุคคลภายนอกเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ซึ่งไม่อยู่ในขอบเขตของกรรมาธิการสามัญประจำสภาชุดใด หรืออาจเป็นเรื่องราวที่คาบเกี่ยวกับขอบข่ายความรับผิดชอบของคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาหลายชุด แล้วเสนอรายงานต่อสภาเพื่อพิจารณาเมื่อปฏิบัติหน้าที่เสร็จสิ้นแล้วก็สลายตัวไป ตัวอย่างเช่น รัฐบาลนางดวง อภัยวงศ์ ได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อเดือนกรกฎาคม 2488 เพื่อขอตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญคณะหนึ่งขึ้นตรวจสอบแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์บ้านเมือง

3. คณะกรรมาธิการร่วมกัน ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา สำหรับรัฐสภาที่เป็นระบบสองสภานั้นหากมีความจำเป็นต้องพิจารณารายละเอียดของกฎหมายหรือประเด็นใด ๆ โดยเฉพาะ หรือเมื่อสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายของอีกสภาหนึ่ง ก็จะมีการตั้งคณะกรรมาธิการขึ้นพิจารณา คณะกรรมาธิการที่ตั้งขึ้นเรียกว่า คณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภา ประกอบด้วยกรรมาธิการที่มาจากสภาทั้งสองตามจำนวนที่สภาทั้งสองกำหนดขึ้นโดยแต่งตั้งสมาชิกจากทั้งสองสภาในอัตราส่วนที่เท่ากัน คณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภานี้มีลักษณะคล้ายกับคณะกรรมาธิการวิสามัญที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะกิจ เมื่อดำเนินภาระกิจเสร็จเรียบร้อยแล้วก็จะสลายตัวไป ตัวอย่างเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 กำหนดว่าถ้าวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาลงสภาผู้แทนราษฎรไปแล้ว ให้ถือร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมายังสภาผู้แทน และให้สภาทั้งสองต่างตั้ง

* มาตรา 43 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 มาตรา 59 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 มาตรา 67 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 มาตรา 134 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 และมาตรา 78 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495

บุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น¹²

4. คณะกรรมการเต็มสภา คณะกรรมการคณะนี้จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อสภาได้พิจารณาร่างกฎหมายและรับหลักการในการพิจารณาวาระที่ 1 แล้ว แต่เนื่องด้วยมีความจำเป็นรีบด่วนเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ และประกอบกับร่างกฎหมายนั้นไม่มีความสลับซับซ้อน รัฐสภาอาจมีมติให้พิจารณารวดเดียว 3 วาระได้ ในการพิจารณารายละเอียดในขั้นตอนของคณะกรรมการและการพิจารณารายละเอียดเรียงมาตรา เป็นการดำเนินการควบคู่กันไปโดยให้สมาชิกทุกคนในที่ประชุม นั้น เป็นกรรมาธิการพิจารณารายละเอียดของร่างกฎหมายนั้นได้

สำหรับบทบาทในการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการในระหว่างปีพ.ศ. 2487-2500 ของรัฐสภาไทยนั้น ในช่วงที่มีสภาผู้แทนราษฎร การพิจารณาร่างกฎหมายในวาระที่ 2 จะมอบหมายให้คณะกรรมการไปพิจารณา แต่ในระยะใดที่อยู่ในระหว่างการปฏิบัติ ยึดอำนาจ และมีสภานิติบัญญัติเพียงสภาเดียว จะมีการตั้งกรรมาธิการขึ้นพิจารณาถึงกฎหมายน้อยมากหรือไม่มีเลย

5. กลไกของกระบวนการนิติบัญญัติ ของระบบรัฐสภาไทยในช่วงปี พ.ศ. 2487-2500

รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งคือ อำนาจหน้าที่ในการให้คำแนะนำยินยอมในการบัญญัติกฎหมาย อันเป็นอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้กฎหมายหลักหรือกฎหมายแม่บทหรือพระราชบัญญัติ ต้องผ่านการพิจารณาและอนุมัติโดยรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์การที่แสดงเจตจำนงสูงสุดของประชาชน กระบวนการนิติบัญญัติของไทยนั้น จะเปลี่ยนแปลงไปตามรูปแบบของรัฐสภา ซึ่งกำหนดโดยรัฐธรรมนูญในแต่ละยุคสมัยอีกทีหนึ่ง เช่นกระบวนการนิติบัญญัติที่มีสภาเดียวย่อมแตกต่างจากระบบสองสภา สำหรับประเทศไทยกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของประเทศทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้โดยคำแนะนำหรือยินยอมของสภา ซึ่งก็คือกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาและอนุมัติโดยรัฐสภาหรือองค์การที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ ได้แก่

¹² มาตรา 123 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489.

พระราชบัญญัตินั้น กระบวนการนิติบัญญัติโดยทั่วไปตามรัฐธรรมนูญไทย และข้อบังคับ การประชุมของสภา มีหลักเกณฑ์ดังนี้ คือ

5.1 การเสนอร่างพระราชบัญญัติ

รัฐธรรมนูญในช่วงปี พ.ศ. 2476-2500 กำหนดรูปแบบการปกครองของไทย ให้มีรัฐสภาในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ในการเสนอร่างกฎหมาย เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาในระบบรัฐสภา คือสมาชิกสภาและคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นองค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรของฝ่ายบริหาร โดยทั้งสององค์กรจะมีลักษณะ ของการร่วมมือกัน เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้เลือกหัวหน้าฝ่ายบริหารให้จัดตั้ง รัฐบาลทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินแทนจึงเสมือนเป็นตัวแทนของนิติบัญญัติ ซึ่งเป็น ตัวแทนของประชาชนอีกชั้นหนึ่ง และโดยที่ฝ่ายบริหารเป็นฝ่ายที่ใช้กฎหมายในการให้ การบริการประชาชน ย่อมรู้ถึงความต้องการของประชาชนดี รวมทั้งการที่ฝ่ายบริหาร ย่อมต้องการกฎหมายไว้เป็นเครื่องมือในการบริหารงานตามนโยบาย จึงสมควรให้ ฝ่ายบริหารมีสิทธิหรืออำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ เช่นเดียวกับสมาชิก รัฐสภา

5.1.1 การเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง เป็นตัวแทนที่ทำ หน้าที่เป็นปากเป็นเสียงแทนประชาชน ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจ สูงสุดในการปกครองประเทศ สิทธิในการร่างกฎหมายจึงเป็นสิทธิพื้นฐาน ส่วนย่อย ส่วนหนึ่งของประชาชนที่จะใช้สิทธินี้ผ่านตัวแทนของตน คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญของไทยส่วนใหญ่โดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ. 2475-พ.ศ. 2500 จึงบัญญัติ ยอมรับสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงเท่านั้น ส่วนวุฒิสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งนั้น แม้จะ เป็นสมาชิกของรัฐสภาแต่รัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติให้สิทธิสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิ เสนอร่าง กฎหมายแต่อย่างใด คงกำหนดให้เพียงมีหน้าที่พิจารณากลับกรองกฎหมายในลักษณะที่ เป็นพี่เลี้ยงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

สำหรับรัฐธรรมนูญที่ให้สิทธิเฉพาะสมาชิกรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง จากประชาชนในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ได้แก่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ซึ่งรัฐสภาประกอบด้วย พุทธสภาและสภาผู้แทน สมาชิกพุทธสภาถึงแม้จะมาจากการเลือกตั้งก็ตาม แต่เป็นการเลือกตั้งทางอ้อม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 จึงบัญญัติให้สิทธิ เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเท่านั้น ที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ เช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรี (มาตรา 22)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2492 รัฐสภาประกอบด้วย วุฒิสภาและ สภาผู้แทน สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง ไม่มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติสมาชิก สภาผู้แทนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนมีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติ เช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรี (มาตรา 121)

แต่อย่างไรก็ตามในช่วงดังกล่าวได้มีรัฐธรรมนูญ ฉบับที่บัญญัติให้อำนาจแก่ สมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งเสนอร่างกฎหมายได้ ทั้งนี้เนื่องจากในขณะนั้น เป็น ระยะเริ่มแรกที่ประเทศไทยได้นำการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา มาใช้ ผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงยังไม่มีความรู้ความชำนาญ เพียงพอ จำเป็นต้องอาศัยสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งเป็นพี่เลี้ยง และในประการ ที่สองเนื่องจากในบางสถานการณ์เป็นระยะเวลาภายหลังการปฏิวัติ รัฐประหาร มี การประกาศใช้รัฐธรรมนูญหรือธรรมนูญการปกครอง โดยยังไม่มีสมาชิกรัฐสภาที่มา จากการเลือกตั้ง จึงให้สิทธิแก่สมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้ง เสนอร่างกฎหมายได้ สมาชิกเหล่านี้ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครอง แผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 สมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490

5.1.2 การจัดทำร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การจัดทำร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นอาจ จัดทำขึ้นด้วยตนเอง หรืออาศัยเจ้าหน้าที่ของรัฐสภาหรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง หรือผู้ช่วยประจำตัวช่วยเหลือในการจัดเตรียมข้อมูลในด้านต่าง ๆ สำหรับหลักการ เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นอาจแสวงหาได้จากกลุ่ม อาชีพ กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มพลังและตัวแทนจากท้องถิ่นต่าง ๆ หรืออาจได้ข้อมูลจาก ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกัน ลักษณะของร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เป็นผู้เสนอแนะจะเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับความต้องการของประชาชน หรือเป็นการรักษาสิทธิประโยชน์ของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ เช่นร่างพระราชบัญญัติตั้งพรรคการเมือง พ.ศ. 2487 ของนายวิฑูรย์ วัชรพิเนต ร่างพระราชบัญญัติสอบสวนเศรษฐกิจสงคราม พ.ศ. 2487 ของ ร.ท. ประจวบ มหาจันทร์ ร่างพระราชบัญญัติคณะพรรคการเมือง พ.ศ. 2492 ของนายฟอง สิทธิธรรม ร่างพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่าในภาวะคับขัน พ.ศ. 2492 ของหลวงอรุณพรพิศาลและนายทองดี อิศราชีวิน ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ พ.ศ. 2496 ของนายเมธ รัตนประสิทธิ์ ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองกรรมกร พ.ศ. 2495 ของนายเทียม ชัยนันท์ แต่ร่างพระราชบัญญัติเหล่านี้ไม่ผ่านกระบวนการของสภาออกมาเป็นกฎหมาย เป็นต้น สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน มักเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง เช่น เพื่อรักษาคะแนนเสียงของตน เพื่อแสดงให้เห็นว่าเป็นผู้เอาใจใส่ต่อสิทธิประโยชน์ของประชาชน หรือโดยการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงโครงสร้างด้านต่าง ๆ ของสังคม เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของฝ่ายค้าน หากร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับการสนับสนุนจากประชาชนทั่วไปจะมีผลบังคับทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนอกจากจะเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายสร้างคะแนนนิยมให้กับตนเองแล้ว ยังใช้เป็นเครื่องมือในการอภิปรายซักถามหรือโจมตีฝ่ายบริหารได้อีกด้วย นอกจากนี้ยังอาจใช้การเสนอร่างพระราชบัญญัติเป็นเครื่องมือในการล้มล้างรัฐบาลโดยวิถีทางของระบอบประชาธิปไตย เช่นการเสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการใช้จ่ายของประชาชนในภาวะคับขันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ของฝ่ายค้าน ซึ่งเป็นพรรคพวกของนายปรีดี พนมยงค์ เมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2489 และฝ่ายรัฐบาลซึ่งมีนายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี แพ้มติของที่ประชุมสภา เป็นผลให้นายควง อภัยวงศ์ ลาออกจากตำแหน่ง

สำหรับการจะเสนอร่างพระราชบัญญัติอย่างไรนั้น กรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไป คณะรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจเสนอโดยจะเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อสภาใดก่อนก็ได้ หากมีสองสภา แต่มีข้อยกเว้นคือรัฐธรรมนูญ

พ.ศ. 2489 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 กำหนดให้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน กรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ผู้มีอำนาจเสนอได้แก่คณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยคำรับรองของนายกรัฐมนตรี แต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 ให้อำนาจสมาชิกมีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้ โดยมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ส่วนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 และ พ.ศ. 2495 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 สมาชิกแห่งรัฐสภาซึ่งมีสภาเดี่ยวนั้นมีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ทั้งร่างพระราชบัญญัติทั่วไป และร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินโดยหลักการเดียวกัน ซึ่งอำนาจในการนำเสนอกฎหมายในรัฐสภานั้น ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับสภา ในบางสมัยกำหนดให้สมาชิกเข้าชื่อกันตามจำนวนที่กำหนด ในบางสมัยกำหนดกลไกและเงื่อนไขที่มีลักษณะพิเศษออกไป ดังปรากฏตามตารางที่ 4

ตารางที่ 4 ผู้มีอำนาจในการนำเสนอกฎหมายในรัฐสภา ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ พ.ศ. 2475-2500

ช่วงเวลา และรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้	กฎหมายทั่วไป	กฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน
ม.ช. 2475-ช.ค. 2475 ธรรมนูญการปกครอง แผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่ง คณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร จัดตั้งขึ้นชั่วคราว 70 นาย (มาตรา 10)	เหมือนกรณีกฎหมายทั่วไป
ช.ค. 2475-พ.ค. 2489 รธน. 2475	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมี อยู่ 2 ประเภท ประเภทที่ หนึ่งมาจากการเลือกตั้ง และ ประเภทที่สองมาจากการ เลือกตั้ง (มาตรา 36 และ 65)	เหมือนกรณีกฎหมายทั่วไป

ตารางที่ 4 (ต่อ)

ช่วงเวลา และรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้	กฎหมายทั่วไป	กฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน
พ.ศ. 2489-พ.ศ. 2490 รธน. 2489	1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2. คณะรัฐมนตรี (มาตรา 22)	1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยนายกรัฐมนตรี รับรอง 2. คณะรัฐมนตรี (มาตรา 53)
พ.ศ. 2490-มี.ศ. 2492 รธน. 2490	1. คณะรัฐมนตรี 2. สมาชิกรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (มาตรา 32 และ 61)	1. สมาชิกรัฐสภา (อันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) โดยมีนายกรัฐมนตรี รับรอง 2. คณะรัฐมนตรี (มาตรา 61)
มี.ศ. 2492-พ.ศ. 2494 รธน. 2492	1. คณะรัฐมนตรี 2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 121)	1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยนายกรัฐมนตรี รับรอง 2. คณะรัฐมนตรี (มาตรา 121)
มี.ศ. 2495-ต.ศ. 2501 รธน. 2475/2495	1. คณะรัฐมนตรี 2. สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีอยู่ 2 ประเภท	1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ทั้งสองประเภท) โดยนายกรัฐมนตรี

ตารางที่ 4 (ต่อ)

ช่วงเวลา และรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้	กฎหมายทั่วไป	กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน
	ประเภทที่หนึ่งมาจากการ เลือกตั้ง ประเภทที่สองมาจากการ แต่งตั้ง (มาตรา 45, 115 และ 73)	รับรอง 2. คณะรัฐมนตรี (มาตรา 73)

5.1.3 การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยคณะรัฐมนตรี

ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ต้องเสนอในนามคณะรัฐมนตรี ไม่ใช่เสนอในนามรัฐมนตรีกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง ทั้งนี้เพราะร่างพระราชบัญญัตินั้นจะต้องผ่านการพิจารณาของที่ประชุมคณะรัฐมนตรีแล้ว ซึ่งโดยธรรมเนียมทางการเมืองถือว่านายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทุกคนต้องรับผิดชอบร่วมกันในมติของคณะรัฐมนตรีในทุก ๆ เรื่อง ดังนั้นร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ จึงมีลักษณะพิเศษสองประการ คือ ในประการแรก ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอไม่ต้องมีผู้รับรองเหมือนกับร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ และในประการที่สองร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอ เมื่อรัฐสภาไม่เห็นชอบด้วยจะเป็นผลกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติบางลักษณะ เช่นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับภาษีอากร ฯลฯ ถือเป็นกฎหมายสำคัญที่คณะรัฐมนตรีจะใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินและตามนโยบายที่แถลงไว้ หากรัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ถือว่ารัฐสภาไม่ให้ความไว้วางใจในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีต้องลาออก แม้ว่าจะไม่มีการกำหนดไว้กฎหมายใดก็ตาม เพราะถือเป็นประเพณีในทางปฏิบัติว่ารัฐสภาไม่ให้ความไว้วางใจอีกต่อไปแล้ว

5.1.4 การจัดทำร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี

การยกร่างกฎหมายหรือการจัดทำร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีนั้น มีที่มาจาก 3 กรณี คือ

1. กรณีที่เริ่มต้นจากนโยบายของรัฐบาล

ในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้และได้รับความเห็นชอบจากสภานั้น จำเป็นต้องมีเครื่องมือในการดำเนินการซึ่งได้แก่ตัวบทกฎหมายที่จะใช้บังคับการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลโดยซึ่งการที่คณะรัฐมนตรีจัดทำร่างพระราชบัญญัติขึ้นใหม่ หรือแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่มีอยู่เดิม การดำเนินการดังกล่าวอาจทำได้โดย คณะรัฐมนตรีสั่งการหรือมอบหมายให้หน่วยงานหรือกระทรวง ทบวง กรม ที่มีหน้าที่รับผิดชอบ เป็นผู้จัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาเพื่อพิจารณา หากเป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นเรื่องใหม่ เรื่องพิเศษ หรือเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน คณะรัฐมนตรีอาจตั้งคณะกรรมการยกร่างพระราชบัญญัติหรือมอบให้คณะกรรมการชุดใดชุดหนึ่ง จัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาก็ได้

ในทางปฏิบัติจะเริ่มต้นจากหน่วยงานในระดับปฏิบัติการ คือหน่วยราชการในระดับกอง หรือคณะกรรมการที่กรมตั้งขึ้น เป็นผู้จัดทำร่างพระราชบัญญัตินั้นตามนโยบายที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย แล้วเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นผ่านตามลำดับชั้นจนถึงคณะรัฐมนตรี ซึ่งหากคณะรัฐมนตรีอาจไม่พิจารณาในทันที จะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาหรือคณะที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลพิจารณาเสียก่อน เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว ก็เสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา

2. กรณีที่ริเริ่มโดยหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบ

เฉพาะด้าน

ร่างพระราชบัญญัติที่ริเริ่มโดยหน่วยราชการนี้ ไม่จำเป็นต้องเป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย แต่เป็นเรื่องที่หน่วยราชการซึ่งรับผิดชอบงานของรัฐบาลด้านใดด้านหนึ่งเห็นว่าจะมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย หรือจำเป็นต้องมีกฎหมายเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ หรือเพื่อความสะดวกในการบริหารงานบริการประชาชน ก็อาจจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอตามลำดับชั้นให้คณะรัฐมนตรี

พิจารณาเพื่อเสนอต่อสภา โดยจะต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีก่อนเพื่อตรวจสอบความถูกต้อง และผลกระทบต่อ กฎหมายอื่นที่อาจมี ซึ่งบางกรณีอาจต้องเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับอื่นด้วย เพื่อให้มีความสอดคล้องกัน แล้วเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเข้าไปพร้อม ๆ กัน หลายฉบับ เพื่อให้มีบทบัญญัติสอดคล้องกัน ซึ่งเรียกว่า "กฎหมายพวง"

3. กรณีที่เกิดจากการที่คณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัติที่ สมาชิกสภาผู้แทนเสนอมาพิจารณาก่อนรับหลักการ

เนื่องจากฝ่ายบริหารจะต้องเป็นผู้ปฏิบัติหรือรักษาการให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติที่ออกโดยสภา ดังนั้นจึงควรเปิดโอกาสให้คณะรัฐมนตรีได้มีโอกาสได้รับ ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนเป็นผู้เสนอไปพิจารณาก่อนรับหลักการ และ พิจารณาในรายละเอียดว่าจะปฏิบัติตามบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัตินั้นได้หรือไม่ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขัดแย้งหรือสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลอย่างไร

ในทางปฏิบัติ เมื่อคณะรัฐมนตรีได้รับอนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎรให้ รับร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอไปพิจารณาก่อนรับหลักการ แล้ว หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยกับหลักการเหตุผล และบทบัญญัติของร่างพระราช- บัญญัติฉบับนั้น ก็จะเสนอร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี ที่หลักการและบทบัญญัติที่ เหมือนกันหรือคล้ายกัน เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรควบคู่กันไปด้วย ถ้าหาก มีความเห็นที่ขัดแย้ง ก็จะเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการที่ขัดแย้งและผิดแปลกไป จากร่างพระราชบัญญัตินั้น เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาควบคู่กันไปด้วย เช่นเดียวกัน สำหรับการพิจารณานั้นเป็นเรื่องของสภาผู้แทนราษฎรว่าจะพิจารณาเห็นชอบกับร่าง พระราชบัญญัติฉบับใด

สำหรับขั้นตอนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรี ขอรับมาพิจารณาก่อนรับหลักการนั้น จะคล้ายกับการจัดทำร่างพระราชบัญญัติของ รัฐบาลโดยทั่วไป คือพิจารณาเสนอมาตามลำดับชั้น โดยต้องผ่านการพิจารณาของ คณะกรรมการกฤษฎีกา หรือคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีก่อน แล้วจึงนำเสนอต่อ คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเสนอต่อสภาต่อไป

แนวทางในประการที่สามนี้ ปรากฏอยู่ในข้อบังคับการประชุม สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ข้อ 96 ส่วนข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ในช่วงปี 2475-2500 ยังไม่ปรากฏแนวทางดังกล่าวนี้

5.1.5 การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีและร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับกำหนดการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินในการบริหารประเทศ เงินดังกล่าวได้มาจากการชำระภาษีอากรของประชาชน ดังนั้นจึงเป็นร่างกฎหมายพิเศษที่คณะรัฐมนตรีจะต้องเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนให้ความเห็นชอบเสียก่อน สำหรับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้น หมายความว่าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการข้อความดังต่อไปนี้ทั้งหมด หรือแต่ข้อใดข้อหนึ่งกล่าวคือ การตั้งขึ้นหรือยกเลิก หรือลดหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับการภาษีหรืออากรหรือว่าด้วยเงินตรา การจัดสรรรับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการกู้เงินหรือการประกัน หรือการใช้เงิน¹³

สำหรับการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอ ส่วนร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้น ก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเสนอได้เช่นเดียวกับกฎหมายทั่วไป แต่ภายหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 แล้ว และรัฐธรรมนูญหลังจากนี้ทุกฉบับกำหนดไว้ชัดเจนว่าคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ และกรณีสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้เสนอจะต้องมีนายกรัฐมนตรียรับรอง โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 เท่านั้น ที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอโดยมีนายกรัฐมนตรียรับรอง รายละเอียดตามตารางที่ 4 และในกรณีเป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้วินิจฉัย ดังตารางที่ 5

¹³ มาตรา 63 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489.

5.1.5 การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีและร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับกำหนดการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินในการบริหารประเทศ เงินดังกล่าวได้มาจากการชำระภาษีอากรของประชาชน ดังนั้นจึงเป็นร่างกฎหมายพิเศษที่คณะรัฐมนตรีจะต้องเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนให้ความเห็นชอบเสียก่อน สำหรับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้น หมายความว่าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการขอความดังต่อไปนี้ทั้งหมดหรือแต่ข้อใดข้อหนึ่งกล่าวคือ การตั้งขึ้นหรือยกเลิก หรือลดหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับการภาษีหรืออากรหรือว่าด้วยเงินตรา การจัดสรรรับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการกู้เงินหรือการประกัน หรือการใช้เงิน¹³

สำหรับการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอ ส่วนร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้น ก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเสนอได้เช่นเดียวกับกฎหมายทั่วไป แต่ภายหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 แล้ว และรัฐธรรมนูญหลังจากนี้ทุกฉบับกำหนดไว้ชัดเจนว่าคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ และกรณีสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้เสนอจะต้องมีนายกรัฐมนตรีรับรอง โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 เท่านั้น ที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอโดยมีนายกรัฐมนตรีรับรอง รายละเอียดตามตารางที่ 4 และในกรณีเป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้วินิจฉัย ดังตารางที่ 5

¹³ มาตรา 63 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. พ.ศ. 2489.

ตารางที่ 5 อำนาจในการวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายใดเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวด้วย
การเงิน พ.ศ. 2475-2501

ช่วงเวลา	รัฐธรรมนูญ	ผู้มีอำนาจ
มี.ศ. 2475-ช.ค. 2475	ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม ชั่วคราว พ.ศ. 2475	ไม่มีบทบัญญัติ
ช.ค. 2475-พ.ค. 2489	รธน. 2475	ไม่มีบทบัญญัติ
พ.ค. 2489-พ.ช. 2490	รธน. 2489	ประธานสภาผู้แทน
พ.ช. 2490-มี.ค. 2492	รธน. 2490	ประธานสภาผู้แทน
มี.ค. 2492-พ.ช. 2494	รธน. 2492	ประธานสภาผู้แทน
มี.ค. 2495-ต.ค. 2501	รธน. 2475/2495	ประธานสภาผู้แทน

หมายเหตุ รธน. = รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย,
ชนบ. = ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นหากนายกรัฐมนตรีรับรองก็นำ
บรรจุเข้าระเบียบวาระต่อไป หากนายกรัฐมนตรีไม่รับรองร่างพระราชบัญญัตินั้นก็
ตกไป เหตุที่ต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นก็
เนื่องจากฝ่ายบริหารต้องเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาและฝ่าย
บริหารย่อมรู้เรื่องต่าง ๆ ในกิจการที่เกี่ยวกับการบริหารประเทศเป็นอย่างดี
ประกอบกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินมีความสำคัญและเกี่ยวข้องกับความมั่นคง
ของประเทศ ดังนั้นประมุขของฝ่ายบริหารจึงควรต้องได้พิจารณาก่อนที่จะให้เสนอ
เป็นร่างพระราชบัญญัติให้สภาพิจารณาตามขั้นตอนต่อไป

นอกจากนี้การเสนอร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ นั้น ต้องเป็นไปตาม
ข้อบังคับการประชุม ของสภาที่ใช้อยู่ในขณะนั้น เช่น ข้อบังคับการประชุมและการ
ปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2477 ข้อ 68 กำหนดว่า

"การเสนอญัตติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้น ให้อยู่ในบทบังคับ
ต่อไปนี้

ก. ให้ยื่นตามแบบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะพิจารณาเห็นสมควรแก่การพิจารณาของสภา

ข. ตามปกติคำขอตั้งจ่ายเงิน ให้แยกเป็นรายการระวาง

ค. คำขอรายหนึ่ง ๆ ต้องมีแถลงถึงจำนวนเงินที่ขออนุญาตทั้งสิ้นและแยกรายการประมาณละเอียดเป็นประเภทตามคำขอตั้งเงินจ่ายเป็นกรม ๆ"

ในสมัยประชุมตามพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมสมัยสามัญ เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2483 ได้มีการแก้ไขข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยการเสนอพระราชบัญญัติงบประมาณโดยให้รัฐบาลยื่นต่อสภาผู้แทนราษฎร ภายในวันที่ 1 พฤศจิกายน และการเสนอแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ถ้าสมาชิกเป็นผู้เสนอให้อยู่ในบทบังคับดังต่อไปนี้

ก. การเสนอแปรญัตติขอให้ลดจำนวนเงินขออนุญาตจ่ายต้องมีสมาชิกรับรอง 9 คน

ข. การเสนอแปรญัตติตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่หรือเพิ่มรายจ่ายต้องเสนอขอให้ลดจำนวนเงินอนุญาตจ่ายไปด้วย และต้องมีสมาชิกรับรอง 9 คน ทั้งต้องอยู่ภายในวงเงินที่ขอลด

ค. การเสนอแปรญัตติแก้ไขเปลี่ยนแปลงความประสงค์ของจำนวนเงินขออนุญาตจ่าย ต้องมีสมาชิกรับรอง 9 คน และต้องอยู่ภายในวงเงินที่ขอแก้ไขเปลี่ยนแปลง

ง. ห้ามมิให้เสนอแปรญัตติในรายการซึ่งมีข้อผูกพันดังต่อไปนี้

(1) ดอกเบี้ย และเงินสงฆ์ต้นเงินกู้

(2) รายจ่ายซึ่งเป็นจำนวนเงินกำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ถ้ามีปัญหาเกิดขึ้นว่า รายการใดมีข้อผูกพันเช่นว่านี้หรือไม่แล้วให้ถือว่าคำวินิจฉัยของประธานสภาเป็นเด็ดขาด

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ เกิดขึ้นในสมัยที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีในสมัยแรกและยังมีอิทธิพลทั้งในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในขณะนั้น

5.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

5.2.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในกรณีที่มีสภาเดียว

ในช่วงปี พ.ศ. 2487-2500 รัฐธรรมนูญที่กำหนดโครงสร้างของ สภามีเพียงสภาเดียว คือมีสมาชิกประเภทที่ 1 มาจากการเลือกตั้งและสมาชิก ประเภทที่ 2 มาจากการแต่งตั้งได้แก่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ร่างพระราชบัญญัติที่นำเข้าสู่สภาไม่ว่าจะเสนอโดยฝ่ายใด สภาจะทำหน้าที่เป็นองค์กร ในการพิจารณา การพิจารณาของสภา ที่ประชุมจะกระทำเป็น 3 วาระคือ

วาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการหรือเรียกว่าวาระรับหลักการ เป็นการ พิจารณาหลักการของร่างกฎหมายที่เสนอมาสู่การพิจารณาของสภา โดยสมาชิกสภา จะปรึกษากันว่าจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่ เมื่อที่ประชุมได้ อภิปรายกัน หรือเรียกว่าปรึกษาหารือกันแล้ว เห็นว่าสมควรจะได้ออกกฎหมายในเรื่อง นั้น ๆ ก็ลงมติรับไว้พิจารณาต่อไป ถ้าเห็นว่าไม่สมควรก็จะได้ลงมติไม่รับไว้พิจารณา ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นก็ป็นอันตกไป การลงมตินี้โดยปกติถือเอาเสียงข้างมากเป็น เกณฑ์ เว้นแต่ในเรื่องสำคัญ ๆ เช่นการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ต้องมีเสียงถึงสองในสาม เป็นต้น หรือถ้าหากว่าก่อนที่สภาจะลงมติรับหลักการ รัฐบาลจะขอรับไปพิจารณา เสียก่อนเพื่อความรอบคอบในการที่จะปฏิบัติตามกฎหมายนั้นหากได้ประกาศใช้ ถ้าที่ ประชุมอนุมัติก็มอบให้แก่รัฐบาลไปพิจารณา หรือที่ประชุมอาจมีมติให้ส่งร่างพระราช- บัญญัตินั้นไปให้คณะกรรมการพิจารณาก่อนรับหลักการก็ได้ เพื่อให้คณะกรรมการ พิจารณาว่าสภาสมควรจะรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้พิจารณาหรือไม่

ผลของการพิจารณาในวาระที่ 1

1. ในกรณีที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีมติในวาระที่ 1 ไม่รับ หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ร่างพระราชบัญญัตินั้นป็นอันตกไป
 2. ในกรณีที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร มีมติในวาระที่ 1 รับหลักการ แห่งร่างพระราชบัญญัติก็จะเข้าสู่การพิจารณาของสภาในวาระที่ 2 ต่อไป
- วาระที่สอง ขึ้นพิจารณาโดยคณะกรรมการและอภิปรายราย

มาตรา

เมื่อที่ประชุมลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ ไว้พิจารณาแล้ว ก็ส่งไปให้คณะกรรมการพิจารณา กรรมการที่จะส่งไปให้พิจารณานี้มี 2 ประเภท คือ กรรมการสามัญ ซึ่งเลือกตั้งจากสมาชิกสภาไว้เป็นประจำ (โดยปกติสภาจะเลือกกรรมการสามัญตั้งไว้ปีละครั้งทุก ๆ สมัยประชุมสามัญ ทั้งนี้สุดแต่ข้อบังคับสภาจะบัญญัติไว้อย่างไร) และกรรมการวิสามัญ ซึ่งเลือกตั้งขึ้นเฉพาะคราวจากบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกของสภาก็ได้ นอกจากนี้สภาอาจพิจารณาโดยกรรมการเต็มสภา ซึ่งการพิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภาจะทำได้ก็ต้องเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภาในขณะนั้น เช่นเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอหรือเมื่อสมาชิกเสนอญัตติโดยมีจำนวนสมาชิกรับรองตามที่กำหนดและที่ประชุมอนุมัติ ซึ่งฝ่ายบริหารไม่สามารถเข้าไปกำหนด หรือไม่มีสิทธิเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อพิจารณารายละเอียดของร่างกฎหมายแต่อย่างใด คงทำได้เพียงใช้อิทธิพลในทางอ้อมอย่างไม่เป็นทางการ โดยการโน้มน้าว (Lobby) ผ่านพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ เพื่อจูงใจให้สมาชิกสภามีความคิดเห็นคล้อยตามเจตนารมณ์ของฝ่ายบริหาร จึงอาจกล่าวได้ว่า กระบวนการนิติบัญญัติของไทยซึ่งเป็นองค์กรนิติบัญญัติในระบบรัฐสภานั้น การจัดทำกฎหมายเป็นไปในลักษณะที่เป็นความร่วมมือกับองค์กรฝ่ายบริหาร ซึ่งต่างกับองค์กรนิติบัญญัติในระบบประธานาธิบดีที่มีอำนาจจัดทำกฎหมายโดยลำพัง องค์กรฝ่ายบริหารไม่มีส่วนร่วมในการจัดทำ

การพิจารณาในวาระที่ 2 นี้เป็นการพิจารณาสองขั้นตอน กล่าวคือ ขั้นตอนแรกเป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการที่สภาตั้ง และการแปรญัตติ ขั้นตอนที่สอง เป็นการพิจารณาของสภาโดยที่ประชุมใหญ่ทั้งหมด ในการพิจารณาในชั้นกรรมการนี้ หากสมาชิกผู้ใดมีความประสงค์ที่จะขอแก้ไข ข้อความต่าง ๆ ในร่างพระราชบัญญัตินั้นอย่างใด ก็มีสิทธิเสนอแปรญัตติไปยังประธานกรรมการได้ภายในเวลาที่สภาได้กำหนดให้ และผู้แปรญัตติมีสิทธิที่จะไปชี้แจงแสดงความคิดเห็นประกอบคำแปรญัตติของตนต่อกรรมการ

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ก็จะเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อประธานสภา พร้อมทั้งรายงานว่าได้มีการแก้ไขหรือไม่ มีการแก้ไขในมาตราใดบ้าง และมีผู้แปรญัตติหรือไม่ ในมาตราใดบ้าง ผลการพิจารณาของคณะกรรมการมีมติเกี่ยวกับการแปรญัตตินั้น ๆ มีประการใด มีการสงวนคำแปรญัตติ

ไว้เพื่อขอคำวินิจฉัยจากสภาหรือไม่ (ผู้แปรญัตติอาจสงวนคำแปรญัตติของตนไว้ในเมื่อ
กรรมมาธิการไม่เห็นด้วย ทั้งนี้เพื่อขอให้ที่ประชุมสภาวินิจฉัยชี้ขาดอีกชั้นหนึ่งได้)

ในวาระที่ 2 ที่ประชุมจะได้พิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา
เริ่มตั้งแต่ชื่อร่างพระราชบัญญัติ ค่าปรารภ และมาตรา 1, 2, 3 ไปจนจบร่าง และ
ในขั้นนี้จะอภิปรายกันได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่คณะกรรมการมาธิการได้แก้ไข หรือที่
ผู้แปรญัตติสงวนไว้เท่านั้น ในระหว่างการพิจารณาวาระที่ 2 นี้ ถ้าปรากฏว่าข้อความ
ในมาตราต่าง ๆ ที่ที่ประชุมได้มีมติไปแล้วเกิดขัดแย้งกัน หรือบกพร่องในสาระสำคัญ
ที่ประชุมจะลงมติให้ส่งปัญหานั้นไปให้คณะกรรมการพิจารณาใหม่ เฉพาะที่ขัดแย้ง
หรือบกพร่องก็ได้

ผลการพิจารณาในวาระที่สอง

การพิจารณาในวาระที่สองนี้ จะไม่มีการลงมติเห็นชอบกับร่าง
พระราชบัญญัตินั้นหรือไม่ คงมีแต่การอภิปรายเสนอความคิดเห็น และมีมติเป็นราย
มาตราไปว่ามาตราใดควรเป็นอย่างไร หรือเป็นไปตามเดิม โดยเฉพาะในมาตรา
ที่มีการสงวนคำแปรญัตติหรือสงวนความเห็นต้องมีการวินิจฉัยชี้ขาดความเห็นแตกต่าง
กันดังกล่าวด้วย

วาระที่สาม ขึ้นลงมติประกาศใช้เป็นกฎหมาย

ในการพิจารณาวาระที่สาม ที่ประชุมสภาจะลงมติว่าจะเห็นชอบ
หรือไม่เห็นชอบ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นออกใช้เป็นกฎหมาย โดยไม่มีการอภิปราย
ในกรณีที่สภาลงมติในวาระที่สาม ไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้นก็เป็นอันตกไป
แต่หากสภามีมติเห็นชอบด้วยก็จะร่างเป็นพระราชบัญญัติต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อนำขึ้น
ทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายในราชกิจจานุเบกษา
ต่อไป

การพิจารณารวดเดียว 3 วาระ ตามปกติแล้วการพิจารณาร่าง
พระราชบัญญัติของทั้งสองสภามักกระทำเป็น 3 วาระ แต่ในกรณีพิเศษที่มีความจำเป็น
รีบด่วนเพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้รับการประกาศใช้เป็นกฎหมายโดย
เร็วเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ และร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ไม่ยาวจนเกินไป
ที่ประชุมสภาอาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นทั้งสามวาระรวดเดียวได้ โดยไม่มีการ
ตั้งคณะกรรมการหรือส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นให้คณะกรรมการสามัญรับไปพิจารณา

ในกรณีนี้ที่ประชุมสภาจะทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการมาธิการเอง เรียกว่า คณะกรรมการ
เต็มสภา สมาชิกทุกคนในที่ประชุมถือเป็นกรรมาธิการ ประธานกรรมาธิการก็คือ
ประธานในที่ประชุมนั่นเอง

การเสนอให้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติใด ๆ เดี่ยวสามารถ
โดยกรรมาธิการเต็มสภานี้ จะกระทำได้อีกเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอหรือเมื่อมี
สมาชิกเสนอญัตติโดยสมาชิกสภาด้วยกันเข้าชื่อเสนอ 15 คนขึ้นไป และที่ประชุม
อนุมัติ อย่างไรก็ตามมีข้อยกเว้นสำหรับเรื่องนี้ คือ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายประจำปี จะพิจารณารวดเดียวสามารถ (กรรมาธิการเต็มสภา)
ไม่ได้

5.2.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกรณีที่มี 2 สภา

ในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภาเป็นสภาคู่ มีทั้งสภาผู้แทน
ราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งและวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง¹⁴ และมาจากการ
แต่งตั้งเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 นั้น
การพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎรจะปฏิบัติเช่นเดียวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
ในสภาแบบสภาเดี่ยวดังกล่าวแล้ว รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้นำร่างพระราชบัญญัติที่
เสนอต่อสภาผู้แทนก่อน และเมื่อสภาผู้แทนได้พิจารณาลงมติให้ใช้ได้แล้วจึงนำเสนอ
ต่อวุฒิสภาหรือวุฒิสภา¹⁵ สำหรับระยะเวลาในการพิจารณานั้น รัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490
กำหนดไว้เช่นเดียวกันคือ วุฒิสภาหรือวุฒิสภาจะต้องพิจารณาและลงมติภายใน

¹⁴ มาตรา 24 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 เรียกว่า
วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้ง มีจำนวน 80 คน โดยใช้วิธีลงคะแนน
ออกเสียงโดยทางอ้อมและลับ

¹⁵ มาตรา 52 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 มาตรา 60
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490 มาตรา 122 รัฐธรรมนูญแห่งราช-
อาณาจักรไทย พ.ศ. 2492

ว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่ได้พิจารณาในวาระที่ 2 ถ้ามีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัติที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมได้ผ่านการพิจารณาโดยที่ประชุมเห็นชอบ แต่ถ้ามีมติไม่แก้ไขเพิ่มเติมก็หมายความว่าวุฒิสภาเห็นด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมแต่อย่างใด

ผลการพิจารณาของวุฒิสภา แบ่งได้เป็น 4 กรณีคือ

1. ถ้าวุฒิสภาหรือวุฒิสภาพิจารณาลงมติให้ความเห็นชอบด้วยโดยไม่แก้ไขแล้วก็ให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประเทศใช้เป็นกฎหมายต่อไป^{1๘}

2. กรณีวุฒิสภาหรือวุฒิสภาให้ความเห็นชอบโดยปริยาย คือวุฒิสภาหรือวุฒิสภาไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นให้เสร็จภายในกำหนดเวลาให้ถือว่าวุฒิสภาหรือวุฒิสภาให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น^{1๙}

3. กรณีวุฒิสภาหรือวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาให้สภาผู้แทนพิจารณาใหม่ ถ้าสภาผู้แทนลงมติเห็นชอบตามวุฒิสภาแล้วก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป^{2๐}

ถ้าหากสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันตามเดิมในร่างพระราชบัญญัติที่ส่งกลับคืนมา ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา²¹ ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

^{1๘} มาตรา 52 มาตรา 20 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489
มาตรา 66 มาตรา 29 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490 มาตรา 123
มาตรา 76 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492

^{1๙} มาตรา 54 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 มาตรา 62
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490 มาตรา 122 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492

^{2๐} มาตรา 52 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 มาตรา 60
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490

²¹ มาตรา 52 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 มาตรา 60
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490

ไทย พ.ศ. 2492 บัญญัติระยะเวลาเพิ่มเติมไว้ว่า ร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาส่งกลับคืนมายังสภาผู้แทนนั้นเมื่อเวลาผ่านพ้นไปหนึ่งปี สภาผู้แทนอาจกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ หากสภาผู้แทนลงมติขึ้นร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสภาแล้ว ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบจากสภา²²

4. กรณีพutsch หรือวุฒิสภามีมติแก้ไขเพิ่มเติม ก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาให้สภาผู้แทนพิจารณาใหม่ ถ้าสภาผู้แทนลงมติเห็นชอบด้วยตามที่พutsch หรือวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมมาก็ให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป²³ ในกรณีของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษว่า ร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาส่งคืนมายังสภาผู้แทนนั้น ให้สภาทั้งสองต่างตั้งบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนกำหนดประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น แล้วให้คณะกรรมการร่วมกันนั้นรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติตามที่ได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยกับร่างดังกล่าวก็ให้ดำเนินการประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไปได้²⁴

5.3 กลไกในการยับยั้งพระราชบัญญัติ

การยับยั้งพระราชบัญญัติในกรณีที่เห็นว่ายังไม่มีความเหมาะสมที่จะประกาศใช้เป็นกฎหมายนั้น มีกลไกในกระบวนการนิติบัญญัติในขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้คือ

5.3.1 การยับยั้งร่างพระราชบัญญัติโดยพระมหากษัตริย์

ในกรณีที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบหรือกรณีที่ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ แล้ว และไม่มีปัญหาใด ๆ ว่าขัดหรือแย้งต่อ

²² มาตรา 124 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492

²³ มาตรา 52 มาตรา 20 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489
มาตรา 60 มาตรา 29 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490

²⁴ มาตรา 122 มาตรา 76 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492

รัฐธรรมนูญหรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว มีความเห็นว่าจะไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ต่อมองค์พระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป แต่ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย พระองค์ทรงมีพระราชอำนาจที่จะใช้สิทธิยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ การยับยั้งทำได้ 2 วิธีคือ พระราชทานร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนมาโดยมิได้ทรงลงพระปรมาภิไธย หรือโดยทรงเก็บร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้โดยมิได้พระราชทานคืนมาภายในเวลาที่กำหนด โดยรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับได้บัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้คือ

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 บัญญัติพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์ว่า ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัตินั้น จะได้พระราชทานคืนมายังสภาภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีนำทูลเกล้าฯ ถวาย หรือมิได้พระราชทานคืนมายังสภาภายในหนึ่งเดือนนั้น สภาจะต้องปรึกษากันใหม่และออกเสียงลงคะแนนลับโดยวิธีเรียกชื่อถ้ำและสภากลางมติตามเดิมให้นำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานลงมาภายในสิบห้าวันแล้วให้ประกาศพระราชบัญญัตินั้นใช้บังคับเป็นกฎหมายได้²⁵

รัฐธรรมนูญฉบับที่สาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 บัญญัติพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์ ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัตินั้น จะได้พระราชทานคืนมายังรัฐสภาภายในหนึ่งเดือน นับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย หรือมิได้พระราชทานคืนมายังรัฐสภาภายในหนึ่งเดือนนั้น รัฐสภาจะต้องปรึกษากันใหม่ ถ้ารัฐสภาลงมติยืนยันตามเดิมให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานลงมาภายในสิบห้าวันแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้²⁶

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 บัญญัติพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้ง

²⁵ มาตรา 39 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475

²⁶ มาตรา 21 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489

พระราชบัญญัติว่า ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินั้น จะ
ได้พระราชทานคืนมายังรัฐสภาภายในหนึ่งเดือน รัฐสภาจะต้องปรึกษากันใหม่ ถ้า
รัฐสภาลงมติยืนยันตามเดิม ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ
ถวายเพื่อประกาศใช้ต่อไป²⁷

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. 2492 ได้บัญญัติพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ว่า ร่างพระราชบัญญัติใด
พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือมิได้
พระราชทานคืนมาภายในเก้าสิบวัน รัฐสภาจะต้องพิจาราร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่
ถ้ารัฐสภาลงมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิก
ทั้งหมดของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ
ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานลงมา
ภายในสามสิบวัน ก็ให้นำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็น
กฎหมายได้ เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว²⁸

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 6 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475
แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 บัญญัติพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ว่า ร่างพระราช-
บัญญัติใด พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย และพระราชทานคืนมายังสภาผู้แทน
ราษฎรหรือมิได้พระราชทานคืนมาภายในหกสิบวัน สภาจะต้องพิจาราร่างพระราชบัญญัติ
นั้นใหม่ ถ้าสภาลงมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งของ
จำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ
ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธย พระราชทานลงมา
ภายในสามสิบวัน ก็ให้นำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็น
กฎหมายได้ เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว²⁹

²⁷ มาตรา 30 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)

พ.ศ. 2490

²⁸ มาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492

²⁹ มาตรา 72 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม

พ.ศ. 2495

เกี่ยวกับการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาแล้ว ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึง พ.ศ. 2475 เคยมีเหตุการณ์ในปี 2477 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ 3 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลักษณะอาญา ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาความอาญา และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาทหาร และพระราชทานคืนมายังสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันตามเดิม รัฐบาลจึงได้นำร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 นั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อขอให้ทรงลงพระปรมาภิไธยอีกครั้งหนึ่ง แต่ก็ได้ทรงลงพระปรมาภิไธย พระราชทานคืนมาภายในกำหนดตามรัฐธรรมนูญ เกิดปัญหาขึ้นว่าจะให้ใครเป็นผู้ประกาศร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือนายกรัฐมนตรี เพราะรัฐธรรมนูญฉบับ 2475 บัญญัติไว้เพียงว่า "ท่านให้ประกาศพระราชบัญญัตินั้นใช้บังคับเป็นกฎหมายได้" เท่านั้น นายกรัฐมนตรีได้หารือมายังประธานสภาในเรื่องการประกาศนี้ ประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงได้นำเรื่องเสนอให้สภาพิจารณาตีความ และสภาได้ลงมติให้ส่งเรื่องนี้ไปให้คณะกรรมการพิจารณาร่างแบบพระราชบัญญัติเพื่อออกประกาศใช้ คณะกรรมการพิจารณาจึงได้ร่างแบบการประกาศเสนอต่อสภา เป็นคำสั่งของนายกรัฐมนตรีให้ประกาศร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับนั้นตามมติของสภา ซึ่งสภาก็ได้ลงมติเห็นชอบตามแบบที่คณะกรรมการเสนอ ดังปรากฏตามประกาศคำสั่งนายกรัฐมนตรีในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 52 ตอนที่ 7 หน้า 318 ลงวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2478 นั้นแล้ว แต่กรณีเรื่องนี้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมา คือ ตั้งแต่ฉบับ พ.ศ. 2489 เป็นต้นมา ได้บัญญัติลงไว้ชัดเจนที่เดี๋ยว่า "ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้" จึงเป็นอันหมดปัญหา

5.3.2 การยับยั้งพระราชบัญญัติโดยวุฒิสภา

ในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มี 2 สภา สภาสูงซึ่งได้แก่วุฒิสภา หรือวุฒิสภามีอำนาจที่จะยับยั้งหรือแก้ไขกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว ซึ่งในช่วง พ.ศ. 2487-พ.ศ. 2500 มีรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มี 2 สภาอยู่ 3 ฉบับ คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490 กำหนดไว้เหมือนกันว่าวุฒิสภาหรือสภาสูงต้องพิจารณา

ร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรภายใน 15 วัน และถ้าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับ
การเงินต้องพิจารณาภายใน 30 วัน แต่หากสภาผู้แทนราษฎรยังยืนยันความเห็นชอบ
ในร่างกฎหมายเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่าครึ่งหนึ่งแล้ว ให้ถือว่าร่างกฎหมายนั้น
ได้รับความเห็นชอบจากสภา ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492
ขยายเวลาพิจารณาของวุฒิสภาออกไปเป็น 30 วัน สำหรับร่างกฎหมายธรรมดาและ
60 วันสำหรับร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน และกำหนดให้ตั้งคณะกรรมการร่วม
เพื่อพิจารณาร่างกฎหมายที่วุฒิสภาเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติม อันเป็นกลไกในการยับยั้ง
ร่างกฎหมายให้รอบคอบยิ่งขึ้น รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 6

5.3.3 การยับยั้งพระราชบัญญัติโดยตุลาการรัฐธรรมนูญ

ภายหลังจากที่ร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว
ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่สภาให้ความเห็นชอบ หรือกรณีที่ให้ถือว่าได้รับความเห็นชอบจาก
รัฐสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีต้องนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ให้
พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย แต่ก่อนที่จะนำร่างขึ้นทูลเกล้าฯ ให้
พระปรมาภิไธยนั้น ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวอาจถูกยับยั้งโดยคำวินิจฉัยของตุลาการ
รัฐธรรมนูญ เนื่องจากพระราชบัญญัติมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยการ
ระงับการดำเนินการพิจารณาประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งตุลาการรัฐธรรมนูญ
เริ่มมีปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 โดยบัญญัติว่า ถ้าศาล
เห็นว่าบทกฎหมายใดมีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษา
คดีไว้ชั่วคราว แล้วให้รายงานความเห็นไปยังตุลาการรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณา
วินิจฉัย^{๓๐} และในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา ได้บัญญัติให้มีตุลาการรัฐธรรมนูญไว้เป็น
หมวดหนึ่งในรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ โดยกำหนดให้มีหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ
นั้น ๆ และวิธีการพิจารณาของตุลาการรัฐธรรมนูญก็ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการ
นั้น^{๓๑} เช่นกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อ
รัฐธรรมนูญ ก็ให้ส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา
วินิจฉัย เป็นต้น

^{๓๐} มาตรา 88 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489

^{๓๑} มาตรา 168 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 107
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495


ตารางที่ 6 อำนาจของวุฒิสภาหรือพฤฒสภาในการยับยั้งและแก้ไขร่างกฎหมาย
พ.ศ. 2475-2500

ช่วงเวลา และรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้	กำหนดเวลาของวุฒิสภา ในการพิจารณาลงมติ	กระบวนการยับยั้ง และแก้ไขกฎหมาย
<p>มี.ศ. 2475-ช.ค. 2475 รัฐธรรมนูญการปกครอง แผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475</p>	<p>ระบบสภาเดี่ยว ไม่มีวุฒิสภา แต่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเริ่มแรก มาจากการแต่งตั้ง</p>	
<p>ช.ค. 2475-พ.ค. 2489 รธน. 2475</p>	<p>ระบบสภาเดี่ยว ไม่มีวุฒิสภา แต่ สภาผู้แทนมีสมาชิกทั้งจากการ เลือกตั้งและแต่งตั้ง</p>	
<p>พ.ค. 2489-พ.ศ. 2490 รธน. 2489</p>	<p>1. พฤฒสภาต้องพิจารณาร่าง กฎหมายที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎร ภายใน 15 วัน สำหรับ กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน และ 30 วันสำหรับกฎหมายอื่น 2. หากมิได้พิจารณาลงมติภายใน กำหนดเวลา ถือว่าพฤฒสภา มีมติเห็นชอบแล้ว (มาตรา 54)</p>	<p>ร่างกฎหมายที่ พฤฒสภาลงมติไม่ เห็นชอบหรือลงมติให้ แก้ไข หากสภาผู้แทน ยืนยันความเห็นชอบ ในร่างกฎหมายเดิม ด้วยคะแนนเสียง มากกว่ากึ่งหนึ่งของ จำนวนสมาชิกสภา ผู้แทนทั้งหมด ให้ถือ ว่าร่างกฎหมายนั้น ได้รับความเห็นชอบ จากรัฐสภา (มาตรา 52)</p>


ตารางที่ 6 (ต่อ)

ช่วงเวลา และรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้	กำหนดเวลาของวุฒิสภา ในการพิจารณาลงมติ	กระบวนการยับยั้ง และแก้ไขกฎหมาย
พ.ศ. 2490-มี.ค. 2492 รธน. 2490	เหมือน รธน. 2489 (มาตรา 62)	เหมือน รธน. 2489 (มาตรา 60)
มี.ค. 2492-พ.ศ. 2494 รธน. 2492	ภายใน 30 วันสำหรับกฎหมาย เกี่ยวกับทางการเงินและ 60 วัน สำหรับกฎหมายอื่น ทั้งนี้ เว้นแต่ สภาผู้แทนจะมีมติขยายเวลาให้ เป็นพิเศษ (มาตรา 122)	<ol style="list-style-type: none"> 1. หากวุฒิสภาไม่เห็น ชอบด้วยกับร่าง กฎหมายที่ผ่านสภา ผู้แทนราษฎรมา ก็ให้ยับยั้งร่าง กฎหมายนั้นไว้ก่อน (มาตรา 123) 2. ร่างกฎหมายที่วุฒิ- สภาเสนอให้แก้ไข เพิ่มเติม ให้ตั้ง คณะกรรมการ ร่วมประกอบด้วย บุคคลที่สภาผู้แทน และวุฒิสภาเสนอ ชื่อเป็นจำนวน เท่ากัน (โดยสภา ผู้แทนเป็นผู้กำหนด จำนวนรวม) เพื่อ พิจารณาร่าง กฎหมายนั้นหาก สภาทั้งสองเห็น

ตารางที่ 6 (ต่อ)

ช่วงเวลา และรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้	กำหนดเวลาของวุฒิสภา ในการพิจารณาลงมติ	กระบวนการยับยั้ง และแก้ไขกฎหมาย
		<p>ชอบกับร่าง กฎหมายที่ผ่านการ พิจารณาของคณะ- กรรมาธิการร่วม แล้ว ก็ให้ถือว่า รัฐสภาได้ให้ความ เห็นชอบ แต่ถ้า สภาหนึ่งสภาใดไม่ เห็นชอบด้วย ก็ให้ ยับยั้งร่างกฎหมาย นั้นก่อน</p> <p>(มาตรา 123)</p> <p>3. เมื่อเวลาหนึ่งปี ล่วงพ้นไปนับแต่วัน ที่วุฒิสภาส่งร่าง กฎหมายกลับคืนมา ยังสภาผู้แทน สภา ผู้แทนอาจยกร่าง กฎหมายนั้นขึ้น พิจารณาใหม่ และ หากได้รับคะแนน เสียงเห็นชอบเกิน กึ่งจํานวน สมาชิกของสภา</p>

ตารางที่ 6 (ต่อ)

ช่วงเวลา และรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้	กำหนดเวลาของวุฒิสภา ในการพิจารณาลงมติ	กระบวนการยับยั้ง และแก้ไขกฎหมาย
		ผู้แทนทั้งหมดแล้ว ก็ถือว่าได้รับความ เห็นชอบจากรัฐสภา (มาตรา 124)
มี.ค. 2495-ต.ค. 2501 รธน. 2475/2495	ระบบสภาเดี่ยว ไม่มีวุฒิสภา แต่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีทั้งที่มา จากการเลือกตั้งและแต่งตั้ง	

5.3.4 การยับยั้งพระราชบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร

ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมาย โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่นายกรัฐมนตรีอาจยึดเวลายังไม่นำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ซึ่งเรียกว่า Pocket Veto เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดระยะเวลา จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นอำนาจยับยั้งอย่างหนึ่งของฝ่ายบริหารก็ได้^{๑๒}

5.4 กระบวนการในการประกาศใช้กฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว รัฐธรรมนูญทุกฉบับจะมีบทบัญญัติกำหนดให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลง

^{๑๒} วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์
สุทธินสารการพิมพ์, พ.ศ. 2523.

พระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว จึงใช้บังคับเป็นกฎหมายได้^{๖๖} ดังนั้นนายกรัฐมนตรีจึงเป็นผู้มีหน้าที่นำร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ทั้งนี้เพราะพระมหากษัตริย์ไม่ต้องการรับผิดชอบทางการเมืองหรือหลักเรื่อง The King can do no wrong ซึ่งหลักนี้มีขึ้นเพื่อถวายพระเกียรติยศและประกันความเป็นกลางของพระมหากษัตริย์

กรณีที่เป็นการนำร่างพระราชกำหนด ร่างพระราชกฤษฎีกาและร่างพระบรมราชโองการอื่น ๆ ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือเป็นผู้ริเริ่มเกี่ยวกับเรื่องนั้น ๆ จะเป็นผู้จัดทำเสนอและจะส่งเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าวนี้น่าจะสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีจะนำเรื่องนั้น ๆ เข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการแล้ว จะส่งเรื่องนั้น ๆ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาความถูกต้องก่อนจะนำความขึ้นกราบบังคมทูล เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป พระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว จะต้องมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา จึงจะใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ หรือในบางกรณีถ้าไม่ใช่กฎหมายที่ต้องให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย แต่เมื่อผู้มีอำนาจตราได้ลงนามแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็คือต้องนำออกประกาศโฆษณาหรือเผยแพร่ให้ประชาชนทั่วไปทราบ โดยการพิมพ์โฆษณาในหนังสือของทางราชการ ชื่อว่า ราชกิจจานุเบกษา

อย่างไรก็ตาม แม้จะลงพิมพ์โฆษณาในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ก็มีใช้ว่ากฎหมายนั้นจะใช้บังคับได้ทันที จะต้องดูข้อความในตัวบทกฎหมายนั้นเองว่าประสงค์จะให้ใช้บังคับได้เมื่อใด

^{๖๖} มาตรา 38 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 มาตรา 20 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 มาตรา 29 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 มาตรา 76 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 71 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495

6. การรับรองกฎหมายโดยสถาบันอื่น ๆ

นอกจากนี้ในส่วนของสถาบันตุลาการ ก็ได้เข้ามามีบทบาทในกระบวนการนิติบัญญัติ โดยการรับรองควาสามชอบของกฎหมายในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวนั้นเกิดขึ้นโดยอำนาจหรือคำสั่งของคณะปฏิวัติ โดยสถาบันตุลาการได้มีคำพิพากษารับรองความถูกต้องชอบธรรมของฝ่ายบริหารที่ได้ใช้อำนาจรัฐจากการปฏิวัติหรือกระทำรัฐประหารไว้ในลำดับแรกว่า

"การล้มล้างรัฐบาลเก่าตั้งเป็นรัฐบาลใหม่โดยใช้กำลังนั้น ในตอนต้นอาจไม่ชอบด้วยกฎหมาย จนกว่าประชาชนจะได้ยอมรับนับถือแล้ว เมื่อเป็นรัฐบาลที่ต้องตามความเป็นจริง คือหมายความว่าประชาชนได้ยอมรับนับถือแล้ว ผู้ก่อการกบฏล้มล้างดังกล่าว ก็ต้องเป็นผิดตามกฎหมายลักษณะอาญา มาตรา 102³³

ภายหลังจากนั้น สถาบันตุลาการได้ให้คำรับรองสถานะของกฎหมายที่เกิดจากคำสั่งของคณะปฏิวัติว่า เมื่อคณะรัฐประหารได้ยึดอำนาจการปกครองประเทศไทยได้ดีแล้ว การบริหารประเทศในลักษณะเช่นนี้ คณะรัฐประหารย่อมมีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลง แก้ไข ชกเลิก และออกกฎหมายตามระบบแห่งการปฏิวัติ เพื่อบริหารประเทศชาติต่อไปได้ มิฉะนั้นประเทศชาติก็จะตั้งอยู่ในความสงบไม่ได้...³⁴ และคำสั่งของคณะปฏิวัติจึงเป็นกฎหมายโดยสมบูรณ์ ดั่งนัยคำพิพากษาศาลฎีกาว่า

"เมื่อ พ.ศ. 2501 คณะปฏิวัติได้ทำการยึดอำนาจปกครองประเทศไทยได้เป็นผลสำเร็จ หัวหน้าคณะปฏิวัติย่อมเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองบ้านเมือง ข้อความใดที่หัวหน้าคณะปฏิวัติสั่งบังคับประชาชน ก็ต้องถือว่าเป็นกฎหมาย แม้พระมหากษัตริย์จะมีได้ทรงตราออกมาด้วยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร หรือสภานิติบัญญัติของประเทศก็ตาม ดั่งนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 45/2496...."

³³ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1153-1159/2495 หน้า 832.

³⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 45/2496

โดยการรับรองความชอบด้านกฎหมายของคณะปฏิวัติ จึงเป็นเหตุให้มีคำสั่งคณะปฏิวัติหรือคณะรัฐประหารออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมายในภายหลังอีกเป็นจำนวนมาก และส่วนใหญ่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการให้อำนาจแก่ระบบราชการ และมีผลบังคับอยู่ตลอดไปตราบใดที่ยังไม่มีการยกเลิก ซึ่งคำสั่งของคณะปฏิวัติจะมีผลกระทบต่อกระบวนการนิติบัญญัติในการตรากฎหมายโดยสถาบันรัฐสภา คือ เมื่อมีกฎหมายส่วนหนึ่งเกิดขึ้นโดยคำสั่งคณะปฏิวัติแล้ว และมีผลบังคับใช้เป็นที่ยอมรับของฝ่ายบริหาร จะมีผลให้ไม่มีการเสนอกฎหมายใหม่ในลักษณะดังกล่าวต่อสภาอีกโดยฝ่ายบริหาร อันเป็นการเสียโอกาสของสภาในการตรวจสอบและตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวเพื่อประโยชน์ของประชาชน ในขณะที่เดียวกันการยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งของคณะปฏิวัติที่มีฐานะทางกฎหมายเทียบเท่าพระราชบัญญัติก็ต้องกระทำโดยความเห็นชอบของสภาในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ก็น้อยมาก



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย