

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

กระบวนการในการตรากฎหมายของรัฐสภาไทยในช่วงปี พ.ศ. 2487 - พ.ศ. 2500 แม้รัฐบาลทุกคณะที่เข้ามาบริหารประเทศจะยึดมั่นและยอมรับในหลักการของระบบรัฐสภา โดยยอมรับการมีอยู่ของรัฐสภา และยอมรับในหลักการของรัฐธรรมนุญ (Constitutionalism) แต่กระบวนการนิติบัญญัติส่วนใหญ่ก็ได้ดำเนินไปตามหลักการ และตามอำนาจของมติสภาโดยบริสุทธิ์ การปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันระหว่างสถาบันรัฐสภา และสถาบันฝ่ายบริหารในการตรากฎหมายเพื่อใช้เป็นเครื่องมือและกลไกสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนั้นนับว่ามีความสำคัญมาก เพราะเป็นช่วงสำคัญของการปรับตัวของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาและเป็นจุดพลิกผันที่จะย่างก้าวไปในทิศทางใด เนื่องจากมีเหตุการณ์ที่สำคัญหลายประการที่เป็นการวางพื้นฐานซึ่งมีผลกระทบต่อสังคมไทย และต่อกระบวนการในการพัฒนาประชาธิปไตยในระยะต่อมาเป็นเวลาชาวนาน โดยในระยะแรกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2487 เป็นต้นมา รัฐสภาไทยได้มีบทบาทในกระบวนการตรากฎหมายในระบบรัฐสภาอย่างเป็นอิสระอยู่ช่วงระยะเวลาหนึ่งจนถึง พ.ศ. 2490 และหลังจากนั้น บทบาทที่แท้จริงของรัฐสภาไทยก็ได้ถูกลดความเป็นอิสระของในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้มีการใช้รัฐธรรมนุญหลายฉบับ และแม้จะมีบางขณะที่มีการปฏิวัติรัฐประหารบ่อยครั้งก็ตาม แต่กฎหมายเกือบทั้งหมดก็ตราขึ้นโดยกระบวนการนิติบัญญัติในรัฐสภา

อย่างไรก็ตามกระบวนการในการตรากฎหมายดังกล่าว มีปัจจัยและบริบทแวดล้อมหลายประการที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการนิติบัญญัติไทยในขณะนั้น ซึ่งจากการศึกษาบทบาทของรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย โดยศึกษารัฐสภาไทยภายใต้ระบอบอมตชาติปไตยในช่วง พ.ศ. 2487-2500 พบว่า

ในประการที่หนึ่ง พบว่าบริบททางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม มีอิทธิพลต่อวัตถุประสงค์ เนื้อหา และกระบวนการในการตรากฎหมายของรัฐสภาไทยในช่วง พ.ศ. 2487-2500 โดยตรง โดยความสัมพันธ์ระหว่างเนื้อหาของกฎหมาย จะเปลี่ยนแปลงไปตามสภาวะของบริบททางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมใน

แต่ละช่วง และอิทธิพลของบริบทต่าง ๆ จะมีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงกัน มิได้ขึ้นอยู่กับบริบทใดบริบทหนึ่งโดยอิสระ กล่าวคือ ในช่วง พ.ศ. 2487-2490 บริบททางด้านเศรษฐกิจมีอิทธิพลต่อกระบวนการตรากฎหมายของสภาสูงมาก และบริบททางด้านการเมืองและสังคมมีอิทธิพลในระดับรองลงมา โดยในช่วงระยะเวลาดังกล่าวสภาได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากรออกมามากที่สุด และรองลงมาคือกฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการ ซึ่งสอดคล้องกับบริบททางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น ทั้งนี้เนื่องจากการเข้ามาบริหารงานของรัฐบาลชุดพลเรือนในช่วงดังกล่าวอยู่ในระยะคาบเกี่ยวภายหลังการสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งประเทศไทยกำลังประสบปัญหาทางด้านเศรษฐกิจอยู่ในขั้นวิกฤติ อันเป็นผลมาจากภาวะสงคราม รัฐบาลและสภาจำเป็นต้องเร่งแก้ปัญหาต่าง ๆ เพื่อฟื้นฟูประเทศอย่างเร่งด่วน เป็นเหตุให้ไม่มีโอกาสพัฒนาประชาธิปไตยได้อย่างเต็มที่ แม้ว่าฝ่ายทหารจะอ่อนกำลังลงก็ตาม ในช่วงนี้จึงมีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการรายได้กฎหมายเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของรัฐ เป็นจำนวนมาก

ส่วนบริบททางด้านการเมืองและสังคมในช่วงดังกล่าวนี้ มีอิทธิพลรองลงมา แต่ก็ยังคงมีกฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดินที่สภาตราออกมาบังคับใช้เป็นจำนวนมากเป็นลำดับถัดมา รวมทั้งกฎหมายเกี่ยวกับการทหาร - ความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย เนื่องจากความจำเป็นที่รัฐบาลต้องการใช้กฎหมายดังกล่าวในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ โดยพยายามลดกฎเกณฑ์และผ่อนคลายความเข้มงวดของกฎหมายที่ใช้อยู่ในรัฐบาลชุดก่อน ๆ กฎหมายส่วนใหญ่ที่ตราออกใช้ในระยะนั้นยังคงมีลักษณะเป็นการให้อำนาจแก่ราชการ แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากช่วงก่อนปี 2490 นั้น สภามีอิสระอย่างสมบูรณ์และมีอิสระสูง ได้ปฏิบัติหน้าที่ในการตรากฎหมายแม่บทหลักได้แก่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492

สำหรับบทบาทของรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย ตั้งแต่ พ.ศ. 2490 เป็นต้นมาจนถึง พ.ศ. 2500 นั้น บริบททางด้านการเมืองและสังคมเข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการนิติบัญญัติมากที่สุด ส่วนบริบททางด้านเศรษฐกิจมีอิทธิพลต่อการตรากฎหมายของสภาเป็นลำดับรองลงมา กล่าวคือ ในช่วงต้นของปี 2490 สถาบันข้าราชการทหารเริ่มเข้ามามีบทบาทครอบงำกระบวนการเมืองการปกครองโดยการทำรัฐประหาร

ยึดอำนาจรัฐ ยกเลิกรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่เดิมนำรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยน้อยลงมาใช้บริหารประเทศ และค่อย ๆ สร้างฐานอำนาจของระบบราชการ ตลอดทศวรรษ 2490 จนมีความมั่นคง ดังนั้นในบริบทด้านการเมือง สถาบันข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันข้าราชการทหาร ซึ่งเริ่มฟื้นตัวและได้เข้ามามีอิทธิพลครอบงำฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการใช้กลไกของรัฐธรรมนูญที่ฝ่ายทหารเป็นผู้จัดร่างขึ้นขณะที่ได้อำนาจรัฐเป็นเครื่องมือในการกำหนดโครงสร้างของอำนาจและวางระบบในการควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติในสภา ในขณะที่บริบททางด้านเศรษฐกิจเริ่มลดปัญหาความรุนแรงลงโดยมีการพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น และบริบททางสังคมเอื้อต่อการเข้ามามีอิทธิพลของระบอบอมตชาธิปไตย

กล่าวคือ ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการจัดองค์การภายในสังคมไทยมาแต่เดิมยังคงมีอยู่ เพียงแต่เปลี่ยนแปลงรูปแบบไปจากเดิม โดยผู้นำทางการเมืองจะต้องสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับสถาบันฝ่ายอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันทหารเพื่อรักษาเสถียรภาพและขยายฐานอำนาจทางการเมือง ซึ่งพัฒนาการของบริบททางด้านการเมืองในช่วงดังกล่าวนี้ยังมีได้เข้าสู่ดุลยภาพ ดังที่เห็นได้จากสภาวะความไร้เสถียรภาพทางการเมืองที่เกิดขึ้นอยู่เกือบตลอดเวลาในทศวรรษนี้ อันเป็นผลสืบเนื่องจากความขัดแย้งระหว่างพลังอมตชาธิปไตยและประชาธิปไตย ซึ่งในการสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์นี้ ชนชั้นปกครองและฝ่ายบริหาร จำเป็นต้องแสวงหาฐานอำนาจทางเศรษฐกิจกับกลุ่มผลประโยชน์ธุรกิจ เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรสำหรับใช้ในระบอบอุปถัมภ์ทางการเมือง ดังที่กล่าวไว้ว่า ชนชั้นผู้กุมอำนาจในฝ่ายบริหารจึงใช้กลไกของอำนาจที่ได้จัดวางบริหารมีอิทธิพลเหนือฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย และในการกำหนดเศรษฐกิจ ให้กลายเป็นกระบวนการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจและกระแบ่งปันผลประโยชน์เพื่อการอุปถัมภ์ทางการเมือง เช่นการตรากฎหมายให้สามารถจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ โดยให้อำนาจฝ่ายบริหารในการตรากฎหมายระจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้โดยไม่ผ่านสภา และใช้เป็นแหล่งแสวงหาผลประโยชน์ที่สำคัญ ดังปรากฏในกรณีศึกษา เป็นต้น

ลักษณะเด่นของกฎหมายที่ตราโดยสภาตลอดช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดิน จะมี

ลักษณะเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ระบบราชการ มีลักษณะเป็นการสร้างและรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองเข้าสู่ส่วนกลาง แม้ว่าจะเป็นการกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นก็ตาม ทั้งนี้ยังไม่รวมกับกฎหมายเกี่ยวกับการปรับปรุงกระทรวงกรมและการจัดองค์กรของรัฐที่มีลักษณะเป็นการขยายฐานอำนาจของราชการออกไปเรื่อย ๆ นอกจากนี้ยังมีการผลักดันให้สภาดรากฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารอย่างมาก และมีการนำกฎหมายดังกล่าวไปใช้ในการกดดันกลุ่มที่อยู่ตรงข้ามและจัดศัตรูทางการเมือง ดังตัวอย่างกรณีศึกษาที่ 4 เรื่องพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 ทั้งนี้ก็เพื่อสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงทางการเมืองให้แก่ผู้นำฝ่ายบริหารในช่วงกลางทศวรรษ 2490 จนสามารถจัดกลุ่มที่โต้แย้งอำนาจของฝ่ายบริหารได้หมดสิ้น ส่วนกฎหมายในทางเศรษฐกิจและการคลังในช่วงเวลาดังกล่าวยังคงเน้นให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามนโยบายการสร้างทุนนิยมโดยรัฐ โดยยังไม่ปรากฏกฎหมายในเชิงปฏิรูปที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่

ในช่วงปลายทศวรรษ 2490 จนถึง พ.ศ. 2500 กฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากร กฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและการยุติธรรม มีจำนวนใกล้เคียงกันตามลำดับ สืบเนื่องจากบริบททางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนไป โดยเริ่มมีปัจจัยอื่น ๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น อิทธิพลของต่างประเทศ การขยายตัวทางเศรษฐกิจ รวมทั้งเสถียรภาพทางการเมืองที่เริ่มไม่มั่นคง เนื่องดุลแห่งอำนาจทางการเมืองถูกทำลายลง ผู้นำฝ่ายบริหารได้พยายามดำเนินนโยบายรัฐสวัสดิการเพื่อแสวงหาการสนับสนุนจากมวลชน ในขณะที่สถาบันรัฐสภาถูกรบงำโดยสถาบันฝ่ายบริหารซึ่งอยู่ในรูปของข้าราชการในระบอบมาตยาธิปไตยโดยสมบูรณ์ จึงเกิดกฎหมายที่สำคัญขึ้นในช่วงนี้หลายฉบับคือ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2497 และพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2497 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2499 ดังปรากฏในกรณีศึกษา แต่ก็เป็นการชี้ให้เห็นได้ว่า การตรากฎหมายของสภาก็เริ่มและเป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้มีอำนาจทางการเมืองในขณะนั้น มิใช่มีที่มาและบัญญัติขึ้นโดยเจตนาที่จะก่อประโยชน์หรือสนองความต้องการของประชาชนโดยแท้จริง

ในประการที่สอง พบว่า บทบาทของสถาบันข้าราชการ พรรคการเมือง ประเทศมหาอำนาจและองค์การระหว่างประเทศ สมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้ง รวมทั้งโครงสร้างของสภา และกลุ่มผลประโยชน์ มีผลกระทบต่อกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาไทยโดยตรง กล่าวคือ

สถาบันข้าราชการ

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้วมีการถ่ายโอนอำนาจรัฐจากสถาบันพระมหากษัตริย์มาสู่คณะราษฎร ซึ่งก็คือกลุ่มข้าราชการผู้นำทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน และกลุ่มคณะราษฎรเองก็จำเป็นต้องใช้ระบบราชการเป็นกลไกและ เครื่องมือในการสถาปนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา แต่ในทางปฏิบัติ กลุ่มคณะราษฎรก็ได้มีการแตกแยกกันเองและพยายามรักษาอำนาจไว้ภายในกลุ่มของตนเอง โดยพยายามสกัดกั้นกลุ่มอำนาจและกลุ่มผลประโยชน์อื่น เช่น การไม่ยินยอมให้มีการตั้งพรรคการเมือง การพยายามกดดันและทำลายขบวนการแรงงานของคณะราษฎรสายทหาร จนสามารถผูกขาดอำนาจและสืบทอดอำนาจไว้ภายในกลุ่มของตน แต่เพียงกลุ่มเดียว

การคงอยู่ของคณะราษฎรที่สืบต่ออำนาจมาจนถึงช่วง พ.ศ. 2487-2500 จึงเป็นการคงอยู่ของสถาบันข้าราชการที่ผู้นำฝ่ายบริหารใช้สถาบันข้าราชการ เป็น เครื่องมือในการรักษาอำนาจของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงตลอดทศวรรษ 2490 โดยไม่ยอมส่งมอบอำนาจที่แท้จริงให้กับประชาชน และกลุ่มผู้นำข้าราชการก็ได้พยายามทุกวิถีทางในการธำรงรักษาอำนาจในระบอบมาตยาธิปไตยของตนไว้ ด้วยการเข้ายึดอำนาจของฝ่ายบริหาร และใช้กลไกของรัฐธรรมนูญในการกำหนดกติกาของสังคม ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ โดยในส่วนของสถาบันรัฐสภา ในช่วงใดที่เป็นสภาของคณะปฏิวัติ รัฐสภาจะประกอบด้วยสมาชิกที่แต่งตั้งโดยฝ่ายบริหารทั้งหมด ในช่วงที่สภามีสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง จะมีสมาชิกสภาส่วนหนึ่งมาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหารโดยการแต่งตั้งข้าราชการเข้าไปเป็นสมาชิกเป็นส่วนใหญ่ เพื่อให้การสนับสนุนฝ่ายบริหารในกระบวนการนิติบัญญัติในสภา กล่าวคือในกรณีมีสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียว จะมีสมาชิกสภา 2 ประเภท โดยสมาชิกสภาประเภทที่ 2 จะมาจากการแต่งตั้ง

ในกรณีที่เป็นสภาคู่ สมาชิกของสภาจะมาจากการแต่งตั้งเสมอ และมีจำนวนสมาชิกในสัดส่วนที่สูงจนสามารถมีอิทธิพลครอบงำเหนือกระบวนการนิติบัญญัติในสภาได้ โดยการอนุญาตให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งวุฒิสภาได้ ตำแหน่งวุฒิสมาชิกจึงกลายเป็นเครื่องมือในระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างผู้นำฝ่ายบริหารกับฐานกำลังฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนในฐานะที่ทำหน้าที่ค้ำจุนระบบอมตยาธิปไตยให้ทรงอำนาจต่อไป ด้วยการอุปถัมภ์ทางการเมือง

นอกจากนี้การอนุญาตให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองและตำแหน่งรัฐมนตรีได้ จึงมีส่วนช่วยรวมศูนย์อำนาจการบริหารการปกครองไว้ในระบบราชการ จึงเป็นเหตุให้รัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองและตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ จึงมักถูกล้มล้างโดยการรัฐประหารในระยะเวลาอันสั้น

เมื่อระบบอมตยาธิปไตยมีอำนาจครอบงำกระบวนการนิติบัญญัติ จึงผลักดันให้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายอื่น ๆ ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อมที่ให้อำนาจแก่ระบบราชการ และขยายอำนาจของระบบราชการออกไปเป็นจำนวนมาก โดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการเสนอร่างกฎหมายและการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาในด้านเศรษฐกิจ กลุ่มชั้นนำที่เป็นข้าราชการพยายามแสวงหาอำนาจทางเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนฐานอำนาจทางการเมืองของตนในหลายวิธีคือ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ การยึดธนาคารพาณิชย์เป็นฐานทางเศรษฐกิจ การใช้อำนาจทางการเมืองในการสร้างอำนาจผูกขาดแก่บริษัทวิวาร และการดูดซับทรัพยากรของรัฐด้วยการฉ้อราษฎร์บังหลวง เพื่อนำรายได้ไปใช้อุปถัมภ์ทางการเมือง กระบวนการต่าง ๆ เหล่านี้ช่วยทำให้สถาบันข้าราชการเข้าไปมีอิทธิพลครอบงำสถาบันนิติบัญญัติในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ดังตัวอย่างเช่นพลังของข้าราชการประสบความสำเร็จในการแยกประเภทกฎหมายการเงินออกจากกฎหมายทั่วไป และกำหนดไว้ว่า การตรากฎหมายเกี่ยวกับการเงินต้องได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 เป็นต้นมา ส่วนการตรากฎหมายทั่วไปพลั้งอมตยาธิปไตยก็อาศัยวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาประเภทที่สองหน่วงเหนี่ยวหรือคัดค้านร่างกฎหมายที่ฝ่ายข้าราชการไม่ต้องการ เป็นต้น

ผลเสียของการที่สถาบันข้าราชการเข้าครอบงำกระบวนการนิติบัญญัติมีหลายประการคือ รัฐบาลมิได้รับรู้ความต้องการและความเดือดร้อนโดยแท้จริงของประชาชน ทำให้รัฐละเลยความเป็นอยู่ของประชาชนภาคชนบท มุ่งแต่พัฒนาเมืองรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเมือง โดยการทำลายการรวมตัวของกลุ่มเกษตรกร ผู้ใช้แรงงาน และกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ซึ่งก่อให้เกิดความทุกข์ยากแก่ประชาชนส่วนใหญ่ และช่องว่างของรายได้ระหว่างชุมชนเมืองกับชนบทแตกต่างกันมาก เปิดโอกาสให้มีการใช้อำนาจทางการเมืองในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ สังคมขาดการกระจายอำนาจและการกระจายรายได้ เป็นผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคมสูง

ในด้านบทบาทของสมาชิกสภา อำนาจของสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง จะถูกคานอำนาจโดยมีสัดส่วนระหว่างสมาชิกรัฐสภาที่มาจากการแต่งตั้งกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งสูงกว่าร้อยละ 70 ยกเว้นในปี พ.ศ. 2489-2490 ที่อัตราส่วนนั้นน้อยกว่าร้อยละ 50 สมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งที่เรียกว่า สมาชิกสภาประเภทที่สองหรือวุฒิสภา ย่อมตอบแทนบุคคลหรือสวามิภักดิ์ต่อบุคคลที่เสนอแต่งตั้งซึ่งได้แก่ฝ่ายบริหาร ตามลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ในขณะที่เดียวกันฝ่ายบริหารก็มักใช้สมาชิกสภาประเภทที่สองเป็นฐานคะแนนเสียงในสภา เพื่อให้การสนับสนุนฝ่ายบริหารในกระบวนการนิติบัญญัติ ตัวอย่างเช่น วุฒิสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง ตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 โดยรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ จึงให้การสนับสนุนรัฐบาลนายควง แต่ไม่สนับสนุนรัฐบาลชุด จอมพล ป. พิบูลสงคราม ในชุดต่อมา เป็นต้น

ผลอีกประการหนึ่งคือ สมาชิกรัฐสภาที่มาจากการแต่งตั้งสามารถหน่วงเหนี่ยวหรือชลอกระบวนการตรากฎหมายที่น่าเสนอโดยสมาชิกรัฐสภาที่มาจากการแต่งตั้ง บางครั้งกินเวลานานมากจนทำให้ประชาชนต้องเสียประโยชน์ และบางกรณีกฎหมายที่น่าเสนอเข้าสู่สภาและอยู่ระหว่างการพิจารณาอาจต้องตกไปเนื่องจากการยุบสภา ซึ่งผลเสียของการดำเนินการตามลักษณะนี้คือ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยถูกทำลาย และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งไม่อาจปฏิบัติหน้าที่โดยสมบูรณ์ได้

ผลเสียของการมีสมาชิกสภาจากการแต่งตั้งคือระบบประชาธิปไตยถูกเบี่ยงเบนเพื่อผลประโยชน์ของชนชั้นที่ได้อำนาจรัฐ อำนาจที่แท้จริงมิได้ตกแก่ประชาชนอันเป็นผลคนส่วนใหญ่ในสังคมถูกละเลย และกระบวนการตรากฎหมายของสภาจึงเป็นไปได้เพื่อประโยชน์ของคนกลุ่มน้อย

สำหรับปัจจัยเนื่องจากพรรคการเมือง เนื่องจากสถาบันพรรคการเมืองของไทยในระยะเวลาดังกล่าวอ่อนแอมาก ตั้งขึ้นโดยไม่มีอุดมการณ์ทางการเมือง จึงไม่อาจใช้เป็นสถาบันทางการเมืองในการถ่ายโอนอำนาจโดยสันติวิธี แต่พรรคการเมืองไทยมีขึ้นเพื่อสนับสนุนบุคคลใดบุคคลหนึ่งให้ขึ้นมามีอำนาจเป็นนายกรัฐมนตรี จึงมิใช่เป็นแกนของระบบทางการเมือง เป็นแต่เพียงสิ่งที่มีไว้เพื่อทำให้รัฐบาลดูมีความชอบธรรมในสายตาประชาชน และเป็นทางระบายแรงกดดันจากฝ่ายตรงข้ามในทางการเมือง ประกอบกับกลุ่มผลประโยชน์ของไทยในสมัยดังกล่าว เช่น กลุ่มสหภาพแรงงาน กลุ่มชาวนา กลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจ มีความอ่อนแอเนื่องจากถูกทำลายหรือจำกัดโดยอำนาจของฝ่ายบริหาร สถาบันพรรคการเมืองซึ่งเป็นพลังสำคัญของระบบรัฐสภาจึงอ่อนแอตามไปด้วย ทั้งนี้เพราะแม้ฝ่ายบริหารเองก็ไม่สนับสนุนให้มีพรรคการเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายจนถึงปี พ.ศ. 2499 และใช้วิธีการที่ไม่ชอบต่อระบบพรรคการเมืองโดยการให้ตำแหน่งและผลประโยชน์ทางการเมืองเพื่อจูงใจให้สมาชิกพรรคการเมือง สนับสนุนพรรคการเมืองโดยไม่คำนึงถึงอุดมการณ์ ด้วยเหตุดังกล่าวนี้เมื่อพรรคการเมืองอ่อนแอจึงมีผลกระทบต่อกระบวนการตรากฎหมายโดยตรง เพราะพรรคการเมืองไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการตรากฎหมายทั้งในขั้นการนำเสนอและการพิจารณาได้โดยอิสระ แต่กลายเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหาร

โครงสร้างของสภาก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลกระทบต่อกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภาไทยในระหว่างปี พ.ศ. 2487-2500 ทั้งนี้จากการศึกษาพบว่า เมื่อโครงสร้างของสถาบันสภาคู่จะทำให้ระยะเวลาในการพิจารณาผ่านร่างกฎหมายของสภายาวนานมากขึ้นกว่าสภาที่มีโครงสร้างเพียงสภาเดียว นอกจากจะมีความล่าช้าแล้ว อาจทำให้ร่างกฎหมายนั้นต้องตกไปเนื่องจากการยุบสภา หรือการปฏิบัติขัดอำนาจรัฐ นอกจากนั้นสมาชิกของสภาสูงซึ่งอาจเรียกว่าวุฒิสภาหรือพฤฒิสภา ซึ่งฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอแต่งตั้ง อาจใช้โอกาสหน่วงเหนี่ยว ชะลอ หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขสาระสำคัญของร่างกฎหมายฉบับนี้ ให้ผิดไปจากเจตนารมณ์เดิม

ในส่วนของอิทธิพลของประเทศมหาอำนาจและองค์การระหว่างประเทศ เริ่มเข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการนิติบัญญัติของไทยชัดเจนในช่วงทศวรรษ 2490 เป็นต้นมา โดยสหรัฐอเมริกาเข้ามาช่วยเหลือประเทศไทยในด้านเศรษฐกิจและการทหาร เพื่อใช้เป็นฐานในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ สำหรับองค์การระหว่างประเทศที่มีอิทธิพลในทางเศรษฐกิจต่อประเทศไทยอย่างมากมี 2 องค์การ คือ กองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลก ในฐานะผู้ดูแลรับผิดชอบระเบียบการเงินระหว่างประเทศที่ไทยสมัครเข้าเป็นสมาชิกในปี 2492 โดยได้ร่วมกับสหรัฐอเมริกาจัดตั้งรัฐบาลไทยในระหว่างปี 2492-2497 โดยการทำความเข้าใจว่าด้วยความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีข้อตกลงว่าประเทศทั้งสองจะยึดนโยบายเศรษฐกิจนิยม จนเป็นเหตุให้รัฐบาลไทยปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจระหว่างปี 2497-2503 จากนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยมมาเป็นนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม แรงกดดันดังกล่าวทำให้รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ตราพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นกฎหมายส่งเสริมการลงทุนของเอกชนฉบับแรกของไทย นอกจากนี้การดำเนินการของสหรัฐอเมริกาในการทำสงครามเย็นในภูมิภาคแถบนี้ โดยการโฆษณาชวนเชื่อ การสร้างทัศนคติและความคิดของประชาชนให้นิยมลัทธิเสรีนิยมและต่อต้านคอมมิวนิสต์ ซึ่งเมื่อความเห็นของมหาชนคล้อยตาม ทำให้สภาผ่านร่างพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ได้โดยง่าย

สำหรับปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อกระบวนการนิติบัญญัติไทยแต่ยังมีอิทธิพลไม่มากนัก เช่นกลุ่มผลประโยชน์อย่างไม่เป็นทางการ เกิดจากการที่คณะราษฎรและข้าราชการสร้างความสัมพันธ์กับพ่อค้านายทุนบางกลุ่ม ซึ่งเข้ามาสังกัดกับชนชั้นนำทางอำนาจกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเพื่อขอรับการอุปถัมภ์ทางการเมืองในรูปของการปกป้องคุ้มครองธุรกิจและผลประโยชน์จากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ ขณะเดียวกันก็ต้องให้ทรัพยากรทางการเงินและความช่วยเหลืออย่างอื่น ๆ แก่ชนชั้นนำทางอำนาจที่ทำหน้าที่คุ้มครองดูแล นอกจากนี้ ผู้มีอำนาจทางการเมืองยังได้แต่งตั้งพ่อค้านักธุรกิจบางคนให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่สองหรือวุฒิสภา อันเป็นเหตุให้ตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้เข้าไปมีบทบาทในกระบวนการนิติบัญญัติในสภาได้ ส่วนกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ เช่น สหภาพแรงงานจะไม่มีบทบาททางการเมืองและกระบวนการตรากฎหมาย เนื่องจากไม่มีสถานภาพทางกฎหมายอันเป็นผลจากการที่ผู้คุมอำนาจรัฐในขณะนั้นไม่ต้องการให้กลุ่มพลังอื่น ๆ ในสังคมพัฒนาขึ้นมาเป็นคู่แข่ง

ทางการเมือง และถูกชนชั้นนำทางอำนาจใช้สหภาพแรงงานเป็นเครื่องมือในทางการเมือง ยกเว้นในช่วงที่มีการตราพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ให้สิทธิแก่ผู้ใช้แรงงานมากขึ้น แต่ก็เพื่อเป็นการหาเสียงสนับสนุนของจอมพล ป. พิบูลสงคราม และกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับอยู่ในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ

ในประการที่สามพบว่า กระบวนการในการตรากฎหมายของระบบรัฐสภาไทย ในระหว่างปี พ.ศ. 2487-2500 ขาดความเป็นอิสระ กระบวนการตรากฎหมายถูกชี้นำ และถูกครอบงำโดยระบบราชการ และเจตนาารมณ์ของกฎหมายในช่วงดังกล่าวนี้ ส่วนใหญ่ให้อำนาจแก่ระบบราชการ โดยมีได้สนองตอบความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ด้วยเหตุปัจจัยข้างต้นที่ได้กล่าวมาแล้ว

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาบทบาทของรัฐสภาไทย ในการตรากฎหมายภายใต้ระบอบอาณัติประชาธิปไตยในระหว่างปี พ.ศ. 2487-2500 พบว่า สถาบันข้าราชการเข้ามามีอิทธิพลครอบงำกระบวนการทางการเมืองทั้งในฝ่ายบริหารและในกระบวนการนิติบัญญัติ อันเป็นผลให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาของไทยมิได้เป็นไปตามหลักการรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) การก้าวเข้ามามีอิทธิพลของข้าราชการดังกล่าวได้นั้นเนื่องจากการอาศัยการสร้างกลไกของอำนาจโดยรัฐธรรมนูญ โดยความอ่อนแอของสถาบันการเมืองต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งความสำคัญและความรับผิดชอบทางการเมืองของประชาชน อันเป็นผลมาจากระดับการศึกษา ดังนั้น เพื่อที่จะแก้ปัญหาเหล่านี้ ในประการแรกจึงสมควรที่จะจัดร่างรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายแม่บทหลักให้มีความเป็นประชาธิปไตยและเป็นไปตามหลักรัฐธรรมนูญนิยม ปล่อยให้ฝ่ายการเมืองและราชการประจำแยกกันโดยชัดเจน ในการดำเนินการดังกล่าว เพื่อให้บรรลุนิติภาวะอันอาจต้องมีการปฏิรูปทางการเมืองอย่างเป็นทางการเป็นกระบวนการด้วย ในประการที่สองจะต้องพัฒนาสถาบันทางการเมืองที่สำคัญขึ้นมารองรับ คือ พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ จะต้องเข้มแข็ง มีอิสระ และมีอุดมการณ์ตามวิถีทางของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งจะต้องมีกฎหมายระดับรองที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการทั้งระบบให้มีประสิทธิภาพ เช่น กฎหมายเลือกตั้ง กฎหมายพรรคการเมือง ขึ้นมารองรับด้วย