

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการนิติบัญญัติของ รัฐสภาไทย  
ในระหว่างปี พ.ศ. 2475-2489

หน้าที่ในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติในรูปของรัฐสภาตามระบอบการปกครองประชาธิปไตยมีกระบวนการที่ค่อนข้างซับซ้อนและยุ่งยากพอสมควร เนื่องจากการออกกฎหมายแต่ละฉบับจะต้องคำนึงถึงความจำเป็นในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ของประเทศในขณะนั้น ปัจจัยอื่น ๆ ทั้งภายในและภายนอก รัฐสภา รวมทั้งการคาดคะเนว่ากฎหมายที่จะออกมาใช้บังคับดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลในทางใดบ้าง โดยเฉพาะกับระบอบการปกครองประเทศ และกฎหมายจะต้องมีหลักเกณฑ์ทั่วไปด้วย กล่าวคือ กฎหมายที่จะตราขึ้นใหม่หรือการแก้ไขกฎหมายเก่าที่มีอยู่แล้วให้ดีขึ้น จะต้องกระทำเพื่อผลประโยชน์ของคนหมู่มาก หรือผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ดังเช่นที่ เซนต์ ไรม์ส อีโควนัส เชื่อว่า กฎหมายเป็นสิ่งจำเป็นหากว่าคนเราต้องการความสุข ผู้ปกครองที่ดี คือ ผู้ที่ดำเนินการปกครองสอดคล้องกับตัวบทกฎหมาย<sup>1</sup> นอกจากนี้การตรากฎหมายจะต้องผ่านกระบวนการไตร่ตรอง ปรีกษาหารือ ถกเถียงและตรวจสอบซึ่งกันและกันจากสมาชิกรัฐสภาอีกด้วย

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า กระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภานั้น กฎหมายแต่ละฉบับจะออกมาได้จะต้องเกี่ยวข้องกับปัจจัยต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอก รัฐสภา โดยในระหว่างปี พ.ศ. 2475-2489 มีปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการตรากฎหมายของ รัฐสภาไทยหลายประการ ดังต่อไปนี้ คือ

---

<sup>1</sup> สุขุม นวลสกุล, ทฤษฎีการเมืองสมัยโบราณและสมัยกลาง (พระนคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2516), หน้า 102.

## 5.1 สภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

### 5.1.1 สภาพทางการเมือง

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 จะเห็นได้ว่า สภาพทางการเมืองภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองรัฐบาลซึ่งประกอบด้วยสมาชิกคณะราษฎร ได้ล้มระบอบและองค์กรทางการเมืองตามระบอบการปกครองแบบเก่า และพยายามสร้างระบอบและองค์กรทางการเมืองแบบใหม่บนพื้นฐานแนวความคิดประชาธิปไตย โดยการตราพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 โดยกำหนดให้รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เป็นองค์กรทางการเมืองแบบใหม่แทนองค์กรเดิมที่ถูกยกเลิกไป และได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ส่วนในระดับท้องถิ่นได้จัดให้มีการปกครองในรูปแบบของเทศบาลเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ จัดการปกครองกันเองและเพื่อให้ราษฎรได้รู้จักวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญไปในตัว คือราษฎรจะได้ฝึกการปกครองในตำบลย่อย ๆ ของตนเพื่อประโยชน์แก่การที่จะเข้าไปเป็นผู้แทนราษฎรในสภาต่อไป โดยการตราพระราชบัญญัติเทศบาล และการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้น

สำหรับการบริหารราชการแผ่นดิน ได้มีการจัดระเบียบราชการบริหารประเทศใหม่ให้เหมาะสมกับรูปแบบการปกครอง โดยการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ซึ่งแบ่งราชการบริหารออกเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นและในการจัดส่วนราชการต่าง ๆ ได้มีการตรากฎหมายเพื่อปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ เพื่อให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพของบ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงและตรากฎหมายเกี่ยวกับระเบียบข้าราชการพลเรือนและข้าราชการประเภทอื่น ๆ เพื่อรองรับจำนวนข้าราชการที่เพิ่มขึ้นตามการจัดส่วนราชการใหม่

นอกจากนี้ นโยบายทางการเมืองที่สำคัญของคณะราษฎร ก็คือ การสร้างประชาธิปไตยเต็มรูปแบบซึ่งกำหนดที่จะให้ยกเลิกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่สองเมื่อราษฎรทั้งประเทศได้รับการศึกษาระดับประถมศึกษาจำนวนเกินกว่าครึ่งหนึ่ง หรือ

อย่างช้าไม่เกิน 10 ปี นับแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2475 รัฐสภาจึงได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาเป็นจำนวนมากเพื่อสนองความต้องการของคณะราษฎรในการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตราพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 และพ.ศ. 2483 ซึ่งเป็นเงื่อนไขของนโยบายดังกล่าว

### 5.1.2 สภาพทางเศรษฐกิจ

จากสภาพเศรษฐกิจในช่วงก่อนและหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง มีสภาพการเงินฝืดเคือง เศรษฐกิจตกต่ำ สินค้าเกษตรที่สำคัญมีราคาถูกลง รัฐบาลในขณะนั้นจึงได้ตรากฎหมายเพื่อลดรายจ่ายของรัฐบาล เช่น พระราชบัญญัติลดบ้านาณัฐชั่วคราว พ.ศ. 2476 ในขณะที่เดียวกันก็ลดภาษีอากรประเภทต่าง ๆ เช่น ลดภาษีอากรค่าที่ไร้อ้อย อากาศสวนใหญ่ ลดพิศักเก็บเงินค่านา เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อช่วยเหลือกสิกรของประเทศที่มีความยากจน ขัดสน ส่วนในการจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐบาลจำเป็นต้องทำ รัฐบาลก็ได้ปรับปรุงให้เกิดความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเพิ่มรายได้ให้แก่ประเทศ แต่ก็พยายามที่จะให้ประชาชนเดือดร้อนน้อยที่สุด โดยยกเลิกการเก็บภาษีที่ไม่เป็นธรรม เช่น เงินรัชชูปการที่เก็บทั้งคนจนและคนรวยในอัตราที่เท่า ๆ กัน และให้ยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับการเก็บภาษีอากรประเภทต่าง ๆ แล้วตราพระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2481 ซึ่งคำนึงถึงความสามารถ ความสะดวกของผู้เสียภาษี หลักประหยัดในการใช้จ่ายและความรู้สึกของผู้เสียภาษีขึ้นมาแทน นอกจากนี้ ยังมีการตรากฎหมายเพื่อจัดหางานให้ผู้ไร้อาชีพและกฎหมายเกี่ยวกับสำนักงานจัดหางานและกฎหมายช่วยอาชีพและวิชาชีพเพื่อสงวนอาชีพและวิชาชีพบางประเภทสำหรับคนไทย

ต่อมาเมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่สองในปี พ.ศ. 2482 และประเทศไทยต้องเข้าไปเกี่ยวพันกับสงครามด้วย เนื่องจากรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ยินยอมให้ทหารญี่ปุ่นเดินทัพผ่านประเทศไทย รัฐบาลจึงได้ตรากฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับภาวะสงคราม ได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดหน้าที่คนไทยในเวลารบ พ.ศ. 2484

พระราชบัญญัติให้อำนาจในการเตรียมการป้องกันประเทศ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติว่าด้วยชนศัตรูและทรัพย์สินของศัตรู พ.ศ. 2485 เพื่อรองรับสถานการณ์ของประเทศที่กำลังจะก้าวเข้าสู่ภาวะของสงคราม และเมื่อเกิดสงครามแล้ว ประเทศไทยก็ได้รับผลกระทบกระเทือนเพราะการที่ไทยไม่สามารถตั้งซื้อสินค้าสำคัญบางอย่างจากยุโรปได้ เช่น ยารักษาโรค เครื่องจักร อาหารสำเร็จรูป เป็นต้น ทำให้สินค้าขาดแคลนและมีราคาสูง รัฐบาลจึงมีนโยบายที่จะให้ประชาชนหันมาผลิตสินค้าประเภทเครื่องอุปโภคบริโภคขึ้นเอง และสนับสนุนให้ประชาชนรู้จักพึ่งตนเอง โดยการทำสวนครัวโดยการตราพระราชบัญญัติการสวนครัวและเลี้ยงสัตว์เพื่อประโยชน์แห่งครัวเรือน พ.ศ. 2482

ในปี พ.ศ. 2487 ซึ่งเป็นช่วงปลายสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศไทยก็ยังประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำอย่างหนัก ประชาชนขาดแคลนสินค้าอุปโภคบริโภค สภาพความเป็นอยู่ของบ้านเมืองที่ถูกทำลายโดยสงคราม และมีโจรผู้ร้ายชุกชุม ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากการทำมาหากินฝืดเคือง เป็นเหตุให้รัฐบาลไม่สามารถเก็บภาษีอากรได้เพียงพอกับความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อการแก้ไขระบบเศรษฐกิจและฟื้นฟูประเทศหลังสงคราม รัฐสภาจึงได้ใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อเพิ่มรายได้โดยการตราพระราชบัญญัติเงินช่วยชาติในภาวะคับขัน จำนวน 3 ฉบับ ในปี พ.ศ. 2487 พระราชบัญญัติกู้เงินในประเทศ พ.ศ. 2487 และพระราชบัญญัติในเรื่องเดียวกันใน พ.ศ. 2488 และ พ.ศ. 2489 และพระราชบัญญัติตัวเงินคลัง พ.ศ. 2487 เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐสภายังได้ตรากฎหมายขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจ อันเป็นผลมาจากสงคราม เช่น พระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกปอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง พ.ศ. 2482 และ พ.ศ. 2487 พระราชบัญญัติการค้าข้าว พ.ศ. 2489 พระราชบัญญัติสำรวจและห้ามกักกันข้าว พ.ศ. 2489 และรัฐสภาได้ตรากฎหมายเพื่ออนุญาตให้มีการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ขึ้นหลายฉบับ เพราะธนาคารเป็นแหล่งระดมทุนที่สำคัญซึ่งจะช่วยทำให้ระบบเศรษฐกิจสามารถฟื้นตัวได้ในระยะเวลาอันสั้น

### 5.1.3 สภาพทางสังคม

รัฐบาลมีความปรารถนาอย่างแรงกล้า ที่จะสร้างชาติให้เจริญทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ จึงได้มีการประกาศนโยบายและความปรารถนาที่จะสร้างชาติไทยให้เป็นมหาประเทศและมหาอำนาจ แต่รัฐบาลยังเห็นว่าชนบทรอบเนินมประเพณีบางอย่างของไทยและความเป็นอยู่ของคนไทยยังเป็นอุปสรรคอยู่มาก จึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงด้านวัฒนธรรมเสียใหม่ ปลุกฝังความรู้สึกราชาชาตินิยมให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชนพยายามกระตุ้นโน้มน้าวให้ประชาชนมีความรัก ความภูมิใจและหวงแหนชาติของตนเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการสร้างชาติ โดยการตราพระราชบัญญัติบำรุงวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2483 เพื่อกำหนดโทษผู้ไม่ปฏิบัติตาม และพระราชบัญญัตินี้ก็ได้รับการแก้ไขอีก 2 ครั้งในปี พ.ศ. 2485 พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2485 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2486

จากสภาพเศรษฐกิจในช่วง พ.ศ. 2475-2489 ที่กล่าวมาข้างต้นได้ส่งผลให้สังคมไทยในขณะนั้นสับสนวุ่นวาย รัฐสภาจึงได้อนุมัติกฎหมายที่ให้อำนาจทหารในภาวะสงครามและให้อำนาจรัฐบาลเพื่อแก้ไขสถานการณ์ที่อยู่ในภาวะคับขันให้กลับสู่ภาวะปกติโดยเร็วที่สุดจำนวนหลายฉบับที่สำคัญได้แก่ พระราชบัญญัติสภาการสงคราม พ.ศ. 2487 พระราชบัญญัติป้องกันภัยทางอากาศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2487 พระราชบัญญัติสภาป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ. 2487 พระราชบัญญัติกฤษฎีกาศึก (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2487 พระราชบัญญัติกักคุมผู้เป็นภัยแก่ชาติในภาวะคับขัน พ.ศ. 2488 และพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภค ของอื่น ๆ ในภาวะคับขัน พ.ศ. 2488 เป็นต้น

โดยสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่าสภาพการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในระหว่าง พ.ศ. 2475-2489 เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อกระบวนการนิติบัญญัติของไทย โดยรัฐสภาจะใช้มาตรการทางกฎหมาย ในการรองรับความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การบริหารราชการแผ่นดินและสภาพทางสังคม ในขณะที่ด้านเศรษฐกิจกฎหมายส่วนมากจะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ อันเป็นผลมาจากภาวะของสงครามโลกครั้งที่สอง โดยกฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากร มีจำนวนมากที่สุดถึง 273 ฉบับ รองลงมาได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน จำนวน 219 ฉบับ

อันดับที่สามได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับการทหาร ความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย ซึ่งมีจำนวน 170 ฉบับ ส่วนกฎหมายในอันดับที่สี่ถึงอันดับที่สิบเอ็ด ได้แก่ กฎหมายเทคนิค และกฎหมายอื่น ๆ กฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และการยุติธรรม กฎหมายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ พาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม กฎหมายเกี่ยวกับการเกษตรกรรมและการประกอบอาชีพ กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา กฎหมายเกี่ยวกับสาธารณสุข และกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีจำนวน 159, 151, 82, 52, 44, 30, 23 และ 6 ฉบับ ตามลำดับ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าสภาพเศรษฐกิจเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการนิติบัญญัติของไทยในระหว่าง พ.ศ. 2475-2489 มากที่สุด รองลงมาได้แก่สภาพทางการเมือง โดยสภาพทางสังคมเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลน้อยที่สุด

## 5.2 บทบาทของคณะราษฎรต่อกระบวนการนิติบัญญัติ

การที่คณะราษฎร ได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยที่ประชาชนทั่วไปมิได้มีส่วนรู้เห็นหรือมีส่วนร่วมด้วยนั้น เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้คณะราษฎรต้องตระหนักถึงการรักษาอำนาจทางการเมืองไว้ และป้องกันมิให้มีการแย่งชิงอำนาจไปจากกลุ่มของตน หรือมีการหวนกลับไปสู่การปกครองในระบบเดิมอีก ดังนั้น คณะราษฎรจึงได้ดำเนินการในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อรักษาเสถียรภาพของคณะราษฎรไว้ โดยการผูกขาดอำนาจในด้านต่าง ๆ ดังนี้

### 5.2.1 การผูกขาดอำนาจทางการเมืองโดยรัฐธรรมนูญ

การที่พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 มาตรา 10 และมาตรา 11 กำหนดให้คณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารซึ่งเป็นพรรคพวกของคณะราษฎรเป็นผู้ตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 70 คน และการกำหนดให้อำนาจของสภาผู้แทนราษฎรครอบคลุมไปถึงการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรด้วย กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้กำหนดหลักสูตรวิชาการ -

เมืองเพื่อพิจารณาว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนมีความรู้เหมาะสมหรือไม่ ประการหนึ่ง ประการที่สอง คือ การกำหนดว่าผู้สมัครเป็นผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ในสมัยที่ 2 จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกในสมัยที่ 1 เสียก่อนว่าเป็นผู้ไม่ควรสงสัยว่าจะนำมาซึ่งความไม่เรียบร้อยหรือไม่ ดังนั้นบุคคลอื่นที่มีได้เป็นพรรคพวกของคณะราษฎรย่อมจะหมดสิทธิสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสมัยที่ 2

นอกจากนี้ การกำหนดระยะเวลาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสมัยที่ 1 จำนวน 70 คนซึ่งมาจากการแต่งตั้งชั่วคราวจากตัวแทนของคณะราษฎรสามารถดำเนินการทางการเมืองได้ภายใน 6 เดือน หรือจนกว่าจะจัดกิจการในประเทศให้เป็นปกติเรียบร้อยได้จึงเป็นการผูกขาดอำนาจทางการเมืองเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 6 เดือน แม้ว่าภายหลังระยะเวลาี้แล้ว พระราชบัญญัติธรรมนูญฯ ยังกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสมัยที่ 1 เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ซึ่งมีอำนาจเท่ากับสมาชิกประเภทที่ 1 และกำหนดระยะเวลาไว้อย่างน้อย 10 ปี นั้นหมายความว่า คณะรัฐบาลมีสมาชิกในสภาที่พร้อมจะให้การสนับสนุนเป็นจำนวนครั้งหนึ่งแล้ว

ต่อมาคณะราษฎร ก็ยังใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการผูกขาดอำนาจอีก โดยการขยายบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 มาตรา 65 โดยการขยายระยะเวลาที่สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทจากเวลา 10 ปี เป็น 20 ปี ฉะนั้นอำนาจในการเลือกสรรสมาชิกประเภทที่ 2 จึงตกอยู่ในอำนาจของคณะราษฎรต่อไป

รวมทั้งการกำหนดองค์กร อำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ขององค์กรทั้งหลาย ในรัฐธรรมนูญยังสะท้อนให้เห็นถึง การแทรกตัวของอำนาจคณะราษฎรในระบบราชการ เข้าสู่ระบบการเมืองใหม่ที่รัฐธรรมนูญตั้งขึ้น ทั้งนี้โดยให้อำนาจใหม่ในระบบราชการของผู้ทำการยึดอำนาจสามารถเข้าสู่ และควบคุมอำนาจทางการเมืองของระบบใหม่ได้ โดยการกำหนดให้สมาชิกประเภทที่ 2 ที่มาจากการแต่งตั้ง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือน ดังนั้นสมาชิกประเภทที่ 2 จึงถือเป็นองค์กรที่รองรับการถ่ายทอดอำนาจระบบราชการที่ยึดอำนาจเข้าสู่ระบบการเมืองใหม่ที่ตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญที่กลุ่มของตนเป็นผู้ร่างนั่นเอง และการกำหนดให้สมาชิกประเภทที่ 2 มีอำนาจเท่ากับสมาชิกประเภทที่ 1 ซึ่งมาจากการเลือกตั้งและเป็นสัญลักษณ์ของอำนาจการเมืองที่มา

จากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ การบัญญัติให้การใช้อำนาจร่วมกันระหว่างอำนาจการเมืองในสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งกับอำนาจของระบบราชการในสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง จึงแสดงให้เห็นชัดถึงการแบ่งสรรอำนาจระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการอย่างเท่าเทียมกันเป็นอย่างดี

ส่วนการตรากฎหมาย พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองฯ มาตรา 8 ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจประกาศใช้กฎหมายที่พระมหากษัตริย์ไม่ยอมทรงลงพระนามและไม่เห็นพ้องด้วยแม้ต่อมาจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรแล้วก็ตาม ก็ยังกำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติใดที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย สภาอาจจะยื่นยันลงมติให้ร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ ออกมาใช้ได้โดยอาศัยเสียงข้างมากธรรมดา (Simple Majority) หรือให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ<sup>2</sup> ฉะนั้นสิทธิในการคัดค้านร่างพระราชบัญญัติของพระมหากษัตริย์ จึงมีโอกาสสัมฤทธิ์ผลน้อยมาก

### 5.2.2 การผูกขาดอำนาจทางการเมืองโดยการควบคุมระบบราชการ

ความพยายามที่คณะราษฎรจะควบคุมระบบราชการ สังกัดได้จากลักษณะสำคัญสามประการ คือ ประการแรก การโอนกรมร่างกฎหมายจากกระทรวงยุติธรรมมาขึ้นตรงต่อคณะราษฎร เพื่อความสะดวกในการออกกฎหมายและปรับกรมร่างกฎหมายให้มีลักษณะคล้ายสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส (Conseil d'Etat) คือ ทำหน้าที่ทั้งเป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล และศาลปกครองโดยการตราพระราชบัญญัติ ว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476 ขึ้นตามแนวฝรั่งเศส พึ่งสังเกตว่า การโอนกรมร่างกฎหมายมาขึ้นกับคณะราษฎรนี้ เป็นการแสวงหาเครื่องมือที่จะตรากฎหมาย เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามที่คณะราษฎรต้องการนั่นเอง<sup>3</sup> ประการที่สอง ความพยายามในการโอนกรมตรวจเงินแผ่นดินจากกระทรวงการคลัง มาขึ้นตรงต่อคณะราษฎร ทั้งนี้

<sup>2</sup> ข้อบังคับการประชุมฯ พ.ศ.2477 ข้อ 52.

<sup>3</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน 2: การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชนและพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, หน้า 94.



เพื่อความสะดวกในการตรวจสอบการใช้เงินของส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นการควบคุมระบบราชการโดยทางอ้อมทางหนึ่งด้วย ประการที่สาม ความพยายามในการปรับปรุงราชการฝ่ายบริหารเสียใหม่ โดยตราพระราชบัญญัติ ว่าด้วยธรรมนูญบริหารราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2476 ซึ่งเห็นได้ชัดว่าเป็นการจัดองค์กรของรัฐโดยอิงแบบอย่างการแบ่งและกระจายอำนาจแบบฝรั่งเศส กล่าวคือ มีการจัดระเบียบบริหารราชการฝ่ายพลเรือนโดยแบ่งออกเป็น การบริหารส่วนกลาง การบริหารภาคและการบริหารท้องถิ่น<sup>4</sup> พระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงเป็นความพยายามของคณะราษฎรที่ต้องการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจบริหาร ซึ่งเป็นกลไกสำคัญของอำนาจรัฐให้อยู่ภายใต้อำนาจทางการเมืองของระบบการเมืองใหม่

นอกจากนี้ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายราชการสามารถเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี มีส่วนในการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรง ซึ่งทำให้โครงสร้างฝ่ายบริหารโดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีจะต้องควบตำแหน่งสำคัญของราชการและฝ่ายการเมืองไว้หมดเช่น ตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้แก่กรณีของจอมพล ป. พิบูลสงครามและเป็นที่น่าสังเกตว่ากระทรวงสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงอำนาจรัฐ ที่สามารถใช้กำลังบังคับ (Sanction) ได้ทั้งสองกระทรวงมักจะเป็นตำแหน่งที่ฝ่ายราชการประจำที่มีอำนาจทางการเมืองในระบบใหม่ที่ตนสร้างขึ้นจะต้องยึดครองเอาไว้เพื่อเป็นฐานรักษาอำนาจทางการเมืองนั่นเอง โดยนัยนี้อำนาจรัฐที่ระบบราชการประจำมีอยู่กับอำนาจการเมืองที่มีความชอบธรรม (Legitimacy) มาจากการเลือกตั้ง จึงเป็นสิ่งเดียว (unity) ได้เฉพาะตัวบุคคลและที่เป็นเช่นนี้ได้ก็รัฐธรรมนูญอันเป็นกติกาสูงสุดที่ข้าราชการเขียนขึ้นได้เปิดช่องให้ทำได้<sup>5</sup>

4 ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ หน้า 61.

5 บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน 2: การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชนและพัฒนากฎหมายมหาชนในประเทศไทย. หน้า 180.

### 5.2.3 การป้องกันการกลับไปสู่การปกครองระบอบเดิม

นอกจากคณะราษฎรจะดำเนินการในหลาย ๆ วิธีเพื่อผูกขาดอำนาจทางการเมืองแล้ว ยังได้มีความพยายามที่จะต่อต้านมิให้มีการกลับไปสู่การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อีก โดยการลิดรอนอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์และบั่นทอนอำนาจของพระบรมวงศานุวงศ์

เมื่อคณะราษฎรได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจอย่างสิ้นพัน มาเป็นการปกครองตามรูปแบบรัฐธรรมนูญที่ถือว่าพระมหากษัตริย์ต้องทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) พระราชอำนาจในทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ที่ทรงใช้ในฐานะองค์อธิปัตย์แต่เดิม ได้ถูกบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องทรงใช้ภายใต้คำแนะนำและยินยอมของสถาบันทั้งหลายที่รัฐธรรมนูญกำหนดคือ พระราชอำนาจนิติบัญญัติทรงใช้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา พระราชอำนาจบริหารทรงใช้โดยคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรี และพระราชอำนาจวินิจฉัยคดีต้องให้ศาลเป็นผู้ใช้ กลไกที่ระบอบรัฐธรรมนูญสถาปนาขึ้น เพื่อตัดพระราชอำนาจทางการเมืองก็คือ การกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่าบทกฎหมาย พระบรมราชโองการหรือพระราชหัตถเลขาที่เกี่ยวกับราชการแผ่นดินนั้น ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ มิฉะนั้นจะไม่มีผลดังที่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 มาตรา 7 บัญญัติว่า "การกระทำใด ๆ ของพระมหากษัตริย์ต้องมีกรรมการราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดลงนามด้วย โดยได้รับความยินยอมของคณะกรรมการราษฎร จึงจะใช้ได้ มิฉะนั้นเป็นโมฆะ" สิ่งที่เกิดขึ้นก็คือ พระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีพระราชอำนาจและพระราชดำริทางการเมืองต่อไปได้อีก ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงการปกครองของคณะราษฎรเป็นระบอบรัฐธรรมนูญ จึงเท่ากับเป็นการกีดกันพระมหากษัตริย์ออกจากระบบการตัดสินใจทางการเมือง ในทางตรงกันข้ามอำนาจในการตัดสินใจในการบริหารราชการแผ่นดิน กลับเป็นขององค์กรทางการเมือง และระบบราชการประจำซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะราษฎร โดยตรง นอกจากนี้แล้วคณะราษฎรยังได้กระทำการลิดรอนอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์โดยการตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.

2476 และต่อมามีการแก้ไขอีกหลายครั้ง เพื่อเปลี่ยนสภาพกระทรวงวังซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับพระมหากษัตริย์โดยตรง จนกระทั่งกระทรวงวังมีขนาดเล็กลงจนถูกยุบลงเป็นหน่วยงานระดับกรมเพียงกรมเดียว คือ พระราชสำนัก<sup>6</sup> นอกจากนี้ยังมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติอากรมรดกและกฎหมายอื่น ๆ รวมทั้งเค้าโครงการเศรษฐกิจซึ่งล้วนแต่เป็นการมีเจตนาริครอบงำพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ทั้งสิ้น

สำหรับการบั่นทอนอำนาจของพระบรมวงศานุวงศ์ ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไป โดยกำเนิด หรือโดยการแต่งตั้งก็ตาม ย่อมดำรงอยู่ในฐานะเหนือการเมือง จึงอาจสันนิษฐานได้ว่า หากคณะราษฎรยอมให้พระบรมวงศานุวงศ์องค์ใดองค์หนึ่ง สมัครเข้ารับเลือกตั้งในตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ด้วยแล้ว ราษฎรส่วนใหญ่ซึ่งยังคงจงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ ก็อาจเลือกพระบรมวงศานุวงศ์องค์นั้นเข้ามาทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎร อันอาจจะทำให้คณะราษฎรควบคุมได้ยากยิ่งขึ้น

#### 5.2.4 การกำจัดศัตรูทางการเมืองหรือผู้ที่มิมีนโยบายทางการเมืองแตกต่างจากคณะราษฎร

นอกจากคณะราษฎรจะป้องกันมิให้สถาบันกษัตริย์ และพระราชวงศ์กลับมามีอำนาจดั้งเดิมแล้ว คณะราษฎรยังได้ตราพระราชบัญญัติป้องกันรักษารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2476 เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการปราบปรามผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาล โดยรัฐบาลจะเห็นว่าผู้ที่มีความคิดขัดกับรัฐบาลเป็นผู้บ่อนทำลายเสถียรภาพของรัฐบาล และตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ พ.ศ. 2476 เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการปราบปรามฝ่ายกบฏให้หมดสิ้นไป โดยมีได้คำนึงถึงความถูกต้องตามหลักนิติธรรม ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่าการตราพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ เป็นวิธีการที่จะใช้ทำลายล้างฝ่ายที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อคณะราษฎรจะได้มีสิทธิทางการเมืองเพียงกลุ่มเดียว ปราศจากผู้ที่จะควบคุมหรือคุ้ยอำนาจให้คณะรัฐบาลต้องดำเนินไปในทางที่ถูกต้องยุติธรรม นอกจากนี้

<sup>6</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปีแห่งการปฏิรูประบอบราชการ หน้า 67.

คณะราษฎร ยังผูกขาดอำนาจทางการเมืองโดยไม่ยินยอมให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาแข่งขันโดยอ้างว่าพรรคการเมืองอาจทำให้เกิดความไม่มั่นคงในชาติได้ ซึ่งก็เป็นเหตุผลที่สำคัญที่ทำให้คณะราษฎรครองอำนาจทางการเมืองสืบต่อมาเป็นเวลานาน

#### 5.2.5 การผูกขาดอำนาจทางเศรษฐกิจ

นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา แม้ว่าคณะราษฎร จะกุมอำนาจรัฐได้แต่ก็ขาดฐานอำนาจทางเศรษฐกิจ การขาดฐานอำนาจทางเศรษฐกิจ ไม่เพียงแต่จะสร้างขีดจำกัดในการขยายฐานอำนาจทางการเมืองเท่านั้น หากยังสร้าง ปัญหาในการธำรงไว้ซึ่งอำนาจทางการเมืองที่มีอยู่เดิมอีกด้วย พัฒนาการทางการเมือง หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองได้คลี่คลายไปในทางที่ชี้ให้เห็นว่า แบบแผนของความ สัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์จะแตกต่างกันไปตามระบอบการเมืองการปกครอง ในช่วงที่ระบบการ เมืองมีลักษณะเผด็จการหรือคณาธิปไตย ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่สำคัญที่สุดก็คือ ความ สัมพันธ์ระหว่างผู้นำทางการเมืองกับฐานกำลังทางทหาร ผู้นำทางการเมืองภายใต้ ระบอบการปกครองดังกล่าวนี้ จะธำรงอำนาจทางการเมืองไว้ได้หรือขยายฐานอำนาจ ทางการเมืองให้กว้างขวางขึ้นได้ก็ต่อเมื่อสามารถสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับผู้นำ ฝ่ายทหาร แต่เมื่อระบอบการเมืองการปกครองมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ประชาชนก็จะเป็นฐานอำนาจทางการเมืองที่แท้จริง<sup>7</sup> ผู้นำทางการเมืองที่จะมีอำนาจ บริหารราชการแผ่นดินได้ จะต้องมิฐานสนับสนุนจากประชาชน การสร้างความสัมพันธ์ เชิงอุปถัมภ์จึงเป็นยุทธวิธีสำคัญในการรักษาและขยายฐานอำนาจทางการเมือง แต่ด้วย เหตุที่พัฒนาการทางการเมืองหลังปี พ.ศ. 2475 ยังมีได้เข้าสู่ดุลยภาพ สภาวะความ ไร้เสถียรภาพทางการเมืองจึงเกิดขึ้นอยู่เนือง ๆ อันเป็นผลมาจากความขัดแย้งระหว่าง

<sup>7</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย: บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ การเมือง พ.ศ. 2475-2530, หน้า 54-57.

พลังอำนาจชาติปไตยกับพลังประชาธิปไตย ดังนั้นแม้ในช่วงที่ระบอบการเมืองมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ผู้นำทางการเมืองที่จะดำรงอำนาจทางการเมืองไว้ได้ ยังคงต้องรักษาความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับผู้นำฝ่ายทหารไว้ เพราะการละทิ้งหรือตัดทอนความสัมพันธ์กับผู้นำฝ่ายทหาร จะกลายเป็นเหตุปัจจัยที่ก่อให้เกิดความไร้เสถียรภาพทางการเมืองได้

ในเมื่อการสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์มีความสำคัญต่อการขยายและดำรงไว้ซึ่งฐานอำนาจทางการเมือง ผู้นำทางการเมืองจะต้องมีทรัพยากรสำหรับการสร้างความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ด้วยเหตุนี้เองชนชั้นปกครองจึงต้องแสวงหาอำนาจทางเศรษฐกิจและสร้างสายสัมพันธ์กับกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ทั้งนี้เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากร เพื่อใช้ในการอุปถัมภ์ทางการเมือง การกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจจึงกลายเป็นกระบวนการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของชนชั้นปกครอง ภายใต้ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่กล่าวมาข้างต้น การดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจเพื่อสวัสดิการสูงสุดของสังคมจึงเป็นเรื่องที่มีอาจเป็นไปได้ เพราะการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจกลายเป็นกระบวนการแบ่งปันผลประโยชน์เพื่อการอุปถัมภ์ทางการเมือง<sup>8</sup> ด้วยเหตุนี้เองจึงปรากฏว่า บรรดามาตรการทางนโยบายซึ่งดูเหมือนว่าเป็นประโยชน์แก่สังคมโดยรวม หรือเป็นประโยชน์ต่อชนส่วนใหญ่ของประเทศ กลับกลายเป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรของแผ่นดิน เพื่อประโยชน์ของชนชั้นปกครองเพียงกลุ่มเดียว

ดังนั้นโครงสร้างอำนาจทางการเมือง จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดพลังการต่อรองในด้านนโยบายเศรษฐกิจ โดยที่กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจจะปรับเปลี่ยนตามการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างอำนาจทางการเมือง การที่โครงสร้างอำนาจทางการเมืองซึ่งได้แก่ รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ถูกครอบงำโดยคณะราษฎร ทำให้คณะราษฎร สามารถครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งรวมถึงการผลักดันให้มีการตรากฎหมาย เพื่อรองรับนโยบายเศรษฐกิจดังกล่าวด้วย

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.

ตลอดระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475-2489 คณะราษฎรจึงกลุ่มการเมืองเพียงกลุ่มเดียวที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ และได้เข้าไปดำเนินธุรกิจในรูปแบบต่าง ๆ ในช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง ซึ่งก็ทำให้สามารถสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ เพื่อขยายและธำรงไว้ซึ่งอำนาจทางการเมืองไว้ในกลุ่มของตนได้เป็นอย่างดี

นอกจากนี้ ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง เศรษฐกิจของไทยตกอยู่ในมือของพ่อค้าชาวจีนคณะราษฎรจึงได้เสนอนโยบายชาตินิยมที่มุ่งสร้างทุนนิยมโดยรัฐขึ้นเพื่อจัดอำนาจทางเศรษฐกิจของพ่อค้าชาวจีน รวมทั้งการที่สมาชิกของคณะราษฎรบางส่วนเข้ามาดำเนินธุรกิจใน 3 รูปแบบ คือ รัฐวิสาหกิจของรัฐหรือบริษัทกึ่งราชการของคณะราษฎร วิสาหกิจส่วนตัวของสมาชิกคณะราษฎร และธุรกิจภายใต้การอุปถัมภ์ของสมาชิกคณะราษฎร ทั้งนี้คณะราษฎรอาจเห็นว่ายังมีอำนาจทางเศรษฐกิจมากเพียงใด ก็ย่อมจะทำให้สามารถรักษาอำนาจทางการเมืองได้ดีเพียงนั้น ประกอบกับในขณะนั้นโครงสร้างอำนาจทางการเมืองมิได้มีการกระจายอย่างทัดเทียมกัน เนื่องจากฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ จึงเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ สภาผู้แทนราษฎรก็ไม่สามารถมีบทบาทในเรื่องนี้เท่าที่ควรอีกด้วย ดังนั้นคณะราษฎร จึงมีบทบาทเป็นอย่างมากในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจในช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง

โดยสรุปแล้วจึงอาจกล่าวได้ว่า คณะราษฎรมีอิทธิพลต่อกระบวนการนิติบัญญัติเป็นอย่างมาก โดยการผูกขาดอำนาจทางการเมือง และการพยายามสร้างกลไกทางการเมืองมาควบคุมรัฐสภา เพื่อรักษาอำนาจของกลุ่มตนเอาไว้ ดังเช่น การแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 โดยไม่เปิดโอกาสให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีส่วนร่วมในการคัดเลือก (Select) และการแต่งตั้ง (Appoint) ด้วยพระองค์เอง ทั้งที่ตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะทรงแต่งตั้ง การจำกัดสิทธิเสรีภาพในการพูด การเขียน การโฆษณา และการตั้งพรรคการเมือง และการปราบปรามบุคคลซึ่งเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลอย่างรุนแรง โดยไม่ถูกต้องตามหลักนิติธรรมและมนุษยธรรม โดยการตราพระราชบัญญัติจัดการป้องกันรักษารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2476 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ พ.ศ. 2476 การลิดรอนสถานภาพของพระมหา-

กษัตริย์ และพระราชวงศ์ให้ต่ำลงโดยอาศัยรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดให้พระมหากษัตริย์ ทรงปกครองประเทศแต่เพียงการดำรงตำแหน่งเป็นประมุข แต่ในนามเท่านั้น และการกำหนดให้พระราชวงศ์อยู่เหนือการเมือง รวมทั้งการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพในรูปแบบต่าง ๆ ของคณะราษฎร เช่น คำประกาศของคณะราษฎรในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง การเนรเทศกรมพระนครสวรรค์วรพินิจ ผู้สำเร็จราชการรักษาพระนคร ออกไปนอกประเทศ การลงบทความโจมตีสถาบันพระมหากษัตริย์ และการหวาดระแวงว่าพระมหากษัตริย์ทรงมีส่วนรู้เห็น และสนับสนุนผู้ก่อการกบฏบวรเดช สิ่งเหล่านี้นำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว กับคณะราษฎรอย่างรุนแรง จนนำไปสู่การสละราชสมบัติในเวลาต่อมา

### 5.3 รูปแบบโครงสร้างและองค์ประกอบของรัฐสภา

ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 แล้วประเทศไทย ได้มีการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา โดยรูปแบบโครงสร้างของรัฐสภา ได้ถูกกำหนดโดยรัฐธรรมนูญ 2 ฉบับ คือ

5.3.1 พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ซึ่งกำหนดให้รัฐสภาเป็นแบบสภาเดี่ยว คือ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งประกอบด้วยสมาชิก 70 คน ที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐสภามีอำนาจสูงสุด ซึ่งรายละเอียดได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3 โดยอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารยังไม่เป็นไปตามหลักการถ่วงดุลแห่งอำนาจ (Balance of Power) เนื่องจากฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร แต่ในขณะที่สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจถอดถอนฝ่ายบริหารได้ การปกครองตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงเป็นการปกครองโดยรัฐสภา

5.3.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ซึ่งกำหนดให้รัฐสภาเป็นแบบสภาเดี่ยว คือ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท มาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้งจำนวนเท่า ๆ กัน โดยฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ลาออก ในขณะที่คณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจในการ

ขอให้ประมุขของประเทศยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ ดังนั้น อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร จึงเป็นไปตามหลักการถ่วงดุลแห่งอำนาจ (Balance of Power) การปกครองตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงเปลี่ยนมาเป็นการปกครองในระบบรัฐสภา

ระบบสภาเดียว ซึ่งประเทศไทยได้นำมาใช้ตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 1-2 ในระหว่างปี พ.ศ. 2475-2489 มีข้อดีอยู่หลายประการ คือ ทำให้กระบวนการตรากฎหมายมีความรวดเร็วขึ้น เนื่องจากร่างกฎหมายจะได้รับการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียว โดยไม่มีสภาสูงหรือวุฒิสภามาคอยตรวจสอบการพิจารณาร่างกฎหมายซ้ำอีกครั้งหนึ่ง สมาชิกของสภาเดียวซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งหมด ก็ถือเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง ก่อให้เกิดความรับผิดชอบอย่างชัดเจนระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับคณะรัฐมนตรี ลดการทำงานที่ซ้ำซ้อนกัน และลดความสับสนในกระบวนการนิติบัญญัติ ก่อให้เกิดคุณภาพของสมาชิกสภา และทำให้เกิดเกียรติคุณสูงขึ้นเมื่อพิจารณาในแง่ของขนาดของสภา และมีค่าใช้จ่ายน้อย แต่ก็อาจมีข้อเสีย คือ ขาดความรอบคอบในการพิจารณาร่างกฎหมาย เพราะไม่มีองค์กรอื่นมาคอยตรวจสอบ หรือกลั่นกรองกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร

แม้ว่ารูปแบบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 และตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 จะเป็นแบบสภาเดียวเหมือนกันก็ตาม แต่ถ้าหากพิจารณาถึงรายละเอียดของที่มาและภูมิหลังของสมาชิกรัฐสภาแล้วจะเห็นได้ว่า มีความแตกต่างกัน คือ สมาชิกของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 มาจากการแต่งตั้งทั้งหมดจากคณะราษฎร ในขณะที่สมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนและแต่งตั้งจากคณะราษฎรจำนวนเท่า ๆ กัน นั้นหมายความว่า รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 ย่อมถูกรอบงำโดยสมาชิกของคณะราษฎรได้มากกว่ารัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ดังนั้น โครงสร้างของสภาดังกล่าว จึงมีผลต่อกระบวนการนิติบัญญัติ คือ มีผลต่อประเภท ลักษณะ เนื้อหาของกฎหมาย บทบาทในการพิจารณาร่างกฎหมายของสมาชิก และระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณาร่างกฎหมาย ซึ่งจากการศึกษากฎหมายที่ตราโดยรัฐสภาในระหว่าง พ.ศ. 2475-2489 ในบทที่ 4 พบว่ามีกฎหมายเป็นจำนวนมาก



ผ่านการพิจารณาโดยไม่ค่อยมีปัญหา เนื่องจากมีสมาชิกอภิปรายกันน้อย หรือบางครั้งก็ไม่มีการอภิปรายเลย การพิจารณาใช้เวลาสั้น ส่วนมากจะพิจารณารวดเดียว 3 วาระ และการลงมติในวาระที่ 3 ก็มักจะมีคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ หรือไม่มีผู้ใดคัดค้านเลย โดยรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 จะมีลักษณะดังกล่าวชัดเจนมากกว่า รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ซึ่งตั้งเกิดได้จากการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 30/2475 เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2475 มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติพร้อมกันถึง 5 ฉบับ และรัฐสภาก็เห็นชอบให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้โดยไม่มีผู้ใดคัดค้านเลย นอกจากนี้ กฎหมายที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ส่วนมากก็เป็นกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ระบบสภาเดียวของไทยในช่วงดังกล่าวที่สมาชิกส่วนใหญ่มาจากผู้มีอำนาจทางการเมือง ในขณะนั้นซึ่งก็คือคณะราษฎรมิได้อยู่ในฐานะตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง เนื่องจากรัฐสภาและสมาชิกขาดอิสระ ถูกครอบงำและแทรกแซงโดยฝ่ายบริหาร รัฐสภาจึงมีสภาพเป็นเพียงเครื่องมือหรือกลไกในการสนับสนุนเพื่อสร้างความชอบธรรม ในการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง และรักษาอำนาจนั้นไว้ในกลุ่มของตน

ในส่วนของคณะกรรมการ ซึ่ง เป็นองค์ประกอบหนึ่งของรัฐสภา โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีหน้าที่พิจารณา หรือสอบสวนเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เพื่อเสนอต่อสภา ซึ่งก็รวมถึงหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมายด้วย และตามจารีตปฏิบัติในรัฐสภาไทยนิยมที่จะตั้งคณะกรรมการวิสามัญเป็นกรณีไป แทนที่จะนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการสามัญประจำสภาซึ่งในเรื่องนี้ ศาสตราจารย์ ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้ชี้ให้เห็นว่า ในอดีตคณะกรรมการวิสามัญ มักจะประกอบด้วยผู้แทนที่ฝ่ายบริหารแต่งตั้งอย่างน้อยครั้งหนึ่ง โดยที่ผู้แทนเหล่านี้มาจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายนั้น ๆ การให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมายสำคัญ ๆ แทนที่จะใช้คณะกรรมการสามัญประจำสภา จึงเท่ากับเป็นการนำเอาข้าราชการประจำเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติ และในเมื่อตัวแทนของระบบราชการในคณะกรรมการวิสามัญมีถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมดจึงเป็นที่แน่ชัดว่าจะไม่มีกฎหมาย

ใดที่ระบบราชการไม่เห็นด้วย<sup>9</sup> ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการวิสามัญไปได้ ดังนั้นจะเห็นได้ว่ารูปแบบโครงสร้างของรัฐสภาและองค์ประกอบของรัฐสภา มีอิทธิพลโดยตรงต่อกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา

#### 5.4 อิทธิพลของผู้นำและกลุ่มที่ปรึกษา

ในทุกสังคมไม่ว่าจะเป็นสังคมด้อยพัฒนาหรือสังคมที่เจริญแล้วก็ตาม ย่อมจะปรากฏชนชั้นใหญ่ ๆ ในสังคม 2 ชั้น คือ ชั้นผู้ปกครองและชนชั้นผู้ถูกปกครอง ชนชั้นผู้ปกครองจะเป็นชนชั้นกลุ่มน้อยที่มีอำนาจและฐานะทางการเมืองสูงกว่าชนชั้นผู้ถูกปกครอง ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ กลุ่มผู้นำหรือชนชั้นผู้ปกครองจะมีอำนาจในการตัดสินใจทุก ๆ เรื่องไม่ว่ารัฐบาลจะมีรูปแบบเป็นเช่นใดก็ตาม ผู้นำมักจะมีอำนาจและทำหน้าที่เกือบทุกอย่างในสังคม อิทธิพลของกลุ่มผู้นำจึงอาจแทรกแซงเข้าไปอยู่ในทุกกระบวนการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งถือเป็นกระบวนการที่สำคัญที่สุดของสังคม เนื่องจากเป็นกระบวนการที่กำหนดแบบแผนหรือกฎเกณฑ์ของการประพฤติปฏิบัติตนของคนในสังคม

อิทธิพลของชนชั้นปกครองหรือผู้นำ และกลุ่มที่ปรึกษาที่มีต่อกระบวนการนิติบัญญัติ อาจปรากฏในรูปของลักษณะเนื้อหาในกฎหมายหรือพระราชบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการของกลุ่มผู้นำในด้านต่าง ๆ มากกว่าเพื่อตอบสนองเจตนารมณ์ของประชาชนส่วนรวม

<sup>9</sup> รังสรรค์ ทัศพรพันธ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ การเมือง พ.ศ. 2475-2530, หน้า 80.

ในระหว่างปี พ.ศ. 2475-2489 ผู้นำที่มีอิทธิพลมากที่สุดได้แก่ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งเป็นแกนนำคนสำคัญคนหนึ่งในการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 โดยมีแนวความคิดแบบเผด็จการหรืออำนาจนิยม จนนำไปสู่การสร้างลัทธิชาตินิยม และการใช้นโยบายให้ตามผู้นำ จนมีคำขวัญกล่าวว่า "เชื่อผู้นำชาติพ้นภัย" นอกจากนี้ยังมีความพยายามในการที่จะสร้างฐานอำนาจของคนโดยอาศัยการสนับสนุนจากกองทัพ ในขณะที่เดียวกันก็พยายามกำจัดบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นศัตรูทางการเมือง รวมทั้งการเข้ามากำหนดวิถีชีวิตของคนไทยในสังคมด้านต่าง ๆ ตามที่เห็นว่าเหมาะสม จึงไม่น่าสงสัยเลยว่าอิทธิพลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม จะมีอยู่ทุกหนทุกแห่งในระบบราชการ ในกระบวนการตัดสินใจ การวางนโยบาย ตลอดจนกระบวนการตรากฎหมาย โดยเฉพาะการตรากฎหมายในภาวะที่ชาติบ้านเมืองยังมีความสับสนวุ่นวายด้วยแล้ว โอกาสจึงมักจะเปิดให้แก่ผู้นำประเภทนี้อย่างกว้างขวางในการอ้างสถานการณ์ ความชอบธรรมเพื่อให้กฎหมายออกมาได้อย่างทันที่ซึ่งโดยปราศจากการไตร่ตรองอย่างรอบคอบ และประชาชนส่วนใหญ่ก็มักจะไม่คัดค้าน เนื่องจากสังคมไทยยังมีวัฒนธรรมที่ถือกันว่าผู้น้อยต้องเคารพผู้ใหญ่ ทั้งในระดับครอบครัว โรงเรียน และในสังคมทั่วไป รวมทั้งค่านิยมของคนไทยที่ให้ความเคารพเชื่อฟังผู้ใหญ่ตามชาติวุฒิ คุณวุฒิ และวัยวุฒิ แม้แต่ในระบบราชการก็ยังถือว่าผู้ได้บังคับบัญชาจะต้องเคารพเชื่อฟังผู้บังคับบัญชา<sup>10</sup>

ผู้นำอีกคนหนึ่งที่มีบทบาทเด่นชัดมากก็คือ นายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งมีแนวความคิดแบบเสรีนิยมซึ่งตรงกันข้ามกับแนวความคิดของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่เป็นแบบเผด็จการ นายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้มีส่วนผลักดันระบอบการปกครองให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นโดยเฉพาะในระหว่างปี พ.ศ. 2487-2489 ซึ่งถือเป็นช่วงเวลาที่มีความเป็นประชาธิปไตยสูงมาก นอกจากนี้จากการศึกษาในบทที่ 4 จะพบว่ามีการกฎหมายเป็นจำนวนมากที่นายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้ร่าง ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2476 เป็นต้น

<sup>10</sup> ทินพันธุ์ นาคะตะ, วัฒนธรรมทางการเมืองของไทย, หน้า 16-17.

ในส่วนของกลุ่มที่ปรึกษาที่เป็นบุคคลที่มีความใกล้ชิดกับผู้นำอิทธิพลของบุคคลกลุ่มนี้ จึงมีใกล้เคียงกับตัวผู้นำ เพราะข้อเสนอของที่ปรึกษาบางครั้งผู้นำก็นำไปใช้เป็นนโยบายอันมีผลกระทบต่อประชาชนทุก ๆ คนด้วย

นอกจากอิทธิพลของผู้นำที่กล่าวมาข้างต้น ที่ผู้นำมีอิทธิพลต่อการชี้้นำให้เกิดกฎหมายในลักษณะเนื้อหา ตามที่ผู้นำต้องการไม่ว่าจะโดยการกำหนดนโยบายบริหารประเทศในด้านต่าง ๆ แล้วจึงผลักดันให้มีกฎหมายมารองรับนโยบายนั้นหรือการที่ผู้นำเข้าไปยกร่างกฎหมายในลักษณะต่าง ๆ ตามที่ตนต้องการแล้วผู้นำยังมีอิทธิพลโดยตรงต่อกระบวนการนิติบัญญัติอีกด้วย เนื่องจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง เกือบทุกประเทศมักจะมีการกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของผู้นำในการเสนอร่างกฎหมาย หรือกล่าวถึงสิทธิในการยับยั้ง (veto) ร่างกฎหมายใด ๆ ที่ผู้นำไม่เห็นชอบด้วยเอาไว้ การกำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้นำเอาไว้เป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้ผู้นำใช้อำนาจเกินขอบเขตโดยเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องของกฎหมายแล้ว หากปล่อยให้ผู้นำตีความกฎหมายหรือออกกฎหมายเองโดยไม่ผ่านขั้นตอนต่าง ๆ การแก้ไขกฎหมายหรือยกเลิกกฎหมายได้เองแล้วระบบทรราชอาจจะเกิดขึ้นตามมาก็ได้<sup>11</sup> หลักการใช้อำนาจของผู้นำต่อกระบวนการนิติบัญญัติอาจจำแนกได้ดังนี้

1) อำนาจในการเสนอร่างกฎหมาย ประเทศไทยซึ่งมีการปกครองแบบรัฐสภา ผู้นำในฐานะนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญในการเสนอร่างกฎหมายเช่น กฎหมายที่เกี่ยวกับการเงินที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีก่อน แต่ถ้าเสนอโดยคณะรัฐมนตรีก็ไม่ต้องมีผู้รับรอง นอกจากนี้แล้วก็ยังใช้อำนาจในการเสนอ ประกาศใช้กฎหมายลำดับรองได้ เช่น กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง เป็นต้น

2) อำนาจในการแนะนำฝ่ายนิติบัญญัติ ในการตรากฎหมายในทางอ้อม อำนาจนี้ไม่มีบทบัญญัติกล่าวไว้โดยตรง แต่ผู้นำมักจะใช้เป็นเทคนิคในทางอ้อม เช่น อำนาจในการแถลงข้อเท็จจริงในสภา อำนาจในการแถลงข่าวรวมตลอดถึงการกล่าว

<sup>11</sup> ชาญวุฒิ วัชรพุกก์ และคณะ, กระบวนการฝ่ายนิติบัญญัติ, หน้า 40.

สุนทรพจน์ของผู้นำในงานสำคัญ ๆ แม้ว่าการกระทำดังกล่าวนั้นหาได้มีผลผูกพันให้ฝ่ายนิติบัญญัติจำต้องปฏิบัติตาม แต่อย่างน้อยก็ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติทราบแนวนโยบายของฝ่ายบริหาร หรือของผู้นำ ผลที่ตามมาก็คือ ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติดำเนินกระบวนการทางกฎหมายอย่างมีจุดมุ่งหมายมากขึ้น ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานสำหรับสมาชิกที่เป็นฝ่ายเดียวกับผู้นำก็อาจจะได้ข้อคิดนำไปเสนอต่อที่ประชุมสภาหรือในที่ประชุมของคณะกรรมการธิการ ดังนั้น กฎหมายที่ฝ่ายบริหารต้องการให้มีขึ้น จึงผ่านกระบวนการนิติบัญญัติในรูปของเทคนิคการแนะนำฝ่ายนิติบัญญัติ<sup>12</sup>

### 5.5 อิทธิพลของระบบราชการต่อกระบวนการนิติบัญญัติ

ในสมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 หน้าที่ความรับผิดชอบทางการปกครองบ้านเมือง ส่วนใหญ่อยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ โดยมีข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ ทำหน้าที่ช่วยเหลือในการปกครอง ในสมัยอยุธยาได้กำหนดให้พวกขุนนางมีหน้าที่เป็นนายควบคุมบังคับบัญชาไพร่บ้านพลเมือง บรรดาข้าราชการเหล่านั้น จึงมีอำนาจเหนือประชาชนลดหลั่นลงมาจากองค์พระมหากษัตริย์ตามลำดับ ต่อมาเมื่อมีการขยายกิจการของทางราชการให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ระหว่างการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน สมัยรัชกาลที่ 5 ข้าราชการเหล่านั้นจึงได้รับการฝึกอบรมให้มีความรู้ความชำนาญงานในหน้าที่ของตนมากขึ้น บทบาททางการปกครองและการบริหารประเทศของข้าราชการจึงเพิ่มขึ้นด้วย

ครั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศที่แท้จริง หาได้ตกอยู่กับประชาชนส่วนใหญ่ไม่ หากเพียงแต่เปลี่ยนจากที่เคยอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ มาอยู่ในกำมือของกลุ่มข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนที่มีอำนาจทางการเมือง แม้ว่าผู้มีอำนาจทางการเมืองจะจัดให้มีการเลือกตั้งทั้งในระดับรัฐบาลกลางและระดับรัฐบาลท้องถิ่นก็ตาม แต่ก็ เป็นเพียง

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 40-41.

ครั้งคราวเท่านั้น ส่วนมากยังนิยมแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากผู้ที่เป็น หรือเคย เป็นข้าราชการประจำมาก่อน มากกว่าที่จะให้ได้จากการเลือกตั้ง และผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งมาก็มีเป็นจำนวนไม่น้อยที่เคยเป็นข้าราชการประจำมาก่อน นอกจากนี้สถาบันต่าง ๆ นอกวงราชการ เช่น บริษัทธุรกิจเอกชน ก็ยังนิยมให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เข้าไปเป็นผู้นำ หรือเป็นประธานกรรมการอีกด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่า ข้าราชการเป็นผู้มีอำนาจหรืออิทธิพลต่อการกำหนดข้อบัญญัติ การปฏิบัติตามข้อบัญญัติ และการตีความในข้อบัญญัติของสังคม คือ เป็นผู้ที่มีอำนาจหรืออิทธิพลในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาของสังคม การร่างและกำหนดนโยบายให้แก่สังคมซึ่งอยู่ในรูปของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง แผนงานหรือโครงการต่าง ๆ และเป็นผู้ที่ต้องนำสิ่งเหล่านั้นไปปฏิบัติให้ได้ผลรวมทั้ง เป็นผู้ที่มีอำนาจ หรืออิทธิพลเกี่ยวกับการตัดสินใจในข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามข้อบัญญัตินั้น ๆ ในขณะที่ข้าราชการเหล่านั้นส่วนมากได้มาซึ่งอำนาจทางการปกครองจากการสถาปนาตัวเองหรือพวกพ้องของตนเอง มากกว่าที่จะได้รับการมอบหมายหรือความไว้วางใจของประชาชน จึงอาจเป็นปัญหาในเรื่องความชอบธรรมทางการปกครองตามระบอบการปกครองใหม่ได้ ในขณะที่เดียวกันสภาผู้แทนราษฎรก็ขาดความเข้มแข็งในการทำหน้าที่ รวมทั้งขาดกลุ่มอิทธิพลนอกระบบราชการ ที่จะทำหน้าที่เป็นผู้ปกป้องผลประโยชน์ต่าง ๆ ของตน จึงไม่มีอำนาจภายนอกใด ๆ มาคอยควบคุมตรวจสอบหรือยับยั้งการกระทำเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวของกลุ่มข้าราชการดังกล่าวนี้ได้ โดยกลุ่มข้าราชการที่มีอำนาจทางการปกครอง อาจแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม คือ ข้าราชการฝ่ายทหารและข้าราชการพลเรือน

1) กลุ่มข้าราชการฝ่ายทหาร ผู้มีอำนาจทางทหารมักเข้ามามีบทบาทในทางการเมืองไทยเสมอมา จากประวัติศาสตร์การรบอันยาวนานของชาติไทย ทำให้ฝ่ายทหารเข้ามามีอิทธิพลในกิจการของบ้านเมืองอยู่เกือบตลอดเวลา นายทหารชั้นผู้ใหญ่ที่ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองเกือบทุกครั้ง ก็มักจะทำโดยการยึดอำนาจซึ่งอาศัยกำลังทหารสนับสนุนและหลังจากยึดอำนาจได้แล้ว ผู้นำฝ่ายทหารก็จะเข้าบริหารประเทศด้วยความร่วมมือร่วมใจของบรรดาข้าราชการพลเรือน ที่เป็นสมัครพรรคพวก โดยการแต่งตั้งพวกของตนเข้าครองตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางที่จะช่วยสร้างฐานแห่งอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจให้เกิดความ

มั่นคงขึ้นแก่ฝ่ายตน

เหตุผลที่นำมาอ้างในการยึดอำนาจ ส่วนใหญ่ก็ได้แก่การเกิดปัญหาต่าง ๆ อันเกี่ยวเนื่องกับความคืบหน้าของประเทศที่รัฐบาลชุดก่อน หรือชุดใด ๆ ไม่อาจแก้ไขได้ซึ่งอาจเป็นปัญหาในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม หรือการบริหาร เช่น ปัญหาเรื่องปากท้องของประชาชน ปัญหาการคอร์รัปชัน การป้องกันสถาบันพระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยไม่มีโครงการที่แน่นอนว่าจะทำอย่างไร แต่ที่ผู้นำฝ่ายทหารอ้างบ่อยที่สุดก็คือ เพื่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่า มีข้ออ้างที่สำคัญ ๆ ไม่ได้รับการปฏิบัติตามที่อ้างไว้ เช่น ข้ออ้างที่ต้องการพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยของกลุ่มคณะราษฎร ซึ่งภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ปรากฏว่าผู้นำการเปลี่ยนแปลงกลับนำนโยบายการบริหารประเทศแบบเผด็จการมาใช้ เช่น นโยบายของจอมพล ป. พิบูลสงคราม

การถือสิทธิ์เข้ายึดอำนาจทางการปกครองของบรรดาผู้นำฝ่ายทหารขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ<sup>13</sup> ประการแรก คือ ความรู้สึกที่ว่าฝ่ายตนได้รับการฝึกรอบรมให้มีความรู้ ความสามารถเหมาะสมที่จะเป็นผู้นำที่ดี เมื่อเป็นเช่นนั้นจึงคิดกันว่าผู้ที่จบจากสถาบันการศึกษาวิชาทหารไปแล้ว จะให้ไปครองตำแหน่งบริหาร ณ ที่ใด ๆ ก็ย่อมจะทำหน้าที่นั้นได้ดีกว่าผู้อื่น ดังจะเห็นว่ามีนายทหารระดับนายพลไปดำรงตำแหน่งทางพลเรือนทั้งในฐานะข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำ และไปดำรงตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจ หรือบริษัทธุรกิจเอกชนเป็นจำนวนมาก ประการที่สอง จากการศึกษาที่ผู้นำฝ่ายทหารเข้าไปมีบทบาททางการเมืองในระดับสูงของประเทศเรื่อยมาทำให้นายทหารจำนวนไม่น้อยเกิดความสนใจเรื่องการเมือง คอยติดตามความเคลื่อนไหวของผู้นำฝ่ายทหารเหล่านั้น มองเห็นว่าสิ่งดังกล่าวเป็นการทำทลายความสามารถของตน จึงมีผู้นำฝ่ายทหารเป็นจำนวนไม่น้อยมองหาวิธีการแก้ไขปัญหาทางสังคมด้วยความคิดและวิธีการ

<sup>13</sup> ทินพันธุ์ นาคะตะ, วัฒนธรรมทางการเมืองของไทย, หน้า 21-22.

ของตนซึ่งได้แก่ การใช้ความเด็ดขาดในการแก้ไขปัญหา จึงรอคอยโอกาสที่จะมาถึงตนบ้าง โดยมีความเชื่อกันว่าหากทดลองให้ตนมีโอกาสเข้าปกครองประเทศบ้างจะสามารถแก้ไขปัญหาใด ๆ ให้หมดไปได้และจะมีความคิดเช่นนี้เรื่อย ๆ ไปจนถึงเกิดความรู้สึกทำนองว่าควรจะเป็นผู้ผูกขาดความรักชาติไว้แต่ผู้เดียว โดยถือเป็นการรับผิดชอบหรือภาระหน้าที่พิเศษมากกว่ากลุ่มอื่น ที่จะต้องเข้าไปแก้ไขปัญหาของชาติด้วยตนเอง ประการสุดท้าย โดยที่การเมืองเป็นเรื่องของการต่อสู้กันเพื่อช่วงชิงอำนาจในการปกครอง ผู้นำฝ่ายทหารย่อมมีความรู้สึกว่าคุณธรรมที่เรียนมาถึงวิธีการต่อสู้กับศัตรู จึงเห็นว่าตนสามารถต่อสู้เพื่อครองตำแหน่งทางการเมืองได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีกำลังทหารและอาวุธอยู่ในกำมือ

2) ข้าราชการฝ่ายพลเรือน ซึ่งส่วนใหญ่ก็มีความคิดไม่แตกต่างจากผู้นำฝ่ายทหารมากนักและเป็นกลุ่มบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งที่ได้รับการศึกษาในระดับสูง จึงมีความรู้และความชำนาญในเรื่องการปกครองบ้านเมืองเป็นอย่างดีและมีความรู้สึกว่าคุณธรรมที่มีสิทธิในการปกครองบ้านเมืองมากกว่าใครเช่นเดียวกับผู้นำฝ่ายทหาร พวกนี้จะคิดว่าตนเองเท่านั้นมีใช้ประชาชนที่รู้ดีว่าคนส่วนใหญ่ต้องการอะไร และอะไรดีที่สุดสำหรับเขาเหล่านั้น แต่โดยที่ข้าราชการพลเรือนไม่มีกำลังและอาวุธเพียงพอที่จะทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองหรือล้มรัฐบาลที่มีอยู่ได้ด้วยตนเอง จึงต้องอาศัยความร่วมมือจากฝ่ายทหาร โดยอาจเข้าไปเป็นผู้ร่วมวางแผนและร่วมงานตั้งแต่ก่อนยึดอำนาจหรือหลังจากยึดอำนาจกันแล้ว และเข้าร่วมกับฝ่ายทหารบริหารประเทศต่อไป

จากบทบาทของข้าราชการทหาร และข้าราชการพลเรือนที่เข้ามามีอำนาจและอิทธิพลต่อการปกครองประเทศทำให้ระบบราชการเป็นสถาบันที่มีความสำคัญสถาบันหนึ่งในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ยังไม่มีกฎหมายแม่บทกฎหมายใดกฎหมายหนึ่ง โดยเฉพาะที่จักระเบียบราชการฝ่ายบริหาร อำนาจของกระทรวงต่าง ๆ อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือประกาศ ซึ่งนับวันจะมีมากขึ้นเป็นลำดับ ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 คณะราษฎรได้อาศัยสาเหตุการขาดกฎหมายแม่บทในการกำหนดอำนาจ และการจัดองค์กรทั้งหมดของรัฐในระบอบการปกครองแบบเดิม โดยการวางแผนในการจัดระเบียบราชการ



โดยเฉพาะฝ่ายพลเรือนอย่างไม่มีข้อจำกัดด้านกฎหมายหรือการจัดองค์กร<sup>14</sup> โดยการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหาร และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

ดังนั้นในระบอบการปกครองแบบใหม่ นอกจากการมีรัฐธรรมนูญกำหนดความสัมพันธ์ทางอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการแล้ว การจัดองค์กรและระเบียบการบริหารในระบบราชการย่อมเป็นรากฐานทางอำนาจอันสำคัญของกลไกอำนาจรัฐเช่นเดียวกัน โดยระบบราชการจะต้องเป็นกลไกในการปฏิบัติตามนโยบายของฝ่ายบริหารและตามตัวบทกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่ให้อำนาจไว้ ระบบราชการและตัวข้าราชการ จึงมีบทบาทอยู่ภายใต้ขอบเขตของนโยบายของฝ่ายบริหารและกฎหมายที่ให้อำนาจไว้

---

<sup>14</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ วัฒนาการของอำนาจรัฐ และอำนาจการเมือง หน้า 8.

ตารางที่ 4 แสดงองค์ประกอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นข้าราชการ  
ในระหว่าง พ.ศ.2475-2489

รัฐสภา	จำนวนส.ส. ทั้งหมด	จำนวน ส.ส. ที่เป็น ข้าราชการ	คิดเป็น %
ชุดที่ 1	70	62	88.6
ชุดที่ 2	156	104	66.7
ชุดที่ 3	182	131	71.9
ชุดที่ 4	182	121	66.7
ชุดที่ 5	192	128	66.7
รวม	782	546	69.7

ที่มา : สรุปจากรายละเอียดในบทที่ 3 หน้า 80-85.

จากตารางข้างต้นและรายละเอียดขององค์ประกอบของรัฐสภาที่กล่าวในบทที่ 3 จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีรัฐสภา จำนวน 5 ชุด รัฐสภาชุดที่ 1 มีสมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด 70 คน ซึ่งในจำนวนนี้เป็นข้าราชการถึง 62 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 88.6 ส่วนรัฐสภาชุดที่ 2-5 เป็นรัฐสภาที่มีสมาชิกมาจากการแต่งตั้งและการเลือกตั้งในจำนวนที่เท่า ๆ กัน จำนวน 156, 182, 182 และ 192 คนตาม

ลำดับ ในจำนวนนี้ เป็นข้าราชการ 104, 131, 121 และ 128 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 66.7, 71.9, 66.7 และ 66.7 ตามลำดับ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 จะมีอัตราส่วนของข้าราชการกับพลเรือนมากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 และบางครั้งสมาชิกประเภทที่ 2 ได้รับการแต่งตั้งจากข้าราชการทั้งหมด ดังนั้นรัฐสภาในช่วงดังกล่าวจึงเป็นรัฐสภาของข้าราชการประจำและข้าราชการบำนาญ ข้าราชการจึงมีบทบาทและหน้าที่โดยตรงในการเสนอและพิจารณา ร่างกฎหมาย

นอกจากนี้จากตารางที่ 1 ซึ่งแสดงถึงจำนวนรัฐมนตรีในรัฐบาลชุดที่ 1-16 ในระหว่าง พ.ศ. 2475-2489 ที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 จะเห็นได้ว่ามีรัฐบาลที่ประกอบด้วยรัฐมนตรีที่มาจากข้าราชการทั้งหมด จำนวนถึง 9 ชุด และรัฐบาลที่เหลืออีก 7 ชุด แม้ว่าจะมีรัฐมนตรีที่มาจากพลเรือนบ้างก็ตามแต่ก็มีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับข้าราชการ ในจำนวนนี้มี 3 ชุด ที่มีพลเรือนเป็นรัฐมนตรีเพียง 1 คนเท่านั้น และมีข้อสังเกตว่าในช่วงที่รัฐบาลมาจากข้าราชการทั้งหมด เป็นช่วงที่ปกครองโดยรัฐบาลเผด็จการ หรือคณาธิปไตยและปกครองโดยรัฐบาลประชาธิปไตยกึ่งเผด็จการเป็นเวลานานถึง 11 ปี หรือคิดเป็นร้อยละ 78.5 ของเวลาทั้งหมด 14 ปี ในขณะที่ช่วงที่รัฐบาลมาจากข้าราชการและพลเรือน ส่วนใหญ่เป็นช่วงที่ปกครองโดยรัฐบาลพลเรือนประชาธิปไตย ซึ่งมีเวลาสั้นเพียง 3 ปี หรือคิดเป็นร้อยละ 21.4 ของเวลาทั้งหมดเท่านั้น

รวมทั้ง มีข้อสังเกตว่า ตลอดระยะเวลา 14 ปี ของการปกครองตั้งแต่ พ.ศ. 2475-2489 นั้น คณะราษฎรได้ผูกขาดอำนาจทางการเมือง การปกครองไว้ดังจะเห็นได้จากบรรดานายกรัฐมนตรี 8 คน นั้น เป็นคนของคณะราษฎรเสีย 7 คน โดยอาศัยกระบวนการต่าง ๆ คือ ประการแรก อาศัยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 (ตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2475) ที่มาจากการแต่งตั้งของคณะราษฎร ประการที่สอง คณะราษฎรยินยอมให้ข้าราชการประจำเข้ามามีส่วนทางการเมืองโดยเป็นสมาชิกประเภทที่ 2 ได้โดยคณะราษฎรได้ใช้ระบบราชการเป็นฐานรองรับการเสริมอำนาจการปกครองของตนให้มั่นคง เพราะคณะราษฎรตระหนักดีว่าข้าราชการประจำโดยเฉพาะทหาร เป็นกลุ่มอิทธิพลเพียงกลุ่มเดียวขณะนั้นที่เป็นชนชั้นนำ คณะราษฎรจึงต้องอาศัยกลุ่มข้าราชการเป็นพันธมิตร มือและเท้า

ประการที่สามคือ การกีดกัน "เจ้า" ไม่ให้มีส่วนทางการเมืองโดยบัญญัติไว้ในกฎหมาย รวมทั้งการปราบปรามผู้ที่เป็นปฏิปักษ์ต่อคณะราษฎร โดยการออกพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ พ.ศ. 2476 และพระราชบัญญัติจัดการป้องกันรักษารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2476 ขึ้นปราบปรามศัตรูทางการเมืองหรือผู้ที่มีนโยบายแตกต่างจากกลุ่มของตน ประการสุดท้ายก็คือ ความพยายามครองระบบราชการด้วยวิธีการต่าง ๆ ซึ่ง 2 ประการหลังนี้ได้กล่าวไว้อย่างละเอียดแล้วในหัวข้อบทบาทของคณะราษฎรต่อกระบวนการนิติบัญญัติ

จากการศึกษาถึงองค์ประกอบของรัฐสภาในระหว่างปี พ.ศ. 2475-2489 แล้วพบว่า มีข้าราชการทั้งข้าราชการประจำและข้าราชการบำนาญโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการสายทหาร เข้าไปเป็นสมาชิกรัฐสภา และเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลเป็นจำนวนมาก เนื่องจากระบบราชการมีพัฒนาการอันยาวนานควบคู่กับระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และสืบทอดมาจนกระทั่งถึงระบอบประชาธิปไตย ทำให้ระบบราชการเป็นสถาบันที่มั่นคงและเข้มแข็ง ในขณะที่สถาบันทางการเมืองโดยเฉพาะฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ยังมีความอ่อนแอเพราะในระบอบเดิมอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารยังเป็นอำนาจสิทธิขาดของสถาบันพระมหากษัตริย์ องค์การทางการเมืองต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นมาเสริมก็เป็นเพียงองค์กรที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือ หรือให้คำแนะนำพระมหากษัตริย์เท่านั้น ระบอบการปกครองของไทยในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงปี พ.ศ. 2475-2489 จึงเป็นระบอบการปกครองโดยข้าราชการหรือที่เรียกว่า อมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity)<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Fred W. Riggs, *Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Polity*. Honolulu East-west Center Press, 1965, ใน ชีรนนท์ ไกรนิธิสม, " บทบาทรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย : ศึกษา รัฐสภาไทยภายใต้ระบอบอมาตยาธิปไตยในช่วงปี พ.ศ. 2487-2500 " (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 304.

การที่ข้าราชการเข้าไปมีบทบาทในฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ก็ย่อมมีอิทธิพลโดยตรงต่อกระบวนการนิติบัญญัติ เนื่องจากการเสนอร่างกฎหมายเป็นอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรี เมื่อมีการรับหลักการแห่งร่างกฎหมายแล้ว สภาผู้แทนราษฎรก็มีอำนาจพิจารณาร่างกฎหมาย รวมถึงการลงมติในวาระที่ 3 ด้วยว่าจะรับร่างกฎหมายให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไปหรือไม่

เมื่อข้าราชการเข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้น และเป็นเวลานาน ๆ แล้ว กลุ่มข้าราชการเหล่านั้นก็จะกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่จะต้องกระทำทุกวิถีทางเพื่อสงวนและรักษาอำนาจของพวกเขาไว้ โดยอาจขัดขวางการที่จะปล่อยให้พนักงานการเมืองที่แท้จริง กลับเข้ามาทำหน้าที่ทางการเมืองตามแนวทางของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและเมื่อใดก็ตามถ้ามีการจำกัดบทบาทของข้าราชการมิให้เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมือง เช่น การกำหนดห้ามข้าราชการประจำ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 เป็นต้น และแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนั้นจะมีความเป็นประชาธิปไตยมากเพียงใดก็ตาม ก็มักจะมีอายุของการประกาศใช้ไม่นาน เนื่องจากจะถูกกลุ่มข้าราชการ โดยเฉพาะข้าราชการทหารทำรัฐประหารเสมอ ๆ แล้วประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว คณะรัฐประหารก็จะสลายตัวเปลี่ยนไปเป็นคณะรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่บริหารประเทศ และทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อไป<sup>16</sup> ในบางครั้งคณะรัฐประหารอาจจัดตั้งรัฐบาลพลเรือนขึ้นมาบริหารประเทศโดยคณะรัฐประหารจะหนุนอยู่เบื้องหลัง หากคณะรัฐบาลพลเรือนไม่ดำเนินการตามนโยบาย หรือความต้องการของคณะรัฐประหารก็จะถูกบังคับ หรือแทรกแซงในรูปแบบต่าง ๆ

---

<sup>16</sup> ธีรพันธ์ ไกรนิธิสม, " บทบาทรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย : ศึกษา รัฐสภาไทยภายใต้ระบอบมอญประชาธิปไตยในช่วงปี พ.ศ. 2487-2500 ", หน้า 304.

ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่า แม้รัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ในระหว่างปี พ.ศ. 2475-2489 จะมีได้กำหนดให้สิทธิข้าราชการประจำเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐมนตรี แต่ก็มิได้กำหนดห้ามเอาไว้ ในทางปฏิบัติจึงมีข้าราชการประจำเป็นจำนวนมากเข้าสู่ระบบการเมือง สภาวการณ์เช่นนี้ พลังของระบบราชการย่อมสามารถครอบงำระบบการเมือง ซึ่งกำกับกระบวนการนิติบัญญัติอีกทอดหนึ่ง ระบบราชการ จึงมีบทบาทในกระบวนการนิติบัญญัติมากกว่าประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเสียอีก โดยการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ในขณะที่กฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนน้อยกว่าที่กฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเสนอ และส่วนใหญ่ก็ไม่ได้รับการอนุมัติออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมาย นอกจากนี้ยังอาศัยรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือทางการเมืองในการรักษาอำนาจของกลุ่มตนไว้ โดยอาศัยสถาบันทางการเมือง เช่น สภาผู้แทนราษฎรมารองรับการใช้อำนาจของตน