

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

รัฐสภา เป็นองค์กรที่ใช้แสดงออกถึงความชอบธรรมในการออกกฎหมาย ทั้งนี้เนื่องจากนับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยได้ปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และรัฐธรรมนูญทุกฉบับก็ได้กำหนดรูปแบบการบริหารประเทศให้เป็นระบบรัฐสภา โดยรัฐสภาจะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ คือ เป็นกลไกสำคัญในการปฏิบัติกิจกรรมทางกระบวนการนิติบัญญัติ คือการออกกฎหมาย

"กฎหมาย" เป็นกฎเกณฑ์ซึ่งกำหนดขึ้นมาเพื่อควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคม โดยกฎหมายมิได้เกิดขึ้นเอง แต่กฎหมายถูกกำหนดขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้การก่อตัวของกฎหมายจะเกิดขึ้นจากปัจจัยหลายด้านโดยเฉพาะปัจจัยทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเป็นสำคัญ

ตลอดช่วงเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2507-2516 ผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในการบริหารประเทศตลอดช่วงเวลาดังกล่าว มีเพียงผู้เดียวคือ จอมพลถนอม กิตติขจร สภาพทางการเมืองอยู่ภายใต้อิทธิพลของข้าราชการและผู้นำทางทหาร การมีรัฐธรรมนูญ และสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีอยู่เพียงระยะเวลาอันสั้น คือ เพียง 2 ปี 8 เดือน 12 วัน

การบริหารประเทศในช่วงนั้นเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยดำเนินการตามแนวนโยบายที่จอมพลสฤษดิ์ได้วางไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ มีการส่งเสริมการลงทุน การยกเว้นภาษี การเร่งรัดการขยายความเจริญไปสู่ชนบท จนทำให้ที่ดินในชนบทมีราคาดีขึ้น การลงทุนพัฒนากิจกรรมรากฐานในการพัฒนาประเทศ

สหรัฐอเมริกาได้เข้ามาบีบบทบาทสำคัญในด้านการทำให้เงินช่วยเหลือ ทำให้การต้องพึ่งพาสหรัฐอเมริกามีส่วนทำให้สหรัฐอเมริกาสามารถมีส่วนในการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศของไทยด้วย การเข้ามาตั้งฐานทัพของสหรัฐอเมริกา มีผลทำให้เศรษฐกิจของไทยดีขึ้น จนเมื่อสหรัฐอเมริกาได้ถอนทหารออกไป ก็มีผลทำให้คนไทยต้องประสบกับภาวะการตกงานจำนวนมาก กระบวนการพัฒนาของประเทศไทยในขณะนั้น ได้เข้าอำนาจรัฐกตภาคเกษตร รัฐบาลลดราคาสินค้าทางการเกษตร แต่เกื้อหนุนการสะสมทุน อัตราการสูญเสียที่ดินทำกินของชาวไร่ชาวนามีมากขึ้น เพราะชาวไร่ชาวนามีฐานะยากจนลง ในขณะที่นายทุนและพ่อค้าร่ำรวยขึ้น ทำให้เกิดปัญหาการสูญเสียที่ดินและการอพยพเข้ามาหางานในเมือง

พิจารณาจากกฎหมายที่ออกในช่วงระยะเวลาดังกล่าว จะเห็นว่ากฎหมายที่ออกมีความสัมพันธ์กับสภาพทางการเมือง สภาพทางเศรษฐกิจที่ต้องการพัฒนาประเทศไปตามแผนพัฒนาฯ รวมทั้งสภาพทางสังคมในสมัยนั้น โดยมีตัวแปรคือโครงสร้างสภาเป็นตัวกำหนดที่จะทำให้กระบวนการนิติบัญญัติในช่วงนั้น ๆ เป็นไปโดยช้าหรือเร็ว รวมทั้งกฎหมายที่ออกในสภาพการเมืองในช่วงนั้นสะท้อนให้เห็นถึงผลประโยชน์ต่อผู้ที่มีอำนาจในยุคนั้น

จะเห็นได้ว่าโครงสร้างของระบบรัฐสภาที่กำหนดให้อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทยนั้น กระบวนการนิติบัญญัติซึ่งดำเนินการโดยรัฐสภา หรือการออกกฎหมายที่จะนำมาใช้แก่ประชาชนนั้น โดยหลักแล้วผู้ร่างกฎหมายควรเป็นผู้ได้รับความยินยอมและเห็นชอบจากประชาชน กฎหมายที่ออกมาใช้บังคับจึงจะเป็นกฎหมายที่ชอบธรรม รวมทั้งกฎหมายที่ออกมาจะได้มุ่งแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชนส่วนใหญ่ และให้ประโยชน์แก่ประชาชนส่วนใหญ่อย่างแท้จริง แต่ในความเป็นจริงในช่วงเวลาดังกล่าว การออกกฎหมายไม่ได้เป็นตามหลักที่กล่าวมาข้างต้น จึงควรที่จะมีการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนการเสนอ พิจารณาและอนุมัติร่างกฎหมาย ในช่วงเวลานั้นว่ามีสภาพอย่างไร มีอะไรมากดดัน แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้สภามีอำนาจในการอนุมัติร่างกฎหมายต่าง ๆ แต่ในข้อเท็จจริงสภาได้

ว่าอำนาจดังกล่าวไปตามความประสงค์ของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีอำนาจอย่างมากในสมัยนั้น นอกจากนี้ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2507-2516 เป็นช่วงที่รัฐสภามีทั้งเป็นแบบสภาแต่งตั้ง และสภาเลือกตั้ง กฎหมายที่มาจากสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนนั้นในสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมดังกล่าว จะมีความเหมือนหรือแตกต่างจากกฎหมายที่ออกโดยกระบวนการนิติบัญญัติของสภาที่มาจากการแต่งตั้ง

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. วิเคราะห์การก่อตัวของกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย ในช่วง พ.ศ. 2507-2516 โดยศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ และพฤติกรรมของผู้บัญญัติกฎหมาย ว่ามีการออกกฎหมายอะไร และใครเป็นผู้เสนอ
2. ศึกษาเปรียบเทียบรัฐสภา และกระบวนการนิติบัญญัติของสภาแต่งตั้ง และสภาเลือกตั้งว่ากฎหมายที่ออกมีการเปลี่ยนแปลง หรือมีแนวโน้มเป็นลักษณะเดียวกัน
3. เพื่ออาศัยผลการศึกษาไปใช้ประกอบการศึกษากระบวนการนิติบัญญัติในช่วงก่อนและหลัง ช่วงเวลาที่ได้ศึกษานี้ ซึ่งอาจมีผู้ศึกษาไว้ เพื่อเป็นพื้นฐานในการเปรียบเทียบกับกระบวนการนิติบัญญัติของสภาชุดอื่น ๆ ต่อไป

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้จะมุ่งศึกษากระบวนการนิติบัญญัติ ในช่วง พ.ศ. 2507-2516 โดยขอบเขตของการศึกษา จะเริ่มต้นศึกษาพระราชบัญญัติที่ออกหลังจากจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถึงแก่กรรม และจอมพลถนอม กิตติขจร ได้เป็นนายกรัฐมนตรี จนถึงวันสิ้นสุดของรัฐบาล

อมพลถนอม ในวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ทั้งนี้จะได้ศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของ
 รัฐสภา เฉพาะที่เกี่ยวกับการพิจารณาและอนุมัติร่างพระราชบัญญัติโดยจะศึกษา
 เฉพาะการเสนอ การพิจารณา และอนุมัติร่างพระราชบัญญัติในการประชุมใน
 การร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่นิติบัญญัติ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และสภานิติบัญญัติ
 แห่งชาติ ชุดที่ 1 และศึกษาหลักการ และเหตุผลของพระราชบัญญัติที่ออกในช่วง
 ใน ระยะเวลาจำกัดทางด้านประวัติศาสตร์ การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ประกอบ
 โดยในส่วนที่เกี่ยวกับคำสั่งคณะปฏิวัติ ซึ่งได้มีการประกาศในช่วงของ
 อมพลถนอม จะไม่ศึกษา เนื่องจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาบทบาทรัฐสภา
 ในการตรากฎหมาย แต่จะได้กล่าวถึงประกาศคณะปฏิวัติเป็นบางฉบับ เฉพาะที่
 สำคัญ เพื่อประกอบมิติทางด้านประวัติศาสตร์ในช่วงที่มีการปฏิวัติดังกล่าว

มมัตฐานในการศึกษา

1. สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ในแต่ละช่วง
 ผลกระทบต่อกระบวนการนิติบัญญัติ โดยสภาพทางการเมือง และเศรษฐกิจ จะมี
 ผลต่อกฎหมายมากที่สุด
2. บทบาทของข้าราชการ พรรคการเมือง สมาชิกสภา และกลุ่ม
 สประโยชน์ที่มีอิทธิพลต่อกฎหมาย
3. กฎหมายที่ออกในช่วง พ.ศ. 2507-2516 ส่วนใหญ่เป็น
 กฎหมายที่ออกเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการ การดำเนินการตามแผนพัฒนา
 เศรษฐกิจ นอกจากนี้ยังให้อำนาจฝ่ายบริหารอย่างมาก

วิธีวิจัย

การวิจัยใช้วิธีศึกษาวิเคราะห์เอกสารเป็นหลัก โดยวิจัยจากเอกสาร
 ชั้นต้น ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นราชกิจจานุเบกษา รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ
 ทาหน้าทีนิติบัญญัติ รายงานการประชุมวุฒิสภาทาหน้าทีรัฐสภา รายงานการประชุม
 สภาผู้แทนราษฎร และรายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ นอกจากนี้จะเป็น
 เอกสารทางวิชาการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หนังสือพิมพ์ รวมทั้งรายงานการประชุม
 คณะกรรมการกฤษฎีกา เฉพาะในกรณีการวิเคราะห์พระราชบัญญัติบางฉบับ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. การศึกษาบทบาทรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย ในช่วง พ.ศ.
 2507-2516 จะช่วยให้มองเห็นภาพรัฐสภาไทยในยุคสมัยที่ทาการศึกษา ซึ่งจะ
 ทาให้เกิดความรู้ความเข้าใจถึงความเป็นไปของรัฐสภาในสมัยนั้นได้ดีขึ้น
2. ทาให้ได้ทราบถึงความสามารถของรัฐสภาไทยในสมัยนั้น ในการ
 ดาเนินการตามบทบาทและฐานะของตน โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับกระบวนการในการ
 พิจารณาและอนุมัติพระราชบัญญัติ รวมทั้งการเข้าไปสร้างอิทธิพลครอบงำของ
 บุคคล หรือกลุ่มต่าง ๆ ในช่วงนั้น อันจะทาให้รัฐสภากลายเป็นเครื่องมือแสดง
 ความชอบธรรม และสนับสนุนฐานะของผู้มีอำนาจทางการเมืองในยุคนั้น
3. การศึกษานี้อาจเป็นประโยชน์ เพื่อให้ได้ทราบข้อบกพร่องของ
 ระบบรัฐสภา และนำข้อบกพร่องไปดัดแปลงแก้ไข เพื่อให้เกิดรัฐสภาที่เข้มแข็ง
 และเป็นตัวของตัวเอง ไม่ถูกอิทธิพลใด ๆ มาครอบงำ