

## บทที่ 5

### บทวิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการนิติบัญญัติและบทบาทของรัฐสภา ในสภาที่มาจากการแต่งตั้งและเลือกตั้ง

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ถึงโครงสร้างที่มาของรัฐสภา จะเห็นได้ว่ารัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ซึ่งกำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญหลายประการ ทั้งอำนาจในการตรากฎหมาย การควบคุมบริหารราชการแผ่นดินและอำนาจในการให้ความเห็นชอบเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของแผ่นดิน โดยอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของรัฐสภา คืออำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย ซึ่งบทบาทของรัฐสภาตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนั้นอาจกล่าวได้ว่า ไม่ตรงกับบทบาทและพฤติกรรมของสภาที่แสดงออกจริง รัฐธรรมนูญทุกฉบับไม่ว่าฉบับถาวรหรือชั่วคราว ระบุให้รัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ดังนั้น ตามรัฐธรรมนูญสภาเป็นผู้อนุมัติร่างกฎหมาย และมีอำนาจเต็มที่ที่จะอนุมัติร่างกฎหมาย ทั้งที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอ หรือสมาชิกเป็นผู้เสนอ แม้ว่าสภานั้นจะมาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ ความเป็นตัวของตัวเองของแต่ละสภา ในการพิจารณาและอนุมัติร่างกฎหมายไม่เหมือนกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าสภามีอำนาจทางการเมืองมากน้อยเพียงใด และในทางปฏิบัติเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารมากน้อยเพียงใด<sup>1</sup> นั้นเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้รัฐสภามีบทบาทในการออกกฎหมายแตกต่างกันไป นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยสภาพแวดล้อมต่าง ๆ อีกหลายอย่างที่ทำให้รัฐสภาได้ทำหน้าที่หรือมีบทบาทมากหรือน้อย ในการทำหน้าที่

---

<sup>1</sup>สุจิต บุญบงการ, บทบาทของสภานิติบัญญัติ, (กรุงเทพฯ :  
เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526), หน้า 2-3.

ดังจะได้กล่าวต่อไป

### ปัจจัยที่มีผลต่อกระบวนการออกกฎหมาย

ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อกระบวนการออกกฎหมาย ในช่วงตั้งแต่ พ.ศ.  
2507-2516

#### 1. ลักษณะโครงสร้างของสภา

ในช่วงตั้งแต่ พ.ศ. 2507-2516 กระบวนการนิติบัญญัติได้  
ดำเนินการโดยสภาที่แตกต่างกัน โดยแยกเป็นช่วง ๆ ได้แก่ ตั้งแต่ พ.ศ.  
2507-2511 สภาที่ทำหน้าที่พิจารณาและอนุมัติร่างกฎหมายคือสภาร่างรัฐธรรมนูญ  
พ.ศ. 2512-2514 สภาที่ทำหน้าที่พิจารณา และอนุมัติร่างกฎหมาย คือรัฐสภา  
อันประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และใน พ.ศ. 2516 มีสภานิติบัญญัติ  
แห่งชาติ ทำหน้าที่พิจารณา และอนุมัติร่างกฎหมาย ซึ่งพิจารณาจากลักษณะ  
โครงสร้างของสภาดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่ากระบวนการออกกฎหมายโดย  
สภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นสภาที่มีสมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด และสมาชิกเกือบ  
ทั้งหมดเป็นข้าราชการประจำ ร่างพระราชบัญญัติส่วนใหญ่จึง เสนอโดยคณะรัฐมนตรี  
มีร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาเป็นส่วนน้อย คือมีเพียง 3 ฉบับ

ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอ สภาร่างรัฐธรรมนูญจะผ่านเป็น  
กฎหมายทุกฉบับ ส่วนที่ไม่ผ่านจะเป็นกรณีคณะรัฐมนตรีขอถอนร่างพระราชบัญญัติ  
ออกไปเอง ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ....  
ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงแหล่งชุมชนในเขตเทศบาล พ.ศ. .... (เสนอและ  
ขอถอนไปในปี พ.ศ. 2507) และร่างพระราชบัญญัติสิทธิบัตรคุ้มครองการนิมิต  
พ.ศ. .... (เสนอและขอถอนไปในปี พ.ศ. 2508)

กระบวนการพิจารณากฎหมายในสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น ทั้งในวาระรับหลักการ และวาระการพิจารณาตามมาตรา สภาร่างรัฐธรรมนูญใช้เวลาในการพิจารณาน้อยมาก นอกจากนี้ยังมีสมาชิกส่วนน้อยที่อภิปราย ส่วนใหญ่จะเห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่กรรมาธิการแก้ไขมา จึงไม่มีการทักท้วง และผ่านวาระ 2 และวาระ 3 ไปอย่างรวดเร็ว

ในปี พ.ศ. 2507 ในการประชุมครั้งที่ 162 สภาร่างรัฐธรรมนูญใช้เวลาพิจารณากฎหมาย จำนวน 9 ฉบับ โดยใช้เวลาในการประชุมเพียง 30 นาที โดยกฎหมายซึ่งพิจารณาเป็นร่างกฎหมาย ซึ่งเสนอโดยคณะรัฐมนตรีทั้งสิ้น การพิจารณาเป็นการพิจารณาในชั้นรับหลักการ และในจำนวนร่างพระราชบัญญัติที่เสนอ มีร่างพระราชบัญญัติภาษีน้ำมัน และผลิตภัณฑ์น้ำมันซึ่งทำนราชอาณาจักร พ.ศ.... ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกเพื่อเก็บภาษี โดยให้เหตุผลว่าเพื่อให้รัฐบาลมีรายได้มาใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาประเทศ เนื่องจากมีการกลั่นน้ำมันภายในประเทศ ทำให้ความจำเป็นในการสั่งน้ำมัน และผลิตภัณฑ์น้ำมันเข้าประเทศ ลดน้อยลง ทำให้รัฐบาลขาดรายได้จากภาษีขาเข้า จึงสมควรมีกฎหมายว่าด้วยภาษีเขตเศรษฐกิจได้ที่ขาดไป ซึ่งในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีผู้อภิปรายเพียง 1 คน และไม่ได้อภิปรายในสาระสำคัญ แต่ไม่มีผู้ใดอภิปรายถึงการขึ้นภาษีว่าจะมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน และอาจทำให้สินค้าต่าง ๆ ขึ้นราคา และในชั้นรับหลักการก็ไม่มีสมาชิกยกมือคัดค้านเลย ซึ่งในการพิจารณาร่างกฎหมาย ในปี พ.ศ. 2508-2511 ก็เป็นในทำนองเดียวกัน สภาร่างรัฐธรรมนูญจะใช้เวลาไม่มากในการพิจารณาชั้นรับหลักการ ตลอดจนการพิจารณาในวาระ 2 จนถึงประกาศเป็นกฎหมาย รวมทั้งในการพิจารณากฎหมายที่มีความสำคัญ อย่างร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ในช่วงที่สภาที่มีหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมาย เป็นสภาที่มาจากการแต่งตั้งจากรัฐบาล สภาที่ใช้เวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณไม่มาก และก็ผ่านกระบวนการจนประกาศเป็นกฎหมายได้โดยไม่มีปัญหา เช่น

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2509 ในชั้น  
รับหลักการ ใช้เวลาในการประชุม 1 ชั่วโมง 40 นาที<sup>2</sup> ในการพิจารณาวาระ  
2 และ วาระ 3 ใช้เวลาในการประชุมเพียง 25 นาที โดยในการประชุมมีการ  
พิจารณาร่างกฎหมายอีก 1 ฉบับด้วย<sup>3</sup> ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย  
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2510 ในชั้นรับหลักการ ใช้เวลาในการประชุม 2  
ชั่วโมง 30 นาที โดยมีการพิจารณาร่างกฎหมายอีก 1 ฉบับ<sup>4</sup> ส่วนในชั้นพิจารณา  
รายมาตราวาระ 2 และวาระ 3 ใช้เวลาประชุมเพียง 20 นาที และมีร่าง  
กฎหมายพิจารณาในการประชุมครั้งนั้นอีก 1 ร่างอีกด้วย<sup>5</sup>

และเมื่อพิจารณากฎหมายที่พิจารณาโดยรัฐสภาใน พ.ศ. 2512-2514  
ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 กำหนดให้รัฐสภาซึ่งทำหน้าที่ในการพิจารณาและ  
อนุมัติร่างกฎหมาย ประกอบด้วย 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา โดย  
รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจวุฒิสภาซึ่งเป็นสภาที่มาจากการแต่งตั้งไว้อย่างกว้างขวาง  
โดยให้วุฒิสภามีอำนาจในการริเริ่มและเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ด้วย ซึ่งทำให้  
วุฒิสภามีอำนาจเกือบเท่าสภาผู้แทนราษฎร และจากการที่วุฒิสมาชิก ส่วนใหญ่เป็น  
ข้าราชการประจำ ทำให้การเสนอกฎหมายโดยฝ่ายบริหารส่วนใหญ่มักขัดขวาง

<sup>2</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ  
(ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 194", วันที่ 13 สิงหาคม 2508.

<sup>3</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ  
(ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 198", วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2508.

<sup>4</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ  
(ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 217", วันที่ 18 สิงหาคม 2509.

<sup>5</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ  
(ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 220", วันที่ 26 กันยายน 2509.

ในช่วงเวลา 3 ปีเศษของการดำรงตำแหน่งของวุฒิสภา<sup>6</sup> วุฒิสภามีได้ใช้สิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเลย นอกจากนี้ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ วุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งสิ้น 59 ฉบับ อนุมัติเป็นกฎหมายจำนวน 57 ฉบับ ซึ่งในจำนวนนี้เป็นร่างพระราชบัญญัติซึ่งเสนอโดยคณะรัฐมนตรี จำนวน 54 ฉบับ มีการยับยั้งและส่งคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพียง 2 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติครู (ฉบับที่...) พ.ศ. .... ซึ่งก็เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวุฒิสภา วุฒิสภาได้พิจารณาและผ่านร่างพระราชบัญญัติอย่างรวดเร็วเช่นกัน พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2512 ซึ่งเสนอโดยคณะรัฐมนตรี แม้ว่าพระราชบัญญัตินี้จะเป็นพระราชบัญญัติซึ่งกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่ปรากฏว่ามีสมาชิกวุฒิสภาอภิปรายเพียง 5 คน และลงมติรับหลักการโดยไม่มีเสียงคัดค้าน ในการพิจารณาวาระ 2 ได้อนุมัติตามร่างของคณะกรรมการวิสามัญโดยไม่มีแก้ไข<sup>7</sup>

สำหรับสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีบทบาทในการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภามากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรัฐธรรมนูญ เนื่องจากในช่วงเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2512-2514 มีร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นจำนวนมาก แต่ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติซึ่งเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนใหญ่สภาจะมีมติให้

<sup>6</sup>ตั้งแต่วันที่ 4 กรกฎาคม 2511-17 พฤศจิกายน 2514 ซึ่งเป็นระยะเวลาตั้งแต่แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา จนถึงมีการปฏิวัติและยกเลิกรัฐธรรมนูญ.

<sup>7</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมวุฒิสภา ทาหน้าทีรัฐสภา ครั้งที่ 23", วันที่ 26 ธันวาคม 2511, หน้า 1222-1249 และครั้งที่ 3 สมัยวิสามัญ, วันที่ 16 มกราคม 2512, หน้า 1419-1433.



รัฐบาลรับไปพิจารณาก่อนรับหลักการ รวมทั้งลงมติให้ส่งกรรมาธิการวิสามัญ  
พิจารณาก่อนรับหลักการ และส่วนใหญสภาจะลงมติไม่รับหลักการ เมื่อเปรียบเทียบกับ  
ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีและร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดย  
คณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่ สภาจะลงมติรับหลักการและผ่านเป็นกฎหมายในที่สุด

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอในสภาผู้แทนราษฎร ปรากฏว่า  
มีการอภิปรายร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับอย่างกว้างขวาง มีผู้อภิปรายมาก และ  
ใช้เวลาในการประชุมมากกว่าสภารัฐธรรมนูญ เช่น ในการพิจารณาร่าง  
พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2513 ในขั้นรับ  
หลักการใช้เวลาพิจารณาตั้งแต่วันที่ 14 สิงหาคม 2512 จนถึงวันที่ 15 สิงหาคม  
2512 ในขั้นพิจารณาวาระ 2 และวาระ 3 ใช้เวลาพิจารณาตั้งแต่วันที่ 26  
มกราคม 2513 ถึงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2513 ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ  
รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2514 ในขั้นรับหลักการ ใช้เวลาพิจารณา  
ตั้งแต่วันที่ 13 สิงหาคม 2513 ถึงวันที่ 14 สิงหาคม 2513 และในขั้นพิจารณา  
วาระ 2 และวาระ 3 ใช้เวลาพิจารณาตั้งแต่วันที่ 12 มกราคม 2514 ถึงวันที่  
14 มกราคม 2514

ในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งเป็นสภาที่รัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกสภา  
โดยสมาชิกส่วนใหญ่เป็นข้าราชการทหาร ตำรวจ และข้าราชการประจำ ในการ  
เสนอร่างพระราชบัญญัติ ส่วนมากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี  
ทั้งสิ้น ไม่ปรากฏเลยว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของ  
คณะรัฐมนตรี ในช่วงระยะเวลาที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ปฏิบัติหน้าที่นับตั้งแต่ได้มี  
ประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2515  
จนถึงสิ้นสุดรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร คือ วันที่ 14 ตุลาคม 2516 (จนถึง  
การประชุมครั้งที่ 31 เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2516) ได้มีการเสนอร่าง  
พระราชบัญญัติจำนวน 48 ฉบับ มีร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภานิติบัญญัติ  
แห่งชาติ เพียง 1 ฉบับ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

นั้น สมาชิกไม่มีใครได้อภิปรายร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอมากนัก การประชุมสภาทุกครั้ง เป็นเพียงการประชุมเพื่อผ่านร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาล เท่านั้น<sup>8</sup> ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. 2517 ใช้เวลาพิจารณา 2 ชั่วโมง 30 นาที โดยในการประชุมครั้งนั้น เวลาดังกล่าวรวมเวลาในการตอบกระทู้ของรัฐมนตรี และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติวุฒิมีพิช (ฉบับที่...) พ.ศ..... อีก 1 ฉบับด้วย และในชั้นพิจารณาวาระที่ 2 และวาระที่ 3 ก็ใช้เวลาพิจารณาเพียง 1 ชั่วโมง 35 นาที ซึ่งเป็นเวลาที่รวมเวลาในการตอบกระทู้ของรัฐมนตรี และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอีก 2 ร่างด้วยเช่นกัน<sup>9</sup>

จึงเห็นได้ว่าลักษณะโครงสร้างของสภามีผลต่อกระบวนการในการออกกฎหมาย โดยในสภาที่มาจากการแต่งตั้ง การพิจารณาร่างกฎหมายเป็นไปอย่างรวดเร็ว ใช้เวลาเพียงเล็กน้อย คณะรัฐมนตรีสามารถเสนอร่างกฎหมายและสภาได้ผ่านร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ในสภาที่มาจากการแต่งตั้ง ร่างกฎหมายที่เสนอเป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภามากขึ้น มีการอภิปรายร่างกฎหมายอย่างจริงจัง และใช้เวลานานมากขึ้น จึงสรุปได้ว่าโครงสร้างของสภามีส่วนในการทำให้กระบวนการในการออกกฎหมายช้าหรือเร็ว

<sup>8</sup>สมพร ใช้บางยาง, "สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 พ.ศ. 2516" (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), หน้า 102.

<sup>9</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 24", วันที่ 2 สิงหาคม 2516 และครั้งที่ 27, วันที่ 6 กันยายน 2516.

## 2. อำนาจทางการเมืองของฝ่ายบริหาร

นอกจากโครงสร้างของสภาจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อกระบวนการออกกฎหมายแล้ว กระบวนการในการออกกฎหมายของสภาก็ยังขึ้นอยู่กับอำนาจทางการเมืองของผู้นำฝ่ายบริหารที่มีอยู่ ว่ามีมากน้อยเพียงใด ในการบริหารของรัฐบาลจอมพลถนอมตั้งแต่ พ.ศ. 2507-2516 นั้น จากผลของการมีสภาร่างรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่นิติบัญญัติ ซึ่งเป็นข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาล ทำให้สภาเป็นฐานกำลังของรัฐบาลในการพิจารณาและอนุมัติกฎหมาย เมื่ออำนาจทางการเมืองของฝ่ายบริหารมีมากก็สามารถครอบงำฝ่ายสภาได้ การครอบงำของฝ่ายบริหารแสดงออกจากข้อเท็จจริงที่ว่า ฝ่ายบริหารสามารถผลักดันให้ร่างกฎหมาย และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของฝ่ายตนสามารถผ่านสภาได้อย่างสะดวกรวดเร็ว ไม่ค่อยมีการอภิปราย การเปลี่ยนแปลงแก้ไขมีอยู่ไม่มากนัก รัฐบาลในช่วงนี้จึงเสนอร่างกฎหมายได้เป็นจำนวนมาก และกฎหมายที่ผ่านสภาก็มีจำนวนมากเช่นกัน<sup>10</sup> ซึ่งก็เป็นทำนองเดียวกันในการพิจารณา และอนุมัติร่างกฎหมายในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติในระบอบเผด็จการก็ขาดความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะหน้าที่ที่ผู้แต่งตั้งต้องการให้กระทำก็คือ การอำนวยความสะดวกให้ร่างกฎหมายของรัฐบาลผ่านกระบวนการนิติบัญญัติออกไปเป็นกฎหมายเท่านั้น<sup>11</sup>

ในรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 แม้ว่าจะมีสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีอำนาจในการริเริ่มพิจารณา และอนุมัติร่างกฎหมาย

<sup>10</sup> สุจิต บุญบงการ, บทบาทของสภานิติบัญญัติ, หน้า 216.

<sup>11</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 108.



แต่จากการที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 กำหนดให้จำนวนวุฒิสมาชิกมีจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ให้วุฒิสมาชิกมาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหาร อนุญาตให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาได้ รวมทั้งการให้อำนาจวุฒิสภาในการมีอำนาจเท่าเทียมสภาผู้แทนราษฎร ทว่าให้อำนาจทางการเมืองของฝ่ายบริหารมีมาก สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนมากพอที่จะคานอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ฝ่ายบริหารอาศัยวุฒิสภาในการหน่วงเหนี่ยวกระบวนการในการออกกฎหมาย สำหรับร่างพระราชบัญญัติที่ตนไม่เห็นชอบด้วยได้ อำนาจ และจำนวนสมาชิกของวุฒิสภามีมากพอที่ฝ่ายบริหารจะใช้เป็นเครื่องมือในการประกันเสถียรภาพของตนเองได้ จะเห็นได้ว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แม้จะมีการเสนอมากแต่โอกาสที่จะได้รับการพิจารณาและอนุมัติเป็นกฎหมายโดยรัฐสภา มีน้อยกว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีมาก ร่างพระราชบัญญัติซึ่งรัฐบาลไม่เห็นด้วย แต่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรไป แต่รัฐบาลก็หาทางออกด้วยการให้วุฒิสภาใช้สิทธิยับยั้งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ ดังเช่น ร่างพระราชบัญญัติควบคุมการเช่าเคหะและที่ดิน (ฉบับที่...) พ.ศ. .... ซึ่งเสนอโดย นายเสรี สุชาติประคัลภ์ นายติลก บุญเสริม และร่างพระราชบัญญัติแบบเดียวกัน ซึ่งเสนอโดย นายทองดี อิศราชีวิน และนายสุธรรม สายสร ในชั้นแรกรัฐบาลไม่เห็นด้วย แต่ไม่สามารถทัดทานได้ ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงผ่านสภาผู้แทนราษฎรไปได้ แต่เมื่อเข้าวุฒิสภา ปรากฏว่าที่ประชุมลงมติไม่รับหลักการด้วยคะแนน 72 ต่อ 9 เสียง<sup>12</sup> นอกจากนี้ในขณะที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจทางการเมืองสูง และสามารถควบคุมเสียงข้างมากใน

<sup>12</sup>กริช สืบสนธิ์, "บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ", (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), หน้า 135-137.

สภาผู้แทนราษฎรได้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะไม่ได้รับความสะดวกในการเสนอร่างพระราชบัญญัติให้สภาพิจารณา โดยจะเห็นได้จากมีร่างพระราชบัญญัติจำนวนมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สภาลงมติไม่รับหลักการ หรือไม่ก็มีมติให้รัฐบาลพิจารณาก่อนรับหลักการ หรือส่งให้กรรมาธิการวิสามัญไปพิจารณาก่อนรับหลักการ ซึ่งทำให้ต้องเสียเวลาไปเป็นอันมาก

### 3. โครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม

โครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในช่วง พ.ศ. 2507-2516 เป็นปัจจัยอีกปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อกระบวนการออกกฎหมาย จะเห็นได้จาก การเปลี่ยนแปลงนโยบายทางเศรษฐกิจ จากชาตินิยมเป็นเสรีนิยม ซึ่งได้เริ่มมีมาตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และสืบทอดเจตนารมณ์ต่อมาโดยจอมพลถนอม โดยได้มีการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 และฉบับที่ 3 ต่อมา โดยให้ความสำคัญกับการเจริญเติบโตและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ บังคับพัฒนาภาคอุตสาหกรรมโดยใช้นโยบายส่งเสริมการผลิตสินค้า เพื่อทดแทนการนำเข้า<sup>13</sup> มีการระดมทรัพยากรเพื่อก่อสร้างทางหลวง ระบบชลประทาน และผลิตพลังงาน ดังจะเห็นได้จากการที่มีการออกพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน รวมทั้งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อการชูดคลองส่งน้ำเพื่อประโยชน์ของโครงการชลประทาน สร้างคันกั้นน้ำ ทางระบายน้ำ สร้างทางหลวงเพื่อเชื่อม

<sup>13</sup>ธีระพงษ์ เขมฤกษ์อำพล, วิชาการและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจ, ในเอกสารการสอนชุดวิชา เศรษฐกิจไทยและความสัมพันธ์ระหว่างธุรกิจกับรัฐบาล (นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2534), หน้า 22.

ระหว่างเมืองหลวงและต่างจังหวัด และสร้างทางหลวงเชื่อมโยงระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก นอกจากนี้การระดมสร้างทางหลวงไปยังชนบทนั้น อาจกล่าวได้ว่า มิได้เกิดจากเหตุผลทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว แต่การสร้างทางหลวงเพื่อเชื่อมโยงระหว่างเมืองหลวง และชนบทนั้น ยังเกิดจากความต้องการของรัฐบาล ในการสนองนโยบายของสหรัฐอเมริกาในการสกัดกั้นอิทธิพลและการคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์อีกด้วย จึงนับได้ว่าสภาพทางการเมืองก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่มีผลต่อการออกกฎหมายด้วยเช่นกัน

จากสภาพทางเศรษฐกิจในขณะนั้น ที่มีการสนับสนุนอุตสาหกรรมในประเทศ มีการขึ้นนโยบายการคลังและภาษีอากร โดยได้มีการออกพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดต่าง ๆ ซึ่งออกมาเพื่อลดอากรเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศ เช่น พระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2507 พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2509 พ.ศ. 2509 ให้ขึ้นภาษีอากรวัตถุดิบบางประเภท เพื่อป้องกันบุคคลเอาวัตถุดิบของประเทศไทยส่งไปจำหน่ายต่างประเทศ เพื่อผลิตสินค้ามาขายแข่งกับไทย นอกจากนี้ ยังมีพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2511 พ.ศ. 2511 ออกมาเพื่อขึ้นภาษีสินค้าเข้า เพื่อจะได้เป็นกำแพงภาษี อันจะเป็นการช่วยอุตสาหกรรมในประเทศ ผลจากการส่งเสริมการลงทุนทำให้มีการขยายกิจการ และสร้างโรงงานใหม่เพิ่มขึ้นในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 2 ผลของการพัฒนาทำให้จำนวนโรงงาน

---

14จักรมณต์ ผาสุกวณิช, การเปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจช่วงการ  
ใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ใน เอกสารชุดวิชาเศรษฐกิจไทย และ  
ความสัมพันธ์ระหว่างธุรกิจกับรัฐบาล (นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัย  
ธรรมมาธิราช, 2534), หน้า 125.

อุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ 2,300 โรงงาน โดยในปี พ.ศ. 2509 มีจำนวน 41,212 โรงงาน<sup>14</sup> ทำให้ต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 โดยรัฐต้องการควบคุมโรงงานที่มีเพิ่มมากขึ้น โดยออกกฎหมายกำหนดให้โรงงานต้องมายื่นขอจดทะเบียน ในช่วง พ.ศ. 2512-2514 ประเทศไทยต้องประสบกับภาวะขาดดุลการค้า และดุลการชำระเงิน เนื่องจากโครงสร้างของอุตสาหกรรมไทยต้องพึ่งพิงสินค้าเข้าเป็นอย่างมาก ได้มีการออกพระราชกำหนด 6 ฉบับ เพื่อขึ้นภาษี ทั้งนี้ เพื่อแก้ดุลการค้า แก้ดุลการชำระเงิน และช่วยอุตสาหกรรมในประเทศ โดยมีการออกพระราชบัญญัติเพื่ออนุมัติพระราชกำหนดทั้ง 6 ฉบับดังกล่าว ได้แก่ พระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร (ฉบับที่ 23) พ.ศ. 2513 พระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2513 พระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดสุรา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2513 พระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดภาษีเครื่องดื่ม พ.ศ. 2513 พระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดภาษีซีเมนต์ซึ่งทำในราชอาณาจักร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2513 และพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดภาษีน้ำมัน และผลิตภัณฑ์น้ำมัน ซึ่งทำในราชอาณาจักร พ.ศ. 2513 และในช่วง พ.ศ. 2515 ซึ่งเป็นปีเริ่มต้นของการใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 รัฐบาลก็เริ่มเปลี่ยนแปลงนโยบายทางเศรษฐกิจเป็นมาตรการส่งเสริมการส่งออก โดยได้มีการยกเลิกกฎหมายส่งเสริมการลงทุนที่ใช้อยู่เดิม และใช้ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227 แทน<sup>15</sup>

จากการพัฒนาทางเศรษฐกิจดังกล่าวได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคม โดยการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ได้มีผลต่อกฎหมายที่ออกในช่วงดังกล่าว โดยมีการเพิ่มขึ้นของประชากร มีการขยายตัวทางการศึกษา ทำให้มี

<sup>15</sup>ธีระพงษ์ เขมฤกษ์อาพล, วิวัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจ, หน้า 33.

พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ตามภูมิภาค รวมทั้งมีการออกพระราชบัญญัติ  
วิทยาลัยเอกชน พ.ศ. 2512 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ.  
2514 รวมทั้งพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า พ.ศ. 2514  
นอกจากนี้การพัฒนาเศรษฐกิจมีผลให้ภาคเกษตรตกต่ำ ทำให้มีการเสียที่ทำกิน และ  
อพยพเข้าสู่เมืองหลวง ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยของประชาชน ซึ่ง  
เดิมได้มีพระราชบัญญัติควบคุมการเช่าเคหะ และที่ดินอยู่ โดยตามพระราชบัญญัติ  
ดังกล่าวมีการกำหนดอายุการคุ้มครองผู้เช่า เมื่ออายุการคุ้มครองผู้เช่าจะหมด  
อายุลง จึงได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติโดยออกเป็นพระราชบัญญัติควบคุมการเช่า  
เคหะและที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2509 และพระราชบัญญัติควบคุมการเช่าเคหะ  
และที่ดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2511

ในส่วนโครงสร้างทางการเมือง จากการที่ในช่วงแรกนายกรัฐมนตรีมี  
อำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2502 จึงได้มีการออก  
พระราชบัญญัติให้ความคุ้มครอง และห้ามฟ้องผู้ปฏิบัติภารกิจเกี่ยวแก่มาตรา 17 แห่ง  
ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2508 เพื่อคุ้มครองบุคคลผู้ปฏิบัติภารกิจ  
ดังกล่าว และผลจากการมีนโยบายสนับสนุนสหรัฐอเมริกา ในการปราบปราม  
คอมมิวนิสต์ ก็ได้มีการออกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการรณรงค์สมมติ และการ  
เวนคืนตามที่ได้กล่าวมาแล้ว รวมทั้งมีการแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำ  
อันเป็นคอมมิวนิสต์ เพื่อเพิ่มเติมมาตรการป้องกันให้รัดกุมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น  
อันจะทำให้สหรัฐอเมริกาเห็นว่ารัฐบาลได้ดำเนินการตามนโยบายที่วางไว้แล้วว่า  
จะปราบปรามคอมมิวนิสต์ในขั้นเด็ดขาด

โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน พ.ศ. 2512 เพื่อให้เห็นเจตนาอันแน่วแน่ของ  
รัฐบาลในการสนับสนุนนโยบายปราบปรามคอมมิวนิสต์ของสหรัฐอเมริกา เมื่อมี  
การขยายตัวของการคุกคามของฝ่ายคอมมิวนิสต์ โดยได้มีการแก้ไขกฎหมาย  
เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว โดยได้มีการออกพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็น  
คอมมิวนิสต์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2512 ในอำนาจอย่างมากแก่พนักงานฝ่ายปกครอง



ตำรวจ รวมไปถึงทหารในการจับกุมผู้ต้องหา

นอกจากนี้ต่อมาเมื่อสหรัฐอเมริกา เปลี่ยนท่าทีทางการ เมืองที่มีต่อจีนแดง ก็ทำให้รัฐบาลมีความกระอักกระอ่วนใจ และหลังจากมีการปฏิวัติ และประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 ได้มีการออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 53 ลงวันที่ 17 มกราคม 2502 พ.ศ. 2516 ให้รัฐมนตรีพาณิชย์ สามารถผ่อนผันให้นำสินค้าจากสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งเดิมเป็นสินค้าต้องห้ามเข้ามาในราชอาณาจักรได้ ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด โดยจะกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ก็ได้

### บทบาทของกลุ่มต่าง ๆ ต่อกระบวนการออกกฎหมาย

ตามที่ได้กล่าวมาในบทที่ 3 ถึงกระบวนการในสภาในการพิจารณาและอนุมัติร่างกฎหมาย ทั้งในสภาร่างรัฐธรรมนูญ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จะเห็นได้ว่า ก่อนที่จะมีการออกกฎหมายมาบังคับใช้ต่อประชาชน มีกระบวนการในการพิจารณา และอนุมัติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย โดยมีกลุ่มบุคคลต่าง ๆ เข้ามามีส่วนสัมพันธ์ อาจจะโดยตรง โดยการเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือโดยอ้อม คือเป็นการสนับสนุน ซึ่งพอสรุปแยกได้เป็น 4 กลุ่มดังนี้

#### 1. ข้าราชการ

ข้าราชการ ถือได้ว่าเป็นกลุ่มที่มีบทบาทสูงต่อกระบวนการออกกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายที่ออกในช่วง พ.ศ. 2507-2516 รัฐสภาซึ่งเป็นกลไกในการปฏิบัติการด้านการออกกฎหมายในส่วนของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ในจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมด 240 คน มีสมาชิกซึ่งเป็นข้าราชการทหารและพลเรือนจำนวนมากถึง 232 คน เป็นนักธุรกิจและอื่น ๆ เพียง 8 คน ส่วนในรัฐสภา ถึงแม้ในสภาผู้แทน

ราษฎร ซึ่งมีจำนวน 219 คน จะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นข้าราชการเพียง 45 คน สมาชิกส่วนใหญ่เป็นนักธุรกิจ แต่ปรากฏว่าในการพิจารณากฎหมายจะต้องผ่านกระบวนการในวุฒิสภา ซึ่งในวุฒิสภาซึ่งมีจำนวนสมาชิก 120 คน มีสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นข้าราชการทหาร ตำรวจ พลเรือน รวมทั้งข้าราชการบำนาญ จำนวนถึง 115 คน นอกจากนี้ในส่วนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งมีจำนวน 299 คน มีสมาชิกสภาซึ่งเป็นข้าราชการประจำ ข้าราชการทหาร ตำรวจ ตุลาการ และข้าราชการบำนาญ เป็นจำนวน 269 คน ซึ่งได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3

นอกจากในกระบวนการออกกฎหมายจะมีข้าราชการเป็นสมาชิกสภาเป็นส่วนใหญ่แล้ว ปรากฏว่าในคณะรัฐมนตรี ซึ่งบริหารประเทศในรัฐบาลของจอมพลถนอม ทั้ง 3 ช่วง บุคคลที่ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่จะได้แก่ ข้าราชการทหารและข้าราชการอื่น ๆ ส่วนนักธุรกิจที่เป็นรัฐมนตรีจะมีน้อยมาก ตามที่ได้มีการจำแนกข้าราชการ และนักธุรกิจ โดยอาจารย์รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ (ดูตารางหน้า 156)

จากการที่มีจำนวนข้าราชการเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ วุฒิสภา และสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นจำนวนมาก ทำให้ข้าราชการมีบทบาทในการพิจารณาและอนุมัติร่างกฎหมายที่เสนอเข้ามาในสภา รวมทั้งจากการที่คณะรัฐมนตรีในรัฐบาลของจอมพลถนอม ทั้ง 3 ชุด ประกอบด้วยข้าราชการเป็นส่วนใหญ่อีก ทำให้นอกจากข้าราชการจะมีบทบาทในด้านการพิจารณาและลงมติอนุมัติร่างพระราชบัญญัติให้ประกาศเป็นกฎหมายแล้ว ยังมีบทบาทในรูปของผู้เสนอร่างกฎหมายอีกด้วย

นอกจากนี้ในกระบวนการพิจารณาในชั้นกรรมวิธีการ ร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญ ๆ ซึ่งที่ประชุมลงมติให้ส่งให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณานั้น จากการศึกษาของอาจารย์ชัยอนันต์ สมุทวณิช ปรากฏว่า คณะกรรมการวิสามัญส่วนใหญ่จะเป็นผู้แทนจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ ตามที่ได้กล่าวไว้ ดังนี้

ตาราง แสดงบุคคลที่ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีของคณะรัฐบาลจอมพลถนอม 3 ชุด

	รัฐบาลชุด 9 ธ.ค. 06- 6 มี.ค. 12	รัฐบาลชุด 7 มี.ค. 12- 17 พ.ย. 14	รัฐบาลชุด 18 ธ.ค. 14- 15 ต.ค. 16
1. ข้าราชการทหารและตำรวจ	8	12	12
1.1 ทหารบก	5	7	6
1.2 ทหารเรือ	-	1	2
1.3 ทหารอากาศ	2	1	2
1.4 ตำรวจ	1	3	2
2. ข้าราชการพลเรือน	13	14	14
3. นักธุรกิจ	-	2	3
4. พลเรือนอื่น ๆ	1	-	-
<b>รวม</b>	<b>22</b>	<b>28</b>	<b>29</b>
คิดเป็นข้าราชการ ทหาร ตำรวจ และพลเรือน รวม	21	26	26

ที่มา : รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย :  
บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530, หน้า 165.

คณะกรรมการวิสามัญนั้น จะประกอบด้วยผู้แทนที่ฝ่ายบริหาร แต่งตั้งเข้ามาครั้งหนึ่ง ผู้แทนเหล่านี้ได้แก่ ผู้แทนจากหน่วยราชการ ที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ การให้มีผู้แทนจากหน่วย ราชการในคณะกรรมการวิสามัญนี้มีเหตุผลอ้างว่า เมื่อ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวข้องกับงานของหน่วยงานใด เจ้าหน้าที่ของ หน่วยงานนั้นก็ควรเข้าไปอยู่ในคณะกรรมการด้วย เพราะเป็น ผู้เข้าใจเรื่องเป็นอย่างดี

งานของกรรมการเป็นงานที่มีลักษณะเป็นการตัดสินใจเชิง นโยบาย ดังนั้น การใช้คณะกรรมการวิสามัญในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญ ๆ แทนที่จะใช้คณะกรรมการสามัญ ประจําสภาฯ แต่ละชุด เท่ากับเป็นการนำข้าราชการประจำ เข้าสู่กระบวนการตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติ<sup>16</sup>

จะเห็นได้ว่าข้าราชการได้เข้าไปมีบทบาทในการออกกฎหมายแทบจะ ในทุกกระบวนการ การเข้าไปมีบทบาทของข้าราชการมีตั้งแต่การเสนอกฎหมาย ในรูปของคณะรัฐมนตรี ดังนั้น กฎหมายที่ออกส่วนใหญ่จึงเป็นกฎหมายที่ออกเพื่อ อำนวยความสะดวกในการปฏิบัติราชการ เช่น ในการดำเนินการยึดทรัพย์ของ จอมพลสฤษดิ์ และนายกรัฐมนตรี ใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการ ปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ก็มีการออกพระราชบัญญัติให้ความคุ้มครอง และห้ามฟ้องบุคคลผู้ปฏิบัติภารกิจแก่มาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พ.ศ. 2508 เพื่อคุ้มครองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรี

---

<sup>16</sup>ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองกับการบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2523), หน้า 176-177.

และบุคคลที่ได้รับมอบหมาย หรือเมื่อเกิดกรณีขัดแย้งในการตั้งอธิบดีผู้พิพากษา ศาลอุทธรณ์ ก็มีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2508

ในช่วงของการมีรัฐสภาโดยมีสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นสภาที่มาจากการแต่งตั้ง เป็นกลไกในการพิจารณาออกกฎหมาย แม้สมาชิกสภาส่วนใหญ่มีหลังทางด้านอาชีพจะเป็นนักธุรกิจ แต่จากการที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 ไม่มีข้อกำหนดห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ทำให้กฎหมายที่เสนอยังเป็นกฎหมายที่เสนอโดยข้าราชการและอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติราชการ เช่น มีการออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระธรรมนูญศาลยุติธรรม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2512 กำหนดให้มีตำแหน่งรองประธานศาลฎีกา และรองอธิบดีผู้พิพากษาชั้นในศาลอุทธรณ์ ศาลแพ่ง และศาลอาญา เพื่อให้การปฏิบัติราชการในศาลเป็นไปโดยรวดเร็ว ทั้งที่การเพิ่มตำแหน่งมิใช่กรณีที่จะทำให้การดำเนินงานรวดเร็วขึ้นเสมอไป แต่อาจต้องล่าช้า เนื่องจากมีลำดับชั้นการบังคับบัญชาเพิ่มขึ้นได้

นอกจากนี้ ยังได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดวิทยฐานะผู้สำเร็จวิชาการทหาร ตามพระราชบัญญัติกำหนดวิทยฐานะผู้สำเร็จวิชาการทหาร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2513 ให้ผู้สำเร็จวิชาทหารจากโรงเรียนแผนที่ได้รับการยกฐานะให้ได้รับปริญญาวิศวกรรมศาสตร์ โดยให้มีผลย้อนหลังด้วย รวมทั้งออกพระราชบัญญัติเครื่องแบบทหาร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2514 ให้อำนาจกระทรวงกลาโหมกำหนดเครื่องแบบทหารได้โดยไม่ต้องออกเป็นกฎกระทรวง เพื่อให้รวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวล้วนเป็นกฎหมายที่มุ่งส่งเสริม และอำนวยความสะดวกให้กับทหารทั้งสิ้น เปรียบเทียบกับการที่ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติควบคุมการเช่าเคหะและที่ดิน (ฉบับที่...) พ.ศ..... โดย นายทองดี อิศราชีวิน และ นายสุธรรม สายสร ทั้งนี้เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรผู้เช่าเคหะและที่ดิน ซึ่งไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง โดยร่างพระราชบัญญัตินี้ผ่านสภาผู้แทนราษฎร แต่เมื่อส่งเข้าที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณา วุฒิสภากลับไม่รับหลักการ โดยมีการ



อภิปรายคัดค้านว่าจะเป็นการทำให้มีสลัมมากขึ้น เป็นประโยชน์ต่อชนกลุ่มน้อย ทำ  
ให้ร่างนี้ต้องถูกยับยั้งไว้ถึง 1 ปี

ในส่วนของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่ง  
ไม่อยู่พรรคของรัฐบาล มีรายละเอียดเพื่อที่จะลดอำนาจข้าราชการประจำ ได้แก่  
ร่างพระราชบัญญัติสุขภาพบาล (ฉบับที่...) พ.ศ. .... ซึ่งเสนอโดย นายบุญเท่ง  
ทองสวัสดิ์ นายชวน หลีกภัย นายบุญเรือง กิจกส่าศาล นายณัฐวุฒิ สุทธิสงคราม  
นายวรศักดิ์ นิมานันท์ และนายขุนทอง ภูควิเดือน ซึ่งเสนอให้ราษฎรเป็นผู้เลือก  
ตั้งประธานกรรมการ และกรรมการสุขภาพ เนื่องจากเดิมกรรมการส่วนใหญ่  
เป็นข้าราชการประจำ โดยมีนายอำเภอเป็นประธานทำให้กรรมการผู้อยู่ได้บังคับ  
บัญชาไม่กล้าออกความเห็นโต้แย้ง แต่สภาผู้แทนราษฎรก็ลงมติไม่รับหลักการ ซึ่ง  
กฎหมายที่กล่าวมาดังกล่าวเป็นกฎหมายที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน และ  
สนับสนุนการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น และลดอำนาจของข้าราชการประจำลง  
อาศัยจากการควบคุมเสียงข้างมากโดยรัฐบาล ซึ่งเป็นรัฐบาลของข้าราชการ ก็ทำ  
ให้สภาผู้แทนราษฎรไม่รับหลักการกฎหมายเหล่านี้ รวมทั้งร่างกฎหมายซึ่งเสนอเพื่อ  
ป้องกันข้าราชการใช้อำนาจโดยมิชอบ เช่น ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกัน  
ข้าราชการและพนักงานของรัฐปอนทำลายเศรษฐกิจของชาติ พ.ศ. .... และ  
ร่างพระราชบัญญัติโอนอำนาจพิจารณาตนของข้าราชการ พนักงานเทศบาล และพนักงาน  
องค์การของรัฐ พ.ศ. .... ก็ถูกลงมติไม่รับหลักการด้วย สภาที่มาจากการเลือกตั้ง  
จึงเป็นสภาที่เป็นเพียงเครื่องมือสร้างความชอบธรรมในการออกกฎหมายเท่านั้น

นอกจากบทบาทข้าราชการในส่วนของ การพิจารณาพระราชบัญญัติจะมี  
บทบาทในรูปแบบของการเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภานิติบัญญัติ  
แห่งชาติ กรรมการ และคณะรัฐมนตรีแล้ว ข้าราชการยังเข้ามามีบทบาทต่อ  
กระบวนการออกกฎหมายในรูปการของการเป็นวุฒิสมาชิก ซึ่งตามที่ได้กล่าวมา  
แล้วในตอนต้นว่าวุฒิสภาประกอบด้วยข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ ประกอบกับการที่  
วุฒิสมาชิกได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี ทำให้วุฒิสภามีบทบาทในกระบวนการ

ออกกฎหมายให้เป็นไปตามที่ฝ่ายบริหารต้องการ และเอื้อประโยชน์ต่อข้าราชการ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวุฒิสภา ส่วนใหญ่มีการแก้ไขและส่งคืนสภาผู้แทนราษฎรเป็นส่วนใหญ่ ถ้าเป็นร่างที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีจะแก้ไขในข้อปลีกย่อย ถ้าเป็นร่างที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะมีการแก้ไขในสาระสำคัญ ด้วยรวมทั้งไม่รับหลักการ คือร่างพระราชบัญญัติควบคุมการเช่าเคหะและที่ดิน ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. . . . . ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทน นายประมวล กุลมาตย์ และนายสวัสดิ์ คาประกอบ เป็นผู้เสนอ วุฒิสภาได้ลงมติให้เพิ่มเติมให้ข้าราชการพลเรือนสามัญ ตั้งแต่ชั้นตรีหรือเทียบเท่าขึ้นไป และมีความรู้สอบไล่ได้ประโยคมัธยมศึกษาตอนต้นเข้าเรียนด้วย ซึ่งต่อมาได้มีการตั้งกรรมาธิการร่วม และวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบตามที่วุฒิสภาขอแก้ไข\* จึงเห็นได้ว่าการสามารถควบคุมเสียงข้างมากของรัฐบาลในการออกกฎหมาย รวมทั้งได้รับการสนับสนุนจากวุฒิสภา ทำให้รัฐบาลสามารถรักษาเสถียรภาพไว้ได้ แต่ก็ก็เป็นเพียงระยะเวลาหนึ่ง เนื่องจากต่อมาได้มีการแตกแยกของกลุ่มต่าง ๆ ในพรรคสหประชาไทย ทำให้จอมพลถนอมบวญญัติตนเอง แต่ข้าราชการก็ได้มามีบทบาทอย่างเต็มที่ในการพิจารณาและอนุมัติร่างพระราชบัญญัติอีกในรูปของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

## 2. พรรคการเมือง

ในช่วง พ.ศ. 2507-2516 ได้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 โดยมีการจดทะเบียนตั้งพรรครวม

---

\*รายละเอียดสรุปจาก กริช สืบสนธิ์, "บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ", หน้า 133-135 และ 150-153.

15 พรรค แต่เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หลังจากการเลือกตั้งปรากฏว่ามีพรรคการเมืองซึ่งสมาชิกได้รับเลือกตั้งเข้ามาสู่สภาผู้แทนราษฎรจำนวน 8 พรรค และมีผู้สมัครซึ่งไม่สังกัดพรรคได้รับเลือกตั้งเข้ามาในสภาผู้แทนราษฎรถึง 71 คน โดยพรรคซึ่งมีสมาชิกส่วนใหญ่ในสภาได้แก่ พรรคสหประชาไทย และพรรคประชาธิปไตย ทั้งนี้สมาชิกที่ไม่สังกัดพรรคบางส่วน ต่อมาได้มีการรวมตัวกันตั้งเป็นพรรคอิสระ เพื่อจะได้มีอำนาจต่อรองในทางการเมือง และสามารถแสดงบทบาทในสภาได้มากขึ้น<sup>17</sup>

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้ง ส่วนใหญ่ได้รับการเลือกตั้งเพราะบุคลิกลักษณะส่วนตัวมากกว่าการเลือกเข้ามาเพราะเห็นแก่พรรค ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีเสียงเป็นอิสระจากพรรคได้มาก<sup>18</sup> นอกจากนี้พรรคการเมืองในช่วงนั้นยังเป็นการรวมตัวของกลุ่มคนเพื่อที่จะส่งบุคคลลงแข่งขันในการเลือกตั้งและสนับสนุนผู้นำทางการเมืองเป็นสำคัญ ทำให้การมีนโยบายร่วมกันของพรรคการเมืองมีความสำคัญลดน้อยลงไป

ดังที่ได้เคยมีการวิเคราะห์ไว้ว่า เนื่องจากระบบพรรคการเมืองในประเทศไทย ยังมิได้ดำเนินการเต็มรูป ดังเช่นพรรคการเมืองในประเทศอื่นที่มีการปกครองในระบอบรัฐสภา ดังนั้น ตัวสมาชิกสภาแต่ละคนจึงมักจะมีบทบาทมากกว่ากรรมการกลางของพรรคในการดำเนินกิจการทางสภา การเสนอร่างพระราชบัญญัติมักเป็นความคิดริเริ่มของสมาชิกสภาแต่ละคนโดยคณะกรรมการกลางแต่ละพรรคไม่ค่อยมีบทบาทสำคัญมากนักในการกำหนดนโยบาย และหลักการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>17</sup>กนก วงษ์ตระหง่าน, พรรคการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 85.

<sup>18</sup>หยุด แสงอุทัย, พรรคการเมือง, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิมพ์เนศ, 2517), หน้า 358.

### งานการเสนอร่างพระราชบัญญัติ<sup>19</sup>

บทบาทในการเสนอและพิจารณาร่างกฎหมายในรูปของพรรคการเมือง จึงมีน้อย รวมทั้งอิทธิพลในการกำหนดเนื้อหากฎหมายให้เป็นไปตามนโยบายของ พรรคที่ได้มีการประกาศไว้จึงมีน้อยด้วย การเสนอร่างพระราชบัญญัติสมาชิกพรรค การเมืองเกือบทุกพรรคได้เสนอร่าง แต่ในรูปของพรรคการเมือง มีบางพรรค เท่านั้นซึ่งพยายามเสนอร่างพระราชบัญญัติให้สอดคล้องกับนโยบายพรรคที่ได้ ประกาศไว้ เช่น พรรคแนวร่วมเศรษฐกิจ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติหลายฉบับ ซึ่งสะท้อนถึงนโยบายของพรรคอย่างชัดเจน เช่น ร่างพระราชบัญญัติถอดยศ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 21 และฉบับที่ 43<sup>20</sup> ซึ่งร่างพระราชบัญญัติถอดยศจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็ถูก สภาลงมติไม่รับหลักการไปด้วยคะแนน 91 ต่อ 12 ทำให้ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็น อันตกไป ส่วนร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 21 และฉบับที่ 43 ซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติให้ยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติซึ่งให้อำนาจพนักงาน สอบสวนและผู้ว่าราชการจังหวัดในการวินิจฉัยว่าบุคคลใดเป็นบุคคลอันธพาล รวมทั้งอำนาจการควบคุมกักขัง ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวรัฐบาลได้ขอรับไปพิจารณา ก่อนรับหลักการภายใน 1 ปี และก็ไม่ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติยกเลิก ประกาศคณะปฏิวัติทั้ง 2 ฉบับเข้าสู่สภาอีก มีเพียงรัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ ยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 20, 16 และ 30 ซึ่งเป็นกรณีการห้ามจำหน่าย ข้าวสารเกินราคา และการยกเลิกการกำหนดให้ศาลพลเรือนพิจารณาคดี บางประเภทเท่านั้น

<sup>19</sup>ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภา และ คณะทหาร, หน้า 270.

<sup>20</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 271.

นอกจากนี้ ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยแรก ครั้งที่ 4/2512 พรรคประชาธิปไตย โดย ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช นายใหญ่ สวิตชาติ และ นายสมบุญ ศิริธร ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อลดอำนาจการสอบสวนของพนักงานตำรวจ เนื่องจากในการหาเสียงของพรรคประชาธิปไตยได้ใช้ปัญหาในการปฏิบัติตัวไม่เป็นธรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ในการสืบสวนสอบสวนคดีอาญา เป็นประเด็นสำคัญในการหาเสียงสนับสนุนในการเลือกตั้ง และได้ถือเป็นนโยบายพรรคที่สำคัญที่จะต้องดำเนินการลดอำนาจการสอบสวนของตำรวจ<sup>21</sup> ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้ ในขั้นแรกรัฐบาลขอรับไปพิจารณาร่วมกับร่างของรัฐบาลภายใน 1 ปี และมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มาใหม่ในนามของรัฐบาล ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยสามัญ ครั้งที่ 5/2513 เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2513 โดยเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระแตกต่างไปจากเดิม และถึงแม้ว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้สภาจะลงมติรับหลักการ แต่ก็ต้องตกไปในขณะการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ เนื่องจากมีการปฏิวัติ

### 3. สมาชิกสภา

สมาชิกสภาในที่นี้หมายรวมทั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกสภาทั้งหมดที่กล่าวล้วนมีบทบาทในกระบวนการเสนอ และพิจารณากฎหมาย ในฐานะที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิกสภามีบทบาทอันสำคัญในการเสนอ และพิจารณาออกกฎหมายใหม่ แก้ไขเปลี่ยนแปลง ยกเลิกพระราชบัญญัติ ตลอดจนการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย

<sup>21</sup> สุจิต บุญบงการ, บทบาทของสภานิติบัญญัติ, หน้า 48.



และประกาศคณะปฏิวัติ ในช่วง พ.ศ. 2507-2511 และ พ.ศ. 2516 ซึ่งเป็น  
สภาร่างรัฐธรรมนูญ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกสภาไม่ค่อยเสนอร่าง  
กฎหมาย ส่วนใหญ่กฎหมายที่ออกเป็นกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้  
ในการพิจารณา ร่างกฎหมายในสภา สมาชิกสภาไม่ค่อยมีการอภิปรายใด ๆ  
เท่าใดนัก สมาชิกสภาในช่วงเวลาดังกล่าวจึงมีบทบาทต่อกฎหมายที่ออกมาใน  
ช่วงนั้น ในรูปของการสนับสนุนการดำเนินการตามนโยบายของฝ่ายบริหารในรูป  
ของการออกกฎหมายให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เนื่องจากสมาชิกดังกล่าวมาจากการ  
แต่งตั้งของฝ่ายบริหาร

แต่ในช่วง พ.ศ. 2512-2514 ซึ่งมีสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการ  
เลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองแทบทุกพรรคที่ได้รับเลือกตั้ง  
เข้ามาในสภา ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภา การเสนอร่างพระราชบัญญัติ  
มักกระทำโดยสมาชิกสภาแต่ละคนตามความสนใจ และความถนัด มากกว่าที่จะ  
กระทำในลักษณะที่เห็นนโยบายหลักของพรรคหรือตามมติพรรค<sup>22</sup>

ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติบางครั้งมีการเสนอโดยสมาชิกสภาสังกัด  
พรรคสหประชาไทย ซึ่งเป็นพรรครัฐบาล โดยรัฐบาลก็เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น  
ด้วย เช่น การเสนอร่างพระราชบัญญัติครู (ฉบับที่...) พ.ศ.... ของนายญาติ  
โหวดี ซึ่งแก้ไขกฎหมายเดิมเพื่อให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาฯ ได้มีสิทธิ  
ดำรงตำแหน่ง เป็นกรรมการอำนวยการคุรุสภาโดยการแต่งตั้ง ซึ่งในการเสนอ  
ร่างของรัฐบาล ก็มีการอ้างว่ารัฐบาลจะแก้ไขกฎหมายมาตราอื่น ๆ ให้เหมาะสม  
ด้วย จนในที่สุดทางนายญาติ โหวดี ก็ต้องขอถอนร่างของตัวเองไป โดยให้ที่  
ประชุมแปรญัตติในร่างของรัฐบาลอย่างเดียว แต่เรื่องที่ทางนายญาติต้องการให้

---

<sup>22</sup>ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภา และ  
คณะทหาร, หน้า 271.

แก้ไขก็มีอยู่ในร่างของรัฐบาลแล้ว ซึ่งแสดงให้เห็นถึงบทบาทของสมาชิกในการเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งหากเป็นร่างกฎหมายที่รัฐบาลเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายบริหารรัฐบาลก็สนับสนุนการแก้ไข และนำปรับปรุงใหม่เป็นร่างของรัฐบาลเอง

การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยสมาชิกจากพรรคฝ่ายค้าน ถึงแม้หลายร่างพระราชบัญญัติจะเป็นร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลไม่เห็นด้วย และใช้เสียงข้างมากในการทำให้ที่ประชุมลงมติไม่รับหลักการ เช่น การเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดที่ดินในภาวะพิเศษ ซึ่งเสนอโดย นายใหญ่ สวิตชาติ นายสัมพันธ์ ณ ตะกั่วทุ่ง ฯลฯ และร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่...) โดย นายเสริม จินาสวัสดิ์ นายบุญเที่ยง ทองสวัสดิ์ นายชวน หลีกภัย จากพรรคประชาธิปัตย์ แต่การเสนอร่างดังกล่าวก็เป็นการบังคับรัฐบาลให้ให้เหตุผลโดยเปิดเผยว่า เหตุใดจึงไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

บทบาทของสมาชิกสภาที่มาจากพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภา คือ พรรคสหประชาไทย ในการเสนอกฎหมาย และได้รับการประกาศเป็นกฎหมายจะมีมากกว่าสมาชิกสภาที่มาจากพรรคอื่น ได้แก่ พระราชบัญญัติทนายความ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2514 ซึ่งเสนอโดย นายน้อย ทินราช นายเกษม จงสวัสดิ์ ตอนเสนอร่างรัฐบาลรับไปพิจารณาก่อนรับหลักการ และเสนอมาโดยมีร่างของรัฐบาลเสนอมาด้วย และสภาพิจารณาร่วมกับร่างของรัฐบาล นอกจากนี้ก็มีพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2514 ซึ่งเสนอร่างโดย นายประมวล กุลมาตย์ และนายสวัสดิ์ คำประกอบ สมาชิกพรรคสหประชาไทย ซึ่งที่ประชุมก็มีมติรับหลักการ และประกาศเป็นกฎหมาย

นอกจากนี้ บทบาทของสมาชิกสภาในช่วงของการมีสภาผู้แทนราษฎรที่สำคัญ และเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง คือบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งในช่วงดังกล่าวสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2513, 2514,

และ 2515

จะเห็นได้ว่ารัฐบาล คือพรรคสหประชาไทย อันเป็นพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภา แต่จากการที่พรรคมิได้เป็นการรวมตัวกันโดยมีนโยบายร่วมกัน ประกอบกับมีความแตกแยกกันภายในพรรคตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทต้น ๆ ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ใช้ข้อจำกัดของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ซึ่งต้องกระทำภายในกำหนดเวลาอันจำกัด แสดงบทบาทในการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว ทั้งการลงคะแนนให้พรรคฝ่ายค้านในการตั้งกรรมาธิการ รวมทั้งการใช้เวลาอภิปรายอย่างยืดเยื้อ ทั้งนี้เพื่อให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้แก่ตนเพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาจังหวัดของตน เพื่อผลในการเลือกตั้งครั้งต่อไป จนในที่สุดเมื่อรัฐบาลไม่สามารถตกลงกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องการผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ รัฐบาลจึงต้องทำการรัฐประหาร

#### 4. กลุ่มผลประโยชน์

กลุ่มผลประโยชน์เป็นการรวมกลุ่มของบุคคลที่เกี่ยวข้องกันบนผลประโยชน์เฉพาะอย่าง บัณฑิตเจกชนแต่ละคนจะใช้กลุ่มเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ในทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ การรวมตัวของกลุ่มผลประโยชน์จึงเป็นการรวมตัวของบุคคลซึ่งมีจุดหมายปลายทางเดียวกัน ในการกระทำกิจกรรม เพื่อจะรักษาผลประโยชน์ร่วมกัน

การรวมตัวของกลุ่มผลประโยชน์ เดิมเป็นการรวมตัวของกลุ่มพ่อค้าชาวจีน ซึ่งขายสินค้าเดียวกัน โดยรวมตัวในรูปแบบของสมาคมการค้า และจดทะเบียนตามกฎหมาย การรวมตัวของกลุ่มผลประโยชน์ จึงเป็นการรวมตัวในรูปแบบของกลุ่มเศรษฐกิจ การที่ได้มีการใช้แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำให้มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมและบริการ แต่เนื่องจากการลงทุนในด้านการผลิต และอุตสาหกรรมยังเป็นของใหม่ ความขัดแย้งทั้งในภาค

เอกชนด้วยกัน และภาครัฐบาลจึงยังมีไม่มากนัก รวมทั้งในด้านการค้า สถาบันการค้าของภาคเอกชนก็ไม่สามารถเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่จะรวมตัวกันเพื่อต่อรองในด้านนโยบายกับรัฐบาลได้ เพราะมีการถูกรวบคลุมโดยกฎหมาย ใน พ.ศ. 2509 ได้มีการออกพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 โดยมีเหตุผลในการออกกฎหมายว่า

เนื่องจากในเวลานี้ยังไม่มียกกฎหมายว่าด้วยสมาคมการค้าโดยเฉพาะ สมาคมการค้าต่าง ๆ ที่มีอยู่ได้จดทะเบียนเป็นสมาคมธรรมดา ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่วัตถุประสงค์และวิธีดำเนินการของสมาคมการค้า ย่อมแตกต่างกับสมาคมธรรมดาเป็นอันมาก และสมาคมการค้าย่อมมีอิทธิพลสำคัญ เกี่ยวกับการค้าและเศรษฐกิจของประเทศ และอาจดำเนินการมิชอบทำให้เกิดความปั่นป่วนแก่ตลาดการค้า หรือตลาดการเงินทั้งในประเทศและนอกประเทศ หรือการกระทำใด ๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนการครองชีพของประชาชนได้

จึงเห็นได้ว่า รัฐเกรงว่าการรวมกลุ่มทางการค้าจะเป็นการคุกคามความมั่นคง และอาจทำให้เศรษฐกิจของประเทศปั่นป่วน โดยในพระราชบัญญัติสมาคมการค้า ได้มีการกำหนดถึงการรวมตัวของสมาชิก ซึ่งมีได้มีสัญชาติไทย การดำเนินการของสมาคมโดยกำหนดข้อห้ามเพื่อป้องกันการใช้อิทธิพล และห้ามดำเนินการทางการเมืองอีกด้วย

นอกจากพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 แล้ว ยังได้มีการออกพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. 2509 อีกด้วย ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลได้พิจารณาเห็นว่า การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่จะให้ผลสมบูรณ์ตามเป้าหมายจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากภาคเอกชน ดังนั้น เพื่อการร่วมมือกันอย่างมี

---

<sup>23</sup>สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย, 25 ปี สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2523), ไม่มีเลขหน้า.

ประสิทธิภาพจึงต้องมีการปรับปรุงโครงสร้าง และกำหนดอำนาจหน้าที่ สถาบันฝ่ายธุรกิจเอกชนใหม่ ด้วยการสนับสนุนให้ธุรกิจเอกชน แต่ละสาขาวิชาชีพ ได้มีการควบคุมกันเองในรูปสมาคมการค้าและหอการค้า และเพื่อให้สถาบันนี้สามารถร่วมมือกับรัฐบาล ในการดำเนินการให้เป็นประโยชน์ต่อ เศรษฐกิจของประเทศ<sup>23</sup> ซึ่งพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. 2509 ก็ได้มีการกำหนดจำกัดหอการค้าต่างประเทศ กำหนดห้ามการดำเนินการบางประการ รวมทั้งห้ามดำเนินการทางการเมือง เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509

สมาคมการค้า หอการค้า และสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยนั้นไม่ได้มีบทบาทที่จะเข้าไปกำหนดนโยบายสาธารณะโดยตรงนัก การกำหนดนโยบายมักจะเป็นเรื่องของข้าราชการประจำเสียมากกว่า เนื่องจากสถาบันการค้าภาคเอกชนไม่สามารถเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่สามารถรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่นในการเจรจาต่อรองด้านนโยบายกับรัฐบาล เพราะถูกควบคุมโดยกฎหมายจากรัฐบาล<sup>24</sup> อย่างไรก็ดี กลุ่มผลประโยชน์ได้เข้ามามีบทบาทในรูปแบบของการพึ่งพา และประสานประโยชน์กับผู้นำทางการเมือง เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตน โดยมีการให้ผลประโยชน์ตอบแทน ในรูปของการเป็นกรรมการบริษัทต่าง ๆ ปรากฏว่าครอบครัวของจอมพลถนอม กิตติขจร ในช่วงปี 2501-2516 เป็นกรรมการบริษัทและธนาคารพาณิชย์ จำนวน 21 แห่ง ครอบครัวจอมพลประภาส จารุเสถียร จำนวน 46 แห่ง (ช่วง 2500-2516) และครอบครัว พล.อ.กฤษณ์ สีวะรา จำนวน 39 แห่ง (ช่วง 2500-2515)<sup>25</sup>

<sup>24</sup> ตระกูล มีชัย, "ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจเอกชนและข้าราชการกับการเมืองไทย", (วิทยานิพนธ์ปริญญา รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 195.

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 214



ได้มีการออกพระราชบัญญัติจดทะเบียนเครื่องจักร พ.ศ. 2514 เพื่อให้มีการจดทะเบียนเครื่องจักร และสามารถนำเครื่องจักรที่จดทะเบียนมาจำหน่ายได้ ทั้งนี้การเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว จากการอภิปรายของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ได้ชี้แจงว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้เกิดจากการเรียกร้องของสมาคมธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งขอให้มีกฎหมายนี้ เพื่อให้อุตสาหกรรมช่วยตัวเองในกรณีกระทรวงอุตสาหกรรมและรัฐบาล ไม่อาจหยิบยื่นเงินช่วยเหลือได้<sup>26</sup> จึงเห็นได้ว่าจากผลของการพัฒนา เศรษฐกิจ กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเริ่มมีบทบาทต่อกฎหมาย ในรูปการเสนอความเห็น และผลักดันผ่านทางรัฐบาล นอกจากนี้พิจารณาจากสัดส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นนักธุรกิจ มีจำนวนมากที่สุด ทำให้คาดหมายได้ว่ากลุ่มธุรกิจย่อมจะมีบทบาท และอิทธิพลในกระบวนการกฎหมาย เพื่อผลประโยชน์ทางธุรกิจได้มากขึ้น

ในส่วนของกลุ่มผลประโยชน์ ทางด้านเกษตรกรรม และแรงงานนั้น ทางด้านเกษตรกรรม การรวมกลุ่มจะเป็นไปในรูปสหกรณ์ ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มกันในรูปการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ช่วยเหลือตัวเอง เพื่อสะดวกในการบริหารงานตามนโยบายของรัฐ มากกว่าจะเป็นการรวมกลุ่มเพื่อมีบทบาทหรืออิทธิพลในกระบวนการออกกฎหมายเพื่อประโยชน์ต่อกลุ่ม ส่วนทางด้านแรงงานถึงแม้ว่าในสมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้มีการออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ทำให้สหภาพแรงงานถูกยกเลิก การรวมตัวกันเพื่อต่อรองของลูกจ้างจึงถูกจำกัด แต่การนัดหยุดงานก็ยังจะมีอยู่อย่างต่อเนื่อง รัฐบาลจึงต้องหาวิธีที่จะสร้างความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างให้มีเพิ่มขึ้น

---

<sup>26</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ) ครั้งที่ 4/2513", วันที่ 16 กรกฎาคม 2513, หน้า 320.

รดยการออกพระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน พ.ศ. 2508

นอกจากนี้การรวมกลุ่มที่สำคัญ ซึ่งมีผลทำให้มีพลังทางการเมืองและมีผลต่อกฎหมายอีกกลุ่มหนึ่ง คือ การรวมกลุ่มของนิสิตนักศึกษา ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นกลุ่มกดดันมากกว่ากลุ่มผลประโยชน์ รดยนิสิตนักศึกษาได้มีการรวมกลุ่มกันจริงจังในระยะตั้งแต่ พ.ศ. 2511 เป็นต้นมา และมีการจัดตั้งศูนย์กลางนิสิตนักศึกษา ขึ้น ในปี พ.ศ. 2515 จากปัญหาทางเศรษฐกิจที่นิสิตนักศึกษาได้มีการเคลื่อนไหว เช่น มีการรณรงค์ต่อต้านสินค้าญี่ปุ่น ในส่วนของการนำมามีบทบาทในการออกกฎหมายในช่วงดังกล่าวได้เข้ามามีบทบาทในการแก้ไขข้อต่อด้านประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 299 ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานคณะกรรมการตุลาการ ด้วยกรรมการตุลาการ 9 คน เฉพาะกรรมการที่คณะผู้พิพากษาเป็นผู้เลือก 4 คน เปรียบเป็นให้รัฐมนตรีเป็นผู้เลือก ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารเข้าแทรกแซงอำนาจของฝ่ายตุลาการ ได้มีการเรียกกฎหมายฉบับนี้ว่า "กฎหมายเบรเวต้า" โดยศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย ได้จัดให้มีเวทีถาวร เพื่ออภิปรายวิจารณ์การกระทำของรัฐบาลเผด็จการเป็นครั้งแรก การชุมนุมคัดค้านได้ดำเนินอยู่ ที่ยังคั้นจอมพลถนอมจึงได้ยอมจะยกเลิกกฎหมายดังกล่าว<sup>27</sup> และเมื่อการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 และมีการจัดตั้งรัฐบาลในวันที่ 19 ธันวาคม 2515 เมื่อมีการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2515 เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2515 รัฐบาลก็ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 299 ลงวันที่ 12 ธันวาคม 2515 โดยมีเหตุผลว่าประกาศฉบับนี้มีหลักการที่ไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในการปรับปรุงโครงสร้างยุติธรรม

<sup>27</sup>สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, การเมือง : แนวความคิดและการพัฒนา, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพฯ : เอส แอนด์ จี กราฟฟิค, 2533) หน้า 349.

าให้เจริญก้าวหน้า แก้ไขการพิจารณาของศาลให้สามารถดำเนินไปโดยรวดเร็ว และส่งเสริมข้าราชการฝ่ายตุลาการให้มีประสิทธิภาพ มีความมุ่งมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ กฎหมายดังกล่าวสภากลางมติเห็นชอบและให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายในวาระเดียวกัน ซึ่งกรณีดังกล่าวก็นับว่าการร่วมตัวของกลุ่มนิสิตนักศึกษาฯ ชุมนุมคัดค้านประท้วงคณะปฏิวัติต่อกฎหมายดังกล่าว มีผลทำให้รัฐบาลต้องออกพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติในโอกาสต่อมา

จึงเห็นได้ว่า ในระยะหลังกลุ่มผลประโยชน์เริ่มเข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการออกกฎหมาย โดยมีผลต่อการกำหนดนโยบายในรัฐสภามากขึ้นกว่าในระยะต้น ๆ ซึ่งการมีอิทธิพลและบทบาทโดยตรงมักถูกจำกัดเนื่องจากการรวมตัวกันยังไม่เหนียวแน่น การแสวงหาความคุ้มครองทางธุรกิจการค้าจากข้าราชการ จึงมักเป็นการขอความคุ้มครองกิจการที่ทำไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือเพื่อผูกขาดกิจการ

#### การแทรกแซงต่อกระบวนการออกกฎหมาย

จากการพิจารณาถึงบทบาทของกลุ่มต่าง ๆ ต่อกระบวนการออกกฎหมาย จะเห็นได้ว่าไม่ว่าข้าราชการ พรรคการเมือง สมาชิกสภา รวมทั้งผลประโยชน์ส่วนตนล้วนมีบทบาทแทรกแซงต่อกระบวนการออกกฎหมายทั้งสิ้น แต่จากการที่ประเทศในช่วงแรกได้อยู่ภายใต้การปกครองของคณะปฏิวัติ มีการยุบพรรคการเมือง และการเลือกตั้ง ทำให้ถึงแม้จะมีการประกาศรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 ให้มีการจัดตั้งพรรคการเมือง และมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่การรวมตัวในรูปพรรคการเมืองก็ยังไม่เข้มแข็ง การรวมตัวกันมักไม่ได้รวมตัวกันตามนโยบายพรรค ทำให้อิทธิพลและการแทรกแซงต่อกระบวนการออกกฎหมายมีไม่มาก ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะถูกจำกัดบทบาทโดยทางรัฐธรรมนูญในการเสนอกฎหมายบางอย่าง เช่น ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน รวมถึง

การต้องได้รับการรับรองจากสมาชิกสภาตามจำนวนที่กำหนด

จึงเห็นได้ว่าสถาบันที่มีความเข้มแข็ง และสามารถมีบทบาทในการ  
แทรกแซงกระบวนการในการออกกฎหมายของรัฐสภาได้มากที่สุด ได้แก่ กลุ่ม  
ข้าราชการ เนื่องจากข้าราชการได้เป็นผู้มีบทบาทตั้งแต่ขั้นในการเสนอร่างกฎหมาย  
ในนามของกระทรวง พิจารณาร่างกฎหมายในชั้นลงมติรับหลักการในที่ประชุม  
คณะรัฐมนตรี เนื่องจากตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าคณะรัฐมนตรีทุกชุดประกอบด้วยบุคคล  
ส่วนใหญ่ที่เป็นข้าราชการ และรวมถึงในชั้นที่มีการส่งร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีมี  
มติรับหลักการมาสู่คณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะกรรมการร่างกฎหมาย สำนักงาน  
คณะกรรมการกฤษฎีกาก็มีส่วนในการพิจารณาเปลี่ยนแปลง รวมทั้งตัดทอนมาตรา  
ต่าง ๆ ในร่างพระราชบัญญัติด้วย เช่น ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดที่ดิน  
เพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2510 เดิมในการเสนอร่างของคณะรัฐมนตรี ได้กำหนด  
คุณสมบัติของผู้ที่จะเข้าเป็นสมาชิกนิคมเพิ่มเติมจากกฎหมายเดิม ulyให้มีคุณสมบัติ  
อย่างอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง อันเป็นการเพิ่มขึ้นเพื่อให้ข้าราชการ หรือ  
นักเรียนเกษตรกรรม หรือทหารผ่านศึก จะได้มีโอกาสเป็นสมาชิกนิคม และได้รับ  
การจัดสรรที่ดินจากทางราชการได้ หากทางราชการต้องการก็โดยกำหนดเป็น  
กฎกระทรวง ซึ่งทางคณะกรรมการร่างกฎหมายก็ได้พิจารณาตัดทอนมาตรานี้ออกไป  
เสีย ulyให้เหตุผลว่า การกำหนดดังกล่าวหากต้องการให้ข้าราชการได้รับ  
ประโยชน์อาจยากแก่การปฏิบัติของข้าราชการ เพราะไม่สามารถปฏิบัติตามข้อ  
กำหนดในกฎหมายในเรื่องการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินได้ 28 ซึ่งเมื่อรับน  
ร่างพระราชบัญญัตินี้เข้าสู่สภา ก็มีได้มีการมาเพิ่มข้อความอีกแต่อย่างใด

นอกจากนี้ กลุ่มข้าราชการ ซึ่งมีอิทธิพลในการแทรกแซงกระบวนการ  
ออกกฎหมาย ที่สำคัญอีกส่วนหนึ่ง ได้แก่ วุฒิสภา เนื่องจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511

28 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "เรื่องเสร็จที่ 173/2509".

ไม่มีข้อห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งวุฒิสมาชิก และตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ว่า วุฒิสมาชิกที่มีบทบาทในช่วง พ.ศ. 2511-2514 ก็ประกอบไปด้วยข้าราชการเกือบทั้งหมด วุฒิสมาชิกมีอำนาจเสนอร่างกฎหมายได้ แม้แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินก็เสนอได้โดยมีคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี ประกอบกับวุฒิสมาชิกได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี ทำให้วุฒิสมาชิกกลายเป็นฐานอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารในการพิจารณากฎหมาย ดังจะเห็นได้จากการที่วุฒิสภาไม่ค่อยได้ตรวจสอบและยับยั้งร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี และยังมีบทบาทในการควบคุมทิศทางการออกกฎหมาย ให้เป็นไปตามที่ฝ่ายบริหารต้องการ ดังกรณีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติควบคุมการเช่าเคหะและที่ดิน เป็นต้น การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจเทียบเท่ากับสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งมีจำนวนถึง 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาจึงทำให้วุฒิสมาชิกมีบทบาทในการแทรกแซงในการออกกฎหมาย และทำให้ความสำคัญของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลดลงไป

### ผลของกฎหมายที่ออกโดยสภา

ภายใต้สภาพการเมืองที่มีการสืบทอดอำนาจทางทหาร มาจากสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ตลอดจนรัฐสภาในช่วงเวลาดังกล่าว สภานิติบัญญัติเป็นสภาที่มาจากแต่งตั้งที่มีสมาชิกส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ แม้ในช่วงที่มีสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นสภาที่มาจากเลือกตั้ง ก็ปรากฏว่าในช่วงต้นบทบาทในการเสนอและพิจารณากฎหมาย ยังอยู่ในความควบคุมของฝ่ายบริหาร ตลอดจนถึงถูกถ่วงกรงโดยวุฒิสภา ซึ่งเป็นสภาที่มาจากแต่งตั้ง เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพยายามมีบทบาทมากขึ้นในการอภิปราย และพิจารณากฎหมายก็ต้องถูกยุบสภาไปโดยการบงกชวิถี จากสภาของสภา ตลอดจนสภาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ทำให้กฎหมายที่ออกมาในช่วงดังกล่าว เป็นดังนี้

1. กฎหมายที่ออก เป็นกฎหมายที่ออกเพื่อแก้ไขข้อขัดข้องในการปฏิบัติ



ราชการ อำนวยความสะดวกในการปฏิบัติราชการ และสนองนโยบายส่วนราชการ มากกว่าจะออกกฎหมายมา เพื่อแก้ปัญหาให้คนในสังคมส่วนใหญ่ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2508 เป็นการแก้ไขกฎหมาย เพื่อแก้ไขข้อขัดข้องในการแต่งตั้งอธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2507 แก้ไขกฎหมายเพื่อให้สามารถสร้างเขื่อนน้ำพองได้เสร็จทันตามกำหนดเวลา พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2508 และ พ.ศ. 2509 ออกเพื่อให้ส่วนราชการมีเงินใช้เพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้เดิม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2509 และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระธรรมนูญศาลยุติธรรม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2512 ออกเพื่อกำหนดตำแหน่งข้าราชการตุลาการเพิ่มเติม เพื่อแก้ไขปัญหาปริมาณงานศาลซึ่งมีเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ในส่วนการออกพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ก็เป็นการออกพระราชบัญญัติเพื่อยุบเลิก หรือจัดตั้งหน่วยงานเพิ่มขึ้น ตามนโยบายของส่วนราชการโดยไม่มี การเปลี่ยนแปลงระบบราชการในสาระสำคัญ

2. กฎหมายที่ออกในช่วงดังกล่าว ส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่มุ่งส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ และอุตสาหกรรม ตามนโยบายของรัฐบาล และแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 ฉบับที่ 2 และ ฉบับที่ 3 ซึ่งได้ประกาศในช่วงดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นการออกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการร่อนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ธรณีสงฆ์ ที่วัด และพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นจำนวนมาก คือ เป็นจำนวนถึง 118 ฉบับ เพื่อยุบายโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ตามนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล ซึ่งมุ่งระดมทรัพยากรเพื่อก่อสร้างทางหลวง ระบบการชลประทาน และการผลิตพลังงาน และรวมทั้งการพัฒนาเพื่อป้องกันการคุกคามจากภัยคอมมิวนิสต์ จากนโยบายเศรษฐกิจที่ส่งเสริมอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าในช่วงแรก และต่อมาเปลี่ยนเป็นนโยบายส่งเสริมการส่งออก ได้มีการออกพระราชบัญญัติมากมาย เพื่อให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ลงทุน เช่น พระราชบัญญัติพิกัดอัตรา

ศุลกากร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2508 พระราชบัญญัติโอนมัติพระราชกำหนดพิกัตอัตราศุลกากร (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2509 พระราชบัญญัติพิกัตอัตราศุลกากร (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติโอนมัติพระราชกำหนดพิกัตอัตราศุลกากร (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2511 ฯลฯ ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นพระราชบัญญัติซึ่งเป็นมาตรการในด้านการเพิ่มหรือลดภาษี คู่ครองป้องกันให้สิทธิพิเศษต่าง ๆ รวมทั้งการตั้งกำแพงภาษี เพื่อให้อุตสาหกรรมภายในประเทศตั้งตัวและขยายตัวต่อไปได้

นอกจากกฎหมายที่ให้ประโยชน์ทางด้านมาตรการทางภาษีแล้ว ก็ยังมีพระราชบัญญัติอีกหลายฉบับที่ออกมาเพื่อสนับสนุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจ เช่น พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 และพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. 2509 ออกเพื่อควบคุมการรวมตัวกันทางการค้าของชาวจีน อันจะกระทบการค้าของประเทศ พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติจดทะเบียนเครื่องจักร พ.ศ. 2513 ออกมาเพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมในประเทศ ตลอดจนสนับสนุนผู้ประกอบการในการมีเงินหมุนเวียนมาประกอบกิจการ

3. แม้จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 เพื่อส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยและการเลือกตั้ง แต่ปรากฏว่าไม่มีพระราชบัญญัติอันเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง การแก้ไขพระราชบัญญัติซึ่งเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ เป็นเพียงการแก้ไขในสิ่งซึ่งไม่ใช่สาระสำคัญ เช่น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2510 เป็นการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบเพิ่มขึ้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2516 เป็นการแก้ไขกฎหมายเพื่อกำหนดพื้นความรู้ของผู้ใหญ่บ้าน ทั้งนี้ใน พ.ศ. 2512 ได้มีความพยายามที่จะเสนอขอแก้ไขพระราชบัญญัติ เพื่อให้มีการเลือกตั้งกำนัน รวมทั้งแก้ไขพระราชบัญญัติสุขาภิบาล เพื่อให้มีการเลือกตั้งประธานกรรมการ เนื่องจาก

เดิมเป็นนายอำเภอซึ่งเป็นข้าราชการประจำ แต่ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต้องตกไปโดยรัฐบาลแถลงคัดค้าน ulyอ้างว่าปัจจุบันประชาชนยังไม่พร้อมในส่วนของพระราชบัญญัติเทศบาล สุขาภิบาล ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล ในปี พ.ศ. 2511 ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ก็เป็นการแก้ไขเพื่อให้อำนาจในการดำเนินกิจการนอกเขต รวมทั้งให้สามารถร่วมทุนกับราชการส่วนท้องถิ่น หรือบุคคลอื่นได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวก็เป็นการเปิดโอกาสให้มีการหาประโยชน์โดยมิชอบจากกลุ่มผู้มีอำนาจในขณะนั้นได้

4. กฎหมายที่ออกเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการกำหนดเงื่อนไขสาระสำคัญ ให้อำนาจฝ่ายบริหาร ตลอดจนเจ้าพนักงานอย่างมาก และมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกอนุบัญญัติโดยปราศจากขอบเขต เช่น พระราชบัญญัติป้องกันการท่วมตลาด พ.ศ. 2507 เป็นการออกกฎหมายเพื่อป้องกันการนำสินค้าเข้ามาจำหน่ายในประเทศ อันจะทำให้เกิดความเสียหายแก่กิจการอุตสาหกรรมภายในประเทศ ซึ่งสาระสำคัญควรอยู่ที่การกำหนดกรอบนโยบายว่าการที่ต่างประเทศส่งสินค้าเข้ามาขาย อย่างไรเป็นการท่วมตลาด ซึ่งจะทำให้เกิดความเสียหาย และอย่างไรจะถือว่าเสียหาย ทั้งนี้หลักนี้ฝ่ายนิติบัญญัติควรเป็นผู้กำหนด แต่ในพระราชบัญญัตินี้กลับมีกำหนดไว้เพียงในมาตรา 4 ว่า ในกรณีอย่างไรที่สินค้าต่างประเทศมาขายในประเทศไทยจึงจะถือเป็นการท่วมตลาดที่ก่อให้เกิดความเสียหายที่ไทยจะตอบโต้ได้โดยชอบด้วยกฎหมาย นอกนั้นเป็นกรณีการตั้งคณะกรรมการดูแลโดยไม่มีกำหนดไว้ในกฎหมายว่าการท่วมตลาดมีที่กรณีและการตอบโต้มีกี่แบบ<sup>29</sup>

<sup>29</sup>บุญชู วิจารณ์เสถียร, บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ และเศรษฐกิจระหว่างประเทศไทย ขอบข่ายและข้อจำกัด, (กรุงเทพฯ : อักษรสังคมการพิมพ์, 2531), หน้า 155.

นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เป็นการออกกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ในการกำหนดว่าจะทำการสงวนป่าไม้ให้เป็นเนื้อที่ประมาณร้อยละ 50 ของเนื้อที่ประเทศไทย คือ ประมาณ 250,000 ตารางกิโลเมตร หรือ 156 ล้านไร่ โดยให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ออกกฎกระทรวงกำหนดว่าป่าใดเป็นป่าสงวน (มาตรา 6) โดยไม่มีการสำรวจสภาพพื้นที่ตั้ง และสิทธิของราษฎรว่ามีอยู่ก่อนอย่างไร<sup>30</sup> นอกจากนี้ตามมาตรา 16 และมาตรา 20 ยังได้ให้อำนาจอธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรี มีอำนาจอนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนได้ ตามเงื่อนไขที่กำหนด และอนุญาตให้บุคคลบำรุงป่า ปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนได้ อันเป็นการให้อำนาจเจ้าพนักงานในการใช้อำนาจเอาที่ดินของราษฎรที่เอามาเป็นของรัฐมาให้ประโยชน์แก่ภาคธุรกิจเอกชนด้วย

ในการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกอนุบัญญัติที่ปราศจากขอบเขตนั้น ได้เคยมีการศึกษากรณีตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ว่า พระราชบัญญัตินี้มี 5 มาตรา มีการกำหนดให้ทบวงมหาวิทยาลัยออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยอย่างใด ๆ ก็ได้ตามที่เห็นสมควร อันเป็นการโอนอำนาจนิติบัญญัติให้ระบบราชการบริหารไปเลย<sup>31</sup>

<sup>30</sup>บรรศักดิ์ อูวรรณธม, พัฒนาการของกฎหมาย "ป่าไม้" ไทย : จาก "บุกเบิก" ที่ได้รับการส่งเสริมมาเป็น "บุกรุก" ที่ต้องจับกุม, ใน ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา, เล่ม 1. เสน่ห์ จามริก และ ยศ สันตสมบัติ, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ:สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2535), หน้า 105.

<sup>31</sup>บรรศักดิ์ อูวรรณธม, กฎหมายมหาชน เล่ม 2 : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : ปิยะเพลท ปรินเซสเซอร์. 2531), หน้า 225-226.

ส่วนในพระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่มีการให้อำนาจฝ่ายบริหารและเจ้าพนักงาน มากก็มี ได้แก่ พระราชบัญญัติภาษีไม้ซีกพื้ซึ่งทำในราชอาณาจักร พ.ศ. 2508 มี การให้อำนาจอธิบดี ในการกำหนดระเบียบปฏิบัติในรายละเอียด พระราชบัญญัติ การท่าเหมืองแร่ (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2509 ให้อำนาจรัฐมนตรีในการกำหนด เงื่อนไข ข้อกำหนด ตลอดจนผลตอบแทนและเขตการตรวจแร่ โดยกำหนดเพิ่มเติม ในมาตรา 18 และ 31 ทวีให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดเขตตรวจ แร่ และอาชญาบัตรผูกขาดแร่ กำหนดอายุประทานบัตร ผลประโยชน์ตอบแทนที่จะ ำให้แก่รัฐ เงื่อนไข หรือข้อกำหนดใด ๆ แตกต่างจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 18 และ 31 อันเป็นมาตราหลักได้อีกด้วย นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติวัตถุมีพิษ พ.ศ. 2509 กำหนดให้การอนุญาตนำเข้าวัตถุที่ถือว่าเป็นวัตถุมีพิษ และวิธีการนำเข้าให้ กำหนดในกฎกระทรวง พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2512 ให้อำนาจรัฐมนตรีในการประกาศท้องที่ที่เป็นเขตแทรกซึม และ ำให้อำนาจพนักงานสอบสวนในการควบคุมผู้ต้องหา และอาจควบคุมเกินกว่ากำหนด ได้โดยอนุมัติอธิบดีกรมตำรวจ พระราชบัญญัติควบคุมแร่ดีบุก พ.ศ. 2514 ให้อำนาจ รัฐมนตรีในการสั่งกำหนดอัตราส่วนให้ผู้ซื้อแร่ระงับการส่งแร่ทั้งหมด หรือบางส่วน ออกนอกราชอาณาจักรได้ นอกจากนี้ยังให้อำนาจอธิบดี โดยความเห็นชอบของ รัฐมนตรี มีอำนาจเพิกถอนใบสุทธิแร่ และการโอนโควต้าแร่ด้วย และ พระราชบัญญัติจดทะเบียนเครื่องจักร พ.ศ. 2514 ให้อำนาจรัฐมนตรีในการ กำหนดในกฎกระทรวงว่า เครื่องจักรใดที่จดทะเบียนได้ อันจะสามารถนำไป จานองได้

กล่าวโดยสรุป แม้กระบวนการในการพิจารณากฎหมายในช่วงใช้ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร (พ.ศ. 2507-2511 และ 2515-2516) จะแตกต่างจากการพิจารณากฎหมายในช่วงของการมีรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2512- 2514) โดยในช่วงดังกล่าวมีสภาที่มาจากประชาชนเลือกตั้งมามีส่วนในการเสนอ พิจารณาและอนุมัติร่างพระราชบัญญัติ แต่จากการศึกษาปรากฏว่าผลของกฎหมาย



ที่ออกมาไม่ได้แตกต่างกัน โดยกฎหมายที่ออกเป็นกฎหมายที่อำนวยความสะดวก  
ในการปฏิบัติราชการ และส่งเสริมนโยบายของรัฐตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ  
มากกว่าที่จะเป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อบำบัดปัญหาความทุกข์ร้อนของประชาชน  
รวมทั้งยังไม่มีกฎหมายที่ออกมาเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น เพื่อ  
พัฒนาระบบประชาธิปไตย ทั้ง ๆ ที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย