



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับแต่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 มาจนถึง พ.ศ. 2527 ประเทศไทยได้ยึดหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบ รัฐสภา (Parliamentary Democracy) มาโดยตลอด ระยะเวลาที่ยาวนาน ประมาณ 60 ปีที่ผ่านมาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ซึ่งเป็นภาพสะท้อนของ รัฐธรรมนูญที่ผู้มีอำนาจแต่ละสมัยได้สร้างขึ้น เพื่อรักษาอำนาจของตนเอง และ ใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมให้แก่ผู้มีอำนาจในขณะนั้น มีจำนวน น้อยครั้งมากที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมสร้างอย่างแท้จริง การดำเนิน กิจกรรมต่าง ๆ ทางการเมืองและการปกครองของระบบนี้ ล้วนต้องผ่านกระบวนการ ของสถาบันรัฐสภา ซึ่งมีหน้าที่สำคัญประการหนึ่ง คือการตรากฎหมาย เพื่อใช้ เป็นเครื่องมือและกลไกในการบริหารงานของชาติบ้านเมือง จากเหตุการณ์ที่ ผ่านมาพบว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทยมีวิวัฒนาการไปข้างหน้า มาก และมีอภีผลส่งผลถึงกระบวนการในการพัฒนาชาติบ้านเมืองให้ล้ำหน้าและประสบ ปัญหาตามไปด้วย

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระบวนการนิติบัญญัติไทยในระบบรัฐสภา ในระหว่างปี พ.ศ. 2527-2537 นั้นเป็นระหัดหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญยิ่งต่อกระบวนการ และทิศทางในการพัฒนาประเทศชาติ ทั้งนี้เพราะมีเหตุปัจจัยต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น และเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากมาย เช่น บริบททางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของโลกที่ก้าวเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ ประเทศไทยไม่อาจดำรงอยู่ได้โดย โดดเดี่ยวเพียงประเทศเดียว การเปลี่ยนแปลงของโลกในหลายด้าน เช่น การยุติของสงครามเย็น การแข่งขันกันในด้านการค้า ความเจริญทางเทคโนโลยี ฯลฯ ล้วนมีผลต่อความอยู่รอดและความเจริญของไทยในกระแสสังคมโลก ในขณะที่ปัจจัยภายในประเทศกำลังเปลี่ยนแปลงไป ไทยไม่อาจคงรูปแบบอำนาจใน สถานะเดิมไว้อีกต่อไป ทั้งนี้เพราะประเทศไทยมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มีการพัฒนาทางการศึกษาและคุณภาพชีวิตของประชาชนมากขึ้น ประชาชนได้เข้า มามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ฐานของอำนาจที่สถาบันราชการเคยยึดครอง ผ่านทางกระบวนการของสถาบันรัฐสภา เริ่มเปลี่ยนมาสู่กลุ่มนักธุรกิจการเมือง และชนชั้นกลาง ประเทศไทยเริ่มเข้าสู่รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ในระบบรัฐสภาสมัยใหม่ ซึ่งมีเนื้อหาของความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น

กระบวนการตรากฎหมายในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้นั้นขึ้นอยู่กับกฎหมายแม่บท คือ รัฐธรรมนูญ 2 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ใช้บังคับอยู่ถึงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 รวมระยะเวลา 12 ปี 2 เดือน 1 วัน ใช้ในช่วงงานวิจัยนี้ 7 ปี คือ พ.ศ. 2527-2534 นับเป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบาทต่องานวิจัยนี้มาก รัฐธรรมนูญอีกฉบับหนึ่งคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ใช้ในงานวิจัยนี้ 3 ปี คือ ช่วง พ.ศ. 2532-2534 โดยอาจกล่าวได้ว่า ตลอดช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้นี้ เป็นช่วงที่เข้าสู่ยุคแห่งการพัฒนาประชาธิปไตย มีเหตุการณ์ต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมาย ทั้งการเกิดเหตุการณ์ไม่สงบ การเลือกตั้ง การยุบสภาหลายครั้ง รัฐบาลมีที่มาทั้งจากการเลือกตั้งและแต่งตั้ง มีทั้งที่เป็นรัฐบาลที่เป็นเผด็จการและรัฐบาลประชาธิปไตย มีนายกรัฐมนตรี 5 คน ได้แก่

1. พลเอกเปรม ติณสูลานนท์
2. พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ
3. นายอานันท์ ปันยารชุน
4. พลเอกสุจินดา คราประยูร
5. นายชวน หลีกภัย

ในประการที่สำคัญ กระบวนการตรากฎหมายของระบบรัฐสภาไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2527-2537 นี้มีความสำคัญต่อกระบวนการทางการเมืองและการปกครองอย่างมาก ทั้งนี้เพราะความจำเป็นทางด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมได้เรียกร้องและกดดันต่อกระบวนการนิติบัญญัติให้ตรากฎหมายที่สนองตอบต่อความจำเป็นและความต้องการของสังคม กระบวนการนิติบัญญัติเดิมที่เสนอร่างและตรากฎหมายส่วนใหญ่ เพื่อสนองตอบความต้องการของชนชั้นที่กุมอำนาจรัฐ และสถาบันราชการโดยลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจ ขาดการกระจายทรัพยากร และการอำนวยความสะดวกธรรมในสังคม เริ่มปรับเปลี่ยนและมีแนวโน้มที่จะต้องตรากฎหมายที่มีลักษณะเป็นการปฏิรูป (reform) และกระจายอำนาจ เพื่อสนองตอบความต้องการที่แท้จริงของประชาชนมากขึ้น หรืออย่างน้อยก็เริ่มที่จะเปลี่ยนฐานมาเป็นการสนองความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มอื่น ๆ มากขึ้น ดังจะได้ศึกษาต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษากระบวนการนิติบัญญัติช่วงปี 2527-2537
2. เพื่อศึกษาสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองปี 2527-2537 ว่ามีผลต่อกระบวนการนิติบัญญัติหรือไม่ เพียงใด
3. เพื่อศึกษาบทบาทของข้าราชการ พรรคการเมือง สมาชิกสภา และกลุ่มผลประโยชน์ ว่ามีอิทธิพลต่อเนื้อหากฎหมายอย่างไร เพียงใด

3. ขอบเขตของการศึกษา

ในการดำเนินการศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทของรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย: ศึกษากระบวนการนิติบัญญัติไทย ระหว่าง พ.ศ. 2527 ถึง พ.ศ. 2537 นั้น ผู้วิจัยได้ศึกษาเฉพาะกระบวนการนิติบัญญัติกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ 2521 และรัฐธรรมนูญ ฉบับ 2534 และกฎหมายที่ตราขึ้นระหว่างปี 2527-2537 โดยเกี่ยวข้องกับบทบาทด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของไทยในช่วงปี 2527-2537 เพื่อต้องการสืบค้นถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย ผู้มีบทบาทในฐานะผู้ริเริ่ม ผู้เสนอกระบวนการพิจารณาในสภาซึ่งเป็นการต่อสู้เพื่อให้ได้มาตามวิถีทางของรัฐสภา ศึกษาว่าบุคคลหรือสถาบันใดเป็นผู้ได้รับประโยชน์ที่แท้จริงของการตรากฎหมายฉบับดังกล่าว และผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวนั้น รวมทั้งปัจจัยที่มีอิทธิพลเกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางและวิธีปฏิบัติในกระบวนการตราพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงขั้นตอน กระบวนการและวิธีการปฏิบัติให้เหมาะสมและสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาสมัยใหม่ต่อไป

การศึกษาดังกล่าวนี้นับศึกษาถึงกฎหมายที่ออกใช้โดยคณะปฏิวัติ หรือคณะรัฐประหาร และพระราชกำหนดหรือพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นโดยอำนาจของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ เพราะมิได้เป็นการตรากฎหมายที่ผ่านการพิจารณาและการให้ความเห็นชอบของกระบวนการนิติบัญญัติในสภา

4. วิธีการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา

เป็นการศึกษาและวิจัยจากเอกสารที่เกี่ยวข้องถึง "กระบวนการนิติบัญญัติไทยในระบบรัฐสภา ช่วงปี 2527-2537 โดยศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งทางรัฐศาสตร์ และนิติศาสตร์ ทั้งจากบทความในวารสาร รายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องคำร่างบทกฎหมายจากห้องสมุดต่าง ๆ ทางกฎหมายทั้งของมหาวิทยาลัย และสถาบันทางกฎหมาย เช่น ห้องสมุดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ห้องสมุดรัฐสภา และห้องสมุดกระทรวงยุติธรรม เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อเท็จจริง

จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 และ พ.ศ. 2534 เป็นหลัก ประกอบกับข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา 2517 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 การดำเนินการศึกษาวิจัยแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอนคือ

1. การวิจัยเอกสาร (Documentaty Resèarch) เริ่มจากการรวบรวมข้อมูล เอกสาร บทความ ตำรา และตัวบทกฎหมายต่าง ๆ จากห้องสมุดทางกฎหมาย แล้วนำมาแยกแยะคัดเลือกเพื่อทำการศึกษาตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้
2. วิเคราะห์ปัญหาเพื่อศึกษากระบวนการของระบบ กลไกของวิธีการ รวมทั้งบริบทต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แล้วสังเคราะห์เรื่องเพื่อสรุปและเรียบเรียงผลงานการวิจัยตามเค้าโครงที่ได้กำหนดไว้

5. สมมุติฐานของการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทของรัฐสภาไทย ในการตรากฎหมาย: ศึกษากระบวนการนิติบัญญัติไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2527-2537 มีสมมุติฐานในการวิจัยดังนี้คือ

1. สภาพทางด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม แต่ละช่วงมีผลกระทบต่อกระบวนการนิติบัญญัติไทย โดยในช่วงพ.ศ. 2527-2533 บริบททางด้านเศรษฐกิจมีอิทธิพลต่อกระบวนการตรากฎหมายมากที่สุด และในช่วงพ.ศ. 2534-2537 บริบททางการเมืองมีอิทธิพลต่อกระบวนการตรากฎหมายในระบบรัฐสภาของไทยสูงเป็นลำดับแรก
2. บทบาทของข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง สมาชิกและโครงสร้างของสภา รวมทั้งประเทศมหาอำนาจและองค์การระหว่างประเทศ มีอิทธิพลต่อเนื้อหาและกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภาไทย
3. กระบวนการนิติบัญญัติไทยในช่วงพ.ศ. 2527-2537 เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงจากการถูกรอบงำโดยสถาบันข้าราชการมาสู่กลุ่มผลประโยชน์และยังไม่อาจสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนโดยแท้จริง

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ทำให้เกิดการตรวจสอบว่ากฎหมายที่ร่างและออกมาโดยฝ่ายนิติบัญญัติตั้งแต่ปี 2527 ถึง 2537 เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาในการสนองตอบต่อการแก้ปัญหาของประชาชนเพียงใด
2. อาจทำให้มีการวางหลักเกณฑ์ ขอบเขต และอำนาจหน้าที่ เกี่ยวข้องกับการเสนอร่างกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมาย โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติ