

บทที่ 5

กรณีศึกษาการตรากฎหมายของรัฐบาลไทยและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตรากฎหมาย ของรัฐบาลไทย

1. กรณีศึกษาการตรากฎหมายของรัฐบาลไทย ระหว่าง พ.ศ.2487-2500

ในช่วง พ.ศ.2487-พ.ศ.2500 นั้น มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเกิดขึ้นมากมาย โดยอาจแบ่งระยะเวลาดังกล่าวนี้เป็น 2 ช่วง คือ ในช่วง พ.ศ.2487-2490 ซึ่งเป็นช่วงหลังสงครามโลกที่รัฐบาลชุดพลเรือนขึ้นมารับบริหารประเทศ ซึ่งมีความเป็นประชาธิปไตยค่อนข้างสูง และช่วงภายหลังการปฏิวัติ พ.ศ.2490 จนกระทั่งถึง พ.ศ.2500 ซึ่งเป็นช่วงที่ข้าราชการทหารเริ่มกลับเข้ามา มีอิทธิพลทางการเมืองต่อระบบรัฐบาลไทยอีกครั้งหนึ่ง ตลอดระยะเวลาดังกล่าวสภาแต่ละชุดก็ได้ตรากฎหมายออกมาบังคับใช้มีทั้งจำนวนและเนื้อหาที่แตกต่างกันไป กฎหมายในแต่ละชุดเหล่านี้จะได้สะท้อนถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่าง ปัจจัยแวดล้อมในด้านต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาของกฎหมายและวัตถุประสงค์ของการบังคับใช้ รวมทั้งประโยชน์ของผู้ที่มีอิทธิพลอยู่เบื้องหลังกระบวนการนิติบัญญัติในการร่างกฎหมายฉบับต่าง ๆ ออกใช้ กรณีของกฎหมายที่สำคัญ ๆ ที่แสดงให้เห็นถึงเหตุต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น ได้แก่

1.1 กรณีศึกษาการตรากฎหมายของรัฐบาลไทยในสมัยรัฐบาลพลเรือน

1.1.1 กรณีศึกษาที่ 1 : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 ซึ่งเป็นผลผลิตส่วนหนึ่งของกลุ่มการเมืองฝ่ายพลเรือน โดยกลุ่มของนายควง อภัยวงศ์ เมื่อได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในสมัยที่สอง และมีเจตนาที่จะร่างรัฐธรรมนูญที่กำหนดรูปแบบการปกครองให้เป็นไปตามครรลองระบอบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้สืบเนื่องจากภายหลังที่คณะทหารได้นำรัฐประหารยึดอำนาจการปกครอง ในปี พ.ศ.2490 แล้ว คณะรัฐประหารได้เชิญให้นายควง อภัยวงศ์ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านในขณะนั้นจัดตั้งรัฐบาลด้วยสาเหตุหลายประการ เช่น ความนิยมของ

ประชาชนอย่างสูงที่มีต่อพรรคประชาธิปไตย ทำที่ของรัฐบาลต่างประเทศที่มีต่อการรัฐประหารโดยแสดงการไม่เห็นด้วยกับการใช้กำลังขับไล่รัฐบาล ความต้องการสร้างความเชื่อถือของประชาชนว่าฝ่ายรัฐประหารไม่ต้องการหรือหวังผลประโยชน์ทางการเมือง และการเกรงว่าฝ่ายสัมพันธมิตรและต่างประเทศจะไม่ให้การรับรองฐานะของรัฐบาล หากให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม หัวหน้าคณะรัฐประหารเป็นนายกรัฐมนตรีเสียเอง แต่คณะรัฐประหารยังคงสงวนอำนาจบางประการในการป้องกันและรักษาความสงบภายในประเทศ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองความสงบสุข¹ และแม้คณะรัฐประหารจะพยายามเข้าแทรกแซงการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล นายควง อภัยวงศ์ อยู่ตลอดเวลาตามที่กล่าวแล้วในบทที่ 2 ก็ตาม แต่แนวความคิดในการกำหนดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรเป็นแนวความคิดของ นายควง อภัยวงศ์ ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลภายหลังรัฐประหาร ถือโอกาสจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวเสนอหลักการให้มีรัฐธรรมนูญถาวรต่อวุฒิสภาในฐานะรัฐสภา ให้ทำหน้าที่ในการดำเนินการพิจารณาเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเตรียมเสนอต่อสภาผู้แทนในการเสนอหลักการดังกล่าวนี้ น่าจะเป็นเพราะนายควง อภัยวงศ์ มีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงการร่างรัฐธรรมนูญที่จะเกิดขึ้นโดยคณะรัฐประหาร โดยเกรงว่า คณะรัฐประหารจะกำหนดระบอบการปกครองอันเป็นประโยชน์แก่พรรคพวกของตนเอง เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ซึ่งอาจจะใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินการบริหารของฝ่ายบริหารได้มาก² โดยได้ดำเนินการเป็นลำดับขั้นดังนี้คือ

1. การแต่งตั้งวุฒิสภา จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 ที่คณะรัฐประหารนำมาใช้ ในมาตรา 30 กำหนดให้วุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกตั้งมีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภา

¹ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ เล่มที่ 64 ตอนที่ 56 (วันที่ 22 พฤศจิกายน 2490), หน้า 1-3.

²สุनीย์ อธิมุตินาถ. การร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518, หน้า 43.

ผู้แทน และตามบทเฉพาะกาลมาตรา 96 ในวาระเริ่มแรก ให้พระมหากษัตริย์ทรง
 เลือกตั้งภายในกำหนด 15 วัน นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญ นายควง อภัยวงศ์ ในฐานะ
 หัวหน้ารัฐบาลได้เสนอชื่อบุคคลที่เห็นสมควรดำรงตำแหน่งวุฒิสภาสมาชิกต่อคณะผู้
 สำเร็จราชการในเวลานั้น และโปรดเกล้าแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 100 เมื่อ
 วันที่ 18 พฤศจิกายน 2490³ โดยนายควง อภัยวงศ์ ได้ร่วมมือกับคณะผู้สำเร็จ
 ราชการเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในด้านต่าง ๆ แม้รัฐธรรมนูญจะไม่มีบท
 บัญญัติห้ามข้าราชการประจำเป็นวุฒิสมาชิก แต่นายควง อภัยวงศ์ ก็ได้นำหลักการ
 แยกข้าราชการประจำออกจากการเมือง โดยพยายามหลีกเลี่ยงการตั้งข้าราชการ
 ประจำเป็นวุฒิสมาชิก⁴ สำหรับข้าราชการประจำที่ได้รับแต่งตั้งก็ขอให้เลือกที่จะ
 ดำรงตำแหน่งใดอีกด้วย ซึ่งผลปรากฏว่าในบัญชีรายชื่อวุฒิสมาชิก 100 ชื่อของรัฐบาล
 นายควง อภัยวงศ์ ตรงกับบัญชีรายชื่อที่คณะรัฐประหารได้เสนอไปยังรัฐบาลเพียง
 10 ชื่อเท่านั้น และเมื่อรัฐบาลได้เสนอบัญชีรายชื่อของรัฐบาลต่อผู้สำเร็จราชการ
 แผ่นดิน ผู้สำเร็จราชการได้ทรงตัดออกไปเสีย 7 ชื่อ⁵ ทั้งนี้เนื่องจากขณะนั้นคณะ
 รัฐประหารไม่ได้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล จึงไม่อาจตั้งพรรคพวกของตนเป็นวุฒิสมาชิกได้
 และเป็นการแสดงว่า นายควง อภัยวงศ์ พยายามหลีกเลี่ยงอิทธิพลและการแทรกแซง
 ทางการเมือง และการบริหารประเทศที่อาจเกิดจากคณะรัฐประหาร โดยใช้สถาบัน
 วุฒิสภาเป็นเครื่องมือ และเป็นการพยายามดำเนินการบริหารประเทศโดยอิสระ
 ด้วยการเสริมสร้างเสถียรภาพของรัฐบาลให้มั่นคงยิ่งขึ้น ซึ่งวุฒิสภาชุดดังกล่าวนี้จึง
 เป็นฐานอำนาจทางการเมืองของรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ชุดต่อมา

³ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ เล่มที่ 64 ตอนที่ 56 (วันที่ 22
 พฤศจิกายน 2490), หน้า 10-17.

⁴หนังสืออนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พ.ต.ควง อภัยวงศ์
 "เรื่องราวของ พ.ต.ควง อภัยวงศ์" (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยสัมพันธ์ 2511),
 หน้า 86.

⁵ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช. ชุมนุมวรรณคดีทางการเมือง. (พระนคร :
 พรรคประชาธิปัตย์จัดพิมพ์ เพื่อหาทุนให้พรรคประชาธิปัตย์, 2511), หน้า 57.

2. การแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2490 ในมาตรา 96 กำหนดว่าในวาระเริ่มแรก ถ้าเป็นการจำเป็นจะประชุมวุฒิสภาก็ได้ ซึ่งในกรณีนี้ให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไปจนกว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จะสำเร็จเรียบร้อย นายควง อภัยวงศ์ ในฐานะนายกรัฐมนตรี จึงได้เสนอให้วุฒิสภาในฐานะรัฐสภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2490 ให้มีบทบัญญัติบังคับไว้ให้ได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับถาวร เสนอให้วุฒิสภาจัดตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้น ร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรเพื่อเสนอต่อรัฐสภา ภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน และในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนประชุมร่วมกัน ที่ประชุมได้อภิปรายกันอย่างกว้างขวางจนมีมติรับหลักการและให้ตั้งกรรมาธิการวิสามัญจำนวน 15 คนไปพิจารณาวิธีการร่างของรัฐบาลที่ได้เสนอมา 3 แนวทาง

ในการเสนอหลักการเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญนี้ รัฐบาลสมควรที่จะรอให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน และแม้ นายควง อภัยวงศ์ ก็ได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้ว่า⁶ จะทำเป็น 2 ระยะ คือแก้ไขเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียขั้นหนึ่งก่อน เมื่อมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นแล้วจึงจัดตั้งกรรมาธิการดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เหมาะสมต่อไป ซึ่งในการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณาหลักการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2490 ของรัฐบาลนั้น ก็ได้มีสมาชิกวุฒิสภาทักท้วงว่า ควรให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน แล้วจึงพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญร่วมกับวุฒิสภาในภายหลัง⁷ แต่การที่นายควง อภัยวงศ์ เร่งให้มีการดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญเร็วขึ้นนั้น อาจเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้คณะรัฐประหารที่มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจทางการเมืองอยู่ด้วย เข้ามา

⁶ กรมโฆษณาการ. หนังสือข่าวกรมโฆษณาการ. (ปีที่ 10 ฉบับที่ 11 ประจำเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2490) หน้า 1094.

⁷ รายงานการประชุมวุฒิสภามัยสามัญ พ.ศ.2490, หน้า 444.

ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรเสียเอง และอาจกำหนดหลักการให้เป็นประโยชน์แก่พรรคพวกของตน และพยายามรักษาอำนาจของตนไว้

ในการประชุมวุฒิสภาสมัยสามัญครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2491^๘ วุฒิสภาในฐานะรัฐสภาได้ประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการธิการวิสามัญ ได้แก่ ไขร่างของรัฐบาลไปในรูปที่จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากรัฐสภา และให้มีการดำเนินการเป็นอิสระจากรัฐสภา กำหนดระยะเวลาในการทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ การลงมติทูลเกล้าถวายให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบด้วยตามร่างที่กรรมการวิสามัญเสนอด้วยคะแนน 76 ต่อ 0 ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2490^๙

สาเหตุที่คณะกรรมการธิการวิสามัญแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญไปในทางที่ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นผลมาจากการวิเคราะห์ข้อเสนอของหม่อมเจ้าสิทธิพร กฤดากร ให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายที่จะให้มีฐานะเช่นเดียวกับสภาร่างรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ ซึ่งในต่างประเทศสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วย^{๑๐} สมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน เมื่อร่างเสร็จเรียบร้อยแล้วนำไปใช้ให้ประชาชนลงประชามติอีกครั้งหนึ่ง แต่โดยเหตุที่ในประเทศไทย^{๑๑} ไม่สามารถจะนำหลักการทั้งหมดมาใช้ได้ และการร่างรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องใช้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถอีกระดับหนึ่ง จึงเกรงว่าราษฎรจะเลือกตั้งสมาชิกไม่เหมาะสม และโดยที่การร่างรัฐธรรมนูญยากกว่าการร่างพระราชบัญญัติ และต้องอาศัยความรู้ในหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญประกอบกับความเจนจัดในราชการแผ่นดิน และความรอบรู้ในฐานะความเป็นอยู่ของประเทศเป็นสำคัญ คณะกรรมการธิการวิสามัญจึงได้กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้เลือกแทนประชาชน เพราะเห็นว่าเป็นวิธีที่ใกล้เคียงประชาธิปไตยมากที่สุด

^๘ รายงานการประชุมวุฒิสภาสมัยสามัญ พ.ศ. 2491, หน้า 68.

^๙ ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 65 ตอนที่ 7 (วันที่ 3 กุมภาพันธ์, 23491) หน้า 47.

^{๑๐} รายงานการประชุมวุฒิสภาสมัยสามัญ พ.ศ. 2491, หน้า 77.

^{๑๑} รายงานการประชุมวุฒิสภาสมัยสามัญ พ.ศ. 2491, หน้า 95.

การกำหนดให้รัฐสภาทำหน้าที่ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาว่าง รัฐธรรมนูญแทนที่จะให้เป็นการเลือกตั้งโดยตรงนี้ แสดงให้เห็นแนวความคิดอนุรักษนิยมในกลุ่มสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนโดยทั่วไปในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดระบอบการปกครองตามวิถีทางประชาธิปไตยทางหนึ่ง¹² อย่างไรก็ตามในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2491 มาตรา 5 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 95 ทวิ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490 ได้บัญญัติให้มีสภาขึ้นสภาหนึ่ง เรียกว่า "สภาว่างรัฐธรรมนูญ" ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากสมาชิกวุฒิสภา 10 คน จากสมาชิกสภาผู้แทน 10 คน และจากผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญ 4 ประเภท ประเภทละ 5 คน รวมทั้งสิ้น 40 คน¹³ และในมาตรา 95 เบื้องหน้ากำหนดให้สภาว่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ได้ทำการเลือกตั้งสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้น

3. การเลือกตั้งทั่วไป จากการที่บทเฉพาะกาลมาตรา 98 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนภายใน 90 วัน นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ รัฐบาลจึงได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้น ในวันที่ 29 มกราคม 2491 โดยวิธีรวมเขต มีจำนวนผู้แทนทั้งสิ้น 100 คน นายควง อภัยวงศ์ ได้ปล่อยให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองได้ และผู้สมัครรับเลือกตั้งได้มีการโฆษณาหาเสียงกันอย่างเต็มที่ ผลการเลือกตั้งทั่วไปปรากฏว่า¹⁴ พรรคประชาธิปัตย์ได้รับความนิยมสูงสุดจากประชาชน ได้ 53 ที่นั่ง พรรคประชาชนได้ 12 ที่นั่ง พรรคธรรมมาธิปัตย์ ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากทหารและกลุ่มผู้มั่งคั่ง ได้ 5 ที่นั่ง ผู้ที่ไม่สังกัดพรรคใด ซึ่งบางคนสนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ ได้ 30 ที่นั่ง พรรคประชาธิปัตย์จึงมีเสียงข้างมากในสภา และรับหน้าที่ในการจัดตั้ง

¹² สุวีริยา อธิมุตินภาพ. การร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492. อ่างแล้ว, หน้า 23.

¹³ "ศุภวิทย์" (นต เชื้อชวลิต) เมืองไทยในระบบรัฐสภา, พระนคร : บริษัท บพิทการพิมพ์, 2510, หน้า 112.

¹⁴ Frank C. Darling, Thailand and the United States. p. 63.

รัฐบาล สามารถบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างอิสระ เพราะมีเสียงสนับสนุนจากทั้ง วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งผลการดำเนินการดังกล่าวทำให้คณะรัฐประหารไม่อาจเข้ามามีบทบาททางการเมืองทั้งในรัฐสภาและในคณะรัฐบาล เกิดความไม่พอใจ จึงได้บีบบังคับให้นายควง อภัยวงศ์ ลาออกจากตำแหน่ง และมอบให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีต่อมา

4. กระบวนการในการร่างรัฐธรรมนูญ

4.1 องค์ประกอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญที่แก้ไขใหม่¹⁵ ได้กำหนดให้มีสมาชิกของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย สมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากวุฒิสมาชิก 10 คน สภาผู้แทน 10 คน จากผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ 4 ประเภท ๆ ละ 5 คน โดยกำหนดคุณสมบัติไว้ดังต่อไปนี้ คือ

ประเภทที่ 1 ผู้มีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน ตามบทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญนี้ คือ ผู้มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์

ประเภทที่ 2 ผู้มีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าว ประเภทที่ 1 และผู้ที่ดำรงหรือเคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง หรืออธิบดี หรือเทียบเท่า

ประเภทที่ 3 ผู้มีคุณสมบัติดังกล่าวในประเภทที่ 1 และเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกสภาผู้แทน หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือดำรงหรือเคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

ประเภทที่ 4 ผู้มีคุณสมบัติดังกล่าวประเภทที่ 1 และเป็นผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรี หรือเทียบเท่า

ผู้สมัครจะสมัครได้แต่เพียงประเภทเดียว ผู้มีสิทธิสมัครประเภทที่ 2, 3, 4 จะสมัครเข้าแข่งขันในประเภทที่ 1 มิได้

รวมสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีทั้งหมด 40 คน และตามข้อบังคับว่าด้วยวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2491 ได้กำหนดให้

¹⁵ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 65 ตอนที่ 28 (วันที่ 18 พฤษภาคม 2491),

รัฐสภาประชุมร่วมกันในการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในวันที่ 7 กรกฎาคม 2491¹⁶ ในการส่งผู้สมัครเข้าแข่งขันเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น พรรคต่าง ๆ ได้มีการเคลื่อนไหวคัดเลือกบุคคลของพรรคส่งเข้าสมัครแข่งขัน พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนในขณะนั้น ได้มีการประชุมหารือกันและมีมติของพรรคว่าให้ฟรีเวด¹⁷ และก่อนการเลือกตั้งได้มีการหาเสียงกันอย่างคึกคัก มีการแจกใบปลิว ทำเป็นสมุด ปกเหลือง ปกเขียว ปกชมพู โดยการทำบัญชีรายชื่อแบบ การเลือกตั้งพหุสภา เพื่อให้สมาชิกเลือกอีกด้วย¹⁸ สำหรับผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พรรคประชาธิปัตย์ได้ชัยชนะอย่างเด็ดขาด บุคคลสำคัญในฝ่ายรัฐบาลและในพรรคการเมืองต่าง ๆ เช่นพรรคธรรมมาชิปัตย์ พรรคแนวรัฐธรรมนูญ พรรคสหชีพ อดีต รัฐมนตรี รวมทั้งอดีตนายกรัฐมนตรี พลเรือตรีวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ ฝ่ายแพ้การเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ คณะรัฐประหารไม่สามารถเข้ามามีบทบาทหรือมีอิทธิพลแต่อย่างใด ทั้งนี้เนื่องจากสภาพแวดล้อมทางการเมือง พรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนที่ทำหน้าที่เลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ รวมทั้งวุฒิสภาก็ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับแต่งตั้งในสมัยนายควง อภัยวงศ์ เป็นหัวหน้ารัฐบาล ในขณะที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม และคณะรัฐประหารไม่มีพรรคการเมืองของตนเอง มีเพียงสมาชิกสภาที่ให้การสนับสนุน ได้รับเลือกตั้งเข้ามาเพียง 5 ที่นั่งเท่านั้น จึงทำให้สมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกตั้งเป็นส่วนใหญ่ สมาชิกของคณะรัฐประหารได้รับเลือกตั้งเพียงคนเดียว คือ พันเอกก้าน จำนงภูมิเวท นายควงจึงประสบความสำเร็จในการกันไม่ให้คณะรัฐประหารเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร

4.2 การดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญ ภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นแล้ว ได้มีรัฐพิธีเปิดการประชุมขึ้นในวันที่ 12 กรกฎาคม 2491 โดยมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มาเป็นประธานในพิธีเปิด แต่

¹⁶ สยามนิกร ราชวัน, ฉบับประจำวันที่ 4 มิถุนายน 2491.

¹⁷ สยามนิกร ราชวัน, ฉบับประจำวันที่ 8 กรกฎาคม 2491.

¹⁸ สยามนิกร ราชวัน, ฉบับประจำวันที่ 8 กรกฎาคม 2491.

เนื่องจากสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิกจำนวนมากถึง 40 คน การร่างรัฐธรรมนูญจึงเป็นไปโดยไม่สะดวก ดังนั้นในการประชุมครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2491 ที่ประชุมจึงได้มีมติให้เลือกสมาชิกตั้งเป็นกรรมการขึ้น 5 คณะ เพื่อดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้¹⁰

คณะกรรมการจัดระเบียบวาระ มีหน้าที่พิจารณาหลักการที่สำคัญ ๆ ที่เห็นควรบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งนับว่ามีความสำคัญมาก เพราะรัฐธรรมนูญจะมีหลักการอย่างไรย่อมขึ้นอยู่กับกรรมการชุดนี้ได้กำหนดและมีหน้าที่ในการจัดลำดับในการพิจารณาประเด็นก่อนหลัง ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือก 5 คน

คณะกรรมการพิจารณากร่างรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ ตามหลักการใหญ่ ๆ ที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ลงมติแล้ว ประกอบด้วยสมาชิกกรรมการ 8 คน คณะกรรมการชุดนี้มีความสำคัญมากอย่างยิ่ง เพราะเป็นผู้พิจารณานำเสนอและกำหนดทิศทางของเนื้อหาสาระในรัฐธรรมนูญว่าจะไปในทิศทางใด ควรมีข้อบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องใดบ้าง ดังเช่นที่ปรากฏในหัวข้อระเบียบวาระการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ 2491 ที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้กำหนด และคณะกรรมการจัดระเบียบวาระเสนอมีจำนวนถึง 29 ข้อ ตัวอย่างเช่น มีประเด็นว่าสภาพนิติบัญญัติควรมีสภาเดียวหรือสองสภาโดยเฉพาะ

คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นแปรญัติ มีหน้าที่ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญที่นำเสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ และร่างรัฐธรรมนูญภายหลังจากที่สมาชิกได้แปรญัติเรียบร้อยแล้ว อีกครั้งหนึ่ง มีสมาชิกที่เป็นกรรมการ 9 คน

คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มีหน้าที่ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อนำมาประกอบในการร่างรัฐธรรมนูญ โดยพิจารณาถ่วงถ่วงความคิดเห็นนั้นเพื่อเสนอต่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ มีสมาชิกที่เป็นกรรมการ 9 คน

¹⁰ รายงานการประชุมร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 1-10, (12 กรกฎาคม 2491 - 2 สิงหาคม 2491), หน้า 63-85.

คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุม มีหน้าที่ตรวจรายงานการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญ และนำเสนอต่อที่ประชุมเพื่อให้การรับรอง มีสมาชิกเป็นกรรมการ 10 คน

สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการประชุมร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร โดยเริ่มตั้งแต่วันที่ 12 กรกฎาคม 2491 จนถึงวันที่ 25 ธันวาคม 2491 จึงเสร็จเรียบร้อย ใช้เวลา 5 เดือน 17 วัน มีการประชุมทั้งสิ้น 81 ครั้ง แบ่งเป็นการประชุมเพื่อเลือกประธานและกำหนดระเบียบข้อบังคับ 3 ครั้ง การประชุมพิจารณาหลักการ 3 ครั้ง ประชุมพิจารณาหลักการ 35 ครั้ง การประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นแปรญัตติ 36 ครั้ง และพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญโดยสรุป และลงมติ 7 ครั้ง

ในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญนี้เป็นการประชุมโดยเปิดเผย สภาร่างรัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าฟังการประชุมและรับฟังความคิดเห็นเป็นประกอบการร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ด้วย โดยได้มีการตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนดังกล่าวแล้ว การร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้เป็นที่สนใจของนักการเมือง หนังสือพิมพ์อย่างจริงจัง มีบุคคลภายนอกแสดงความคิดเห็นยื่นต่อคณะกรรมการมากมาย²⁰ และประชาชนก็ได้ให้ความสนใจอย่างมาก หนังสือพิมพ์ได้มีการย่อคำอภิปรายมาตีพิมพ์ทุกระยะ และวิจารณ์การประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญอย่างรุนแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหนังสือพิมพ์เกียรติศักดิ์ราชศัพท์ได้ลงพิมพ์คำอภิปรายของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญออกเผยแพร่ออย่างละเอียดทุกคำพูด ตั้งแต่วันที่ 1 ปีที่ 1 ประจำวันที่ 16 สิงหาคม 2491 เป็นต้นมา จึงเป็นการให้ความรู้และกระตุ้นความตื่นตัวทางการเมืองแก่ประชาชนอย่างกว้างขวาง และทำให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญพ้นจากข้อครหาว่าร่างโดยไม่บริสุทธิ์หรืออยู่ภายใต้อาณัติของบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่ได้ดำเนินการร่างด้วยความเป็นกลางและคำนึงถึงประโยชน์แก่ประชาชนอย่างมากที่สุดโดยไม่มีประโยชน์ได้เสีย แม้การอภิปรายในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของรัฐสภา เช่น การอภิปรายของนายฟอง สิทธิธรรม ก็ได้แสดงให้เห็นว่า สภาร่าง

²⁰ สยามนิกรรายวัน, ฉบับประจำวันที่ 24 กรกฎาคม 2491.

รัฐธรรมนูญไม่ได้อยู่ที่อาศัยของคณะใดคณะหนึ่ง ถ้าหากติดตามสภาร่างรัฐธรรมนูญ²¹ นอกจากนั้นการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เอกสิทธิ์แก่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับสมาชิกรัฐสภา²² ในการแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น และคลุมไปถึงผู้ที่สภาเชิญมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น รวมทั้งการที่สภาร่างรัฐธรรมนูญปฏิบัติหน้าที่เสร็จแล้วก็สลายตัวไป เป็นการบ่งชี้ว่าสภาร่างรัฐธรรมนูญอยู่ในฐานะเป็นอีกสภาหนึ่งต่างหากที่เป็นอิสระจากรัฐสภา ไม่ได้ทำงานอยู่ภายใต้วงงานของรัฐสภา จึงสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นกลางอย่างแท้จริง

4.3 การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของรัฐสภาและการลงมติประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2491 มาตรา 95 เบญจและมาตรา 95 ฉ. กำหนดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญส่งร่างรัฐธรรมนูญที่ร่างเสร็จเรียบร้อยแล้วไปยังรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาประชุมปรึกษาร่างรัฐธรรมนูญ และลงมติว่าจะให้นำขึ้นทูลเกล้าถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย พระราชทานให้ใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ ร่างรัฐธรรมนูญที่ได้ร่างขึ้นและส่งไปยังรัฐสภาแล้วนั้นจะแก้ไขเพิ่มเติมไม่ได้ ซึ่งเป็นการแสดงว่าต้องการให้สภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นอีกสภาหนึ่งที่เป็นอิสระจากรัฐสภาอย่างแท้จริง สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงมิใช่กรรมาธิการของรัฐสภา รัฐสภาเพียงแต่ลงมติรับหรือไม่รับเท่านั้น และได้บัญญัติให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีสิทธิไปชี้แจงประกอบร่างรัฐธรรมนูญในที่ประชุมได้ในการลงมติ²³ ร่างรัฐธรรมนูญจะต้องได้คะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งสองสภา ในกรณีที่รัฐสภาลงมติไม่ให้นำร่างรัฐธรรมนูญทูลเกล้าถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย²⁴ พระราชทานให้ใช้เป็นรัฐธรรมนูญ

²¹ รายงานการประชุมรัฐสภา พ.ศ.2492 เล่ม 1 และรายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา 2492-2494, หน้า 226.

²² มาตรา 3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2490.

²³ มาตรา 95 สัปดาห์ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2490.

²⁴ มาตรา 95 อัญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2490.

แห่งราชอาณาจักรไทยก็ดี หรือในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย พระราชทานให้ใช้ภายในกำหนด 180 วัน นับแต่วันทูลเกล้าฯ ถวาย ให้มีสภาร่าง รัฐธรรมนูญเพื่อร่างรัฐธรรมนูญใหม่ และดำเนินการต่อไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้น จนกว่ารัฐสภาจะลงมติให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย

เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2491 กำหนดให้รัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นนั้นรัฐสภาแก้ไขเพิ่มเติมไม่ได้ ดังนั้นในการประชุม พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญจึงทำให้รัฐสภาไม่สามารถพิจารณาในรายละเอียดได้ ที่ประชุม จึงกำหนดวิธีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ให้พิจารณาโดยการอภิปรายที่ละหมวดโดย ไม่ต้องมีการลงมติ บทบัญญัติที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์มากที่สุด คือ บทบัญญัติในหมวด 2 เกี่ยวกับอำนาจของพระมหากษัตริย์และอำนาจของวุฒิสภา ซึ่งถูกสมาชิกโจมตีว่า²⁵ เป็นการถวายพระราชอำนาจให้แก่พระมหากษัตริย์มากเกินไป และเป็นการเหนี่ยวรั้ง ให้พระมหากษัตริย์เข้ามาพัวพันในทางการเมืองมากเกินไป เป็นร่างที่เน้นหนักไป ในทางพระราชนิยมหรือรอยัลลิสซึม²⁶ แต่อย่างไรก็ตามในการประชุมพิจารณาร่าง รัฐธรรมนูญ ปรากฏว่า²⁷ นักการเมืองที่มีส่วนในการร่างรัฐธรรมนูญมีการเคลื่อนไหว กันอย่างคึกคัก สมาชิกสภาผู้แทนจากสหพรรค พรรคธรรมาธิปัตย์ พรรคอิสระ และ สมาชิกคณะรัฐประหารมีการวิ่งเต้นท่าคะแนนเสียงเพื่อคัดค้านไม่ให้รัฐธรรมนูญผ่าน สภา สมาชิกสหพรรคได้เปิดการประชุมที่บ้านพลโทมังกร พรหมโยธี ในขณะที่คณะ รัฐประหารก็ได้เปิดการประชุมเช่นเดียวกัน ณ ที่แห่งหนึ่ง ผู้ร่วมก่อการรัฐประหาร นายหนึ่งได้แถลงว่า ผลการประชุมฝ่ายรัฐประหารไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ใหม่ สหพรรคก็ไม่เห็นด้วย มีการคาดหมายในวงการที่เกี่ยวข้องว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ แม้จะผ่านสภาได้ก็คงจะผ่านไปได้อย่างยากยิ่ง ทางด้านผู้สนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่ สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ ได้มีการเคลื่อนไหว

²⁵ รายงานการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2492 เล่ม 1 และรายงานการประชุม ร่วมกันของรัฐสภา พ.ศ. 2492-2494, หน้า 126-540.

²⁶ สุวิชัย พันธะเศรษฐ. "ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่" หนังสือพิมพ์สยามนิกร รายวัน (ฉบับประจำวันที่ 11 มกราคม 2492), หน้า 2.

²⁷ สยามนิกรรายวัน, ฉบับประจำวันที่ 13 มกราคม 2492.

ต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้เช่นเดียวกัน²⁸ และได้มีการลงมติร่างรัฐธรรมนูญว่าจะรับหรือไม่รับในวันที่ 28 มกราคม 2492 ซึ่งผลปรากฏว่า²⁹ เห็นชอบด้วย 125 ต่อ 30 เป็นวุฒิสภา 84 คน สภาผู้แทน 41 คน ไม่เห็นชอบ 30 คน เป็นวุฒิสภา 3 คน สภาผู้แทน 27 คน งดออกเสียง 5 คน เป็นวุฒิสภาอีก 3 คน สมาชิกสภาผู้แทน 2 คน ไม่อยู่ในที่ประชุม 40 คน จากผลการลงมติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า วุฒิสภามีบทบาทสำคัญที่ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ผ่านสภา คือมีวุฒิสภาเข้าร่วมประชุมจำนวน 84 คน เกินกว่ากึ่งหนึ่งของคะแนนเสียงผู้เข้าร่วมประชุมทั้งสองสภา 125 คน จากจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ทั้งหมด 200 คน คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้มีความเห็นว่า³⁰ ควรจะได้ทูลเกล้าถวายเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงวินิจฉัยเสียก่อน ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบด้วยและการนำไปครั้งนี้เพื่อทรงวินิจฉัยและรับรู้เท่านั้นแต่ไม่ได้หมายถึงทรงลงพระปรมาภิไธยเนื่องจากพระองค์อยู่ต่างประเทศอาจเกิดปัญหาในแง่กฎหมาย จากนั้นประธานวุฒิสภาจึงได้นำร่างรัฐธรรมนูญทูลเกล้าถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย โดยมีคณะอภิรัฐมนตรีในหน้าที่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ลงนาม ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2492

5. บทบาทและปฏิกริยาของคณะรัฐประหารและรัฐบาลในการร่างรัฐธรรมนูญ

คณะรัฐประหารไม่มีบทบาทที่สำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้แต่อย่างใด เนื่องจากสมาชิกคณะรัฐประหารได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเพียงคนเดียว คือ พ.อ. ก้าน จางงภูมิเวท และเป็นบุคคลสำคัญของคณะรัฐประหารในขณะนั้น และบุคคลดังกล่าวนี้ได้แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของคณะรัฐประหารโดยการพิมพ์รัฐธรรมนูญแจกจ่ายสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ทำนองเป็นรัฐธรรมนูญของคณะรัฐประหารเพื่อให้เป็นร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร³⁰ ซึ่งได้รับการวิจารณ์จากหนังสือพิมพ์ในสมัยนั้นว่า³¹ คณะรัฐประหารพยายามใช้อิทธิพลในการร่าง

²⁸ ศรีกรุงรายวัน, ฉบับประจำวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2492.

²⁹ รายงานการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2492, หน้า 660-677.

³⁰ สยามนิกรรายวัน, ฉบับประจำวันที่ 7 สิงหาคม 2491.

³¹ "ปริทัศน์" (นามแฝง) คอลัมน์ "ทัศน์" หนังสือพิมพ์สยามนิกรรายวัน, ฉบับประจำวันที่ 8 สิงหาคม 2491 หน้า 5.

รัฐธรรมนูญ โดยการเสนอร่างรัฐธรรมนูญสำเร็จรูปเสนอให้สภาร่างรัฐธรรมนูญรับ
เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ตามรัฐธรรมนูญของคณะรัฐประหารนั้นกำหนดโครงสร้าง
ระบอบการปกครองประเทศ ให้มี 3 สภา สภาสูงสุด เรียกว่า สภารัฐสภาภิบาล มี
สมาชิกจำนวน 11 คน เลือกจากกองทัพทั้ง 2 กองทัพ กองทัพละ 2 คน พระบรม-
วงศานุวงศ์ชั้นพระองค์เจ้า 1 คน มีผู้มีความสามารถอย่างสูงอีก 4 คน ทำหน้าที่แทน
พระมหากษัตริย์ตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ทุกประการ คือ ยุบคณะรัฐมนตรี
(ราษฎร เป็นผู้เลือกนายก, รองนายก) ปลดรัฐมนตรี ถอดถอนตุลาการ ข้าราชการ
วุฒิสภา (พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง) ข้าราชการสภาผู้แทนที่ราษฎรเป็นผู้เลือก กิจการ
บ้านเมืองอยู่ในสภานี้ทั้งหมด สมาชิกสภารัฐสภาภิบาลมีเอกสิทธิ์ที่จะมีใครถอดถอนมิได้
เว้นแต่ได้รับพระบรมราชโองการ และให้อยู่ในตำแหน่งถึงอายุ 70 ปี แต่หลักการ
ดังกล่าวนี้ไม่มีผลต่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แต่อย่างใด และภายหลังจากที่สภาร่าง
รัฐธรรมนูญได้ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว คณะรัฐประหารก็ได้แสดงท่าที
ไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ โดยได้แสดงความข้องใจเกี่ยวกับหลักการในรัฐธรรมนูญ
โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจของพระมหากษัตริย์ พลโทผิน ชุณหะวัณ และพลโทภาจ
ภาจสงคราม ได้เรียกประชุมคณะรัฐประหาร เพื่อแสดงข้อคิดเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐ-
ธรรมนูญ และผลการประชุมฝ่ายรัฐประหารไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่^{๓๒}

สำหรับด้านรัฐบาล ได้มีการประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา
เรื่องร่างรัฐธรรมนูญที่จะเข้าสู่สภาเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2492 รัฐมนตรีที่ร่วมรัฐบาล
ได้มีความเห็นเป็น 3 ฝ่ายคือ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่ารัฐบาลควรสนับสนุนให้รัฐธรรมนูญผ่าน
สภา อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าควรปล่อยเป็นเรื่องของสภา รัฐบาลควรสงวนท่าที และอีก
ฝ่ายหนึ่งไม่เห็นด้วยกับร่างดังกล่าวและได้คัดค้านอย่างรุนแรง^{๓๓} แต่อย่างไรก็ตาม
ในการลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ไม่ได้เข้าร่วมการประชุม
สมาชิกสภาผู้แทนที่ดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีในขณะนั้น 8 คน ได้ลงมติไม่รับร่าง
รัฐธรรมนูญทุกคน และวุฒิสมาชิกที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีร่วมรัฐบาล 1 คน ได้งด

^{๓๒} สยามนิกรรายวัน, ฉบับประจำวันที่ 14-15 มกราคม 2492.

^{๓๓} สยามนิกรรายวัน, ฉบับประจำวันที่ 14 มกราคม 2492.

ออกเสียง³⁴

ภายหลังที่ร่างรัฐธรรมนูญผ่านรัฐสภาแล้ว สมาชิกคณะรัฐประหาร ยังมีการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญอีก กล่าวคือ คณะรัฐประหารมีการประชุมลับโดยสมาชิกร่วมคณะรัฐบาล คือ นายเขมชาติ บุญรัตพันธุ์ นายเลียง ไชยกาล นายฟื้น สุพรรณสาร ไม่เห็นด้วยกับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้สัมภาษณ์ว่า³⁵ มีการเตรียมรับแผนการนองเลือดที่อาจจะเกิดขึ้นจากร่างรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังมีความพยายามที่จะใช้อิทธิพลล้มเลิกการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญเพียงวันเดียวมีข่าวว่าประธานผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไม่ยอมลงนามและรัฐบาลจะขอแก้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวบางมาตราเกี่ยวกับสภาร่างรัฐธรรมนูญ ให้รัฐบาลมีอำนาจตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อนำเอารัฐธรรมนูญปี 2475 มาพิจารณาแก้ไขอีกครั้งหนึ่ง³⁶

6. สำคัญและผลกระทบของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติรวม 188 มาตรา ซึ่งผู้ร่างปรารถนาจะให้ประชาชนชาวไทยมีส่วนร่วมในการปกครองอย่างแท้จริง โดยร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้สร้างดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารขึ้น³⁷ ในด้านโครงสร้างของสภากำหนดให้รัฐสภา มี 2 สภา คือสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกมาจากการเลือกตั้งจำนวน 100 คน วุฒิสภามาจากการแต่งตั้งจำนวน 100 คน ผู้ร่างมีวัตถุประสงค์ที่จะยกฐานะของวุฒิสภาให้สูงขึ้น ให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เป็นสภาถ่วงดุลอยู่ในฐานะตัวแทนของประมุข คอยตรวจสอบการทำงานของรัฐสภาและ

³⁴ รายงานการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2492, ครั้งที่ 24 วันที่ 28 มกราคม 2492.

³⁵ ศรีกรุง ราชวัน, ฉบับประจำวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2492.

³⁶ สยามนิกรราชวัน, ฉบับประจำวันที่ 22 มีนาคม 2492.

³⁷ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ. "ประวัติรัฐธรรมนูญไทย". รัฐธรรมนูญสำหรับชาวบ้าน, โดยชัชอนันต์ สมุทวณิช, หน้า 27.

รัฐบาลอย่างแท้จริง³⁹ แม้วุฒิสภาไม่มีส่วนร่วมในการไว้วางใจรัฐบาล แต่มีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้น คือสามารถยับยั้งกฎหมาย โดยร่างกฎหมายใดที่วุฒิสภาไม่เห็นด้วย สภาผู้แทนต้องยืนยันด้วยมติ 2 ใน 3 จึงจะถือว่าร่างนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา วุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา⁴⁰ ได้เป็นต้น

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้แยกข้าราชการประจำออกจากการเมือง โดยห้ามรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภา ไม่ว่าสมาชิกสภาผู้แทนหรือวุฒิสมาชิกจะเป็นข้าราชการประจำไม่ได้

พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจที่สำคัญ ๆ หลายประการ เช่น ยับยั้งร่างกฎหมาย แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา และขอให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติ เกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาแก้ไขเพิ่มเติมได้ นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีคณะองคมนตรีขึ้นเป็นครั้งแรก ทำหน้าที่ถวายคำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ด้วย

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แม้จะมีการเปลี่ยนวุฒิสมาชิกใหม่ตามวาระเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2493⁴⁰ คณะรัฐประหารก็ไม่อาจจะใช้อิทธิพลในการแต่งตั้ง เพราะมาตรา 82 กำหนดให้พระมหากษัตริย์ ทรงเลือกและแต่งตั้ง โดยให้ประธานองคมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการปรากฏว่า⁴¹ สมาชิกที่ได้รับแต่งตั้งใหม่ประกอบด้วยสมาชิกชุดเดิม 35 คน และเป็นสมาชิกใหม่ที่ประกอบด้วยผู้ก่อการรัฐประหาร 15 คน วุฒิสมาชิกได้แสดงบทบาทในการควบคุมและถ่วงดุลการทำงานของรัฐบาลอย่างเต็มที่ โดยได้อภิปรายการแถลงนโยบายของรัฐบาลชุดใหม่ ในการแถลงนโยบายในวุฒิสภาถึง 3 วัน จึงได้

³⁹ กระทบมล ทองธรรมชาติ. "วิเคราะห์และประเมินผลรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ของไทย". สังคมศาสตร์ปริทัศน์ (ฉบับประจำเดือนมกราคม, 2517), หน้า 77.

³⁹ มาตรา 122 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2499

⁴⁰ สยามนิกรราชวัน, ฉบับประจำวันที่ 18 พฤศจิกายน 2493.

⁴¹ สยามนิกรราชวัน, ฉบับประจำวันที่ 19 พฤศจิกายน 2493.

กลับมาลงมติในสภาผู้แทนในวันที่ 29 กรกฎาคม 2492⁴² ส่วนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระหว่างการประชุมสภาผู้แทนราษฎรใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ วุฒิสภาได้พิจารณาทั้งสิ้น 60 ฉบับ เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยรัฐบาล 46 ฉบับ สภาผู้แทน 14 ฉบับ มีการแก้ไขส่งกลับคืนไปยังสภาผู้แทน 34 ฉบับ เป็นการแก้ไขในสาระสำคัญ 22 ฉบับ มีการตั้งกระทู้ถามการทำงานของรัฐบาลทั้งสิ้น 35 กระทู้⁴³ และนับเป็นครั้งแรกและครั้งสุดท้ายที่วุฒิสภาได้ใช้อำนาจตามมาตรา 130 เปิดอภิปรายทั่วไปรัฐบาลในวันที่ 1 ตุลาคม 2494⁴⁴ ในเรื่องการปราบกบฏแมนฮัตตัน ส่วนทางด้านสภาผู้แทนราษฎรภายหลังการเลือกตั้ง จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้จัดตั้งรัฐบาล แต่โดยเหตุที่การจัดตั้งรัฐบาลประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรคก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับระบบพรรคการเมือง และพรรคการเมืองภายใน ทำให้รัฐบาลมีฐานะและเสถียรภาพไม่มั่นคง ต้องคอยควบคุมเสียงสนับสนุน โดยจัดสรรผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่สมาชิกที่ให้การสนับสนุนอย่างทั่วถึง มีการแตกพรรควุ่นวายกันตั้งแต่เริ่มแรก ภายหลังการจัดตั้งรัฐบาลไม่นาน⁴⁵ รัฐบาลต้องคอยเอาใจสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพราะความจำเป็นที่ต่อมการจะได้รับเสียงสนับสนุนในสภา ที่จะทำให้การดำเนินบริหารประเทศเป็นไปโดยราบรื่น ปรากฏว่ามีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงรัฐมนตรี เพื่อแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนเป็นรัฐมนตรีภายหลังการประชุมสภาผู้แทนราษฎรใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ถึง 7 ครั้ง⁴⁶

⁴² รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยสามัญ ชุดที่ 1 เล่มที่ 1 พ.ศ. 2492, หน้า 928.

⁴³ กริช สืบสนธิ. บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยในสมัยต่าง ๆ. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517) หน้า 143-150.

⁴⁴ รายงานการประชุมวุฒิสภาสมัยสามัญ ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2494, หน้า ข. และ ค.

⁴⁵ สมุท ร สุวัฑฒนะ. 26 การปฏิวัติและรัฐประหารสมัย 2485-2507. หน้า 500-501.

⁴⁶ สุชิน ตันติกุล. รัฐประหาร พ.ศ. 2490 และผลสะท้อนทางการเมือง. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2517), หน้า 158-160.

หลักการของรัฐธรรมนูญฉบับนี้สร้างความไม่พอใจให้กับคณะรัฐประหาร ดังนั้นเมื่อฝ่ายทหารบกได้กวาดล้างกลุ่มการเมืองฝ่ายตรงข้ามหมดสิ้นแล้ว คณะรัฐประหารจึงได้ทำการรัฐประหารเงียบขึ้น ในวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 จึงเป็นตัวอย่างของผลงานและบทบาทของรัฐสภาไทยในการใช้กระบวนการนิติบัญญัติเพื่อสร้างกฎหมายออกมาใช้สร้างสรรสังคมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้สะท้อนให้เห็นว่าในช่วงที่รัฐบาลชุดพลเรือนได้ขึ้นมามีอำนาจในการบริหารประเทศในช่วงปลายสงครามโลกครั้งที่สอง จนถึง พ.ศ. 2490 นั้น ได้มีความพยายามที่จะปฏิรูปกฎหมายรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายแม่บทในการปกครองประเทศให้เป็นประชาธิปไตยอย่างเป็นระบบและให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น แต่เป็นที่น่าเสียดายที่กระบวนการในการร่างรัฐธรรมนูญโดยวิธีการให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น ได้ใช้วิธีทางอ้อม โดยกำหนดให้รัฐสภาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน แทนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการร่างรัฐธรรมนูญ โดยการกำหนดให้ประชาชนเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ เป็นผลให้รัฐธรรมนูญไม่ได้เกิดจากความต้องการของประชาชนโดยตรง แต่เกิดจากความต้องการของบุคคลหรือกลุ่มการเมืองกลุ่มหนึ่งเท่านั้น เป็นผลทำให้รัฐธรรมนูญขาดพลังสนับสนุนค้ำจุนโดยตรงจากประชาชน และถูกล้มล้างโดยอำนาจของเผด็จการโดยง่าย แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 เป็นตัวอย่างของการตรากฎหมายโดยรัฐสภาของไทยในช่วงปลายสงครามโลกครั้งที่สอง คือ พ.ศ. 2487 จนถึง พ.ศ. 2490 และช่วงที่รัฐบาลพลเรือนชุดนายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งภายหลังการรัฐประหาร ตามคำเชิญของคณะรัฐประหาร ที่แสดงถึงความเป็นประชาธิปไตยของระบบ และการยอมรับในกฎหมายหรือกติกาของสังคมโดยอาศัยกลไกของรัฐสภาเป็นเครื่องมือของสภาไทยในยุคดังกล่าวนี้

1.2' กรณีศึกษาการตรากฎหมายของรัฐสภาไทยในช่วงรัฐบาลทหาร (พ.ศ. 2490-2500)

1.2.1 กรณีศึกษาที่ 2 : พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็น คอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495

ลัทธิคอมมิวนิสต์และการเกิดขึ้นของขบวนการคอมมิวนิสต์ได้เข้ามามีอิทธิพลและบทบาทในประวัติศาสตร์ของสังคมไทยอย่างยาวนานอยู่ชั่วระยะเวลาหนึ่งบทบาทดังกล่าวนั้นก่อให้เกิดการต่อสู้ในทางอุดมการณ์ ท่างการเมืองและพัฒนามาเป็นการใช้ความรุนแรงในเวลาต่อมา จนมีผลสืบสะท้อนต่อสถานการณ์ของสังคมไทยเป็นอย่างมากในช่วง พ.ศ. 2487-2500 นั้น เป็นระยะเวลาช่วงหนึ่งของการเผยแพร่และการต่อสู้ของอุดมการณ์ตามลัทธิคอมมิวนิสต์ ในทางการเมืองโดยยังมิได้มีการใช้ความรุนแรงและมีการออกพระราชบัญญัติที่สำคัญฉบับหนึ่ง ซึ่งผู้กุมอำนาจของกลไกรัฐนำมาใช้ในทางที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน และใช้เป็นเครื่องมือในทางการเมือง คือพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 ดังมีรายละเอียดดังนี้

1. สภาพปัญหาและการเกิดขึ้นของคอมมิวนิสต์ในประเทศไทย

องค์กรทางการเมืองในขบวนการสังคมนิยมองค์กรหนึ่งที่ได้พัฒนาขึ้นอย่างมากในสังคมไทย ในช่วงก่อน พ.ศ. 2500 คือพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย กำเนิดของพรรคคอมมิวนิสต์ไทยนี้เริ่มขึ้นในทศวรรษที่ 2470 ระหว่าง พ.ศ. 2463-2472 ส่วนหนึ่งเกิดจากการที่พรรคคอมมิวนิสต์จีนได้ส่งคนเข้ามาทำงานร่วมกับชาวจีนโพ้นทะเลในประเทศไทย ซึ่งขณะนั้นพวกเขาก็มีตั้งได้จัดตั้งองค์กรต่าง ๆ มากมายแล้วในบรรดากรรมกรเงินต่าง ๆ ในกรุงเทพฯ และต่อมาก็ได้แยกตัวออกไปจากองค์กรของชาวจีนโพ้นทะเลต่าง ๆ ที่พวกเขาก็มีตั้งได้ตั้งขึ้น และในเวลาใกล้เคียงกันนั้นก็มีนักศึกษาจีนที่นิยมลัทธิมากซิสต์หลบหนีการกวาดล้างของข้าราชการก็มาตั้งเข้ามาในประเทศไทย พวกเขาได้ช่วยกันจัดตั้งขบวนการคอมมิวนิสต์ใหม่ขึ้น ที่สำคัญที่สุดคือ สมาคมเยาวชนคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (The Association of Communist Youth of Siam) โดยได้พยายามขยายแนวคิดมาร์กและเลนิน เพิ่มจำนวนสมาชิกและหารายได้เพื่อสนับสนุนการต่อสู้ของคอมมิวนิสต์กับพวกเขาก็มีตั้งในประเทศไทย

ภายหลังการปฏิวัติในปี 2475 พวกคอมมิวนิสต์ไทยได้เริ่มเพิ่มการโฆษณาชวนเชื่อ ภายใต้อัฒตกรรมการคอมมิวนิสต์สยาม ในช่วงเวลานี้ได้มีหนังสือพิมพ์ 3 ฉบับ ที่สนับสนุนกลุ่มมีการใช้สัญลักษณ์และชื่อที่มีความหมายเกี่ยวกับการปฏิวัติ เช่น สัจจิง, 24 มิถุนายน และมวลชนราชสีปดาห์ได้ลงพิมพ์อธิบายหลักการของ Marxist Leninist ต่อเหตุการณ์ระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตามบรรยากาศเสรีภาพทางการเมืองที่มีอยู่ ทั่วไปในปี 2475 ได้สิ้นสุดลงทันที ในปี 2476 เมื่อรัฐบาลไทยได้ออกกฎหมายฉบับแรก ต่อต้านคอมมิวนิสต์ ปรากฏชัดว่ากฎหมายไม่ได้ยับยั้งเขาชนมากหลายที่สนับสนุนลัทธิสังคมนิยม เพราะในต้นปีต่อมา ไบพลิวสนับสนุนการจัดตั้งรัฐบาลแบบรัสเซียในประเทศไทย ได้แพร่กระจายในภาคอีสานโดยนักศึกษามหาวิทยาลัย ภายใต้อัฒตกรรมของ คนหนุ่มไทย (Thai Youth Group) ในปี 2478 รัฐบาลไทยไม่เพิ่มกำลังในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ และยังได้แก้ไขพระราชบัญญัติต่อต้านคอมมิวนิสต์ในปี 2476 เพื่อให้สอดคล้องกับการเกิดขึ้นของกลุ่มคอมมิวนิสต์ที่อยู่ภายใต้องค์การคอมมิวนิสต์ที่ไม่ใช่ชื่อคอมมิวนิสต์⁴⁷

ในปี พ.ศ. 2984 พวกคอมมิวนิสต์จำนวนมากได้เดินทางเข้าสู่ประเทศไทยเพื่อต่อสู้ขับไล่ศัตรูร่วมกันคือญี่ปุ่น ในเวลานี้เองที่พรรคคอมมิวนิสต์ไทยได้จัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการและใช้ชื่อว่า "ผู้รักชาติไทย" (Thai Patriotism) ประกาศให้การสนับสนุนของพวกเขาคือต่อชนวนการเสรีไทย เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองได้เริ่มขึ้นพรรคคอมมิวนิสต์จีนได้ก่อตั้งพรรคสาขาขึ้นในประเทศไทย ในปี 2485 พรรคสาขาได้จัดตั้ง "แผนกไทย" ดำเนินการโฆษณาชวนเชื่อ และงานจัดตั้งองค์กรขึ้นในในบรรดาชาวไทยเชื้อสายจีนและอื่น ๆ โดยอยู่ภายใต้อิทธิพลของชนวนการคอมมิวนิสต์ในประเทศไทย จนถึงเดือนตุลาคม 2489 รัฐบาลไทยได้ยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกับการรับรองของสหภาพโซเวียตต่อการสมัครเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติของไทย ซึ่งเหตุการณ์เหล่านี้ได้ผลักดันให้มีการตั้งพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยแยกออกไปอีกต่างหาก

⁴⁷ จีรวัดน์ เหลืองศุภบุลย์, ผู้แปล Dr. Ross Rizzia ผู้แต่ง, "การรวมพลังของผู้น้อย กับอนาคตของประเทศไทย". กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แพรวพิทยาอินเตอร์เนชันแนล, 2519.

เริ่มแรกนั้นพรรคเรียกตัวเองว่า "พรรคคอมมิวนิสต์ไทย" (Thai Communist Party) แต่ได้เปลี่ยนชื่อเป็น "พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย" หรือ พคท. (Communist Party of Thailand-CPT) ในปี พ.ศ. 2495^{๕๖} อย่างไรก็ตาม เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองเสร็จสิ้นลง รัฐบาลได้ยินยอมให้พรรคคอมมิวนิสต์เป็นพรรคตามกฎหมายได้ และในขณะเดียวกันการปกครองในช่วงนี้ก็เป็นประชาธิปไตย ทางพรรคจึงได้หันมาใช้การต่อสู้ทางรัฐสภา โดยส่งสมาชิกของพรรคสมัครรับเลือกตั้ง ผลคือนายประเสริฐ ทรัพย์สุนทร สมาชิกชั้นนำของพรรค ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสุราษฎร์ธานี พรรคมีเป้าหมายที่จะปฏิบัติประเทศไทยไปสู่ระบบสังคมนิยมแบบจีน และมีนโยบายที่จะประสานตนเข้ากับขบวนการกรรมกร แล้วจัดตั้งกรรมกรขึ้นมาเป็นพลังในการปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม จากปี 2490 ซึ่งรัฐบาลไทยได้รับการบรรจุเข้าเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติแล้ว ด้วยความช่วยเหลืออย่างมากจากสหรัฐอเมริกา ได้เริ่มที่จะกำจัดขบวนการคอมมิวนิสต์อีกครั้งหนึ่งภายหลังจากการทำรัฐประหารสำเร็จ ในปี พ.ศ. 2495 นโยบายของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยอย่างเป็นทางการทั่วไปได้กำหนดขึ้น โดยเรียกร้องให้สนับสนุนการปฏิบัติโดยใช้กำลังรุนแรง หรือโดยสงครามกองโจร ซึ่งจะใช้ในการปลดแอกมวลชนในดินแดนชนบทและจะทำให้สามารถล้อมกรอบในเมืองได้ และภายหลังจากที่รัฐบาลได้กวาดจับคอมมิวนิสต์ คือ พ.ร.บ. ป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 และแม้พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยจะได้ตัดสินใจตั้งแต่ปี 2495 แล้วว่า พรรคจะดำเนินการต่อสู้ดิ้นรนและดำเนินการตามป้า

^{๕๖} ชุมพร สิงขปริชา เรียบเรียง, การก่อการร้ายในไทย, โดยโรเบิร์ต เอฟ. ซิมเมอร์แมน ถอดความเรียบเรียงจาก Robert F. Zimmerman, "Insurgency in Thailand," Problems of Communism, 25 (May-June 1976) pp. 18-39. อ้างถึงใน Communist Suppression Operations Command, Royal Thai Government, Communist Insurgency in Thailand (White Paper), Bangkok, 1973, pp. 1-2.

ก็ตาม⁴⁰ แต่ชบวนการคอมมิวนิสต์ไทยยังคงเน้นการดำเนินงานในเมืองเป็นหลัก หลังปี 2497 พรรคคอมมิวนิสต์ได้หันมาใช้ยุทธศาสตร์การปฏิบัติตามแนวทางเหมาเจ๋อตง ใช้การปฏิบัติด้วยกำลังโดยสร้างฐานที่มั่นในชนบท

2. บทบาทของสหรัฐอเมริกาต่อประเทศไทยเกี่ยวกับนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง โลกตกอยู่ภายใต้สงครามเย็นระหว่างประเทศมหาอำนาจสองค่ายใหญ่คือค่ายเสรีนิยมหรือทุนนิยม มีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำ และค่ายสังคมนิยมหรือคอมมิวนิสต์ มีประเทศสหภาพโซเวียตรัสเซียเป็นผู้นำ สหรัฐอเมริกาซึ่งมีผลประโยชน์และอิทธิพลอย่างสูงในเอเชียแทนมหาอำนาจตะวันตกเดิม มีความหวั่นวิตกต่อการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะการต่อสู้ภายในของประเทศจีนที่ฝ่ายคอมมิวนิสต์มีท่าทีว่าจะชนะเงินก๊กมินตั๋ง ในปี 2491 ชบวนการชาตินิยมในประเทศเป็นอาณานิคมตะวันตกต่างพยายามกอบกู้เอกราชของตน และไทยก็ได้ลงนามในสนธิสัญญาสถาปนาความสัมพันธ์กับสหภาพโซเวียตขึ้นมาเป็นครั้งแรก สหรัฐอเมริกาจึงเริ่มสร้างนโยบายการสกัดกั้นลัทธิคอมมิวนิสต์ (Containment Policy) ของตนขึ้นมา ประกอบกับท่าทีของคณะรัฐประหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งจอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่แสดงตนต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างสูง ทำให้รัฐบาลสหรัฐอเมริการับรองรัฐบาลใหม่ของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่มาจากการรัฐประหารอย่างรวดเร็ว ภายใน 1 เดือน ประเทศไทยและรัฐบาลไทยกลายเป็นเป้าหมายสำคัญของ

⁴⁰ การตัดสินใจนี้ได้มีขึ้นหลังจากที่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้เริ่มปราบปรามคอมมิวนิสต์อย่างรุนแรง รวมทั้งการจับกุมชนานใหญ่ต่อผู้ต้องสงสัยว่าเป็นสมาชิกพรรคในกรุงเทพฯ จากนั้นพรรคได้ตัดสินใจที่จะกระจายกำลังพลพรรคออกไปสู่ท้องที่ชนบท และจัดตั้ง "องค์การปลดแอกชาวไทย" ขึ้น เพื่อเตรียมการต่อสู้ติดอาวุธ ดู Donald P. Weatherbee, *The United Front in Thailand : A Documentary Analysis* (Columbia, South Carolina : University of South Carolina Press, 1970) และ White Paper, pp. 3-4.

สหรัฐอเมริกา และมหาอำนาจตะวันตกในการใช้เป็นฐานที่มั่นต่อต้านคอมมิวนิสต์และกลายเป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญในทางการเมืองระหว่างประเทศ นับตั้งแต่ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา ไทยได้ดำเนินนโยบายที่จะอยู่ในค่ายของโลกเสรีอย่างเต็มที่ ดังจะเห็นได้จากการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ตามลำดับ เช่น ไทยปฏิเสธที่จะให้ความสนับสนุนขบวนการชาตินิยมที่มาในรูปของคอมมิวนิสต์ การรับรองรัฐบาลหุ่นเบาได้ของเวียดนาม ในปี 2493 การคัดค้านต่อนโยบายของชาติเป็นกลาง เช่นกรณีนายกรัฐมนตรีอินเดี๋ย พร้อมส่งข้าว 2 หมื่นตันในนามขององค์การสหประชาชาติไปร่วมในสงครามเกาหลี ไทยกลายเป็นประเทศแรกในเอเชียที่ให้ความสนับสนุนนโยบายนี้ของสหรัฐอเมริกา แสดงเจตจำนงแน่นอนที่จะอยู่ในค่ายเสรีประชาธิปไตยและต่อต้านคอมมิวนิสต์ในบรรยากาศของสงครามเย็น ซึ่งทำให้เกิดความช่วยเหลือทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการทหาร มีการลงนามในสัญญาความช่วยเหลือต่าง ๆ มากมายดังกล่าวแล้วในบทที่ 2

ความสัมพันธ์พิเศษระหว่างไทยและสหรัฐอเมริกา มีสาเหตุมาจากทั้งผลประโยชน์ทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ ความหวงวิตกของสหรัฐอเมริกาต่อคอมมิวนิสต์ในประเทศไทยอาจจะดูเกินความเป็นจริงเพราะมีการกะประมาณว่ามีคอมมิวนิสต์ในประเทศไทยในระบะนั้นไม่เกิน 200 คน และมีได้มีอิทธิพลในทางการเมืองและเศรษฐกิจของไทย แต่ความหวงวิตกของสหรัฐอเมริกาดังกล่าวสอดคล้องกับผลประโยชน์ของรัฐบาลทหารไทยชุดรัฐประหารไม่น้อย เพราะสามารถเพิ่มงบประมาณทางด้านทหารและความมั่นคงขึ้นอย่างมาก ความสัมพันธ์ดังกล่าวทำให้รัฐบาลไทยได้ทั้งเงินและอาวุธ มีผลในแง่ของการเมืองภายใน ฝ่ายอำนาจนิยมซึ่งมีความแข็งแรงแรงอยู่เป็นทุนเดิมแล้วก็ได้รับการเสริมสร้างให้เป็นองค์กรและสถาบันที่มีความได้เปรียบทางการเมืองเพิ่มขึ้น ในด้านของสหรัฐอเมริกาก็ได้พันธมิตรที่เหนียวแน่นที่สุดในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ในเอเชีย

ในปี 2495 นโยบายของสหรัฐอเมริกาต่อคอมมิวนิสต์มีความแข็งกร้าวมากขึ้น มีการสร้างทฤษฎีโดมิโนขึ้นมาโดยเชื่อว่าการที่ประเทศหนึ่งเป็นคอมมิวนิสต์จะทำให้ประเทศถัดไปเป็นคอมมิวนิสต์ด้วย ผลของการเพิ่มบทบาทของสหรัฐอเมริกาในเอเชีย นำมาซึ่งการจัดตั้งองค์การสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ SEATO องค์กรนี้นับเป็นจุดสุดยอดแห่งความสัมพันธ์

ระหว่างไทยและสหรัฐอเมริกา โดยการลงนามในสนธิสัญญานี้หมายถึงการที่รัฐบาลทหารได้รับคำมั่นสัญญาอย่างเป็นทางการจากสหรัฐฯ ที่จะปกป้องประเทศจากการคุกคามและรุกรานของคอมมิวนิสต์ ในขณะที่เดียวกันก็สร้างความมั่นคงให้กับรัฐบาลทหารอย่างไม่เคยมีมาก่อน

บทบาทของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อไทยเกี่ยวกับนโยบายด้านคอมมิวนิสต์ ส่งผลให้มีการเกิดขึ้นของพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 ของไทยอย่างมาก

3. ความต้องการของฝ่ายบริหารในการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับคอมมิวนิสต์

พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ ได้เกิดขึ้นครั้งแรกใน พ.ศ. 2476 ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองได้ 1 ปี ในสมัยรัฐบาลพระยามโนกรณินิตินาถาเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นรัฐบาลอนุรักษนิยมที่คณะผู้ก่อการปฏิวัติได้ตั้งขึ้นเพื่อประสานและลดความรุนแรงของสถานการณ์กับฝ่ายพระมหากษัตริย์ เนื่องจากมีความขัดแย้งกับสภาในกรณีที่หลวงประดิษฐมนูธรรม ผู้นำสำคัญของคณะราษฎร ได้เสนอเค้าโครงเศรษฐกิจแก่รัฐบาล ซึ่งฝ่ายอนุรักษนิยมไม่เห็นด้วย พระยามโนกรณินได้ประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภา เป็นผลให้ไม่มีการประชุมสภาและมีการออกพระราชบัญญัติการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ และกฎหมายอีกหลายฉบับออกมาบังคับใช้ การใช้อำนาจของรัฐบาลพระยามโนกรณินฯ ในระหว่างนี้จึงถูกโจมตีอย่างมากว่าเป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญ และฝ่ายรัฐบาลได้ใช้กฎหมายดังกล่าวนี้เป็นเครื่องมือทางการเมืองในการจัดฝ่ายตรงข้าม เช่นการกล่าวหา นายปรีดี พนมยงค์ ผู้เสนอเรื่องเค้าโครงเศรษฐกิจว่าเป็นคอมมิวนิสต์^{๕๐} จนต้องเดินทางไปอยู่ต่างประเทศชั่วระยะเวลาหนึ่ง ต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองได้มีพรรคการเมืองเกิดขึ้นและมีพรรคคอมมิวนิสต์ซึ่งมีนายประเสริฐ ทรัพย์สุนทร เป็นหัวหน้าพรรค เป็นผู้เสนอขอกเลิกพระราชบัญญัติการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2476 โดยให้เหตุผลว่าเพื่อให้

^{๕๐} ขจัดภัย บรุชพัฒนา. การเมืองและพรรคการเมืองของไทยนับแต่ยุคแรกถึงยุคปัจจุบัน. พระนคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร, 2511, หน้า 164.

เป็นไปตามวิถีทางแห่งพระราชาธิปไตยและเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะเจริญสัมพันธไมตรีกับสหภาพโซเวียต สภาผู้แทนราษฎรได้รับหลักการด้วยคะแนน 49 ต่อ 37 และต่อมาได้เสนอต่อพฤฒสภา ซึ่งก็ได้ให้ความเห็นชอบและได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อมา ต่อมาเมื่อลัทธิคอมมิวนิสต์ได้ขยายตัวและแพร่หลายมากขึ้น รัฐบาลไม่มีเครื่องมือในการควบคุมและปราบปราม จึงได้เสนอให้มีกฎหมายป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ขึ้นมาบังคับใช้อีกครั้ง

4. กระบวนการร่างกฎหมายโดยรัฐบาลและการตราเป็น

พระราชบัญญัติ

ในปี พ.ศ. 2493 จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งขอให้ทางคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาว่า ลัทธิคอมมิวนิสต์จะผิดรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะลัทธินี้ไม่มีศีลธรรมและศาสนาเพื่อทำการปราบปรามต่อไป^{๕๑} และได้มีคำถามเพิ่มเติมเกี่ยวกับเรื่องคอมมิวนิสต์ว่า พรรคคอมมิวนิสต์จะตั้งขึ้นในประเทศไทยได้หรือไม่ ถ้ามีจะผิดกฎหมายหรือไม่^{๕๒} จากนั้นได้มีหนังสือถึงคณะกรรมการอีกฉบับหนึ่งแจ้งว่ากรมโฆษณาการรายงานว่าการต่างประเทศได้ศึกษาสอบสวนเกี่ยวกับการรณรงค์ต่อต้านและป้องกันคอมมิวนิสต์ ซึ่งรายงานของกระทรวงการต่างประเทศฉบับนี้ นายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่าจะทำประการใดจึงจะมีกฎหมายห้ามผู้นิยมลัทธิคอมมิวนิสต์ได้ ขอให้หาทางปราบปรามลัทธิคอมมิวนิสต์ทางกฎหมายให้ด้วย จะเหมาะสมกับสถานการณ์^{๕๓} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วได้มีหนังสือตอบบันทึกความเห็นประกอบพิจารณาเสนอมายังนายกรัฐมนตรี คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจดูกำหนดการคอมมิวนิสต์

^{๕๑} หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ 7933/2493 ลงวันที่ 15

กันยายน 2493

^{๕๒} หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ 2361/2494 ลงวันที่ 9 มีนาคม

2494

^{๕๓} หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ 3333/2494 ลงวันที่ 2 เมษายน

2494

(Communist Programe) ตามที่ได้ลงมติรับรองในการประชุมสากล ครั้งที่ 6 เมื่อวันที่ ๓ กันยายน ค.ศ. 1928 ณ กรุงมอสโคว์ แล้วเห็นว่า ลัทธิคอมมิวนิสต์ไม่ได้ห้ามการมีกษัตริย์ ซึ่งหมายความว่า การที่จะมีกษัตริย์หรือไม่มีกษัตริย์อยู่ที่ทางปฏิบัติของผู้นิยมลัทธิคอมมิวนิสต์เป็นประมาณ ส่วนที่ถามว่า ลัทธิคอมมิวนิสต์จะผิดรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะลัทธินี้ไม่มีศาสนานั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาตอบได้แต่เพียงว่า ลัทธิคอมมิวนิสต์ไม่ได้เลิกล้างศาสนา ส่วนที่ถามว่าจะจัดตั้งพรรคคอมมิวนิสต์ขึ้นเป็นพรรคการเมืองในประเทศไทยได้หรือไม่ และถ้าจัดตั้งขึ้นแล้วจะถือว่าพรรคการเมืองนั้นผิดกฎหมายหรือไม่นั้น เห็นว่า การที่จะจัดตั้งพรรคคอมมิวนิสต์ขึ้นในประเทศไทย ถ้าหากว่าพรรคนั้นมีวัตถุประสงค์ที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นวัตถุประสงค์ของพรรคคอมมิวนิสต์อันแท้จริงตามนัยที่กล่าวมาแล้ว การตั้งพรรคนั้นก็ย่อมไม่ผิดกฎหมาย^{๕๔}

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษากันเมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2494 เห็นสมควรที่จะให้ออกกฎหมายเพื่อป้องกันคอมมิวนิสต์ และลงมติว่าให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศรีบไปตรวจดูข้อตกลงระหว่างประเทศเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นการด่วน ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศได้ดำเนินการตามมติดังกล่าวและรายงานว่าได้ตรวจดูข้อตกลงระหว่างประเทศแล้ว ปรากฏว่ารัฐบาลไทยได้ทำหนังสือแลกเปลี่ยนฉบับหนึ่งกับสหภาพโซเวียต ลงวันที่ 28 ธันวาคม ค.ศ. 1946 ความว่า "รัฐบาลแห่งประเทศไทยในปัจจุบันนี้ มีเจตจำนงอันแน่วแน่ในนโยบายเป็นมิตรอย่างจริงจัง ต่อสหภาพโซเวียต ฉะนั้น รัฐบาลจึงมีท่าทีไม่ตรงกับรัฐบาลเก่า และมีความประสงค์ที่จะรักษาไว้ซึ่งสัมพันธไมตรีอันดีกับสหภาพโซเวียต และที่จะแลกเปลี่ยนอัครราชทูตระหว่างกัน

หนังสือแลกเปลี่ยนฉบับนี้ทำกันภายหลังที่เสร็จสงครามครั้งที่ 2 ใหม่ ๆ และที่จำต้องทำเพราะประเทศไทยเพิ่งจะพ้นจากการเป็นคู่สงคราม และเพื่อที่จะได้รับพิจารณาที่จะเข้าเป็นสมาชิกสหประชาชาติให้เทียมเท่าเทียมไหล่กับนานาประเทศ รัฐบาลในสมัยนั้นจึงจำเป็นต้องให้คำมั่นในนโยบาย เป็นมิตรไมตรีแก่สหภาพโซเวียต เพื่อสหภาพโซเวียตจะได้ไม่คัดค้านในการสมัครเข้าเป็นสมาชิกประชาชาติ

^{๕๔} หนังสือคณะกรรมการกฤษฎีกา ฉบับที่ น. 1559/2494 ลงวันที่ 10

สิงหาคม 2494 โปรดดูรายละเอียดในบันทึก เรื่องลัทธิคอมมิวนิสต์ ประกอบเอกสารดังกล่าว

แม้ว่าต่อจากนั้นมาประเทศไทยจะได้มีรัฐบาลสลับเปลี่ยนกันมาหลายครั้งหลายหนก็ตีหนังสือแลกเปลี่ยนดังกล่าวก็ยังคงมีผลใช้บังคับ และเป็นหลักฐานแห่งการสถาปนาสัมพันธภาพระหว่างประเทศทั้งสอง ดังปรากฏว่า ยังคงมีผู้แทนทางทูตของแต่ละฝ่ายประจำในประเทศของกันและกันอยู่

จริงอยู่ หนังสือแลกเปลี่ยนนี้ไม่มีลักษณะเป็นสนธิสัญญาทางไมตรีพาณิชย์และการเดินเรือ เช่นที่ประเทศไทยทำกับประเทศอื่น ๆ และไม่ระบุงการที่จะให้ความคุ้มกันแก่สิทธิ เสรีภาพของคนชาติแต่ละฝ่าย แต่การที่รัฐบาลไทยจะออกกฎหมายบ่งระบุว่า เพื่อต่อต้านคอมมิวนิสต์นั้น อาจเป็นการกระทบกระเทือนความเป็นมิตรไมตรีและสัมพันธภาพทางทูตระหว่างประเทศไทยกับสหภาพโซเวียตรัสเซียได้

เพื่อหลีกเลี่ยงการกระทบกระเทือนนี้ กระทรวงการต่างประเทศจึงเห็นว่าการจะออกกฎหมายที่ดำริไว้นั้นจึงไม่ควรจะมุ่งเฉพาะเจาะจงต่อคอมมิวนิสต์ แต่ถ้าจะทำเป็นกฎหมายที่มุ่งต่อการป้องกันปราบปรามการกระทำบางอย่าง (ซึ่งจะนิยามไว้ให้เข้าลักษณะการกระทำของคอมมิวนิสต์) เช่น การกระทำ การคบคิด หรือโฆษณาเพื่อล้มล้างรัฐบาล และจัดตั้งรัฐบาลใหม่ตามแบบคอมมิวนิสต์ เป็นต้น ผลที่จะได้รับก็จะเป็นเช่นเดียวกัน ฯลฯ

ต่อมาในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 มกราคม 2495 ที่ประชุมได้ลงมติมอบให้คณะกรรมการกฤษฎีการ่วมกับกระทรวงมหาดไทยพิจารณาร่างพระราชบัญญัติรักษาความปลอดภัยของชาติ ซึ่งมีหลักการใหญ่เพื่อป้องกันการกระทำใด ๆ อันเป็นคอมมิวนิสต์ ซึ่งในการดำเนินการประชุมพิจารณาร่างของคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (นายเสริม วินิจฉัยกุล) ได้ขอให้นายพิชานุกุลยง ที่ปรึกษาในการร่างกฎหมายเป็นผู้ยกร่างขึ้นโดยเทียบเคียงกับ Subversive Activities Control Act of 1950 ของสหรัฐอเมริกา ร่างกฎหมายที่ นายพิชานุกุลยง ได้ยกขึ้นมาในครั้งแรกนี้ชื่อเป็นภาษาอังกฤษว่า Draft Act on Control of Subversive Activities แต่เนื่องจากการที่จะหาคำแปลของคำว่า Subversive ให้เหมาะสมได้ยาก นายเสริม วินิจฉัยกุล จึงได้แปลชื่อพระราชบัญญัตินี้ว่า ร่างพระราชบัญญัติปราบปรามการกระทำอันเป็นภัยต่อชาติ พ.ศ. 24.. และแปลร่างพระราชบัญญัติของนายพิชานุกุลยง เสนอคณะกรรมการร่างกฎหมายกองที่ 3

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการร่างกฎหมาย กองที่ 3 ร่วมกับผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ได้พิจารณาโดยอาศัย Subversive Activities Control Act of 1950 ของสหรัฐอเมริกาเป็นหลักเทียบเคียงที่มีลักษณะแตกต่างกันอยู่บ้างก็คือ ในร่างพระราชบัญญัติปราบปรามการกระทำอันเป็นภัยต่อชาติ พ.ศ. 24.. นี้ คณะกรรมการและผู้แทนกระทรวงมหาดไทยเห็นว่า โดยที่ประเทศไทย ได้มีสัมพันธไมตรีอยู่กับสหภาพโซเวียตซึ่งมีระบบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์ ฉะนั้น จึงไม่สมควรที่จะออกกฎหมายบังคับว่าเพื่อต่อต้านคอมมิวนิสต์ เพราะอาจเป็นการ กระทบกระเทือนความเป็นมิตรไมตรีและสัมพันธภาพทางการทูตระหว่างประเทศไทย กับสหภาพโซเวียตได้ เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงการกระทบกระเทือนดังกล่าว คณะ- กรรมการจึงเห็นว่า การออกกฎหมายนี้ไม่ควรมุ่งเฉพาะเจาะจงต่อต้านคอมมิวนิสต์ ดังที่บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งใน Subversive Activities Control Act of 1950 ของสหรัฐอเมริกา ควรจะทำเป็นกฎหมายที่มุ่งต่อการป้องกันปราบปรามการกระทำ บางอย่างซึ่งจะนิยามไว้ให้เข้าลักษณะของการกระทำของคอมมิวนิสต์ ผลที่จะได้รับ ก็จะเป็นเช่นเดียวกัน นอกจากนี้กรรมการบางท่านเห็นว่า คอมมิวนิสต์เป็นลัทธิหนึ่ง ซึ่งถ้าจะไปบังคับในเรื่องเกี่ยวกับความเชื่อถือในเรื่องลัทธิจะเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมายในเรื่องนี้ควรเป็นบทบัญญัติที่ให้ เป็นเครื่องมือของเจ้าหน้าที่ในการที่จะดำเนินการปราบปรามการกระทำทั้งหลายอันมีลักษณะเป็นการกระทำของคอมมิวนิสต์

นอกจากหลักการดังกล่าวแล้ว ผู้แทนกระทรวงมหาดไทยยังได้เสนอว่า

- ก. การกระทำนั้นแม้จะได้กระทำลงในต่างประเทศก็ให้ถือเป็น ความผิดด้วย
 - ข. การเตรียมการ ให้ถือว่าเป็นความผิดขั้นพยายาม
 - ค. การให้ความอุปการะแก่องค์การ แม้จะมีได้สมรู้ในการดำเนินงานขององค์การ ก็ถือว่าเป็นความผิดฐานสมคบ
 - ง. การได้รับความอุปการะจากองค์การ ถ้าไม่แจ้งให้พนักงาน เจ้าหน้าที่ทราบโดยมิชักช้า ให้ถือว่าเป็นผิดฐานสมคบ
 - จ. ผู้ใดรู้ว่า มีผู้กระทำความผิดแล้วไม่รีบร้องเรียนต่อพนักงาน เจ้าหน้าที่ ให้ถือว่าเป็นความผิดฐานสมคบ ซึ่งกรรมการร่างกฎหมายได้เห็นชอบด้วย
- กรรมการร่างกฎหมายกับผู้แทนกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ถึง 3 วาระ ในวาระที่ 3 ที่ประชุมได้ตกลงเรียกชื่อร่างพระราชบัญญัติ

นี้เสียใหม่ว่า ร่างพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นภัยต่อชาติ พ.ศ.24.. โดย
ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 3 ว่าการกระทำใดบ้างที่เป็นการกระทำอันเป็นภัยต่อชาติ และ
องค์การที่มีความมุ่งหมายเช่นไรจึงจะถือว่าเป็นองค์การที่เป็นภัยต่อชาติ ซึ่งร่าง
พระราชบัญญัติฉบับนี้ คณะกรรมการได้พิจารณาเสร็จส่งไปยังเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
โดยหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ น.631/2495 ลงวันที่ 13 มีนาคม 2495

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้ลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติป้องกันการ
กระทำอันเป็นภัยต่อชาติ พ.ศ.24.. ที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ยกร่างขึ้นแต่ให้ส่งกลับ
มาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา (และมีนายหยุด แสงอุทัย ซึ่งเป็นผู้รักษาการ
แทนเลขาธิการอยู่ในขณะนั้นเข้าร่วมชี้แจง) อีกครั้ง โดยให้ระบุให้เป็นการป้องกัน
ลัทธิคอมมิวนิสต์โดยตรง

คณะกรรมการร่างกฎหมาย กองที่ 3 ได้พิจารณาแก้ไขร่างให้
เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี ดังนี้^{๕๕}

^{๕๕} ร่างพระราชบัญญัติปราบปรามการกระทำอันเป็นภัยต่อชาติ พ.ศ.24..
ฉบับเดิมมาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

"การกระทำอันเป็นภัยต่อชาติ" หมายความว่า การกระทำ คำพูด
หนังสือหรือเอกสารตีพิมพ์ใด ๆ ซึ่งบุคคลคนเดียวหรือหลายคน ชักจูง แนะนำ หรือ
สั่งสอนให้

(ก) ทำการล้างล้มระบบสังคมและเศรษฐกิจอันมีอยู่ในปัจจุบัน อันมี
รากฐานในการคุ้มครองและรักษาไว้ซึ่งกรรมสิทธิ์ของเอกชน และมีรากฐานในสิทธิ
และเสรีภาพอันเป็นมูลฐานซึ่งรัฐธรรมนูญรับรองให้แก่เอกชน หรือ

(ข) ทำการส่งเสริมให้เกิดการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงและต่อสู้เพื่อช่วงชิงอำนาจ
โดยใช้กำลังเพื่อเปลี่ยนแปลงการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย
เป็นการเผด็จการโดยพรรคการเมืองพรรคเดียว แม้และเฉพาะอย่างซึ่งจะเป็นพรรค
ซึ่งมีเสียงส่วนข้างน้อย

(ค) ทำการบั่นรอนสิทธิทางการเมืองของบุคคลชั้นอื่น ๆ เสีย นอกจาก
บุคคลในชั้นซึ่งได้ช่วงชิงอำนาจโดยใช้กำลัง และบังคับให้สมัครเข้าในและสนับสนุน
พรรคซึ่งทำการปฏิวัตินั้นด้วยการขู่เข็ญ ทำให้เกิดความกลัว การแกล้ง ทำลาย หรือ
วิธีอื่นทำนองเดียวกัน

(1) แก้กัว่า "องค์การอันเป็นภัยต่อชาติ" และคำว่า "การกระทำอันเป็นภัยต่อชาติ" ของร่างเดิม เป็น "องค์การอันเป็นคอมมิวนิสต์" และ "การกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์" ตามลำดับทุกแห่ง

(2) ตัดความในหัวข้อ (ก) และ (ข) ในร่างมาตรา 3 เดิมออก

(3) แก้ไขเพิ่มเติมความในข้อ (ข) ข้อ (ง) เดิม ให้เป็นไปตามที่ นายหยุด แสงอุทัย ได้ชี้แจงว่าเป็นมติของคณะรัฐมนตรี โดยได้ปรับปรุงข้อความและถ้อยคำให้รัดกุมยิ่งขึ้น

เมื่อแก้ไขเช่นนี้แล้วร่างพระราชบัญญัติจึงต้องแก้ไขให้สอดคล้องกัน

อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาในครั้งหลังนี้ นายพิชาญ บุลยง ที่ปรึกษาในการร่างกฎหมายได้เตือนให้ระลึกว่า การตรากฎหมายป้องกันคอมมิวนิสต์นี้ ควรจะต้องใช้ความระมัดระวังมิให้เป็นการขัดต่อปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 18 และข้อ 19 และควรมีบทบัญญัติไปในรูปที่ว่าการแสดงความคิดเห็นโดยปกตินั้นย่อมไม่ถือว่าเป็นการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ เว้นแต่ว่าผู้กระทำมีความมุ่งหมายที่จะโฆษณาหรือเผยแพร่ลัทธิหรือดำเนินการใด ๆ อันอาจนำไปสู่ความไม่สงบภายใน นอกจากนี้คณะกรรมการฯ ยังได้ตั้งเป็นข้อสังเกตไว้ว่า การไม่ระบุเจาะจงต่อคอมมิวนิสต์โดยตรงตามร่างเดิมเป็นการเหมาะสมยิ่งกว่า และเห็นว่าบทนิยามในมาตรา 3 ของร่างเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อ (ก) และ (ข) ที่คณะรัฐมนตรีตัดออกเป็นลักษณะของคอมมิวนิสต์ ตามกำหนดการณคมมิวนิสต์สากลนั่นเอง ซึ่งการกระทำที่จะเข้าลักษณะเช่นนั้นจะต้องมีการใช้กำลัง ถ้าเป็นการกระทำโดยไม่ใช้กำลัง เช่นการกระทำตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญก็ไม่เข้าลักษณะเช่นว่านั้น การตัดข้อ (ก) และ (ข) ออก จึงทำให้บทนิยามของคำว่าคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงได้ตอบหนังสือของกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี⁵⁶ ที่ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแก้ไขร่างฯ ใหม่ไปยังกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป⁵⁷

⁵⁶ หนังสือเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ 11738/2495 ลงวันที่ 5 กันยายน 2495

⁵⁷ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ น.2582/2495 ลงวันที่ 5 พฤศจิกายน 2495

ร่างพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 24..
 ที่ได้ผ่านการตรวจพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาครั้งหลังนี้เมื่อได้นำเสนอคณะ
 รัฐมนตรี ได้มีการแก้ไขกันในคณะรัฐมนตรีอีกครั้ง โดยคณะรัฐมนตรีเห็นว่าควรเพิ่ม
 ข้อ (ก) "เลิกล้มการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข"
 เข้าในบทนิยามของคำว่า "การกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์" และแก้บทนิยามข้อ (ก)
 และ (ข) ในร่างเดิมเป็นข้อ (ข) และ (ค) ตามลำดับ นอกจากนั้นก็ได้มีการแก้ไข
 โทษในบางมาตราให้สูงขึ้น ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้เมื่อรัฐบาลได้เสนอต่อสภาผู้แทน
 ราษฎร^{๕๐} สภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้นมีสภาเดียว ได้เริ่มพิจารณาเมื่อวันที่ 13
 พฤศจิกายน 2495 โดยเสนอเป็นญัตติด่วนในนามร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี
 พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ ได้ทรงลงต่อที่ประชุมว่า รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทย
 ขอเสนอหลักการร่างพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์โดยมีหลักการ
 ว่า เพื่อตรากฎหมายป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ และมี
 เหตุผลว่า ด้วยปรากฏว่าในปัจจุบันนี้ ประเทศต่าง ๆ ในโลกได้แยกออกเป็นสองฝ่าย
 ฝ่ายหนึ่งนิยมในระบอบเสรีประชาธิปไตย อีกฝ่ายหนึ่งซึ่งเป็นส่วนน้อยนิยมในระบอบ
 คอมมิวนิสต์ ทางฝ่ายคอมมิวนิสต์ได้เผยแพร่ลัทธินิยมและระบอบของตนโดยก่อให้เกิด
 ความปั่นป่วนในบ้านเมือง ชุ่ยงให้ประชาชนกระด้างกระเดื่องต่อองค์การบริหาร
 ราชการแผ่นดิน ก่อให้เกิดความเกลียดชังระหว่างประชาชนด้วยกัน และในที่สุด
 มุ่งหมายจะได้นำลัทธิของตนเข้ามาใช้เป็นระบอบการปกครอง ประเทศไทยกำลังถูก
 คูกคามด้วยภัยดังว่านี้ จึงเป็นการจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปราม
 การกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ เพื่อความปลอดภัยและความมั่นคงของประเทศชาติ
 และประชาชน และรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญแห่ง
 ราชอาณาจักรไทยสืบต่อไป

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นพรรคฝ่ายค้านหลายคน เช่นนาย
 สานนท์ สายสว่าง ร้อยโทพัฒน์ ณ กลาง นายศ อินทรโกมาลย์สุต ได้อภิปรายว่า

^{๕๐} รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 3/2495 (วิสามัญ) ชุดที่ 1
 วันที่ 13 พฤศจิกายน 2495

ร่างกฎหมายฉบับนี้ได้เสนอมาเป็นการด่วน สมาชิกบางคนได้รับร่างเมื่อคืน บางคนได้รับในเวลาเช้า จึงไม่มีเวลาพิจารณาให้รอบคอบ และสาเหตุที่ประชาชนจะเป็นคอมมิวนิสต์นั้นเนื่องจากความจำเป็น เกิดจากความยากจน ไม่มีที่ทำกินต้องเช่าที่ดินผู้อื่น รัฐบาลใช้วิธีแก้ไขให้มีการโดยการกระจายกรรมสิทธิ์ให้ตกถึงประชาชนเพื่อมีที่อยู่ทำกิน นอกจากนั้นกฎหมายฉบับนี้เขียนไว้กว้างขวางไม่มีการวิเคราะห์ศัพท์ให้แน่นอน เปิดโอกาสให้มีการตีความโดยเจ้าหน้าที่ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ถ้าออกกฎหมายคลุมเคลือ ออกตามชอบใจประชาชนจะลำบาก กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายพิเศษ มีโทษขั้นต่ำ 10 ปี ซึ่งวิธีบัญญัติกฎหมายมีโทษขั้นต่ำนั้น นักนิติบัญญัติไม่ค่อยนิยม การลงโทษการกระทำความผิดควรให้เป็นอำนาจของตุลาการ ในที่สุดมีผู้เสนอให้ปิดอภิปรายด้วยคะแนน 114 คน และลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ 131 คน จากจำนวนสมาชิกที่มาประชุม 187 คน ไม่รับหลักการ 2 คน จากนั้นพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ ได้เสนอขอตั้งกรรมาธิการวิสามัญ จำนวน 15 นาย เพื่อพิจารณา โดยรัฐบาลขอเสนอ 7 นาย และฝ่ายรัฐบาลโดยพลตำรวจเอกเผ่า ได้เสนอขอแปรญัตติภายในเที่ยงวัน และขอเสนอวาระ 2-3 ในตอนบ่าย โดยแจ้งความจำเป็นต้องรีบออกกฎหมายรีบด่วนในวันนี้ เนื่องจากการจับกุมบรรดาผู้ต้องหา เมื่อวันที่ 10 เดือนนี้ ได้หลักฐานผู้ต้องหาไร้สารภาพ แต่มีสมาชิกคัดค้านว่าเป็นการพันวิสัยที่สภาจะวินิจฉัยกฎหมายในวาระเดียวกันถึง 3 วาระ ให้เสร็จในวันเดียว เพราะเหตุว่าสมาชิกยังไม่มีโอกาสตรวจกฎหมายให้ทั่ว แต่ไม่เป็นผล^{๕๐}

กรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 ได้ดำเนินการพิจารณาตามที่ได้รับมอบหมาย ผลปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัตินี้มีผู้แปรญัตติ 11 คน ใน 8 มาตรา จากอำนาจมาตราที่มีอยู่ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ทั้งหมด 11 มาตรา

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 2 ของสภาผู้แทนราษฎรในช่วงบ่าย เป็นการอภิปรายรายมาตราตามที่คณะกรรมการฯ

^{๕๐} รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 3/2495 (วิสามัญ) ชุดที่ 1 วันที่ 13 พฤศจิกายน 2495 เริ่มประชุมเวลา 09.20 น.

เสนอ^{๑๐} โดยทางคณะกรรมการสิทธิการไม่มีข้อชี้แจงต่อที่ประชุมสภาได้เริ่มพิจารณาตั้งแต่ชื่อร่างพระราชบัญญัติ ที่ประชุมลงมติให้คงเป็นไปตามเดิม

ในมาตรา 3 ในชั้นการพิจารณาของกรรมาธิการ มีผู้ขอแปรญัตติตัดข้อความต่อไปในมาตรา 3 (ค) คือ "เช่นชูงให้มีการเกลียดชังระหว่างประชาชน" กรรมาธิการไม่เห็นด้วย และได้ชี้แจงแล้ว ผู้แปรญัตติขอสงวนไว้ ขอแปรญัตติตัดคำว่า "ไม่ว่าโดยทางตรงหรือไม่" ออก และขอเติมคำว่า "โดยตรง" ลงไปแทน กรรมาธิการไม่เห็นด้วย และได้ชี้แจงแล้ว ผู้แปรญัตติขอสงวนไว้ มีผู้ขอแปรญัตติตัดข้อ (ก) และข้อ (ค) ออก กรรมาธิการไม่เห็นด้วยและชี้แจงแล้ว ผู้แปรญัตติขอสงวนไว้ เมื่อมาถึงการพิจารณาในวาระที่ 2 ในสภา ที่ประชุมได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง และได้มีสมาชิกอภิปรายความหมายของคำว่า "องค์การอันเป็นคอมมิวนิสต์" และ "การกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์" ในที่สุด สมาชิกส่วนใหญ่มีมติให้เป็นไปตามร่างเดิม

^{๑๐}ร่างพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ที่คณะกรรมการเสนอต่อสภา และมีผู้ขอแปรญัตติไว้มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้ "องค์การอันเป็นคอมมิวนิสต์" หมายความว่ากลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลใด ๆ ซึ่งมีความมุ่งหมายที่จะกระทำการอันเป็นคอมมิวนิสต์ไม่ว่าโดยทางตรงหรือไม่

"การกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์" ได้แก่

(ก) เลิกล้มการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หรือ

(ข) การเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจของประเทศ อันทำให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน หรือปัจจัยในการผลิตของเอกชนตกเป็นของรัฐ โดยการริบ หรือโดยวิธีการอื่นอันมิได้มีการชดใช้ค่าทดแทนอันเป็นธรรม หรือ

(ค) การบังคับด้วยการชู้เชิญ ทำให้เกิดความหวาดกลัวก็ดี การก่อวินาศกรรมก็ดี หรือการใช้อุบายด้วยประการใด ๆ เช่นชูงให้มีความเกลียดชังระหว่างประชาชน ทั้งนี้ถ้ากระทำด้วยความมุ่งหมายที่จะให้มีการยอมรับเอา ช่วยเหลือสนับสนุน หรือบรรลู่ซึ่งวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ใน (ก) หรือ (ข)

การพิจารณาในมาตรา 4 ในชั้นกรรมาธิการ มีผู้ขอแปรญัตติแก้ไขในมาตรา 4 จากคำว่า "ตั้งแต่สิบปีไปจนถึงตลอดชีวิต" เป็น "ไม่เกิน 10 ปี"

และขอแปรญัตติแก้บทกำหนดความผิดเป็น "มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี" กรรมการไม่เห็นด้วย ผู้แปรญัตติขอสงวนไว้ การพิจารณาในวาระที่สองในสภา หลังจากที่ได้มีการอภิปรายแล้วสมาชิกส่วนใหญ่มีมติให้เป็นไปตามร่างเดิม^{๑๑}

การพิจารณาในมาตรา 5 ในชั้นกรรมาธิการ มีผู้ขอแปรญัตติตัดออกทั้งมาตรา ขอแปรญัตติตัดข้อความ "แทนพิมพ์ตลอดจนสิ่งอื่นเกี่ยวข้องกับการกระทำผิดตามความในวรรคก่อนให้รับเสีย" ออก ขอแปรญัตติตัดข้อความว่า "หรือรู้ว่ามีหรือจะมีการกระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ช่วยปกปิดมิได้เอาความไปร้องเรียนก็ดี" ขอแปรญัตติ "รับ" ในวรรคสอง เป็น "ผิด" กรรมการไม่เห็นด้วย ผู้แปรญัตติขอสงวนไว้ ในการพิจารณาในวาระที่ 2 ในสภา สมาชิกส่วนใหญ่มีมติให้เป็นไปตามที่กรรมาธิการเสนอ^{๑๒}

ในมาตราที่ 6 การพิจารณาในชั้นกรรมาธิการ มีผู้ขอแปรญัตติแก้เป็น ผู้ใดเป็นสมาชิกขององค์การอันเป็นคอมมิวนิสต์ หลังจากวันประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ ถือว่ามีความผิด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี กรรมการไม่เห็นด้วย ผู้แปรญัตติขอสงวนไว้ ผลการพิจารณาในวาระที่สองในสภา สมาชิกส่วนใหญ่มีมติให้เป็นไปตามร่างเดิม^{๑๓}

การพิจารณามาตรา 7 ในชั้นกรรมาธิการ มีผู้แปรญัตติเติมความว่า

^{๑๑}มาตรา 4 ผู้ใดกระทำการอันเป็นคอมมิวนิสต์ มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สิบปีขึ้นไปจนถึงตลอดชีวิต

^{๑๒}มาตรา 5 ผู้ใดขง แนะนำ เลี้ยงสอน โฆษณาชวนเชื่อ มั่วสุม สมทบ ยินยอม ตกกลางกับผู้อื่น หรือตระเตรียมการที่จะให้มีการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ก็ดี หรือรู้ว่ามี หรือจะมีการกระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ช่วยปกปิดมิได้เอาความไปร้องเรียนขึ้นก็ดี มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีขึ้นไปจนถึงสิบปี

แทนพิมพ์ ตลอดจนสิ่งอื่นเกี่ยวข้องกับการกระทำผิดตามความในวรรคก่อนให้รับเสีย

^{๑๓}มาตรา 6 ผู้ใดเป็นสมาชิกขององค์การอันเป็นคอมมิวนิสต์ มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีขึ้นไปจนถึงสิบปี

ผู้ใดเป็นหัวหน้า ผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การอันเป็นคอมมิวนิสต์ มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สิบปีขึ้นไปจนถึงสิบห้าปี

"หากมุ่งประสงค์แก่การให้เกิดเป็นผลภายในประเทศไทยแล้วให้ถือว่า "ลงระหว่าง คำว่า "ในต่างประเทศก็ดี" กับคำว่ามีความผิด กรรมการไม่เห็นด้วย ผู้แปรญัตติขอสงวนไว้ ผลการพิจารณาในวาระที่สองในสภา สมาชิกส่วนใหญ่มีมติให้เป็นไปตามร่างเดิม"^{๘๔}

การพิจารณาในมาตรา 8 ในชั้นกรรมาธิการ มีผู้ขอแปรญัตติตัดออกทั้งมาตรา กรรมการไม่เห็นด้วย ผู้แปรญัตติขอสงวนไว้ เมื่อมีการพิจารณาในวาระที่สองในสภา ผู้เสนอแปรญัตติไม่อยู่ในที่ประชุมจึงผ่านญัตติดังกล่าว และที่ประชุมส่วนใหญ่เห็นควรให้เป็นไปตามร่างเดิม"^{๘๕}

สำหรับการพิจารณาในมาตรา 9 ในชั้นกรรมาธิการ มีผู้ขอแปรญัตติเดิมคำว่า "โดยตน رؤอยู่" ลงระหว่างคำว่า "องค์การอันเป็นคอมมิวนิสต์" กับคำว่า "ด้วยประการหนึ่งประการใดก็ดี" และมีผู้แปรญัตติขอตัดข้อ (1) ออก กรรมการไม่เห็นด้วย ผู้แปรญัตติขอสงวนไว้ ผลการพิจารณาในวาระที่ 2 ในสภา สมาชิกส่วนใหญ่มีมติให้เป็นไปตามร่างเดิม"^{๘๖}

ในมาตรา 10 การพิจารณาในชั้นกรรมาธิการไม่มีผู้ขอแปรญัตติ สำหรับการพิจารณาในสภาในวาระที่สอง หลังจากที่สมาชิกอภิปรายแล้ว สมาชิก

^{๘๔}มาตรา 7 คนไทยผู้ใดกระทำการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 หรือมาตรา 5 ในต่างประเทศก็ดี หรือเป็นสมาชิกขององค์การอันเป็นคอมมิวนิสต์ ตามมาตรา 6 ซึ่งตั้งอยู่ในต่างประเทศก็ดี มีความผิดต้องระวางโทษ เช่นเดียวกับที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรานั้น ๆ

^{๘๕}มาตรา 8 ผู้ใดเข้าร่วมประชุมในองค์การอันเป็นคอมมิวนิสต์ ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นสมาชิกขององค์การนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนเข้าร่วมประชุม โดยไม่รู้ถึงลักษณะความมุ่งหมายในการประชุมนั้น

^{๘๖}มาตรา 9 ผู้ใดกระทำการอุดหนุนแก่องค์การหรือสมาชิกขององค์การอันเป็นคอมมิวนิสต์ ด้วยประการหนึ่งประการใดดังต่อไปนี้

- (1) ให้ที่พัก ที่อาศัย หรือที่ประชุมก็ดี
- (2) ชักชวนบุคคลอื่นให้เป็นสมาชิกหรือเป็นพรรคพวกก็ดี
- (3) ให้เงิน หรือช่วยอุปการะด้วยประการอื่นก็ดี

มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีขึ้นไปจนถึงสิบปี

ส่วนใหญ่มีมติให้เป็นไปตามร่างเดิม^{๑๗}

การพิจารณาในมาตรา 11 ในชั้นการพิจารณาของกรรมาธิการมีผู้ขอแปรญัตติตัดออกทั้งมาตรา และมีผู้ขอแปรญัตติเพิ่มมาตรา 12 ขึ้นอีกหนึ่งมาตรา ดังนี้ "พระราชบัญญัตินี้ไม่มีผลย้อนหลัง และไม่มีผลบังคับถึงการกระทำใด ๆ ที่จะ เป็นผลต่อเนื่องมาจากการกระทำอันได้กระทำก่อนวันประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ถือว่าเป็นความผิด แต่กรรมาธิการไม่เห็นด้วย ผู้แปรญัตติขอสงวนไว้ เมื่อมีการพิจารณาในวาระที่ 2 ในสภา สมาชิกส่วนใหญ่ได้อภิปรายแล้วมีมติให้ มาตรา 9 เป็นไปตามร่างเดิม^{๑๘} ส่วนญัตติที่เสนอให้มีมาตรา 12 สมาชิกส่วนใหญ่ มีมติไม่เห็นด้วย

หลังจากที่สภาได้พิจารณาในวาระที่ 2 พิจารณาเรียงมาตราเสร็จสิ้น แล้ว ประธานในที่ประชุมได้ให้สภาพิจารณาในวาระที่สาม สมาชิกในที่ประชุมส่วนใหญ่ เห็นด้วยร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงผ่านการอนุมัติของสภาให้ใช้บังคับได้

จากกระบวนการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้โดยสภาจะเห็นได้ว่า การ เสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นของคณะรัฐมนตรี โดยเสนอเป็นญัตติด่วนและขอให้ สภาพิจารณาเป็น 3 วาระรวดให้เสร็จในวันเดียว ทั้งที่เป็นกฎหมายพิเศษที่เกี่ยวกับ

^{๑๗}มาตรา 10 ถ้าความผิดได้กระทำลงโดยสมาชิกขององค์การอันเป็น คอมมิวนิสต์ตามความมุ่งหมายขององค์การนั้น ผู้ที่เป็นหัวหน้า ผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ ขององค์การนั้นก็ดี สมาชิกคนใดซึ่งอยู่ด้วยในขณะกระทำผิด หรือได้ร่วมประชุมใน คราวประชุมใด ๆ ซึ่งได้มีการตกลงให้กระทำความผิดตั้งว่านั้นก็ดี มีความผิดต้อง ระวังโทษเสมือนได้กระทำความผิดนั้น

^{๑๘}มาตรา 11 ผู้ใดกระทำร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะกระทำร้ายต่อร่างกาย ทรัพย์สิน หรือเกียรติยศชื่อเสียงก็ดี หน่วงเหนี่ยวกักขัง หรือขู่เข็ญว่าจะหน่วงเหนี่ยว กักขังก็ดี หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดอันก่อให้เกิดความหวาดกลัวก็ดี เพื่อให้ บุคคลใดปฏิบัติตามคำสั่งขององค์การอันเป็นคอมมิวนิสต์ หรือปฏิบัติการอย่างหนึ่ง อย่างใดเพื่อวัตถุประสงค์ขององค์การเช่นว่านั้น มีความผิดต้องระวังโทษจำคุกตั้งแต่ ห้าปีขึ้นไปจนถึงสิบปี

สิทธิเสรีภาพของประชาชน อีกทั้งมิได้ส่งร่างพระราชบัญญัติให้สมาชิกสภาเป็นเวลา
พิจารณาล่วงหน้าตามสมควร จึงเป็นการพิจารณาที่ไม่รอบคอบ แม้จะมีสมาชิกสภาใน
ส่วนน้อยได้พยายามคัดค้านและมีการอภิปรายและแปรญัตติ แต่ร่างพระราชบัญญัติฉบับ
ดังกล่าวนี้ก็สามารถผ่านความเห็นชอบของสภาทั้งสามวาระเสร็จสิ้นภายในวันเดียว
อันเป็นการแสดงว่าฝ่ายบริหารมีอำนาจครอบงำสภาได้ ดังจะเห็นได้จากการลงมติ
รับหลักการของกฎหมายในวาระที่หนึ่ง สภาลงมติด้วยคะแนนเป็นเอกฉันท์ 131 ต่อ
2 คะแนน การพิจารณาของสภาในวาระที่สองอันเป็นการพิจารณาเรื่องมาตรา แม้มี
ผู้ขอแปรญัตติขอสงวนไว้เกือบทุกมาตรา และมีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางใน
สภา แต่สมาชิกสภาเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณา
ร่างพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 ได้เสนอต่อสภา
ทุกมาตรา โดยไม่มีการแก้ไข และในวาระที่สามสมาชิกลงมติเห็นชอบด้วยคะแนนเป็น
เอกฉันท์ ทั้งนี้สภาในขณะนั้นมีสภาเดียว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ประกอบด้วยสมาชิกประเภทที่หนึ่งมาจากการ
เลือกตั้งและสมาชิกประเภทที่สองมาจากการแต่งตั้ง ซึ่งสมาชิกประเภทที่สองนี้ฝ่าย
บริหารเป็นผู้เสนอกราบบังคมทูลเพื่อแต่งตั้ง จึงเป็นพรรคพวกของรัฐบาล ส่วนสมาชิก
ประเภทที่หนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งนั้น ฝ่ายรัฐบาลโดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม
เป็นนายกรัฐมนตรี ก็สามารถควบคุมเสียงในการลงคะแนนในการพิจารณาผ่านร่าง
กฎหมายได้ เนื่องจากมีผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่สมาชิกสภาที่เข้ามาอยู่ในพรรคของ
รัฐบาล และภายหลังคณะรัฐประหารในปี 2494 เป็นต้นมา ไทยก็ได้เข้าสู่ระบอบ
อำนาจนิยมอย่างค่อนข้างสมบูรณ์ อันเป็นการแสดงว่าในการตรากฎหมายของสภาใน
ช่วงระยะเวลานี้ เป็นการออกกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารอย่างมาก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1.2.2 กรณีศึกษาที่ 3 พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐ

พ.ศ. 2496

พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐ พ.ศ. 2496 ได้ตราขึ้นโดยสภา ในช่วงที่ประเทศไทยมีนโยบายทางเศรษฐกิจแบบชาตินิยม เพื่อให้พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นเครื่องมือในการลงทุนทางเศรษฐกิจของรัฐ โดยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นตามที่ฝ่ายบริหารต้องการ กรณีดังกล่าวนี้จะใช้ศึกษาเพื่อเป็นตัวอย่างที่แสดงว่าการตรากฎหมายในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนั้นมีแนวโน้มที่จะให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหาร และอยู่ในช่วงที่ฝ่ายบริหารมีอิทธิพลครอบงำสภาได้ ดังมีรายละเอียดคือ

1. เหตุที่ทำให้เกิดการตรากฎหมาย

เนื่องจากระบบเศรษฐกิจของไทยในระยะก่อนสงครามโลกครั้งที่สองถูกครอบงำโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการค้าและการธนาคารอย่างเต็มที่ การผลิตภาคอุตสาหกรรมของไทยมีขนาดเล็กมา ซึ่งตรงข้ามกับภาคส่งออกสินค้าขั้นปฐม เช่น ผลผลิตทางการเกษตร เมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 รัฐบาลได้ทำการปรับปรุงและเข้าดำเนินการทางการค้าหลายสาขา เช่นด้านอุตสาหกรรม รัฐได้เข้าทำการผูกขาด ผลิต ยาสูบ สุรา ไฟ น้ำตาล กระดาษ ข้าว ในสาขาพาณิชย์กรรม รัฐบาลได้จัดตั้งบริษัทไทยนิยม ซึ่งเป็นบริษัทแม่ของบริษัทจังหวัด^{๑๐} เนื่องจากแนวคิดแบบชาตินิยมทางเศรษฐกิจของผู้นำในคณะราษฎร มีการสั่งเครื่องจักรจากต่างประเทศเข้ามาเพื่อผลิตสินค้าที่จำเป็นต่าง ๆ เช่นตั้งโรงงานกระดาษ โรงงานทอผ้า โรงงานน้ำตาล หน่วยงานต่าง ๆ ก็ได้ตั้งโรงงานต่าง ๆ ขึ้น อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ หรือรวมกับภาคเอกชน รวมทั้งมีการโอนกิจการของต่างชาติมาเป็นของรัฐ เช่นในปี พ.ศ. 2481 รัฐบาลได้โอนกิจการโรงสีข้าวของชาวเงิน 10 โรงมาเป็นของรัฐและรวมเข้าเป็นบริษัทข้าวไทย แต่ยังคงต้องจ้างผู้จัดการเชื้อสายเงินมาบริหาร ในปี พ.ศ. 2484 มีการโอนโรงงานยาสูบของชาวตะวันตก การที่

^{๑๐} อุกฤษ ลิขิตสาร. ธุรกิจของรัฐ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2497, หน้า 71-75.

รัฐบาลเข้าไปเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการผลิตมากขึ้น มีส่วนทำให้ต้องเปลี่ยนแปลงในด้านสถาบันและกฎหมาย ดังนั้นในปี พ.ศ. 2479 รัฐบาลได้ตั้งองค์การรับผิดชอบควบคุมและส่งเสริมอุตสาหกรรม คือ กองอุตสาหกรรมในกระทรวงเศรษฐการ และในปี พ.ศ. 2485 รัฐบาลได้ตั้งกระทรวงอุตสาหกรรมขึ้นเป็นครั้งแรก โดยโอนหน่วยงานรัฐบาลทั้งหมดที่เกี่ยวกับการอุตสาหกรรมมาอยู่ด้วยกัน มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นถึง 30 ชุด เพื่อประสานกิจกรรมเหล่านี้เข้าด้วยกัน

ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐบาลได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจการอุตสาหกรรมมากขึ้น เนื่องจากขาดแคลนสิ่งอุปโภคบริโภคต่าง ๆ ประกอบกับได้ครอบครองทรัพย์สินของชนชาติศัตรู เช่น เหมืองแร่ ป่าไม้ และโรงงานต่าง ๆ มีการตั้งคณะกรรมการดำเนินการอุตสาหกรรมขึ้นพิจารณาปรับปรุงและก่อตั้งกิจการอื่น ๆ หลายอย่าง บางอย่างก็สำเร็จ บางอย่างก็ล้มเหลวถึงกับล้มเลิกไป

เมื่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งภายหลังกการรัฐประหารในปี 2490 ก็ได้นำเอานโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมที่ต่อต้านการครอบงำทางเศรษฐกิจของชาวต่างชาติโดยเฉพาะชาวจีนกลับมาใช้อีกครั้งหนึ่งภายใต้นโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมนี้ รัฐบาลได้เข้าไปประกอบอุตสาหกรรมเอง โดยยึดนโยบายส่งเสริมรัฐวิสาหกิจ เกิดเป็นระบบทุนนิยมโดยรัฐ (State Capitalism) ขึ้น เป็นผลให้ในช่วงปี 2490-2500 รัฐบาลเข้าไปมีบทบาทอย่างสำคัญในฐานะเป็นผู้ประกอบการเอง โดยได้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเป็นจำนวนมาก จนเรียกได้ว่าเป็นยุคทองของรัฐวิสาหกิจไทย แต่ก็เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจในยุคนั้นสามารถใช้รัฐวิสาหกิจเป็นแหล่งผลประโยชน์ที่สามารถนำมาใช้เสริมสร้างอิทธิพลของตนและพวกพ้องได้ ดังปรากฏรายละเอียดในบทที่ 2

2. การจัดตั้งองค์การรัฐวิสาหกิจโดยกฎหมาย

โดยทั่วไปการก่อตั้งองค์การทางการบริหารในภาครัฐบาลมีพื้นฐานจากเหตุผล หรือความจำเป็นที่รัฐประสงค์จะดำเนินการเพื่อสนองความต้องการทางการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม รัฐบาลจึงได้อาศัยหลักการเกี่ยวกับอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติเป็นกลไกสำหรับจัดตั้งองค์การต่อไป ซึ่งโดยทั่วไปแล้วองค์การ

ทางบริหารของรัฐมักจะมีรูปแบบเป็นกระทรวง ทบวง กรม⁷⁰ แต่การเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมต่างมีอิทธิพลต่อการพัฒนารูปแบบการบริหารแก่องค์การทางการบริหารของรัฐเป็นอย่างมาก จนกระทั่งเกิดการแสวงหารูปแบบการบริหารอื่นที่มีได้มีฐานะเช่นเดียวกับ กระทรวง ทบวง กรม แต่รัฐอาจใช้เป็นกลไกหรือประโยชน์ในการดำเนินนโยบายแห่งรัฐได้ ซึ่งรัฐบาลอาจเห็นความจำเป็นที่ควรริเริ่มหรือโอนกิจการที่รัฐบาลเคยให้สัมปทานแก่เอกชนไปดำเนินการมาดำเนินการเอง แต่ก็ไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะให้องค์กรหรือหน่วยงานเหล่านี้มีฐานะเป็นหน่วยราชการ ดังนั้น จึงพยายามที่จะแสวงหารูปแบบทางการบริหารกิจการอีกลักษณะหนึ่งในภาครัฐบาลขึ้น⁷¹

อย่างไรก็ตามการดำเนินวิสาหกิจของรัฐดังกล่าวมาข้างต้นมิได้ใช้คำว่า "รัฐวิสาหกิจ" ดังเช่นในปัจจุบัน โดยเริ่มแรกนั้นใช้คำว่า "องค์การ" ตามข้อบังคับว่าด้วยวิधिปฏิบัติเกี่ยวกับเงินขององค์การ พ.ศ. 2495 ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดขึ้นตามความมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491⁷² และถึงแม้ว่ารัฐจะได้ดำเนินการในเชิงรัฐวิสาหกิจมาเป็นเวลานานแล้วก็ตาม แต่ลักษณะของกิจการเหล่านี้เดิมถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของงานราชการซึ่งฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำการดำเนินกิจการดังกล่าวแต่เดิมมากระทำโดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีเป็นแนวทางในการก่อตั้ง⁷³ การริเริ่มรูปแบบการบริหารรัฐวิสาหกิจที่แยกออกจากหน่วยราชการอย่างชัดเจน เริ่มต้นในปี 2494 เป็นต้นมา โดยรัฐบาล

⁷⁰ ประยูร กาญจนดุล. คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1. โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง พ.ศ. 2493 หน้า 140-152.

⁷¹ ประยูร กาญจนดุล. อ้างแล้ว, หน้า 151-152.

⁷² เฉลิมพล ศรีหงษ์. การบริหารงานรัฐวิสาหกิจ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2522, หน้า 89.

⁷³ ดู กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ปรากฏว่ามีการโอนหน่วยงานที่ดำเนินงานในลักษณะเป็นส่วนงานของราชการมาก่อนทั้งสิ้น

ได้ออกพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานที่มีลักษณะการปฏิบัติงานเฉพาะอย่าง ดังเช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย เป็นต้น ซึ่งกิจการเหล่านี้ ได้โอนงานของกรมรถไฟ กระทรวงคมนาคม และสำนักงานท่าเรือกรุงเทพ ใน

พระราชบัญญัติ การรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 6 กรมการขนส่ง กระทรวงคมนาคม⁷⁴ มาเป็นองค์กรใหม่ที่ได้มีลักษณะเป็นส่วนราชการ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะอาศัยอำนาจทางนิติบัญญัติดังกล่าว แต่การดำเนินนโยบายของรัฐบาล ก็เปิดโอกาสให้รัฐบาลสามารถจัดตั้งองค์การของ รัฐบาลในรูปลักษณะอื่นได้อีกเช่นกัน อาทิเช่น การดำเนินการโอนบริษัท ส่งเสริม เศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด จากบริษัทจำกัด ซึ่งเอกชนถือหุ้นมาเป็นของรัฐบาล คือ กระทรวงการคลัง หรือการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทจำกัดต่าง ๆ อาทิ บริษัทขนส่ง จำกัด บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด เป็นต้น การก่อตั้งหน่วยงานประเภทนี้ ต่างดำเนินการจดทะเบียนการจัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์⁷⁵ นอกจากนี้ ยังมีกิจการบางประเภทที่รัฐดำเนินการซื้อกิจการจากบริษัทเอกชนโดยการกำหนดให้มีการจัดตั้งกิจการนั้นตามมติคณะรัฐมนตรี โดยมีเงินทุนจากงบประมาณแผ่นดิน เป็นต้น*

⁷⁴ดู พระราชบัญญัติ การท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 6 และ

⁷⁵พิพนธ์ ไทยจारी. รัฐวิสาหกิจ : โครงสร้าง การบริหารและนโยบาย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529.

*กรณีโรงงานยาสูบ ซึ่งในปี พ.ศ.2482 รัฐบาลในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีนโยบายผูกขาดกิจการยาสูบโดยรัฐ จึงได้เริ่มซื้อโรงงานยาสูบไทย ของห้างหุ้นส่วนบูรพา ยาสูบ จำกัด มาดำเนินการภายใต้การควบคุมของกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง หรือการจัดตั้งการประปาส่วนภูมิภาคโดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 14 ธันวาคม 2496 ในสังกัดกรมโยธาเทศบาล กระทรวงมหาดไทย หรือการจัดตั้ง องค์การเชื้อเพลิง เมื่อปี พ.ศ.2491 โดยคำสั่งกระทรวงกลาโหม ให้ขยายกิจการ แผนกเชื้อเพลิงขึ้นเป็นองค์การเชื้อเพลิง สังกัดกรมการพลังงานทหาร หรือองค์การ ส่วนช่าง โดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2492 เป็นต้น

ต่อมาในปี พ.ศ. 2496 รัฐบาลเห็นความจำเป็นที่ควรมีหน่วยงานหรือองค์การในภาครัฐบาลเพื่อดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ช่วยเหลือในการครองชีพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน นอกจากนี้รัฐบาลยังประสงค์จะให้องค์การหรือหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งมาแต่ก่อนนั้น ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย และเพื่อจัดระเบียบขององค์กรของรัฐให้มีหลักเกณฑ์วัตถุประสงค์ และแผนงาน โดยมีกฎหมายยอมรับสถานภาพของหน่วยงานเหล่านั้น การจัดตั้ง รวมทั้งทำให้การจัดตั้งเป็นการสะดวกและสามารถดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล คณะรัฐมนตรีจึงได้เสนอร่างกฎหมายพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ต่อสภา

แม้ว่าข้ออ้างของรัฐบาลในการจัดตั้งองค์การรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้ชาวไทยมีบทบาทในการประกอบธุรกิจเพิ่มขึ้น และเพื่อปรับปรุงการตลาดที่ได้ดำเนินการอย่างไม่ถูกต้องให้ดีขึ้น⁷⁰ แต่ข้อเท็จจริงที่รัฐบาลจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาจากความเคลื่อนไหวทางการเมืองหลายประการ ประการแรก ตามข้อตกลงทางด้านความร่วมมือทางวิชาการระหว่างสหรัฐกับไทยในปี 2494 และการกู้เงินจากธนาคารโลก รัฐบาลไทยจำเป็นต้องจัดตั้งองค์การบริหารกิจการรถไฟและท่าเรือขึ้นในรูปของรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลเพื่อให้ต่างประเทศเชื่อถือ และให้ความเชื่อเหลือ ประการที่สอง อัตราเงินเดือนข้าราชการต่ำมากและรัฐบาลไม่สามารถจะขึ้นเงินเดือนข้าราชการหลังจากสงครามโลกได้สิ้นสุดลงแล้ว การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

⁷⁰ พิชรี ณะมัย. การเมืองของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย : กรณีศึกษาพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน ปี พ.ศ. 2497, 2503 และ 2508 ใน อยู่เมืองไทย รวมบทความเพื่อเป็นเกียรติแก่ ศ. เสน่ห์ จามริก, สมศักดิ์ จันทรวงศ์ และชัยวัฒน์ สถาอานันท์ บรรณาธิการ กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530 อ้างถึงใน T.H. Silcock, Thailand : Social and Economic Studies in Development (Canberra : Australia National University Press, 1967), P.52.

ขึ้น ช่วยให้ออมพล ป. สามารถตอบแทนคณะนายทหารที่ได้ช่วยกันทำรัฐประหารในปี 2490 ด้วยการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารในรัฐวิสาหกิจเหล่านั้น⁷⁷ ประการที่สาม การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นแผนการต่อต้านการยึดครองทางเศรษฐกิจของชาวจีนในประเทศไทย เนื่องจากรัฐบาลเกรงว่าชาวจีนจะควบคุมระบบเศรษฐกิจของประเทศในกรณีที่รัฐบาลเปิดโอกาสให้มีการลงทุนในภาคเอกชน⁷⁸

3. การดำเนินการเสนอร่างกฎหมายและการตราเป็นพระราชบัญญัติ

ในการดำเนินการจัดให้มีร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2495 คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นว่า มีองค์การของรัฐบาลหลายองค์การประสงค์จะมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่การจะให้องค์การของรัฐบาลเป็นนิติบุคคลนั้น กระทรวงเจ้าสังกัดจะควบคุมได้ไม่ทั่วถึง และจะต้องใช้ระเบียบการเงินของกระทรวงการคลัง ซึ่งบางกรณีอาจไม่สมควรและเหมาะสมแก่การดำเนินงาน ในที่สุดจึงได้ลงมติให้กระทรวงทบวงกรมที่มีองค์การของรัฐบาลอยู่ในสังกัดรับไปพิจารณาว่า จะคงให้องค์การใดในสังกัดเป็นองค์การอยู่เช่นเดิม หรือจะปรับปรุงให้เป็นบริษัทจำกัด ถ้าจะปรับปรุงก็ให้เสนอมายังคณะรัฐมนตรี และให้กำหนดระบุนิติบัญญัติของแต่ละองค์การไว้ให้แน่นอนด้วย และได้มอบหมายให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าไปพิจารณาข่างกฎหมายมอบอำนาจให้รัฐบาลตั้งองค์การค้าเป็นแม่บทไว้ หากจะให้องค์การใดเป็นนิติบุคคล ก็ให้ทำได้โดยออกเป็นพระราช-

⁷⁷ อุกฤษณ์ ได้อ้างหลักฐานว่า กลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองสองกลุ่ม คือ กลุ่มราชครู และกลุ่มสี่เสาเทเวศร์ สนับสนุนให้รัฐบาลจอมพล ป. ให้การสนับสนุนรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่เดิม และให้เปิดรัฐวิสาหกิจใหม่รวมแล้วกว่า 140 แห่ง ทำการควบคุมการผลิตสำคัญ ๆ ของระบบเศรษฐกิจไทยเกือบหมด การควบคุมการผลิตดังกล่าวสร้างความมั่งคั่งแก่นายทหารทั้งสองกลุ่มนี้เป็นอย่างมาก ดู อุกฤษณ์, อ้างแล้ว, หน้า 240-244.

⁷⁸ Robert J. Muscat, Development Strategy in Thailand : Study of Economic Grow, New York : Praeger, 1966), pp.192-193.

กฤษฎีกา⁷⁰

กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือทวงถามมายังเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกครั้งว่า ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเรื่องการให้องค์กรของรัฐบาลเป็นนิติบุคคล และขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำร่างกฎหมายมอบอำนาจให้รัฐบาลตั้งองค์การค่าเป็นแม่บทไว้ นั้นจะแล้วเสร็จเมื่อใด เพื่อรวมเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเสียในคราวเดียว ทั้งนี้เนื่องจากมีบางกระทรวงประสงค์จะจัดตั้งองค์การขึ้นในสังกัด และได้เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การนั้น ๆ มาเพื่อดำเนินการต่อไป⁸⁰ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดส่งร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การรัฐบาล พ.ศ. 24.. ให้แก่รัฐบาล⁸¹ โดยมีเนื้อหาของกฎหมายจำนวน 7 มาตรา รัฐบาลได้นำเสนอร่างกฎหมายฉบับนี้ต่อสภาในนามของร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี และสภาได้เริ่มพิจารณาในวาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการในวันที่ 17 มกราคม 2496 ในการประชุมวิสามัญครั้งที่ 4/2496⁸² โดย พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้ให้เหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ว่า นอกจากจะมีเหตุผลตามที่เสนอในร่างพระราชบัญญัตินี้แล้ว ยังมีเหตุผลพิเศษคือ เนื่องจากการดำเนินการขององค์การ

⁷⁰ หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ 2717/2495 ลงวันที่ 14

ธันวาคม 2495

⁸⁰ หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ 38/2496 ลงวันที่ 5 มกราคม

2496

⁸¹ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ น.68/2496 ลงวันที่ 7

มกราคม 2496

⁸² รายงานการประชุมสภาผู้แทนฯ สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 4/2496

* หลักการคือ เพื่อให้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐ และมีเหตุผลว่ารัฐบาลมีความจำเป็นต้องจัดตั้งองค์การของรัฐเพื่อดำเนินกิจการหรือช่วยเหลือในการครองชีพหรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ซึ่งกิจการเหล่านี้บางเรื่องไม่สมควรที่จะจัดตั้งเป็นหน่วยราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เพราะมีลักษณะหนักไปในทางการค้าหรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนเป็นพิเศษ จึงสมควรให้มีการจัดตั้งองค์การรัฐบาลขึ้นเพื่อดำเนินกิจการต่าง ๆ ดังกล่าวแล้วโดยเร็วและรัดกุมต่อไป

ของรัฐบาลที่แล้มา องค์การบางองค์การยังไม่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย เมื่อเป็น
 เช่นนี้การที่จะดำเนินการต่าง ๆ หรือการฟ้องร้องคดีต่าง ๆ เกี่ยวกับหนี้สินของ
 องค์การหรือบุคคลต่าง ๆ ซึ่งมีข้อผูกพันต่อองค์การก็ทำให้องค์การนั้นขัดข้องไม่สามารถ
 ปฏิบัติการได้โดยรวดเร็ว ทั้งนี้ถึงแม้ว่าจะได้มีกฎหมายต่าง ๆ บางอย่างคุ้มครอง
 โดยในฐานะที่้องค์การนั้นไปสังกัดในทบวงกรมใดหรือองค์การใด ซึ่งไม่มีกฎหมาย
 ควบคุม แต่มีนายกรัฐมนตรีนั่งอำนาจที่จะดำเนินการเป็นนิติบุคคลแล้วก็ตาม แต่หากว่า
 การกระทำเช่นนั้นกระทำให้งานขององค์การล่าช้าไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยตาม
 ความต้องการ เพราะฉะนั้นรัฐบาลจึงขอเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การขึ้น
 เพื่อให้้องค์การที่แล้มาเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายประการหนึ่ง ส่วน้องค์การที่จะมี
 ต่อไปอาจเป็น้องค์การซึ่งรัฐบาลจัดตั้งขึ้นเองด้วยทุนของรัฐบาลเอง หรือเอกชนรวมกัน
 ก็ได้เพื่อประโยชน์ของสาธารณชน แต่ทั้งนี้บรรดาเงินที่รัฐบาลจะนำไปใช้ในการเหล่านี้
 สมาชิกทั้งหลายก็ควบคุมได้ทางงบประมาณแผ่นดินที่กระทำไว้เป็นรายปีซึ่งท่านสมาชิก
 ทั้งหลายอาจจะสอบถามรายละเอียด ความเคลื่อนไหว ในการที่รัฐบาลจัดตั้ง้องค์การ
 ในขณะที่รัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณดำเนินการของ้องค์การนั้นได้ แต่อย่างไรก็ตาม
 การจัดตั้ง้องค์การนั้นก็กระทำได้ หรือรัฐบาลจะไปดำเนินการในทางรูปสมาคมหุ้นส่วน
 หรือบริษัทก็ทำได้เช่นเดียวกัน เพราะฉะนั้นการที่รัฐบาลเสนอนี้เพื่อให้มีแบบแผน
 กล่าวคือว่าเมื่อจัดตั้ง้องค์การขึ้นก็ให้เสนอกฤษฎีกากำหนดเพื่อให้ประชาชนหรือผู้ที่
 เกี่ยวข้องได้ทราบถึงฐานะ ทุนหรือผู้ดำเนินการ หรือความประสงค์ความมุ่งหมายของ
 ้องค์การนั้น นับว่าเป็นประโยชน์ในการที่ประชาชน หรือบุคคลภายนอกจะได้พิจารณา
 ถึงฐานะและกิจการของ้องค์การที่จะดำเนินการไป มีหลาย้องค์การที่รัฐบาลกระทำขึ้น
 โดยกระชั้นหัน เช่น การช่วยชาวประมงหรือให้ราษฎรกู้หนี้ยืมสิน แต่ไม่มีเจ้าหน้าที่
 ดำเนินการพิจารณาโดยเฉพาะโดยมากมอบให้กระทรวงทบวงกรมดำเนินการโดย
 เอกเทศ เมื่อเป็นเช่นนี้ก็เกิดความบกพร่องขึ้นเพราะเจ้าหน้าที่ที่ออกไปดำเนินการนั้น
 ไม่มีการคุ้มครองทำให้ผลประโยชน์และทรัพย์สินของรัฐบาลต้องเสียหายไป เช่นนี้
 เป็นต้น เพราะฉะนั้นเมื่อกิจการใดถ้ารัฐบาลจะทำเพื่อประโยชน์ให้แก่ราษฎร รัฐบาล
 ก็จะประกาศกฤษฎีกาให้เป็น้องค์การทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เกิดการเลอะเลือนหรือ
 เสื่อมเสียหรือเสียหายไปโดยใช่เหตุ ส่วนในเรื่องที่ว่ารัฐบาลจะดำเนินการไปได้
 ผลดีหรือไม่ประการใดนั้น เท่าที่้องค์การที่รัฐบาลได้ทำมาในปัจจุบันนี้ ส่วนมากเป็นที่

เรียบร้อยจะมีบทพร้อมเพียงบางองค์การและก็อยู่ในฐานะที่กำลังแก้ไขอยู่ ทั้งนี้ องค์การนี้เสมือนหนึ่งการค้าซึ่งการค้านั้นก็ย่อมมีการขาดทุนได้กำไร มีทางดีขึ้นบ้าง เจริญลงบ้างตามสภาพของการค้าขาย เพราะฉะนั้นในการที่เสนอมานี้เพื่อความ มุ่งหมายที่จะจัดระเบียบองค์การที่มีอยู่แล้วประการหนึ่ง และองค์การข้างหน้าที่ซึ่งลงทุน ร่วมกับชาวต่างประเทศหรือองค์การที่รัฐบาลช่วยเหลือประการหนึ่งเพื่อจะได้มีหลักฐาน แน่นนอนและที่บริษัทเอกชน หรือชาวต่างประเทศจะได้เชื่อถือได้มาร่วมกิจการเป็น องค์การเพื่อให้ประชาชนหรือให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบความมุ่งหมาย ในวาระที่ 1 นี้ สมาชิกสภาได้มีการอภิปรายกันเป็นจำนวนมาก ว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นพระราช- บัญญัติที่ให้อำนาจแก่รัฐบาลอย่างกว้างขวางมากเกินไปในอันที่จะนำเงินงบประมาณ ผ่านคืนไปใช้ในการลงทุนจัดตั้งองค์การ และเมื่อหากว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ต้องผ่าน สภาออกเป็นกฎหมายใช้บังคับแล้ว รัฐบาลจะต้องเอาเงินไปใช้ในการจัดตั้งองค์การ โดยกฤษฎีกาซึ่งไม่ต้องผ่านสภาอีก เพราะว่าโดยกฎหมายฉบับนี้รัฐบาลอาจจะตรา กฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตามที่ได้รับมอบอำนาจตามความพอใจ ไม่ฟังเสียงของสภา อันเป็นการตัดทอนวิตรอนอำนาจของสภา ฝ่ายรัฐบาลอาจเอาภาษีของราษฎรไปใช้ใน กิจการที่ไม่ค่อยได้ผล เป็นการเสียงบประมาณโดยใช้เหตุ อาจเป็นผลเสียหายแก่ ประชาชน อาจเป็นการกันท่าพ่อค้าคนไทยด้วยกันจากการใช้สิทธิและอิทธิพล รัฐบาลควรออกเป็นพระราชบัญญัติเป็นคราว ๆ ไป ในที่สุดเมื่อมีผู้เสนอให้ปิดอภิปราย ได้มีสมาชิกเห็นสมควรให้รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ 120 คน ไม่เห็นด้วย 11 คน ผ่านวาระที่หนึ่ง พ.ศ. 2496. ต่อมา ศรียานนท์ ได้เสนอขอตั้งกรมการวิสามัญ จำนวน 7 นาย โดยรัฐบาลเสนอ 3 นาย ที่ประชุมได้เลือกกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 จำนวน 7 นาย รับไปพิจารณา

ผลการพิจารณาของคณะกรรมการปรากฏว่ามีผู้ขอแปรญัตติ 6 คน ชื่อร่างพระราชบัญญัติคำปรารภ มาตรา 1 มาตรา 3 มาตรา 4 มาตรา 7 มีผู้ แปรญัตติไม่มีการแก้ไข มาตรา 5 มาตรา 6 มีผู้แปรญัตติมีการแก้ไข มาตรา 2

ไม่มีผู้แปรญัตติ ไม่มีการแก้ไข^{๑๖}

^{๑๖}ร่างพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลที่กรรมาธิการ
วิสามัญได้แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว

มาตรา 3 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้ง
องค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496"

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับ ตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศใน
ราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรจะจัดตั้งองค์การ เพื่อดำเนิน
กิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ในการเศรษฐกิจ หรือช่วยเหลือ
ในการครองชีพ หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดิน
ก็ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 4 องค์การซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตามความในพระราชบัญญัตินี้ให้มีฐานะ
เป็นนิติบุคคล

มาตรา 5 ในพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งองค์การตามความในมาตรา 3
อย่างน้อยจะต้องมีข้อความดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อขององค์การ
- (2) ที่ตั้งของสำนักงานแห่งใหม่ (และสาขา)
- (3) วัตถุประสงค์ขององค์การ
- (4) ทุน ซึ่งได้รับอนุมัติ
- (5) การจัดสรรผลประโยชน์
- (6) การควบคุมและการบริหารกิจการขององค์การ ตลอดจน
อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ผู้อำนวยการ หรือผู้จัดการ แล้วแต่กรณี
- (7) การบัญชี การสอบ และการตรวจ
- (8) ข้อกำหนดอื่น ๆ อันจำเป็นเพื่อให้กิจการขององค์การได้

ดำเนินไปโดยเรียบร้อย

สภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของ
 รัฐบาล ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว ในวาระที่ 2 ในการประชุม
 สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 5/2496 ผลการพิจารณามาตรา 1 มาตรา 2 มาตรา 3
 มาตรา 4 มาตรา 5 ไม่มีการแก้ไขในมาตรา 6 มีผู้ขอแปรญัตติว่าทุนซึ่งได้รับอนุมัติ
 ตามความในข้อ 4 มาตรา 5 นั้นต้องอยู่ในวงเงินไม่เกิน 5,000,000 บาท ถ้าเกิน
 กว่าจำนวนดังกล่าวต้องขออนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎร และมีผู้เสนอขอแปรญัตติให้
 จำกัดวงเงินไม่เกิน 10 ล้านบาท สมาชิกสภาได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง
 ว่ารัฐบาลรวบอำนาจทรัพยากรต่าง ๆ มาทำเสียเอง เมื่อทำแล้วเลิกล้มหรือขาดทุน
 ไม่มีผู้รับผิดชอบ ประชาชนจะเป็นผู้รับบาป เนื่องจากงบประมาณมาจากภาษีของ
 ประชาชน นอกจากนี้ได้มีการอภิปรายในประเด็นที่มีผู้ขอแปรญัตติว่าให้มีการตรวจสอบ
 บดกลอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และกิจการของ
 องค์การต้องไม่เป็นการวิตรอนสิทธิของบุคคล มิฉะนั้นต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ
 สมาชิกส่วนใหญ่ 113 นาย มีความเห็นให้ยื่นตามร่างเดิม

เมื่อสภาได้พิจารณาในวาระที่สองจบลงแล้ว ได้มีการพิจารณาใน
 วาระที่สาม ต่อมาปรากฏว่าสมาชิกสภาลงมติเห็นสมควรให้ประกาศใช้ร่างพระราช
 บัญญัตินี้ จำนวน 122 นาย ไม่เห็นด้วย จำนวน 2 นาย^{a4}

4. ผู้รับประโยชน์จากพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของ รัฐบาล

ผลการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยม และกีดกันชาว
 ต่างชาติของจอมพล ป. พิบูลสงคราม รัฐบาลได้เป็นผู้วางนโยบาย กำหนดวิธีการ

มาตรา 6 การ(ยก)ยืมเลิกองค์การตามความในพระราชบัญญัตินี้ให้ตรา
 เป็นพระราชกฤษฎีกาโดยกำหนดวิธีการจัดทรัพย์สินไว้ด้วย

มาตรา 7 ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้.

^{a4} รายงานการประชุมผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 5/2496

เป็นผู้ลงทุนในกิจการอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมด้วยตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบทุนนิยมโดยรัฐที่รัฐบาลก่อตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเป็นจำนวนมาก เช่น ในระหว่างปี พ.ศ. 2490-2499 มีจำนวนรัฐวิสาหกิจก่อตั้งขึ้นจำนวนถึง 53 แห่ง

และเพื่อสนับสนุนนโยบายการลงทุนของรัฐ โดยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ รัฐบาลได้ประกาศพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐ พ.ศ. 2496 ขึ้น ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้วางระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดตั้งกิจการอันเป็นองค์การของรัฐบาลที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นได้โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบของสภา แต่อาจกระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาอันเป็นการให้อำนาจแก่รัฐบาลอย่างกว้างขวางในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ โดยกำหนดไว้ว่า หากรัฐบาลเห็นสมควรก็สามารถจัดตั้งองค์การเพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ เพื่อประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจหรือการบริหารแก่ประชาชนได้^{๑๕} โดยให้ใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดิน จึงได้มีการก่อตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเป็นจำนวนมากในช่วงเวลานี้ เช่น องค์การ รสพ. องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ องค์การแก้ว บริษัทไทยโทรทัศน์ บริษัทเดินอากาศไทย และองค์การน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นต้น ซึ่งคำว่าองค์การของรัฐบาลนี้จะครอบคลุมลักษณะขององค์กรประเภทใดบ้างนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ถือว่าองค์การของรัฐบาลหรือองค์การรัฐบาล หรือองค์การของรัฐนั้น หมายถึงองค์การที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งโดยเฉพาะ และองค์การที่ตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496^{๑๖} การที่คณะรัฐมนตรีมีมติตั้งว่านี้ ย่อมหมายความว่า องค์การของรัฐบาลที่อยู่ในขอบข่ายของมติดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ข้อบังคับว่าด้วยวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินขององค์การ พ.ศ. 2495 โดยปริยาย อันมีผลทางการบริหาร คือ กระทรวงเจ้าสังกัดขององค์การเหล่านั้นจะต้องทำการตกลงกับกระทรวงการคลังเพื่อกำหนดวิธีการบริหารการเงิน หลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลและการบริหารเงินเดือน การบริหารงานพัสดุ และการจัดระบบบัญชีและการตรวจสอบ เป็นต้น ส่วนองค์การที่ไม่ได้มีบัญชีทุน

^{๑๕} มาตรา 3 พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496

^{๑๖} กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารที่ นว. 227/2497 ลงวันที่ 21

หรือทบทวน เวียนไว้ที่กระทรวงการคลังข้อบังคับฉบับนี้ได้มีส่วนในการกำหนดรูปแบบการบริหารไว้ด้วย อาทิ เช่น การกำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้น ให้จัดทำข้อบังคับเกี่ยวกับกิจการขององค์การ การบริหารการเงิน โดยประเด็นเหล่านี้จะต้องทำความเข้าใจกับกระทรวงการคลังเสียก่อน ส่วนอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลนั้น ถือเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ซึ่งมีบางกรณีอาจต้องขอความเห็นชอบจากกระทรวงเจ้าสังกัด*

จะเห็นได้ว่า ภายในระบบราชการนั้นเองมีการต่อสู้ระหว่างอุดมการณ์ทุนนิยมอภิสัทธาภิวัตน์กับอุดมการณ์ทุนนิยมเสรี การต่อสู้ทางอุดมการณ์ดังกล่าวนี้มีผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลโดยตรง ในเมื่อระบบราชการยึดกุมขั้นตอนที่สำคัญของกระบวนการกำหนดนโยบาย ทั้งนี้ปรากฏว่ากระแสการแทรกแซงกิจกรรมเศรษฐกิจของรัฐบาลแปรเปลี่ยนไปตามผลประโยชน์ของชนชั้นนำทางอำนาจ การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม ซึ่งเน้นบทบาทของรัฐบาลในการแทรกแซงการทำงานของกลไกราคา ตลอดช่วงระหว่างปี 2475-2500 ไม่เพียงแต่สอดคล้องกับวัฒนธรรมทุนนิยมอภิสัทธาภิวัตน์เท่านั้น หากยังเกื้อกูลประโยชน์ของกลุ่มพลังอำนาจชาติไทย ซึ่งยึดกุมอำนาจรัฐในขณะนั้นด้วย ทั้งนี้เพราะวัฒนธรรมทุนนิยมอภิสัทธาภิวัตน์สามารถตอบสนองความต้องการทั้งกลุ่มพลังอำนาจชาติไทยและกลุ่มนายทุนจีนได้ดี ในขณะที่กลุ่มพลังอำนาจชาติไทยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ต้องการสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจเพื่อรองรับและขยายฐานอำนาจทางการเมือง ส่วนกลุ่มนายทุนจีนต้องการอุปถัมภ์ทางการเมืองเพื่อให้สามารถประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจในเมืองไทยได้โดยสะดวก กลุ่มพลังอำนาจชาติไทยหวั่นภัยนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมขึ้นมากัดดันให้นายทุนจีนเข้ามาขอรับการอุปถัมภ์ กระบวนการใช้อำนาจทางการเมืองในการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจ มิได้กระทำด้วยการแจกจ่ายอภิสัทธาภิวัตน์และอำนาจผูกขาดเท่านั้น หากยังใช้อำนาจรัฐในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ และแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจด้วย วัฒนธรรมทุนนิยมอภิสัทธาภิวัตน์จึงแผ่ขยายในสังคมไทย เพราะเกื้อกูลผลประโยชน์ทั้งของกลุ่มพลัง

* ข้อบังคับว่าด้วยวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินขององค์การ พ.ศ. 2495

อมาตยาธิบดีโดยซึ่งยึดกุมอำนาจรัฐ และกลุ่มทุนซึ่งยึดกุมอำนาจเศรษฐกิจ^{๑๗} ลักษณะดังกล่าวนี้ครอบงำระบบสังคมไทยอย่างยาวนานตั้งแต่ พ.ศ. 2475 แม้ว่าจะมีกลุ่มขุนนางวิชาการในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองที่ไม่เห็นด้วยกับการใช้อำนาจทางการเมืองในการให้อภิสิทธิ์และอำนาจผูกขาด เพื่อแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจและพบว่ามีนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมเป็นต้นตอของการใช้อำนาจนี้โดยมิชอบ จึงผลักดันให้นโยบายเศรษฐกิจเสรี เข้าแทนที่นโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม ซึ่งประสบผลสำเร็จระดับหนึ่งในปี 2498

หากพิจารณาวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการรัฐวิสาหกิจประเภทต่าง ๆ ในสมัยเศรษฐกิจชาตินิยมของจอมพล ป. พิบูลสงคราม แล้วจะพบว่า นอกจากจะมีจำนวนมากแล้วยังครอบคลุมในทุกสาขาและมีบทบาทที่สำคัญทางด้านเศรษฐกิจ เช่น ด้านการเงิน ด้านสาธารณูปการ ด้านเกษตรและพาณิชย์กรรม ด้านหารายได้ให้รัฐ ด้านความมั่นคงของประเทศ และเพื่อดำเนินการตามนโยบายพิเศษอื่น ๆ อันควรมีผลเป็นการริเริ่มและส่งเสริมการเติบโตและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ แต่หากพิจารณาตามผลตอบแทนแล้วจะพบว่า ผลประโยชน์กลับตกอยู่กับกลุ่มอำนาจบางกลุ่ม ได้แก่ นักการเมือง ทหาร และข้าราชการระดับสูง ทั้งนี้เนื่องจากการกลับเข้ามาใช้อำนาจทางการเมืองอีกครั้งหนึ่งของจอมพล ป. พิบูลสงคราม นี้ มิได้มีตำแหน่งในการคุมกำลังทางทหารและไม่อยู่ในสถานะสูง เช่นในคราวแรกที่เคยเป็นมา แต่ต้องอาศัยการสนับสนุนจากกลุ่มการเมืองที่สำคัญหลายกลุ่ม ที่สำคัญได้แก่ กลุ่มของจอมพลผิน ชุณหะวัณ และกลุ่มของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เพื่อที่จะได้รับการสนับสนุนจากหลายฝ่าย อันจะทำให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม สามารถอยู่ในตำแหน่งได้ยาวนานต่อไป จึงได้มีการนำเอาผลประโยชน์อื่นเกิดจากการเข้าไปมีส่วนร่วมในรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เป็นรางวัลตอบแทนแก่ผู้ที่สนับสนุนตน รัฐวิสาหกิจจึงกลายมาเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ของผู้มีอำนาจทางการเมือง และการที่รัฐวิสาหกิจมีสังกัดกระจายอยู่ใน

^{๑๗} รั้งสรรค์ ธนะพรพันธุ์. รายงานการประชุมสังคมเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 2500 : ยุทธศาสตร์การพัฒนาในกระแสโลกาภิวัตน์. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

หลายกระทรวง จึงเท่ากับเป็นการปูพื้นฐานให้เป็นแหล่งรายได้ของกระทรวงต่าง ๆ เหล่านั้น ผู้มีอำนาจในแต่ละกระทรวงก็สามารถหาผลประโยชน์ได้จากรัฐวิสาหกิจที่สังกัดอยู่กับตน บรรดานายทหารที่มีอิทธิพลทางการเมืองต่างก็แข่งกันเข้าไปเป็นกรรมการและแสวงหาประโยชน์จากรัฐวิสาหกิจให้มากที่สุด เช่นจอมพลผิน ชุณหะวัณ เป็นประธานกรรมการบริษัทกระสอบไทยจำกัด พลตรีประมาณ อดิเรกสาร เป็นกรรมการบริษัทไทยเดินเรือทะเล และธนาคารกรุงเทพ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เข้ามาคุมสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และเป็นกรรมการบริหารองค์การทหารผ่านศึก เป็นต้น ในการบริหารมีการทุจริตคอร์รัปชันกันมาก เป็นการบริหารงานของ "บริษัท ส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ" ที่จัดตั้งขึ้นในสมัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม เช่นบริษัท ที่จัดตั้งขึ้นโดยกลุ่มนักการเมืองกลุ่มหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบกิจการอุตสาหกรรมโดยบริษัทหรือโรงงานในเครือจัดทำโครงการได้แก่ โครงการกระดาษ ขางปะอิน โครงการหินอ่อน และโครงการส่งเสริมปอ เป็นต้น ซึ่งรัฐมนตรี ข้าราชการการเมือง เข้าไปมีหุ้นส่วนอยู่ด้วย ก่อให้เกิดการขาดทุนและมีหนี้สินกว่า 8,000 ล้านบาทในสมัยนั้น ทำให้เศรษฐกิจของประเทศมีปัญหา เนื่องจากข้าราชการการเมืองใช้อำนาจและอิทธิพลในการใช้อิทธิพลผูกขาดในการค้าบางอย่าง การแต่งตั้งกรรมการบริหารในรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ จึงเป็นไปเพื่อการตอบแทนทางการเมือง หรือที่פקิ่งของผู้ชราที่เกษียณอายุราชการ การบริหารรัฐวิสาหกิจในระยะนี้มีได้เป็นการบริหารเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมแต่อย่างใด หากแต่เป็นแหล่งผลประโยชน์ที่คณะผู้ปกครองประเทศได้ร่วมกันเข้ามาตักตวงผลประโยชน์เพื่อนำไปสร้างฐานอำนาจของตน หรือเป็นการตอบแทนที่คนเหล่านั้นสนับสนุนคณะรัฐประหาร การบริหารรัฐวิสาหกิจจึงไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากขาดผู้มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง เป็นผลให้รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ประสบภาวะขาดทุน

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า การที่พระราชบัญญัติฉบับนี้เสนอโดยคณะรัฐมนตรี และผ่านการพิจารณาของสภาโดยรวดเร็วด้วยเสียงข้างมากเป็นเอกฉันท์ 113 ต่อ 6 คะแนน ในปี 2496 อันเป็นระยะที่ฝ่ายบริหารผู้ได้อำนาจรัฐได้ก่อกำหนดได้คุมฐานอำนาจและกำจัดกลุ่มตรงข้ามกับตนหมดสิ้นไปแล้ว และสามารถควบคุมเสียงในสภาผู้แทนได้เนื่องจากผลของการรัฐประหารเงียบ นำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 มาแก้ไขใหม่ในปี 2495 สามารถสร้างกลไกที่เอื้อต่อการรักษาอำนาจ

ของกลุ่มคนไว้ นอกจากนี้จากการพิจารณาผลของการใช้พระราชบัญญัตินี้ทำให้เห็นได้ว่า ผู้ร่างมีเจตนาจะใช้พระราชบัญญัตินี้ เป็นเครื่องมือทางการเมืองและเป็นแหล่งผลประโยชน์ของตัวเอง จึงเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยสภาที่ถูกครอบงำเพื่อประโยชน์ส่วนตนของบุคคลเหล่านี้ มิใช่เพื่อประโยชน์แก่สังคมส่วนรวมโดยแท้จริง

1.2.3 กรณีศึกษาที่ 4 พระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2497

พระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2497 นับเป็นกฎหมายฉบับแรกของไทยที่ส่งเสริมให้มีการลงทุนโดยเสรีของเอกชน ทั้งจากการลงทุนในประเทศและต่างประเทศ และมีผลเป็นรากฐานในการก่อให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างเสรีตามแนวทางของระบบทุนนิยมในโลก จึงนับว่ามีความสำคัญต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของไทย กระบวนการในการเกิดขึ้นของกฎหมายฉบับนี้มีความน่าสนใจในหลายประการ ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ปัจจัยที่มีอิทธิพลในการผลักดันให้เกิดพระราชบัญญัติส่งเสริม

อุตสาหกรรม

ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 รัฐบาลคณะราษฎรมีแนวนโยบายชาตินิยมที่มุ่งสร้างทุนนิยมโดยรัฐ (State Capitalism) โดยให้รัฐบาลเป็นผู้ประกอบการเศรษฐกิจในอุตสาหกรรมที่สำคัญ แต่ยังคงอนุญาตให้เอกชนประกอบธุรกิจโดยอิสระด้วย สาเหตุที่สำคัญที่รัฐบาลเลือกนโยบายดังกล่าวนี้ นอกจากคณะราษฎรจะได้รับอิทธิพลในเรื่องชาตินิยมจากประเทศตะวันตกแล้ว คณะราษฎรยังเห็นว่าปัญหาสำคัญในขณะนั้น คือ เศรษฐกิจไทยตกอยู่ในมือของพ่อค้าชาวจีน และมุ่งที่จะขจัดอำนาจทางเศรษฐกิจของพ่อค้าชาวจีนเป็นสำคัญ นโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยมนี้รัฐเข้าไปมีบทบาทอย่างมากในการก่อตั้งรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ และไม่สนับสนุนการลงทุนของต่างชาติ ซึ่งบางคนเรียกว่าระบบทุนนิยมขุนนาง (Bureaucratic Capitalism)^{๑๑} แนวคิดเกี่ยวกับอุตสาหกรรมแบบใหม่ของไทย เริ่มมีขึ้น

^{๑๑}Sangsit Piriya-rangson. State Capitalism in the Development Process. Thailand 1932-1956 (Tokyo Institute of Development Economic, 1979)

หลังจากสงครามโลกครั้งที่สองสงบลงแล้ว โครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศยังไม่มี ความแตกต่างไปจากโครงสร้าง เมื่อปี 2475 ในระยะเวลาดังกล่าว การบริหารประเทศยังอยู่ในกลุ่มของคณะบุคคลเพียงไม่กี่คน ประชากรส่วนใหญ่เป็น ชวนาที่อยู่กันอย่างกระจัดกระจายและไม่มีอุตสาหกรรมหรือแนวทางการเมือง หรือ แนวทางเศรษฐกิจที่แน่นอน มีการก่อการปฏิวัติรัฐประหารหลายครั้งนับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ทำให้อำนาจรัฐสภาอ่อนแอลงไปมาก เมื่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม กลับ มาบริหารประเทศอีกครั้ง ในปี พ.ศ. 2490 ก็มิได้มีการวางแผนปรับปรุงระบบ อุตสาหกรรมให้ทันสมัย จนถึง พ.ศ. 2493 รัฐบาลจึงได้ปรับปรุงทางด้านอุตสาหกรรม ให้ทันสมัย แต่เนื่องจากแต่เดิมมาประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม รายได้ของ ประเทศส่วนใหญ่จึงมาจากสินค้าเกษตร ในขณะที่ธุรกิจส่งออกอยู่ในมือของชาวต่าง ประเทศ

ภายหลังเกิดการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2490 คณะรัฐประหารได้ ปฏิเสธแผนการผลิตที่คณะราษฎรก่อตั้งขึ้น แต่มีแนวโน้มเอียงที่จะสร้างธุรกิจส่วนตัว และการให้ความคุ้มครองแก่ธุรกิจของพ่อค้ากว้างขวางกว่าคณะราษฎรมาก^{๑๑} จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ส่งเสริมคนไทยให้ประกอบอาชีพการค้าและอุตสาหกรรม เช่นการจัดตั้งบริษัทจังหวัดจำกัด บริษัทชาวไทยจำกัด รัฐบาลเข้าไปประกอบ อุตสาหกรรม เช่น ฮาสูบ น้ำตาล กระดาษ เป็นผลให้บทบาทของบริษัทข้ามชาติกับ การพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยในช่วง พ.ศ. 2475-2500 มีน้อยลง บทบาทของ บรรษัทข้ามชาติในช่วงนี้คือการเอาทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ของไทยให้แก่ ชาว ไม้สัก ดีบุก มาแสวงหากำไร เช่นการที่รัฐบาลไทยสนับสนุนให้คนไทยปลูกข้าว เพื่อส่งออกต่างประเทศก็เช่นกัน เพื่อประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจทั้งหลาย เป็นส่วนมาก อีกทั้งบรรษัทข้ามชาติเหล่านี้นำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อประโยชน์ของ ตนเอง มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีให้แก่คนไทยน้อยมาก นอกจากนั้นบรรษัทข้ามชาติ

^{๑๑} Sangsit Piriya-rangson. The Bureaucratic Capitalism. 1932-1960 M.A. Thesis, Faculty of Economics, Thammasat University, 1980, p.160.

ได้เข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดราคาผลผลิตและควบคุมกลไกตลาด ให้เป็นไปตามที่
บรรษัทข้ามชาติต้องการอีกด้วย ประเทศไทยจึงเปรียบเสมือนกับเป็นประเทศกึ่ง
อาณานิคมทางการค้าและอุตสาหกรรม^{๑๐} อย่างไรก็ตาม ในช่วงก่อนยุครัฐประหาร
ในปี พ.ศ. 2500 จอมพล ป. พิบูลสงคราม เริ่มรู้ว่กำลังสูญเสียอำนาจทางการเมือง
จึงเปลี่ยนแปลงทั้งนโยบายการเมืองและนโยบายเศรษฐกิจในส่วนของนโยบาย
เศรษฐกิจนั้นมีผลกระทบโดยตรงต่อการพัฒนาของระบบทุนนิยมโดยรัฐ ซึ่งถือได้ว่า
เป็นจุดเสื่อมสลายของระบบทุนนิยมโดยรัฐ กล่าวคือ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้
เปลี่ยนแปลงนโยบาย โดยหันมาให้ความสำคัญสนับสนุนบทบาทของเอกชน โดยเฉพาะ
อย่างยิ่งการส่งเสริมการลงทุนของชาวต่างชาติ

เหตุผลอีกประการหนึ่งที่เป็นพลังผลักดันให้เกิดพระราชบัญญัติ
ส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2497 ก็คือพลังจากภายนอก ซึ่งได้แก่ บทบาทของสหรัฐ
อเมริกาและธนาคารโลก โดยภายหลังสงครามโลก สหรัฐอเมริกาเข้ามามีบทบาท
สำคัญในการทำสงครามเย็นและต่อต้านการรุกรานของคอมมิวนิสต์ในเอเชีย จอมพล
ป. พิบูลสงคราม ได้แสดงให้เห็นว่าได้ต่อต้านคอมมิวนิสต์และกำลังถูกคอมมิวนิสต์
คุกคาม สหรัฐอเมริกาต้องการใช้ประเทศไทยเป็นฐานในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ จึง
ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศไทยทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการทหาร ดังได้กล่าวแล้ว
ในบทที่สอง ในขณะที่เดียวกัน จอมพล ป. พิบูลสงคราม ตระหนักดีว่า นายทหารที่ได้
ร่วมกันทำรัฐประหารเป็นผู้ควบคุมอำนาจทางทหารไว้ ดังนั้นจอมพล ป. พิบูลสงคราม
จึงจำเป็นต้องขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกามาสนับสนุน
อำนาจของตน โดยข้อตกลงในการให้ความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจและวิชาการที่
สหรัฐและไทยทำขึ้นในปี พ.ศ. 2493 ทำให้สหรัฐเข้ามามีบทบาทต่อขบวนการในการ
กำหนดนโยบายทางการเมืองและเศรษฐกิจอย่างจริงจัง ในเดือนกันยายน 2493

^{๑๐} เสาวรภัย กุสุมา ณ อุษยา. บรรษัทข้ามชาติกับการพัฒนาอุตสาหกรรม
ในประเทศไทย. (พ.ศ. 2398-พ.ศ. 2534) วิทยานิพนธ์ปริญญาเศรษฐศาสตร์
มหาบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย สถาบันเทคโนโลยีสังคม (เกริก)
2535.

ได้มีการลงนามในข้อตกลงระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาว่าด้วยความร่วมมือทาง เศรษฐกิจและทางเทคนิค (Economic and Technical Cooperation Agreement) สหรัฐได้ส่งคณะที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจหลายคณะมายังประเทศไทย และประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคนี้ เช่น คณะที่ปรึกษา Griffin ซึ่งเดินทางมายัง เอเชียอาคเนย์ระหว่างเดือนมีนาคม-เมษายน 2493 คณะที่ปรึกษาได้จัดทำรายงาน และระบุว่าเพื่อช่วยให้เกิดสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาคนี้ จำเป็นจะต้องมีการ ลงทุนภาคเอกชนโดยใช้เงินทุนจากต่างประเทศและในประเทศ^๑ ซึ่งรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ใช้คำแนะนำของคณะที่ปรึกษา Griffin เป็นแนวทางในการ พัฒนาเศรษฐกิจ และภายหลังที่สงครามเกาหลีสิ้นสุดลงในปี 2496 ประเทศไทย ประสบกับภาวะขาดดุลการชำระเงินถึง 800 ล้านบาท และรัฐบาลเองยังขาดดุล การคลังถึงสองพันล้านบาท^๒ รัฐบาลอเมริกันได้ใช้โอกาสนี้พยายามกดดันให้ไทย เปิดประเทศมากขึ้น โดยสามารถผลักดันให้รัฐบาลไทยลงนามในความตกลงว่าด้วย การให้หลักประกันการลงทุนของคนอเมริกัน เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2497^๓ โดย หวังว่า ถ้าหากคนอเมริกันเข้ามาลงทุนแล้ว ประเทศอื่น ๆ จะเข้ามาลงทุนตาม เป็นการแสดงถึงความพยายามของรัฐบาลอเมริกันที่จะให้รัฐบาลไทยพัฒนาเศรษฐกิจ โดยการส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชนทั้งในและนอกประเทศ เป็นผลให้รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ตอบสนองรัฐบาลอเมริกันด้วยดี โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ส่งเสริมอุตสาหกรรมในปีเดียวกัน

^๑ อุกฤษณ์ ปัทมานันท์. อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศและรัฐบาล ต่างประเทศที่มีต่อนโยบายเศรษฐกิจไทย : กรณีศึกษาว่าด้วยอิทธิพลของสหรัฐ-อเมริกา. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526 หน้า 235.

^๒ ปราณี่ ทินกร. "เส้นทางการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย". เศรษฐกิจไทย : บนเส้นทางแห่งสันติประชาธรรม เล่ม 1 รั้งสรรค์ ชนะพรพันธ์ และนิพนธ์ พัวพงศกร บรรณาธิการ 2531 หน้า 112.

^๓ อุกฤษณ์ ปัทมาพันธ์. อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศและรัฐบาล ต่างประเทศที่มีต่อนโยบายเศรษฐกิจไทย. อ้างแล้ว, หน้า 44.

นอกจากสหรัฐอเมริกาแล้ว ยังมีองค์กรต่างประเทศอีกองค์กรหนึ่ง ซึ่งมีบทบาทอย่างสำคัญต่อการกำหนดแนวนโยบายเศรษฐกิจของไทย คือธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและพัฒนาหรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า ธนาคารโลก^{๑๔} โดยธนาคารโลกได้เริ่มให้เงินกู้แก่ประเทศไทยครั้งแรกในปี 2493 ในช่วงเวลาระหว่างกรกฎาคม 2500 - มิถุนายน 2501 ธนาคารโลกได้ส่งคณะเจ้าหน้าที่เข้ามาสำรวจระบบเศรษฐกิจของไทยตามคำขอของรัฐบาลไทย และได้เสนอรายงานเรื่องโครงการพัฒนาของรัฐสำหรับประเทศไทย (A Public Development Program in Thailand) โดยได้วิจารณ์ว่าการพัฒนาประเทศไทยในอดีตไม่มีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งมีข้อเสนอแนะของธนาคารโลก ซึ่งข้อเสนอแนะดังกล่าวนี้เป็นพื้นฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจไทยในเวลาต่อมา

2. กระบวนการตราเป็นกฎหมายโดยสภา

รัฐบาลได้จัดร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. 24... มีจำนวน 21 มาตรา แล้วนำเสนอต่อสภาในนามร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 11 พ.ศ. 2497^{๑๕} โดยพลตรีประมา อติเรกสาร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ได้เสนอต่อสภาเพื่อพิจารณาในวาระที่หนึ่ง โดยมีหลักการว่าเพื่อให้มีกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมอุตสาหกรรม และมีเหตุผลว่า กิจการอุตสาหกรรมเป็นสิ่งสำคัญอย่างหนึ่งในการเศรษฐกิจของชาติ ซึ่งจะต้องส่งเสริมให้เกิดขึ้นและก้าวหน้าต่อไปโดยด่วน แต่รัฐยังไม่อยู่ในฐานะที่จะทำกิจการอุตสาหกรรมเสียเองหมดทุกอย่าง ในการที่เอกชนจะทำกิจการอุตสาหกรรมนั้น บางอย่างถ้ารัฐไม่เข้าช่วยเหลือค้าชู เอกชนก็ไม่อาจที่จะกระทำให้สำเร็จตลอดไปได้ หรือจะขยายก้าวหน้าออกไปก็ไปไม่ตลอด เพราะมีอุปสรรคอันจะทำให้ต้องขาดทุน

^{๑๔}ปราณี ทินกร. "เส้นทางพัฒนาอุตสาหกรรมไทย". อ่างแล้ว, หน้า 164.

^{๑๕}รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 11/2497 (สมัยสามัญ)
ชุดที่ 1

ล้มเลิกไปเสียแต่ในระยะต้นด้วยเหตุต่าง ๆ หรือแข่งขันสู้อุตสาหกรรมอย่างเดียวกันกับของต่างประเทศไม่ได้ และนอกจากนี้เมื่อเอกชนโดยเฉพาะชาวต่างประเทศมาทำกิจการอุตสาหกรรมแล้ว ไม่มีอะไรเป็นหลักประกันว่าเขาจะถอนทุนคืนและแบ่งกำไรกลับไปประเทศของเขาได้เช่นนี้ ก็ย่อมไม่มีการลงทุนของต่างประเทศในประเทศเรากิจการอุตสาหกรรมอย่างที่ต้องการทุนจำนวนมาก ต้องการคนชำนาญงานอย่างสูง ซึ่งประเทศเราในขณะนี้ยังต้องอาศัยต่างประเทศอยู่ เมื่อมีหลักประกันมั่นคงจนถึงออกเป็นกฎหมายบังคับไว้ที่จะให้เขาได้รับผลประโยชน์จากการลงทุนเช่นนี้ ก็ย่อมเป็นทางชักจูงให้มีการลงทุนจากต่างประเทศในกิจการอุตสาหกรรม ดังนี้ก็ย่อมเป็นทางให้กิจการอุตสาหกรรมในประเทศเกิดขึ้น หรือขยายที่มีอยู่แล้วให้ก้าวหน้าใหญ่โตขึ้น เป็นผลดีในการเศรษฐกิจของชาติต่อไป

ผลการพิจารณาในวาระที่หนึ่งของสภาดำเนินไปอย่างรวดเร็วมาก เนื่องจากไม่มีสมาชิกผู้ใดอภิปราย จึงมีการลงมติเพื่อรับหลักการ ปราบกฏว่าสมาชิกมีมติรับหลักการโดยพร้อมเพรียงกัน ไม่มีสมาชิกคนใดคัดค้าน ผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติได้เสนอขอให้ตั้งกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณา จำนวน 9 นาย โดยรัฐบาลเสนอ 4 นาย และให้สมาชิกเสนอและเลือกอีก 5 นาย ไม่มีผู้ใดคัดค้าน เมื่อสมาชิกเลือกกรรมาธิการวิสามัญครบแล้ว สภาได้มีมติให้คณะกรรมาธิการวิสามัญรับไปพิจารณาแปรญัตติ 6 วัน^{๐๐}

สภาได้เริ่มพิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม ในวาระที่สองเมื่อวันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2497^{๐๗} โดยในการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการแปรญัตตินั้น มีผู้ขอแปรญัตติและมีการแก้ไขรวม 4 มาตรา คือ มาตรา 5 มาตรา 12

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๐๐} รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 11/2497 (สมัยสามัญ)

ชุดที่ 1

^{๐๗} รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 14/2497 (สมัยสามัญ)

ชุดที่ 1

มาตรา 14 และมาตรา 18^{๑๑} ส่วนมาตราที่เหลือไม่มีการแปรญัตติ และไม่มีการแก้ไข การพิจารณาในวาระที่ 2 ของสภาเป็นการอภิปรายเรียงมาตรา ปรากฏว่าการพิจารณาเป็นไปอย่างรวดเร็วมาก เมื่อคณะกรรมาธิการฯ ไม่มีอะไรจะชี้แจง เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้อ่านมาตราร่างพระราชบัญญัติฯ ตามที่คณะกรรมาธิการ

^{๑๑} ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรมที่กรรมาธิการฯ แก้ไขแล้ว

มาตรา 5 ให้มีคณะกรรมการส่งเสริมอุตสาหกรรมชั้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ผู้แทนกระทรวงเกษตร ผู้แทนกระทรวงสหกรณ์ และเลขาธิการสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง กับกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสองคน แต่ไม่เกินสี่คน แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีจากผู้ทรงคุณวุฒิในทางการอุตสาหกรรม การคลัง การเศรษฐกิจหรือวิชากฎหมาย และให้มีเลขานุการตามที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 12 ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องต่อไปนี้

- (1) การกำหนดประเภท ขนาด ของกิจการอุตสาหกรรมที่ควรส่งเสริมตลอดทั้งเงื่อนไขในการที่รัฐจะให้การส่งเสริมด้วย
- (2) การห้ามประกอบกิจการอุตสาหกรรมชั้นใหม่ตลอดทั้งราชอาณาจักร หรือเฉพาะบางท้องที่ในเมื่อปรากฏว่าจะเสื่อมเสียเศรษฐกิจของชาติ หรือขัดต่อความปลอดภัยของประชาชน
- (3) การปรับปรุงกิจการอุตสาหกรรมที่มีอยู่แล้วให้เหมาะสมกับเศรษฐกิจของชาติหรือให้ปลอดภัย
- (4) การให้งดหรือลดอาคารฯ เข้าสำหรับเครื่องจักรที่ใช้ในกิจการอุตสาหกรรม เมื่อเริ่มประกอบกิจการอุตสาหกรรม และหรือเมื่อขยายงานขนาดใหญ่

วิสามัญฯ ได้นำเสนอต่อสภา ปรากฏว่าไม่มีสมาชิกสภาผู้ใดอภิปรายคัดค้าน ร่างดังกล่าวจึงผ่านการพิจารณาของสภาในวาระที่สอง และเมื่อได้มีการพิจารณาในวาระที่สามต่อจากนั้น สมาชิกทั้งสภาได้มีมติเห็นด้วยโดยพร้อมเพรียงกันให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวประเทศใช้เป็นกฎหมายได้

(5) การให้งดหรือลดภาษีตามประมวลรัษฎากรในระยะเวลาอันจำกัด

(6) การให้งดหรือลดอากรขาเข้าสำหรับวัตถุที่จำเป็นต้องสั่งซื้อจากต่างประเทศในระยะเวลาจำกัด

(7) การให้แลกเปลี่ยนตราต่างประเทศตามอัตราแลกเปลี่ยนของรัฐบาลครั้งเดียวสำหรับซื้อเครื่องจักรที่จำเป็นจากต่างประเทศ ตามนัยข้อ (4)

(8) การให้ส่งผลิตภัณฑ์ออกนอกประเทศ ตลอดจนให้งดหรือลดภาษีศุลกากรขาออกในระยะเวลาจำกัด ตามขนาดของกิจการอุตสาหกรรมนั้น

(9) การให้ความคุ้มครองกิจการอุตสาหกรรม โดยให้ห้ามสินค้าชนิดเดียวกันเข้าประเทศ โดยให้ระงับการอนุญาตให้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมอย่างเดียวกันขึ้นแข่งขันจนเป็นการเสียหายแก่การเศรษฐกิจของชาติ

(10) การให้นำเงินออกไปนอกประเทศเป็นเงินตราต่างประเทศได้ในเมื่อเงินนั้นเป็นเงินลงทุนหรือเป็นผลอันเกิดจากเงินลงทุนที่มาจากต่างประเทศ

(11) การให้ช่างฝีมือหรือผู้ชำนาญกิจการอุตสาหกรรม เข้าประเทศได้ นอกอัตราควบคุมกำหนดจำนวนคนเข้าเมือง ในกรณีที่มีอัตราควบคุมกำหนดจำนวนคนเข้าเมืองของชาตินั้นเต็มแล้ว

มาตรา 14 ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในสถานที่ของบุคคลใด ๆ ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก เพื่อสอบถามข้อเท็จจริงหรือเพื่อตรวจสอบเอกสารหรือสิ่งของใด ๆ ที่เกี่ยวกับกิจการอุตสาหกรรมจากบุคคลที่อยู่ในสถานที่เช่นนั้นได้ตามความจำเป็น ในการนี้ผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าวต้องให้ความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามสมควร

กรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในสถานที่ตามความในวรรคก่อน ถ้าไม่เป็นการเร่งด่วนให้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ครอบครองสถานที่ทราบล่วงหน้าตามเวลาอันสมควร

3. เนื้อหาของพระราชบัญญัติและผลการใช้พระราชบัญญัตินี้

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า ช่วงเวลาระหว่าง พ.ศ. 2496-2504 ถือได้ว่าเป็นระยะเปลี่ยนแปลง (Transitional Period) ทางด้านเศรษฐกิจของไทย ทั้งนี้เพราะในประการแรกเป็นช่วงที่ผลผลิตสาขาเกษตรถึงจุดอิมิตัว และมีแนวโน้มลดลงเมื่อเทียบกับผลผลิตนอกสาขาเกษตร ประการที่สอง ความต้องการสินค้าหัตถอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น^{๑๐} ประเทศไทยหันมาสนใจพัฒนาอุตสาหกรรม และประการที่สาม การค้ากับต่างประเทศเริ่มขาดดุล เพราะโครงสร้างการผลิต การส่งออกและการนำเข้าของไทยเปลี่ยนแปลงไปช่วงนี้มาก^{๑๐๐} จึงเป็นเหตุจำเป็นให้เกิดพระราชบัญญัตินี้ขึ้น และนับเป็นกฎหมายฉบับแรกของไทยที่แสดงเจตนารมณ์

มาตรา 18 เมื่อได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 16 แล้ว ให้รัฐมนตรีมีอำนาจทำความตกลงกับเจ้าของกิจการอุตสาหกรรมโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 12

ในการทำความตกลงนั้นรัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขให้เจ้าของกิจการอุตสาหกรรมปฏิบัติได้

ในกรณีที่เจ้าของกิจการอุตสาหกรรมไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในข้อตกลง รัฐมนตรีจะงดการช่วยเหลือเสียก็ได้ และจะเรียกร้องให้เจ้าของกิจการอุตสาหกรรมเสียค่าปรับเป็นจำนวนไม่เกินสิบเท่าของประโยชน์ที่เจ้าของกิจการอุตสาหกรรมได้รับความช่วยเหลือตามความในพระราชบัญญัตินี้ก็ได้

^{๑๐}สินค้าหัตถอุตสาหกรรม (Manufactures) เป็นสินค้าขั้นสุดท้ายหรือขั้นกลางที่ผ่านการผลิตโดยเครื่องจักรหรือแรงงาน หรือเครื่องจักรร่วมกับแรงงาน ซึ่งเป็นสินค้าอุตสาหกรรมการผลิตนั่นเอง เพื่อความกระจ่างในเรื่องนี้ดู ประชุม โจนฉาย, "มาตรการระหว่างประเทศในการสร้างเสถียรภาพให้กับสินค้าขั้นปฐม," ใน สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, วรรณ ไวกษากร. (กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2514), หน้า 85-86.

^{๑๐๐}สุนทร ราชวงศ์ถึก. การค้าระหว่างประเทศและการพัฒนาของไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เรือนแก้ว, 2535.

ในการส่งเสริมการลงทุนของเอกชน และการลงทุนจากต่างประเทศ โดยมีบอกไว้ในหมายเหตุ แต่เนื้อความในมาตราต่าง ๆ ของกฎหมายฉบับนี้มีได้ระบุชัดแจ้งว่าจะส่งเสริมอุตสาหกรรมประเภทใด และอย่างไร ดังจะเห็นได้จากข้อความในมาตรา 16 ของ พ.ร.บ. ฉบับนี้ความว่า "กิจการอุตสาหกรรมประเภทใด ขนาดใด จะได้รับการส่งเสริมโดยมีเงื่อนไขอย่างใด ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา" ซึ่งการกำหนดประเภทและเงื่อนไขนั้นขึ้นอยู่กับคณะกรรมการส่งเสริมอุตสาหกรรมที่จะให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี¹⁰¹ พระราชบัญญัติดังกล่าวนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะส่งเสริมการลงทุน โดยให้สิทธิพิเศษแก่อุตสาหกรรมที่รัฐบาลพิจารณาเห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจรวมทั้งสิ้น 29 ประเภท และให้สิทธิพิเศษแก่นักลงทุนชาวไทยและชาวต่างประเทศ มีการออกข้อกำหนดในการใช้วัตถุดิบพื้นเมือง ขนาดของโรงงาน และความรู้ทางด้านเทคนิคใช้เป็นประโยชน์ ยกตัวอย่างเช่น Cotton Spinning Units ที่ จะได้รับการส่งเสริมต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 3,000 แกน การผลิตแก้วจะต้องมีปริมาณไม่ต่ำกว่า 4,000 ตัน ต้องใช้เครื่องจักรทันสมัยผลิตสินค้าที่มีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับในต่างประเทศและใช้วัตถุดิบพื้นเมือง "หลักเกณฑ์" ในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือกิจการอุตสาหกรรม มีดังนี้

- ก) ยกเว้นภาษีขาเข้าเครื่องจักรอุตสาหกรรมที่จะนำมาใช้ในการจัดตั้งโรงงานหรือการขยายโรงงานที่มีอยู่เดิม
- ข) ยกเว้นภาษีในอัตราร้อยละ 5 แรกของผลกำไรเป็นระยะเวลา 5 ปี
- ค) ยกเว้นหรือลดภาษีในอัตรานี้ไม่ต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของอัตรากำหนดเป็นระยะเวลา 3 ปี สำหรับวัตถุดิบที่สั่งจากต่างประเทศในกรณีที่ไม่สามารถจะจัดหาวัตถุดิบได้จากภายในประเทศหรือวัตถุดิบในประเทศมีคุณภาพไม่ได้มาตรฐาน
- ง) ลดภาษีส่งออกในอัตรานี้เหมาะสมที่จะไม่ทำให้เกิดความเสียหายในกรณีที่สินค้าที่ส่งออกไปจำหน่ายไม่สามารถจะแข่งขันในตลาดต่างประเทศได้

¹⁰¹ มาตรา 8 พระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2479 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 71 ตอนที่ 64 12 ตุลาคม 2497

จ) ห้ามหรือควบคุมการนำสินค้าเข้าจากต่างประเทศหรือการอนุญาตให้มีการผูกขาดสินค้า

ฉ) อนุญาตให้นำเงินที่ได้ใช้ลงทุนและผลกำไรที่หักภาษีแล้วออกนอกประเทศในกรณีที่นักลงทุนเลิกกิจการอุตสาหกรรม

ช) อนุญาตให้ช่างฝีมือชาวต่างประเทศที่มีความชำนาญและประสบการณ์เข้ามาประกอบอาชีพในประเทศไทยได้เกินโควตาในกรณีที่ช่างฝีมือเหล่านี้มีจำนวนไม่เพียงพอกับความจำเป็นในการประกอบกิจการอุตสาหกรรม¹⁰²

ระหว่าง พ.ศ. 2497-2501 มีผู้ประกอบการอุตสาหกรรมยื่นขอรับการช่วยเหลือสนับสนุนจากรัฐบาลจำนวน 93 ราย และได้รับคัดเลือกในชั้นแรก 11 ราย และเหลือเพียง 6 รายที่มีคุณสมบัติครบถ้วนที่จะได้รับการสนับสนุนโดยมีเงินลงทุนรวมทั้งสิ้น 44.5 ล้านบาท (22.3 เหรียญ)¹⁰³ โรงงานอุตสาหกรรม 6 โรง ที่ได้รับการส่งเสริมจากรัฐบาลประกอบด้วยโรงงานของรัฐบาล 2 โรง ได้แก่ โรงงานเกลือในสังกัดกระทรวงการคลังและโรงงานน้ำตาลในสังกัดบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจจำกัด ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ บริษัทต่างประเทศมีเพียงบริษัทเดียวที่ได้รับการส่งเสริมคือบริษัทผลิตภัณฑ์อาหารโพร์โมสต์จำกัด¹⁰⁴ สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติ

¹⁰² หจช. อก. 0201.2577/1 รายงานการประชุมคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม, 2502.

¹⁰³ พิชวี ณะมัย, การเมืองของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย : กรณีศึกษาพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน ปี พ.ศ. 2497, 2503 และ 2505 ใน "อยู่เมืองไทย" รวมบทความเพื่อเป็นเกียรติแก่ ศ. เสน่ห์ จามริก, สมศักดิ์ จันทรวงศ์ บรรณาธิการ, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2530 อ้างถึงใน Peter F. Bell, "The Role of the Entrepreneurment in Economic Development : A Case Study of Thailand" (Ph.D. thesis, University of Wisconsin Madison, 1968), p.166.

¹⁰⁴ พิชวี ณะมัย, การเมืองของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย, อ้างถึงใน Frank H. Golay et.al., Under development and Economic Nationalism in South east (Ithaca : Cornell University Press, 1969), p. 3333.

ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2497 ไม่ได้มีผลกระทบมากมายต่อวงการอุตสาหกรรมไทย คณะผู้แทนธนาคารโลกและที่ปรึกษาชาวต่างประเทศได้วิพากษ์วิจารณ์พระราชบัญญัติฉบับนี้ กล่าวคือ คณะผู้แทนธนาคารโลก ซึ่งมี ศาสตราจารย์ P.T. Ellsworth เป็นหัวหน้าคณะได้เดินทางมาเยือนประเทศไทยระหว่างเดือนกรกฎาคม 2500 ถึงเดือนมิถุนายน 2501 ตามคำขอของรัฐบาลไทยเพื่อให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิควิชาการในการจัดทำแผนทางเศรษฐกิจและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการจัดทำแบบแผนการดำเนินงานซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ¹⁰⁵

ศาสตราจารย์ P.T. Ellsworth และคณะ ได้ทำการตรวจเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ เช่น กิจการเกษตร อุตสาหกรรม ขนส่งและคมนาคม บริการสาธารณะ การศึกษา การจัดการทางด้านกำลังและการดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจสำหรับด้านอุตสาหกรรมคณะของศาสตราจารย์ P.T. Ellsworth ได้เน้นว่าจะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2497 ดังนี้

1) ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์ที่ได้นำเอาคำว่า "หลักเกณฑ์" มาใช้ในที่นี้เพราะพระราชบัญญัติอันเกิดจากหลักเกณฑ์ ที่จริงไม่ใช่หลักเกณฑ์ แต่น่าจะเป็นบัญญัติความช่วยเหลือต่าง ๆ มากกว่า "หลักเกณฑ์" และ "ความช่วยเหลือ" ควรจะแยกออกจากกันให้ชัดเจน

2) รัฐบาลไม่ได้กำหนดขอบเขตความช่วยเหลือที่แน่นอนเนื่องจากในเงื่อนไขได้กำหนดไว้ว่า ผู้ที่ยื่นคำขอรับการส่งเสริมที่มีคุณสมบัติตรงตามหลักเกณฑ์ จะได้รับความช่วยเหลือ จึงควรมีการกำหนดวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมให้ชัดเจน

3) รัฐบาลควรกำหนดเงื่อนไขที่ชัดเจนเกี่ยวกับการพิจารณาขั้วเงินภาษีในอัตราร้อยละ 5 แรกของผลกำไรในระยะเวลา 5 ปี การพิจารณาขั้วเงินภาษีเงินได้หรือเงินทุน การผ่อนผันใช้ช่างฝีมือชาวต่างประเทศเข้ามาทำงานในประเทศไทย และควรพิจารณาขั้วเงินภาษีขาเข้าสำหรับเครื่องจักรที่สั่งซื้อจากต่างประเทศ

¹⁰⁵ พิชรี ธนะมัย, การเมืองของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย, อ้างถึงใน World Bank, A Public Development Program for Thailand (Baltimore : John Hopkins Press, 1959), P.vit

4) การกำหนดอัตราภาษีเงินภาษีหรือลดภาษีขาเข้าสำหรับวัตถุดิบที่
สั่งจากต่างประเทศยังไม่ได้กำหนดให้ชัดเจนแน่นอน

5) คำว่า "เหมาะสม" ที่ใช้ในการลดภาษีส่งออกเป็นคำที่เลื่อน
ลอยและก่อให้เกิดการขัดแย้งกันขึ้น

6) การควบคุมสินค้าที่สั่งซื้อจากต่างประเทศหรือการอนุญาตให้มี
การผูกขาดสินค้าจะก่อให้เกิดการทุจริต

7) รัฐบาลควรมีหลักประกันว่าจะไม่ประกอบอุตสาหกรรมแข่งกับ
เอกชน

8) รัฐบาลควรจำกัดระยะเวลาส่งเสริมผู้ลงทุนแต่ละรายเป็นระยะ
เวลาดังแต่ 3-5 ปี¹⁰⁶

พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2497 นับเป็นพระราชบัญญัติ
ที่สำคัญ แม้จะไม่ประสบความสำเร็จตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เนื่องจากมีความ
คลุมเครือ ไม่ชัดเจน ดังกล่าวข้างต้น และยังขาดหลักเกณฑ์ที่สำคัญบางประการ
เช่นมาตรการเกี่ยวกับหลักประกัน พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังไม่มีหลักประกันว่า รัฐจะไม่
ประกอบกิจการอุตสาหกรรมขึ้นใหม่ แข่งขันกับผู้ที่ได้รับการส่งเสริม หลักประกันว่า
รัฐจะไม่โอนกิจการอุตสาหกรรมของเอกชนมาเป็นของรัฐ เป็นต้น ความไม่สมบูรณ์
ของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนี้ อาจเนื่องมาจากความประสงค์ของรัฐบาลในการ
จำกัดเงื่อนไขในการส่งเสริมการลงทุน เนื่องจากความไม่พร้อมของรัฐบาลในการ
ปรับเปลี่ยนนโยบายทางเศรษฐกิจจากระบบทุนนิยม โดยรัฐมาเป็นระบบเศรษฐกิจแบบ
เสรีนิยมที่ให้สิทธิและเงื่อนไขจูงใจให้เอกชนทั้งภายในประเทศและทุนจากต่างประเทศ
อย่างเต็มที่ ดังจะเห็นได้จากการที่เสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้เสนอในนาม
ร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรี และกระบวนการพิจารณาในสภาทั้งสามวาระเป็นไป
โดยรวดเร็วมาก ไม่มีสมาชิกสภาผู้ใดอภิปรายคัดค้านในมาตราใดในทั้งสามวาระ
และมีมติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายเป็นเอกฉันท์ ทั้งนี้ในระบอบเวลาดังกล่าวรัฐสภา

¹⁰⁶ กค. 0301.2/5 เรื่อง International Bank of Reconstruc-
tion and Development 2500-01.

ประกอบด้วยสภาเดี่ยวและฝ่ายบริหารสามารถควบคุมเสียงในสภาไว้ได้ ดังกล่าวแล้ว
ในบทที่สอง

ในทางการเมืองแม้ว่าจอมพล ป.พิบูลสงคราม ซึ่งมีนโยบายเศรษฐกิจแบบทุนนิยมโดยรัฐจะได้ดำเนินนโยบายที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกา เช่น การประกาศตัดสัมพันธ์ไมตรีกับสาธารณรัฐประชาชนจีน การเข้าร่วมสงครามเกาหลี และมีนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์ แต่ในทางเศรษฐกิจแล้วรัฐบาลมิได้ทำตามข้อเสนอของสหรัฐอเมริกาที่ต้องการให้ประเทศไทยมีนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมและสนับสนุนการลงทุนจากต่างประเทศ แต่กลับใช้นโยบายเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้กับกลุ่มของตัวเอง โดยผ่านการก่อตั้งรัฐวิสาหกิจที่ผูกขาดการผลิตที่สำคัญ ๆ ดังนั้นในระยะหลัง สหรัฐอเมริกาจึงหันไปสนับสนุนกลุ่มสี่เสาเทเวศน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และช่วยเหลือให้จอมพลสฤษดิ์ ทำรัฐประหารล้มรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้ในปี พ.ศ.2500¹⁰⁷

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2497 นับเป็นพระราชบัญญัติที่สำคัญ แม้ว่าจะไม่ประสบความสำเร็จในการส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชน นับเป็นครั้งแรกที่รัฐบาลไทยได้กำหนดนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมทางภาคเอกชนมากกว่าภาครัฐบาล และเป็นครั้งแรกอีกเช่นเดียวกับที่รัฐบาลได้ให้การสนับสนุนนักลงทุนชาวต่างประเทศและชาวไทย การกำหนดนโยบายส่งเสริมการลงทุนในระยะต่อมาได้อาศัยพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2497 เป็นแนวทางและได้ปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องเพื่อให้การลงทุนลุล่วงไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ และพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนี้เกิดขึ้นเนื่องจากมีมูลเหตุจูงใจและพลังผลักดันจากอิทธิพลของต่างประเทศมากพอสมควร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁰⁷ นภาพร อติวานิชยพงศ์. พัฒนาการความคิดเศรษฐกิจศาสตร์กับการเมืองไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2475-ปัจจุบัน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สร้างสรรค์ จำกัด, 2535.

1.2.4 กรณีศึกษาที่ 5 พระราชบัญญัติพรครการเมือง พ.ศ. 2498

พระราชบัญญัติพรครการเมือง พ.ศ. 2498 นับเป็นกฎหมายที่สำคัญอีกฉบับหนึ่งที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาไทย เพราะเป็นข้อบัญญัติที่ยอมรับและเปิดโอกาสให้มีการตั้งพรครการเมืองขึ้นในประเทศไทยอย่างถูกต้องกฎหมาย และมีการจดทะเบียนพรครการเมืองเป็นฉบับแรก อันมีผลต่อการวางรากฐานในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ทั้งนี้เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนทางการเมืองอย่างเปิดเผย ก่อให้เกิดการรวมตัวของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม เพื่อต่อสู้เรียกร้องและรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตนได้โดยชอบธรรมตามวิถีทางของรัฐสภา ซึ่งจะเป็นการพัฒนาฐานของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ไปสู่การมีพรครการเมืองที่เข้มแข็งและมั่นคงอันจะทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภามีความเข้มแข็งตามไปด้วย นอกจากนี้จะเป็นการให้สิทธิเสรีภาพในทางการเมืองแก่ประชาชนโดยเสรีตามรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง กระบวนการในการบัญญัติกฎหมายพรครการเมืองฉบับดังกล่าวนี้มีรายละเอียดดังนี้ คือ

1. ความพยายามในการก่อตั้งพรครการเมืองและปัจจัยที่เป็นพลังผลักดันเบื้องหลัง

การรวมตัวของคณะบุคคลที่เป็นทหารและพลเรือนโดยมีวัตถุประสงค์ทางการเมืองในการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด และมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยการใช้อำนาจเข้ายึดอำนาจการปกครองสำเร็จในปี พ.ศ. 2475 ในนามของ "คณะราษฎร" นั้น นับเป็นการก่อตั้งพรครการเมืองขึ้นเป็นพรรคแรกในประเทศไทย ซึ่งนโยบายของพรรคก็คือ นโยบายของคณะราษฎรที่ได้ประกาศหลัก 6 ประการภายหลังที่ได้เปลี่ยนแปลงการปกครองสำเร็จแล้ว¹⁰⁸ ภายหลังที่คณะราษฎรได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เป็น

¹⁰⁸โปรดดูหลัก 6 ประการของคณะราษฎร ใน อนันต์ แจ็งกลีบ "การเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศไทย". วิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

"สมาคมคณะราษฎร" แล้ว ได้มีบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งประกอบด้วย หลวงวิจิตรวาทการ เจ้านายเชื้อพระวงศ์บางพระองค์ รวมทั้งบุคคลสำคัญที่เคยดำรงตำแหน่งสูง ๆ ใน สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ดำริที่จะจัดตั้งพรรคการเมืองทำนองเดียวกับสมาคมคณะราษฎร ขึ้นบ้าง โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะดำเนินธุรกิจทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ¹⁰⁰ พรรคการเมืองที่จะตั้งใหม่นี้มี ชื่อว่าคณะชาติ มีหลวงวิจิตรวาทการเป็นเลขาธิการ โดยหลวงวิจิตรวาทการได้ไปปรึกษากับสมาชิกคณะราษฎรบางคน เช่นนายปรีดี พนมยงค์ และสมาชิกส่วนใหญ่ก็ เห็นควรให้ตั้งได้ แม้ตัวพระยามโนปกรณ์นิติธาดา ซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในตอนแรกก็ไม่ขัดข้อง แต่ต่อมาภายหลังกลับไม่ยอมให้คณะชาติตั้งขึ้น¹¹⁰ โดยให้เหตุผลว่าคนไทยสามารถยังไม่เข้าใจถึงวิธีการเล่นการเมืองระบบพรรค ถ้า ยอมให้ตั้งพรรคการเมืองขึ้นเกรงว่าสมาชิกของแต่ละพรรคจะเห็นแก่ประโยชน์ของ พรรคตนเป็นส่วนใหญ่ ไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของราษฎรส่วนรวม และยังเป็นช่องทาง ให้ราษฎรเกิดแตกแยกกระส่ำระสายออกไปเป็นก๊กเป็นเหล่า ตามอำนาจดั้งเดิมของ พรรคการเมืองเหล่านั้นในที่สุดก็แตกร้างสามัคคี¹¹¹ จึงไม่มีผู้ใดตั้งพรรคการเมือง ขึ้นอีกจนถึงระยะเวลาเสร็จสิ้นสงครามโลกครั้งที่สอง

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ. 2489 ได้มีบทบัญญัติให้มีเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้น โดยมีบท บัญญัติให้เสรีภาพในการตั้งพรรคการเมืองอาชีพ ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย¹¹²

¹⁰⁰ ไพบูลย์ คงดี ร.อ., ดำเนินการปกครองระบบรัฐสภาในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2508, หน้า 136.

¹¹⁰ ขจิตกฤษ บุรุษพัฒน์. การเมืองและพรรคการเมืองของไทยนับแต่ยุคแรก ถึงยุคปัจจุบัน. อ่างแล้ว, หน้า 171.

¹¹¹ จำลอง อินชรงค์. ละครการเมือง เล่ม 1. พระนคร : บริษัท สหอุปกรณ์การพิมพ์จำกัด, 2492, หน้า 157.

¹¹² มาตรา 14 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489

แต่ยังไม่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นโดยเฉพาะ ในระยะนี้ได้มีการก่อตั้งพรรคการเมืองขึ้นเป็นจำนวนมาก ที่สำคัญได้แก่ พรรคก้าวหน้า พรรคสหชีพ พรรคประชาธิปไตย พรรคแนวรัฐธรรมนูญ และภายหลังการปฏิวัติในปี พ.ศ. 2490 ก็ได้มีการตั้งพรรคการเมืองเพิ่มขึ้นอีก เช่น พรรคประชาชน พรรคธรรมาชีพ และสหพรรค เป็นต้น พรรคเหล่านี้ได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองอย่างมาก และพรรคต่าง ๆ เหล่านี้ต้องล้มเลิกลงภายหลังเกิดการรัฐประหาร พ.ศ. 2494

อย่างไรก็ตามตลอดระยะเวลาดังกล่าวตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงปี พ.ศ. 2498 สภาได้มีความพยายามที่จะตรากฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองตลอดมา โดยเฉพาะในระหว่าง พ.ศ. 2487 ถึง พ.ศ. 2498 ก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติพรรคการเมืองออกมาใช้บังคับโดยสภานั้น ได้มีความพยายามที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นหลายครั้ง เช่น ร่างพระราชบัญญัติตั้งพรรคการเมือง พ.ศ. 2487 ของนายวิฑูรย์ ชัมพินันต์ แต่ตกไปเพราะสภาไม่รับหลักการ ร่างพระราชบัญญัติตั้งพรรคการเมือง พ.ศ. 2489 ของนายศิริ บุญธรรม รัฐบาลได้ขอรับไปพิจารณาก่อนรับหลักการ และต่อมาได้ยุบสภาร่างพระราชบัญญัติตั้งพรรคการเมือง พ.ศ. 2488 ของนายเปี่ยม บุญชะโชติ แต่ตกไปเพราะยุบสภา ร่างพระราชบัญญัติคณะพรรคการเมือง พ.ศ. 2492 ของนายฟอง สิทธิธรรม แต่ตกไป ร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2496 ของนายเทพ โชตินุชิต ซึ่งผลการพิจารณาที่ประชุมได้ยกเรื่องขึ้นขึ้นปรึกษา ร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2497 ของนายเผด็จ จิราภรณ์ แต่ตกไป เพราะสภาไม่รับหลักการ¹¹³ และแม้ฝ่ายบริหารในยุครัฐบาลพลเรือนก็ได้มีความพยายามที่จะบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองขึ้นใช้บังคับ ตัวอย่างเช่น ใน พ.ศ. 2492 รัฐบาล นายทวี บุญยเกตุ ได้มีบันทึกให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการ่างกฎหมายพรรคการเมืองขึ้น แต่ได้มีการเปลี่ยนรัฐบาลเสียก่อนในระยะเวลาอันสั้น ความไม่ประสบความสำเร็จในการตรากฎหมายพรรคการเมืองของสภาในระยะเวลาดังกล่าวนี้อาจเกิดได้หลายประการ เช่น มีการปฏิวัติรัฐประหาร และความขัดแย้งทางการเมืองบ่อยครั้ง รัฐบาลเผด็จการของ

¹¹³ สภาผู้แทนราษฎร, บัญชีเก็บร่างพระราชบัญญัติ ระหว่างปี

ข้าราชการทหารยังไม่มีความพร้อมที่จะให้มีกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองโดยถูกต้องเป็นต้น โดยรัฐบาลให้เหตุผลในครั้งสุดท้ายว่า รัฐธรรมนูญให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้แล้ว ไม่จำเป็นต้องตรากฎหมายพิเศษว่าด้วยการพรรคการเมืองชั้นกึ่งก่อตั้งพรรคได้ แต่ก็เป็นการแสดงว่า ประชาชนส่วนใหญ่และสมาชิกสภามีความต้องการให้มีกฎหมายพรรคการเมืองและพยายามผลักดันให้เกิดกฎหมายดังกล่าวนี้ โดยผ่านกระบวนการตรากฎหมายของสภา

2. สาเหตุและการร่างกฎหมายพรรคการเมืองโดยฝ่ายรัฐบาล

ความคิดริเริ่มของรัฐบาลชุด จอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่ต้องการให้เกิดมีพรรคการเมืองขึ้น ได้เริ่มต้นในคราวประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2495 ได้พิจารณาเห็นว่า สมควรที่จะให้มีพรรคการเมืองขึ้นในประเทศเพื่อเป็นการฝึกและทดลอง แต่ในขั้นต้นนี้ให้กำหนดให้มีเพียง 2 พรรค คือพรรคสนับสนุนรัฐบาลกับพรรคฝ่ายค้าน ในที่สุดได้ลงมติให้ตั้งคณะกรรมการพิจารณากร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง จำนวน 7 คน โดยคณะรัฐมนตรีได้กำหนดรายชื่อคณะกรรมการพิจารณากร่างทั้ง 7 คน มีพลอากาศเอกเฟื้อ รณอากาศ ฤทธาคนี พลเอกสฤษดิ์ชนะรัชต์ พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ และนายเสริม วินิจฉัยกุล เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในขณะนั้นรวมอยู่ด้วย และได้ให้พิจารณากร่างพระราชบัญญัติในเรื่องนี้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา รวมทั้งรายละเอียดในการจัดตั้งพรรคด้วย¹¹⁴ นายเสริม วินิจฉัยกุล ได้กร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองเสนอตามมติคณะรัฐมนตรี พร้อมบันทึกหลักการและเหตุผลไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา¹¹⁵ คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษากันเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2495 ลงมติเห็นชอบด้วย และให้ส่งคณะกรรมการพิจารณากร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง

¹¹⁴ หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วน ที่ 114950/2495

ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2495.

¹¹⁵ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ลับ ด่วนมาก ที่ 2542/2495

ลงวันที่ 1 พฤศจิกายน 2495.

ชุดเดิมพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง โดยให้แต่งตั้งพลเอกมังกร พรหมโยธี เป็นกรรมการเพิ่มขึ้น และให้เป็นประธานกรรมการ กับให้แก้ไขบางประการตามที่ได้รับทราบไปจากที่ประชุม¹¹⁶

ต่อมาเมื่อ จอมพล ป. พิบูลสงคราม กลับจากการเดินทางดูงานรอบโลก รวมทั้งการไปเยือนสหรัฐอเมริกา ได้ตระหนักถึงความสำคัญของกฎหมายพรรคการเมือง เป็นผลให้รูปแบบการเมืองเปลี่ยนไปโดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้หันมาสู่ความเป็นประชาธิปไตย และการปกครองแบบที่มีผู้แทนโดยถือว่าเป็นการแก้ปัญหาที่จะดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลของตนในขณะที่ทำให้ฐานะของตนมั่นคงขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับ พล.ต.อ.เผ่า และจอมพลสฤษดิ์ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ประกาศเมื่อกลับมาว่า จะเข้าแข่งขันเข้ารับเลือกตั้ง และจอมพล ป. พิบูลสงคราม ทำให้สภาเชื่อว่า จะผ่านพระราชบัญญัติพรรคการเมือง¹¹⁷ ดังนั้นในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2498 จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้เสนอว่า ตามที่ได้ตกลงจะให้มีพรรคการเมืองเพื่ออนุวัติการปกครองให้เป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น และเพื่อความจำเป็นระเบียบเรียบร้อยสมควรจะได้มีกฎหมายพรรคการเมืองขึ้น คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้ว ลงมติเห็นชอบด้วย และมอบให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าไปพิจารณาข่างมาเสนอที่ประชุมในคราวหน้า¹¹⁸ อย่างไรก็ตามในระหว่างนี้ได้มีบทความในหนังสือพิมพ์ได้วิจารณ์และแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองในขณะนั้น พร้อมทั้งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ทำความเข้าใจแจ่มเกี่ยวกับบทความในหนังสือพิมพ์ฉบับต่าง ๆ

¹¹⁶ หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ จ.15197/2495 ลงวันที่ 5 พฤศจิกายน 2495.

¹¹⁷ ทักษิณ เจลิมเตียรณ. การเมืองระบบพ้องอนุอุปถัมภ์แบบเผด็จการ. พรณี ฉัตรพลรักษ์ และ ม.ร.ว.ประกายทอง ศิริศุกรสุข แปล, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526, หน้า 124.

¹¹⁸ หนังสือกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ด่วนมาก ที่ 7789/2498 ลงวันที่ 11 สิงหาคม 2498.

นั้นด้วย เช่น บทความพรรคการเมืองกับการเลือกตั้ง จากหนังสือพิมพ์สยามรัฐ สัปดาห์วิจารณ์¹¹⁰ มีข้อความสำคัญ 2 ประการคือ พรรคการเมืองต้องมีนโยบายแห่งพรรค และความสำคัญของพรรคการเมืองอยู่ที่หัวหน้าพรรค ประชาชนควรจะใช้สิทธิเลือกตั้งโดยพึงเล็งตัวหัวหน้าพรรคด้วย ตัวอย่างการทำบันทึกเสนอความเห็นเกี่ยวกับบทความดังกล่าวของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เช่น

(1) ข้อความที่ว่าพรรคการเมืองต้องมีนโยบายแห่งพรรคนั้นเป็นข้อความที่ถูกต้อง เพราะความผูกพันของสมาชิกต่อพรรคการเมืองไม่ใช่มีต่อตัวบุคคลแต่มีต่อนโยบาย คือ บุคคลที่มีความคิดเห็นในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมตรงกันในแนวทางใหญ่ ๆ ย่อมจะรวบรวมกันเป็นพรรคการเมือง ฉะนั้น พรรคการเมืองจึงต้องมีนโยบายของพรรคประกาศให้ประชาชนทราบ ในเรื่องนโยบายของพรรคการเมืองนี้ ร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองของรัฐบาลก็ได้กำหนดให้นำ "กำหนดนโยบาย" มาจากระเบียบ เป็นการบังคับอยู่ในตัวให้ต้องมีกำหนดนโยบายในทางปฏิบัติสมาชิกฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลซึ่งได้ลงมติไปแล้วให้ตั้งพรรคการเมืองขึ้นนั้น ควรจะได้มีการเตรียมการ คือร่างกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองฝ่ายสนับสนุนเสีย

(2) ข้อความที่ว่า ความสำคัญของพรรคการเมืองอยู่ที่หัวหน้าพรรคการเมืองนั้น เป็นข้อความที่ถูกต้อง เพราะถ้าพรรคการเมืองเป็นฝ่ายข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ตามประเพณีรัฐธรรมนูญของอังกฤษ หัวหน้าพรรคการเมืองนั้นจะได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี สำหรับประเทศไทยก็ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว จึงเป็นข้อดำริในการที่จะตั้งตัวบุคคลหัวหน้าพรรคการเมืองต่อไป

มีข้อสังเกตว่า ในประเทศอังกฤษการวินิจฉัยนโยบายเป็นของหัวหน้าพรรคการเมือง อย่างมากก็ประชุมบุคคลชั้นหัวหน้าพรรค ซึ่งถ้าเป็นรัฐบาลก็ได้แก่คณะรัฐมนตรี แต่สำหรับประเทศไทย การปฏิบัติที่บ้านมนังคศิลาไปไกลกว่านี้คือถึงกับยังร่างกฎหมายที่เป็นนโยบายของรัฐบาลได้ เช่น ร่างพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน (ซึ่งภายหลังผ่อนคลายลงมาและเอามารวมกับประมวลกฎหมายที่ดิน) ร่างพระราชบัญญัติห้ามยึดทรัพย์สินกสิกร และบางกรณีไปไกลจนถึงกับลงมติตรงกันข้ามกับคณะรัฐมนตรี ต่อไปกระผมเห็นว่าควรจะมีนโยบายของพรรคแน่นอน และถ้า

¹¹⁰ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ฉบับวันที่ 28 สิงหาคม 2498

รัฐบาลดำเนินการตามนโยบายของพรรค ก็ไม่ควรจะต้องผ่านสมาชิกของพรรคอีก เพราะการสมัครเป็นสมาชิกก็เป็นการยอมรับนโยบายของพรรคมาแต่แรกแล้ว ไม่จำเป็นต้องนำมาเสนอสมาชิกของพรรค เพื่อจะดำเนินการไปในทางสภาผู้แทนราษฎรอีก ฉะนั้นสำหรับการตั้งพรรคการเมืองใหม่ ควรจะปรับปรุงให้เข้ารูปที่เป็นอยู่ในต่างประเทศ

หนังสือพิมพ์แนวหน้าได้ลงบทความ¹²⁰ มีข้อความสำคัญคือ ต่าหนิ การเลือกตั้งที่ไม่สุจริต เช่น พลร่ม ไข่ไฟ ที่แล้วมาและสดุดีนายกรัฐมนตรีที่สั่งให้ดำเนินการแก้ไข ซึ่งนายหยุด แสงอุทัย ได้ทำความเข้าใจเสนอไว้ว่า

(1) บทความนี้ตรงกับข้อเท็จจริง เพราะได้มีพลร่ม ไข่ไฟจริง แต่เท่าที่ปรากฏเป็นเฉพาะบางหน่วยลงคะแนนเสียง

(2) การป้องกันการเลือกตั้งที่ไม่สุจริตนั้น ได้ทราบข่าวว่ารัฐบาล ได้ตั้งกรรมการร่างกฎหมายเลือกตั้งใหม่ พร้อมทั้งได้เสนอแนวทางป้องกันไว้ด้วย

หนังสือพิมพ์เสถียรภาพได้ลงบทความเรื่อง "นักแสวงโชคและรัฐบุรุษ"¹²¹ มีใจความสำคัญว่า นักการเมืองแยกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ นักการเมืองแสวงหาโชคและนักการเมืองประเภทรัฐบุรุษ

หนังสือพิมพ์เกียรติศักดิ์¹²² ลงบทความเรื่อง "คลื่นการเมืองเกี่ยวกับเรื่องพรรค" มีใจความสำคัญว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสงเคราะห์ข้าราชการที่บ้านมนังคศิลา ซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลลงมติไม่รับหลักการไปแล้ว ได้มีสมาชิกหลายนายอภิปรายประหนึ่งเป็นฝ่ายค้านรัฐบาล และยิ่งกว่านั้น ยังเสียดสีรัฐบาลหาว่ากีดกันผลประโยชน์ของฝ่ายค้านซึ่งจะมีร่วมกัน ระบียบของพรรคการเมืองตั้งที่ผู้เขียนบทความประสบพบเห็นมาในที่ประชุมพรรคบ้านมนังคศิลา นี้ เราไม่เคยพบเห็นวิธีการเช่นนี้มาก่อน และแม้ในตำราอันเป็นศาสตร์ของการเมือง ก็ไม่เคยมี กล่าวคือในแบบแผนที่สมาชิกฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลจะบังคับให้รัฐบาลจำต้องบริหารงานตามนโยบายของฝ่ายค้าน ในที่สุดบทความนี้ได้สรุปว่า สมาชิกฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลอาจแตกแยกพรรคแยกพวกออกไป เพราะรัฐบาลไม่ยอมอ่อนน้อมให้กับสมาชิก

¹²⁰ แนวหน้า ฉบับประจำวันที่ 29 สิงหาคม 2498.

¹²¹ เสถียรภาพ ประจำวันที่ 29 สิงหาคม 2498.

¹²² เกียรติศักดิ์ ฉบับประจำวันที่ 26 สิงหาคม 2498.

หนังสือพิมพ์เช้า¹²³ ต้องพิมพ์บทความเรื่อง "กฎหมายพรรคการเมือง" มีใจความสำคัญว่า ร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองของรัฐบาลนั้น การตั้งพรรคการเมืองต้องขออนุญาตต่อกระทรวงมหาดไทย และยิ่งกว่านั้นกระทรวงมหาดไทยยังทรงสิทธิที่จะให้หรือไม่ให้ตั้งพรรคการเมืองก็ได้ กฎเกณฑ์ที่จะไม่ให้มันจะมีอย่างไรไม่ปรากฏในข่าว แต่ผู้ขอตั้งพรรคการเมืองไม่มีโอกาสขอร้องให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัยคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย แต่ให้คำสั่งของกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ชี้ขาด ผู้เขียนบทความนี้จึงตำหนิว่าเป็นการจำกัดสิทธิในการตั้งพรรคการเมือง

หนังสือพิมพ์ไทยใหม่¹²⁴ ลงพิมพ์บทความเรื่อง "กฎหมายพรรคการเมือง" มีใจความสำคัญว่าผู้เขียนไม่พอใจในร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองของรัฐบาล เนื่องจาก

(1) พรรคการเมืองใดได้รับจดทะเบียนเป็นพรรคการเมืองแล้ว ถ้าพรรคส่งคนเข้ารับเลือกตั้งและไม่ได้รับเลือกตั้งครั้งเดียวพรรคต้องล้มไป

(2) ในการขอจดทะเบียนนั้น ท่านปลัดกระทรวงจะไม่อนุญาตให้ตั้งก็ได้ ถ้าไม่อนุญาตมติสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย และคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยมีอย่างไรให้ถือเป็นที่สุด

หนังสือพิมพ์ประชาธิปไตย พิมพ์บทความเรื่อง "ประชาธิปไตยกับพรรคการเมือง" มีใจความสำคัญว่าประเทศจะได้มาซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันแท้จริงต้องประกอบด้วยลักษณะสองประการคือ (1) มีรัฐธรรมนูญที่ถูกต้องแท้จริงประการหนึ่ง และ (2) มีผู้แทนราษฎรที่ขอมเสียดลได้ดังกล่าวมาอีกประการหนึ่ง การปรับปรุงพรรคการเมืองอย่างเดี๋ยวยังช่วยอะไรไม่ได้มากนัก ผู้เขียนบทความเห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 เป็นรัฐธรรมนูญที่ดี และควรจะให้บุคคลซึ่งอายุเข้ากลางคนหรือแก่ เสียดลเพื่อประชาธิปไตยมาทำหน้าที่ในทางการเมือง ประเทศอังกฤษเป็นประชาธิปไตยอันแท้จริงก็เพราะคนอังกฤษมีวัฒนธรรมดี

การที่หนังสือพิมพ์ฉบับต่าง ๆ ลงพิมพ์บทความเกี่ยวกับเรื่องกฎหมายพรรคการเมืองในขณะนั้น แสดงว่ากฎหมายเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวนี้เป็นที่สนใจของประชาชนโดยทั่วไปมาก และบรรยากาศที่ผ่อนคลายมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น

¹²³ หนังสือพิมพ์เช้า ฉบับประจำวันที่ 26 สิงหาคม 2498.

¹²⁴ ไทยใหม่ ฉบับประจำวันที่ 23 สิงหาคม 2498.

ทำให้มีการวิจารณ์เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวนี้มากขึ้นด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พร้อมด้วยบันทึกหลักการและเหตุผลเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยได้เสนอความเห็นเพิ่มเติมว่า¹²⁵

(1) การที่จะร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองเพียงข้อความสั้น ๆ อาจทำความเข้าใจไม่เรียบร้อยให้เกิดขึ้นได้ ควรจะกำหนดให้มาจดทะเบียนเป็นหลักฐาน การจดทะเบียนนั้นต่างกับการอนุญาต การจดทะเบียนนั้นเมื่อผู้ขอจดทะเบียนนำข้อความมาครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องจดทะเบียนให้เสมอ ไม่มีอำนาจที่จะใช้ดุลยพินิจไม่ให้จดทะเบียน ส่วนการอนุญาตนั้นอยู่ในดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตตามความเหมาะสม ฉะนั้น ถ้ากำหนดให้จดทะเบียนก็ไม่ใช่เป็นการบั่นทอนเสรีภาพแต่ประการใด

(2) โดยที่รัฐบาลได้แถลงไว้อย่างแจ่มแจ้งว่า ไม่ประสงค์จะให้พรรคการเมืองเป็นนิติบุคคล จึงไม่ได้ร่างให้เป็นนิติบุคคล

(3) โดยที่ได้มีความปรารถนาอยู่ทั่วไปมิให้ประเทศไทยมีพรรคการเมืองมากเกินไป เพราะอาจทำให้การจัดตั้งรัฐบาลเป็นไปได้ยาก และทำให้รัฐบาลขาดเสรีภาพด้วย จึงควรจะมีวิธีการจำกัดการตั้งพรรคการเมืองไว้บ้าง ในเมื่อข้อจำกัดนั้นไม่ขัดกับหลักประชาธิปไตย ทั้งนี้โดยกำหนดให้ต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนหนึ่งหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งเข้าชื่อกันขอจดทะเบียน และถ้าในการเลือกตั้งทั่วไปสองคราว (ซึ่งโดยปกติเป็นเวลา 10 ปี) ไม่มีสมาชิกพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งเลย ทั้งไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมัครเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง ก็ให้ลบชื่อพรรคการเมืองนั้นเสียได้ เพราะแสดงว่าราษฎรไม่นิยมจะตั้งต่อไปก็เปล่าประโยชน์

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษากันเมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2498 ลงมติให้ตั้งกรรมาธิการขึ้นมาเพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าวนี้ จำนวน 11 คน ซึ่งมี นายหยุด แสงอุทัย เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาในขณะนั้นร่วมเป็นกรรมการ

¹²⁵ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ 2603/2498

อยู่ด้วย โดยให้เป็นไปตามแบบอย่างของต่างประเทศต่อไป¹²⁶

3. กระบวนการในการตราพระราชบัญญัติพรการเมือง พ.ศ. 2498 ของสภา

ร่างพระราชบัญญัติพรการเมือง พ.ศ. 2498 ได้นำเสนอต่อสภา ในนามของร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี สภาได้เริ่มพิจารณาร่างกฎหมาย ฉบับนี้ ในวันที่ 10 กันยายน 2498¹²⁷ จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีและ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้เป็นผู้นำเสนอโดยมีหลักการว่า ให้มีกฎหมาย ว่าด้วยพรการเมือง และมีเหตุผลว่าโดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 26 ได้ให้เสรีภาพบริบูรณ์ในการมีพรการเมืองภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย แต่กฎหมายว่าด้วยพรการเมืองยังไม่มี จึงเป็นการสมควรที่จะมีกฎหมายว่าด้วย พรการเมืองขึ้น เพื่อให้การจัดตั้งพรการเมืองเป็นไปอย่างมีระเบียบเรียบร้อย และให้ความมั่นใจแก่ผู้ที่ใช้เสรีภาพในการตั้งพรการเมืองด้วย โดยมีให้ต้อง หวาดเกรงว่าจะได้มีการนำกฎหมายว่าด้วยสมาคมมาใช้บังคับแก่พรการเมือง

สภาได้พิจารณาในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการ สมาชิกสภาได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง และได้ลงมติเห็นสมควรรับหลักการร่างพระราชบัญญัตินี้ เป็นเอกฉันท์ โดยเห็นควรรับหลักการ 101 คน ไม่เห็นควรรับหลักการ 1 คน จากจำนวนสมาชิกที่เข้าประชุม 161 คน จอมพลอากาศฟื้น รณนภากาศ ฤทธาคนี รอง นายกรัฐมนตรี ได้เสนอขอตั้งกรรมาธิการวิสามัญ จำนวน 15 คน โดยรัฐบาลขอ เสนอ 5 คน ที่ประชุมเห็นชอบด้วย เมื่อได้มีการเลือกกรรมาธิการแล้ว รัฐบาลได้ เสนอแปรญัตติภายใน 3 วัน และสภาได้อนุมัติตามนั้น โดยร่างพระราชบัญญัตินี้มี จำนวนทั้งสิ้น 15 มาตรา

กรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติพรการเมืองได้ พิจารณาแล้วเสร็จและเสนอต่อสภาต่อไป ผลการพิจารณาของกรรมาธิการ มีผู้ขอ

¹²⁶ หนังสือกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ด่วนมาก ที่ 8059/2498 ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2498.

¹²⁷ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 12/2498 (สามัญ) ชุดที่ 1 วันที่ 10 กันยายน 2498.

แปรฤติร่างพระราชบัญญัตินี้ 12 คน โดยมาตรา 1 มาตรา 2 มาตรา 15 ไม่มี
 ผู้แปรฤติ ไม่มีการแก้ไข มาตรา 3 มาตรา 4 มาตรา 5 มาตรา 6 มาตรา 8
 มาตรา 9 มาตรา 11 มีผู้แปรฤติมีการแก้ไข มาตรา 4 ทวิ มาตรา 4 ตริ
 มาตรา 6 นำมาตรา 6 ตริ มาตรา 12 ทวิ กรรมการธิการเพิ่มเติม มาตรา 57
 มีผู้แปรฤติ มาตรา 14 มีผู้แปรฤติ กรรมการธิการตัดทิ้งทั้งมาตรา มาตรา 10
 มาตรา 12 ไม่มีผู้แปรฤติ มีการแก้ไข มาตรา 13 มีผู้แปรฤติ ไม่มีการแก้ไข
 ผลการพิจารณาในวาระที่สองของสภา^{12๘} อภิปรายเรื่องมาตรา ปรากฏว่า
 มาตรา 1^{12๙} มาตรา 2 มาตรา 3 มาตรา 4 เป็นไปตามร่างเดิม มาตรา 6

^{12๘} รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ) ชุดที่ 1 ครั้งที่
 15/2498

^{12๙} ร่างพระราชบัญญัติ พรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ตามที่กรรมการ
 วิสามัญฯ เสนอต่อสภา

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติพรรคการเมือง
 พ.ศ. 24..."

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศใน
 ราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่หนึ่งร้อยคน
 ขึ้นไป หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่สิบคนขึ้นไป ย่อมตั้งพรรคการเมืองได้โดย
 จดทะเบียนต่อสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย

มาตรา 4 ค่าของจดทะเบียนต้องมีรายการดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อของพรรคการเมือง
- (2) กำหนดนโยบายของพรรคการเมือง
- (3) ที่ตั้งสำนักงานแห่งใหญ่ของพรรคการเมือง
- (4) ชื่อของหัวหน้าและเลขาธิการพรรคการเมือง
- (5) ลายมือชื่อของผู้ตั้งพรรคการเมือง

ให้ส่งข้อบังคับว่าด้วยวิธีการจัดการพรรคการเมืองไปกับค่าของจดทะเบียน

ถึงมาตรา 15 ที่ประชุมสภาเห็นสมควรให้เป็นไปตามร่างเดิมที่กรรมาธิการฯ เสนอ
 ภายหลังที่ได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางในวาระที่สองครบทุกมาตราแล้ว สภา
 ได้พิจารณาในวาระที่สามต่อ โดยพิจารณาว่าเห็นสมควรจะประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้
 หรือไม่ สมาชิกได้ยกมือโดยพร้อมเพรียงกัน สมาชิกที่ไม่เห็นด้วยไม่มี ร่างพระราช-
 บัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 จึงมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย

4. กลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์จากพระราชบัญญัติพรรคการเมือง

พ.ศ. 2498

การเมืองไทยในช่วงก่อน พ.ศ. 2500 นั้น มีลักษณะเป็นการ
 คานอำนาจกันระหว่างผู้นำสามคน ภายในคณะรัฐประหารคือกลุ่มชอชราชครูของ
 พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ กลุ่มสี่เสาเทเวศน์ ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพล
 ป. พิบูลสงคราม ที่ทำหน้าที่ถ่วงดุลระหว่างกลุ่มทั้งสอง ดังได้กล่าวแล้วในบทที่สอง
 แต่ในช่วงปลายศตวรรษที่ 25 นั้น จอมพล ป. พิบูลสงคราม ไม่สามารถจะรักษา
 สถานการณ์ที่จะเอื้ออำนวยให้อยู่ในอำนาจต่อไปได้ สถานการณ์ทางอำนาจจึงเริ่มไม่

มาตรา 4 ทวิ พรรคการเมืองย่อมตั้งสาขาได้ โดยแจ้งที่ตั้งสำนักงาน
 สาขาต่อสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย

มาตรา 4 ตริ สมาชิกของพรรคการเมืองต้องมีสัญชาติไทย

มาตรา 5 เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในรายการดังที่ระบุไว้ในมาตรา 4
 (1) (2) (3) หรือ (4) หรือมีการเลิกพรรคการเมือง ให้นำข้อความที่เปลี่ยนเรื่อง
 หรือการเลิกพรรคการเมืองนั้นไปจดทะเบียนภายในสามสิบวัน

ในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับว่าด้วยวิธีจัดการพรรคการเมือง
 ให้ลงข้อบังคับที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย
 3 ฉบับ

มาตรา 6 เมื่อสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย ได้รับ
 คำขอจดทะเบียนตามความในมาตรา 4 หรือมาตรา 5 ถ้ากำหนดนโยบายหรือ
 ข้อความที่เปลี่ยนแปลงกำหนดนโยบายของพรรคการเมือง และข้อบังคับว่าด้วยวิธี

มั่นคง เนื่องจากกลุ่มที่สนับสนุนต่างมีความเข้มแข็งขึ้น รวมทั้งแรงกดดันจากกลุ่มพลังต่าง ๆ เริ่มมากขึ้น เช่น นักการเมือง นักคิดนักเขียน นักหนังสือพิมพ์ และเสริมด้วยพลังของนิสิตนักศึกษา จอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงต้องการทำลายพลังสนับสนุนจากมวลชน และกลุ่มผลประโยชน์เพื่อเป็นฐานอำนาจ จึงได้มีการออกกฎหมายต่าง ๆ ที่เอื้อประโยชน์และสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม เช่น พระราชบัญญัติจัดสรรที่ดินเพื่อความ เป็นธรรม พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2479 พระราช-

จัดการพรรคการเมือง หรือข้อบังคับที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่ฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 35 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 หรือบทกฎหมายอื่นเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ให้รับจดทะเบียนโดยพลัน ทั้งนี้ต้องแจ้งให้ผู้มีชื่อเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองทราบเป็นหนังสือภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันขอจดทะเบียน

มาตรา 6 ทวิ ในกรณีที่สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย ไม่ยอมจดทะเบียน ผู้ขอจดทะเบียนมีสิทธิยื่นคำร้องขอเพื่อให้ศาลฎีกาวินิจฉัยชี้ขาดว่าการไม่ยอมจดทะเบียนเป็นไปโดยมิชอบด้วยมาตรา 6 และขอให้สั่งให้จดทะเบียน

คำร้องขอดังกล่าวในวรรคแรกให้ยื่นต่อศาลแพ่ง เมื่อศาลแพ่งได้รับคำร้องขอดังกล่าว ให้ดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยมิชักช้า แล้วให้รับส่งรายงานไปยังศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด

เมื่อศาลฎีกาวินิจฉัยชี้ขาดอย่างใดแล้ว ให้ส่งสำเนาคำวินิจฉัยชี้ขาดไปให้สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย ปฏิบัติการดำเนินคดีตามความในมาตรานี้ให้ยกเว้นค่าธรรมเนียม

มาตรา 6 ตริ ในกรณีที่สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย ได้จดทะเบียนพรรคการเมืองรายการที่เปลี่ยนแปลงหรือการเลิกพรรคการเมือง ให้ประกาศข้อความนั้นในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 8 พรรคการเมืองที่ได้จดทะเบียนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ นอกจากจะมีสิทธิดำเนินกิจการของพรรคการเมืองและกิจการอื่นเพื่อให้เป็นไปตามกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองแล้ว ให้มีสิทธิเฉพาะดังกล่าวต่อไปนี้

บัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 รวมทั้งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2499
 ดังนั้นประโยชน์ที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้รับโดยตรงคือ ผ่อนคลายความตึงเครียด
 ทางการเมืองภายในประเทศลงระยะหนึ่ง และประชาชน หนังสือพิมพ์หันมานิยมจอมพล
 ป. พิบูลสงคราม มากขึ้น และทำให้รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีความรู้สึกว่
 ยังมีเสียงสนับสนุนเพียงพอที่จะต้านทานกับทุกฝ่ายตรงข้าม โดยอ้างสิทธิอำนาจ
 ปกครองที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน ขณะเดียวกันผลทางตรงต่อสังคมภายหลัง
 การประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2499 คือทำให้เกิดการรื้อฟื้น
 และรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองและยื่นขอจดทะเบียนพรรคการเมืองที่หยุดชะงักไป

(1) สิทธิที่จะรับเงินค่าบำรุงจากสมาชิกเป็นรายเดือน ไม่เกินเดือนละ
 100 บาท หรือครั้งเดียวไม่เกิน 5,000 บาท และค่าธรรมเนียมอื่นซึ่งเก็บครั้งเดียว
 ไม่เกิน 100 บาท

(1 ทวิ) สิทธิที่จะรับเงินและทรัพย์สินซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งอุทิศให้

(2) สิทธิที่จะได้มาซึ่งสถานที่สำหรับตั้งสำนักงานแห่งใหญ่และสำนักงาน
 สาขา และเครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง
 มาตรา 9 พรรคการเมืองที่ได้จดทะเบียนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ อาจ
 เป็นโจทก์ เป็นจำเลยหรือดำเนินคดีอย่างอื่นในศาลในนามของพรรคการเมืองในทาง
 แพ่งได้ และเพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ให้หัวหน้าพรรคการเมืองเป็นผู้แทนของ
 พรรคการเมือง

มาตรา 10 พรรคการเมืองใด

(1) กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 35 ของรัฐธรรมนูญแห่งราช-
 อาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495

(2) กระทำการฝ่าฝืนบทกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือ
 ศีลธรรมอันดีของประชาชน

(3) ละเว้นไม่จดทะเบียนให้ถูกต้องตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือ

(4) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 8

ภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2498 โดยมีผู้จดทะเบียนพรรคการเมืองจำนวนถึง 30 พรรค คือพรรคเสรีมิ่งคศิลา พรรคประชาธิปไตย พรรคเสรีประชาธิปไตย พรรคกรรมกร พรรคเศรษฐกิจ พรรคชาวนา พรรคสังคมนิยม พรรคสงเคราะห์อาชีพและการกุศล พรรคธรรมาธิปไตย พรรคชาตินิยม พรรคสหภราดร พรรคสังคมนิยม พรรคกระบวนการไฮด์ปาร์ค พรรคชาติประชาธิปไตย พรรคหนุ่มไทย พรรคสหพันธ์เกษตรกร พรรคราษฎร พรรคคนดี พรรคอิสระ พรรคประชาชน พรรคศรีอารีย์เมตไตรย พรรคไทยอิสลาม พรรคสยามประเทศ พรรคสหภูมิ พรรคกระบวนการสหพันธ์รัฐสภาคนนิยม พรรคอีสาน พรรคชาติสังคมนิยม พรรคปฏิวัติ พรรคประชาธิปไตย และพรรคสหพันธ์ประชาธิปไตย

พนักงานอัยการจะร้องต่อศาลขอให้สั่งให้เพิกถอนการจดทะเบียนพรรคการเมืองนั้นเสียก็ได้ และถ้าศาลเห็นว่าพรรคการเมืองกระทำการดังกล่าวใน (1) (2) (3) หรือ (4) ให้ศาลสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนพรรคการเมืองนั้นเสีย

ให้สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย ประกาศการขอลงทะเบียนพรรคการเมืองตามมาตรฐานในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 11 ถือว่าหัวหน้าพรรคการเมืองหรือเลขาธิการพรรคการเมืองเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 12 ในกรณีเลิกพรรคการเมือง หรือพรรคการเมืองถูกเลิกถอนการจดทะเบียน ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจชำระบัญชี และสินทรัพย์ที่เหลือนั้นให้โอนไปให้แก่องค์การสาธารณกุศล

ตามที่ได้ระบุไว้ในข้อบังคับว่าด้วยวิธีการของพรรคการเมือง หรือถ้าไม่ได้ระบุไว้ ก็ให้สินทรัพย์ที่เหลือนั้นตกเป็นของรัฐ

มาตรา 12 ทวิ บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ผู้ใด ให้เงินหรือทรัพย์สินแก่พรรคการเมืองก็ดี สมัครเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองก็ดี มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือทั้งปรับทั้งจำ และให้ศาลสั่งให้ริบเงินหรือทรัพย์สินนั้นด้วย

พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ รวมตัวกันใช้สิทธิทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญโดยเสรี และปกป้องรักษาประโยชน์ของกลุ่มตามวิถีทางของระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ซึ่งถือได้ว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวนี้เป็นการปฏิรูปกฎหมายฉบับหนึ่งในช่วงระยะเวลาดังกล่าวที่เกิดจากแรงกดดันต่าง ๆ หลายประการ และใช้เวลายาวนานทั้งที่ควรเกิดขึ้นพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ 24 ที่แล้ว

1.2.5 กรณีศึกษาที่ 2 : พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ.2499

พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ.2499 ถือได้ว่าเป็นธรรมนูญฉบับแรก ที่ให้ความคุ้มครองและความเป็นธรรมแก่ผู้ใช้แรงงานไทย การเกิดขึ้นของพระราชบัญญัติฉบับนี้มีการต่อสู้ที่ยาวนานของผู้ได้รับประโยชน์ คือผู้ใช้แรงงาน แต่ขณะเดียวกันก็ใช้เรื่องดังกล่าวนี้เป็นเครื่องมือในการต่อสู้เพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองของผู้ควบคุมกลไก อำนาจรัฐ และกระบวนการในการตรากฎหมายของรัฐสภาก็ได้เปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม พระราชบัญญัตินี้จึงมีความน่าสนใจในแง่ของวัตถุประสงค์ของผู้ร่าง กระบวนการตรากฎหมายและกลุ่มผู้ที่ได้รับประโยชน์ ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. สภาพการณ์ทั่วไปด้านแรงงานในขณะนั้น

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี พ.ศ.2475 อันเป็นการสิ้นสุดของการผูกขาดอำนาจทางการเมืองของสถาบันพระมหากษัตริย์ และแทนที่โดยการร่วมกันเสด็จอำนาจของชนชั้นเจ้าที่ดินศักดินาและนายทุนขุนนางนายหน้า ทำให้ประชาชนเริ่มมีสิทธิประชาธิปไตยและส่งผลให้เกิดการเผยแพร่ประชาธิปไตยอย่างกว้างขวางในช่วงต่อมา แต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้มิได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลง

มาตรา 13 บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยสมาคมไม่ใช้บังคับแก่พรรคการเมือง จึงได้จดทะเบียนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 15 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ระบอบกรรมสิทธิแบบศักดินา ชนชั้นเจ้าที่ดินครอบครองที่ดินจำนวนมาก และขูดรีดแรงงานส่วนเกินในรูปค่าเช่าที่ดินจากชาวนา เพียงแต่บั่นทอนอิทธิพลทางเศรษฐกิจบางส่วน of สถาบันพระมหากษัตริย์ และเปิดช่องทางให้ชนชั้นนายทุนขุนนางพัฒนาเศรษฐกิจของคนได้สะดวกขึ้นเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ชบวนการ 24 มิถุนา จึงมิใช่การปฏิวัติชนชั้นนายทุน และการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมิได้อาศัยกำลังของมวลชนทำให้คณะผู้ก่อการมีกำลังอ่อนแอและมีลักษณะประนีประนอม¹³⁰ และแม้ว่าคณะราษฎรจะมีอุดมการณ์การให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนจากหมู่เหล่าในระดับหนึ่ง แต่การนัดหยุดงานของกรรมกรโรงสีข้าว และกรรมกรรถไฟเมื่อปี พ.ศ. 2477 ได้สร้างวาทกรรมกระเทือนแก่คณะราษฎรระดับหนึ่ง เป็นผลให้กลุ่มผู้สูญเสียอำนาจได้กล่าวหาคณะราษฎรว่าเป็นกลุ่มของผู้ที่จะนำเอาลัทธิคอมมิวนิสต์มาใช้ในประเทศไทย ในปี 2479 รัฐบาลจึงได้ออกกฎหมายสอบสวนภาวะกรรมกรออกมาเพื่อจัดการให้ปัญหาต่าง ๆ ลุล่วงไปด้วยดี¹³¹ โดยกำหนดให้คณะกรรมกรสอบสวนภาวะกรรมกรมีอำนาจหน้าที่ทำการสอบสวนเรื่องการครองชีพ การอนามัยและสุขภาพและอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของกรรมกร และกรรมกรได้เริ่มต้นรณรงค์เพื่อผลประโยชน์ของตนเองบ้าง ซึ่งผลจากการที่มีการตั้งโรงงานอุตสาหกรรมมากขึ้น และการปฏิบัติงานในโรงงานอุตสาหกรรมได้เกิดอุบัติเหตุ และความไม่ปลอดภัยในการทำงาน รัฐบาลจึงตราพระราชบัญญัติโรงงาน ในปี 2482 เพื่อวางข้อกำหนดเกี่ยวกับการตั้งโรงงานและความปลอดภัยในโรงงาน ต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ พ.ศ. 2484 เพื่อจัดหางานให้แก่ผู้ไร้อาชีพ และพระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย พ.ศ. 2499 เพื่อให้คนไทยสามารถประกอบอาชีพที่มีมาแต่โบราณได้อย่างมั่นคง ไม่ถูกแย่งอาชีพจากบุคคลสัญชาติอื่น

¹³⁰ ชมรมวิจัยสังคมไทย. เส้นทางสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มิตรใหม่, 2526, หน้า 222.

¹³¹ อารมณ พงพจน์. กรรมกร. กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, 2522.

ในด้านความต้องการแรงงาน ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง อุตสาหกรรมของไทยได้เริ่มขยายตัวมากขึ้น เนื่องจากรัฐบาลได้เริ่มเข้ามาดำเนินการ อุตสาหกรรมหลายอย่างด้วยตนเอง เช่น เมื่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม ขึ้นมาเป็น นายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2481 ได้เริ่มนโยบายชาตินิยมโดยโอนโรงสีข้าวของชาวจีน 10 โรง มาเป็นของรัฐ และก่อตั้งบริษัทข้าวไทย และในปี พ.ศ. 2483 ได้โอน โรงงานยาสูบเป็นของรัฐ โดยจ่ายค่าทดแทนให้บริษัทยาสูบบริติช-อเมริกัน¹³² เป็นต้น การขยายตัวด้านอุตสาหกรรม ทำให้ภาคพาณิชยกรรมและบริการเกิดขยายตัวตามไปด้วย ทำให้มีความต้องการแรงงานมากขึ้น และในระยะตั้งแต่ พ.ศ. 2491 เป็นต้นมา ได้ มีการเสนอร่างกฎหมายขึ้นโดยกระทรวงมหาดไทย เพราะในระยะเวลาดังกล่าวมี ข้อพิพาทระหว่างคนงานกับนายจ้างบ่อยครั้ง และบางครั้งมีการนัดหยุดงานขึ้น ซึ่งเป็น ผลกระทบต่อส่วนรวม เกิดความเดือดร้อนทั้งนายจ้างและลูกจ้าง นอกจากนี้ยังมีความ เคลื่อนไหวเรียกร้องให้ออกกฎหมายคุ้มครองสวัสดิการกรรมกร และกำหนดวิธีการ และมาตรการต่าง ๆ ด้านแรงงานสัมพันธ์มากขึ้น ทั้งทางรัฐสภาและหนังสือพิมพ์ โดยสรุปลักษณะของสังคมไทยก่อนปี พ.ศ. 2500 จึงมีลักษณะเป็นสังคมกึ่งเมืองขึ้น กึ่ง ศักดินาที่ด้านหนึ่งถูกรอบงำทางเศรษฐกิจ การเมือง จากอิทธิพลของอังกฤษและ ฝรั่งเศส ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง และถูกแทนที่โดยอิทธิพลของสหรัฐอเมริกา ที่ต้องการใช้ไทยเป็นฐานปฏิบัติการทางการเมืองในการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ และจัด จักรวรรดินิยมชาติอื่น ๆ ออกไปภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

2. บทบาทการต่อสู้อันยาวนานของกรรมกร

ภายหลังการปฏิวัติในปี 2475 จนถึงสิ้นสงครามโลกครั้งที่สองนั้น กรรมกรเริ่มตื่นตัวในสิทธิของตนตามเสรีภาพที่ได้รับ มีการประท้วงนัดหยุดงานและ การถวายเป็นหมู่คนงานรถราง รถไฟมีกะสัน ปูนซีเมนต์ โรงสี โรงเลื่อย กรรมกร บ่อยครั้ง ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงความตื่นตัวของคนงานในอันที่จะปรับปรุง

¹³² สุธีร์ ประศาสน์เศรษฐ. "ระบบทุนนิยมโดยรัฐในประเทศไทย ค.ศ. 1932-1959" ในฉัตรทิพย์ นาถสุภา, บรรณาธิการ, วัฒนาการทุนนิยมไทย, กรุงเทพฯ : สารศึกษาการพิมพ์, 2523, หน้า 168-169.

สภาพความเป็นอยู่ของตนให้ดีขึ้น แต่มีข้อสังเกต 3 ประการคือ ในประการแรก คนงานที่เข้าร่วมการเคลื่อนไหวมาจากภาคบริการและการค้าเป็นหลัก และมาจากภาคการผลิตเพียงเล็กน้อย ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะเฉพาะของการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย อันทำให้กรรมกรในภาคการผลิตน้อยกว่าภาคบริการ ในประการที่สอง ผู้นำของการเคลื่อนไหวมักเป็นบุคคลภายนอกวงการแรงงาน ส่วนใหญ่เป็นปัญญาชน นักหนังสือพิมพ์ และมีนักการเมืองพยายามเข้ามาอาศัยประโยชน์จากการรวมตัวของคนงานบ้างแต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ และในประการที่สาม การเคลื่อนไหวยังมีลักษณะกระจายตามสถานที่ประกอบการ ยังไม่มีการรวมตัวตามสาขาอาชีพหรือนัดหยุดงาน และไม่พบว่ามีอุดมการณ์ทางชนชั้นเกิดขึ้นในหมู่คนงานในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง¹³³

สำหรับการเคลื่อนไหวต่อสู้ของขบวนการกรรมกรไทยภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองมาจนถึง พ.ศ. 2500 นั้น ในยุคนั้นกรรมกรมีความตื่นตัวสูง ได้รวมตัวกันจัดตั้งเป็นสมาคม สหภาพแรงงานกันอย่างกว้างขวาง ประกอบกับปัญหาทางเศรษฐกิจ เช่น เงินเฟ้อ สินค้าราคาแพง อันเป็นผลจากสงคราม ซึ่งมีผลต่อการเคลื่อนไหวของกรรมกรโดยตรง ประมาณกันว่าระหว่างปี พ.ศ. 2488-2489 มีการสไตรค์ถึง 173 ครั้ง และการสไตรค์แต่ละครั้งมีลักษณะเป็นการต่อสู้ร่วมกันระหว่างกรรมกรไทยกับกรรมกรจีน เช่น การสไตรค์ใหญ่ของกุลิเงินลูกจ้างบริษัทข้าวไทย ซึ่งเป็นของรัฐบาลในวันที่ 16 พฤศจิกายน 2488 มีกรรมกรโรงสีเงินและลูกจ้างรัฐบาลสไตรค์สนับสนุน มีผู้เข้าร่วมถึง 4,000 คน และได้มีการตกลงกันระหว่างกรรมกร นายทุนและรัฐ ปรากฏว่ากรรมกรประสบความสำเร็จในการต่อสู้ได้ค่าแรงเพิ่ม¹³⁴ สมาคมของคนงานที่ก่อตั้งขึ้นภายหลังสงครามโลกนี้มีวัตถุประสงค์

¹³³ กรรชฎา พูนพิณช์. คำบรรยายในการอบรมหลักสูตร "ประวัติศาสตร์ขบวนการแรงงานไทย" จัดโดยมูลนิธิอารมณั พงศ์พังน เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2533 ณ ห้องประชุมมูลนิธิอารมณั พงศ์พังน.

¹³⁴ บุญโฮม อิงชัยภูมิ, บรรณาธิการ. ประวัติศาสตร์ขบวนการแรงงานไทย. กรุงเทพฯ : พิมพ์ดูลา, 2533.

เน้นหนักไปในการต่อรองกับนายจ้าง เช่นในปี 2489 มีการก่อตั้งสมาคมลูกจ้างช่างพิมพ์ สมาคมคนขับสามล้อ สมาคมลูกจ้างคนงานในกิจการขนส่ง ในปี 2490 มีการก่อตั้งสมาคมคนงานรถไฟ สมาคมคนลากรถเจ๊ก เป็นต้น¹³⁵

สหภาพแรงงานได้กำเนิดขึ้นตามหลักสากลจริง ๆ ก็ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งในสมัยนั้นเรียกว่า สหบาลกรรมกร (Trade Union) ในประเทศไทยนั้น ประมาณปลายปี 2487 ก็ได้มีการตั้งกลุ่มสหบาลกรรมกรขึ้นเรียกว่า "สหบาลกรรมกรกลาง หรือ Central Union of Labour" การเคลื่อนไหวดังกล่าวนี้ สามารถดำเนินไปอย่างเปิดเผย ซึ่งรัฐบาลในขณะนั้นคือ รัฐบาลของพรรคสหชีพและแนวรัฐธรรมนูญที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของนายปรีดี พนมยงค์ ประกอบกับไทยต้องการเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติ รัฐบาลจึงต้องยกเลิกกฎหมายคอมมิวนิสต์ทำให้เกิดบรรยากาศที่เป็นประชาธิปไตย และในปี 2490 รัฐบาลเริ่มยอมรับสหบาลกรรมกรกลางอย่างเป็นทางการ โดยได้จัดให้มีการจดทะเบียนขึ้น สหบาลกรรมกรกลางนี้ก็คือ สมาคมสหอาชีพกรรมกรแห่งประเทศไทยนั่นเอง มีสมาคมเข้าร่วม 51 สมาคม 60 กว่าอาชีพ และมีสมาชิกถึง 75,000 คนเศษ นับเป็นองค์กรกรรมกรแห่งแรกที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทย และองค์กรนี้จัดสัมมนา จัดทำบันทึกข้อเรียกร้องของกรรมกรและนำบันทึกนี้ไปหารือกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อนำเสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพกรรมกร ซึ่งต่อมาได้มีการนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรผลปรากฏว่า สมาชิกสภาผู้แทนสังกัดพรรคร่วมรัฐบาลคือพรรคสหชีพยอมรับ แต่สมาชิกพรรคฝ่ายค้านได้แก่พรรคประชาธิปัตย์และแนวรัฐธรรมนูญบางส่วน ไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงตกไปในที่สุด¹³⁶ นับว่ากลุ่มผลประโยชน์ได้เริ่ม

¹³⁵ ผาสุก พงษ์ไพจิตร. "วิวัฒนาการเบื้องต้นของสมาคมลูกจ้างในอุตสาหกรรมไทย" ค่าจ้างและแรงงานสัมพันธ์ในอุตสาหกรรมไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2515, หน้า 70.

¹³⁶ คำรึ เรื่องสุธรรม และจรูญ ละสา. ขบวนการกรรมกรในประเทศไทยกับการต่อสู้เคลื่อนไหวและพัฒนาการของแรงงาน. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ เลียงเชียง, 2529.

เข้ามามีส่วนในการตรากฎหมายโดยผ่านกระบวนการของสภา ต่อมาได้เกิดรัฐประหาร ในปี 2490 ต่อมาในปี พ.ศ. 2491 จอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งมีนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์ มองเห็นอิทธิพลของสหอาชีพะในวงการกรรมกร และเข้าใจว่าสหอาชีพะสนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งเป็นศัตรูทางการเมืองที่สำคัญของตน จึงได้สนับสนุนให้บริวารของตนจัดตั้งสมาคมกรรมกรแห่งประเทศไทยขึ้น เรียกว่าสหบาลแรงงานไทย* ซึ่งสหบาลกรรมกรไทยได้รับเงินสนับสนุนจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยได้รับเงินอุดหนุนผ่านกรมประชาสัมพันธ์หลายแสนบาท ทำให้สมาชิกของสหบาลกรรมกรไทยไม่ต้องเสียค่าสมัครและค่าบำรุงแก่สมาคมแต่อย่างใด¹³⁷ และเจ้าหน้าที่ของสหบาลได้รับเงินของรัฐบาล สหบาลกรรมกรไทยรับสมาชิกทั้งที่เป็นลูกจ้างและที่ไม่ได้เป็นลูกจ้าง เช่น กรรมกรถีบสามล้อ ทำให้สมาชิกเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เพียงระยะเวลา 1 ปีหลังก่อตั้งก็มีสมาชิกถึง 70,000 คน โดยมีสมาชิกส่วนใหญ่เป็นคนไทย** ส่วนสหอาชีพะกรรมกรแห่งประเทศไทยได้ถูกยกเลิกโดยรัฐบาลเผด็จการของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่ไม่ยอมต่อทะเบียนให้ สำหรับสมาคมกรรมกรไทยนั้นถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองของชนชั้นอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ผู้ใช้แรงงานมาตลอด การนัดหยุดงาน การเลิกสไตรค์ ขึ้นอยู่กับความพอใจของนักการเมืองที่หนุนหลังสมาคมแม้แต่การต่อรอง

*สหบาลกรรมกรไทย ได้เปลี่ยนชื่อเป็นสมาคมกรรมกรไทย (Thai National Trade Union Congress TNTUC) ในปี พ.ศ. 2494 และหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานปี พ.ศ. 2499 ก็อยู่ในรูปของสหพันธ์แรงงาน โดยใช้ชื่อว่า สหพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย.

¹³⁷ สุภชัย มนัสไพบุลย์. "การเคลื่อนไหวของกลุ่มลูกจ้างในประเทศไทย" คำบรรยายในการอบรมวิชาแรงงานสัมพันธ์แก่ผู้นำคนงาน คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517.

** จ่านงค์ สมประสงค์ (2521) ได้ให้ความเห็นว่าสหบาลกรรมกรไทย ก่อตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นฐานในการล้มสหอาชีพะกรรมกรไทย โดยเมื่อรัฐบาลในสมัยนั้น เห็นว่าสหบาลกรรมกรไทยมีสมาชิกมากพอ ก็ไม่ยอมต่อทะเบียนให้สหอาชีพะกรรมกรไทยอีกต่อไป

ผลประโยชน์ก็ตกอยู่ภายใต้การชี้นำของนักการเมือง หาได้เคลื่อนไหวไปตามระบบของสหภาพแรงงานที่แท้จริงไม่¹³⁸

เหตุที่จอมพล ป. มาจัดตั้งสมาคมกรรมกรไทยนั้นมีเหตุผลเพื่อต่อต้านคอมมิวนิสต์ เพื่อทำลายพลังกรรมกรที่สนับสนุนสหอาชีพะ เพื่อชิงการนำในวงการกรรมกรทั้งในประเทศและต่างประเทศ นอกจากนี้รัฐบาลยังได้สนับสนุนให้บุคคลต่างอาชีพจัดตั้งเป็นสหพันธ์ต่าง ๆ อีกหลายสหพันธ์ เช่นสนับสนุนให้แม่ค้าหาบเร่แผงลอยรวมตัวกันเข้าเป็นสหพันธ์การค้าข่อย มีการเรียกดัวสมาชิกสมาคมกรรมกรไทยบางส่วน ไปอบรมการต่อต้านคอมมิวนิสต์ที่สำนักงานใหญ่สันนิบาตเสรีพันธ์ในปี 2494 กรรมกรจึงถูกใช้ทำการโฆษณาต่อต้านคอมมิวนิสต์ตามนโยบายของสันนิบาตเสรีพันธ์

ภายหลังจากการที่รัฐบาลได้ใช้อำนาจทางการเมืองทำลายสหอาชีพะกรรมกรแห่งประเทศไทยลงในปี 2492 และได้จับกุมคุมขังผู้นำกรรมกรภายในองค์กรจัดตั้งองค์กรนี้ในข้อหาคอมมิวนิสต์ ข้อหากบฏในปี 2495 แล้ว ในปี 2497 รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยมี พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ รัฐมนตรีมหาดไทยและอธิบดีกรมตำรวจ เป็นแกนสนับสนุนให้มีการตั้งสมาคมกรรมกรขึ้นอีกแห่งหนึ่งคือ สมาคมกรรมกรเสรีแรงงานแห่งประเทศไทย เพื่อควบคุมกรรมกรโดยใกล้ชิด เพื่อเป็นฐานทางมวลชนและใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองสนับสนุนรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม สมาคมแรงงานทั้งสองแห่งนี้ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล โดยรัฐออกค่าใช้จ่ายในการจ้างเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานและให้สวัสดิการแก่สมาชิก จนดูเหมือนเป็นการส่งเคราะห์คนงานผ่านกรมประชาสงเคราะห์นั่นเอง¹³⁹ แม้ว่ารัฐบาลจะได้สงเคราะห์กรรมกรโดยวิธีดังกล่าว แต่มีกรรมกรบางส่วนไม่พอใจวิธีการดำเนินการแบบนี้ ทำให้เกิดการแยกตัวของกรรมกรกลุ่มหนึ่ง ซึ่งเรียกดัวเองว่า "กรรมกร 16 หน่วย" ออกจากสมาคมกรรมกรไทย ประกอบด้วยกรรมกรไฟฟ้า รถไฟ สามล้อ โรงสี โรงเลื่อย ทอผ้า และอื่น ๆ โดยมีจุดประสงค์ในกรเรียกร้องให้มีพระราชบัญญัติ

¹³⁸ อารมณ พงศ์พจน์. กรรมกร. อ่างแล้ว, หน้า 51.

¹³⁹ เด่นพงษ์ พลละคร. สหภาพแรงงาน. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยเชชม, 2515. หน้า 62.

แรงงาน และในปี 2498 หลังจากรัฐบาลประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง ก็ได้มีการตั้งพรรคกรรมกรขึ้นมีนโยบายเรียกร้องให้มีการตั้งกฎหมายแรงงาน ให้จัดตั้งสหพันธ์แรงงานโดยเสรี และเรียกร้องให้มีวันกรรมกรขึ้นมาอีก¹⁴⁰ แต่อย่างไรก็ตาม พรรคนี้ไม่ได้ที่นั่งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในระหว่างนี้กรรมกรก็ได้มีการเคลื่อนไหวต่อสู้ตลอดมา โดยสรุปในระยะก่อน พ.ศ. 2500 ผู้ใช้แรงงานได้พยายามเคลื่อนไหว เพื่อใช้อำนาจของกฎหมายเข้ามาเป็นเกณฑ์ในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง และในการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการทำงาน มีการต่อสู้ให้สหภาพแรงงานเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมาย สะท้อนให้เห็นว่าคนงานพยายามสร้างหลักประกันให้ตนเองมีอำนาจในการเจรจาต่อรองเพื่อปรับปรุงสภาพการจ้าง จนสามารถเป็นพลังผลักดันที่สำคัญประการหนึ่งให้เกิดพระราชบัญญัติแรงงาน

3. บทบาทขององค์การระหว่างประเทศ

องค์การระหว่างประเทศที่เข้ามาส่วนร่วมในการผลักดันให้เกิดพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 คือ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ ILO (International Labour Organization) ซึ่งไทยได้เข้าร่วมลงนามก่อตั้งกับประเทศสมาชิก ผู้ก่อตั้งแรกเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2462 ในรัชสมัยรัชกาลที่ 6 แต่สภาพแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม ในยุคนั้นไม่เอื้ออำนวยต่อการขยายการคุ้มครองแรงงานในประเทศ จึงไม่ปรากฏผลคุ้มครองแรงงานอย่างชัดเจนมากนัก การดำเนินการขององค์การระหว่างประเทศนั้นใช้วิธีการดำเนินการที่สำคัญ 3 วิธีการ คือ วิธีแรก การกำหนดประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ (The International Labour Code) ซึ่งประกอบด้วยอนุสัญญา (Conventions) และข้อเสนอแนะ (Recommendation) ในเรื่องต่าง ๆ ออกโดยความเห็นชอบของการประชุมแรงงานระหว่างประเทศ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการออกกฎหมายและใช้ปฏิบัติของประเทศสมาชิกเมื่อออกอนุสัญญาและข้อเสนอแนะมาแล้ว ก็มีการติดตาม

¹⁴⁰ พันเอกชาญชัย รามโกมุท. แรงงานกับปัญหาการนัดหยุดงานในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519. หน้า 21.

ควบคุมบังคับบัญชาให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ อนุสัญญานั้นถ้าประเทศสมาชิกได้ให้สัตยาบันแล้วมีผลผูกพันจะต้องออกกฎหมายในประเทศของตนรับรองให้เป็นไปตามข้อกำหนดของอนุสัญญา ถ้าไม่ทำตามจะถูกประณามและมีการใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อเป็นการลงโทษหรือบังคับให้ปฏิบัติตาม ส่วนข้อเสนอแนะนั้นเป็นเพียงข้อเสนอแนะไม่จำเป็นต้องให้สัตยาบัน และไม่มีผลผูกพันแต่อย่างใด นับตั้งแต่ก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นต้นมาจนถึง พ.ศ. 2537 มีอนุสัญญาทั้งสิ้น 174 ฉบับ ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันจนถึง พ.ศ. 2500 จำนวน 10 ฉบับ¹⁴¹ คือ

- (1) อนุสัญญาฉบับที่ 4 ว่าด้วยการหยุดพักก่อนประจำสัปดาห์ในงานอุตสาหกรรม ค.ศ. 1921
- (2) อนุสัญญาฉบับที่ 19 ว่าด้วยการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันในเรื่องค่าทดแทน สำหรับคนงานชาติในบังคับและคนต่างชาติ ค.ศ. 1925
- (3) อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930
- (4) อนุสัญญาฉบับที่ 80 ว่าด้วยการแก้ไขบางส่วนของอนุสัญญา ค.ศ. 1946
- (5) อนุสัญญาฉบับที่ 88 ว่าด้วยการจัดตั้งบริการจัดหางาน ค.ศ. 1948
- (6) อนุสัญญาฉบับที่ 104 ว่าด้วยการเลิกบังคับทางอาญาแก่กรรมกรพื้นเมืองที่ละเมิดสัญญาจ้าง ค.ศ. 1955
- (7) อนุสัญญาฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ ค.ศ. 1957

ในวิธีที่สองคือ การวิจัย การศึกษาเอกสาร โดยทำการค้นคว้าวิจัย ศึกษาและจัดทำเอกสารเผยแพร่ จัดการศึกษา ฝึกอบรมระดับสูงและจัดตั้ง

¹⁴¹ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 75 ปี แห่งความสัมพันธ์ไทยกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ, กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, กรุงเทพมหานคร : ป.สัมพันธ์พาณิชย์ หจก., 2537.

ศูนย์ฝึกอาชีพระหว่างประเทศ ซึ่งบริการทั้งบุคลากรทางภาครัฐ นายจ้างและลูกจ้าง และวิธีที่สามคือ การให้ความร่วมมือทางวิชาการด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนา เช่นส่งผู้เชี่ยวชาญมาให้ความปรึกษาในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติ ช่วยเหลือและแนะนำในการจัดวางโครงการใหม่ ๆ เช่นโครงการฝึกอบรมวิชาชีพ โครงการพัฒนาชนบท สำหรับประเทศไทยในปี 2490 เจ้าหน้าที่ขององค์การการกรรรมกรที่ประจำอยู่ในภูมิภาคเอเชียได้เข้ามาศึกษาดูงานที่เกี่ยวกับกรรรมกรในประเทศไทย และได้ชี้แจงให้เห็นว่าการที่ประเทศไทยกำหนดอายุขั้นต่ำของเด็กที่ทำงานไว้เป็น 10 ปีนั้น ไม่เหมาะสม เพราะตามกฎหมายระหว่างประเทศถือว่าวัยแรงงานของเด็กนั้นเริ่มเมื่ออายุ 14 ปี และจากการมาสำรวจศึกษาของเจ้าหน้าที่องค์การการกรรรมกรในครั้งนั้น ทำให้องค์การการกรรรมกรระหว่างประเทศได้ส่งผู้เชี่ยวชาญเข้ามาพิจารณาให้การปรึกษาเกี่ยวกับกิจกรรมแรงงานไทยต่อมา และในปี พ.ศ. 2494 นับว่าเป็นปีแรกที่องค์การการกรรรมกรระหว่างประเทศและหน่วยงานแรงงานของประเทศไทยได้ร่วมกันทำงานร่วมกัน โดยองค์การการกรรรมกรระหว่างประเทศได้ส่งผู้เชี่ยวชาญเข้ามาปรึกษาหารือกับรัฐบาล และวางแนวทางในการดำเนินงาน โดยทางองค์การฯ ได้ส่ง ดร. เมธี ดุลยจินดา ซึ่งเป็นคนไทย และเป็นผู้เชี่ยวชาญที่ทำงานอยู่ในสำนักงานใหญ่ขององค์การนี้ เข้ามาศึกษาปัญหาและหารือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทยเป็นเวลา 6 เดือน¹⁴² ต่อมาในปี พ.ศ. 2496 ทางองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ส่ง ดร. ลูวิก แฮมเบอร์เกอร์ (Dr. Ludwig Hamburger) เข้ามาศึกษาสภาพและปัญหาแรงงานในเมืองไทย เป็นการศึกษารื่องแรงงานครั้งแรก จากรายงานฉบับนี้ทางรัฐบาลก็ได้เริ่มพิจารณาปัญหาแรงงานอย่างจริงจัง จนในที่สุดได้มีการขกร่างและประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานเป็นครั้งแรกในปี 2499

¹⁴²นิคม จันทรวิทุร. "กรรรมแรงงานกับองค์การการกรรรมกรระหว่างประเทศ." รวบรวมบทความการแรงงานและองค์การการกรรรมกรระหว่างประเทศ, " หน้า 21-22.

4. บทบาทของผู้บริหาร จอมพล ป. พิบูลสงคราม

รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีแนวโน้มทางความคิดที่จะใช้กฎหมายแรงงานในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจและต้องการสร้างความนิยมจากกรรมกรเพื่อใช้พลังกรรมกรเป็นฐานอำนาจทางการเมือง ดังนั้นในอีกด้านหนึ่งจอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงดำเนินนโยบายการเมืองแบบสองหน้า กล่าวคือ เพราะเสียงเรียกร้องและพลังของมวลกรรมกรไทยที่กำขึ้นอย่างหนักหน่วง จอมพล ป. และที่ปรึกษาเห็นชัดว่าไม่อาจจะถ่วงรอการปฏิเสชสิทธิของมวลกรรมกรได้อีกต่อไป ไม่มีผลใดจะได้ไปกว่าการปฏิบัติตามมติมหาชน ถ้าจะให้สมาคมกรรมกรไทยซึ่งตนอุปถัมภ์อยู่ดำเนินการเรียกร้องเสียเอง ก็จะไม่มีเหตุผลจึงจำเป็นต้องมีองค์กรใหม่ขึ้นมาเรียกร้องแทน จึงจำเป็นต้องมีองค์กรใหม่ขึ้นมาเพื่อเรียกร้องแทน ซึ่งในขณะนั้นจอมพล ป. พิบูลสงคราม รู้ตัวดีว่าไม่อาจกุมอำนาจเด็ดขาดได้อีกนาน เนื่องจากผู้ใกล้ชิดคือ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เริ่มมีอำนาจมากขึ้น ซึ่งในช่วงดังกล่าวนี้จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้เดินทางรอบโลก และผลของการบีบบังคับรอบด้านดังกล่าว ในปี พ.ศ. 2499 รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงต้องยอมให้กรรมกรจัดงานเฉลิมฉลองวันกรรมกรสากล 1 พฤษภาคม โดยอยู่ในความอุปถัมภ์ของรัฐบาล ในระยะเวลาดังกล่าวนี้มีสมาคมกรรมกรถึง 154 สมาคมเข้าร่วมงานและเรียกร้องให้รัฐบาลออกพระราชบัญญัติแรงงาน รับรองสิทธิการตั้งสหภาพแรงงาน มีค่าขวัญขับไล่จักรพรรดินิยม ปลดแอกเศรษฐกิจให้คุ้มครองอุตสาหกรรมแห่งชาติ เป็นต้น¹⁴³ ประกอบกับมูลเหตุจูงใจข้อหนึ่งคือ จอมพล ป. หวังเอาใจกรรมกรเพื่อให้ได้รับการสนับสนุนในการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2500 ซึ่งบุคคลชั้นมันสมองของพรรคเสรีนิยมคงคิดลาต้องพยายามทุกวิถีทางที่จะเอาชนะในการเลือกตั้งในเดือนกุมภาพันธ์ 2500 ให้ได้¹⁴⁴ ฉะนั้นในปีนี้เอง รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแรงงานเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร

¹⁴³ บุญโฮม อิงชัยภูมิ, บรรณาธิการ, ประวัติศาสตร์ขบวนการแรงงานไทย. อ่างแล้ว, หน้า 53.

¹⁴⁴ เต็มพงษ์ พลละคร. สหภาพแรงงาน. อ่างแล้ว, หน้า 72.

5. กระบวนการตรากฎหมายและการดำเนินการภาครัฐบาล

ร่างพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 นี้ ได้เริ่มร่างตั้งแต่ พ.ศ. 2491 ซึ่งกรมประชาสงเคราะห์ โดยกระทรวงมหาดไทยได้ยกร่างเสนอคณะรัฐมนตรี เนื่องจากในระยะนั้นมีข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และมีการหยุดงานประท้วงบ่อยครั้ง อีกประการหนึ่งประเทศไทยเป็นสมาชิกขององค์การกรรมกรระหว่างประเทศ จึงควรออกกฎหมายว่าด้วยกรรมกรให้สอดคล้องกับแนวทางที่องค์การฯ ได้วางไว้ ร่างพระราชบัญญัติที่กรมประชาสงเคราะห์ยกร่างครั้งนี้มี 2 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน และ 2) พระราชบัญญัติสหภาพแรงงาน คณะรัฐมนตรีได้ลงมติ (ในปี 2491) ให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาเรื่องนี้ร่วมกับกระทรวงการต่างประเทศอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งในที่สุดได้มีความเห็นสมควรที่จะได้รับตรากฎหมายกรรมกรขึ้นโดยเร็ว โดยส่งร่างของกรมประชาสงเคราะห์ไปให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาร่วมกับผู้แทนกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง มีกระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงเกษตร กระทรวงสาธารณสุข คณะกรรมการได้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวเรื่อยมาตามลำดับจนถึงปี พ.ศ. 2496 จึงเสร็จสิ้น แต่ยังไม่ได้เสนอคณะรัฐมนตรีรับหลักการ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2495 มีการหยุดงานในโรงงานท่าแก้วธนบุรี กรมประชาสงเคราะห์ได้บันทึกเรื่องนี้เสนอกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ฯพณฯ จอมพล ป. พิบูลสงคราม) ได้บัญชาให้หาวิธีการเกี่ยวกับการยุติข้อพิพาทแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์จึงได้บันทึกเสนอหลักการตามแนวการปฏิบัติของประเทศประชาธิปไตยต่าง ๆ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้เห็นชอบด้วย และให้กรมประชาสงเคราะห์เป็นเจ้าของเรื่องร่วมกับคณะกรรมการกฤษฎีกายกร่างขึ้น และให้รับพิจารณาออกกฎหมายนี้ให้ทันก่อนปี พ.ศ. 2500 ในระหว่างนี้ ในวันที่ 21 กรกฎาคม 2497 คณะรัฐมนตรีได้ลงมติให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงสาธารณสุขยกร่างกฎหมายคุ้มครองสวัสดิภาพการทำงานของกรรมกรหญิง และคณะรัฐมนตรีได้มีมติในวันที่ 5 มกราคม 2498 ให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณายกร่างเสนอในขณะเดียวกันในเดือนตุลาคม 2498 กระทรวงมหาดไทยได้รับจดหมายร้องทุกข์จากเสมียนในโรงรับจำนำของรัฐบาล ขอให้เสมียนและคนงานในบ้านค้าได้มีวันหยุด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้นคือ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้สั่งให้กรมประชาสงเคราะห์ประมวลความเห็นลงในกฎหมายด้วย

ในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2499 คณะรัฐมนตรีได้ลงมติให้กระทรวงมหาดไทย และเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาร่างพระราชบัญญัติกรรมกรให้ทันสมัยสภาผู้แทนราษฎรในสมัยต่อไป และให้เชิญผู้แทนนายจ้าง ลูกจ้างทั้งของรัฐบาลและเอกชนมาร่วมพิจารณาด้วย อาศัยมติของรัฐมนตรีดังกล่าว กรมประชาสงเคราะห์จึงได้เริ่มรวบรวมร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับกรรมกรที่ได้ร่างไว้ในขณะนั้น ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 5 ฉบับ คือ 1. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน 2. พระราชบัญญัติสหภาพแรงงาน 3. พระราชบัญญัติยุติข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง 4. พระราชบัญญัติคุ้มครองสวัสดิภาพการทำงานของกรรมกรหญิงและเด็ก และ 5. พระราชบัญญัติกำหนดวันหยุดงานของสถานร้านค้า และได้เริ่มพิจารณาตรวจร่างอีกครั้งหนึ่งกับเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกา งานตรวจร่างครั้งนี้เริ่มตั้งแต่วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2499 จนถึงวันที่ 19 พฤษภาคม 2499 รวมการประชุมพิจารณา 44 ครั้ง จึงเสร็จการพิจารณา และในที่สุดเห็นสมควรที่จะเสนอร่างกฎหมายกรรมกรเพียง 3 ฉบับ คือ 1. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน โดยรวมพระราชบัญญัติคุ้มครองสวัสดิภาพคนงานหญิงและเด็กเข้าไว้ด้วย 2. พระราชบัญญัติสหภาพแรงงาน และ 3. พระราชบัญญัติว่าด้วยการยุติข้อพิพาท และให้งดเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกำหนดวันหยุดงานของสถานร้านค้า นั้น เพราะพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานได้คลุมถึงอยู่แล้ว

ในวันที่ 20 มีนาคม 2499 กรมประชาสงเคราะห์ได้เชิญผู้แทนหน่วยราชการ องค์กร สมาคม บริษัทและโรงงาน รวม 23 นาย ผู้แทนสมาคมลูกจ้าง 2 ราย และผู้แทนหนังสือพิมพ์อีกหลายฉบับมาเพื่อรับทราบและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่กรมประชาสงเคราะห์ได้ร่างขึ้น ที่ประชุมได้ตกลงที่จะส่งข้อคิดเห็นเกี่ยวกับต้นร่างมาในการประชุมคราวหน้า คือ ในวันที่ 10 เมษายน 2499 ซึ่งได้มีการประชุมผู้แทนนายจ้างและลูกจ้างอีกครั้งหนึ่ง ที่ประชุมได้เห็นชอบเป็นเอกฉันท์ในหลักการของร่างพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับ แต่มีการเสนอความเห็นเปลี่ยนแปลงในประเด็นปลีกย่อยบางประการ เช่น การกำหนดเวลาทำงาน ค่าจ้างแรงงาน การกำหนดวันหยุดพักผ่อน การสวัสดิการ การจดทะเบียนสหภาพแรงงานและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งกรมประชาสงเคราะห์ก็ได้ประมวลแก้ไขโดยถือหลักให้ความยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย

ต่อมาในวันที่ 1 พฤษภาคม 2499 อันเป็นวันกรรมกรแห่งชาติ ผู้แทนกรรมกรหน่วยต่าง ๆ ได้จัดให้มีการอภิปรายพระราชบัญญัติกรรมกรทั้งสามฉบับชั้น ๗ ห้องประชุมกระทรวงวัฒนธรรม มีผู้ร่วมประชุมประมาณ 1,000 คน เศษ รองอธิบดี กรมประชาสัมพันธ์ (ดร.มาลัย หุวะนันทน์) พร้อมด้วยเจ้าหน้าที่ได้ไปชี้แจงด้วย ในการชุมนุมอภิปรายวันนี้ผู้แทนกรรมกรทั้งหลายได้ลงมติเห็นชอบในการที่จะตรากฎหมาย กรรมกร แต่มีข้อคัดค้านในหลักการใหญ่อยู่ 5 ประการ กล่าวคือ 1. เรื่องอำนาจ ของสารวัตรแรงงาน ผู้แทนกรรมกรมีความเห็นว่า กฎหมายให้อำนาจมากเกินไป และเสนอให้การวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นอำนาจของศาล 2. เรื่องเงินบำเหน็จ ผู้แทน กรรมกรเสนอให้คนงานได้รับบำเหน็จเมื่อต้องออกจากงานโดยไม่มีความผิดและมีสิทธิ ได้รับเงินโบนัส 3. เรื่องโทษ ผู้แทนกรรมกรเห็นว่าโทษตามกฎหมายสูงไป ขอให้ ลดลง 4. กำหนดเวลาพิจารณาข้อพิพาทของคณะกรรมการแรงงาน 90 วันนั้นนาน เกินไป ขอเสนอเพียง 7 วัน และ 5. ผู้แทนกรรมกรเสนอให้กำหนดอัตราค่าจ้าง ขั้นต่ำไว้ในกฎหมาย

จากข้อเสนอของผู้แทนกรรมกร กรมประชาสัมพันธ์ได้แก้ไข ตัดทอนอำนาจของสารวัตรแรงงานให้น้อยลง และให้คนงานหรือนายจ้างมีสิทธินำเรื่อง ไปสู่ศาล หากไม่เห็นชอบกับคำวินิจฉัยของอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ นอกจากนั้น ได้ลดกำหนดเวลาการพิจารณาข้อพิพาทของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธมิตรลงเหลือ 30 วัน ส่วนที่เกี่ยวกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำนั้น เห็นว่าจำเป็นต้องออกกฎหมาย พิเศษต่างหากอีกฉบับหนึ่ง

หลังจากที่ได้ประมวลข้อคิดเห็นของนายจ้างและลูกจ้างแล้ว กรมประชาสัมพันธ์และคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้พิจารณาปรับปรุงร่างพระราช- บัญญัติทั้งสามให้สอดคล้องกับข้อคิดเห็นดังกล่าวอีกครั้ง และเห็นชอบที่จะรวมร่าง พระราชบัญญัติกรรมกรทั้งสามฉบับเข้าด้วยกัน โดยใช้ชื่อว่า "พระราชบัญญัติว่าด้วย คนงาน" ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้แทนกรรมกรและหนังสือพิมพ์ทั่วไป ร่างพระราชบัญญัตินี้ประกอบด้วยส่วนสำคัญ 3 ลักษณะ คือ การคุ้มครองแรงงาน สหภาพแรงงานและสหพันธ์ และการยุติข้อพิพาทแรงงาน เมื่อได้ตรวจสอบเสร็จสิ้น ในวันที่ 19 พฤษภาคม 2499 จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ได้สั่งให้กรม ประชาสัมพันธ์นำร่างพระราชบัญญัติคนงานส่งให้กรมประชาสัมพันธ์แจกจ่ายให้แก่

หนังสือพิมพ์เพื่อฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อไป ในเวลาเดียวกันกรมประชา-
สงเคราะห์ก็ได้ขอให้หนังสือพิมพ์ทุกฉบับแสดงความคิดเห็น ซึ่งส่วนมากแสดงความ
เห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินี้ กรมประชาสงเคราะห์จึงนำร่างดังกล่าวเสนอต่อไป
ยังกระทรวงมหาดไทย ซึ่งก็ได้รับความเห็นชอบด้วย

ต่อมาเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2499 สหพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย
ได้เปิดประชุมผู้แทนกรรมกรขึ้นอีกครั้งหนึ่ง ณ ห้องประชุมกระทรวงวัฒนธรรมเพื่อ
พิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยคนงาน มีกรรมกรเข้าร่วมประชุมประมาณ 4,000
คน ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติคนงานทุกมาตรา และลงมติเห็นชอบใน
หลักการพร้อมทั้งเสนอแก้ไขในประเด็นบางข้อ เช่น ให้มีคณะกรรมการแรงงานขึ้นเพื่อ
ปฏิบัติตามกฎหมาย ให้สหภาพแรงงานได้ให้ความเห็นชอบด้วยในกรณีคนงานทำงาน
เกินกำหนดเวลา การสร้างบ้านพักให้คนงาน การได้รับเงินโบนัส สิทธิของผู้ก่อตั้ง
สหภาพแรงงาน การนัดหยุดงานและการปิดงานงดจ้าง ซึ่งกรมประชาสงเคราะห์
ได้รับมาแก้ไข และได้ทำการตรวจร่างอีกครั้งหนึ่งในการพิจารณาครั้งนี้ องค์การ
บริหารวิเทศกิจได้ส่งผู้เชี่ยวชาญทางการกรรมกรมาร่วมประชุมพิจารณาด้วย การ
พิจารณาครั้งสุดท้ายได้เสร็จสิ้นลงเมื่อต้นเดือนสิงหาคม 2499 และได้เปลี่ยนชื่อใหม่
เป็น "พระราชบัญญัติแรงงาน" ต่อจากนั้นกรมประชาสงเคราะห์จึงได้นำร่างพระราช-
บัญญัติแรงงานเสนอคณะรัฐมนตรีซึ่งได้ลงมติเมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2499 เห็นชอบ
ตามร่างเดิมของกรมประชาสงเคราะห์ และมอบให้กรมประชาสงเคราะห์และ
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าไปพิจารณาปรับปรุงแก้ไขข้อสังเกตบางประการ¹⁴⁵
แล้วส่งให้พรรคเสรีมิ่งคศิลาพิจารณาต่อไป

พรรคเสรีมิ่งคศิลาได้เริ่มประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
แรงงานเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2499 โดยมีรองนายกรัฐมนตรี
(จอมพลอากาศ พันธ์ รณนภาภาค ฤทธาคนี) เป็นประธานที่ประชุม ที่ประชุมได้ตกลง
รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ และได้ตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อ

¹⁴⁵ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี คำนวณมาก ที่ 837/2499
ลงวันที่ 20 สิงหาคม 2499.

พิจารณาตัวร่าง คณะอนุกรรมการได้เริ่มพิจารณาเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2499 และได้ลงมติเห็นชอบในหลักการและเสนอให้มีการแก้ไขบางประเด็นบางข้อในเรื่องการลงโทษนายจ้างในกรณีผิดนัดไม่จ่ายค่าจ้างเรื่องสิทธิของคนงานที่จะเข้าเป็นสมาชิกในสหภาพแรงงาน ซึ่งที่ประชุมเห็นควรให้สิทธิแก่บุคคลที่ไม่ใช่สัญชาติไทยเข้าเป็นสมาชิกได้ และได้แจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบ ต่อมาในวันที่ 24 สิงหาคม 2499 กรรมการดำเนินงานฝ่ายสภาของพรรคเสรีมนังคศิลา จอมพลอากาศ พันธ์ รณนภาภาคฤทธาคนี เป็นประธาน ได้พิจารณาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติแรงงานอีกครั้งหนึ่งที่ประชุมได้ตกลงแก้ไขเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติแรงงาน เรื่องนายจ้างผิดนัดค่าจ้างให้ยื่นตามร่างที่แก้ไขมาแล้ว เรื่องบทกำหนดโทษได้แก้ไขให้มีโทษเบาลง และในวันที่ 28 สิงหาคม 2499 จอมพลอากาศ พันธ์ ได้เชิญผู้แทนนายจ้างและลูกจ้างมาร่วมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแรงงานอีกครั้งหนึ่ง ณ กรมประชาสัมพันธ์ปรากฏว่าผู้แทนลูกจ้างขอเสนอแก้ร่างรวม 17 ข้อ เช่น งานอันตรายขอแก้จาก 42 ชั่วโมง เป็น 36 ชั่วโมง ให้ระบุนวันที่ 1 พฤษภาคม เป็นวันกรรมกรแห่งชาติ ขอเพิ่มวันหยุดพักผ่อนตัว และวันหยุดพักผ่อนประจำปี การผิดนัดจ่ายค่าจ้างขอให้เพิ่มอีก 1 เท่า และขอให้มีการลงโทษด้วย เป็นต้น และผู้แทนฝ่ายนายจ้างขอแก้รวม 14 ข้อ เช่น ขอให้นายจ้างมีสิทธิเรียกใบตรวจแพทย์แผนปัจจุบันขึ้นหนึ่ง ในกรณีที่ลูกจ้างหยุดงานต่ำกว่าสามวันได้ให้นายจ้างและลูกจ้างมีโอกาสได้ทราบผลของการตรวจของสารวัตรแรงงาน การลงคะแนนเลือกตั้งคณะกรรมการอำนวยการขอให้ใช้วิธีลงคะแนนลับ กรมประชาสัมพันธ์ได้รายงานข้อเสนอดังกล่าวไปยังจอมพลอากาศพันธ์ ซึ่งต่อมาจอมพลอากาศพันธ์ ได้เชิญผู้แทนกรรมกรมาร่วมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแรงงานอีกครั้งหนึ่ง ในวันที่ 2 กันยายน 2499 ณ ที่ประชุมพรรคเสรีมนังคศิลา โรงภาพยนตร์ศรีอยุธยา มีผู้แทนกรรมกรต่าง ๆ รวม 23 หน่วย มาร่วมประชุมกว่า 1,500 คน โดยมีรองอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ (ดร.มัลลย์ หุวะนันทน์) และเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (ดร.หยุด แสงอุทัย) เข้าร่วมชี้แจง ซึ่งที่ประชุมได้เสนอข้อแก้ไขอีกรวม 35 ข้อ รองนายกรัฐมนตรีจึงได้รวบรวมข้อเสนอกิ่งของนายจ้างและลูกจ้างเสนอคณะรัฐมนตรี พร้อมทั้งความเห็นโดยละเอียด คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติแรงงานและข้อเสนอของรองนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งในวันที่ 3 กันยายน 2499 และได้ลงมติเห็นชอบตามรองนายกรัฐมนตรีเสนอ และให้ส่งพรรคเสรีมนังคศิลาพิจารณาต่อไป

พรรคเสรีนิยมคคิลาได้ประชุมอภิปรายร่างพระราชบัญญัติแรงงานนี้ เมื่อวันที่ 4 กันยายน 2499 เป็นครั้งแรก โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (จอมพล ป. พิบูลสงคราม) เป็นผู้เสนอ และมีเจ้าหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์ และเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ไปร่วมชี้แจงข้อข้องใจให้บรรดาสมาชิกทราบด้วย ในการนี้ รองนายกรัฐมนตรี ในตำแหน่งรองประธานพรรคเสรีนิยมคคิลา ได้ไปเป็นประธาน มีสมาชิกอภิปรายร่างพระราชบัญญัติแรงงานนี้เป็นอันมาก ในที่สุดก็ได้ลงมติเป็นเอกฉันท์เห็นชอบด้วยในร่างพระราชบัญญัตินี้และให้นำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาออกเป็นกฎหมายต่อไป¹⁴⁸

ในวันที่ 11 กันยายน 2499 นายกรัฐมนตรี (จอมพล ป. พิบูลสงคราม) ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ต่อสภาผู้แทนราษฎร เป็นการเสร็จการพิจารณาทางฝ่ายบริหาร ข้อพิงสังเกตุมีว่าวิธีการร่างกฎหมายฉบับนี้เป็นวิธีการที่ชอบด้วยวิถีทางแห่งประชาธิปไตยเพราะเป็นกฎหมายฉบับแรกในประเทศ ซึ่งได้ผ่านการพิจารณาจากผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายอย่างกว้างขวางที่สุด และข้อคิดเห็นทุกอย่างก็ได้รับการพิจารณาดำเนินคดีที่ดีที่สุด

เจตนารมณ์ในการประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ปรากฏชัดในถ้อยแถลงของนายกรัฐมนตรี ที่กล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎรในวันที่เสนอร่างและมีการถ่ายทอดวิทยุกระจายเสียง โดยนายกรัฐมนตรีได้กล่าวว่า "โดยที่ประเทศไทยได้วิวัฒนาการมาจนถึงบัดนี้ พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม และธุรกิจ มีความเจริญมากขึ้น จนถึงขั้นที่จะมีการคุ้มครองแรงงานเพื่อประโยชน์ร่วมกัน และการประสานงาน ตลอดจนความเข้าใจอันดีซึ่งกันและกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และโดยที่ได้คำนึงถึงการที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การกรรมกรระหว่างประเทศมาแต่แรกตั้ง ซึ่งเป็นการแสดงความสนใจของประเทศไทยต่อการใช้แรงงาน อันเป็นปัจจัยสำคัญในการเศรษฐกิจทั้งในด้านการผลิตและบริโภค และโดยที่รัฐบาลนี้มีนโยบายส่งเสริมแรงงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมในอันที่จะพัฒนาเศรษฐกิจ

¹⁴⁸ พรรคเสรีนิยมคคิลา. วิวัฒนาการแรงงาน. หนังสือแจกในวันคล้ายวันเกิดจอมพลอากาศพื้น รมอากาศ ฤทธาณิน, 2500.

และส่งเสริมความเป็นธรรมแห่งสังคมตามคัลลองแห่งระบอบเสรีประชาธิปไตย จึงเห็นสมควรตรากฎหมายวางระเบียบการใช้แรงงาน หรือสภาพการทำงาน รับรองสิทธิของลูกจ้างที่จะก่อตั้ง และเข้าร่วมสหภาพแรงงาน เจรจาต่อรองกับนายจ้าง ตลอดจนกำหนดวิธีแก้ปัญหาคัดแย้งระหว่างกัน เพื่อให้เป็นมาตรฐานที่จะเป็นหลักประกันสวัสดิภาพระหว่างกัน เพื่อให้เป็นมาตรฐานที่จะเป็นหลักประกันสวัสดิภาพอนามัย และความมั่นคงในการทำงานประกอบอาชีพ

อนึ่ง เพื่อให้กฎหมายฉบับนี้เป็นประโยชน์ตามเจตนารมณ์ดังกล่าว และเพื่อให้การพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนี้เป็นไปตามวิธีการประชาธิปไตย รัฐบาลจึงได้ปรึกษารัฐมนตรีร่วมกันทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ตลอดจนรับฟังมติมหาชน รวมทั้งได้อาศัยหลักการซึ่งองค์การการกรรมระหว่างประเทศได้ตราไว้เป็นมาตรฐาน กับบรรดากฎหมายว่าด้วยแรงงานที่กำลังใช้อยู่ในนานาอารยประเทศประกอบการพิจารณาถ่วงดุลให้เหมาะสมกับภาวะในประเทศไทยด้วย ซึ่งจะเป็นผลให้กิจการพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม และธุรกิจดำเนินไป โดยเรียบร้อยมีประสิทธิภาพ อีกทั้งนายจ้างและลูกจ้างต่างมีเมตตาธรรมต่อกัน

การเสนอกฎหมายฉบับนี้ ถือได้ว่าเป็นการริเริ่มอันสำคัญยิ่งประการหนึ่ง ในประวัติศาสตร์ของประเทศไทย กล่าวโดยเฉพาะเป็นการแสดงให้เห็นความสนใจของรัฐบาล ในอันที่จะดูแลสงเคราะห์และเสริมสร้างความสะดวกสมบูรณ์สุขให้แก่ประชาชน อันเป็นการยืนยันสิทธิของประชาชนทุกคนที่จะได้รับความคุ้มครองจากรัฐในด้านสังคมและเศรษฐกิจ ฯลฯ"¹⁴⁷

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้แถลงเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติแรงงานเสรีจลนไปแล้ว ที่ประชุมก็ได้อภิปรายพระราชบัญญัติซึ่งส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับเรื่องระยะเวลาแห่งการใช้บังคับพระราชบัญญัติ การงดใช้กฎหมายในเวลาประเทศอยู่ในภาวะฉุกเฉิน การทำงานของหญิงและเด็ก การจ่ายเงินค่าทดแทน อำนาจของสารวัตรแรงงาน และสิทธิของลูกจ้างเกี่ยวกับการจัดตั้งสหภาพแรงงาน การนัดหยุด

¹⁴⁷ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 16/2498

งาน ในที่สุดสภาลงมติรับหลักการในร่างพระราชบัญญัติแรงงานด้วย คะแนนเสียง 112-3 และให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเป็นจำนวน 17 นาย เป็นฝ่ายรัฐบาล 8 นาย เช่นจอมพลอากาศพื้น รณอากาศ ฤทธาคนี นายปกรณ์ อังศุสิงห์ ดร.มาลัย หุวะนันทน์ ดร.หยุด แสงอุทัย และฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 9 คน เช่น นายสุวิชัย พันธเศรษฐ กำหนดแปรญัตติภายใน 3 วัน

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแรงงาน

พ.ศ. 2499 ได้เริ่มประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแรงงานเป็นครั้งแรกในวันศุกร์ที่ 14 กันยายน 2499 โดยเลือกรองนายกรัฐมนตรี (จอมพลอากาศ พื้น รณอากาศ ฤทธาคนี) เป็นประธานคณะกรรมการ และนายสุวิชัย พันธเศรษฐ เป็นเลขานุการ การพิจารณาในชั้นกรรมาธิการนี้ ได้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติแรงงานหลายมาตรา และมีผู้แปรญัตติรวม 3 รายด้วยกัน การพิจารณาได้เสร็จสิ้นลงในวันที่ 17 กันยายน 2499

เมื่อเสร็จการพิจารณาแล้ว จอมพลอากาศพื้น รณอากาศ ฤทธาคนี ในฐานะประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 จึงได้เสนอผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแรงงานต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อนำเสนอที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวาระที่ 2 และที่ 3 ต่อไป

สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ในวาระที่ 2 และที่ 3 เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2499¹⁴⁸ โดยอภิปรายเป็นรายมาตรา ไปจนหมด ในที่สุดก็ได้ลงมติเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ด้วยคะแนนเสียง 104 ต่อ 1 อนุมัติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2500 เป็นต้นไป

6. สาระของกฎหมายและผู้ได้รับประโยชน์

พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 มีทั้งหมด 152 มาตรา ประกอบด้วย 5 ลักษณะ คือลักษณะที่ 1 ว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ลักษณะ 2 ว่าด้วยสภาพแรงงานและสหพันธ์ ลักษณะ 3 ว่าด้วยความสัมพันธ์แรงงาน ลักษณะ 4

¹⁴⁸ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 18/2499

ว่าด้วยบทเฉพาะกาล และลักษณะ 5 ว่าด้วยบทกำหนดโทษ พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้นำหลักการใหม่ ๆ เข้ามาบัญญัติในกฎหมาย เช่นระบบไตรภาคี ซึ่งเป็นการเสนอเวทีการต่อสู้คดีใหม่ให้แก่คนงาน โดยแรงงานอยู่บนฐานของอุดมการณ์ ที่ว่าทั้งฝ่ายนายทุน ฝ่ายคนงาน และรัฐบาลต่างมีผลประโยชน์ร่วมกัน หรือประสานประโยชน์ต่อกันได้ กล่าวคือหากคนงานกับนายจ้างมีความร่วมมือกันและสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ร่วมมือกันเพื่อผลิตภาพแรงงาน นายทุนก็ได้รับผลกำไรเพิ่มขึ้น ซึ่งทำให้มีความสามารถในการจ่ายผลตอบแทนแก่แรงงานเพิ่มมากขึ้น คนงานที่จะได้รับความกินดีอยู่ดี เศรษฐกิจก็จะขยายตัว ปัญหาการว่างงานจะลดลง และแผนการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของรัฐบาลก็จะบรรลุผล กฎหมายแรงงานฉบับนี้ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์¹⁴⁰ ประกอบด้วยตัวแทนฝ่ายนายจ้าง ตัวแทนคนงานและรัฐบาล มีหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทแรงงาน และรับเรื่องราวร้องทุกข์เกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรม คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์นี้ถือว่าเป็นองค์คณะไตรภาคีคณะแรกของไทย กำหนดหลักการให้สิทธิคนงานจัดตั้งสหภาพแรงงานและสหพันธ์แรงงานได้¹⁵⁰ เปิดโอกาสให้กรรมกรสามารถรวมกลุ่มเพื่อต่อสู้และรักษาผลประโยชน์ของตนโดยชอบธรรม จึงมีการจัดตั้งสหพันธ์แรงงานขึ้น 2 แห่ง อยู่ภายใต้อุปถัมภ์ของนักการเมือง จึงมีคนงานหัวก้าวหน้าให้ความสนใจน้อย¹⁵¹ กำหนดขั้นตอนในการร่วมเจรจาต่อรอง¹⁵² และการระงับข้อพิพาท ในส่วนของการคุ้มครองแรงงานได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำเกี่ยวกับวันเวลาทำงาน อัตราค่าจ้าง สวัสดิการ ค่าทดแทน การใช้แรงงานหญิงและเด็ก ให้เป็นสากล อันเป็นหลักประกันและให้ความคุ้มครองที่ดีให้แก่ผู้ใช้แรงงาน ทั้งลูกจ้างและนายจ้างจึงได้รับประโยชน์จากพระราชบัญญัตินี้มาก ขณะเดียวกันผู้ร่างกฎหมาย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁴⁰ มาตรา 104-111 พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499

¹⁵⁰ มาตรา 56-97 และหมวด 7 มาตรา 68-103 พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499

¹⁵¹ วิชัย โกลสุวรรณจินดา. แรงงานสัมพันธ์. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ธรรมนิติ, 2534, หน้า 23.

¹⁵² มาตรา 112-114 พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499

ก็ได้รับประโยชน์จากเงื่อนไขในฐานะผู้คุมกลไกอำนาจรัฐสมตามวัตถุประสงค์ แต่
การเคลื่อนไหวขององค์กรแรงงานต่าง ๆ กลับทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลต้อง
สั่นคลอน องค์กรแรงงานต่าง ๆ จึงถูกยุบเลิกไปในปี พ.ศ. 2501*

* การยุบเลิกสหภาพแรงงานเกิดขึ้นหลังจากที่รัฐบาลไทยได้พยายามดำเนิน
นโยบายแรงงานสัมพันธ์ตามแนว Taft-Hartley Act อยู่ได้สองปีใน ค.ศ. 1956-
1958 (Taft-Hartley Act หรือ Labor-Management Relations Act of
1947 เป็นบทบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ของสหรัฐอเมริกา ปรัชญาและหลักการเบื้องต้น
ของ Taft-Hartley Act ก็คือ ดุลยภาพแห่งอำนาจระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจ
และอุตสาหกรรมกับสหภาพแรงงานต่าง ๆ ผู้เรียบเรียง) ชนชั้นผู้ประกอบการไทย ซึ่ง
กอบปรไปด้วยกลุ่มนายทหารและข้าราชการพลเรือนชั้นผู้ใหญ่ สามารถควบคุมเสถียรภาพ
ของรัฐบาลไว้ได้ตลอดมา แม้ฐานอำนาจของชนชั้นผู้ประกอบการไทยมิได้อยู่ที่ประชาชน
ส่วนใหญ่ของประเทศซึ่งมีจิตสำนึกทางการเมืองค่อนข้างต่ำ แต่ชนชั้นผู้ประกอบการไทย
ก็พึงพอใจกับสถานการณ์เช่นนี้และไม่ปรารถนาที่จะเห็นองค์กรต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นมา
มีลักษณะเป็นองค์กรทางการเมือง ดังนั้น การเข้าสู่สภาวะการเมืองของสหภาพ
แรงงานในช่วงปี ค.ศ. 1956-1958 จึงถูกมองว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ ความ
เคลื่อนไหวของสหภาพแรงงานได้สร้างความระส่ำระสายให้กับกิจการอุตสาหกรรม
และธุรกิจต่าง ๆ เป็นอย่างมาก กอบปรกับชนชั้นผู้ประกอบการไทยมีความกลัวว่าพรรค
คอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยอาจฉวยโอกาสเข้ามาแทรกแซงขบวนการแรงงานไทย
จึงได้ตัดสินใจประกาศห้ามมิให้สหภาพแรงงานก่อความเคลื่อนไหวในที่สุด

2. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการนิติบัญญัติของไทยในระหว่าง พ.ศ. 2487-2500

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการนิติบัญญัติไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการในการตรากฎหมาย ในระหว่างปี พ.ศ. 2487-2500 มีหลายประการ ดังต่อไปนี้คือ

2.1 อิทธิพลของระบบราชการต่อกระบวนการนิติบัญญัติ

นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง จนถึง พ.ศ. 2500 ระบบราชการได้กลายเป็นสถาบันที่ทรงพลานุภาพเหนือสถาบันอื่น ๆ ในสังคม ทั้งที่ระบบราชการจะต้องเป็นเครื่องมือของสถาบันทางการเมือง คือรัฐสภาในนามของฝ่ายนิติบัญญัติ ในการรับเอานโยบายไปปฏิบัติ และอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของฝ่ายการเมือง ระบบราชการและตัวข้าราชการจึงต้องมีบทบาทรองจากนักการเมือง แต่ในทางปฏิบัติพบว่า ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึง พ.ศ. 2500 ได้มีรัฐธรรมนูญ 6 ฉบับ มีการเลือกตั้ง 9 ครั้ง ข้าราชการโดยเฉพาะข้าราชการทหาร เข้ามามีบทบาททางการเมืองอย่างมาก กล่าวคือในช่วง 25 ปี เฉลี่ยแล้วได้รัฐธรรมนูญ 1 ฉบับ ต่อ 4.1 ปี มีการเลือกตั้ง 1 ครั้งต่อ 27 ปี และมีความขัดแย้งทางการเมืองในรูปแบบของคณะรัฐประหาร หรือกบฏในทุก 2.5 ปี เป็นการแสดงว่าในการพัฒนาโครงสร้างนั้นขาดดุลแห่งอำนาจ ขาดการพัฒนาคุณภาพแก่เกี่ยวกับประชาธิปไตย¹⁵³ และจากการที่ระบบราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันข้าราชการทหารมีการพัฒนามานาน ทำให้ความเจริญของสถาบันการเมืองระหว่าง พ.ศ. 2475-2500 ไม่เกิดขึ้นเท่าที่ควร จนอาจเรียกระบบราชการปกครองของไทยว่า เป็นระบอบที่มีการปกครองโดยข้าราชการ (Bureaucratic Polity)¹⁵⁴ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการสร้างวิชาชีพนิยม

¹⁵³ ลิขิต ชีรเวคิน. วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สามศาสตร์, 2529, หน้า 174.

¹⁵⁴ Fred W. Riggs, Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Polity. Honolulu East-West Center Press, 1965, P.139.

ของระบบราชการและข้าราชการในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งมีผลกระทบสองประการด้วยกันคือ ประการแรก แม้จะได้ทรงพยายามปรับปรุงโครงสร้างและกระบวนการทางการบริหารมากมายเพียงใดก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถที่จะกำกับดูแลระบบราชการและข้าราชการให้สนองพระบรมราโชบาย และความ ต้องการของประชาชนอย่างเต็มที่ได้อีก ทั้งนี้เนื่องจากระบบราชการและข้าราชการภายใต้ระบบ "อมาตยาธิปไตย" (Bureaucratic Polity/Governance) ยังมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ ซึ่งมีพระองค์ทรงเป็นพระประมุขอยู่นั่นเอง และเมื่อประเทศไทยได้เปลี่ยนการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นประชาธิปไตยแล้ว ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 หัวหน้ารัฐบาลก็ยังไม่สามารถจะกำกับดูแลระบบราชการและข้าราชการประจำได้อย่างเต็มที่ แม้ว่าจะมีความพยายามที่จะปรับปรุงระบบการบริหารในระยะต่อ ๆ มาจนถึงปัจจุบันนี้ นายกรัฐมนตรีก็ยังขาดอำนาจรัฐและอำนาจการปกครองการบริหารที่จะกำกับดูแลและระบบราชการและข้าราชการประจำอย่างเต็มที่ได้อยู่ นั่นเอง¹⁵⁵ และในประการที่สอง รัชกาลที่ 5 ได้ทรงให้ความสำคัญแก่ข้าราชการทหารมากกว่าข้าราชการพลเรือน¹⁵⁶ ซึ่งมีผลกระทบในทางลบต่อประวัติศาสตร์และสถานภาพของการปกครองการบริหารของประเทศไทยเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากกรณีที่ฝ่ายทหารพยายามเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองตลอดมา อันเป็นการทวนกระแสกับการปกครองและการบริหารในประเทศที่พัฒนาแล้วที่ยึดหลัก "ความเหนือกว่าของฝ่ายพลเรือน" (Civil Supremacy) การไม่สามารถแยกข้าราชการประจำกับนักการเมืองออกจากกันโดยเด็ดขาดได้ เนื่องจากนักการเมืองส่วนใหญ่ของไทยเคยเป็นข้าราชการประจำมาแล้วและได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นอกจากนี้การเป็นสมาชิกวุฒิสภาก็กลับกลายเป็นบทบาทและหน้าที่ของข้าราชการประจำหรือข้าราชการบำนาญเป็น

¹⁵⁵ ติน ปรัชญพฤทธิ. วิชาชีพนิยมของระบบราชการในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว : วิวัฒนาการและผลกระทบต่อสังคมไทย.

กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.

¹⁵⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบรรดาศักดิ์ พ.ศ. 2441.

ส่วนมาก ซึ่งการเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัตินั้นก็คือตำแหน่งทางการเมืองนั่นเอง และ การที่ข้าราชการประจำเข้ามาทำหน้าที่ทางการเมืองมากขึ้นและเป็นเวลานานเข้า ก็ย่อมที่จะกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่จำเป็นต้องทำการทุกอย่างเพื่อสงวนอำนาจ ของพวกตนไว้ โดยอาจขัดขวางการที่จะปล่อยให้พนักงานเมืองที่แท้จริงกลับเข้ามา ทำหน้าที่ทางการเมืองตามแนวทางของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย¹⁵⁷ นอกจากนี้พฤติกรรมของข้าราชการที่ไม่จริงจังที่จะร่วมมือกับพนักงานเมืองในการ บริหารประเทศเท่าที่ควร มักจะแวงและกลัวว่าฝ่ายการเมืองจะมาคอยจับผิดและ ลงโทษ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้ระบบหรือสถาบันการเมืองไม่ค่อยมีโอกาที่จะพัฒนา ตนเองให้แข็งแกร่ง และมีเสถียรภาพที่เชื่อมกับระบบราชการ ซึ่งมีผลต่อมาก็คือ ทำให้ระบบราชการขาดการควบคุมจากระบบภายนอก¹⁵⁸ โดยทหารที่มีบทบาทสำคัญ ในการทำรัฐประหาร คือทหารบก การรัฐประหารที่กระทำโดยเหล่าทัพนั้นมีเพียง ครั้งเดียว คือกบฏแมนฮัตตัน ในปี พ.ศ. 2494 ซึ่งทหารเรือเป็นผู้ก่อการแต่ไม่ประสบความสำเร็จ บทบาทและการแทรกแซงของทหารต่อกระบวนการทางการเมืองมีเพิ่ม มากขึ้นเป็นลำดับ มีทั้งการใช้กำลังเข้ายึดอำนาจรัฐโดยการปฏิวัติหรือทำรัฐประหาร โดยตรง หรือการคุกคาม คุมเชิงหรือเป็นฐานกำลังของกลุ่มผู้ปกครองที่มาจาก ข้าราชการทหาร โดยทำหน้าที่เป็นกลุ่มที่รักษาเสถียรภาพให้กับรัฐบาลที่ข้าราชการ ทหารสนับสนุน สำหรับสาเหตุการเข้ามามีบทบาทของทหารนั้น การเปลี่ยนแปลงการ ปกครองในปี 2475 ทหารที่เข้ายึดอำนาจการปกครองแผ่นดินมีเจตนาที่จะเปลี่ยน สังคม ไม่ยอมให้มีระบอบปกครองที่ล้าสมัยต่างประเทศที่เจริญทางอุตสาหกรรม

ศูนย์วิจัยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁵⁷ เกศินี หงสนันท์. วิวัฒนาการของระบบราชการไทย : การศึกษา เปรียบเทียบพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่าง ๆ (พ.ศ. 2471- 2518) คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, มงคลการพิมพ์, กรุงเทพฯ, 2523.

¹⁵⁸ ธวัชชัย คูภิรมย์. ข้าราชการกับความอยู่รอดของชาติ. วารสาร ข้าราชการ. ปีที่ 24 ฉบับที่ 5 พฤษภาคม 2522.

พาณิชย์กรรมในยุโรปและสหรัฐอเมริกา^{1๕๐} แต่การเข้ามาแทรกแซงทางการเมือง
ในครั้งต่อ ๆ มาของข้าราชการทหาร เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มทหาร
(Corporate Interest) และมีได้มีขอบเขตจำกัดอยู่เพียงเท่านั้น หากยังรวม
ไปถึงผลประโยชน์ทางการเมืองอีกด้วย^{1๕๑}



ศูนย์วิทยพัทยาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{1๕๐} ชัยอนันต์ สมุทรวนิช. การเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภาและ
ทหาร. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2524. หน้า 342-363.

^{1๕๑} นรนิติ เศรษฐบุตร. "ทหารในฐานะนักเปลี่ยนแปลงสังคมให้ทันสมัย,"
วารสารสังคมศาสตร์. ปีที่ 12 ฉบับที่ 2 (เมษายน-มิถุนายน 2521), หน้า 21.

ตารางที่ 11 แสดงการยึดอำนาจหรือพยายามยึดอำนาจโดยใช้กำลัง

ครั้งที่	วันที่	ชื่อหัวหน้า สำคัญ	ชื่อที่คณะผู้ยึด ยึดอำนาจ เรียกตัวเอง	การปฏิบัติ ยึดอำนาจ	หมายเหตุ การใช้กำลัง
1	24 มิถุนายน พ.ศ. 2475	พ.อ. พระยา พหลฯ	คณะราษฎร	ใช้กำลังและ ยึดได้โดยไม่มี การต่อสู้	ถือเป็นการปฏิวัติ
2	20 มิถุนายน พ.ศ. 2476	พ.อ. พระยา พหลฯ	คณะทหารบก ทหารเรือ และ พลเรือน	ใช้กำลังและ ยึดได้โดยไม่มี การต่อสู้	ถือ เป็นรัฐ- ประหาร
3	11 ตุลาคม พ.ศ. 2476	พระวรวงศ์ เธอพระองค์ เจ้าบวรเดช	คณะกู้บ้านเมือง	ใช้กำลังยึดมี การต่อสู้กัน และยึดไม่ สำเร็จ	เรียกกบฏวรวงศ์
4	3 สิงหาคม พ.ศ. 2478	ส.อ. สวัสดิ์ มหะหมัด เจ้าบวรเดช	-	ยังไม่ทันได้ ลงมือใช้กำลัง	รู้จักกันในนาม กบฏนายสิบ หัวหน้าถูกจับ เสียชีวิต เสียชีวิต
5	29 มกราคม พ.ศ. 2481	ไม่ปรากฏชัด แต่ พ.อ. พระยาทรง- สุรเดช ถูก กล่าวหาว่า เป็นหัวหน้า	-	ยังไม่ทันได้ ลงมือใช้กำลัง ถูกจับเสียก่อน	มีผู้ถูกประหาร ชีวิตหลายคน พระยาทรงฯ ถูก บังคับให้ลี้ภัยไป อยู่ต่างประเทศ

ตารางที่ 11 (ต่อ)

ครั้งที่	วันที่	ชื่อหัวหน้า สำคัญ	ชื่อที่คณะผู้จัด จัดอำนาจ เรียกตัวเอง	การปฏิบัติ จัดอำนาจ	หมายเหตุ การใช้กำลัง
6	8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490	พล.ท. ผิน ชุกกะวัน	คณะทหาร	ลงมือใช้กำลัง และจัดอำนาจ ได้สำเร็จโดย ไม่มีการต่อสู้ กัน	ทำให้ ดร. ปรีดี พนมยงค์ หมด อำนาจ
7	6 เมษายน พ.ศ. 2491	พล.ท. ผิน ชุกกะวัน	-	ให้นายทหาร ไปบอกนายภ ควง อภัยวงศ์ ลาออก ซึ่ง นายควงฯ ก็ ลาออกโดยดี	-
8	1 ตุลาคม พ.ศ. 2491	พล.ต. สมบูรณ์ ศรานูชิต	-	ยังไม่ทันได้ ลงมือก็ถูกจับ เสียก่อน	-
9	26 มิถุนายน พ.ศ. 2492	ดร. ปรีดี พนมยงค์	-	มีการใช้กำลัง ต่อสู้กัน	รู้จักกันในนาม กบฏวังหลวง
10	26 มิถุนายน พ.ศ. 2494	นาวาเรือเอก อานนท์ บุญทวีกราคา	-	กลุ่มจัดอำนาจ จับจอมพล ป. นายภฯ เป็น ตัวประกัน มีการสู้รบกัน	รู้จักกันในนาม กบฏแมนฮัตตัน

ตารางที่ 11 (ต่อ)

ครั้งที่	วันที่	ชื่อหัวหน้า สำคัญ	ชื่อที่คณะผู้ยึด ยึดอำนาจ เรียกตัวเอง	การปฏิบัติ ยึดอำนาจ	หมายเหตุ การใช้กำลัง
11	29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494	จอมพล ป. พิบูลสงคราม	-	และยึดไม่ สำเร็จ การยึดอำนาจ ทำพอเป็นพิธี เพราะนายภฯ เป็นผู้ยึด อำนาจ ลงมือปฏิบัติ	เป้าหมายหลัก เพื่อนำรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 กลับ มาใช้ อีก
12	16 กันยายน พ.ศ. 2500	จอมพลสฤษดิ์ ชนะรัชต์	คณะปฏิวัติ การและยึดได้ โดยไม่มีการ ต่อสู้กัน		จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี หลบหนีไปต่าง ประเทศและ พำนักอยู่ใน ต่างประเทศจน ถึงแก่กรรม

ที่มา : สรุปรจาก สยามออลมาแนด ฉบับ 1992-1994 (บริษัทสยามบรรณ :
กทม. 2538)

จากตารางที่ 11 จะเห็นได้ว่าประเทศไทยในระหว่าง พ.ศ. 2475-
2500 มีการใช้การปฏิวัติรัฐประหารมากกว่าการเลือกตั้งเป็นเครื่องมือในการ
เปลี่ยนแปลงทางการเมือง แม้ว่านายปรีดี พนมยงค์ หนึ่งในผู้นำคณะราษฎรจะได้ยุติ
การผูกขาดอำนาจของเสนาอำมาตย์ หรือข้าราชการประจำโดยประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด ประกาศเจตนารมณ์อย่างแจ่มชัดที่จะให้ราษฎรมีสิทธิที่จะใช้อำนาจอปกครองเพื่อประโยชน์ของคนอย่างเต็มที่¹⁰¹ แต่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็มีอายุเพียง 18 เดือน ก็ต้องล้มเลิกไปเพราะการรัฐประหารของข้าราชการทหารในเดือนพฤศจิกายน 2490 แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ซึ่งมีความเป็นประชาธิปไตยค่อนข้างมาก ประกาศใช้อยู่ได้ไม่นานก็ถูกข้าราชการทหาร ทำรัฐประหาร ในปี 2494 มีการนำรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 มาใช้ชั่วคราว ภายหลังจากที่ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราวแล้ว คณะรัฐประหารก็ได้สลายตัวไปเปลี่ยนเป็นคณะรัฐมนตรี* และสภานิติบัญญัติเพื่อบริหารประเทศ และยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อไป ในบางครั้งคณะรัฐประหารอาจจัดตั้งรัฐบาลพลเรือนขึ้น โดยคณะรัฐประหารจะใช้อำนาจค้ำจุนรัฐบาลพลเรือนอยู่เบื้องหลัง หากคณะรัฐบาลที่ตั้งขึ้นไม่ดำเนินการตามนโยบาย

¹⁰¹ กมล ทองธรรมชาติ. "วิวัฒนาการทางการปกครองของไทย : จากราชาธิปไตยสู่อำมาตยาธิปไตยและชนาธิปไตย.", 14 ปีรัฐศาสตร์ มสธ. รวบรวมบทความวิชาการรัฐศาสตร์, กรุงเทพมหานคร : พิมพ์อักษร, 2529.

* หลังสงครามโลกครั้งที่สอง อำนาจราชการต้องเผชิญกับการเข้ามากำกับดูแลโดยตรงของผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งมากขึ้นแทนที่จะมีเฉพาะแต่การตรวจสอบ ควบคุมโดยทางสภาแต่เพียงด้านเดียว การที่ผู้แทนราษฎรมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในระยะแรกคือ พ.ศ. 2488 เป็นเพียงรัฐมนตรีลอย แต่ต่อมาในปี 2490 ผู้แทนราษฎรคนสำคัญ ๆ ได้เข้ามามีตำแหน่งในกระทรวงโดยตรง เมื่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีในปี 2491 ได้แต่งตั้งข้าราชการประจำเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีเป็นส่วนใหญ่ แต่ยังคงยอมให้ผู้แทนราษฎรคนสำคัญบางคนดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการ ต่อมาเมื่อมีการผนึกอำนาจของจอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยการรัฐประหาร ในปี 2494 ก็ได้เริ่มมีการนำเอานายทหารที่เป็นผู้คุมกำลังในการทำรัฐประหารเข้ามาเป็นรัฐมนตรีจำนวนมาก และเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 แล้ว ก็ได้มีการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดที่ 25 โดยเป็นพนักงานกำลังของกลุ่มอำนาจราชการอย่างเต็มที่ และอยู่ในตำแหน่งได้อย่างยาวนาน

หรือตามความต้องการของคณะรัฐประหารฯ ก็จะมีบับบังคับหรือเข้าแทรกแซง ดังเช่น คณะทหารในนามคณะรัฐประหาร 2489 ได้ยื่นคำขาดให้รัฐบาลที่มีนายควงอภัยวงศ์ ซึ่งได้เป็นผู้รับเชิญจากคณะรัฐประหารให้มาเป็นนายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่ง ภายใน 24 ชั่วโมง และสลายตัวเข้าไปอยู่ในสภานิติบัญญัติแห่งชาติในรูปของวุฒิสมาชิก จากการแต่งตั้ง ซึ่งมีจำนวนสมาชิกเท่าหรือเกือบเท่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง แต่การดำเนินงานรัฐบาลพลเรือนในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ยังไม่ถึงขั้นด้วยการใช้รูปแบบของสภาที่ปรึกษา ดังสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี¹⁶² หรือสภานโยบายแห่งชาติ¹⁶³ หรือสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ¹⁶⁴ รัฐบาลแบบนี้ อาจเรียกว่า "รัฐบาลของฝ่ายบริหารอำนาจคู่"¹⁶⁵ คือคณะกรรมการผู้ยึดอำนาจและ รัฐบาลพลเรือน การบริหารประเทศในภาวะนี้จึงเป็นการบริหารโดยระบบราชการที่ แฝงตัวอยู่ในฝ่ายบริหารอำนาจคู่ ในสภานิติบัญญัติ อำนาจของระบบราชการจึงเข้ามา มีอำนาจในทางการเมือง และใช้อำนาจนั้นในนามสังคม¹⁶⁶ พฤติกรรมทางการเมือง ของข้าราชการไทยที่ชอบเข้าแทรกแซงทางการเมืองนี้ นักวิชาการเช่น Wilson¹⁶⁷, Walter Vella¹⁶⁸,

¹⁶² รัฐธรรมนูญปี 2519 มาตรา 18

¹⁶³ รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 มาตรา 17-20.

¹⁶⁴ รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 มาตรา 18, 19, 20

¹⁶⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ทวิภาวะของระบบรัฐธรรมนูญ กฎหมาย เกี่ยวกับทางเลือกของสังคมไทย. สำนักพิมพ์นิติธรรม, กรุงเทพฯ : 2537.

¹⁶⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย. อ่างแล้ว.

¹⁶⁷ David A. Wilson, Politics in Thailand (New York : Cornell University Press, 1961).

¹⁶⁸ Walter Vella, The Impact of the West on Government in Thailand. (Berkeley and Los Angeles : University of California Press, 1965).

Skinner¹⁶⁰, ชัยอนันต์ สมุทรวณิช¹⁷⁰ และลิขิต ชีรเวคิน¹⁷¹ มีความเห็นตรงกันว่า การที่ข้าราชการชั้นนำของไทยได้แสดงพฤติกรรมทางการเมืองที่เข้าแทรกแซงทางการเมืองนี้เป็นผลมาจากการพัฒนาประเทศให้เป็นสมัยใหม่ ด้วยเหตุนี้ระบบราชการไทยจึงกลายเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบการเมืองไทย โดยได้เข้ามาแทนที่อำนาจของพระมหากษัตริย์ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ซึ่งเดิมต้องเข้ามาสนองรับใช้บ้านเมืองตามลักษณะของระบบ ต่อมากลายเป็นเข้าแทรกแซงการเมืองเพราะไม่ยอมถอนตัวออกจากการเป็นผู้นำทางการเมือง ระบบการเมืองไทยจึงพัฒนาเป็นอมตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) ประกอบกับสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ไม่สามารถพัฒนาให้มีความเข้มแข็งทัดเทียมกับระบบราชการได้ ข้าราชการจึงมีพฤติกรรมของความมีอำนาจในทางการเมืองตลอดมา¹⁷² โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง 25 ปี ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475-2500 ทหารได้เข้ามามีส่วนในการช่วงชิงอำนาจและมีบทบาทในการบริหารประเทศอย่างยาวนาน

บทบาทของข้าราชการประจำในการตรากฎหมายก็คือการใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือของข้าราชการประจำฝ่ายทหารมากกว่าประชาชน กล่าวคือ ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้วคณะราษฎรซึ่งส่วนใหญ่เป็นเสนาอำมาตย์อยู่แล้ว

¹⁶⁰G. William Skinner, Leadership and Power in the Chinese Community in Thailand. (Ithaca, N.Y. : Cornell University Press, 1958).

¹⁷⁰ชัยอนันต์ สมุทรวณิช. การเมืองกับการบริหาร. (กรุงเทพฯ : วัชรินทร์การพิมพ์, 2520), บทที่ 7

¹⁷¹Likhit Dhiravegin, Polical Attitudes of the Bureaucratic Elite and Modernization in Thailand (Bangkok : Thai Watana Panich, 1973)

¹⁷²บุญวัฒน์ วิสกุล. ข้าราชการไทย : การเมืองการปกครองของไทย. จรุง สุกภาพ, บรรณาธิการ. สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช กรุงเทพฯ, 2531.

ได้สร้างรัฐธรรมนูญขึ้นมาเป็นเครื่องมือทางการเมืองของตน โดยใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวบริหารประเทศแทนพระมหากษัตริย์ รวมทั้งสร้างสถาบันทางการเมือง เช่นสภาผู้แทนราษฎรขึ้นมารองรับการใช้อำนาจของตน ตลอดจนใช้อำนาจทหารและอำนาจราชการจัดตั้งรัฐบาลทางการเมืองของตนออกไปจากเวทีการเมือง¹⁷³

2.2 บทบาทของพรรคการเมืองที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการตรากฎหมาย

พรรคการเมืองนับเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการนิติบัญญัติในระบบรัฐสภา สำหรับบทบาทของพรรคการเมืองของไทยที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการตรากฎหมายจนถึง พ.ศ. 2500 แบ่งได้เป็น 3 ระยะคือ

พรรคการเมืองระหว่าง พ.ศ. 2475-2489

ในระยะนี้อาจถือได้ว่ามีพรรคการเมืองเพียงคณะเดียวคือ "คณะราษฎร" แม้จะมีกลุ่มบุคคลอื่นพยายามตั้งพรรคการเมืองในนามของ "คณะชาติ" แต่รัฐบาลในขณะนั้นไม่ยินยอมให้ตั้งพรรคการเมือง เนื่องจากคณะราษฎรไม่ต้องการให้มีกลุ่มพลังอื่นเข้ามาแข่งขัน อย่างไรก็ตาม แม้ในระยะเวลาดังกล่าวจะยินยอมให้มีการเลือกตั้ง แต่ยังไม่มีการกฎหมายรับรองให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองได้

ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2484-2488) กลุ่มของนายควง อภัยวงศ์ ได้มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลได้เห็นสมควรให้มีการปรับปรุงการปกครองให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น จึงได้สั่งยุบคณะราษฎรที่ตนสังกัดอยู่เสีย คณะราษฎรจึงมีสภาพเป็นสมาคมธรรมดา และมีได้มีบทบาทในกระบวนการนิติบัญญัติในฐานะพรรคการเมืองอย่างแท้จริง

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 กลุ่มต่าง ๆ ในรัฐสภาได้เริ่มรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองแต่ยังมีบทบาทน้อย เพราะการขาดเสถียรภาพและความอ่อนแอของรัฐสภา พรรคการเมืองจึงเป็นเพียงกลุ่มต่าง ๆ ของบุคคลในรัฐสภาสำหรับการใช้ชื่อกลุ่มบุคคลในการเลือกตั้ง รวมทั้งเป็นเครื่องมือในการประชาสัมพันธ์เท่านั้น

¹⁷³ กระมล ทองธรรมชาติ. วิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองของไทย : จากราชาธิปไตยสู่มาตยาธิปไตยและชนาธิปไตย, อ่างแล้ว, หน้า 16.

พรรคการเมืองระหว่าง พ.ศ.2489-2498

ในปี พ.ศ.2489 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 ซึ่งได้บัญญัติให้มีเสถียรภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองได้เป็นครั้งแรก¹⁷⁴ ได้มีพรรคการเมืองเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากแม้ยังไม่มีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองออกมาใช้บังคับ มีถึง 11 พรรค คือ พรรคก้าวหน้า พรรคสหชีพ พรรคแนวรัฐธรรมนูญ พรรคประชาธิปไตย พรรคธรรมาธิปไตย พรรคสหพรรค พรรคกสิกร พรรคชาติสังคม ประชาธิปไตย พรรคประชาชน พรรคกสิกรรมกร และพรรคอิสระ¹⁷⁵ พรรคการเมืองเหล่านี้ตั้งขึ้นโดยไม่มีเป้าหมายที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาล เพียงแต่ตั้งขึ้นเพราะไม่เห็นด้วยกับพรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใดหรือเพียงสนับสนุนผู้นำบางคนเท่านั้น¹⁷⁶ ตัวอย่างเช่น พรรคก้าวหน้า พรรคนี้ไม่เห็นด้วยกับคณะราษฎรและสนับสนุนนายควง อภัยวงศ์ พรรคสหชีพ พรรคแนวรัฐธรรมนูญ สนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ เป็นต้น ต่อมาเมื่อเกิดรัฐประหาร ในวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 พรรคสหชีพและพรรคแนวรัฐธรรมนูญที่สนับสนุนนายปรีดี ต้องสลายตัวลง และมีพรรคการเมืองเกิดขึ้นใหม่โดยการสนับสนุนของทหาร คือ

สหพรรค เกิดขึ้นภายหลังจากที่พรรคประชาธิปไตยได้เลื่องช้ำมากในสภาจากการเลือกตั้งทั่วไป นายควง อภัยวงศ์ หัวหน้าพรรคได้เป็นนายกรัฐมนตรีและได้ถูกคณะทหารบีบบังคับให้ลาออกจากตำแหน่งในเดือนเมษายน 2491 เพื่อเปิดทางให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง แม้จอมพล ป. จะไม่ได้รับเลือกตั้งก็ตาม แต่ก็สามารถจัดตั้ง "สหพรรค" ขึ้นโดยรวบรวมพรรคการเมืองเล็ก ๆ และ

¹⁷⁴ เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย (หน่วยที่ 8-15) สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, หน้า 681-682.

¹⁷⁵ David Wilson, Politics in Thailand. New York : Cornell University Press, 1966, p.238-239.

¹⁷⁶ พลศักดิ์ จิรไกรศิริ. พรรคและกลุ่ม. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงรุ่งการพิมพ์, 2523.

สมาชิกสภาผู้แทนในสภา เพื่อสนับสนุนตน จนสามารถรวบรวมเสียงสนับสนุนในสภา ได้มาพอในการจัดตั้งรัฐบาล โดยมี จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี¹⁷⁷ ซึ่งการเกิดขึ้นของพรรคนี้นี้ เป็นการยอมให้สิทธิพรรคเสียงข้างมากในรัฐสภา เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล อันเป็นการส่งเสริมให้นักการเมืองใช้พรรคการเมืองที่ตนเป็นผู้ก่อตั้งขึ้น หรือที่ตนเป็นนายทุนสนับสนุนเป็นเครื่องมือต่อรองอำนาจพรรคใหญ่ที่มีกำลังทุนทรัพย์มาก สามารถซื้อพรรคเล็กพรรคน้อยให้มาเป็นส่วนหนึ่งของพรรคเสมือนมุ้งเล็กในมุ้งใหญ่¹⁷⁸

ในวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 พรรคสหชีพกับพรรคแนวรัฐธรรมนูญก็ได้รวมตัวกันเป็น "พรรคธรรมาธิปไตย" เพื่อสนับสนุนจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในทันทีทันใด โดยมีหลวงวิจิตรวาทการเป็นหัวหน้าพรรค มีนโยบายส่งเสริมสนับสนุนลัทธิชาตินิยมและสนับสนุนจอมพล ป. พิบูลสงคราม อย่างลับ ๆ ดังนั้นพรรคธรรมาธิปไตยจึงเป็นพรรคการเมืองพรรคแรกที่ตั้งขึ้นมาเป็นพรรคการเมืองภายใต้การกำกับของกองทัพ¹⁷⁹

หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่ฉบับ พ.ศ. 2492 หลวงพิบูลสงครามได้รับเสียงสนับสนุนเพิ่มพอกที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ แต่เสียงนี้ก็มาจากหลายพวกหลายพรรคทำให้ฐานะของรัฐบาลไม่สู้จะมั่นคงนัก เพราะมีการแตกแยกแย่งตำแหน่งกันตลอดเวลา ระยะนี้เองคณะรัฐประหารจึงสนับสนุนให้ตั้งพรรคการเมืองขึ้นอีก 2 พรรค คือ พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย มีนโยบายสนับสนุนจอมพล ป. พิบูลสงคราม และพรรคกสิกรรมกร

¹⁷⁷ กนก วงษ์ตระหง่าน. พรรคการเมืองไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.

¹⁷⁸ กมล ทองธรรมชาติ, สมบูรณ์ สุขสำราญ, ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, การเลือกตั้ง. พรรคการเมืองและเสถียรภาพของรัฐบาล, กรุงเทพมหานคร : มาสเตอร์เพรส, 2531.

¹⁷⁹ ทวีศักดิ์ พันธุ์สุระ. "พรรคการเมืองกับสังคมนิยมไทย," 10 ปี รัฐศาสตร์ มสช. รวมบทความวิชาการรัฐศาสตร์, กรุงเทพมหานคร : พิมพ์อักษร, 2535.

ต่อมาเมื่อเกิดรัฐประหารขึ้นอีกครั้งใน พ.ศ. 2494 คณะทหารซึ่งเป็นผู้ทำรัฐประหารครั้งนี้ได้ออกคำสั่งห้ามการชุมนุมทางการเมืองอย่างสิ้นเชิง เป็นผลให้เกิดการเลิกล้มพรรคการเมืองไปโดยปริยายเพราะไม่มีกฎหมายพรรคการเมือง การจัดตั้งพรรคการเมืองจึงทำไม่ได้

ในช่วง พ.ศ. 2489 ถึง พ.ศ. 2498 นี้ มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล 10 ชุด มีการเลือกตั้ง 3 ครั้ง พรรคการเมืองส่วนใหญ่ที่ตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนผู้นำการเมือง 3 คน คือ นายปรีดี พนมยงค์ นายควง อภัยวงศ์ และจอมพล ป. พิบูลสงคราม ตัวอย่างเช่น ภายหลังจากการเลือกตั้ง พ.ศ. 2489 พรรคการเมืองที่ให้การสนับสนุนแก่นายปรีดี พนมยงค์ มี 4 กลุ่ม คือ คณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครอง พรรคสหชีพ ซึ่งผูกพันกับขบวนการเสรีไทย พรรคอิสระ และพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย พรรคแนวรัฐธรรมนูญ ภายใต้งานนำของหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ซึ่งต่อมาพรรคดังกล่าวนี้ได้หมดสภาพการเป็นพรรครัฐบาล เมื่อกลุ่มของนายปรีดี ถูกโค่นลงโดยการรัฐประหาร พ.ศ. 2490 โดยมีพรรคต่าง ๆ ในนามของสหพรรค และพรรคเสรีนิยมคึกคัก ซึ่งสนับสนุนจอมพล ป. พิบูลสงคราม เข้ามาแทนที่ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2491 จนถึง พ.ศ. 2500

ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2488 เป็นต้นมานั้น พรรคที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านที่สำคัญเพื่อไม่ให้มีการผูกขาดของคณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองในวงการเมืองไทย โดยมุ่งเป้าโจมตีไปที่นายปรีดี พนมยงค์ ที่มีอำนาจในขณะนั้น ต่อมาเมื่อได้มีการก่อตั้งพรรคประชาธิปไตยจากการรวมพรรคก้าวหน้า เข้าด้วยกันดังกล่าวแล้ว พรรคประชาธิปไตยได้ทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านที่สำคัญ สามารถอภิปรายโจมตีรัฐบาลของหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ จนต้องประกาศยุบสภาไป โดยทั้งสองพรรคได้ร่วมกันเป็นพรรคฝ่ายค้านที่สำคัญของพรรคแนวร่วมรัฐธรรมนูญ จนกระทั่งมีการรัฐประหาร พ.ศ. 2490 แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินการของพรรคการเมืองต่าง ๆ ในระยะนี้ จะมีการแข่งขันกันตามวิถีทางในระบอบรัฐสภาเพื่อจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งในการนี้จะใช้วิธีการต่าง ๆ เพื่อชัยชนะของกลุ่มและพรรคของตน พรรคที่เข้าร่วมรัฐบาลจะมีฐานะได้เปรียบมากกว่าพรรคฝ่ายค้าน เนื่องจากมีทรัพยากรทางการเมืองและการเงินมากกว่า และสถานการณ์ทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปได้ทำให้พรรคประชาธิปไตยได้มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลภายหลังจากการรัฐประหารอยู่ระยะหนึ่ง จนฝ่ายรัฐประหารได้

บิบบัให้นายควง อภัยวงศ์ ลาออก และพรรคสหพรรคได้เข้ามาจัดตั้งรัฐบาลอยู่จนถึง การรัฐประหารอีกครั้งหนึ่งในปี 2494 ดังรายละเอียดในตารางที่ 12 และหลังจากนั้นเป็นต้นมาประเทศไทยก็ได้มีการปกครองโดยปราศจากพรรคการเมืองมาจนถึง ปี พ.ศ. 2498

พรรคการเมืองภายหลังมีพระราชบัญญัติพรรคการเมือง 2498

(พ.ศ. 2498-2501)

ในปี 2498 จอมพล ป. พิบูลสงคราม เห็นความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการ เลือกตั้งทั่วไป เนื่องจากตนเองหมดสิ้นฐานทางกองทัพและคิดจะรักษาตำแหน่งตาม กระบวนการประชาธิปไตย โดยอาศัยพรรคการเมือง ประกอบกับจอมพล ป. พิบูล- สงคราม ได้ตระหนักถึงความสำคัญของพรรคการเมืองจากการเดินทางดูงานรอบโลก จึงได้สร้างมติทางการเมืองขึ้น 2 เรื่อง คือ เปิดบรรยากาศทางการเมือง ส่งเสริม ประชาธิปไตย เช่นให้มีการไฮปาร์คและรัฐสภาได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองขึ้นเป็นฉบับแรกในวันที่ 19 กันยายน 2498 ปรากฏว่ามีพรรคการเมืองเกิดขึ้น จำนวนมากถึง 30 พรรค แต่ส่วนใหญ่เป็นพรรคเล็ก ๆ ตั้งขึ้นเพื่อหวังผลประโยชน์ จากรัฐบาลมากกว่าจะมีอุดมการณ์จริงจัง^{1๑๐}

พรรคเสรีมนังคศิลา เป็นพรรคการเมืองที่ใหญ่ที่สุด มีชื่อเสียงมากที่สุด และมีสองกองทัพเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดตั้ง เนื่องจากเป็นพรรครัฐบาล โดยมีจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี เป็นหัวหน้าพรรคเสียเอง มีจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นรองหัวหน้าพรรค มีพลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ และพลตรี กฤษณ์ สีวะรา เป็นเลขาธิการและรองเลขาธิการพรรคตามลำดับ และทุกคนยังเป็น ข้าราชการประจำอยู่ในขณะนั้น จึงอาจถือได้ว่าพรรคเสรีมนังคศิลาเป็นพรรคการเมืองพรรคแรกที่กองทัพจัดตั้งขึ้น นอกจากนี้ยังมี "พรรคชาตินิยม" ซึ่งเป็นพรรคที่ก่อตั้ง ขึ้นโดยทหารและกองทัพ โดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

สำหรับบทบาทของพรรคการเมืองที่มีต่อกระบวนการนิติบัญญัติในระบบ รัฐสภานั้น เนื่องจากพรรคการเมืองไทยมิได้เกิดจากการต่อสู้ดิ้นรนเพื่อสิทธิและผล

^{1๑๐} จำลอง สาลีสังข์ และคณะ. พรรคการเมืองไทยและผลการเลือกตั้ง 2519. กรุงเทพมหานคร : สหประชาพิณิษฐ์, 2519.

ประโยชน์ทางการเมืองของกลุ่มประชาชน มิได้เกิดขึ้นจากพลังขับเคลื่อนจากความต้องการของกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ไม่มีประวัติความผูกพันในการต่อสู้เพื่อประชาชนอย่างยาวนาน จึงมิได้เป็นพรรคของมวลชน แต่พรรคการเมืองไทยเกิดจากความต้องการและสนับสนุนจากผู้นำทางการเมืองหรือนายทุน โดยมีได้มีสำนึกที่จะสร้างความตื่นตัวทางการเมืองและเป็นตัวแทนที่สามารถสนองความต้องการของประชาชนในการบรรลุถึงประชาธิปไตย คือก่อให้เกิดความสำนึก ค่านิยม ทศนคติ และวิถีชีวิตที่เป็นประชาธิปไตย ประกอบกับการขาดปัจจัยที่สำคัญของพรรคการเมืองหลายประการ คือการขาดอุดมการณ์ การมีพรรคการเมืองมากเกินไป การขาดการพัฒนาการแสดงบทบาทอย่างต่อเนื่อง เพราะเกิดการปฏิวัติรัฐประหาร ทำให้พรรคขาดความเข้มแข็ง การแสวงประโยชน์โดยมิชอบของลูกพรรคและการขาดการจัดองค์กรและเงินทุนสนับสนุนที่ดี ทำให้พรรคการเมืองไทยไม่ได้แสดงบทบาทในกระบวนการนิติบัญญัติที่มีคุณภาพมากนัก

บทบาทของสมาชิกพรรคการเมืองในประการแรกคือ การเสนอร่างพระราชบัญญัติ เนื่องจากปัญหาดังกล่าวข้างต้นและจากการที่สมาชิกสภาแต่ละคนรู้ถึงความต้องการของประชาชนดี จึงมักจะมีบทบาทมากกว่ากรรมการของพรรค ในการดำเนินกิจการทางสภา การเสนอร่างพระราชบัญญัติมักเป็นความคิดริเริ่มของสมาชิกสภาแต่ละคน โดยคณะกรรมการกลางแต่ละพรรคไม่ค่อยมีบทบาทสำคัญมากนักในการกำหนดนโยบายและหลักการในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ¹⁸¹

สำหรับพรรคการเมืองที่เข้ามามีบทบาทในการบริหารประเทศ ซึ่งย่อมเป็นกำลังสำคัญในการสนับสนุนให้มีการตรากฎหมายของสภาในฐานะฝ่ายรัฐบาลนั้นในระยะแรกจนถึง พ.ศ. 2489 นั้น ยังไม่มีพรรคการเมืองอย่างชัดเจน จึงยังคงอยู่ภายใต้คณะราษฎรเพียงพรรคเดียว หลังจากนั้นจึงเป็นระยะที่พรรคการเมืองฝ่ายพลเรือนเข้ามามีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลด้วยเหตุต่าง ๆ กันจนถึง พ.ศ. 2494 และต่อจาก พ.ศ. 2494 เป็นต้นมาจนถึงการรัฐประหารในปี 2500 พรรคการเมืองที่เข้ามามีบทบาทในการบริหารประเทศ ได้แก่ พรรคสหพรรคและพรรคเสรีมนังคศิลา ซึ่งเป็นพรรคที่ถูกครอบงำโดยฝ่ายบริหารในขณะนั้น รายละเอียดดังแสดงในตารางที่ 12

¹⁸¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การเลือกตั้งพรรคการเมือง รัฐสภาและคณะทหาร. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2524, หน้า 162.

ตารางที่ 12 แสดงพรรคการเมืองที่เข้ามามีบทบาทในการบริหารประเทศระหว่างปี
พ.ศ. 2487-2500

ลำดับ	ช่วงเวลา	นายกรัฐมนตรี	พรรครัฐบาล
1	24 มิ.ย. 75-9 พ.ค. 89	พระยามโนปกรณนิติธาดา (28 มิ.ย. 75-20 มิ.ย. 76) พลเอกพหลพลพยุหเสนา (21 มิ.ย. 76-15 ธ.ค. 81) พันเอกแปลก พิบูลสงคราม (16 ธ.ค. 81-31 ก.ค. 87) ควง อภัยวงศ์ (1 ส.ค. 87-30 ส.ค. 88) ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (17 ก.ย. 88-30 ม.ค. 89) ควง อภัยวงศ์ (31 ม.ค. 89-23 มี.ค. 89) ปรีดี พนมยงค์ (24 มี.ค. 89-9 พ.ค. 89)	คณะราษฎร
2	10 พ.ค. 89-8 พ.ย. 90	ปรีดี พนมยงค์ (10 พ.ค. 89-23 ส.ค. 89) พลเรือตรีถวัลย์ ชำรงนาวา- สวัสดี (23 ส.ค. 89-8 พ.ย. 90)	พรรคแนวร่วม รัฐธรรมนูญ, พรรคสหชีพ
3	10 พ.ย. 90-8 เม.ย. 91	ควง อภัยวงศ์	พรรคประชาธิปัตย์
4	8 เม.ย. 91-29 พ.ย. 94	จอมพล. แปลก พิบูลสงคราม	พรรคสหพรรค
5	19 ก.ย. 98-16 ก.ย. 500	จอมพล แปลก พิบูลสงคราม	พรรคเสรีนิยมสังคมนิยม

ตารางที่ 12 (ต่อ)

ลำดับ	ช่วงเวลา	นายกรัฐมนตรี	พรรครัฐบาล
6	1 ม.ค.01-20 ต.ค.01	พลโท ถนอม กิตติขจร	พรรคสหภูมิ พรรคชาติสังคม

หมายเหตุ ช่วงเวลาที่ไม่มีพรรคการเมืองทำหน้าที่บริหารประเทศ

ก. 30 พ.ย.94 - 18 ก.ย.98 มีการรัฐประหาร จอมพล ป. พิบูลสงคราม
ได้นำรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักร

โดยสรุป พรรคการเมืองไทยในระหว่าง พ.ศ.2487-2500 มิใช่สถาบันทางการเมืองในความหมายของพรรคการเมืองที่แท้จริง เพราะมิได้เกิดขึ้นจากฐานของมวลชน หรือเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ อย่างแท้จริง พรรคการเมืองส่วนใหญ่เป็นพรรคของกลุ่มแกนนำ (Cade Party) ซึ่งอาจเรียกว่า พรรคการเมืองแห่งชนชั้น¹⁸² เพราะเกิดขึ้นจากชนชั้นนำและพรรคการเมืองเหล่านี้มักเน้นที่จำนวนสมาชิกในรัฐสภาเท่านั้น ดังจะเห็นได้ว่า พรรคการเมืองไม่ให้ความสำคัญแก่การเลือกตั้งสภาท้องถิ่น ทั้งกรณีสภาเทศบาลและสภาจังหวัด ในด้านโครงสร้างพรรคการเมืองของไทยในระยะเวลาดังกล่าว มิได้มีการจัดองค์กรของตนอย่างเป็นระบบ การบริหารงานประจำของพรรคแทบจะไม่มี¹⁸³ พรรคการเมืองมิได้ให้ความสำคัญแก่สาขาพรรคในระดับท้องถิ่น โดยยังขาดสาขาพรรคกระจายอยู่ตามจังหวัดต่าง ๆ การดำเนินงานของพรรคการเมืองจำกัดขอบเขตของตนอยู่เฉพาะที่ศูนย์กลางของพรรคคือที่เมืองหลวงและพรรคก็จะทำหน้าที่เข้มแข็งเฉพาะในยามที่มี

¹⁸² ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ. พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมือง.

(กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช 2524) หน้า 35.

¹⁸³ เมธา สุดบรรทัด. ประชาธิปไตยและหน้าที่ของผู้แทนราษฎร.

(กรุงเทพฯ : โครงการเผยแพร่วิชาการ คณะรัฐศาสตร์ มธ. 2517) หน้า 132.

การเลือกตั้งเท่านั้น¹⁸⁴ นอกจากนี้การตั้งพรรคการเมืองของไทยไม่ได้ให้โอกาสแก่สมาชิกที่จะเป็นผู้เลือกสรรผู้นำพรรคเอง ลักษณะจึงกลายเป็นว่า นักการเมืองสถาปนาตนเองเป็นผู้นำพรรคและจัดตั้งกลุ่มหาสมาชิกมารวมกันให้เป็นพรรคการเมืองรองรับฐานะผู้นำต่อไป เมื่อผู้นำเหล่านั้นหมดอำนาจหรือเสียชีวิตพรรคก็สลายตัวตามไป พรรคการเมืองไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมานั้น คณะราษฎรมิได้มีเจตนาที่จะจัดตั้งพรรคการเมืองอย่างแท้จริง และตลอดระยะเวลาจนถึง พ.ศ. 2500 นั้น พรรคการเมืองไทยจึงเป็นการรวมกลุ่มของนักการเมืองในรัฐสภาเพื่อสนับสนุนผู้ครองอำนาจทางการเมืองในขณะนั้น ھاใช้กลไกทางการเมืองเพื่อให้มีการถ่ายถอดอำนาจทางการเมืองตามความหมายที่แท้จริงของพรรคการเมืองไม่กลุ่มพลังอื่น ๆ ในสังคมไทยที่เกี่ยวกับการถ่ายถอดอำนาจทางการเมืองมีบทบาทไม่ชัดเจนนัก และมักถูกขัดขวางจากระบบราชการโดยเฉพาะกลุ่มข้าราชการทหารซึ่งเป็นกลุ่มพลังที่มีอิทธิพลที่สุดในกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายถอดอำนาจทางการเมือง เป็นผลให้พรรคการเมืองซึ่งถือว่าเป็นกลไกสำคัญที่สุดในการถ่ายถอดอำนาจทางการเมืองของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย และเป็นตัวแทนของมวลชนกลับมีความอ่อนแอที่สุดในระบบการเมืองไทย เป็นผลให้อิทธิพลของพรรคการเมืองต่อกระบวนการตรากฎหมายลดบทบาทลงไปอย่างมาก ไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ แต่อย่างไรก็ตาม ในฝ่ายของพรรคการเมืองที่ได้จัดตั้งรัฐบาล พรรคการเมืองดังกล่าวก็ยังคงมีอิทธิพลค่อนข้างสูงต่อการตรากฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทของพรรคการเมืองในช่วงปลายสมัยของจอมพล ป. พิบูลสงคราม

2.3 รูปแบบโครงสร้างของสถาบันนิติบัญญัติ (Legislative Structure)

ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ประเทศไทยได้ยึดหลักการปกครองระบบรัฐสภา (Parliamentary System of Government) ตามระบบรัฐสภาของอังกฤษ ซึ่งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจะปฏิบัติหน้าที่โดยมีการदानอำนาจกัน

¹⁸⁴ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ: พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย. อ่างแล้ว, หน้า 89.

ตามหลักดุลยแห่งอำนาจ (Balance of Power) คือสภาผู้แทนมีอำนาจในการลงมติ
 ไม่ได้ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ลาออก ขณะเดียวกับคณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจในการ
 ขอให้ประมุขของประเทศยุบสภาผู้แทนเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่

สำหรับรูปแบบของรัฐสภาไทยนั้น ในระหว่างปี พ.ศ. 2487-2500
 รัฐธรรมนูญที่ใช้ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว มีทั้งระบบสภาเดี่ยว (Unicameralism)
 ได้แก่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 ซึ่งใช้จนถึง พ.ศ. 2489 และ
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ซึ่งได้
 ใช้บังคับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2495 เป็นต้นมาจนถึง พ.ศ. 2500 และระบบสภาคู่หรือระบบ
 สองสภา (Bicameralism) ซึ่งมีสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
 และวุฒิสภา ได้แก่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2489) ฉบับที่ 3
 (พ.ศ. 2490) และฉบับที่ 4 (2492)

ในกรณีของระบบสภาเดี่ยวนั้น มีข้อดีอยู่หลายประการ คือก่อให้เกิดกระบวนการ
 การตรากฎหมายที่รวดเร็วยิ่งขึ้น เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง ในกรณีนี้สมาชิก
 ทั้งสองได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งหมด ก่อให้เกิดความรับผิดชอบอย่าง
 ชัดเจน ระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับคณะรัฐมนตรี ลดการทำงานซ้อนกันและลดความสับสน
 ในกระบวนการนิติบัญญัติ ก่อให้เกิดคุณภาพของสมาชิกสภา และมีเกียรติคุณสูงขึ้นเมื่อ
 พิจารณาในแง่ของขนาดสภา และมีค่าใช้จ่ายน้อย แต่อาจมีข้อเสีย คือ อาจขาดความ
 รอบคอบในการพิจารณาตรากฎหมาย สำหรับข้อดีของระบบสองสภา คือทำให้การ
 พิจารณางานในหน้าที่ของสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรากฎหมายมีความรอบคอบมาก
 ยิ่งขึ้น ทำให้เกิดมีตัวแทนจากประชาชนจากหลาย ๆ กลุ่ม มีดุลอำนาจและตรวจสอบ
 (Check) ซึ่งกันและกันระหว่างสภาได้ เป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มสำคัญ ๆ ในสภา
 ทำหน้าที่ในบางกรณี เป็นผู้แนะนำฝ่ายบริหาร ก่อให้เกิดการแบ่งเบาภาระงานลงไป
 และการมีสมาชิกจำนวนมากย่อมก่อให้เกิดกลุ่มหลากหลาย ที่สามารถทำหน้าที่เป็น
 คณะกรรมาธิการตามถนัดของแต่ละสมาชิกได้ แต่อาจมีข้อเสียในบางประการคือ
 เกิดความล่าช้าใช้เวลาในการตรากฎหมาย และหากมีข้อขัดแย้งระหว่างสภา
 ทั้งสองจะทำให้กฎหมายที่สำคัญและมีความจำเป็นเร่งด่วนผ่านได้ยาก

รูปแบบของรัฐสภาที่มีสภาเดียวหรือสองสภานั้น มิได้เป็นการประกันว่า รูปแบบใดจะเป็นประชาธิปไตยมากกว่ากัน ในประเทศที่ปกครองแบบเผด็จการ มักจะใช้ระบบสภาเดียว โดยสมาชิกจะเป็นผู้ได้รับแต่งตั้งจากผู้ปกครองอำนาจอยู่ในขณะนั้น สมาชิกส่วนใหญ่จะเป็นคนของรัฐบาล ทั้งนี้โดยมีเหตุผลว่าเพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน แต่ขณะเดียวกัน ประเทศที่มีความเป็นประชาธิปไตยสูง ก็อาจใช้ระบบสภาเดียวได้ เช่น ประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย แท้จริงแล้วประเทศใดจะใช้ระบบสภาใดจะขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อม เหตุผลเกี่ยวข้องกับประวัติศาสตร์ จิตใจ ความรู้ ความเข้าใจทางการเมืองและการศึกษาของประชาชน ตลอดจนวัฒนธรรมทางการเมืองของคนในประเทศนั้นด้วย¹⁸⁵ ส่วนประเทศที่มีระบบสองสภานั้นขึ้นอยู่กับเหตุผลเฉพาะ เช่น ระบบสองสภาของสหรัฐมีขึ้นเพื่อการประนีประนอมระหว่างรัฐใหญ่กับรัฐเล็ก ระบบ 2 สภา ของอังกฤษมีขึ้นเนื่องจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์ที่คนชั้นสูงต้องการมีตัวแทนในสภา ระบบ 2 สภาของแคนาดามีขึ้นเนื่องจากเหตุผลทางการเมืองโดยฝ่ายบริหารแต่งตั้งเพื่อเป็นผลตอบแทนหรือเป็นรางวัลในทางการเมือง¹⁸⁶

ในส่วนขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสภาสูงหรือวุฒิสภาสำหรับประเทศที่ใช้ระบบสองสภานั้น ส่วนใหญ่สภาสูงจะมีอำนาจน้อยกว่าสภาล่าง แต่อย่างไรก็ตามสภาสูงของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเช่นเดียวกับสภาล่าง ทำให้เกิดความชอบธรรมและก่อให้เกิดอำนาจหน้าที่ที่ทัดเทียมกับสภาล่าง และในทางปฏิบัติแล้วมีแนวโน้มว่าจะมีอำนาจหน้าที่มากกว่าสภาล่างเสียอีก¹⁸⁷ ดังนั้นการจะตัดสินความเป็นประชาธิปไตยเพียงใดในประเทศที่มีระบบสองสภานั้น ต้องพิจารณาว่าสภาสูงหรือวุฒิสภาได้รับเลือกตั้งหรือมาจากการแต่งตั้ง มีอำนาจหน้าที่เพียงใด ตลอดจนต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมของประเทศและปัจจัยอื่น ๆ ที่ก่อให้เกิดระบบดังกล่าวขึ้น

¹⁸⁵ สมภพ โทตระกิตย์, Op. cit., p.62, G.A. Jacobsen and G.A. Plpane, Political Science, (New York : Barnes a Noble, Inc, 1966), pp.115-116.

¹⁸⁶ จรุง สุภาพ. หลักรัฐศาสตร์. (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2514, หน้า 273.

¹⁸⁷ Perter H. Norkl, Political Connauil and Chespe.

โครงสร้างของสภามีผลต่อกระบวนการตรากฎหมาย คือมีผลต่อประเภท และจำนวนของสมาชิกที่มีส่วนร่วมในการตรากฎหมายและมีผลต่อระยะเวลาที่ใช้ในการตรากฎหมาย กล่าวคือ โครงสร้างของสภาจะเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ดังตารางที่ 13 อย่างไรก็ตามรูปแบบของรัฐสภาที่แตกต่างกันนี้จะเป็นผลให้ฝ่ายบริหารสามารถเข้ามาก้าวท้าวแทรกแซงและครอบงำอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาที่แตกต่างกันไป

รูปแบบขององค์ประกอบของรัฐสภาที่กำหนดประเภทและที่มาของสมาชิกสภา ในลักษณะต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น จะเป็นเครื่องชี้บ่งถึงบทบาทและพฤติกรรมของสมาชิก ซึ่งจะแสดงออกถึงความเป็นอิสระ ความบริสุทธิ์ใจ และความกล้าหาญที่จะปฏิบัติหน้าที่โดยเที่ยงธรรม ในช่วงใดที่สมาชิกสภาโดยส่วนมากหรือทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งหรือมีฐานพลังมาจากประชาชน รัฐสภาก็มีอำนาจ มีเกียรติ ศักดิ์ศรี และเป็นตัวแทนที่สะท้อนและสนองความต้องการของประชาชนโดยแท้จริง ดังเช่นรัฐสภาในช่วงที่มีการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 และสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 สำหรับช่วงใดที่สภามีสมาชิกส่วนใหญ่มาจากผู้มีอำนาจทางการเมืองในขณะนั้น ใช้วิธีการแต่งตั้งสมาชิกรัฐสภาไม่ว่าในรูปของสมาชิกสภาประเภทสอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 หรือในรูปของสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490 เป็นต้น โดยไม่ผ่านความยินยอมของประชาชน รัฐสภา และสมาชิกสภาที่ขาดอิสระและถูกรับรอง มีสภาพเป็นเพียงเครื่องมือหรือกลไกในการสนับสนุนเพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่กลุ่มผู้มีอำนาจในการขึ้นสู่ความเป็นรัฐบาล หรือเกาะกุมรักษาอำนาจปกครองไว้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 13 แสดงโครงสร้างและองค์ประกอบของสภาตามรัฐธรรมนูญไทย
จนถึง พ.ศ. 2500

ฉบับของรัฐธรรมนูญ	ชื่อที่เรียกสมาชิก สถานิติบัญญัติที่มา จากการแต่งตั้ง	จำนวนของสมาชิก	อำนาจของสมาชิก
2.1 รัฐธรรมนูญ ฉบับวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475	ส.ส. ประเภท 2 การเลือกตั้ง	เท่ากับสมาชิกจาก การเลือกตั้ง	เท่ากับสมาชิกที่มา จากการเลือกตั้ง
2.2 รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2490	วุฒิสมาชิก การเลือกตั้ง	เท่ากับสมาชิกจาก การเลือกตั้ง	เท่ากับสมาชิกที่มา จากการเลือกตั้ง
2.3 รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2492	วุฒิสมาชิก	100 คน	มีอำนาจน้อยกว่า สมาชิกที่มาจากการ เลือกตั้ง
2.4 รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2475 แก้ไข เพิ่มเติม พ.ศ. 2495	สมาชิกประเภท 2 (ให้มีเพียง 10 ปี)	เท่ากับสมาชิก จากการเลือกตั้ง	เท่ากับสมาชิกจาก การเลือกตั้ง

2.4 บทบาทของวุฒิสภาและสมาชิกสภาประเภทที่สองต่อการตรากฎหมายในระหว่างปี พ.ศ. 2487-2500

ภายหลังจากประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองสำเร็จจนถึง พ.ศ. 2500 นั้น รัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนั้น ได้บัญญัติให้มีสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งทั้งในรูปของสมาชิกสภาประเภทที่สอง และวุฒิสภา โดยมีวัตถุประสงค์และมีบทบาทแตกต่างกันไปดังนี้ คือ

2.4.1 บทบาทของสมาชิกสภาประเภทที่สอง สมาชิกประเภทที่สองนั้นมีปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ 2 ฉบับ คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2475 ดังได้กล่าวแล้ว สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 นั้น ในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ บุคคลที่ประกอบเป็นคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็เป็นสมาชิกของคณะราษฎรเป็นส่วนใหญ่ ได้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่สองนี้เป็นระบบสภาเดี่ยวประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท ได้แก่สมาชิกประเภทที่หนึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และสมาชิกประเภทที่สองได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์มีจำนวนเท่ากับสมาชิกประเภทแรก แนวคิดดังกล่าวนี้ได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกของคณะราษฎรเป็นส่วนมากอยู่ด้วยแล้วเป็นส่วนใหญ่

การมีสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งมาจากการแต่งตั้งมาทำหน้าที่นิติบัญญัติในสภาร่วมกับสมาชิกประเภทที่ 1 ซึ่งมาจากการเลือกตั้งเช่นนี้ สะท้อนถึงเจตนารมณ์ของคณะราษฎรที่ต้องการประกันเสถียรภาพของรูปแบบการปกครองแบบใหม่อยู่เช่นเดิม โดยมุ่งควบคุมการปฏิบัติงานของสภาผู้แทนราษฎรอย่างใกล้ชิด ดังจะเห็นว่า ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกสภาประเภทที่ 2 แต่ตามความเป็นจริงในทางปฏิบัติ นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ถวายรายชื่อบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้ง ไม่เปิดโอกาสให้พระองค์ได้ใช้พระบรมราชวินิจฉัยเลยเถิดว่า สมควรจะแต่งตั้งหรือไม่ เนื่องจากเสนอจำนวนรายชื่อบุคคลเท่ากับจำนวนที่จะแต่งตั้งพอดี¹⁸⁸

¹⁸⁸ กระทบมล ทองธรรมชาติ. วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย.

สมาชิกสภาประเภทที่ 2 ในระยะแรก ได้ให้ความสนับสนุนแก่ คณะราษฎรฝ่ายทหาร ภายใต้การนำของจอมพล ป. พิบูลสงคราม เนื่องจากผู้นำคณะ ราษฎรฝ่ายพลเรือน คือ นายปรีดี พนมยงค์ ถูกกล่าวหาว่าพยายามนำระบบเศรษฐกิจ แบบคอมมิวนิสต์มาใช้ในประเทศ และจอมพล ป. ก็ยังสามารถรวบรวมความสนับสนุน จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอื่น ๆ อีกจำนวนหนึ่ง เพราะในขณะนั้นยังไม่มี การจัดตั้ง พรรคการเมือง จอมพล ป. สามารถสร้างบารมีและชื่อเสียงทางการเมืองได้มาก จากนโยบายชาตินิยม รวมทั้งได้ชักนำประเทศให้ไปมีส่วนร่วมในสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยเข้าข้างฝ่ายอักษะ อย่างไรก็ตามเมื่อฝ่ายสัมพันธมิตรชนะสงคราม นายปรีดี ซึ่งเป็นผู้นำขบวนการเสรีไทยก็กลับมามีบทบาททางการเมืองอีกครั้งหนึ่ง ในการเลือกตั้ง ปี พ.ศ. 2489 ที่มีพรรคการเมืองเข้าร่วมด้วยเป็นครั้งแรก พรรคสหชีพและพรรคแนว รัฐธรรมนูญ ซึ่งสนับสนุนนายปรีดี ได้รับเสียงข้างมากในสภา และนายปรีดี ก็สามารถ มีอิทธิพลเหนือสมาชิกสภาประเภทที่ 2 ส่วนหนึ่ง ภายในปีนั้นเอง นายปรีดี พนมยงค์ ก็ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี^{1๘๐} และสมาชิกสภาประเภทที่สองนี้มีอยู่จนถึง พ.ศ. 2489 ภายหลังจากที่นายปรีดี พนมยงค์ ได้ผลักดันให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับที่สามขึ้น

การนำสมาชิกสภาประเภทที่สองมาใช้ในครั้งที่สองนั้นเกิดขึ้นเมื่อ คณะรัฐประหารทำการยึดอำนาจครั้งที่สอง โดยมีจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นผู้นำ เนื่องจากประสบปัญหาในการควบคุมสมาชิกสภา วัตถุประสงค์ที่แท้จริงเพียงแต่ต้องการล้มสภาและรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ดังจะเห็นได้จากไม่มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจ จากคณะรัฐประหาร จอมพล ป. พิบูลสงคราม ยังคงเป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป ได้มี การประกาศให้นำเอารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 มาใช้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติให้มีสมาชิกประเภทที่สอง มีจำนวนเท่ากับ

¹⁸⁰ พืระศักดิ์ จันทวรินทร์. บทบาททางการเมืองของวุฒิสภา : ศึกษา เฉพาะกรณีวุฒิสภาไทย ชุดที่ 6 (22 เมษายน 2522 - 18 มีนาคม 2526).

วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2529.

สมาชิกสภาประเภทที่หนึ่ง และมาจากกฎแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ มีนายกรัฐมนตรี
ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และมีสมาชิกประเภทที่หนึ่งมาจากการเลือกตั้ง
ของประชาชนเพียงครึ่งสภา รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเปิดโอกาสให้ทหารประจำการ
เข้ามามีบทบาทในทางการเมืองได้อย่างเต็มที่ โดยพบว่าสมาชิกสภาประเภทที่สอง
ที่ตั้งขึ้น ประกอบด้วยทหาร ตำรวจ และข้าราชการเกือบทั้งหมด ในจำนวนนี้มากกว่า
ครึ่งมีรากฐานมาจากฝ่ายทหารบก¹⁰⁰ เป็นผลให้รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม
ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่สามารถควบคุมสภาได้โดยเด็ดขาด ดัง
จะเห็นได้จากการผ่านร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญ ๆ เช่น ร่างพระราชบัญญัติป้องกัน
การกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม
พ.ศ. 2497 ร่างพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 เป็นต้น ร่างพระราชบัญญัติ
เหล่านี้ผ่านการพิจารณาของสภาออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมายโดยมติเอกฉันท์ ไม่มีเสียง
คัดค้านแต่อย่างใด

จากการพิจารณาจะเห็นว่า สมาชิกสภาประเภทที่สอง เป็นบุคคล
ที่มาจากกฎแต่งตั้งของผู้มีอำนาจทางการเมืองในขณะนั้น และประกอบด้วยข้าราชการ
เป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นสมาชิกของคณะราษฎร เป็นส่วนใหญ่ในระยะแรก
และเป็นข้าราชการทหารเป็นส่วนใหญ่ในระยะที่สอง จึงอาจเรียกได้ว่าสมาชิกสภา
ประเภทที่สอง เป็น "วุฒิสภา" แอบแฝง ในรัฐสภาชุดนั้นนั่นเอง และมีบทบาทในการ
เป็นฐานอำนาจทางการเมืองของรัฐบาลหรือผู้ที่แต่งตั้งสมาชิกสภาประเภทที่สองใน
ชุดนั้น ซึ่งรวมทั้งบทบาทในการตรากฎหมายในสภาด้วย

2.4.2 บทบาทของวุฒิสภาต่อกระบวนการตรากฎหมาย

ในช่วง พ.ศ. 2487-พ.ศ. 2500 มีวุฒิสภาเข้ามามีบทบาทใน
กระบวนการนิติบัญญัติ 3 ชุดด้วยกันคือ วุฒิสภาชุดที่ 1 (พ.ศ. 2489-2490) ตาม
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 วุฒิสภาชุดที่ 2 (พ.ศ. 2490-2492)

¹⁰⁰ สุชาติ ยัมประเสริฐ. แผนชิงชาติไทย. กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์สมาพันธ์, 2534.

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490 และวุฒิสภาชุดที่ 3 (พ.ศ. 2492-2494) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 บทบาทของวุฒิสภาชุดต่าง ๆ ในการตรากฎหมายมีดังนี้คือ

2.4.2.1 บทบาทของวุฒิสภา ชุดที่ 1 (พ.ศ. 2489-2490) เริ่มมีวุฒิสภาขึ้นเป็นครั้งแรกโดยมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 ซึ่งได้เริ่มขึ้นตั้งแต่สมัยที่นายปรีดี พนมยงค์ ยังดำรงตำแหน่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ปรารภกับนายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นว่าถึงเวลาแล้วที่จะเกิดบทเฉพาะกาลที่กำหนดให้มีสมาชิกสภาประเภทที่สองและการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เหมาะสม¹⁰¹

โดยหลักการแล้ว การร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 มุ่งหมายจะยกเลิกสมาชิกสภาประเภทที่ 2 ให้มีสภาผู้แทนราษฎรที่ประกอบด้วยสมาชิกที่ประชาชนเลือกตั้งมาโดยตรงเท่านั้น แต่เพื่อประนีประนอมกับฝ่ายที่เคยชินกับการมีสมาชิกสภาประเภทที่ 2 มาเป็นเวลานาน และเพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีคุณวุฒิและอิทธิพลทางการเมืองส่วนหนึ่งสามารถมีบทบาทในสภาได้โดยไม่ต้องลงสมัครรับการเลือกตั้งทั่วไป ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้มีสภาอาวุโสเรียกว่า "พฤษสภา"¹⁰² มาทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรด้วย แต่กระนั้นก็ตามก็ได้พยายามกำหนดลักษณะองค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ของพฤษสภาให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดสำหรับ ที่มา อำนาจ และจำนวนของพฤษสภาชุดนี้ปรากฏตามตารางที่ 14 กล่าวคือ พฤษสภาชุดนี้มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม มีจำนวน 80 คน เมื่อเทียบกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาทางตรงคิดเป็นสัดส่วน 1:1.8

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁰¹ คำปรารภ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489

¹⁰² ในร่างขึ้นต้น ได้เรียกชื่อพฤษสภาว่า "สภาอาวุโส" และเรียกรัฐสภาว่า "มหาสภา" ต่อมาจึงมีการแก้ไขเป็น พฤษสภา และรัฐสภาตามลำดับการเรียกชื่อพฤษสภาว่า สภาอาวุโสในร่างเดิมเช่นนี้ สะท้อนความมุ่งหมายที่จะให้เป็นสภาของผู้ทรงวิสัย และคุณวุฒิอย่างชัดเจน

ตารางที่ 14 เปรียบเทียบองค์ประกอบอำนาจหน้าที่และบทบาทของวุฒิสมาชิกชุดที่ 1 ถึงชุดที่ 3

ประเด็น	วุฒิสมาชิกตามรัฐธรรมนูญ		
	2489	2490	2492
1. การได้มาซึ่งสมาชิกภาพ			
1.1 เลือกตั้งทางอ้อมโดยองค์การเลือกตั้ง	*	-	-
1.2 นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งในทางพฤตินัย	-	*	-
1.3 มีความมุ่งหมายให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งในทางพฤตินัย	-	-	*
2. คุณสมบัติ			
2.1 อายุขั้นต่ำ	40	ไม่ระบุ	40
2.2 มีความรู้เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ	-	ไม่ระบุ	-
2.3 มีความรู้ขั้นต่ำชั้นปริญญาตรี	*	ไม่ระบุ	-
2.4 มีความรู้ขั้นต่ำประโยคประถมศึกษา	-	ไม่ระบุ	*
2.5 ห้ามมีลักษณะบกพร่องทางร่างกายที่สำคัญ เช่น หูหนวก ตาบอด	-	-	*
2.6 ห้ามเป็นข้าราชการประจำ	*	-	*
2.7 ห้ามดำรงตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของรัฐ	-	-	*
3. วาระการดำรงตำแหน่ง			
3.1 มีวาระคราวละ 6 ปี	*	*	*
3.2 จับสลากออกและแต่งตั้งใหม่จำนวน 1 ใน 2 ใน 3 ปีแรก	*	*	*
3.3 จับสลากออกและแต่งตั้งใหม่จำนวน 1 ใน 3 ทุก 2 ปีแรก	-	-	-

ตารางที่ 14 (ต่อ)

ประเด็น	วุฒิสมาชิกตามรัฐธรรมนูญ		
	2489	2490	2492
4. <u>จำนวนและสัดส่วนในสภา</u>			
4.1 ระบุจำนวนที่แน่นอน คือ	80	เท่า สส.	100
4.2 มีจำนวนไม่เกิน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	-	-	-
4.3 อัตราส่วนของสมาชิกวุฒิสภาต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	1:1.8	1:1	1:1.2
5. <u>อำนาจด้านนิติบัญญัติ</u>			
5.1 ระยะเวลาที่ต้องพิจารณาร่าง พรบ. ทัวไปให้แล้วเสร็จ	30	30	60
5.2 ระยะเวลาที่ต้องพิจารณาร่าง พรบ. เกี่ยวด้วยการเงินให้แล้วเสร็จ	15	15	30
5.3 ระยะเวลาที่ต้องพิจารณาร่าง พรบ. งบประมาณให้แล้วเสร็จ	-	-	-
5.4 ระยะเวลาการยับยั้งร่าง พรบ. ทัวไปที่ไม่เห็นด้วย	-	-	1 ปี
5.5 เสนอร่าง พรบ. ทัวไปได้	-	*	-
5.6 เสนอร่าง พรบ. เกี่ยวด้วยการเงินได้	-	*	-
6. <u>อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน</u>			
6.1 มีสิทธิตั้งกระทู้ถาม	*	*	*

ตารางที่ 14 (ต่อ)

ประเด็น	วุฒิสมาชิกตามรัฐธรรมนูญ		
	2489	2490	2492
6.2 มีสิทธิลงคะแนนไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีที่แถลงนโยบายเข้า บริหารราชการแผ่นดิน	*	*	ทางอ้อม
6.3 มีสิทธิเข้าร่วมประชุมและลงมติในการ อภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี	-	-	-
6.4 มีสิทธิร่วมลงชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง	-	-	*
6.5 มีสิทธิร่วมลงชื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรี	-	-	-
7. <u>การประจักษ์ร่วมกันของรัฐสภา</u>			
7.1 การเห็นชอบตั้งผู้สำเร็จราชการแทน พระองค์	*	-	*
7.2 การปัญหาตนของผู้สำเร็จราชการฯ	-	-	*
7.3 การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ ว่าด้วยการสืบราชสมบัติ	-	-	-
7.4 การปรึกษาร่าง พรบ.ใหม่เมื่อ พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย	*	*	*
7.5 การให้ความเห็นชอบในการสืบ ราชสมบัติ	*	*	*
7.6 การเปิดประชุมรัฐสภาสมัยแรก	*	*	*
7.7 การตีความรัฐธรรมนูญ	*	*	*
7.8 การแถลงนโยบายเข้าบริหารงานของ กรม. โดยไม่มีการลงมติ	-	-	-

ตารางที่ 14 (ต่อ)

ประเด็น	วุฒิสมาชิกตามรัฐธรรมนูญ		
	2489	2490	2492
7.9 การแถลงนโยบายเข้าบริหารงานของ กรม. โดยการลงมติ	*	*	-
7.10 การเปิดอภิปรายทั่วไปที่ กรม. ขอฟัง ความเห็นจากสมาชิกวุฒิสภา	-	-	*
7.11 การให้คสามเห็นชอบในการประกาศ สงคราม	*	*	*
7.12 การให้ความเห็นชอบในการทำหนังสือ สัญญากับนานาประเทศ	*	*	*
7.13 การแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ	*	-	*
7.14 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ	*	*	*
7.15 การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี	-	-	-
7.16 การพิจารณา พรบ. งบประมาณ	-	-	-
7.17 การพิจารณา พรบ. เกี่ยวกับความ มั่นคง	-	-	-
7.18 การพิจารณาพระราชกำหนด	-	-	-
8. <u>อื่น ๆ</u>			
8.1 ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา	*	*	*
8.2 ประธานวุฒิสภาร่วมกับประธานสภา ผู้แทนฯ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี	*	-	-
8.3 ประธานวุฒิสภาเป็นผู้แต่งตั้งนายก- รัฐมนตรีในทางพฤตินัยแต่ผู้เดียว	-	-	*

ในส่วนของบริษัทในทางนิติบัญญัติและการเมืองของพฤษภานัน ระหว่างอยู่ในตำแหน่งพฤษภานันได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติไปรวม 55 ฉบับ แยกเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี 46 ฉบับ ที่เสนอโดยสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 7 ฉบับ ร่างพระราชบัญญัติส่วนใหญ่จะผ่านที่ประชุมพฤษภานันไปอย่างรวดเร็วและในระยะเวลาอันสั้น การอภิปรายซักถามมักเป็นการซักถามข้อเท็จจริงมากกว่าการอภิปรายคัดค้านหรือไม่เห็นด้วยในหลักการ และการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติส่วนใหญ่ก็เป็นการแก้ไขด้านถ้อยคำเล็กน้อยที่ไม่สำคัญนัก ทั้งนี้ในจำนวนร่างพระราชบัญญัติที่พิจารณาทั้งหมด พฤษภานันได้แก้ไขข้อปลีกย่อยและส่งกลับคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพียง 3 ฉบับ โดยเป็นร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาล 2 ฉบับ และของสภาผู้แทน 1 ฉบับ ในการนี้ไม่มีร่างพระราชบัญญัติฉบับใดเลยที่ถูกส่งกลับคืนโดยแก้ไขในสาระสำคัญ¹⁰³

สำหรับสัดส่วนของที่มาจากสาขาอาชีพต่าง ๆ ของพฤษภานัน จากตารางที่ 15 จะเห็นได้ว่าประกอบด้วยข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ คิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 77.75 โดยแบ่งเป็นข้าราชการร้อยละ 11.25 และข้าราชการบำนาญ นายทหารกองหนุน นายทหารนอกประจำการ และนายทหารพันราชการอีกร้อยละ 66.5 ซึ่งแสดงว่าถึงแม้พฤษภานันดังกล่าวนี้จะมีที่มาจากทางเลือกตั้งทางอ้อม แต่สมาชิกส่วนใหญ่ที่ได้รับเลือกเป็นข้าราชการ ดังนั้นทัศนคติและประสบการณ์ของสมาชิกที่มีอยู่แต่เดิมย่อมมีอิทธิพลต่อการคิดและการตัดสินใจของสมาชิกพฤษภานันด้วย

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁰³ดูรายละเอียดใน กริช สืบสนธิ์. "บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ." (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516), หน้า 150-151.

ตารางที่ 15 แสดงสถิติพลตสภา เมื่อ 24 พฤษภาคม 2489 แยกตามอาชีพ
จำนวน 80 คน

กลุ่มที่	อาชีพ	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
1	รับราชการ	9	11.25
2	ข้าราชการบ้านานาญ	39	48.75
3	นายทหารกองหนุนมีเบี้ยหวัด	2	2.50
4	นายทหารนอกประจำการ (เบี้ยหวัด)	2	2.50
5	นายทหารพันราชการทหาร	1	1.25
6	ลูกจ้าง	2	2.50
7	ค้าขาย	12	15.00
8	นักหนังสือพิมพ์	2	2.50
9	ทนายความ	6	7.50
10	เทศบาล	1	1.25
11	คหบดี	1	1.25
12	ไม่แจ้ง	3	3.75
	รวม	80	100.00

ที่มา : สมุดภาพรัฐสภาไทย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของพลตสภานั้น พลตสภาจัดเป็นสภาสูงที่มีอำนาจปานกลาง คือมีอำนาจเท่าเทียมหรือใกล้เคียงกับสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสภาล่าง แม้ว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 มีจุดมุ่งหมายให้พลตสภาทำหน้าที่เป็นสภาตรวจสอบและยับยั้งร่างกฎหมาย ไม่ได้กำหนดให้สมาชิกพลตสภามีสิทธิ์เสนอร่างกฎหมาย แต่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจในการไม่ให้ความไว้วางใจรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี¹⁰⁴ ซึ่ง

¹⁰⁴ มาตรา 69 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489

ในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดินนั้น คณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจจากสภา และคณะรัฐมนตรีทั้งคณะต้องออกจากตำแหน่ง เมื่อรัฐสภาไม่ให้ความไว้วางใจตามมาตรา 70¹⁰⁵ แต่วุฒิสภามีส่วนเฉพาะการไม่ให้ความไว้วางใจที่กระทำโดยมติของรัฐสภา ส่วนอำนาจหน้าที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3 และปรากฏรายละเอียด ดังตารางที่ 14

วุฒิสภาชุดแรกนี้มีความสัมพันธ์อันดีกับสภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาล เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่สังกัดพรรคการเมืองเดียวกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐบาล พรรคการเมืองดังกล่าว คือ พรรคสหชีพ ซึ่งมีนายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ เป็นหัวหน้า กับพรรคแนวรัฐธรรมนูญ ซึ่งมี พล.ร.ต.ถวัลย์ ช่างนาวาสวัสดิ์ เป็นหัวหน้า พรรคการเมืองทั้งสองพรรคสนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ และเป็นพรรคที่มีเสียงอยู่เป็นจำนวนมากในสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ทำหน้าที่เป็นองค์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลชุดที่ปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างการดำรงตำแหน่งของวุฒิสภา ก็เป็นรัฐบาลภายใต้การนำของนายปรีดี และ พล.ร.ต.ถวัลย์ ซึ่งเป็นฝ่ายเดียวกับสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ ดังนั้นบทบาทของวุฒิสภาจึงมีลักษณะให้ความร่วมมือ สนับสนุน และเห็นคล้อยตามรัฐบาลมากกว่าที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบ และยับยั้ง ดังเช่น ที่กำหนดไว้ให้เป็นสภาอาวุโส หรือในอีกแง่มุมหนึ่ง วุฒิสภาส่วนใหญ่ได้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในรัฐสภาของกลุ่มการเมืองฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งเป็นผู้ผลักดันให้มีรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2489¹⁰⁶ ดังจะเห็นได้จากกรณีที่พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นฝ่ายค้านในสภา ได้เปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีในหลายประเด็น มีการประชุมสภาอภิปรายทั้งกลางวันและกลางคืนเป็นเวลา 7 วัน มีการถ่ายทอดเสียงจากการประชุมไปทั่วประเทศ แต่รัฐบาลก็ยังได้รับความไว้วางใจ 245 ต่อ 55 เสียง แม้รัฐบาล พล.ร.ต.ถวัลย์จะแสดงมารยาททางการเมืองขอลาออกก็ตาม

¹⁰⁵ มาตรา 70 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489

¹⁰⁶ พระศักดิ์ จันทวรินทร์. บทบาททางการเมืองของวุฒิสภา.

2.4.2.2 บทบาทของวุฒิสภาชุดที่สอง (พ.ศ.2490-2492) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 รัฐสภาชุดนี้ นายควง อภัยวงศ์ ได้ลงนามสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2490 จำนวน 100 คน เป็นผู้มิใช่ศเป็นทหาร ตำรวจ 35 คน และพลเรือน 65 คน ต่อมาได้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 29 มกราคม 2491 ได้ผู้แทนราษฎรจำนวน 99 คน มาปฏิบัติหน้าที่ในสภา แต่ไม่ปรากฏว่ามีการคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภาออกเพื่อให้มีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด อัตราส่วนของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คิดเป็น 1 ต่อ 1 ดังตารางที่ 14

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภานั้น คณะรัฐประหารผู้นำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาใช้คาดหวังว่า พวกตนจะได้รับแต่งตั้งเป็นวุฒิสมาชิกและเพื่อจะคานอำนาจกับสภาผู้แทนที่ฝ่ายตนไม่สามารถควบคุมได้ จึงได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจแก่วุฒิสภามาก โดยสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2490 สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ มีสิทธิ์ที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินโดยมีนายกรัฐมนตรีรับรองก่อน ซึ่งเป็นสิทธิ์ที่เท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรแต่ต้องเสนอต่อสภาผู้แทนก่อน เป็นต้น สำหรับอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2490 ปรากฏตามตารางที่ 14

สำหรับสัดส่วนของที่มาของวุฒิสมาชิกตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 จำแนกตามสาขาอาชีพต่าง ๆ นั้น ปรากฏว่ามีผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการถึงร้อยละ 73 โดยเป็นข้าราชการบำนาญร้อยละ 70 สมาชิกวุฒิสภาที่อยู่ในสาขาวิชาชีพอื่น ๆ มีค่อนข้างน้อยมาก ดังปรากฏตามตารางที่ 16 ซึ่งเป็นการแสดงว่าการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกยังไม่มีกระจายและเป็นการแต่งตั้งบุคคลจากกลุ่มวิชาชีพข้าราชการอันเป็นพรรคพวกของตนค่อนข้างมาก

ตารางที่ 16 แสดงสถิติวุฒิสภาเมื่อ 18 พฤศจิกายน 2490 จำแนกตามอาชีพ

กลุ่มที่	อาชีพ	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
1	ข้าราชการบ้านานาญ	70	70.00
2	นายทหารกองหนุนรับเบี้ยหวัด	2	2.00
3	รับเบี้ยหวัด	1	1.50
4	ค้าขาย	11	11.00
5	ทนายความ	9	9.00
6	เทศบาล	1	1.00
7	นายแพทย์	2	2.00
8	ผู้จัดการธนาคาร	1	1.00
9	นักเศรษฐกิจ	1	1.00
10	ไม่ได้แจ้ง	2	2.00
	รวม	100	100.00

ที่มา : สมุดภาพรัฐสภาไทย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2528.

ในส่วนของบทบาททางด้านนิติบัญญัติและการเมือง ของวุฒิสมาชิกชุดที่ 2 นี้ปรากฏว่า ระหว่างปฏิบัติหน้าที่จนถึงวันที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 ในวันที่ 23 มีนาคม 2492 ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 16 ฉบับ แยกเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยรัฐบาล 14 ฉบับ และที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทน 2 ฉบับ โดยวุฒิสภาไม่ได้ใช้สิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติตามที่ได้ให้อำนาจไว้ในรัฐธรรมนูญเลย

วุฒิสภาชุดที่ 2 ในระยะแรกนั้น มีบทบาทสนับสนุนและให้ความร่วมมือแก่รัฐบาลเป็นอันมาก เนื่องจากนายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น เป็นผู้เสนอชื่อและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา อีกทั้งพรรคประชาธิปัตย์ของนายควง ก็มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทน ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับรัฐสภาจึงเป็นไปโดย

ราชปรีชา ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภาในช่วงแรกนี้มี 3 ฉบับ และเสนอโดยรัฐบาล ซึ่งมี 2 ฉบับที่ผ่านการพิจารณาไปโดยรวดเร็ว และอีก 1 ฉบับมีการอภิปรายเพียงเล็กน้อย¹⁰⁷ การตั้งกระทู้ถามในช่วงเวลาดังกล่าวไม่มีเลย ต่อมาเมื่อคณะรัฐประหารได้บีบบังคับให้นายควง อภัยวงศ์ ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 เมษายน 2491 โดยมีจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีแทน และได้รวบรวมสมาชิกสภาผู้แทนได้จำนวนหนึ่ง จัดตั้งเป็นสหพรรคคอยให้ความสนับสนุนแก่ฝ่ายรัฐบาลในรัฐสภา แต่วุฒิสมาชิกส่วนใหญ่ยังคงเป็นฝ่ายของนายควง อภัยวงศ์ อยู่เช่นเดิม มีความไม่พอใจและคัดค้านวิธีการขึ้นสู่อำนาจของจอมพล ป. พิบูลสงคราม การสนับสนุนของวุฒิสมาชิกจึงเปลี่ยนไป โดยปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมารวบรวมในระยะเวลาหลังจำนวน 13 ฉบับ มีที่ผ่านการประชุมวุฒิสภาไปจำนวน 7 ฉบับ ในขณะที่มีร่างพระราชบัญญัติจำนวน 6 ฉบับ ถูกส่งกลับคืนสภาผู้แทนทั้งที่มีการแก้ไขในสาระสำคัญ และข้อปลีกย่อย รวมทั้งที่ไม่รับหลักการและส่งกลับคืนทันที หรือคิดเป็นจำนวนร่างพระราชบัญญัติที่ถูกส่งกลับคืนถึงครั้งต่อครั้งในจำนวนนี้มีพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี 2491 และ 2492 ที่วุฒิสภาลงมติให้แก้ไขและส่งกลับคืนสภาผู้แทนด้วย¹⁰⁸ ซึ่งนับเป็นการแสดงปฏิกริยาต่อพระราชบัญญัติที่สำคัญของรัฐบาล อีกทั้งในส่วนของร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนฯ เสนอมารวบรวมในวุฒิสภาชุดนี้เพียง 2 ฉบับ ต่างก็ถูกแก้ไขและส่งกลับคืนไปยังสภาผู้แทนทั้งหมดเช่นกัน ในขณะที่เดียวกันก็มีกระทู้ถามของวุฒิสมาชิกชุดนี้ถึง 32 กระทู้ กระทู้ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับ การปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาล และมุ่งตรวจสอบ ควบคุม การปฏิบัติงานของรัฐบาลอย่างจริงจัง

นอกจากนี้การที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ยังไม่สามารถมีอิทธิพลทางการเมืองได้โดยเด็ดขาด เนื่องจากคณะรัฐประหารยังไม่สามารถควบคุมกองทัพเรือในขณะนั้นได้ จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายนายควง อภัยวงศ์ ใช้วุฒิสภาผลักดันให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 ตามนโยบายของฝ่ายตนสำเร็จ รวมทั้งมีการบัญญัติให้วุฒิสภา ชุดที่ 2 ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป¹⁰⁹ อันเป็นการคาน

¹⁰⁷ กริช สืบสนธิ์. อ้างแล้ว, หน้า 150-151.

¹⁰⁸ กริช สืบสนธิ์. อ้างแล้ว, หน้า 150-154.

¹⁰⁹ บทเฉพาะกาล มาตรา 181 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

อำนาจบริหารของฝ่ายจอมพล ป. พิบูลสงคราม ดังนั้นบทบาทในการตรากฎหมายของวุฒิสภาชุดที่สอง ภายหลังจากที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง จึงมีบทบาทมากและปฏิบัติหน้าที่ของกระบวนการนิติบัญญัติได้ตรงตามเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภา

2.4.2.3 บทบาทของวุฒิสภาชุดที่ 3 (พ.ศ. 2492-2494)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ได้กำหนดโครงสร้างของสภาให้มี 2 สภา คือสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 100 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน โดยมีประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ²⁰⁰ และในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้ระบุให้สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 เป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492²⁰¹ ซึ่งก็คือวุฒิสมาชิกชุดที่ 2 ที่เป็นฝ่ายของนายควง อภัยวงศ์ เป็นวุฒิสมาชิกชุดที่ 3 และกำหนดเวลาแห่งสมาชิกภาพ ก็ให้นับตั้งแต่วันที่ให้มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกชุดนี้ วุฒิสมาชิกชุดที่ 2 และชุดที่ 3 ซึ่งเป็นชุดเดียวกันนี้ประกอบด้วยข้าราชการบำนาญและทหารกองหนุนพร้อมร้อยละ 73 ไม่ปรากฏว่ามีการประจำ และการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 บัญญัติให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนาม รับสนองพระบรมราชโองการ ในการโปรดเกล้าแต่งตั้งวุฒิสมาชิกนั้น ประธานองคมนตรีมีโอกาสดลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้งวุฒิสมาชิกเพียง 12 คน แทนตำแหน่งที่ว่าง เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2492 ดังนั้นบทบาทของประธานองคมนตรีในการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกจึงมีน้อยมาก ไม่อาจวิเคราะห์ได้ว่าจะมีสัดส่วนระหว่างอาชีพอย่างไร สำหรับสัดส่วนระหว่างจำนวนวุฒิสมาชิกซึ่งมีจำนวน 100 คน ต่อจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนเมื่อมีการเลือกตั้งเพิ่มให้ครบตามรัฐธรรมนูญ จำนวน 120 คน จึงเท่ากับ 1:2 ซึ่งยังคงเป็นสัดส่วนในรัฐสภาที่ใกล้เคียงกันมาก ในส่วนของอำนาจของวุฒิสภาชุดนี้ จัดว่ามีอำนาจน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร

²⁰⁰ มาตรา 82 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492

²⁰¹ มาตรา 181 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492

เนื่องจากวุฒิสภาไม่มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายและลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล คงมีอำนาจหลักคือการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติทั้งหลาย รายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาปรากฏในบทที่ 3 และในตารางที่ 14 แล้ว

สำหรับบทบาทด้านนิติบัญญัติและการเมืองของวุฒิสภาชุดที่ 3 นั้น ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ต้องพ้นหน้าที่ไป แต่ก็สามารถหาเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่เพียงพอ จึงได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง และบริหารประเทศต่อมาจนสิ้นสุดการใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 เนื่องจากการทำรัฐประหารเงียบดังกล่าวแล้ว ในระยะเวลาช่วงดังกล่าวนี้ฝ่ายบริหารของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ต้องเผชิญกับการตรวจสอบอย่างเข้มงวดจากวุฒิสภา กล่าวคือ ภายใต้อำนาจเวลา 30 เดือน ที่วุฒิสภาชุดที่ 3 ปฏิบัติหน้าที่คือตั้งแต่ 25 มิถุนายน 2492 ถึง 28 พฤศจิกายน 2494 วุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ รวม 60 ฉบับ แบ่งเป็นเสนอโดยรัฐบาล 46 ฉบับ และเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทน 14 ฉบับ ในจำนวนที่เสนอโดยรัฐบาลนี้ ถูกส่งกลับคืนสภาผู้แทนโดยแก้ไขข้อปลีกย่อย 9 ฉบับ แก้ไขในสาระสำคัญ 16 ฉบับ และไม่รับหลักการส่งกลับคืนทันที 2 ฉบับ ส่วนจำนวนที่เสนอโดยสภาผู้แทน ก็ถูกส่งกลับคืนโดยแก้ไขข้อปลีกย่อย 2 ฉบับ แก้ไขในสาระสำคัญ 6 ฉบับ²⁰² ซึ่งนับเป็นจำนวนรวมที่ถูกส่งคืนสภาผู้แทนเกินกว่าครึ่งของจำนวนร่างพระราชบัญญัติที่ส่งมาให้วุฒิสภาพิจารณา อันแสดงถึงการตรวจสอบรัฐบาลและสภาผู้แทนโดยวุฒิสภาอย่างเข้มงวด นอกจากนี้วุฒิสภาชุดนี้ยังมีกระทู้ถามรัฐบาลเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินถึง 36 กระทู้

วุฒิสภาชุดที่ 1 ถึงชุดที่ 3 ของไทย ซึ่งเป็นยุคเริ่มแรก จึงมีลักษณะเป็นเครื่องมือในทางรัฐสภาให้แก่ฝ่ายพลเรือนมากกว่าฝ่ายทหาร และการปฏิบัติหน้าที่ในรัฐสภาก็มีความผูกพันกับฝ่ายพลเรือนที่เป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา มากกว่าที่จะเห็นว่าจะต้องทำหน้าที่สนับสนุนรัฐบาล ทั้งนี้จะเห็นได้จากเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลพลเรือนเป็นรัฐบาลฝ่ายทหารในปี 2491 นั้น บทบาทของวุฒิสภาก็ได้เปลี่ยนไปในทางที่ตรวจสอบรัฐบาลมากขึ้น ปัจจัยประการหนึ่งที่ทำให้วุฒิสภามีลักษณะพฤติกรรมเช่นนั้น

²⁰² กฤษ สืบสนธิ์. อ้างแล้ว, หน้า 150-151.

ยังเนื่องจากเพราะในวุฒิสภาชุดที่ 1 ถึงชุดที่ 3 มีอัตราส่วนของสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นฝ่ายพลเรือนมากกว่าฝ่ายทหารอย่างเด่นชัด คือมีสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นพลเรือนประมาณร้อยละ 65 ดังนั้น จึงไม่ยินยอมและไม่เห็นด้วยที่ฝ่ายข้าราชการประจำจะมีบทบาททางการเมืองอย่างชอบธรรมได้โดยง่าย²⁰³

ดังนั้นรัฐธรรมนูญที่คณะราษฎรหรือคณะข้าราชการชั้นกลางนำมามอบให้ประชาชนภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงปี 2489 จึงเป็นเพียงรูปแบบที่นำมาอ้างต่อต้านความชอบธรรมของระบบเก่า ยังมีได้มีเนื้อหาสาระของระบอบนี้ในทางปฏิบัติที่เป็นจริงแต่อย่างใด²⁰⁴ ผลกระทบของการกระทำของข้าราชการที่มีต่อการตรากฎหมายก็คือ การปฏิบัติรัฐประหารในทุกครั้งจะมีการประกาศยุบสภา เพื่อใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งผลของการยุบสภาคือทำให้ร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของสภาเป็นจำนวนมากต้องตกไป กระบวนการร่างกฎหมายต้องล่าช้าออกไป ส่วนการใช้กลไกในการสร้างอิทธิพลเพื่อควบคุมการตรากฎหมายของสภาให้เป็นไปตามความต้องการของฝ่ายบริหารโดยการสร้างรัฐธรรมนูญให้กำหนดโครงสร้างของสภาที่มีสมาชิกสภาส่วนหนึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยการเสนอของข้าราชการ เป็นผลให้รัฐสภาไทยเกือบทุกชุด มีการแต่งตั้งข้าราชการประจำเข้าไปเป็นสมาชิกรัฐสภาอยู่ด้วยเสมอ หากเป็นสภาเดี่ยวก็จะอยู่ในรูปของสมาชิกสภาประเภทที่สอง หากเป็นสภาคู่ก็จะอยู่ในรูปของพฤฒสภาหรือวุฒิสภา ซึ่งฝ่ายบริหารจะเสนอแต่งตั้งจากบุคคลที่เป็นพรรคพวกของตน และบุคคลซึ่งเป็นคนของทางราชการเหล่านี้ก็จะใช้สิทธิในฐานะสมาชิกของสภาในสภาเพื่อผลักดันร่างกฎหมายของรัฐบาลและต่อต้านร่างกฎหมายที่เป็นของพรรคฝ่ายค้าน จึงถือได้ว่าข้าราชการมีอิทธิพลต่อการตรากฎหมายของสภาเป็นอย่างมาก จนถึงขั้น

²⁰³ พิศศักดิ์ จันทวรินทร์. บทบาททางการเมืองของวุฒิสภา : ศึกษากรณีวุฒิสมาชิก ชุดที่ 6. อ่างแล้ว, หน้า 254.

²⁰⁴ กระทบ ทองธรรมชาติ, พิศศักดิ์ ผ่องแผ้ว. ข้าราชการไทย ความสำนึกและอุดมการณ์. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2539, หน้า 144.

สามารถครอบงำสภาให้มีทิศทางไปตามที่ฝ่ายบริหารต้องการได้ ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 โดยคณะรัฐประหารได้นำมาประกาศใช้ กำหนดให้โครงสร้างของสภาเป็นสภาเดี่ยว มีสมาชิกประเภทสองซึ่งฝ่ายบริหารเสนอแต่งตั้งและมีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้ง เป็นผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งลดความสำคัญลงเป็นอย่างมาก การตั้งรัฐบาลการผ่านร่างกฎหมายไม่จำเป็นต้องพึ่งสมาชิกสภาประเภทที่หนึ่งมากนัก

โดยสรุปรัฐสภาไทยในช่วงตั้งแต่ พ.ศ. 2475 จนถึง พ.ศ. 2500 นั้น ฝ่ายบริหารสามารถมีอิทธิพลเหนือฝ่ายนิติบัญญัติได้ด้วยการมีสมาชิก 2 ประเภทคือแต่งตั้งและเลือกตั้งในกรณีมีสภาเดี่ยวและกรณีมีสองสภา สมาชิกของอีกสภาหนึ่งจะมาจากการแต่งตั้ง ซึ่งฝ่ายบริหารมีความพยายามที่จะใช้อิทธิพลที่มีอยู่เหนือสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งไม่ว่าประเภทใด รวมทั้งการใช้อิทธิพลในการครอบงำสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งบางส่วนโดยการให้ผลประโยชน์ตอบแทน เพื่อที่จะให้ฝ่ายบริหารมีอิทธิพลต่อสภาในกระบวนการกฎหมาย แต่ด้วยสถานการณ์ทางการเมืองบางประการเป็นเหตุให้ในระยะแรกของวุฒิสภากั้ง 3 ชุด เอื้อประโยชน์ต่อฝ่ายพลเรือนที่เป็นผู้เสนอแต่งตั้งสมาชิกสภาสูงเหล่านั้น ส่วนในช่วงปลายทศวรรษที่ 25 นั้น ฝ่ายบริหารสามารถใช้อิทธิพลครอบงำกระบวนการนิติบัญญัติของสภาได้ค่อนข้างสูงด้วยการจัดโครงสร้างและเงื่อนไขให้มีสมาชิกประเภทที่สองซึ่งมาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหารเอง ดังนั้นรัฐสภาของไทยจึงมิได้เป็นรัฐสภาที่ดำเนินการตามกระบวนการนิติบัญญัติโดยอิสระและโดยนัยตามความหมายรัฐสภาที่แท้จริงแต่อย่างใด คงเป็นเพียงเครื่องมือและกลไกของกระบวนการในการตรากฎหมายเพียงรูปแบบเพื่อใช้อ้างรับรองความชอบธรรมของฝ่ายบริหารเท่านั้น

2.5 บทบาทของรัฐและองค์กรต่างประเทศต่อกระบวนการนิติบัญญัติไทย

การดำรงอยู่ของประเทศไทยภายหลังจากที่มีการเปิดประเทศตามสนธิสัญญาเบกิ้งกับอังกฤษในปี 2398 เป็นต้นมา อิทธิพลของต่างประเทศก็เริ่มเข้ามามีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับกิจการภายในของไทยทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมมากขึ้นเป็นลำดับ เช่นในด้านเศรษฐกิจ จนถึงระยะก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ชาตินตะวันตกได้เข้ามาครอบงำเศรษฐกิจของไทยทั้งในด้านการค้าและการธนาคาร ดังที่อันดรูว์รูด เขียนไว้ในบทความชื่อ "อังกฤษ-อเมริกัน ชิงดีกันในประเทศไทยว่า" สยามเป็นประเทศเอกราชประเทศเดียวในเอเชียอาคเนย์ แต่หากมองในแง่ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจแล้ว แท้จริงแล้วสยามคือเมืองขึ้นของอังกฤษ การกู้เงินจากภายนอกของสยามส่วนมากก็มาจากอังกฤษ สิทธิสัมปทานในเหมืองแร่ดีบุก และการทำป่าไม้ อังกฤษเป็นผู้ผูกขาดเกือบทั้งหมด²⁰⁵ ในด้านการเมืองประเทศไทยต้องดำเนินนโยบายในการรักษาประเทศมิให้ตกเป็นอาณานิคมของประเทศตะวันตก การเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ในด้านสังคมไทยต้องมีการปรับปรุงประเทศให้ทันสมัยในทุกด้าน เช่นมีการร่างและปรับปรุงกฎหมายให้ทัดเทียมอารยะประเทศเพื่อแลกกับการยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขต เป็นต้น ต่อมาในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศตะวันตกทั้งหลายถูกขับไล่ออกไป แม้เมื่อสงครามสิ้นสุดลงแล้วก็ไม่อาจกลับเข้ามาใช้อิทธิพลมากเช่นเดิม แต่สถานการณ์ของโลกในขณะนั้นที่เกิดสงครามเย็นขึ้นในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้สถานการณ์ได้เอื้ออำนวยให้ประเทศสหรัฐอเมริกาเข้ามามีบทบาทในด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของไทย เนื่องจากประเทศตะวันตกที่เคยเข้ามามีอิทธิพลครอบงำเศรษฐกิจของไทย ต้องประสบความเสียหายอย่างหนักเนื่องจากผลของสงครามโลกครั้งที่สองในขณะที่สหรัฐอเมริกาซึ่งประสบความเสียหายน้อยกว่าประเทศอื่นกลายมาเป็นมหาอำนาจทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองเป้าหมายของสหรัฐอเมริกาในประเทศไทย คือ การทำให้รัฐบาลไทยดำรงอยู่ได้อย่างมีเสถียรภาพเพื่อจะได้ต่อสู้กับภัยคุกคาม และยับยั้งคอมมิวนิสต์ โดยสหรัฐอเมริกาได้

²⁰⁵ สุพจน์ ด้านตระกูล. ความเป็นมาและความเป็นอยู่ของสังคมสยาม. กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, 2524.

พยายามที่จะแสวงหาและให้การสนับสนุนรัฐบาลที่ยืนหยัดต่อต้านคอมมิวนิสต์ ซึ่งผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นคือความยุ่งเหยิงที่นำไปสู่เผด็จการอย่างสมบูรณ์แบบของทหาร และการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลต่าง ๆ โดยการรัฐประหารในประเทศด้อยพัฒนาอยู่เนือง ๆ และวัตถุประสงค์อีกประการหนึ่งของสหรัฐอเมริกาเพื่อใช้ไทยเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ

ส่วนทางฝ่ายไทยนั้นต้องการมีความสัมพันธ์อันดีกับสหรัฐอเมริกาด้วยเหตุผลหลายประการ คือ ในด้านเศรษฐกิจไทยต้องการเงินทุนจากต่างประเทศมาพัฒนาเศรษฐกิจที่เสียหายภายหลังสงคราม ในด้านการเมืองภายใน จอมพล ป. พิบูลสงคราม ต้องการใช้อิทธิพลของสหรัฐอเมริกามาสนับสนุนเพื่อถ่วงดุลอำนาจระหว่างกลุ่มการเมืองที่สนับสนุนตนเองด้วยวิธีการสร้างสัมพันธ์อันดีกับสหรัฐอเมริกา เพื่อให้สหรัฐอเมริกานับสนับสนุนทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมือง และให้ตนเองเป็นที่ยอมรับในวงการเมืองระหว่างประเทศว่าได้รับการสนับสนุนจากมหาอำนาจฝ่ายสัมพันธมิตร หลังจาก พ.ศ. 2493 เป็นต้นมา ประเทศไทยก็กลายเป็นเป้าหมายสำคัญของสหรัฐ และมหาอำนาจตะวันตกที่จะใช้เป็นฐานที่มั่นในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ และสถานการณ์ได้กลายเป็นยุคสมัยอเมริกันในไทย (American Era) โดยไทยได้เริ่มการลงนามในสัญญาความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ อันเป็นต้นกำเนิดของการที่ไทยต้องกลายเป็นประเทศที่ต้อง "พึ่งพา" จากภายนอกเป็นระยะเวลาานพอสมควร และเป็นจุดหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญของการที่คนไทยเคยได้รับอิทธิพลจากอังกฤษในรูปของ Victorianization ก็หันเหไปสู่สิ่งที่เรียกว่า Americanization ที่จะแพร่ขยายลงสู่คนระดับกลางและระดับล่างในที่สุด ขณะที่ความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างประเทศทั้งสองทวีมากขึ้นเป็นลำดับ รายละเอียดดังกล่าวแล้วในบทที่ 2

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 แล้ว พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ ได้สั่งจับกุมโดยจับได้ทั้งสิ้น 104 คน ซึ่งมีทั้งนักการเมือง นักเขียน นักการศึกษา ข้าราชการเจ้าหน้าที่ ทหาร ญาติของผู้นำเสรีนิยมในอดีต โดยอ้างว่ามีการวางแผนตั้งเผด็จการคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยและถูกค้นพบเสียก่อน ในจำนวนผู้ถูกจับกุม 104 คนนี้ 49 คนถูกสั่งจำคุก 20 ปี ต่อมาก็มีการออกกฎหมายปราบปรามการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ ซึ่งเสนอด้วยตนเองโดย พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ ในที่ประชุมสภา

หลังจากมีการถกเถียงกันอยู่ประมาณ 1 ชั่วโมง ได้คะแนนเสียงชนะ 131 ต่อ 2 คะแนน เป็นไปได้ว่าการจับหมั้นนั้น เป็นเพียงการปูทางเพื่อออกกฎหมายปราบปราม การกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ และได้มีการจับกุมเพิ่มในเวลา 48 ชั่วโมง หลังการ ผ่านร่างกฎหมาย²⁰⁶ สหรัฐอเมริกาได้สนับสนุนการต่อต้านคอมมิวนิสต์ไทยอย่างไม่ คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล โดยในที่สุดอำนาจตำรวจชั้นสูงสุดนั้นถูกขนานนามว่า ยุคมืด สหรัฐอเมริกายังคงให้การสนับสนุนรัฐบาลที่กดขี่และต่อต้านประชาธิปไตยของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม อีกตัวอย่างหนึ่งคือความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจที่สหรัฐ- อเมริกาให้แก่ประเทศไทยเป็นจำนวนมาก นับตั้งแต่ พ.ศ. 2493 เป็นต้นมา ทำให้ รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เกิดความเกรงใจและสนองตอบความต้องการของ สหรัฐอเมริกา ที่ต้องการให้ประเทศไทยปรับเปลี่ยนนโยบายทางเศรษฐกิจจากระบบ ทุนนิยมโดยรัฐ ไปเป็นระบบการลงทุนโดยเสรีแบบทุนนิยม จึงได้มีการออกพระราช- บัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2497 ซึ่งเป็นกฎหมายส่งเสริมการลงทุนฉบับแรก ของไทยที่เปิดโอกาสให้เอกชนของต่างประเทศเข้ามาลงทุนประกอบกิจการใน ประเทศไทย

นอกจากนี้อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศก็มีผลต่อกระบวนการ นิติบัญญัติ เช่น เดียวกัน เช่นนโยบายต่างประเทศมีจุดประสงค์เพื่อติดตามและคุ้มครอง ผลประโยชน์แก่รัฐตนทั้งหมด แต่กฎหมายภายในประเทศมักจะถูกควบคุมหรืออยู่ภายใน ขอบเขตของกฎหมายระหว่างประเทศ กฎบัตรสหประชาชาติ ศิลธรรมระหว่าง ประเทศ²⁰⁷ ตัวอย่างเช่น ประเทศไทยเป็นสมาชิกองค์การกรรมาการระหว่างประเทศ มาตั้งแต่ต้น และได้ให้สัตยาบันก่อนสัญญาขององค์การหลายฉบับดังกล่าวแล้ว จึงต้อง นำกฎเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นมาบัญญัติกฎหมายภายในประเทศรองรับตามที่ได้ให้สัตยาบัน ไว้ ประเทศไทยจึงได้มีพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2498 เกิดขึ้น เป็นต้น

²⁰⁶ ลิขิต ชีรเวคิน. วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย. อ่างแล้ว, หน้า 166.

²⁰⁷ ชาญวุฒิ วัชรพุก และคณะ. กระบวนการนิติบัญญัติ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2519 ; อ้างถึงใน Han J. Morganthau, Politics Among Nation, (New York : Alfred A. Knopf Inc., 1960.

โดยสรุปลักษณะการเข้ามาของรัฐและองค์กรจากต่างประเทศที่เข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการนิติบัญญัติของไทยมากในระยะนี้ คือสหรัฐอเมริกาและธนาคารโลก แต่เป็นการเข้ามาในลักษณะของพันธมิตรที่ให้ความช่วยเหลือและแนะนำแก่รัฐบาลไทยในลักษณะที่ผูกพันและทำให้ไทยต้องพึ่งพิงต่อผู้ให้ต่อไปเรื่อย ๆ แต่ขณะเดียวกันผู้นำไทยก็ได้รับผลประโยชน์ส่วนตัวจากการยอมรับความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ โดยเป็นความต้องการของผู้นำไทยที่ต้องการใช้ความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการสร้างฐานอำนาจทางการเมืองภายในประเทศให้แก่ตนเองและกลุ่มของตน แต่ขณะเดียวกันผู้นำไทยก็มีความรู้สึกที่ไทยเป็นประเทศเล็ก สภาพทางภูมิศาสตร์บังคับให้เลือกเอาว่าจะถูกกลืนเป็นคอมมิวนิสต์ หรือจะร่วมมือกับประเทศตะวันตก โดยมีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำ ซึ่งจอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็เคยพยายามลดการพึ่งพิงสหรัฐอเมริกาและหันไปคบกับจีนคอมมิวนิสต์ในด้านการค้าในปลายยุคสมัยของตน

2.6 อิทธิพลของผู้นำและกลุ่มที่ปรึกษาที่มีต่อกระบวนการนิติบัญญัติไทย

กระบวนการทั้งปวงในขอบข่ายของการเมืองนั้น มักจะถูกตัดสินโดยชนกลุ่มน้อยหรือชนชั้นนำเท่านั้น ทั้งนี้เพราะไม่ว่าในสังคมนั้นจะเป็นสังคมด้อยพัฒนาหรือสังคมศิวิไลซ์ก็ตามจะปรากฏชนชั้นในสังคมเพียง 2 ชั้น คือ ชนชั้นผู้ปกครองและชนชั้นผู้ถูกปกครอง ดังนั้นในทุกสังคมอำนาจการตัดสินใจทุกครั้งจะตกอยู่ในมือของชนกลุ่มน้อย หรือชนชั้นผู้นำไม่ว่าจะเป็นรูปแบบรัฐบาลใดก็ตาม ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ในสังคมโดยสากลว่า ผู้นำมักจะมีอำนาจและทำหน้าที่เกือบทุกอย่าง จนอาจกล่าวได้ว่า อิทธิพลของผู้นำจะแทรกเข้าไปอยู่ในทุกกระบวนการ โดยผ่านมรรควิธี (Means) ในรูปต่าง ๆ กัน สำหรับในระบอบประชาธิปไตย ผู้นำอาจใช้กลไกทางการเมืองเข้าแทรกแซงในทุกเรื่อง เช่นการใช้พรรคการเมืองของตน การใช้ข้าราชการประจำ การตีความกฎหมายเพื่อประโยชน์แก่ฝ่ายตน โดยผ่านกระบวนการทางศาลสูงหรือคณะกรรมการตุลาการ เป็นต้น ส่วนในระบบเผด็จการนั้นอิทธิพลของผู้นำย่อมมีสูงมากและเห็นได้ชัดเจนยิ่งกว่าผู้นำในระบบประชาธิปไตย ผู้นำเหล่านั้นอาจใช้คุณสมบัติส่วนตัว อิทธิพลทางกำลังคน อาวุธ การข่มขู่ ตลอดจนการใช้วิธีการรุนแรงเพื่อให้ตนบรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

ตัวอย่างอิทธิพลของผู้นำเช่น นายปรีดี พนมยงค์ และนายควง อภัยวงศ์ มีแนวความคิดแบบเสรีนิยม จึงมีส่วนผลักดันอย่างสำคัญให้บริบททางการเมืองของไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2487-2500 มีความเป็นประชาธิปไตยค่อนข้างสูง ในขณะที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม มีแนวความคิดแบบอำนาจนิยม จึงก่อให้เกิดลัทธิชาตินิยม และพัฒนามาเป็น ลัทธิเชื้อผู้นำ และพยายามที่จะสร้างฐานอำนาจของตนเอง โดยอาศัยฐานการสนับสนุนจากกองทัพ รวมทั้งใช้อุดมการณ์ชาตินิยม (Nationalism) และลัทธิทหาร (Militarism) ปลุกฝังให้ประชาชนเกิดความเลื่อมใสเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับการปกครองของตน จนเป็นเหตุให้เกิดระบอบมาตยาธิปไตยตลอดช่วงทศวรรษ 2490

ในส่วนของกลุ่มที่ปรึกษาและนักวิชาการของรัฐ (Technocrat)* ที่เข้ามา มีบทบาทในการสร้างกฎหมายในช่วงสงครามโลกครั้งที่สองจนถึง พ.ศ. 2500 นั้น ความศรัทธาของสังคมที่มีต่อนักวิชาการของรัฐ เพื่อปรากฏขึ้นเมื่อประมาณปี 2493 โดยนักวิชาการที่สำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศได้เริ่มเข้ามา มีบทบาทในหน่วยราชการต่าง ๆ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง เป็นต้น ตัวอย่าง เช่น การที่นักวิชาการเห็นว่าการแบ่งอำนาจกันของผู้นำฝ่ายทหาร การใช้อำนาจเผด็จการของผู้นำฝ่ายทหาร รวมทั้งพฤติกรรมการณ์นำทรัพยากรทางการเงินของแผ่นดินไปใช้ประโยชน์ส่วนบุคคล และใช้จ่ายอย่างสุรุ่ยสุร่ายของบุคคลในคณะรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ระหว่างปี 2490-2500 ตลอดจนการใช้ธนาคารพาณิชย์เป็นฐานทางเศรษฐกิจของกลุ่มการเมืองต่าง ๆ อาจก่อให้เกิดความเสียหายในทาง

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

*คำว่า "technocrat" ตามนิยามของภาษาเดิมนั้น หมายถึง "เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีความชำนาญเฉพาะด้าน" โดยมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า "ผู้เชี่ยวชาญ" ในแขนงวิทยาศาสตร์บริสุทธิ์ วิทยาศาสตร์ประยุกต์ และแขนงวิชาชีพอื่น ๆ เช่น การทหาร การบัญชี และกฎหมาย เป็นต้น สำหรับในที่นี้ขอแปล "technocrat" ว่าหมายถึง "นักวิชาการรองรับ" ซึ่งจะให้ความหมายกว้างกว่า ทั้งนี้เพราะผู้ที่มีโอกาสเข้าไปมีบทบาทวางแผนพัฒนาประเทศไทยทั้งในอดีตและปัจจุบันมักได้แก่นักกฎหมาย นักเศรษฐศาสตร์ และนักรัฐศาสตร์

เศรษฐกิจ หากปล่อยไว้และมาแก้ไขภายหลังจะทำให้เกิดต้นทุนแก่สังคมอย่างสูง และเห็นความจำเป็นที่จะต้องสถาปนาวินัยทางการคลังและวินัยทางการเงินขึ้น การตรากฎหมายและการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อเหตุดังกล่าวเป็นผลให้เกิดการตั้งอำนาจในการกำหนดนโยบายการเงิน นโยบายการคลัง และนโยบายหนี้สาธารณะมาสู่ข้าราชการ เป็นต้น

นอกจากนี้การปฏิบัติหน้าที่ของนักวิชาการไทยก็ไม่มีความเป็นกลางในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแต่อย่างใด โดยมีความโน้มเอียงที่จะรักษาเสถียรภาพทางการเงิน การคลัง ค่าแรงงาน ทำให้รัฐต้องมีนโยบายผันมูลค่าส่วนเกินของภาคเกษตรมาให้สังคมเมือง และดำเนินนโยบายเศรษฐกิจไปในทางที่เกื้อและเอื้อประโยชน์แก่ประชาชนในเมืองมากกว่าในชนบท การละเลยและไม่ให้ความสำคัญในการพัฒนาชนบทและภาคเกษตรของนักวิชาการ ก่อให้เกิดปัญหาความทุกข์ยากแก่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ช่องว่างระหว่างเมืองและชนบทยังมีสูงมากขึ้น

2.7 ที่มาและอำนาจของฝ่ายบริหารที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการนิติบัญญัติ

เนื่องจากรัฐบาลแต่ละชุดที่ขึ้นมาทำหน้าที่บริหารประเทศมีที่มาของการเข้าสู่อำนาจ โดยวิธีการต่าง ๆ กัน ถ้าหากรัฐบาลชุดนั้นมีที่มาจาก การแต่งตั้งโดยสภาผู้แทนราษฎร ย่อมจะมีความสัมพันธ์อันดีกับสภา และได้รับความร่วมมือจากสภาด้วยดี ทำให้การดำเนินงานในกระบวนการนิติบัญญัติในสภาดำเนินไปโดยราบรื่น เช่น รัฐบาลชุด นายปรีดี พนมยงค์ ชุดที่ 1 และชุดที่ 2 เว้นแต่รัฐบาลชุดนั้นมีฐานเสียงสนับสนุนในสภาเกี่ยวข้องกับฝ่ายค้าน เช่น รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ชุดที่ 2 ส่วนรัฐบาลที่มีที่มาจาก การแต่งตั้งของคณะรัฐประหารนั้นจะมีเสถียรภาพในการบริหารงานราชการแผ่นดิน แต่ขณะเดียวกันจะไม่ได้รับการยอมรับจากสภา ดังเช่น รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ชุดที่ 4 และหากเป็นรัฐบาลพลเรือนที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐประหาร อาจต้องบริหารงานภายใต้การควบคุมและการกดดันของคณะรัฐประหารที่มาและอำนาจของ ฝ่ายบริหารจึงมีผลกระทบต่อบทบาทของสภาในการตรากฎหมายด้วย ดังแสดงใน ตารางที่ 17

ตารางที่ 17 แสดงที่มาและวิวัฒนาการของรัฐบาลไทย ระหว่าง พ.ศ. 2487-2500

ที่	ชื่อคณะรัฐบาล	ระยะเวลา	การเข้าดำรงตำแหน่ง	การพ้นตำแหน่ง
6	พหล 3	22 ก.ย. 77-9 ส.ค. 80	สภาฯ แต่งตั้ง	ลาออกเพราะปัญหาเรื่อง การขายที่ดินของพระคลังข้างที่
7	พหล 4	9 ส.ค. 80-21 ธ.ค. 80	สภาฯ แต่งตั้ง	มีการเลือกตั้ง ส.ส. ชุดใหม่ เมื่อ 7 พ.ย. 80
8	พหล 5	21 ธ.ค. 80-11 ก.ย. 81	สภาฯ แต่งตั้ง	รัฐบาลยุบสภาฯ
9	แปลก 1	12 พ.ย. 81 16 ธ.ค. 81-6 มี.ค. 85	สภาฯ (จากการเลือกตั้ง) แต่งตั้ง	ลาออกเพื่อจะปรับคณะรัฐมนตรีใหม่ในสถานการณ์สงคราม
10	แปลก 2	7 มี.ค. 85-1 ส.ค. 87	คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แต่งตั้ง	ลาออกเพราะแพ้มติในสภาฯ
11	ควง 1	1 ส.ค. 87-31 ส.ค. 88	ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แต่งตั้ง	ลาออกเพื่อจะเปลี่ยนคณะรัฐบาลตามความเหมาะสม

ตารางที่ 17 (ต่อ)

ที่	ชื่อคณะรัฐบาล	ระยะเวลา	การเข้าดำรง ตำแหน่ง	การพ้น ตำแหน่ง
12	ทวี	31 ส.ค.88-17 ก.ย.88	สภาฯ แต่งตั้ง	ลาออกเพื่อให้ เปลี่ยนคณะรัฐบาล ตามความ เหมาะสม
13	เสนีย์ 1	17 ก.ย.88-31 ม.ค.89	ผู้สำเร็จราชการ แทนพระองค์ แต่งตั้ง	สิ้นสุดลงตามการ เลือกตั้งเมื่อ 6 ม.ค.89
14	ดวง 2	31 ม.ค.89-24 มี.ค.89	สภาฯ แต่งตั้ง	ลาออกเพราะแพ้ มติในสภาฯ
15	ปรีดี 1	24 มี.ค.89-8 มิ.ย.89	สภาฯ แต่งตั้ง	ลาออกหลังการ เลือกตั้งสมาชิก วุฒิสภา 24 พ.ค.89
16	ปรีดี 2	11 มิ.ย.89-21 ส.ค.89	9 มิ.ย.89 รัชกาลที่ 8 เสด็จ สวรรคต, 9 มิ.ย.89	ลาออกโดยให้ เหตุผลว่านามัย เสื่อมโทรม

ตารางที่ 21 (ต่อ)

ที่	ชื่อคณะรัฐบาล	ระยะเวลา	การเข้าดำรง ตำแหน่ง	การพ้น ตำแหน่ง
			นายกฯ ลาออก, 11 มิ.ย.89 สภาฯ แต่งตั้งใหม่	
17	ถวัลย์ 1	23 ส.ค.89-30 พ.ค.90	สภาฯ แต่งตั้ง	ลาออกเพื่อให้ โอกาสปรับปรุง คณะรัฐมนตรี
18	ถวัลย์ 2	30 พ.ค.90-8 พ.ย.90	สภาฯ แต่งตั้ง	ถูกยึดอำนาจโดย คณะรัฐประหาร
19	ควง 3	10 พ.ย.90-6 ก.พ.93	คณะรัฐประหาร แต่งตั้ง	ลาออกหลังการ เลือกตั้ง ส.ส. 29 ม.ค.91
20	ควง 3	21 ก.พ.91-8 เม.ย.91	สภาฯ แต่งตั้ง	คณะรัฐประหาร 8 พ.ย.90 บังคับให้ลาออก
21	ควง 4	21 ก.พ.91-24 มิ.ย.92	คณะผู้สำเร็จ ราชการแทน พระองค์ (คณะอภิ รัฐมนตรี) แต่งตั้ง	สิ้นสุดลงเพราะ มีการเลือกตั้ง ส.ส.เพิ่มเติม เมื่อ 5 มิ.ย.92

ตารางที่ 17 (ต่อ)

ที่	ชื่อคณะรัฐบาล	ระยะเวลา	การเข้าดำรง ตำแหน่ง	การพ้น ตำแหน่ง
22	แปลก 4	25 มี.ย.92-29 พ.ย.94	สภาฯ แต่งตั้ง	คณะบริหาร ประเทศชั่วคราว ยึดอำนาจ
23	แปลก 5	29 พ.ย.94-6 ธ.ค.94	คณะผู้บริหาร ประเทศชั่วคราว แต่งตั้ง	สิ้นสุดลงเพราะ เป็นคณะรัฐมนตรี ชั่วคราว
24	แปลก 6	6 ธ.ค.94-23 มี.ค.95	สภาฯ (ตั้งตาม รัฐธรรมนูญ 10 ธ.ค.75) แต่งตั้ง)	สิ้นสุดลงหลังการ เลือกตั้ง ส.ส. ประเภท 1 เมื่อ 26 ก.พ.95
25	แปลก 7	24 มี.ค.95-26 ก.พ. 2500	สภาฯ แต่งตั้ง	สิ้นสุดลงหลังการ เลือกตั้ง 25 ก.พ.2500
26	แปลก 8	21 มี.ค.00-16 ก.พ. 2500	สภาฯ แต่งตั้ง	คณะทหารยึด อำนาจ

2.8 กลไกของกฎหมายในการตราพระราชบัญญัติ

กลไกในการตราพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารสามารถออกกฎหมายลำดับรองได้กว้างขวาง นับเป็นผลกระทบประการหนึ่งที่เป็นเหตุให้กระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภาไทยในช่วงระยะเวลาดังกล่าวขาดประสิทธิภาพ ไม่สามารถควบคุมและตรวจสอบสาระในตัวกฎหมายรวมถึงการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์โดยแท้จริงของกฎหมายตามที่รัฐสภาต้องการ คือการที่สภาผ่านร่างกฎหมายที่มีรายละเอียดน้อย มีจำนวนมาตราสั้นมาก โดยไม่มีรายละเอียดหลักหรือการกำหนดกรอบวัตถุประสงค์หรือวิธีการในทางปฏิบัติ รวมทั้งขอบเขตจำกัดในการบังคับใช้ไว้แต่ยอมมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารสามารถไปออกกฎหมายในลำดับรอง หรือกฎหมายในระดับอนุบัญญัติ ซึ่งได้แก่ กฎ ระเบียบต่าง ๆ ของฝ่ายบริหาร โดยอาศัยอำนาจที่ให้ไว้ตามพระราชบัญญัติหลักนั้น เช่นออกกฎหมายในรายละเอียดในทางปฏิบัติเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ และประกาศกระทรวง เป็นต้น ซึ่งกฎหมายในระดับอนุบัญญัติเหล่านี้หาได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใดไม่ และมีการอาศัยอำนาจดังกล่าวออกกฎหมายในระดับอนุบัญญัติจำนวนมากมาย ตัวอย่างเช่น หากนับถึงเดือนธันวาคม 2530 พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มีจำนวนกฎกระทรวงถึง 97 ฉบับ พระราชบัญญัติควบคุมโรคภัย พ.ศ. 2495 มีจำนวนพระราชกฤษฎีกา จำนวน 13 ฉบับ และจำนวนกฎกระทรวง 18 ฉบับ ซึ่งตัวอย่างจำนวนกฎหมายระดับอนุบัญญัติ ดังปรากฏตามตารางที่ 18

ผู้มีบทบาทสำคัญในการตรากฎหมายระดับอนุบัญญัติคือข้าราชการหรือนักวิชาการที่ทำงานอยู่ในฝ่ายบริหาร ซึ่งการตรากฎหมายในลักษณะที่ส่งมอบอำนาจให้กับฝ่ายบริหารซึ่งได้แก่ข้าราชการในระดับอบมาตยาธิปไตยนี้ เป็นการเปิดโอกาสชั้นชั้นที่คุมอำนาจ สามารถใช้กฎหมายไปในทางที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย เช่น ฝ่ายบริหารออกกฎหมายอนุบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดินไปในทางที่ให้อำนาจแก่ราชการมากเกินไป ออกอนุบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับเศรษฐกิจให้สามารถใช้กฎหมายนั้น ๆ แสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจส่วนบุคคล การออกกฎหมายอนุบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการทหารและความสงบเรียบร้อยของสังคมไปในทางที่กระทบหรือละเมิดสิทธิของประชาชน ตัวอย่างเช่นพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2497 รัฐมิได้กำหนดขอบเขตของความช่วยเหลือที่แน่นอนไว้ มิได้มีบทบัญญัติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องพิจารณา

ตารางที่ 18 แสดงจำนวนกฎหมายอนุบัญญัติของกฎหมายเศรษฐกิจฉบับสำคัญ
พ.ศ. 2475-2530

กฎหมาย	จำนวน พระราชกฤษฎีกา	จำนวน กฎกระทรวง
1. พ.ร.บ. การขนส่ง พ.ศ. 2497	12	13
2. พ.ร.บ. การเดินอากาศ พ.ศ. 2497	-	30
3. พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2490	8	18
4. พ.ร.บ. ความคุ้มครองโคกกัณฑ์ พ.ศ. 2495	13	18
5. พ.ร.บ. สุรา พ.ศ. 2493	-	97
6. พ.ร.บ. ให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2481	185	176
7. พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497	-	34

ที่มา : รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ (2531)

คำขอภายในเวลาเท่าใด เป็นต้น เป็นเหตุให้สภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถตรวจสอบประสิทธิภาพการดำเนินงานของระบบราชการอย่างเต็มที่ ในบางกรณีการตรากฎหมายระดับอนุบัญญัติในบางครั้งอาจมีบทบัญญัติตรงข้ามกับเจตนารมณ์ของกฎหมายดั้งเดิม เช่น พระราชบัญญัติค้าข้าว พ.ศ. 2489 เกิดขึ้นในขณะที่บ้านเมืองขาดแคลนข้าว โดยให้อำนาจกระทรวงพาณิชย์ (เศรษฐกิจ) ในการควบคุมการค้าข้าว แต่กฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ได้นำมาใช้ในการควบคุมข้าว ในภาวะที่มีข้าวเหลือเฟือในฤดูกาลผลิต 2529/2530²⁰⁸

²⁰⁸ กฎกระทรวงพาณิชย์ฉบับที่ 5 ที่ออกตามความใน พ.ร.บ. การค้าข้าว พ.ศ. 2489 ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 104 ตอนที่ 27 ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2530

ในขณะที่เดียวกันฝ่ายบริหารก็มีอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาและพระราชกำหนดซึ่งอยู่นอกการควบคุมของสภาผู้แทนราษฎร โดยอำนาจในการตราพระราชกำหนดมีปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 และมีปรากฏต่อมาในรัฐธรรมนูญทุกฉบับจนถึง พ.ศ. 2500 ภายหลังจากที่ฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดซึ่งมีสองประเภท คือพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา และพระราชกำหนดเกี่ยวกับความปลอดภัยสาธารณะออกใช้แล้ว ได้มีข้อกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ให้นำเสนอต่อสภา ดังปรากฏในตารางที่ 19

ตารางที่ 19 แสดงอำนาจในการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหารตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ มิกุนายน 2475-กุมภาพันธ์ 2534

รัฐธรรมนูญ	พระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา	พระราชกำหนดเกี่ยวกับความปลอดภัยสาธารณะ หรือการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ
รธน. 2489	มาตรา 73 เมื่อตราแล้วต้องนำเสนอรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบภายใน 2 วัน	มาตรา 72 ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาในการประชุมคราวต่อไป
รธน. 2490	มาตรา 81 ไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐสภา	มาตรา 80 แจ้งรัฐสภาเพื่อทราบในการประชุมคราวต่อไป
รธน. 2492	มาตรา 151 ต้องนำเสนอรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบภายใน 2 วัน	มาตรา 150 ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาในการประชุมคราวต่อไป ค่าอนุมัติหรือไม่อนุมัติต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ
รธน. 2475/ 2495	มาตรา 89 เหมือน รธน. 2492 มาตรา 151	มาตรา 88 เหมือน รธน. 2492 มาตรา 150

ในการพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนดทั้งสองประเภทนี้ แม้พระราชกำหนดนั้น จะตกไปตามมติของรัฐสภา แต่ไม่มีผลกระทบต่อกิจกรรมที่ได้นำไปแล้ว ซึ่งฝ่ายบริหาร ได้ใช้ประโยชน์จากเงื่อนไขดังกล่าวนี้ในการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ประจำปีโดยไม่ให้รายละเอียด ภายหลังจากนั้นจึงใช้วิธีออกพระราชกำหนดในการ เปลี่ยนแปลงอัตราภาษีต่าง ๆ ซึ่งเป็นการกำหนดอัตราภาษีโดยมิได้รับความเห็นชอบ จากตัวแทนของประชาชน นอกจากนี้พลังของระบบราชการยังประสบความสำเร็จ ในการควบคุมกระบวนการนิติบัญญัติ โดยการสกัดกั้นการเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับ การเงินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องขอคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีก่อนที่จะ นำเสนอกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงินนั้นต่อสภา

กลไกของกระบวนการนิติบัญญัติอีกประการหนึ่งในการนำข้าราชการประจำ เข้าสู่กระบวนการตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติและมีอิทธิพลต่อการผลักดันร่างกฎหมาย ในสภา คือการที่ระบบรัฐสภาไทยในช่วงดังกล่าวนิยมตั้งคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างกฎหมายเป็นกรณีไป แทนการนำเข้าสู่การพิจารณาของกรรมาธิการวิสามัญ ประจำสภา แต่กรรมาธิการวิสามัญในขณะนั้นมักจะประกอบด้วยผู้แทนที่ฝ่ายบริหาร แต่งตั้งซึ่งมาจากตัวแทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้น ๆ อย่างน้อย ครั้งหนึ่ง ดังนั้นการใช้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมายสำคัญ ๆ และ ร่างกฎหมายอื่น ๆ เป็นส่วนใหญ่ ระบบราชการจึงมีส่วนอย่างสำคัญในการผลักดัน ร่างกฎหมายที่ราชการต้องการใช้ในการปฏิบัติงาน ซึ่งมักมีแนวโน้มให้อำนาจแก่ทาง ราชการ และร่างกฎหมายใดที่ระบบราชการไม่เห็นด้วย ย่อมผ่านความเห็นชอบของ คณะกรรมาธิการวิสามัญไปได้ยาก หรือถูกแปรญัตติเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญให้ผิดไป จากเจตนารมณ์เดิม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย