



## 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาเป็นต้นมา โดย "คณะราษฎร" ได้ล้มระบอบราชการเมืองและสังคมแบบเก่าและพยายามสร้างระบอบทางสังคมและการเมือง บนรากฐานของแนวคิดประชาธิปไตย แต่ปรากฏว่าอำนาจที่แท้จริงยังมิได้มอบไปสู่ประชาชนให้เป็นผู้ตัดสินใจ เพราะมีเหตุหลายประการที่แสดงให้เห็นว่า "คณะราษฎร" ผู้ก่อการปฏิวัติมีความต้องการเพียงที่จะเปลี่ยนตัวผู้ปกครองจากองค์พระมหากษัตริย์ มาเป็นข้าราชการสามัญชน ดังเช่นการสร้างกลไกทางการเมืองในการควบคุมรัฐสภาเพื่อรักษาอำนาจของคณะราษฎรไว้ การยึดอายุของสภาตามบทเฉพาะกาลให้ยาวนานออกไปเป็น 10 ปี การไม่ส่งเสริมสถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย เช่นพรรคการเมืองให้เข้มแข็ง เป็นต้น เป็นผลให้คณะผู้ปกครองหลังระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ประกอบไปด้วยข้าราชการระดับสูงและตัวแทนของคณะราษฎร ซึ่งอาจเรียกลักษณะของสังคมการปกครองแบบนี้ว่ารัฐราชการ (Bureaucratic Polity) หรือมาตยาธิปไตย ทั้งนี้เพราะกลุ่มราชการเป็นกลุ่มอำนาจเพียงกลุ่มเดียวที่อยู่ในสังคมไทยในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช และได้ก้าวเข้ามาคุมอำนาจทางการเมืองในท่ามกลางภาวะสุญญากาศของกลุ่มอำนาจกลุ่มอื่น ๆ โดยที่กลุ่มผลประโยชน์อื่น เช่นกลุ่มอิทธิพลทางธุรกิจ กลุ่มผู้ใช้แรงงาน เป็นเพียงกลุ่มที่ต้องพึ่งพิงอำนาจในระบบราชการ และถูกกีดกันไม่ให้เข้าไปมีบทบาททางการเมือง ซึ่งในการสืบและถ่ายทอดอำนาจต่อกันมานั้น แม้ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวจนถึงปี พ.ศ. 2500 จะมีการกบฏ การปฏิวัติรัฐประหารเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากก็ตาม แต่อำนาจรัฐก็ยังคงวนเวียนสืบทอดอยู่ในหมู่ของคณะราษฎรตลอดมา ดังนั้น สังคมไทยในขณะนั้นประชาชนจึงมิได้มีสิทธิเสรีภาพตามวิถีทางของระบอบประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ ข้าราชการจึงควรจะต้องแสดงบทบาทในฐานะเป็นเครื่องมือของรัฐและเป็นกลางในทางการเมือง กลับปรากฏว่าได้เข้าไปควบคุมกลไกทางการเมืองเสียเอง และทำการบริหารประเทศ โดยที่กลไกในการควบคุมของประชาชนหรือสถาบันตัวแทนของ

ประชาชนได้แก่รัฐสภา ถูกจำกัดและควบคุมโดยฝ่ายบริหาร เป็นผลให้กระบวนการนิติบัญญัติในการตรากฎหมายถูกรอบงำโดยฝ่ายบริหารไปด้วย ระบบการเมืองไทยซึ่งคณะราษฎรได้กล่าวอ้างว่าต้องการให้เป็นประชาธิปไตยและเจตนารมณ์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ไม่ทรงต้องการสละพระราชอำนาจแก่บุคคลคณะหนึ่งคณะใดโดยเฉพาะ แต่ทรงต้องการพระราชทานอำนาจของพระองค์นั้นให้แก่ปวงชนชาวไทยทุกคนนั้นจึงได้ถูกแปรผันไปเป็นประชาธิปไตยที่ถูกครอบงำโดยข้าราชการ การสืบทอดอำนาจของคณะราษฎรได้ดำเนินมาจนถึงสมัยที่จอมพล ป.

พิบูลสงคราม ได้ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีและตัดสินใจผิดพลาดเข้าร่วมกับฝ่ายอักษะ คือ ญี่ปุ่น และประกาศสงครามสัมพันธมิตร เป็นเหตุให้รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ต้องหมดอำนาจลงตามวิถีทางของรัฐสภาและตกเป็นผู้ต้องหา เป็นอาชญากรสงครามในเวลาต่อมา

การศึกษาในกรณีนี้เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2487 ซึ่งเป็นปีที่นายควง อภัยวงศ์ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีสืบต่อจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในช่วงเวลาดังแต่ พ.ศ. 2487-พ.ศ. 2490 นี้ ฝ่ายทหารได้อ่อนกำลังลงเนื่องจากความพ่ายแพ้และเสียเกียรติภูมิในสงครามโลกครั้งที่สอง จึงเป็นช่วงที่รัฐบาลฝ่ายพลเรือนขึ้นมามีอำนาจซึ่งภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมานั้น ได้เกิดระบบรัฐธรรมนูญนิยมขึ้นในระบบรัฐสภาไทย แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากการที่มิได้มีการจัดตั้งองค์การที่ชัดเจน ฐานอำนาจรองรับจากมวลชนจำนวนมาก และการแตกแยกกันเอง ในฝ่ายพลเรือนระหว่างฝ่ายของ นายปรีดี พนมยงค์ และฝ่ายพรรคประชาธิปัตย์ของ นายควง อภัยวงศ์ ประกอบกับสภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง จึงเป็นเหตุให้ข้าราชการทหารเริ่มเข้ามามีบทบาทโดยการทำรัฐประหารในปี 2490 ซึ่งเป็นแบบฉบับของการทำรัฐประหารในครั้งต่อ ๆ มา และฝ่ายทหารได้เข้าครอบงำทั้งฝ่ายบริหารและสภาในเวลาเดียวกัน ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาจนถึง พ.ศ. 2500 โดยมีความพยายามที่จะใช้รัฐสภาเป็นเครื่องมือในการรับรองความชอบธรรมของฝ่ายบริหารและยังคงให้มีสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติตลอดมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาเดียวซึ่งประกอบด้วยผู้แทนสองประเภท ประเภทหนึ่งมาจากการแต่งตั้ง และอีกประเภทหนึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ใช้สภาในระบบนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 ในสมัยที่ได้เป็นนายกรัฐมนตรีใน

กฎหมายที่ร่างขึ้นบังคับใช้ในช่วงระยะเวลาสั้น ทั้งนี้เพราะกฎหมายเป็นสิ่งจำเป็น และเกิดขึ้นตามกระแสความต้องการของสังคมในขณะนั้น แต่กฎหมายแต่ละฉบับที่ผ่านการพิจารณาของสภาออกมาบังคับใช้นั้น อาจมิได้สนองความต้องการที่เป็นประโยชน์ อันแท้จริงต่อสังคม และอาจมีเหตุปัจจัยนานับประการที่มีอิทธิพลทำให้เจตนารมณ์และเนื้อหาของกฎหมายเบี่ยงเบนไปจากความถูกต้องหรือตามที่ควรจะเป็น จึงมีปัญหา และความจำเป็นที่จะต้องศึกษาว่าปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ทั้งภาวะแวดล้อมโดยทั่วไป ได้แก่บริบททางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม รวมทั้งมีปัจจัยอื่นใดอีกบ้าง ที่จะมีผลกระทบต่อเนื้อหาและเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้น ๆ ทั้งนี้เพื่อนำรูปแบบ และผลของการศึกษามาใช้ประโยชน์ในการปรับปรุง หรือแก้ไขปัญหา ในกระบวนการตรากฎหมายในโอกาสต่อ ๆ ไป และในประการสุดท้าย ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา ได้มีการใช้รูปแบบโครงสร้างของสภาเปลี่ยนแปลงไปมาหลายครั้งและหลายรูปแบบ ทั้งในรูปสภาเดี่ยวและสองสภา และยังมีกลไกในกระบวนการนิติบัญญัติที่แตกต่างกันไปหลายประการในช่วงระยะเวลาดังกล่าว อันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดโครงสร้างและรูปแบบของสภาไว้ โครงสร้างและกลไกของสภาที่แตกต่างกันเหล่านี้ จะมีผลกระทบต่อกระบวนการนิติบัญญัติในการตรากฎหมายทั้งในด้านปริมาณ และคุณภาพและระยะเวลาหรือไม่ อย่างไร อันจะส่งผลกระทบเป็นลูกโซ่ไปยังสิทธิ เสรีภาพและความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วไปอีกทอดหนึ่งอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับบทบาทของรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย ซึ่งเป็น การศึกษาระบบรัฐสภาไทยภายใต้ระบอบมาตยาธิปไตย ในช่วงปี 2487-2500 จึงนับว่ามีความสำคัญมากในการที่จะทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการในการ ตรากฎหมายระหว่างสถาบันรัฐสภากับฝ่ายบริหารว่ามีลักษณะอย่างไร มีความเป็น ประชาธิปไตย และเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนใหญ่ของประชาชนหรือไม่ ระบบและ กลไกของสภาที่มีอยู่มีความชัดเจนเหมาะสมและให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพ ของชีวิตในด้านสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพียงใด รวมทั้งมีความทันสมัย สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาสังคม ตลอดจนสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากน้อยเพียงใด มีการใช้กระบวนการทาง นิติบัญญัติเป็นเครื่องมือในการแสวงหาและสืบทอดอำนาจทางการเมืองหรือไม่ อย่างไร

อันจะเป็นการพิสูจน์ว่ากระบวนการนิติบัญญัติในการตรากฎหมายของไทย ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวเป็นไปเพื่อประชาชนและประโยชน์ของส่วนรวม เช่น เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือเป็นไปเพื่อการใช้กระบวนการทางกฎหมายในการเข้าสู่และรักษาอำนาจรัฐไว้ในกลุ่มของตน และเพื่อเป็นการแสวงประโยชน์โดยไม่ชอบธรรมต่อไป

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับบทบาทรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย โดยศึกษาในกรณีของรัฐสภาไทยภายใต้ระบอบมาตยาธิปไตยในช่วงปี พ.ศ. 2487-2500 นี้ มีวัตถุประสงค์ คือ

1. เพื่อศึกษาว่าบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐสภาไทย ในการตรากฎหมาย ทั้งระบบและวิธีการตั้งแต่เริ่มต้นร่างกฎหมายจนประกาศออกใช้บังคับ ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2487-2500 มีความเป็นอิสระและถูกชี้นำหรือถูกครอบงำ (Dominate) โดยสถาบันข้าราชการหรือไม่ เพียงใด

2. เพื่อศึกษาว่ามีปัจจัยใดบ้างที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการนิติบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อกระบวนการในการตรากฎหมายของรัฐสภาไทยในระหว่างระยะเวลาดังกล่าวทั้งที่เป็นปัจจัยจากภายในโครงสร้างของระบบเอง และปัจจัยจากภายนอกที่เป็นบริบทแวดล้อมและสถาบันหรือองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องจากทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ

3. เพื่อศึกษาว่าเจตนารมณ์และเนื้อหาของกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาในระบอบเวลาดังกล่าวนี้เป็นไปตามเจตจำนงค์ของประชาชนในการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและสนองความต้องการของสังคม รวมทั้งเป็นการปฏิรูปกฎหมาย หรือมีจุดมุ่งหมายเพื่อรักษาและขยายอำนาจของรัฐ หรือใช้กระบวนการนิติบัญญัติ เพื่อเป็นกลไกหรือเครื่องมือในการรักษาอำนาจและแสวงประโยชน์ทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์หรือผู้มีอำนาจในขณะนั้น โดยศึกษาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย ภูมิหลังกระบวนการในการดำเนินการ และกลุ่มผู้ที่จะได้รับประโยชน์จากกฎหมายนั้น

### 3. สมมติฐานของการวิจัย

สมมติฐานของศึกษาวิจัยบทบาทของรัฐสภาไทย ในการตรากฎหมายในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ มีดังต่อไปนี้คือ

1. บริบททางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม มีอิทธิพลต่อวัตถุประสงค์เนื้อหาและกระบวนการในการตรากฎหมาย โดยบริบททางด้านเศรษฐกิจมีอิทธิพลสูงในช่วงปี 2487-2490 และบริบททางด้านการเมืองมีอิทธิพลสูงตลอดทศวรรษ 2490
2. บทบาทของสถาบันข้าราชการ พรรคการเมือง ประเทศมหาอำนาจและองค์การระหว่างประเทศ สมาชิกสภาที่มาจากกาแต่งตั้ง รวมทั้งโครงสร้างของสภาและกลุ่มผลประโยชน์ มีผลกระทบต่อกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาไทย
3. กระบวนการในการตรากฎหมายของระบบรัฐสภาไทยในระหว่างปี พ.ศ. 2487-2500 ขาดความเป็นอิสระ บางส่วนถูกชี้นำหรือถูกรอบงำของระบบราชการภายใต้ระบอบมอญสยามโดย และเจตนาารมณ์ของกฎหมายส่วนใหญ่บัญญัติขึ้นเพื่อให้อำนาจแก่ราชการ โดยมีได้สนองตอบความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

### 4. ขอบเขตของการศึกษาและวิธีวิเคราะห์ปัญหา

ขอบเขตของการศึกษาวิจัยในเรื่องดังกล่าวนี้ ศึกษาเฉพาะกระบวนการนิติบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการในการตรากฎหมายของรัฐสภาไทยในระหว่างปี พ.ศ. 2487-2500 ตั้งแต่กระบวนการในการร่างกฎหมาย การนำเสนอกฎหมาย กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายในสภาทั้งที่เป็นสภาเดี่ยวและสองสภา จนถึงขั้นการอนุมัติและประกาศใช้เป็นกฎหมาย โดยพยายามสืบค้นถึงเจตนาารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายนั้นว่ามีอย่างไร บุคคลหรือหน่วยงานใดเป็นผู้เสนอหรือเป็นผู้อยู่เบื้องหลัง และศึกษาว่าผู้ใดคือผู้ได้รับประโยชน์อย่างยิ่งจากผลบังคับของกฎหมายนั้น ศึกษาถึงบริบทแวดล้อมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม รวมทั้งปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลต่อกระบวนการนิติบัญญัติในขณะนั้น รวบรวมสถิติจำนวนของกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาออกมาบังคับใช้ และจัดเป็นหมวดหมู่เพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างกันของกฎหมายทั้งระบบกับบริบททางด้าน เศรษฐกิจ การเมือง สังคม และปัจจัย

แวดล้อมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และใช้กรณีศึกษาเพื่อศึกษาพระราชบัญญัติที่สำคัญที่แสดงถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการนิติบัญญัติ หรือพระราชบัญญัติที่สำคัญ อันแสดงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าเป็นการปฏิรูปกฎหมายให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน หรือเป็นการให้อำนาจแก่ราชการ รวมทั้งมีกฎหมายใดที่แสดงถึงการเปลี่ยนแปลง จากนั้นจึงวิเคราะห์และสรุปผล

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ศึกษาเฉพาะกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของกระบวนการนิติบัญญัติในสภา และไม่ศึกษาถึงกฎหมายที่เกิดขึ้นจากอำนาจหรือคำสั่งของคณะปฏิบัติที่ไม่ผ่านความเห็นชอบจากสภา ทั้งนี้เนื่องจากมิใช่วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

สำหรับวิธีการที่ใช้ในการศึกษาเรื่องดังกล่าวนี้ การดำเนินการส่วนใหญ่จะเป็นการวิจัยทางเอกสาร (Documentary research) โดยศึกษาถึงเอกสารชั้นต้น ประกอบกับการศึกษาข้อมูลจากหนังสือหรือเอกสารที่เผยแพร่โดยทั่วไป นำมาศึกษาวิเคราะห์และสรุปผล

## 5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยเรื่องดังกล่าวนี้ คาดว่าประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษาวิจัยคือ

1. ทำให้ได้รับทราบปัญหา กระบวนการและบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศไทยในการบัญญัติกฎหมาย ในช่วงปี พ.ศ. 2487-พ.ศ. 2500 และได้ทราบถึงกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย รวมทั้งการพัฒนาของกฎหมายในช่วงระยะเวลาดังกล่าว
2. กระตุ้นให้มีการบัญญัติกฎหมาย กำหนดกลไก รวมทั้งแนวทางการแก้ไขและพัฒนากระบวนการตรากฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติให้มีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และสนองตอบความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่โดยแท้จริง
3. อาจทำให้มีการปรับปรุงและพัฒนา การจัดโครงสร้างองค์กรของอำนาจ รวมทั้งการจัดรูปแบบการรักษาดุลแห่งอำนาจของแต่ละสถาบันให้สามารถตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันได้อย่างแท้จริง และสามารถบังคับใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการกำหนดบทบาทของสถาบันและองค์กรต่าง ๆ ในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันข้าราชการให้ปฏิบัติหน้าที่ตามขอบเขตอำนาจของตนด้วยความเที่ยงธรรม

4. เพื่อให้ได้แนวทางในการปรับเปลี่ยนทัศนคติขององค์กร สถาบันและประชาชนทั่วไปให้ตระหนักถึงคุณค่าและแนวทางของกระบวนการประชาธิปไตยมีความอดทนต่อการดำเนินการตามขั้นตอนของกระบวนการ ไม่ให้การสนับสนุนรูปแบบหรือวิธีการหรืออำนาจในแนวทางอื่นซึ่งผิดคลองธรรมในการใช้อำนาจรัฐและในการบัญญัติกฎหมาย แต่ยึดมั่นอยู่ในหลักนิติธรรม (Rule of Law)

5. เพื่อให้การตรากฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติของไทย นำหลักเกณฑ์และแนวคิดในศาสตร์สาขาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่นด้านเศรษฐศาสตร์สังคมวิทยาการเมืองมาใช้ประกอบในการบัญญัติกฎหมายในลักษณะที่เป็นสหสัมพันธ์ เพื่อให้เกิดความถูกต้องเที่ยงตรงและทันต่อเหตุการณ์

6. การศึกษาในเรื่องดังกล่าวอาจเป็นแบบจำลอง (MODEL) เปรียบเทียบสภาพการณ์ในช่วงเวลาที่ศึกษากับสภาพการณ์ในปัจจุบัน เพื่อนำข้อดีและจุดด้อยจากผลการศึกษา มาเป็นแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในปัจจุบันให้บังเกิดผลดีและมีประสิทธิภาพต่อไป

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย