

บทที่ 1
บทนำ



1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับแต่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ใช้ระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา (Parliamentary Democracy) โดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ซึ่งรูปแบบและโครงสร้างของรัฐสภาในแต่ละยุคแต่ละสมัยก็จะมี ความแตกต่างกันไปตามสภาพการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจและสังคม ซึ่งจะมีผลสะท้อนไปถึงกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภาว่าตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ส่วนราชการ หรือบุคคลกลุ่มใด

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่าการเมืองไทยระหว่าง 24 มิถุนายน 2475 จนถึงปี 2500 ระยะเวลาประมาณ 25 ปี เป็น 25 ปี แห่งความวุ่นวาย เพราะในระยะสองทศวรรษครั้งนี้ทั้งกฎ รัฐประหารทั้งโดยสงบและเสียเลือดเนื้อ ผลที่สุดก็ถูกครอบงำโดยระบบเผด็จการ หรือกึ่งเผด็จการ โดยสถาบันข้าราชการและทหาร ซึ่งจำเริญ และมีการจัดตั้งสถาบันมาอย่างแข็งแรงแรงตั้งแต่โบราณ ทำให้การจัดตั้งโครงสร้างและกระบวนการระบอบประชาธิปไตย ซึ่งหมายถึงการพยายามจัดตั้งสถาบันทางการเมืองเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและกำหนดนโยบายต่าง ๆ ล้มเหลว เนื่องจากเกิดความขัดแย้ง การแตกความสามัคคีและความไม่ลงกันในเรื่องนโยบายของกลุ่มผู้นำ ทำให้การพัฒนาสถาบันประชาธิปไตยล่มสลาย และปรากฏเด่นชัดมากขึ้นเมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เข้ายึดอำนาจเมื่อ พ.ศ. 2501

เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ยึดอำนาจแล้วได้เน้นการบริหารราชการแผ่นดินแบบระบบพ่อขุน กล่าวคือ ระบบการเมืองประกอบด้วยสามส่วนคือ รัฐบาล ข้าราชการ และประชาชนโดยได้เข้าเียนระบบการเมืองแบบปิดหรือครึ่งปิดครึ่งเปิด เพื่อที่จะพัฒนาเศรษฐกิจและพยายามยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้นโดยรัฐเป็นผู้ดำเนินการ จึงจำเป็นที่จะต้องหยุดยั้งระบบการเมืองแบบมีส่วนร่วมเพราะรัฐบาลจะได้ใช้อำนาจอย่างเต็มที่ ทำให้การเสียดุลย์ระหว่างสถาบันข้าราชการซึ่งเสียดุลย์อยู่แล้วทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น และเมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ถึงแก่กรรมไปแล้วก็ยังมี การสืบทอดระบบดังกล่าวต่อโดยจอมพลถนอม กิตติขจร และจอมพลประภาส จารุเสถียร และได้ใช้การเมืองแบบสฤษดิ์ มาจนกระทั่งปี 2512 จึงได้มีการจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ทำให้มีประชาธิปไตยแบบครึ่งใบเป็นครั้งแรก จอมพลถนอม กิตติขจร ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยไม่ต้องลงสมัครรับเลือกตั้ง แต่จอมพลถนอม ก็ได้ปฏิบัติตัวเองเมื่อ 14 พฤศจิกายน 2514

และกลับไปสู่การเมืองแบบสฤทธิอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งการแช่เย็นการเมืองขณะเดียวกับการพัฒนาประเทศ ในด้านเศรษฐกิจและสังคมนั้น ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงซึ่งนำไปสู่ข้อขัดแย้ง แต่ไม่มีกลไกทางการเมืองที่จะแก้ไขข้อขัดแย้งทั้งหลาย และนำไปสู่การลุกฮือของประชาชนเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งทำให้เกิดการนองเลือดครั้งใหญ่มีผู้เสียชีวิตมากมาย และมีการต่อต้านรัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร จนทำให้จอมพลถนอม กิตติขจร ต้องลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และต้องเดินทางออกจากประเทศชั่วคราว พร้อมกับจอมพลประภาส จารุเสถียร และพันเอกณรงค์ กิตติขจร และได้สมญานามว่า "สามทรรราช" ในเวลาต่อมา

การศึกษาในเรื่องนี้เริ่มตั้งแต่วันที่ 14 ตุลาคม 2516 อันเป็นวันที่นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทนจอมพลถนอม กิตติขจร ที่ได้ลาออกจากตำแหน่งและเดินทางออกจากประเทศไทยไป โดยเหตุการณ์หลังจากได้มีการล้มรัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร ลงได้แล้วในเบื้องต้นดูจะเป็นจุดเริ่มต้นของประชาธิปไตยอันสวยงาม ทุกอย่างดูจะดำเนินไปสู่ในแง่ดี อนาคตของประเทศชาติ และความหวังเรื่องการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งเต็มไปด้วยสิทธิเสรีภาพแบ่งบานงอกงาม และเป็นบรรยากาศที่ปรากฏอยู่ทั่วไป ต่อมาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชการที่ 9 ทรงออกพระราชกฤษฎีกายุบสภา และมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติขึ้น 2,347 คน และให้สมาชิกสมัชชาแห่งชาติเลือกตั้งกันเอง เพื่อเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติจำนวน 299 คน และรัฐบาลได้ทูลเกล้าฯ ถวายรายชื่อให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงแต่งตั้ง สภาชุดนี้จึงเป็นสภาแต่งตั้งที่มีกระบวนการแต่งตั้งที่แปลกไปจากที่เคยเป็น องค์ประกอบของสภาชุดนี้ก็แตกต่างจากที่เคยมีมา อันมีผลทำให้บทบาทของสภามิตไปจากสภาแต่งตั้งทั่ว ๆ ไป นอกจากนี้ยังมีการแต่งตั้งกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อร่างรัฐธรรมนูญและสามารถจัดทำรัฐธรรมนูญได้แล้วเสร็จและประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญเมื่อเดือนตุลาคม 2517 โดยได้มีการจัดเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อต้นปี 2518 และจัดระบบรัฐสภาเป็นแบบ 2 สภา แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินการทางการเมืองของ ส.ส. ที่มาจากการการเลือกตั้ง เป็นระบบรัฐสภาและรัฐบาลที่ไม่มั่นคงแข็งแรงเกิดความขัดแย้งกันขึ้นในรัฐสภา และเกิดเหตุการณ์ผันผวนอย่างรวดเร็ว จนทำให้คณะทหารนำโดย พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ เข้ายึดอำนาจ ประกาศยุบสภา ยกเลิกรัฐธรรมนูญ และแต่งตั้งนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรีซึ่งถึงแม้ว่าจะแต่งตั้งให้นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีที่มาจากพลเรือนก็ตาม แต่การบริหารประเทศและการดำเนินการทางรัฐสภาก็ตกอยู่ภายใต้อำนาจทางทหารหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การปกครองของไทยกลับเข้าสู่ระบอบเผด็จการแบบอมตยาธิปไตยอีกครั้งหนึ่ง

จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 และมีการจัดให้มีการเลือกตั้งขึ้น โดยมี ส.ส. ได้รับการเลือกตั้งจำนวน 301 คน และมีการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกจำนวน 3 ใน 4 ของ ส.ส. ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ซึ่งพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้อาศัยเสียงสนับสนุนจากวุฒิสมาชิกจนได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่การดำรงอยู่ของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ก็อยู่ได้ไม่นาน เนื่องจากเกิดวิกฤตการณ์ด้านรัฐสภาทำให้พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ประกาศลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีกลางสภาเมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2523 และได้มีการเชิญพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มาเป็นนายกรัฐมนตรี และจัดตั้งรัฐบาลผสมขึ้น ซึ่งถือว่ นับแต่ พ.ศ. 2522-2526 ซึ่งอยู่ในช่วงเวลาศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ เป็นช่วงที่ระบบและกระบวนการทางการเมืองแบบ "ประชาธิปไตยครึ่งใบ" ได้เริ่มขึ้น กล่าวคือมีการเลือกตั้ง ส.ส. เข้าไปเป็นปากเสียงแทนประชาชน แต่นายกรัฐมนตรีกลับเป็นบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่ ส.ส. จากเหตุการณ์ดังกล่าวสามารถกล่าวโดยภาพรวมได้ว่าการเติบโตใหญ่ของพลังประชาธิปไตยในสังคมการเมืองไทยทำให้โครงสร้างอำนาจทางการเมืองเริ่มเปลี่ยนแปลงไป การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเดือน ตุลาคม 2516 ทำให้ประชาชนได้ลิ้มรสประชาธิปไตยในช่วงปี 2516-2519 แม้กระแสการเมืองจะวนกลับสู่ระบบเผด็จการแบบคณะราษฎรในช่วงปี 2519-2522 แต่ผลของการประนีประนอมระหว่างพลังอำมาตยาธิปไตย และพลังแห่งประชาธิปไตยทำให้สังคมทางการเมืองไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบครึ่งใบในระหว่างปี 2522-2526 การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ยังผลให้ประชาชนเริ่มมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมากขึ้นด้วย

จากช่วงระยะเวลาระหว่างวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ถึง 19 มีนาคม 2526 ได้เกิดเหตุการณ์ทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมขึ้นมากมาย ทำให้รูปแบบของรัฐสภาในช่วงระยะเวลาดังกล่าวแตกต่างกันไปตามเหตุการณ์นั้น ๆ ด้วย แต่ไม่ว่าอำนาจในการบริหารประเทศจะอยู่กับฝ่าย ส.ส. หรือฝ่ายทหารก็ตาม ก็ยังมีความพยายามที่จะใช้รัฐสภาเป็นเครื่องมือในการรองรับความชอบธรรมของฝ่ายบริหาร และยังคงให้มีสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติตลอดช่วงระยะเวลาที่แตกต่างกันไม่ว่าจะเป็นในรูปของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งเป็นสภาเดี่ยวมีสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง แต่เป็นการแต่งตั้งที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมภายในสมาชิกด้วยตนเอง ในช่วงระหว่างปี 2516-2518 เป็นรูปแบบของรัฐสภาที่แตกต่างจากสภาเดี่ยวที่อยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายทหารในรูปแบบของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2520 ซึ่งมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด และ

ใช้อยู่ในช่วงระหว่างปี 2519-2521 โดยสิ้นเชิง อีกทั้งยังได้มีระบบรัฐสภาแบบสภาคู่ ซึ่งประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาโดยนายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งในช่วงระหว่างปี 2518-2519 และนายกรัฐมนตรีที่มาจากบุคคลภายนอกในช่วงระหว่างปี 2522-2526 ดังนั้น จึงเป็น ปัญหาสำคัญที่ต้องศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบและกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญและสภาพการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในแต่ละช่วงเวลาดังกล่าวว่ามีความแตกต่างหรือ คล้ายคลึงกันอย่างไร ปริมาณและเนื้อหาของกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาที่มีรูปแบบต่างกัน จะเหมือนหรือต่างกันอย่างไร และเป็นไปเพื่อประโยชน์ของฝ่ายทหาร ข้าราชการ หรือประชาชน มี ปัจจัยใดที่มีอิทธิพลอยู่เบื้องหลังการออกกฎหมายฉบับต่าง ๆ เหล่านั้นอันจะชี้ให้เห็นถึงเจตนารมณ์อัน แท้จริงของกฎหมาย และผู้ที่ได้รับประโยชน์จากกฎหมายนั้น ซึ่งจากปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นต้อง ศึกษาถึงกระบวนการนิติบัญญัติในช่วงระยะเวลาระหว่างวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ถึง 19 มีนาคม 2526 ทั้งระบบ ตั้งแต่ที่มาและการเสนอร่างกฎหมาย ขั้นตอนการพิจารณากฎหมาย การอนุมัติผ่านกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมาย ในแต่ละรูปแบบรัฐสภาและสภาพการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่ไม่เหมือน กันว่ามีผลกระทบต่อกระบวนการนิติบัญญัติในขณะนั้นอย่างไร

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. วิเคราะห์ศึกษากระบวนการนิติบัญญัติในช่วง พ.ศ. 2516 - 2526 ทั้งระบบ ตั้งแต่ ขั้นตอนการเสนอร่างกฎหมายจนกระทั่งมีการประกาศใช้กฎหมาย
2. เพื่อศึกษาว่ามีปัจจัยใดบ้างที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาไทย ในช่วงพ.ศ. 2516-2526
3. เพื่อศึกษารูปแบบองค์ประกอบและกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาที่เป็นสภา เดี่ยวที่มีสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง และสภาคู่ที่สภาหนึ่งมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งและอีกสภาหนึ่งมี สมาชิกมาจากการแต่งตั้ง ว่ามีความเหมือนหรือแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร
4. เพื่อใช้ผลของการศึกษาไปเปรียบเทียบกับกระบวนการนิติบัญญัติในช่วงเวลา ก่อน หรือหลังช่วงเวลานี้ เพื่อเป็นพื้นฐานในการเปรียบเทียบกระบวนการนิติบัญญัติ ของสภาที่มีองค์ ประกอบและบริบททางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่แตกต่างกัน

3. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาบทบาทของรัฐธรรมนูญไทยในการตรากฎหมายนี้ จะมุ่งศึกษากระบวนการนิติบัญญัติในช่วงปี พ.ศ. 2516-2526 โดยจะศึกษาเฉพาะกระบวนการตราพระราชบัญญัติของรัฐบาลที่ออกมาในช่วงตั้งแต่เกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งได้ล้มล้างรัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร ลงจนถึงวันสิ้นสุดของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ สมัยที่ 1 เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2526 ซึ่งอยู่ในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ในส่วนของบทเฉพาะกาลเท่านั้น ทั้งนี้จะได้ศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลในการเสนอ การพิจารณา และการอนุมัติร่างกฎหมายตลอดจนวิธีการประกาศใช้เป็นกฎหมายโดยเกี่ยวข้องกับบทบาททางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมไทยในช่วงเวลาดังกล่าว เพื่อที่จะสืบค้นถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของการตรากฎหมายนั้นว่ามีอย่างไร บุคคลหรือหน่วยงานใดเป็นผู้เสนอ เป็นผู้อยู่เบื้องหลัง และกฎหมายที่ตราออกมานั้นสนองต่อความต้องการของบุคคลใด หรือกลุ่มบุคคลใดโดยเฉพาะหรือไม่ อย่างไร ตลอดจนศึกษาถึงผลกระทบที่เกิดจากการใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวนั้น และปัจจัยที่มีอิทธิพลเกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการตราพระราชบัญญัติของรัฐบาล นอกจากนี้จะศึกษาวิเคราะห์ถึงประเภทและเนื้อหาของกฎหมายที่ผ่านกระบวนการของรัฐบาลในช่วงเวลาดังกล่าวว่ามีเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในขณะนั้นหรือไม่ อย่างไร

4. สมมุติฐานของการศึกษา

1. บริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในช่วง พ.ศ. 2516-2526 มีอิทธิพลต่อกระบวนการนิติบัญญัติ ทั้งในด้านวัตถุประสงค์ เนื้อหา และกระบวนการในการตรากฎหมาย
2. บทบาทของข้าราชการ พรรคการเมือง สมาชิกสภา กลุ่มผลประโยชน์ เทคโนโลยีสารสนเทศ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ชำนาญการ รัฐบาลต่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ ตลอดจนโครงสร้างของสภาในช่วง พ.ศ. 2516-2526 มีผลกระทบต่อกระบวนการนิติบัญญัติ
3. กฎหมายที่ออกมาในช่วง พ.ศ. 2516-2526 ส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการและการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแต่ก็มีการออกกฎหมายเพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากขึ้น

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. การศึกษาบทบาทรัฐสภาไทยในการตรากฎหมายในช่วง พ.ศ. 2516-2526 จะช่วยให้มองเห็นภาพรัฐสภาไทยในยุคสมัยที่ทำการศึกษา ซึ่งจะทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจถึงความเป็นไปของรัฐสภา และเข้าใจถึงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อกระบวนการนิติบัญญัติในช่วงเวลานั้น

2. ทำให้เข้าใจถึงเจตนารมณ์ของการร่างกฎหมายของรัฐสภาในขณะนั้นว่ามีวัตถุประสงค์และเนื้อหาสาระสำคัญของกฎหมายไปในแนวทางใด เพื่อสนองความต้องการของบุคคล หรือกลุ่มผลประโยชน์ใดโดยเฉพาะหรือไม่ ตลอดจนได้ทราบถึงกลุ่มผลประโยชน์ที่อยู่เบื้องหลังการเสนอกฎหมายที่แท้จริงด้วย

3. การศึกษากระบวนการนิติบัญญัติในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2516-2526 นี้จะนำไปเปรียบเทียบกับกระบวนการนิติบัญญัติในปัจจุบัน เพื่อนำข้อดีและข้อเสียจากผลการศึกษา มาเป็นแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งถูกครอบงำโดยฝ่ายบริหารให้บังเกิดผลดีและมีประสิทธิภาพต่อไป