

บทที่ 4

ลักษณะและเนื้อหาของกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภาไทย ในระหว่าง พ.ศ.2516-2526

กฎหมายที่ตราออกมาในแต่ละยุคแต่ละสมัย จะสะท้อนให้เห็นถึงสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการวางแผนนโยบายในการบริหารประเทศ ตลอดจนแสดงถึงความเป็นอิสระของรัฐสภาที่จะตรากฎหมายออกมาเพื่อประโยชน์ของสังคมอย่างแท้จริง หรือเป็นการแสดงถึงการตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหาร และออกกฎหมายมาเพื่อความสะดวกในการบริหารงานของฝ่ายบริหาร หรือกลุ่มบุคคลใดหรือไม่ ซึ่งในช่วงระหว่าง 14 ตุลาคม 2516 ถึง 19 มีนาคม 2526 รัฐสภาไทย มีทั้งที่เป็นรัฐสภาแบบเผด็จการ แบบประชาธิปไตย และแบบกึ่งประชาธิปไตย การตรากฎหมายออกมาบังคับใช้ของรัฐสภาจึงมีความแตกต่างกันไป การศึกษาถึงลักษณะและเนื้อหาของกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภาในแต่ละช่วงเวลาจะทำให้เราเข้าใจเจตนารมณ์ของผู้เสนอและผู้ร่างกฎหมายได้เป็นอย่างดี

4.1 จำนวนและประเภทของกฎหมาย*

ในบทที่ผ่านมาได้กล่าวถึงกระบวนการในการนำเสนอ การพิจารณาการยับยั้ง ตลอดจนการอนุมัติร่างกฎหมายของรัฐสภา ซึ่งมีโครงสร้าง ที่มา และรูปแบบที่แตกต่างกัน โดยจะเห็นได้ว่าร่างกฎหมาย ซึ่งในที่นี้หมายถึงร่างพระราชบัญญัติ ได้มีการเสนอโดยคณะรัฐมนตรี และสมาชิกสภาเพื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสภาเป็นจำนวนมาก แต่อนุมัติออกมาเป็นกฎหมายเป็นจำนวนน้อย โดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภา ซึ่งบางส่วนตกไปเพราะไม่มีคำรับรองจากคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ บางส่วนตกไปเพราะสภาไม่รับหลักการ บางส่วนตกไปเพราะไม่ผ่านการลงมติเห็นชอบในวาระที่ 3 นอกจากนี้ร่างพระราชบัญญัติบางส่วนไม่ผ่านออกมาเป็นกฎหมายก็เนื่องจากการถอนร่างพระราชบัญญัติออกไป อีกทั้งยังมีร่างพระราชบัญญัติที่ตกไปเพราะการปฏิวัติรัฐประหาร และการยุบสภาอีกจำนวนหนึ่ง

* ดูรายละเอียดได้ในภาคผนวก ข.

อย่างไรก็ดี ในช่วง 14 ตุลาคม 2516 ถึง 19 มีนาคม 2526 ได้มีร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านกระบวนการของรัฐสภาออกมาประกาศใช้ เป็นกฎหมายรวมทั้งสิ้น 551 ฉบับ โดยแบ่งตาม พ.ศ. ได้ดังนี้

พ.ศ. 2516	จำนวน	26	ฉบับ
พ.ศ. 2517	จำนวน	72	ฉบับ
พ.ศ. 2518	จำนวน	57	ฉบับ
พ.ศ. 2519	จำนวน	34	ฉบับ
พ.ศ. 2520	จำนวน	42	ฉบับ
พ.ศ. 2521	จำนวน	82	ฉบับ
พ.ศ. 2522	จำนวน	105	ฉบับ
พ.ศ. 2523	จำนวน	42	ฉบับ
พ.ศ. 2524	จำนวน	39	ฉบับ
พ.ศ. 2525	จำนวน	48	ฉบับ
พ.ศ. 2526	จำนวน	4	ฉบับ

เนื่องจากมีกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาในช่วงเวลาดังกล่าวออกมาบังคับใช้เป็นจำนวนมาก ดังนั้น เพื่อให้สะดวกต่อการพิจารณาจะได้จัดแบ่งกฎหมายดังกล่าวออกเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ ตามลักษณะและเนื้อหาของกฎหมายเป็น 11 กลุ่ม ดังนี้

1. กฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ และการบริหารราชการแผ่นดิน
2. กฎหมายเกี่ยวกับการคลัง และภาษีอากร
3. กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน
4. กฎหมายเกี่ยวกับการทหาร ความมั่นคง และความสงบเรียบร้อย
5. กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา
6. กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชน และการยุติธรรม
7. กฎหมายเกี่ยวกับการเกษตรกรรม และการประกอบอาชีพ
8. กฎหมายเกี่ยวกับการพาณิชย์กรรม และอุตสาหกรรม
9. กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข
10. กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
11. กฎหมายเทคนิค และกฎหมายอื่น ๆ

4.2 ลักษณะและเนื้อหาของกฎหมาย

4.2.1 กฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ และการบริหารราชการแผ่นดิน

กฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ หมายถึง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับองค์กร หรือการดำเนินการขององค์กรต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดที่ไม่สามารถกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้

กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน หมายถึง กฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบราชการบริหาร ซึ่งประเทศไทยจัดการบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วนคือ การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น การจัดกลุ่มกฎหมายจึงได้จัดตามกฎหมายดังกล่าว

ในระหว่าง 14 ตุลาคม 2516 - 19 มีนาคม 2526 มีกฎหมายที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ และการบริหารราชการแผ่นดินผ่านการพิจารณาของรัฐสภาออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมาย จำนวน 108 ฉบับ เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจำนวน 7 ฉบับ และกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน จำนวน 101 ฉบับ

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จำนวน 7 ฉบับ ได้แก่

- 1) พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2517
- 2) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2517
- 3) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2517
- 4) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2522
- 5) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2523
- 6) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2522 พ.ศ.2526
- 7) พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2524

ส่วนกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน จะประกอบไปด้วย พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ.2515 และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ.2515 นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติอื่นเกี่ยวกับระเบียบการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะอีกด้วย

ในส่วนของพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ.2515 นั้น เป็นพระราชบัญญัติที่ออกมาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ที่ประกาศใช้เพื่อปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับกลไกการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2515 โดยให้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 และพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2505 โดยได้นำมาปรับปรุงแก้ไขไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ซึ่งได้มีการปรับปรุงแก้ไขในช่วงระยะเวลาที่ศึกษา รวม 5 ครั้ง เป็นการปรับปรุงแก้ไขในส่วนของสำนักนายกรัฐมนตรีทั้งหมด แต่ในการแก้ไขดังกล่าวไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญเลย กล่าวคือ เป็นการเพิ่ม-ลดจำนวนหน่วยงาน และเปลี่ยนแปลงผู้บริหารและผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานเท่านั้น ได้แก่ การเปลี่ยนตัวผู้บริหารและผู้บังคับบัญชาในสำนักงานประมาณ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ จากข้าราชการการเมืองมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ เพิ่มสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีและสำนักงานสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี ยุบเลิกสำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ และสำนักงานสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี ยุบเลิกสำนักงานคณะกรรมการตรวจ และติดตามผลการปฏิบัติราชการ และสำนักงานสภานโยบายแห่งชาติ (จัดตั้งขึ้นโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 22 ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2520 และถูกยกเลิกโดย พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2522)

ในส่วนของพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติในการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ เพื่อไม่ให้เกิดการซ้ำซ้อนในการบริหารงานโดยให้ยกเลิกพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2505 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมรวม 8 ฉบับ และยกเลิกพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2506 และที่แก้ไขเพิ่มเติมทั้งหมด โดยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรวม 25 ฉบับ ตั้งแต่ฉบับที่ 2-26 แต่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงที่เป็นสาระสำคัญในด้านการจัดระบบราชการให้มีระบบและมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่กลับกลายเป็นว่ามีการเพิ่มจำนวนหน่วยงานในระดับกรมขึ้นเป็นจำนวนมากทำให้หน่วยงานของทางราชการขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งในด้านองค์กรและจำนวนบุคลากร นอกจากนี้ในปี 2517 ยังมีการแยกทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐออกจากสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นทบวงมหาวิทยาลัย และมีการจัดตั้งกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงานขึ้นในปี 2522 อีกด้วย

รายละเอียดของการเปลี่ยนแปลงส่วนราชการตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 และฉบับที่ 218 สามารถแสดงเป็นตารางได้ดังนี้

ตารางที่ 1 การเปลี่ยนแปลงส่วนราชการในกระทรวง และทบวง (พ.ศ.2516-2526)

วัน เดือน ปี	หน่วยงาน	สังกัด
28 มิถุนายน 2517	โอนสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าและ วิทยาลัยวิชาการศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งได้ยกฐานะขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยศรีนคริน ทรวิโรฒ ไปสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ	ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ
18 กันยายน 2517	จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา	กระทรวงสาธารณสุข
2 ตุลาคม 2517	ยุบสำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตาม ผลการปฏิบัติราชการ	สำนักนายกรัฐมนตรี
27 พฤศจิกายน 2517	จัดตั้งสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี	สำนักนายกรัฐมนตรี
27 พฤศจิกายน 2517	จัดตั้งกรมบังคับคดี	กระทรวงยุติธรรม
29 ธันวาคม 2517	โอนสำนักงานเยาวชนแห่งชาติจากสำนัก นายกรัฐมนตรีไปขึ้นกับกระทรวงศึกษาธิการ และเปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงานส่งเสริมเยาวชน	กระทรวงศึกษาธิการ
19 กุมภาพันธ์ 2518	จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ	สำนักนายกรัฐมนตรี
19 กุมภาพันธ์ 2518	ยกฐานะวิทยาลัยเกษตรกรรมเชียงใหม่ใน กรมอาชีวศึกษา กระทรวงศึกษาธิการขึ้น เป็นสถาบันเทคโนโลยีการเกษตรและโอนไป สังกัดในทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ	ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ
27 กุมภาพันธ์ 2518	จัดตั้งวิทยาลัยเทคโนโลยีอาชีวศึกษา ให้มี ฐานะเป็นกรมในกระทรวงศึกษาธิการ	กระทรวงศึกษาธิการ
3 มีนาคม 2518	จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี	สำนักนายกรัฐมนตรี
5 มีนาคม 2518	เพิ่มอำนาจหน้าที่กระทรวงการคลังในการ ปกครองดูแล และบำรุงรักษารวมทั้ง จัดหาประโยชน์และทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ ราชพัสดุ	กระทรวงการคลัง
5 มีนาคม 2518	จัดตั้งสำนักงานปฏิรูปที่ดินฯ	กระทรวงเกษตรฯ

วัน เดือน ปี	หน่วยงาน	สังกัด
8 กันยายน 2519	จัดตั้งสำนักงานอาเซียนแห่งประเทศไทย ขึ้นในกระทรวงการต่างประเทศ	กระทรวงการต่างประเทศ
17 พฤศจิกายน 2519	จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามยาเสพติด	สำนักนายกรัฐมนตรี
24 ธันวาคม 2519	ยุบเลิกสำนักงานส่งเสริมเยาวชน	กระทรวงศึกษาธิการ
24 ธันวาคม 2519	จัดตั้งสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี	สำนักนายกรัฐมนตรี
24 ธันวาคม 2519	กำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม	กระทรวงกลาโหม
12 เมษายน 2520	ปรับปรุงฐานะของทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ จากการเป็นทบวงในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นทบวงซึ่งไม่สังกัดส่วนราชการอื่น และเปลี่ยนชื่อเป็นทบวงมหาวิทยาลัย	ทบวงมหาวิทยาลัย
11 กันยายน 2521	จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริม และประสานงานเยาวชนแห่งชาติ	สำนักนายกรัฐมนตรี
21 กันยายน 2521	จัดตั้งมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช	ทบวงมหาวิทยาลัย
18 กันยายน 2521	จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการพาณิชย์นาวี	กระทรวงคมนาคม
28 กุมภาพันธ์ 2522	ปรับปรุงคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	สำนักนายกรัฐมนตรี
23 มีนาคม 2522	จัดตั้งกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และการพลังงาน	
23 มีนาคม 2522	จัดตั้งสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
23 มีนาคม 2522	จัดตั้งสำนักงานประกันภัย	กระทรวงพาณิชย์
23 มีนาคม 2522	จัดตั้งกรมการศึกษานอกโรงเรียนและสำนัก งานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ	กระทรวงศึกษาธิการ
24 มีนาคม 2522	จัดตั้งสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์ อุตสาหกรรมขึ้นในกระทรวงอุตสาหกรรม	กระทรวงอุตสาหกรรม
22 เมษายน 2522	ยุบเลิกสำนักงานสภานโยบายแห่งชาติ	สำนักนายกรัฐมนตรี
13 ตุลาคม 2523	จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการประณมศึกษา แห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ การครูในกระทรวงศึกษาธิการ	กระทรวงศึกษาธิการ

ที่มา : ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม (กรุงเทพฯ : พิมพ์ที่มาสเตอร์เพรส,
2531), หน้า 142-145.

ในส่วนของพระราชบัญญัติเกี่ยวกับระเบียบข้าราชการส่วนต่าง ๆ จำนวน 28 ฉบับ แยกเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน 7 ฉบับ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ 6 ฉบับ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ 5 ฉบับ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง 5 ฉบับ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา 2 ฉบับ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ 1 ฉบับ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู 1 ฉบับ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร 1 ฉบับ โดยมีพระราชบัญญัติที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ.2521 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ.2521 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.2521 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523

การแยกข้าราชการออกจากกันโดยระเบียบข้าราชการส่วนต่าง ๆ ทำให้การทำงานของข้าราชการแต่ละส่วนแยกออกจากกันโดยสิ้นเชิงทำให้ส่วนราชการ และจำนวนบุคลากรของข้าราชการเพิ่มขึ้นเป็นอันมาก ซึ่งการเพิ่มขึ้นเหล่านี้ทำให้ต้องมีการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินในการบริหารงานของส่วนราชการให้ดำรงอยู่ได้ จนทำให้เกิดปัญหาทางการเงินการคลังในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ สมัยแรกทำให้รัฐบาลต้องมีนโยบายรัดเข็มขัด และใช้งบประมาณที่คงไว้ซึ่งรายจ่ายที่แท้จริง (real government Xependiture) กล่าวคืออัตราการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายเท่ากับอัตราเงินเฟ้อ

นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะด้วย อาทิเช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัดพะเยา พ.ศ.2520 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่(ฉบับที่ 6) พ.ศ.2525 พระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัดมุกดาหาร พ.ศ. 2525 พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 และแก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2518 (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2519 (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2522 (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2523 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2517 (ฉบับที่ 8) พ.ศ.2519 (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2523 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด(ฉบับที่ 9) พ.ศ.2521 (ฉบับที่ 10) พ.ศ.2523 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล(ฉบับที่ 8) พ.ศ.2523 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2517 (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2523 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ.2521 เป็นต้น

4.2.2 กฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากร

ในกลุ่มนี้เป็นการจัดกลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการเงินซึ่งเป็นกฎหมายที่สำคัญ เพราะเป็นการออกกฎหมายเพื่อจัดเก็บ และจัดสรรเงินของประชาชนเพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศซึ่งในช่วง พ.ศ. 2516 - 2526 ที่ศึกษานี้มีการออกกฎหมายดังกล่าว จำนวน 88 ฉบับ กฎหมายที่สำคัญของกลุ่มนี้ก็คือ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2517, 2518, 2519, 2520, 2521, 2522, 2523, 2524, 2525 และ 2526 เพราะพระราชบัญญัติงบประมาณเป็นกฎหมายสำคัญในการกำหนดทิศทางการใช้จ่ายเงินเพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศ การพิจารณางบประมาณของรัฐสภาก็เพื่อควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพ มิให้รัฐบาลกำหนดงบประมาณตามอำเภอใจ หรือโน้มเอียงไปทางใดทางหนึ่ง แต่ในทางกลับกันหากรัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบต่องบประมาณที่รัฐบาลเสนอ หรือได้ตัดทอนงบประมาณลงมาเกินสมควร ก็จะทำให้รัฐบาลไม่สามารถบริหารประเทศได้ ดังนั้น การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงเป็นหัวใจหลักของการพิจารณากฎหมายทางการเงินของรัฐสภาเลยทีเดียว ซึ่งการพิจารณานั้นต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติด้วย

ในจำนวนกฎหมายที่ตราออกมาใช้ในกลุ่มนี้ จำนวน 88 ฉบับ นั้นเป็นที่น่าสังเกตว่ามีการออกเป็นพระราชกำหนดถึง 42 ฉบับ และพระราชบัญญัติ 46 ฉบับ การตราพระราชกำหนดเป็นเรื่องมีอย่างหนึ่งในการออกกฎหมายของฝ่ายบริหาร เพื่อออกกฎหมายได้อย่างรวดเร็วและไม่ยุ่งยากมักใช้กับการออกกฎหมายเกี่ยวกับการเงินการคลัง ซึ่งพระราชกำหนดนี้แม้จะอยู่นอกเหนือจากการควบคุมของรัฐสภาแต่ก็ต้องนำเสนอต่อรัฐสภาและต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาภายหลังจากที่ได้ประกาศใช้ไปแล้ว จึงถือว่าเป็นกฎหมายที่ได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาเช่นเดียวกัน

พระราชกำหนดทั้ง 42 ฉบับ แยกได้เป็นพระราชกำหนดพิทักษ์ตราศุลกากรจำนวน 19 ฉบับ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันซึ่งทำในราชอาณาจักร จำนวน 4 ฉบับ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากรจำนวน 9 ฉบับ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ.2501 พ.ศ.2521 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ พ.ศ.2494 พ.ศ.2521 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติให้อำนาจและกำหนดการปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับสิทธิพิเศษถอนเงินในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พ.ศ.2514 พ.ศ.2521 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีเครื่องดื่ม พ.ศ.2509(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2523 พระราชกำหนดจัดสรรเงินภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันซึ่งทำในราชอาณาจักร พ.ศ.2522 พระราชกำหนดอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ.2523 พระราชกำหนดภาษีซีเมนต์ซึ่งทำในพระราชอาณาเขต (ฉบับที่ 3)

พ.ศ.2524 พระราชกำหนดจัดสรรเงินภาษีซีเมนต์ซึ่งทำในพระราชอาณาเขต พ.ศ.2524 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 พ.ศ.2524 และพระราชกำหนดเปลี่ยนแปลงราคาปานกลางของที่ดินที่กำหนดไว้สำหรับการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี พ.ศ. 2525 ถึง พ.ศ.2528 พ.ศ.2525 ซึ่งการตราพระราชกำหนดเหล่านี้จะตราขึ้นมากในช่วงที่สภาพการเมืองเป็นแบบเผด็จการ หรือกึ่งเผด็จการและจะมีการตราพระราชกำหนดน้อยในช่วงที่การเมืองเป็นประชาธิปไตยกล่าวคือใน พ.ศ.2521 มีการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับการเงินถึง 9 ฉบับ พ.ศ.2522 มี 6 ฉบับ พ.ศ.2523 มี 5 ฉบับ พ.ศ.2524 มี 5 ฉบับ และพ.ศ.2525 มี 5 ฉบับ ส่วนในระหว่าง พ.ศ.2517-2519 รวม 3 ปี มีการตราพระราชกำหนดเพียง 4 ฉบับเท่านั้น

ในส่วนของพระราชบัญญัติอื่นที่มีใช้พระราชบัญญัติงบประมาณอีก 36 ฉบับ แยกเป็นพระราชบัญญัติพิทักษ์อัตราภาษีศุลกากร 3 ฉบับ พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม 2 ฉบับ พระราชบัญญัติอัตราค่าภาคหลวงแร่ 3 ฉบับ และพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับภาษีอื่นเพื่อกำหนดอัตราการเก็บภาษีจากรายได้ต่าง ๆ ของประชากรเพื่อนำเงินรายได้มาจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล พระราชบัญญัติส่วนใหญ่ออกมาเพื่อเพิ่มหรือลดอัตราภาษี ตั้งกำแพงภาษี หรือเพื่อเอื้ออำนวยความสะดวกในการจัดเก็บภาษีเป็นส่วนใหญ่ มิได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการเก็บภาษีหลักแต่อย่างใด

พระราชบัญญัติบางฉบับออกมาเพื่อให้อำนาจรัฐบาลในการกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้ในการบริหารงานหรือเพื่อความมั่นคงและให้รัฐบาลสามารถใช้จ่ายเงินไปพลางก่อนได้ แม้ว่าพระราชบัญญัติงบประมาณยังไม่ผ่านรัฐสภาเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการพัฒนาประเทศ ได้แก่ พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ.2519 พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศ พ.ศ.2519 พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศ เพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหาร พ.ศ.2524 พระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ.2518 พ.ศ.2521 และพ.ศ.2523 เป็นกฎหมายที่ตราออกมาเพื่อความสะดวกในการบริหารงานของรัฐบาลมากกว่าเพื่อการพัฒนาประเทศอย่างจริงจัง

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาบำเหน็จ บำนาญ ข้าราชการ และบำเหน็จ บำนาญ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2516 ตลอดจนภาษีที่เกี่ยวกับการจ่ายเงินประจำตำแหน่งและผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร และกรมการ พ.ศ.2522 อีกด้วย

4.2.3 กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนา และโครงสร้างพื้นฐาน

กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาและโครงสร้างพื้นฐานที่ผ่านการพิจารณาของสภาออกมา บังคับใช้เป็นกฎหมายในระหว่างปี พ.ศ.2516-2526 มีจำนวน 89 ฉบับ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นกฎหมาย เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การโอนที่วัด การ โอนกรรมสิทธิ์ที่ธรณีสงฆ์ และการโอนที่ดินระหว่างหน่วยราชการ เพื่อประโยชน์ในการสร้างและขยาย ทางหลวง การชลประทาน และการจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐานของสังคมอื่น ๆ โดยมีกฎหมายเกี่ยวกับ เรื่องนี้รวมทั้งสิ้นจำนวน 69 ฉบับ

การที่มีกฎหมายดังกล่าวผ่านการพิจารณาของสภาออกมาเป็นจำนวนมากรองจาก กฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ และการบริหารราชการแผ่นดิน ก็เนื่องมาจากความต่อเนื่องของการใช้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3(2515-2519) และฉบับที่ 4 (2520-2524) ซึ่งยังเน้น การพัฒนาทางด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการสร้างถนนหลวงเพื่อให้การขนส่ง ดำเนินไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว เพื่อให้เกิดการลงทุนในชนบทมากขึ้น แต่ที่ดินที่เวนคืนเพื่อนำมา สร้างทางหลวง การชลประทาน หรือโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ นั้น บางส่วนก็ไม่สามารถนำไปพัฒนาได้ ทั้งหมด เนื่องจากปัญหาวิกฤติทางด้านเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ ทำให้ไม่สามารถจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงต่อการพัฒนาอย่างรวดเร็วได้และทำให้การพัฒนาต้องหยุดซงักไปเป็นครั้ง คราวด้วย

นอกจากนี้ยังมีการออกกฎหมายที่เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เพื่อให้เป็นไปตาม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอีกจำนวน 20 ฉบับ โดยมีการออกกฎหมายที่สำคัญๆ ดังนี้

พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2518 ได้ขยายคำจำกัดความ ของการชลประทานให้กว้างขวางขึ้นเนื่องจากกิจการชลประทานได้ขยายตัวกว้างขวางขึ้น นอกจากการ ใช้น้ำเพื่อเกษตรกรรมแล้วยังมีการใช้น้ำเพื่อกิจการโรงงาน การประปา การอุตสาหกรรม และกิจการอื่น ด้วย เพื่อสามารถเรียกเก็บค่าชลประทานจากผู้ประกอบการดังกล่าวได้ รวมทั้งกำหนดห้ามมิให้ทิ้งมูล ฝอย ชากสัตว์ ชากพืช ตลอดจนห้ามปล่อยน้ำซึ่งทำให้เกิดเป็นพิษแก่น้ำตามธรรมชาติ หรือปล่อยสาร เคมีเป็นพิษลงในทางน้ำชลประทาน จนอาจทำให้เกิดอันตรายแก่การเกษตรกรรม การบริโภค อุปโภค หรือสุขภาพอนามัย

พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ.2518 ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติผังเมือง และผังชนบท พ.ศ.2495 เนื่องจากการพัฒนาทั้งในด้านเกษตรกรรม พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม ตลอดจนจำนวนประชากรในท้องที่ต่าง ๆ ได้ทวีความหนาแน่นมากยิ่งขึ้น มาตรการและโครงการที่ได้กำหนดไว้เดิมไม่เหมาะสมหลายประการ จึงต้องปรับปรุงให้การจัดวางผังเมืองทั้งในบริเวณเมือง และในชนบท ให้สอดคล้องกับความเป็นจริง เพื่อให้เกิดผลดีต่อสุขลักษณะ ความสะอาดสวยงาม ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม อันเป็นการส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อรองรับต่อการพัฒนาของประเทศต่อไป

พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2519 ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติทุนไพบรณีย์ พ.ศ.2504 และแยกงานในส่วนที่เกี่ยวกับการให้บริการและการปฏิบัติการด้านไพบรณีย์และโทรคมนาคมมาจัดตั้งเป็นการสื่อสารแห่งประเทศไทย ในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจ ในกระทรวงคมนาคม เพื่อให้ขยายงานสนองความต้องการของผู้ใช้บริการได้รวดเร็วขึ้น

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2521 แก้ไขกฎหมายเพื่อเพิ่มอำนาจ หรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในกรณีการสำรวจทั่วไปซึ่งเป็นการสำรวจเบื้องต้น เพื่อเลือกแนวหรือที่ตั้งระบบไฟฟ้า ไม่จำเป็นต้องแจ้งให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ทราบเป็นรายบุคคลเช่นเดิม แต่ใช้วิธีแจ้งรวมโดยประกาศเขตสำรวจไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ และประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการดำเนินการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต

พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.2522 จัดตั้งขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลที่จะปรับปรุงและขยายกิจการประปาในส่วนภูมิภาคให้ดียิ่งขึ้น จึงได้โอนกิจการประปาในส่วนภูมิภาคของกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย และกิจการประปาชนบท ของกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ไปจัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจเรียกว่า "การประปาส่วนภูมิภาค" สังกัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินการเกี่ยวกับการผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปาในส่วนภูมิภาค

พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2524 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้การรถไฟแห่งประเทศไทย สามารถเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการรถไฟ และการเข้าครอบครองซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เพื่อประโยชน์แก่การสร้างทางรถไฟโดยเฉพาะ โดยให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา

4.2.4 กฎหมายเกี่ยวกับทหาร ความมั่นคง และความสงบเรียบร้อย

กฎหมายที่จัดอยู่ในกลุ่มดังกล่าวในช่วง พ.ศ.2516 - 2526 มีจำนวน 30 ฉบับ เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับทหารโดยเฉพาะจำนวน 3 ฉบับ ดังนี้

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ.2521 เป็นการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการทหารขึ้น เนื่องจากในช่วงระยะเวลาดังกล่าวทหารมีบทบาทในการกำหนดทิศทางทางการเมืองเป็นอย่างมากจะต้องมีการจัดระเบียบภายในของทหารให้เป็นระบบมากขึ้นโดยพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการทหารขึ้นคณะหนึ่งไม่เกิน 11 คน มีปลัดกระทรวงกลาโหมเป็นประธาน มีหน้าที่เสนอแนะและให้คำปรึกษาในเรื่องที่เกี่ยวกับระเบียบข้าราชการทหาร แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม นอกจากนี้ยังกำหนดให้การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการทหารโดยจะให้ได้รับเงินเดือนใน ขั้นใดให้กำหนดในกฎกระทรวง ส่วนการแต่งตั้ง การเลื่อนหรือลดตำแหน่ง การย้าย การโอน การเลื่อนขั้นเงินเดือน การออกจากราชการ และวินัยของข้าราชการทหาร ให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับ คำสั่ง และระเบียบแบบแผนของกระทรวงกลาโหม อีกทั้งยังได้มีการกำหนดบัญชีอัตราเงินเดือนทหารขึ้นอีกด้วย

พระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกวิชาทหาร (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2521 ได้แก้ไขหน้าที่ในการฝึกวิชาทหาร ซึ่งเดิมเป็นหน้าที่ของกรมรักษาดินแดน จังหวัดทหารบก และมณฑลทหารบก มาให้กองทัพบกเป็นผู้รับผิดชอบ และกำหนดให้กองทัพบกมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลที่เหมาะสมเป็นผู้กำกับนักศึกษาวิชาทหาร ผู้ช่วยผู้กำกับนักศึกษาวิชาทหาร และผู้กำกับนักศึกษาวิชาทหารพิเศษ เพื่อส่งเสริมการฝึกวิชาทหาร และช่วยเหลือทางราชการในด้านการปกครองบังคับบัญชานักศึกษาวิชาทหาร

ส่วนพระราชบัญญัติกำหนดวิทยฐานะผู้สำเร็จราชการทหาร(ฉบับที่ 4) พ.ศ.2523 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้ผู้บังคับบัญชาการทหารสูงสุดเป็นกรรมการสภาการศึกษาวิชาทหาร ซึ่งแต่เดิมกำหนดให้เฉพาะผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ ในกระทรวงกลาโหม เป็นกรรมการฯ แต่กลับไม่กำหนดให้ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นกรรมการด้วย

ในส่วนของกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคง และความสงบเรียบร้อยมีการออกกฎหมาย ทั้งสิ้นจำนวน 27 ฉบับ โดยมีการออกพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2518 เพื่อให้โอกาสแก่ผู้มีอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน และวัตถุระเบิดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย นำอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน และวัตถุระเบิดมาขอรับอนุญาตเพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมาย (กรณีขอรับอนุญาตได้) หรือนำมามอบให้แก่ทางราชการ (ในกรณีไม่สามารถขอรับอนุญาตได้) ภายในระยะเวลาที่กำหนด บุคคลดังกล่าวไม่ต้องรับโทษตามกฎหมายซึ่งนอกจากจะเปิดโอกาสให้ผู้กระทำผิดที่ปฏิบัติตามกฎหมายกำหนดไม่ต้องรับโทษตามกฎหมายแล้ว ยังเป็นการลดอัตราการใช้อาวุธปืน และวัตถุระเบิดในการกระทำความผิดอาญาอีกด้วย

พระราชบัญญัติผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ พ.ศ.2519 ออกมาเพื่อรองรับความชอบธรรมของคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 2 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ซึ่งแต่งตั้งผู้บัญชาการ ผู้รักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ และได้มีคำสั่งต่าง ๆ ออกไปเป็นจำนวนมาก ก่อนที่จะมีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี โดยให้อำนาจนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้บัญชาการ ผู้รักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ เป็นผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ และคำสั่งต่าง ๆ ที่สั่งออกไปยังคงบังคับใช้ได้จนกว่าจะเปลี่ยนแปลง

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ.2519 เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการและให้อำนาจในการดำเนินการป้องกัน และปราบปรามยาเสพติด แก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด และเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัตินี้อย่างมาก โดยเฉพาะการให้อำนาจในการเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ใด ๆ หรือยานพาหนะเพื่อตรวจค้น ยึดหรืออายัดยาเสพติด หรือจับกุมบุคคลใด ๆ ที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด แม้ในเวลากลางคืน และยังสามารถจับกุมบุคคลที่กระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด โดยมีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตลอดจนมีอำนาจควบคุมตัวผู้ถูกจับไว้ทำการสอบสวนได้ไม่เกิน 3 วัน ก่อนส่งตัวให้พนักงานสอบสวนอีกด้วย ซึ่งเป็นการกำหนดกฎหมายพิเศษให้ยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเป็นกฎหมายที่ออกมาในขณะที่สภามาจากการแต่งตั้งสภาเดียว จึงกำหนดอำนาจให้แก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด และเจ้าพนักงานอย่างมากมาย แต่กฎหมายฉบับนี้ก็ยังคงสามารถบังคับใช้ได้จนถึงปัจจุบัน

พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2522 ออกมาเพื่อเพิ่มอำนาจให้แก่ผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ สามารถดำเนินการปราบปรามภายนอกเขตแทรกซึมของคอมมิวนิสต์ได้ด้วย แต่ได้จำกัดอำนาจในการค้นสถานที่หรือจับตัวบุคคลโดยไม่ต้องมีหมายค้น หรือหมายจับได้ในทุกสถานที่และทุกเวลา ไว้ให้ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่ผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์กำหนด และต้องคำนึงถึงความจำเป็นตามควรแก่พฤติการณ์ และให้นำบทกฎหมายในเรื่องดังกล่าวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาบังคับใช้โดยอนุโลมด้วย

การออกกฎหมายดังกล่าวเป็นการเพิ่มอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นเจ้าหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติอย่างจริงจัง ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการจำกัดการใช้อำนาจดังกล่าวให้อยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายมากขึ้น แต่การออกกฎหมายฉบับนี้ก็เป็นการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐมากเกินไปจนความจำเป็นและมีการใช้อำนาจเกินขอบเขตหลายครั้งหลายครา

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ออกมาเพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2493 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2497 เนื่องจากกฎหมายฉบับเดิมไม่ทันสมัย และไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในขณะนั้น และเนื่องจากคนต่างด้าวได้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นจำนวนมาก เป็นภัย ต่อความมั่นคงของประเทศ และกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาคคนเข้าเมือง กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการเข้าและออกนอกราชอาณาจักร ข้อห้ามการเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว การเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร การส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร และบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนี้ยังได้มีการตราพระราชบัญญัติการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 ขึ้นเพื่อให้มีการจัดหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ในการป้องกันภัยต่าง ๆ เช่น อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยทางอากาศ หรือการก่อวินาศกรรม เพื่อให้พลเรือนมีส่วนร่วมกับทางราชการในการป้องกันภัยดังกล่าว โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และพนักงานป้องกันภัยซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย

4.2.5 กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา

กฎหมายที่จัดอยู่ในกลุ่มดังกล่าวในช่วง พ.ศ.2516-2526 มีจำนวน 31 ฉบับโดยมีกฎหมายที่ออกมาเพื่อบังคับใช้กับการศึกษาในระดับต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในระดับมหาวิทยาลัยอาชีวศึกษา ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา นอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่ออกมาเพื่อยกฐานะของสถาบันการศึกษาในระดับวิทยาลัย และอาชีววะ ในสังกัดของกระทรวงศึกษาขึ้นเป็นระดับมหาวิทยาลัยในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ให้มีฐานะเทียบเท่ากรมโดยได้มีการตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ.2517 ยกฐานะวิทยาลัยวิชาการศึกษาขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2517 กำหนดให้สถาบันเป็นมหาวิทยาลัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2522 กำหนดให้มีวิทยาเขต ซึ่งมีคณะ วิทยาลัย ภาคอิสระ สำนัก และศูนย์ของตนเอง เพื่อความคล่องตัวและบริหารงานได้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ยังมีการยกฐานะวิทยาลัยเกษตรกรรมเชียงใหม่เป็นสถาบันเทคโนโลยีการเกษตร ตามพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีการเกษตร พ.ศ.2518 มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษาวิจัย ส่งเสริมเทคโนโลยีการเกษตร และให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และเพื่อให้ความรู้ในการเกษตรสมัยใหม่แพร่หลายไปถึงท้องที่ชนบทของประเทศ และผู้สำเร็จการศึกษาสามารถนำความรู้ทางการเกษตรไปใช้พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้ โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีการเกษตร (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2522 ขึ้น เพื่อให้สถาบันได้มีบัณฑิตวิทยาลัย และทำการสอนในระดับชั้นปริญญาโท และปริญญาเอก ซึ่งในเวลาต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติในปี 2525 เปลี่ยนชื่อสถาบันเทคโนโลยีการเกษตร เป็นสถาบันเทคโนโลยีการเกษตรแม่โจ้ เนื่องจากสถาบันเทคโนโลยีการเกษตร ไม่เป็นที่รู้จักกันทั่วไปดังเช่นสถาบันเทคโนโลยีการเกษตรแม่โจ้

ในการยกฐานะของสถาบันดังกล่าวนั้นก็เพื่อที่จะยกฐานะของสถาบันที่มีความสามารถในการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ และมีศักยภาพเพียงพอที่จะพัฒนาการศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษาได้ให้เป็นการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัย สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งนอกจากนี้แล้วยังได้มีการออกกฎหมายเพื่อรองรับการศึกษาในด้านอาชีววะ และวิทยาลัยครู เพื่อพัฒนาการศึกษาในด้านนั้นๆ โดยเฉพาะให้ถึงในระดับปริญญา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

พระราชบัญญัติวิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษา พ.ศ.2518 กำหนดให้วิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษาเป็นสถาบันการศึกษาวิจัย มีฐานะเป็นกรมในกระทรวงศึกษา ให้การศึกษาทางด้านวิชาชีพ ทั้งระดับต่ำกว่าปริญญา และระดับปริญญาตรี และประกาศนียบัตรชั้นสูง เพื่อผลิตครูอาชีวศึกษาในระดับปริญญา และรับนักเรียนอาชีวศึกษาให้มีโอกาสศึกษาต่อ

พระราชบัญญัติวิทยาลัยครู พ.ศ.2518 กำหนดให้วิทยาลัยครูเป็นส่วนราชการสังกัดกรมการฝึกหัดครู สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ให้การศึกษาวิชาการ และผลิตครูถึงระดับปริญญาตรี ทำการวิจัย ส่งเสริมวิชาชีพ และวิทยฐานะของครู อาจารย์ และเจ้าหน้าที่ผู้บริหารการศึกษา ทั้งนี้เพื่อเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้นที่มีนโยบายขยายและปรับปรุงการศึกษาทุกระดับให้กว้างขวาง และมีคุณภาพยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ยังได้มีการตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ.2521 และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ.2522 ออกมาเพื่อปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารมหาวิทยาลัย เพื่อให้การบริหารการศึกษามีความคล่องตัว และเหมาะสมกับสภาพการณ์ เนื่องจากการดำเนินการของมหาวิทยาลัยในฐานะที่เป็นแหล่งกลางของสถาบันอุดมศึกษาในภูมิภาคได้เพิ่มขยายขึ้นเป็นอันมาก ทั้งในการผลิตบัณฑิตสาขาวิชาต่าง ๆ การค้นคว้าวิจัย และการบริหารทางวิชาการแก่สังคม ตลอดจนภารกิจอื่น ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้ต้องมีการปรับปรุงดังกล่าว

พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2521 ออกมาเพื่อยกเลิกกฎหมายเก่าที่บังคับใช้มากกว่า 30 ปี เพื่อให้การบริหารการศึกษามีความคล่องตัว และเหมาะสมกับสภาพการณ์ตามปริมาณงาน และการขยายการศึกษาเพิ่มขึ้นอีกหลายสาขา และขยายงานด้านการสอนจนถึงปริญญาเอก

ในปี 2521 ได้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่สำคัญคือพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช พ.ศ.2521 เป็นมหาวิทยาลัยที่มีรูปแบบแตกต่างออกไปจากเดิม กล่าวคือ เป็นสถาบันการศึกษาแบบไม่มีชั้นเรียน การศึกษาใช้ระบบสื่อการสอนทางไปรษณีย์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือวิธีการอย่างอื่น ที่ผู้ศึกษาสามารถเรียนได้ด้วยตนเอง เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่ต้องประกอบอาชีพและไม่มีเวลาเข้าชั้นเรียนสามารถศึกษาต่อจนจบการศึกษาในระดับปริญญาตรีได้ และเป็นการรองรับผู้จบการศึกษาในระดับมัธยมปลายที่มีจำนวนมากขึ้นตามนโยบายการขยายการศึกษาของรัฐบาลในยุคก่อน ๆ มาเพื่อให้ประชาชนมีความรู้มากขึ้น และเป็นการพัฒนาคุณภาพของประชาชนโดยทั่วไป

ในส่วนของเอกชนได้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิทยาลัยเอกชน โดยตราพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2522 ขึ้น เพื่อให้เหมาะสมกับการขยายตัวของการศึกษา โดยกำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนมี 3 ประเภท คือ มหาวิทยาลัย สถาบัน และวิทยาลัย ตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎทบวง การจัดตั้งต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย

สำหรับการศึกษาในระดับประถมศึกษาชั้นนั้นได้มีการออกพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.2523 เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการศึกษา และแผนการศึกษาแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยให้คณะกรรมการ

การประถมศึกษาแห่งชาติ มีอำนาจ และหน้าที่เกี่ยวกับการประถมศึกษา และมีคณะกรรมการประถมศึกษาจังหวัด อำเภอ และกิ่งอำเภอ เป็นผู้รับนโยบายไปปฏิบัติ และประสานงานให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้ระบบบริหารการประถมศึกษาของประเทศมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

หลังจากได้มีการออกกฎหมายคณะกรรมการการประถมศึกษาแล้ว ได้มีการออกพระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารโรงเรียนประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และโรงเรียนประถมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2523 ทำให้ต้องมีการออกพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2523 มายกเลิกพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2478 และที่เพิ่มเติมรวม 5 ฉบับ โดยกำหนดให้เด็กที่มีอายุย่างเข้าปีที่แปด ต้องเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาทุกคนวันแต่จะมีความบกพร่องทางร่างกายหรือจิตใจ เป็นโรคติดต่อดังกล่าวเลี้ยงผู้ปกครอง ซึ่งทุพพลภาพ หรือมีความจำเป็นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงและให้มีการศึกษาภาคบังคับ 6 ปี ตามที่ได้มีการจัดแผนการศึกษาในระดับประถมศึกษาจาก 7 ปี เหลือ 6 ปี

นอกจากนี้ยังได้มีพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 กำหนดหลักเกณฑ์การขออนุญาตจัดตั้งโรงเรียนเอกชนในระดับที่ต่ำกว่าชั้นปริญญาตรี โดยได้ยกเลิกพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ.2497 และที่เพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2518 และปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในขณะนั้น ซึ่งเป็นการเปิดสอนในระดับประถมศึกษา และมัธยมศึกษา เป็นการแบ่งเบาภาระของราชการ ในด้านการศึกษาทางหนึ่งด้วย

4.2.6 กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชน และการยุติธรรม

กฎหมายที่จัดอยู่ในกลุ่มดังกล่าวในช่วง พ.ศ.2516-2526 มีจำนวน 65 ฉบับ ซึ่งเป็นปริมาณที่มากพอสมควรเมื่อเทียบกับในช่วงก่อน พ.ศ.2516 เนื่องจากเหตุการณ์ในระหว่าง พ.ศ.2516-2526 ได้มีการหักเหทางด้านการเมืองการปกครองหลายครั้ง โดยเฉพาะในช่วงหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ได้มีการยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติที่จำกัดสิทธิ เสรีภาพของประชาชน เช่น พระราชบัญญัติยกเลิกคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติ ที่ 36/2515 ลงวันที่ 22 มิถุนายน 2515 พ.ศ.2517 ที่สั่งจำคุกนายอุทัย พิมพ์ใจชน นายอนันต์ ภักดีประไพ นายบุญเกิด หิรัญคำ ที่เป็นโจทก์ฟ้องจอมพลถนอม กิตติขจร กับพวก 17 คน โดยให้ถือว่าไม่เคยกระทำความผิดและไม่เคยต้องโทษมาก่อน พระราชบัญญัติยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 4 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2514 พ.ศ.2517 ให้ยกเลิกการมั่วสุม ประชุมกันในทางการเมืองตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป เพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งที่จะมีขึ้น ภายหลังรัฐธรรมนูญปี 2517 เสร็จสมบูรณ์

นอกจากนี้ยังมีการออกพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 199 ลงวันที่ 10 สิงหาคม 2515 พ.ศ.2518 ให้ปล่อยตัวผู้ซึ่งถูกควบคุมตัวในข้อหากระทำการอันเป็น

คอมมิวนิสต์ ตามประกาศคณะปฏิวัติดังกล่าว เพื่อเป็นหลักประกันแก่เสรีภาพของบุคคล และสถานการณ์ปฏิวัติได้ผ่านพ้นไปแล้ว และออกพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 17 ลงวันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ.2501 พ.ศ.2518 ซึ่งเป็นประกาศที่ขัดต่อหลักสิทธิ และเสรีภาพ ในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย และขัดต่อรัฐธรรมนูญปี 2517 ที่ว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์และการโฆษณา" โดยเฉพาะผู้ประกอบการวิชาชีพหนังสือพิมพ์ ซึ่งทำหน้าที่เป็นปากเสียง เป็นสื่อกลางนำข่าวสาร และวิทยาการไปสู่ประชาชน ไม่สามารถแสดงความคิดเห็นและนำข่าวสารที่แท้จริงไปสู่ประชาชนได้ เมื่อเข้าสู่ยุคประชาธิปไตย จึงต้องยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้

สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญปี 2517 มาตรา 28 วรรคสอง บัญญัติว่า "ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน" จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ 8) พ.ศ.2519 โดยกำหนดให้ผู้เยาว์บรรลุนิติภาวะเมื่อทำการสมรสตามมาตรา 1448 และให้ยกเลิกมาตรา 37,38,39,40,41,42,43,50 และมาตรา 137 วรรคสอง ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิสตรี และในขณะเดียวกันได้มีการตราพระราชบัญญัติ ให้ใช้บทบัญญัติบรรพ 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ได้ตรวจชำระใหม่ พ.ศ.2519 เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติดังกล่าว และรัฐธรรมนูญอีกด้วย

ในส่วนของกฎหมายอาญาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมจำนวน 3 ครั้ง ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2518 เป็นการปรับปรุงจำนวนเงินที่ถือเป็นอัตราในการกักขังแทนค่าปรับเป็นวันละ 20 บาทต่อวัน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2522 เป็นการแก้ไขตัวบทกฎหมายในมาตรา 271 ในเรื่องการขายของโดยหลอกลวงให้ผู้ซื้อหลงเชื่อในกรณีที่ไม่เป็นความผิดฐานฉ้อโกง ให้เป็นความผิดอันยอมความไม่ได้ และเพิ่มโทษให้สูงขึ้น (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2525 ให้เพิ่มโทษอาชญากรรมบางประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาชญากรรมที่เป็นความผิดเกี่ยวกับเพศ ความผิดต่อเสรีภาพ และความผิดฐานลักทรัพย์ที่เป็นพระพุทธรูป โคหรือกระบือ ของผู้มีอาชีพกสิกรรม เพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดดังกล่าว

ในส่วนของ การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้มีการแก้ไขรวม 7 ฉบับ เช่น พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 8) พ.ศ.2517 กำหนดหลักเกณฑ์การห้ามอุทธรณ์ หรือฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริง(ฉบับที่ 9) พ.ศ.2517 กำหนดวิธีการขอพระราชทานอภัยโทษให้แก่ผู้ต้องโทษทั่วไป และการอภัยโทษต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา(ฉบับที่ 10) พ.ศ.2522 กำหนดให้ศาลชั้นต้นสั่งคำร้องขอให้ปล่อยผู้ต้องหาหรือจำเลยชั่วคราว ในกรณีที่ได้อ่านคำพิพากษาแล้วในกรณีความผิดที่มีอัตราโทษอย่างสูงเกิน 10 ปี ได้โดยไม่ต้องถามพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการหรือโจทก์ในกรณีที่ไม่อาจถามได้ โดยมีเหตุอันควร เพื่อความรวดเร็ว และได้แก้ไขในส่วนของ การห้ามมิให้พิพากษา หรือสั่งเกินคำขอ หรือที่มีได้กล่าวในฟ้อง โดยกำหนดให้ศาลสามารถลงโทษผู้กระทำผิดได้ถ้า

ข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในทางพิจารณาแตกต่างกับข้อเท็จจริงดังที่กล่าวในฟ้องเพียงรายละเอียดหรือต่างกันระหว่างความผิดฐานลักทรัพย์ กรรโชก ข้อโกง ยักยอกและรับของโจร หรือต่างกันระหว่างความผิดโดยเจตนากับประมาทเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง

ได้มีการออกพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ.2522 เนื่องจากคดีแรงงานเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากคดีแพ่งและคดีอาญาโดยทั่วไป เพราะเป็นข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานหรือเกี่ยวกับสิทธิของนายจ้าง และลูกจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 ซึ่งข้อขัดแย้งดังกล่าวควรได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาซึ่งเป็นผู้มีความรู้และความเข้าใจในปัญหาแรงงานร่วมกับผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง และจำเป็นต้องยกเว้นขั้นตอนและวิธีการต่าง ๆ ที่บัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหลายประการ เพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว เสมอภาค เป็นธรรม และคู่ความมีโอกาสประนีประนอมยอมความและสามารถกลับไปทำงานร่วมกันโดยไม่เกิดความรู้สึกเป็นอริต่อกัน โดยกำหนดให้อุทธรณ์คำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลแรงงานได้เฉพาะในข้อกฎหมายไปยังศาลฎีกาโดยไม่ต้องอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์ก่อนแต่อย่างใด

ในส่วนของ การคุ้มครองสิทธิทางปัญญาของประชาชน ได้มีการออกพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ.2521 ขึ้นเพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติคุ้มครองวรรณกรรมและศิลปกรรม พ.ศ.2474 ซึ่งล้าสมัยและให้ความคุ้มครองทางด้านวรรณกรรมและศิลปกรรมไม่กว้างขวางเพียงพอ อัตรานิติศาสตร์ทำให้มีการละเมิดกฎหมายอยู่เป็นประจำจึงต้องมีการปรับปรุงเพื่อให้เกิดความคุ้มครองทั่วถึง และมีอัตราโทษที่หนักขึ้น นอกจากนี้ยังได้มีการออกพระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ.2522 ขึ้นมาคุ้มครองสิทธิในการประดิษฐ์และการออกแบบผลิตภัณฑ์ มิให้บุคคลอื่นลอกหรือเลียนการประดิษฐ์ และการออกแบบผลิตภัณฑ์โดยมิให้ค่าตอบแทนเพื่อส่งเสริมให้มีการค้นคว้าวิจัย และประดิษฐ์ผลิตภัณฑ์หรือกรรมวิธีใดขึ้นใหม่และออกแบบผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ ที่เป็นประโยชน์และเป็นการก้าวหน้าทางเทคนิคในการเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพาณิชยกรรมในประเทศ ข้อแตกต่างระหว่างความคุ้มครองลิขสิทธิ์ และสิทธิบัตร ก็คือลิขสิทธิ์ตกเป็นของผู้สร้างสรรค์ตลอดอายุของผู้สร้างสรรค์ และภายหลังจากผู้สร้างสรรค์ตายอีก 50 ปี โดยไม่ต้องจดทะเบียนลิขสิทธิ์ แต่สิทธิบัตรจะต้องมีการขอออกสิทธิบัตรต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ และมีอายุการคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้เพียง 15 ปี นับแต่วันขอรับสิทธิบัตรเท่านั้น

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 เป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่ออกมาเพื่อรองรับสิทธิของประชาชนในการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในเรื่องที่ตนเองได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย อันเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กระทำในกรณีละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร กระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย กระทำไม่ถูกต้องตามขั้นตอน และกระทำการโดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ภาย

ได้เงื่อนไขที่กำหนด โดยต้องไม่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือที่ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ซึ่งพระราชบัญญัตินี้เป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติ คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476 และพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ.2492 แล้วนำมาแก้ไขปรับปรุงและรวมกันเป็นพระราชบัญญัติฉบับเดียว เพื่อรองรับการจัดตั้งศาลปกครอง ซึ่งเรื่องราวร้องทุกข์เป็นที่มาของคดีปกครอง จึงต้องนำมารวมไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้

ในช่วงระหว่าง พ.ศ.2516-2526 ได้มีการออกกฎหมายนิรโทษกรรมให้แก่ผู้ทำการปฏิวัติ ผู้ต่อต้านการปฏิวัติ และผู้ที่ปฏิวัติไม่สำเร็จและได้ชื่อว่าเป็นผู้ก่อความไม่สงบหรือกบฏรวม 7 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่นักเรียน นิสิต นักศึกษา และประชาชน ซึ่งกระทำความผิดเกี่ยวเนื่องกับการเดินขบวนเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ.2516 พ.ศ.2516 พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 พ.ศ.2519 พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องในการชุมนุมในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ระหว่างวันที่ 4 ถึงวันที่ 6 ตุลาคม 2519 พ.ศ.2521 พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2520 พ.ศ.2520 พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการอันเป็นความผิดต่อความมั่นคง ของรัฐภายในราชอาณาจักร ระหว่างวันที่ 25 และวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ.2520 พ.ศ.2520 พระราชกฤษฎีกานิรโทษกรรมแก่ผู้ก่อความไม่สงบเพื่อยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินระหว่างวันที่ 31 มีนาคม ถึงวันที่ 3 เมษายน พ.ศ.2524 พ.ศ.2524 และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดดังกล่าว

นอกจากนี้ในส่วนของเสรีภาพในการนับถือศาสนา ได้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมกิจการฮัจญ์ พ.ศ.2525 เพื่อส่งเสริมให้ชาวไทยผู้นับถือศาสนาอิสลามเดินทางไปประกอบพิธีฮัจญ์ ณ เมืองเมกกะ ประเทศซาอุดีอาระเบีย ซึ่งเป็นศาสนบัญญัติอันจำเป็นในทางศาสนาอิสลาม เพื่อให้เกิดความถูกต้องสมบูรณ์ ทั้งในทางหลักศาสนา ความสะอาด ปลอดภัย มีหลักประกันในการเดินทาง และป้องกันการหาประโยชน์โดยมิชอบ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาเป็นประธานกรรมการส่งเสริมกิจการฮัจญ์แห่งประเทศไทย อีกด้วย

4.2.7 กฎหมายเกี่ยวกับการเกษตร และการประกอบอาชีพของประชาชน

ในการจัดกลุ่มกฎหมายดังกล่าวในช่วง พ.ศ.2516-2526 มีจำนวน 31 ฉบับ เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเกษตรกรรมจำนวน 15 ฉบับ และเป็นกฎหมายที่ออกในช่วงระหว่าง พ.ศ.2517-2519 ถึง 9 ฉบับ ซึ่งเป็นผลมาจากการเรียกร้องของชาวนา และประชาชนที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ในช่วงระหว่างที่การเมืองเป็นแบบประชาธิปไตย ประชาชนมีสิทธิมีเสียงและเรียกร้องให้มีกฎหมายที่เอื้อประโยชน์ต่ออาชีพเกษตรกรรม โดยมีกฎหมายที่สำคัญได้แก่ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตร

กรรม พ.ศ.2517 ออกมาเพื่อส่งเสริมเกษตรกรรมของประเทศให้เจริญก้าวหน้า เพิ่มรายได้ของเกษตรกร ให้มีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้นโดยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเสียใหม่ เพื่อให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทาน และการสาธารณสุขโรค และเพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ดินเป็นของตนเองในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งการดำเนินการจัดรูปที่ดิน จะต้องกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน แล้วตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ.2517 ตราขึ้นเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากพ่อค้าคนกลาง โดยมีสาระสำคัญคือ ส่งเสริมการผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้น และผลิตภัณฑ์อาหาร เช่น การให้กู้ยืมเงินเพื่อลงทุน การจัดหาที่ดินให้ทำกิน นอกจากนี้ยังมีมาตรการพุงราคาผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้น และผลิตภัณฑ์อาหาร เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อเกษตรกร

พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ.2517 ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ.2493 เนื่องจากสภาพการทำนาได้เปลี่ยนแปลงไป ทำให้ต้องเพิ่มมาตรการในการเช่าให้เหมาะสมกับสภาพการณ์โดยได้แก้ไขวิธีการกำหนดค่าเช่านาขั้นสูงซึ่งกำหนดไว้เป็นการแน่นอนในกฎหมายซึ่งไม่เป็นธรรม มาเป็นการกำหนดตามสภาพของท้องที่ และประเภทของข้าวหรือพืชไร่ที่เพาะปลูกโดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายของผู้เช่านาด้วย

การเช่านาตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวออกมาเพื่อช่วยเหลือผู้เช่านาในการที่จะเช่านาได้ภายในกำหนดระยะเวลาของกฎหมาย โดยที่ไม่ต้องถูกเลิกสัญญากลางคันในกรณีที่ไม่ได้เกิดจากความผิดของผู้เช่านา โดยกำหนดให้ระยะเวลาเช่าต้องไม่ต่ำกว่า 6 ปี และเมื่อครบกำหนดระยะเวลาแล้วไม่ได้มีการบอกเลิกสัญญาและผู้เช่านายังทำนาในที่นานั้นต่อไป ให้ถือว่าได้มีการเช่านานั้นต่อไปอีกคราวละ 6 ปี ซึ่งการบอกเลิกสัญญาจะต้องทำเป็นหนังสือให้ผู้เช่าทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 1 ปี และต้องมีเหตุจำเป็นในการเลิกตามกฎหมายด้วย อีกทั้งยังต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการควบคุมการเช่านาไปยังคณะกรรมการควบคุมการเช่านาอำเภอภายใน 30 วัน เพื่อพิจารณาเหตุผลความจำเป็นว่าสมควรให้มีการเลิกสัญญาหรือไม่ ถ้าเห็นว่าจะไม่สมควรก็สามารถยับยั้งได้ภายในกำหนดระยะเวลา 2 ปี

พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ.2517 ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติ การเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ.2524 เนื่องจากการเกษตรกรรมของไทยได้เปลี่ยนแปลงไป มีการทำการเกษตรกรรมหลากหลายมากขึ้น นอกเหนือจากการทำนา ซึ่งได้ขยายให้ครอบคลุมถึงการเช่าที่ดินเพื่อการทำสวน ทำไร่ ทำนาเกลือ เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงด้วย แต่การเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นข้างต้นให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เมื่อมีความจำเป็นเป็นกรณี ๆ ไป ดังนั้น พระราชบัญญัตินี้จึงเน้นไปที่การเช่านาเช่นเดิม และกำหนดระยะเวลาการเช่ายังคงเป็นครั้งละ 6 ปี การบอกเลิกมีหลักเกณฑ์เช่นเดิม แต่ต้องแจ้งต่อคณะกรรมการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมประจำตำบลแทนคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอ

พระราชบัญญัติปฎิพ.ศ.2518 และพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ.2518 ออกมาเพื่อควบคุมผู้ผลิต หรือจำหน่ายปฎิพหรือพันธุ์พืชควบคุมโดยต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในการนำเข้าจากต่างประเทศ ผลิตเพื่อการค้า หรือขายให้แก่เกษตรกร เพื่อควบคุมการปลอมแปลงปฎิพหรือจำหน่ายพันธุ์พืชที่ด้อยคุณภาพ เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรมิให้ต้องซื้อปฎิพปลอม หรือพันธุ์พืชที่มีคุณภาพต่ำ โดยมีบทลงโทษผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับด้วย

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 เป็นการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์ด้วยตนเอง เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือมีแต่ไม่เพียงพอแก่การครองชีพ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม ตลอดจนการผลิตและจำหน่าย เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีที่ดินทำกิน และแก้ปัญหาในการขายที่ดินและต้องกลายเป็นผู้เช่าที่ดินแทนในอัตราที่สูงเกินกำลัง โดยกำหนดห้ามโอนในกรณีที่ดินของรัฐมาปฏิรูป แต่จะให้เกษตรกรเช่าระยะยาว กำหนดให้ครอบครัวละไม่เกิน 50 ไร่ แต่ถ้าเป็นการเลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่ไม่เกิน 100 ไร่ หากเป็นที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนมาสามารถให้เกษตรกรเช่าซื้อได้ด้วย

ในส่วนของ การเลี้ยงสัตว์ได้มีการออกพระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ.2525 มายกเลิกกฎหมายเดิม ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ยังไม่รัดกุมเพียงพอ และยังขาดมาตรการเกี่ยวกับการขออนุญาตผลิตอาหารสัตว์เพื่อขาย การขึ้นทะเบียนอาหารสัตว์ ตลอดจนการควบคุมในเรื่องอื่น ๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อเกษตรกร ผู้เลี้ยงสัตว์เพิ่มมากขึ้น

ในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวกับการประกอบอาชีพ มีการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการอบรมและฝึกอาชีพบุคคลบางประเภท พ.ศ.2518 ขึ้นมาเพื่อยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 21 ลงวันที่ 2 พฤศจิกายน 2501 และฉบับที่ 43 ลงวันที่ 10 มกราคม 2502 ซึ่งกำหนดให้เจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง ตำรวจ และพนักงานสอบสวน สามารถควบคุมตัวบุคคลที่ประพฤติตนเป็นอันธพาล หรือดำรงชีพด้วยการกระทำความผิดต่อกฎหมายได้ไม่เกิน 30 วัน เมื่อครบกำหนดแล้วยังมีนิสัย และความประพฤติเป็นอันธพาลอยู่ ก็ให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล หรือผู้ว่าราชการจังหวัดส่งตัวบุคคลนั้นไปยังสถานอบรมและฝึกอาชีพ และถือว่าเป็นผู้ถูกคุมขังตามอำนาจของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายอาญา

การออกพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นมาก็เพื่อจำแนกบุคคลที่พึงรับการอบรมและฝึกอาชีพให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และกำหนดห้ามมิให้มีการควบคุมตัวผู้ถูกจับไว้เกิน 7 วัน หากจำเป็นให้ยื่นคำร้องต่อศาลได้คราวละ 7 วัน แต่ไม่เกิน 30 วัน และการสั่งให้บุคคลใดเป็นบุคคลที่พึงรับการอบรมและฝึกอาชีพเป็นอำนาจของศาล โดยบุคคลผู้รับการอบรมและฝึกอาชีพนั้น สามเณร ภริยา ญาติ หรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้อง มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อพิสูจน์ว่าตนหรือบุคคลผู้รับการอบรมและฝึกอาชีพ มิใช่

บุคคลที่พึงรับการอบรมและฝึกอาชีพตามประกาศคณะปฏิวัติได้ด้วย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้ถูกสั่งให้เป็นบุคคลดังกล่าว และไม่ให้เกิดการก่อกวนก่อกองจากเจ้าพนักงานของรัฐ ซึ่งแสดงถึงความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นกว่าเดิม

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ออกมายกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ซึ่งมีหลักการใช้บังคับเฉพาะคนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเท่านั้น ส่วนคนต่างด้าวบางประเภทที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่มีหลักฐานการได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เช่น ญวนอพยพ เป็นต้น ไม่อยู่ในข่ายบังคับของประกาศคณะปฏิวัติจึงทำงานในจังหวัดต่าง ๆ อย่างเสรี ทำให้ดูเหมือนว่าเป็นผู้มีอภิสิทธิ์เหนือคนต่างด้าวที่ได้เข้ามาอยู่โดยถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง จึงต้องเพิ่มบทบัญญัติเพื่อใช้บังคับแก่คนต่างด้าวเหล่านี้ด้วย ซึ่งเป็นการกำหนดอาชีพสถานที่อยู่ การขออนุญาต การเสียค่าธรรมเนียม และหลักเกณฑ์อื่น ๆ

ในช่วงระหว่าง พ.ศ.2516-2526 ประเทศไทยอยู่ในระหว่างระยะการพัฒนาประเทศ กิจการก่อสร้างต่าง ๆ จึงมีเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตามความต้องการทั้งของทางราชการและทางธุรกิจเอกชน คิดเป็นเงินจำนวนมหาศาล โดยเฉพาะงานก่อสร้างขนาดใหญ่เป็นกิจการที่ต้องใช้ความระมัดระวังสูง และต้องใช้วิทยาการแผนใหม่หลายอย่างประกอบกัน จึงต้องมีการออกพระราชบัญญัติการประกอบอาชีพงานก่อสร้าง พ.ศ.2522 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการประกอบอาชีพก่อสร้างโดยจะต้องเป็นห้างหุ้นส่วนสามัญจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบธุรกิจงานก่อสร้าง และต้องมีลูกจ้างประจำที่เป็นผู้ได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมจาก ก.ว. และหรือเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมจาก ก.ส. สำหรับควบคุมกำกับงานก่อสร้างตามจำนวนที่กำหนดในข้อบังคับของคณะกรรมการสถาบันผู้รับงานก่อสร้าง และต้องมีคุณสมบัติอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดด้วย เพื่อป้องกันมิให้เกิดอันตรายและความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคม เพราะเหตุจากการก่อสร้างที่ไม่ได้มาตรฐาน และให้เกิดความเป็นมืออาชีพของผู้ประกอบการมากขึ้นด้วย

สำหรับในส่วนของการควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพ มีการออกพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ.2525 กำหนดมาตรฐาน คุณวุฒิ ความรู้ และจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ซึ่งเป็นการกระทำต่อมนุษย์ เกี่ยวกับการตรวจโรค การวินิจฉัยโรค การบำบัดโรค การป้องกันโรค และการกระทำอื่น ๆ ตามวิธีการทางการแพทย์ เพื่อให้ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม มีความสามารถตามที่กฎหมายกำหนด เพราะเป็นอาชีพที่ขึ้นอยู่กับความเป็นหรือความตายของมนุษย์ อันเป็นอาชีพที่มีความสำคัญมากอาชีพหนึ่ง

4.2.8 กฎหมายเกี่ยวกับการพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม

ในการจัดกลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการพาณิชย์กรรม และอุตสาหกรรมในช่วง พ.ศ. 2516-2526 มีการออกกฎหมายรวม 51 ฉบับ เป็นพระราชกำหนด 9 ฉบับ และพระราชบัญญัติ 42 ฉบับ โดยในการดำเนินการเกี่ยวกับพาณิชย์กรรม และอุตสาหกรรมนั้น น้ำมันเชื้อเพลิงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างมากในการขนส่งสินค้าหรือนำสินค้าจากที่หนึ่งไปสู่อีกที่หนึ่ง ตลอดจนการใช้ น้ำมันเชื้อเพลิงในโรงงานอุตสาหกรรม และนับตั้งแต่ พ.ศ.2515 ประเทศไทยประสบปัญหาภาวะขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงติดต่อกันเป็นระยะเวลาหลายปี ในช่วงระหว่าง พ.ศ.2516-2526 จึงมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับน้ำมันเชื้อเพลิงออกมากถึง 11 ฉบับ นับตั้งแต่ได้มีการตราพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.2516 ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการแก้ไขและป้องกันภาวะขาดแคลนน้ำมันได้โดยฉับพลัน ไม่จำเป็นต้องให้กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ แยกปฏิบัติตามกฎหมายที่มีอยู่ ในเรื่องการผลิต การจำหน่าย การขนส่ง การมีไว้ในครอบครอง การสำรอง การส่งออกและการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิง การใช้ น้ำมันเชื้อเพลิง หรือการดำเนินการที่ต้องใช้น้ำมันเชื้อเพลิง และการปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิงทุกชนิด ตลอดจนการผลิตหรือการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าหรือพลังงานอื่นด้วย โดยมาตรา 10 กำหนดให้มีผลบังคับใช้เป็นระยะเวลา 1 ปี

ต่อมาได้มีการออกกฎหมายมาขยายระยะเวลาการบังคับใช้พระราชกำหนดดังกล่าวออกไปเป็น 2 ปี 3 ปี 4 ปี และในที่สุดได้มีการออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.2520 ยกเลิกมาตรา 10 เพื่อให้พระราชกำหนดดังกล่าวมีผลบังคับใช้ได้ตลอดไป และยังคงบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

ในส่วนของ การควบคุมผู้ค้าน้ำมัน ได้มีการออกพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.2521 โดยให้ยกเลิกพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.2509 ซึ่งมีได้ควบคุมผู้ค้าน้ำมัน ซึ่งทำการค้าน้ำมันเชื้อเพลิงรวมกันมีปริมาณต่ำกว่าปีละ 100,000 เมตริกตัน ทำให้กระทรวงพาณิชย์ไม่สามารถควบคุมและดำเนินคดีแก่ผู้ค้าน้ำมันดังกล่าวในกรณีที่ขายหรือผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงต่ำกว่าคุณภาพที่กำหนดไว้ได้ และในปี 2521 ได้เกิดสภาวะขาดแคลนน้ำมันและน้ำมันมีราคาแพงขึ้นมากจึงต้องกำหนดมาตรการในการควบคุมการสำรองและการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง เพื่อแก้ไขและป้องกันการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง โดยเพิ่มอำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถตรวจสอบคุณภาพของน้ำมันและส่งให้ผู้ค้าน้ำมันแจ้งปริมาณน้ำมันเชื้อเพลิงได้ ซึ่งในปี 2522 ได้ออกพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง (ฉบับที่ 2) แก้ไขเพิ่มเติมมาตรการในการควบคุมและป้องกันการปลอมปนคุณภาพน้ำมันเชื้อเพลิงเพิ่มขึ้น

นอกจากนี้ยังได้มีการออกพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2521 จัดตั้งการปิโตรเลียมขึ้นเรียกว่าการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยโดยใช้ชื่อย่อว่า "ปตท." เป็นนิติบุคคล มี

วัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมธุรกิจปิโตรเลียม และธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับปิโตรเลียม ในรูปของรัฐวิสาหกิจเพื่อดำเนินธุรกิจปิโตรเลียมตั้งแต่การสำรวจหาปิโตรเลียมไปจนถึงการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมที่ได้จากการกลั่นปิโตรเลียม โดยเป็นการรวมหน่วยปฏิบัติการเกี่ยวกับปิโตรเลียมของทางราชการที่กระจัดกระจายไปอยู่กับส่วนราชการและองค์กรของรัฐหลายแห่งเข้าด้วยกัน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานมากยิ่งขึ้น

ในส่วนของกระดุมเงินทุนในการพัฒนาประเทศและการพัฒนาตลาดทุน ได้มีการออกพระราชบัญญัติตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย พ.ศ.2517 เพื่อจัดให้มีตลาดหรือสถานที่อันเป็นศูนย์กลางในการซื้อหรือขายหลักทรัพย์ที่มีสภาพสมบูรณ์ภายใต้การควบคุมของทางการ และกำหนดมาตรการอันเหมาะสมเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งเป็นบริษัทหลักทรัพย์มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์เป็นผู้วางนโยบายและควบคุมการดำเนินงานของตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งเป็นการที่รัฐเข้าไปควบคุมการซื้อขายหลักทรัพย์เพื่อให้เกิดความยุติธรรมในการซื้อขายหลักทรัพย์เพิ่มขึ้น

ได้มีการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 โดยยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 31 ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ.2501 และประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227 ลงวันที่ 18 ตุลาคม 2515 เพื่อให้การดำเนินงานส่งเสริมการลงทุนในด้านการเร่งรัดการลงทุนเพื่อประโยชน์ในการสร้างงาน การเพิ่มรายได้ และการกระจายรายได้ให้แก่ประชาชนได้ดีขึ้น และเพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่ผู้ลงทุนโดยการกำหนดระบบการให้สิทธิและประโยชน์ที่เหมาะสมสำหรับการจูงใจให้มีการลงทุนในกิจการที่รัฐให้ความสำคัญและประสงค์จะส่งเสริมโดยรัฐกำหนดหลักประกันและความคุ้มครองที่จะไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับผู้ได้รับการส่งเสริม การให้ความช่วยเหลือในกรณีที่เกิดปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินการ ตลอดจนการเก็บภาษี ค่าบริการ หรือค่าธรรมเนียม ที่เป็นธรรม

ในส่วนของทางทะเล การประกันภัยทางทะเล การเดินเรือ กิจการอู่เรือ และกิจการท่าเรือ ได้มีการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์นาวี พ.ศ.2521 โดยให้ยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 215 ลงวันที่ 20 กันยายน 2515 กำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการพาณิชย์นาวี ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาวิเคราะห์โครงการ แผนงาน หรือมาตรการในทางวิชาการเกี่ยวกับการพาณิชย์นาวี เพื่อการพัฒนา ส่งเสริม ควบคุม คุ้มครอง และประสานงานการพาณิชย์นาวี โดยกำหนดให้มีมาตรการต่าง ๆ เพื่อใช้ในการส่งเสริมและคุ้มครองการพาณิชย์นาวีของไทยให้เจริญก้าวหน้า สามารถสนองความต้องการของประเทศและสามารถแข่งขันในการขนส่งทางเรือระหว่างประเทศได้เนื่องจากเป็นกิจการสำคัญที่จะขนส่งสินค้าไปขายยังต่างประเทศอันมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของชาติทางหนึ่งด้วย

ได้มีการออกพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ.2521 เพื่อรองรับการขยายตัวของการประกอบธุรกิจพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมในรูปบริษัทจำกัด ซึ่งได้จัดตั้งเป็นบริษัทตามความหมายในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 3 ลักษณะ 22 ว่าด้วยหุ้นส่วนบริษัทที่บังคับใช้อยู่ในขณะนั้น ที่ไม่สามารถคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนผู้ถือหุ้นในบริษัทต่าง ๆ ได้อย่างเพียงพอและผู้ถือหุ้นไม่มีอำนาจควบคุมการบริหารงานของบริษัทอย่างใกล้ชิดจึงต้องมีการออกกฎหมายมารองรับบริษัทที่มีขนาดใหญ่มีผู้ถือหุ้นเป็นจำนวนมากและมีทุนทรัพย์หลายร้อยล้านบาทเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนผู้ถือหุ้น และให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของกิจการต่าง ๆ มากขึ้น อันจะเป็นช่องทางช่วยระดมเงินทุนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และพัฒนาตลาดหลักทรัพย์ของไทย โดยกำหนดให้บริษัทซึ่งมีผู้ถือหุ้นตั้งแต่ 100 คน รวมทั้งนิติบุคคล (ถ้ามี) โดยผู้ถือหุ้นมีความรับผิดชอบจำกัดไม่เกินค่าหุ้นที่ต้องชำระตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เป็นบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งจะต้องมีการประชุมผู้ถือหุ้น จัดทำบัญชีและรายงานการดำเนินการของบริษัท และสามารถตรวจสอบได้ด้วย

ในส่วนของ การพาณิชย์กรรมได้มีการออกพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ.2522 ยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ.2490 และพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2517 เนื่องจากยังไม่เหมาะสม รัดกุม และเพียงพอที่จะรักษาประโยชน์ของผู้บริโภค และป้องกันมิให้ราคาสินค้าและค่าบริการต่าง ๆ สูงขึ้นโดยรวดเร็วเกินสมควร ประกอบกับไม่มีบทบัญญัติควบคุมผู้ประกอบการรวมตัวกันกำหนดราคาสินค้าและค่าบริการ ตลอดจนการป้องกัน การกระทำอันเป็นการผูกขาด หรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจ จึงสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าให้เป็นธรรม และป้องกันการผูกขาดและการจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจ

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ออกมาเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคจากการเสนอขายสินค้าและบริการจากผู้ประกอบการการค้า และผู้ประกอบการโฆษณาที่ได้นำวิชาการในทางการตลาดและทางการโฆษณามาใช้ในการส่งเสริมการขายสินค้าและบริการซึ่งทำให้ผู้บริโภคตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ เพราะผู้บริโภคไม่อยู่ในฐานะที่จะทราบภาวะตลาดและความจริงที่เกี่ยวกับคุณภาพและราคาของสินค้าและบริการต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องทันที่ อันอาจเกิดความเสียหายต่อผู้บริโภคได้ จึงได้ออกกฎหมายนี้มาเพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค โดยกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบการธุรกิจการค้า และผู้ประกอบการโฆษณาต่อผู้บริโภค เพื่อให้ความเป็นธรรมตามสมควรแก่ผู้บริโภค ตลอดจนจัดให้มีองค์กรของรัฐที่เหมาะสมเพื่อตรวจตรา ดูแลและประสานงานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค

ในด้านที่อยู่อาศัยได้มีการออกพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 เพื่อรองรับจำนวนประชากรในเมืองใหญ่ ๆ โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานครซึ่งไม่สามารถซื้อบ้านพร้อมที่ดินในราคาแพง ๆ ได้ และระบบกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่อาจ

สนองความต้องการของประชาชน ซึ่งต้องอยู่อาศัยในอาคารเดียวกันโดยร่วมกันมีกรรมสิทธิ์ห้องชุดในอาคารนั้นแยกจากกันเป็นสัดส่วนได้ จึงได้มีกฎหมายนี้ขึ้นมาเพื่อให้ผู้ที่อยู่ในอาคารเดียวกันสามารถถือกรรมสิทธิ์ห้องชุดในอาคารส่วนที่เป็นของตนแยกจากกันเป็นสัดส่วน และสามารถจัดระบบค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาอาคารร่วมกันได้ โดยได้กำหนดมาตรการในการควบคุมการจัดตั้งอาคารชุดให้เหมาะสมเพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ผู้ที่จะไปซื้อห้องชุดเพื่ออยู่อาศัยด้วย

ในส่วนของสถาบันการเงินการธนาคาร ได้มีการออกพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2522 เมื่อปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 ซึ่งใช้มาเป็นระยะเวลายาวนานแล้ว เพื่อให้เกิดความมั่นคงและเป็นหลักประกันแก่การประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ และธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการจากรัฐบาลในการระดมทุนที่สำคัญของประเทศจึงเพิ่มบทบาทในการใช้เงินทูลนั้นไปในทางอำนวยความสะดวกแก่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ธนาคารพาณิชย์เป็นกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัย หรือผาสุกแห่งสาธารณชน จึงสมควรให้สาธารณชนมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการประกอบกิจการ โดยกำหนดให้เป็นบริษัทมหาชนจำกัด ตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดด้วย

นอกจากนี้ได้มีการออกพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ.2522 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจเงินทุน และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ซึ่งจะต้องจัดตั้งในรูปของบริษัทมหาชนจำกัด ส่วนธุรกิจหลักทรัพย์ให้จัดตั้งในรูปของบริษัทจำกัด โดยต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยกำหนดวิธีการดำเนินธุรกิจดังกล่าวเพื่อควบคุมการดำเนินธุรกิจไม่ให้ประชาชนซึ่งเกี่ยวข้องของเสียเปรียบและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ซึ่งก่อนที่จะมีการออกพระราชบัญญัตินี้ การควบคุมการประกอบธุรกิจดังกล่าวได้อาศัยประกาศของกระทรวงการคลังและประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ออกตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ.2515 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันเป็นสาธาณูปโภคโดยทั่วไป เท่านั้น

ในส่วนกฎหมายเกี่ยวกับอุตสาหกรรมได้มีการออกพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 มายกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 339 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 เพื่อปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในขณะนั้น โดยแบ่งนิคมอุตสาหกรรมออกเป็น 2 ประเภท คือเขตนิคมอุตสาหกรรมทั่วไป และเขตนิคมอุตสาหกรรมส่งออก เพื่อส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมโดยกำหนดเขตการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมให้อยู่ในบริเวณเดียวกัน เพื่อรัฐจะสามารถให้บริการในด้านต่าง ๆ ในการประกอบกิจการอุตสาหกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อไม่ให้เอกชนจัดตั้งโรงงานในเขตชุมชนอันจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนในเรื่องน้ำเสีย เสียง ฝุ่นละออง กลิ่นและควัน และทำให้เกิดความไม่เป็นระเบียบของกิจการอุตสาหกรรม การเข้าจัดตั้งโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมจะต้องขออนุญาตต่อผู้ว่าการนิคมอุตสาหกรรมตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และ

เงื่อนไขที่กำหนด การดำเนินการอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

พระราชบัญญัติโรงงาน(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2522 ออกมาเพื่อให้ศาลสามารถดำเนินการทางแพ่งต่อผู้ตั้งโรงงานโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือได้รับอนุญาตแต่ได้ขยายโรงงานโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยศาลสามารถสั่งให้หยุดติดตั้งเครื่องจักร รื้อถอนเครื่องจักร หยุดประกอบกิจการโรงงาน หยุดขยายโรงงาน หรือรื้อถอนโรงงานในส่วนที่ขยายได้ตามควรแก่กรณีและยังสามารถลงโทษทางอาญาได้ด้วย มาตรการทางแพ่งดังกล่าวศาลสามารถสั่งเป็นการชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษา เพื่อระงับการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย และป้องกันความเสียหายที่จะเกิดแก่สังคมหรือประชาชนในทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

4.2.9 กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข

ในการจัดกลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขในระหว่าง พ.ศ.2516-2526 มีการออกกฎหมายจำนวน 9 ฉบับ ได้แก่พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ.2517 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อควบคุมการผลิตเพื่อขาย การนำเข้าเพื่อขาย และการห้ามขายเครื่องสำอางที่ไม่ปลอดภัยในการใช้ และเครื่องสำอางปลอม เพื่อให้ความปลอดภัยกับคุ้มครองอนามัยและสุขภาพของประชาชนผู้ใช้เครื่องสำอาง เนื่องจากในขณะนั้นยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยเครื่องสำอางเป็นเหตุให้บุคคลผู้ใช้เครื่องสำอางบางประเภท หรือบางชนิดได้รับอันตรายจากการใช้เครื่องสำอาง ซึ่งได้มีการออกพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2518 แก้ไขในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้อนุญาตจากอธิบดีกรมส่งเสริมสาธารณสุขหรือผู้ได้รับมอบหมายมาเป็นเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยาหรือผู้ได้รับมอบหมาย เนื่องจากได้มีการพระราชบัญญัติแบ่งส่วนราชการกระทรวงสาธารณสุขใหม่ จึงต้องแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่นั้น ๆ

พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ.2518 ได้ตราขึ้นเนื่องจากประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ซึ่งได้กระทำกัน ณ กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรเลีย เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2514 เพื่อร่วมมือกับประเทศภาคีอื่น ควบคุมการผลิต การขาย การนำเข้า การส่งออก การนำผ่าน หรือการมีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาททั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ มิให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของบุคคลและสังคม โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์การขออนุญาตและการออกใบอนุญาต หน้าที่ของผู้รับอนุญาต หน้าที่ของเภสัชกร วัตถุออกฤทธิ์ปลอม ผิดมาตรฐานและเสื่อมคุณภาพ การขึ้นทะเบียนวัตถุตำรับ การโฆษณา การพักใช้ และการถอนใบอนุญาต มาตรการควบคุมพิเศษ และการค้าระหว่างประเทศ

พระราชบัญญัติยา(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2518 ออกมาเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ที่ได้ปรับปรุงส่วนราชการระดับกรม สังกัดกระทรวงสาธารณสุข โดยได้แก้ไขในส่วนผู้อนุญาตให้ตรงตามอำนาจการปรับปรุงส่วนราชการที่แก้ไขแล้วสำหรับพระราชบัญญัติยา(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2522 ออกมาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติยา พ.ศ.2510 ในส่วนที่เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนผู้ขายยา ทั้งในด้านผู้รับอนุญาต อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ และในส่วนที่เกี่ยวกับคุณภาพของยา รวมทั้งวิธีการควบคุมคุณภาพ และการโฆษณาขายยา เพื่อที่จะคุ้มครองและให้ความปลอดภัยแก่ประชาชนผู้ใช้อย่างเพียงพอ

ได้มีการออกพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 โดยให้ยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหาร พ.ศ.2507 และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 18 มกราคม พ.ศ.2515 เพื่อปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัยโดยกำหนดมาตรการในการผลิต จำหน่าย นำเข้า ส่งออก การตั้งโรงงานผลิตอาหาร การขออนุญาต และการออกใบอนุญาต ตลอดจนหน้าที่ของผู้รับอนุญาตให้ผลิตอาหารได้ โดยเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยาหรือผู้ได้รับมอบหมายเป็นผู้มีอำนาจ ส่วนการพักใช้ใบอนุญาต และการเพิกถอนใบอนุญาตผู้อนุญาตโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการอาหารและยา สามารถพักใช้ใบอนุญาตได้แต่การเพิกถอนจะต้องมีคำพิพากษาของศาลว่าเป็นการกระทำผิดกฎหมายนี้เสียก่อนจึงจะเพิกถอนได้ นอกจากนี้ได้เพิ่มเติมบทบัญญัติคุ้มครองความปลอดภัยของผู้บริโภคที่รัดกุมมากขึ้นด้วย

ในส่วนของการป้องกันโรคติดต่อได้มีการออกพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ.2523 โดยได้ยกเลิกพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ.2477 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2479 (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2482 พระราชบัญญัติไข้จับสั่น พ.ศ.2485 และพระราชบัญญัติโรคเรื้อน พ.ศ.2486 โดยนำมาปรับปรุงแก้ไข และรวมโรคติดต่อเข้าด้วยกันเป็นฉบับเดียว โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมโรคติดต่อโดยให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขมีอำนาจในการเรียกตัวบุคคล หรือสัตว์ที่มีเหตุสงสัยว่าป่วยเป็นโรคติดต่ออันตรายมารับการตรวจรักษา หรือควบคุมตัวไว้ได้ และสามารถเข้าไปในบ้าน โรงเรือน สถานที่ หรือพาหนะ และทำการรื้อถอน ทำลาย แก้ไขเปลี่ยนแปลงสถานที่ดังกล่าว เพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรคได้ด้วย นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการตรวจตรายานพาหนะที่ผ่านช่องทาง และด่านตรวจคนเข้าเมืองโดยถือว่าเป็นด่านควบคุมโรคติดต่อระหว่างประเทศได้อีกด้วย

นอกจากนี้ยังได้มีการออกพระราชบัญญัติเชื้อโรค และพิษจากสัตว์ พ.ศ.2525 โดยได้ยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมเชื้อโรคและพิษที่มาจากสัตว์ที่เป็นภัย พ.ศ.2475 โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการผลิต ครอบครอง จำหน่าย นำเข้าส่งออก หรือนำผ่าน ซึ่งเชื้อโรคและพิษที่มาจากสัตว์ ซึ่งจะต้องขอออกใบอนุญาตจากอธิบดีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์เสียก่อน เพื่อความปลอดภัยและสวัสดิภาพของประชาชน

4.2.10 กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในระหว่าง พ.ศ.2516-2526 มีจำนวน 9 ฉบับ ได้แก่พระราชบัญญัติป่าไม้(ฉบับที่ 5) พ.ศ.2518 ซึ่งออกมาเพื่อขยายคำจำกัดความของคำว่า “ไม้” ให้ครอบคลุมถึงไม้ที่นำเข้ามาจากนอกราชอาณาจักรด้วย และให้ความหมายของการ “ทำไม้” ซึ่งนอกจากจะหมายถึงไม้ในป่าแล้วยังรวมถึงไม้สักหรือไม้อย่างที่ขึ้นอยู่ในที่ดินที่มีไร่ป่าอีกด้วย เป็นการให้ความสำคัญต่อไม้สักและไม้อย่าง ซึ่งเป็นไม้เศรษฐกิจของไทย นอกจากนี้ยังได้กำหนดห้ามมิให้มีไม้สักไว้ในครอบครอง ซึ่งแต่เดิมสามารถมีไว้ในครอบครองได้ไม่เกิน 0.20 ลูกบาศก์เมตร

พระราชบัญญัติป่าไม้(ฉบับที่ 6) พ.ศ.2522 ได้ออกมาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมอัตราโทษในการกระทำความผิดเกี่ยวกับป่าไม้ให้สูงขึ้น อาทิเช่น ตามมาตรา 69 กำหนดว่า ถ้าผู้ใดมีไม้หวงห้ามอันยังมีได้แปรรูปไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาตหากเป็นไม้สัก ไม้ยาง หรือไม้หวงห้ามประเภท ข. หรือ ไม้อื่นรวมกันเกินยี่สิบตัน หรือท่อน หรือรวมปริมาตรไม่เกินสี่ลูกบาศก์เมตรต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท แต่ต่อมาปรากฏว่า ยังมีประชาชนในชนบทอีกจำนวนไม่น้อยที่ไม่มี เงินซื้อไม้และอุปกรณ์ต่างๆ มาสร้างบ้านอยู่อาศัยโดยไปตัดไม้ในป่ามาสร้างบ้าน เมื่อถูกจับและฟ้องร้องต่อศาล ซึ่งแม้ศาลจะให้ความปรานีอย่างไร ก็ยังทำให้ประชาชนผู้ยากไร้ดังกล่าวได้รับความเดือดร้อนอย่างแสนสาหัสอยู่ดี ดังนั้น เพื่อให้ศาลได้มีโอกาสใช้ดุลยพินิจมากขึ้น จึงแก้ไขในส่วนของโทษเสียใหม่ โดยออกพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2525 แก้ไขเปลี่ยนแปลงโทษขั้นต่ำให้ต่ำลงและกำหนดโทษขั้นสูงเพิ่มขึ้นสำหรับผู้ทำลายไม้อย่างร้ายแรงโดยกำหนดโทษผู้กระทำความผิดตามมาตรา 69 ดังกล่าว ให้จำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงสองแสนบาท

นอกจากนี้ยังได้ออกพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2522 เพื่อกำหนดเพิ่มเติมอัตราโทษให้สูงขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ดังกล่าวด้วย

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่ในการเสนอแผนพัฒนาส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี และหน้าที่อื่น ๆ เพื่อให้สิ่งแวดล้อมของประเทศไม่ถูกทำลายไปอย่างรวดเร็วอันเนื่องมาจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของประชาชน และการอพยพเข้าสู่เมืองใหญ่ ๆ ตลอดจนการสร้างอุตสาหกรรม และการนำเทคโนโลยีมาใช้โดยไม่คำนึงถึงผลสะท้อนที่จะตามมาในรูปของความเสื่อมโทรมของสภาพสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการที่ประเทศอุตสาหกรรมพยายามระบายอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดความสกปรกมายังประเทศไทย เช่น โรงงานทำกระดาษ เป็นต้น จึงทำให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณ อันจะเกิดอันตรายต่อชีวิต สุขภาพ อนามัย และความเป็นอยู่ของประชาชน โดยได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้นทำการ

สอดส่อง ดูแลให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชน ปฏิบัติตามมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สนับสนุน ส่งเสริม ให้มีการรักษาสภาพแวดล้อม ตลอดจนหาแนวทางในการปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้นเป็นการแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐสภาที่มาจาก การเลือกตั้งในขณะนั้น

ต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2521 แก้ไขเพิ่มเติมให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่อันเหมาะสมยิ่งขึ้น และให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการประกาศหรือกำหนดโครงการหรือกิจการที่จะต้องเสนอรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกัน และแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อให้สามารถส่งเสริม รักษา ป้องกัน หรือแก้ไขสภาวะสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2522 กำหนดให้ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน เป็นกรรมการในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เนื่องจากได้มีการจัดตั้งกระทรวงดังกล่าวขึ้นมา

ในส่วนของ การป้องกันทรัพยากรธรรมชาติได้ดินได้มีการออกพระราชบัญญัติ น้ำบาดาล พ.ศ.2520 กำหนดเขตน้ำบาดาลโดยอำนาจของรัฐมนตรีอุตสาหกรรม เพื่อควบคุมการเจาะ น้ำบาดาลและการใช้น้ำบาดาล ซึ่งยังไม่มีการควบคุมให้เป็นไปโดยถูกต้อง ตามหลักวิชาการทำให้น้ำบาดาลบางแห่งเกิดการขาดแคลนหรือเสียหาย ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ หรือทำให้สิ่งแวดล้อมเป็นพิษหรือเป็นอันตรายต่อทรัพย์สิน หรือสุขภาพของประชาชน จึงต้องตราพระราชบัญญัตินี้เพื่อให้ผู้ที่เจาะน้ำบาดาลและใช้น้ำบาดาลจะต้องขออนุญาตต่ออธิบดีกรมทรัพยากรธรณี หรือผู้ได้รับมอบหมาย และมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ทางราชการกำหนด หากไม่ปฏิบัติตามอาจถูกเพิกถอนใบอนุญาตได้

นอกจากนี้ยังได้มีการออกพระราชบัญญัติแร่(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2522 เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของ การป้องกันและปราบปรามผู้กระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการขออนุญาตในการดำเนินกิจการเกี่ยวกับแร่ให้สูงขึ้นกว่าเดิม เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปราม และจัดเก็บค่าธรรมเนียมให้เหมาะสมกับสถานการณ์

4.2.11 กฎหมายเทคนิค และกฎหมายอื่น ๆ

กฎหมายในกลุ่มนี้ เป็นกฎหมายที่ไม่อาจจัดเข้ากลุ่มใด ๆ ดังที่จัดไว้ทั้ง 10 กลุ่มข้างต้นได้ จึงได้นำมารวมไว้ในกลุ่ม 11 ต่างหากจากกฎหมายอื่น และส่วนมากเป็นกฎหมายที่ไม่ได้มีความสำคัญต่อการพัฒนาการเมืองเศรษฐกิจและสังคมแต่อย่างใด โดยในช่วงระยะเวลาระหว่างปี พ.ศ.2516-2526 มีการออกกฎหมายดังกล่าวจำนวน 39 ฉบับ ซึ่งสามารถแยกเป็นส่วนๆ ได้ดังนี้

ในส่วนที่ 1 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับเครื่องแบบต่าง ๆ ได้แก่

1. พระราชบัญญัติเครื่องแบบสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ.2516
2. พระราชบัญญัติเครื่องแบบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2518
3. พระราชบัญญัติเครื่องแบบนักศึกษาวิชาทหารและเครื่องแบบผู้กำกับนักศึกษาวิชาทหาร พ.ศ.2521
4. พระราชบัญญัติเครื่องแบบของโรงเรียนในสังกัดกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2521
5. พระราชบัญญัติเครื่องแบบผู้พิพากษาสมทบ พ.ศ.2523
6. พระราชบัญญัติเครื่องแบบสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2526

ในส่วนที่ 2 กฎหมายเกี่ยวกับเหรียญต่าง ๆ ได้แก่

1. พระราชกำหนดถอนคืนเหรียญกษาปณ์ชนิดทองขาวราคาห้าบาทลักษณะแก้วเหลี่ยม พ.ศ.2521
2. พระราชบัญญัติเหรียญที่ระลึกพระราชพิธีสถาปนาสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี พ.ศ.2521
3. พระราชบัญญัติเหรียญกล้าหาญ พ.ศ.2521
4. พระราชบัญญัติเหรียญที่ระลึกสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี พ.ศ.2525
5. พระราชบัญญัติเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์พระบรมราชินีนาถ พ.ศ.2525

ในส่วนที่ 3 กฎหมายเกี่ยวกับการยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ได้แก่

1. พระราชบัญญัติยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 239 ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ.2515 พ.ศ.2517
2. พระราชบัญญัติยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 324 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 พ.ศ.2517
3. พระราชบัญญัติยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 330 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 พ.ศ.2517

ในส่วนที่ 4 กฎหมายเกี่ยวกับการโอนที่ดินของทางราชการให้แก่เอกชน ได้แก่

1. พระราชบัญญัติโอนที่ธรณีสงฆ์ วัดตะโหนด ตำบลตะโหนด อำเภอเขาชัยสน จังหวัดพัทลุง ให้แก่นายจัด ฤทธิเดช พ.ศ.2516
2. พระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในท้องที่ตำบลบึง อำเภอบ้านางเจริญ จังหวัดอุบลราชธานี ให้แก่คุณหญิงตุ่น โกศลวิจิตร พ.ศ.2521
3. พระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในท้องที่ตำบลบางปลาสร้อย อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี ให้แก่ธนาคารกรุงเทพ พ.ศ.2522
4. พระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ธรณีสงฆ์วัดจันทนาราม ตำบลตลาด อำเภอเมืองจันทบุรี จังหวัดจันทบุรี ให้แก่นายปลื้ม ปุณศรี พ.ศ.2522
5. พระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยเฉพาะในท้องที่ตำบลยางพราย อำเภอคอนสวรรค์ จังหวัดชัยภูมิ ให้แก่นายลี ผลประเสริฐ พ.ศ.2524

ในส่วนที่ 5 กฎหมายเกี่ยวกับการจรรยาจร ได้แก่

1. พระราชบัญญัติคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก พ.ศ.2521
2. พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522
3. พระราชบัญญัติจราจรทางบก (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2522

ในส่วนที่ 6 กฎหมายอื่น ๆ ได้แก่

1. พระราชบัญญัติเรือไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2517
2. พระราชบัญญัติการฉาบปูนกึ่งสงเคราะห์ พ.ศ.2517
3. พระราชบัญญัติกำหนดวิทยฐานะผู้สำเร็จวิชาการตำรวจ พ.ศ.2518
4. พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517
5. พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2517
6. พระราชบัญญัติสถานสินเชื่อท้องถิ่น พ.ศ.2518
7. พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518
8. พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับคณะกรรมการและพนักงาน
รัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2518
9. พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับคณะกรรมการและพนักงาน
รัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2518 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2519
10. พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับคณะกรรมการและพนักงาน
รัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2518 (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2520
11. พระราชบัญญัติเรือไทย (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2521
12. พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522
13. พระราชบัญญัติสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ.2522
14. พระราชบัญญัติป้องกันเรือโดนกัน พ.ศ.2522
15. พระราชบัญญัติธง พ.ศ.2522
16. พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522
17. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

4.3 กรณีศึกษากระบวนการและเนื้อหาในการตรากฎหมาย

การตรากฎหมายของรัฐสภาไทยในช่วง พ.ศ. 2516-2526 มีกระบวนการในการเสนอร่างกฎหมาย การพิจารณา และการอนุมัติร่างกฎหมายเป็นไปตามขั้นตอนที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 ซึ่งในกระบวนการออกกฎหมายของรัฐสภาในแต่ละช่วงเวลานับแต่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 (พ.ศ. 2516) สภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (ทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน) สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (พ.ศ. 2520) สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา มีความแตกต่างกันไป

ตามโครงสร้างของสภา และปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ ทำให้กฎหมายที่ออกมาในแต่ละฉบับจะสะท้อนให้เห็นถึงที่มา และเหตุผลในการออกกฎหมาย ดังนั้นเพื่อให้เห็นภาพชัดเจนยิ่งขึ้นจึงจะได้กล่าวถึงพระราชบัญญัติบางฉบับ ซึ่งได้ออกโดยสภาชุดต่าง ๆ ในช่วงเวลาดังกล่าว

4.3.1 กรณีศึกษากฎหมายที่พิจารณาในสภาที่มาจากการแต่งตั้ง

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 (พ.ศ. 2516)

พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517

พระราชบัญญัติฉบับนี้ออกมาเพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นยังไม่เหมาะสมเพราะสภาพการทำนาเปลี่ยนไป มาตรการที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าวยังไม่เพียงพอ ประกอบกับวิธีการกำหนดค่าเช่านาขั้นสูงที่กำหนดไว้เป็นการเน้นนอนในกฎหมายยังไม่เป็นธรรม สมควรกำหนดตามสภาพของท้องที่และประเภทของข้าวหรือพืชไร่ที่เพาะปลูก โดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการลงทุนของผู้เช่านาด้วย ซึ่งการเสนอกฎหมายนี้ต่อสภาเกิดขึ้นจากการเคลื่อนไหวของกลุ่มชาวนาโดยได้มีชาวนาจำนวนหนึ่งเดินทางเข้ากรุงเทพฯ เพื่อเรียกร้องให้มีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการเช่านา และในขณะนั้นค่าเช่านาโดยเฉพาะในภาคเหนือมีอัตราค่าเช่าที่สูงมาก และชาวนาที่ไปเช่านาได้ผลผลิตแล้วมีการแบ่งปันผลผลิตที่ไม่เป็นธรรม โดยผู้เป็นเจ้าของนาจะได้ส่วนแบ่งที่มากกว่า ซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมานานแล้ว¹ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. เข้าสู่การพิจารณาของสภาเป็นเรื่องเร่งด่วน

สาระสำคัญในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว สรุปได้ว่าได้มีการเพิ่มเติมคำจำกัดความของคำว่า "นา" ที่ใช้เป็นที่เพาะปลูกข้าว ให้ครอบคลุมถึงการเพาะปลูกพืชไร่แทนข้าว โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำจังหวัด และคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอ ซึ่งมีหน้าที่ในการกำหนดอัตราค่าเช่านาขั้นสูงให้เป็นไปตามสภาพแห่งท้องที่และยกเลิกการเก็บค่าเช่าเป็นอัตราตายตัวเหมือนเดิม เช่น หากผลิตข้าวได้ 40 ถังให้เก็บได้ไม่เกิน 10 ถังและไม่มี การหักค่าใช้จ่ายในการทำนาออกก่อน ซึ่งไม่เป็นธรรมแก่ชาวนา และมีหน้าที่พิจารณาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับค่าเช่านา แทนผู้ให้เช่าและผู้เช่า โดยแต่งตั้งให้ฝ่ายผู้ให้เช่าและผู้เช่าเป็นกรรมการใน

¹ ชัยอนันต์ สมุทรวณิช, "กฎหมายไทยในรอบ 25 ปี" วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 7 (กุมภาพันธ์ 2526) : 113-114.

ระดับอำเภอ ซึ่งในการทำสัญญาการเช่าเวลานั้นให้มีกำหนดคราวละ 6 ปี การเช่ารายใดที่ทำไว้โดยไม่มีการกำหนดเวลา หรือมีแต่ต่ำกว่า 6 ปี ให้ถือว่าการเช่านั้นมีกำหนดระยะเวลา 6 ปี และเมื่อครบกำหนดระยะเวลาในการเช่าแล้ว ผู้ให้เช่ามีได้บอกเลิกการให้เช่า และผู้เช่ายังทำนาในที่นั้นต่อไป ให้ถือว่าได้มีการเช่าต่อไปอีกคราวละ 6 ปี การบอกเลิกสัญญาจะต้องทำเป็นหนังสือให้ผู้เช่าทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 1 ปี และต้องมีเหตุจำเป็นในการเลิกตามกฎหมายด้วย โดยจะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการควบคุมการเช่านาไปยังคณะกรรมการควบคุมการเช่านาอำเภอภายใน 30 วัน เพื่อพิจารณาเหตุผลความจำเป็นว่าสมควรให้มีการเลิกสัญญาหรือไม่ ถ้าเห็นว่าไม่สมควรก็สามารถยับยั้งได้ในกำหนดระยะเวลา 2 ปี

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นพระราชบัญญัติที่ให้สิทธิแก่ชาวนาผู้เช่านาเพิ่มขึ้นจากเดิมมาก และเป็นพระราชบัญญัติที่ให้สิทธิแก่ชาวนาซึ่งเป็นผู้ที่มีฐานะยากจนของประเทศ และเป็นประชากรส่วนที่ต้องการความช่วยเหลืออย่างมาก ดังที่ท่านอาจารย์อมร จันทรมบูรณ์ ได้กล่าวไว้ในการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ² ในวาระที่ 1 ว่า

"ในส่วนของบทบัญญัติที่เป็นสาระให้สิทธิและหน้าที่แก่ชาวนาผู้เช่านานั้น กระผมโดยส่วนตัวแล้วก็รู้สึกว่ามีควมก้าวหน้ามากกว่าบทบัญญัติในปัจจุบันมากมาย เป็นต้นว่าในมาตรา 22 กับมาตรา 38 มาตรา 22 นั้นเราจะเห็นว่าคณะกรรมการควบคุมเช่านาประจำอำเภอสามารถที่จะประกาศลดอัตราค่าเช่านาเป็นการทั่วไปได้ทันที คือให้ผลดีแก่ผู้เช่านา ส่วนผู้ให้เช่าอยากจะได้สูงกว่านั้น ผู้ให้เช่าจะต้องเป็นฝ่ายใช้สิทธิเรียกร้องหรืออย่างไร ในมาตรา 38 ซึ่งเกี่ยวกับสิทธิของผู้เช่าจะมีสิทธิของผู้เช่าจะมีสิทธิซื้อที่นา ก่อนคนอื่น สิทธิทำนองนี้เมืองนอกมีประมาณ 70 ปี แล้วเมืองไทยเราเพิ่งมาได้ ดังนั้นเองในส่วนที่เกี่ยวกับสาระหรือให้สิทธิแก่ผู้เช่านา กระผมโดยส่วนตัวก็อยากจะให้การยืนยันแก่สมาชิกในที่นี้ได้ว่า สิทธิที่ผู้เช่ามีดีขึ้นกว่าเก่าเป็นอันมาก"

ในการประชุมในวาระที่ 1 สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นด้วยกับการให้มีการรับหลักการในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว แต่ได้ให้ข้อสังเกตในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่า

² สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ทำหน้าที่รัฐสภา) ครั้งที่ 1", วันที่ 10 ตุลาคม 2517, หน้า 85.

จะเป็นการให้สิทธิแก่ผู้เช่ามากเกินไปโดยไม่คำนึงถึงสิทธิของผู้ให้เช่าเท่าที่ควร เช่น คำอภิปรายของ นายศักดิ์ดา สายบัว³ ที่ว่า

“ประเด็นสำคัญที่สุดก็คือการกำหนดค่าเช่านาระดมไม่ทราบว่าจะตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จุดมุ่งหมายเพื่อประโยชน์ส่วนรวมมันอยู่ตรงไหน ดูเผิน ๆ แล้วฟังการอภิปรายรู้สึกที่เราทำนี้เพื่อประโยชน์ของผู้เช่า ถ้าหากคิดว่าเราทำให้ผู้เช่าได้เสียค่าเช่าต่ำ ไม่ต้องเสียค่าเช่าสูงนั้นบ้านเมืองจะได้รับประโยชน์มากที่สุด หรือส่วนรวมได้รับประโยชน์มากที่สุด กระผมคิดว่าไม่ใช่”

นอกจากนี้ยังมีประเด็นที่เกี่ยวกับคณะกรรมการควบคุมการเช่าว่าจะให้มีความคณะกรรมการระดับใดบ้าง โดยในร่างของคณะรัฐมนตรีได้กำหนดให้มีคณะกรรมการระดับจังหวัดและระดับอำเภอ แต่ท่านอาจารย์อมร จันทรมบูรณ เห็นว่า ควรให้มีคณะกรรมการค่าเช่าประจำตำบล โดยมีกำนันแต่ละท้องที่เป็นประธาน ส่วนนายอำเภอให้ลดบทบาทลงมาเป็นที่ปรึกษา ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติงานได้ผลมากกว่า โดยในส่วนของคณะกรรมการควบคุมการเช่านี้สมาชิกสภาที่เป็นข้าราชการที่ต้องปฏิบัติตามร่างพระราชบัญญัตินี้ได้แก่ นายอาษา เมฆสวรรค์ และนายชูวงศ์ ฉายะบุตร ก็ได้อภิปรายว่าการกำหนดให้มีคณะกรรมการระดับจังหวัด และอำเภอนั้น การปฏิบัติจะกระทำได้ยาก เป็นการเพิ่มหน้าที่ให้แก่จังหวัด และอำเภอ มากเกินไปอีกทั้งยังทำให้มีการเพิ่มการควบคุมโดยรัฐมากขึ้นอีกด้วย

ในการอภิปรายในวาระที่ 1 นี้ยังได้มีผู้อภิปรายรายอื่น ๆ อีกได้แก่ นายสง่า วงศ์บางขวด นายใหญ่ ศวิตชาติ นายประคอง เทวารุทธ นายทองหยด จิตตวีระ พันตำรวจเอก นิรันดร ชัยนาม นายบรรเจิด คุ่นวงศ์ นายสุรินทร์ มาศดิตถ์ และนายวิเชียร จะวะสิต ซึ่งการลงมติที่ประชุมเห็นควรรับหลักการ 88 คน ไม่รับหลักการ 2 คน โดยรัฐบาลขอเสนอตั้งคณะกรรมการวิสามัญจำนวน 15 คน ซึ่งรัฐบาลได้เสนอ 7 คน ได้แก่ นายอมร จันทรมบูรณ นายสุรินทร์ มาศดิตถ์ นายยุทธิ สาริกฤติ นายวิเชียร จะวะสิต พลตำรวจโทชุมพล โลหะชาละ นายเถลิง อังรณาวาสวัสดิ์ และนายดำรง สุนทรสารทูล ส่วนสมาชิกเสนอ 8 คน ได้แก่ นายศักดิ์ดา สายบัว นายอาษา เมฆสวรรค์ นายพิมล จิตต์หมั่น นายสง่า วงศ์บางขวด นายจำเนียง ทองรักษ์ นายประคอง เทวารุทธ ร้อยเอกชะโลม รัตนเพียร และนายไชยงค์ ชูชาติ

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 92.

ในชั้นกรรมาธิการ ได้มีการถกเถียงกันในส่วนคณะกรรมการควบคุมการเช่าว่าควร จะให้มีในระดับอำเภอหรือระดับตำบล แต่คณะกรรมการส่วนใหญ่เห็นว่า การดำเนินการในระดับ ตำบลนั้นยังไม่มีความพร้อมเพียงพอ ควรให้มีคณะกรรมการระดับอำเภอก่อน และให้มีบทเฉพาะกาล กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมการเช่าประจำตำบลขึ้นภายใน 3 ปี และเมื่อมีการจัดตั้ง คณะกรรมการระดับตำบลแล้วให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการระดับอำเภอ เป็นอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการระดับตำบล ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงความคิดก้าวหน้าของคณะกรรมการในการ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามเสียงข้างมาก โดยไม่ลืมความสำคัญของเสียงข้างน้อยที่ได้กำหนดไว้ ในบทเฉพาะกาล

การประชุมในวาระที่ 2⁴ ได้มีการอภิปรายในส่วนของคณะกรรมการควบคุมการเช่า กันอย่างกว้างขวางทั้งในด้านองค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ โดยนายไพจิตร เอื้อทวีกุล ได้อภิปรายถึงในส่วนขององค์ประกอบของคณะกรรมการระดับจังหวัดและระดับอำเภอ ที่มี ข้าราชการประจำ แล้วยังมีตัวแทนของผู้ให้เช่าและผู้เช่าอย่างละ 3 คน โดยขอให้ตัวแทนของฝ่ายผู้เช่า เพิ่มเป็น 5 คน เพื่อประโยชน์ของชาวนา ซึ่งที่ประชุมก็มีมติให้เพิ่มได้ ส่วนในเรื่องอำนาจของคณะ กรรมการควบคุมการเช่าประจำจังหวัดที่เป็นผู้วางระเบียบการกำหนดอัตราค่าเช่าสูงขึ้นสูงสำหรับ เป็นแนวปฏิบัติของคณะกรรมการควบคุมการเช่าประจำอำเภอ ซึ่งได้มีการเพิ่มเติมในชั้นกรรมาธิ การ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วม กันกำหนด ได้มีนายประสิทธิ์ ชูพิณิจ ได้อภิปรายคัดค้านว่า เป็นการลิดรอนสิทธิของคณะกรรมการควบ คุมการเช่า ซึ่งทำให้ไม่มีประโยชน์ที่จะออกกฎหมายไปถ้ารัฐบาลต้องการอย่างไรก็สั่งไปเลย

ในส่วนของคณะกรรมการควบคุมการเช่า ทานอาจารย์อมร จันทรสมบุญณ์ ได้ขอ สงวนความเห็นให้มีคณะกรรมการควบคุมการเช่าประจำตำบล โดยให้นายอำเภอเป็นประธาน และมี คณะกรรมการเช่นเดียวกับคณะกรรมการควบคุมการเช่าประจำอำเภอตามร่างพระราชบัญญัติที่ ผ่านการพิจารณาของกรรมาธิการวิสามัญมาแล้ว แต่ได้เพิ่มให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ช่วยเลขานุการ มี จำนวนไม่เกินสองคน เพื่อเป็นการฝึกการทำงานก่อนที่จะมีการมอบอำนาจให้สภาตำบล เมื่อครบ กำหนด 3 ปี ส่วนอำนาจของนายอำเภอนั้นก็ให้มีอำนาจเพียงให้คำปรึกษา ควบคุมดูแลและประสาน งานระหว่างคณะกรรมการระดับจังหวัด และระดับตำบลซึ่งที่ประชุมสภาได้เห็นชอบในส่วนของการ กำหนดอำนาจของนายอำเภอ

⁴ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ทำหน้าที่รัฐสภา)" ครั้งที่ 15 วันที่ 29 พฤศจิกายน 2517 และครั้งที่ 16 วันที่ 6 ธันวาคม 2517.

อย่างไรก็ดี ความคิดริเริ่มในการเสนอให้มีคณะกรรมการควบคุมการเช่านาในระดับ ตำบล นั้น เป็นการจุดประกายแห่งการกระจายอำนาจทางการปกครองลงสู่ตำบล และหมู่บ้าน ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุดของประเทศ ซึ่งคนส่วนใหญ่ในขณะนั้นยังเห็นว่าไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะปกครองตนเอง และดำเนินกิจกรรมของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเมื่อได้มีการออกพระราชบัญญัติการเช่าที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 มาใช้ คณะกรรมการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็มีเพียง 2 ระดับ คือ คณะกรรมการระดับจังหวัด และตำบลนอกจากนี้ในปัจจุบันยังกำหนดให้ตำบลเป็นรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้ ตลอดจนบริหารรายได้ของตนเองในฐานะนิติบุคคล ได้อีกด้วย

เป็นที่น่าสังเกตว่าในส่วนของสิทธิของผู้เช่านาไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้สัญญาเช่าต้องไม่ต่ำกว่าคราวละ 6 ปี หรือการที่ผู้เช่ามีสิทธิซื้อที่ดินที่เช่าได้ก่อนบุคคลอื่น หรือสิทธิอื่นใด ไม่มีสมาชิกสภาผู้ใดขอแปรญัตติให้เสื่อมเสียสิทธิแก่ชาวนาแม้แต่มาตราเดียว การพิจารณาในส่วนนี้จึงผ่านไปอย่างรวดเร็ว และเมื่อพิจารณาในวาระที่ 2 และมีการลงมติในวาระที่ 3 ที่ประชุมสภาได้มีมติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ 129 ต่อ 2 เสียง

พระราชบัญญัติฉบับนี้ แสดงให้เห็นถึงบทบาทของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้เป็นอย่างดี ซึ่งแม้ว่าสภานี้จะเป็นสภาที่มาจากการแต่งตั้ง แต่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นไปอย่างมีหลักเกณฑ์และมีเหตุผลมีการอภิปรายอย่างกว้างขวางการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการ ได้มีการแก้ไขข้อความ ทั้งเพิ่มและลด ตลอดจนการเพิ่มมาตราต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์เข้าไปเช่นการเพิ่มให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลขึ้นภายใน 3 ปี เป็นต้น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวมักไม่เกิดขึ้นกับสภาแต่งตั้งอื่น ๆ โดยเฉพาะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี เช่นนี้

นอกจากนี้จะเห็นได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นร่างที่เกิดขึ้นจากการเรียกร้องของชาวนาที่ถูกกดขี่จากนายทุนในการเรียกค่าเช่าราคาแพงตลอดจนการถูกบอกละเมิดสัญญาเช่าที่ง่ายตาย ทำให้สภาชุดนี้พยายามที่จะออกกฎหมายมาเพื่อประโยชน์ ของชาวนาเป็นประการสำคัญ ทำให้การอภิปรายในส่วนของสิทธิของชาวนาไม่มีการอภิปรายให้เกิดเสียสิทธิแก่ชาวนาผู้เช่านาเลย แต่การอภิปรายจะเน้นหนักไปในด้านเกี่ยวกับคณะกรรมการควบคุมการเช่านา ซึ่งมีการแต่งตั้งจากราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้เช่านา โดยได้มีการเพิ่มจำนวนกรรมการที่เป็นผู้เช่านาให้มากกว่ากรรมการที่มาจากผู้ให้เช่า ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการเป็นสภาแต่งตั้งที่อยู่ในสภาพการเมืองแบบประชาธิปไตย การออกกฎหมายคำนึงถึงสิทธิประโยชน์ของประชาชน โดยเฉพาะชาวนา ซึ่งเป็นผู้ที่สมควรได้รับการช่วยเหลือมากที่สุดในขณะนั้น

สภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (ทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน)

พระราชบัญญัติผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ พ.ศ. 2519

พระราชบัญญัติฉบับนี้ออกมาโดยมีเหตุผลว่า โดยที่เป็นการสมควรให้การดำเนินการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เด็ดขาด และทันต่อเหตุการณ์ สมควรให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศเพื่อสั่งการใด ๆ รวมตลอดทั้งสั่งใช้กำลังทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ ตำรวจ ตลอดจนข้าราชการพลเรือนเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยได้

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เข้าสู่สภาโดยการเสนอของคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 2 เรื่องแต่งตั้งผู้บัญชาการผู้รักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2519 แต่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 6 ให้นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งผู้บัญชาการผู้รักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ และยังกำหนดให้บรรดาคำสั่งของผู้บัญชาการผู้รักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ มีผลบังคับใช้ต่อไปจนกว่าจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลง

นอกจากนี้ยังได้กำหนดไว้ในมาตรา 4 ให้อำนาจแก่ผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ สามารถสั่งการใด ๆ รวมตลอดทั้งสั่งใช้กำลังทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ และข้าราชการพลเรือนเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยได้ทุกกรณี และกำหนดไว้ในมาตรา 5 ว่าอำนาจดังกล่าวไม่เป็นการลบล้างอำนาจของบุคคลอื่นใดที่มีอยู่ตามกฎหมาย แต่บุคคลอื่นนั้นจะสั่งการให้ขัดต่อคำสั่งของผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศไม่ได้

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภาซึ่งในการพิจารณาในวาระที่ 1 และวาระที่ 2 ไม่มีสมาชิกลุกขึ้นอภิปรายสนับสนุนหรือคัดค้านร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแม้แต่คนเดียว มีเพียงพลเรือเอกกวี สิงหะ ที่ลุกขึ้นสอบถามในเรื่องการพิมพ์คำว่า "ผู้บัญชาการผู้รักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ" พิมพ์ถูกหรือไม่ในวาระที่ 2 เท่านั้น และสภาได้ลงมติในวาระที่ 3 ให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายโดยเอกฉันท์

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ตลอดจนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (ทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน) ทุกฉบับ จะออกมาในรูปแบบเดียวกันเกือบทั้งสิ้นกล่าวคือ เมื่อนายกรัฐมนตรีอ่านหลักการและเหตุผลเสร็จก็จะมีการรับหลักการในวาระที่ 1 โดยไม่มีสมาชิกอภิปรายในสาระสำคัญ และเกือบทุกฉบับจะรับหลักการในทันที และจะมีคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาขอให้พิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภา พิจารณา 3 วาระรวด ซึ่งในวาระที่ 2 จะไม่มีการอภิปราย และลงมติประกาศใช้เป็นกฎหมายในวาระที่ 3 อย่างรวดเร็ว

การพิจารณาพระราชบัญญัติดังกล่าว ของสภาแสดงให้เห็นถึงสภาพการเมืองที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก โดยมีอำนาจทั้งในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ การตราพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเพื่อยกเลิกตำแหน่งผู้บัญชาการผู้รักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ แต่ได้มีการแต่งตั้งผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ ขึ้นแทนโดยตำแหน่งที่ถูกยกเลิกและแต่งตั้งใหม่ เป็นบุคคลคนเดียวกัน คือ พลอากาศเอกกมล เดชะตุงคะซึ่งเป็นรองหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และประธานที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (ทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน) ในเวลาเดียวกัน การพิจารณาพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นเพียงการพิจารณา "เป็นพิธี" เพื่อให้พระราชบัญญัติออกมาบังคับใช้แทนประกาศของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งจะทำให้เห็นว่ามี ความชอบธรรมมากขึ้น และเป็น การยอมรับว่าการกระทำของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่ผ่านมา เป็นการกระทำที่ถูกต้อง และการกระทำที่จะเกิดขึ้นต่อไป เป็นการได้อำนาจจากพระราชบัญญัติซึ่งออกโดยสภา การพิจารณาพระราชบัญญัติดังกล่าวจึง แสดงให้เห็นถึงเผด็จการทางสภาได้เป็นอย่างดี

สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520

พระราชบัญญัติ ฉบับนี้เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ในการประชุมสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ครั้งที่ 4/2519 เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2519 เพื่อปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน โดยให้เหตุผลว่า สภาพและความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคมของไทยได้เปลี่ยนแปลงไป ทำให้การดำเนินงานส่งเสริมการลงทุนตามกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในขณะนั้นไม่สามารถสนองความต้องการของประเทศ ในด้านการเร่งรัดการลงทุนเพื่อประโยชน์ในการสร้างงาน การเพิ่มรายได้และการกระจายรายได้ให้แก่ประชาชนได้ดีพอ จำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่ผู้ลงทุน โดยการกำหนดระบบการให้สิทธิและประโยชน์ที่เหมาะสมสำหรับการจูงใจให้มีการลงทุนในกิจการที่รัฐให้ความสำคัญและประสงค์จะส่งเสริม ให้มีการคุ้มครองกิจการที่รัฐให้การส่งเสริมที่ทันต่อเหตุการณ์ และให้มีกลไกการบริหารงานส่งเสริมการลงทุนของรัฐที่สามารถอำนวยความสะดวกและจัดอุปสรรคในการลงทุน

นายธานินทร์ กรัยวิเชียร นายกรัฐมนตรี ได้ชี้แจงต่อที่ประชุมสภาถึงสาเหตุในการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ สรุปได้ว่า⁵ กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุนได้มีมานานแล้ว โดยฉบับดั้งเดิมมีมาตั้งแต่ พ.ศ. 2503 และได้ มีการปรับปรุงแก้ไขอีก 3 ครั้งใน พ.ศ. 2505, 2508 และ 2511 และในท้ายที่สุดที่บังคับให้อยู่ในขณะนี้คือประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227 ลงวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2515 การปรับปรุงกฎหมายในครั้งนั้นก็เพื่อจะส่งเสริมการลงทุนให้มากขึ้นโดยเฉพาะการลงทุนจากต่างประเทศ เพื่อที่จะสร้างงานใหม่ให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่สามารถพึ่งตนเองให้ได้มากที่สุด โดยได้เพิ่มเติมและแก้ไขในหลักสำคัญ 5 ประการด้วยกัน คือ

1. เพิ่มสิทธิและประโยชน์บางประการ ให้แก่ผู้คิดจะมาลงทุนในประเทศไทยมากกว่าเดิม เพื่อแข่งขันกับประเทศเพื่อนบ้านที่ให้สิทธิและประโยชน์มากขึ้น และทำให้ผู้ลงทุนออกจากประเทศไทยไปลงทุนในประเทศข้างเคียง
2. ปรับปรุงแก้ไขในเรื่องสิทธิและประโยชน์บางเรื่องให้รัดกุมขึ้นโดยให้อำนาจคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนใช้ดุลพินิจอันเหมาะสมกับพฤติการณ์เป็นเรื่อง ๆ ไป เช่นการกำหนดอาคารเช่าเข้าเครื่องจักร เป็นต้น
3. อำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ลงทุนมากขึ้น เช่น การกำหนดให้มีการติดต่อกับหน่วยราชการในครั้งเดียวเสร็จสิ้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการเข้าเมือง การซื้อที่ดิน การขออนุญาต การเสียภาษี หรือการลดขั้นตอนการทำงานของทางราชการให้เหมาะสม
4. เน้นความสำคัญในเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นพิษต่อการดำรงชีพของประชาชน
5. ให้หลักประกันและให้ความคุ้มครองแก่ผู้ที่จะมาลงทุนมากกว่าเดิม ให้ความมั่นใจแก่ผู้ลงทุนว่าจะไม่มีการยึดโรงงานรัฐจะไม่แข่งขันประกอบกิจการในทำนองเดียวกับที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน และในกรณีที่มีวิกฤตการณ์ในทางเศรษฐกิจหรือว่าถูกห่มตลาดรัฐก็จะมีมาตรการช่วยเหลือ เช่น การตั้งกำแพงภาษี เป็นต้น

การพิจารณาในวาระที่ 1 มีสมาชิกอภิปรายเพียง 11 คน โดยเป็นการอภิปรายเพื่อสนับสนุนร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จำนวน 9 คน คือ นายอบ วสุรัตน์ นายสุกิจ ศรีสาคร คุณหญิงบุญศิริ ขวลิขิตธำรง พันเอกถนัด คอมันตร์ คุณหญิงสมศรี เจริญรัชต์ภาคย์ นายเปล่งศักดิ์ ประกาศภัสร์ นายसानนท์ สายสว่าง นางพวงทิพย์ ตีระวนิช และนายสงสุข ภัคเกษม ซึ่งบุคคลดังกล่าวได้อภิปรายสนับสนุนในเชิงว่า ถ้ามีการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้จะทำให้เกิดการลงทุนภายในประเทศเพิ่มขึ้นอย่างมาก และจะเป็นการแก้ปัญหาแรงงาน และสภาวะเศรษฐกิจของไทยให้ดีขึ้น โดยบางคน

⁵ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ครั้งที่ 4" วันที่ 24 ธันวาคม 2519, หน้า 186-189.

ได้ขอให้รัฐบาลแก้ปัญหาการลงทุนควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหาความไม่สงบภายในประเทศ เพื่อเป็นการส่งเสริมการลงทุนด้วย ซึ่งในเรื่องความไม่สงบภายในประเทศนี้ได้มีนายณัฐวดี เอี่ยมศิลา ลูกชิ้นอภิปรายสรุปได้ว่า การที่การลงทุนในประเทศได้ตกต่ำในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา น่าจะเกิดจากภาวะอันวิฤติในทางการเมืองที่รัฐบาลที่ผ่านมาไม่รักษากฎหมายเอากฎหมายหมุ่มาอยู่เหนือกฎหมาย จึงเกิดความไม่สงบขึ้นภายในประเทศ หากแก้ไขในจุดนี้ได้ และแถลงให้ทั่วโลกรับรู้ก็ไม่จำเป็นจะต้องใช้กฎหมายฉบับนี้เลยก็ได้ นอกจากนี้ยังได้มีพลเอกทวิช เสนีวงศ์ ณ อยุธยา ลูกชิ้นสอบถามรัฐบาลว่า การส่งเสริมการลงทุนในกรณีของรัฐจะไม่นำเข้าไปในราชอาณาจักรโดยไม่เสียภาษี ซึ่ง"ของ"ที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากรัฐนี้ คำว่า "ของ" รวมถึงอาวุธยุทธโปกรณ์ด้วยหรือไม่ ซึ่งนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ก็ได้ลูกชิ้นตอบว่า แม้จะเป็นอาวุธยุทธโปกรณ์ ก็น่าที่จะอยู่ในความหมายของคำ ๆ นี้ ซึ่งหลังการอภิปรายที่ใช้ระยะเวลาไม่มากนัก สภาก็ได้ลงมติรับหลักการโดยไม่มีสมาชิกยกมือคัดค้าน และได้แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว จำนวน 15 คน⁶

การพิจารณาในชั้นกรรมาธิการมีสมาชิกขอแปรญัตติเพียง 11 คน ซึ่งนับว่า น้อยมาก เมื่อเทียบกับจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่มีถึง 360 คน ได้แก่ นางจงกล ศรีกาญจนา พลโทไสว ดวงมณี พลเอกทวิช เสนีวงศ์ ณ อยุธยา นายจักรชัย จริยเวชช์วัฒนา ร้อยตำรวจโทชาญ มนุธรรม คุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันท์ นายชนะ รุ่งแสง นายเปล่งศักดิ์ ประกาศเกสัช นายวิชิต แสงทอง นางสุวลี และนายสุขุม นวพันธ์ การพิจารณาของคณะกรรมการส่วนใหญ่เป็นการเพิ่มข้อความตัดทอนข้อความ และสืบเปลี่ยนมาตราเป็นส่วนใหญ่ แต่ก็มีบทบัญญัติที่คณะกรรมการและสมาชิกได้แปรญัตติเพิ่มเติมในส่วนของสิทธิประโยชน์ที่ผู้ได้รับการส่งเสริมการลงทุนเพิ่มขึ้นอย่างมาก เช่น กรรมาธิการได้เพิ่มข้อความในมาตรา 34 ทวิ ให้เงินปันผลจากกิจการได้รับการยกเว้นไม่ต้องรวมคำนวณภาษีเงินได้นิติบุคคล เพิ่มมาตรา 35 (3) อนุญาตให้หักค่าขนส่ง ค่าไฟฟ้า และค่าประปา สองเท่าของจำนวนเงินที่ผู้ได้รับการส่งเสริมได้เสียไปเป็นค่าใช้จ่ายในการคำนวณภาษีนิติบุคคล 35 (4) อนุญาตให้หักเงินที่ได้ติดตั้งหรือก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกในการประกอบกิจการ ไม่เกินร้อยละ 25 ของเงินที่ลงทุนในขณะนั้น สำหรับสมาชิก ร้อยตำรวจโทชาญ มนุธรรม ได้ขอแปรญัตติเพิ่มมาตรา 36 ทวิ ให้สิทธิและประโยชน์พิเศษแก่ผู้ได้รับการส่งเสริมการลงทุนในเรื่องการยกเว้นภาษีอากรขาเข้า อากรขาออก และภาษีการค้าสำหรับวัตถุดิบ และวัสดุจำเป็นที่นำเข้าจากต่างประเทศและที่ผลิตในประเทศ ตลอดจนการส่งสินค้าออก และให้สิทธิพิเศษในการเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลอีกด้วย

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 189-217.

การอภิปรายในวาระที่ 2⁷ ก็เป็นการอภิปรายของสมาชิกที่ขอแปรญัตติและกรรมวิธีการที่สงวนความเห็นไว้ ซึ่งเมื่อได้มีการอภิปรายในแต่ละมาตราที่มีการขอแปรญัตติหรือสงวนความเห็นไว้ จะมีการลงมติให้คงร่างเดิมของคณะกรรมธิการไว้หรือจะใช้ร่างที่มีการขอแปรญัตติหรือสงวนความเห็นไว้ ซึ่งในการลงมติดังกล่าว สมาชิกสภาส่วนใหญ่ได้ลงมติให้คงร่างเดิมของคณะกรรมธิการไว้ทั้งสิ้น ซึ่งในการอภิปรายของสมาชิกแต่ละคนจะใช้เวลาในการอภิปรายไม่มากนัก และจะลงมติในเวลาอันรวดเร็ว โดยการพิจารณาในวาระนี้ ได้ผ่านการพิจารณาของสภา และมีมติในวาระที่ 3 ให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายโดยไม่มีผู้คัดค้าน

นอกจากนี้คณะกรรมธิการได้ตั้งข้อสังเกตไว้ 4 ประการ คือ

1. ในการพิจารณาให้การส่งเสริมการลงทุน หากมีปัญหาพาดพิงถึงส่วนราชการใด คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนควรจะได้เชิญส่วนราชการนั้น มาร่วมพิจารณาด้วย

2. เมื่อคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน มีมติไม่ให้การส่งเสริมในกิจการใดเพราะเห็นว่ากิจการอย่างเดียวกันนั้น ได้มีผู้ตั้งโรงงานผลิตอยู่ก่อนและมีกำลังผลิตเพียงพอแล้ว กระทรวงอุตสาหกรรมไม่ควรอนุญาตให้ตั้งโรงงาน เพื่อประกอบกิจการดังกล่าวขึ้นเพิ่มขึ้นอีก

3. ในการกำหนดเงื่อนไขเพื่อให้ผู้ได้รับการส่งเสริมปฏิบัติตามมาตรา 21 นั้น คณะกรรมการฯ ควรกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ได้รับการส่งเสริม ซึ่งเป็นคนต่างด้าวต้องนำเงินตราต่างประเทศ เข้ามาลงทุนตามโครงการที่ได้รับอนุมัติ

4. การกำหนดราคาจำหน่ายผลิตภัณฑ์หรือผลิตผลตามมาตรา 44 ตีราคาจำหน่ายไว้ต่ำกว่าระดับที่จะทำให้กิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนได้รับผลตอบแทนในอัตราต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำของธนาคารพาณิชย์ หรือต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรของรัฐบาล

สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้เห็นชอบกับข้อสังเกตดังกล่าวจำนวน 172 คน โดยไม่มีผู้คัดค้านแต่ประการใด

ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ บริษัท มูลนิธิ หรือสหกรณ์ ที่จะประกอบกิจการหรือประกอบกิจการอยู่แล้ว ซึ่งกิจการนั้นเป็นกิจการที่สำคัญและเป็นประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ กิจการผลิตเพื่อส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ กิจการที่ใช้ทุนแรงงาน หรือบริการในอัตราสูง หรือกิจการที่ใช้ผลิตผลการเกษตร หรือทรัพยากรธรรมชาติเป็นวัตถุดิบ อาจได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ถ้าคณะกรรมการเห็นว่ากิจการนั้นยังไม่มี

⁷ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ครั้งที่ 15" วันที่ 18 มีนาคม 2520, หน้า 413-520.

ในราชอาณาจักร หรือมีในราชอาณาจักรไม่เพียงพอ หรือกรรมวิธีการผลิตยังไม่ทันสมัย การได้รับส่งเสริมการลงทุนนี้จะทำให้บริษัท มูลนิธิ หรือสหกรณ์ ได้รับสิทธิประโยชน์ทั้งในด้านภาษีอากร และสิทธิประโยชน์อย่างอื่นมากมาย ซึ่งเป็นการช่วยโรงงานอุตสาหกรรมแรกตั้งให้พ้นฝ่าอุปสรรคเพื่อการเติบโตในอนาคต พร้อมในการแข่งขันในตลาด^๑ ซึ่งเหตุผลในการออกพระราชบัญญัติก็เนื่องมาจากปัญหาทางด้านการเมืองที่ยุ่ยากเกิดการประท้วงของผู้ใช้แรงงานและกรรมกรโดยทั่วไป ทำให้นักลงทุนต่างชาติได้หนีไปลงทุนในประเทศข้างเคียงเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมตามมาไม่ว่าจะเป็นปัญหาการชะงักงันของการลงทุน หรือปัญหาการว่างงาน เมื่อประกอบกับการที่สหรัฐอเมริกาถอนฐานทัพออกจากประเทศไทย ทำให้แรงงานไทยต้องตกงานเป็นจำนวนมาก การออกกฎหมายฉบับนี้ก็เพื่อหวังที่จะให้นักลงทุนที่ได้ย้ายการลงทุนออกไปจากประเทศได้กลับสู่ประเทศไทย และมีการลงทุนใหม่ ๆ เพิ่มมากขึ้น เพื่อให้แรงงานที่ว่างงานได้มีงานทำและรัฐมีรายได้จากการลงทุนเพิ่มขึ้น เป็นการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ และสังคมไปพร้อม ๆ กัน

จะเห็นได้ว่า ในการพิจารณาพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญมากฉบับหนึ่ง ที่จะแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของชาติได้มาก และมีบทบัญญัติถึง 57 มาตราแต่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินกลับใช้เวลาในการพิจารณาอย่างรวดเร็วการอภิปรายในวาระที่ 1 ไม่มีสมาชิกคัดค้าน การพิจารณาของกรรมาธิการก็มีการแก้ไขในสาระสำคัญเพียงเล็กน้อย สำหรับการอภิปรายในวาระที่ 2 ก็ไม่มีการอภิปรายเพื่อแก้ไขในสาระสำคัญ และกฎหมายผ่านการพิจารณาออกมาประกาศใช้อย่างรวดเร็ว ซึ่งผลดีก็คือ การที่มีกฎหมายออกมาบังคับใช้เร็วก็จะทำให้มีการลงทุนในประเทศมากขึ้นอย่างทันที่ แต่ผลเสียที่ตามมาของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยไม่ได้พิจารณาถึงผลกระทบที่ตามมาให้รอบคอบ ก็ทำให้มีการจัดตั้งโรงงานต่าง ๆ ขึ้นมากมายและไม่เป็นระเบียบ ซึ่งมีผลกระทบถึงสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรม จนต้องมีการออกพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 เพื่อให้มีการจัดตั้งโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมให้เป็นระเบียบ ออกพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 เพื่อให้ศาลมีอำนาจสั่งรื้อถอนโรงงาน หรือให้โรงงานหยุดดำเนินกิจการ สำหรับโรงงานที่ก่อตั้งโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือขยายโรงงานเพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดแก่สังคม หรือประชาชนในทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม ซึ่งการพิจารณาพระราชบัญญัติฉบับนี้อย่างรวดเร็วแสดงให้เห็นถึงอำนาจทางการเมืองของรัฐบาลที่ครอบงำรัฐสภาที่จะออกกฎหมายมาตามที่รัฐบาลต้องการ และตามเวลาที่กำหนด ทำให้กฎหมายที่ออกมาไม่รัดกุม และมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของชาติด้วย

^๑ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ธิตินันท์ เชื้อบุญชัย และเข็มชัย ชูติวงศ์, "คู่มือการเจรจาต่อรองการทำสัญญาร่วมลงทุนระหว่างนักลงทุนไทยกับต่างประเทศ" เอกสารทางวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สำนักนายกรัฐมนตรี, กันยายน 2535, หน้า 79.

สหานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2520

พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

จากการส่งเสริมการลงทุน โดยเฉพาะทางด้านอุตสาหกรรมทำให้มีการจัดตั้งโรงงานตามเมืองใหญ่ ๆ ทั้งในกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล ตลอดจนการสนับสนุนการศึกษาโดยจัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นในกรุงเทพฯ และตามเมืองใหญ่ ๆ ในภูมิภาค ทำให้จำนวนประชากรในกรุงเทพฯ และเมืองใหญ่ ๆ ดังกล่าว เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วปัญหาในเรื่องที่อยู่อาศัยจึงเป็นปัญหาที่สำคัญในการที่จะรองรับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นนั้น ซึ่งประชากรส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้น้อยการจะหาที่อยู่อาศัยที่เป็นบ้านพร้อมที่ดิน ก็ไม่มีรายได้เพียงพอที่จะซื้อได้ การอยู่ในอาคารสูงที่มีห้องแบ่งให้เช่าก็ไม่ทำให้เกิดกรรมสิทธิ์แก่ผู้เช่า เนื่องจากกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้เปิดช่องให้ทำ รัฐบาลจึงได้คิดค้นวิธีการเพื่อให้ประชาชนมีกรรมสิทธิ์ในห้องชุดที่อยู่ในอาคารเดียวกันได้ โดยการออกกฎหมายมารองรับการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในห้องชุดดังกล่าว

พระราชบัญญัติฉบับนี้เข้าสู่สภาในการประชุมสหานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา⁹ โดยการเสนอของคณะรัฐมนตรี โดยมีเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติว่า ในปัจจุบันปัญหาในด้านที่อยู่อาศัยภายในเมืองได้เพิ่มทวีมากขึ้น และระบบกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่อาจสนองความต้องการของประชาชนซึ่งต้องอยู่อาศัยในอาคารเดียวกันโดยมีกรรมสิทธิ์ห้องชุดในอาคารนั้นแยกจากกันเป็นสัดส่วนได้ สมควรวางระบบกรรมสิทธิ์ห้องชุดนี้ เพื่อให้ผู้ที่อยู่ในอาคารเดียวกัน สามารถถือกรรมสิทธิ์ห้องชุดในอาคารส่วนที่เป็นของตนแยกจากกันเป็นสัดส่วนและสามารถจัดระบบค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาอาคารร่วมกันได้นอกจากนั้นสมควรวางมาตรการควบคุมการจัดตั้งอาคารชุดให้เหมาะสม เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ผู้ที่จะมาซื้อห้องชุดเพื่ออยู่อาศัย มีบทบัญญัติ 60 มาตรา

การกำหนดให้บุคคลสามารถมีกรรมสิทธิ์ในห้องชุดที่ตนเองอาศัยอยู่ในอาคารเดียวกันบุคคลอื่น โดยที่อาคารทั้งหลังไม่สามารถแบ่งแยกกรรมสิทธิ์ได้เป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทยแต่ในต่างประเทศได้เกิดขึ้นมานานแล้ว และในสภาพสังคมในขณะนั้นได้มีการเช่าห้องชุดในอาคารเดียวกันอยู่เป็นจำนวนมากเพียงแต่ยังไม่มีกฎหมายให้มีกรรมสิทธิ์ได้เท่านั้น และการออกกฎหมายฉบับนี้มา

⁹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา "รายงานการประชุมสหานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ครั้งที่ 1" วันที่ 28 ธันวาคม 2521, หน้า 82-123.

จะทำให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยสามารถมีที่อยู่อาศัยเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองได้ เพราะการซื้อห้องชุดจะมีราคาที่ถูกกว่าบ้านเดี่ยว หรือทาวน์เฮ้าส์ ซึ่งสภาควรที่จะมีการรับหลักการและพิจารณาอนุมัติออกมาบังคับใช้

การพิจารณาในวาระที่ 1 มีผู้อภิปรายเพียง 5 คน คือ คุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันท์ นายชนะ รุ่งแสง ร้อยตำรวจโทชาญ มนุธรรม นางแรม พรหมโอบล บุญยประสพ และนิติพัฒน์ ซาลิจันทร์ โดยเป็นการอภิปรายเชิงสนับสนุนทั้งสิ้น แต่ได้มีข้อคิดเห็นบางประการของนายชนะ รุ่งแสง ที่เห็นควรให้รัฐบาลเสนอกฎหมายควบคุมอาคารชุดเข้ามาพร้อมกันเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา เช่น ปัญหาที่จอดรถ ปัญหาขยะ เป็นต้น โดยมีนางแรม พรหมโอบล บุญยประสพ อภิปรายสนับสนุนนายชนะ รุ่งแสง ซึ่งในที่สุดที่ประชุมก็ได้ลงมติรับหลักการด้วยคะแนนเสียง 116 เสียง และไม่มีผู้คัดค้าน โดยแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ จำนวน 11 คน

การพิจารณาของคณะกรรมการไม่ได้มีการเพิ่มเติมหรือแก้ไขข้อความในสาระสำคัญ โดยการแก้ไขส่วนใหญ่เป็นการแก้ไขข้อความให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และสับเปลี่ยนข้อความในแต่ละมาตราให้อยู่ในเรื่องเดียวกัน หรือให้แยกออกจากกันเพื่อความเหมาะสม เช่น การแยกมาตรา 35 ในเรื่องของอำนาจหน้าที่ของผู้จัดการเป็นมาตรา 35 ทวิ แล้วนำมาตรา 39 ซึ่งเป็นเรื่องการจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมการจัดการนิติบุคคลอาคารชุดมาใช้เป็นมาตรา 35 ตริ ต่อจากอำนาจหน้าที่ของผู้จัดการ เป็นต้น

การประชุมในวาระที่ 2¹⁰ มีการอภิปรายอีกเพียงเล็กน้อย โดยมีผู้อภิปรายจำนวน 5 คน คือ พันเอกกมล เรืองวุฒิ นางแรม พรหมโอบล บุญยประสพ นายเกษม นาชัยเวียง นายอดุล วิเชียรเจริญ นายแสวง พุทธสถิตย์ โดยไม่มีผู้ใดอภิปรายคัดค้านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ การอภิปรายส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการสับเปลี่ยนโยกย้ายข้อความที่คณะกรรมการได้เปลี่ยนไปจากเดิมให้กลับมาอยู่ที่เดิมตามร่างของคณะรัฐมนตรี หรือเมื่อมีการเพิ่มเติมหรือตัดข้อความออก ก็จะมีการอภิปรายว่าจะให้ใช้ร่างคณะรัฐมนตรีหรือร่างที่คณะกรรมการแก้ไข เท่านั้น เช่น การที่คณะกรรมการได้นำประโยคที่ว่า “ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา” ไปไว้ในมาตรา 4 ทวิ เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นเจ้าพนักงานทั้งหมด แต่สมาชิกเห็นว่าควรนำประโยคดังกล่าวกลับไปไว้ในมาตราเดิมที่ตัดออกมา เพื่อให้เป็นการเฉพาะเจาะจงว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานใดบ้างเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย ไม่ใช่เหมารวมทั้งหมด ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ผ่านการพิจารณาของสภาในวาระที่ 2 และลงมติในวาระที่ 3 โดยมีผู้เห็นควรให้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย 109 คน และไม่มีผู้ไม่เห็นด้วยแต่ประการใด

¹⁰สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ครั้งที่ 30" วันที่ 22 มีนาคม 2522, หน้า 281-335.

จากกระบวนการในการพิจารณาพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 จะเห็นได้ว่าการพิจารณาของสภาตอกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหาร เนื่องจากสมาชิกส่วนใหญ่ไม่ได้ให้ความสนใจในการพิจารณาเลย มีเพียงสมาชิกเพียงไม่กี่คนที่ลุกขึ้นอภิปราย และการอภิปรายก็ไม่ได้มีการคัดค้านหรือให้แก้ไขในสาระสำคัญใด ๆ เป็นเพียงการให้ข้อสังเกตบางประการในวาระที่ 1 และถกเถียงกันเล็กน้อยในวาระที่ 2 ว่าจะเอาตามร่างเดิมของรัฐบาล หรือตามที่คณะกรรมการแก้ไข สมาชิกส่วนใหญ่รอว่าเมื่อไรจะอภิปรายจบจะได้ยกมือให้การรับรองเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายจริงอยู่ที่กฎหมายฉบับนี้เมื่อประกาศใช้แล้วจะมีประโยชน์ต่อผู้มีรายได้น้อย แต่การเร่งรีบออกกฎหมายมาบังคับใช้นี้ทำให้เกิดปัญหาทางด้านกฎหมายและในทางปฏิบัติตามมาหลายประการ เช่น ปัญหาที่จอดรถ ปัญหาขยะ ปัญหาในการก่อสร้างอาคาร ตลอดจนปัญหาที่มีการเก็บเงินค่ามัดจำ และเงินค่างวดล่วงหน้าไปเป็นจำนวนมากแล้วไม่ได้มีการก่อสร้างให้แล้วเสร็จ ทำให้ประชาชนเกิดความเดือดร้อนมากพอสมควร

กฎหมายฉบับนี้เมื่อดูภายนอกแล้วจะเห็นว่าน่าจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่จะสามารถมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้ง่ายขึ้นแต่ผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรง และในทันทีก็คือ ผู้ประกอบกิจการอาคารชุดที่สามารถสร้างอาคารสูง ๆ บนเนื้อที่จำกัด แล้วนำออกจำหน่ายได้กำไรเป็นกอบเป็นกำ เมื่อจำหน่ายหมดแล้ว ก็จะส่งมอบการดูแลรักษาและการบริหารให้แก่เจ้าของร่วม ดำเนินการจัดตั้งผู้จัดการ และคณะทำงานเพื่อดำเนินการบริหารอาคารชุดต่อไป ซึ่งผู้ซื้ออาคารชุดก็จะต้องมีภาระในการชำระค่าดูแลรักษาและค่าบริการต่างเป็นรายเดือนตลอดไปและบางแห่งก็จะเสียค่าใช้จ่ายมากเกินไปเกินความเป็นจริง ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงการออกกฎหมายที่ต้องการแต่ความรวดเร็วตามความต้องการของรัฐบาลโดยขาดความรอบคอบในการพิจารณากฎหมาย เพื่อจะควบคุมผู้ประกอบการให้ไม่สามารถเอารัดเปรียบผู้ซื้อห้องชุดดังกล่าวได้ และไม่มีมาตรการเพียงพอที่จะควบคุมปัญหาต่าง ๆ ที่ตามมา

จะเห็นได้ว่า กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้ออกมาเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง ผู้ได้ประโยชน์กลับกลายเป็นผู้ประกอบการและเป็นประโยชน์ต่อรัฐในแง่ของการลดปัญหาการยึดครองที่ว่างทิ้งของราชการ และเอกชน เพื่อปลูกบ้าน หรือเพิงเพื่ออยู่อาศัยซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาชุมชนแออัดหรือแหล่งสลัม ตามมาแต่การที่มีการจัดสร้างอาคารชุดในราคาถูก ห้องมีขนาดเล็ก และไม่มีระบบการจัดการที่ดี ก็ทำให้เกิดการแออัด ยัดเยียดในอาคารชุดนั้นมากและทำให้เกิดคำจำกัดความขึ้นว่า เป็น "สลัมลอยฟ้า" ตามมาในที่สุด

4.3.2 กรณีศึกษากฎหมายที่พิจารณาในรัฐสภา

รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517

จากการที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 และมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้บรรยากาศทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย ได้ปรากฏขึ้นอย่างเด่นชัด กล่าวคือ ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เป็นการส่งเสริมการปกครองในระบบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การลดทอนอำนาจของทางราชการ หรือในเรื่องสิทธิ เสรีภาพของประชาชน แต่กฎหมายดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาของสภาออกมาบังคับใช้เป็นจำนวนน้อยมาก ดังนั้น กรณีศึกษาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาครบถ้วนแล้ว แต่ตกไปเพราะไม่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา 1 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่) พ.ศ. และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ 8) พ.ศ.2519 อีก 1 ฉบับ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่) พ.ศ.

ในช่วงปี 2518 ได้มี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กลุ่มหนึ่งเสนอร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่เข้ามาให้สภาพิจารณา 3 ร่าง คือ ร่างของนายประทีป ทองคำใส และ นายสมบูรณ์ บัณฑิต พรพชรธรรมสังคม ร่างของนายสุรินทร์ มาศดิตถ์ นายไชยวัฒน์ ไตรยสุนันท์ นายสงสุข ภัคเกษม และนายขุนทอง ภูผิวเดือน แห่งพรรคประชาธิปัตย์ และร่างของนายแคล้ว นรปติ และนายเจริญ ปราน ณ ศักดิ์ แห่งพรรคแนวร่วมสังคมนิยม ซึ่งสาระสำคัญของทั้ง 3 ร่างคล้ายคลึงกัน สภาจึงพิจารณารวมกันไปทั้ง 3 ร่าง¹¹

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับนี้เพื่อแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฉบับปัจจุบัน ซึ่งประกาศใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ให้มีการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยให้อยู่ในตำแหน่งเป็นวาระโดยในร่าง 2 ฉบับแรกให้อยู่คราวละ 5 ปี ในร่างฉบับที่ 3 ให้อยู่คราวละ 4 ปี ไม่ให้อยู่จนครบ 60 ปี ให้มีเงินเดือนเพิ่มขึ้น และเพิ่มสวัสดิการ การยอมรับ

¹¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สามัญสมัยแรก) ครั้งที่ 9" วันที่ 11 เมษายน 2518, หน้า 814-895.

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เท่ากับเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านทั่วประเทศ รวมทั้งการบริหารงานระดับตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งมีผลกระทบต่อการบริหารงานของรัฐบาลเป็นอย่างมาก เป็นการกระจายประชาธิปไตยไปสู่เบื้องล่าง และอาจกล่าวได้ว่าเป็นการสร้างประชาธิปไตยจากพื้นฐานจริง เป็นการเพิ่มฐานะและความสำคัญของกำนันผู้ใหญ่บ้านให้สูงขึ้น เป็นการดึงตำแหน่งนี้ออกจากร่มเงาของระบบราชการมาสู่การเมืองมากขึ้น

แม้ว่ารัฐบาลไม่ได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้เข้ามาในตอนแรก แต่ก็ได้รับความสนใจจากบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนเป็นอันมาก ในที่สุดรัฐบาลขอรับร่างไปพิจารณาก่อนรับหลักการ ที่ประชุมมีมติยอมให้รัฐบาลรับร่างไปพิจารณาให้เสร็จภายใน 45 วัน

หลังจากนั้น รัฐบาลได้เสนอเข้ามาใหม่เป็นร่างของรัฐบาลเอง สภาได้พิจารณาร่างของรัฐบาลและสมาชิกสภาที่เสนอในคราวก่อนอีก 3 ฉบับไปพร้อม ๆ กัน และหลังจากได้อภิปรายเป็นเวลาประมาณ 4 ชั่วโมง (9.10-13.15น.) จึงรับหลักการด้วยคะแนนเสียงท่วมท้น 164 ต่อ 3 และส่งให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณา¹²

องค์ประกอบของคณะกรรมการวิสามัญชุดนี้เป็นสิ่งที่น่าสนใจ คือ มีทั้งหมด 25 คน เป็นคณะกรรมการปกครอง 19 คน ของรัฐบาล 3 คน และเจ้าของร่าง 3 ฉบับ ฉบับละ 1 คน องค์ประกอบของคณะกรรมการปกครองซึ่งเป็นกรรมาธิการสามัญนั้น แบ่งสรรตามอัตราส่วนตามจำนวนที่นั่งที่แต่ละพรรคมีในสภา ดังนั้นพรรคที่มีที่นั่งมาก เช่น ประชาธิปัตย์และธรรมสังคมนั้น จึงมีที่นั่งในกรรมาธิการนี้มากกว่าพรรคอื่น ๆ คือจากพรรคประชาธิปัตย์ 5 คน และ ธรรมสังคมนั้น 2 คน เมื่อรวมคณะกรรมการวิสามัญทั้ง 25 คน จึงเป็นของพรรคประชาธิปัตย์ 6 คน ธรรมสังคมนั้น 3 คน และแนวร่วมสังคมนิยม 2 คน พรรคที่เสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เข้ามาจึงมีถึง 11 คน ในจำนวน 25 คน ของคณะกรรมการชุดนี้ ดังนั้นผู้ที่เสนอร่างพระราชบัญญัติจึงมีเสียงไม่น้อยในคณะกรรมการโดยเฉพาะทางฝ่ายพรรคประชาธิปัตย์ ส่วนเสียงของรัฐบาลนั้น นอกจากจะมี 3 เสียงที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอแล้วปรากฏว่ามีสมาชิกคณะกรรมการที่สังกัดพรรคที่ร่วมเป็นรัฐบาลผสมอยู่บ้าง คือ ขาติไทย พรรคไท สังคมชาตินิยม สันติชน พลังประชาชน อย่างละ 1 คน ทั้งนี้ไม่รวมธรรมสังคมนั้น เป็นทั้งหมด 8 คน จะเห็นได้ว่าไม่ได้มีเสียงที่จะครอบงำคณะกรรมการได้ เมื่อหลักการของร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาลกับที่สมาชิกสภาเสนออีก 3 ร่าง ไม่ต่างกันมาก ความขัดแย้งในการประชุมของกรรมาธิการจึงมีไม่มากนัก ผลการพิจารณาเป็นไปในทางที่ฝ่ายผู้เสนอร่างมีความพอใจ จะเห็นได้ จากในกรณีของพรรคประชาธิปัตย์ ผู้เสนอร่าง คือ นายสุรินทร์ มาศดิตถ์ และพวกไม่ได้ขอเสนอแก้ไขการพิจารณาของ

¹² สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สามัญ สมัยที่ 2) ครั้งที่ 4" วันที่ 4 กรกฎาคม 2518, หน้า 217-329.

กรรมวิธีการเลย ยกเว้นประเด็นปลีกย่อยประเด็นเดียวเท่านั้น ผู้เสนอร่างอีก 2 พวก คือ นายแคล้ว นรปติ แห่งพรรคแนวร่วมสังคมนิยม และนายประทีป ทองคำใส แห่งพรรคธรรมสังคมน ก็ได้ออกขอแก้ไขผลการพิจารณาของกรรมวิธีการบ้างเล็กน้อย อย่างไรก็ตามได้มีสมาชิกสภาเป็นจำนวนมากขอแปรญัตติในชั้นกรรมวิธีการ แต่ส่วนใหญ่คณะกรรมวิธีการไม่เห็นด้วย จึงมีผู้แปรญัตติขอสงวนไว้แปรญัตติในวาระที่ 2 เป็นจำนวนมาก

ในการประชุมวาระที่ 2¹³ สภาได้ใช้เวลาเป็นประวัติการณ์ในการพิจารณา และมีผู้อภิปรายและขอแปรญัตติไว้เป็นจำนวนมาก แต่ส่วนใหญ่ที่ประชุมยืนยันตามความเห็นของคณะกรรมวิธีการ ที่ประชุมได้ใช้เวลาถึง 2 วัน เต็ม ๆ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือในวันพฤหัสบดีที่ 18 และ วันศุกร์ที่ 19 กันยายน 2518 โดยวันแรกใช้เวลาตั้งแต่ 9.25 น. ถึง 18.10 น. และวันที่สอง 9.20 น. ถึง 19.10 น. ที่ใช้เวลามากเช่นนี้เพราะมีผู้อภิปรายเป็นจำนวนมาก คือ ในวันแรกมีผู้อภิปรายถึง 57 คน และในวันที่สอง 42 คน ปรากฏว่าในวันที่สองการพิจารณายังไม่เสร็จได้มีพระราชกฤษฎีกาปิดประชุมสภาเสียก่อน

อย่างไรก็ตาม ได้มีการประชุมสภาสมัยวิสามัญ เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ต่อในวันพฤหัสบดีที่ 16 ตุลาคม 2518 ซึ่งใช้เวลาพิจารณาอีก 1 วันเต็ม ๆ คือ ตั้งแต่ 9.15 น. ถึง 20.20 น. มีผู้อภิปรายต่อจากที่ค้างไว้ถึง 62 คน ปรากฏว่าที่ประชุมได้มีมติให้ผ่านการพิจารณาในวาระที่ 2 ได้ และในวาระที่ 3 ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้และได้ส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไปด้วยคะแนนเสียง 156 ต่อ 1

ผลการพิจารณาของวุฒิสภาเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีความสำคัญมาก เพราะเป็นร่างพระราชบัญญัติเพียงไม่กี่ฉบับที่ทางวุฒิสภามีความเห็นขัดแย้งกับสภาผู้แทน วุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ในการประชุมวิสามัญครั้งที่ 3 ปรากฏว่าได้มีผู้อภิปรายทั้งคัดค้านและเห็นด้วยรวมทั้งสิ้น 19 คน ที่ประชุมมีมติในวาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการ ไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนเสนอด้วยคะแนนเสียง 38 ต่อ 19 ประเด็นสำคัญที่สภาสูงไม่เห็นด้วยพอสรุปได้คือ

ประเด็นหลักที่ถูกคัดค้านมากได้แก่ การให้มีการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลทุก 5 ปี ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะมีการเลือกตั้งใหม่หรือเลือกใหม่ แล้วแต่กรณี ภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

¹³ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยที่ 2) ครั้งที่ 27 และครั้งที่ 28 และ (วิสามัญ) ครั้งที่ 6" วันที่ 18-19 กันยายน และ 16 ตุลาคม 2518, หน้า 1-238, 239-432 และ 2-176.

วุฒิสมาชิกส่วนใหญ่อภิปรายคัดค้านประเด็นดังกล่าวข้างต้น โดยให้เหตุผลว่าสถานการณ์บ้านเมืองของประเทศไทย ในขณะนั้นยังไม่เหมาะที่จะมีการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านฯลฯ เพราะสถานการณ์รอบบ้านหรือภายในบ้านกำลังได้รับภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ที่กำลังขยายตัวอย่างกว้างขวาง ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้อาจจะเป็นผลดีในแง่ของพวกที่เป็นผู้ฝึกไฟในลัทธิคอมมิวนิสต์แต่เป็นผลเสียในผู้ฝึกไฟในระบอบประชาธิปไตย วุฒิสภาเห็นว่าประเทศเวลานั้นกำลังอยู่ในระยะที่จะสร้างระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคงเข้มแข็ง ฉะนั้นจะเป็นการเสี่ยงที่จะปล่อยให้กฎหมายนี้ออกไป เพราะร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้วนั้น มิได้กำหนดคุณสมบัติในด้านคุณวุฒิการศึกษาของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลไว้จะเป็นผลให้บุคคลซึ่งเป็นใครก็ได้ อาจเป็นราษฎรที่มีคุณสมบัติแต่ไม่มีความสามารถในการบริหาร มาปกครอง ตำบล หมู่บ้าน หรือเป็นผู้มีอิทธิพลทางการเงิน ก็อาจจะเป็นเครื่องมือของลัทธิคอมมิวนิสต์ได้ บรรดาวุฒิสมาชิกเห็นว่า ถ้ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่รู้หนังสือ เขียนไม่ออก ไม่รู้วิธีการบริหาร ไม่มีประสบการณ์จะบริหารได้อย่างไร ฉะนั้น วุฒิสภาเชื่อว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะไม่ได้ผลอย่างที่กำหนดไว้ในหลักการ คือ ประสงค์ที่จะให้การบริหารของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีประสิทธิภาพ ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีฐานะมั่นคงขึ้น และให้การปราบปรามรักษาความสงบเรียบร้อยดีขึ้น

ส่วนในประเด็นที่ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบลเลือกตั้งใหม่พร้อมกันหมด ภายใน 90 วันนับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับนั้นวุฒิสมาชิกส่วนใหญ่อภิปรายไม่เห็นด้วย โดยอ้างว่าทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินประมาณ 400-700 ล้านบาท โดยไม่จำเป็น ยังมีเรื่องอื่นที่จำเป็นจะต้องใช้ เงินมากกว่าการที่จะนำเงินจำนวนมากไปทุ่มเทกับการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถ้ากฎหมายฉบับนี้ออกมาก็คจะเป็นการเพิ่มภาระให้แก่รัฐบาลเป็นอย่างมาก ที่จะต้องหาเงินมาใช้ในการนี้เพราะเป็นเงินจำนวนไม่น้อยทีเดียว วิจัยหาเงินของรัฐบาลก็หนีไม่พ้นจากการเก็บภาษีอากรของประชาชนทั่วประเทศซึ่งจะทำให้ประชาชนเดือดร้อน

ในประเด็นที่กำหนดให้เลือกตั้งใหม่ พร้อมกันหมดภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ วุฒิสมาชิกบางท่านอภิปรายไม่เห็นด้วยโดยให้เหตุผลไว้ว่า เนื่องจากกำหนดระยะเวลาสั้นไปควรขยายเวลาให้ยาวกว่านี้ เพราะภายใน 90 วัน เกรงว่ากระทรวงมหาดไทยจะไม่สามารถดำเนินการได้ และไม่เห็นด้วยที่จะให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลเลือกตั้งพร้อมกันหมดภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ เพราะเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณโดยใช่เหตุ ควรให้แต่ละคนอยู่จนครบวาระแล้วไปเลือกเอาตอนนั้น เช่น กำนันคนใดมีระยะเวลาอยู่ในตำแหน่งอีก 2 ปี ก็ให้อยู่ต่อไปจนครบวาระแล้วค่อยเลือกกันใหม่ เพราะวิธีนี้จะช่วยลดเงินงบประมาณที่จะต้องนำมาใช้ในการเลือกตั้งพร้อมกันหมดได้ถึงเกือบ 300 ล้านบาท

อีกประเด็นหนึ่งที่มีการคัดค้าน คือ คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ วุฒิสมาชิกบางท่านอภิปรายไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอมา เพราะไม่ได้กำหนดคุณสมบัติด้านวุฒิการศึกษาไว้ วุฒิสมาชิกบางท่านไม่เห็นด้วยที่จะให้คนที่เคยทุจริตต่อหน้าที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้ และควรกำหนดไม่ให้สมาชิกของ พรรคการเมืองได้ด้วย

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้สะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่าง ในทัศนะทางการเมืองระหว่างสภาล่างและสภาสูงได้เป็นอย่างดี ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ก่อให้เกิดความไม่พอใจในกลุ่มอนุรักษนิยม รวมทั้งกลุ่มทหารที่ไม่เห็นด้วย และได้มีการขัดขวางร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ การไม่เห็นด้วยของวุฒิสภาแสดงให้เห็นว่า กลุ่มอนุรักษนิยมมีอิทธิพลต่อวุฒิสภาไม่น้อย

ต่อมา นายสุรินทร์ มาศดิตถ์ ได้เสนอญัตติขอให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยัน ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่วุฒิสภาให้ยับยั้งไว้ก่อน สภาผู้แทนราษฎร ได้เปิดประชุมสมัยวิสามัญ สมัยที่ 2¹⁴ เพื่อพิจารณาญัตตินี้เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2518 ที่ประชุมได้อภิปรายเรื่องนี้กันอย่างกว้างขวาง มีผู้อภิปรายถึง 29 คน และที่ประชุมได้มีมติยืนยันมติเดิมของสภาผู้แทนราษฎรที่จะให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ประกาศใช้เป็นกฎหมายด้วยคะแนนเสียง 151 คน จากสมาชิกที่มาประชุม 192 คน

จากการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติยืนยันมติเดิมที่ต้องการให้พระราชบัญญัติฉบับนี้ประกาศใช้เป็นกฎหมายด้วยคะแนนเสียงเกินกว่าครึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด คือมีเสียงยืนยัน 151 คน จากสมาชิกทั้งหมด 269 คน ทำให้โดยหลักการแล้วให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งจะต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

ประเด็นสำคัญที่น่าสนใจ คือ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้รับการประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ใช้เป็นกฎหมายได้ โดยมีการอ้างว่าได้มีการยุบสภาก่อนเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2519 ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติจึงเป็นร่างที่สภาได้อนุมัติเรียบร้อยแล้ว แต่ไม่มีการประกาศใช้ และเป็นร่างที่มีการขัดแย้งกันอย่างมากระหว่างสภาล่างกับสภาสูง¹⁵

¹⁴ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา “รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (วิสามัญ สมัยที่ 2) ครั้งที่ 1” วันที่ 7 พฤศจิกายน 2518, หน้า 44-111.

¹⁵ สุจิต บุญบงการ, บทบาทของสภานิติบัญญัติ (กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526), หน้า 56-63.

จะเห็นได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความสนใจเสนอร่างกฎหมายให้สภาพิจารณา มากกว่าสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้ง โดยในจำนวนร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาเป็นผู้เสนอมี ร่างพระราชบัญญัติที่เป็นการปรับปรุงการบริหารงานของรัฐบาลและหน่วยงานราชการเพื่อก่อให้เกิด ความเป็นธรรมแก่ประชาชน ร่างพระราชบัญญัติบางฉบับมีผลกระทบต่อการบริหารงานของระบบราชการ มากจนบางครั้งรัฐบาลไม่ยอมเสนอเข้ามาเอง แต่สมาชิกสภากลับเป็นผู้เสนอ¹⁶ และเมื่อเสนอเข้าสู่ สภาแล้วจะถูกกีดกันจากรัฐบาลในทุกวิถีทาง ดังเช่น ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับ ที่) พ.ศ. ที่ถูกรัฐบาลขอไปพิจารณาก่อนรับหลักการ ทำให้เสียเวลาและถูกปรับปรุง แก้ไขบางส่วน นอกจากนี้ยังต้องรับแรงเสียดทานจากกลุ่มบุคคลที่จะเสียประโยชน์ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่ บ้าน ฯลฯ ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้น ข้าราชการบางหน่วยงานที่จะต้องลดบทบาทในการควบคุม กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ลงไปเป็นอันมาก อีกทั้งยังต้องต่อสู้กับวุฒิสภาที่ไม่ยอมให้กฎหมายออกไป บังคับใช้ และเมื่อสภาผู้แทนยืนยันมติเดิมให้ร่างกฎหมายประกาศใช้เป็นกฎหมาย ก็ยังมีการถ่วงเวลา ในการนำประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา จนมีการยุบสภา และใช้เหตุผลแห่งการยุบสภาเป็นข้ออ้าง ว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวยังไม่ได้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา จึงไม่มีผลประกาศใช้เป็น กฎหมาย และทำให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ตกไปในที่สุด ซึ่งกว่าที่ประเทศไทยจะมีการเลือกตั้ง กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ก็ในเดือนกรกฎาคม 2535 นับเป็นระยะเวลาถึง 17 ปีนับแต่ที่สภาผู้แทนราษฎร ได้ยืนยันให้มีการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2518 เลยทีเดียว

อย่างไรก็ดี ก็ได้มีร่างพระราชบัญญัติบางฉบับที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นรัฐสภาใน ระบอบประชาธิปไตยที่คำนึงถึงสิทธิของประชาชนผ่านการพิจารณาของรัฐสภาออกมาบังคับใช้เป็น กฎหมายอยู่บ้าง เช่น พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2519 ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปนี้

**พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
(ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2519**

สืบเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 28 วรรคสอง บัญญัติว่า "ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน" ทำให้คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เข้าสู่สภาเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีการออกกฎหมายเพื่อรับรอง สิทธิดังกล่าว ภายใน 2 ปี โดยจะครบกำหนดในวันที่ 7 ตุลาคม 2519 ซึ่งในการเสนอร่างพระราช

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 63-64.

บัญญัติดังกล่าวคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติ บรรพ 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ได้ตรวจชำระใหม่ พ.ศ. เข้าสู่สภาเพื่อพิจารณาต่อเนืองกัน เนื่องจาก การแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในบรรพ 1 จะมีผลเกี่ยวเนื่องกับบรรพ 5 ในส่วนของอายุ ของชายและหญิงที่กำหนดให้เท่ากัน ซึ่งเมื่อมีการแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 จึงต้องแก้ไขบรรพ 5 ด้วย

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ในครั้งแรกที่เสนอเข้าสู่สภา¹⁷ ได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 20 และยกเลิกมาตรา 37,38,39,40,41,42,43,50 และมาตรา 137 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2477 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกา ให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 และ 2 ที่ได้ตรวจชำระใหม่ โดยตามมาตรา 20 เดิม บัญญัติว่า "ผู้เยาว์ยอมบรรลุนิติภาวะเมื่อทำการสมรส หากการสมรสนั้นได้ทำเมื่อฝ่ายชายผู้เยาว์มี อายุสิบเจ็ดปีและฝ่ายหญิงผู้เยาว์มีอายุสิบห้าปีบริบูรณ์แล้ว" ซึ่งที่คณะรัฐมนตรีเสนอได้กำหนดว่า "ผู้เยาว์ยอมบรรลุนิติภาวะเมื่อทำการสมรส หากการสมรสนั้นได้ทำเมื่อชายและหญิงมีอายุสิบแปดปี บริบูรณ์แล้ว หรือการสมรสได้ทำก่อนนั้นโดยศาลอนุญาต" เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและเพื่อให้ สอดคล้องกับการแก้ไขกฎหมายที่ให้ศาลมีอำนาจอนุญาตให้ชายและหญิงที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี บริบูรณ์ทำการสมรสได้และบัญญัติให้เป็นการบรรลุนิติภาวะโดยการสมรสด้วย

นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีการยกเลิกกฎหมายเดิมที่เกี่ยวกับสิทธิในการจัดการทรัพย์สินระหว่างสามีและภรรยา ในส่วนที่เป็นการจำกัดสิทธิของภรรยาซึ่งกฎหมายเดิมบัญญัติไว้ดังนี้
มาตรา 37 หญิงมีสามีนั้นในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วยสินส่วนตัวยอมมีฐานะอย่างบุคคลผู้ บรรลุนิติภาวะ

มาตรา 38 ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติทั้งหลายต่อไปนี้ หญิงมีสามี ถ้ามิได้รับ อนุญาตของสามีหาอาจทำการอันหนึ่งอันใดที่จะผูกพันสินบริคนให้ไม่ได้

การใดอันกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติอันนี้ ท่านว่าเป็นโมฆียะ

มาตรา 39 ในกรณีดังจะกล่าวต่อไปนี้ หญิงมีสามียอมทำการอันผูกพันส่วนของตนใน สินบริคนให้ ได้ โดยมีต้องได้รับอนุญาตของสามีคือ

- (1) เมื่อเป็นการไม่แน่นอนว่าสามียังมีชีวิตอยู่ หรือตายแล้ว
- (2) เมื่อสามีได้สละละทิ้งตน
- (3) เมื่อสามีถูกศาลสั่งแสดงให้เป็นคนไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถ
- (4) เมื่อสามีวิกลจริตต้องเข้าอยู่ในโรงพยาบาลเพื่อพิทักษ์รักษา

¹⁷ สำนักเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 5" วันที่ 13 สิงหาคม 2519, หน้า 69-112.

(5) เมื่อสามีต้องคำพิพากษาลงอาญาจำคุกปีหนึ่งขึ้นไป หรืออาญาแรงกว่านั้น และกำลังรับโทษอยู่

มาตรา 40 หญิงมีสามีอาจทำพินัยกรรมว่าด้วยส่วนของตนในสินบริคนห์ได้ มีพักต้องได้อุญาตของสามี

มาตรา 41 ถ้าหญิงมีสามีได้รับอนุญาตของสามีให้ทำกิจการค้าขายอันใดอันหนึ่งแยกเป็นส่วนหนึ่งต่างหากแล้ว จะทำนิติกรรมและอรรถคดีอย่างใด ๆ ภายในขอบแห่งกิจการค้าขายอันนั้นก็หาจำเป็นต้องมีอนุญาตของสามีอีกชั้นหนึ่งไม่

ถ้าหญิงนั้นทำกิจการค้าขายเช่นนั้นด้วยความรู้เห็นของสามีและสามีก็ได้ทักท้วงประการใดไซ้ ท่านให้ถือว่าสามีได้อุญาตแล้วโดยปริยาย

อนึ่งกรณีจะเป็นอย่างไรก็ตาม หญิงมีสามีจะทำการผูกพันถึงสินบริคนห์ได้แต่จะเพาะเพียงที่เป็นส่วนของตนเท่านั้น

มาตรา 42 สามีจะถอนคืนหรือจำกัดข้ออนุญาตอันตนได้ให้ไว้นั้นก็ได้อ แต่การถอนคืนหรือจำกัดเช่นนี้หาอาจจะยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้บุคคลผู้ทำการโดยสุจริตได้ไม่

มาตรา 43 ถ้าสามีหน่วงหรือถอนการอนุญาตโดยปราศจากเหตุอันสมควร หญิงมีสามีจะร้องขอต่อศาลเพื่อสั่งอนุญาตให้ตนจัดการแ่ส่วนของตนในสินบริคนห์ก็ได้

เวลาพิจารณาคำร้อง ต้องเรียกสามีมาสู่ศาลด้วย

เมื่อศาลเห็นว่าการนั้นจะเป็นคุณประโยชน์แก่หญิงนั้น จะออกคำสั่งอนุญาตก็ได้ และศาลจะถอนคืนหรือจำกัดข้อคำสั่งอนุญาตนั้นเมื่อใดก็ได้ตามแต่จะเห็นสมควร

มาตรา 50 หญิงมีสามียอมถือเอาภูมิลำเนาของสามี ถ้าสามีไปตั้งภูมิลำเนาในถิ่นต่างประเทศและหญิงนั้นมิได้ตามไปอยู่ด้วยและไม่จำต้องตามไปอยู่ด้วยไซ้ ท่านว่าหญิงนั้นยอมมิได้ถือเอาภูมิลำเนาของสามี

ตราบใดสามียังไม่มีภูมิลำเนาหรือไม่มีใครรู้ว่ามีภูมิลำเนาแห่งใด หรือหญิงมีสามีมิได้ถือเอาภูมิลำเนาของสามีไซ้ ตราบนั้นฝ่ายหญิงจะถือเอาภูมิลำเนาต่างหากจากสามีก็ได้

มาตรา 137 วรรคสอง โฉมษียะกรรมอันหญิงมีสามีได้ทำลงนั้น ท่านว่าสามีจะบอกล้างเสียก็ได้

พระราชบัญญัติฉบับนี้ แม้จะมีเพียง 4 มาตรา โดยมีมาตราที่เป็นเนื้อหา 2 มาตรา ในมาตรา 3 ที่ให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 20 เดิม และมาตรา 4 ที่ให้ยกเลิกมาตรา 37 - 43, 50 และมาตรา 137 วรรคสองที่เป็นเรื่องในการจำกัดสิทธิของสตรี แต่ก็มีสมาชิกกลุ่มขึ้นอภิปรายในวาระที่ 1 พอสมควรรวม 6 คน โดยการอภิปรายเน้นหนักไปในเรื่องการเปลี่ยนแปลงอายุในการสมรสของผู้เยาว์จากชาย 17 ปี และหญิง 15 ปี มาเป็น 18 ปีเท่ากัน ซึ่งพันเอกสมคิด ศรีสังคม นายสวัสดิ์ คำประกอบ และ

นายแคล้ว นรปติ เห็นว่าไม่ใช่เป็นการแก้ไขในเรื่อง "สิทธิ" แต่เป็นการแก้ไขในเรื่องความสามารถของบุคคล ซึ่งหญิงและชายย่อมมีความสามารถไม่เท่ากันและเป็นเรื่องธรรมชาติจึงไม่ควรแก้ไขในส่วนนี้ ซึ่งนายสวัสดิ์ คำประกอบ ยังเห็นว่า การตัดมาตรา 37-43 ออกนั้นเป็นการไม่ถูกต้องเพราะเป็นเรื่องความสามารถ การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ "ชายหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน" ไม่ใช่หมายความว่า "ความสามารถเท่าเทียมกัน" ความหมายของคำว่า "เท่าเทียมกัน" ไม่ได้หมายความว่า "เท่ากัน" แต่หมายความว่าแตกต่างกันนิดหน่อยก็ได้ แต่ให้ใกล้เคียงให้ทัดเทียมกัน

ทางฝ่ายผู้สนับสนุนร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้แก่ นายไพโรจน์ ศาสตรเวหา นางสมมุติ สัจจพงษ์ และนายพรณทิพา วัชรโกลบ ได้ลุกขึ้นอภิปรายโดยนายไพโรจน์ ศาสตรเวหา เห็นว่ากฎหมายฉบับนี้มุ่งเกี่ยวกับสิทธิทางกฎหมายที่ชายเคยมีมากกว่าหญิง เช่น การทำนิติกรรมที่หญิงมีสามีจะต้องขออนุญาตจากฝ่ายชายเสียก่อน เป็นต้น ซึ่งนางสมมุติ สัจจพงษ์ และนางพรณทิพา วัชรโกลบ ได้ลุกขึ้นอภิปรายสนับสนุน โดยนางสมมุติ สัจจพงษ์ ได้อภิปรายเพิ่มเติมว่า "สิทธิ" ตามพจนานุกรมในคำแปลทั่ว ๆ ไปก็คือ "ความสำเร็จ" หรือถ้าจะให้แปลในคำของกฎหมายก็คือ "อำนาจอันชอบธรรม" ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจอันชอบธรรมแก่สตรีเท่าเทียมกับชาย ส่วนนางพรณทิพา วัชรโกลบ อภิปรายเพิ่มเติมว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต้องการให้เกิดความเสมอภาคระหว่างชาย-หญิงในหลาย ๆ ทาง ทั้งทางด้านการเมือง การประกอบอาชีพ และสิทธิที่จะพิทักษ์ผลประโยชน์ทั้งทางด้านวัตถุและทางด้านจิตใจในฐานะที่เป็นมนุษย์ด้วยกันจึงควรเปิดโอกาสให้ผู้หญิงได้มีสิทธิต่าง ๆ เท่าเทียมกับผู้ชาย ซึ่งหลังจากได้มีการอภิปรายมาพอสมควรก็ได้มีการลงมติเพื่อรับหลักการ ปรากฏว่า มีผู้รับหลักการ 131 คน ไม่รับหลักการ 7 คน

รัฐบาลได้เสนอให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ จำนวน 35 คน รัฐบาลเสนอ 8 คน พรรคประชาธิปัตย์ 13 คน ชาตินไทย 6 คน กิจสังคม 5 คน และธรรมสังคม 3 คน ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าได้มีการแต่งตั้งกรรมการที่เป็นผู้หญิงถึง 8 คน เนื่องจากเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิของสตรี โดยในการพิจารณาของคณะกรรมการได้แก้ไขมาตรา 3¹⁸ ซึ่งให้แก้ไขมาตรา 20 เป็น "ผู้เยาว์ย่อมบรรลุนิติภาวะเมื่อทำการสมรส หากการสมรสนั้นได้ทำตามบทบัญญัติมาตรา 1448" และมีผู้ขอแปรญัตติรวม 9 คน คือ พันเอกสมคิด ศรีสังคม นายโรน่าน อรุณรังษี นายมานะ พิทยาภรณ์ ร้อยเอกชเชโลม รัตนเสถียร นายประเทือง วิจารณ์ปรีชา นายชัชวาล ชูติมา นายปิยะณัฐ วัชรภรณ์ นายนิสิต เวทย์ศิริ ยานันท์ และนายเปรม มาลากุล ณ อยุธยา

การเปลี่ยนแปลงแก้ไขมาตรา 3 ดังกล่าวซึ่งให้เป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 1448 ที่จะพิจารณากันในร่างพระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติ บรรพ 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ

¹⁸ สำนักเลขาธิการรัฐสภา "รายงานการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 10" วันที่ 9 กันยายน 2519, หน้า 218-232.

พาณิชย์ ที่ได้ตรวจชำระใหม่ พ.ศ. ซึ่งได้มีการพิจารณาภายหลังจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ทุกครั้ง ทำให้การพิจารณาในเรื่องอายุของกลุ่มสมรสต้องไปพิจารณาในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งในการอภิปรายในมาตรา 1448 ได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางว่าจะให้อายุชายและหญิงเป็น 17-15, 17-17, 18-18 หรือ 16-16 และผลสรุปสุดท้ายสภา ก็มีมติให้ชายและหญิงมีอายุ 17 ปีบริบูรณ์เท่ากัน แต่การที่กำหนดให้เป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 1448 ซึ่งยังเป็นเพียงร่างกฎหมาย ทำให้การเสนอพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายจึงต้องกระทำในคราวเดียวกัน ซึ่งได้ทรงลงพระปรมาภิไธยในวันที่ 5 ตุลาคม 2519 ก่อนการยึดอำนาจของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเพียง 1 วันเท่านั้น

การพิจารณามาตรา 4 นายปิยะพันธุ์ วัชรภรณ์ ได้ขอแปรญัตติให้เพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินของกลุ่มสมรสบางประการ เช่น การกำหนดให้กลุ่มสมรสต้องได้รับอนุญาตจากอีกฝ่ายหนึ่งก่อนในการกระทำการใด ๆ หากฝ่าฝืนให้ถือว่าการกระทำนั้นเป็นโมฆะ แต่ที่ประชุมก็เห็นด้วยเพียง 7 คน โดยส่วนใหญ่เห็นคงไว้ตามร่างของคณะกรรมการ และการลงมติให้ส่งไปยังวุฒิสภาหรือไม่ ปรากฏว่า มีสมาชิกยกมือเป็นส่วนมากโดยไม่มีผู้ใดคัดค้าน

การพิจารณาในชั้นรับหลักการของวุฒิสภา¹⁹ นายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้ชี้แจงในเรื่องหลักการโดยให้แก้ไขอายุจาก 18 ปีบริบูรณ์ เป็น 17 ปีบริบูรณ์ และขอให้วุฒิสภาพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 7 ตุลาคม 2519 ซึ่งครบระยะเวลา 2 ปี นับแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งมีสมาชิกวุฒิสภา 5 คนลุกขึ้นอภิปราย โดยส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการจำกัดระยะเวลาในการพิจารณา ซึ่งจะต้องกระทำให้เสร็จตามกำหนดของรัฐธรรมนูญ มีการอภิปรายให้รับหลักการไปก่อนเพื่อให้กรรมการเป็นผู้พิจารณาในรายละเอียดโดย นายมนูญ บริสุทธิ์ ได้ตั้งข้อสังเกตว่า การกำหนดให้การสมรสต้องทำตามบทบัญญัติมาตรา 1448 ทั้งที่ยังไม่มีกฎหมายรองรับจะเป็นวิธีการเสนอกฎหมายที่ถูกขั้นตอนหรือไม่ ซึ่งควรนำบรรพ 5 มาพิจารณาแก้ไขเสียก่อน ซึ่งอาจจะมีปัญหาในขั้นตอนการประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป ที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติรับหลักการ 77 คน โดยรัฐบาลขอตั้งกรรมการวิสามัญ 15 คน แต่สมาชิกขอเป็น 21 คน ซึ่งในจำนวน 21 คน เป็นสมาชิกหญิงจำนวน 8 คน การพิจารณาของคณะกรรมการไม่มีการแก้ไขใดๆ และการพิจารณาในวาระที่ 2²⁰ ไม่มีการอภิปรายใดๆ และที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่ 3 เห็นชอบ 64 คน โดยไม่มีผู้คัดค้าน

¹⁹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 8" วันที่ 15 กันยายน 2519, หน้า 37-54.

²⁰ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา "รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 10" วันที่ 23 กันยายน 2519, หน้า 217-223.

จะเห็นได้ว่า สภาผู้แทนราษฎรได้พยายามที่จะพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิสตรีอย่างเต็มที่ โดยการพิจารณาพระราชบัญญัติฉบับนี้ควบคู่ไปกับพระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติ บรรพ 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ไดตรวจชำระใหม่ พ.ศ. 2519 ซึ่งแม้ว่าบทบัญญัติใน บรรพ 5 จะมีจำนวนมาตรามากมาย แต่สภาผู้แทนราษฎรก็ได้เร่งพิจารณาและส่งเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาในวันเดียวกัน และที่ประชุมวุฒิสภาก็ได้พิจารณาทบทวนบทบัญญัติในบรรพ 5 ในเวลาอันรวดเร็ว และไม่มีการแก้ไขจากร่างเดิม แม้แต่มาตราเดียว และสามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ทันภายในกำหนดระยะเวลา 2 ปี ตามรัฐธรรมนูญ และก่อนการยึดอำนาจของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ทำให้สิทธิของสตรีใกล้เคียงกับชายมากขึ้น

การพิจารณากฎหมายของรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตยจะให้ความสำคัญต่อสิทธิเสรีภาพ ของประชาชนมากขึ้น แม้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้จะต้องรับพิจารณาภายในระยะเวลา 2 ปี นับแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แต่รัฐสภาก็มีทางออกในการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ขยายระยะเวลาได้ แต่รัฐสภาโดยรัฐบาลก็ได้เลือกที่จะเสนอกฎหมายดังกล่าวเข้าสู่สภาเพื่อพิจารณาออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมายมากกว่าที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญซึ่งต่างจากรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ที่พยายามแก้ไขรัฐธรรมนูญให้บทเฉพาะกาลมีผลบังคับใช้ออกไปเพื่อคงอำนาจของตนเองเอาไว้มากกว่าที่จะให้ประชาธิปไตยแก่ประชาชน ซึ่งการพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายฉบับนี้ออกมาบังคับใช้แสดงให้เห็นถึงการเป็นสภาในระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยในช่วงนั้นได้เป็นอย่างดี

รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

ตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 แล้วว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ได้ให้อำนาจวุฒิสภาไว้เป็นอันมาก โดยมีอำนาจเทียบเท่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายประการ นับแต่การมีสิทธิออกเสียงเพื่อเลือกนายกรัฐมนตรี การได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ เพื่อวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมควรเข้าสู่การพิจารณาของสภาหรือไม่ การมีสิทธิออกเสียงลงมติในกรณีที่รัฐบาลถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจตลอดจนการมีบทบาทในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ²¹ ในร่างพระราชบัญญัติที่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน และร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญอันเกี่ยวกับ

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 203(1), (3).

ความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ หรือเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งในการเสนอร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองนี้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอเข้าสู่การพิจารณาในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเนื่องจากคณะรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญอันเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร

การที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.เป็นร่างที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของราชอาณาจักร ก็เนื่องจากหากปล่อยให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร จะทำให้รัฐบาลไม่สามารถควบคุมเสียงของสภาผู้แทนราษฎรได้ทั้งในการรับหลักการหรือการแปรญัตติเพื่อเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อความหรือสาระสำคัญในร่างพระราชบัญญัติ รัฐบาลจึงต้องยืมมือของสมาชิกวุฒิสภาในการควบคุมเสียงในการลงคะแนน

เหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ก็เพื่อที่จะกำหนดระเบียบการจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ซึ่งกำหนดให้ผู้ที่จะมีสิทธิ์รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายหลังจากที่เลิกใช้บทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญในวันที่ 22 เมษายน 2526 จะต้องสังกัดพรรคการเมืองโดยมีสาระสำคัญในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ว่า พรรคการเมืองจะต้องมีสมาชิกในเริ่มแรกไม่น้อยกว่า 5,000 คน โดยจดทะเบียนต่อนายทะเบียนที่กระทรวงมหาดไทยและกำหนดให้สมาชิก 5,000 คน ต้องมาจากภาคละไม่น้อยกว่า 10 จังหวัดและจังหวัดละไม่น้อยกว่า 100 คน โดยรวมแล้วจะต้องมีสมาชิกอยู่ใน 40 จังหวัดทั่วประเทศ และต้องส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งทั่วไปไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมีได้หากไม่ส่ง หรือส่งไม่ครบ หรือไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งต้องยุบพรรคการเมือง

ในการพิจารณาในวาระที่²² มีสมาชิกลุกขึ้นอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง โดยกล่าวโจมตีรัฐบาล และนายกรัฐมนตรีถึงความไม่จริงจังของรัฐบาลในการเสนอกฎหมายฉบับนี้เข้ามาในเวลาที่ไม่เหมาะสม ซึ่งถ้ารัฐบาลมีความจริงจังจะต้องเสนอกฎหมายเข้ามาก่อนที่จะมีการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2522 เพื่อให้บังคับใช้ทันในการการเลือกตั้งที่ผ่านมา โดยมีผู้อภิปรายรวม 12 คน คือนายบัญญัติ บรรทัดฐาน นายสมาน ชมภูเทพ นายประเทือง วิจารณ์ปรีชา นายบุญเกิด นาคดี นายวิเชียร เวชสวรรค์ นายเกษม ศิริสัมพันธ์ นายศิริ พงษ์ทอง นายพิภพ อะดิติรัตน์ นายประยูร สุรนิวงศ์ นายสมัคร สุนทรเวช นายคณิน บุญสุวรรณ และนายอัมพร จันทระเจริญ ซึ่งเมื่อดูจากผู้อภิปรายแล้วจะเห็นได้ว่า ผู้อภิปรายทั้ง 12 คน เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น ไม่มีสมาชิกวุฒิสภาลุกขึ้นอภิปรายแม้แต่คนเดียว อันเป็นการยืนยันถึงการไม่มีบทบาทในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาได้เป็นอย่างดี

²² สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา “รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 20 (สมัยวิสามัญ)” วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2523, หน้า 2-68.

ในการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนทั้ง 12 คนได้แสดงให้เห็นถึง การต้องการให้มีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองออกมาบังคับใช้ แต่ได้อภิปรายไปในเชิงว่ารัฐบาลไม่มีความจริงใจหลายประการ ตามคำอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่านดังนี้

นายบัญญัติ บรรทัดฐาน ได้กล่าวโดยสรุปว่า การที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีสมาชิกรวมตัวกันไม่ต่ำกว่า 5,000 คน และกระจายไปอย่างน้อย 40 จังหวัดทั่วประเทศ และรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบอธิบายว่า ด้วยความมุ่งประสงค์ที่อยากจะเห็นพรรคการเมืองได้ก่อตั้งขึ้นมาจากฐานของประชาชนอย่างแท้จริง ทุกภาคทุกจังหวัด อยากเห็นพรรคการเมืองมีความมั่นคงเป็นปึกแผ่นแน่นหนา เป็นพรรคการเมืองใหญ่ๆ ไม่มีพรรคเล็กพรรคน้อย และพรรคการเมืองจะต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่พึงมีได้อีกด้วย ซึ่งตามการอธิบายดังกล่าวไม่สามารถทำให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นมาตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นพรรคการเมืองที่เข้มแข็งได้ ถ้ารัฐบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งนายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันนี้ (พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์) มีความจริงใจต่อประชาธิปไตย จะต้องออกกฎหมายมาก่อนการเลือกตั้งใหญ่เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2522 ที่ผ่านมาและต้องไม่เขียนบทเฉพาะกาลในมาตรา 204 ของรัฐธรรมนูญซึ่งมีผลให้บังคับใช้บทบัญญัติที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง การสมัครรับเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่ง และพันสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยสิ้นเชิง หากตราบดทึบยังไม่ยกเลิกมาตรา 204 ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวการจะมีกฎหมายพรรคการเมืองหรือไม่มีกฎหมายพรรคการเมืองผลก็ไม่แตกต่างกัน

นายเกษม ศิริสัมพันธ์ ได้กล่าวดำนิในการที่กำหนดให้มีสมาชิกพรรคการเมืองในระยะเริ่มแรกที่ต้องมี 5,000 คน และกระจายอยู่ตามภาคต่าง ๆ เพราะพรรคการเมืองมีลักษณะเป็นธรรมชาติ ต้องเติบโตตามสภาวะธรรมชาติ ไม่สามารถเกิดขึ้นด้วยกฎหมายฉบับเดียว ซึ่งการที่พรรคการเมืองไทยไม่เจริญเติบโตก็เพราะว่าเราไม่มีเวลาจะสร้างพรรคการเมือง พอจะมีจะสร้างพรรคการเมืองก็เกิดเหตุวิบัติ ทุกครั้งไป เดี่ยวก็มีโน่นเดี่ยวก็นี่ เดี่ยวก็คว่ำกระดานกัน เดี่ยวกระทบโรงกัน ปากอย่างหนึ่งก็บอกว่าเราจะสนับสนุนพรรคการเมือง แต่การกระทำต่างๆ นั้น กระทำในลักษณะที่จะให้เสื่อมเสียแก่พรรคการเมืองตลอดเวลา เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองพรรคการเมืองก็ตกเป็นเหยื่อทุกครั้ง ดังนั้น จึงควรมีความจริงใจต่อพรรคการเมืองไม่ใช่เพียงแต่มีกฎหมายพรรคการเมืองเท่านั้น

สำหรับสมาชิกคนอื่น ๆ ก็ได้มีการอภิปรายโจมตีต่อการที่ร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาลทำให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองยากขึ้นและมีความยุ่งยากมากแต่ถึงอย่างไรก็ตามรัฐสภาก็ได้ลงมติรับหลักการโดยไม่มีผู้ใดคัดค้าน และแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณาจำนวน 35 คน เป็นของรัฐบาล 13 คน วุฒิสภา 9 คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 13 คน

การพิจารณาของคณะกรรมการมีสมาชิกขอแปรญัตติจำนวน 15 คน คือ นายสมาน ชมภูเทพ นายอรรัง ธารเสนา นายญาติ ไหวดี นายประสพ บุชราคม นายหัด ดาวเรือง นายบุญเกิด พิมพัวร์เมธากุล นายธีระพันธ์ เพชรสุวรรณ นายจรัส พัวช่วย นายยุทธกิจ เจนปรมกิจ นายไพฑูรย์ โมกขมรรคกุล นายเทอดพงษ์ ไชยนันท์ นายชวลิต วิเศษสิทธิกุล นายปิยะณัฐ วัชรภรณ์ นายสุเทพ อาจสารี และนายเหลื่อม พันธุ์ฤกษ์ โดยนายกระมล ทองธรรมชาติ ประธาน คณะกรรมการ ได้ลุกขึ้นชี้แจงหลักการในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองต่อที่ ประชุมรัฐสภา รวม 2 ประการ²³ ดังนี้

“ประการแรก คณะกรรมการได้ยึดเอาเจตนารมณ์ของรัฐสภาแห่ง นี้ที่ได้รับหลักการร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ อย่างท่วมท้น คือ ในการดำเนินการพิจารณาก็คำนึงถึงเจตนารมณ์ที่ ท่านสมาชิกของรัฐสภา แห่งนี้ได้แสดงไว้ในชั้นรับหลักการ

ประการที่ 2 คณะกรรมการได้ยึดถือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญอย่างมากต่อการ เสริมสร้างระบบพรรคการเมืองให้เป็นกลไกสำคัญ ใน การปกครอง ระบบประชาธิปไตยซึ่งไม่เคยมีรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ได้ให้ความสำคัญ สำคัญไว้..... ด้วยเหตุนี้คณะกรรมการจึงพยายามที่จะปรับปรุงร่าง พระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของท่านสมาชิกผู้มีเกียรติ และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ สิ่งใดที่เพิ่มขึ้นไป ก็ด้วยเจตนารมณ์ ที่จะสนองเจตนารมณ์ของท่านสมาชิกผู้มีเกียรติและรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้.....”

การพิจารณาของสมาชิกในวาระที่ 2 ได้มีการประชุมพิจารณากันถึง 5 ครั้ง²⁴ ซึ่งนอกจากสมาชิกที่ขอแปรญัตติไว้จะได้ลุกขึ้นอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง เนื่องจากในการขอแปรญัตติ แม้ว่าจะมีผู้ขอแปรญัตติเพียง 15 คน แต่ก็ได้ขอแปรญัตติไว้คนละหลายมาตรา แล้วยังมีสมาชิกลุกขึ้น

²³ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา “รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 7” วันที่ 4 กรกฎาคม 2523, หน้า 439-440.

²⁴ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา “รายงานการประชุมรัฐสภา (สมัยสามัญ)” ครั้งที่ 7,9,10,12 วันที่ 4,18,25 กรกฎาคม และ 1 สิงหาคม 2523 และครั้งที่ 5 วันที่ 12 มิถุนายน 2524, หน้า 498-573,694-717,452-790,1-33 และหน้า 403-446.

อภิปรายอีก 19 คน (ไม่รวมกรรมการที่ขอสงวนคำแปรญัตติไว้อีกจำนวนหนึ่ง) ทำให้การอภิปรายเป็นไปอย่างยาวนาน และประชุมกันหลายครั้งจึงผ่านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าสมาชิกที่ได้ทำการอภิปรายทั้งหมด 34 คน เป็นสมาชิกวุฒิสภาเพียง 2 คน คือร้อยตำรวจโทชาญ มนูญธรรม และนางวิมล ศิริไพบูลย์ โดย นางวิมล ศิริไพบูลย์ ได้อภิปรายมาตรา 35 ทวิ อันเป็นมาตราที่คณะกรรมการได้เพิ่มขึ้นใหม่เกี่ยวกับเงินสนับสนุนพรรคการเมือง สำหรับพรรคการเมืองที่มีสมาชิกตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป โดยนางวิมล ศิริไพบูลย์ เห็นว่าการกำหนดให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเพียง 20 คนจะทำให้พรรคการเมืองไม่เป็นพรรคใหญ่ ๆ ตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายฉบับนี้และจะเกิดพรรคเล็กพรรคน้อยขึ้นเพื่อขอรับเงินสนับสนุน ซึ่งตามมาตรานี้ได้มีการอภิปรายทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกันหลากหลายมากมายและในที่สุดก็ได้มีการลงมติ ให้ตัดมาตรานี้ออกด้วยคะแนน 158 ต่อ 101 ส่วนร้อยตำรวจโทชาญ มนูญธรรมได้อภิปรายในเรื่องการประชุมเพื่อตั้งพรรคการเมืองซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

นอกจากนี้ยังมีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางตามมาตรา 7 ในเรื่องเกี่ยวกับจำนวนสมาชิก แรกเริ่มจำนวน 5,000 คนและจำนวนสมาชิก ในแต่ละจังหวัดซึ่งเดิมกำหนดไว้ภาคละสิบจังหวัด จังหวัดละไม่น้อยกว่า 100 คน และกรรมการได้แก้ไขเป็นจังหวัดละไม่น้อยกว่า 50 คน ซึ่งมีสมาชิกขอแปรญัตติให้เหลือสมาชิกเริ่มแรกน้อยลง โดยนายญาติ ไหวดี ขอให้เหลือ 2,000 คน นายไพฑูรย์ โมกขมรรคกุล ขอให้เหลือ 3,000 คน และนายปิยะณัฐ วัชรภรณ์ กับพวก ขอให้เหลือเพียง 500 คน ส่วนจำนวนจังหวัดแต่ละภาคมีการเสนอให้เหลือภาคละ 5 จังหวัด โดยนายปิยะณัฐ วัชรภรณ์ กับพวกได้ขอให้ตัดบทบัญญัติดังกล่าวออก การอภิปรายตามมาตรานี้ได้ใช้ระยะเวลาในการอภิปรายยาวนานมาก โดยใช้ระยะเวลาในการประชุมถึง 3 ครั้ง ในวันที่ 4, 18, 25 กรกฎาคม 2523 ซึ่งที่ประชุมได้ลงมติให้คงร่างที่คณะกรรมการได้แก้ไขด้วยคะแนน 148 ต่อ 81

ประเด็นที่น่าสนใจอีกประเด็นหนึ่งก็คือในเรื่องการประชุมตั้งพรรคการเมือง ซึ่งกำหนดให้ต้องมีสมาชิกเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของผู้ลงชื่อเข้าเป็นสมาชิก ทำให้ต้องมีผู้เข้าร่วมประชุมอย่างน้อย 500 คน และยังกำหนดให้ต้องเป็นหนึ่งในสิบของสมาชิกในแต่ละภาคแต่ละจังหวัดด้วยทำให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ลูกขึ้นอภิปรายไม่เห็นด้วยอย่างมาก เนื่องจากจะต้องทำให้เสียค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ค่าที่พัก และค่าอาหารให้แก่สมาชิกที่มาร่วมประชุมเป็นจำนวนมากและขอให้ลดจำนวนลงเหลือ 100 คน ซึ่งคณะกรรมการ เห็นว่าควรให้มีจำนวน 500 คน แต่ให้เป็นต่างจังหวัดแค่ 100 คน โดยมีพลตำรวจโทชาญ มนูญธรรม ซึ่งเป็นวุฒิสมาชิกได้อภิปรายสนับสนุนความเห็นของเหล่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย ในที่สุดก็ได้มีการลงมติว่าจะให้เป็นไปตามที่สมาชิกเสนอหรือเป็นไปตามที่คณะกรรมการเสนอ ซึ่งที่ประชุมได้ลงมติให้ใช้ตามที่สมาชิกเสนอด้วยคะแนน 143 ต่อ 96

อย่างไรก็ดี ร่างพระราชบัญญัตินี้ ได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาในวาระที่ 2 และมีมติในวาระที่ 3 ให้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย จำนวน 262 คน โดยไม่มีผู้คัดค้าน

จะเห็นได้ว่า รัฐบาลได้ใช้วุฒิสภาเป็นเครื่องมือในการออกกฎหมายที่รัฐบาลเห็นว่า จะมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ กฎหมายการเงิน หรือแม้แต่กฎหมายพรรคการเมืองฉบับนี้ซึ่งจะมีผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาลในอนาคตภายหลังการเลือกตั้งหลังจากบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง ซึ่งหากปล่อยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณาก่อนแล้วก็จะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปมากกว่าที่ผ่านการพิจารณาของการประชุมร่วมกันของทั้งสองสภา โดยเฉพาะในส่วนที่กำหนดให้มีการตั้งพรรคการเมืองยากขึ้นกว่าเดิม การกำหนดจำนวนสมาชิกแรกตั้งมากกว่ากฎหมายพรรคการเมืองฉบับก่อน ๆ มาก การกำหนดให้มีสมาชิกในแต่ละภาคแต่ละจังหวัดจำนวนมาก ซึ่งแม้ว่าในการประชุมรัฐสภาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้ขอแปรญัตติ หรือขอใช้สิทธิพิเศษของสภาในการแก้ไขบทบัญญัติในร่างกฎหมาย ให้การดำเนินการต่าง ๆ ในการจัดตั้งพรรคการเมืองกระทำได้ง่ายขึ้น แต่การจัดตั้งพรรคการเมืองก็ยังคงกระทำได้ยากกว่าเดิม

วุฒิสภาจะไม่ค่อยมีบทบาทในการอภิปราย หรือขอแปรญัตติและมักจะเป็นผู้ฟังที่ดี เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่เป็นทหาร และมีจำนวนถึง 185 คน จากวุฒิสมาชิก 225 คน การอภิปรายส่วนใหญ่จะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นฝ่ายอภิปราย แต่วุฒิสมาชิก จะมีบทบาทในการใช้เสียงลงมติในแต่ละมาตราที่มีการแก้ไขหรือข้อขัดแย้งระหว่างกรรมาธิการกับสมาชิก หรือกรรมาธิการเสียงข้างน้อย ซึ่งจะทำให้ร่างกฎหมายฉบับนี้เป็นไปตามความต้องการของฝ่ายรัฐบาลให้มากที่สุด โดยเฉพาะในส่วนของเงินอุดหนุนพรรคการเมืองที่มีสมาชิกตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป ซึ่งคณะกรรมาธิการได้เพิ่มเติมเพื่อเป็นประโยชน์ต่อพรรคการเมือง และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อภิปรายเห็นด้วยหลายคน แต่ที่ประชุมรัฐสภาก็ให้ตกไป ด้วยคะแนนเสียงที่ไม่แตกต่างกันมากนัก การลงมติในมาตราอื่น ๆ ก็เช่นกันจะมีคะแนนเสียงของฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย มีจำนวนมากทั้งสองฝ่ายยกเว้นการลงมติในวาระที่ 1 และ 3 ที่เสียงออกมาเป็นเอกฉันท์

การมีพรรคการเมืองขนาดใหญ่และเข้มแข็ง จะเป็นอุปสรรคต่อรัฐบาลที่มีนายกรัฐมนตรีที่มาจากพรรคแต่งตั้งและมีข้าราชการหรือบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นคณะรัฐมนตรี จึงทำให้รัฐบาลพยายามทุกวิถีทางที่จะคงอำนาจของตนไว้ โดยให้สมาชิกวุฒิสภาหาทางแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อขยายบทเฉพาะกาลออกไป เพื่อคงอำนาจของฝ่ายทหารให้นานที่สุดแต่ก็ทำไม่สำเร็จ รัฐบาลจึงหันมาใช้วิธีการสลายพรรคการเมืองเพื่อไม่ให้เกิดความเข้มแข็ง โดยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้ยุบสภาเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2526 และให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 18 เมษายน 2526 โดยให้ระยะเวลาหาเสียงเพียง 1 เดือน และผู้ที่สมควรรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่จำเป็นต้องสังกัดพรรคการเมือง ทำให้พรรคการเมืองไม่เข้มแข็ง มีผู้แยกตัวออกมาสักร้อยละโดยไม่สังกัดพรรคการเมืองจำนวนมาก ซึ่งภายหลังจากการเลือกตั้งแล้วยังมีการย้ายพรรค

กันจนวายเป็นเพื่อรวบรวมสมาชิกให้มากที่สุด เพื่อจัดตั้งรัฐบาลและก่อนวันที่ 22 เมษายน 2526 จะต้องเข้าสังกัดพรรคการเมือง เพื่อมิให้พ้นสภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีการซื้อตัวสมาชิกกันจำนวนมาก และไม่สามารถตกลงกันในการสรรหานายกรัฐมนตรีที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ในที่สุดจึงต้องไปเชิญพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป ซึ่งการออกกฎหมายพรรคการเมืองแต่ไม่ยอมให้มีผลบังคับใช้ในการเลือกตั้งภายหลังบทเฉพาะกาล ของรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง และให้เวลาในการหาเสียงเลือกตั้งน้อย ทำให้พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองให้เข้มแข็ง และมีขนาดใหญ่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เท่าที่ควร

จากกรณีศึกษาทั้งในสภาแต่งตั้ง และรัฐสภา จะเห็นได้ว่าการพิจารณาร่างกฎหมายในสภาที่มาจากแต่งตั้ง จะกระทำด้วยความรวดเร็ว สมาชิกไม่ค่อยมีบทบาทในการพิจารณาเท่าที่ควร ส่วนการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรจะมีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง และใช้เวลาในการพิจารณามาก สำหรับการอภิปรายในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้อภิปรายเป็นส่วนใหญ่ วุฒิสภาไม่ค่อยมีบทบาทมากนัก

จำนวนกฎหมายที่ออกมาของสภาแต่งตั้งจะมีจำนวนมากแต่จะขาดความละเอียดรอบคอบในการพิจารณา และทำให้ต้องมีการออกกฎหมายตามมาเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของกฎหมายนั้น ส่วนการพิจารณากฎหมายในสภาเลือกตั้งจะมีจำนวนน้อย แต่มีความละเอียดรอบคอบและเป็นประชาธิปไตยมากกว่า

สภาแต่งตั้งที่แตกต่างจากสภาแต่งตั้งอื่น ๆ ได้แก่ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ซึ่งสมาชิกจะมีบทบาทในการอภิปรายมากและมีการออกกฎหมายโดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ และประโยชน์ของประชาชน มากพอสมควร

การกำหนดกรณีศึกษานี้คำนึงถึงสภาพการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมตลอดจนรูปแบบ โครงสร้าง และที่มาของสภาเป็นส่วนประกอบกัน เพื่อพิจารณาว่าในแต่ละสภาได้มีการออกกฎหมายเพื่อมารองรับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างไร มีปัจจัยใดที่ทำให้มีการออกกฎหมายเช่นนั้น และมีกลุ่มบุคคล หรือองค์กรใดที่มีผลต่อการออกกฎหมาย ซึ่งจะได้วิเคราะห์ในบทที่ 5 ต่อไป