

บทที่ 6

บทสรุป

การศึกษาบทบาทรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย โดยศึกษาเฉพาะกรณีกระบวนการนิติบัญญัติไทย เฉพาะช่วง พ.ศ. 2507-2516 นั้น จากการศึกษาถึงกระบวนการในการเสนอร่างพระราชบัญญัติการพิจารณาและอนุมัติร่างพระราชบัญญัติ ตลอดจนพระราชบัญญัติที่ออกมาทั้งหมดในช่วงระยะเวลาดังกล่าว โดยเริ่มต้นศึกษาถึงสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม พบว่า

1. บรรยากาศทางการเมือง เป็นส่วนสำคัญในการกำหนดบทบาทของรัฐสภาและกระบวนการนิติบัญญัติ โดยจากบรรยากาศทางการเมือง ในช่วง 10 ปีที่จอมพลถนอม กิตติขจร บริหารประเทศ อาจกล่าวได้ว่าอำนาจในการปกครองประเทศอยู่ในมือฝ่ายบริหาร ซึ่งประกอบไปด้วยข้าราชการประจำ และและถึงแม้ว่าจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 และได้มีการจัดให้มีพรรคการเมือง สภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้ง แต่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็ร่างจากสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นสภาแต่งตั้งจากฝ่ายบริหารอันประกอบไปด้วยข้าราชการประจำ รูปแบบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจึงยังมีการสงวนอำนาจไว้ในรูปแบบของการกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร และข้าราชการประจำสามารถได้รับแต่งตั้งให้เป็นวุฒิสมาชิกได้ และเมื่อมีปัญหาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ จอมพลถนอมก็ตัดสินใจรักษาอำนาจตนเองไว้ด้วยการปฏิบัติตนเอง

จากโครงสร้างรัฐสภาที่สภาร่างรัฐธรรมนูญและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นกลไกในการออกกฎหมาย และเป็นสภาที่มาจาก การแต่งตั้ง และสมาชิกสภา มาจากข้าราชการประจำ ทำให้การพิจารณาและอนุมัติร่างกฎหมาย เป็นไปอย่าง

รวดเร็ว การอภิปรายใช้เวลาไม่นาน การพิจารณาโดยสภาเดียวไม่มีฝ่ายค้านที่จะอภิปรายโต้แย้ง สมาชิกสภาเป็นผู้ที่ฝ่ายบริหารแต่งตั้ง จึงไม่ค่อยมีการอภิปรายโต้แย้ง ทำให้กฎหมายที่ออกในช่วงที่รัฐสภา เป็นสภาที่มาจากการแต่งตั้งออกได้รวดเร็ว และมีจำนวนมากกว่าในช่วงที่มีสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นสภาที่มาจากการเลือกตั้ง รวมทั้งการพิจารณากฎหมายของสภาเป็นการพิจารณากฎหมายของฝ่ายบริหาร เนื่องจากกฎหมายที่เสนอต่อสภา และได้รับการประกาศเป็นกฎหมายนั้น ส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี

แม้จะมีสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาส่วนใหญ่มีภูมิลำเนาทางด้านอาชีพเป็นนักธุรกิจ แต่กฎหมายที่ออกมาในช่วงดังกล่าวก็ยังคงเป็นกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี เนื่องจากสภาพทางการเมืองที่วุฒิสภามาจากคนที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้แต่งตั้ง ตลอดจนการควบคุมเสียงข้างมากในสภาของพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายรัฐบาล ทำให้กฎหมายเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหาร และให้ประโยชน์ต่อฝ่ายบริหารซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ

2. จากผลของการผลักดันให้มีการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ สืบทอดต่อมาจนถึงสมัยของจอมพลถนอม กิตติขจร มีผลทำให้มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 1, 2 และ 3 ทำให้บรรยากาศทางเศรษฐกิจมีผลต่อการออกกฎหมายมาก การส่งเสริมนโยบายทางเศรษฐกิจที่เน้นการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า มีสหรัฐอเมริกา มีบทบาทสำคัญในการกำหนดแนวทางสนับสนุนจากการให้เงินช่วยเหลือทั้งทางด้านทหาร และเศรษฐกิจ ตลอดจนการที่สหรัฐเห็นว่าประเทศไทยเป็นจุดยุทธศาสตร์ในการป้องกันการแผ่ขยายอำนาจของลัทธิคอมมิวนิสต์ ทำให้มีระดับความช่วยเหลือจกสหรัฐ สามารถมีอิทธิพลเหนือการกำหนดนโยบายในการพัฒนาประเทศ กรณีดังกล่าวสะท้อนให้เห็นจากการได้มีการออกกฎหมายมากมาย เพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ มีการออกกฎหมายเวนคืนเพื่อการก่อสร้างสนามบิน และทำเรือเพื่อประโยชน์ต่อการตั้งฐานทัพของสหรัฐอเมริกา ตลอดจนการออกกฎหมายเพื่อ

ประโยชน์ทางด้านภาษีต่าง ๆ และเมื่อสหรัฐอเมริกายกเลิกนโยบายและลดความ
ช่วยเหลือลง รัฐก็ได้เปลี่ยนนโยบายมาเป็นการผลิตเพื่อส่งออก เพราะรัฐมี
ความจำเป็นต้องหาเงินเข้าประเทศ การออกกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตาม
กระบวนการของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนั้น เป็นประเด็นการที่เรียกได้
ว่าปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้เพราะถึงแม้จะมีการพัฒนาทาง
เศรษฐกิจ แต่การเมืองไม่ได้รับการพัฒนา ในช่วงแรกยังมีสภาพแรงงาน ไม่มี
การเลือกตั้ง การพัฒนาจึงเท่ากับการสั่งจากฝ่ายบริหาร โดยประชาชนส่วนใหญ่
ของประเทศไม่มีส่วนร่วม แม้ในยุคที่มีรัฐบาล และรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้ง
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถเรียกร้องให้มีการพัฒนาในกระบวนการที่
ประชาชนมีส่วนร่วมได้ เนื่องจากกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ส่วนใหญ่สภาไม่รับหลักการ รวมทั้งรัฐบาลขอไปพิจารณาแก่นรับหลักการ ซึ่งบาง
ส่วนไม่มีการส่งกลับมาพิจารณาในสภาอีก กฎหมายที่ออกมาจากการผลักดันของ
สภาจึงเป็นกฎหมายที่ให้ประโยชน์ต่อผู้นำฝ่ายรัฐบาล หรือฝ่ายทหาร รวมทั้ง
นักการเมืองที่มีผลประโยชน์

3. การพัฒนาประเทศอย่างมากมาตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจนั้น แม้ดู
ภายนอกจะเห็นว่าได้ก่อให้เกิดความเจริญและพัฒนาทางด้าน เศรษฐกิจอย่างมากต่อ
ประเทศ โดยมีการออกกฎหมายเวนคืนที่ดิน เพื่อให้มีทางหลวงต่าง ๆ เกิดขึ้น
เกือบทั่วประเทศ มีการสร้างเขื่อนพลังน้ำเพื่อผลิตไฟฟ้า และมีการปรับปรุง
การชลประทาน เพื่อจูงใจให้เอกชนลงทุนทำการผลิตเพื่อขยายความเจริญเติบโต
ทางเศรษฐกิจ มีการเน้นการศึกษาแก่ประชาชน โดยให้มีการจัดตั้ง
มหาวิทยาลัยในภูมิภาค รวมทั้งมหาวิทยาลัยเปิด คือ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
แต่การพัฒนาประเทศเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมตามมา นั่นคือ การเน้น
การพัฒนาทางเศรษฐกิจ แม้จะมีการนำความเจริญมาสู่ภูมิภาค แต่ไม่มีผลในการ
เพิ่มรายได้ให้แก่ส่วนภูมิภาค ผู้ได้ประโยชน์คือผู้ประกอบการ ทำให้เกิดการย้าย
ถิ่นฐานจากชนบทไปสู่ตัวเมือง การพัฒนาทางการศึกษาทำให้เกิดปัญหาการว่างงาน

เนื่องจากตลาดแรงงานไม่มีตำแหน่งงานเพียงพอรองรับ แม้จะมีการออกพระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน พ.ศ. 2508 ขึ้นมา ก็เป็นเพียงการออกกฎหมายเพื่อรับกลไกควบคุมแรงงานให้ยืดหยุ่นขึ้นแต่ก็ยังสงวนเสรีภาพในการรวมตัวเพื่อต่อรองของลูกจ้างไว้ การออกพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 แทนที่จะช่วยเหลือให้ประชาชนมีที่ดินทำกิน แต่ผู้ได้รับประโยชน์กลับเป็นนายทุน และข้าราชการ ปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อระบบการเมืองการปกครอง ภัยได้ส่งสมจนเป็นส่วนหนึ่งให้เกิดการรวมตัวกันต่อต้านรัฐบาลจอมพลถนอม อดยมีนิสิตนักศึกษาเป็นต้นมา และส่งผลให้จอมพลถนอมต้องสิ้นสุดอำนาจในการบริหารประเทศ และต้องออกนอกประเทศไปนานที่สุด

4. กระบวนการทางรัฐสภาในการออกกฎหมาย บทบาทของข้าราชการมีส่วนเข้าไปชี้แนะหรือครอบงำได้มากที่สุด ในขณะที่บทบาทในการออกกฎหมายควรมีทั้งข้าราชการ พรรคการเมือง และสมาชิกสภาเป็นผู้มีส่วนร่วม บราควว่าบทบาทในการกำหนดกฎหมายอยู่ในมือข้าราชการ อดยข้าราชการได้เข้ามามีบทบาทในรูปแบบของการเป็นคณะรัฐมนตรี และการเป็นสมาชิกวุฒิสภา ทำให้สามารถควบคุมกระบวนการทางรัฐสภาในการออกกฎหมายให้เป็นไปตามต้องการได้ นอกจากนี้การกำหนดให้มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งกำหนดโดยข้าราชการ และมีการออกกฎหมาย เพื่อให้เป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ทำให้ข้าราชการใช้การกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นเครื่องมือเพื่อให้ได้รับการยอมรับจากสภา

ในส่วนของการมีบทบาทของพรรคการเมือง ขณะนั้นยังไม่มีกรรวมกลุ่มของพรรคการเมืองในรูปแบบของกลุ่มผลประโยชน์เพื่อผลักดันการออกกฎหมาย ระบบพรรคการเมืองยังอ่อนแอ ตลอดจนพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภา คือ พรรคสหประชาไทย ซึ่งจัดตั้งโดยคณะทหารที่คุมอำนาจทางการเมืองในขณะนั้น ทำให้อำนาจยังอยู่กับกลุ่มข้าราชการทหาร นอกจากนี้การแตกแยกที่มีอยู่ในพรรคอย่างสม่ำเสมอ ทำให้พรรคการเมืองยังไม่สามารถมีบทบาทต่อกระบวนการ

นิติบัญญัติในช่วงนั้น ในอันที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากนัก

สำหรับกลุ่มผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ แม้ในช่วงนั้นจะมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจและมีการเติบโตทางเศรษฐกิจตลอดมา นับตั้งแต่สมัยของจอมพลสฤษดิ์และสืบเนื่องมาจนถึงสมัยจอมพลถนอม แต่ก็อาจกล่าวได้ว่ากลุ่มธุรกิจยังไม่มีมารวมตัวเพื่อต่อสู้เพื่อผลประโยชน์ องค์กร หรือสมาคมของนักธุรกิจมีบทบาทได้ไม่มาก เพราะถูกจำกัดด้วยกฎหมาย เพราะรัฐบาลไม่ต้องการให้มาอิทธิพลมากเกินไป แม้กลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจจะถูกจำกัดในด้านกฎหมาย แต่จากการที่ช่วงเวลาการบริหารประเทศของจอมพลถนอม ผู้มีอำนาจทางการเมืองได้เข้าไปมีตำแหน่งสำคัญ ๆ ในบริษัทเอกชนเป็นจำนวนมาก ทำให้กลุ่มธุรกิจได้รับประโยชน์จากกฎหมายในรูปที่เป็นประโยชน์ร่วมกันของเอกชน และผู้มีอำนาจทางการเมืองที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน

แต่จะเห็นได้ว่าถึงแม้จอมพลถนอมจะมีข้าราชการและวุฒิสภาเป็นฐานสนับสนุนในการออกกฎหมาย รวมทั้งมีพรรคสหประชาไทยอันมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร แต่ก็ไม่สามารถดำรงอำนาจทางการเมืองไว้ได้ เนื่องจากที่ตั้งใจอ่อนแอในรัฐธรรมนูญในกรณีห้ามดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนหาทางแก้ไขรัฐธรรมนูญ รวมทั้งบีบบังคับให้มีการจัดสรรงบประมาณให้ เพื่อจะได้นำมาใช้ประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งครั้งต่อไป เมื่อไม่ได้รับการสนับสนุนจึงดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของรัฐบาลต้องล่าช้า จนทำให้จอมพลถนอมต้องตัดสินใจปฏิบัติตนเองทั้งนี้การที่จอมพลถนอมเลือกใช้วิธีปฏิบัติตนเอง และประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 ก็เพื่อที่จะได้กลับมาใช้อำนาจเด็ดขาดในการบริหารประเทศและการออกกฎหมาย โดยไม่ต้องการที่จะให้มีปัญหาเกี่ยวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีก

ดังนั้นแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ใดๆก็ตาม จากสภาผู้แทนราษฎรมาเป็นรัฐสภา และมาเป็นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่อำนาจทาง

การเมืองและบทบาทในการตรากฎหมายที่ยังคงหมุนเวียนอยู่ภายในกลุ่มของข้าราชการและผู้นำทางทหารอยู่นั่นเอง

5. จากสภาพทางการเมืองที่มีการรวบอำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งสะท้อนให้เห็นจากโครงสร้างสภา การสืบทอดอำนาจโดยการจัดตั้งพรรคการเมืองที่ประกอบไปด้วยผู้นำทางทหารและข้าราชการประจำ และสามารถเข้ามามีเสียงข้างมากในสภาได้ ทำให้ลักษณะเด่นของกฎหมายที่ออกในช่วงนั้นเป็นกฎหมายที่มุ่งแก้ไขข้อขัดข้องในการปฏิบัติราชการ อำนวยความสะดวกในการปฏิบัติราชการ ขยายหน่วยงานในระบบราชการ ตลอดจนเสริมอำนาจให้แก่นายกรัฐมนตรีในการควบคุมกำกับการทำงานของหน่วยงานที่สำคัญ มากกว่าจะมีการออกกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาความยากจนของเกษตรกร ซึ่งเพิ่มพูนขึ้นสืบเนื่องจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งไม่มีการออกกฎหมายคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน แม้จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 แล้วก็ตาม

นอกจากนี้จากอิทธิพลของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเข้ามามีความสัมพันธ์กับไทยในช่วงนั้นอย่างมาก ในการให้เงินช่วยเหลือ ทำให้มีกฎหมายหลายฉบับที่ออกสืบเนื่องจากอิทธิพลของต่างประเทศดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนที่ดิน รวมทั้งกฎหมายที่ห้าประโยชน์ทางด้านภาษี

นอกจากกฎหมายดังกล่าวแล้ว จากการสนองนโยบายของสหรัฐอเมริกา ในการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ได้มีการพัฒนาการศึกษา และการออกกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยและสถานศึกษาขึ้นมาหลาย รวมทั้งจัดตั้งมหาวิทยาลัยเปิด แต่นักศึกษาก็ไม่ได้มีอิสระ ฝ่ายบริหารยังคงควบคุมมหาวิทยาลัย โดยกำหนดให้มหาวิทยาลัยขึ้นกับสำนักนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีเป็นนายกสภามหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นการเอาข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำมาควบคุมมหาวิทยาลัย และอาจทำให้นักศึกษาไม่มีอิสระที่จะวิพากษ์วิจารณ์การเมืองเพื่อประโยชน์ของประเทศโดยเสรีได้

โดยสรุปแล้ว การศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่า รัฐสภาอันเป็นกลไกอันสำคัญในการตรากฎหมาย บทบาทในการริเริ่มเสนอกฎหมาย ตลอดจนการพิจารณากฎหมายนั้น ในช่วง พ.ศ. 2507-2516 ผู้มีบทบาทสำคัญแทนที่จะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ปรากฏว่ากลายเป็นฝ่ายบริหาร แม้จะมีฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน แต่ปรากฏว่ากฎหมายที่ออกมากลับมิได้สนองต่อความต้องการของประชาชน หรือแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนแต่อย่างใด การมีสภาที่มาจากการเลือกตั้ง เป็นเพียงทำให้นักกฎหมายที่ออกมีความชอบธรรมเท่านั้น

การผูกขาดอำนาจทางการเมืองของฝ่ายบริหารนับเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการพัฒนากฎหมายให้ออกมาสนองต่อความต้องการของสังคม การศึกษานี้พยายามชี้ให้เห็นว่าโครงสร้างทางการเมืองที่ถูกผูกขาดอำนาจโดยกลุ่มข้าราชการทหาร การรวมตัวของพรรคการเมืองที่ขาดอุดมการณ์ และนโยบายร่วมกัน โครงสร้างทางสังคมและ เศรษฐกิจที่ยังขาดกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นตัวแทนของประชาชนที่จะคอยผลักดันให้เกิดกฎหมาย ทำให้บทบาทนิติทางกฎหมายที่ออกมาไม่มีการพัฒนาการให้สอดคล้องกับการเมืองระบอบประชาธิปไตย

ถึงแม้ว่าการศึกษายุทธศาสตร์สภาไทยในการตรากฎหมาย จะเป็นการศึกษายุทธศาสตร์ของสภาไทยในอดีต แต่เนื้อหาทั้งหมดที่ได้จากการศึกษานี้ รวมทั้งแนวคิดที่อาจใช้เป็นอุทธรณ์สำหรับเหตุการณ์ในปัจจุบันได้ ทั้งนี้ตามที่อาจารย์ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้กล่าวไว้ว่า การเมืองไทยมีลักษณะวนเวียนอยู่ในวงจรอุบาทว์คือหลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ก็มีการเคลื่อนไหว มีการเลือกตั้ง มีรัฐสภา แล้วก็มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ และมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ เพื่อร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ดังนั้นเราอาจใช้การศึกษาอดีตเป็นบทเรียนเพื่อใช้พิจารณาถึงความเหมาะสมในการกระทำใด ๆ เพื่อการพัฒนาการเมืองและพัฒนากฎหมายไทยต่อไป ทั้งนี้เพราะประวัติศาสตร์ย่อมซ้ำรอยได้เสมอ