

บทที่ 6

บทสรุป

การศึกษายุทธศาสตร์ของรัฐบาลในการตรากฎหมาย โดยศึกษากระบวนการนิติบัญญัติไทยในช่วงระหว่าง 14 ตุลาคม 2516 ถึง 19 มีนาคม 2526 นับตั้งแต่กระบวนการในการนำเสนอ การพิจารณา และการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติ ตลอดจนศึกษาถึงพระราชบัญญัติที่ออกมาทั้งหมดในช่วงระยะเวลาดังกล่าวว่ามีความจำเป็นหรือปัจจัยใด ที่มีอิทธิพลต่อการตราพระราชบัญญัติฉบับนั้น ๆ ออกมา โดยเริ่มศึกษาถึงบริบททางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม พบว่า

1. บริบททางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม มีอิทธิพลต่อวัตถุประสงค์ เนื้อหา และกระบวนการในการตรากฎหมายของรัฐบาลไทยในขณะนั้นโดยตรง โดยความสัมพันธ์ระหว่างเนื้อหาของกฎหมายจะเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในแต่ละช่วงเวลา และอิทธิพลของบริบทต่าง ๆ จะมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน มิได้ขึ้นอยู่กับบริบทใดบริบทหนึ่งโดยอิสระ กล่าวคือ ในช่วงตั้งแต่ 14 ตุลาคม 2516 ถึง 6 ตุลาคม 2519 บริบททางด้านการเมืองและสังคมจะมีอิทธิพลต่อการตรากฎหมายมากที่สุด ส่วนบริบททางด้านเศรษฐกิจจะมีอิทธิพลเป็นลำดับรองลงมา โดยในช่วงระยะเวลาดังกล่าว สภาได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดิน ออกมาบังคับใช้มากที่สุด โดยมีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การยุติธรรม และกฎหมายเกี่ยวกับการเกษตรและการประกอบอาชีพ ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับสังคมเป็นลำดับรองลงมา ซึ่งสอดคล้องกับบริบททางด้านการเมือง และสังคมในขณะนั้น ทั้งนี้เนื่องจากการเข้าบริหารงานของรัฐบาลโดยเฉพาะรัฐบาลของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นช่วงที่นิสิต นักศึกษา ชาวไร่ ชาวนา กรรมกร และประชาชน ได้รวมพลังกันโค่นล้มรัฐบาลของจอมพลถนอม ทำให้การเมืองเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ประชาชนตื่นตัวกับการปกครองแบบประชาธิปไตยกันอย่างกว้างขวาง และเปิดโอกาสให้ทุกคนแสดงออกตามแนวทางประชาธิปไตย ทำให้มีการเรียกร้องสิทธิ เสรีภาพของประชาชนอยู่ทั่วไป รัฐบาลและสภาจึงต้องเร่งแก้ปัญหาต่าง ๆ เพื่อแก้ไขความเดือนร้อนของราษฎรทำให้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับสังคมมาบังคับใช้เป็นจำนวนมาก แต่รัฐบาลก็ยังคงเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นจำนวนมากเช่นกัน เนื่องจากความจำเป็นที่รัฐบาลต้องการใช้กฎหมายดังกล่าวในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีการออกกฎหมายเกี่ยวกับระเบียบข้าราชการฝ่ายต่างๆเป็นจำนวนหลายฉบับ ทำให้กฎหมายส่วนใหญ่ที่ตราออกมาในขณะนั้นยังคงมีลักษณะเป็นการให้อำนาจแก่ราชการในการควบคุมสังคม ซึ่งเหตุผลประการหนึ่งก็คือ การที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 (พ.ศ.2516) ยังคงมีข้าราชการเข้าดำรงตำแหน่งเป็นจำนวนมากนั่นเอง ส่วนสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2518 และ พ.ศ.2519 ได้มีการเสนอและพิจารณา

ร่างกฎหมายเกี่ยวกับสังคมมากขึ้น แต่ร่างกฎหมายส่วนใหญ่จะตกไปเพราะการยุบสภาและการรัฐประหารเกือบทั้งหมด ทำให้มีกฎหมายออกมาบังคับใช้น้อยกว่าที่ควรจะเป็น

ส่วนบริบททางด้านเศรษฐกิจจะมีอิทธิพลรองลงมา แต่ก็ยังมีกฎหมายเกี่ยวกับการคลัง ภาษี การพาณิชย์กรรม และอุตสาหกรรม ออกมาบังคับใช้มากพอสมควร ทั้งนี้เนื่องจากประเทศไทยประสบปัญหาสภาวะขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงจากการขึ้นราคาน้ำมันของประเทศตะวันออกกลางในปี 2516 ซึ่งน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีความจำเป็นต่อการประกอบการพาณิชย์กรรม และอุตสาหกรรม รัฐบาลและสภาจึงได้ออกพระราชกำหนดและพระราชบัญญัติหลายฉบับ เพื่อควบคุมการค้าขายน้ำมันภายในประเทศ และผลจากการขึ้นราคาน้ำมันทำให้ต้องออกกฎหมายมาเพิ่มระดับภาษีขาเข้า และลดภาษีขาออก เพื่อช่วยเหลือการพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมภายในประเทศด้วย

สำหรับกระบวนการนิติบัญญัติในช่วงหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 จนถึงก่อนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี 2522 บริบททางด้านการเมืองจะเข้ามามีอิทธิพลต่อการตรากฎหมายของสภามากที่สุด รองลงมาได้แก่บริบททางด้านเศรษฐกิจ ส่วนบริบททางด้านสังคมแทบจะไม่มีอิทธิพลต่อกระบวนการออกกฎหมายของสภาเลย ทั้งนี้ได้จากจำนวนกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ ที่มีจำนวนสูงมาก กฎหมายเกี่ยวกับการคลังภาษี การพาณิชย์กรรม และอุตสาหกรรม มีจำนวนใกล้เคียงกับกฎหมายทางด้านการเมือง ส่วนกฎหมายทางด้านสังคมจะมีน้อยโดยส่วนใหญ่จะเป็นการจัดตั้งศาลจังหวัดต่าง ๆ ซึ่งก็เป็น การขยายฐานอำนาจของข้าราชการอีกทางหนึ่งด้วย

สาเหตุที่บริบททางการเมืองเข้ามามีบทบาทมากในช่วงเวลานี้ก็เนื่องมาจากการได้มาของรัฐบาลและรัฐสภาซึ่งมาจากการทำรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองของข้าราชการทหาร และได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 แล้วจัดทำรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยน้อยลง และใช้กลไกของรัฐธรรมนูญในการกำหนดโครงสร้างของอำนาจในการตรากฎหมายไว้กับฝ่ายบริหารและวางระบบในการควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติ โดยแต่งตั้งทหารเข้าไปดำรงตำแหน่งในสภาเป็นจำนวนมาก กฎหมายที่ออกมา จึงเป็นกฎหมายที่เป็นการขยายฐานอำนาจของราชการ และเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อทางราชการ โดยเฉพาะมีการออกกฎหมายเกี่ยวกับทหาร ความมั่นคง และความสงบเรียบร้อย ออกมาบังคับใช้เป็นจำนวนหลายฉบับด้วยกัน

ในส่วนของบริบททางด้านเศรษฐกิจจะมีอิทธิพลต่อการตรากฎหมายมากกว่า ในช่วง พ.ศ.2516-2519 เพราะในช่วงเวลาดังกล่าวเศรษฐกิจของไทยไม่สู้จะดีนัก ได้เกิดการนัดหยุดงานและชุมนุมประท้วงของผู้ใช้แรงงานในโรงงานอุตสาหกรรมขึ้นอย่างมากมาย ซึ่งนำไปสู่การไหลออกของเงินทุนต่างประเทศ ทำให้รัฐบาลต้องเสนอกฎหมายที่เอื้อประโยชน์ต่อการลงทุน เพื่อเป็นการชักจูงนักลงทุนจากต่างประเทศเข้ามาลงทุนในประเทศไทย จึงทำให้ต้องมีออกกฎหมายเพื่อส่งเสริมการลงทุนมากพอสมควร ไม่ว่าจะเป็นการให้ประโยชน์ต่อผู้ลงทุนในด้านภาษี การลดขั้นตอนการติดต่อกับทาง

ราชการ หรือการห้ามมีการสร้างโรงงานแข่งขันกับกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน และจากการที่รัฐบาลได้ลดดอกเบี้ยให้อยู่ในระดับต่ำเพื่อส่งเสริมการลงทุนของเอกชน ทำให้ประชาชนขาดแรงจูงใจในการออม จนกระทั่งเงินออมในประเทศไม่เพียงพอต่อความต้องการ รัฐสภาจึงต้องออกกฎหมายมาเพื่อให้รัฐบาลสามารถกู้เงินจากต่างประเทศเข้ามามีใช้ในการบริหารประเทศได้อีกด้วย ส่วนบริบททางสังคมมีบทบาทน้อยลงนับแต่การรัฐประหารเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เป็นพลังผลักดันในการออกกฎหมายของรัฐสภา ได้อ่อนกำลังลงจนไม่สามารถที่จะกดดันให้รัฐสภาออกกฎหมายมาเพื่อประโยชน์ของกลุ่มและสังคม ทำให้มีกฎหมายเกี่ยวกับสังคมออกมาน้อยในช่วงระยะเวลา

สำหรับกระบวนการออกกฎหมายในช่วงหลังการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ในช่วงแรกนั้นบริบททางด้านการเมืองยังมีอิทธิพลต่อการออกกฎหมายมากที่สุด เนื่องจากฝ่ายทหารยินยอมที่จะให้มีรัฐธรรมนูญ และจัดให้มีการเลือกตั้ง แต่ยังใช้รัฐธรรมนูญเป็นกลไกในการถ่ายโอนอำนาจทางการเมืองและวางระบบในการควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติ โดยกำหนดให้มีบทเฉพาะกาลที่ให้อำนาจวุฒิสภาใกล้เคียงกับสภาผู้แทนราษฎรหลายประการ โดยเฉพาะอำนาจในการพิจารณาอนุมัติพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน และเกี่ยวกับความมั่นคง ตลอดจนร่างพระราชบัญญัติที่จะมีผลต่อความมั่นคงของรัฐบาล รัฐบาลก็จะเสนอร่างพระราชบัญญัติเหล่านั้นเข้าสู่การพิจารณาร่วมกันของรัฐสภา เพื่อให้เสียงของวุฒิสภาในการคานอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะทำให้พระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภามีเนื้อหาและวัตถุประสงค์ เป็นไปตามที่รัฐบาลต้องการให้มากที่สุด ดังเช่น พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2524 ตามที่ปรากฏในกรณีศึกษา เป็นต้น

บริบททางด้านการเมืองเริ่มมีอิทธิพลต่อการตรากฎหมายลดน้อยลงภายหลังจากที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยจะมีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินลดน้อยลงมาก ซึ่งดูได้จาก พ.ศ.2524 จะมีการออกกฎหมายดังกล่าวเพียง 2 ฉบับ ส่วนใน พ.ศ.2525 มีเพียง 3 ฉบับ แต่จะมีการออกกฎหมายทางด้านเศรษฐกิจคิดเป็นอัตราส่วนที่เพิ่มมากขึ้น ดังนั้น นับแต่รัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน บริบททางด้านเศรษฐกิจจะมีอิทธิพลต่อการตรากฎหมายมากที่สุด ซึ่งมีสิ่งที่ยืนยันได้อีกประการหนึ่งก็คือ จำนวนนักธุรกิจ ในคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ จะมีประมาณ 50 เปอร์เซ็นต์ ของรัฐมนตรีทั้งหมด ส่วนรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จะมีเพียงประมาณ 20 เปอร์เซ็นต์ เท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากประเทศไทยต้องประสบปัญหาทางเศรษฐกิจจากการขึ้นราคาน้ำมันของประเทศตะวันออกกลาง ในปี 2522 อีกครั้งหนึ่ง ทำให้เกิดภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจของไทย รัฐบาลไม่สามารถหารายได้มาชดเชยเงินคลังที่ใช้ในการบริหารประเทศ ทำให้เกิดวิกฤตการณ์การคลังขั้นรุนแรง พลเอกเปรม จึงต้องแต่งตั้งนักธุรกิจเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในรัฐบาล และแต่งตั้งเทคโนโลยีโนแครต นักวิชาการ และผู้ชำนาญการ ทางด้านเศรษฐกิจ เข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจที่ถดถอยอย่างรุนแรง รัฐบาลและ

รัฐสภาจึงเร่งออกกฎหมายทางด้านเศรษฐกิจเพื่อปรับโครงสร้างทางภาษีให้เหมาะสม เพื่อส่งเสริมการลงทุน และจัดเก็บรายได้เข้ารัฐอย่างเพียงพอ ตลอดจนออกกฎหมายให้รัฐบาลสามารถกู้เงินจากต่างประเทศเข้ามาใช้ในการบริหารประเทศ ทำให้ในระหว่าง พ.ศ.2523-2526 ไทยต้องเป็นหนี้ต่อธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เป็นจำนวนมาก

ผลจากการที่การเมืองของไทยยังคงอยู่ภายใต้อิทธิพลของทหาร และสภาวะเศรษฐกิจที่ถดถอย ทำให้รัฐบาล และรัฐสภาได้ตรากฎหมายทางด้านสังคมออกมาน้อยในช่วง พ.ศ.2522-2526 ซึ่งเป็นไปตามบริบททางสังคมในขณะนั้นที่ไม่มีกลุ่มทางสังคมใดที่จะมีอิทธิพลเพียงพอที่จะกดดันให้รัฐสภาออกกฎหมายมาเพื่อแก้ไขปัญหาทางสังคม จะมีก็เพียงแต่กลุ่มนักธุรกิจ ซึ่งก็จะทำให้มีกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจเป็นส่วนใหญ่ ทำให้การตรากฎหมายของรัฐสภายังโน้มเอียงไปในทางแก้ไขปัญหาทางการเมือง และเศรษฐกิจ อยู่เป็นจำนวนมาก

2. โครงสร้างของสภา บทบาทของสมาชิกสภา ข้าราชการ พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ เทคโนโลยี ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ชำนาญการ รัฐต่างประเทศ และองค์กรระหว่างประเทศ มีผลกระทบต่อกระบวนการนิติบัญญัติของไทย กล่าวคือ

โครงสร้างของสภาและบทบาทของสมาชิกสภาเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ความเป็นประชาธิปไตย ความละเอียดรอบคอบ ตลอดจนเจตนารมณ์ของการออกกฎหมายมาบังคับใช้ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในรูปแบบสภาเดียวจะมีการพิจารณาที่รวดเร็ว การออกกฎหมายก็เพื่อจะแก้ปัญหาเฉพาะด้าน โดยมักจะไม่ค่อยศึกษาถึงผลกระทบต่าง ๆ ที่จะตามมาเท่าที่ควร สาเหตุก็เนื่องมาจากสภาแต่งตั้ง (ยกเว้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 (พ.ศ.2516)) ล้วนเป็นสภาในระบอบเผด็จการ กล่าวคือ เป็นสภาที่ตั้งขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือของบุคคลที่ทำการปฏิวัติรัฐประหาร มิได้เป็นตัวแทนของประชาชนโดยทั่วไป หรือเป็นตัวแทนของกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ในสังคม สมาชิกจึงขาดความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะหน้าที่ที่ผู้แต่งตั้งต้องการให้กระทำก็คือ การอำนวยความสะดวกให้ร่างกฎหมายของรัฐบาลผ่านกระบวนการนิติบัญญัติออกไปเป็นกฎหมายเท่านั้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าอำนาจหน้าที่ของสภาที่มาจากการแต่งตั้งมีขอบเขตจำกัด ทั้งในแง่ตัวบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ และในแง่ความเป็นจริง ฝ่ายนิติบัญญัติจึงเป็นเพียงเครื่องมือของฝ่ายบริหาร และมีบทบาทเฉพาะการออกกฎหมายที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดให้เท่านั้น โดยในช่วงที่ศึกษา สภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ในฐานะที่ทำหน้าที่แทนสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินชั่วคราว เป็นเครื่องชี้ได้เป็นอย่างดีในการเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายมาบังคับใช้ โดยสภาชุดนี้ได้ประชุมกันเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายเพียง 3 ครั้ง ใช้ระยะเวลาเพียง 7 ชั่วโมง 32 นาที แต่สามารถผ่านกฎหมายออกมามบังคับใช้ถึง 23 ฉบับ ซึ่งอาจเรียกการพิจารณาร่างกฎหมายของสภา

ชุดนี้ว่าเป็นการกระทำ “เป็นพิธี” เพื่อให้กฎหมายออกมาบังคับใช้แทนประกาศของคณะปฏิวัติ ที่จะทำ
ให้ดูชอบธรรมมากขึ้นเท่านั้นเอง

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 (พ.ศ.2516) เป็นสภาเดียวของสภาที่มาจากการแต่งตั้งที่ไม่ได้มาจากการรัฐประหาร และการได้มาของสมาชิกสภาก็มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ทำให้สมาชิกสภาีความเป็นอิสระต่อฝ่ายบริหารมากกว่าสภาแต่งตั้งอื่น ๆ สมาชิกให้ความสนใจในการเล่นอย่างกฎหมายเป็นจำนวนมาก และการพิจารณาร่างกฎหมายเป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบ และฟังเสียงเรียกร้องของประชาชน มากขึ้น ดังนั้นในช่วงของสภาชุดนี้ จึงมีกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมออกมาบังคับใช้มากพอสมควร

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบ และใช้ระยะเวลาในการพิจารณามาก หากสภาการเมืองเป็นประชาธิปไตยมากเท่าใด การพิจารณาของสภาก็จะยาวนานมากขึ้นเท่านั้น กล่าวคือ การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2518 และ พ.ศ.2519 ซึ่งสภาไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหาร การพิจารณาก็จะใช้ระยะเวลายาวนานมาก ส่วนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2522 ที่สภาตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหารมากพอสมควร การพิจารณาก็จะรวดเร็วกว่าในช่วง พ.ศ.2518-2519 ทั้งนี้ดูได้จากจำนวนร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาออกมาบังคับใช้ในช่วง พ.ศ.2518-2519 มีเพียง 15 ฉบับ ส่วนในช่วง พ.ศ.2522-2526 มีมากกว่า 100 ฉบับ

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า โครงสร้างสภาและบทบาทของสมาชิกสภาีผลต่อระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ความละเอียดรอบคอบ และเจตนาของสภา ซึ่งนอกจากความแตกต่างจะขึ้นอยู่กับการได้มาของสภาที่มาจากการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งแล้ว ยังขึ้นอยู่กับกรอบอำนาจของฝ่ายบริหารว่ามีต่อฝ่ายนิติบัญญัติมากน้อยเพียงใด เพราะในสภาแต่งตั้งหรือสภาเลือกตั้งก็ยังมี ความแตกต่างในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของแต่ละสภา ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในแต่ละช่วงเวลานั้น ๆ ด้วย

ข้าราชการประจำและทหารเข้าไปมีบทบาทต่อกระบวนการออกกฎหมายของรัฐสภามากที่สุด โดยเฉพาะในช่วงที่สภาีรูปแบบสภาเดียวมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด ภายใต้ระบอบเผด็จการ และแบบรัฐสภาในระบอบกึ่งประชาธิปไตย โดยข้าราชการสามารถเข้าไปดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และวุฒิสภา ทำให้การเสนอกฎหมายถูกชี้นำโดยคณะรัฐมนตรี และมีข้าราชการประจำในแต่ละหน่วยงานเป็นผู้ช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมาย เพื่อเสนอต่อรัฐสภา ทำให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีได้รับการพิจารณาจากสภาอย่างรวดเร็ว และเมื่อเข้าสู่กระบวนการของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ตามบทเฉพาะกาล วุฒิสภาก็ทำหน้าที่เป็นตรายางให้แก่รัฐบาล เนื่องจากวุฒิสภาแต่งตั้งมาจากข้าราชการประจำและทหารเป็นส่วนใหญ่

สำหรับรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจเหนือฝ่ายบริหาร และข้าราชการประจำทั้งในแง่โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ กล่าวคือ ข้าราชการ ไม่สามารถเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นคณะรัฐมนตรีหรือวุฒิสภา และนายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่สิ่งที่เป็นปัญหาของฝ่ายนิติบัญญัติในระบบประชาธิปไตยก็คือ การต้องเผชิญหน้ากับข้าราชการประจำ และคณะทหาร เพราะอำนาจที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้มานั้น เป็นอำนาจตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีได้มีอำนาจทางการเมืองในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง โดยอำนาจทางการเมืองที่แท้จริง ยังคงอยู่ในมือของข้าราชการประจำ และคณะทหาร ที่คอยรอโอกาสกลับมาใช้อำนาจดังกล่าว จึงทำให้การพยายามออกกฎหมายมาเพื่อควบคุมหรือลดทอนอำนาจของข้าราชการจะกระทำได้ยาก เพราะจะถูกต่อต้านจากข้าราชการในทุกรูปแบบ เพื่อให้ร่างกฎหมายดังกล่าวตกไป และเมื่อรัฐบาลซึ่งมาจากพรรคการเมืองหลายพรรคมีความอ่อนแอ และไม่มีเสถียรภาพ เกิดความแตกแยก ประกอบกับสภาพการเมืองที่เปราะบาง ทำให้คณะทหารใช้เป็นเหตุผลในการยึดอำนาจการปกครอง และข้าราชการกลับมาใช้อำนาจในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอีกครั้งหนึ่ง

การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยให้ข้าราชการเทคนิคโนแคเรต ผู้เชี่ยวชาญ และผู้ชำนาญการ เป็นผู้จัดทำ ทำให้ข้าราชการเข้ามามีบทบาทในการวางกรอบการดำเนินการทางด้านเศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งรัฐสภาไม่ว่าจะมาจากการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งต้องออกกฎหมายมาให้ เป็นไปตามแผนดังกล่าวจึงทำให้ข้าราชการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เป็นเครื่องมือในการชี้นำฝ่ายนิติบัญญัติอีกทางหนึ่งด้วย

บทบาทของพรรคการเมืองในช่วง พ.ศ.2518-2519 จะมีบทบาทมากกว่าในช่วง พ.ศ.2522-2526 เพราะการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในช่วง พ.ศ.2518-2519 ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องสังกัดพรรคการเมืองแต่การเลือกตั้งในปี 2522 ผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ต้องสังกัดพรรคการเมืองการรวมตัวกันทางการเมืองเป็นเพียงกลุ่มการเมืองเท่านั้น และแม้ว่าจะได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2524 แล้ว แต่ผู้ที่สมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหากถูกขับออกจากพรรคก็ไม่ขาดความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสามารถย้ายไปอยู่พรรคอื่น หรือไม่ต้องสังกัดพรรคใด ๆ ก็ได้ ทำให้พรรคการเมืองมีบทบาทต่อสมาชิกน้อย ซึ่งมีผลทำให้การเสนอร่างกฎหมายไม่จำเป็นต้องผ่านความเห็นของพรรคก็ได้ แต่การเสนอร่างกฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในช่วง พ.ศ.2518-2519 ต้องผ่านความเห็นชอบของมติพรรคเสียก่อน และพรรคการเมืองที่จะเสนอร่างกฎหมายต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 20 คน จึงจะเสนอร่างกฎหมายได้แต่เมื่อดูจากจำนวนร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกเข้าสู่สภา ซึ่งมีถึง 642 ฉบับ ทำให้เห็นได้ว่าพรรคการเมือง(โดยกรรมการกลางของพรรค)มีบทบาทน้อยในการกำหนดนโยบายและหลักการในการมีมติให้ร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคของตนเองเข้าสู่การพิจารณาของสภา

ทำให้มีร่างพระราชบัญญัติเสนอเข้าสู่สภาจำนวนมาก และมีร่างพระราชบัญญัติจำนวนมากที่ซ้ำซ้อนกับร่างพระราชบัญญัติของพรรคอื่น ๆ

ในส่วนของกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ จะเห็นได้ว่ากลุ่มธุรกิจเป็นกลุ่มที่ได้ประโยชน์จากการเรียกร้องประชาธิปไตยของกลุ่มนิสิตนักศึกษาและกลุ่มกรรมกร ชาวนา ชาวไร่ เพราะกลุ่มธุรกิจได้เปลี่ยนแนวความคิดจากผู้ได้รับการอุปถัมภ์จากราชการมาเป็นการมีส่วนร่วมในการเมืองโดยตรงโดยการจัดตั้งพรรคการเมือง และลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเข้าดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี โดยในช่วงตั้งแต่ พ.ศ.2523 เป็นต้นมา ได้มีการรวมกลุ่มธุรกิจการเงิน ธุรกิจการส่งสินค้าออก และธุรกิจอุตสาหกรรม ทำให้กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่เหล่านี้มีอำนาจและอิทธิพลในทางการเมือง สามารถต่อรองกับทางรัฐบาลทำให้มีการออกกฎหมายเพื่อประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจเหล่านี้มากขึ้น

สำหรับกลุ่มนิสิตนักศึกษา กรรมกร และชาวไร่ ชาวนาหรือที่เรียกว่ากลุ่ม 3 ประสานนี้ จะมีลักษณะการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองที่คล้ายคลึงและเกี่ยวเนื่องกัน กล่าวคือ หลังจากได้เรียกร้องประชาธิปไตยเป็นผลสำเร็จในวันที่ 14 ตุลาคม 2516 แล้ว นิสิตนักศึกษาจะเป็นผู้ให้ความรู้ทางด้านประชาธิปไตย แก่กลุ่มกรรมกร และชาวไร่ ชาวนา ให้รู้ถึงสิทธิในการเรียกร้องความเป็นธรรมให้แก่กลุ่มของตนเองตามระบอบประชาธิปไตยโดยการเรียกร้องจะออกมาในลักษณะการหยุดงานประท้วง เพื่อขอขึ้นค่าแรงและสวัสดิการของกรรมกร การเดินขบวนเพื่อให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาของชาวไร่ ชาวนา ที่ขาดที่ทำกิน และถูกกดขี่จากนายทุน ซึ่งมีผลทำให้รัฐบาลและรัฐสภา ได้ออกกฎหมายมาเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนให้แก่ราษฎรพอสมควร เช่น พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 เป็นต้น แต่การดำเนินการของทางราชการเป็นไปด้วยความล่าช้าและไม่ทันต่อความต้องการของประชาชน ทำให้มีการประท้วงเกิดขึ้นมากมายในช่วง 14 ตุลาคม 2516 ถึง 6 ตุลาคม 2519 จนทำให้เกิดเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 ตามมา และภายหลังจากเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 แล้ว บทบาทของกลุ่ม 3 ประสานนี้ก็เริ่มลดน้อยลง และเป็นการต่อสู้ในกรอบของกฎหมายมากขึ้น เช่น มีการรวมกลุ่มเป็นสหกรณ์ มีการจัดตั้งสหภาพแรงงาน เป็นต้น

บทบาทของรัฐต่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ ก็จะอยู่ในรูปแบบของการกู้เงินจากต่างประเทศเข้ามาเพื่อพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยนับตั้งแต่สหรัฐอเมริกาได้มีนโยบายถอนฐานทัพออกจากประเทศไทย ก็ได้ลดเงินช่วยเหลือทางด้านการทหารและเศรษฐกิจของไทยลงทำให้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีตั้งแต่ พ.ศ. 2519 ไทยต้องกู้เงินเพื่อการทหารและทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น การกู้เงินจากต่างประเทศทำให้องค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติเพื่อให้การพัฒนาเป็นไปตามที่องค์การระหว่างประเทศนั้นต้องการโดยให้

เน้นไปในทางอุตสาหกรรมมากกว่าทางด้านเกษตรกรรม การพัฒนาจึงมีการออกกฎหมายเพื่อประโยชน์ทางด้านอุตสาหกรรมมากกว่าเกษตรกรรม ทำให้เกิดปัญหาการกระจายรายได้ตามมา

3. การศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่า รัฐสภาอันเป็นกลไกสำคัญในการตรากฎหมาย นับแต่การริเริ่มเสนอกฎหมาย ตลอดจนการพิจารณาและอนุมัติกฎหมาย ในช่วง พ.ศ. 2516-2526 มีความแตกต่างกันไปตามสภาพการเมืองแบบประชาธิปไตย แบบเผด็จการ และแบบกึ่งประชาธิปไตย โดยสภาพการเมืองแบบประชาธิปไตย นั้น รัฐสภาจะมีบทบาทในการริเริ่มเสนอกฎหมายและการพิจารณากฎหมาย สูง และอาจจะเป็นรัฐสภาที่มาจากการแต่งตั้งก็ได้ เช่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 (พ.ศ.2516) ซึ่งเป็นสภาแต่งตั้งในบรรยากาศการเมืองแบบประชาธิปไตยมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ ของประชาชนและเพื่อประโยชน์ของประชาชนมากขึ้น แต่เนื่องจากการจัดทำร่างกฎหมายส่วนใหญ่ เกิดจากความคิดริเริ่มของหน่วยงานราชการ ทำให้กฎหมายที่ออกมา ยังคงเป็นกฎหมายที่เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อราชการอยู่มาก เนื่องจากข้าราชการเป็นผู้มีอำนาจทางการเมืองที่แท้จริง และมีความพร้อมมากกว่าสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากหลายพรรคและอ่อนแอ

รัฐสภาตามสภาพการเมืองที่เป็นเผด็จการ จะมีการออกกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากรัฐสภาตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหารและข้าราชการโดยสิ้นเชิง การออกกฎหมายเพื่อมุ่งแก้ไขข้อขัดข้องในการปฏิบัติราชการ อำนวยความสะดวกในการปฏิบัติราชการ ขยายหน่วยงานในระบบราชการ ตลอดจนเพิ่มอำนาจในการปฏิบัติราชการของเจ้าพนักงาน รัฐสภาแทบไม่มีบทบาทในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (พ.ศ.2520) สมาชิกรัฐสภาไม่มีอำนาจในการเสนอกฎหมายเสียเลย รัฐสภาเปรียบเสมือนตรายางให้แก่ฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายเพื่อความชอบธรรมเท่านั้น การออกกฎหมายเพื่อประชาชน จึงมีน้อยมาก

รัฐสภาตามสภาพการเมืองแบบกึ่งประชาธิปไตยข้าราชการยังคงมีอำนาจในการควบคุมรัฐสภาอยู่มาก เนื่องจากนายกรัฐมนตรีมาจากข้าราชการประจำ และคณะรัฐมนตรีเป็นข้าราชการประจำจำนวนมาก ทำให้การออกกฎหมายมาเพื่อประโยชน์ของทางราชการ จึงยังคงมีอยู่มากกว่าการออกกฎหมายมาเพื่อประโยชน์ของประชาชน และสังคม แต่ก็ยังมีกฎหมายที่ออกมาเพื่อสิทธิ เสรีภาพ และประโยชน์ต่อประชาชนอยู่บ้าง เนื่องจากการมีสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ส่วนวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 นั้น เปรียบเสมือนตรายางที่คอยประทับความชอบธรรมในการออกกฎหมายของรัฐสภา โดยเฉพาะกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่เป็นทหารและเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี การพิจารณาเพื่ออนุมัติร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีในวุฒิสภาจึงเป็นการอนุมัติเพื่อปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น

โดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่า กระบวนการออกกฎหมายของรัฐสภาไทยนั้น รัฐสภาจะมีบทบาทมากขึ้นอยู่กับสภาพการเมืองที่เป็นแบบประชาธิปไตย แบบเผด็จการ หรือแบบกึ่งประชาธิปไตย กล่าวคือรัฐสภาในแบบประชาธิปไตยจะมีบทบาทต่อกระบวนการนิติบัญญัติมาก รัฐสภาในแบบเผด็จการจะมีบทบาทน้อย ส่วนรัฐสภาที่เป็นแบบกึ่งประชาธิปไตย สภาผู้แทนราษฎรจะมีบทบาทมาก แต่ถูกควบคุมบทบาทโดยฝ่ายบริหารและวุฒิสภา ที่คอยสกัดกันร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภามิให้ผ่านออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมายโดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติที่เป็นการลดทอนอำนาจของข้าราชการประจำ ซึ่งเราจะเห็นได้ว่านอกจากกระบวนการออกกฎหมายของรัฐสภาจะขึ้นอยู่กับสภาพการเมือง เศรษฐกิจ สังคม โครงสร้างของสภา บทบาทของสมาชิกสภา กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ตลอดจนบทบาทขององค์กรระหว่างประเทศแล้ว ข้าราชการเป็นผู้ที่มีบทบาทอย่างสูงต่อกระบวนการออกกฎหมายของรัฐสภาในการเข้าไปเป็นผู้จัดทำร่างกฎหมาย การเสนอร่างกฎหมายในรูปของคณะรัฐมนตรี การพิจารณาอนุมัติกฎหมายในรูปของการเป็นสมาชิกสภา ตลอดจนการเป็นผู้จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ และช่วยในการกำหนดนโยบาย ของรัฐบาล ทำให้กฎหมายที่ออกมาในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2516-2526 ยังคงเป็นกฎหมายที่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติราชการ และเพิ่มอำนาจให้แก่ข้าราชการตลอดจนเป็นการออกกฎหมายเพื่อดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจเป็นส่วนใหญ่ แต่ก็ยังมีกฎหมายที่ออกมาเพื่อสิทธิ เสรีภาพ และประโยชน์ต่อประชาชนมากขึ้นกว่าในช่วงที่ผ่านมา โดยเฉพาะการออกกฎหมายโดยรัฐสภาที่เป็นประชาธิปไตย ในระหว่าง พ.ศ. 2517-2519 แม้ว่ากฎหมายดังกล่าวจะมีจำนวนน้อยกว่าที่ควรจะเป็นก็ตาม

การศึกษาบทบาทของรัฐสภาไทยในการตรากฎหมายในช่วงระหว่าง 14 ตุลาคม 2516 ถึง 19 มีนาคม 2526 ทำให้เรามองเห็นภาพรัฐสภาไทยในยุคสมัยที่ทำการศึกษ ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจถึงความเป็นไปของรัฐสภา และเข้าใจถึงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อกระบวนการนิติบัญญัติในช่วงระยะเวลาดังกล่าว และทำให้ทราบถึงเจตนารมณ์ของการออกกฎหมายของรัฐสภาว่ามีวัตถุประสงค์และเนื้อหาสาระสำคัญของกฎหมายไปในทางแนวใด เพื่อสนองความต้องการของบุคคลในกลุ่มผลประโยชน์ใดโดยเฉพาะ ตลอดจนได้ทราบถึงกลุ่มผลประโยชน์ที่อยู่เบื้องหลังการเสนอกฎหมายที่แท้จริง นอกจากนี้ก็นำไปเปรียบเทียบกับกระบวนการนิติบัญญัติในปัจจุบัน เพื่อนำข้อดีและข้อเสียจากผลการศึกษาไปเป็นแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติให้บังเกิดผลดี และมีประสิทธิภาพต่อไป