

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐสภา เป็นองค์กรสำคัญในกระบวนการนิติบัญญัติที่จะตรากฎหมายออกมา เพื่อใช้บริหารประเทศตามนโยบายของรัฐบาล ควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคม และตอบสนองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ฉะนั้นกฎหมายในแต่ละสังคมแต่ละบริบททางการเมืองจึงแตกต่างกันไป

ตลอดช่วงเวลา พ.ศ. 2500-2506 ผู้มีบทบาทสำคัญในทางการเมืองคือ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในรูปแบบคณาธิปไตยอยู่ภายใต้อิทธิพลของทหารและข้าราชการ มีการปฏิวัติรัฐประหารหลายครั้งเพียงเพื่อจะรักษาอำนาจทางการเมืองไว้ การบริหารประเทศในช่วงเวลานั้นเป็นการจัดระบบบริหารใหม่ในหลายด้าน เช่น ด้านเศรษฐกิจ ได้ส่งเสริมการลงทุนด้านอุตสาหกรรม พัฒนาปัจจัยโครงสร้างพื้นฐาน การส่งเสริมการเกษตรเพื่อทดแทนการขาดดุลการค้า เรียกว่าฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจและจัดสร้างปัจจัยโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการเมืองที่มีสหรัฐอเมริกาเข้ามาเป็นแกนนำในการร่วมมือกันต่อต้านสงครามเย็น เพื่อยับยั้งการแผ่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ที่มุ่งยึดครองประเทศไทย และเป็นช่วงเวลาปฏิวัติจัดรูปสังคม เลิกสุบผืน ปราบการค้าประเวณี และส่งเสริมการศึกษาเพื่อให้รองรับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการเมือง

โครงสร้างส่วนบนทางการเมือง องค์ประกอบของสมาชิกรัฐสภา กลุ่มผลประโยชน์ ทำให้กระบวนการนิติบัญญัติแตกต่างกันออกไปตามบริบททางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่ต่างกัน เป็นผลให้มีกฎหมายออกมามากหรือน้อย เน้นหนักในเรื่องใด ๆ ตอบสนองความต้องการของส่วนราชการ ประชาชน หรือคนกลุ่มใด จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงกระบวนการนิติบัญญัติ ที่มาและการเสนอกฎหมาย ขั้นตอนการพิจารณา และบุคคลที่อยู่ในกระบวนการนั้น ทั้งในขั้นตอนเสนอร่างกฎหมาย ขั้นตอนการพิจารณากฎหมาย มีกฎหมายใดบ้างผ่านการพิจารณาและไม่ผ่านการพิจารณา และผลของกฎหมายที่ออกมาจากบริบททางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในห้วงเวลาที่ต่างกันมีผลกระทบต่อกระบวนการนิติบัญญัติอย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. วิเคราะห์กระบวนการนิติบัญญัติในช่วง พ.ศ.2500-2506 โดยศึกษาเชิงประวัติศาสตร์และพฤติกรรมของผู้มีส่วนร่วมในการตรากฎหมายว่าออกมาเพื่ออะไร กลุ่มคนที่อยู่เบื้องหลังเป็นใคร และใครได้ประโยชน์จากกฎหมายนั้น
2. ศึกษากระบวนการนิติบัญญัติของสภาร่างรัฐธรรมนูญช่วง พ.ศ.2502 - 2506 ที่สมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด เปรียบเทียบกับสภาผู้แทนราษฎรช่วง พ.ศ.2500 - 2501 ว่ากระบวนการนิติบัญญัติต่างกันอย่างไร ในเรื่องขั้นตอนการเสนอ ความรวดเร็วของการพิจารณา ตลอดจนเนื้อหาของสาระของกฎหมายว่าตอบสนองความต้องการของคนกลุ่มใด
3. เพื่อใช้ผลของการศึกษาไปเปรียบเทียบกับกระบวนการนิติบัญญัติในช่วงเวลาก่อนหรือหลังช่วงเวลานี้ เพื่อเปรียบเทียบกระบวนการนิติบัญญัติของสภาที่มีองค์ประกอบและบริบททางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมต่างกัน

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาบทบาทของรัฐสภาไทยในการตรากฎหมายมุ่งจะศึกษากระบวนการนิติบัญญัติในช่วง พ.ศ.2500 - 2506 โดยขอบเขตการศึกษาจะเริ่มศึกษาพระราชบัญญัติที่ออกมาในช่วงปี พ.ศ.2500 สมัยที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ปฏิวัติและให้นายพจน์ สารสิน มาเป็นนายกรัฐมนตรี และจัดการเลือกตั้ง เมื่อกลุ่มคนในคณะปฏิวัติชนะการเลือกตั้งก็แต่งตั้งพลโทถนอม กิติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อทนความวุ่นวายจากการเรียกร้องของสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งแก่งแย่งกันเป็นรัฐมนตรีและเรียกร้องผลประโยชน์ไม่ไหว จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็ปฏิวัติตัวเองและเป็น

นายกรัฐมนตรีเอง จนถึงวันสิ้นสุดของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2506 โดยมุ่งศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา เฉพาะที่เกี่ยวกับการพิจารณาและอนุมัติร่างพระราชบัญญัติ โดยศึกษาเฉพาะการเสนอ การพิจารณาและอนุมัติร่างพระราชบัญญัติ ไม่ศึกษาประกาศ คณะปฏิวัติ คำสั่งคณะรัฐประหาร เพราะไม่มีกติกาสภาให้วิเคราะห์ โดยศึกษาจากรายงาน การประชุมสภาผู้แทนราษฎรช่วง พ.ศ. 2500-2501 และรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ทาหน้าที่นิติบัญญัติ พ.ศ. 2502-2506 โดยศึกษาเนื้อหาสาระในหลักการและเหตุผลในการเสนอ ร่างพระราชบัญญัติ ขั้นตอนการพิจารณาโดยดูจากการอภิปรายในสภา ขั้นตอนการพิจารณาร่าง กฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยมองจากมิติทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศมาประกอบ

สมมุติฐานในการวิจัย

1. สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในยุคเผด็จการ พ.ศ. 2500 - 2506 มีผลกระทบต่อกระบวนการนิติบัญญัติอย่างไร
2. บทบาทของข้าราชการ พรรคการเมือง สมาชิกสภา และกลุ่มผลประโยชน์มี อิทธิพลต่อเนื้อหาของกฎหมายที่ออกมาอย่างไร
3. ผลงานการตรากฎหมายในระบอบประชาธิปไตยภายใต้อำนาจเผด็จการยุคฟื้นฟู ประเทศ พ.ศ. 2500-2506 ส่วนใหญ่ออกมาเพื่อวางรากฐานทั้งด้านรูปแบบการปกครองประเทศ และปัจจัยโครงสร้างพื้นฐาน

วิธีวิจัย

การวิจัยใช้วิธีวิเคราะห์เอกสารเป็นหลัก โดยวิจัยเอกสารชั้นต้น ส่วนใหญ่เป็นรายงาน การประชุมสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญทาหน้าที่นิติบัญญัติ ราชกิจจา-

นุเบกษา รวมถึงเรื่องเสรีงานการเสนอและประชุมพิจารณาร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกา หนังสือพิมพ์ และเอกสารทางวิชาการอื่น ๆ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. การศึกษาบทบาทของรัฐสภาไทยในการตรากฎหมายในช่วง พ.ศ. 2500 - 2506 จะช่วยให้เรามองเห็นภาพกระบวนการนิติบัญญัติในช่วงที่มีเผด็จการทางการเมืองแบบคณาธิปไตย โดยมีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้นำทางการเมือง ซึ่งจะก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจถึงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อกระบวนการนิติบัญญัติในช่วงเวลานั้นได้ดี
2. ทาให้เข้าใจถึงความสามารถในการตรากฎหมายของรัฐสภาในสมัยนั้นว่ามีความรวดเร็ว มีเนื้อหาสาระของกฎหมายเป็นอย่างไร ตลอดจนทราบถึงกลุ่มบุคคลที่อยู่เบื้องหลังการเสนอกฎหมาย และฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ แล้วผลงานการตรากฎหมายออกมาจะเป็นอย่างไร
3. เพื่อจะได้เปรียบเทียบดูว่าสภาที่มีสมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมดกับสภาที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งร่วมอยู่ด้วย จะมีบทบาทสนับสนุนส่งเสริมฝ่ายบริหารในการตรากฎหมาย และมีผลต่อเนื้อหาสาระของกฎหมายที่ออกมาอย่างไร เพื่อนำข้อบกพร่องของรัฐสภามาตัดแปลงแก้ไข เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลย์อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารที่เหมาะสม และเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร