

บทที่ 6

บทสรุป

การศึกษาบทบาทของรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย โดยศึกษากระบวนการนิติบัญญัติไทยในยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้นำทางการเมือง (พ.ศ.2500 - 2506) นั้น จากการศึกษาถึงสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม โครงสร้างอำนาจส่วนบน องค์ประกอบของรัฐสภา สมาชิกพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างประเทศพบว่า

1. สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในยุคเผด็จการ พ.ศ.2500-2506 มีผลกระทบต่อกระบวนการนิติบัญญัติ คือ โครงสร้างทางอำนาจมาจากการปฏิวัติยึดอำนาจโดยการนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในรูปคณะปฏิวัติสืบทอดต่อจากจอมพล ป.พิบูลย์สงคราม เมื่อรูปแบบการปกครองเป็นแบบเผด็จการหรือคณะปฏิวัติ ประชาชนย่อมจะไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติ ผลงานการตรากฎหมายของสภาถูกกำหนดมาจากเบื้องบน ดังเช่นในรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 กำหนดความสัมพันธ์ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ และสมาชิกสภามาจากการแต่งตั้งทั้งหมดโดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อ การริเริ่มเสนอกฎหมายส่วนใหญ่จะเริ่มโดยฝ่ายบริหาร แม้ตามรัฐธรรมนูญทุกฉบับจะกำหนดให้ผู้เสนอกฎหมายเป็นคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาเป็นผู้เสนอได้ แต่ในทางปฏิบัติกฎหมายที่เสนอโดยฝ่ายบริหารจะได้รับการตอบสนองจากสภาเพราะมีเสียงสนับสนุนจำนวนมาก และส่วนใหญ่กฎหมายจะผ่านสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยรวดเร็ว มีการอภิปรายโต้แย้งเนื้อหาสาระกฎหมายน้อย ส่วนใหญ่จะแก้ไขถ้อยคำเพียงเล็กน้อย กฎหมายในช่วงสภาร่างรัฐธรรมนูญจึงตราออกมาเป็นจำนวนมาก คือ เฉลี่ยปีละ 50 - 60 ฉบับ คิดเป็นสองเท่าของกฎหมายที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎร ในช่วงปี พ.ศ.2500-2501 คือ ประมาณปีละ 30 ฉบับ ซึ่งงานการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร ช่วงปี พ.ศ.2500 - 2501 มีการอภิปรายโต้แย้งในเรื่องเนื้อหาสาระของกฎหมายกันมาก และกฎหมายที่ตกไปมีจำนวนมากกว่าสภาร่างรัฐธรรมนูญ เช่น ร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการที่เพิ่มอายุผู้พิพากษาศาลฎีกาให้เกษียณอายุ 65 ปี ในขณะที่ข้าราชการอื่นเกษียณอายุ 60 ปี

จากผลงานการตรากฎหมายที่ตอบสนองฝ่ายบริหารอย่างรวดเร็วดังกล่าวจึงมองได้ว่าสภาเป็นเพียงตรายางที่คอยประทับในร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร เพื่อให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์พอที่จะใช้บังคับประชาชน ในการบริหารการพัฒนาให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลคณะปิตุโฆษา จึงทำให้กระบวนการนิติบัญญัติ เป็นเพียงส่วนหนึ่งของขั้นตอนปกติในการที่ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติ เพื่อความชอบธรรมในการจะนำกฎหมายไปใช้บังคับประชาชน ผลงานการตรากฎหมายส่วนใหญ่จึงเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการก่อสร้างปัจจัยโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อรองรับโครงการเศรษฐกิจที่รัฐบาลจัดตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จัดตั้งสภาการศึกษา สภาวิจัยเพื่อรวมนำนักวิชาการข้าราชการมาร่วมระดมความคิดเห็นในการเร่งรัดพัฒนาประเทศ มีกฎหมายเพิ่มภาษีจำนวนมากเพื่อให้เงินเพียงพอกับการเร่งรัดพัฒนาประเทศ รัฐบาลได้เร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมโดยตราพระราชบัญญัติบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรม เพื่อให้เอกชนกู้เงินจากต่างประเทศมาลงทุน ให้สิทธิพิเศษเรื่องการถือครองที่ดินแก่เจ้าของกิจการอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริม ให้ส่งเงินตราที่นำเข้ามาลงทุนและกำไรออกนอกประเทศในรูปเงินตราต่างประเทศได้ เพื่อส่งเสริมการผลิตทดแทนการนำเข้า ด้านเกษตรกรรมมีพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างเขื่อนและชลประทาน เพื่อผลิตข้าว และตราพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง เพื่อให้ชาวสวนยางมีทุนเปลี่ยนสวนยางเก่าไปปลูกยางพันธุ์ใหม่ที่ทำให้ผลผลิตสูงขึ้น เพื่อเร่งรัดผลิตผลการเกษตรส่งออกทดแทนการขาดดุลย์

เหล่านี้เป็นผลมาจากการที่รัฐบาลเร่งรัดพัฒนาประเทศ กระบวนการนิติบัญญัติที่สมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด จึงตรากฎหมายออกมาเพื่อให้ความสะดวกในการปฏิบัติราชการ เพิ่มอำนาจให้ส่วนราชการ จัดตั้งหน่วยราชการใหม่ ๆ มาเพื่อสนองตอบนโยบายรัฐบาล กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาและความเป็นอยู่ของประชาชนถูกริเริ่มโดยส่วนราชการหยิบยื่นให้ประชาชน มิได้เกิดจากเสียงเรียกร้องและความต้องการของประชาชน

2. บทบาทของข้าราชการพรรคการเมือง สมาชิกสภากลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อเนื้อหาสาระของกฎหมายที่ออกมา ดังนี้

กลุ่มพรรคการเมืองเคยมี ในสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2500 - 2501 ตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2497 แต่กฎหมายไม่ได้บังคับให้สมาชิกสภาต้องสังกัดพรรคการเมือง ทำให้สมาชิกแต่ละคนไม่ต้องผูกพันกันที่จะปฏิบัติตามนโยบายและวินัยของพรรค พรรคคุมสมาชิกไม่ได้ สมาชิกพรรคการเมืองเรียกร้องผลประโยชน์จากพรรค แก่งแย่งกันเป็นรัฐมนตรี เมื่อไม่ได้ก็ย้ายพรรคหรืออภิปรายเรรวนในสภา แม้อยู่ฝ่ายรัฐบาลถ้าไม่ได้เงินหรือผลประโยชน์จากพรรคก็ไม่ยกมือสนับสนุนร่างกฎหมายสำคัญของรัฐบาล รัฐบาลจึงไม่มั่นคง ถึงขนาดต้องจ่ายเงินรักษาความสงบในสภาไว้ ต่อมาเมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ปฏิวัติจึงยุบเลิกพรรคการเมืองอันเป็นต้นเหตุของความวุ่นวายและความไม่มั่นคงของรัฐบาลเสีย และกำหนดในรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 แยกฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารอย่างเด็ดขาด โดยห้ามสมาชิกสภาเป็นรัฐมนตรี และฝ่ายบริหารไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภา โดยไม่ต้องแถลงนโยบายเพื่อขอความเห็นชอบจากสภาก่อนเข้ารับบริหารประเทศ และไม่มี การตั้งกระทู้ถาม ต่อมาสภาร่างรัฐธรรมนูญได้เอาหลักสำคัญที่เป็นต้นเหตุแห่งการปฏิบัตินี้มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 ผลของความวุ่นวายของพรรคการเมืองแต่หนหลังทำให้พรรคการเมืองถูกยุบในช่วงปี 2500 - 2511 และไม่มีบทบาทในกระบวนการนิติบัญญัติเลยในช่วงเวลานั้น

บทบาทของข้าราชการที่มีผลต่อกระบวนการนิติบัญญัติ ในช่วงเวลานั้นสมาชิกสภาส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ ซึ่งในช่วงเวลานั้นกลุ่มข้าราชการเป็นกลุ่มผลประโยชน์ใหญ่ที่มีผลต่อกระบวนการนิติบัญญัติ กล่าวคือ ตั้งแต่เริ่มเสนอกฎหมายกลุ่มข้าราชการเป็นผู้จัดทำร่างกฎหมายเสนอเข้าสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ ทหาร ตำรวจ เกือบทั้งหมด เรียกได้ว่าสภาข้าราชการ และคณะรัฐมนตรี ซึ่งฝ่ายบริหารส่วนใหญ่มีอาชีพเป็นข้าราชการอยู่เดิม จึงมีผลให้กฎหมายถูกตราออกมาเพื่อเพิ่มอำนาจให้ข้าราชการฝ่ายบริหารและให้สวัสดิการแก่ตัวข้าราชการเอง ในช่วงเวลานั้นจึงมีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยราชการใหม่จำนวนมาก เรียกได้ว่าเป็นยุคปรับปรุงระบบราชการ โดยรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่นายกรัฐมนตรี ดูได้จากพระราชบัญญัติส่วนาญ่าให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการณั้ และรวมหน่วยงานไปไว้ที่สำนักนายกรัฐมนตรี เป็นการวางรากฐานการพัฒนา มาจนถึงปัจจุบัน และพระราชบัญญัติที่เป็นภาพสะท้อนถึง

ประโยชน์ต่อตัวข้าราชการ เช่น พระราชบัญญัติสหภาพที่ให้นายทหารที่มียศจอมพลรับราชการ ได้ตลอดชีวิต และพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เหล่านี้ล้วนเป็นภาพสะท้อนให้เห็นว่า กฎหมายที่ออกมาในช่วงเวลานั้นส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่อำนวยความสะดวกในการปฏิบัติราชการ และให้สิทธิประโยชน์ต่อตัวข้าราชการ ซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ใหญ่ที่แฝงอยู่และมีอิทธิพลต่อ กระบวนการนิติบัญญัติเป็นอย่างมาก

3. ผลงานการตรากฎหมายในระบอบประชาธิปไตยภายใต้อาณาจักรพฤกษชาติ
 ประเทศ พ.ศ. 2500-2506 ส่วนใหญ่จะเป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อก่อสร้างปัจจัยโครงสร้างพื้นฐาน เช่น มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จำนวนมากในปี พ.ศ. 2503 คือ จำนวน 24 ฉบับ จากกฎหมายทั้งหมด 63 ฉบับ คิดเป็น 1 ใน 3 ของกฎหมายทั้งหมดที่ตราในปีนั้น เป็นผลมาจาก นโยบายการเร่งรัดพัฒนาประเทศของรัฐบาลในช่วงเวลานั้น เพื่อรองรับโครงการเศรษฐกิจตาม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ที่จะเริ่มต้นขึ้นในปี พ.ศ. 2504 และผลกระทบ มาจากสหรัฐอเมริกาที่เข้าประเทศไทย เป็นแกนนำในการต่อต้านสงครามเย็นให้พ้นจากการแผ่ขยาย ของลัทธิคอมมิวนิสต์ และธนาคารโลก ซึ่งมีสหรัฐอเมริกาเป็นหุ้นส่วนใหญ่เป็นผลทำให้ สหรัฐอเมริกา เข้ามา มีบทบาทในการส่งเสริมให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการก่อสร้างปัจจัยโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะ โครงการตัดถนนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และถนนสายหลักเพื่อประโยชน์ในทางยุทธศาสตร์ และขนส่งพืชผลการเกษตร ธนาคารโลกให้กู้เพื่อก่อสร้างการทำเรือ การรถไฟ การพลังงาน เช่น เชื้อนยันฮี การไฟฟ้าลิกไนต์ และส่งเสริมอุตสาหกรรม ปรากฏชัดตามพระราชบัญญัติบริษัท เงินทุนอุตสาหกรรมที่ในหลักการและเหตุผลระบุว่า เพื่อให้เอกชนมีโอกาสกู้เงินจากธนาคารโลก และองค์การเอกชนในสหรัฐอเมริกา จึงร่างกฎหมายปฏิบัติตามเงื่อนไขของธนาคารโลกและ สหรัฐอเมริกา เป็นต้น

ยังมีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมากถึง 43 ฉบับ เป็นการ ปฏิรูประบบราชการและจัดตั้งหน่วยงานเพิ่มขึ้น และปฏิรูประบบภาษีอากรโดยพระราชบัญญัติเพิ่ม ภาษีอากรและเกี่ยวกับการคลังมากถึง 68 ฉบับ ส่วนใหญ่เป็นการตราขึ้นเพื่อเพิ่มภาษีในปี พ.ศ. 2501 - 2502 เพราะงบประมาณปีงบประมาณไม่ลง ต่อมาจึงมีการจัดรูปการบริหารงบประมาณเสียใหม่

ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 โดยเปลี่ยนการจัดตั้งงบประมาณจากเดิมตั้งไว้ที่กรมในส่วนกลางและที่จังหวัดในส่วนภูมิภาค ทำให้การบริหารงบประมาณไม่สะดวก บางจังหวัดใช้เงินมากฟุ่มเฟือย บางจังหวัดไม่เพียงพอ จึงให้จัดตั้งงบประมาณรวมไว้ที่ส่วนกลาง บริหารงบประมาณโดยกรมต่าง ๆ ซึ่งใช้มาจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2540)

เหล่านี้เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นมาเพื่อวางรากฐานด้านรูปแบบการปกครอง การบริหารราชการ จัดรูปแบบราชการ และก่อสร้างปัจจัยโครงสร้างพื้นฐาน

โดยสรุปแล้วจากการศึกษาชี้ให้เห็นว่ารัฐสภาเป็นกลไกสำคัญในการตรากฎหมาย ปัจจัยโครงสร้างส่วนบนทางการเมืองที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ สภาพเศรษฐกิจยุคฟื้นฟูประเทศ บทบาทของข้าราชการในฐานะผู้เสนอกฎหมายและในฐานะที่สภามีสมาชิกมาจากการแต่งตั้งและส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ และความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและธนาคารโลก เหล่านี้ มีผลกระทบต่อกระบวนการนิติบัญญัติที่ทำให้สภาอ่อนแอ เป็นเพียงตรายางที่คอยประทับร่างกฎหมายที่เสนอโดยฝ่ายบริหารที่มีกลุ่มข้าราชการเป็นผู้เสนอร่างกฎหมาย ผลงานการตรากฎหมายในช่วงเวลา พ.ศ. 2500-2506 จึงออกมาเพื่อสนองตอบความต้องการของส่วนราชการและตัวข้าราชการ การพัฒนาปัจจัยโครงสร้างพื้นฐานถูกริเริ่มโดยข้าราชการและนักวิชาการเป็นผู้หยิบยื่นให้ประชาชน กฎหมายไม่ได้เกิดจากการเชื่อมโยงและการเรียกร้องของประชาชน

จากการศึกษาบทบาทรัฐสภาไทยในการตรากฎหมายแม้จะเป็นการศึกษาในช่วงเวลาหนึ่งในอดีต แต่ก็ เป็นภาพในอดีตที่จะเป็นเครื่องเตือนใจให้เราได้ศึกษาเป็นบทเรียนว่าเมื่อสภาถูกครอบงำโดยฝ่ายบริหาร ผลงานการตรากฎหมายออกมาไม่ได้มาจากการเรียกร้องของประชาชน เพราะขาดปัจจัยเชื่อมโยงกับประชาชน และประเด็นอื่น ๆ อีก เพื่อใช้เป็นประโยชน์ในการพัฒนาการเมืองและกระบวนการนิติบัญญัติไทยในอนาคตได้