

บทที่ 4

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 และระบอบการปกครอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 : การผสมผสานอำมาตยาธิปไตยกับประชาธิปไตย

1. เนื้อหาส่วนที่ไม่เป็นประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 เป็นรัฐธรรมนูญที่สะท้อนให้เห็นถึง การต่อสู้ในการกำหนดกรอบสัมพันธภาพทางอำนาจในภาคของกลุ่มพลังอำนาจรัฐนิยม โดยมีกลุ่มข้าราชการประจำโดยเฉพาะกลุ่มทหารเป็นตัวแทนของกลุ่มกับพลังประชาธิปไตย ซึ่งมีกลุ่มพรรคการเมืองและปัญญาชนโดยทั่วไป เป็นตัวแทนของกลุ่ม ซึ่งการต่อสู้เพื่อกำหนดกรอบกติกาของรัฐธรรมนูญดังกล่าว กลุ่มทหารเป็นฝ่ายที่ได้เปรียบในการกำหนดทิศทางและหลักการในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพราะกลุ่มนี้เป็นผู้ยึดครองอำนาจโดยการทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 จึงทำให้กลุ่มดังกล่าวสามารถแต่งตั้งตัวบุคคลที่มีแนวความคิดเป็นไปในแนวทางเดียวกับกลุ่มตน และสามารถชี้นำความคิดของตัวบุคคลดังกล่าวได้ ดังจะเห็นได้จากพฤติกรรมในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระต่าง ๆ ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รัฐธรรมนูญ 2521 ที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงมีบทบัญญัติที่ไม่เป็นประชาธิปไตยมากกว่าที่เป็นประชาธิปไตย แม้ว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะมีลักษณะความเป็นประชาธิปไตยอยู่บ้าง แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็ยังไม่มียุทธวิธีบังคับใช้ทันที จนกว่าจะครบสี่ปีตามที่ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ในบทเฉพาะกาล ซึ่งหมายความว่าประชาธิปไตยอาจจะเกิดขึ้นก็ได้ แต่เป็นเรื่องของอนาคตอีกที อย่างน้อยที่สุดก็เป็นระยะเวลาถึง 4 ปี การสิ้นสุดบทบัญญัติในบทเฉพาะกาลจึงเป็นความคาดหวังที่จะมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระดับหนึ่งของกลุ่มพลังประชาธิปไตยนิยม ในขณะที่เดียวกันบทบัญญัติในบทเฉพาะกาลก็กลายเป็นเครื่องมือสำคัญที่รองรับกับการเข้ามามีอำนาจทางการเมืองของกลุ่มทหาร ทั้งนี้ นอกจากบทบัญญัติในบทเฉพาะกาลจะทำให้กลุ่มทหารเข้ามามีอำนาจทางการเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย (รัฐธรรมนูญ) แล้ว ยังเป็นการชะลอการเรียกร้องทางการเมืองของกลุ่มพลังประชาธิปไตยนิยมลงได้ในระดับหนึ่งด้วย ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

จึงเป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติอันยกย่อนที่ซ่อนเร้นเงื่อนไขนัยประการ ที่จะทำให้เกิดระบบ อำมาตยาธิปไตยที่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การพิจารณาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 จึงต้องแยกพิจารณาออกเป็น 2 ช่วง คือ ช่วงแรก เป็นระยะเวลาสี่ปี นับตั้งแต่การเลือกตั้งทั่วไป อันเป็นช่วงของระบอบอำมาตยาธิปไตย และช่วงที่สอง ซึ่งเป็นระยะเวลาที่บทเฉพาะกาลสิ้นสุดผลบังคับใช้ อันเป็นช่วงระบอบกึ่งประชาธิปไตย หรือประชาธิปไตย ครึ่งใบ ซึ่งทั้ง 2 ช่วงดังกล่าว ต่างก็มีบทบัญญัติที่กำหนดรูปแบบของการปกครองที่แตกต่างกัน คือ

1.1 ระบอบอำมาตยาธิปไตยตามเงื่อนไขของบทเฉพาะกาล

บทบัญญัติในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มีความยาวถึง 12 มาตรา (มาตรา 195 ถึง มาตรา 206) ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลที่มีความยาวที่สุดในบรรดาบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่เคยใช้มา และเป็นบทเฉพาะกาลที่ได้กำหนดเงื่อนไขสำคัญ ๆ ไว้อย่างครบถ้วน ทั้งในแง่ของการเป็นเครื่องมือในการวางรากฐาน การเข้าสู่อำนาจทางการเมือง ให้กลุ่มพลังอำนาจนิยมฝ่ายทหารและข้าราชการประจำ พร้อม ๆ กับการเป็นเครื่องมือเหนี่ยวรั้งการมีบทบาททางการเมืองของกลุ่มพลังประชาธิปไตยนิยม โดยเฉพาะบทบัญญัติในมาตรา 201, 203 (1)-(4) และมาตรา 204 (1)-(5) โดยผลของบทบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลทางการเมืองใน 2 ประเด็น คือ

ก. การปฏิรูตรัฐธรรมนูญเพื่อเข้ามามีบทบาททางการเมือง ของกลุ่มข้าราชการประจำ โดยเฉพาะทหาร

ตามบทบัญญัติในมาตรา 201 ได้กำหนดให้มีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งผลของบทบัญญัตินี้ดังกล่าว ทำให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่เกินสามในสี่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 84 และ มาตรา 168) กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ การกำหนดให้ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นเป็นผู้มีอำนาจในการเลือกบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่ง

สมาชิกรัฐสภา โดยบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำฝ่ายทหาร¹ ซึ่งผลของบทบัญญัติดังกล่าว ทำให้สมาชิกรัฐสภาที่ได้รับการแต่งตั้ง ย่อมมีความผูกพันและเป็นหนี้บุญคุณที่จะตอบแทนแก่ผู้ที่แต่งตั้งตน จึงทำให้ไม่มีความเป็นอิสระในการดำเนินการตามความเชื่อความสามารถของตนได้ และยิ่งถ้าสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งผู้ใดเป็นข้าราชการประจำอยู่ด้วย ก็ยิ่งจะทำให้ผู้นั้นลดความเป็นตัวของตัวเองมากยิ่งขึ้น² ดังนั้น สมาชิกรัฐสภาที่เป็นข้าราชการประจำจะอภิปรายหรือลงมติเรื่องใด ย่อมจะโอนเอียงให้เป็นประโยชน์แก่รัฐบาลซึ่งก็มาจากข้าราชการประจำเช่นกัน สมาชิกรัฐสภาที่มาจากการแต่งตั้ง จึงเท่ากับเป็นการสร้างอิทธิพลเป็นทวีคูณของผู้แต่งตั้งที่จะบังคับการแสดงออกซึ่งความสามารถ และความยึดมั่นส่วนตนของสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้ง ดังนั้น โดยหลักการแล้วสมาชิกรัฐสภาที่ได้รับการแต่งตั้งย่อมเป็นตัวแทนของบุคคลที่แต่งตั้งมากกว่าเป็นตัวแทนราษฎร และจากการแต่งตั้งสมาชิกรัฐสภาที่ผ่านมา ส่วนใหญ่บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งมักจะเป็นข้าราชการประจำ โดยเฉพาะข้าราชการทหาร และตำรวจ เป็นจำนวนมากกว่าครึ่งหนึ่งของผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งในแต่ละครั้ง³ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกรัฐสภา และการอภิปรายเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ จะเป็นการอภิปรายที่เห็นด้วยและคอยสนับสนุนรัฐบาลมากกว่าที่จะทำหน้าที่คัดค้านหรือกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ดังจะเห็นจากการศึกษาของ มนตรี เติ้งตระกูล เกี่ยวกับบทบาทของสมาชิกรัฐสภาในการตั้งกระทู้ถามรัฐบาลว่า การตั้งกระทู้ถามในวุฒิสภามีลักษณะการตั้งกระทู้เป็นไปในการทำงานองการถามนำเพื่อให้รัฐบาลได้แถลง หรืออธิบายข้อเท็จจริง

ศูนย์วิทยพัทยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ โปรดดูสัดส่วนของกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาในการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2522 ในตารางที่ 5 หน้า 205.

² มนตรี เติ้งตระกูล, รัฐสภาไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีปัญหาความอ่อนแอ วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2517 หน้า 21.

³ เรื่องเดียวกัน , หน้า 22.

และอุปสรรคต่าง ๆ มากกว่าจะเป็นการชักใช้ เร่งรัด ตรวจสอบ และควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาลอันเป็นเจตนารมณ์ของการตั้งกระทู้ถาม การตั้งกระทู้ถามบางครั้งเป็นไปในลักษณะที่ผู้ถามต้องการจะให้เป็นที่รู้จักหน้าค่าตาของผู้ถามมากกว่าวัตถุประสงค์อย่างอื่น เป็นต้น⁴ จนทำให้สถาบันวุฒิสภา กลายเป็นสถาบันที่คอยปกป้องรัฐบาลมากกว่าเป็นสถาบันที่คอยตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล⁵ นอกจากรัฐธรรมนูญ 2521 จะกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนถึงสามในสี่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวแล้ว ภายใต้บทเฉพาะกาล 4 ปีแรก วุฒิสภายังมีทั้งด้านอำนาจทางนิติบัญญัติ และอำนาจทางการบริหารค่อนข้างมาก กล่าวคือ รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจวุฒิสภาในการประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในประเด็นสำคัญ ๆ คือ⁶

1. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

ในระยะสี่ปีแรกตามบทเฉพาะกาล รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา⁷ ซึ่งโดยนัยนี้เท่ากับต้องการให้วุฒิสภาเป็นฐานค้ำยันเสียงป้องกันมิให้สภาผู้แทนราษฎร ล้มร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของรัฐบาลนั่นเอง

2. การประชุมร่วมกันกับสภาผู้แทนราษฎรในการเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ

แม้ว่าสมาชิกวุฒิสภาจะไม่มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴ เรื่องเดียวกัน , หน้า 107 - 109

⁵ กริช สิบสนธิ์ , บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ วิทยานิพนธ์ปริญญาโทชั้นนิติศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2515.

⁶ โปรดดูมาตรา 203(1)-(4) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

⁷ โปรดดูมาตรา 203 (1) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

รัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะก็ตาม^๘ แต่รัฐธรรมนูญก็ได้ให้อำนาจแก่สมาชิกวุฒิสภาในการประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในการเปิดอภิปรายทั่วไปดังกล่าว^๙ ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาใช้อำนาจร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการถ่วงดุลอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมรัฐบาลโดยการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลด้วย และเป็นฐานคำจูงรัฐบาลที่มาจากข้าราชการประจำ เพราะแม้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสามารถเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐบาลตามมาตรา 137 ได้ แต่ในการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลก็ยากที่จะประสบผลสำเร็จ เพราะต้องอาศัยความร่วมมือของสมาชิกวุฒิสภาด้วย เนื่องจาก การลงมติไม่ไว้วางใจจะต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาารวมกัน^{๑๐}

3. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและพระราชกำหนด

ภายใต้บทเฉพาะกาล 4 ปีแรก วุฒิสภามีอำนาจทางนิติบัญญัติค่อนข้างมาก กล่าวคือ รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจวุฒิสภาในการประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญ อันเกี่ยวกับความมั่นคงของ

^๘ ตามมาตรา 137 ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีอำนาจขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี.

^๙ โปรดดูมาตรา 203 (2) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

^{๑๐} ตามมาตรา 137 วรรคสอง ได้กำหนดไว้ว่า "เมื่อการเปิดอภิปรายสิ้นสุดลง.... ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ... มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร" และในมาตรา 203 ได้กำหนดไว้ว่า "ในวาระเริ่มแรกเมื่อใช้รัฐธรรมนูญนี้แล้ว นอกจากกรณีที่มีบัญญัติไว้ในมาตรา 143 การดำเนินการดังต่อไปนี้ ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาด้วย..... (2) การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 137 ทั้งนี้ โดยให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร...."

ราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ หรือเศรษฐกิจของประเทศ และประธานรัฐสภาเห็นชอบด้วย รวมทั้งการพิจารณาพระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารได้ประกาศใช้ เช่นพระราชบัญญัติในกรณีเร่งด่วน โดยให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกผู้แทนราษฎร¹¹

นอกจากนี้ในมาตรา 204 (3) และ (5) ของบทเฉพาะกาลได้กำหนดให้ระงับการบังคับใช้บทบัญญัติเกี่ยวกับการแยกข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองออกจากกัน และได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการในการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ กล่าวคือในมาตรา 204 (3) ได้กำหนดห้ามมิให้นำบทบัญญัติในมาตรา 148 และมาตรา 149 เฉพาะการห้ามที่กำหนดไว้ในมาตรา 97 (1) และ (3) และมาตรา 167 มาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่งของรัฐมนตรีและข้าราชการการเมืองอื่น ซึ่งมีผลทำให้ข้าราชการประจำสามารถเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ และในมาตรา 204 (5) การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะกระทำได้อต่อเมื่อมีคำรับรองของคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งมีจำนวน 17 คน โดยคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง 3 คน วุฒิสภาแต่งตั้ง 6 คน และสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง 8 คน ซึ่งหลักการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ฝ่ายรัฐบาลสามารถควบคุมและสกัดกั้นการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ เนื่องจากองค์ประกอบของคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเป็นฝ่ายของรัฐบาลมากกว่ากึ่งหนึ่ง และมีเสียงชนะสภาผู้แทนราษฎรมากกว่า 1 เสียงเสมอ ทั้งนี้ เพื่อต้องการสร้างเสถียรภาพทางการเมืองให้แก่รัฐบาลเป็นสำคัญ¹² ดังจะเห็นได้จาก หลังการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2522

¹¹ ตามมาตรา 203 (3) และ (4) ได้กำหนดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับสมาชิกวุฒิสภาในการพิจารณา ".....(3) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นพระราชบัญญัติสำคัญ....(4) การพิจารณาร่างพระราชกำหนดตามมาตรา 157 และมาตรา 158 "

¹² ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ อัจฉราพร กุมทนิลชัย , ปัญหาสำคัญของการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ , หน้า 40 - 41 .

การทำงานของสภาผู้แทนราษฎรมีข้อขัดข้องในการเสนอร่างกฎหมาย ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน จนทำให้ไม่สามารถเสนอร่างกฎหมายหลายฉบับเข้าสู่สภาได้ เพราะถูกยับยั้งโดยคณะกรรมการดังกล่าว อาทิ นายบัญญัติ บรรทัดฐาน ได้กล่าวว่า "เรื่อง เสนอร่างกฎหมายทำให้ท้อแท้ใจกันหมดแล้ว โอกาสผ่านด้านสำคัญยากเหลือเกิน"¹³ หรือ นายเสวต เปี่ยมพงศ์สานต์ ได้กล่าวถึงคณะกรรมการชุดนี้ว่า "...การเสนอกฎหมายก็ยาก ต้องผ่านคณะกรรมการวินิจฉัย เรียกว่า กรรมการยบมวลมี 17 คน เขาบอกไม่รับก็ไม่รับ ไม่มีทางทำอะไรได้เลย เขาเขียนไว้ให้นั่งดูเขายกมือเท่านั้น ไม่เปลืองน้ำลาย"¹⁴

ข. การเหนี่ยวรั้งการมีบทบาททางการเมืองของกลุ่มพรรคการเมือง

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะในระบบรัฐสภา พรรคการเมือง เป็นสิ่งจำเป็นที่จะขาดเสียมิได้ ทั้งนี้ เพราะในระบอบประชาธิปไตยนั้น ถือว่าอำนาจทางการเมือง ปกครองประเทศเป็นของประชาชน และการใช้อำนาจของประชาชนนั้นจำเป็นต้องมีกลไกที่เป็น เครื่องมือในการดำเนินการ การรวมกลุ่มของประชาชนในรูปของพรรคการเมืองนับว่าเป็น เครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งของการให้อำนาจ ทั้งนี้ เพราะการที่จะให้ประชาชนมาใช้อำนาจ ในการปกครองโดยตรงและอย่างเป็นอิสระแบบตัวใครตัวมันนั้น เป็นเรื่องที่ได้รับประสิทธิภาพและ กระทำได้ยาก¹⁵ สถาบันพรรคการเมืองจึงถูกจัดตั้งขึ้นมาด้วยเจตนาารมณ์ให้เป็นตัวเชื่อมประสาน ระหว่างรัฐบาลและประชาชน และพรรคการเมืองที่ตั้งขึ้นมานั้น จะมีความหมายต่อการปกครองใน ระบอบประชาธิปไตยมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งหรืออ่อนแอของการมีระบบ พรรคการเมือง ดังนั้น ความปรารถนาในการสร้างระบอบประชาธิปไตยที่มั่นคงให้เกิดขึ้นใน

¹³ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (9 ธันวาคม 2522), หน้า 7.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน , หน้าเดียวกัน.

¹⁵ อภิญา จรุงพร , "ความไม่มั่นคงของพรรคการเมืองไทย" ใน ลัทธิการเมือง (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช , 2513) , หน้า 179.

สังคมก็จะต้องพยายามสร้างและพัฒนาระบบพรรคการเมืองให้มีความมั่นคงควบคู่ไปกับแผนพัฒนาทางสังคมและการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยด้วย¹⁶ และปัญหาเกี่ยวกับพรรคการเมืองของประเทศไทยที่ประสพก็คือ ความต่อเนื่องของระบบพรรคการเมือง และวินัยของสมาชิกพรรคการเมือง ในส่วนของความต่อเนื่องของระบบพรรคการเมือง เป็นที่ยอมรับกันว่าระบบและการเลือกตั้งเป็นหนทางหนึ่งในการสร้างระบบพรรคการเมืองให้เกิดความเข้มแข็ง และมีวิวัฒนาการเพื่อเป็นหลักของการปกครองประเทศได้ เพราะระบบพรรคการเมืองเป็นผลของการวิวัฒนาการทางการเมืองของระบบ มิใช่เป็นผลิตภัณฑ์สำเร็จรูปที่จะสร้างได้ในวันสองวันโดยอาศัยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง แต่เนื่องจากการเลือกตั้งในประเทศไทยมักจะเป็นการเลือกตั้งแบบหนึ่งเดียวเล็ก มีการปฏิวัติรัฐประหารเข้ามาแทรกเป็นระยะๆ หลังจากนั้นการเลือกตั้งก็หายไปอีกนาน จนทำให้ระบบพรรคการเมืองไม่สามารถพัฒนาได้¹⁷ ส่วนวินัยของสมาชิกพรรคการเมืองก็เป็นจุดอ่อนที่สำคัญประการหนึ่งของระบอบรัฐสภา การมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระไม่สังกัดพรรคการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมืองแต่ขาดวินัย ทำให้เกิดปัญหาการมีเสียงข้างมากที่แน่นอนและเป็นปึกแผ่น ซึ่งนอกจากจะเป็นบ่อเกิดการซื้อคะแนนเสียง การขายตัวต่าง ๆ นานาแล้วยังได้ได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบสภาผู้แทนฯและระบอบประชาธิปไตยโดยรวมอีกด้วย¹⁸ ดังนั้น เพื่อแก้ไขจุดบกพร่องดังกล่าว บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 จึงได้กำหนดให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นแบบรวมเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง¹⁹

¹⁶ เรื่องเดียวกัน , หน้าเดียวกัน.

¹⁷ พงศ์เน็ญ ศกุนตารักษ์ , "ปัญหาการเติบโตของพรรคการเมือง" ในรัฐธรรมนูญสำหรับชาวบ้าน (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์วิเศษเนค, 2516) , หน้า 168.

¹⁸ พงศ์เน็ญ ศกุนตารักษ์ , "ปัญหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระ" , เรื่องเดียวกัน, หน้า 173.

¹⁹ โปรดดูมาตรา 90 วรรคสอง.

การลงคะแนนเลือกตั้งเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้ง²⁰ การสมัครรับเลือกตั้งต้องสมัครในนามของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง²¹ และการสิ้นสุดสมาชิกภาพหากลาออกหรือถูกขับออกจากพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่²² ส่วนการทำงานเป็นระบบพรรค ก็ได้กำหนดให้มีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร²³ การแต่งตั้งกรรมการสามัญจะต้องเป็นไปตามอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมือง²⁴ และการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะกระทำได้อีกเมื่อพรรคการเมืองที่ตนสังกัดมีมติให้เสนอได้²⁵ ซึ่งบทบัญญัติเหล่านี้มีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างระบบพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็ง และมีวิวัฒนาการเป็นระบบพรรคที่จะทำให้การปกครองในระบบรัฐสภามีความมั่นคง และเกิดเสถียรภาพในการปกครอง แต่บทบัญญัติดังกล่าว ก็ถูกชะลอการบังคับใช้ออกไปอีกเป็นระยะเวลาสี่ปีตามบทเฉพาะกาล โดยได้กำหนดไว้ในมาตรา 204 วรรคแรกว่า ในวาระเริ่มแรกของการใช้รัฐธรรมนูญให้นำบทบัญญัติในมาตรา 90 วรรคสอง มาตรา 91 วรรคหนึ่ง มาตรา 94 (3) มาตรา 95 และมาตรา 103 (7) และ (9) มาใช้บังคับแก่การเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่ง และการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ และมาตรา 204 วรรคสองว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะกระทำโดยวิธีรวมเขตหรือแบ่งเขตให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เท่ากับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้

²⁰ โปรดดูมาตรา 91 วรรคหนึ่ง.

²¹ โปรดดูมาตรา 94 (3).

²² โปรดดูมาตรา 103 (7) (9).

²³ โปรดดูมาตรา 79 และมาตรา 105.

²⁴ โปรดดูมาตรา 139 วรรคสาม.

²⁵ โปรดดูมาตรา 125 วรรคสอง.

ในเขตเลือกตั้งนั้น และตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ได้กำหนดการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญ เป็นการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตการเลือกตั้ง²⁶ รวมทั้งการที่รัฐบาลรักษาการในขณะนั้น ได้พยายามห่วงหาเหินยวการออกกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองมาบังคับใช้²⁷ ดังนั้น โดยผลของบทบัญญัติในบทเฉพาะกาลและกฎหมายการเลือกตั้งดังกล่าว จึงชี้ให้เห็นว่า กลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองในขณะนั้นต้องการที่จะหยุดการเจริญเติบโตของพรรคการเมืองไว้อย่างน้อยก็ระยะเวลาหนึ่ง ทั้งนี้เพราะกลุ่มพลังอำนาจนิยม ไม่ต้องการให้กลุ่มพลังประชาธิปไตย รวมตัวกันเป็นระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็งและเจริญเติบโตจนกลายเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีบทบาทจนสามารถเข้ามาคานหรือแย่งชิงบทบาททางการเมืองของกลุ่มตน

1.2 สิทธิและเสรีภาพของประชาชน

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ในหมวดที่

²⁶ ตามมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญ เป็นการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตการเลือกตั้ง โดยแต่ละเขตเลือกตั้งให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เขตละไม่เกินสามคน

²⁷ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ถูกยกเลิกโดยคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 6 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2519 และรัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองเข้าสู่การพิจารณาของสภาตั้งแต่สมัย พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี และได้รับอนุมัติจากสภาให้บังคับใช้กฎหมายดังกล่าวในสมัย พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ในวันที่ 8 กรกฎาคม 2524 โดยพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ให้ความเห็นในเรื่องนี้ว่า "ในส่วนตัวผมเห็นว่ากฎหมายพรรคการเมืองจะมีบังคับก็ได้ ไม่มีก็ได้..." (สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 11 กุมภาพันธ์ 2522 หน้า 6.)

ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งบัญญัติไว้ตั้งแต่มาตรา 22 - 45 เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในด้านต่าง ๆ แล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ ว่า ประชาชนย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในเรื่องต่าง ๆ แต่ทั้งนี้ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งการกำหนดดังกล่าวเป็นการบัญญัติที่เปิดกว้างให้รัฐ สามารถออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ โดยอาศัยกฎหมายเฉพาะเรื่อง เมื่อเทียบกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ซึ่งได้กำหนดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างละเอียดและรัดกุม ทำให้รัฐไม่สามารถออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ เพราะขัดกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 สามารถกระทำได้ สิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชนที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ในบางเรื่องก็ได้ถูกตัดทอนออกไป อาทิ สิทธิของผู้ต้องหา จำเลยและผู้ต้องโทษในคดีอาญาเกี่ยวกับสิทธิในการประกันตัว สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม หลักประกันที่จะให้ปลอดภัยจากการจับกุม คุมขัง และการตรวจค้นโดยอำเภอใจ ซึ่งเคยกำหนดไว้ในมาตรา 32 - 36 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ได้ถูกตัดทอนลงไป โดยได้กำหนดไว้สั้น ๆ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ในมาตรา 28 - 30 เพียงว่าการจับกุม คุมขัง หรือการตรวจค้นตัวบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งการกำหนดดังกล่าว ก็ไม่มีประโยชน์ในการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตราบใดที่ยังมีกฎหมายที่ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการดังกล่าวได้ อาทิ พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2512 เป็นต้น หรือกรณีเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์และการโฆษณา ซึ่งตามมาตรา 40 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ได้มีการประกันสิทธิเสรีภาพดังกล่าวไว้ค่อนข้างรัดกุม เพื่อมิให้รัฐเข้าไปละเมิดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวของประชาชนได้ โดยได้กำหนดให้การปิดโรงพิมพ์หรือห้ามทำการพิมพ์จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำพิพากษาของศาล หรือการตรวจข่าว ข้อความ ก่อนการพิมพ์โฆษณาจะกระทำมิได้ เว้นแต่ในภาวะฉุกเฉินหรือภาวะสงคราม ทั้งนี้เพื่อประกันการละเมิดสิทธิขั้นมูลฐานของประชาชนจากกลไกของรัฐ แต่ในมาตรา 34 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ได้ตัดทอนข้อความดังกล่าวออก ซึ่งอาจทำให้รัฐสามารถลิดรอนสิทธิเสรีภาพดังกล่าวของประชาชนได้ ดังที่เคยเกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร โดยอาศัยอำนาจตามคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 42 ซึ่งคำสั่งดังกล่าวก็ยังไม่ได้มีการยกเลิกจนกระทั่งปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ก็ได้มีการใช้อำนาจ

ดังกล่าว อาทิ พลตำรวจเอก มนต์ชัย พันธุ์คงชื่น อธิบดีกรมตำรวจในฐานะเจ้าพนักงานการพิมพ์ กรุงเทพมหานคร ได้มีคำสั่งถอนใบอนุญาตบรรณาธิการ ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณาหนังสือพิมพ์รายวัน ในวาระต่าง ๆ กัน ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 คือ เลียงประชาชน เดลิมีเลอร์ และตะวันสยาม ในวันที่ 24 มกราคม 2522 และ หนังสือพิมพ์มติชน ในวันที่ 15 มีนาคม 2522²⁸ ดังนั้น จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่กำหนดให้ประชาชน มีสิทธิเสรีภาพในเรื่องต่าง ๆ แต่ทั้งนี้ภายใต้บทบัญญัติเฉพาะเรื่องของกฎหมาย ก็เป็นวิธีกลางตา ประชาชนอย่างหนึ่งว่า ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพแต่ก็ให้อำนาจรัฐที่จะใช้หรือออกกฎหมายมาลิดรอน สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ตามที่รัฐเห็นสมควร การกำหนดว่า ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพดังกล่าว จึงเป็นเรื่องที่ไร้ประโยชน์และขาดหลักประกันกับประชาชน ดังคำกล่าวของ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย ที่ว่า การกำหนดสิทธิเสรีภาพดังกล่าว เป็นการไร้ประโยชน์ ตราบใดที่รัฐบาลยังมีกฎหมายที่เป็นเผด็จการ ที่สามารถลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ไม่ว่าจะเป็คำสั่งคณะปฏิรูปการ ปกครองแผ่นดินฉบับที่ 42 พระราชบัญญัติคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2512 เป็นต้น²⁹

1.3 เกี่ยวกับรัฐสภา

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ได้กำหนดให้รัฐสภาประกอบไปด้วย สภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ตามเกณฑ์ราษฎรหนึ่งแสนห้าหมื่นคนต่อ

²⁸ สยามจดหมายเหตุ (9 - 15 มีนาคม 2522) หน้า 286.

²⁹ คำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ และสถาบันทางการเมืองชั้นปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ ภาควิชาที่ 2 / 2528

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน^{๓๐} ส่วนวุฒิสภา ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรี จำนวนไม่เกินสามในสี่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร^{๓๑} ทั้งนี้ให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย (มาตรา 106) ซึ่งบทบัญญัติในหมวดนี้ มีหลักการที่ไม่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในหลายประเด็น อาทิ การกำหนดให้ประธานวุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งเป็นประธานรัฐสภา ในขณะที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งของปวงชนเป็นรองประธานรัฐสภา^{๓๒} ซึ่งการกำหนดดังกล่าว นอกจากจะไม่สอดคล้องกับหลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนแล้ว ยังมีผลต่อการเสนอชื่อบุคคลที่เหมาะสมให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยบทบัญญัติของมาตรา 146 วรรคสอง ได้กำหนดให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี หรือบทบัญญัติในมาตรา 144 ที่กำหนดให้การประชุมร่วมกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ให้นำข้อบังคับของการประชุมวุฒิสภามาใช้บังคับการประชุมโดยอนุโลม ซึ่งเท่ากับเป็นการนำข้อบังคับที่ออกโดยบุคคลที่มาจากการแต่งตั้ง มาใช้บังคับกับบุคคลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งเท่ากับเป็นการยกฐานะและศักดิ์ศรีของสภาที่มาจากการแต่งตั้งเหนือสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน เป็นต้น

1.4 เกี่ยวกับคณะรัฐมนตรี

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ฝ่ายบริหารโดยเฉพาะบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีควรมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้ตรวจสอบบุคคล

^{๓๐} มาตรา 89 และมาตรา 90 วรรคแรก แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

^{๓๑} มาตรา 84 และมาตรา 168 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

^{๓๒} มาตรา 75 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

ที่จะเข้ามาเป็นผู้นำในการบริหารประเทศขั้นหนึ่งก่อน หรืออย่างน้อยที่สุดหากนายกรัฐมนตรีไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะเข้ามาทำหน้าที่บริหารประเทศ ควรที่จะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีมติด้วยเสียงข้างมาก ให้ความเห็นชอบในการเข้ามาบริหารประเทศ โดยการแถลงนโยบายเพื่อขอความไว้วางใจจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อน ซึ่งวิธีนี้ก็อาจถือได้ว่าเป็นการให้ความเห็นชอบทางอ้อมของประชาชน ในการเข้ามาบริหารประเทศของฝ่ายบริหารได้ แต่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ 2521 กลับมีหลักการที่ตรงกันข้ามกับหลักการดังกล่าว โดยในมาตรา 146 ได้บัญญัติไว้เพียงให้มินายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอีกไม่เกินสี่สิบสี่คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารประเทศ โดยไม่ได้กำหนดว่านายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งหลักการดังกล่าว เป็นการส่งเสริมการปกครองที่ไม่ใช่ระบอบประชาธิปไตยแน่นอน ดังคำกล่าวของ นายดำรง ลัทธนิพนธ์ ที่ว่า "การกำหนดให้... นายกรัฐมนตรีไม่ต้องมาจากการเลือกตั้งเป็นการ เปิดทาง ไปสู่ระบอบเผด็จการโดยแน่นอน..."^{๑๑} อีกทั้งในมาตรา 151 ก็ได้กำหนดไว้แต่เพียงว่า คณะรัฐมนตรีก่อนที่จะเข้ามาบริหารประเทศจะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติ ความไว้วางใจ ซึ่งบทบัญญัติที่เปิดกว้างไว้ดังกล่าว อาจทำให้บุคคลที่ไม่ได้ผ่านตรวจสอบและ คัดเลือกจากประชาชนโดยการเลือกตั้งสามารถเข้ามาบริหารประเทศได้ โดยที่สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับมอบหมายอำนาจจากประชาชน ไม่สามารถคัดค้านโดยการลงมติไม่ไว้วางใจ ไม่ให้คณะบุคคลดังกล่าวเข้ามาบริหารประเทศได้

1.5 เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ตามมาตรา 143 (14) ได้กำหนดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างสมาชิกวุฒิสภากับ

^{๑๑} วิเทศกรณีย์ (นามแฝง), บันทึกเหตุการณ์ทางการเมืองเมื่อสองนายพลเป็นนายกฯ
: ปฏิวัติสามสมัย ตอน 2 หน้า 761

สภาผู้แทนราษฎรในการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 194 ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะต้องมิละแนเสียงลงมติให้แก้ไขในวาระที่ 3 มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา ซึ่งเมื่อพิจารณาเหตุเงื่อนไขดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าโอกาสในการแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นไปได้ยากมาก หากฝ่ายรัฐบาลซึ่งคุมสมาชิกวุฒิสภาอยู่ไม่เอาด้วย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ทั้งในช่วงที่บทเฉพาะกาลมีผลบังคับใช้และช่วงที่บทเฉพาะกาลสิ้นผลบังคับใช้ โดยเฉพาะบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญช่วงที่บทเฉพาะกาลมีผลบังคับใช้มีหลักการในหลายประเด็นที่ขัดแย้งกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งนอกจากหลักการดังกล่าว จะทำให้ระบบผู้แทนปวงชนจะไร้ความหมายจนกลายเป็นเครื่องมือของกลุ่มข้าราชการประจำ โดยเฉพาะกลุ่มทหารโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ทำให้เกิดระบบความรับผิดชอบที่สับสนไปทั้งระบบด้วย กล่าวคือ³⁴

1. เมื่ออำนาจจัดตั้งและไว้วางใจรัฐบาลเป็นอำนาจของรัฐสภา ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาร่วมให้ความเห็นชอบด้วยถึงสามในสี่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อผนวกด้วยเสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกเล็กน้อย ก็จะทำให้อำนาจในการรับรองรัฐบาลตกอยู่ในกลุ่มข้าราชการประจำโดยสิ้นเชิง นายกรัฐมนตรีที่จะเข้ามาบริหารประเทศซึ่งต้องได้รับความไว้วางใจจากกลุ่มข้าราชการประจำก่อน จากนั้นนายกรัฐมนตรีจึงเลือกพรรคการเมืองบางพรรคและบุคคลภายนอกอื่นเข้าร่วมเป็นคณะรัฐมนตรี และเมื่อเกิดปัญหาในการบริหารประเทศ ก็จะทำการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีเป็นยุคที่หนึ่ง ยุคที่สองไปเรื่อย ๆ และจะสิ้นสุดลงเมื่อขาดความไว้วางใจและการสนับสนุนจากข้าราชการประจำ ดังนั้น การปกครองในช่วงบทเฉพาะกาลจึงกล่าวได้ว่าเป็นระบบผู้แทนราษฎรได้ตกเป็นเครื่องมือของระบบข้าราชการประจำมาโดยตลอด การปกครองในช่วงนั้นเป็นระบบที่มีสภาพก็จริง แต่หาได้เป็นระบบรัฐสภาไม่

³⁴ แก้วสรร อติโพธิ , เอกสารการสัมมนาเรื่อง "สภาวะและปัญหาปัจจุบันของระบบรัฐสภาไทย" , หน้า 8.

2. เมื่ออำนาจในการปกครองประเทศมาจากกลุ่มข้าราชการประจำ แทนการมาจาก
 ปวงชนหรือตัวแทนของปวงชน การทำงานในลักษณะของระบบรัฐสภาจึงไม่เกิดขึ้น เริ่มตั้งแต่
 นายกรัฐมนตรีเอง ก็ต้องรับผิดชอบต่อข้าราชการประจำไม่ใช่รับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร
 การดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี ขึ้นอยู่กับการสนับสนุนของข้าราชการประจำเป็นสำคัญ
 ดังจะเห็นได้จากการลาออกจากตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีของ พล.อ. เกอริ่งศักดิ์ ชมะนันทน์ หรือ
 จากการให้สัมภาษณ์ของ พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ ที่ว่าการที่สามารถดำรงตำแหน่ง
 นายกรัฐมนตรีและบริหารประเทศด้วยความราบรื่นก็เนื่องจากการได้รับการสนับสนุนจากทหาร หรือ
 กองทัพ³⁵ ซึ่งกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือรัฐบาลไม่ได้ตั้งอยู่ได้ด้วยการสนับสนุนของประชาชนหรือตัวแทน
 ของประชาชนแต่ประการใด รัฐบาลที่เกิดขึ้นเป็นรัฐบาลที่เกิดจากนายกรัฐมนตรีนี่ ได้รับ
 ความไว้วางใจจากข้าราชการประจำ เลื่อนพรรคการเมืองบางพรรคเข้าร่วมรัฐบาล มิใช่เกิด
 จากพรรคการเมืองต่าง ๆ รวมตัวกันจัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศ สมาชิกสภาที่ได้รับ
 การแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีจึงต้องรับผิดชอบต่อนายกรัฐมนตรีมากกว่าการรับผิดชอบต่อสภา หรือต่อ
 พรรคการเมืองที่ตนสังกัด เมื่อต้องรับผิดชอบต่อนายกรัฐมนตรี ความเป็นคณะรัฐมนตรีที่มีฐานะ
 เท่าเทียมกันและร่วมกันรับผิดชอบในการตัดสินใจจึงไม่เกิดขึ้น ดังจะเห็นได้จากการวิพากษ์วิจารณ์
 ของสื่อมวลชนที่ว่า "แล้วถ้าจะเปรียบเทียบบรรยากาศการประชุมคณะรัฐมนตรีระหว่าง "รัฐบาลเปรม"
 กับ "รัฐบาลชาติชาย" ว่าแตกต่างกันอย่างไร ก็เห็นจะตอบได้ว่า เวลารัฐมนตรีขึ้นแสดง
 ความคิดเห็นอภิปรายสมัย "รัฐบาลเปรม" จะต้องระมัดระวังคำพูดคำจาเป็นพิเศษ แต่รัฐบาล
 ชาติชาย สบายมาก ไม่มีเครียด ไม่มีเกร็ง รัฐมนตรีคนใดจะแสดงความคิดเห็นอย่างไร ว่ากันไป
 ตามสบาย ๆ"³⁶ จึงทำให้ข้าราชการประจำ ซึ่งไม่ต้องรับผิดชอบต่อทางการเมือง เป็นผู้มีบทบาท
 ที่แท้จริงในการบริหารประเทศ ส่วนระบบผู้แทนซึ่งต้องรับผิดชอบต่อทางการเมือง แต่กลับไม่มีอำนาจ

³⁵ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (7 - 13 สิงหาคม 2531), หน้า 2.

³⁶ ไทยรัฐ "บุคคลในข่าว" (9 กันยายน 2531) หน้า 4.

ในการบริหารประเทศในความเป็นจริง ระบบผู้แทนราษฎรเป็นเพียง "สภาไม้ประดับ" เพื่อแสดงให้เห็นถึงเปลือกนอกของความเป็นประชาธิปไตยต่อสาธารณชน สิ่งเหล่านี้เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการไร้ความหมายของระบบผู้แทนในช่วงบทยุคเฉพาะกาลมีผลบังคับใช้ ซึ่งการที่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มีหลักการที่ขัดแย้งกับแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังกล่าว มิได้เกิดจากความสับสนหรือความไม่เข้าใจในความคิดพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และระบอบรัฐธรรมนูญนิยมของคณะบุคคลที่ได้ทำการร่างรัฐธรรมนูญ หรือกำหนดทิศทางในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จนทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มีบทบัญญัติที่ออกมาในลักษณะที่ไม่เป็นประชาธิปไตยแต่ประการใด ในทางตรงกันข้ามคณะบุคคลดังกล่าวมีความรู้ความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยและระบอบรัฐธรรมนูญนิยมเป็นอย่างดี กล่าวอีกนัยหนึ่ง การที่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มีหลักการที่ขัดแย้งกับแนวความคิดพื้นฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตย มิใช่ว่ากลุ่มคณะนายทหารที่มีบทบาทในการร่างรัฐธรรมนูญจะไม่เข้าใจว่า ประชาธิปไตยเป็นอย่างไร หรือรัฐธรรมนูญควรมีความศักดิ์สิทธิ์อย่างไร กลุ่มบุคคลเหล่านี้รู้และเข้าใจในสิ่งเหล่านี้ดี แต่การที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มีสาระและหลักการที่ไม่เป็นประชาธิปไตยดังกล่าว เป็นผลสะท้อนของกลุ่มดังกล่าวที่ต้องการมีอำนาจและบทบาททางการเมือง ภายหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มากกว่า^{๓๗} เพื่อให้กลุ่มตนสามารถเป็น "เผด็จการแฝงเร้นที่ชอบด้วยกฎหมาย" ต่อไปเท่านั้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๓๗} คำอภิปรายของ สมบัติ จันทรวงศ์ , ในการสัมมนาเรื่อง "ปัญหารัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองในสภาวะการณปัจจุบัน" หน้า 42 - 43.

2. เนื้อหาส่วนที่เป็นประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

แม้ว่าบทบัญญัติทั่วไปของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 จะมีหลักการที่ไม่เป็นประชาธิปไตยในบางมาตรา โดยเฉพาะในช่วงที่บทเฉพาะกาลมีผลบังคับใช้ จนทำให้ระบบการเมืองการปกครองช่วงดังกล่าว กลายเป็นระบบอำมาตยาธิปไตยมากกว่าที่จะเป็นระบบประชาธิปไตย แต่ก็มีได้หมายความว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะไม่มีบทบัญญัติที่เป็นประชาธิปไตยเสียเลย บทบัญญัติในหลายมาตรา โดยเฉพาะบทบัญญัติทั่วไปที่จะมีผลบังคับใช้ภายหลังการสิ้นสุดบทเฉพาะกาล ก็ได้กำหนดหลักการที่สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะของการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยในระดับหนึ่งด้วย โดยบทบัญญัติเหล่านั้นได้บัญญัติหลักการที่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตย คือ

2.1 การกำหนดให้มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็นองค์กรต่าง ๆ คือ องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ ซึ่งการแบ่งแยกอำนาจในการปกครองประเทศดังกล่าว ทำให้รัฐธรรมนูญมีลักษณะที่สอดคล้องกับการปกครองในระบบประชาธิปไตยตามที่ K.C. Wheare ได้กล่าวไว้ว่ามาตรฐานขั้นต่ำที่จะทำให้รัฐธรรมนูญมีลักษณะที่เป็นประชาธิปไตย ควรจะมีการจำแนกหน้าที่ต่าง ๆ ของรัฐ และให้ผู้ถืออำนาจหรือองค์กรของรัฐหลาย ๆ ฝ่าย ทำหน้าที่แตกต่างกัน โดยให้กลไกของรัฐเหล่านั้นถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจซึ่งกันและกัน เพื่อป้องกันมิให้ผู้ถืออำนาจแต่ละฝ่ายกีดกัน หรือขัดขวางผู้ถืออำนาจฝ่ายอื่นจนไม่สามารถร่วมกัน ทำหน้าที่ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งจะนำไปสู่การให้อำนาจในทิศทางของระบบรวมอำนาจฝ่ายเดียวในที่สุด^{๓๖} ดังนั้น รัฐธรรมนูญที่มีลักษณะที่สอดคล้องกับการปกครองในระบบประชาธิปไตย จึงควรที่จะให้มีการแบ่งแยกอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศออกเป็นองค์กร

^{๓๖} K.C. Wheave, Modern Constitution (London : Home University of Modern Knowledge, 1951) p.46.

ต่าง ๆ คือ องค์การนิติบัญญัติ องค์การบริหารและองค์การตุลาการ แล้วมอบอำนาจทั้งสามส่วนนี้ให้กับตัวแทนของหน่วยงานทำหน้าที่ที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ มอบอำนาจนิติบัญญัติให้กับรัฐสภามอบอำนาจบริหารประเทศให้กับฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจจะเป็นนายกรัฐมนตรีหรือประธานาธิบดีกับบรรดารัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ และมอบอำนาจตุลาการให้กับศาลสถิตยุติธรรม โดยให้องค์กรทั้งสามเป็นตัวแทนการใช้อำนาจธิปไตยแทนปวงชน ทั้งนี้ เพราะว่าหากเมื่อใดที่อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการตกอยู่ในบุคคลหรือสถาบันใดเพียงสถาบันหนึ่ง จะทำให้เกิดการปกครองที่เป็นเผด็จการและเสรีภาพทางการเมืองของประชาชนก็จะหมดไป ดังที่มองเตสกีเออ กล่าวไว้ว่า "เมื่อใดอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารถูกรวมอยู่ในบุคคลหรือองค์กรเดียว เสรีภาพก็จะสูญสิ้นไป เพราะความหวาดกลัวจะเกิดขึ้น....เช่นเดียวกับเสรีภาพจะไม่มีอยู่ ถ้าอำนาจตุลาการไม่แยกออกจากอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ.....ชีวิตและเสรีภาพของผู้ถูกปกครองจะอยู่ภายใต้การควบคุมแบบผลการ เพราะตุลาการอาจประพฤติอย่างรุนแรงและกดขี่"^{๓๑} จึงต้องกำหนดให้แต่ละฝ่ายมีความสัมพันธ์กันบนพื้นฐานของการแบ่งแยกหน้าที่กันทำ การร่วมมือ การถ่วงดุลอำนาจความรับผิดชอบทางการเมืองและการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ก็ได้กำหนดหลักการที่สอดคล้องกับแนวความคิดดังกล่าว โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 3 ว่า "อำนาจธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้" และได้กำหนดองค์กรในการปกครองประเทศออกเป็น 3 องค์การ คือ องค์การรัฐสภา (มาตรา 74) องค์การคณะรัฐมนตรี (มาตรา 146) และองค์การศาลสถิตยุติธรรม (มาตรา 169) และกำหนดให้ทั้ง 3 องค์การ มีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ กำหนดให้อำนาจในการออกกฎหมายที่จะใช้ในการปกครองประเทศเป็น

^{๓๑} Montesquieu, *Esprit des Lois*, อังโน ลูซุม นวลสกุล และคณะ "ทฤษฎีการเมืองแห่งนวลสมัย" (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523) หน้า 45.

อำนาจของรัฐสภา (มาตรา 76) อำนาจในการบริหารประเทศให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี (มาตรา 146) และอำนาจในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของผู้พิพากษาและตุลาการ (มาตรา 173) รวมทั้งได้กำหนดให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกันระหว่างองค์กรดังกล่าว เพื่อป้องกันมิให้องค์กรหนึ่งองค์กรใดใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางมิชอบ โดยกำหนดให้สมาชิกรัฐสภา ตรวจสอบและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร (มาตรา 135) โดยวิธีการต่าง ๆ อาทิ การตั้งกระทู้ถามการบริหารประเทศของคณะรัฐมนตรีได้ (มาตรา 136) การขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ (มาตรา 137) การพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติโดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ (มาตรา 76 และมาตรา 132) และการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารสามารถควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการกำหนดให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารมีอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ได้ (มาตรา 101) รวมทั้งการประกันการมีอิสระของฝ่ายตุลาการให้ปลอดจากการครอบงำของฝ่ายบริหาร โดยการกำหนดให้การแต่งตั้ง การถอดถอน การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษผู้พิพากษาต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการก่อน (มาตรา 176)

2.2 การกำหนดให้มีสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน สำหรับหลักการ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามแนวความคิดของอริสโตเติล คือ ระบอบการปกครองที่อำนาจการปกครองเป็นของคนส่วนมาก ดังนั้นการพิจารณาว่า ระบอบการปกครองของประเทศใดมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากน้อยเพียงใดหรือไม่ จึงต้องดูว่าทั้งอำนาจการปกครอง และเป้าหมายการปกครอง ถูกใช้โดยคนส่วนมากและเพื่อคนส่วนมากหรือไม่ หากอำนาจที่ใช้ในการปกครองประเทศ เป็นการใช้โดยประชาชนส่วนมาก และมีเป้าหมายเพื่อประโยชน์ โดยส่วนรวมของประชาชนส่วนใหญ่ การปกครองในรูปแบบดังกล่าวก็ถือได้ว่า เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังคำกล่าวของ อับราฮัม ลินคอล์น ที่ว่า "เป็นการปกครองโดยประชาชน

ของประชาชน และเพื่อประชาชน"⁴⁰ (Government of the people by the people and for the people) การปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงเป็นระบอบการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองบริหารกิจการต่าง ๆ ของรัฐโดยถือว่าอำนาจปกครองเป็นของประชาชน ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจนั้น⁴¹ การปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงมีเงื่อนไขที่สำคัญว่า ประชาชนมีอำนาจในการปกครองประเทศ หรืออำนาจสูงสุดเป็นของประชาชนพลเมืองของประเทศ กล่าวคือ ประชาชนพลเมืองทุกคนเป็นเจ้าของประเทศ ไม่มีบุคคลใดหรือกลุ่มใดจะมาผูกขาดเป็นเจ้าของประเทศเสียแต่เพียงคนเดียวหรือกลุ่มเดียว⁴² และการใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองประเทศของประชาชนนั้น ประชาชนอาจจะเป็นผู้ใช้อำนาจการปกครองนั้นด้วยตนเองก็ได้ ดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นในการปกครองนครรัฐเอเธนส์ (Athens) เมื่อประมาณ 2500 ปีที่ผ่านมา ซึ่งก็เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) หรือประชาชนอาจจะเลือกตั้งผู้แทนของตนขึ้นไป เพื่อทำหน้าที่บริหารประเทศแทนตนตามวาระที่กำหนดไว้ก็ได้ ซึ่งก็เป็นประชาธิปไตยโดยอ้อม (Indirect Democracy) หรือประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน (Representative Democracy) ก็ได้ ซึ่งก็ถือว่าเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเช่นกัน และเป็นระบอบประชาธิปไตยที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลายในรัฐประชาชาติ (National State) ในปัจจุบัน และในรัฐธรรมนูญ

⁴⁰ วาทะของประธานาธิบดี อับราฮัม ลินคอล์น ที่เมืองเก็ตตีสเบิร์ก เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน ค.ศ. 1862 ใน เมธา สุขบรรทัด, ประชาธิปไตยและหน้าที่ของผู้แทนราษฎร (พระนคร : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2517) หน้า 6 - 7.

⁴¹ Dorothy Picks, Democracy (London : William Brother Ltd; 1971) pp. 13 - 17.

⁴² ทวี บุญเกิด, ประชาธิปไตย , ประเมินผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 10 กุมภาพันธ์ 2512 (พระนคร : ศรีเมืองการพิมพ์, 2512) หน้า 263.

แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ก็ได้กำหนดให้มีสถาบันสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยได้กำหนดไว้ในมาตรา 89 ว่า "สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งมีจำนวนตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 90" และในมาตรา 90 ได้กำหนดเกณฑ์ประชาชนหนึ่งแสนห้าหมื่นคนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน โดยได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว ทำหน้าที่ปกครองประเทศแทนประชาชนทั้งหลาย ทั้งในด้านการออกกฎหมาย ให้ฝ่ายบริหารนำไปปฏิบัติและการควบคุมดูแลการบริหารราชการของฝ่ายบริหาร คือ

ก. อำนาจในการออกกฎหมาย ตามมาตรา 125 ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้ โดยต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน (มาตรา 126) และเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้พิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติใดแล้วให้นำร่างพระราชบัญญัตินั้น เสนอต่อวุฒิสภาพิจารณาต่อไป โดยได้กำหนดให้วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ที่ผ่านการพิจารณาของสภาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน แต่หากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน (มาตรา 127) และหากวุฒิสภาไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้ว หากมีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันระหว่างสภาทั้งสองแล้ว ยังไม่สามารถประนีประนอมข้อขัดแย้งดังกล่าวได้ (มาตรา 128) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังสามารถนำร่างพระราชบัญญัตินั้นมาพิจารณาใหม่ได้ เมื่อผ่านไปแล้วไม่น้อยกว่า 180 วัน นับตั้งแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ยังยืนยันร่างพระราชบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสภาแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้น ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา สามารถนำมาดำเนินการตามมาตรา 77 เพื่อประกาศเป็นกฎหมายบังคับใช้ได้ต่อไป (มาตรา 129) ดังนั้น จะเห็นได้ว่าแม้ว่าตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 จะกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภา และมีอำนาจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ แต่อำนาจดังกล่าวเป็นเพียงอำนาจในการพิจารณากลับกรอกร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังยืนยันที่จะให้กฎหมายดังกล่าวออกมาบังคับใช้ก็สามารถกระทำได้

ข. อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี โดยได้กำหนดให้สมาชิกสภา ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีอำนาจในการควบคุมการบริหารงานราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ให้เป็นไปตามความต้องการของปวงชนและเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ ดังนั้น ในกรณีเกิดขัดข้องใจในการบริหารงานของรัฐบาล สมาชิก

สภาผู้แทนราษฎรสามารถตั้งกระทู้ถามในสภาให้นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้หนึ่งผู้ใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ (มาตรา 136) และถ้าการชี้แจงของฝ่ายบริหารไม่เป็นที่พอใจ หรือเห็นว่าไม่อาจก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนหรือประเทศชาติได้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อาจจะเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีบางคน ในกรณีที่มีมติไม่ไว้วางใจมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีดังกล่าวจะต้องลาออกจากตำแหน่ง (มาตรา 137) นอกจากนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังมีอำนาจควบคุมการทำงานของคณะรัฐมนตรีในรูปของการแต่งตั้งกรรมการสามัญประจำสภา เพื่อควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร (มาตรา 139) รวมทั้งอำนาจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ให้ฝ่ายบริหารนำไปใช้ในการบริหารประเทศแต่ละปีงบประมาณด้วย

2.3 การประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษา โดยได้กำหนดให้การพิจารณาพิพากษา อรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการตามกฎหมาย (มาตรา 169) และการจัดตั้งศาลจะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติ (มาตรา 170) เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารจัดตั้งศาลพิเศษขึ้นมาพิจารณาคดีในคดีหนึ่งโดยเฉพาะ รวมทั้งได้กำหนดให้การแต่งตั้ง ถอดถอน การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน การลงโทษผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการ ตามระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการก่อน ⁴³ (มาตรา 176) ซึ่งมาตรานี้ ทำให้ผู้พิพากษาสามารถตัดสินอรรถคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยไม่ต้องเกรงกลัวการให้โทษให้โทษจากฝ่ายบริหาร

⁴³ ตามพระราชบัญญัติข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2521 ได้กำหนดให้คณะกรรมการตุลาการ ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา อธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ รองประธานศาลฎีกา ซึ่งมีอาวุโสสูงสุด และปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นกรรมการตุลาการโดยตำแหน่ง และกรรมการที่ได้รับการเลือกตั้งจากผู้พิพากษาทั่วประเทศอีก 8 คน โดยเลือกจากข้าราชการตุลาการอาวุโสตั้งแต่ชั้น 7 ขึ้นไป 4 คน และเลือกจากข้าราชการตุลาการบำนาญอีก 4 คน ประกอบเป็นคณะกรรมการตุลาการ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีลักษณะที่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระดับหนึ่ง แต่บทบัญญัติที่เป็นประชาธิปไตยในบางประเด็นดังกล่าว ก็ได้ถูกลดความสำคัญลงไป โดยบทบัญญัติในมาตราอื่น ๆ ที่ทำให้หลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของหรือมาจากปวงชนต้องสูญเสียไป โดยเฉพาะในช่วงที่บทเฉพาะกาลมีผลบังคับใช้ อาทิ การกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีจำนวนถึงสามในสี่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และให้มีอำนาจหน้าที่สำคัญ ๆ เท่าเทียบกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 84 และมาตรา 203 และภายหลังการสิ้นสุดบทเฉพาะกาล แม้ว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ จะได้มีหลักการที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นก็ตาม แต่ก็ยังมีบทบัญญัติในหลายมาตราที่ทำให้อำนาจอธิปไตยของปวงชนถูกลดความสำคัญลงไป อาทิ การมีอยู่ของสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา 84 ซึ่งยังมีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติ (มาตรา 76 ประกอบมาตรา 127) การกำหนดให้ประธานสมาชิกวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา (มาตรา 75) การกำหนดเปิดกว้างให้นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีร่วมคณะไม่จำเป็น ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสามารถเข้าบริหารประเทศได้ โดยไม่ต้องขอความไว้วางใจจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งได้กำหนดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับสมาชิกวุฒิสภา ในประเด็นต่าง ๆ ในมาตรา 143 ถึง 14 ประเด็น โดยเฉพาะประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา 194 ซึ่งหลักการเหล่านี้เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงหลักการที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ภายหลังการสิ้นสุดบทเฉพาะกาล ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า ลักษณะการเมืองการปกครองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ในช่วงที่บทเฉพาะกาลมีผลบังคับใช้ เป็นการปกครองในระบอบอำมาตยาธิปไตย และหลังการสิ้นสุดบทเฉพาะกาล เป็นการปกครองในระบอบกึ่งประชาธิปไตย ซึ่งไม่ใช่ระบอบอำมาตยาธิปไตย แต่ก็ไม่ใช่ระบอบประชาธิปไตย⁴² ดังจะได้กล่าวรายละเอียดของลักษณะการปกครองตามรัฐธรรมนูญในตอนต่อไป

⁴² พงศ์เนญ ศกุนตาทักย์ , คำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมือง
ชั้นปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ภาคเรียนที่ 2/2528.

การเมืองภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 : ก่อนและหลังการสิ้นสุดทศวรรษเฉพาะกาล

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2521 เพื่อจัดเตรียมการเลือกตั้งทั่วไปให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 เพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการเลือกตั้งทั่วไปต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2522⁴⁵ รวมทั้งได้ตราพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างวันที่ 5 - 9 มีนาคม 2522 และวันลงคะแนนเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 22 เมษายน 2522⁴⁶ ซึ่งในการเลือกตั้งดังกล่าวจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ทั้งสิ้น 301 คน มีผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งทั้งหมด 1,623 คน โดยสังกัดกลุ่มการเมืองต่าง ๆ 38 กลุ่ม⁴⁷ จำนวน 924 คน และไม่สังกัดกลุ่มการเมืองใดอีก 699 คน⁴⁸ โดยมีประชาชนจำนวนประมาณ 22,580,000 คน ที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในครั้งนี้ ซึ่งสถานการณ์ในวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเต็มไปด้วยความเจ็บปวด มีประชาชนสนใจ และไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งน้อยตามความคาดหมาย โดยเฉพาะคนในเขตกรุงเทพมหานคร ไปใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยกว่าจังหวัดใด ๆ คือ มีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเพียงร้อยละ 19.45 และหากเทียบกับการเลือกตั้งทั่วไปทั่วประเทศมีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเพียงร้อยละ 43.90 ซึ่งน้อยกว่าการเลือกตั้ง

⁴⁵ โปรดดูรายละเอียดในพระราชบัญญัติดังกล่าวใน โภคิน พลกุล, เอกสารเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไทย (กรุงเทพ : โรงพิมพ์ประชาชน , 2525) หน้า 415 - 439

⁴⁶ สยามจดหมายเหตุ (26 มกราคม - 1 กุมภาพันธ์ 2522) หน้า 118

⁴⁷ เนื่องจากในขณะนั้นพรรคการเมืองถูกยกเลิกไปโดย คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 6 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2519

⁴⁸ สยามจดหมายเหตุ (20 - 26 เมษายน 2522) หน้า 450

ทั่วไปใน 3 ครั้ง ที่ผ่านมา คือ⁴⁹

การเลือกตั้งทั่วไปเมื่อ	จำนวนประชาชนไปลงคะแนน (%)
10 กุมภาพันธ์ 2512	49.16
26 มกราคม 2518	47.06
4 เมษายน 2519	43.99

สำหรับสาเหตุที่ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งกันน้อย โดยเฉพาะคนกรุงเทพฯ ซึ่งถือว่าประชากรส่วนใหญ่มีการศึกษาในระดับสูง และสนใจติดตามความเคลื่อนไหวทางการเมืองมาตลอด แต่กลับมีสัดส่วนการไปใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยกว่าทุกครั้ง⁵⁰ ทั้งนี้ ด้วยสาเหตุจากการที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญมีลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อกลุ่มที่มีอำนาจทางการเมืองในขณะนั้น ให้สามารถเข้ามามีบทบาททางการเมืองต่อไป⁵¹ จนกระทั่งนักการเมืองบางคนประกาศไม่ลงสมัครรับเลือกตั้งในครั้งนี้⁵² โดยกล่าวว่า "นักการเมืองรุ่นใหม่อย่างพวกเรา ไม่ใช่แค่ล้าดูหางไม่มีก็ใช้ไม่ได้... การสมัครเหมือนผีประศดป่าช้า จะทำให้ป่าช้าสมบูรณ์แบบ เราต้องล้างป่าช้า ใครที่ชวนให้สมัคร

⁴⁹ มนตรี เจนวิทย์การ, "การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 เมษายน 2522." ในวารสารพัฒนบริหารศาสตร์ (เมษายน 2522) หน้า 281

⁵⁰ เฉพาะในเขตเลือกตั้งกรุงเทพมหานคร มีประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งเพียงร้อยละ 19.45 "สรุปรายงานการเลือกตั้ง พ.ศ. 2522" ในรัฐสภาสาร (พ.ศ. 2522) หน้า 139.

⁵¹ สยามรัฐสัปดาหวิจารณ์ (29 เมษายน 2522) หน้า 17

⁵² บุคคลที่ประกาศไม่ลงสมัครรับเลือกตั้ง คือ นายอุทัย วัฒนใจชน อดีตประธานรัฐสภา นายวิจิตร ยืนนาน นายไชยวัฒน์ ไตรยสุนันท์ และนายบุญเกิด หิรัญคำ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์

ก็เป็นารร้องว่าไปตามเพลงเผด็จการ"^{๕๓} ทั้งนี้เพราะการลงสมัครรับเลือกตั้งหรือการไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในครั้งนั้น ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ในการกำหนดตัวบุคคลที่จะเข้ามาบริหารประเทศแต่ประการใด เพราะอย่างไรก็ตาม รัฐบาลก็คงจะเป็นตัวบุคคลหรือคณะบุคคลที่มีบทบาททางการเมืองอยู่ในขณะนั้น ทั้งนี้ ด้วยกลลวงตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ดังบทความของมนตรี เจนวิทย์การ ที่ว่า ".....ว่ามีลักษณะเหมือนการเล่นละคร ที่ผู้จะไปชมได้ทราบล่วงหน้าแล้วว่าจะจบลงอย่างไร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521..... ก็เปรียบเสมือนกับบทละคร ที่เขียนไว้ให้ผู้ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี ในปัจจุบันเป็นพระเอกต่อไป (โดยไม่ต้องเล่นละครการเลือกตั้งด้วย) เนื่องจากการเลือกตั้งครั้งนี้ ก็เหมือนกับการเล่นละคร ที่ทั้งผู้ร่วมแสดงและผู้ชมรู้มาก่อนการแสดงแล้วว่าต้องให้ผู้ที่ไม่ได้แสดงคนหนึ่งเป็นพระเอกในท้ายที่สุด จึงเกิดการเฉื่อยชาไม่อยากแสดงหรือไปชมเท่าใดนัก....."^{๕๔}

สำหรับผลการเลือกตั้งทั่วไป ก็เป็นไปตามที่ผู้มีบทบาททางการเมืองในขณะนั้นคาดการณ์และกำหนดไว้ ทั้งนี้ด้วยเงื่อนไขของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ที่กำหนดให้มีการสมัครอิสระได้ ให้มีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและการลงคะแนนออกเสียงเลือกตั้งเป็นรายบุคคล

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๕๓} สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (5 พฤศจิกายน 2521) หน้า 9

^{๕๔} มนตรี เจนวิทย์การ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 287.

ตารางที่ 4

กลุ่มการเมือง	จำนวนผู้สมัคร ^{๕๕}	จำนวน ส.ส. ^{๕๖}
1. กิจสังคม	202	81
2. ชาตินไทย	118	38
3. ประชาธิปัตย์	187	32
4. ประชากรไทย	43	32
5. เสรีธรรม	61	21
6. ชาติประชาชน	36	13
7. พลังใหม่	61	8
8. กิจประชาธิปไตย	32	3
9. เกษตรสังคม	13	3
10. รวมไทย	11	2
11. กิจธรรม	2	1
12. สยามปฏิรูป	6	1
13. ธรรมสังคม	3	1
14. สันติสนนโยบาย เกรียงศักดิ์	30	1
15. อิสระ	699	64

^{๕๕} สยามจดหมายเหตุ (20 - 26 เมษายน, 2522) , หน้า 450 - 451.

^{๕๖} มนตรี เจนวิทย์การ, เรื่องเดียวกัน , หน้า 281.

ในวันเดียวกันกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ก็ได้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสมาชิก จำนวน 225 คน ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 84 และ มาตรา 201 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 แม้ว่า พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จะให้สัมภาษณ์การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาว่า "เพื่อให้เกิดความมั่นคงแก่รัฐบาล โดยได้คัดเลือกจากบุคคลหลายอาชีพทั้งนักกฎหมาย ตุลาการ นักธุรกิจ ทหาร ตำรวจ..."^{๕๗} แต่ด้วยสัดส่วนของบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้ง ซึ่งประกอบไปด้วยข้าราชการ โดยเฉพาะข้าราชการทหารเป็นส่วนใหญ่จึงได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่า เป็นสภากลาโหมบ้าง สภาเครื่องแบบบ้าง^{๕๘} ซึ่งจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด 225 คน สามารถจำแนกตามอาชีพ ดังนี้

ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๕๗} สยามจดหมายเหตุ. (20 - 26 เมษายน 2522), หน้า 452.

^{๕๘} สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์. (29 เมษายน 2522), หน้า 20 - 21.

ตารางที่ 5

กลุ่มที่	อาชีพ	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
1.	ข้าราชการประจำ(ทหาร)	180	80.00
2.	ข้าราชการบำนาญ	17	7.56
3.	พนักงานรัฐวิสาหกิจ	2	0.89
4.	ครู อาจารย์	4	1.78
5.	วิศวกร	1	0.44
6.	นักธุรกิจ	12	5.33
7.	นักการธนาคาร	4	1.78
8.	นักกฎหมาย ทนายความ	4	1.78
9.	นักเขียนอิสระ	1	0.44
	รวม	225	100

ที่มา : แผนงานทะเบียนประวัติและสถิติ กองกลาง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สำหรับสมาชิกสภานโยบายแห่งชาติ จำนวน 23 คน ซึ่งในการพิจารณากร่างรัฐธรรมนูญ ได้เคยถูกเสนอโดยสมาชิกบางคนให้เขียนไว้ในรัฐธรรมนูญว่าให้เปลี่ยนสถานะเป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยปริยาย แต่หลังจากถูกคัดค้านจากกลุ่มต่าง ๆ จึงได้ตัดข้อความนั้นออกปรากฏว่าต่างได้รับการแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 16 คน ส่วนอีก 7 คน ที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ต่างก็ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีร่วมคณะของรัฐบาลชุดใหม่ทั้งสิ้น^{๕๙} และตามเงื่อนไขในรัฐธรรมนูญที่ได้กำหนดไว้ ในมาตรา 75 และมาตรา 146 ได้กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา และเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ดังนั้น ตำแหน่งประธานวุฒิสภา จึงเป็นหมากการเมืองที่สำคัญในการก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ การขึ้นสู่และดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี อยู่ที่การสนับสนุนของสมาชิกวุฒิสภาและประธานวุฒิสภานั้นเอง ดังนั้นในการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2522 เวลา 10.00 น. พล.อ.อ. บัญชา เมฆวิชัย ได้เสนอชื่อ พล.อ.อ. หะริน หงสกุล เป็นประธานวุฒิสภา โดยไม่มีสมาชิกวุฒิสภาเสนอชื่อบุคคลอื่นเข้าแข่งขัน ที่ประชุมจึงได้มีมติให้ พล.อ.อ. หะริน หงสกุล ดำรงตำแหน่ง ประธานวุฒิสภา โดยไม่มีผู้อื่นเข้าแข่งขันด้วย^{๖๐} ในวันที่ 10 พฤษภาคม 2522 พลอากาศเอก หะริน หงสกุล ได้เรียกประชุมรัฐสภากระทัณฑ์ทางสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ โดยขอเชิญสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปร่วมประชุมปรึกษาหารือ เพื่อแต่งตั้งบุคคลที่เหมาะสมเข้าดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี โดย พล.อ.อ. หะริน หงสกุล ได้ให้เหตุผลในการเรียกประชุมกระทัณฑ์หน้าว่า เพื่อให้การจัดตั้งรัฐบาลใหม่ก็เป็นไปด้วยความรวดเร็ว พร้อมทั้งได้ปฏิเสธว่าไม่มีแผนการรวบรัดแต่ประการใด^{๖๑} แม้ว่าการกระทำดังกล่าว จะเป็นการผิดระเบียบขั้นตอน

ศูนย์วิทยุทรพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๕๙} โปรดดูรายชื่อบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี
ใน กนก วงษ์ตระหง่าน, คู่มือการเมืองไทย, หน้า 149.

^{๖๐} สยามจดหมายเหตุ (4 - 10 พฤษภาคม 2522), หน้า 511 - 512.

^{๖๑} สยามจดหมายเหตุ (11 - 17 พฤษภาคม 2522) หน้า 535.

ในการประชุมรัฐสภาและมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนมากไม่เห็นด้วย อาทิ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช กล่าวว่า "การเรียกประชุมครั้งนี้ เป็นการกระทำไม่ถูก ผิดข้อบังคับว่าด้วยการประชุม สภาในติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2517 ข้อ 12 ซึ่งรัฐสภามีมติให้นำมาใช้"^{๕๒} เพราะโดยปกติ การนัดประชุมต้องนัดล่วงหน้า 3 วัน การนัดประชุมกระทันหันดังกล่าว จะมีผลทำให้สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรมาร่วมประชุมไม่ทัน ซึ่งเป็นการกระทำที่ฉวยโอกาสมากเกินไป จนทำให้สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรกลุ่มกิจสังคม กลุ่มชาติไทยและกลุ่มประชากรไทย ไม่ยอมเข้าร่วมประชุมดังกล่าว โดยกลุ่มการเมืองดังกล่าวให้เหตุผลที่ไม่เข้าร่วมประชุมในครั้งนั้นว่า "ไม่ต้องการชานรับ เพล็ดจการ"^{๕๓} แต่ในที่สุด พล.อ. เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ก็ได้รับการเสนอชื่อให้สมควรดำรง ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ด้วยคะแนนเสียง 311 เสียง^{๕๔} ตามความคาดหมาย โดยเป็นคะแนน เสียงจากสมาชิกวุฒิสภา 200 เสียง และจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 111 เสียง ซึ่ง นายชวน หลีกภัย รองหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ได้วิจารณ์การชาวเสียงเลือก นายกรัฐมนตรีใน ครั้งนั้นว่า " เป็นแผนของเขาอยู่แล้วที่ต้องการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าประชุมน้อย จะได้ ไม่มีเสียงคัดค้าน..."^{๕๕} และในวันที่ 12 พฤษภาคม 2522 จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง พล.อ. เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี ซึ่งผลการแต่งตั้งดังกล่าว ก็ได้เป็นไปตามความคาดหมายของผู้สนใจการเมืองโดยทั่วไป อาทิ นายมงคล สุนทรธาร ได้ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์หลังการเลือกตั้งทั่วไป 22 เมษายน 2522 และอยู่ในระหว่างการ ชาวเสียงกลุ่มพรรคการเมืองต่าง ๆ เพื่อหาตัวผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีว่า^{๕๖} "โดย

^{๕๒} เรื่องเดียวกัน , หน้า 534.

^{๕๓} สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (10 มิถุนายน 2522), หน้า 19.

^{๕๔} สยามจดหมายเหตุ , (11 - 17 พฤษภาคม 2522) , หน้า 336.

^{๕๕} สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (20 พฤษภาคม 2522) หน้า 9.

^{๕๖} สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (5 พฤษภาคม 2522)

รูปแบบของรัฐธรรมนูญแล้ว เกือบจะพูดได้ว่าเรารู้ตัวแล้วว่า ใครจะมาเป็นนายกรัฐมนตรี...." หรือหากจะพิจารณาจากพฤติกรรมที่ นายกรัฐมนตรีรักษาการได้กระทำลงไป ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งทั่วไป ก็เป็นการสื่อแสดงให้เห็นว่า คนที่จะมาดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีควรจะเป็นคนเดิม หลังจากนั้นในวันที่ 24 พฤษภาคม 2522 ก็ได้มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งรัฐมนตรีจำนวน 42 คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารประเทศ โดยรัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งทั้งหมด มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียง 8 คน นอกนั้นประกอบด้วยข้าราชการประจำ 19 คน และบุคคลภายนอกที่ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้เชิญมาร่วมรัฐบาลอีก 15 คน โดยนายกรัฐมนตรีได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ด้วย^{๕๗} โดยเฉพาะข้าราชการประจำซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีนั้น ส่วนหนึ่งมาจากผู้บัญชาการทหารทั้ง 3 เหล่าทัพคือ พลเอก เสริม ๗ นคร ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ดำรงตำแหน่ง รองนายกรัฐมนตรี พลเรือเอก กวี สิงหะ ผู้บัญชาการทหารเรือ และ พลอากาศเอก ณะเนียง กานตะรัตน์ ผู้บัญชาการทหารอากาศ ดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม และ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ผู้บัญชาการทหารบก ดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม จนบุคคลทั่วไปได้วิพากษ์วิจารณ์คณะรัฐมนตรีชุดนี้ว่า เป็นรัฐบาลชุด "เรายกกองทัพมาไว้ที่นี่"^{๕๘} ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างความมั่นใจให้กับ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ในการแสวงหาการสนับสนุนจากกองทัพ เพื่อป้องกันการทำรัฐประหารของทหาร ดังคำสัมภาษณ์ของ พลตำรวจตรี สง่า กิตติขจร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ของคณะรัฐมนตรีชุดนี้ว่า "...ถ้าใครคิดปฏิวัติโดยไม่มีเหตุผล ผมถือว่าไม่รักชาติ แม้ทั้งนายกองก็อยู่ที่นี้..."^{๕๙} และในการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 2/2522 เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2522

^{๕๗} สยามจดหมายเหตุ (25 - 31 พฤษภาคม 2522) หน้า 590 - 592.

^{๕๘} สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (10 มิถุนายน 2522) หน้า 21.

^{๕๙} เรื่องเดียวกัน , หน้า 22.

คณะรัฐมนตรีก็ได้แถลงนโยบายในการบริหารประเทศต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติไว้วางใจตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ใน มาตรา 151 การแถลงนโยบายของรัฐบาล จึงเปรียบเสมือนละครอีกฉากหนึ่งที่กำหนดให้มีขึ้น โดยไม่มีผลต่อการเข้ามาบริหารประเทศของรัฐบาล เพราะไม่ว่านโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อสภาจะดีหรือไม่ สภาก็ไม่สามารถทำอะไรได้ สภามีหน้าที่รับฟังเท่านั้น แม้ว่าการแถลงนโยบายจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้อภิปรายไม่เห็นด้วยกับนโยบายในบางประเด็นก็ตาม แต่อภิปรายไปก็ไม่มีประโยชน์เหมือนกับการ "สืซอให้แทรกเตอร์ฟัง"⁷⁰ การที่คณะรัฐมนตรีในรัฐบาล พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (2) จำนวน 42 คน ประกอบด้วยข้าราชการประจำ โดยเฉพาะผู้บัญชาการเหล่าทัพต่างได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีร่วม ในคณะรัฐบาลชุดนี้ทั้งสิ้น โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนได้รับความไว้วางใจจาก พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ให้เข้าร่วมในคณะรัฐบาลเพียง 8 คนเท่านั้น พฤติกรรมดังกล่าว นอกจากจะเป็นการชี้ให้เห็นถึงการเอาเอาใจข้าราชการประจำของ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์แล้ว ยังเป็นการแสดงให้เห็นถึงการที่ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ไม่ให้ความสนใจเท่าที่ควรต่อสถาบันที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทั้งนี้เพราะ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ มั่นใจในเสียงสนับสนุนของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งของตน รวมทั้งการสนับสนุนของกองทัพ จนกระทั่งละเลยเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2523 ซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับการแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีร่วมคณะรัฐบาลชุดใหม่ เพียง 3 คน จนทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์การกระทำของ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ในกรณีดังกล่าว อาทิ คำให้สัมภาษณ์ของ นายขุนทอง ภูผิวเดือน รองหัวหน้ากลุ่มประชาธิปไตยว่า "นายกรัฐมนตรีทำอย่างนี้เท่ากับดูถูกประชาชนและไม่ยอมรับสถาบันรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ใช่ไม่มีความรู้ความสามารถ นายกรัฐมนตรีตั้งข้าราชการประจำเข้ามาเยอะ ยืนยันได้ใหม่ว่าดีทุกคน

⁷⁰ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (12 สิงหาคม 2522), หน้า 10.

ทำอย่างนี้เท่ากับสวนทางกับคำพูดของตนเองว่า ข้าราชการประจำเกาะชานักการเมือง นายกษ
ก็เกาะขาข้าราชการประจำ"⁷¹ หรือกรณีการให้สัมภาษณ์ของ พลตรี ประमाण อติเรกสาร
หัวหน้ากลุ่มชาติไทย ได้กล่าวว่า "สิ่งเกตมานานแล้วว่า นายกรัฐมนตรีไม่ชอบ สมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรประณามอยู่เสมอ"⁷² การที่ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ มีแนวความคิดเกี่ยวกับ
รัฐบาลแห่งชาติที่เน้นการสนับสนุนจากวุฒิสภาและกองทัพ จนละเลยปัญหาการสนับสนุนจากสภา
ผู้แทนราษฎร จนเป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎร⁷³ แม้ว่าในระยะแรก ๆ ของการ
บริหารประเทศจะสามารถบริหารประเทศได้ราบรื่น ดังจะเห็นได้จากคะแนนเสียงสนับสนุนรัฐบาล
ในวาระต่างๆ อาทิ คะแนนเสียง 311 เสียง ในการสนับสนุนให้ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์
ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในการประชุมชาวเสียงของรัฐสภาเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2511⁷⁴
หรือในการมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน อันประกอบไปด้วย กลุ่มกิจสังคม ชาติไทย และ
ประชากรไทย ได้ยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีกระทรวงต่างๆ คือ
รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย คมนาคม พาณิชย์ และอุตสาหกรรม เมื่อวันที่ 10
ตุลาคม 2522 หลังการอภิปรายสิ้นสุด ได้มีการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจในวันที่ 16
ตุลาคม 2522 ซึ่งปรากฏผลการลงคะแนน คือ ⁷⁵

⁷¹ "เกรียงศักดิ์(3) รอยแตกร้าวทางสภา" ในสยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (17 กุมภาพันธ์
2523) หน้า 4

⁷² เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน

⁷³ ในจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 301 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สนับสนุน
รัฐบาลพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (2) ประมาณ 101 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดกลุ่ม
เสรีธรรม หลังใหม่ กิจประชาธิปไตย ชาติประชาชน รวมไทย และสยามปฏิรูป และ
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระ

⁷⁴ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (20 พฤษภาคม 2522) หน้า 9

⁷⁵ สยามจดหมายเหตุ (12 - 18 ตุลาคม 2522) หน้า 1160

ตารางที่ 6

กระทรวง	ไว้วางใจ	ไม่ไว้วางใจ	งคออกเสียง
1. กระทรวงคมนาคม			
- นายสมพร บุญคูปต์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง	263	190	36
- พลอากาศเอก ประสงค์ คุณะดิลก รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง	296	160	34
- พลเรือเอก อมร ศิริกายะ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง	388	65	36
2. กระทรวงพาณิชย์			
- นายอบ วสุรัตน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง	272	179	38
- นายปรก อัมระนันท์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง	293	162	34
3. กระทรวงมหาดไทย			
- พลเอก เล็ก แนวมาลี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง	272	180	37
- นายดำริ น้อยมณี รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง	292	156	41
- นายประเทือง กิรติบุตร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง	297	157	35
- พลตำรวจเอก ชุมพล โลหะชาละ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง	295	152	42
4. กระทรวงอุตสาหกรรม			
- นายประสิทธิ์ ณรงค์เดช รัฐมนตรีว่าการกระทรวง	265	186	37
- นาวาเอก วิมล วิริยะวิทย์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง	288	164	37

จากผลการลงคะแนนดังกล่าว แม้ว่ากลุ่มฝ่ายค้านไม่สามารถทำให้บุคคลดังกล่าวต้องพ้นจากตำแหน่ง เพราะคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา 137 วรรคสอง และ 203 ซึ่งกลุ่มฝ่ายค้านที่ขอเปิดอภิปรายดังกล่าวก็ได้คาดคะเนแล้วว่า ผลการลงมติคงจะไม่มีผลกับบุคคลเหล่านั้น ดังเช่นคำให้สัมภาษณ์ของหม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช ที่ว่า "เรื่องนี้ไม่ใช่เรื่องที่จะมาเอาแน่ชงกัน..."⁷⁶ หรือพลตรี ประมาณ อติเรกสาร กล่าวไว้ว่า "ทางพรรคไม่ได้หวังผลว่าจะแพ้หรือชนะ..."⁷⁷ ทั้งนี้เพราะฝ่ายรัฐบาลยังได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกวุฒิสภาและกองทัพ ดังจะเห็นได้จากคะแนนเสียงไว้วางใจรัฐมนตรีที่มาจากทหารหรือวุฒิสภา มีคะแนนไว้วางใจสูงกว่ารัฐมนตรีที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ในการบริหารประเทศช่วงหลัง ได้ปรากฏให้เห็นถึงการถอนการสนับสนุนของวุฒิสมาชิกบางส่วน จนทำให้รัฐบาลพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เริ่มประสบปัญหาในการบริหารประเทศ ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวได้ปรากฏให้เห็นในรูปธรรมที่ชัดเจนเมื่อพระราชกำหนดลดภาษีขาเข้าเพชรนิลจินดา และอัญมณีต่าง ๆ พ.ศ. 2522 ของรัฐบาล ไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาด้วยคะแนนเสียง 125 ต่อ 102 เสียง⁷⁸ และกระแสการคัดค้านรัฐบาลได้เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะหลังวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2523 ซึ่งรัฐบาลได้ประกาศขึ้นราคาน้ำมันเป็นครั้งที่ 3⁷⁹ จนทำให้กลุ่มนักศึกษาโดยสโมสรนักศึกษา 18 สถาบัน ได้ยื่นหนังสือขอให้รัฐบาลระงับการขึ้นราคาน้ำมันดังกล่าว รวมทั้งได้จัดชุมนุมกันที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เพื่อแสดงการคัดค้านการกระทำดังกล่าวของรัฐบาล⁸⁰

⁷⁶ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (9 กันยายน 2522) หน้า 4

⁷⁷ เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน

⁷⁸ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (30 ธันวาคม 2522) หน้า 8

⁷⁹ รัฐบาลได้ประกาศขึ้นราคาน้ำมันครั้งสุดท้ายในวันที่ 13 กรกฎาคม 2522 โดยรัฐบาลได้แถลงการในครั้งนั้นว่าได้ปรับราคาน้ำมันเพื่อไว้ เพื่อไม่ต้องปรับราคาบ่อยครั้ง

⁸⁰ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (24 กุมภาพันธ์ 2523) หน้า 20

นอกจากนี้กรรมกรภายใต้การนำของสภาองค์การลูกจ้างและสภาแรงงานแห่งประเทศไทย ก็ได้เคลื่อนไหวคัดค้านการขึ้นราคาน้ำมันดังกล่าวของรัฐบาลด้วย รวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้เคลื่อนไหวด้วย โดยเรือตรี ฉลาด วรฉัตร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มประชาธิปไตยได้อดข้าวประท้วงรัฐบาลหน้ารัฐสภา แต่การเคลื่อนไหวทั้งของมวลชนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวอาจจะไม่มีผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาลได้ หากไม่มีการแตกแยกในหมู่ทหารที่สนับสนุน พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ดังเช่นกรณี พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ผู้บัญชาการทหารบก ได้ให้ความเห็นว่า "ถ้าประชาชนเดือดร้อน รัฐบาลต้องทบทวน"^{๕๑} รวมทั้งทหารกลุ่มยังเติร์กที่มีอิทธิพลทางการเมืองในขณะนั้น และเป็นกลุ่มคณะนายทหารที่ได้สนับสนุนให้ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งที่ 2 โดยได้เสนอแนะให้ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ แต่งตั้งบุคคลที่ทางกลุ่มเห็นว่ามีความรู้ความสามารถ มีความซื่อสัตย์ เข้ามาเป็นรัฐมนตรีร่วมคณะ แต่พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ กลับแต่งตั้งผู้ใกล้ชิดมากกว่าบุคคลที่คณะนายทหารเหล่านี้เห็นว่ามีความสามารถ^{๕๒} และทางกลุ่มยังเติร์กเห็นว่า บุคคลในคณะรัฐมนตรีหลายคนต้องการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าที่จะเข้ามาแก้ปัญหาของประเทศ ทำให้กลุ่มยังเติร์ก เริ่มไม่พอใจในองค์ประกอบของคณะรัฐบาลดังกล่าว จึงได้ถอนความสนับสนุนต่อ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ โดยกระแสการต่อต้านได้เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ นับตั้งแต่เดือนตุลาคม 2522^{๕๓} ดังจะเห็นได้จากคำให้สัมภาษณ์ของ พันเอก จำลอง ศรีเมือง แกนนำของกลุ่มยังเติร์กว่า "ผมไม่ยึดตัวบุคคล และจุดยืนของเราอยู่ข้างประชาชน"^{๕๔} ดังนั้นด้วยแรงกดดันทั้งในสภาและนอกสภาโดยเฉพาะแรงกดดันของกลุ่มทหาร ทำให้ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

^{๕๑} สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (24 กุมภาพันธ์ 2523) หน้า 21.

^{๕๒} ข่าวไทยนิกร (29 ตุลาคม 2522) หน้า 10.

^{๕๓} ชัยอนันต์ สมุทวณิช , ยังเติร์กกับทหารประชาธิปไตย. หน้า 106.

^{๕๔} สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (2 มีนาคม 2523) หน้า 9.

ต้องปรับปรุงคณะรัฐมนตรีใหม่ในวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2523 โดยในคณะรัฐมนตรีชุดใหม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีร่วมคณะเพียง 3 คน^{๕๕} ซึ่งยิ่งทำให้คณะเสียนับสนุนรัฐบาลในสภาผู้แทนราษฎรลดน้อยลงไปอีก ดังเช่น นายสมัคร สุนทรเวช ได้กล่าวว่า "การปรับปรุงคณะรัฐมนตรีโดยการคัดเอาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกเกือบทั้งหมด เช่นนี้ นายกรัฐมนตรีจะได้เสียนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรัฐสภาได้อย่างไร..."^{๕๖} ดังนั้นเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ และกลุ่มยังเติร์กจึงได้ก่อนการสนับสนุนรัฐบาล พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ โดยสิ้นเชิง และต้องการให้ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ลาออกเพื่อลดความขัดแย้งทางการเมือง ดังจะเห็นได้จากเอกสารที่แจกจ่ายในกลุ่มยังเติร์กว่า "...ก็สืบเนื่องมาจากการปลัดดันของกลุ่มเราที่ทำให้ผู้นำประเทศคนเดิม ซึ่งกำลังสูญเสียศรัทธาของประชาชนลงอย่างมากในตอนนั้น ตระหนักในข้อเท็จจริงแล้วลาออกไปอย่างราบรื่น ก่อนที่จะเกิดปฏิกิริยาจากฝูงชน เกิดความวุ่นวายขึ้น"^{๕๗} ดังนั้น ในการประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญ ครั้งที่ 2 ในวันศุกร์ที่ 29 กุมภาพันธ์ 2523 พิจารณาญัตติขอเปิดอภิปราย ไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีของกลุ่มกิจสังคม ชาติไทย ประชาธิปัตย์ ประชากรไทย และสยามประชาธิปไตย โดยสมาชิกกลุ่มการเมืองเหล่านี้มีความเห็นว่า "ไม่ต้องให้เวลา คุณเกรียงศักดิ์ อีกแล้ว แม้จะเป็นเกรียงศักดิ์ 3 นโยบายเดิม คนลักษณะเดิมก็ทำอะไรไม่ได้"^{๕๘} ทำให้ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ต้องตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในที่ประชุมรัฐสภา พลอากาศเอก หะริน หงสกุล ประธานรัฐสภาจึงได้นัดประชุมสมาชิกรัฐสภาชาวเสียนสมาชิกรัฐสภา เพื่อสรรหาบุคคลที่เหมาะสม

ศูนย์วิทยุทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๕๕} สยามจดหมายเหตุ (8 - 14 กุมภาพันธ์ 2523) หน้า 174

^{๕๖} เรื่องเดียวกัน , หน้า 176

^{๕๗} ชัยอนันต์ สมุทวณิช , ยังเติร์กกับทหารประชาธิปไตย . หน้า 107

^{๕๘} คำสัมภาษณ์ของนายชุนทอง ภูผิวเดือน ในสยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (17 กุมภาพันธ์

ที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไป ในวันที่ 3 มีนาคม 2523 ปรากฏว่าด้วยการสนับสนุนของสมาชิกรัฐสภาและกลุ่มยังเติร์ก ทำให้ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ผู้บัญชาการทหารบกได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไป โดยมีคะแนนเสียงสนับสนุนจากสมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎร 195 เสียง และจากสมาชิกวุฒิสภา 200 เสียง^{๘๙} ดังนั้น ในวันที่ 3 มีนาคม 2523 จึงได้มีพระบรมราชโองการฯแต่งตั้ง พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่า การชาวเสียงเพื่อสรรหานายกรัฐมนตรีในครั้งนั้น ก็เป็นเพียงละครอีกฉากหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบตามคำกล่าวของ พันโท ประจักษ์ สว่างจิตร์ ทั้งนี้ เพราะเหตุการณ์การโค่นล้มรัฐบาล พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จนกระทั่งได้ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ มาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น เป็นการเคลื่อนไหวทางการเมืองอย่างมีขั้นตอน และได้กำหนดแผนการไว้ล่วงหน้าแล้วของสมาชิกวุฒิสภาสายทหารโดยการประสานกับกลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร เพื่อโค่นล้มรัฐบาลชุดเก่า และชู พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งได้รับการยอมรับจากฝ่ายต่าง ๆ โดยเฉพาะกลุ่มยังเติร์กซึ่งเป็นแกนนำสำคัญของกลุ่มโดยเฉพาะอย่างยิ่ง พันเอก มนูญ รูปขจร และพันเอก ชูพงศ์ มีทวนันท์ มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับ พลเอก เปรม เป็นพิเศษ^{๙๐} โดยวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2523 ภายหลังการเคลื่อนไหวของมวลชนในการขึ้นราคาน้ำมันของรัฐบาลและการเคลื่อนไหวของสภาผู้แทนราษฎรในการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ซึ่งได้กำหนดไว้ในวันที่ 3 มีนาคม 2523 ในตอนบ่ายวันนั้น พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้ไปพบ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ที่บ้านพักบางเขน และได้ไปเข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ตำหนักภูผงิ้วศรีราชนิเวศน์ โดย พลเอก เสริม ๕ นคร ผู้บัญชาการทหารสูงสุดได้กล่าวเป็นนัย ๆ ว่า "ข่าวดี"^{๙๑} ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่า การลาออกของ

^{๘๙} สยามจดหมายเหตุ (29 กุมภาพันธ์ - 6 มีนาคม 2523) หน้า 261

^{๙๐} ชัยอนันต์ สมุทวณิช , เรื่องเดียวกัน , หน้า 107

^{๙๑} สยามรัฐลัปดาห์วิจารณ์ (9 มีนาคม 2523) หน้า 5

พลเอก เกรียงศักดิ์ เกิดจากการบีบบังคับของกลุ่มทหารด้วยกันเอง มากกว่าการบีบบังคับของสภาผู้แทนราษฎรและมวลชนโดยทั่วไป การเคลื่อนไหวของมวลชนนอกสภาและการขอเปิดอภิปรายทั่วไปของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นเพียงฉากประกอบฉากหนึ่งที่จะบีบให้ พลเอก เกรียงศักดิ์ ลาออกและชู พลเอก เปรม ให้เข้ามาดำรงตำแหน่งแทนกลุ่มของทหารเท่านั้น^{๑๒} และหลังจากได้มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวแล้ว ในวันที่ 12 มีนาคม 2523 ก็ได้มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งรัฐมนตรีจำนวน 37 คน แม้ว่า พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ จะมโนบายในการจัดตั้งรัฐบาลในครั้งนั้นว่า คณะรัฐมนตรีชุดนี้เป็นคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทุกคนที่เข้าร่วมรัฐบาลจะต้องไม่คำนึงผลประโยชน์ 3 ประการ คือ พรรค กลุ่มผลประโยชน์และพวกพ้อง^{๑๓} หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า เป็นรัฐบาล "เหนือพรรคเหนือพวก และเหนือผลประโยชน์"^{๑๔} ก็ตาม แต่เพื่อมิให้รัฐบาลต้องประสบปัญหาการขาดการสนับสนุนจากสภาผู้แทนราษฎร ดังที่รัฐบาล พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (2) (3) ได้ประสบมา ดังนั้น คณะรัฐมนตรีชุดนี้ส่วนหนึ่งจึงประกอบไปด้วยตัวแทนจากกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ทั้งที่เป็นและไม่ใช่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 24 คน โดยเป็นตัวแทนจากกลุ่มกิจสังคม 11 คน ชาติไทย 6 คน ประชาธิปัตย์ 5 คน สยามประชาธิปไตย 1 คน และชาติประชาชน 1 คน^{๑๕} ส่วนที่เหลืออีก 12 คน เป็นบุคคลภายนอกที่ พลเอก เปรม ได้เชิญมาเป็นรัฐมนตรีร่วมคณะ และได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา ในวันที่ 28 มีนาคม 2523 รัฐบาลชุดนี้ได้มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี 2 ครั้ง ครั้งแรก เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2524 เมื่อพรรคกิจสังคมและพรรคชาติไทย

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๑๒} โปรดดู "นายกฯคนใหม่ ทำไมต้องเป็น เปรม" ในสยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (9 มีนาคม 2523) หน้า 3 - 5

^{๑๓} สยามจดหมายเหตุ (7 - 13 มีนาคม 2523) หน้า 283

^{๑๔} สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (26 ตุลาคม 2523) หน้า 4

^{๑๕} สยามจดหมายเหตุ , เรื่องเดียวกัน , หน้า 284

ซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลด้วยกันได้เกิดการขัดแย้งกัน จนทำให้พรรคกิจสังคมถอนตัวออกจากการสนับสนุนรัฐบาล จึงได้มีพระบรมราชโองการฯ แต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ จำนวน 4๐ คน โดยมีพรรคชาติไทย ประชาธิปัตย์ สยามประชาธิปไตย ชาติประชาชน เข้าร่วมในคณะรัฐบาลและมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีจำนวน 12 คน และปรับปรุงคณะรัฐมนตรีครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2524 โดยมีพรรคการเมืองสนับสนุน คือ พรรคกิจสังคม ชาติไทย ประชาธิปัตย์ และสยามประชาธิปไตย โดยมีคณะรัฐมนตรีร่วมคณะจำนวน 41 คน ซึ่งมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 13 คน และรัฐบาลชุดนี้ได้บริหารประเทศจนกระทั่งมีการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2526 และเป็นรัฐบาลรักษาการรอการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 18 เมษายน 2526 ซึ่งเป็นรัฐบาลชุดสุดท้ายตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

รัฐบาลภายหลังการสิ้นสุดบทเฉพาะกาล

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ได้มีบทบัญญัติที่มีผลบังคับใช้เป็น 2 ระยะ คือ ในวาระเริ่มแรก 4 ปี ภายหลังจากเลือกตั้งทั่วไปตามมาตรา 202 มีผลทำให้การเมืองการปกครองในช่วงเวลาดังกล่าว มีลักษณะความเป็นอำมาตยาธิปไตย ส่วนระยะที่สอง ภายหลังจากบทเฉพาะกาลสิ้นสุดผลบังคับใช้ การบังคับใช้รัฐธรรมนูญก็จะเป็นไปตามบทบัญญัติทั่วไป ซึ่งจะมีผลให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยพัฒนาไปอีกระดับหนึ่ง กล่าวอีกนัยหนึ่งผลของบทบัญญัติในบทเฉพาะกาลเป็นเงื่อนไขอันสำคัญ ที่จะ เป็นเครื่องมือการรองรับการเข้ามามีบทบาททางการเมืองของกลุ่มพลังอำนาจฝ่ายข้าราชการประจำ โดยเฉพาะกลุ่มทหาร ส่วนการสิ้นสุดบทเฉพาะกาล ก็จะกลายเป็นเงื่อนไขอันสำคัญที่จะทำให้กลุ่มพลังอำนาจนอกกลไกของรัฐ โดยเฉพาะกลุ่มพรรคการเมือง ได้มีโอกาสพัฒนาองค์กรของตนให้มีความเข้มแข็ง ให้เป็นพลังทางการเมืองที่สำคัญในการต่อรองกับกลุ่มพลังฝ่ายข้าราชการ จนสามารถเข้ามายึดกุมอำนาจทางการเมืองต่อจากกลุ่มข้าราชการประจำต่อไป ดังนั้น การฟ้องถ่าย และการเปลี่ยนแปลงกลุ่มพลังอำนาจทางการเมืองที่จะเข้ามามีบทบาททางการเมืองจะเกิดขึ้นอย่างแน่นอน ซึ่งจะเกิดขึ้น ภายหลังจากวันที่ 21 เมษายน 2526 อันเป็นวันสิ้นสุดบทเฉพาะกาล ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าว จะเป็น ผู้ชี้ชะตาทางการเมืองว่ากลุ่มการเมืองใดจะเป็นผู้ยึดกุมและมีบทบาททางการเมืองต่อไป กล่าวคือ หากปล่อยให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นไปตามที่กำหนดไว้ โดยไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง กลุ่ม

หลังพรรคการเมือง ก็จะเป็นผู้รับช่วงและมีบทบาททางการเมืองต่อไป เพื่อรักษาไว้ซึ่งอำนาจและบทบาททางการเมืองให้คงอยู่กับกลุ่มข้าราชการประจำต่อไป จึงมีการเคลื่อนไหวให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญใหม่ โดยให้ยึดการสิ้นสุดของบทเฉพาะกาลออกไปอีกระยะหนึ่ง ซึ่งการเคลื่อนไหวในระยะแรก ๆ รัฐบาลโดย พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้ยืนยันว่า รัฐบาลจะปฏิบัติตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในรัฐธรรมนูญ ดังได้แถลงข่าวยุบายของรัฐบาล เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2525 ไว้ 3 ประการ คือ ประการแรก รัฐบาลจะไม่เปิดประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญ ประการที่สอง ไม่เปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญ และประการสุดท้ายไม่ปรับคณะรัฐมนตรี จนกว่าจะมีการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนมิถุนายน 2526^{๑๖} และ พลเอก สิทธิ จิรโรจน์ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ก็ได้สัมภาษณ์เพิ่มเติมว่า กระทรวงมหาดไทยได้เตรียมการเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 12 มิถุนายน 2526 โดยกำหนดวันรับสมัครระหว่างวันที่ 25 - 29 เมษายน 2526^{๑๗} การเตรียมการเลือกตั้งดังกล่าว ก็เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้การเลือกตั้งทั่วไปภายใน 60 วัน นับตั้งแต่วันที่ 21 เมษายน 2526 ซึ่งเป็นวันครบ 4 ปี ตามบทเฉพาะกาล การเลือกตั้งทั่วไปดังกล่าว เป็นการเลือกตั้งแบบรวมเขตหมายเลขเดียว^{๑๘} ทั้งนี้เพื่อพัฒนาาระบบพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็งมีจำนวนน้อยพรรคลง และเป็นสถาบันหลักในการปกครองในระบอบรัฐสภาต่อไป แต่ด้วยการเคลื่อนไหวของผู้นำกองทัพโดยอาศัยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางกลุ่ม ได้เข้าชื่อกันขอเปิดการประชุมวิสามัญ ในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2526 และในวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2526 ได้เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในมาตรา 203 มาตรา 204 และมาตรา 205 ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับวิธีการเลือกตั้ง การประชุมร่วมกันของรัฐสภา การดำรงตำแหน่งทางการเมืองของข้าราชการประจำ และการยึด

^{๑๖} สยามจดหมายเหตุ (11 - 17 กุมภาพันธ์ 2526) หน้า 169 - 170

^{๑๗} สยามจดหมายเหตุ (11 - 17 มีนาคม 2526) หน้า 286

^{๑๘} โปรดดูมาตรา 90 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

บทเฉพาะกาลออกไปอีก 4 ปี^{๙๙} ซึ่งสาระของการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นความพยายามของกลุ่มผู้นำกองทัพที่จะสงวนและคงไว้ซึ่งอำนาจ บทบาททางการเมืองของกลุ่มตนเองออกไปอีกระยะหนึ่ง แต่ผลการพิจารณาของรัฐสภาในวาระที่ 3 เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2526 ปรากฏว่าได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบเพียง 254 เสียง^{๑๐๐} จึงทำให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวต้องตกไป ดังนั้นเพื่อให้การเลือกตั้งทั่วไป เป็นไปตามความต้องการของกลุ่มผู้นำกองทัพ ในวันที่ 19 มีนาคม 2526 รัฐบาลได้ตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2526 และกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 18 เมษายน 2526 ก่อนวันครบกำหนด 4 ปี ตามบทเฉพาะกาลเพียง 3 วัน ทั้งนี้ เพื่อให้การเลือกตั้งทั่วไปเป็นไปตามเงื่อนไขในบทเฉพาะกาล^{๑๐๑} เพื่อเป็นการยับยั้งการเจริญเติบโตของพรรคการเมือง อันจะมีผลต่อการแข่งขัน การมีบทบาททางการเมืองกับสถาบันกองทัพ จึงทำให้ผลการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 18 เมษายน 2526 เป็นไปตามที่กลุ่มผู้นำกองทัพต้องการ คือ ไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร^{๑๐๒} โดยพรรคการเมืองต่าง ๆ ได้รับการเลือกตั้งดังนี้

^{๙๙} โปรดดูรายละเอียดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในบทที่ 5

^{๑๐๐} มติให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา 194 ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด คือ ต้องได้คะแนนเสียงมากกว่า 264 เสียง

^{๑๐๑} โดยผลของบทเฉพาะกาลในมาตรา 204 (1) กำหนดให้ประชาชนสามารถลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นรายบุคคลได้ และผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ต้องสมัครในนามของพรรคการเมือง รวมทั้งให้การเลือกตั้งทั่วไปเป็นการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต

^{๑๐๒} คณะกรรมการประสานงานประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (คปปป.) รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยตามความต้องการของประชาชน (กรุงเทพฯ : กรุงเทพมหานครการพิมพ์, 2527) หน้า 330.

ตารางที่ 7

ลำดับที่	พรรคการเมือง	จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้ง
1.	กิจสังคม	92
2.	ชาติไทย	73
3.	ประชาธิปัตย์	56
4.	ประชากรไทย	36
5.	สยามประชาธิปัตย์	18
6.	ชาติประชาธิปัตย์	15
7.	ประชาไทย	4
8.	ก้าวหน้า	3
9.	สังคมประชาธิปัตย์	2
10.	ประชาเสรี	1
11.	ไม่สังกัดพรรคการเมือง	24
รวม		324

ที่มา สรุปรายการผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วันที่ 18 เมษายน 2526

ในสยามจดหมายเหตุ (6 - 12 พฤษภาคม 2526) หน้า 515 - 518

การที่ผลการเลือกตั้งทั่วไปดังกล่าว ไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น การจัดตั้งรัฐบาลจึงต้องผสมกันระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ และต้องหาบุคคลที่เป็นกลางและได้รับการยอมรับจากผู้นำกองทัพบกเป็นผู้นำในการจัดตั้งรัฐบาล แม้ว่าในวันที่ 26 เมษายน 2526 พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้แถลงว่าจะไม่ขอรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีก เพราะเคยแถลงไว้แล้วว่าไม่มีความทะเยอทะยานทางการเมืองและได้

ดำรงตำแหน่งมานานพอสมควรแล้ว¹⁰³ จึงทำให้พรรคชาติไทยในฐานะที่เป็นพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดรองจากพรรคกิจสังคม ได้เคลื่อนไหวที่จะเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล โดยในวันที่ 21 เมษายน 2526 ได้รวบรวมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคสยามประชาธิปไตย พรรคประชาไทย และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระ มาเข้าสังกัดพรรคชาติไทย จนทำให้พรรคชาติไทยมี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดถึง 110 คน มากกว่าพรรคการเมืองอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะพรรคชาติไทยคาดว่าการกีดกันพรรคประชาธิปัตย์และกิจสังคม ในการเข้าร่วมรัฐบาล และสนับสนุนพรรคชาติไทยให้เป็นรัฐบาล¹⁰⁴ ทั้งนี้ เพราะพรรคการเมืองเหล่านี้ได้รวมตัวกันคัดค้านการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ที่ผลักดันให้รัฐสภาพิจารณาโดยทหาร จนทำให้รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา แต่หลังจาก พลเอกเปรม ได้เปลี่ยนใจยอมรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง โดยมีพรรคกิจสังคม ประชาธิปัตย์ ประชากรไทยและพรรคชาติประชาธิปไตยให้การสนับสนุนในการจัดตั้งรัฐบาล ส่วนพรรคชาติไทยได้ถูกกีดกันจนกลายเป็นพรรคฝ่ายค้านจะต้องพิมพ์สมุดปกดำออกมาเผยแพร่และได้กล่าวว่า "ถูกทหารหักหลัง" ในการจัดตั้งรัฐบาล¹⁰⁵ และรัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้ยุบสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 2 ในวันที่ 1 พฤษภาคม 2529 และกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ 27 กรกฎาคม 2529 หลังการเลือกตั้งทั่วไป แม้ว่าพรรคประชาธิปัตย์ จะได้รับการเลือกตั้งเข้ามาถึง 100 คน และได้จัดตั้งรัฐบาลโดยมีพรรคชาติไทย กิจสังคม และราษฎร

¹⁰³ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (8 - 14 พฤษภาคม 2531), หน้า 10.

¹⁰⁴ คำแถลงของ นายอนุวรรตน์ วัฒนพงศ์ศิริ รองหัวหน้าพรรคชาติไทยในหัวข้อ "ทำไมพรรคชาติไทยจึงเป็นฝ่ายค้าน" ที่สมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย รายละเอียดในสยามจดหมายเหตุ (8 - 14 กรกฎาคม 2526), หน้า 764.

¹⁰⁵ คณะกรรมการประสานงานประชาชนเพื่อประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย ตามความต้องการของประชาชนชาวไทย หน้า 333

เข้ามาร่วมรัฐบาลชุดใหม่ แต่การจัดตั้งรัฐบาลก็ยังเป็นแบบเดิม คือต้องเชิญ พลเอก เปรม มาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง และรัฐบาลชุดนี้ได้สิ้นสุดลงเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 29 เมษายน 2531 ซึ่งเป็นการสิ้นสุดรัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ด้วย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าลักษณะการเมืองการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ตั้งแต่วันที่ 22 ธันวาคม 2522 จนถึงปัจจุบันได้มีการเลือกตั้งทั่วไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญจำนวน 4 ครั้ง¹⁰⁶ และมีการจัดตั้งรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศจำนวน 7 ชุด¹⁰⁷ ซึ่งหากพิจารณาตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแล้ว จะเห็นได้ว่าตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ต้องการให้ประเทศไทยปกครองในระบบรัฐสภา โดยกำหนดให้รัฐสภาเป็นองค์กรที่มาของอำนาจในการปกครองและเป็นองค์กรที่จะกำหนดรูปแบบของฝ่ายบริหาร กล่าวอีกนัยหนึ่ง อำนาจตามมติที่กําหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้รัฐสภาเป็นองค์กรสูงสุดในการปกครองประเทศ แต่ตามสถานการณ์ทางการเมืองการปกครองที่เกิดขึ้นจริง ๆ จะพบว่าอำนาจตามหลักมติที่กําหนดไว้ นั้น ถูกลดบทบาทและความสำคัญในการกำหนดรูปแบบของรัฐบาลลงเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ ด้วยเงื่อนไขที่ยกย่องในรัฐธรรมนูญเองและด้วยบทบาทของกลุ่มการเมืองนอกสภา จนทำให้รูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภาโดยระบบผู้แทนราษฎรกลายเป็นสิ่งที่ไร้ความหมาย กลายเป็น

¹⁰⁶ การเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 22 เมษายน 2522 , วันที่ 18 เมษายน 2526 วันที่ 27 กรกฎาคม 2529 และครั้งสุดท้ายวันที่ 24 กรกฎาคม 2531.

¹⁰⁷ คณะรัฐมนตรีชุดที่ 1 ตั้งแต่ 27 พ.ค. 2522 - 29 ก.พ. 2523 ชุดที่ 2 ตั้งแต่ 12 มี.ค. 2523 - 11 มี.ค. 2524 ชุดที่ 3 ตั้งแต่ 11 มี.ค. 2524 - 11 ธ.ค. 2524 ชุดที่ 4 ตั้งแต่ 19 ธ.ค. 2524 - 30 ธ.ค. 2526 ชุดที่ 5 ตั้งแต่ 30 เม.ย. 2526 - 5 ส.ค. 2529 ชุดที่ 6 ตั้งแต่ 5 ส.ค. 2529 - 4 ส.ค. 2531 และชุดที่ 7 ตั้งแต่ 4 ส.ค. 2531 ถึงปัจจุบัน

เครื่องมือของกลุ่มข้าราชการประจำไปโดยสิ้นเชิง โดยเฉพาะในช่วงที่บทเฉพาะกาลมีผลบังคับใช้ การมีการเลือกตั้ง การมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นเพียงฉากประกอบที่แสดงให้เห็นปรากฏแก่โลกภายนอกว่า ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเช่นกัน แต่อำนาจในการปกครองประเทศที่แท้จริงหาได้ตกอยู่ที่สภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐบาลที่มาจากปวงชนไม่ การตัดสินใจขาดในปัญหาสำคัญๆ ของประเทศกลับตกอยู่กับการตัดสินใจของผู้เฝ้ากองทัพ จนกระทั่ง พันเอก จำลอง ศรีเมือง ได้ตั้งเป็นคำถามว่า "...เดี๋ยวนี้ใครเป็นนายกฯ เมื่อนายกฯ ยินยอมมา ๓ ไม่ มีคนกลุ่มหนึ่งบอกว่าต้องแก้ รัฐบาลที่อ่อนตาม ใครเป็นนายกฯ ใครคือรัฐบาลที่แท้จริง" ดังนั้นสถานการณ์ทางการเมืองการปกครองภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะช่วงที่บทเฉพาะกาลมีผลบังคับใช้ จึงมีลักษณะเด่น ดังนี้

1. อำนาจในการจัดตั้งและการไว้วางใจรัฐบาลในการบริหารประเทศ

แม้ว่าหลักนิตินัยที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จะกำหนดให้การจัดตั้งรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศและการควบคุมรัฐบาลจะเป็นอำนาจของรัฐสภา แต่เนื่องจากสถาบันรัฐสภาประกอบไปด้วยสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาล มีจำนวนถึงสามในสี่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร¹⁰⁰ และผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งส่วนใหญ่ประกอบไปด้วยข้าราชการประจำ โดยเฉพาะข้าราชการทหารที่มีอำนาจในการคุมกำลังทหารในขณะนั้น ทั้งนี้ด้วยเหตุผลทางการเมือง เพื่อเป็นการตอบแทนและเพื่อการสนับสนุนรัฐบาล ดังนั้น เมื่อผนวกด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกเพียงเล็กน้อย อำนาจในการจัดตั้งรัฐบาล จึงตกอยู่ในมือของข้าราชการประจำโดยสิ้นเชิง รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นจึงมีลักษณะที่นายกรัฐมนตรีที่จะเข้ามาบริหารประเทศ ในขั้นแรกจะต้องได้รับความไว้วางใจจาก

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁰⁰ แม้ว่าในมาตรา 84 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญจะกำหนดไว้เพียงว่าให้มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่เกินสามในสี่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ ไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งถึงสามในสี่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสมอไป แต่ผลการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ผ่านมาทุกครั้งรัฐบาลได้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเต็มจำนวนสามในสี่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่กำหนดไว้เสมอ

กลุ่มข้าราชการประจำเหล่านั้นก่อน จากนั้นนายกรัฐมนตรีจึงมาทำการเลือกพรรคการเมือง บางพรรคและบุคคลภายนอกที่ตนเห็นสมควรให้เข้ามาเป็นรัฐมนตรีร่วมคณะต่อไป ดังจะเห็นได้จากการเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งเกิดจากการผลักดันและการสนับสนุนของกลุ่มยังเติร์ก¹⁰⁹ และการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะสิ้นสุดลง เมื่อกลุ่มข้าราชการประจำเหล่านั้น สิ้นความไว้วางใจ และถอนการสนับสนุนบุคคลนั้น ดังจะเห็นได้จากการที่กลุ่มยังเติร์กได้ถอนการสนับสนุน พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จนกระทั่ง พลเอก เกรียงศักดิ์ ต้องลาออกจากตำแหน่งในวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2523 ดังปรากฏในเอกสารที่แจกจ่ายกันในกลุ่มยังเติร์กในกรณีนี้ว่า "....ก็สืบเนื่องมาจากการผลักดันของกลุ่มเราที่ทำให้ผู้นำประเทศคนเดิม....ตระหนักในข้อเท็จจริงแล้วลาออกไปอย่างราบรื่น...."¹¹⁰ จากลักษณะของการจัดตั้งและการสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งของรัฐบาลดังกล่าว ทำให้ระบบผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นอำนาจนิติบัญญัติเป็นเครื่องมือของระบบข้าราชการประจำ ซึ่งมีอำนาจในพฤตินัยอย่างสิ้นเชิง ระบบรัฐสภาโดยมีสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรสำคัญในการปกครองประเทศจึงเป็นเพียง "สภาไม้ประดับ" เท่านั้น ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของนายชวน หลีกภัย ตอนหนึ่งว่า "...สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง จึงเป็นเพียงตัวประกอบของรัฐสภาเท่านั้น ไม่สามารถจะทำอะไรได้ แม้ว่าจะได้รับความไว้วางใจจากประชาชน"¹¹¹ การปกครองในขณะนั้น แม้ว่าจะมีรัฐสภา แต่ก็ทำให้ระบบรัฐสภาไม่¹¹² แม้ว่าภายหลังการสิ้นสุดบทบาทเฉพาะกาลอำนาจโดยนิตินัยตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของสมาชิกวุฒิสภาจะสิ้นสุดลงก็ตาม แต่อิทธิพล

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁰⁹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช , ยังเติร์กกับทหารประชาธิปไตย หน้า 98-109

¹¹⁰ เรื่องเดียวกัน , หน้า 107

¹¹¹ วิเทศกรณีย์ (นามแฝง) , บันทึกเหตุการณ์ทางการเมืองเมื่อสองนายพลเป็น
นายกฯ : ปฏิวัติสามสมัยตอน 2 , หน้า 759

¹¹² แก้วสรร อติโพธิ , "สภาวะและปัญหาปัจจุบันของระบบรัฐสภาไทย" หน้า 80 .

ของระบบข้าราชการประจำในการกำหนดตัวบุคคล และกลุ่มพรรคการเมืองที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาลบริหารประเทศก็ยังคงไว้ในลักษณะเดิม กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีจะต้องได้รับความไว้วางใจจากกลุ่มข้าราชการประจำก่อน จากนั้นนายกรัฐมนตรีจะทำการเลือกพรรคการเมืองบางพรรคเข้ามาเป็นรัฐบาลอีกครั้งหนึ่ง โดยนายกรัฐมนตรีมีอิสระในการเลือกพรรคการเมืองต่าง ๆ ได้ตามที่ต้องการ และตัวบุคคลที่พรรคการเมืองเสนอให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีร่วมคณะ ก็ต้องเป็นตัวบุคคลที่นายกรัฐมนตรีเห็นว่าเหมาะสมและเห็นสมควรที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีร่วมคณะได้ พรรคการเมืองต่าง ๆ ที่จะเข้าร่วมในการจัดตั้งรัฐบาล มีอำนาจในการต่อรองค่อนข้างน้อย รัฐบาลที่เกิดขึ้นในลักษณะนี้จึงมีลักษณะเป็นรัฐบาลผสมไม่ เพราะการจัดตั้งรัฐบาลมิได้เกิดจากการเจรจาหรือต่อรองกันระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ แต่ประการใด พรรคการเมืองบางพรรคแม้ว่าจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมากที่สุด ก็อาจไม่ได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลได้ หากกลุ่มข้าราชการประจำเหล่านั้น ไม่ให้การรับรองและสนับสนุน ดังที่เคยเกิดขึ้นกับพรรคชาติไทย ภายหลังจากเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2526 ทั้งที่พรรคชาติไทยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมากที่สุด แต่ไม่สามารถเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลได้และต้องกลายเป็นฝ่ายค้านในที่สุด การสิ้นสุดบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญ จึงเป็นเพียงการสิ้นสุดทางอำนาจนิติบัญญัติตามที่กำหนด และได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญที่มีต่อกลุ่มข้าราชการประจำเหล่านั้น ส่วนอำนาจโดยพฤตินัยของกลุ่มข้าราชการประจำเหล่านั้น ก็หาмиกฎหมายใดมาลบล้างได้ไม่ การสิ้นสุดบทเฉพาะกาล จึงเป็นเพียงการสิ้นสุดของระบบเผด็จการแฝงเร้นโดยชอบด้วยกฎหมาย มาเป็นระบบเผด็จการแฝงเร้นโดยมิชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น¹¹³ ดังนั้น รัฐบาลทั้งก่อนและหลังการสิ้นสุดบทเฉพาะกาล จึงเป็นรัฐบาลที่จะต้องรับความเห็นชอบและยินยอมจากกลุ่มข้าราชการประจำ โดยเฉพาะกลุ่มผู้นำกองทัพก่อน ลักษณะการบริหารประเทศของรัฐบาล จึงเป็นการบริหารประเทศที่ต้องรับผิดชอบข้าราชการประจำแทนที่จะรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร ส่วนสมาชิกสภาผู้แทน

¹¹³ เรื่องเดียวกัน , หน้า 81

ราษฎร ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีร่วมคณะก็ต้องบริหารประเทศโดยการรับผิดชอบต่อนายกรัฐมนตรีแทนการรับผิดชอบต่อสภาหรือพรรคการเมืองที่ตนสังกัด ลักษณะดังกล่าวจะเห็นได้จากการกล่าวของ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ต่อผู้นำกองทัพที่ลี้ภัยว่า "การที่สามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและบริหารประเทศด้วยความราบรื่น ก็เนื่องจากการสนับสนุนจากทหาร หรือ กองทัพ"¹¹⁴ ซึ่งเป็นการยืนยันได้เป็นอย่างดีว่ารัฐบาลอยู่ได้เพราะการสนับสนุนของกองทัพมากกว่าการสนับสนุนจากตัวแทนของปวงชนในสภาผู้แทนราษฎรตามระบบรัฐสภา รัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ จึงเป็นรัฐบาลที่อำนาจในการบริหารและการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจเรื่องสำคัญ ๆ นั้น เป็นของอำนาจแฝงเร้นทั้งสิ้น¹¹⁵ จนนักรัฐศาสตร์ท่านหนึ่งได้กล่าวว่า "ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับของไทย จะมีการประกาศว่าอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วปวงชนชาวไทยไม่เคยที่จะได้เลือกผู้ปกครองของตนอย่างแท้จริงเลย โดยเฉพาะใครจะเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี.... เป็นเรื่องของ การตัดสินใจกันจากเบื้องบนระดับกลุ่มข้าราชการชั้นนำทั้งนั้น"¹¹⁶

2. บทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมรัฐบาล

ตามหลักการปกครองในระบบรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรในฐานะที่เป็นตัวแทนของปวงชน นอกจากจะทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลการทำงานของรัฐบาลแล้วยังทำหน้าที่เข้าไปบริหารประเทศด้วย กล่าวคือ ในขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากจะเป็นฝ่ายรัฐบาลทำหน้าที่บริหารประเทศ ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นเสียงข้างน้อยจะทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านมีหน้าที่ตรวจสอบ

¹¹⁴ สยามรัฐลัปดาห์วิจารณ์ (7 - 13 สิงหาคม 2531) หน้า 2

¹¹⁵ คณะกรรมการประสานงานประชาชนเพื่อประชาธิปไตย , รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยตามความต้องการของประชาชนชาวไทย หน้า 132.

¹¹⁶ นงค์เน้ย ศกุนตาภัย , "กลลวงทางรัฐธรรมนูญ" , หน้า 12

การทำงานของรัฐบาลด้วยวิธีหรือมาตรการต่าง ๆ ทั้งก่อนและขณะที่รัฐบาลบริหารประเทศ อาทิ การกำหนดให้รัฐบาลแถลงนโยบายขอความไว้วางใจก่อนเข้ารับบริหารประเทศ การอนุมัติพระราชบัญญัติต่าง ๆ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การตั้งกระทู้ถามและการเสนอญัตติ เพื่อเปิดอภิปรายทั่วไปทั้งลงมติ และไม่ลงมติไม่ไว้วางใจ แม้ว่าในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 จะได้กำหนดให้มีมาตรการดังกล่าวไว้ก็ตาม อาทิ การแถลงนโยบายของรัฐบาลก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน¹¹⁷ การตั้งกระทู้ถาม¹¹⁸ การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติความไว้วางใจรัฐมนตรี¹¹⁹ และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ โดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ¹²⁰ เป็นต้น แต่มาตรการดังกล่าว ได้กำหนดไว้ในลักษณะที่ยกย่อนซ่อนเงื่อนไซ้ที่ทำให้บทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมรัฐบาลลดความสำคัญลงมา อาทิ การกำหนดให้รัฐบาลต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนเข้ารับบริหารประเทศ แต่ไม่มีการลงมติความไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจในนโยบายดังกล่าว กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีก่อนจะเข้ารับบริหารประเทศ ต้องเรียกสมาชิกรัฐสภามาฟังนโยบายของรัฐบาลเสร็จแล้วก็ปิดประชุม หรือการกำหนดให้รัฐสภาประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา แม้ว่าตามมาตรา 106 จะได้กำหนดให้ทั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นตัวแทนของปวงชนก็ตาม แต่จากวิธีการในการแต่งตั้ง คุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งและตัวบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้ง ในความเป็นจริง นับตั้งแต่การบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ สมาชิกวุฒิสภาหาใช่เป็นตัวแทนของปวงชนไม่ แต่กลับเป็นตัวแทนของผู้เสนอแต่งตั้งและตัวแทนของกลุ่มผู้นำกองทัพที่มีบทบาททางการเมืองในยุคสมัยนั้น ๆ ตลอดมา ดังนั้น ด้วยเงื่อนไซ้

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹¹⁷ โปรดดูมาตรา 151 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

¹¹⁸ โปรดดูมาตรา 136 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

¹¹⁹ โปรดดูมาตรา 137 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

¹²⁰ โปรดดูมาตรา 126 - 133 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

ทั้งที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและอิทธิพลทางการเมืองของผู้ปกครองภายนอก รัฐสภา จึงทำให้บทบาทและอำนาจของผู้แทนปวงชนไม่เป็นไปตามหลักการการปกครองในระบบรัฐสภา ฝ่ายบริหารที่เข้ามาทำหน้าที่บริหารประเทศ จึงมักจะละเลยและไม่สนใจต่อการแสดงความคิดเห็นของสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะในช่วงที่บทเฉพาะกาลมีผลบังคับใช้ ดังจะเห็นได้จากพฤติกรรมที่รัฐบาลมีต่อสภาผู้แทนในเรื่องต่าง ๆ

2.1 การที่รัฐบาลไม่ให้ความสำคัญกับการควบคุมการบริหารประเทศ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรูปแบบของการตั้งกระทู้ถาม ทั้ง ๆ ที่เป็นหน้าที่ที่สำคัญ จนกระทั่ง พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ถูกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ลงมติประณามว่า ขาดความรับผิดชอบและบกพร่องต่อหน้าที่อย่างไม่เคยมีรัฐบาลชุดไหนทำมาก่อนในประวัติศาสตร์ของสภาผู้แทนราษฎรไทย ทั้งนี้ จากการตั้งกระทู้ถามของ นายชัย ชิดชอบ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งเป็นฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลในขณะนั้น ถ้ามถึงการช่วยเหลือเกษตรกร และกระทู้ถามของ นายตรงค์ สิงห์โตทอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดชลบุรี พรรคกิจสังคม เรื่องราคาอ้อย ต่อ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรี ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปรากฏว่าในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในครั้งนั้น ทั้งรัฐมนตรีว่าการและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อีก 4 คน ไม่ได้มาร่วมประชุมเพื่อตอบกระทู้ดังกล่าว ทั้งที่ได้กำหนดไว้ในวาระการประชุมแล้ว จนนายชวน หลีกภัย ได้ยกเป็นข้อหารื้อกับสมาชิกคนอื่นว่า การที่รัฐบาลไม่มาตอบกระทู้นี้เป็นพฤติกรรมที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน แสดงว่ารัฐบาลไม่เคยสนใจสภา เพราะไม่ได้แจ้งให้สภาทราบล่วงหน้าด้วย โดยกล่าวว่า "รัฐบาลไม่เคยสนใจสภา เพราะไม่ได้แจ้งให้สภาทราบล่วงหน้าให้สภาทราบว่า จะไม่มาตอบ ถ้ารัฐบาลไม่พร้อมก็ไม่เหลือวิสัยที่จะบอกล่วงหน้า ให้ทราบได้ แต่รัฐบาลก็ไม่บอกให้ทราบ"¹²¹ จึงทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติประณามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและ

¹²¹ สยามรัฐลัปดาห์วิจารณ์ (5 สิงหาคม 2522) หน้า 3

สหกรณ์ ว่าเป็นผู้ที่ขาดความรับผิดชอบและบกพร่องต่อหน้าที่ด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์ 155 เสียง¹²²

นอกจากนั้น นายกรัฐมนตรียังถูกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวหาว่าใช้วาจาไม่สุภาพต่อสภาฯ และถูกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมีการเสนอญัตติต่อสภาในกรณีนายกรัฐมนตรีก้าวร้าวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยร้อยตำรวจตรี เชาวรินทร์ พรรคประชาธิปัตย์ เป็นต้น¹²³ และในกรณีมีการยื่นญัตติต่อสภาและกระทู้ถามของ 3 พรรค คือ ประชาธิปัตย์ กิจสังคม และชาติไทย เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2522 ให้รัฐบาลชี้แจงในเรื่องการขึ้นค่าน้ำ ค่าไฟ แต่ก็ไม่ได้รับการชี้แจงจากรัฐบาล เนื่องจากรัฐมนตรีไม่ได้มาประชุม จนหม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์กล่าวว่า "จะไม่ขออภิปรายเรื่องนี้ แต่จะขอปรับทุกข์กันบ้าง เมื่อเรื่องนี้เป็นเรื่องใหญ่ รัฐบาลขึ้นค่าน้ำ ค่าไฟ ทำให้ประชาชนเดือดร้อน จึงตั้งญัตติต่อสภาให้รัฐบาลชี้แจงและหาทางลดราคาลง มีรัฐมนตรีถึง 44 คน มาร่วมประชุม 4 คนเท่านั้น แต่ละคนก็ไม่เกี่ยวข้องกับปัญหา คราวนี้ต้องขอประณามว่า รัฐบาลหลังยาว แล้วยังหลบหน้าหลบตา รัฐมนตรีไปไหนหมด"¹²⁴ ซึ่งการกระทำดังกล่าว นอกจากฝ่ายค้านจะไม่เห็นด้วยแล้ว ฝ่ายที่สนับสนุนรัฐบาลเองก็ไม่เห็นด้วยกับการกระทำดังกล่าวของรัฐบาล โดยนายดาบชัย อัครราช รองหัวหน้าพรรคสยามประชาธิปไตย ก็ได้อภิปรายว่า "เห็นฝ่ายค้านพูดแล้วอ่อนใจ จนยกมือให้รัฐบาลไม่ได้ เพิ่งมาเห็นปรากฏการณ์ในสภาพผิดปกติคล้าย ๆ สภาไม่มีความหมาย ผมขอเห็นด้วยกับฝ่ายค้านทุกประการ"¹²⁵ และจากการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยแรกตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2522 ถึง วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2523 ได้มีกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อการบริหารประเทศของรัฐบาลถึง 315 กระทู้ ปรากฏว่ารัฐบาล

¹²² เรื่องเดียวกัน หน้า 7.

¹²³ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (10 มกราคม 2523) หน้า 12

¹²⁴ สยามรัฐ (2 พฤศจิกายน 2522) หน้า 1, 12

¹²⁵ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (18 พฤศจิกายน 2522) หน้า 17 - 19

ได้ตอบกระทู้ถามเหล่านั้น เพียง 77 กระทู้¹²⁶ เป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลไม่ได้ให้ความสนใจในการตอบกระทู้ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่ควร ทั้งที่กระทู้ถามถือว่าเป็นมาตรการอย่างหนึ่งในการควบคุมการบริหารประเทศของรัฐบาลตามระบบรัฐสภา

2.2 การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 137 ซึ่งเป็นมาตราหนึ่งที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด มีสิทธิเข้าชื่อกันเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ และแม้ว่าของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้ใช้มาตรการนี้ในการควบคุมรัฐบาลภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญจำนวน 7 ครั้ง¹²⁷ แต่ญัตติขอเปิดอภิปรายดังกล่าว สภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้อีกเมื่อเป็นการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีร่วมคณะรัฐบาลเท่านั้น หากมีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้นำรัฐบาลซึ่งยังได้รับการสนับสนุนจากพลังอำนาจภายนอกสภาแล้ว ญัตติดังกล่าวมักจะมีอันเป็นไป จนทำให้ไม่สามารถเปิดอภิปรายได้ ดังจะเห็นได้จากการที่พรรคชาติไทยในฐานะพรรคฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดถึง 110 คน ได้ยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ครั้งแรกเมื่อวันที่ 27 มกราคม 2527 แต่ปรากฏว่ามีผู้ร่วมลงชื่อเพียง 40 คน ไม่ครบหนึ่งในห้าตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ทำให้ญัตติดังกล่าว

¹²⁶ ธาดา อังศุโชติ, บทบาทการต่อสู้ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้ขอบเขตจำกัดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527) หน้า 36

¹²⁷ การเสนอญัตติเพื่อเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจตามมาตรา 137 ได้เกิดขึ้นในสมัย พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี จำนวน 2 ครั้ง และสมัย พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี จำนวน 5 ครั้ง

ต้องตกไป¹²⁸ ครั้งที่สองเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2528 พรรคชาติไทย ก็ได้ยื่นญัตติขอเปิดอภิปราย
 ไม่ไว้วางใจ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ และรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลอีก 6 กระทรวง แต่ญัตติ
 ดังกล่าวได้ตกเป็นโมฆะ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สนับสนุนรัฐบาลได้ยื่นญัตติให้รัฐสภาตีความ
 ว่าญัตติดังกล่าวขัดกับบทบัญญัติในมาตรา 137 เพราะเป็นการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี
 แล้ว ยังยื่นญัตติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายกระทรวงอีกเป็นการซ้ำซ้อน จึงทำให้ญัตติดังกล่าว
 ตกไป¹²⁹ และพรรคชาติไทยก็ได้พยายามเสนอญัตติดังกล่าวอีกหลายครั้ง แต่ก็ถูกบีบบังคับโดย
 พลังอำนาจแฝงนอกสภาตลอดเวลา อาทิ การบีบบังคับให้มีการถอนชื่อจมนิรายชื่อไม่ครบตาม
 ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จนทำให้พรรคชาติไทยต้องเปิดอภิปรายนายกรัฐมนตรีนอกสภาแทน โดย
 จัดขึ้นครั้งแรกเมื่อวันที่ 29 มกราคม 2527 และผลการจัดอภิปรายดังกล่าว ทำให้ทหาร
 ทำการตบเท้าให้กำลังใจนายกรัฐมนตรี เพื่อแสดงนัยให้เห็นว่ากองทัพยังสนับสนุน พลเอก เปรม
 ติณสูลานนท์ อีกต่อไป โดยพลตรี นฤมล เดชประดิษฐ์ กองทัพบกได้กล่าวว่า "พรรคการเมือง
 ฝ่ายค้านเปิดอภิปรายนอกสภาโจมตีนายกรัฐมนตรีในลักษณะดูหมิ่น ก้าวร้าว ไม่มีมารยาททาง
 การเมือง คณะนายทหารบกจึงได้มาให้กำลังใจและพร้อมที่จะสนับสนุนท่านนายกรัฐมนตรีต่อไป"¹³⁰
 และครั้งสุดท้าย พรรคสหประชาชาติไทย พรรคประชากรไทยและพรรครวมไทย ได้เสนอญัตติ
 เพื่อเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2531 ปราบกฏได้เกิด
 วิฤตการณ์ทางการเมืองจนทำให้ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้ถือโอกาสยุบสภาผู้แทนราษฎร
 จนทำให้ญัตติดังกล่าวต้องตกไปอีกครั้ง ปราบกฏการณ์ดังกล่าว เป็นการแสดงให้เห็นว่า สมาชิกสภา
 ผู้แทนราษฎร จะเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจผู้นำรัฐบาลที่ยังได้รับความสนับสนุนจากพลัง
 นอกสภาเป็นสิ่งที่กระทำได้ยาก พลังอำนาจแฝงเรือนอกสภารวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹²⁸ สยามจดหมายเหตุ (27 มกราคม - 2 กุมภาพันธ์ 2527) หน้า 114

¹²⁹ สยามลัปดาห์วิจารณ์ (8 - 14 พฤษภาคม 2531) หน้า 11

¹³⁰ สยามลัปดาห์วิจารณ์ (12 กุมภาพันธ์ 2527) หน้า 4.

ฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลได้ร่วมมือกันกระทำทุกวิถีทางที่จะทำให้การดำเนินการดังกล่าวไร้ผล จริงอยู่ในสมัย พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี การที่พรรคกิจสังคม ชาติไทย ประชาธิปัตย์ ประชากรไทย สยามประชาธิปไตย ได้เสนอญัตติเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ สามารถกระทำได้ ทั้งนี้เพราะได้เกิดการแตกแยกและถอนการสนับสนุน พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จากกลุ่มผู้นำกองทัพในขณะนั้น ดังคำกล่าวของ หม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช ที่ว่า ".....ซึ่งการเปิดอภิปรายครั้งนั้น ไม่ใช่เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น แต่มีทหารเข้าร่วมด้วย ทหารเหล่านั้นก็คือ ยังเติร์กที่นั่งอยู่ในวุฒิสภา..."¹³¹ จึงทำให้กลุ่มการเมืองดังกล่าว เสนอญัตติเพื่อเปิดอภิปรายประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง แต่การกระทำดังกล่าว จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อกลุ่มทหารเกิดการขัดแย้งกับผู้นำทางการเมืองเท่านั้น ดังคำกล่าวของ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย ที่ว่า "...การถอดรัฐบาลออกจากอำนาจหน้าที่โดยการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนั้นตราบโศกที่กลุ่มสมาชิกในคณะรัฐบาลไม่แตกแยกกัน เพราะแย่งอำนาจกันเอง การคว่ำรัฐบาลโดยมติของสภาหรือรัฐสภา เป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก ทั้งนี้ด้วยเหตุผลเดียวที่ว่า รัฐบาลมีสมัครพรรคพวกประเภทแต่งตั้งเข้าไปอยู่ในสภาเสียครึ่งหนึ่งแล้ว"¹³²

นอกจากนี้สิ่งที่ได้แสดงให้เห็นถึงการขาดประสิทธิภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่เกิดขึ้นในช่วงการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ อาทิ กรณีการแต่งตั้งรัฐมนตรีร่วมคณะในรัฐบาลชุดต่าง ๆ จะเห็นได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับการแต่งตั้งให้เข้ามา ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีค่อนข้างน้อย ซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นถึงการไม่ยอมรับบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ของกลุ่ม

ศูนย์วิทยพัชรายากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹³¹ คำอภิปรายของ หม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช เรื่อง "หนึ่งทศวรรษ การเมืองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521" ที่มหาวิทยาลัยสุโขทัย ธรรมสารราช เมื่อวันที่ 4 กันยายน 2531 อ้างในไทยรัฐ (9 กันยายน 2531, หน้า 7.

¹³² พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย, รวมบทความทางการเมือง หน้า 15.

ทหาร รวมทั้งอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรในการตัดสินใจปัญหาของประเทศ ในประเด็นที่เกิดการขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับกลุ่มทหาร การตัดสินใจขัดแย้งในรัฐสภา มิใช่การตัดสินใจที่เป็นข้อสรุปที่เด็ดขาด การตัดสินใจของสภาผู้แทนราษฎรในประเด็นใด ที่ขัดต่อความต้องการของกลุ่มผู้นำกองทัพ . กลุ่มทหารก็สามารถดำเนินการให้ข้อเรียกร้องของกลุ่มตนได้รับการสนองตอบเสมอ ดังจะเห็นได้จากกรณีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กลุ่มทหารต้องการ เมื่อไม่สามารถดำเนินการของรัฐสภาได้ ทางกลุ่มก็สามารถบีบบังคับรัฐบาลให้กระทำการยุบสภา เพื่อให้การเรียกร้องของกลุ่มตนได้รับการปฏิบัติในระดับหนึ่งหรือกรณีการมาธิการงบประมาณสภาผู้แทนราษฎร ได้ตั้งบราซการลับของกองทัพไปจำนวน 50 กว่าล้านบาท ซึ่งเป็นอำนาจของตัวแทนวงชนที่จะกระทำได้ ปรากฏว่ากลุ่มทหารก็ได้เรียกร้องและแปรญัตติของบราซการลับเพิ่มขึ้นมาอีก 200 กว่าล้านบาท ซึ่งรัฐบาลก็ได้ยินยอมตามข้อเรียกร้องดังกล่าว จนทำให้เกิดความสับสนของระบบการเมืองและระบบความรับผิดชอบ เพราะมีอำนาจซ้อนอำนาจขึ้นมาในระบบการเมืองในขณะเดียวกันถึง 2 อำนาจ คือ อำนาจทางนิติบัญญัติ ซึ่งมีระบบผู้แทนเป็นตัวแทนของการใช้อำนาจตามหลักนิติบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งระบบดังกล่าวต้องรับผิดชอบต่อประชาชน แต่ไม่ได้เป็นอำนาจที่เด็ดขาดในการบริหารประเทศ ส่วนอำนาจตามหลักนิติบัญญัติโดยมีข้าราชการประจำโดยเฉพาะทหารเป็นตัวแทนของระบบ ซึ่งไม่มีอำนาจตามหลักนิติบัญญัติและไม่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชน แต่เป็นระบบที่มีอำนาจในการกำหนดทิศทางของการเมืองได้ในความเป็นจริง ซึ่งในที่สุดผลเสียก็จะเกิดแก่ระบบผู้แทนราษฎร ทำให้ประชาชนเกิดความสับสนทางการเมืองและเบี่ยงเบนต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จนทำให้กลุ่มทหารฉวยโอกาสเข้ามามีอำนาจทางการเมืองโดยนิติบัญญัติอีกต่อไป ดังคำกล่าวของ พงศ์เพ็ญ คุญตาภัย ที่ว่าการที่ทหารได้เข้ามามีอำนาจทางการเมืองโดยเปิดเผยแต่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว จะก่อให้เกิดการต่อต้านจากกลุ่มมวลชนที่มีแนวความคิดทางด้านเสรีนิยม โดยกลุ่มนี้ จะหันไปให้ความร่วมมือกับกลุ่มสังคมนิยม เพื่อต่อต้านการใช้อำนาจเผด็จการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของกลุ่มทหาร ความแตกแยกและความรุนแรงทางการเมืองก็จะเกิดขึ้น และในที่สุดทหารก็จะถือโอกาสเข้ามาปกครองประเทศอีกครั้ง ดังที่เคย

เกิดขึ้นในปี 2519¹³³



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹³³ พงศ์เณญ์ ศกุนตภัย , คำอภิปรายเรื่อง "อนาคตการเมืองไทย" ในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2526 ที่ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ อ้างใน สยามจดหมายเหตุ(6 - 12 พฤษภาคม 2526), หน้า 511.