

การร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๒๑ กับการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทย

นายอาทร คุระวรรณ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. ๒๕๓๒

ISBN 974 - 569 - 894 - 6

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

15641

I 17498776

The Drafting Process of the 1978 Constitution and
the Development of Democracy in Thailand

Mr. Athon Kuravon

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

1989

ISBN 974 - 569 - 894 - 6

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 กับการพัฒนา
ประชาธิปไตยในประเทศไทย

โดย

นายอาทร คุระวรรณ

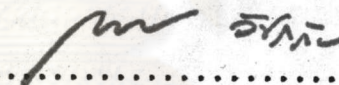
ภาควิชา

การปกครอง

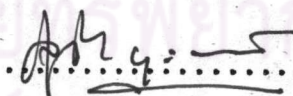
อาจารย์ที่ปรึกษา

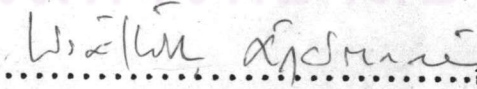
รองศาสตราจารย์ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์

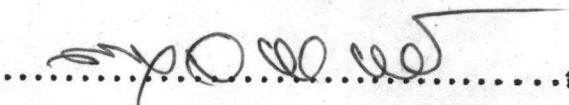
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของ
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต


.....บัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ ดร.อาทร คุระวรรณ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


.....ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.สุจิต นงบงการ)


.....อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์)


.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. วิทยา สุจริตนารักษ์)



อาทร คุระวรรณ : การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 กับการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทย (The Drafting Process of the 1978 Constitution and the Development of Democracy in Thailand) อ.ที่ปรึกษา : รศ. พงศ์เพ็ญศุกุลตาภัย , 296 หน้า.

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาเจตนารมณ์ของกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจ และบทบาทในการกำหนดหลักการในการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ว่า คณะบุคคลเหล่านี้มีเจตนารมณ์ในการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 เพื่อให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นเกิดกาพื้นฐานในการพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ต่อไป หรือเพื่อให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นเพียง เครื่องมือทางการเมืองประการหนึ่งที่จะสร้างความชอบธรรม และรองรับการเข้าไปมีบทบาททางการเมืองของกลุ่มตนในอนาคตต่อไป

ผลการศึกษาริวิจัยพบว่า คณะบุคคลที่มีบทบาทในการกำหนดหลักการและสาระของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ไม่ได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้รัฐธรรมนูญที่จะให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นเกิดกาสำคัญที่จะนำประเทศไทยไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ ตามหลักการที่ว่า "อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน" แต่กลับมีเจตนารมณ์ที่จะให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นเพียง เครื่องมือทางการเมืองที่จะทำให้กลุ่มตนเข้าไปมีบทบาททางการเมือง โดยชอบด้วยกฎหมายในอนาคตเท่านั้น แม้ว่าในรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะมิบทบัญญัติที่ให้การพัฒนาการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยเป็น 2 ขั้นตอน กล่าวคือ ระยะสี่ปีแรกตามที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลกับระยะหลังการสิ้นสุดบทเฉพาะกาล ซึ่งเจตนารมณ์ดังกล่าวเป็นเพียง กลลวงทางการเมืองที่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ และเพื่อเป็นการลดกระแสความขัดแย้งในด้านความคิดทางการเมืองของกลุ่มการเมืองในขณะนั้นเท่านั้น

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา การปกครอง
สาขาวิชา การปกครอง
ปีการศึกษา ๒๕๓๑

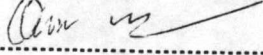
ลายมือชื่อนิสิต *Am. 2*
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา *Ws. (W. K. S. S. S.)*

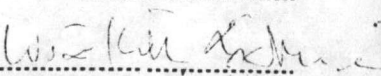
ATHON KURAVON : THE DRAFTING PROCESS OF THE 1978 CONSTITUTION AND
THE DEVELOPMENT OF DEMOCRACY IN THAILAND. THESIS AVISOR : ASSO.
PROF. PONGPEN SAKUNTAPHAI, 296 pp.

This study aims at finding out the motives of the group of people with political power who prescribe the principles in the drafting of the 1978 Constitution whether they want to have the constitution to serve as basic rules in the process of the development toward full democratic political system or simply as one of political tools for legitimation and an endorsement for the group in their future political role.

The study find out that this group of people does not wish to have the constitution serve as ground rule for full democratic government basing on the principle of popular sovereignty. On the contrary, they want to use the constitution as political means for the group to gain access to political power legally in the future. Although this constitution has the provisions dealing with two stages of democratic development process; which is the phase of first four years as spelled out in the temporary provisions and the phase after that yet this is a mere political ploy with no effect in real terms other than serving the purpose of reducing political tension mong group at that time.

ภาควิชา GOVERNMENT
สาขาวิชา GOVERNMENT
ปีการศึกษา 2531

ลายมือชื่อนิสิต 

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา 

กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยมีความซาบซึ้งในเกียรติคุณและอรรถคุณูปการที่ รองศาสตราจารย์ พงศ์เพ็ญ ศกุนตารักษ์ ได้มอบให้กับผู้วิจัยในฐานะอาจารย์ที่ปรึกษา โดยท่านเป็นผู้ให้คำแนะนำความสนับสนุนช่วยเหลือและควบคุมการวิจัย ด้วยความอดทน วิริยะ อุตสาหะ ของท่านอาจารย์ในการตรวจอ่านต้นฉบับและให้คำแนะนำชี้แนะแนวทางและข้อบกพร่องต่าง ๆ ในการทำการวิจัยด้วยวิญญานแห่งความเป็นครูอย่างแท้จริง จนทำให้งานวิจัยชิ้นนี้สำเร็จออกมาเป็นรูปเล่มดังกล่าวได้ ซึ่งกล่าวได้ว่างานวิจัยชิ้นนี้ ไม่อาจประสบความสำเร็จได้ หากปราศจากความแนะนำ การให้ข้อคิดเห็นที่เป็นคุณประโยชน์นานัปการของท่านอาจารย์ดังกล่าว และผู้ที่ให้การสนับสนุนท่านอื่น ๆ ที่มีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จคือ รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา สุจริตธนารักษ์ ศาสตราจารย์ ดร.สุจิต บุญบงการ ซึ่งผู้วิจัย ขอกราบขอบพระคุณไว้เป็นอย่างสูง

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังได้รับความกรุณาจากบุคคลต่าง ๆ ที่ได้ให้ความช่วยเหลือในการทำวิจัยครั้งนี้อีกหลายท่าน กล่าวคือ อาจารย์ธนากร สังเขป อาจารย์ภาควิชาภาษาไทย วิทยาลัยครูลำปาง ซึ่งเป็นนิยมิตรที่ได้กรุณาสละเวลาช่วยตรวจสำนวนและให้ข้อแนะนำอันเป็นประโยชน์ยิ่งในการเขียนและใช้ภาษาให้เหมาะสมและถูกต้อง ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณในไมตรีจิตและวิทยาทานอันล้ำค่าไว้ ณ โอกาสนี้ ขอขอบพระคุณ คุณยุพดี ทิยาพันธ์ุ เจ้าหน้าที่บัณฑิตวิทยาลัย อำนวยความสะดวกและให้ข้อแนะนำขั้นตอนต่าง ๆ ในการติดต่อประสานงานกับบัณฑิตวิทยาลัย รวมทั้งคุณบัวผืน โยมญาติ และอาจารย์สนั่น โยมญาติ ผู้ซึ่งได้กรุณานิรมต้นฉบับและแก้ไขข้อผิดพลาดของผู้วิจัยครั้งแล้วครั้งเล่าด้วยความอดทน จนทำให้งานวิจัยชิ้นนี้สำเร็จออกมาเป็นรูปเล่มที่สมบูรณ์ได้ ผู้วิจัยจึงขอขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้

สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อเลื่อน คุระวรรณ พ่อซึ่งได้ทุ่มเทกำลังกายกำลังความคิดทุกอย่าง เพื่อเพียรพยายามและสนับสนุนส่งเสริมให้ลูก ๆ ทุกคนได้รับการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น การที่ผู้วิจัยได้เข้าศึกษาจนสำเร็จการศึกษาในระดับนี้ ก็ด้วยแรงดลใจและการส่งเสริมของ คุณพ่อเลื่อน คุระวรรณ ที่มีต่อผู้วิจัยเป็นสำคัญ การเรียนในบางครั้งได้เกิดอุปสรรคจนทำให้เกิดความท้อแท้และหมดกำลังใจที่จะเรียนให้จบหลักสูตร แต่เมื่อผู้วิจัยได้ระลึกถึง

ความคาดหวังในการสำเร็จการศึกษาของลูก ๆ จึงทำให้ผู้วิจัยเกิดความมานะพยายาม จนทำให้สำเร็จการศึกษาในขั้นนี้ได้ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการศึกษาของผู้วิจัยไม่อาจประสบความสำเร็จจนถึงระดับนี้ได้ หากปราศจากการสนับสนุนทั้งด้านกำลังทุนทรัพย์ ด้านการอบรมสั่งสอนและด้านการให้กำลังใจ ที่คุณพ่อ เลื่อน คุระวรรณ มีต่อผู้วิจัย ผู้วิจัยจึงขอจารึกพระคุณของท่านให้ปรากฏไว้ ณ ที่นี้ ด้วยความเคารพเป็นอย่างยิ่ง และขอกราบขอบพระคุณ คุณลุงบุญยก คุระวรรณ ผู้ที่สอนให้ผู้วิจัยเป็นคนรักการอ่านการค้นคว้ามาตั้งแต่เล็ก รวมทั้ง คุณจิตเกษม คุระวรรณ ผู้เป็นภรรยาที่ได้ตรวจอ่านต้นฉบับและได้กระตุ้นเตือนให้ผู้วิจัยพยายามทำงานขั้นนี้จนสำเร็จดังกล่าว

อาทร คุระวรรณ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
รายการตารางประกอบ	ซ
บทนำ	1
สภาพปัญหาและความสำคัญ	1
สมมุติฐาน	6
การเสนอเรื่องและขอบเขตการวิจัย	8
ระเบียบและวิธีการศึกษา	10
วัตถุประสงค์และผลที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา	10
บทที่ 1 สภาพการณ์ทางการเมืองก่อนร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	
พ.ศ. 2521	1
การเมืองการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	
พ.ศ. 2517	1
ความเป็นประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	
พ.ศ. 2517	4
ความเป็นอนาธิปไตยของมวลชน	9
การเมืองการปกครองภายใต้รัฐประหาร พ.ศ. 2519	14
รัฐประหาร 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520	25
บทที่ 2 กระบวนการในการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นกรรมาธิการยกร่าง	32
ธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2520 กับการร่างรัฐธรรมนูญ	32
การแต่งตั้งคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ	33

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 2	
วิเคราะห์พฤติกรรมในการยกร่างของคณะกรรมการกิจการ	63
การช่วงชิงอำนาจในชั้นคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ	67
หลักการที่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย	79
บทที่ 3	
สภาพิติบัญญัติแห่งชาติกับการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ	87
การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ วาระที่ 1	88
การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการวิสามัญ	101
การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ วาระที่ 2	122
การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ วาระที่ 3	155
วิเคราะห์พฤติกรรมในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภาพิติบัญญัติแห่งชาติ	157
บทที่ 4	
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 และระบอบการปกครอง .	176
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 :	
การผสมผสานอำมาตยาธิปไตยกับประชาธิปไตย	176
เนื้อหาที่ไม่เป็นประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	
พ.ศ. 2521	176
เนื้อหาที่เป็นประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	
พ.ศ. 2521	193
การเมืองภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	
พ.ศ. 2521	200
รัฐบาลภายหลังการสิ้นสุดบทเฉพาะกาล	217
บทที่ 5	
การใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือทางการเมือง	235
การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ	240
ร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมเพื่อพัฒนาการปกครอง	
ในระบอบประชาธิปไตย	241

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5	
ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อคงไว้ซึ่งลักษณะที่ไม่เป็นประชาธิปไตย	250
บทบาททหารในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ	255
บรรณานุกรม	276
ภาคผนวก	284
ประวัติผู้เขียน	297

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการตารางประกอบ

	หน้า
ตารางที่ 1 แสดงสถิติเกี่ยวกับการนัดหยุดงานโดยเปรียบเทียบจากปี พ.ศ. 2499 ถึง พ.ศ. 2519	12
ตารางที่ 2 แสดงสมาชิกสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติ จำแนกตามกลุ่มอาชีพ	68
ตารางที่ 3 แสดงระยะเวลาในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ วาระที่ 1	100
ตารางที่ 4 แสดงกลุ่มการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดกลุ่มการเมืองต่าง ๆ	203
ตารางที่ 5 แสดงจำนวนสมาชิกวุฒิสภา จำแนกตามกลุ่มอาชีพ	205
ตารางที่ 6 แสดงคะแนนเสียงในการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ	211
ตารางที่ 7 แสดงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมืองต่าง ๆ	220

ศูนย์วิทยพัชยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



บทนำ

สภาพปัญหาและความสำคัญ

การเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินในวันที่ 24 มิถุนายน 2475 คณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองในครั้งนั้น ได้มีเจตนารมณ์อย่างชัดเจนที่จะทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราช (absoluted monarchy) มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (parliamentary system) โดยคณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ ตามแบบอารยประเทศ ดังจะเห็นจากหลัก 6 ประการ¹ ของคณะราษฎรซึ่งมีหลักเอกราช หลักความปลอดภัย หลักเศรษฐกิจ หลักความเสมอภาค หลักเสรีภาพและหลักการศึกษา ซึ่งหลักการดังกล่าวล้วนแต่เป็นหลักการพื้นฐานที่จะส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทั้งสิ้น นอกจากนี้คณะราษฎรจะได้กำหนดแนวนโยบายในการปกครองประเทศไว้ 6 ประการ ดังกล่าวแล้ว คณะราษฎรยังได้มอบหมายให้หลวงประดิษฐมนูธรรม (นายปรีดี พนมยงค์) เป็นผู้จัดร่างรัฐธรรมนูญเพื่อใช้ในการปกครองประเทศขึ้นมา คือ ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 โดยมีบทบัญญัติไว้ในธรรมนูญการปกครองดังกล่าวอย่างชัดเจนว่าอำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย² โดยกำหนด

ศูนย์วิทยพัชรายากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (พระนคร : ช. ชุมมนูช่าง, 2517) หน้า 1 - 8.

² ตามมาตรา 1 ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ได้บัญญัติไว้ว่า "อำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย"

ให้มีบุคคลและคณะบุคคล 4 สถาบัน เป็นผู้ใช้อำนาจนั้นแทนราษฎร คือ สถาบันกษัตริย์
สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการราษฎรและสถาบันศาล^๓ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการเปลี่ยนแปลง
การปกครองแล้ว ประเทศไทยก็ไม่ได้มีการปกครองประเทศแบบประชาธิปไตยตามเจตนารมณ์
ดังกล่าว อำนาจในการปกครองประเทศมิได้เป็นของราษฎรอย่างแท้จริง แต่อำนาจการปกครอง
ประเทศดังกล่าวกลับตกอยู่ภายใต้อำนาจของข้าราชการประจำโดยเฉพาะข้าราชการทหาร ซึ่ง
เป็นกลุ่มบุคคลที่กุมอำนาจทางการเมืองมาตลอด จนนักวิชาการเรียกระบอบการปกครองของไทย
ว่าเป็นการปกครองแบบอำมาตยาธิปไตย^๔ (bureaucratic polity) ดังนั้น การเปลี่ยนแปลง
การปกครองในครั้งนั้น จึงประสบความล้มเหลวในการที่จะทำให้อำนาจสูงสุดเป็นของราษฎร
อย่างแท้จริง การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้นเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงเฉพาะรูปแบบ
(form) หรือโครงสร้างของสถาบันทางการเมือง (political structure) ภายนอกเท่านั้น
มิได้มีการเปลี่ยนแปลงในเนื้อหาสาระหรือแก่นแท้ (content) ของการปกครองอย่างจริงจัง
การเปลี่ยนแปลงการปกครองในครั้งนั้น จึงหาใช่การเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบกษัตริย์มาสู่
ระบอบประชาธิปไตยไม่ แต่เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลผู้ปกครองมากกว่า อำนาจทาง
การเมืองยังคงอยู่ที่ชนชั้นผู้ปกครอง ซึ่งได้แก่ข้าราชการทหารและพลเรือนชั้นนำเท่านั้น หาได้
เคลื่อนลงมาถึงประชาชนอย่างแท้จริงไม่^๕ หลักการซึ่งมักจะกล่าวอ้างไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ
ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของหรือมาจากประชาชน เป็นเพียงกลลวงทางรัฐธรรมนูญเท่านั้น ทั้งนี้
เพราะหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับหากไม่เป็นการร่างขึ้นมาด้วยความหวาดกลัวต่อ

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๓ โปรดดูมาตรา 2 ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475

^๔ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย, ประชาธิปไตยกับกระบวนการเมืองในประเทศไทย (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมนักสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2516)

^๕ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

อำนาจของฝ่ายบริหาร ก็มักจะร่างขึ้นมาเพื่อเอาใจฝ่ายบริหารหรือผู้ที่กุมอำนาจทางการเมืองในขณะนั้น⁶ รัฐธรรมนูญที่ผ่านๆ มาจึงเป็นเพียงเครื่องมือทางการเมืองที่จะทำให้กลุ่มชนชั้นปกครองเหล่านั้น ได้เข้ามาและมีอำนาจทางการเมือง เป็นการสร้างความชอบธรรม (Legitimacy) ให้กับการยึดกุมอำนาจทางการเมืองที่ชอบด้วยกฎหมายแก่กลุ่มตน ซึ่งการที่โครงสร้างและหลักการในรัฐธรรมนูญมีลักษณะดังกล่าว ทำให้เสถียรภาพและการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลโดยสันติวิธีตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ก็เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยาก เสถียรภาพของรัฐบาลอาจจะมีอยู่จริงในระยะเวลาหนึ่งตราบิตที่กลุ่มผู้ปกครองเหล่านั้นยังไม่แตกแยกกัน แต่เมื่อใดก็ตามที่ผลประโยชน์ในหลายๆ ด้านเกิดความขัดแย้งกัน การให้กำลังของกลุ่มเพื่อจัดและแย่งชิงอำนาจทางการเมืองในรูปของการทำรัฐประหารก็เป็นสิ่งที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ พร้อมทั้งการแก้ไขหรือยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ และสร้างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะทำให้กลุ่มตนเข้ามามีอำนาจทางการเมืองที่ชอบด้วยกฎหมายต่อไป โดยอ้างว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นเป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่เหมาะสมที่จะใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศต่อไป⁷ ดังนั้น หลักการในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจึงถูกกำหนดทิศทางให้มีหลักการที่สอดคล้องกับความต้องการของชนชั้นนำที่ผลัดเปลี่ยนกันเข้ามาบริหารประเทศแต่ละยุคสมัย ดังที่ฮาโรลด์ ลาสกี (Harold Laski) กล่าวไว้ว่า " รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจะสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของยุคสมัยที่รัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ ถูกร่างขึ้นมาเสมอ"⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ก็เช่นกัน ได้ถูกร่างและจัดทำขึ้น

⁶ ชาญุฑิต วัชรพุกก์ , " รัฐธรรมนูญกับเสถียรภาพทางการเมืองไทย " วารสารสังคมศาสตร์ (ตุลาคม - ธันวาคม, 2523) หน้า 81 - 82.

⁷ กระทบผล ทองธรรมชาติ , วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย (กรุงเทพฯ : บรรณกิจ , 2524) หน้า 73.

⁸ Harold Laski, A Grammar of Politics , th.ed. (London George Allen - Unwin., 1938) p.307.

ภายหลังการทำรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินของคณะนายทหารเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520 โดยคณะนายทหารที่ทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินได้อ้างเหตุผลในการยึดอำนาจการปกครองว่า เกิดจากการบริหารราชการแผ่นดินผิดพลาดของรัฐบาล นายธานินทร์ กรัยวิเชียร และเกิดจากความไม่เหมาะสมของรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ดังจะเห็นได้จากประกาศคณะปฏิวัติที่ว่า "นับตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 คณะทหาร ตำรวจ และพลเรือน ได้ติดตามการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลและเหตุการณ์บ้านเมืองมาตลอด ได้เป็นที่ประจักษ์แก่ประชาชนโดยทั่วไปว่าความสามัคคีในหมู่ข้าราชการ และประชาชนว่ามีแต่ความแตกแยก...หากปล่อยให้เป็นเช่นนี้ต่อไปจะยากแก่การแก้ไข

อนึ่ง คณะทหาร ตำรวจ และพลเรือนได้ตระหนักว่าการที่จะพัฒนาระบอบประชาธิปไตย โดยแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน ๆ ละ 4 ปีนั้น เป็นระยะเวลาอันเกินความจำเป็นและไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน....."⁹

ภายหลังการทำรัฐประหารดังกล่าว คณะทหารที่รวมตัวกันยึดอำนาจการปกครอง ในนามของคณะปฏิวัติ ได้มอบหมายให้บุคคลคณะหนึ่งประกอบด้วย นายสมภพ โหตระกิตย์ เป็นหัวหน้าคณะดำเนินการร่างธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรขึ้นเพื่อใช้เป็นรัฐธรรมนูญในการปกครองประเทศชั่วคราว ซึ่งได้ประกาศบังคับใช้เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520¹⁰ และได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520¹¹ ซึ่งบทบัญญัติในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 นอกจากจะเป็นกรอบกติกาในการปกครองประเทศในขณะนั้นแล้วยังได้กำหนดแนวทางในการจัดร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นมาบังคับใช้ไว้ด้วย โดยได้กำหนดขั้นตอน และ

⁹ สยามจดหมายเหตุ (21 - 25 ตุลาคม 2520) หน้า 1178 - 1179.

¹⁰ สยามจดหมายเหตุ (11 - 17 พฤศจิกายน 2520) หน้า 1261.

¹¹ เรื่องเดียวกัน , หน้า 1268 - 1269

เงื่อนไขในการจัดร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะต้องจัดทำให้เสร็จภายในปี พ.ศ. 2521 เพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปอย่างช้าที่สุดภายในเดือนเมษายน พ.ศ. 2522¹² โดยได้กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นมาบังคับใช้ ในวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520 จึงได้มีพระบรมราชโองการฯ แต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวน 360 คน¹³ เพื่อจัดร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยมี พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ ประธานสภานโยบายแห่งชาติเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ผลการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติดังกล่าว ปรากฏว่ากลุ่มทหารทั้งในและนอกประจำการต่างได้รับการแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกถึง 222 นาย ซึ่งเท่ากับร้อยละ 61.67 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดและเป็นพลเรือน 138 คน จากสัดส่วนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะปรากฏให้เห็นถึงกลลวงทางการเมืองประการแรก ที่จะตั้งอำนาจในการปกครองประเทศให้ตกอยู่ภายใต้อำนาจของกลุ่มตนเองต่อไป โดยการกำหนดเนื้อหาสาระและหลักการของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญตามที่ต้องการ ดังจะเห็นได้จากพฤติกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ซึ่งจะได้กล่าวในตอนต่อไป

ดังนั้น จากสถานการณ์ทางการเมืองดังกล่าวจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ได้ถูกร่างและจัดทำขึ้นมาเพื่อต้องการสร้างความชอบธรรมให้กับการใช้อำนาจของกลุ่มคณะนายทหารที่กระทำรัฐประหารดังกล่าว ตลอดจนเพื่อเป็นฐานรองรับการก้าวเข้าสู่อำนาจทางการเมืองต่อไปของกลุ่มตน ซึ่งจะมีขึ้นภายหลังที่บทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลบังคับใช้ในอนาคต เพื่อให้กลุ่มตนเป็นเผด็จการที่ชอบด้วยกฎหมาย (รัฐธรรมนูญ)

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹² โปรดดูคำปรารภและมาตรา 6, 7, 9, 10 และ 12 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520.

¹³ รายชื่อและประวัติสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวน 360 คน โปรดดูใน "ภาพและประวัติสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ" รัฐสภาสาร 26, 1 (มกราคม 2521) หน้า 1 - 40

ดังนั้น ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงมีเงื่อนไขหลายประการที่บัญญัติไว้ในมาตราต่าง ๆ ที่ทำให้ขาดความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ ทั้งนี้ เพื่อให้กลุ่มผู้นำกองทัพในขณะนั้นบรรลุเป้าหมายหลักดังกล่าว ส่วนวัตถุประสงค์ที่จะให้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหรือให้มีการพัฒนาการปกครองของประเทศไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์นั้น เป็นเพียงเป้าหมายรอง (sub goal) เท่านั้น จากการศึกษาที่บทบัญญัติออกมาในลักษณะกึ่ง ๆ กลาง ๆ คือ จะเป็นประชาธิปไตยก็ไม่ใช่ว่าจะเป็นเผด็จการก็ไม่เชิง ได้ก่อให้เกิดปัญหาในการปกครองประเทศตลอดมา นับตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ปกครองประเทศ ได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งและความสับสนระหว่างอำนาจนิติบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญกับอำนาจกฤษฎีกาของกองทัพ รวมทั้งได้ก่อให้เกิดความสับสนในทิศทางการเมืองไทยของประชาชนเป็นอย่างมาก ซึ่งความสับสนดังกล่าวอาจจะเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศชาติได้

สมมติฐาน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 เป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นมาภายใต้ความกดดันของกระแสความคิดทางการเมืองสองกระแสที่ขัดแย้งกัน คือ กระแสความเป็นประชาธิปไตยภายใต้การนำของกลุ่มพลังประชาธิปไตยซึ่งประกอบไปด้วยนักวิชาการ นักการเมือง และปัญญาชนทั่วไป กลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่ต้องการให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ โดยต้องการให้อำนาจในการปกครองประเทศเป็นของหรือมาจากปวงชน โดยให้มีผู้แทนปวงชนที่มาจาก การเลือกตั้งเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองประเทศ ดังที่เคยมีมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ส่วนอีกกระแสความคิดหนึ่ง ภายใต้การนำของบรรดาผู้นำกองทัพที่มีอิทธิพลทางการเมืองอยู่ในขณะนั้น มีความเห็นว่าสถานการณ์ของประเทศยังไม่พร้อมที่จะให้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ การปล่อยให้อำนาจธิปไตยเป็นของปวงชนดังที่เคยปรากฏในช่วงการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 จะเป็นอันตรายต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศชาติ ดังนั้น จึงต้องสงวนอำนาจในการปกครองประเทศไว้ที่กลุ่มตนเองไปอีกระยะเวลาหนึ่ง แต่เนื่องจากกลุ่มพลังประชาธิปไตยเป็นกลุ่มที่ได้เจริญเติบโตโดยผลของวิวัฒนาการทางสังคม ซึ่งมีบทบาทและพลังอำนาจนอกระบบราชการที่ได้รับการยอมรับมากขึ้น รวมทั้งเพื่อลดกระแสความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นได้ หากรัฐธรรมนูญมีลักษณะเผด็จการดังที่เคยเกิดขึ้นในช่วงการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2519 ดังนั้น เพื่อลดระดับของ

ความขัดแย้งดังกล่าวรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 จึงมีหลักการทั้งที่เป็นและไม่เป็นประชาธิปไตยไว้มาตราต่างๆ การคงไว้ซึ่งบทบัญญัติที่ไม่เป็นประชาธิปไตยนั้น กลุ่มอำนาจนิยมได้กล่าวอ้างว่า เพื่อให้การปกครองในระบบประชาธิปไตยพัฒนาไปเป็นขั้นตอน โดยหลักการที่ไม่เป็นประชาธิปไตยส่วนใหญ่ จะปรากฏอย่างชัดเจนในช่วงสี่ปีแรกที่บทเฉพาะกาลมีผลบังคับใช้ ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงซากเดนตกค้างมาจากความคิดของคณะปฏิรูปเก่า ตามแผนพัฒนาประชาธิปไตยในขั้นตอนที่ 2 ของสมัยรัฐบาล นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ซึ่งความหมายตามแนวคิดนี้ ก็คือ การไม่ยอมให้รัฐธรรมนูญและระบอบการเมืองเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบทันที จนกว่าจะผ่านช่วงระยะเวลาที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล แต่หากพิจารณาให้ถ่องแท้แล้ว จะพบว่าแม้บทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญจะสิ้นสุดลงแล้วก็ตาม รัฐธรรมนูญก็ยังคงสภาพความเป็นประชาธิปไตยที่ไม่สมบูรณ์ไว้ในบางมาตรา โดยไม่มีการกำหนดขั้นตอนและแนวทางที่เป็นไปได้ในทางปฏิบัติที่จะทำให้บทบัญญัติเหล่านั้นสิ้นสุดลง เพื่อเป็นการพัฒนาระบบการเมืองให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ ตรงกันข้ามกลับได้มีการเคลื่อนไหวที่จะคงสภาพของบทบัญญัติในบทเฉพาะกาลไว้อีกต่อไป ซึ่งจากข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงน่าจะเป็นสมมุติฐานได้ว่า

1. กลุ่มผู้นำกองทัพที่มีอิทธิพลในการกำหนดทิศทางของบทบัญญัติ ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ไม่ได้มีความตั้งใจจริงที่จะให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นเครื่องมือในการนำประเทศไทยไปสู่การปกครองในระบบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ตามหลักการที่ว่า "อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน" แต่มีเจตนาธรรมเพียง เพื่อให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นเครื่องมือในการรักษาอำนาจทางการเมืองของกลุ่มคนต่อไป ไม่โดยทางตรงก็โดยทางอ้อม

2. บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ในบางมาตราที่แสดงเจตจำนงของการปกครองในระบบประชาธิปไตย อาทิ การกำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน การกำหนดให้ประเทศไทยมีการปกครองในระบบประชาธิปไตย กำหนดให้มีสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนของปวงชนที่มาจากการเลือกตั้งและเป็นแหล่งที่มาของอำนาจทางการเมืองตามระบบรัฐสภา บทบัญญัติเหล่านี้เป็นเพียงกลลวงทางรัฐธรรมนูญ ที่ผู้มีอำนาจในการกำหนดทิศทางในการร่างรัฐธรรมนูญ กำหนดขึ้นมา โดยไม่ได้มีความตั้งใจที่แท้จริงที่จะทำให้บทบัญญัติเหล่านั้นมีผลบังคับใช้จึงได้มีบทบัญญัติในหลายมาตราที่ขัดกับหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตยดังกล่าว อาทิ ด้านจำนวนและอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากแต่งตั้งของฝ่ายบริหาร ด้านการเข้ามาบริหารประเทศของรัฐบาลโดยกำหนดให้มีการแถลงนโยบายแต่ไม่มีการลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นต้น ซึ่งบทบัญญัติเหล่านี้ทำให้อำนาจของสถาบันทางการเมืองที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ ไม่ได้มีแหล่งของอำนาจอธิปไตย

ของปวงชนอย่างแท้จริง จึงได้ก่อให้เกิดปัญหาทางการเมืองตามมามากมาย อาทิ ประชาชนเกิดความสับสนไม่ทราบว่าแหล่งอำนาจทางการเมืองที่แท้จริงอยู่ที่ใด ซึ่งความสับสนเหล่านี้ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองอยู่เสมอ โดยเฉพาะความขัดแย้งของการใช้อำนาจทางการเมืองระหว่างสถาบันทางการเมืองโดยทางนิตินัยกับพฤตินัย

๓. แม้ว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะได้มีการบัญญัติให้มีการพัฒนาการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยตามขั้นตอน โดยกำหนดไว้ 2 ระยะ คือ ช่วงสี่ปีแรก ที่บทเฉพาะกาลมีผลบังคับใช้กับช่วงที่สอง หลังบทเฉพาะกาลหมดสภาพบังคับ แต่การกำหนดบทบัญญัติที่จะให้มีการพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยดังกล่าวนี้นั้น เป็นการแสดงเจตนาที่ที่ไม่มีผลในทางปฏิบัติของกลุ่มผู้นำกองทัพเท่านั้น กลุ่มบุคคลเหล่านี้ไม่ได้มีเจตนาที่แท้จริงที่จะให้มีการพัฒนาการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ การกำหนดหลักการดังกล่าว เป็นเพียงเพื่อการลดกระแสความขัดแย้งทางการเมืองในขณะนั้น และเพื่อเป็นการซื้อเวลาไว้ระยะหนึ่งเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากพฤติกรรมทางการเมืองที่เกิดขึ้นจริงของกลุ่มผู้นำกองทัพในช่วงที่บทเฉพาะกาลจะสิ้นสุด

การเสนอเรื่องและขอบเขตการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าในเรื่องนี้ จะเริ่มต้นศึกษาตั้งแต่สถานการณ์ทางการเมืองในสมัยที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เป็นต้นมา จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 รวมทั้งศึกษาถึงผลกระทบทางการเมืองที่เกิดจากการบังคับใช้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยจะทำการเสนอรายงานวิทยานิพนธ์ ในลักษณะของการบรรยายและวิเคราะห์ (descriptive & analysis) โดยผู้วิจัยได้วางแนวทางการนำเสนอวิทยานิพนธ์ ออกเป็นบทต่าง ๆ คือ

บทนำ จะเป็นการกล่าวถึงความเป็นมาและสภาพปัญหาทางการเมืองไทย จุดมุ่งหมายของการวิจัย สมมุติฐาน วิธีการศึกษาค้นคว้าและขอบเขตการศึกษา รวมทั้งประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้

บทที่ 1 เป็นการศึกษาสถานการณ์ทางการเมืองก่อนมีการกระทำรัฐประหารวันที่ 6 ตุลาคม 2519 โดยศึกษาสถานะความเป็นประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 และความเป็นอนาธิปไตยของมวลชน เพื่อให้มองเห็นความขัดแย้งและการต่อสู้ทางการเมือง

ของกลุ่มพลังอำนาจนิยมซึ่งมีอำนาจทางการเมืองมาตลอด และต้องสูญเสียอำนาจทางการเมืองไป
ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 กับกลุ่มพลังประชาธิปไตยซึ่งมีอำนาจทางการเมือง
หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 รวมทั้งศึกษา
สถานการณ์ทางการเมืองภายหลังการทำรัฐประหาร 6 ตุลาคม 2519 การเมืองการปกครอง
ในสมัยนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีการกวาดล้างทางการเมืองสูง
ปิดกั้นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างเข้มงวด ทำให้เกิดความขัดแย้งในสังคมสูง จนก่อให้เกิด
เกิดการทำการรัฐประหาร 20 ตุลาคม 2520 การจัดตั้งคณะรัฐบาลชุดใหม่ที่มีลักษณะประนีประนอม
มากขึ้น และลดความเข้มงวดในการควบคุมสังคมลง รวมทั้งการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครอง
ราชอาณาจักร พ.ศ. 2520

บทที่ 2 เป็นการศึกษากระบวนการในการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2521 โดยคณะกรรมการวิสามัญยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยจะกล่าวถึงธรรมนูญ
การปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 กับการยกร่างรัฐธรรมนูญ การแต่งตั้งกรรมการ
เพื่อยกร่าง รวมทั้งการพิจารณาการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของกรรมการยกร่างตั้งแต่หมวดที่
1 - 11 และบทเฉพาะกาล

บทที่ 3 เป็นการศึกษาถึงบทบาทของสภานิติบัญญัติแห่งชาติกับการพิจารณาร่าง
รัฐธรรมนูญในวาระ 1-3 โดยศึกษาถึงการเคลื่อนไหวและผลักดันข้อเรียกร้องของกลุ่มพลังอำนาจ
ทางการเมืองต่าง ๆ ต่อสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในการประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและ
พิจารณาถึงปฏิกริยาของกลุ่มเหล่านั้น ต่อร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านการพิจารณาของสภาในวาระต่าง ๆ
รวมทั้งการวิเคราะห์พฤติกรรมในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

บทที่ 4 เป็นการศึกษาถึงหลักการที่ไม่เป็นประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญ และ
ผลสะท้อนทางการเมืองการปกครองในสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 โดยจะกล่าวถึงระบบการเมืองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ
ทั้งช่วงก่อนและหลังบทเฉพาะกาลหมดสภาพบังคับ ศึกษาถึงพฤติกรรมทางการเมืองที่เกิดขึ้นจริง
ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว ทั้งในสมัยของ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์
เป็นนายกรัฐมนตรี และสมัย พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี และศึกษาเงื่อนไข
ที่ซ่อนงำไว้ในบทบัญญัติบางมาตรา ที่ทำให้คณะรัฐบาลภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็น
ไปตามบทที่ผู้ร่างได้กำหนดไว้

บทที่ 5 เป็นการศึกษาถึงความพยายามผลักดันให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ทั้งของ กลุ่มพลังประชาธิปไตยและกลุ่มพลังอำนาจนิยม รวมทั้งการสรุปและวิเคราะห์ให้เห็นถึงอิทธิพล ทางการเมืองของกลุ่มพลังอำนาจนิยมที่กระทำต่อระบบการเมือง ซึ่งนอกจากจะเป็นการชี้ให้เห็น ว่าการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นอกจากจะอยู่ภายใต้การครอบงำของผู้นำกองทัพ จนทำให้บทบัญญัติ ต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญต้องสะท้อนออกถึงความต้องการของตนมากกว่าที่จะมุ่งการปกครองประเทศ ในระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ ตามที่ได้ตั้งสมมติฐานไว้ ทั้งยังเป็นการชี้ให้เห็นถึงธาตุแท้ของ กลุ่มพลังอำนาจนิยมที่ใช้ความพยายามทุกวิถีทางที่จะคงความไม่เป็นประชาธิปไตยไว้ตลอดไป เพื่อ รองรับการยึดครองอำนาจทางการเมืองของกลุ่มตนตลอดไป

ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษาในเรื่องนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยจากเอกสาร (Document Research) โดย วิธีการศึกษาจากประวัติศาสตร์ (Historial Approach) การศึกษาทางด้านกฎหมาย (Legalistes Approach) ตลอดจนการศึกษาในเชิงพฤติกรรมทางการเมือง (Behavioural Approach) และนำเสนอในของรายงานแบบพรรณวิเคราะห์ (Analytical Discriptive) โดยข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาเป็นข้อมูลจากเอกสารสำคัญต่าง ๆ ทั้งเอกสารชั้นต้น (Primary Source) และเอกสารชั้นรอง (Secondary Source)

วัตถุประสงค์และผลที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

- การศึกษาค้นคว้าในหัวข้อวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์ในการศึกษา คือ
1. เพื่อศึกษาถึงกระบวนการ ขั้นตอนและพฤติกรรมทางการเมืองที่เกิดขึ้นในการร่าง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ว่ากลุ่มพลังอำนาจทางการเมืองต่าง ๆ มีการกระทำทางการเมืองอย่างไรบ้าง ในการเรียกร้องและผลักดันความต้องการของกลุ่มตนต่อระบบการเมือง เพื่อให้ข้อเรียกร้องของ กลุ่มตนได้รับการยอมรับและกำหนดไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้
 2. เพื่อให้ทราบถึงขั้นตอน วิธีการในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ รวมทั้งเพื่อให้ทราบถึงระเบียบ ข้อบังคับในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

3. เพื่อให้ทราบถึงวัตถุประสงค์อันแท้จริงในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ รวมทั้งศึกษาถึง การกำหนดแนวทาง และขั้นตอนในการพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย ในอนาคตไว้อย่างไรบ้าง

4. เพื่อศึกษาถึงสถานการณ์ทางการเมืองการปกครองไทย ภายหลังจากประกาศใช้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย