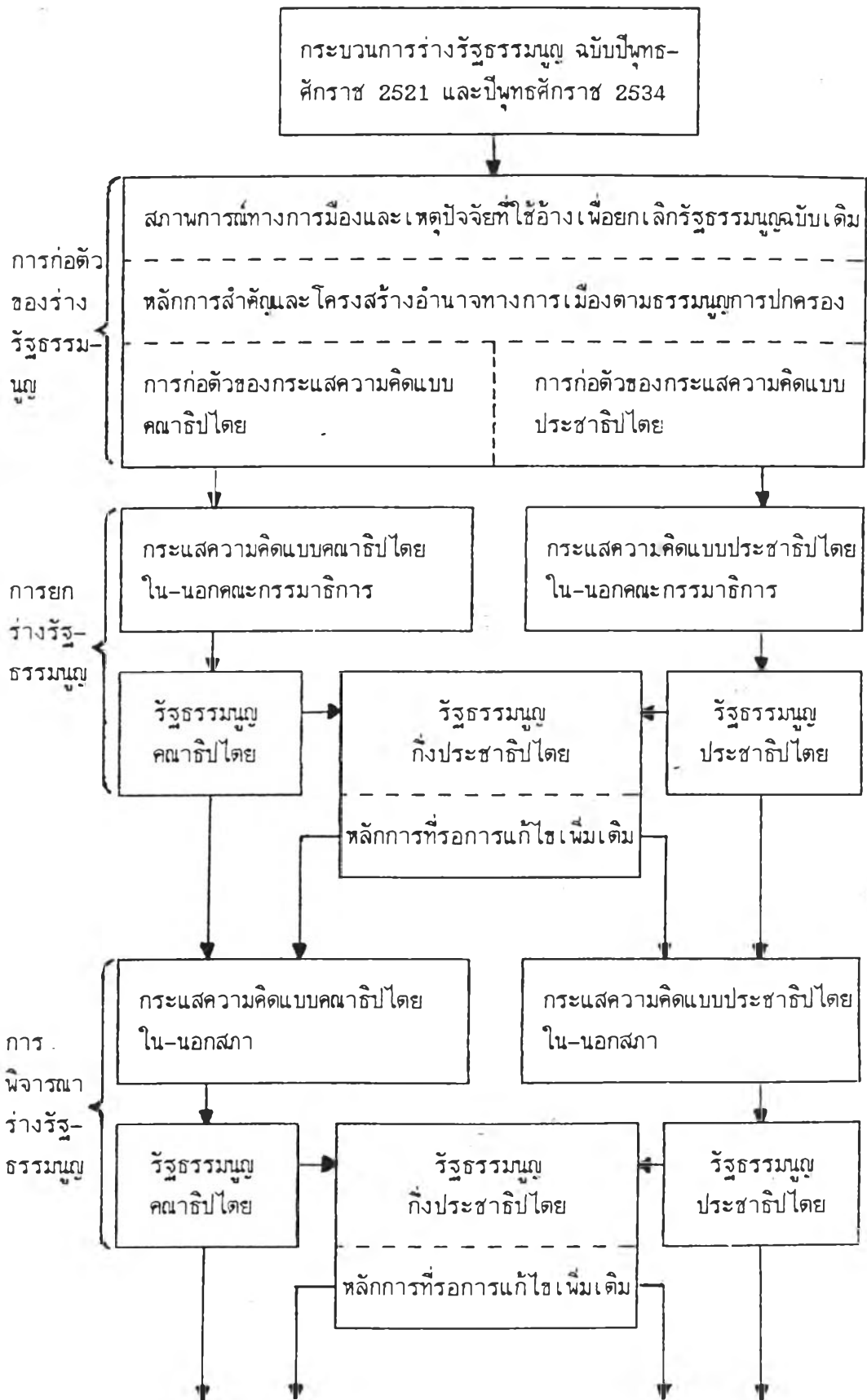




บทสรุปและเสนอแนะ

จากการที่ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 กับปีพุทธศักราช 2534 โดยใช้แนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย (เฉพาะกระบวนการกำหนดนโยบาย) และตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model) มาปรับใช้กับการร่างรัฐธรรมนูญ (ซึ่งถือว่าเป็นการร่างนโยบายอย่างหนึ่ง) พบว่า การร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวเป็นไปตามสมมุติฐานที่ผู้ศึกษาได้ตั้งไว้ คือ "ในการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 และปีพุทธศักราช 2534 มีกระแสความคิดหลักที่ขัดแย้งกันอยู่สองกระแสความคิด คือกระแสความคิดแบบประชาธิปไตยกับกระแสความคิดแบบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม กระแสความคิดทั้งสองกระแสดังกล่าว ก็สามารถที่จะประนีประนอมกันได้ในระดับหนึ่ง เนื่องจากได้มีการยอมรับหลักการที่มีลักษณะกึ่งประชาธิปไตย ซึ่งเป็นหลักการที่มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสังคมและการเมืองไทยในช่วงระยะเวลาหนึ่ง" โดยผลการศึกษาเปรียบเทียบการร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว สามารถที่จะสรุปเป็นแผนภูมิได้ดังแผนภูมิที่ 13

แผนภูมิที่ 13 กระแสความคิดหลักในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 และปีพุทธศักราช 2534



จากแผนภูมิดังกล่าว สามารถที่จะอธิบายโดยรวมได้ว่า ในการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พุทธศักราช 2521 และปีพุทธศักราช 2534 มีกระแสความคิดหลักที่ขัดแย้งกันอยู่สองกระแสความคิด คือกระแสความคิดแบบประชาธิปไตยกับกระแสความคิดแบบประชาธิปไตย โดยกระแสความคิดทั้งสองกระแสดังกล่าวได้เริ่มก่อตัวขึ้นมาพร้อม ๆ กับการก่อตัวของร่างรัฐธรรมนูญ และยังคงดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องเมื่อมีการยกร่างรัฐธรรมนูญและการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ อย่างไรก็ตาม กระแสความคิดทั้งสองกระแสดังกล่าว ก็สามารถที่จะประนีประนอมกันได้ในระดับหนึ่ง เนื่องจากได้มีการยอมรับหลักการที่มีลักษณะกึ่งประชาธิปไตยดังที่มีปรากฏอยู่ในบทบัญญัติหลายมาตราของรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ ทั้งนี้ เนื่องจากกระแสความคิดแบบประชาธิปไตยซึ่งมีกลุ่มหลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยเป็นตัวแทน ได้เริ่มตระหนักว่าอำนาจทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยมิได้เป็นอำนาจที่ขาดแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยสิ้นเชิง (เพื่อกำหนดให้มีรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะประชาธิปไตย) อีกต่อไป ตรงกันข้าม อำนาจทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยได้เริ่มก่อตัวขึ้นมาพร้อม ๆ กับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของไทย จนไม่อาจที่จะปฏิเสธได้ ดังนั้น จึงควรที่จะเปิดช่องทางให้กระแสความคิดแบบประชาธิปไตย ซึ่งมีกลุ่มหลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยเป็นตัวแทน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจทางการเมืองดังกล่าวได้บ้าง ไม่เช่นนั้นแล้ว อาจจะทำให้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองขึ้นมาได้ แต่กลุ่มหลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยจะมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจทางการเมืองดังกล่าวได้มากน้อยเพียงใด ย่อมที่จะขึ้นอยู่กับอิทธิพลของกลุ่มหลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยในการประนีประนอมกันกับกลุ่มหลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยเป็นสำคัญ

ทั้งนี้ จะเห็นได้จากการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 กลุ่มหลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย ได้เริ่มตระหนักถึงความสำคัญของกลุ่มหลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย ซึ่งเริ่มก่อตัวขึ้นมาพร้อม ๆ กับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของไทย ภายหลังจากการเสื่อมสลาย (ชั่วคราว) ของกลุ่มหลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย จากเหตุการณ์ทางการเมืองเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 และต่างก็เห็นตรงกันว่าการเมืองการปกครองที่เน้นแต่เฉพาะอำนาจทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยเพียงอย่างเดียว และกีดกันอำนาจทางการเมือง

เมืองฝ่ายประชาธิปไตยออกไปจากขอบเขตของการเมืองการปกครอง (ดังที่ได้เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2519) จะทำให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองอย่างรุนแรง และทำให้กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองที่มีอำนาจทางการเมืองอยู่นั้น ไม่สามารถที่จะมีอำนาจทางการเมืองต่อไปได้ ดังนั้น โดยนัยประการหนึ่งของการยึดอำนาจการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 จึงเป็นไปเพื่อการแก้ไขความผิดพลาดอันเกิดจากการยึดอำนาจการปกครองประเทศเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 การร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 จึงเป็นไปตามความจำเป็นตามสภาพการณ์ทางการเมืองในขณะนั้น ที่บีบบังคับให้กลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายคอมมิวนิสต์ ต้องผสมผสานอำนาจทางการเมืองฝ่ายคอมมิวนิสต์ของกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย กับอำนาจทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยของกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยเข้าด้วยกัน เพื่อให้ทั้ง 2 ฝ่ายสามารถที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองและมีการเมืองได้ ดังนั้น ถ้าพิจารณาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 แล้ว จะเห็นได้ว่ามีความกำกวมกันระหว่างหลักการที่มีลักษณะคอมมิวนิสต์ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2511 กับหลักการที่มีลักษณะประชาธิปไตยในรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2517 แต่ลักษณะโดยรวมจะค่อนข้างไปทางรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2511 (ให้ความสำคัญกับหลักเสถียรภาพของรัฐบาลมากกว่าหลักประชาธิปไตย) ซึ่งลักษณะดังกล่าว นอกจากจะสะท้อนให้เห็นถึงแนวทางในการประนีประนอมที่แอบแฝงไว้ด้วยเจตนาที่แท้จริง ที่จะให้กลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายคอมมิวนิสต์ได้มีอำนาจทางการเมืองสืบต่อไปแล้ว ยังสะท้อนให้เห็นถึงแนวทางในการประนีประนอมที่เกิดจากสภาพการณ์ทางการเมืองที่เป็นอยู่ในขณะนั้นบีบบังคับ (มากกว่าที่จะเป็นการประนีประนอมกันเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตย) อีกด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากในขณะนั้น กลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยได้เริ่มก่อตัวขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง (แม้ว่าจะยังมีความอ่อนแอและได้รับการยอมรับจากประชาชนทั่วไปลดน้อยลงไปก็ตาม) อีกทั้งยังมีความแตกแยกกันภายในกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายคอมมิวนิสต์อีกด้วย จึงทำให้กลุ่มของ พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จำเป็นต้องให้มีประชาธิปไตยในระดับหนึ่ง เพื่อเป็นการแสวงหาการสนับสนุนจากกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย และเป็นการจำกัดบทบาททางการเมืองของกลุ่ม พล.ร.อ.สังัด ชล้อยู่ ซึ่งการ

ดำเนินการจัดทํารัฐธรรมนูญในลักษณะดังกล่าว ทำให้กลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย (กลุ่มของพล.อ. เกอริ่งศักดิ์ ชมะนันทน์) สามารถที่จะกำหนดแนวทางให้กับบัญญัติถาวรและบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 เอื้ออำนวยประโยชน์ให้กับกลุ่มของตนเองได้อย่างเต็มที่* ในขณะที่กลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยไม่สามารถที่จะแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของกลุ่มตนเองในเรื่องดังกล่าวได้อย่างชัดเจนแต่อย่างใด ทั้งนี้ ได้มีการกำหนดบทบัญญัติถาวรและบทเฉพาะกาลไว้ดังนี้

- 1) ไม่ให้มีการใช้บังคับบทบัญญัติเกี่ยวกับพรรคการเมืองในวาระเริ่มแรก ซึ่งจะมีผลทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใด หรือไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดก็ได้ และถ้าหากว่าได้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดแล้ว ก็สามารที่จะลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นเมื่อใดก็ได้เช่นเดียวกัน
- 2) นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาทั้งในวาระเริ่มแรกและในระยะเวลาหลังจากการนั้น
- 3) ไม่ให้มีการใช้บังคับบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้ข้าราชการประจำต้องเป็นกลางทางการเมืองในวาระเริ่มแรก ซึ่งจะมีผลทำให้ข้าราชการประจำทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนสามารถที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี หรือตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ ในขณะเดียวกันได้

* บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ซึ่งมีความยาวถึง 12 มาตรา (มาตรา 195 - มาตรา 206) ได้กำหนดเงื่อนไขสำคัญ ๆ ไว้อย่างครบถ้วน ทั้งในแง่ของการสืบทอดอำนาจทางการเมืองของกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย และการยับยั้งการมีอำนาจทางการเมืองของกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย.

4) ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา

5) นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้

6) ประธานรัฐสภา (ประธานวุฒิสภา) เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

7) วุฒิสภามีอำนาจบางประการเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรทั้งในบทบัญญัติถาวรของรัฐธรรมนูญและในวาระเริ่มแรก โดยในวาระเริ่มแรก วุฒิสภามีอำนาจเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องต่อไปนี้

(1) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย

(2) การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 137

(3) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญอันเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ หรือเศรษฐกิจของประเทศ และประธานรัฐสภาเห็นชอบด้วย

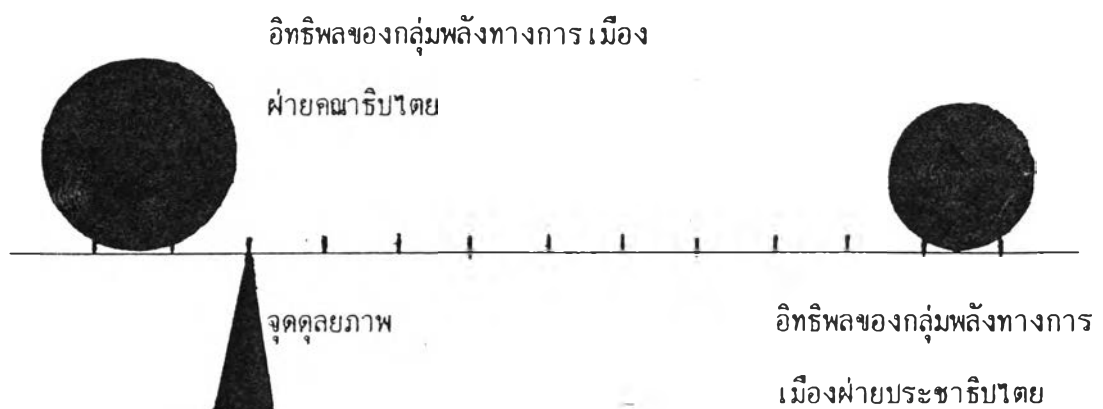
(4) การพิจารณาพระราชกำหนดตามมาตรา 157 และมาตรา 158

ทั้งนี้ โดยให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่จะเข้าชื่อหรือร่วมเข้าชื่อในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 137 ไม่ได้

8) สมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้จากแนวทางในบทบัญญัติถาวรและบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ดังกล่าว ทำให้เห็นว่า กลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายค้านโดยมีอิทธิพลเป็นอย่างมากในการกำหนดแนวทางให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเอื้ออำนวยประโยชน์ให้กับกลุ่มของตนเอง จึงเมื่อพิจารณาจากตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model) แล้ว ทำให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญ (นব্যบาย) จะมีลักษณะเป็นอย่างไร ย่อมขึ้นอยู่กับว่าชนชั้นนำทางการเมืองมีความต้องการอะไร ดังนั้น

รัฐธรรมนูญ (นโยบาย) จึงสะท้อนให้เห็นถึงความคิดเห็น ความเชื่อ และค่านิยมของชนชั้นนำทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ (นโยบาย) จึงเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงความคิดเห็น ความเชื่อ และค่านิยมของชนชั้นนำทางการเมืองเป็นสำคัญ แต่เนื่องจากชนชั้นนำทางการเมือง มักต้องการที่จะดำรงสถานภาพของความเป็นชนชั้นนำทางการเมืองอยู่ตลอดไป ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ (นโยบาย) จึงต้องเป็นแบบค่อยเป็นค่อยไป ในขณะที่กลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยมีอิทธิพลในเรื่องดังกล่าวนี้้น้อยมาก สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ (นโยบาย) จึงต้องเอนเอียงไปตามความต้องการของกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย ซึ่งเป็นกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองที่มีอิทธิพลมาก ดุลยภาพ (equilibrium) ระหว่างกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยกับกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย จึงเป็นไปดังภาพที่ 1

ภาพที่ 1 ดุลยภาพระหว่างกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย
กับกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยในการร่าง
รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521



ที่มา : ดัดแปลงจากตัวแบบกลุ่ม (Group Model) ใน Thomas R. Dye, Understanding Public Policy (New Jersey : Prentice-Hall, 1984), p.27.

ส่วนในการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 กลุ่มหลังทางการเมืองฝ่าย
 ประชาธิปไตยได้ตระหนักถึงความสำคัญของกลุ่มหลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยเพิ่มมากขึ้นกว่า
 เดิม เนื่องจากเห็นว่ากลุ่มหลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยมีความเข้มแข็งเพิ่มมากขึ้นตาม
 กาลเวลา และกระแสดความคิดแบบประชาธิปไตยได้แผ่กระจายไปทั่วโลก จึงเป็นไปไม่ได้ที่จะ
 กีดกันอำนาจทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยให้มีอยู่น้อยกว่าเดิมหรือมีอยู่เท่าเดิม เพราะจะ
 ทำให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองอย่างรุนแรงเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม และจะทำให้กลุ่มชนชั้นนำ
 ทางการเมืองที่มีอำนาจทางการเมืองอยู่นั้นไม่สามารถมีอำนาจทางการเมืองต่อไปได้ ดังนั้น
 การร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 จึงเป็นไปตามความจำเป็นตามสภาพการณ์ทาง
 การเมืองในขณะนั้น ที่บีบบังคับให้กลุ่มหลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยต้องผสมผสานอำนาจทาง
 การเมืองฝ่ายประชาธิปไตยของกลุ่มหลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย กับอำนาจทางการเมืองฝ่าย
 ประชาธิปไตยของกลุ่มหลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยเข้าด้วยกัน เหมือนกับการร่างรัฐ-
 ธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ทั้งนี้ เพื่อให้ทั้ง 2 ฝ่ายสามารถที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง
 และเมืองและเมืองทางการเมืองได้ การร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ของกลุ่มหลัง
 ทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยจึงมีลักษณะที่มีการประนีประนอมกันมากขึ้นกว่าเดิม ทั้งนี้ โดยได้ยึด
 รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 เป็นหลักในการร่างรัฐธรรมนูญ (ให้ความสำคัญกับหลัก
 เสถียรภาพของรัฐบาลมากกว่าหลักการควบคุมฝ่ายบริหารและหลักประชาธิปไตย) ดังนั้น จึงได้
 มีการออกแบบไว้ด้วยเจตนารมณ์ที่จะให้กลุ่มหลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยมีอำนาจทางการเมือง
 เมืองสืบต่อไปเหมือนเดิม ซึ่งการดำเนินการจัดทำรัฐธรรมนูญในลักษณะดังกล่าว ทำให้กลุ่ม
 หลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย สามารถที่จะกำหนดแนวทางให้ทบัญญัติพิจารณาและบทเฉพาะ-
 กาลของรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับกลุ่มของตนเอง

ได้ไม่เต็มที่นัก* ในขณะที่กลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยสามารถที่จะแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของกลุ่มตนเอง ในเรื่องดังกล่าวได้อย่างชัดเจนมากขึ้นกว่าเมื่อครั้งที่มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2521 ทั้งนี้ ได้มีการกำหนดบทบัญญัติถาวรและบทเฉพาะกาลไว้ดังนี้

- 1) พรรคการเมืองที่สมาชิกจะเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้ต้องเป็นพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่า 120 คน และในแต่ละเขตเลือกตั้งที่พรรคการเมืองดังกล่าวส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งให้เท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น /ถ้าหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นจะต้องสิ้นสุดจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- 2) นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา แต่ในวาระเริ่มแรก ให้ประธานสภา รักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา
- 3) ห้ามมิให้ข้าราชการประจำทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีหรือดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ ยกเว้นตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา
- 4) ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา

* บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ซึ่งมีความยาวถึง 12 มาตรา (มาตรา 212 - มาตรา 223) ได้กำหนดเงื่อนไขสำคัญ ๆ ไว้พอสมควร ทั้งในแง่ของการสืบทอดอำนาจทางการเมืองของกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย และการยับยั้งการมีอำนาจทางการเมืองของกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย.

5) นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือไม่ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้

6) ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

7) วุฒิสภามีอำนาจบางประการเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรทั้งในบทบัญญัติถาวรของรัฐธรรมนูญและในวาระเริ่มแรก โดยในวาระเริ่มแรก วุฒิสภามีอำนาจเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องต่อไปนี้

(1) การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 150

(2) การพิจารณาพระราชกำหนดตามมาตรา 172 มาตรา 173 และมาตรา

174

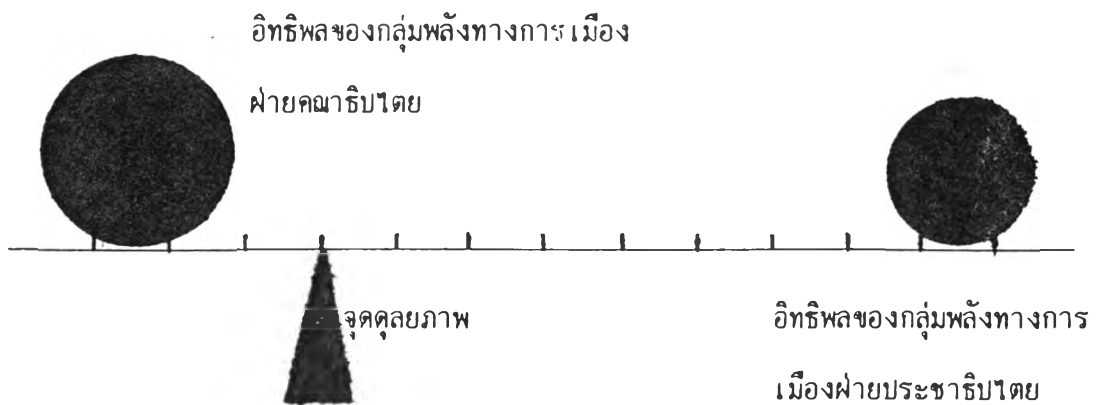
ทั้งนี้ โดยให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่จะเข้าชื่อหรือร่วมเข้าชื่อในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 150 ไม่ได้

8) สมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใด เกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ และสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอผู้ตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน แต่วุฒิสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้

จากแนวทางในบทบัญญัติถาวรและบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ดังกล่าว ทำให้เห็นว่ากลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยมีอิทธิพลไม่เต็มพื้นที่ในการกำหนดแนวทางให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเอื้ออำนวยประโยชน์ให้กับกลุ่มของตนเอง (ซึ่งเริ่มแตกต่างจากเมื่อครั้งที่มีการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521) เนื่องจากต้องแก้ไขและตัดหลักการบางหลักการออกไป ตามที่กลุ่มพลังทางกรเมืองฝ่ายประชาธิปไตยได้เคลื่อนไหววิพากษ์วิจารณ์และคัดค้าน ซึ่งเมื่อพิจารณาจากตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model) แล้ว ทำให้เห็นว่า สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ (นัยบาย) เริ่มที่จะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมบ้างแล้ว ทั้งนี้ เนื่องจากชนชั้นนำทางการเมืองเริ่มเปลี่ยนแปลงความคิดเห็น ความเชื่อ และค่านิยมที่ยึดถือ

ตนเองเป็นใหญ่ลง และมีเหตุผลในการตัดสินใจเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม ในขณะที่กลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย ก็เริ่มที่จะมีอิทธิพลในเรื่องดังกล่าวนี้เพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม สาธารณชนของรัฐธรรมนูญ (นเรยบาย) จึงเริ่มเปลี่ยนจุดเข้ามาสู่กลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย แม้ว่าสาธารณชนส่วนใหญ่ จะยังคงเอนเอียงไปตามความต้องการของกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย (ซึ่งเป็นกลุ่มชนชั้นทางการเมืองที่มีอิทธิพลมาก) อยู่ก็ตาม ดุลยภาพ (equilibrium) ระหว่างกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยกับกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย จึงเป็นไปดังภาพที่ 2

ภาพที่ 2 ดุลยภาพระหว่างกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย
กับกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยในการร่าง
รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534



จากการที่ในการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 และปีพุทธศักราช 2534 มีกระแสความคิดหลักที่ขัดแย้งกันอยู่สองกระแสความคิด - คือกระแสความคิดแบบประชาธิปไตยกับกระแสความคิดแบบประชาธิปไตย แต่กระแสความคิดทั้งสองกระแสดังกล่าว สามารถที่จะประนีประนอมกันได้ในระดับหนึ่ง ตามความเห็นของกรรมการฝ่ายเสียงข้างมากและความเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่วนใหญ่ เนื่องจากได้มีการยอมรับหลักการที่มีลักษณะกึ่งประชาธิปไตย ดังที่มีปรากฏอยู่ในบทบัญญัติหลายมาตราของรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ และเอื้ออำนวยให้

กลุ่มบุคคลในคณะปฏิวัติและกลุ่มบุคคลในคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ สามารถที่จะใช้หลักการดังกล่าวเพื่อสืบทอดอำนาจทางการเมืองได้ ทำให้เห็นว่า แม้ว่าหลักการสำคัญและโครงสร้างอำนาจทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2520 และปีพุทธศักราช 2534 จะเอื้ออำนวยให้คณะปฏิวัติและคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ สามารถที่จะใช้หลักการสำคัญและโครงสร้างอำนาจทางการเมืองดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการกำหนดแนวทางการให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 และปีพุทธศักราช 2534 คาเนินไปในลักษณะใดก็ได้ แต่กลุ่มทหารทั้ง 2 กลุ่มก็ยังคงต้องรับฟังความคิดเห็น การวิพากษ์วิจารณ์ และการคัดค้านทั้งของกรรมการฝ่ายเสียงข้างน้อยและสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ส่วนน้อย (ซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของกลุ่มหลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยโดยปริยาย) และกลุ่มหลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย ทั้งนี้เพื่อเป็นการประนีประนอมกันอยู่บ้างเหมือนกัน ไม่นานแล้ว การร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว อาจจะนำไปสู่วิกฤตการณ์ทางการเมืองได้ ทั้งนี้ เนื่องจากหลักการบางหลักการในร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับได้กลายเป็นประเด็นทางการเมืองที่ทำให้กลุ่มหลังทางการเมืองทั้ง 2 กลุ่ม ต่างฝ่ายต่างพยายามจกจกมาเพื่อที่จะได้ใช้หลักการดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการมีส่วนร่วมทางการเมือง หรือการมีอำนาจทางการเมืองในอนาคต อย่างไรก็ตาม เมื่อสภาพการณ์ทางการเมืองได้เปลี่ยนแปลงไป การประนีประนอมกันในลักษณะที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเป็นฝ่ายเสียเปรียบแต่เพียงฝ่ายเดียวอยู่ตลอดเวลา คงจะกระทำได้ยากขึ้นกว่าเดิม ซึ่งหมายความว่า เมื่อสภาพการณ์ทางการเมืองได้เปลี่ยนแปลงไป การประนีประนอมกันระหว่างกลุ่มหลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย (กระแสความคิดแบบประชาธิปไตย) กับกลุ่มหลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย (กระแสความคิดแบบประชาธิปไตย) ในลักษณะที่กลุ่มหลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยเป็นฝ่ายเสียเปรียบเพียงฝ่ายเดียวนั้น คงจะกระทำได้ยากขึ้นกว่าเดิม นั่นเอง ดังจะเห็นได้จากในกรณีการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ที่กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองที่มีอำนาจทางการเมืองอยู่ขณะนั้น ไม่ยอมแก้ไขและตัดหลักการสำคัญในร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผลกระทบต่อการเมืองของของตนเองตามที่กลุ่มหลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยได้เคลื่อนไหวคัดค้าน ตรงกันข้าม กลับแก้ไขเพิ่มเติมหลักการสำคัญของร่างเดิมให้เอื้ออำนวยประโยชน์กับกลุ่มของตนเองเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม เช่น แก้ไขเพิ่มเติม

ให้วุฒิสภามีอำนาจบางประการเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรในวาระเริ่มแรก จาก 2 ประการแรก เป็น 4 ประการในบทบัญญัติมาตรา 203 และกำหนดมิให้มีการใช้บังคับบทบัญญัติบางมาตราไว้ในบทบัญญัติมาตรา 204 ดังข้อความต่อไปนี้

มาตรา 203 ในวาระเริ่มแรก เมื่อใช้รัฐธรรมนูญนี้แล้ว นอกจากกรณีบทบัญญัติไว้ในมาตรา 143 การดำเนินการดังต่อไปนี้ ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาด้วย

(1) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย

(2) การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 137

(3) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญอันเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ หรือเศรษฐกิจของประเทศ และประธานรัฐสภาเห็นชอบด้วย

(4) การพิจารณาพระราชกำหนดตามมาตรา 157 และมาตรา 158

ทั้งนี้ ปล่อยให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่จะเข้าชื่อหรือร่วมเข้าชื่อในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 137 ไม่ได้

มาตรา 204 ในวาระเริ่มแรก เมื่อใช้รัฐธรรมนูญนี้แล้ว

(1) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 90 วรรคสอง มาตรา 91 วรรคหนึ่ง มาตรา 94 (3) มาตรา 95 และมาตรา 103 (7) และ (9) มาใช้บังคับแก่การเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่ง และการสิ้นสุดแห่งสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญนี้

(2) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 79 มาตรา 105 และมาตรา 139 วรรคสาม มาใช้บังคับแก่การแต่งตั้ง การดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และการตั้งกรรมการสามัญ

(3) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 148 มาตรา 149 เฉพาะการห้ามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 97 (1) และ (3) และมาตรา 167 มาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่งของรัฐมนตรี และข้าราชการการเมืองอื่น

(4) มิให้ห้ามบทบัญญัติมาตรา 125 วรรคสอง และมาตรา 194 (1) เฉพาะที่เกี่ยวกับ
พรรคการเมืองมาใช้บังคับในการเสนอร่างพระราชบัญญัติและการเสนอญัติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐ-
ธรรมนูญ

(5) การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้กระทำได้ก็ต่อเมื่อมี
คำรับรองของคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีจำนวนสิบเจ็ดคน โดยคณะ
รัฐมนตรีแต่งตั้งสามคน วุฒิสภาแต่งตั้งหกคน และสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งแปดคน

การที่กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองที่มีอำนาจทางการเมืองอยู่ในขณะนั้นไม่ยอมแก้ไขและตัด
หลักการสำคัญในร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีผลกระทบต่อการเมืองของกลุ่มตนเองตามที่
กลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยได้เคลื่อนไหวคัดค้าน จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงอิทธิพล
ของกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยและกระแสความคิดแบบประชาธิปไตย ที่มีอยู่ในสังคมและ
การเมืองไทยในช่วงระยะเวลา นั้น (แม้ว่ากลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยจะแตกแยกออก
เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือกลุ่มของพล.ร.อ.สังัด ชล้อยู่ และกลุ่มของพล.อ.เกรียงศักดิ์
ชมนันทน์ และต่างฝ่ายต่างพยายามที่จะผลักดันให้บทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญเอื้ออำนวยประ-
โยชน์ให้กับกลุ่มของตนให้มากที่สุด แต่ก็ถือว่ากลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยยัง เป็นกลุ่มที่มี
ความเข้มแข็งอยู่เหมือนเดิม) ในขณะเดียวกัน ยังเป็นการแสดงให้เห็นว่า กลุ่มพลังทางการเมือง
เมืองฝ่ายประชาธิปไตยและกระแสความคิดแบบประชาธิปไตยมีอิทธิพลอยู่ไม่มากนักและได้รับการ
ยอมรับจากประชาชนทั่วไปลดน้อยลง จึงไม่มีพลังเพียงพอในการเคลื่อนไหวคัดค้านการกำหนด
หลักการบางหลักการที่ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ ฉบับปี
พุทธศักราช 2521 ที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงเป็นรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะ
กึ่งประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับหลักเสถียรภาพของรัฐบาลมากกว่าหลักประชาธิปไตย และ
กลายเป็น "รัฐธรรมนูญฉบับสารพัดฉายา" เช่น รัฐธรรมนูญ "ฉบับพันลอม" "ฉบับหมาเมิน"
"ฉบับสนองคุณสถานโยบาย" "ฉบับหมาจี่เรื้อน" "ฉบับเกรียงศักดิ์และสหาย" และ "ฉบับ

และตุ้มเป๊ะ" เป็นต้น¹

แต่ในกรณีการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 กลุ่มชนชั้นทางการเมืองที่มีอำนาจทางการเมืองอยู่ในขณะนั้น ได้ยอมแก้ไขและตัดหลักการสำคัญในร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผลกระทบต่อการเมืองของกลุ่มตนเอง ตามที่กลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยได้เคลื่อนไหวคัดค้าน เช่น แก้ไขข้อความให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งสำหรับจังหวัดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน 3 คน แทนข้อความเดิมที่กำหนดให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งสำหรับจังหวัดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน 7 คน แก้ไขหลักการให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี แทนหลักการเดิมที่กำหนดให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี แก้ไขจำนวนคะแนนเสียงในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจากไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้ง 2 สภา เป็นมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้ง 2 สภา แก้ไขจำนวนของสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรกจากจำนวนไม่เกิน 360 คนเป็นจำนวน 270 คน ตัดหลักการเกี่ยวกับคณะกรรมการรัฐธรรมนูญออกทั้งหมด ตัดหลักการที่กำหนดให้รัฐมนตรีซึ่งมาจากสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้สิทธิในฐานะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีไม่ได้ รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมหลักการที่กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจบางประการเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร ในวาระเริ่มแรก จาก 5 ประการ เหลือเพียง 2 ประการ ((3) และ (5)) ในบทบัญญัติมาตรา 239 ทวิ (มาตรา 219 และตัดหลักการที่กำหนดมิให้มีการใช้บังคับบทบัญญัติบางมาตราน

¹ กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย (กรุงเทพมหานคร : ดวงดีการพิมพ์, 2524), หน้า 63.

บทบัญญัติมาตรา 242 ทวิ ดังหลักการเดิม (ของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ)
ต่อไปนี้

มาตรา 239 ทวิ ในวาระเริ่มแรก เมื่อใช้รัฐธรรมนูญนี้แล้ว นอกจากกรณีบทบัญญัติว่า
ในมาตรา 170 การดำเนินการดังต่อไปนี้ ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาด้วย

(1) การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี เพื่อเสนอให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามมาตรา
173

(2) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่าง
พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย

(3) การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 164

(4) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติ
สำคัญอันเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ หรือเศรษฐกิจของประเทศ และ
ประธานรัฐสภาเห็นชอบด้วย

(5) การพิจารณาพระราชกำหนดตามมาตรา 187 มาตรา 188 และมาตรา 189
มาตรา 242 ทวิ ในวาระเริ่มแรก เมื่อใช้รัฐธรรมนูญนี้แล้ว

(1) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 177 มาตรา 178 เฉพาะการห้ามที่บัญญัติไว้ในมาตรา
122 (1) และ (3) และมาตรา 198 มาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่งของรัฐมนตรีและ
ข้าราชการการเมืองอื่น

(2) มิให้นำบทบัญญัติของกฎหมายที่ห้ามข้าราชการ กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งตาม
บทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือโดยคณะรัฐมนตรี ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานรัฐวิสาหกิจ
ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาหรือดำรงตำแหน่งในทางการเมืองอื่น
มาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่งของรัฐมนตรีและข้าราชการการเมืองอื่น

การที่กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองที่มีอำนาจทางการเมืองอยู่นั้นได้ยอมแก้ไขและ
ตัดหลักการสำคัญในร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผลกระทบต่อการเมืองของกลุ่มตนเอง
ตามที่กลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยได้เคลื่อนไหวคัดค้าน จึงเป็นการแสดงให้เห็นว่า

แม้ว่ากลุ่มหลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยและกระแสดความคิดแบบประชาธิปไตย จะมีอิทธิพลอยู่ในสังคมและการเมืองไทยในช่วงระยะเวลานั้น แต่กลุ่มหลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยและกระแสดความคิดแบบประชาธิปไตยก็เริ่มมีอิทธิพลและได้รับการยอมรับจากประชาชนทั่วไปเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม จึงมีผลในการเคลื่อนไหวคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการที่ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยไว้ในร่างรัฐธรรมนูญในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากยังคงมีหลักการอีกหลายหลักการที่เอื้ออำนวยต่อการมีอำนาจทางการเมืองของกลุ่มชนชั้นทางการเมืองที่มีอำนาจทางการเมืองอยู่ในขณะนั้น จึงทำให้รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ยังคงเป็นรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะกึ่งประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับหลักเสถียรภาพของรัฐบาล มากกว่าหลักการควบคุมฝ่ายบริหารและหลักประชาธิปไตย และกลายเป็นรัฐธรรมนูญที่มีนัยมากมาย เช่น รัฐธรรมนูญ "ฉบับสอดไส้เผด็จการ" "ฉบับพิมพ์เขียว" "ฉบับโรงศพ (คนทำไม่ได้ใช้ คนใช้ไม่ได้ทำ)" "ฉบับใบสั่ง" "ฉบับน้องใหญ่ (เมื่อมีการกำหนดให้มีการเลือกตั้งแบบรวมเขตเบอร์เดียว)" "ฉบับร่างทรง" "ฉบับโคโรนาเสาร์เท่าพันปี" "ฉบับโอสถพิษ" และ "ฉบับหมกเม็ด" เป็นต้น²

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการประนีประนอมกันในระดับหนึ่งระหว่างกระแสดความคิดแบบประชาธิปไตยกับกระแสดความคิดแบบประชาธิปไตยในการร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ (บนพื้นฐานของการขาดดุลยภาพ) อยู่ในระดับที่แตกต่างกัน จึงทำให้การประนีประนอมกันในระดับหนึ่งดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อสังคมและการเมืองไทยภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ แตกต่างกันไปด้วย กล่าวคือ

² อัจฉราพร กมฺพพิสมัย, "ก่อนจะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 15", จุลสารไทยคดีศึกษา : ฉบับพิเศษ (ธันวาคม 2534) : 73.

ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 : อาจที่จะกล่าวได้ว่าการประนีประนอมกันระหว่างกระแสความคิดแบบประชาธิปไตย กับกระแสความคิดแบบประชาธิปไตยในการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสังคมและการเมืองไทยในช่วงระยะเวลาที่กำลังดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญ และช่วงระยะเวลาภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้ว จึงทำให้กลุ่มหลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย (กลุ่มของพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์) สามารถที่จะใช้แนวทางตามที่ได้กำหนดไว้ในบทบัญญัติถาวรและบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 เป็นเครื่องมือในการสืบทอดอำนาจทางการเมืองได้อย่างเต็มที่ กล่าวคือ ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 มีผลใช้บังคับแล้ว พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง* โดยในช่วงระยะเวลาที่พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี กลุ่มหลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยไม่ได้มีการเคลื่อนไหวใด ๆ ในการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในส่วนที่ยังไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย แม้ว่าพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จะอยู่ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ไม่นาน (ต้องลาออก เพราะกลุ่มหลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยด้วยกันเองเลิกให้การสนับสนุน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คณะทหารหนุ่ม และหันมาสนับสนุน พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์) แต่นายกรัฐมนตรีคนต่อมา ก็ยังคงเป็นบุคคลที่มาจากกลุ่มหลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยอยู่เหมือนเดิม คือ พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ นั่นเอง** การที่ยังไม่มี

* พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ระหว่างวันที่ 12 พฤษภาคม 2522 - 3 มีนาคม 2523.

** พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ระหว่างวันที่ 3 มีนาคม 2523 - 3 สิงหาคม 2531.

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงทำให้พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ได้รับประโยชน์จากข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญเหมือนกับที่พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้รับ แต่แตกต่างกันตรงที่ พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ สามารถอยู่ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้เป็นเวลานานถึง 8 ปีกว่า แม้ว่าจะมีการเคลื่อนไหวขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจำนวนหลายครั้ง* แต่ก็สามารถที่จะแก้ไขเพิ่มเติมสำเร็จได้เพียงครั้งเดียวในปี พ.ศ.2528 กล่าวคือ มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การแบ่งเขตเลือกตั้ง และการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง (มาตรา 90 มาตรา 90 ทวิ และมาตรา 91) โดยไม่ได้มีผลกระทบต่อการทำงานของพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ แต่อย่างใด นอกจากนี้ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมสำเร็จอีกครั้งหนึ่งในสมัยรัฐบาลของพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เมื่อปี พ.ศ.2532 กล่าวคือ มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับที่มาของประธานรัฐสภา และการใช้ข้อบังคับการประชุม (มาตรา 75 และมาตรา 144) การที่รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 มีผลใช้บังคับเป็นระยะเวลาจนถึง 12 ปีกว่า จึงน่าที่จะมีสาเหตุมาจากปัจจัยต่อไปนี้

- 1) กลุ่มพลังทางการเมืองต่าง ๆ มีความพึงพอใจในนโยบายของรัฐบาลพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ที่พยายามที่จะลดความขัดแย้งทางการเมืองลงไปในระดับหนึ่ง
- 2) กลุ่มพลังทางการเมืองต่าง ๆ มีความพึงพอใจในรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 มากกว่ารัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2519 เนื่องจากเห็นว่า เป็นรัฐธรรมนูญที่เปิด

* เมื่อใกล้จะสิ้นสุดบทเฉพาะกาล ได้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายคนชาติไทยที่ต้องการมีอำนาจทางการเมืองต่อไป กับกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยที่ต้องการใช้แนวทางประชาธิปไตย จนเกือบจะกลายเป็นชนวนแห่งความวุ่นวายทางการเมืองในเดือนมีนาคม 2526.

รอกาสาให้กลุ่มพลังทางการเมืองต่าง ๆ สามารถที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ในระดับหนึ่ง

3) พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อจาก พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ สามารถที่จะประสานประโยชน์กับกลุ่มพลังทางการเมืองต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี จึงได้รับการยอมรับและการสนับสนุนจากกลุ่มพลังทางการเมืองต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง

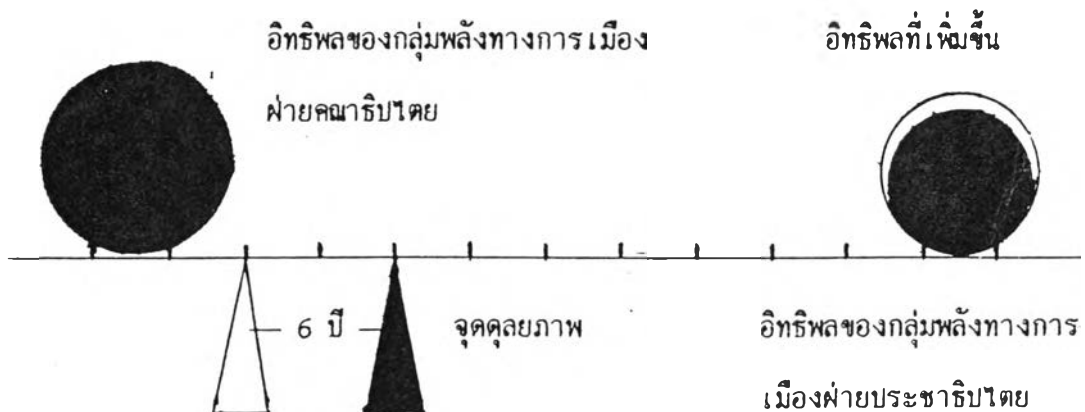
4) กลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย ยังไม่มีความเข้มแข็งและยังไม่มีอิทธิพลเพียงพอ จึงไม่สามารถที่จะเพิ่มพลังของตนเองในการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้

ดังนั้น คุลยภาพระหว่างกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายคณาธิปไตยกับกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 แล้ว จึงเป็นไปดังภาพที่ 3

ภาพที่ 3 คุลยภาพระหว่างกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายคณาธิปไตย

กับกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยภายหลังจาก

ที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521



ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 : อาจที่จะกล่าวได้ว่า การประนีประนอมกันระหว่างกระแสความคิดแบบประชาธิปไตยกับกระแสความคิดแบบประชาธิปไตยในการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ไม่น่าจะมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสังคมและการเมืองไทยในช่วงระยะเวลาที่กำลังดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญและช่วงระยะเวลาภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเท่าใดนัก เนื่องจากได้มีการเคลื่อนไหววิพากษ์วิจารณ์ และคัดค้านกันอย่างกว้างขวาง ดังนั้น เมื่อพล.อ.สุจินดา คราประยูร ใช้นโยบายตามที่ได้กำหนดไว้ในบทบัญญัติถาวรและบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 เป็นเครื่องมือในการสืบทอดอำนาจทางการเมือง พล.อ.สุจินดา คราประยูร จึงอยู่ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้เพียง 1 เดือนกว่า* ก็ต้องลาออกจากตำแหน่งไป** พร้อม ๆ กับได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในขณะนั้นด้วย กล่าวคือ มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับที่มาของประธานรัฐสภา สมัยประชุมสามัญของรัฐสภา การเปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่มีการลงมติ การใช้ข้อบังคับการประชุม ที่มาของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ที่มาของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภานวาระเริ่มแรก และการยกเลิกบทบัญญัติบาง

* พล.อ.สุจินดา คราประยูร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ระหว่างวันที่ 7 เมษายน 2535 - 9 มิถุนายน 2535.

** ระยะเวลา 6 เดือนกว่าของการใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ก่อให้เกิดความไม่พอใจขึ้นในกลุ่มบุคคลที่ยึดมั่นในประชาธิปไตย และนำไปสู่ความขัดแย้งกันอย่างรุนแรงระหว่างกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย ซึ่งต้องการที่จะมีอำนาจทางการเมืองสืบทอดต่อไป กับกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยที่ต้องการใช้นโยบายประชาธิปไตยในการปกครองประเทศ จนกลายเป็นชนวนแห่งความวุ่นวายทางการเมืองในเดือนพฤษภาคม 2535.

มาตราเมื่อครบกำหนด 4 ปี (มาตรา 86 มาตรา 127 มาตรา 151 มาตรา 157 มาตรา 159 มาตรา 200 มาตรา 219 และมาตรา 221) นอกจากนี้ ในเวลาต่อมา ได้มีการเคลื่อนไหวขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกันอย่างจริงจังอีกครั้งหนึ่ง และสามารถที่จะแก้ไขเพิ่มเติมเกือบทั้งฉบับได้สำเร็จในปี พ.ศ. 2538 ในสมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย กล่าวคือ มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในหมวด 3 ถึงหมวด 11 (มาตรา 24 ถึงมาตรา 211)* การที่รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 มีผลใช้บังคับได้ไม่นาน ก็ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมติดต่อกันถึง 2 ครั้ง และครั้งละหลายมาตรา อีกทั้งยังทำให้พล.อ.สุจินดา คราประยูร ต้องลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไป จึงน่าที่จะมีสาเหตุมาจากปัจจัยต่อไปนี้

- 1) กลุ่มพลังทางการเมืองต่าง ๆ มีความไม่พึงพอใจในรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 เนื่องจากไม่ได้มีสาระสำคัญที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ซึ่งถูกคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติยกเลิกไปแต่อย่างใด
- 2) กลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย มีความไม่พึงพอใจในการสืบทอดอำนาจทางการเมืองของพล.อ.สุจินดา คราประยูร เนื่องจากมีการใช้กลวิธีต่าง ๆ เพื่อที่จะได้มีอำนาจทางการเมืองต่อไป
- 3) อดีตนักการเมืองจำนวนหนึ่งมีความไม่พึงพอใจที่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ออกคำสั่งอายัดและห้ามจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินของตน

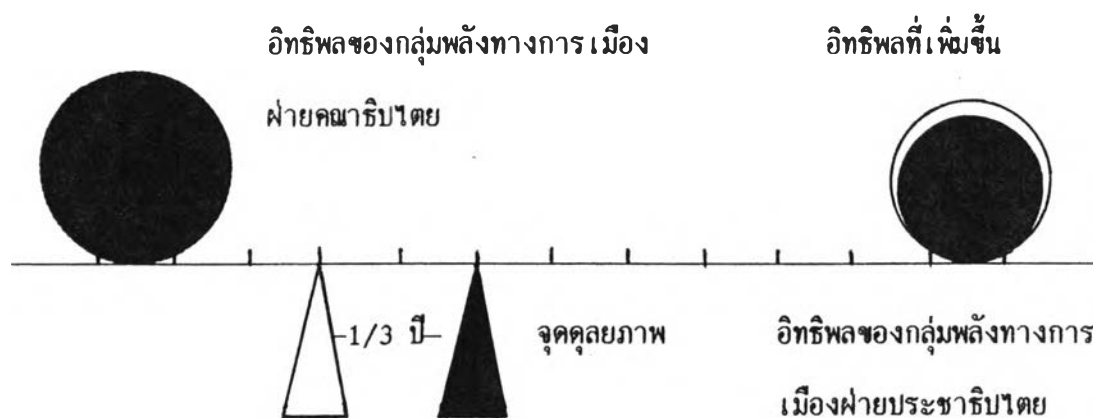
* มีการเรียกร้องให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในหลักการต่าง ๆ หลายหลักการ และได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนหนึ่งเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหลักการละฉบับ ซึ่งการขอแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจะทำให้เกิดความขัดแย้งในบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ที่มีได้แก้ไขเพิ่มเติมและโดยเหตุที่มีบุคคลต่าง ๆ เสนอแนวความคิดใหม่ ๆ ที่สมควรกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเกือบทั้งฉบับ.

4) กลุ่มหลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยมีความเข้มแข็งเพิ่มมากขึ้น จึงมีอิทธิพลและพลังในการเคลื่อนไหวต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม

5) กระแสความคิดแบบประชาธิปไตยได้แผ่กระจายไปทั่วโลก

ดังนั้น คุณภาพระหว่างกลุ่มหลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยกับกลุ่มหลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 แล้ว จึงเป็นไปดังภาพที่ 4

ภาพที่ 4 คุณภาพระหว่างกลุ่มหลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยกับกลุ่มหลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534



จากวิธีการและแนวทางในการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 และปีพุทธศักราช 2534 ดังกล่าว จึงน่าที่จะเป็นอาหารอย่างดีสำหรับกลุ่มหลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยที่ยึดอำนาจการปกครองประเทศ แล้วร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่มีลักษณะไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย เนื่องจากจะถูกต่อต้านอย่างรุนแรงเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม จนไม่สามารถที่จะสืบทอดอำนาจทางการเมืองได้เหมือนอย่างในอดีต