

รัฐประหาร วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534

บทนี้จะกล่าวถึงสภาวะการเมืองและสังคมที่นำไปสู่การทำรัฐประหาร โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ร.ส.ช.) ในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 และวิเคราะห์ความผิดพลาดของคณะ ร.ส.ช. และรัฐบาลพลเอก สุจินดา คราประยูร ที่เป็นสาเหตุทำให้เกิดการลุกฮือของประชาชนในเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” เมื่อวันที่ 17-20 พฤษภาคม 2535

1. สาเหตุของรัฐประหาร วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534

ก่อนเกิดเหตุการณ์รัฐประหารในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ร.ส.ช.) สภาพแวดล้อมทางการเมืองของประเทศไทยเต็มไปด้วยความขัดแย้ง โดยเฉพาะระหว่างรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ กับผู้นำของกองทัพ ซึ่งเหตุการณ์ความขัดแย้งดังกล่าวได้ปรากฏให้เห็นในรูปธรรมที่ชัดเจนตั้งแต่พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เข้าร่วมคณะรัฐบาลในตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีเมื่อเดือนมีนาคม 2533 เป็นที่รับรู้โดยนัยว่า พลเอกชวลิต คือตัวแทนของกองทัพที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศอย่างแท้จริง เพราะพลเอกชวลิต เพิ่งจะพ้นจากกองทัพในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกและผู้บัญชาการทหารสูงสุด ความคาดหวังของกองทัพในขณะนั้นก็คือ ทำอย่างไรจึงจะให้บทบาทของพลเอกชวลิต ในฐานะตัวแทนของกองทัพโดดเด่นเป็นที่เคารพหรือไม่เช่นนั้นอย่างน้อยต้องไม่ถูกลบหลู่ แต่เมื่อพลเอกชวลิต ถูกปรามาสจากร้อยตำรวจเอกเฉลิม อยู่บำรุง รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี จนกระทั่งต้องลาออกจากตำแหน่งเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2533 นั้น ความสัมพันธ์ระหว่างกองทัพกับรัฐบาลดูจะเย็นหมางขึ้นโดยทันที และเมื่อเกิดกรณีการจับกุมรถถ่ายทอดเสียงเคลื่อนที่ (MOBILE UNIT) สื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย โดยกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในวันที่มีพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นผู้บัญชาการ อันเป็นเสมือนการ “หักหน้า” ร้อยตำรวจเอกเฉลิม ผู้ดูแลรับผิดชอบหน่วยงานดังกล่าวโดยตรงนั้น ความขัดแย้งยิ่งดูรุนแรงขึ้นเป็นลำดับเมื่อพิจารณาถึงปฏิกิริยาของแต่ละฝ่ายที่แสดงออกต่อสาธารณชน¹

¹ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 37, ฉบับที่ 39 (15-21 มีนาคม 2534), หน้า 8-10.

นับตั้งแต่ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสืบต่อจาก พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งเป็นรัฐบาลที่ชื่อสัตย์สุจริตเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐบาล พลเอกชาติชาย ที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่าเป็นรัฐบาลที่มีการทุจริตคอร์รัปชันมากที่สุด จึงทำให้ภาพพจน์ของรัฐบาลพลเอกชาติชาย เสื่อมเสียเป็นอย่างมาก แม้ภาพที่ปรากฏต่อสายตาของสาธารณชนในอีกด้านหนึ่งจะแสดงให้เห็นว่าพลเอกชาติชาย มีทรรศนะที่กว้างไกลและทันสมัยในการเป็นผู้นำประเทศก็ตาม ภาพของรัฐบาลพลเอกชาติชาย จึงกลายเป็นสองภาพที่เคียงขนานคู่กันมาตลอด แม้ว่าฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลคือ กลุ่มผู้ใกล้ชิดกับนายกรัฐมนตรีและกลุ่มที่ปรึกษา ด้านนโยบายของนายกรัฐมนตรี ซึ่งรู้จักกันในชื่อว่า “บ้านพิษณุโลก” จะพยายามชูประเด็นการเป็นรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน แต่ฝ่ายผู้นำกองทัพซึ่งไม่พอใจกับการปฏิบัติของรัฐบาลมีความเห็นว่าแม้รัฐบาลพลเอกชาติชาย จะมีความชอบธรรมในการเข้ามาบริหารประเทศ เนื่องจากได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชน แต่แท้จริงแล้วเป็นการเลือกตั้งที่ไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม มีการใช้เงินซื้อเสียงและใช้อิทธิพลทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ อาศัยช่องทางการเลือกตั้งเป็นบันไดในการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองและพรรคพวก² ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มที่ปรึกษากองทัพพิษณุโลกกับผู้นำกองทัพจึงไม่ใช่เรื่องเชิงผลประโยชน์ แต่เป็นความขัดแย้งในเชิงความคิดและหลักการ แต่ความขัดแย้งในเชิงความคิดของทั้งสองฝ่ายนั้นเป็นเรื่องของความเชื่อในหลักการที่จะไม่ขยายวงออกไปมาก หากฝ่ายกองทัพจะไม่รู้สึกว่าการที่ปรึกษากองทัพพิษณุโลกนั้นมีบุคคลที่ชื่อ “พลตรี มนูญ รูปขจร” เข้ามาเกี่ยวข้องซึ่งเป็นที่รับรู้กันในวงกว้างและโดยเปิดเผยว่า พลตรี มนูญ กับนายทหาร จ.ป.ร.5 ที่ดำรงตำแหน่งระดับสูงในกองทัพขณะนั้นเปรียบเสมือน “น้ำกับน้ำมัน” ที่ไปด้วยกันแทบไม่ได้ การที่พลเอกชาติชาย ให้ความสำคัญกับ พลตรี มนูญ มากขึ้นทุกขณะ จึงทำให้ความคลางแคลงใจที่ฝ่ายกองทัพมีต่อพลเอกชาติชาย หรือกลุ่มคนที่มีอิทธิพลต่อความคิดของพลเอกชาติชาย มีเพิ่มมากขึ้นด้วย³ และฟางเส้นสุดท้ายที่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเอกชาติชาย กับฝ่ายกองทัพที่อยู่ภายใต้การนำของนายทหาร จ.ป.ร.5 ต้องสิ้นสุดลง ก็คือ การแต่งตั้งพลเอก อาทิตย์ กำลังเอก อดีตผู้บัญชาการทหารบกและผู้บัญชาการทหารสูงสุด ซึ่งดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีขึ้นมา

¹ “คณะที่ปรึกษากองทัพพิษณุโลก” ประกอบด้วยนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ อาทิ มรว. สุขุมพันธุ์ บริพัตร, ดร.ณรงค์ชัย อัครเศรณี, ดร.ชวนชัย อัครพันธ์, ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, นายพันศักดิ์ วิญญรัตน์, ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ.

² สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 37, ฉบับที่ 39 (15-12 มีนาคม 2534), หน้า 8-10.

³ เรื่องเดียวกัน.

เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมอีกตำแหน่งหนึ่งเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2534 ซึ่งทำที่ของฝ่ายกองทัพที่มีต่อพลเอก อาทิตย์ กล่าวได้ว่า “สิ้นเยื่อใย” กันมานับตั้งแต่พลเอก อาทิตย์ เกษียณอายุราชการแล้ว ถึงขนาดที่ครั้งหนึ่งเมื่อพลเอก สุจินดา คราประยูร ผู้บัญชาการทหารบกในขณะนั้นกล่าวกับผู้บังคับการกรมที่เข้ามาอวยพรเนื่องในงาน “ร้อยกรมแดนไกล รวมใจที่นายเดี๋ยว” เมื่อวันที่ 8 มกราคม 2534 ว่า “กองทัพไม่มีน้ำใจให้นายพลคนนี้อีกต่อไปแล้ว” นายพลที่ถูกระบุว่ากองทัพหมดสิ้นน้ำใจแล้วก็คือพลเอก อาทิตย์ กำลังเอก นั้นเอง⁴ การแต่งตั้งพลเอก อาทิตย์ ขึ้นมาเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมจึงเป็นเสมือนกับการแต่งตั้งบุคคลที่อยู่ฝ่าย “ตรงกันข้าม” กับกองทัพมาเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรง ประกอบกับข่าวลือการปลดผู้นำกองทัพ คือ พลเอก สุนทร คงสมพงษ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด พลเอก สุจินดา คราประยูร ผู้บัญชาการทหารบก ด้วยเหตุนี้ สถานการณ์จึงบีบบังคับให้ฝ่ายทหารต้องช่วงชิงทำรัฐประหารในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ

สาเหตุของรัฐประหาร วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 จึงเป็นผลมาจากพฤติกรรมของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งมีนายทุน นักธุรกิจการเมืองเป็นแกนหลักได้คิดที่จะกำจัดทหารออกจากอำนาจทางการเมืองโดยใช้วิธีการต่าง ๆ เช่น หาทางลดเกียรติภูมิของทหารในโอกาสต่าง ๆ หรือโดยการแต่งตั้งบุคคลที่นายทหารระดับคุมกำลังมีอาจรับได้เข้าไปดำรงตำแหน่งระดับสูงในกระทรวงกลาโหม นอกจากนี้ยังมีพฤติกรรมอื่น ๆ อีกมากที่ล้วนแล้วแต่มีจุดมุ่งหมายไปในทิศทางเดียวกันคือ การกำจัดทหารออกไปจากวงจรอำนาจการเมือง ด้วยเหตุนี้ การรัฐประหารจึงต้องเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เพราะถ้าไม่ช่วงชิงทำรัฐประหารเสียก่อน ผู้นำทางทหารอาจจะถูกปลดออกจากตำแหน่งได้ วิกฤตการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นจนถึงการโค่นล้มรัฐบาลพลเอกชาติชาย ลงนั้นไม่ได้เป็นผลมาจากความบกพร่องของตัวบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ แต่เป็นผลเนื่องมาจากรัฐบาลพลเอกชาติชาย ได้ละเมิด “กฎแห่งการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างพลัง 2 ฝ่ายคือ ข้าราชการประจำกับนักการเมือง” ซึ่งมีรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2521 รองรับอยู่ เพราะพลังของฝ่ายพรรคการเมืองยังไม่แข็งแกร่งเพียงพอที่จะครองอำนาจแต่เพียงฝ่ายเดียวได้ และพลังฝ่ายข้าราชการประจำโดยเฉพาะทหารก็ได้อ่อนแอจนต้องถอนตัวออกจากอำนาจการเมืองอย่างสิ้นเชิง⁵

⁴ เรื่องเดียวกัน.

⁵ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, “คำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมือง ชั้นปริญญา มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ภาคเรียนที่ 2/2534.”

2. เหตุการณ์รัฐประหาร วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534

ภายหลังจากที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ร.ส.ช.) ซึ่งประกอบด้วยทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ ตำรวจและพลเรือน ได้เข้าควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศไว้เมื่อเวลา 11.30 น. ของวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 แล้ว ก็ได้แต่งตั้งบุคคลสำคัญให้ดำรงตำแหน่งในกองบัญชาการคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติดังต่อไปนี้ คือ

1. พลเอก สุนทร คงสมพงษ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน เป็นหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ
2. พลเอก สุจินดา คราประยูร ผู้บัญชาการทหารบก เป็นรองหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ
3. พลเรือเอก ประพัฒน์ กฤษณจันทร์ ผู้บัญชาการทหารเรือ เป็นรองหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ
4. พลอากาศเอก เกษตร โรจนนิล ผู้บัญชาการทหารอากาศเป็น รองหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ
5. พลเอก อิศระพงศ์ หนูหนักดี รองผู้บัญชาการทหารบก เป็นเลขาธิการคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ

คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้ประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักรและชี้แจงถึงเหตุผลการเข้าควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศในครั้งนี้อย่างชัดเจน คือ⁶ ประการแรก พฤติการณ์การฉ้อราษฎร์บังหลวง คณะผู้บริหารประเทศได้ฉวยโอกาสอภัยอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ทางการเมือง แสวงหาประโยชน์ให้กับตนเองและพรรคพวกอย่างรุนแรงที่สุดอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน จนกลายเป็นเรื่องปกติธรรมดาของรัฐมนตรีเกือบทุกคน ที่ต้องแสวงหาเงินเพื่อสร้างฐานะความร่ำรวย เป็นฐานอำนาจทางการเมืองของตนเองและพรรคพวกต่อไป ดังจะเห็นได้จากโครงการขนาดใหญ่ ขนาดกลางจะมีนักการเมืองในระดับรัฐบาล เข้ามามีส่วนผลักดันให้เกิดขึ้น

⁶ ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ เล่มที่ 108, ตอนที่ 32 (23 กุมภาพันธ์ 2534), หน้า 1-5.

โดยอ้างถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ แต่แท้ที่จริงแล้วเป็นการอำพรางการแสวงหาประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ เท่านั้น ทั้ง ๆ ที่รู้อยู่แก่ใจว่ามีการฉ้อราษฎร์บังหลวงกันอย่างกว้างขวางในกลุ่มนักการเมืองระดับรัฐมนตรี รวมทั้งข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจระดับสูงบางท่านก็ตามแต่ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลกลับไม่เอาใจใส่ที่จะแก้ไขอย่างจริงจัง นอกจากนั้นประพตติมิชอบเสียเอง โดยการอ้างเหตุผลต่าง ๆ นานาเป็นการบังหน้า และกลับแสดงความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหาโดยการยืนยันว่า หากพบเห็นผู้ใดประพตติมิชอบให้นำใบเสร็จมายืนยันด้วย เมื่อการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและรุนแรง จนไม่สามารถจะหยุดยั้งได้ หากขึ้นปล่อยทิ้งไว้อาจสร้างความเสียหายอย่างสูงที่สุดให้กับชาติบ้านเมืองได้ จึงเป็นเหตุความจำเป็นประการแรก ที่จะต้องเข้าควบคุมอำนาจในการปกครอง

ประการที่สอง ข้าราชการการเมืองใช้อำนาจกดขี่ข่มเหงข้าราชการประจำที่ซื่อสัตย์สุจริตจากการที่ข้าราชการการเมือง ได้เข้าไปมีบทบาทและอำนาจสูงสุดในแต่ละส่วนราชการ จึงได้ถือโอกาสนี้สร้างบารมีทางการเมือง ทาส้มครพรรคพวก เพื่อเป็นฐานคะแนนเสียง เพื่อแสวงหาประโยชน์ให้ตนเองและพรรคพวก จึงทำให้ข้าราชการประจำผู้ซื่อสัตย์สุจริต ไม่ยอมตกเป็นเครื่องมือของนักทางการเมือง ข้าราชการไม่ก้าวหน้า ถูกข่มเหงรังแก หากมิยินยอมเป็นพรรคพวก หลายท่านต้องลาออกจากราชการ สิ่งเหล่านี้เป็นความเจ็บช้ำน้ำใจของข้าราชการประจำที่ไม่มีทางต่อสู้ จึงนับว่าเป็นการทำลายขวัญกำลังใจและขนบธรรมเนียมของข้าราชการอย่างไม่เคยเป็นมาก่อนในอดีต ปัญหาข้อนี้ เป็นเหตุผลประการที่สองของการควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ

ประการที่สาม รัฐบาลเป็นเผด็จการทางรัฐสภา นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล ได้ร่วมมือกับพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล รวมทั้งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีบ้านพิษณุโลก ได้ใช้อุบายอันแยบยลทางการเมืองสร้างภาพลวงตาประชาชนว่าเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้วพลิกแพลงหาประโยชน์ทำให้เป็นที่ประจักษ์โดยทั่วไปว่า แท้ที่จริงแล้ว เนื้อหาในการปฏิบัติทางการเมืองของรัฐบาลชุดนี้ได้ใช้ผลประโยชน์เป็นตัวนำนักการเมืองระดับรัฐมนตรี ที่ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร รวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ นำประเทศไปสู่การปกครองแบบเผด็จการทางรัฐสภา โดยมีประชาธิปไตยบังหน้าเป็นการรวมอำนาจการปกครองไว้ได้โดยสิ้นเชิง เมื่อเป็นเช่นนี้การวางตัวบุคคลตามตำแหน่งสำคัญทางการเมืองและข้าราชการประจำ จึงตกอยู่กับพรรคพวกของนายกรัฐมนตรีทั้งสิ้น เป็นช่องทางทำให้เกิดการกอบโกยผลประโยชน์อย่าง

มหากาล ที่ไม่มีบุคคลใดจะสามารถต่อต้านหรือทัดทานได้ จึงนับว่าเป็นภัยอันตรายอย่างยิ่งต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

ประการที่สี่ การทำลายสถาบันทางทหาร สถาบันทางทหารเป็นสถาบันข้าราชการประจำเพียงสถาบันเดียวที่ไม่ยอมตกอยู่ใต้อิทธิพลทางการเมืองของนักการเมือง พรรคการเมืองถึงแม้ว่าคณะรัฐบาลชุดปัจจุบันจะได้ใช้ความพยายามนานัปการ เพื่อบีบบังคับทำลายเอกภาพ ความรัก ความสามัคคีภายในกองทัพอย่างต่อเนื่อง แต่ก็ไม้อาจสามารถกระทำได้จากภาพโดยส่วนรวมทั่วไปจะเห็นว่ารัฐบาลได้เผชิญหน้ากับฝ่ายทหารมาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นกรณีลิตเติ้ลดีกักรถวิทยุสื่อสารเคลื่อนที่ การไม่ปลดร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง จากการเป็นรัฐมนตรีตามสัญญาสุภาพบุรุษ การปล่อยข่าวการปลดผู้นำทางทหารเป็นต้น การกระทำด้วยเล่ห์เพทุบายทำลายฝ่ายทหารดังกล่าว ฝ่ายทหาร จึงไม่สามารถจะอดกลั้นอีกต่อไปได้ และเป็นเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการควบคุมอำนาจการปกครองประเทศในครั้งนี้

ประการที่ห้า การบิดเบือนคดีล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์ เมื่อปี 2525 ประมาณ 9 ปีเศษที่ผ่านมา พลตรี มนูญ รูปขจร และพรรคพวก ได้บังอาจคบคิดวางแผนทำลายล้างราชวงศ์จักรีเพื่อล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์เปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศไปในแบบที่ตนเองและคณะได้กำหนดไว้ การวางแผนการชั่วร้ายดังกล่าวไม่สามารถทำได้สำเร็จ พล.ต. มนูญและพรรคพวก จำนวนถึง 43 คนถูกจับกุมในที่สุด และได้รับการช่วยเหลือจากกลุ่มคณะบุคคลมีอิทธิพลทางการเมืองให้ได้รับการประกันตัว จนสามารถก่อการปฏิวัติได้อีกถึงสามครั้ง นอกจากนั้น ยังได้รับการอุ้มชูจากพลเอก ชชาติชาย ชุณหะวัณ ให้ได้รับการเติบโตในอาชีพข้าราชการ จนเป็นนายทหารชั้นนายพลโดยรวดเร็ว ทั้งที่กระทำผิดโทษฐานก่อการกบฏและต้องคดีลอบสังหารบุคคลสำคัญ โดยเฉพาะคดีล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์ พลเอก ชชาติชายก็พยายามเบี่ยงเบนข้อเท็จจริง โยนความผิดให้ผู้อื่น ซึ่งสร้างความโกรธแค้นให้กับประชาชนทั่วไปผู้จงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์โดยทั่วไปเป็นอย่างยิ่ง การกระทำอันแสดงออกถึงความไม่จงรักภักดีเช่นนี้ เป็นเรื่องสำคัญที่สุดที่เหล่าทหารไม่สามารถอดทนอดกลั้นได้อีกต่อไป จึงได้ปรึกษาหารือกันทั้งสามเหล่าทัพรวมทั้งฝ่ายพลเรือนและตำรวจเข้าควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ จากเหตุผลและความจำเป็นทั้งห้าประการดังกล่าว คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติไม่สามารถที่จะปล่อยให้ภาวะระส่ำระสายของบ้านเมืองเกิดขึ้นอย่างรุนแรงต่อไปได้อีก เพื่อดำรงไว้ซึ่งความมั่นคงของสถาบันชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ และ

การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นองค์พระประมุข จึงจำเป็นต้องใช้วิธีในการเข้าควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศ และคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ จะดำเนินการจัดระบบการบริหารราชการแผ่นดินให้กลับสู่สภาพปกติโดยเร็วที่สุด จึงขอแถลงการณ์ให้ประชาชน ได้ทราบโดยทั่วกัน

หลังจากนั้นได้มีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 ในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 โดยพลเอก สุนทร คงสมพงษ์ หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ และในวันที่ 2 มีนาคม 2534 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี

ตามมาตรา 7 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 ได้กำหนดให้ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนไม่น้อยกว่าสองร้อยคนแต่ไม่เกินสามร้อยคน สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติและจัดทำรัฐธรรมนูญ (มาตรา 6) บทบัญญัติมาตรา 7 จึงเป็นการกำหนดให้ตัวแทนของกลุ่มทหารซึ่งมีอำนาจในการปกครองในขณะนั้น เป็นผู้เสนอรายชื่อและแต่งตั้งบุคคลจำนวนหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญที่จะบังคับใช้ต่อไป ดังนั้นด้วยเงื่อนไขของบทบัญญัติดังกล่าว ทำให้กลุ่มทหารที่มีบทบาททางการเมืองในขณะนั้นสามารถกำหนดแนวทางของร่างรัฐธรรมนูญได้ ดังจะเห็นได้จากพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวน 292 คน เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2534 โดยมี พลเอก สุนทร คงสมพงษ์ เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งประกอบไปด้วยบุคคลตามสาขาอาชีพต่าง ๆ ดังนี้⁷

⁷ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 38, ฉบับที่ 36 (9-15 กุมภาพันธ์ 2535), หน้า 12.

ตารางที่ 5.1 สมาชิกสมานิติบัญญัติแห่งชาติ

ประเภทอาชีพ	จำนวนคน	คิดเป็นร้อยละ
รับราชการทหาร	133	45.55
รับราชการ	44	15.07
รับราชการตำรวจ	2	.68
ข้าราชการบำนาญ	23	7.88
นักการเมือง	4	1.37
นักธุรกิจ	45	15.41
นายธนาคาร	9	3.08
พนักงานรัฐวิสาหกิจ	10	3.43
นักหนังสือพิมพ์	5	1.71
นายแพทย์	3	1.03
สถาปนิก	2	.68
รับจ้าง	4	1.37
ทนายความ	3	1.03
เกษตรกร	3	1.03
อื่น ๆ	2	.68
รวม	292	100.00

ที่มา : มติชนสุดสัปดาห์ ปีที่ 11 ฉบับที่ 553 (7 เมษายน 2534) หน้า 8.

จากตารางที่แสดงออกมานี้ จะเห็นได้ว่า สมาชิกสมานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวน 292 คน เป็นกลุ่มข้าราชการประจำฝ่ายทหารถึง 133 คน เทียบเท่ากับร้อยละ 45.55 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ซึ่งรายชื่อสมาชิกสมานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวน 292 คนนี้ มีเหตุแห่งที่มาอันเกิดจากการคัดเลือกโดย⁸

⁸ มติชนสุดสัปดาห์, ปีที่ 11, ฉบับที่ 553 (7 เมษายน 2534), หน้า 8.

1. พลเอก สุนทร คงสมพงษ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ในฐานะประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (สภา ร.ส.ช.) ได้รับโควตา 100 ชื่อ
2. พลเอก สุจินดา คราประยูร ผู้บัญชาการทหารบก ในฐานะรองประธานสภา รสช.ได้รับโควตา 50 ชื่อ
3. พลอากาศเอก เกษตร โรจนนิล ผู้บัญชาการทหารอากาศ ในฐานะรองประธานสภา รสช.ได้รับโควตา 50 ชื่อ
4. พลเรือเอก ประพัฒน์ กฤษณจันทร์ ผู้บัญชาการทหารเรือ ในฐานะรองประธานสภา รสช.ได้รับโควตา 50 ชื่อ
5. พลเอก อิศระพงศ์ หนูหนักดี รองผู้บัญชาการทหารบก ในฐานะเลขาธิการสภา รสช.ได้รับโควตา 50 ชื่อ

หลังจากนั้นกลุ่มผู้นำในสภา รสช.ทั้ง 5 คนนี้ จะนำรายชื่อบุคคลที่ตนเสนอมาร่วมประชุมพิจารณาและเลือกสรรอีกครั้งหนึ่ง โดยการยกมือออกเสียง 3 ใน 5 การแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งประกอบไปด้วยกลุ่มทหารเป็นส่วนใหญ่ดังกล่าว ทำให้กลุ่มทหารสามารถคุมเสียงข้างมากในสภาได้อย่างเด็ดขาด และสามารถกำหนดแนวทางและการดำเนินงานของสภาได้ตามที่กลุ่มต้องการ ดังนั้น ความผิดพลาดของสภา รสช.จนเป็นเหตุให้ประชาชนเกิดความไม่พอใจ ก็เนื่องมาจากการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นไปในลักษณะที่มีการเล่นพรรคเล่นพวกมากเกินไป

ในการประชุมสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2534 ซึ่งมีองค์ประชุมสมาชิก 244 คน ได้ลงมติเป็นเอกฉันท์แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 20 คน ได้แก่⁹

- | | |
|-----------------------|---------------------------------|
| 1. นายมีชัย ฤชุพันธ์ | 2. พลโท สมิง ไตลังคะ |
| 3. นายสมภพ โหตระกิตย์ | 4. คุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันท์ |

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

5. นายวิษณุ เครืองาม	6. นายทักษพล เจียมวิจิตร
7. นายเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม	8. นายโกเมน ภัทรภิรมย์
9. นายทินพันธุ์ นาคะตะ	10. นายประเสริฐ นาสกุล
11. นายอรุณ ภาณุพงศ์	12. นายไพศาล กุมาลย์วิสัย
13. นายสวัสดิ์ คำประกอบ	14. นายชาติ เมืองนาโพธิ์
15. นายอดุลย์ วิเชียรเจริญ	16. นายลิขิต ชีรเวคิน
17. นายยุวรัตน์ กมลเวชช	18. นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ
19. นายสุจิต บุญบงการ	20. นายสมศักดิ์ ชูโต

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้มีนายมีชัย ฤชุพันธ์ รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีการประชุมกันทั้งสิ้น 36 ครั้ง และเสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อนายอูกฤษ มงคลนาวิน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2534 ระหว่างที่ร่างรัฐธรรมนูญ จะเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีหลายประเด็นถูกวิพากษ์วิจารณ์และคัดค้าน จากบุคคลหลายฝ่ายว่าเป็นเผด็จการ แม้ว่าคณะกรรมการชุดนี้จะพยายามไม่ให้ภาพของตัวเองออกมาในลักษณะเป็น “ตัวแทน” ของกลุ่มผู้ยึดอำนาจก็ตาม แต่ก็ยังถูกตั้งฉายาให้เป็น “20 ออร์หันต์”¹⁰ สำหรับประเด็นที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์และคัดค้านอย่างหนัก คือ¹¹

1. คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ

สาระ คณะกรรมการรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้อยู่ในหมวดที่ 6 เริ่มตั้งแต่มาตรา 83-92 คณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีทั้งสิ้น 9 คน เป็นประธาน 1 คน กรรมการ 8 คน กรรมการ 8 คน มีที่มาดังนี้

ให้คณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) เลือก 2 คน ให้สภาผู้แทนราษฎร เลือก 2 คน ให้วุฒิสภา เลือก 2 คน ให้คณะรัฐมนตรี เลือก 2 คน จากนั้นทั้ง 8 คนนี้จะเลือกผู้เป็นประธานในบทเฉพาะกาลบัญญัติว่า ขณะที่ยังไม่มีสภาผู้แทนราษฎรให้สภานิติบัญญัติทำหน้าที่แทน และวุฒิสภา ซึ่งยังไม่มีเช่นกันนั้นให้สภา รสช. ทำหน้าที่แทน

¹⁰ มติชนสุดสัปดาห์, ปีที่ 12, ฉบับที่ 593 (3 มกราคม 2535), หน้า 10.

¹¹ มติชนสุดสัปดาห์, ปีที่ 12, ฉบับที่ 579 (27 กันยายน 2534), หน้า 8.

อำนาจหน้าที่ระบุเอาไว้ในมาตรา 88 รวม 6 ประการ ที่สำคัญคือ

สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงกรณี ส.ส.หรือวุฒิสมาชิกกระทำการอันเป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์การเป็น ส.ส.หรือวุฒิสมาชิก กรณีปรากฏหลักฐานน่าเชื่อถือได้ว่า ส.ส.ผู้ใด ชื้อเสียง

เสนอรายชื่อผู้สมควรเป็นวุฒิสมาชิกมีจำนวนไม่น้อยกว่า 5 เท่าของจำนวนวุฒิสมาชิกทั้งหมดแล้วให้ผู้ถูกเสนอชื่อทั้งหมดนี้เลือกกันเอง กล่าวคือเสนอชื่อไม่น้อยกว่า 1,350 คน แล้วให้เลือกเหลือ 270 คน

กำกับและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริต

พิจารณาชี้ขาดการแบ่งเขตเลือกตั้งกรณีมีพรรคการเมืองร้องคัดค้านว่าไม่เป็นธรรม

ประเด็นคัดค้าน คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ 9 คนนี้จะเป็นคนของสภา รสช.ถึง 7 คน ยกเว้นแค่เพียง 2 คนเท่านั้นที่เสนอโดย ก.ต.เมื่อกรรมการรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่เป็นคนของสภา รสช.จึงนอกจากจะแต่งตั้งวุฒิสมาชิกเป็นของตัวเองแล้วยังมีอำนาจควบคุม ส.ส.ได้อีกด้วย ที่สำคัญในร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 92 บัญญัติว่าการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญได้รับการคุ้มครอง ใครจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวในทางใดมิได้

2. การแก้ไขรัฐธรรมนูญ

สาระ ในมาตรา 233 ของร่างรัฐธรรมนูญบัญญัติวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมเอาไว้ 7 ประการ ที่สำคัญคือ การเสนอการแก้ไขต้องทำเป็นญัตติจากคณะรัฐมนตรีหรือจาก ส.ส.ไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของ ส.ส.ทั้งหมดหรือจาก ส.ส.และวุฒิสมาชิกไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดของทั้ง 2 สภา

ในขั้นรับหลักการวาระที่ 1 ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดของทั้ง 2 สภา

ในวาระที่ 2 พิจารณาเรียงลำดับมาตราให้ถือเอาเสียงข้างมาก

ในวาระที่ 3 ให้ใช้เสียงเห็นชอบไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนทั้งหมดของทั้ง 2 สภา เช่นเดียวกับวาระที่ 1

ประเด็นคัดค้าน การแก้ไขตามที่บัญญัติไว้นี้ยากเกินไปจนสุดวิสัยที่จะแก้ไขได้ การบัญญัติให้ใช้เสียง 2 ใน 3 ทั้งในวาระที่ 1 และวาระที่ 3 นั้นหมายความว่า ต้องใช้คะแนนเสียงถึง 420 เสียง ลำพัง ส.ส.ทั้งสภาคือ 360 คนเห็นชอบให้แก้ไขก็ยังไม่อาจกระทำได้ ต้องอาศัยวุฒิสมาชิกอีกถึง 60 คนซึ่งเป็นไม่ได้เพราะวุฒิสมาชิกล้วนแต่เป็นคนของสภา รสช. ดังที่คัดค้านมา ตั้งแต่ประเด็นคณะกรรมการรัฐธรรมนูญแล้ว

3. วิธีเลือกตั้งแบ่งเขต เรียงเบอร์ 7 คน

สาระ มาตรา 113 ให้เลือกตั้งแบบแบ่งเขตเรียงเบอร์ โดยแบ่งเขตละ 7 คน จังหวัดใดมี ส.ส.ได้เกิน 7 คน ให้แบ่งโดยแต่ละเขตจะต่างกันเกิน 1 คนไม่ได้ (เช่นมี ส.ส.ได้ 8 คน แบ่งเป็นเขตละ 4-4 ถ้ามี ส.ส.ได้ 9 คน แบ่งเป็นเขตละ 4-5 ถ้ามี ส.ส.ได้ 10 คน แบ่งเขตละ 5-5 เป็นต้น)

ประเด็นคัดค้าน เขตละ 7 คนใหญ่เกินไป ส.ส.ดูแลราษฎรไม่ทั่วถึง อีกทั้งเขตกว้าง ไม่ได้ป้องกันการซื้อเสียง เพราะผู้สมัครยังสามารถซื้อเสียงได้เช่นเดิม

เสียงคัดค้านเกรงว่าสภานิติบัญญัติฯจะแปรญัตติให้เป็นแบ่งเขต เขตละ 7 คน แต่ให้เลือกเบอร์เดียว

เสียงคัดค้านเสนอให้เลือกแบบแบ่งเขต เรียงเบอร์เขตละ 3 คนเสมือนเมื่อรัฐธรรมนูญ ปี 2521 หรือเลือกแบ่งเขตละ 1 คน ซึ่งเรียกกันว่าวันแมนวันโหวต

4. ส.ส.เป็นรัฐมนตรีห้ามทำหน้าที่ ส.ส.

สาระ มาตรา 175 บัญญัติว่า รัฐมนตรีซึ่งมาจากวุฒิสมาชิกหรือ ส.ส.จะปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้สิทธิในฐานะเป็นวุฒิสมาชิกหรือ ส.ส.ในระหว่างการดำรงตำแหน่งไม่ได้

ประเด็นคัดค้าน โดยเฉพาะห้าม ส.ส.ทำหน้าที่ ส.ส.หากไปเป็นรัฐมนตรีนั้น ทำให้รัฐบาลต้องหาเสียงสนับสนุนเพิ่มขึ้นอีก พรรคฝ่ายค้านในสภาจะมีน้อยทำให้เกิดสภาพ "พวกมากลากไป" ได้ง่าย

นอกจากนั้นจะมีปัญหาในแง่ของสิทธิที่ ส.ส.พึงได้รับ เช่น การเดินทางโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เมื่อเป็นรัฐมนตรีแล้วสิทธินี้จะต้องถูกตัดหรือไม่

5. จำนวนวุฒิสมาชิกและอำนาจหน้าที่

สาระ มาตรา 104 บัญญัติว่า ให้มีวุฒิสมาชิกจำนวน 270 คน (3 ใน 4 ของจำนวน ส.ส.) และในมาตรา 165 บัญญัติว่า วุฒิสมาชิกไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของวุฒิสมาชิกทั้งหมด มีสิทธิ์ยื่นญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปรัฐบาลโดยไม่มีการลงมติ

ประเด็นคัดค้าน จำนวนวุฒิสมาชิก 270 คนหรือ 3 ใน 4 ของ ส.ส.นั้นมากเกินไป ควรจะมี 100-150 คนก็น่าจะเพียงพอ สำหรับบทบาทของวุฒิสมาชิกควรเป็นพี่เลี้ยงกลั่นกรองกฎหมาย การให้อำนาจซักฟอกรัฐบาล แม้จะไม่ต้องลงมติแต่ก็เป็นบทบาททางการเมืองที่สร้าง กระแสกดดันรัฐบาลได้

ภายหลังจากที่คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญเสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อนายอุกฤษ มงคลนาวิน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2534 แล้วนั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้ลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณา ขั้นตอนไปเป็นการแปรญัตติโดยมีการเลือกคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญมีจำนวน 25 คน คือ

1. นายไอสด	โกศิน (ประธาน)	2. นายโกเมน	ภัทรภริมย์ (เลขานุการ)
3. นายวีระ	ปิตรชาติ (โฆษก)	4. พลเอก จำแลง	อุชูโกมล
5. พลตรี ชัยณรงค์	หนูนุกัดดี	6. นายชาติเชื้อ	กรรณสูต
7. นายไพบูลย์	ลิมปพยาม	8. นายไพโรจน์	ล้ำชำ
9. พลอากาศเอก เฉลย	วรินทราคม	10. นายทินพันธุ์	นาคะตะ
11. คุณหญิงนันทกา	สุประภาตะนันท์	12. นานปัจจัย	บุญนาค
13. พลอากาศเอก ประชุม	ฉายศิริ	14. นายพิชัย	วาศนาสง
15. นายไพบูลย์	ช่างเรียน	16. พลเรือโท ปรีดา	การสุทธิ
17. นายวิกิจ	วีรานูวัตดี	18. พลโท ศัลย์	ศรีเพ็ญ
19. พลตำรวจโท วิโรจน์	เปาอินทร์	20. นายสุวิช	พุทธระกูล
21. นายสุวรรณ	จันทร์สม	22. นายสรรเสริญ	ไกรจิตติ
23. พลอากาศโท วีระพงษ์	สิงห์เสนี	24. นายกรพจน์	อัศวินวิจิตร
25. นายแพทย์อุทัย	สุดสุข		

การแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ 25 คนนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ให้บุคคลเพียงคนเดียว คือ นายสุรชาติ หอวัฒนกุล เสนอรายชื่อคณะกรรมการฯ

ทั้ง 25 คน มีผู้รับรองครบถ้วนและไม่มีผู้ใดเสนอบุคคลอื่นแข่งขัน พฤติกรรมทำนองนี้ก็เหมือนกับ การประชุมของรัฐสภาในระบบคอมมิวนิสต์ที่พรรคคอมมิวนิสต์ทำบัญชีรายชื่อไว้เรียบร้อยแล้ว ให้สภาลงมติสนับสนุนเป็นเพียงพิธี คณะกรรมาธิการฯ จำนวน 25 คนนี้ มีบุคคลที่มีความรู้ทางด้านกฎหมายเพียง 3 คน ทางรัฐศาสตร์ 2 คน แสดงให้เห็นว่ามีการเล่นพรรคเล่นพวกกันมาก คณะกรรมาธิการฯ ชุดดังกล่าวจึงเปรียบเสมือน “ร่างทรง” ของสภา ร.ส.ช. เพื่อดำเนินการให้ร่างรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่สามารถสืบทอดอำนาจให้กับสภา ร.ส.ช. ได้ต่อไป¹²

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในขั้นกรรมาธิการวิสามัญนี้ คณะกรรมาธิการและสมาชิกสภานิติบัญญัติฯ ได้เสนอขอแปรญัตติและแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติตามร่างเดิมในหลายมาตราที่ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์และคัดค้านดังนี้

ในการพิจารณาหมวด 6 ว่าด้วยกรรมการรัฐธรรมนูญ (มาตรา 83-92) สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลายคนได้อภิปรายแปรญัตติขอตัดบทบัญญัตินี้ออกทั้งหมดโดยให้เหตุผลว่า กรรมการรัฐธรรมนูญจะเป็นองค์กรที่เป็นอำนาจที่ 4 นอกเหนือจากอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ อำนาจของกรรมการรัฐธรรมนูญได้เข้ามาก้าวล่วงอำนาจอธิปไตยทั้ง 3 ฝ่าย นอกจากนี้อำนาจของกรรมการชุดนี้ยังมืออย่างล้นฟ้าเพราะไม่สามารถจะฟ้องร้องได้ และประเด็นที่ถกกันมากคือ อำนาจในการสอบสวน ซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลสามารถเข้าไปสอบสวนคนนั้นคนนี้ได้ แต่การสอบสวนดังกล่าวไม่มีกระบวนการเหมือนกระบวนการยุติธรรม ที่จะต้องกระทำไปตามประมวลวิธีพิจารณาความอาญาหรือแพ่ง กรรมการรัฐธรรมนูญจะเหมือนกับ คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน คือเอาเรื่องมาพิจารณาแล้วเสนอโดยไม่มีหลักเกณฑ์เหตุผล อีกประการหนึ่งคือ หากมีการตั้งกรรมการรัฐธรรมนูญขึ้นมา ก็จะเหมือนการตั้งครุมาคมเด็ก ซึ่งมอง ส.ส.เป็นเด็ก นอกจากนี้อำนาจของกรรมการรัฐธรรมนูญยังมีมากกว่าสภาเสียอีก หากกรรมการรัฐธรรมนูญประพฤติไม่ชอบ ใครจะดูแลกรรมการชุดนี้ และบทกำหนดเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการรัฐธรรมนูญ 5 ปี ไม่สอดคล้องกับวาระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีวาระเพียง 4 ปีเท่านั้น และถึงแม้จะมีการยุบสภา กรรมการรัฐธรรมนูญก็ยังไม่หมดสภาพ ประการสำคัญ หากมีผู้เสียประโยชน์ในการเลือกตั้งหรือแพ้การเลือกตั้ง ก็จะทำ

¹² เขียน ชีระวิทย์, วิกฤตการณ์การเมืองไทย : กรณีพฤษภาทมิฬ 2535, หน้า 124.

เรื่องร้องเรียนเข้ามาที่กรรมการชุดนี้จนทำงานกันไม่ไหว ดังนั้น จากเหตุผลของผู้แปรญัตติ จึงทำให้คณะกรรมการการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญลงมติตัดบทบัญญัตินี้ออกจากรัฐธรรมนูญ¹³

ในการพิจารณามาตรา 113 เกี่ยวกับวิธีการเลือกตั้ง นายวิระ ปิตรชาติ โฆษกคณะกรรมการการพิจารณารัฐธรรมนูญแถลงภายหลังการประชุมว่า ที่ประชุมเสียงส่วนใหญ่ได้กำหนดให้เลือกตั้งแบบแบ่งเขต เขตละ 7 คน โดยให้ผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนเลือกตั้งตามรายชื่อที่พรรคการเมืองเสนอหรือพวงใหญ่เบอร์เดียว ซึ่งกรรมการให้เหตุผลว่า เพื่อต้องการให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งและให้พรรคการเมืองมีจำนวนลดน้อยลง จะทำให้เป็นการต่อสู้แบบนโยบายพรรคมากขึ้น อีกประการหนึ่งคือ เพื่อให้พรรคการเมืองพัฒนาตนเอง คัดเลือกส่งผู้สมัครที่ดีที่สุดทั้งพวงและทำให้พรรคการเมืองเล็ก ๆ จะต้องรวมตัวสู้กับพรรคการเมืองใหญ่ในการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นประโยชน์ในการพัฒนาประชาธิปไตย รวมทั้งจะลดค่าใช้จ่ายของผู้สมัคร หากเป็นการเลือกตั้งแบบเรียงเบอร์จะเสียค่าใช้จ่ายสูงทำให้มีการทุ่มเงินซื้อเสียง¹⁴

ในมาตรา 119 คณะกรรมการฯ ได้ตัดวงเล็บข้อ จ. ที่กำหนดให้ผู้สมัครเลือกตั้งต้องมีภูมิลำเนาในเขตเลือกตั้งต่อเนื่องเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 2 ปีขึ้นไป เพราะคำว่า ภูมิลำเนาในประมวลกฎหมายแพ่งมีความหมายกว้าง แม้ไม่มีที่อยู่แต่หากปรากฏตัวก็ให้ถือว่าเป็นภูมิลำเนา

ในมาตรา 121 เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง คณะกรรมการฯ ได้ตัดวงเล็บ 8 ที่กำหนดคุณสมบัติข้อห้ามว่าบุคคลใดเคยถูกศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือถูกวินิจฉัยโดยชอบด้วยกฎหมายว่า ร่ำรวยหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ซึ่งกรรมการได้แยกทรัพย์สินออกจากสิทธิ์ในการลงสมัครเลือกตั้ง ซึ่งสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้¹⁵

สำหรับที่มาของวุฒิสมาชิกกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งวุฒิสมาชิกและให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเช่นเดิม และให้วุฒิสมาชิกคงอำนาจไว้ตามร่างเดิม เช่น มีสิทธิ์ยื่นกระทู้ถามขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล, พิจารณาพระราชกำหนด, พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

¹³ มติชนสุดสัปดาห์, ปีที่ 12, ฉบับที่ 560 (14 สิงหาคม 2534), หน้า 4.

¹⁴ มติชนสุดสัปดาห์, ปีที่ 12, ฉบับที่ 585 (10 พฤศจิกายน 2534), หน้า 5.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน.

ประจำปี, พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์หรือเศรษฐกิจของประเทศและประธานรัฐสภาเห็นชอบด้วย, ให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประชุมร่วมกันเพื่อเลือกนายกรัฐมนตรี

ในมาตรา 233 เกี่ยวกับวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กรรมการฯ ได้แก้ไขตามที่มีผู้ขอแปรญัติให้ใช้เสียงเพียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของทั้ง 2 สภาในการลงมติวาระที่ 1 และ 3 (315 คน) สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ จากเดิมที่กำหนดไว้ต้องใช้เสียง 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกของทั้ง 2 สภา

นอกจากนี้กรรมการฯ ยังแก้ไขเพิ่มเติมจำนวนของคณะรัฐมนตรีเป็น 48 คน รวมนายกรัฐมนตรีอีก 1 คน เป็น 49 คน จากเดิมที่มีรัฐมนตรีเป็น 44 คน เพราะพิจารณาได้ว่าล่วงหน้าในการรองรับการตั้งคณะกรรมการใหม่ เช่น กระทรวงแรงงาน และกระทรวงการสื่อสาร เป็นต้น¹⁶

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญชุดดังกล่าวนี้ ได้แสดงเจตนาอย่างเด่นชัดที่จะอาศัยรูปการแห่งระบอบเผด็จการมาเป็นเครื่องมือเพื่อสืบทอดอำนาจให้กับกลุ่มผู้มีอำนาจในสภา รสช. จนได้รับฉายาว่าเป็น “25 ร่างทรง รสช.” ประเด็นของร่างรัฐธรรมนูญที่แสดงให้เห็นว่าร่างขึ้นเพื่อสืบทอดอำนาจ คือ¹⁷

1. ให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา (มาตรา 94)
2. เปิดโอกาสให้ผู้ที่เคยถูกศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือถูกวินิจฉัยโดยชอบด้วยกฎหมายว่าร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ (มาตรา 121) เพราะในมาตรานี้คณะกรรมการฯ ตัดข้อความดังกล่าวออกจากร่างเดิม
3. ให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี (มาตรา 173)

¹⁶ เรื่องเดียวกัน

¹⁷ มติชนรายวัน, ปีที่ 14, ฉบับที่ 4999, (16 พฤศจิกายน 2534), หน้า 5.

4. เปิดโอกาสให้บุคคลที่ถูกอายัดทรัพย์สิน ทรัพย์สิน เป็นรัฐมนตรีได้ (มาตรา 176) เพราะในมาตรานี้ คณะกรรมาธิการฯ ได้ตัดคุณสมบัติต้องห้ามของผู้ที่ถูกอายัดทรัพย์สิน อายัดทรัพย์สิน ร่ำรวยผิดปกติออกจากร่างเดิม

5. ในส่วนของบทเฉพาะกาลที่แสดงถึงเจตนาของการสืบทอดอำนาจ คือ

5.1 ให้ประธานสภา รสช.เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจนกว่าคณะรัฐมนตรีชุดใหม่จะเข้ารับหน้าที่

5.2 ให้ประธานสภา รสช.เป็นผู้เสนอแต่งตั้งวุฒิสมาชิกจำนวนไม่เกิน 360 คน มีวาระ 4 ปี นับแต่แต่งตั้งวุฒิสมาชิก

5.3 ให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เทียบเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคือ

ก. ให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประชุมร่วมกัน เพื่อเลือกนายกรัฐมนตรี

ข. พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ค. อภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล

ง. พิจารณาพระราชกำหนด

จ. พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์หรือเศรษฐกิจของประเทศ และประธานรัฐสภาเห็นชอบด้วย

5.4 ให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองได้

เมื่อเป็นที่ประจักษ์ชัดว่า การร่างรัฐธรรมนูญในลักษณะเช่นนี้ ได้สื่อถึงเจตนาของนายทหารกลุ่มหนึ่งที่ต้องการจะสืบทอดอำนาจต่อไป จึงก่อให้เกิดกระแสคัดค้านและไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญในหลายประเด็นดังที่กล่าวมาแล้ว โดยในวันที่ 16 พฤศจิกายน 2534 องค์กรต่าง ๆ ได้แก่ พรรคความหวังใหม่ พรรคพลังธรรม พรรคประชาธิปัตย์ พรรคเอกภาพ พรรคชาติประชาชน คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย สหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย ฯลฯ ได้ร่วมกันออกแถลงการณ์เรื่องรัฐประหารซ้ำ และยึดอำนาจแบบถาวร โดยในแถลงการณ์นี้ได้กล่าวโจมตีนายทหารกลุ่มหนึ่งที่เข้ายึดอำนาจการปกครอง

ประเทศโดยอ้างว่ากระทำโดยความจำเป็น และสัญญาว่าจะพัฒนาประชาธิปไตยตลอดจนคืนอำนาจให้แก่ประชาชน แต่แท้จริงแล้วนายทหารกลุ่มนี้ อาศัยอำนาจการปกครองเสนอแต่งตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้น เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการฯ ก็สนองตามนโยบาย การสืบทอดอำนาจ จึงขอคัดค้านแผนการสืบทอดและครอบครองอำนาจแบบถาวรดังกล่าว¹⁸ เหตุการณ์คัดค้านร่างรัฐธรรมนูญมีขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในวันเดียวกับที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีการประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 2 เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2534 ทางฝ่ายคัดค้านร่างรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการพรรคเพื่อประชาธิปไตย สหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย พรรคความหวังใหม่ พรรคพลังธรรม พรรคเอกภาพ พรรคประชาธิปไตย และประชาชนได้ร่วมชุมนุมกันที่ท้องสนามหลวง และประกาศจะแก้ไขรัฐธรรมนูญ 5 ประเด็นคือ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ให้โอกาสพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากสองพรรคแรกจัดตั้งรัฐบาล นายกรัฐมนตรีมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิกมีหน้าที่เพียงกลั่นกรองร่างกฎหมายเท่านั้น ข้าราชการประจำเป็นข้าราชการการเมืองไม่ได้ และที่รัฐสภาในวันเดียวกัน ตัวแทนนักศึกษาจากสถาบันต่าง ๆ รวม 7 คน ประกาศอดข้าวประท้วงรัฐธรรมนูญเผด็จการจนกว่าจะมีการตัดบทเฉพาะกาลที่เป็นการสืบทอดอำนาจของ รสช. ในประเด็นที่สภา รสช. สามารถแต่งตั้งวุฒิสมาชิกและวุฒิสมาชิกมีอำนาจเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีอีกทั้งยังมีอำนาจเทียบเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกไปด้วย¹⁹

ภายหลังการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญผ่านวาระที่ 2 แล้ว เนื่องจากร่างรัฐธรรมนูญยังมีเงื่อนไขที่ไม่เป็นประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นการคงบทเฉพาะกาลที่เกี่ยวกับการเพิ่มอำนาจวุฒิสมาชิกให้เท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งก่อให้เกิดกระแสต่อต้านร่างรัฐธรรมนูญเผด็จการอย่างรุนแรง เนื่องจากสื่อให้เห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเงื่อนไขที่จะ "สานต่ออำนาจ" ให้แก่คณะทหารในสภา รสช. อย่างกระจ่างชัดที่สุด โดยกลุ่มพลังประชาธิปไตยฝ่ายต่าง ๆ อาทิ กลุ่มนักวิชาการ องค์กรนิสิตนักศึกษา พรรคการเมืองบางพรรค และประชาชนได้ต่อต้านคัดค้านร่างรัฐธรรมนูญในรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่²⁰

¹⁸ มติชนสุดสัปดาห์, ปีที่ 12, ฉบับที่ 587 (22 พฤศจิกายน 2534), หน้า 4.

¹⁹ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 38, ฉบับที่ 25 (24-30 พฤศจิกายน 2534), หน้า 7.

²⁰ มติชนสุดสัปดาห์, ปีที่ 12, ฉบับที่ 589 (3 ธันวาคม 2534), หน้า 6.



1. เขียนจดหมายคัดค้านเพื่อแสดงความไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ โดยพลตรีจำลอง ศรีเมือง เรียกร้องให้ประชาชนทุกองค์การส่งจดหมายไปยังสมาชิกรัฐสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติ หรือ ส่งจดหมายคัดค้านร่างรัฐธรรมนูญไปยังหนังสือพิมพ์ฉบับต่าง ๆ
2. ลงชื่อคัดค้าน โดยองค์กรนิสิตนักศึกษา และพรรคการเมืองต่าง ๆ ได้ลารายชื่อประชาชนที่คัดค้าน เพื่อส่งไปยังสมาชิกรัฐบัญญัติแห่งชาติแสดงให้เห็นว่า มีผู้คัดค้าน เป็นจำนวนมาก
3. จัดชุมนุมประชาชน ที่ท้องสนามหลวง โดยพรรคพลังธรรม พรรคประชาธิปัตย์ พรรคความหวังใหม่ พรรคเอกภาพ
4. โปสเตอร์คัดค้าน พรรคประชาธิปัตย์ เป็นพรรคแรกที่จัดพิมพ์โปสเตอร์ 1 แสนใบ มีข้อความว่า "เอารัฐธรรมนูญเผด็จการคืนไป เอาประชาธิปไตยคืนมา"
5. แฉลงการณ์ พรรคการเมืองที่ออกแถลงการณ์คัดค้านรัฐธรรมนูญออกแจกจ่าย ประกอบด้วย พรรคพลังธรรมจัดทำแถลงการณ์แจกจ่ายไปยังสาขาพรรคต่าง ๆ 1 แสนฉบับ เพื่อแจกจ่ายประชาชน พรรคประชาธิปัตย์พิมพ์ 1 ล้านฉบับแจกจ่าย นอกจากนี้ ยังออกแถลงการณ์ผ่านไปยังสื่อมวลชนหลายครั้งทั้งยังมีนักวิชาการหลายสถาบัน โดยเฉพาะจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ร่วมกันออกแถลงการณ์คัดค้านร่างรัฐธรรมนูญ
6. กุชยะ สมาชิกพรรคพลังธรรม นายประพันธ์ หุตะสิงห์ อดีต ส.ส. จัดพิมพ์ กุชยะพลาสติกจำนวน 2.4 แสนใบ ออกแจกจ่าย แก่ประชาชนในเขตเลือกตั้งเดิม โดยข้าง กุชยะพิมพ์ข้อความต่อต้านรัฐธรรมนูญเผด็จการ
7. การชุมนุมยึดเยื่อที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ขณะเดียวกันมหาวิทยาลัยในต่างจังหวัด เช่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ได้มีการชุมนุมคัดค้านด้วยเช่นกัน
8. อุดข้าวประท้วง ในช่วงของการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญวาระที่ 2 ได้มีนักศึกษาจำนวน 18 คน ประกาศอดข้าวประท้วง

9. การสำรวจประชามติ โดยสถาบันการศึกษาบางแห่ง เช่น สถาบัน บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) สถาบันเทคโนโลยีสังคม (เกริก) สำรวจประชามติแล้วนำผลการคัดค้านของผู้ตอบแบบสอบถามออกมาเผยแพร่

10. แต่งชุดดำประท้วง อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ นายพิภพ อะสีติรัตน์ และ นายไพฑูรย์ โหมกขมรรคกุล ประกาศแต่งชุดดำประท้วง

เหตุการณ์คัดค้านร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ทำให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติและคณะกรรมการการปรองดองยุติยอมแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เป็นเผด็จการในหลายประเด็น เช่น ²¹

1. ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี (จากเดิมให้อำนาจแก่ประธานวุฒิสภา)
2. ให้ประธานสภา รสช. แต่งตั้งวุฒิสมาชิกจำนวน 270 คน (จากเดิม 360 คน)
3. ตัดอำนาจวุฒิสภาไม่ให้มีสิทธิเลือกนายกรัฐมนตรี
4. ห้ามข้าราชการประจำเป็นข้าราชการการเมือง

เมื่อพิจารณาผลการลงมติของที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 3 เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2534 ปรากฏว่า คะแนนเสียงเห็นชอบให้ผ่านร่างรัฐธรรมนูญ 262 เสียง ไม่เห็นชอบ 7 เสียงคือ นายชูศักดิ์ ศิรินิล พลเอก ศิริ ทิวะพันธ์ นายสำราญ ถาวรายุค นายอุดมศักดิ์ อุซชิน นายบุญยง วัฒนพงศ์ นายปิยะ จักกะพาก นายเสริมศักดิ์ การุณ ผู้ที่งดออกเสียง 4 เสียง ขาดประชุม 15 เสียง ²²

การรวมพลังต่อต้านร่างรัฐธรรมนูญเผด็จการครั้งนี้ แม้ว่าจะไม่ประสบความสำเร็จโดยทันที แต่ได้แสดงให้เห็นความจริงอย่างหนึ่งก็คือ พลังทางการเมืองของกลุ่มประชาธิปไตยมีได้อ่อนกำลังลงแต่อย่างใด เพียงแต่ยังไม่แข็งแกร่งพอที่จะบังคับกลุ่มพลังฝ่ายอำนาจนิยม-อนุรักษนิยมของฝ่ายข้าราชการประจำให้ต้องจำนน โดยยอมรับระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบ ในขณะที่เดียวกันฝ่ายข้าราชการประจำโดยเฉพาะทหาร พลังทางการเมืองก็อ่อนลงไปจนไม่สามารถที่จะบังคับให้ฝ่ายประชาธิปไตยนิยมต้องจำนน โดยการยอมรับระบอบเผด็จการทหารหรือระบอบ

²¹ มติชนสุดสัปดาห์, ปีที่ 12, ฉบับที่ 591 (20 ธันวาคม 2534), หน้า 5.

²² มติชนสุดสัปดาห์, ปีที่ 12, ฉบับที่ 590 (12 ธันวาคม 2534), หน้า 7.

แห่งการผูกขาดอำนาจโดยทหารเช่นกัน ดังนั้น ความผิดพลาดของคณะ รสช. ก็คือ ได้ละเมิด “กฎแห่งการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างพลัง 2 ฝ่าย คือ ข้าราชการประจำกับนักการเมือง” คณะ รสช. คิดที่จะรวบอำนาจการเมืองการปกครองไว้แต่เพียงผู้เดียว โดยการจัดทำรัฐธรรมนูญที่เอื้อเอียงไปในทางที่เป็นเผด็จการมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ที่ถูกล้มล้างไปเสียอีกด้วยเหตุนี้จึงก่อให้เกิดกระแสต่อต้านคัดค้านจากกลุ่มพลังประชาธิปไตย และประชาชนอย่างกว้างขวาง สภาพความเป็นจริงทางการเมืองการปกครองของประเทศไทยในขณะนั้น ซึ่งเป็นสภาพของการคานอำนาจและถ่วงดุลย์อำนาจกันระหว่างพลัง 2 กลุ่มคือ กลุ่มพลังอำนาจนิยมอนุรักษนิยมกับกลุ่มพลังประชาธิปไตยนิยม ซึ่งเป็นขั้นตอนของพัฒนาการทางการเมืองของไทยที่ผู้ร่างและจัดทำรัฐธรรมนูญจะต้องตระหนักถึงอยู่เสมอ²³

หลังจากได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2534 แล้ว จึงได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 22 มีนาคม 2535 บรรยายากทางการเมืองก่อนที่จะมีการเลือกตั้งทั่วไป ได้มีการเคลื่อนไหวเพื่อก่อตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ คือ พรรคสามัคคีธรรม ซึ่งถือกำเนิดขึ้นโดยจดทะเบียนพรรคการเมืองที่กระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2534 คณะผู้ก่อตั้งพรรคสามัคคีธรรม ประกอบด้วยอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองต่าง ๆ อาทิ นายณรงค์ วงศ์วรรณ อดีตหัวหน้าพรรคเอกภาพเป็นหัวหน้าพรรคสามัคคีธรรม นายพินิจ จันทรสุรินทร์ นายจำนงค์ โพธิสาโร นายสัมพันธ์ เลิศนุวัฒน์ นายวัลลภ สุปรียศิลป์ นายสวัสดิ์ คำประกอบ นายเฉลิมพันธ์ ศรีวิกรม์ นายไพโรจน์ โล่ห์สุนทร นายเกียรติชัย ชัยเชาวรัตน์ นายชูวิทย์ จิตรสกุล นายโอภาส พลศิลป์ นายประทาน เขียวฤทธิ์ นายสมบูรณ์ วันไชยธนวงศ์ นายมงคล จงสุทธนามณี นายเจริญ เซาว์ประยูร เฉลิมพล สนิทวงศ์ชัย นายเรืองวิทย์ ลิกค์ นายวิสาร เตชะธีราวัฒน์ นายจักรพันธ์ ทัดติยกุล และ น.ต. จิตติ นาครทรรพ อดีตนายทหารอากาศผู้ใกล้ชิดของ พลอากาศเอก เกษตร โรจนนิล ผู้บัญชาการทหารอากาศ เนื่องจากมีการเตรียมการไว้สำหรับการขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอก สุจินดา คราประยูร ผู้บัญชาการทหารบก และรองประธานสภา ร.ส.ช. ซึ่งเป็นผู้ที่ไม่ได้ลงสมัครรับเลือกตั้ง จึงต้องอาศัยพรรคสามัคคีธรรมเป็นฐานรองรับและสนับสนุนการขึ้นสู่อำนาจ เพราะมี

²³ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, “คำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง ชั้นปริญญาโท มหบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ภาคเรียนที่ 2/2535.”

ความเป็นไปได้สูงที่พรรคสามัคคีธรรมจะได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลภายหลังการเลือกตั้ง²⁴ ซึ่งผลจากการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535 ก็เป็นไปตามความคาดหมาย โดยพรรคสามัคคีธรรมได้รับเลือกตั้งมากที่สุดจำนวน 79 คน พรรคชาติไทย 74 คน พรรคความหวังใหม่ 72 คน พรรคประชาธิปัตย์ 44 คน พรรคพลังธรรม 41 คน พรรคกิจสังคม 31 คน พรรคประชากรไทย 7 คน พรรคเอกภาพ 6 คน พรรคราษฎร 4 คน พรรคปวงชนชาวไทย 1 คน พรรคมวลชน 1 คน²⁵ และในวันเดียวกันนี้ได้มีการประกาศแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 270 คน มีสัดส่วนจากสาขาอาชีพต่าง ๆ ดังนี้ คือ²⁶ ทหาร (ประจำการ) 130 คน ทหาร (นอกราชการ) 16 คน ตำรวจ(ประจำการ) 3 คน ตำรวจ (นอกราชการ) 2 คน นักธุรกิจ 56 คน ข้าราชการประจำ 22 คน ข้าราชการบำนาญ 12 คน รัฐวิสาหกิจ 6 คน นักวิชาการ 8 คน สื่อมวลชน 3 คน ฝ่ายแรงงาน 4 คน อาชีพอิสระ 8 คน

ในการดำเนินการจัดตั้งรัฐบาลภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปสิ้นสุดลง พรรคสามัคคีธรรมซึ่งได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นจำนวนมากที่สุดจึงเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล โดยมีพรรคร่วมรัฐบาล อีก 4 พรรคประกอบไปด้วย พรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม พรรคประชากรไทยและพรรคราษฎร มีคะแนนเสียงรวมทั้งสิ้น 195 เสียง พรรคฝ่ายค้านประกอบด้วยพรรคความหวังใหม่ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคพลังธรรม พรรคเอกภาพ พรรคปวงชนชาวไทย และพรรคมวลชน มีคะแนนเสียงรวม 165 เสียง กระแสข่าวการจัดตั้งรัฐบาลหลังการเลือกตั้งครั้งนี้ค่อนข้างลึบสนเพราะหลังจากทราบผลการเลือกตั้งในคืนวันที่ 22 มีนาคม 2535 ตัวแทนของพรรคการเมือง 5 พรรคร่วมรัฐบาลได้ไปร่วมประชุมร่วมกับบุคคลสำคัญของสภา รสช.ที่บ้านรับรองของกองทัพอากาศ โดยตกลงในหลักการว่าจะร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลและจะมอบตำแหน่งนายกรัฐมนตรีให้แก่บุคคลภายนอกหรือคนกลาง คือ พลเอก สุจินดา คราประยูร ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และรองประธานสภา รสช. แต่การเจรจาหาข้อยุติไม่ได้ การจัดตั้งรัฐบาลจึงมีการเปลี่ยนแปลงโดยพรรคร่วมรัฐบาลทั้ง 5 พรรค ได้ประกาศสนับสนุนนายณรงค์ วงศ์วรรณ หัวหน้าพรรคสามัคคีธรรม ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคที่มีคะแนนเสียงมากที่สุดให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี²⁷ แต่ก็ต้องประสบความล้มเหลวเมื่อมีกระแสข่าวออกมาว่านายณรงค์ วงศ์วรรณ

²⁴ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 37, ฉบับที่ 48 (12-18 พฤษภาคม 2534), หน้า 8.

²⁵ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 38, ฉบับที่ 43 (29 มีนาคม-4 เมษายน 2535), หน้า 5.

²⁶ มติชนสุดสัปดาห์, ปีที่ 13, ฉบับที่ 598 (25 มีนาคม 2535), หน้า 2.

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

ถูกจัดอยู่ในบัญชีดำของฝ่ายปราบปรามยาเสพติดของสหรัฐอเมริกา เป็นบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ พัวพันกับขบวนการค้ายาเสพติดระหว่างประเทศ²⁸ การเสนอชื่อนายณรงค์ วงศ์วรรณ เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นเพียงการตกลงเพื่อแก้ไขสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้นที่กระแสต่อต้านนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งมีที่ท่าว่าจะขยายตัวรุนแรง แต่เมื่อรูปการณ์ เป็นไปในลักษณะที่ประชาชนเห็นว่านายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งไม่มีความเหมาะสม การจะเชื่อเชิญบุคคลภายนอกหรือคนกลางเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทนก็ยังไม่สายเกินไป ในวันที่ 7 เมษายน 2535 พลเอก สุนทร คงสมพงษ์ ประธานสภา รสช.จึงได้นำชื่อ พลเอก สุจินดา คราประยูร ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีพรรคการเมือง 5 พรรคร่วมคณะรัฐบาล คือ พรรคสามัคคีธรรม พรรคชาติไทย พรรคประชากรไทย พรรคกิจสังคม พรรคราษฎร คณะรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลพลเอก สุจินดา มีจำนวน 48 คน เป็นรัฐมนตรีในโควตาคนกลางที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง 9 คน คือ 1. พลเอก สุจินดา คราประยูร นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม 2. นาย มิชัย ฤชุพันธุ์ รองนายกรัฐมนตรี 3. นายทินพันธุ์ นาคะตะ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี 4. พลเอก ชัชชม กันหลง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม 5. พลอากาศเอก อนันต์ กลินทะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย 6. พลตำรวจโท วิโรจน์ เปาอินทร์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย 7. นายวิระ ปิตรชาติ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย 8. นายสุธี สิงห์เสน่ห์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง 9. ม.ร.ว.ปรีดิยาทร เทวกุล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นรัฐมนตรีในโควตาพรรคสามัคคีธรรม 16 คน ได้แก่ รองนายกรัฐมนตรี 1 ตำแหน่ง รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี 2 ตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการ 4 ตำแหน่ง รัฐมนตรีช่วยว่าการ 9 ตำแหน่ง เป็นรัฐมนตรีในโควตาพรรคชาติไทย 14 คน ได้แก่ รองนายกรัฐมนตรี 1 ตำแหน่ง รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี 3 ตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการ 3 ตำแหน่ง รัฐมนตรีช่วยว่าการ 7 ตำแหน่ง เป็นรัฐมนตรีในโควตาพรรคกิจสังคม 6 คน ได้แก่ รองนายกรัฐมนตรี 1 ตำแหน่ง รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี 1 ตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการ 2 ตำแหน่ง รัฐมนตรีช่วยว่าการ 2 ตำแหน่ง เป็นรัฐมนตรีในโควตาพรรคประชากรไทย 2 คน ได้แก่ รองนายกรัฐมนตรี 1 ตำแหน่ง รัฐมนตรีช่วยว่าการ 1 ตำแหน่ง เป็นรัฐมนตรีในโควตาพรรคราษฎร 1 คน ได้แก่ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี 1 ตำแหน่ง²⁹

²⁸ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 38, ฉบับที่ 43 (29 มีนาคม-4 เมษายน 2535), หน้า 5.

²⁹ มติชนสัปดาห์, ปีที่ 12, ฉบับที่ 609 (24 เมษายน 2535), หน้า 14.

ถ้าจะพิจารณาย้อนกลับไปเมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาลพลเอกชาติชาย ภายหลังจากเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2531 พรรคการเมืองที่เข้าร่วมคณะรัฐบาลประกอบด้วย พรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปัตย์ พรรคราษฎร พรรคสหประชาชาติไทย และพรรคมวลชน ต่อมาในเดือนธันวาคม 2533 ได้มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี โดยมีพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลประกอบด้วย พรรคชาติไทย พรรคเอกภาพ พรรคประชากรไทย พรรคราษฎร และพรรคปวงชนชาวไทย ในขณะที่พรรคการเมือง 5 พรรค ที่สนับสนุนพลเอกสุจินดา คราประยูร เป็นนายกรัฐมนตรีประกอบด้วย พรรคสามัคคีธรรม พรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม พรรคประชากรไทย พรรคราษฎร โดยที่หัวหน้าพรรคสามัคคีธรรมคืออดีตหัวหน้าพรรคเอกภาพ และหัวหน้าพรรคปวงชนชาวไทยก็เข้าดำรงตำแหน่งประธานที่ปรึกษาพรรคสามัคคีธรรม ซึ่งพรรคการเมืองเหล่านี้เคยถูกเรียกว่า “บุฟเฟต์ คาบิเน็ต” และถูกคณะร.ส.ช. ระบุว่า เป็นเผด็จการทางรัฐสภา ทุจริตคอร์รัปชัน นักรบราชูร์บังหลวง เป็นต้น³⁰ เมื่อพิจารณาตำแหน่งรัฐมนตรีในรัฐบาลพลเอก สุจินดา ปรากฏว่ามีนักการเมืองที่ถูกคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินประกาศว่ามีทรัพย์สินร่ำรวยผิดปกติเป็นรัฐมนตรีหลายคนคือ³¹

1. นายมนตรี พงษ์พานิช รองนายกรัฐมนตรี (พรรคกิจสังคม)
2. นายสุชน ชามพูนท รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (พรรคชาติไทย)
3. นายวัฒนา อัครเวม รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (พรรคชาติไทย)
4. นายบรรหาร ศิลปอาชา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (พรรคชาติไทย)
5. นายเสนาะ เทียนทอง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม (พรรคชาติไทย)
6. นายชูชีพ หาญสวัสดิ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (พรรคชาติไทย)

การที่รัฐบาลพลเอก สุจินดา ประกอบด้วยพรรคการเมืองที่เคยถูกคณะ ร.ส.ช. ระบุว่า ทุจริตคอร์รัปชัน และมีนักการเมืองที่ถูกประกาศว่าร่ำรวยผิดปกติร่วมอยู่ในคณะรัฐบาล แสดงให้เห็นว่าการยึดอำนาจของคณะ ร.ส.ช. มิได้มีเจตนาที่จะทำเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ หรือเพื่อกอบกู้สภาพการเมืองที่เต็มไปด้วยปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมืองในสมัยรัฐบาลพลเอก ชาติชาย แต่ผู้มีอำนาจในคณะ ร.ส.ช. ต้องการที่จะเข้ามามีอำนาจทางการเมืองเสียเอง และยังมีเจตนาที่จะอาศัยรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือเพื่อสืบทอดอำนาจต่อไป โดยการร่างและ

³⁰ มติชนสุดสัปดาห์, ปีที่ 12, ฉบับที่ 608 (17 เมษายน 2535), หน้า 9.

³¹ เรื่องเดียวกัน.

จัดทำรัฐธรรมนูญในลักษณะผูกขาดอำนาจโดยข้าราชการประจำ แทนที่จะผสมผสานพลัง 2 ฝ่ายคือ ข้าราชการประจำกับนักการเมือง ให้ได้เข้ามาใช้อำนาจร่วมกันเหมือนเช่นรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2521 ที่ถูกล้มล้างไป นอกจากนี้ยังได้แต่งตั้งวุฒิสมาชิกที่ล้วนแต่เป็นพรรคพวกตน และมีสัดส่วนของข้าราชการประจำ โดยเฉพาะทหารจำนวนมากถึง 130 คน คือเกือบครึ่งหนึ่งของ จำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด 270 คน เพื่ออาศัยวุฒิสภาเป็นฐานค้ำจุนอำนาจให้กับ รัฐบาล ความผิดพลาดของคณะ ร.ส.ช.ดังกล่าวนี้ ทำให้คณะ ร.ส.ช.ไม่มีความชอบธรรมใน อำนาจ การเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอก สุจินดา จึงเกิดกระแสคัดค้าน ต่อต้านอย่างต่อเนื่อง จนเป็นเหตุให้เกิดการลุกฮือของประชาชนในเหตุการณ์วันที่ 17-20 พฤษภาคม 2535 อันเนื่องมาจากความไม่พอใจในร่างรัฐธรรมนูญที่สืบทอดอำนาจให้กับ คณะ ร.ส.ช.และพฤติกรรมที่แสดงให้เห็นถึงเจตนาที่จะเข้ามายึดครองอำนาจการเมือง แต่เพียงฝ่ายเดียวของคณะ ร.ส.ช. กระแสต่อต้านนี้ไม่เพียงแต่ได้รับการสนับสนุนและเข้าร่วมของ พรรคฝ่ายค้าน ได้แก่ พรรคพลังธรรม พรรคความหวังใหม่ พรรคเอกภาพ พรรค ประชาธิปัตย์ เท่านั้น หากแต่ที่สำคัญเป็นอย่างมากคือ การแสดงความเห็นด้วยของกลุ่ม พลังปัญญาชนประชาธิปไตย และกลุ่มธุรกิจระดับกลางหรือที่เรียกกันว่า "มีอบมือถือ" เนื่องจากกลุ่มธุรกิจนี้ยอมไม่ได้ที่จะให้ทหารเข้ามามีอำนาจทางการเมืองอีกต่อไป เพราะจะทำให้เขาต้องสูญเสียผลประโยชน์ทางธุรกิจการค้า

เหตุการณ์ประท้วงเพื่อคัดค้านนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งเริ่มตั้งแต่การ ประกาศอดข้าวของร้อยตรี ฉลาด วรฉัตร กับพลตรี จำลอง ศรีเมือง ที่บริเวณหน้ารัฐสภา ในวันที่ 6 พฤษภาคม 2535 พลเอก สุจินดา ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยถูกพรรค ฝ่ายค้านกล่าวโจมตีเรื่องการเป็นนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ทำให้ในที่ประชุมสภา ในวันที่ 7 พฤษภาคม 2535 พลเอก สุจินดา แถลงโต้ฝ่ายค้านโดยให้เหตุผลในการเข้ามาดำรง ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มีใจความตอนหนึ่งว่า³² "ตามที่ได้มีผู้อภิปรายกันมากเกี่ยวกับการ เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของกระผมฉันนั้น ผมขอเรียนเหตุผลที่ผมต้องรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีผ่านท่านประธานดังนี้"

ประการแรก รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดไว้ว่านายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร

³² สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 38, ฉบับที่ 49 (10-16 พฤษภาคม 2535), หน้า 5.

ประการที่สอง ผมเคยรับราชการใกล้ชิดกับบุคคลหนึ่งที่ปัจจุบันมาเป็นนักการเมืองในปัจจุบันทราบว่า บุคคลนั้นมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับกลุ่มที่เรียกตัวเองว่า สมาปฎิวัติ หรือที่ประชาชนทั่วไปเรียกว่าสภาโจ๊ก ผมได้เคยเสนอแนะหลายครั้งว่า ให้ถอนตัวออกมาจากบุคคลกลุ่มนั้น และผมค่อนข้างแน่ใจว่าระบอบประชาธิปไตยที่บุคคลผู้นั้นใฝ่ฝัน คือการขึ้นสู่อำนาจในระบอบประชาธิปไตยแบบสภาเปรซิเดียม

ในขณะนี้ กลุ่มที่ดำเนินการก่อความไม่สงบอยู่นอกสภาเพื่อจะสร้างความวุ่นวายเพื่อนำประเทศไทยไปสู่ระบอบสภาเปรซิเดียม ส่วนหนึ่งก็คือบุคคลกลุ่มนี้

ประการที่สาม ผมได้รับการร้องขอจากพุทธศาสนิกชนจำนวนมากให้มารับตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี เพื่อป้องกันและรักษาไว้ซึ่งศาสนาพุทธที่กำลังถูกบุคคลกลุ่มหนึ่งก่อตั้งศาสนาขึ้นใหม่

ประการที่สี่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายท่านก็ได้เรียนให้ท่านประธานสภาทราบแล้วว่า การเลือกตั้งที่ผ่านมา นั้น ได้มีการใช้เงินกันมากกว่าทุกครั้งที่ผ่านมา ในฐานะคนกลางที่เป็นนายกรัฐมนตรี คงจะอยู่ในฐานะที่จะควบคุมดูแลการทุจริตคอร์รัปชันได้ดีที่สุด" การชี้แจงของพลเอก สุจินดา สร้างความไม่พอใจให้กับสมาชิกพรรคฝ่ายค้านโดยเฉพาะพรรคความหวังใหม่และพรรคพลังธรรม เนื่องจากกล่าวพาดพิงถึงหัวหน้าพรรคของทั้ง 2 พรรค ในขณะที่ภายนอกรัฐสภามีประชาชนมาเข้าร่วมชุมนุมเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากจนกระทั่งพลตรี จำลอง ศรีเมือง ผู้นำการชุมนุมประท้วงตัดสินใจเคลื่อน "กลุ่มผู้ชุมนุม" ไปชุมนุมต่อที่บริเวณท้องสนามหลวง หลังจากนั้นพลตรีจำลอง ประกาศเลิกอดข้าวประท้วงหลังจากขอมติจากมวลชนที่ร่วมชุมนุม เพื่อเปลี่ยนแนวทางการต่อสู้การเป็นผู้นำการชุมนุมอย่างเต็มตัวและได้ประกาศลาออกจากการเป็นหัวหน้าพรรคพลังธรรม³³

นายอาทิตย์ อุไรรัตน์ ประธานสภาผู้แทนราษฎร พยายามที่จะแก้ไขวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าว ด้วยการแถลงข่าวร่วมกับพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล 5 พรรคและพรรคฝ่ายค้าน 4 พรรค ว่าจะร่วมกันแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยเร็วที่สุดรวมทั้งประเด็นนายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง ทำให้กลุ่มผู้ชุมนุมประท้วงคลายตัวเพื่อรอผลการดำเนินการของประธานสภาผู้แทนราษฎร และนัดชุมนุมใหญ่อีกครั้งที่สนามหลวงในวันที่ 17 พฤษภาคม 2535 เพื่อแสดงท่าทีต่อผลการแก้ไขรัฐธรรมนูญ³⁴

³³ มติชนสุดสัปดาห์, ปีที่ 12, ฉบับที่ 612 (15 พฤษภาคม 2535), หน้า 15.

³⁴ แนวหน้าสุดสัปดาห์, ปีที่ 1, ฉบับที่ 9 (29-4 มิถุนายน 2535), หน้า 16.

วันที่ 14 พฤษภาคม 2535 แกนนำแนวร่วมประชาธิปไตย 25 องค์การประกาศตั้งสมัชชาพันธมิตรประชาธิปไตย เตรียมแผนชุมนุมใหญ่ในวันที่ 17 พฤษภาคม 2535 ย้ำจุดยืนเดิมให้พลเอก สุจินดา ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง

วันที่ 15 พฤษภาคม 2535 สภาอาจารย์มหาวิทยาลัยร่วมกับสมาคมอาจารย์อุดมศึกษาแห่งประเทศไทย ร่วมทำจดหมายเปิดผนึกถึงหัวหน้าพรรคการเมืองทุกพรรคให้จริงจังในการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะประเด็นเร่งด่วนคือ นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง

สมัชชาสมัชชาครูประถมศึกษาแห่งประเทศไทย, ชมรมครูประชาบาลภาคเหนือ, สมัชชาครูภาคเหนือ, สมัชชาครูภาคใต้ และชมรมครูภาคกลาง ร่วมกันส่งจดหมายเปิดผนึกถึงพลเอก สุจินดา คราประยูร เรียกร้องให้รัฐบาลเสนอข่าวที่เป็นจริงต่อสาธารณชนอย่างปราศจากบิดเบือน และให้รับข้อเสนอเจรจาเงื่อนไขจากตัวแทนคณะผู้ประท้วง³⁵

วันที่ 17 พฤษภาคม 2535 กลุ่มผู้ชุมนุมประท้วงเคลื่อนตัวออกจากบริเวณท้องสนามหลวง หลังจากแกนนำของผู้ชุมนุมผลักดันขึ้นปราศรัยโจมตีพลเอก สุจินดา และพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล โดยขอให้ผู้ชุมนุมเคลื่อนขบวนไปตามถนนราชดำเนินมุ่งไปสมทบกับร้อยตรี ฉลาด วรฉัตร ที่ทำเนียบรัฐบาลแต่เมื่อกลุ่มผู้ชุมนุมเดินทางถึงบริเวณสะพานผ่านฟ้าฯ ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ตรึงกำลังอยู่ในบริเวณนั้นปิดกั้นโดยรั้วลวดหนามไม่ให้ผ่านไป ซึ่งกลุ่มผู้ชุมนุมได้ขอร้องให้เปิดทางให้ แต่ขณะนั้นได้มีคนกลุ่มหนึ่งซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มวัยรุ่นได้ทำการยั่วยุตำรวจ จนกระทั่งได้รับคำสั่งให้มีการสลายกลุ่มผู้ชุมนุม กระทั่งเกิดการปะทะกัน มีประชาชนได้รับบาดเจ็บ³⁶

วันที่ 18 พฤษภาคม 2535 ประชาชนได้มีการลุกฮือขึ้นอีกเป็นครั้งที่ 2 บริเวณสะพานผ่านฟ้า เวลาประมาณ 01.45 น. โทรทัศน์รวมการเฉพาะกิจแห่งประเทศไทยออกอากาศคำสั่งมหาดไทย 2 ฉบับ ฉบับที่ 1 ประกาศห้ามชุมนุมเกิน 10 คน และฉบับที่ 2 ประกาศห้ามตีพิมพ์สิ่งทีกระทบต่อความมั่นคงหรือก่อความวุ่นวาย ทางด้านกลุ่มผู้ชุมนุมมีกลุ่มวัยรุ่น

³⁵ เรื่องเดียวกัน,

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

ประมาณ 200 - 300 คน ได้ขว้างปาสิ่งของเข้าไปในสถานีตำรวจนางเลิ้งและได้เข้ายึดสถานีตำรวจนางเลิ้งโดยไม่มี การต่อต้านจากเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ยังมีการเผาและทำลายทรัพย์สินรวมทั้งรถยนต์ที่จอดอยู่บริเวณดังกล่าว ในขณะที่บริเวณสะพานผ่านฟ้ากำลังทหารตำรวจเคลื่อนมาถึงได้ระดมยิงขึ้นฟ้า แต่ระหว่างนั้นมีบุคคลอื่นยังเข้าไปใส่ฝูงชน ทำให้มีประชาชนได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิตจำนวนหนึ่งเวลาประมาณ 05.50 น. พลตรี ประภาส ศกุนตนาศ อำนวยการณ์ของรัฐบาลเกี่ยวกับกรณีเกิดเหตุดังกล่าวว่า “รัฐบาลพยายามระงับไม่ให้เหตุการณ์ลุกลามแต่กลุ่มบุคคลไม่หยุดการกระทำ จึงจำเป็นต้องใช้มาตรการเด็ดขาดเพื่อระงับเหตุ เพื่อให้สถานการณ์กลับสู่ปกติโดยเร็ว” ในเวลาต่อมาพลตรี ประภาส ศกุนตนาศ ได้อ่านประกาศคำชี้แจงของกองกำลังรักษาพระนครว่า “ขณะนี้เกิดการจลาจลและรัฐบาลประกาศภาวะฉุกเฉิน จึงขอความร่วมมือประชาชนให้อยู่ในเคสสถาน เพื่อให้เจ้าหน้าที่เข้ารักษาความสงบเรียบร้อยได้อย่างรวดเร็วและไม่เกิดความสับสน” ขณะที่กลุ่มผู้ชุมนุมยังคงปักหลักประท้วงอยู่ระหว่างกรมประชาสัมพันธ์และอาคารสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และมีการปะทะกันระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมที่มีอาวุธกับทหาร³⁷

วันที่ 19 พฤษภาคม 2535 กลุ่มผู้ชุมนุมยังคงรวมตัวกันอยู่หน้ากรมประชาสัมพันธ์ระหว่างนี้ได้มีการเผากองสลาก กรมประชาสัมพันธ์ กรมธนารักษ์ และกรมสรรพากร กลุ่มผู้ชุมนุมได้ขับซีร์ถจักรยานยนต์แยกกันไปเป็นกลุ่ม ๆ ออกทำลายตู้โทรศัพท์ ตู้ไปรษณีย์ สัญญาณไฟตามสี่แยก ซึ่งทั้งหมดที่ถูกทำลายเป็นส่วนของการทิ้งสิ้นในช่วงเย็น กลุ่มผู้ชุมนุมเคลื่อนขบวนมุ่งสู่มหาวิทยาลัยรามคำแหง ได้ตั้งเวทีขึ้นปราศรัย โดยมีนักศึกษาจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และมหาวิทยาลัยรามคำแหง ได้มีการประกาศที่จะชุมนุมกันอย่างสงบและสันติ มีประชาชนเข้าร่วมฟังการปราศรัยจำนวนมาก ประเด็นของการปราศรัยพุ่งเป้าไปที่การโจมตีฝ่ายรัฐบาลที่ใช้ความรุนแรงปราบปรามประชาชนตลอด 2 วันที่ผ่านมา³⁸

วันที่ 20 พฤษภาคม 2535 พลเอก สุจินดา คราประยูร นายกรัฐมนตรีได้เรียกหัวหน้าพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลไปหารือกันที่กองกำลังรักษาพระนคร หลังจากนั้นพลเอก

³⁷ เรื่องเดียวกัน.

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

สุจินดา ได้เดินทางมาที่ทำเนียบรัฐบาลเพื่อชี้แจงแก่ประชาชนทางโทรทัศน์รวมการเฉพาะกิจแห่งประเทศไทย ทางฝ่ายกลุ่มผู้ชุมนุมได้รวมตัวกันอยู่บริเวณอนุสาวรีย์ประชาธิปไตย มีการแจกจ่ายใบปลิวแก่ผู้ชุมนุมและเชิญชวนให้ไปร่วมชุมนุมตามจุดต่าง ๆ ทั่วกรุงเทพมหานคร เช่น วงเวียนใหญ่ อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ สนามหลวง มหาวิทยาลัยรามคำแหง เซิงสะพานพระปิ่นเกล้า ในช่วงเย็น กลุ่มผู้ชุมนุมยังปักหลักประท้วงที่มหาวิทยาลัยรามคำแหง ทหารจำนวนมากปิดล้อมผู้ชุมนุมทุกด้าน และได้ประกาศเคอร์ฟิวห้ามออกจากเคหะสถานตั้งแต่เวลา 21.00 น. ถึง 04.00 น. แต่ในที่สุดเหตุการณ์ก็สงบลง เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้มีพระกระแสรับสั่งให้พลเอก สุจินดา และพลตรี จำลอง เข้าเฝ้าเพื่อแก้ไขเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นด้วยการหันเข้าหากันและช่วยกันแก้ไขปัญห³⁹

วันที่ 24 พฤษภาคม 2535 โทรทัศน์รวมการเฉพาะกิจแห่งประเทศไทย ออกอากาศคำปราศรัยของพลเอก สุจินดา คราประยูร ประกาศขอลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁹ เรื่องเดียวกัน.

สรุป

เหตุการณ์ลุกฮือของประชาชนเมื่อวันที่ 17 - 20 พฤษภาคม 2535 มีสาเหตุมาจากความผิดพลาดของ คณะ ร.ส.ช. ที่ทำลายล้างเจตนารมณ์ของการยึดอำนาจในข้อที่ว่าเพื่อแก้ปัญหาคอรัปชั่นกับการพัฒนาประชาธิปไตย ประชาชนสนับสนุนการยึดอำนาจในตอนแรกก็ด้วยสาเหตุการทุจริตคอรัปชั่นของรัฐบาลพลเอกชาติชาย เป็นประการสำคัญที่สุดแต่ในการจัดตั้งรัฐบาลของพลเอก สุจินดา ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535 ปรากฏว่ามีพรรคการเมืองที่เคยถูกคณะ ร.ส.ช. ระบุว่าทุจริตคอรัปชั่น และนักการเมืองที่เคยถูกประกาศยึดทรัพย์ร่วมอยู่ในคณะรัฐบาล แสดงให้เห็นว่าการยึดอำนาจของคณะ ร.ส.ช. มิได้มีเจตนาที่จะทำเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ หรือเพื่อแก้ปัญหาการเมืองที่เต็มไปด้วยปัญหาการทุจริตคอรัปชั่นของนักการเมืองในสมัยรัฐบาลพลเอก ชาติชาย แต่ประการใด ในส่วนของการพัฒนาประชาธิปไตย คณะ ร.ส.ช. กลับจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเผด็จการเพื่ออาศัยเป็นเครื่องมือในการสืบทอดอำนาจของกลุ่มตนต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้อำนาจประธานสภา ร.ส.ช. แต่งตั้งวุฒิสมาชิกจำนวน 270 คน (มาตรา 217) ซึ่งล้วนแต่เป็นพรรคพวกของคณะ ร.ส.ช. และมีสัดส่วนของข้าราชการประจำโดยเฉพาะทหารจำนวนมากถึง 130 คน คือเกือบครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด 270 คน เพื่ออาศัยวุฒิสภาเป็นฐานค้ำจุนอำนาจให้กับรัฐบาล และให้วุฒิสภามีอำนาจเทียบเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 219) นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังเปิดช่องทางให้ "คนนอก" สามารถเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยไม่ต้องลงสมัครรับเลือกตั้งและไม่ต้องสังกัดพรรคการเมือง และให้ประธานสภา ร.ส.ช. เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจนกว่าคณะรัฐมนตรีชุดใหม่จะเข้ารับหน้าที่ (มาตรา 159) ความผิดพลาดของคณะ ร.ส.ช. ก็คือ คิดที่จะรวบอำนาจการเมืองการปกครองไว้แต่เพียงฝ่ายเดียว โดยการจัดทำรัฐธรรมนูญที่เอนเอียงไปในทางที่เป็นอำมาตยาธิปไตยมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ที่ถูกล้มล้างไป จึงก่อให้เกิดความไม่พอใจและกระแสต่อต้านคัดค้านจากกลุ่มพลังประชาธิปไตยและประชาชนอย่างกว้างขวาง ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 จะมีบทบัญญัติในหลายมาตราที่ไม่เป็นประชาธิปไตย โดยเฉพาะในช่วง 4 ปีแรกที่บทเฉพาะกาลมีผลบังคับใช้ (พ.ศ. 2521 - พ.ศ. 2526) แต่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ก็เป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงทางการเมืองและสังคมของประเทศไทยในขณะนั้น อันเป็นสภาพของการคานอำนาจและถ่วงดุลย์อำนาจกันระหว่างพลัง 2 กลุ่ม คือกลุ่มพลังอำนาจนิยม-อนุรักษนิยมหรืออีกนัยหนึ่งกลุ่มอำมาตยาธิปไตยและกลุ่มพลังประชาธิปไตย ซึ่งรัฐธรรมนูญเปิดทางให้พลัง 2 กลุ่มนี้เข้ามาใช้อำนาจร่วมกันได้อย่างกลมกลืน รัฐประหาร

วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 มิได้มีสาเหตุมาจากความบกพร่องของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 แต่เกิดจากพฤติกรรมของรัฐบาล พลเอกชาติชาย ที่พยายามกีดกันทหารให้หลุดพ้นจากอำนาจการเมืองอย่างสิ้นเชิง โดยไม่ยอมแบ่งสรรอำนาจให้กับข้าราชการประจำ โดยเฉพาะทหารให้ได้เข้ามาใช้อำนาจร่วมกัน และพฤติกรรมของนักการเมืองในการทุจริตคอร์รัปชัน การแก่งแย่งอำนาจระหว่างพรรคการเมืองในผลประโยชน์ส่วนตน ซึ่งสภาพการเมืองเช่นนี้เป็นจุดอ่อนที่ทำให้ฝ่ายทหารใช้เป็นข้ออ้างในการยึดอำนาจได้โดยง่าย การยึดอำนาจของคณะ ร.ส.ช. เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 จึงไม่มีกระแสต่อต้านคัดค้านจากประชาชนเท่าใดนัก ด้วยเหตุที่ประชาชนก็มีความเบื่อหน่ายและเอือมระอา กับสภาพทางการเมืองในขณะนั้นที่เต็มไปด้วยปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมืองและการแก่งแย่งผลประโยชน์กันระหว่างพรรคการเมือง แต่เมื่อผู้มีอำนาจในคณะ ร.ส.ช. ได้แสดงเจตนาอย่างเด่นชัดที่จะอาศัยร่างรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือเพื่อสืบทอดอำนาจให้กับกลุ่มคณะของตน โดยการจัดทำรัฐธรรมนูญที่เป็นอำมาตยาธิปไตยในหลายประเด็น เช่น ให้อำนาจประธานสภา ร.ส.ช. แต่งตั้งวุฒิสมาชิก ให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจเทียบเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมถึงลดถึงการให้ผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ และให้ประธานสภา ร.ส.ช. เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจนกว่าคณะรัฐมนตรีชุดใหม่จะเข้ารับหน้าที่ พฤติกรรมดังกล่าวนี้สร้างความไม่พอใจให้กับประชาชนอย่างกว้างขวางและเมื่อพลเอกสุจินดา คราประยูร รองประธานสภา ร.ส.ช. ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีกระแสการต่อต้านคัดค้านจึงทวีความรุนแรงขึ้น จนเป็นเหตุให้เกิดการลุกฮือของประชาชนในเหตุการณ์ "พฤษภาทมิฬ"

การล่มสลายของรัฐบาลพลเอก สุจินดา ได้พิสูจน์ให้เห็นสภาพความจริงทางการเมืองของไทยในปัจจุบันประการหนึ่งว่า พลังของประชาชนฝ่ายประชาธิปไตยในประเทศเราได้เติบโตและแข็งแกร่งมากพอที่จะต่อต้านการกลับมาของระบอบ "อำมาตยาธิปไตย" แต่ก็ยังไม่แข็งแกร่งพอที่จะควบคุมดูแลกำกับการดำเนินงานทางการเมืองของนักการเมืองและพรรคการเมืองให้อยู่ในครรลองของผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและประชาชนได้ และนี่ก็เป็นจุดอ่อนของระบอบประชาธิปไตยของไทยในปัจจุบัน ซึ่งอาจจะส่งผลให้ระบอบ "อำมาตยาธิปไตย" หวนกลับมาอีกได้ แต่ก็จะเป็นการหวนกลับมาในกรอบอันจำกัด คือ โดยการยอมรับของประชาชน และเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนประการหนึ่ง และเป็นการหวนกลับแบบชั่วคราวและเฉพาะกิจ คือ เพื่อมาวางรากฐานระบบต่าง ๆ อันจำเป็นต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของไทยให้แข็งแกร่ง มั่นคง และมีประสิทธิภาพอีกประการหนึ่ง