

### บทที่ 3

## แนวความคิดทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทยว่าด้วยอำนาจรัฐ พุทธศักราช 2521 ถึง 2539

ในบทนี้จะกล่าวถึงแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทยว่าด้วยอำนาจรัฐ ตั้งแต่ พุทธศักราช 2521 ถึง พุทธศักราช 2539 จากการศึกษาพบว่าการพัฒนาทางด้าน เศรษฐกิจ สังคม ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและแนวความคิดทางกฎหมายมหาชน อันเกี่ยวกับอำนาจรัฐ

#### 3.1 แนวคิดอำนาจนิยม (อำนาจราชการ) : ระบอบเผด็จการ

แนวความคิดอำนาจนิยมเป็นผลสืบเนื่องมาจากการปฏิรูปปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ได้นำไปสู่การกำเนิดของสถาบันใหม่ ซึ่งได้กลายเป็นตัวจักรสำคัญที่ก่อการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงต่อระบอบการปกครองในเวลาต่อมา นั่นคือ กองทัพ

การปฏิรูปปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินในครั้งนั้นมีความมุ่งหมายในการสร้าง กองทัพแบบใหม่เพื่อป้องกันรักษาพระมหากษัตริย์ให้ปราศจากข้าศึกศัตรู อันอาจเกิดขึ้นมาทั้ง ภายในและภายนอก โดยที่กองทัพถือเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการเผยแพร่armiของกษัตริย์ไป ทั่วราชอาณาจักร และเนื่องจากในช่วงเวลานั้นปราศจากการรุกรานจากภายนอก กองทัพของ สยามจึงมีลักษณะเป็นกองทัพภายในประเทศ คือเป็นเครื่องมือในการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง และปราบปรามฝ่ายที่เป็นปฏิปักษ์ต่อกษัตริย์ผู้ปกครอง เช่น ปราบกบฏผีบุญ กบฏเงี้ยว เป็นต้น ด้วยเหตุนี้กองทัพไทยจึงถือกำเนิดมาเพื่อภารกิจหลัก คือ เป็นหลักประกันพระราชอำนาจของ กษัตริย์ หรือเป็นทหารของพระราช

วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทัพดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงอุดมการณ์ของทหารอย่างเด่นชัด นั่นคือการปกป้องรักษาสถาบันกษัตริย์ และประเทศชาติ อุดมการณ์นี้วางอยู่บนหลักคุณธรรมที่ พยายามปลูกฝังให้ยึดถือ ทหารที่ "ดี" ต้องมีลักษณะตามที่ราชการต้องการ คือ เป็นผู้กล้าหาญ

ในการสงคราม กัตถุญรัฐคุณ จงรักภักดีต่อองค์พระมหากษัตริย์และบ้านเกิดเมืองนอน' ควบคู่กับการปลูกฝังอุดมการณ์และคุณธรรมเหล่านี้ คือ การอบรมให้ตระหนักถึงความสำคัญของทหารต่อบ้านเมือง โดยการชี้แนะว่า กำลังและอำนาจของบ้านเมืองย่อมบังเกิดขึ้นด้วยกำลังและอำนาจของกองทัพ ทหารมีบทบาทสำคัญในการป้องกันรักษาพระราชอาณาเขต และช่วยให้อำนาจของบ้านเมืองกว้างขวางมั่นคง กองทัพกับชาติบ้านเมืองจึงเป็นสิ่งคู่กัน ผูกพันกันโดยตรง ชาติจะเจริญหรือตกต่ำอยู่ที่กองทัพ อิสรภาพและเกียรติยศของแผ่นดินอยู่ในเงื้อมมือของทหาร<sup>1</sup> ความคิดเช่นนี้แสดงอยู่บนพื้นฐานที่ว่า หากไม่มีทหารบ้านเมืองก็ไม่สามารถดำรงอยู่ได้ อีกทั้งพระมหากษัตริย์ทรงยอมรับถึงความสำคัญของทหาร จึงทรงไว้วางพระราชหฤทัยให้เป็นผู้ถืออาวุธ ด้วยฐานะอันสำคัญนี้ วิชาชีพทหารจึงได้รับการพัฒนาอย่างรวดเร็ว มีสถานศึกษาจำนวนมาก และมีหลักสูตรอันทันสมัยครอบคลุมวิทยาการแขนงต่างๆ อย่างกว้างขวาง<sup>2</sup>

จากอุดมการณ์ของทหารที่กล่าวมาข้างต้นส่งผลให้ทหารได้เข้าเกี่ยวข้องกับการเมืองและในการเข้าเกี่ยวข้องของทหารนั้นอยู่ภายใต้รากฐานทางความคิดดังต่อไปนี้<sup>3</sup>

#### 1. รัฐนิยม – ชาตินิยม

แนวคิดรัฐนิยม - ชาตินิยมนี้รวมศูนย์อยู่ที่รัฐ ถือว่ารัฐเป็นทุกสิ่งทุกอย่างและมีความสำคัญสูงสุด กล่าวคือ ถือความมั่นคงแห่งชาติ - รัฐ เป็นสิ่งสำคัญสูงสุด เน้นที่ความมั่นคงแห่งชาติ - รัฐ ความสงบเรียบร้อยและความมีวินัยของชนในชาติ การดำรงรักษาสถาบันชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ ชาติคือสิ่งศักดิ์สิทธิ์ และภารกิจในการปกป้องรักษาดูแลความมั่นคงแห่งชาติเป็นภาระกิจอันศักดิ์สิทธิ์ โดยสามารถจำแนกภัยที่คุกคามความมั่นคงแห่งชาติได้ 2 ด้าน ได้แก่ ภัยคุกคามจากภายนอก และภัยคุกคามจากภายใน

<sup>1</sup> เฉลิมเกียรติ ฝืนवल, ความคิดทางการเมืองของทหารไทย 2519 - 2535, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ : นำอักษรการพิมพ์, 2535), หน้า 26.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

<sup>4</sup> สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จากเฉลิมเกียรติ ฝืนवल, ความคิดทางการเมืองของทหารไทย 2519 - 2535, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ : นำอักษรการพิมพ์, 2535)

## 2. ลัทธิทหาร

เนื่องจากชีวิตทหารย่อมคุ้นเคยกับการใช้อำนาจสั่งการตามสายการบังคับบัญชา ซึ่งเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดเอกภาพ โดยถือว่าการเชื่อฟังและถืออาวุโส คือ คุณธรรมอันยิ่งใหญ่ของการทหาร การแตกแถวคือการเสื่อมทราม ส่งผลให้เกิดระบบคุณค่าแบบทหาร การเชื่อมั่นในแนวความคิดและระบบคุณค่าแบบทหาร คือ ความมีระเบียบวินัย , จงรักภักดีต่อสถาบันแห่งชาติ , เชื่อฟังคำสั่งผู้บังคับบัญชา ความร่วมมือร่วมใจ และยึดหลักอาวุโส

## 3. ลัทธิผู้นำ

เกิดจากการเห็นถึงความสำคัญของผู้นำ โดยถือว่าสิ่งมีชีวิตในโลกที่อยู่รวมกันเป็นกลุ่มต้องมีผู้นำ เช่น สัตว์ต้องมีจ่าฝูง ช้างต้องมีจ่าโขลง ดังนั้นมนุษย์จึงต้องมีผู้นำด้วยเช่นกัน ลัทธิผู้นำนี้สอดคล้องกับลัทธิทหาร ซึ่งเน้นที่ตัวผู้นำที่มีความเป็นทหาร จึงก่อให้เกิดความคิดที่ว่าผู้นำกองทัพควรเป็นผู้นำรัฐบาล , ผู้นำของรัฐไทยควรเป็นทหาร ผู้นำกองทัพเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะเป็นผู้ดูแลปกครองประเทศ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ทหารไม่เชื่อในการปกครองโดยพลเรือน

3.1.1 หลักการปกครองประเทศภายใต้แนวคิดอำนาจนิยม : ธรรมนูญการปกครอง พุทธศักราช 2520 และ 2534

ภายใต้แนวคิดอำนาจนิยมทหารมักอาศัยกำลังจากกองทัพเป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิวัติรัฐประหารเพื่อสนับสนุนการกระทำทางการเมืองของตน ส่งผลให้กองทัพเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นเพียงผู้คุ้มครองรัฐธรรมนูญ หรือเป็นข้าราชการของรัฐประเภทหนึ่ง กลายมาเป็นสถาบันทางการเมือง กล่าวคือ กองทัพได้กลายเป็นเสมือนองค์กรหนึ่งทางการเมือง และตำแหน่งผู้บังคับบัญชาทางทหารมีนัยสำคัญเกี่ยวเนื่องกับการเมือง

การเข้าเกี่ยวข้องของทหารกับการเมืองไทยเป็นผลสืบเนื่องมาจากการปฏิวัติเมื่อ พ.ศ. 2475 ที่ข้าราชการทหารและพลเรือนร่วมกันทำการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง ทำให้ข้าราชการได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมืองไทยมาโดยตลอดตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการทหารที่มีกองกำลังเป็นขุมอำนาจ ทั้งนี้ สถาบันทหารถือได้ว่าเป็นสถาบันทางการเมืองสถาบันหนึ่งในประเทศไทย เนื่องจากสถาบันทหารได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมืองไทยมาตั้งแต่ระยะแรก โดยสถาบันทหารได้ใช้สถานภาพในการเป็นกลไกของรัฐเปลี่ยนมาเป็นผู้ใช้

อำนาจรัฐเสียเองแข่งกับพรรคการเมืองซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย โดยที่สถาบันทหารในประเทศไทยได้รับการพัฒนามาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน ตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในการปฏิรูปการปกครองประเทศให้ทันสมัยตามแบบตะวันตก ประกอบกับความมีระเบียบวินัยจึงทำให้ทหารกลายเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความเข้มแข็งกว่าพรรคการเมืองซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย อีกทั้งการที่พรรคการเมืองไม่ได้รับการพัฒนามาโดยตลอดนับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ ส่งผลให้พรรคการเมืองไม่มีความเป็นสถาบัน เพราะถูกทหารควบคุมการเจริญเติบโตอยู่เสมอโดยการใช้กำลังทำการปฏิวัติรัฐประหาร อันถือเป็นการสกัดกั้นการเจริญเติบโตของพรรคการเมือง

ผู้นำทางทหารมักเข้าสู่อำนาจรัฐโดยใช้กำลัง ดังคำกล่าวที่ว่ากำลังคืออำนาจ โดยวิธีการปฏิวัติรัฐประหาร (coup d' etat) ยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลเดิม ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเดิมและประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราว โดยมีความคิดว่าระบบรัฐสภาและรัฐบาลพลเรือนไม่สามารถบริหารประเทศให้เป็นปกติสุขได้เพราะรัฐบาลขาดเสถียรภาพ ประกอบกับความไม่เชื่อถือในนักการเมืองที่มาจากเลือกตั้ง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การไม่ยอมรับหลักประชาธิปไตย วิธีการที่ผู้นำทางทหารเข้าสู่อำนาจรัฐมักใช้วิถีทางนอกรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญได้กลายเป็นเครื่องมือของคณะปฏิวัติรัฐประหารในการปกครองประเทศในช่วงเวลาหนึ่ง โดยในช่วง พ.ศ. 2521 ถึง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ได้ทำการศึกษาได้เกิดการปฏิวัติยึดอำนาจถึง 4 ครั้ง<sup>5</sup> ทั้งที่ประสบผลสำเร็จและไม่ประสบผลสำเร็จ ในที่นี้จะได้กล่าวถึงการปฏิวัติที่ประสบความสำเร็จอันส่งผลต่อการปกครองประเทศในเวลาต่อมา

เมื่อทหารทำการปฏิวัติสำเร็จจะประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ยกเลิกรัฐบาล และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นโดยมุ่งหวังให้เป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราวเพื่อรอการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นใหม่นั้น รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวมักเรียกว่าธรรมนูญการปกครองและอำนาจปกครองของรัฐจะมีลักษณะรวมศูนย์อยู่ที่ฝ่ายบริหาร

---

<sup>5</sup> การปฏิวัติเมื่อ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520 ภายใต้การนำของ พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ , กบฏ 1 เมษายน พ.ศ. 2524 ภายใต้การนำของ พล.อ.สัณห์ จิตรปฏิมา , กบฏ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2528 ภายใต้การนำของ , การปฏิวัติเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ภายใต้การนำของ พล.อ.สุนทร คงสมพงษ์

3.1.1.1 ความเป็นมาและหลักการสำคัญของธรรมนูญการปกครอง พุทธศักราช 2520

(ก) อำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ : การปฏิวัติรัฐประหารโดยพลเรือเอกสงัด ชลออยู่

คณะปฏิวัติภายใต้การนำของพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ ได้ทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินจากรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2520 โดยให้เหตุผลว่า

“.....นับตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 คณะทหาร ตำรวจ และพลเรือน ได้ติดตามการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลและเหตุการณ์บ้านเมืองมาตลอดเวลา ได้เป็นที่ประจักษ์แก่ประชาชนโดยทั่วไปว่า ความสามัคคีในหมู่ข้าราชการ และประชาชนมีแต่ความแตกแยก ข้าราชการมีความหวั่นไหวในการปฏิบัติราชการ การเศรษฐกิจและการลงทุนของชาวต่างประเทศลดลงและไม่แน่นอน หากปล่อยให้ เป็นไปเช่นนี้ต่อไปจะยากแก่การแก้ไข.....

อนึ่ง คณะทหาร ตำรวจ และพลเรือนได้ตระหนักว่า การที่จะพัฒนาระบบประชาธิปไตย โดยแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอนๆ ละ 4 ปีนั้น เป็นเวลานานเกินความจำเป็น และไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน.....”<sup>6</sup>

ภายหลังการยึดอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2520 คณะปฏิวัติภายใต้การนำของ พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ มิได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรในทันที หากแต่ได้มอบหมายให้บุคคลคณะหนึ่งประกอบด้วย นายสมภพ โหตระกิตย์ เป็นประธานคณะกรรมการ , นายวินัย ทองลงยา , นายประเทือง กীরติบุตร , พลโทสมิง ไตลังคะ , พลโทประสิทธิ์ ใจชื่น , พันเอกมณีรัตน์ จารุจินดา , พันเอกประสาน ดุลยธรรมาภิรมย์ และนายมีชัย ฤชุพันธ์ ทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการ ดำเนินการร่างธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรขึ้นให้แทนรัฐธรรมนูญเป็นการชั่วคราว หลังจากคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้ร่างธรรมนูญการปกครอง

---

<sup>6</sup> คำปราศรัยของพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ กับประชาชน เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520, สยามรัฐ, (21 ตุลาคม 2520), หน้า 9.

ราชอาณาจักรไทยเสร็จแล้ว ได้เสนอให้คณะปฏิวัติพิจารณาให้ความเห็นชอบ และพลเรือเอก สงัด ชลออยู่ ได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2520 เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้<sup>7</sup>

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น เมื่อ พ.ร.อ. สงัด ชลออยู่ หัวหน้าคณะปฏิวัติทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินสำเร็จ ย่อมอยู่ในฐานะเป็นรัฐาธิปัตย์ และมีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นใช้ต่อไป แต่ตามประเพณีการปฏิวัติรัฐประหารในประเทศไทย คณะปฏิวัติจะนำความกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย เพราะเป็นที่ยอมรับกันมาโดยตลอดหลังเปลี่ยนแปลงมาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญว่า อำนาจอธิปไตยเป็นสิ่งที่พระมหากษัตริย์และประชาชนมีอยู่ร่วมกัน กรณีดังกล่าวนี้ ศ.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้อธิบายไว้ว่า อำนาจอธิปไตยของไทยนั้นอยู่ที่พระมหากษัตริย์และประชาชน เหตุที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในลักษณะนี้เนื่องมาจากสองเหตุผลหลัก คือ เหตุทางประเพณีในสังคมวัฒนธรรมไทย อันเกิดจากความสังสมความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของพระมหากษัตริย์กับประชาชน และประการที่สอง ในทางกฎหมาย เมื่อสืบย้อนไปจนถึงวันที่ 24 มิถุนายน 2475 จะเห็นได้ว่า ก่อนวันนั้นอำนาจอธิปไตยอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ ครั้นเมื่อคณะราษฎรทำการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พระมหากษัตริย์ซึ่งทรงอำนาจอธิปไตยอยู่ก็สละอำนาจนั้นให้ประชาชนทั้งประเทศ ด้วยการพระราชทานรัฐธรรมนูญและลดพระองค์ลงอยู่ใต้รัฐธรรมนูญ แต่ยังคงใช้อำนาจนั้นแทนปวงชน ซึ่งในทางกฎหมายต้องถือว่าทั้งพระมหากษัตริย์และประชาชนต่างเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยร่วมกัน<sup>8</sup> จึงถือได้ว่าอำนาจให้รัฐธรรมนูญ (อำนาจก่อตั้งระบอบและองค์กรการเมือง) ในทางนิติบัญญัติ แก่พระมหากษัตริย์ร่วมกับคณะปฏิวัติ แต่ในทางพฤตินัย ถือว่าคณะปฏิวัติเป็นผู้มีอำนาจให้รัฐธรรมนูญ ส่วนผู้มีอำนาจจัดทำ ได้แก่ คณะปฏิวัติ (โดยมีกรรมการชุดหนึ่งทำหน้าที่ยกร่าง)<sup>9</sup>

<sup>7</sup> สยามจดหมายเหตุ. (11-17 พฤศจิกายน 2520), หน้า 1261.

<sup>8</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 2 : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน – เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 191-192.

<sup>9</sup> วิษณุ เครืองาม และบวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520. พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม), หน้า 25.

การสถาปนารัฐธรรมนูญในลักษณะนี้ถือเป็นอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิม เพราะได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเดิม จึงเป็นอำนาจที่ไม่มีเงื่อนไขและไม่ชอบเขตจำกัดของการใช้อำนาจ เมื่อคณะปฏิวัติเป็นผู้มีอำนาจแต่เพียงฝ่ายเดียว จึงถือว่าการสถาปนารัฐธรรมนูญการปกครองนี้มีลักษณะเผด็จการ กล่าวคือ คณะปฏิวัติเป็นเพียงบุคคลกลุ่มเดียวที่ใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญขึ้นโดยประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญด้วย

เมื่อทำการปฏิวัติสำเร็จได้มีการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่และประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2520 เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ.2520 โดยมีนโยบายหลักในการปกครองประเทศที่สำคัญ ดังนี้<sup>10</sup>

1. จะใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรฉบับนี้ เป็นธรรมนูญการปกครองฉบับชั่วคราว เพื่อรอการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ต้องให้ทันการเลือกตั้งทั่วไปภายในปี พุทธศักราช 2521 ถ้าปรากฏว่าไม่สามารถจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปภายในปี พ.ศ.2521 ให้ขยายกำหนดเวลาการจัดให้มีการเลือกตั้งออกไปอีกหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปี พ.ศ.2521

2. กำหนดให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้นมาคณะหนึ่งจำนวน 300-400 คน มีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นมาบังคับใช้ โดยได้กำหนดว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะต้องพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้เสร็จภายในปี พ.ศ.2521 เพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปอย่างช้าที่สุดภายในเดือนเมษายน พ.ศ.2522

---

<sup>10</sup> ปวีณา อินวระชา, "รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2521 : ศึกษาเฉพาะกรณีความเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงทางการเมืองและสังคมของประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 38. และสมบัติ อังรังธัญวงศ์, การเมืองการปกครองไทย : ยุคเผด็จการ – ยุคปฏิรูป, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม), หน้า 452-453.

ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ.2520 – 21 ธันวาคม พ.ศ.2521 รวมเวลา 1 ปี 1 เดือน 13 วัน" จึงสิ้นสุดลงเนื่องจากได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 และถูกยกเลิกไปโดยผลของการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้วเสร็จ

(ข) การจัดองค์กรทางการเมืองเพื่อใช้อำนาจอธิปไตยภายใต้ธรรมนูญการปกครอง พุทธศักราช 2520

ตามบทบัญญัติของธรรมนูญการปกครองฉบับนี้สามารถจำแนกองค์กรการเมืองออกเป็น 4 องค์กรหลัก คือ

(1) ประมุขแห่งรัฐ ได้แก่ พระมหากษัตริย์ เนื่องจากประเพณีการปกครองของไทยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ได้กำหนดพระราชสถานะของพระมหากษัตริย์ไว้ว่า พระมหากษัตริย์ในฐานะองค์พระประมุขของรัฐ และดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย (มาตรา 1) องค์พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ และจะกล่าวหาฟ้องร้องในทางใดๆ มิได้ (มาตรา 4)

นอกจากนี้ได้กำหนดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไว้ว่า อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งธรรมนูญการปกครองนี้ (มาตรา 2) และทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล (มาตรา 3)

(2) สภานโยบายแห่งชาติ ประกอบด้วยบุคคลในคณะปฏิวัติ (จำนวน 23 คน) ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 6 ลงวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ.2520 เป็นสมาชิก โดยให้หัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นประธานสภานโยบายแห่งชาติ รองหัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นรอง

---

<sup>11</sup> คณิน บุญสุวรรณ. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประวัติรัฐธรรมนูญไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ : บริษัท สำนักพิมพ์ ภูมิปัญญา จำกัด, 2542), หน้า 43. และ ชาวนะ ไตรมาส. ข้อมูลพื้นฐาน 66 ปี ประชาธิปไตยไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ : บริษัท พี. เพรส จำกัด, 2542), หน้า 105.



ประธานสภานโยบายแห่งชาติ และให้สภานโยบายแห่งชาติแต่งตั้งสมาชิกสภานโยบายแห่งชาติ เป็นเลขาธิการสภานโยบายแห่งชาติ 1 คน และรองเลขาธิการสภานโยบายแห่งชาติ 1 คน (มาตรา 17)

สภานโยบายแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐ และให้ความคิดเห็นแก่ คณะรัฐมนตรีเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐ และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในธรรมนูญการปกครองนี้ (มาตรา 18) ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับนโยบายสำคัญ หรือเมื่อนายกรัฐมนตรีขอให้พิจารณาปัญหาใด ประธานสภานโยบายแห่งชาติ จะเสนอปัญหานั้นในที่ประชุมร่วมระหว่างสมาชิกสภานโยบายแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีเพื่อ พิจารณาวินิจฉัยก็ได้ และเมื่อที่ประชุมร่วมมีมติเป็นประการใดแล้ว ให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ ให้เป็นไปตามนั้น ทั้งนี้ ในการประชุมร่วมดังกล่าว ให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติทำหน้าที่ ประธาน (มาตรา 19) และก่อนการตั้งคณะรัฐมนตรี ให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติปฏิบัติ หน้าที่นายกรัฐมนตรี และสภานโยบายแห่งชาติปฏิบัติหน้าที่คณะรัฐมนตรี (มาตรา 20)

(3) สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 300 คน แต่ ไม่เกิน 400 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด ตามที่ ประธานสภานโยบายแห่งชาตินำความกราบบังคมทูล โดยประธานสภานโยบายแห่งชาติเป็นผู้ ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (มาตรา 7)

สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดย ในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติคำนึงถึงการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งจะมีขึ้น ภายในปีพุทธศักราช 2521 (มาตรา 6)

(4) รัฐบาล ได้แก่ คณะรัฐมนตรี ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี 1 คน ซึ่ง พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำกราบบังคมทูลของประธานสภานโยบายแห่งชาติ และ รัฐมนตรีตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกราบบังคมทูล มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา 21)

พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามที่ ประธานสภานโยบายแห่งชาติถวายคำแนะนำ (มาตรา 22) โดยประธานสภานโยบายแห่งชาติ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี หรือให้นายกรัฐมนตรีพ้นจาก ตำแหน่ง (มาตรา 23)

เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือเมื่อมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวด้วยการภาษีอากรหรือเงินตรา นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของสภานโยบายแห่งชาติ จะกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์เพื่อทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ (มาตรา 26) และ (มาตรา 27)

3.1.1.2 ความเป็นมาและหลักการสำคัญของธรรมนูญการปกครอง  
พุทธศักราช 2534

(ก) อำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ : การปฏิวัติรัฐประหารโดยคณะรักษา  
ความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ

แม้ว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 จะได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง และบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ทำให้ระบอบประชาธิปไตยไม่สมบูรณ์หรือไม่เต็มใบ จะได้หมดอายุลงในปี 2526 ยังผลให้ระบอบการปกครองของไทยค่อยๆ พัฒนาเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นหลังจากนั้น และทำให้นายทหารประจำการหมดสิทธิที่จะเข้าดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีได้ในขณะเดียวกัน นอกจากนั้นต่อมาอีกประมาณ 5 ปี หลังจากปี 2526 นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง คือ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติไทยก็ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ในเดือนสิงหาคม 2531 สืบต่อจาก พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งปฏิเสธที่จะรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง แม้จะได้รับการขอร้องจากพรรคการเมืองต่างๆ ที่ร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลในขณะนั้น

ปรากฏว่า รัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชนและนักการเมืองฝ่ายค้านว่ามีการคอร์รัปชันกันมากในหมู่นายกรัฐมนตรี ต่อมาเมื่อนายกรัฐมนตรีจะปรับคณะรัฐมนตรีครั้งใหญ่ในเดือนธันวาคม พ.ศ.2533 โดยดึงนักการเมืองฝ่ายค้านมาร่วมรัฐบาลแทนพรรคร่วมรัฐบาลบางพรรคที่ขอลงมือไป แต่รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ชุดใหม่ก็ไม่สามารถสร้างความมั่นใจในหมู่ประชาชนได้ว่าจะสามารถป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันในหมู่นายกรัฐมนตรีได้ ประกอบกับรัฐบาลในขณะนั้น มีความล้มพันธ์ไม่ค่อยราบรื่นกับนายทหารระดับผู้นำบางคน จนมีข่าวลือว่า รัฐบาลอาจปลดนายทหารบางคนออกจากตำแหน่ง จึงทำให้นายทหารกลุ่มดังกล่าวตั้งตัวเองว่า "คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ" (รชช.) ทำการยึดอำนาจการปกครอง เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 ประกาศล้มรัฐบาล และยกเลิก

รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 พร้อมกับประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราวเมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ.2534 เพื่อให้เป็นเครื่องมือในการปกครองประเทศ

รัฐประหาร วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 จึงเป็นผลมาจากพฤติกรรมของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งมีนายทุน นักธุรกิจการเมืองเป็นแกนหลักได้คิดที่จะกำจัดทหารออกจากอำนาจทางการเมืองโดยใช้วิธีการต่างๆ เช่น หาทางลดเกียรติภูมิของทหารในโอกาสต่างๆ หรือโดยการแต่งตั้งบุคคลที่นายทหารระดับคุมกำลังมีอาจรับได้เข้าไปดำรงตำแหน่งระดับสูงในกระทรวงกลาโหม นอกจากนี้ยังมีพฤติกรรมอื่นๆ อีกมากแล้วแต่มีจุดมุ่งหมายไปในทิศทางเดียวกันคือ การกำจัดทหารออกไปจากวงจรอำนาจทางการเมือง ด้วยเหตุนี้การรัฐประหารจึงเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะฝ่ายทหารถ้าไม่ชงจึงทำการรัฐประหารเสียก่อน ผู้นำทางทหารอาจถูกปลดออกจากตำแหน่งได้ วิกฤติการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นจนถึงการโค่นล้มรัฐบาลพลเอกชาติชายเป็นผลมาจากรัฐบาลพลเอกชาติชายได้ละเมิดกฎแห่งการใช้อำนาจรัฐร่วมกันระหว่างพลังทั้งสองฝ่ายคือข้าราชการประจำกับนักการเมือง ซึ่งมีรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2521 รองรับอยู่ เพราะพลังของฝ่ายพรรคการเมืองยังไม่แข็งแกร่งเพียงพอที่จะครองอำนาจรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวได้ และพลังฝ่ายข้าราชการประจำโดยเฉพาะทหารก็มีได้อ่อนแอจนต้องถอนตัวออกจากอำนาจการเมืองอย่างสิ้นเชิง

คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ได้ออกแถลงการณ์ฉบับที่ 1 ซึ่งแจ้งเหตุผลการเข้าควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศไว้ 5 ประการ คือ<sup>12</sup>

ประการแรก พฤติการณ์ฉ้อราษฎร์บังหลวง

คณะผู้บริหารประเทศได้ฉวยโอกาสอาศัยอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ทางการเมืองแสวงหาประโยชน์ให้กับตนเองและพรรคพวกอย่างรุนแรงที่สุดอย่างไม่เคยมีมาก่อน จนกลายเป็นเรื่องปกติธรรมดาของรัฐมนตรีเกือบทุกคน ที่ต้องแสวงหาเงินเพื่อสร้างฐานะความร่ำรวยเป็นฐานอำนาจทางการเมืองของตนเองและพรรคพวกต่อไป ดังจะเห็นได้จากโครงการขนาดใหญ่ ขนาดกลาง จะมีนักการเมืองในระดับรัฐบาลเข้ามามีส่วนผลักดันให้เกิดขึ้น โดยอ้างถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ แต่แท้ที่จริงแล้วเป็นการอำพรางการแสวงหาประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ เท่านั้น

<sup>12</sup> ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับพิเศษ เล่มที่ 108, ตอนที่ 32 (23 กุมภาพันธ์ 2534), หน้า 1-5.

ทั้งๆ ที่รู้อยู่แก่ใจว่ามีการฉ้อราษฎร์บังหลวงกันอย่างกว้างขวางในกลุ่มนักการเมืองระดับรัฐมนตรี รวมทั้งข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจระดับสูงบางท่านก็ตาม แต่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลกลับไม่เอาใจใส่ที่จะแก้ไขอย่างจริงจัง

นอกจากนี้ยังประพุดติมิชอบเสียเอง โดยการอ้างเหตุผลต่างๆ นานาเป็นการบังหน้าและกลับแสดงความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหาด้วยการยืนยันว่า หากพบเห็นผู้ใดประพุดติมิชอบให้นำใบเสร็จมายืนยันด้วย

เมื่อการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้เติบโตอย่างรวดเร็วและรุนแรงจนไม่สามารถจะหยุดยั้งได้ จึงเป็นเหตุผลความจำเป็นประการแรกที่จะต้องเข้าควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศ

ประการที่สอง ข้าราชการการเมืองใช้อำนาจกดขี่ข่มเหงข้าราชการประจำผู้ซื่อสัตย์สุจริต จากการศึกษาที่ข้าราชการการเมืองได้เข้าไปมีบทบาทและอำนาจสูงสุดในแต่ละส่วนราชการ จึงได้ถือโอกาสนี้สร้างบารมีทางการเมือง หาสมัครพรรคพวกเพื่อเป็นฐานคะแนนเสียง เพื่อแสวงหาประโยชน์ให้ตนเองและพรรคพวก จึงทำให้ข้าราชการประจำผู้ซื่อสัตย์สุจริตไม่ยอมตกเป็นเครื่องมือของนักการเมืองรับราชการไม่เจริญก้าวหน้า ถูกข่มเหงรังแกหากมิยินยอมตกเป็นพรรคพวก หลายท่านต้องลาออกจากราชการ สิ่งเหล่านี้เป็นความเจ็บช้ำน้ำใจของข้าราชการประจำที่ไม่มีหนทางต่อสู้ จึงนับว่าเป็นการทำลายขวัญกำลังใจและขนบธรรมเนียมประเพณีของข้าราชการอย่างไม่เคยเป็นมาในอดีต ปัญหาข้อนี้จึงเป็นเหตุผลประการที่สองของการควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ

ประการที่สาม รัฐบาลเป็นเผด็จการทางรัฐสภา

นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลได้ร่วมมือกับพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล รวมทั้งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีบ้านพิษณุโลกได้ใช้อุบายอันแยบยลทางการเมือง สร้างภาพลวงตาประชาชนว่าเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้วพลิกเพลงหาผลประโยชน์ทำให้เป็นที่ประจักษ์โดยทั่วไปว่า แท้ที่จริงแล้ว เนื้อหาในทางปฏิบัติทางการเมืองของรัฐบาลชุดนี้ได้ใช้ผลประโยชน์เป็นตัวนำ นักการเมืองระดับรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร รวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ นำประเทศไปสู่การปกครองแบบทางรัฐสภา โดยมีประชาธิปไตยบังหน้า เป็นการรวมอำนาจการปกครองไว้โดยสิ้นเชิง เมื่อเป็นเช่นนี้การวางตัวบุคคลตามตำแหน่งสำคัญทางการเมืองและข้าราชการประจำ จึงตกอยู่กับพรรคพวกของนายกรัฐมนตรีทั้งสิ้น เป็นช่องทางทำให้เกิดการกอบโกยผลประโยชน์อย่างมหาศาล ที่ไม่มี

บุคคลใดจะสามารถต่อต้านหรือตัดทอนได้ จึงนับว่าเป็นภัยอันตรายอย่างยิ่งต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

#### ประการที่สี่ การทำลายสถาบันทางทหาร

สถาบันทางทหารเป็นสถาบันข้าราชการประจำเพียงสถาบันเดียวที่ไม่ยอมตกอยู่ใต้อิทธิพลทางการเมืองของนักการเมือง พรรคการเมือง ถึงแม้ว่าคณะรัฐบาลชุดปัจจุบันจะได้ใช้ความพยายามนานัปการ เพื่อบีบบังคับทำลายเอกภาพ ความรัก ความสามัคคีภายในกองทัพอย่างต่อเนื่อง แต่ก็ไม่อาจสามารถกระทำได้ จากภาพโดยรวมรวมทั่วไปจะเห็นว่ารัฐบาลได้เผชิญหน้ากับฝ่ายทหารมาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นกรณีลิตเติ้ลดิก รดวิทยุสื่อสารเคลื่อนที่ การไม่ปลดร้อยตำรวจเอกเฉลิม อยู่บำรุง จากการเป็นรัฐมนตรีตามสัญญาสุขภาพบุรุษ การปล่อยข่าวการปลดผู้นำทางทหาร เป็นต้น การกระทำด้วยเล่ห์เพทุบายทำลายฝ่ายทหารดังกล่าว ฝ่ายทหารจึงไม่สามารถจะอดกลั้นอีกต่อไปได้ และเป็นเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการควบคุมอำนาจการปกครองประเทศในครั้งนี้

#### ประการที่ห้า การบิดเบือนคดีล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์

เมื่อปีพ.ศ. 2525 ประมาณ 9 ปีเศษที่ผ่านมา พลตรีมนูญ รูปขจร และพรรคพวกได้บังอาจคบคิดวางแผนทำลายล้างราชวงศ์จักรี เพื่อล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์เปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศไปในแบบที่ตนเองและคณะได้กำหนดไว้ การวางแผนการชั่วร้ายดังกล่าวไม่สามารถทำได้สำเร็จ พล.ต.มนูญและพรรคพวก จำนวนถึง 43 คน ถูกจับกุมในที่สุด และได้รับการช่วยเหลือจากกลุ่มคณะบุคคลที่มีอิทธิพลทางการเมืองให้ได้รับการประกันตัวจนสามารถก่อการปฏิวัติได้อีกถึง 3 ครั้ง

นอกจากนั้นยังได้รับการอุ้มชูจากพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ให้ได้รับการเติบโตในอาชีพรับราชการจนเป็นนายทหารชั้นนายพลโดยรวดเร็ว ทั้งที่กระทำผิดโทษฐานก่อการกบฏและต้องคดีลอบสังหารบุคคลสำคัญ โดยเฉพาะคดีล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ก็พยายามเบี่ยงเบนความเป็นจริงและโยนความผิดให้ผู้อื่น ซึ่งสร้างความโกรธแค้นให้แก่พี่น้องประชาชนผู้จงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นอย่างยิ่ง

การกระทำอันแสดงออกถึงความไม่จงรักภักดีเช่นนี้ เป็นเรื่องสำคัญที่สุดที่เหล่าทหารไม่สามารถจะอดทนอดกลั้นได้อีกต่อไป จึงได้ร่วมปรึกษาหารือกันทั้ง 3 เหล่าทัพ รวมทั้งฝ่ายพลเรือนและตำรวจ เข้าควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ

จากเหตุผลและความจำเป็นทั้งห้าประการดังกล่าว คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติไม่สามารถที่จะปล่อยให้ภาวะระส่ำระสายของบ้านเมืองเกิดขึ้นอย่างรุนแรงต่อไปได้อีก เพื่อดำรงไว้ซึ่งความมั่นคงของสถาบันชาติ ศาสนาและพระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นองค์พระประมุข จึงจำเป็นต้องใช้วิธีในการเข้าควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศ และคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจะดำเนินการจัดระบบการบริหารราชการแผ่นดินให้กลับสู่สภาพปกติโดยเร็วที่สุด จึงขอแถลงการณ์ให้ประชาชนได้ทราบโดยทั่วกัน

หลังจากที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ได้ทำการยึดอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติมิได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรในทันทีเหมือนกับคณะปฏิวัติภายใต้การนำของ พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ โดยได้มอบหมายให้กลุ่มบุคคลคณะหนึ่งเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญชั่วคราวขึ้น โดยกลุ่มบุคคลดังกล่าวได้ใช้ระยะเวลาในการร่างรัฐธรรมนูญการปกครองประมาณ 3-4 วัน เท่านั้น คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจึงได้นำร่างรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2534 ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้รัฐธรรมนูญในการปกครองประเทศเมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ.2534 โดยมีพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ<sup>13</sup>

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น เมื่อ พล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินสำเร็จ ย่อมอยู่ในฐานะเป็นรัฐาธิปัตย์ และมีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นใช้ต่อไป แต่ตามประเพณีการปฏิวัติรัฐประหารในประเทศไทย คณะปฏิวัติจะนำความกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยจึงถือได้ว่าอำนาจให้รัฐธรรมนูญ (อำนาจก่อตั้งระบอบและองค์การการเมือง) ในทางนิตินัย ได้แก่พระมหากษัตริย์ร่วมกับคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ แต่ในทางพฤตินัยถือว่าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นผู้มีอำนาจให้รัฐธรรมนูญ ส่วนผู้มีอำนาจจัดทำ ได้แก่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (โดยมีกรรมการชุดหนึ่งทำหน้าที่ยกร่าง) และการสถาปนาธรรมนูญการปกครองฉบับนี้มีรูปแบบที่ไม่เป็นประชาธิปไตยเช่นเดียวกับธรรมนูญการ

<sup>13</sup> คณิน บุญสุวรรณ, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประวัติรัฐธรรมนูญไทย, (กรุงเทพ : บริษัท สำนักพิมพ์ภูมิปัญญา จำกัด, 2542), หน้า 48-49.

ปกครอง พ.ศ.2520 เพราะบุคคลเพียงกลุ่มเดียวเท่านั้นที่มีอำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญ ประชาชนไม่มีส่วนร่วมด้วยแต่อย่างใด

เมื่อทำการปฏิวัติสำเร็จได้มีการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่และประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 เมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ.2534 โดยมีนโยบายหลักในการปกครองประเทศที่สำคัญ ดังนี้

1. จะใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรฉบับนี้ เป็นธรรมนูญการปกครองฉบับชั่วคราว เพื่อรอการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปภายในปี พ.ศ. 2534 ถ้าปรากฏว่าไม่สามารถจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปภายในปี พ.ศ.2534 ให้ขยายกำหนดเวลาการจัดให้มีการเลือกตั้งออกไปอีกหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปี พ.ศ.2535

2. กำหนดให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้นมาคณะหนึ่งจำนวน 200-300 คน มีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นมาบังคับใช้ โดยได้กำหนดว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะต้องพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้เสร็จภายในปี พ.ศ.2534 เพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปอย่างช้าที่สุดภายในเดือนเมษายน พ.ศ.2535

ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2534 – 9 ธันวาคม พ.ศ.2534 รวมเวลา 8 เดือน 9 วัน<sup>14</sup> จึงสิ้นสุดลงเนื่องจากได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 และถูกยกเลิกไปโดยผลของการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้วเสร็จ

(ข) การจัดองค์กรทางการเมืองเพื่อใช้อำนาจรัฐภายใต้ธรรมนูญการปกครอง พุทธศักราช 2534

ตามบทบัญญัติของธรรมนูญการปกครองฉบับนี้สามารถจำแนกองค์กรทางการเมืองออกได้เป็น 4 องค์กรหลัก เช่นเดียวกับบทบัญญัติของธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2520 คือ

<sup>14</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 50 และ 105.

(1) ประมุขแห่งรัฐ ได้แก่ พระมหากษัตริย์ เนื่องจากประเพณีการปกครองของไทยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ได้กำหนดพระราชสถานะของพระมหากษัตริย์ไว้ว่า พระมหากษัตริย์ในฐานะองค์พระประมุขของรัฐ และทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย (มาตรา 1) องค์พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ และจะกล่าวหาฟ้องร้องในทางใดๆ มิได้ (มาตรา 4)

นอกจากนี้ได้กำหนดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไว้ว่า อำนาจอภิไถยมาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้เป็นพระประมุขทรงใช้อำนาจนั้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งธรรมนูญการปกครองนี้ (มาตรา 2) โดยทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล (มาตรา 3)

(2) สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ประกอบด้วยบุคคล (จำนวน 7 คน) ตามประกาศของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 และประกาศของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 เป็นกรรมการ โดยให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เป็นประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ รองหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ 1 คน ซึ่งประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติแต่งตั้ง เป็นรองประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เลขาธิการคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เป็นเลขาธิการสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ และให้สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ แต่งตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือไม่ได้เป็นกรรมการสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เป็นรองเลขาธิการสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ 1 คนหรือหลายคนก็ได้ ทั้งนี้ ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติอาจแต่งตั้งกรรมการสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เพิ่มขึ้นได้อีกไม่เกิน 15 คน (มาตรา 18)

สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ร่วมกับคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีจะแถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และเสนอแนะหรือให้ความคิดเห็นในเรื่องใดๆ ที่เห็นว่าจะประโยชน์แก่คณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดิน และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในธรรมนูญการปกครองนี้ โดยในการประชุมร่วมกันของสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี ให้ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม (มาตรา 19) ในกรณีที่เห็นสมควร ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติหรือนายกรัฐมนตรี อาจขอให้มีการ



ประชุมร่วมกันของสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี เพื่อร่วมพิจารณา และแก้ปัญหาใดๆ อันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา 20)

(3) สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 200 คน แต่ไม่เกิน 300 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด ตามที่ ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาตินำความกราบบังคมทูล โดยประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (มาตรา 7)

สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติคำนึงถึงการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งจะมีขึ้นภายในปีพุทธศักราช 2534 (มาตรา 6)

(4) คณะรัฐมนตรี ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี 1 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำกราบบังคมทูลของประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ และรัฐมนตรีตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกราบบังคมทูล มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา 21)

พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามที่ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติถวายคำแนะนำ (มาตรา 22) โดยประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีหรือให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 23)

ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงแห่งชาติ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือเมื่อมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องพิจารณาโดยรีบด่วนและลับเพื่อรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจะกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์เพื่อทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ (มาตรา 26) และในกรณีที่ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติหรือนายกรัฐมนตรีเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ระวังหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงแห่งชาติ ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการ

กระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันใช้ธรรมนูญการปกครองนี้ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ให้ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติหรือนายกรัฐมนตรี หรือประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติและนายกรัฐมนตรี ด้วยความเห็นชอบของที่ประชุมร่วมระหว่างสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติกับนายกรัฐมนตรี มีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใดๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำของประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติหรือนายกรัฐมนตรี หรือคำสั่งหรือการกระทำที่ได้สั่งหรือกระทำร่วมกัน รวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา 27)

### 3.1.2 ลักษณะการใช้อำนาจขององค์กรทางการเมืองภายใต้แนวคิดอำนาจนิยม

จากอุดมการณ์และแนวความคิดอำนาจนิยมของทหารส่งผลให้การจัดโครงสร้างองค์กรทางการเมืองของธรรมนูญการปกครองทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวข้างต้น มีลักษณะของการใช้อำนาจรัฐได้ดังต่อไปนี้

#### 3.1.2.1 รวมศูนย์อำนาจ

เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างการจัดองค์กรทางการเมืองของธรรมนูญการปกครองทั้ง 2 ฉบับ จะพบว่ากำหนดให้มีองค์กรสูงสุดองค์กรหนึ่งซึ่งประกอบด้วยบุคคลในคณะปฏิวัติ เรียกว่า สภานโยบายแห่งชาติ<sup>15</sup> หรือ สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ<sup>16</sup> แล้วแต่กรณี เป็นองค์กรกำหนดนโยบายและมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้ง/ถอดถอนนายกรัฐมนตรีและสมาชิกสภานิติบัญญัติ ซึ่งเท่ากับว่าองค์กรของคณะปฏิวัตินี้มีอำนาจเหนือกว่าฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นองค์กรหลักที่สำคัญตามรัฐธรรมนูญ

การกำหนดให้คณะปฏิวัติเป็นองค์กรทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญเช่นนี้ เท่ากับเป็นการอาศัยรัฐธรรมนูญให้เป็นฐานรองรับอำนาจของคณะปฏิวัติตามกฎหมายเพื่อใช้อำนาจปกครอง

<sup>15</sup> ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2520 มาตรา 17

<sup>16</sup> ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2520 มาตรา 18

ของรัฐ โดยสภานโยบายแห่งชาติ หรือสภาวิชาชีพความสงบเรียบร้อยแห่งชาติก็คือรูปจำลองของ คณะปฏิวัตินั้นเอง

นอกจากสภานโยบายแห่งชาติหรือสภาวิชาชีพความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจะมีอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีหรือให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งแล้ว สภานโยบายแห่งชาติหรือสภาวิชาชีพความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ยังมีอำนาจหน้าที่ร่วมกับคณะรัฐมนตรีในการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐในการบริหารราชการแผ่นดิน และเสนอแนะรวมทั้งให้ความคิดเห็นแก่คณะรัฐมนตรีเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามแนวนโยบายดังกล่าวด้วย ซึ่งการกำหนดบทบัญญัติดังกล่าว ถือเป็นการแสดงให้เห็นอีกประการหนึ่งว่า สภานโยบายแห่งชาติหรือสภาวิชาชีพความสงบเรียบร้อยแห่งชาตินั้นเป็นผู้มีอำนาจอย่างแท้จริง โดยอำนาจของรัฐบาลในการบริหารปกครองประเทศถูกจำกัดลงโดยอำนาจของสภานโยบายแห่งชาติหรือสภาวิชาชีพความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ สภานโยบายแห่งชาติหรือสภาวิชาชีพความสงบเรียบร้อยแห่งชาติแล้วแต่กรณีต้องการที่จะดึงอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินให้มาอยู่ภายใต้การควบคุมและกำกับของคณะปฏิวัติได้อย่างมีเอกภาพมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ การเปิดโอกาสให้สภาคณะปฏิวัติคุมทั้งอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ เช่นนี้ถือได้ว่าเป็นการรวมศูนย์อำนาจการปกครองไว้ที่คณะปฏิวัติ กล่าวคือ รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อสภานโยบายแห่งชาติหรือสภาวิชาชีพความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ มิใช่เป็นรัฐบาลที่รับผิดชอบต่อรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของปวงชนตามหลักการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา เพราะสภานิติบัญญัติในที่นี้เป็นสภาที่มาจาก การแต่งตั้ง รูปแบบของรัฐบาลนี้เรียกได้ว่าเป็นรัฐบาลของสภานโยบายแห่งชาติ (ธรรมนูญการปกครอง พ.ศ.2520) หรือรัฐบาลของสภาวิชาชีพความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ธรรมนูญการปกครอง พ.ศ.2534) ด้วยเหตุนี้ธรรมนูญการปกครองที่ร่างโดยคณะปฏิวัติจึงมักไม่มีรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจ เพราะไม่บรรจุหลักการแบ่งแยกการใช้ อำนาจ จึงทำให้รัฐมีอำนาจไม่จำกัดซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้ไม่ได้ รับการคุ้มครอง

และเมื่อพิจารณาจากโครงสร้างองค์กรการเมืองตลอดจนสัมพันธ์ภาพทางอำนาจระหว่างองค์กรทางการเมืองของธรรมนูญการปกครองทั้งสองฉบับดังกล่าวข้างต้น วิเคราะห์ได้ว่าสภานโยบายแห่งชาติหรือสภาวิชาชีพความสงบเรียบร้อยแห่งชาติแล้วแต่กรณี ซึ่งประกอบด้วยบุคคลในคณะปฏิวัติเป็นผู้กุมอำนาจทางการเมืองอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวประธานสภา

เพราะเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและสมาชิกสภานิติบัญญัติ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่มีอำนาจที่สำคัญตามหลักการของระบบรัฐสภา กล่าวคือ ไม่มีอำนาจเสนอกฎหมาย ไม่มีอำนาจควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาลโดยการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ตั้งกระทู้ เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลก็ไม่มีอำนาจยุบสภานิติบัญญัติ ระบบรัฐบาลแบบนี้อาจเรียกว่า "รัฐบาลของฝ่ายบริหารอำนาจคู่"<sup>17</sup> ในระบบอำนาจคู่นี้ถือได้ว่าเป็นการให้คณะปฏิวัติเป็นศูนย์รวมอำนาจเบ็ดเสร็จอีกชั้นหนึ่ง

อีกทั้งการแบ่งแยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายนิติบัญญัติค่อนข้างเด็ดขาด โดยห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติในขณะเดียวกัน<sup>18</sup> ยังเป็นการเน้นถึงอำนาจของสภานโยบายแห่งชาติหรือสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติให้อยู่เหนือฝ่ายรัฐบาลมากยิ่งขึ้น เพราะไม่ให้รัฐบาลเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งถูกแต่งตั้งโดยตรงจากสภานโยบายแห่งชาติหรือสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ

นอกจากสภานโยบายแห่งชาติหรือสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจะเป็นองค์กรกำหนดนโยบายและมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้ง/ถอดถอนนายกรัฐมนตรีและสมาชิกสภานิติบัญญัติแล้ว เมื่อพิจารณาจากลักษณะโครงสร้างดังกล่าวแม้ว่าจะได้มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่เฉพาะของแต่ละองค์กรก็ตาม แต่ถือได้ว่าสภานโยบายแห่งชาติหรือสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติแล้วแต่กรณี มีอำนาจสูงสุด กล่าวคือ ไม่ว่าอำนาจบริหารหรืออำนาจนิติบัญญัติ สภานโยบายแห่งชาติเป็นผู้ใช้โดยผ่านทางรัฐบาลและสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้นเอง จึงกล่าวได้ว่า การจัดสถาบันทางการเมืองโดยแบ่งแยกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ จึงมีความหมายเพียงแค่ว่าเป็นการแบ่งองค์กรบริหารของรัฐเท่านั้น แต่แท้ที่จริงแล้วอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร นั้นมาจากแหล่งอำนาจเดียวกันคือสภาคณะปฏิวัติ

---

<sup>17</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 2 : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน – เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 179.

<sup>18</sup> ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2520 มาตรา 24 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2534 มาตรา 24

### 3.1.2.2 การจำกัดอำนาจของรัฐสภา

แม้จะมีการใช้รัฐธรรมนูญเป็นหลักในการสร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจปกครองของรัฐ และมีรัฐสภาทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ แต่สภานิติบัญญัติในระบอบนี้มีรูปแบบสภาเดียวที่มาจากการแต่งตั้ง มีหน้าที่จำกัดเพียงการจัดทำรัฐธรรมนูญและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น<sup>19</sup>

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2520 กำหนดให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 300 คน แต่ไม่เกิน 400 คน (มาตรา 7) มีหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติและจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้มีผลบังคับใช้ให้ทันภายในปี พ.ศ. 2521 เพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป (มาตรา 6) ในมาตรานี้ระบุเพียงว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น แต่มิได้กล่าวถึงอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติว่ากระทำได้หรือไม่ เพียงแต่ระบุไว้ในมาตรา 16 วรรค 2 ว่า ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี ประกอบกับ มาตรา 15 กำหนดว่า สภานิติบัญญัติมีอำนาจตราข้อบังคับการเลือกตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภาและกรรมการ วิธีการประชุม การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและเสนอญัตติที่ไม่มีลักษณะเป็นการขอให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีชี้แจง หรือแสดงความเห็นในเรื่องใดๆ การอภิปราย การลงมติ การรักษาระเบียบและความเรียบร้อยและพิจารณาอื่นๆ เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งเป็นที่เข้าใจโดยปริยายว่า สภานิติบัญญัติไม่มีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่มีสิทธิขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี หรือเสนอร่างกฎหมายได้ เพราะอำนาจในการเสนอกฎหมายเป็นอำนาจของรัฐมนตรีเท่านั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงมีบทบาทหลักในการให้ความเห็นชอบกฎหมายตามที่รัฐบาลเสนอ และทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ดังนั้นสภานิติบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถือได้ว่าเป็นรัฐสภาที่มีอำนาจน้อยที่สุด และเป็นเพียงสภาตรายางเพื่อทำหน้าที่รับหรือไม่รับร่างพระราชบัญญัติจากฝ่ายบริหารเท่านั้น ไม่ได้

<sup>19</sup> ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2520 มาตรา 6 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2534 มาตรา 6

มีบทบาทในแง่ของการควบคุมตรวจสอบ หรือริเริ่มเสนอกฎหมาย อันเป็นอำนาจหน้าที่สำคัญของสมาชิกรัฐสภาของประเทศประชาธิปไตยทั่วไป

หลักการนี้ได้นำมากำหนดไว้ในส่วนธรรมนูญการปกครองชั่วคราว พุทธศักราช 2534 เช่นเดียวกัน โดยในมาตรา 6 ระบุเพียงว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น แต่มิได้กล่าวถึงอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติว่ากระทำได้หรือไม่ เพียงแต่ระบุไว้ในมาตรา 17 วรรค 2 ว่า ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี ประกอบกับ มาตรา 16 กำหนดว่า สภานิติบัญญัติมีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภาและกรรมาธิการ วิธีการประชุม การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และเสนอญัตติที่ไม่มีลักษณะเป็นการขอให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีชี้แจง หรือแสดงความเห็นในเรื่องใดๆ การอภิปราย การลงมติ การรักษาระเบียบและความเรียบร้อยและพิจารณาอื่นๆ เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

เมื่อพิจารณาทั้ง 3 มาตราข้างต้นประกอบกันจึงเป็นที่เข้าใจโดยปริยายว่า สภานิติบัญญัติไม่มีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ไม่ว่าจะเป็นการเสนอร่างพระราชบัญญัติ การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ การตั้งกระทู้ถาม เพราะอำนาจในการเสนอกฎหมายเป็นอำนาจของรัฐมนตรีเท่านั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงมีบทบาทหลักในการให้ความเห็นชอบกฎหมายตามที่รัฐบาลเสนอ และทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ดังนั้นสภานิติบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงถือได้ว่าเป็นรัฐสภาที่มีอำนาจน้อยที่สุดเช่นเดียวกับสภานิติบัญญัติในธรรมนูญการปกครอง พ.ศ.2520 และมีสภาพเป็นเพียงสภาตรายางเพื่อทำหน้าที่รับหรือไม่รับร่างพระราชบัญญัติจากฝ่ายบริหารเท่านั้น ไม่ได้มีบทบาทในแง่ของการควบคุมตรวจสอบ หรือริเริ่มเสนอกฎหมาย อันเป็นอำนาจหน้าที่สำคัญของสมาชิกรัฐสภาของประเทศประชาธิปไตยทั่วไป

### 3.1.2.3 การให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายบริหาร

การให้อำนาจอย่างสูงสุดแก่ผู้นำรัฐบาล เป็นผลมาจากลัทธิผู้นำ ทั้งธรรมนูญการปกครอง พ.ศ.2520 และธรรมนูญการปกครอง พ.ศ.2534 ได้ให้อำนาจสูงสุดแก่นายกรัฐมนตรี ทำนองเดียวกับมาตรา 17 ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 ในระบอบสฤษดิ์

อำนาจพิเศษของฝ่ายบริหารนี้เป็นการรวมเอาอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการไว้ที่องค์กรฝ่ายบริหารเพียงองค์กรเดียว ประเทศไทยนำมาใช้เป็นครั้งแรกในธรรมนูญการปกครองชั่วคราว พ.ศ.2502 โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 17<sup>20</sup> ซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้มาจากรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ฉบับปัจจุบันซึ่งประกาศใช้เมื่อ ค.ศ.1958 ซึ่งกำหนดในมาตรา 16 ให้ประธานาธิบดีมีอำนาจพิเศษในเมื่อเกิดเหตุการณ์อันกระทบถึงบูรณภาพแห่งดินแดน ประธานาธิบดีฝรั่งเศสมีอำนาจใช้มาตรการพิเศษเพื่อระงับเหตุการณ์ดังกล่าวนี้<sup>21</sup> และหลังจากนั้นเป็นต้นมาจึงปรากฏหลักการนี้ในธรรมนูญการปกครองชั่วคราวของไทยแทบทุกฉบับ

อำนาจพิเศษของฝ่ายบริหารถูกกำหนดไว้ใน มาตรา 27 แห่งธรรมนูญการปกครอง พ.ศ.2520 ความว่า ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันใช้ธรรมนูญการปกครองนี้ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและสภานโยบายแห่งชาติ มีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใดๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำของนายกรัฐมนตรีรวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย

<sup>20</sup> ในธรรมนูญการปกครอง พ.ศ.2502 อำนาจพิเศษของฝ่ายบริหารถูกกำหนดไว้ใน มาตรา 17 เป็นการให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรีเท่านั้น เนื่องจากเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวแล้ว คณะปฏิวัติรัฐประหารได้แปรสภาพมาเป็นคณะรัฐบาลเสียเอง แต่ในธรรมนูญการปกครอง พ.ศ.2520 และธรรมนูญการปกครอง พ.ศ.2534 เนื่องจากคณะปฏิวัติรัฐประหารไม่ได้กลายมาเป็นคณะรัฐมนตรี แต่เป็นการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นมาใหม่ และเพื่อให้คณะปฏิวัติรัฐประหารยังคงมีอำนาจอยู่เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวจึงมีการตั้งองค์กรใหม่ขึ้นมาซึ่งประกอบด้วยบุคคลในคณะปฏิวัติ จึงได้กำหนดเพิ่มให้คณะปฏิวัติรัฐประหารเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิเศษด้วย

<sup>21</sup> สวัสดิ์ ศรีลัมภ์, เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เรื่อง ปัญหาการร่างรัฐธรรมนูญไทยกับความมั่นคงแห่งชาติ, ประจำปีการศึกษา 2523-2524, หน้า 54.

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัตินี้แล้วจะเห็นว่า อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรีอยู่ภายใต้การควบคุมของสภานโยบายแห่งชาติ กล่าวคือ การใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรีตามมาตรานี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและสภานโยบายแห่งชาติจึงจะถือว่าคำสั่งหรือการกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยนัยนี้จึงมีความเป็นไปได้ว่าอำนาจพิเศษตามมาตรา 27 นี้ เป็นการใช้อำนาจพิเศษของสภานโยบายแห่งชาติเองโดยผ่านทางเครื่องมือของนายกรัฐมนตรี

ส่วนธรรมนูญการปกครอง พ.ศ.2534 หลักการนี้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 27 เช่นกัน ความว่า ในกรณีที่ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติหรือนายกรัฐมนตรีเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ระวังหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงแห่งชาติ ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันใช้ธรรมนูญการปกครองนี้ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ให้ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติหรือนายกรัฐมนตรี หรือประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติและนายกรัฐมนตรี ด้วยความเห็นชอบของที่ประชุมร่วมระหว่างสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติกับนายกรัฐมนตรี มีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใดๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำของประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติหรือนายกรัฐมนตรี หรือคำสั่งหรือการกระทำที่ได้สั่งหรือกระทำร่วมกัน รวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ ปรากฏว่าอำนาจพิเศษที่ให้แก่นายกรัฐมนตรีนั้นเพิ่มให้แก่ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติด้วย โดยกำหนดให้ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติหรือนายกรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง หรือประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติร่วมกับนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจพิเศษได้ ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบจากที่ประชุมร่วมระหว่างสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติกับนายกรัฐมนตรี

อนึ่ง อำนาจพิเศษของฝ่ายบริหารนี้เท่ากับเป็นการรวมเอาอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ เข้าไว้ในองค์กรเพียงองค์กรเดียวซึ่งเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอัน



ส่งผลต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งยังเป็นการใช้อำนาจโดยเต็มที่ไม่มีขอบเขต จำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญ อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงลักษณะของการมีอำนาจที่ไม่จำกัดของผู้ปกครอง

### 3.1.3 สภาพการเมืองภายใต้แนวคิดอำนาจอานิยม

3.1.3.1 รัฐบาลพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ กับนโยบายผ่อนคลายทางการเมือง : จุดเริ่มต้นของการเกิดระบอบกึ่งประชาธิปไตย

หลังจากการยึดอำนาจจากรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 คณะปฏิวัติได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2519 ในวันเดียวกัน จากนั้น ในวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ.2520 จึงได้ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2520 เป็นการชั่วคราว โดยพลเรือเอกส้งัด ชลออยู่ หัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ<sup>22</sup> และได้จัดตั้งสภานโยบายแห่งชาติขึ้น โดยมีพลเรือเอกส้งัด ชลออยู่ ดำรงตำแหน่งประธานสภานโยบายแห่งชาติและได้เสนอชื่อ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เลขาธิการคณะปฏิวัติให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนที่ 15 ของประเทศ โดยมีประกาศพระบรมราชโองการเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2520 รัฐบาลชุดนี้เป็นรัฐบาลเพียงชุดเดียวที่มีภายใต้ธรรมนูญการปกครอง ปี 2520 ซึ่งมีลักษณะใช้บังคับเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะมีการเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

เพื่อให้ประชาชนทั่วไปไม่ต่อต้านรัฐบาลของตน แม้จะเป็นการบริหารประเทศภายใต้ธรรมนูญการปกครองชั่วคราวอันมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ พยายามดำเนินนโยบายผ่อนคลายทางการเมือง ด้วยการให้คำสัญญาที่จะดำเนินไปสู่เส้นทางประชาธิปไตย โดยการผลักดันให้มีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ.2521 ถือเป็นนโยบายผ่อนคลายทางการเมืองที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐบาลชุดนี้ที่อ้างเป็นหลักแห่งความชอบธรรมในการปกครองประเทศ

<sup>22</sup> คณิน บุญสุวรรณ. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ประวัติรัฐธรรมนูญไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ภูมิปัญญา), หน้า 42

นอกจากนี้ เพื่อลดความขัดแย้งอันเกิดจากความคิดทางการเมืองที่แตกต่างกันในสมัยรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เนื่องจากรัฐบาลนายธานินทร์ได้ทำการปราบปรามคอมมิวนิสต์อย่างเด็ดขาดซึ่งส่งผลเป็นการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยนโยบายดังกล่าวได้ปรากฏออกมาเป็นรูปธรรมจากการประชุมคณะรัฐมนตรีในวันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ.2520 โดยมีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติการออกพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อนิรโทษกรรมแก่นักโทษการเมืองที่กระทำความผิดในวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ.2520 โดยออกพระราชบัญญัติในวันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ.2520<sup>23</sup> และได้เสนอพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมให้แก่ผู้กระทำความผิดจากการชุมนุมในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างวันที่ 4 ถึงวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2521<sup>24</sup> เมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ.2521<sup>25</sup> ซึ่งได้รับการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติโดยฝ่ายทั้ง 3 วาระ

อนึ่ง การเสนอพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมคดี 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 ได้เป็นตัวเร่งให้กลุ่มปัญญาชนในป่าแตกหักกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยเร็วยิ่งขึ้น นับเป็นผลงานชิ้นสำคัญของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ในการสร้างความสมานฉันท์ของคนในชาติ<sup>25</sup> ซึ่งนับว่าเป็นนโยบายผ่อนคลายทางการเมืองอีกประการหนึ่งของรัฐบาลชุดนี้

นอกจากนั้นนโยบายผ่อนคลายทางการเมืองต่อกลุ่มการเมืองต่างๆ ยังทำให้กลุ่มขบวนการกรรมกรแรงงานได้กลับมาเคลื่อนไหวอีกครั้งหลังจากที่ถูกปิดกั้นไม่ให้มีบทบาทในสมัยรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร แต่ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ใช้วิธีในการควบคุมสภาแรงงานโดยการ

---

<sup>23</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร, เกิดมาเป็นนายก, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ดอกหญ้า, 2538), หน้า 260.

<sup>24</sup> กฤชติน สุขศิริ, ความขัดแย้งทางการเมืองในสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์, วิทยานิพนธ์หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545, หน้า 65.

<sup>25</sup> สมบัติ อารงธัญวงศ์, การเมือง การปกครองไทย : ยุคเผด็จการ – ยุคปฏิรูป, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม), หน้า 459.

เข้าหาและสร้างความสัมพันธ์อันดีกับผู้นำองค์กรแรงงาน โดยการแต่งตั้งผู้นำจากสภาแรงงาน จำนวน 4 รายเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ.2520<sup>26</sup>

### 3.1.3.2 รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน กับการยึดทรัพย์นักการเมืองที่ร่ำรวย ผิดปกติ

หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองฉบับนี้แล้ว พลเอกสุจินดา คราประยูร ผู้บัญชาการทหารบกซึ่งเป็นผู้ที่แท้จริงของรสช. ได้ออกมาแถลงเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ว่าจะถ่ายโอนการยึดอำนาจให้รัฐบาลพลเรือนโดยเร็ว ทำให้ไม่มีปฏิกิริยาต่อต้านจากประชาชน ด้วยเหตุนี้พลเอกสุจินดา คราประยูร จึงได้เสนอชื่อนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี โดยบริหารประเทศภายใต้การดูแลของคณะทหาร รสช. ซึ่งในการนี้นายอานันท์ ปันยารชุน ก็ได้แสดงภาวะผู้นำแบบพิเศษที่ไม่ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าเป็นรัฐบาลภายใต้การกำกับควบคุมของสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) มากเกินไป จนได้รับฉายาว่า "รัฐบาลลีมหอย" เมื่อเทียบกับรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียรที่เรียกว่าเป็น "รัฐบาลหอย"

นอกจากนี้ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติยังได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินนักการเมืองซึ่งมีพฤติกรรมที่แสดงให้เห็นว่ามีความร่ำรวยผิดปกติขึ้นมาชุดหนึ่ง โดยมีพลเอกสิทธิ จิรโรจน์ เป็นประธานกรรมการ ผลการสอบสวนสรุปว่า มีนักการเมืองที่ต้องถูกยึดทรัพย์ทั้งสิ้น 10 คน แต่ในเดือนตุลาคม พ.ศ.2534 ระหว่างที่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินดำเนินการยึดทรัพย์นักการเมืองนั้น คณะ รสช. ได้มีความคิดที่จะแก้ไขประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ให้ถ่ายโอนอำนาจการสอบสวนของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินไปให้ศาลพิจารณา

ทั้งนี้ เมื่อคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินภายใต้การนำของพลเอกสิทธิ จิรโรจน์ ได้พิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินได้ถูกยุบไปโดยปริยาย และส่งเรื่องไปให้ศาลพิจารณายึดทรัพย์แทน ผลการตัดสินของคณะศาลฎีกาทำให้การทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินสูญเปล่าอย่างสิ้นเชิง เนื่องจากศาลฎีกาได้มีคำวินิจฉัยว่า คำสั่งของ รสช. ฉบับที่ 26 ที่ให้ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินนั้นเป็นโมฆะ เพราะไม่

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 462-463.

ถูกต้องตามธรรมนูญการปกครอง และการที่ รสช. ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินนั้น ถือเป็นการทำหน้าที่อย่างศาล ซึ่งกระทำไม่ได้และถือว่าเป็นโมฆะเช่นเดียวกัน ดังนั้นศาลฎีกาจึงมีคำสั่งให้ยกเลิกการวิพากษ์บุคคลของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินเสีย<sup>27</sup>

### 3.1.4 บทวิเคราะห์แนวคิดอำนาจนิยม

การพิจารณาธรรมนูญการปกครองทั้ง 2 ฉบับ ซึ่งถือเป็นหลักในการปกครองประเทศจะพบลักษณะของความเป็นเผด็จการ หรืออีกนัยหนึ่งคือความไม่เป็นประชาธิปไตย เริ่มตั้งแต่ความชอบธรรมในอำนาจของผู้ปกครองที่เข้าสู่อำนาจรัฐด้วยการปฏิวัติรัฐประหารซึ่งเป็นวิถีทางนอกรัฐธรรมนูญ โดยการอ้างสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้นเป็นหนทางในการเข้าสู่อำนาจ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าทหารไม่เคารพในอุดมการณ์และคุณค่าของหลักความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และเมื่อคณะปฏิวัติยึดอำนาจรัฐได้ตามความเป็นจริงแล้วก็ได้ใช้อำนาจของตนที่ได้มาโดยมิชอบนั้นสถาปนารัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายแห่งกฎหมายในการจัดระเบียบอำนาจรัฐหรืออีกนัยหนึ่งคือ อำนาจในการก่อตั้งระบอบการเมืองและองค์กรทางการเมืองขึ้น จึงกล่าวได้ว่าอำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญนั้นตกอยู่กับบุคคลเพียงกลุ่มเดียวอันได้แก่คณะปฏิวัติ โดยการแต่งตั้งบุคคลกลุ่มหนึ่งขึ้นมาจัดทำธรรมนูญการปกครองประเทศเป็นการชั่วคราว

เมื่อพิจารณาในด้านเนื้อหาของธรรมนูญการปกครองทั้ง 2 ฉบับ จะพบเนื้อหาที่มีลักษณะของเผด็จการอำนาจนิยม ดังจะเห็นได้จากการจัดองค์กรทางการเมืองตามธรรมนูญการปกครองทั้ง 2 ฉบับที่กำหนดให้คณะปฏิวัติเป็นองค์กรของรัฐตามธรรมนูญการปกครอง ด้วยการแปรสภาพคณะปฏิวัติให้เป็นองค์กรที่ถูกต้องตามกฎหมายภายใต้ชื่อสภานโยบายแห่งชาติ หรือสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ โดยกำหนดให้สภานี้มีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้ง/ถอดถอนนายกรัฐมนตรี และมีอำนาจแต่งตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่าสภานโยบายแห่งชาติ หรือสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ มีทั้งอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ โดยใช้ผ่านทางคณะรัฐมนตรี และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าคณะปฏิวัติเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดตามธรรมนูญการปกครอง โดยอำนาจรวมศูนย์อยู่ที่คณะปฏิวัติ

<sup>27</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 564-565.

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาลักษณะของการใช้อำนาจโดยดูจากการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารแล้ว จะพบว่าแม้รัฐธรรมนูญการปกครองทั้ง 2 ฉบับจะกำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจบริหารประเทศ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีอำนาจนิติบัญญัติก็ตาม แต่การกำหนดดังกล่าวเป็นเพียงรูปแบบของการแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจเท่านั้น ไม่ได้มีอุดมการณ์และคุณค่าของหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ (Separation of Powers) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balances) แต่อย่างใด โดยที่มาและรากฐานแห่งอำนาจที่แท้จริงนั้นมาจากคณะปฏิวัติ เนื่องจากคณะปฏิวัติเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนรัฐบาลและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งสะท้อนให้เห็นลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจ

นอกจากนี้ ยังจำกัดอำนาจของสภานิติบัญญัติโดยให้มีหน้าที่เฉพาะการพิจารณากฎหมายและจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เท่านั้น โดยไม่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลไว้ จึงกล่าวได้ว่าแม้รัฐธรรมนูญการปกครองทั้ง 2 ฉบับนี้จะมีองค์การบริหารของรัฐที่เรียกว่ารัฐบาล และสภานิติบัญญัติก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากสัมพันธภาพทางอำนาจแล้วจะพบว่า ลักษณะของระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญการปกครองทั้ง 2 ฉบับนี้มิใช่เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา เพราะสภานิติบัญญัติไม่ได้มีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนเนื่องจากไม่ได้มาจากการเลือกตั้งแต่มาจากการแต่งตั้งโดยสภานโยบายแห่งชาติหรือสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติแล้วแต่กรณี อีกทั้งรัฐบาลบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภา สภานิติบัญญัติในที่นี้จึงเป็นเพียงสภาตรายางเพื่อทำหน้าที่รับหรือไม่รับร่างพระราชบัญญัติจากฝ่ายบริหารเท่านั้น ไม่ได้มีบทบาทในแง่ของการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร หรือริเริ่มเสนอกฎหมาย อันเป็นอำนาจหน้าที่สำคัญของสมาชิกสภาของรัฐเสรีประชาธิปไตยทั่วไป ดังนั้นจึงพิจารณาได้ว่ารัฐธรรมนูญการปกครองทั้ง 2 ฉบับนี้ได้สถาปนาระบอบการเมืองการปกครองที่เป็นเผด็จการ และความสำคัญขององค์กรนิติบัญญัติในระบอบเผด็จการจึงไม่ได้อยู่ในฐานะขององค์กรเพื่อการใช้อำนาจแทนปวงชน ในการออกกฎหมายและการควบคุมตรวจสอบ เพื่อถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร ตรงกันข้าม กลับถูกใช้เป็นเครื่องมือหลักในการค้ำจุนการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารให้ได้รับความสะดวกและมีความชอบธรรมขึ้นเท่านั้น

ในด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชน รัฐธรรมนูญการปกครองทั้ง 2 ฉบับ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวซึ่งคณะปฏิวัติรัฐประหารประสงค์จะใช้เป็นเครื่องมือในการปกครองประเทศ ด้วยเหตุนี้จึงไม่มีบทบัญญัติที่ให้การรับรองต่อสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชน การยกเลิกกฎหมายพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง ในช่วงที่รัฐธรรมนูญการปกครองมีผลใช้บังคับ เป็นวิธีการหนึ่งในการ

จำกัดสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน และผลของการจำกัดสิทธิเสรีภาพทางการเมือง โดยไม่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ทำให้เกิดระบบข้าราชการปกครองบ้านเมืองขึ้น (Beureaucratic Polity) โดยมีกองทัพเป็นฐานอำนาจ ข้าราชการประจำใช้อำนาจเกินขอบเขต แสวงหาผลประโยชน์ ทั้งนี้เพราะขาดการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรใดๆ ทำให้เกิดกลุ่ม เศรษฐกิจที่ประสานผลประโยชน์กับผู้บริหารประเทศ เพื่อแบ่งผลประโยชน์ที่ได้จากทรัพยากร และการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินในการพัฒนาประเทศ กลุ่มการเมืองที่พอจะคานอำนาจคณะ ทหารและข้าราชการประจำถูกทำลายลงสิ้นเชิง นอกจากนี้ การให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายบริหาร ซึ่งขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจนั้นส่งผลให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนถูกจำกัดลงด้วย เช่นกัน

อำนาจรัฐในยุคนี้จึงมีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจ รัฐมีอำนาจไม่จำกัดซึ่งส่งผล กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อันขัดต่อหลักนิติรัฐ รัฐธรรมนูญไม่มีลักษณะของ สัญญาประชาคมอันเกิดจากเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน กล่าวคือรัฐธรรมนูญเป็นเพียง เครื่องมือของคณะปฏิวัติในการก่อตั้งระบอบการเมืองตามความประสงค์ของตน ซึ่งเอื้ออำนวย ต่อผลประโยชน์ของผู้มีอำนาจในขณะนั้น จึงถือได้ว่าการปกครองเช่นนี้ไม่ได้เกิดจากความ ยินยอมของผู้อยู่ใต้ปกครอง ด้วยเหตุนี้ในยุคนี้ไม่มีแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม

### 3.2 แนวคิดการประนีประนอมระหว่างกลุ่มอำนาจนิยมและกลุ่มประชาธิปไตยเสรีนิยม : ระบอบ กึ่งประชาธิปไตย

ภายหลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 ระบอบการเมืองเปิดขึ้น ทหารตัวแทน ฝ่ายแนวคิดอำนาจนิยมต้องปรับตัวต่อเหตุการณ์ครั้งนี้ ซึ่งกล่าวได้ว่าการปรับตัวนี้ปรากฏในสอง ลักษณะ ประการแรกคือ การหวนกลับไปรื้อฟื้นระบอบเผด็จการมาใช้ ซึ่งปรากฏชัดเจนในสมัย รัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร แต่ก็ได้รับการพิสูจน์แล้วว่าใช้การไม่ได้และล่มสลายไปอย่าง รวดเร็ว ส่วนการปรับตัวในลักษณะประการที่สอง คือ เป็นการเสนอแนวความคิดทางการเมือง แบบใหม่สำหรับกองทัพ โดยอยู่ในกรอบแบบอำนาจนิยมเช่นเดิมแต่มีการยอมรับแนวทาง ประชาธิปไตยมากขึ้น

อีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ทหารต้องหันมาร่วมมือกับกลุ่มประชาธิปไตย เป็นเพราะภัยคุกคาม จากคอมมิวนิสต์ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ทำให้ทหารซึ่งเป็นตัวแทนกลุ่มอำนาจนิยมต้อง หันมาให้ความสำคัญกับกลุ่มประชาธิปไตยเสรีนิยม เพื่อป้องกันประเทศให้พ้นจากภัย

คอมมิวนิสต์ โดยเล็งเห็นแล้วว่าประชาธิปไตยเท่านั้นที่จะทำให้ประเทศชาติอยู่รอดและมีความมั่นคง ด้วยเหตุนี้ทหารจึงหันมาให้ความสำคัญกับกลุ่มประชาธิปไตยเสรีนิยมโดยยินยอมให้มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยภายใต้การกำกับของฝ่ายทหาร กล่าวคือ ทหารซึ่งเป็นตัวแทนแนวคิดอำนาจนิยมเป็นผู้กำหนดกติกา ให้ฝ่ายพรรคการเมืองซึ่งเป็นตัวแทนแนวคิดเสรีนิยมกระทำตาม

อีกทั้งโลกในยุคหลังสงครามเย็นอยู่ภายใต้กระแสของประชาธิปไตยมากกว่ากระแสของอำนาจนิยม จึงส่งผลต่อความคิดของฝ่ายทหารซึ่งเป็นตัวแทนของแนวคิดอำนาจนิยมว่าต้องเปิดรับกระแสความคิดประชาธิปไตยเพื่อความสงบเรียบร้อยของชาติ ทั้งนี้ รากฐานทางความคิดของแนวคิดอำนาจนิยมยังคงมีอยู่เช่นเดิมแต่มีการยอมรับแนวคิดประชาธิปไตยเพิ่มมากขึ้น โดยทหารที่มีอิทธิพลต่อแนวคิดอำนาจนิยมในขณะนี้ ได้แก่ คณะทหารหนุ่ม “ยังเติร์ก” และทหารประชาธิปไตย

คณะทหารหนุ่มเกิดจากการรวมตัวของของนายทหารระดับกลางซึ่งคุมกำลัง แกนกลางของคณะประกอบด้วยนายทหารระดับนายพัน ซึ่งเป็นเพื่อนร่วมรุ่นนักเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้ารุ่น 7 เช่น พ.ต.มณูญ รูปขจร, พ.ต.จำลอง ศรีเมือง และพ.ต.ประจักษ์ สว่างจิตร์ ซึ่งการรวมตัวอย่างไม่เป็นทางการของพวกเขาเป็นปฏิกิริยาต่อสภาพการณ์ทางการเมืองและสภาพการณ์ภายในกองทัพขณะนั้น โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ เพื่อกู้สถานการณ์อันเลวร้ายของประเทศให้คืนสู่สภาพปกติ และสร้างเอกภาพในกองทัพ กอบกู้เกียรติภูมิของทหาร อันเป็นปฏิกิริยาต่อสภาพการณ์ทางการเมืองและสภาพการณ์ภายในกองทัพในขณะนั้น โดยมีคำปฏิญาณของคณะว่า “เราจะเสี่ยงเพื่อชาติและราชบัลลังก์ โดยไม่หวังลาภสักการะใดๆ” ทั้งนี้อาจสรุปความคิดของพวกเขาได้ว่ากองทัพเพื่อชาติ<sup>28</sup>

ส่วนทหารประชาธิปไตยเกิดจากการรวมตัวของนายทหารฝ่ายเสนานิการซึ่งทำงานต่อสู้กับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ได้ประเมินสถานการณ์ว่าในสถานการณ์ที่บ้านเมืองตกอยู่ภายใต้สภาวะอนาธิปไตยภายหลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 จะเป็นประโยชน์ต่อพรรคคอมมิวนิสต์และเป็นภัยต่อความมั่นคงแห่งชาติ อุดมการณ์ประชาธิปไตยถูกทำหายอย่าง

---

<sup>28</sup> เฉลิมเกียรติ ผิวนวล. ความคิดทางการเมืองของทหารไทย 2519 - 2535. พิมพ์ครั้งที่ 1. (กรุงเทพฯ : นัอักษรการพิมพ์, 2535), หน้า 73.

รุนแรงจากอุดมการณ์ฝ่ายซ้าย พวกเขาจึงเข้าร่วมกลุ่มกันเพื่อที่จะเข้าใจถึงแก่นแท้ของปัญหา และหาแนวทางแก้ไข ลักษณะการก่อตัวของกลุ่มนี้เกิดจากการมีความคิดแบบเดียวกันมากกว่า เกิดจากความสัมพันธ์ส่วนตัว และเป็นกลุ่มที่ไม่เป็นทางการ สมาชิกแกนนำเป็นนายทหารส่วน การศึกษาและฝ่ายเสนาธิการที่สำคัญ คือ พลตรีระวี วันเพ็ญ และพันเอกชวติ พิสุทธิพันธุ์ ความคิดหลักของกลุ่มนี้คือ การยึดมั่นและสร้างสรรค์ระบอบประชาธิปไตย คัดค้านเผด็จการ และต่อต้านพรรคคอมมิวนิสต์ โดยมองว่าภัยคอมมิวนิสต์และการปกครองแบบเผด็จการบั่นทอน ความมั่นคงแห่งชาติ และระบอบประชาธิปไตยจะแก้ไขปัญหาของชาติได้<sup>29</sup>

ทั้งนี้ ผู้เขียนสามารถวิเคราะห์แนวคิดทางการเมืองของนายทหารทั้งสองกลุ่มได้ดังนี้<sup>30</sup>

#### (ก) รัฐนิยม - ชาตินิยม

ในทัศนะของทหาร การดำรงอยู่หรือความมั่นคงของรัฐเป็นสิ่งที่มีความสำคัญที่สุด รัฐที่ดีคือรัฐที่มีความมั่นคง ปัญหาความมั่นคงแห่งชาติ ถูกมองว่าครอบคลุมทั้งเรื่องสังคม เศรษฐกิจ การเมือง รวมตลอดถึงปัญหาพื้นฐานของส่วนรวม ความมั่นคงแห่งชาติผูกพันเกี่ยวข้องกับการเมืองอย่างแยกกันไม่ออก สภาพการณ์ทางการเมืองที่ระส่ำระสายไร้เสถียรภาพย่อมกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงแห่งชาติ เพื่อต้องการเสริมสร้างและรักษาความมั่นคงแห่งชาติ ทหารจึงต้องเข้าเกี่ยวข้องกับการเมือง การดำรงรักษาสถาบันหลักของชาติ , ทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนหรือเป็นที่ยอมรับของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญ

#### (ข) ลัทธิทหาร

การสร้างเอกภาพในกองทัพโดยมีเป้าหมายสูงสุดเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ อันสอดคล้องกับแนวคิดรัฐนิยม - ชาตินิยม และภารกิจหลักของกองทัพ คือ การรักษาความมั่นคง ด้วยเหตุนี้กองทัพจึงต้องศึกษาเรื่องการเมือง และเกี่ยวข้องกับการเมือง อันเป็นหัวใจ

<sup>29</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 80-81.

<sup>30</sup> สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จากเฉลิมเกียรติ ผิวนวล, ความคิดทางการเมืองของทหารไทย 2519 - 2535, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ : นำอักษรการพิมพ์, 2535)



ของการแก้ปัญหาของประเทศชาติ กล่าวคือ กองทัพต้องเป็นสถาบันหลักทางการเมือง เพราะสถาบันทางการเมืองอื่นๆ ยังไม่เข้มแข็งและมีคุณภาพ อีกทั้งประชาชนยังไม่ตื่นตัวเข้าสนับสนุนพรรคการเมืองอย่างเป็นปึกแผ่น และพรรคการเมืองต่างๆ นั้นยังมิได้จัดตั้งขึ้นอย่างมั่นคงและมีคุณภาพ ดังนั้นสถาบันทหารกับการเมืองจึงแยกจากกันไม่ได้ ทั้งนี้เป็นเพราะว่าทหารยังไม่ยอมรับอำนาจของนักการเมืองอาชีพ เพราะขาดความเชื่อถือศรัทธา และเมื่อความมั่นคงและอยู่รอดของชาติขึ้นอยู่กับระบอบประชาธิปไตยเป็นสำคัญ กองทัพจึงมีหน้าที่สร้างให้ปรากฏขึ้นมา ดังนั้นกองทัพจึงต้องเป็นประชาธิปไตย กล่าวคือกองทัพต้องยึดมั่นในอุดมการณ์ประชาธิปไตยและเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง มิใช่เป็นของบุคคลหรือคณะบุคคลใด

#### (ค) ลัทธิผู้นำ

สืบเนื่องมาจากการที่ทหารไม่ศรัทธาในนักการเมืองพลเรือน จึงให้ความสำคัญกับผู้นำที่เป็นทหาร เพราะมีความเชื่อว่าผู้นำกองทัพเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะเป็นผู้ดูแลปกครองประเทศ อีกทั้งภารกิจหลักของกองทัพคือความมั่นคงแห่งชาติ ด้วยเหตุนี้ผู้นำของกองทัพจึงเหมาะสมที่จะเป็นผู้นำรัฐบาล และในการแก้ปัญหาคความมั่นคงแห่งชาติต้องอาศัยฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง นำโดยนายกรัฐมนตรีที่มีความรู้ความสามารถและมีคุณธรรม

ในยุคนั้นนอกจากจะปรากฏแนวคิดอำนาจนิยมแล้วยังปรากฏแนวคิดประชาธิปไตยเสรีนิยมประกอบด้วย ซึ่งหลักการอันเป็นสาระสำคัญของแนวคิดประชาธิปไตยเสรีนิยมคือการปกครองด้วยความยินยอมของประชาชน และการใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรในการจำกัดอำนาจรัฐและรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยรากฐานทางความคิดของแนวคิดประชาธิปไตยเสรีนิยมประกอบด้วยแนวคิดดังต่อไปนี้

#### (ก) สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค

แนวคิดประชาธิปไตยเสรีนิยมให้ความสำคัญกับสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของปัจเจกชน โดยให้ความสำคัญกับมนุษย์แต่ละคนในการที่จะพัฒนาบุคลิกภาพของตนเองไปตามความประสงค์ของบุคคลนั้น และมนุษย์ทุกคนย่อมปรารถนาที่จะมีส่วนร่วมและใช้อำนาจในการตัดสินใจดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตนเอง

(ข) แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม

ในที่นี้หมายความว่า การให้ความสำคัญกับรูปแบบของรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะประชาธิปไตย กล่าวคือ การมีองค์กรและกระบวนการตามระบอบประชาธิปไตย เช่น ระบบรัฐสภา พรรคการเมือง และกระบวนการเลือกตั้ง อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงลักษณะการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน

3.2 1 หลักการปกครองประเทศภายใต้การผสมผสานแนวคิดอำนาจนิยมและประชาธิปไตยเสรีนิยม : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ภายใต้บทเฉพาะกาล และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ก่อนแก้ไขเพิ่มเติม

ภายใต้สถานการณ์ที่โครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปมาก เกิดมีกลุ่มธุรกิจการเงินและอุตสาหกรรมภาคเอกชนมากขึ้น ซึ่งเป็นชนชั้นนำทางเศรษฐกิจของสังคม และกลุ่มชนชั้นกลางนี้เป็นพลังนอกระบบที่เกิดขึ้นใหม่ที่ฝ่ายข้าราชการไม่อาจมองข้ามไปได้ แนวโน้มแบบเสรีนิยมเพื่อเปิดรับการมีส่วนร่วมของพลังฝ่ายเอกชนนิยมจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ การเปลี่ยนแปลงความคิดทางการเมืองสู่วิถีทางใหม่ที่เปิดทางสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นนี้ คือความคิดพื้นฐานของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ถือได้ว่าเป็นกำเนิดของประชาธิปไตยยุคใหม่ ประกอบกับประสบการณ์จากกรณีตุลาคม พ.ศ.2516 และระบอบอำนาจนิยมที่ล้มเหลวจากการนำความคิดเก่ามาใช้ในสถานการณ์ใหม่ ได้ก่อให้เกิดการทบทวนบทบาทของกองทัพในหมู่ผู้นำทหารรุ่นใหม่ อย่างไรก็ตาม ทหารยังคงยึดมั่นในภาระอันศักดิ์สิทธิ์ในการดูแลประเทศชาติให้มั่นคงปลอดภัยและไม่เชื่อมั่นในการปกครองโดยพลเรือน ทางออกของการผสมผสานระหว่างพลังทั้งสองที่ขัดแย้งกันจึงปรากฏออกมาเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ด้วยความคิดที่ว่า สถาบันทหารมีภาระหน้าที่จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง โดยเป็นสถาบันหลักเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ และยอมรับสภาพการณ์ที่จำกัดในการเป็นผู้ปกครองอย่างเบ็ดเสร็จ โดยพยายามประสานร่วมมือกับกลุ่มผลประโยชน์ภาคเอกชน เช่น พรรคการเมืองต่างๆ โดยฝ่ายทหารเป็นผู้กำหนดกติกา และพรรคการเมืองจำต้องปฏิบัติตามกรอบกติกาที่ฝ่ายทหารเป็นผู้กำหนด

แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะเกิดขึ้นภายใต้อิทธิพลของแนวคิดอำนาจนิยมก็ตาม แต่เพราะผลที่สืบเนื่องมาจากบทเรียนของประสบการณ์ทั้งในกรณี 14 ตุลาคม 2516 และระบอบเผด็จการพลเรือนสมัยรัฐบาลธานินทร์ กรัยวิเชียร ทำให้ได้เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าไม่ว่าเผด็จการโดยทหารหรือพลเรือนต่างล้มลุกคลุกคลานมาเช่นเดียวกับประชาธิปไตย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากด้วยแล้ว ทหารจึงไม่แน่ใจว่าจะสามารถเข้ามารับผิดชอบบริหารประเทศได้แต่เพียงฝ่ายเดียวเช่นอดีตที่ผ่านมา ในขณะที่อีกด้านหนึ่งฝ่ายทหารยังไม่อาจยอมรับอำนาจสูงสุดของนักการเมืองจากการเลือกตั้งฝ่ายพลเรือน อันเป็นหลักการพื้นฐานของระบอบรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเกิดขึ้นภายใต้การประนีประนอมและการผ่อนปรนทางการเมืองของฝ่ายแนวคิดอำนาจนิยม (ข้าราชการ) และ ฝ่ายเสรีนิยม (พรรคการเมือง)

รัฐธรรมนูญจึงเป็นภาพสะท้อนของสภาพการณ์ทางการเมืองภายใต้กรอบของการผ่อนปรนยอมขอมระหว่างสถาบันทหารและกลุ่มพลังจากภายนอก ตามนัยดังกล่าวนี้ หมายถึงระบอบรัฐธรรมนูญที่เป็นการผสมผสานกันระหว่างแนวทางของพลังฝ่ายเสรีนิยมคือแนวทางประชาธิปไตย กับแนวทางของพลังฝ่ายทหารคือแนวทางเสถียรภาพและการพัฒนาประเทศหรือ ระบอบกึ่งประชาธิปไตยนั่นเอง

3.2.1.1 ความเป็นมา และหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

(ก) ความเป็นมาในการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 : อำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญและก่อตั้งระบอบการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 เกิดขึ้นตามบทบัญญัติของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2520 ที่กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่จัดร่างรัฐธรรมนูญ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะต้องพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้เสร็จภายใน

ปี พ.ศ. 2521 เพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปอย่างช้าที่สุดภายในเดือนเมษายน พ.ศ.2522 โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นสองชุดเพื่อยกร่างและพิจารณาแก้ไข<sup>31</sup>

<sup>31</sup> คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญชุดที่ 1 ทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 35 คน โดยมีนายจิตติ ดิงศภิกย์ เป็นประธาน ประกอบไปด้วยกรรมาธิการที่เป็นสมาชิกนิติบัญญัติแห่งชาติจำนวน 25 คน ได้แก่

- |                               |                              |
|-------------------------------|------------------------------|
| 1. นายกนต์ธีร์ ศุภมงคล        | 2. พันตำรวจเอกกฤษ สังขทรัพย์ |
| 3. พลโทกานต์ รัตนะวราหะ       | 4. นายกำธร พันธุลาก          |
| 5. นายชนะ รุ่งแสง             | 6. นายชูป กาญจนประกร         |
| 7. นายชูสง่า ฤทธิประศาสน์     | 8. นายประทุมรัตนเพียร        |
| 9. นายประเทือง กิรติบุตร      | 10. พลโทประสิทธิ์ ใจชื่น     |
| 11. นายไพโรจน์ ชัยนาม         | 12. พลตรีมณีรัตน์ จารุจินดา  |
| 13. นางแรม พรหมโมบล บุญยประสพ | 14. นายศิริ อติโพธิ          |
| 15. นายสมบุญ ศิริธร           | 16. พลโทสมิง ไตรลังคะ        |
| 17. นายสานนท์ ทลายสว่าง       | 18. นายแสง พุทธสถิตย์        |
| 19. นายอดุล วิเชียรเจริญ      | 20. นายอมร จันทรมบูรณ        |
| 21. หลวงอรรดไพศาลศรีดี        | 22. นายอัชรา จุฬารัตน์       |
| 23. นายอุดร ตันติสุนทร        | 24. นายโอสถ โกศิน            |
| 25. นายมีชัย ฤชุพันธ์         |                              |

และกรรมาธิการที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยหัวหน้าพรรคการเมืองและนักวิชาการที่มีชื่อเสียงอีก 10 คน ดังนี้

- |                                  |                                |
|----------------------------------|--------------------------------|
| 26. นายจิตติ ดิงศภิกย์ (ประธาน)  | 27. นายกมล วรรณประภา           |
| 28. นายกระมล ทองธรรมชาติ         | 29. นายกระแสด ชนะวงศ์          |
| 30. หม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช | 31. พลอากาศเอกทวี จุลละทรัพย์  |
| 32. นายบุญชนะ อัดถาการ           | 33. พลตรีประมาณ อติเรกสาร      |
| 34. นายสวัสดิ์ คำประกอบ          | 35. หม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช |

คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่แก้ไขรัฐธรรมนูญชุดที่สองจำนวน 35 คน ประกอบด้วย

- |                                   |                         |
|-----------------------------------|-------------------------|
| 1. พลโทเฉลิมชัย จารุวัตร (ประธาน) | 2. พลโทสันต์ จิตรปฏิมา  |
| 3. พลโทเหรียญ ดิษยบรรจง           | 4. พลโทกานต์ รัตนะวราหะ |

แม้ว่าการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 จะเป็นหน้าที่ของ คณะกรรมาธิการร่างฯ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ตาม แต่ทั้งหมดนี้เป็นผลมาจากสภานโยบายแห่งชาติซึ่งแปรสภาพมาจากคณะปฏิวัติเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ.2520 แต่งตั้งขึ้นทั้งทางตรงและทางอ้อม และจากบทบัญญัติของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2520 ที่กำหนดให้สภานโยบายแห่งชาติเป็นองค์กรมีฐานะเหนือกว่าองค์กรอื่น เท่ากับว่าสภานโยบายแห่งชาติเป็นผู้มีอำนาจเหนือกว่าทุกองค์กรในการกำหนดความต้องการรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงอยู่ในกำกับควบคุมของกลุ่มทหาร นอกจากนี้ หากเกิดความผิดพลาดกรณี

- |                                   |                              |
|-----------------------------------|------------------------------|
| 5. พลโทสมิง ไตรลึงคะ              | 6. พลตรีมนตรีรัตน์ จารุจินดา |
| 7. พลตรีจวน วรรณรัตน์             | 8. พลโทประสิทธิ์ ใจชื่น      |
| 9. พลตรีประยูร บุณนาค             | 10. พลเรือโทโอภาส จามิกรณ์   |
| 11. พลอากาศเอกบัญชา เมฆวิชัย      | 12. พลเรือโทเกตุ สันติเวชกุล |
| 13. พันเอกนิยม คັນสนาคม           | 14. พันโทวินิต เทศวิศาล      |
| 15. พันเอกอุดม ทวีวัฒน์           | 16. พันเอกประจักษ์ สว่างจิตร |
| 17. นาวาสงบ ศรีลัมพ์              | 18. นาวาโทณฤตล ปุราคำ        |
| 19. นาวาอากาศโททินกร พันธุ์กระวี  | 20. ร้อยตำรวจโทชาญ มนุธรรม   |
| 21. นายวินัย ทองลงยา              | 22. นายรัตน์ ศรีไกรวิน       |
| 23. นายมีชัย ฤชุพันธุ์            | 24. นายอัชรา จุฬารัตน์       |
| 25. นายอำนวย อินทภูติ             | 26. นายปรีดี หิรัญพฤกษ์      |
| 27. นายอมร จันทรมบูรณ             | 28. นายอดุล วิเชียรเจริญ     |
| 29. นายอุกฤษ มงคลนาวิน            | 30. นายธรรมนุญ ลัดพลี        |
| 31. นายประชุม รัตนเพียร           | 32. นายอุดร ตันติสุข         |
| 33. นายเฉลิมชัย เล็กชม            | 34. นายसानนท์ สายสว่าง       |
| 35. คุณหญิงนันทกา สุประภาตระนันท์ |                              |

ที่มา : กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

เมื่อพิจารณาจากคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าคณะกรรมาธิการชุดนี้ประกอบด้วยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติและบุคคลภายนอกที่เป็นนักกฎหมายและหัวหน้าพรรคการเมือง โดยมีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นกรรมาธิการชุดนี้เป็นจำนวนมาก และในเมื่อพิจารณาส่วนของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญจะเห็นได้ว่าประกอบไปด้วยบุคคลที่คล้อยตามสภานโยบายแห่งชาติเป็นส่วนใหญ่

ที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ผ่านร่างรัฐธรรมนูญ สภานโยบายแห่งชาติสามารถใช้อำนาจผ่านเครื่องมือทางคณะรัฐมนตรีให้นำรัฐธรรมนูญฉบับเก่าที่สภานโยบายแห่งชาติเห็นชอบมาประกาศใช้ได้อีกด้วย ซึ่งเงื่อนไขต่างๆ เหล่านี้ล้วนเป็นเครื่องยืนยันถึงอิทธิพลต่อการกำหนดรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ได้เป็นอย่างดี ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ผู้เชี่ยวชาญวิเคราะห์ได้ว่า อำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีรูปแบบที่ไม่เป็นประชาธิปไตยซึ่งเป็นการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวของผู้มีอำนาจ คือ สภานโยบายแห่งชาติ การใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นกรณีที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญที่เป็นอำนาจที่ได้รับมาจากอำนาจดั้งเดิม (pouvoir constituent derive) ในการสร้างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพื่อใช้แทนรัฐธรรมนูญฉบับเก่าที่คณะรัฐประหารสถาปนาขึ้นให้เป็นการชั่วคราว กล่าวคือ อำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ คือ สภานโยบายแห่งชาติ และอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ประกาศใช้เมื่อ 22 ธันวาคม 2521 มีความยาวทั้งหมด 206 มาตรา มีบทเฉพาะกาลบังคับใช้เป็นเวลา 4 ปี ระบอบการปกครองในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มุ่งที่จะสร้างเสถียรภาพแก่รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารซึ่งมีทหารเป็นแกนนำในระยะแรกให้มากที่สุดซึ่งส่งผลให้ขัดกับหลักการตรวจสอบและคานอำนาจ อันเป็นหลักการซึ่งเป็นสาระสำคัญในรัฐธรรมนูญระบอบเสรีประชาธิปไตย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 เป็นผลจากการร่างของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งร่างขึ้นแทนธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2520 โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้นำหลักการของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 และรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 มาเป็นหลักในการพิจารณา<sup>32</sup> มีบทบัญญัติทั้งหมดรวมบทเฉพาะกาล 206 มาตรา โดยแบ่งเป็นฉบับของรัฐธรรมนูญ 194 มาตรา และบทเฉพาะกาลเริ่มตั้งแต่มาตรา 195 จนถึงมาตรา 206 โดยมาตรา 195 ถึงมาตรา 201 เป็นการกำหนดการคงอยู่ขององค์กรการเมืองต่างๆ ที่ต่อเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญฉบับเดิม คือ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2520 กล่าวคือ เป็นการให้อำนาจแก่บทบัญญัติธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2520 มีผลสืบเนื่องเข้ามาบังคับใช้ได้ภายใต้กฎเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 บัญญัติยอมรับไว้ และเป็นการกำหนดที่มาของวุฒิสมาชิกในวาระเริ่มแรก ส่วนมาตรา 203 และมาตรา 204

<sup>32</sup> ประวัติรัฐธรรมนูญ. กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, มปป., หน้า

บัญญัติยกเว้นเกี่ยวกับวิธีการเลือกตั้ง ยกเว้นการสังกัดพรรคการเมือง การเพิ่มอำนาจของวุฒิสภา และการอนุญาตให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งนี้ บทเฉพาะกาลตั้งแต่มาตรา 195 จนถึงมาตรา 205 จะถูกยกเลิกทั้งหมดนับตั้งแต่วันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2526 ซึ่งเป็นวันครบกำหนดสี่ปีนับตั้งแต่วันที่มีการเลือกตั้งเป็นการทั่วไปและเป็นวันเดียวกับวันแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งคือวันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2522 นั่นเอง

ดังนั้นการพิจารณาหลักการและสาระสำคัญในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 จึงต้องแบ่งเป็นสองระยะ ระยะแรก คือ ระยะที่บทเฉพาะกาลมีผลบังคับใช้ คือ ตั้งแต่วันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2522 ซึ่งเป็นวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ จนถึงวันที่ 21 เมษายน พ.ศ.2526 ซึ่งเป็นวันครบสี่ปีที่เริ่มแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา และระยะที่สองเป็นระยะที่บทเฉพาะกาลถูกยกเลิก คือ ตั้งแต่วันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2526 เป็นต้นไป

ทั้งนี้ สามารถสรุปหลักการและสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับเฉพาะกาลและฉบับถาวรได้ดังต่อไปนี้

ฉบับถาวรมีหลักการสำคัญอยู่ 4 ประการ ดังนี้

(1) สร้างพรรคการเมืองโดยอำนาจของกฎหมาย ด้วยเทคนิคดังต่อไปนี้

ก. บังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนต้องสังกัดพรรคการเมือง และหากถูกไล่ออกจากพรรคจะต้องพ้นจากสมาชิกภาพไปในทันที ขณะเดียวกันก็พยายามจำกัดให้มีน้อยพรรค โดยกำหนดไว้ว่าพรรคการเมืองจะต้องส่งผู้สมัครเกินกว่ากึ่งหนึ่งของที่นั่งทั่วประเทศ และหากได้รับเลือกตั้งไม่ถึง 20 คน ก็ไม่มีสิทธิ์เสนอร่างกฎหมายใดๆ ได้

ข. บังคับให้ประชาชนเลือกตั้งเป็นพรรค โดยถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง โดยหวังว่าจะทำให้ประชาชนเลือกที่นโยบายพรรคและบทบาทของพรรคเป็นสำคัญ

(2) จัดระเบียบรัฐสภา โดยจำกัดอำนาจของสภาให้น้อยลง ไม่มีการลงมติไว้วางใจเมื่อจัดตั้งรัฐบาล ส่วนการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจมีบทบังคับกำหนดยึดสิทธิ์ของเจ้าของญัตติไว้ ในกรณีที่ญัตติครวก่อนได้คะแนนไม่ถึงกึ่งหนึ่ง

(3) ให้มีวุฒิสภาเพื่อตรวจสอบทัณฑ์ทานร่างพระราชบัญญัติ และร่วมในการแก้ไขหรือตีความรัฐธรรมนูญ

(4) แยกข้าราชการออกจากระบบการปกครองโดยผู้แทน โดยห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน แต่ในส่วนระบบแต่งตั้งคือวุฒิสภานั้นมิได้ห้ามไว้แต่อย่างใด และเมื่อแต่งตั้งข้าราชการประจำเป็นวุฒิสมาชิกเป็นจำนวนมาก เท่ากับมีผลให้อำนาจข้าราชการประจำทัณฑ์ทานการปกครองโดยระบบผู้แทน และร่วมใช้อำนาจแก้ไขหรือตีความรัฐธรรมนูญด้วยในตัว

ในระยะ 4 ปีแรกของการใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ หลักการของรัฐธรรมนูญฉบับถาวรจะยังไม่นำมาใช้บังคับ โดยผลของบทบัญญัติเฉพาะกาลดังต่อไปนี้

(1) ยังไม่บังคับให้มีระบบพรรค ผู้สมัครรับเลือกตั้งยังไม่ต้องสังกัดพรรค ประชาชนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรายบุคคลได้ ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถย้ายพรรคหรือลาออกจากพรรคได้เสมอ

(2) ให้ข้าราชการประจำใช้อำนาจเคียงคู่กับระบบผู้แทนได้ ดังนี้

ก. ให้วุฒิสมาชิกประชุมร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ อำนาจจัดตั้งรัฐบาลจึงอยู่ที่ข้าราชการประจำด้วย

ข. ให้ข้าราชการประจำเป็นรัฐมนตรีและข้าราชการการเมืองอื่นได้ในขณะเดียวกัน

โดยหลักการแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ต้องการสร้างเสถียรภาพให้รัฐบาล สร้างระบบพรรคการเมืองและให้อำนาจแก่วุฒิสภาอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงบทเฉพาะกาลเป็นการเพิ่มบทบาทอำนาจหน้าที่ให้แก่วุฒิสภาเป็นพิเศษ กล่าวคือ เป็นการให้วุฒิสภาซึ่งเป็นข้าราชการประจำเป็นฐานอำนาจของรัฐบาลในสภานั้นเอง



(ข) การจัดองค์กรทางการเมืองเพื่อใช้อำนาจอธิปไตยให้อำนาจอธิปไตยไว้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 : รูปแบบรัฐบาลในระบบรัฐสภา

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยึดหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข กำหนดให้อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (มาตรา 2 , 3) และใช้รัฐบาลในระบบรัฐสภาเป็นหลักในการปกครอง โดยสามารถจำแนกองค์กรทางการเมืองออกได้เป็น 4 องค์กรหลัก คือ

(1) พระประมุขแห่งรัฐ ได้แก่ พระมหากษัตริย์ (มาตรา 6 - มาตรา 21)  
 มาตรา 6 กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ และผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใดๆ มิได้ อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าพระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมือง และกิจการใดๆ ที่ทรงกระทำจะต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งเป็นหลักการที่ไม่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ที่ได้นำมาบัญญัติไว้ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง

(2) รัฐสภา ประกอบด้วย 2 สภา คือ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 74) โดยให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย (มาตรา 106)

วุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่างๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ และไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใด และให้มีจำนวนไม่เกินสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 84)

มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ในวาระเริ่มแรกเมื่อครบสองปีให้สมาชิกออกจากตำแหน่งเป็นจำนวนหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดโดยวิธีจับสลาก และเมื่อครบสี่ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งให้สมาชิกวุฒิสภาที่เหลือจากการจับสลากออกเมื่อครบสองปีแรก ออกจากตำแหน่งเป็นจำนวนหนึ่งในสองของจำนวนดังกล่าว

โดยวิธีจับสลาก และผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภายังสามารถกลับมาดำรงตำแหน่งได้อีก (มาตรา 85)

สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน (มาตรา 89) โดยคำนวณตามเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในที่สุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้งหนึ่งแสนห้าหมื่นคนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน จังหวัดใดมีราษฎรไม่ถึงหนึ่งแสนห้าหมื่นคนให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดนั้นได้หนึ่งคน ถ้าจังหวัดใดมีราษฎรเกินหนึ่งแสนห้าหมื่นคนก็ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดนั้นเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนต่อจำนวนราษฎรทุกหนึ่งแสนห้าหมื่นคน เศษของหนึ่งแสนห้าหมื่นถ้าถึงเจ็ดหมื่นห้าพันหรือว่านั้นให้นับเป็นหนึ่งแสนห้าหมื่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ถือเขตจังหวัดแต่ละจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง เว้นแต่กรุงเทพมหานคร ให้แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นสามเขต และจัดให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตละเท่าๆ กัน หรือใกล้เคียงกันที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยต้องแบ่งพื้นที่เขตเลือกตั้งแต่ละเขตให้ติดต่อกัน และจะต้องจัดอัตราส่วนของจำนวนราษฎรกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในแต่ละเขตให้ใกล้เคียงกัน (มาตรา 90) มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง (มาตรา 99)

(3) รัฐบาล ได้แก่ คณะรัฐมนตรี มีอำนาจทางการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหนึ่งคนและรัฐมนตรีอีกไม่เกินสี่สิบสี่คน โดยประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี (มาตรา 146) ในการบริหารราชการแผ่นดินคณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ (มาตรา 151) และในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน และต้องรับผิดชอบต่อร่วมกันต่อสภาผู้แทนราษฎรในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี (มาตรา 152)

(4) ศาล (มาตรา 169 – 179) ใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดี มาตรา 170 กำหนดให้สามารถจัดตั้งศาลขึ้นได้ตามพระราชบัญญัติ แต่ในมาตรา 171 และ 172 ระบุข้อห้ามในการตั้งศาลขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ และการบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาเพื่อพิจารณาคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ



- |                                |                                 |
|--------------------------------|---------------------------------|
| 3. นายชาติวี เมืองนาโพธิ์      | 4. นายทักษพลเจียวิจิตร          |
| 5. นายทินพันธ์ นาคะตะ          | 6. คุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันท์ |
| 7. นายประเสริฐ นาสกุล          | 8. นายไพศาลกุลมาลัยวิสัย        |
| 9. นายมีชัย ฤชุพันธุ์ (ประธาน) | 10. นายยวรัตน์ กมลเวช           |
| 11. นายลิขิต ธีรเวคิน          | 12. นายวิชณุ เครืองาม           |
| 13. นายสมภพ โหตระกิตย์         | 14. นายสมศักดิ์ ชูโต            |
| 15. พลโทสมิง ไตรลึงคะ          | 16. นายสวัสดิ์ คำประกอบ         |
| 17. นายสุจิต บุญบงการ          | 18. นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ        |
| 19. นายอดุล วิเชียรเจริญ       | 20. นายอรุณ ภาณุพงศ์            |

คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่แก้ไขรัฐธรรมนูญชุดที่สองจำนวน 25

คน ประกอบด้วย

- |                                |                                |
|--------------------------------|--------------------------------|
| 1. นายกรพจน์ อัครวินวิจิตร     | 2. นายโกเมน ภัทรภิรมย์         |
| 3. พลเอกจำลอง อุซุโกมล         | 4. พลอากาศเอกเฉลย วรินทร์าคม   |
| 5. พลโทชัยณรงค์ หนูนภักดี      | 6. นายชาติเชื้อ กรรณสูต        |
| 7. นายทินพันธ์ นาคะตะ          | 8. คุณนันทกา สุประภาตะนันท์    |
| 9. พลอากาศเอกประชุม ฉายศิริ    | 10. พลเรือเอกปรีดา การสุทธิ์   |
| 11. นายปัจฉัย บุนนาค           | 12. นายพิชัย วาสนาสง           |
| 13. นายไพบุลย์ ช่างเรียน       | 14. นายไพบุลย์ ลิมปพยอม        |
| 15. นายไพโรจน์ ล่ำซำ           | 16. พลตำรวจโทวิโรจน์ เปาอินทร์ |
| 17. นายวิกิจ วีรานูวัตดี       | 18. นายวีระ ปิตรชาติ           |
| 19. พลอากาศโทวีระพงษ์ สิงหเสนี | 20. พลเอกศัลย์ ศรีเพ็ญ         |
| 21. นายสรรเสริญ ไกรจิตติ       | 22. นายสุวรรณ จันทร์สม         |
| 23. นายสุวิช ฟูตระกูล          | 24. นายอุทัย สุดสุข            |
| 25. นายไอสถ โกศิน (ประธาน)     |                                |

ที่มา : กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

เมื่อพิจารณาดูจากรายชื่อคณะกรรมการยกเว้นเห็นว่าประกอบด้วยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และบุคคลภายนอกซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักกฎหมายที่เคยมีประสบการณ์ในการร่างรัฐธรรมนูญในอดีตหลายฉบับ มีทหารอยู่เพียงคนเดียว ซึ่งเป็นนายทหารที่ศึกษากฎหมายและมีอาชีพทางกฎหมายมาตลอด ซึ่งเมื่อพิจารณาโดยรวมแล้วคณะกรรมการชุดนี้น่าจะมีความเป็น

แม้ว่าการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 จะเป็นหน้าที่ของ คณะกรรมาธิการร่างฯ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ตาม แต่ทั้งหมดนี้เป็นผลมาจากสภารักษา ความสงบเรียบร้อยแห่งชาติซึ่งแปรสภาพมาจากคณะปฏิวัติเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 แต่งตั้งขึ้นทั้งทางตรงและทางอ้อม และจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2534 ที่กำหนดให้สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นองค์กรมีฐานะเหนือกว่าองค์กร อื่น เท่ากับว่าสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นผู้มีอำนาจเหนือกว่าทุกองค์กรในการ กำหนดความต้องการรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงอยู่ในกำกับควบคุมของกลุ่ม ทหาร นอกจากนี้ หากเกิดความผิดพลาดกรณีที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ผ่านร่างรัฐธรรมนูญ สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติสามารถใช้อำนาจผ่านเครื่องมือทางคณะรัฐมนตรีให้นำ รัฐธรรมนูญฉบับเก่าที่สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเห็นชอบมาประกาศใช้ได้อีกด้วย ซึ่ง เงื่อนไขต่างๆ เหล่านี้ล้วนเป็นเครื่องยืนยันถึงอิทธิพลต่อการกำหนดรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534 ได้เป็น อย่างดี ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ผู้เขียนวิเคราะห์ได้ว่า อำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญฉบับนี้มี ีรูปแบบที่ไม่เป็นประชาธิปไตยซึ่งเป็นการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวของผู้มีอำนาจ คือ สภารักษา ความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ การใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นกรณีที่สภานิติบัญญัติ แห่งชาติได้ใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญที่เป็นอำนาจที่ได้รับมาจากอำนาจดั้งเดิม (pouvoir constituent derive) ในการสร้างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพื่อให้แทนรัฐธรรมนูญฉบับเก่าที่คณะ รัฐประหารสถาปนาขึ้นขึ้นใช้เป็นการชั่วคราว กล่าวคือ อำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ คือ สภา รักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ และอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ คือ สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ

(ข) การจัดองค์กรทางการเมืองเพื่อใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 : รูปแบบรัฐบาลในระบบรัฐสภา

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยึดหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็น ประมุข กำหนดให้อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรง

---

กลาง แต่เมื่อมาพิจารณารายชื่อคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 25 คน แล้วจะเห็น ได้ประกอบไปด้วยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้งหมด และเหลือกรรมการร่างฯ ติดมาเพียง ไม่กี่คน

ใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (มาตรา 2, 3) และใช้รัฐบาลในระบบรัฐสภาเป็นหลักในการปกครอง โดยสามารถจำแนกองค์กรทางการเมืองออกได้เป็น 4 องค์กรหลัก คือ

(1) ประมุขแห่งรัฐ ได้แก่ พระมหากษัตริย์ (มาตรา 6 - 23) มาตรา 6 กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ และผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใดๆ มิได้ อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าพระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมือง และกิจการใดๆ ที่ทรงกระทำจะต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งเป็นหลักการที่ไม่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ที่ได้นำมาใช้ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง

(2) รัฐสภา ประกอบด้วย 2 สภา คือ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 85) โดยให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย และต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย (มาตรา 117)

วุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่างๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ และไม่เป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่หรือที่ปรึกษาของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ไม่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งได้รับเลือกตั้ง ไม่เคยถูกวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา 92 และไม่เคยถูกคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา 91 และให้มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนสองร้อยเจ็ดสิบคน (มาตรา 94)

มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง เมื่อครบสามปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งครั้งแรกตามมาตรา 91 ให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดตามมาตรา 94 วรรคสองออกจากตำแหน่งโดยวิธีจับสลาก และให้ถือว่าการสิ้นสุดแห่งสมาชิกภาพโดยการจับสลากเป็นการออกตามวาระ และพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งสมาชิกเท่าจำนวนที่ต้องออกไปเข้าแทนที่ เมื่อครบหกปีสมาชิกส่วนที่เหลือจากการจับสลากต้องพ้นจากตำแหน่ง และจะมีการแต่งตั้งสมาชิกจำนวนเท่าที่ต้องออกไปเข้ามาแทนที่

ต่อไปทุกสามปี พระมหากษัตริย์ทรงซึ่งพระราชอำนาจที่จะทรงแต่งตั้งผู้ที่ออกตามวาระเป็นสมาชิกอีกได้ (มาตรา 95)

สมาชิกวุฒิสภาต้องไม่รับสัมปทานจากรัฐหรือหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นคู่สัญญากับรัฐหรือหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่กรณีที่ได้รับสัมปทานหรือเป็นคู่สัญญาอยู่ก่อนได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 96)

สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งจำนวนสามร้อยหกสิบคน ตามเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 100 (มาตรา 99) และกำหนดให้เขตเลือกตั้งหนึ่งๆ มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน 3 คน โดยผู้มีสิทธิสามารถเลือกผู้สมัครจากพรรคต่างๆ ได้ แต่พรรคการเมืองจะต้องส่งผู้สมัครครบตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมีในเขตเลือกตั้งนั้น หรือเรียกว่า แบบแบ่งเขตเรียงเบอร์ (มาตรา 101, 102 และ 106)

(3) รัฐบาล ได้แก่ คณะรัฐมนตรี มีอำนาจทางการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหนึ่งคนและรัฐมนตรีอีกไม่เกินสี่สิบแปดคน โดยประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี (มาตรา 159) และรัฐมนตรีจะเป็นข้าราชการประจำซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำมิได้ (มาตรา 162) ในการบริหารราชการแผ่นดินคณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ (มาตรา 165) และในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ตามมาตรา 165 และรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี (มาตรา 166)

(4) ศาล (มาตรา 186 – 195) ใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดี มาตรา 187 กำหนดให้สามารถจัดตั้งศาลขึ้นได้ตามพระราชบัญญัติ แต่ในมาตรา 188 และ 189 ระบุข้อห้ามในการตั้งศาลขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ และการบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาเพื่อพิจารณาคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ

### 3.2.2 ลักษณะของบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจระหว่างองค์กรทางการเมือง

โดยหลักการปกครองในระบบรัฐสภาจะถือหลักว่าฝ่ายบริหารต้องบริหารประเทศโดยรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญจึงมีบทบัญญัติที่กำหนดสัมพันธภาพทางอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเพื่อถ่วงดุลและคานอำนาจกันดังต่อไปนี้

#### 3.2.2.1 การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี

ในฐานะที่รัฐสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้นก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะเข้าบริหารราชการแผ่นดินจะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติ<sup>35</sup> การแถลงนโยบายนี้เป็นไปเพียงเพื่อให้สมาชิกรัฐสภาได้รับทราบว่ารัฐบาลมีนโยบายอย่างไรในการเข้าไปบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น และในขณะเดียวกันอาจได้รับฟังความคิดเห็นของสมาชิกในรัฐสภาด้วย

#### 3.2.2.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี<sup>36</sup> อำนาจในการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเป็นมาตรการในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอย่างหนึ่ง ที่รัฐธรรมนูญตามระบอบประชาธิปไตยให้แก่อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารโดยผ่านกระบวนการอนุมัติงบประมาณ เนื่องจากการทำงานของรัฐบาลแทบทุกโครงการจำเป็นต้องใช้เงินงบประมาณ เพราะเป็นทรัพยากรพื้นฐานทางการบริหาร

<sup>35</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 151 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 165

<sup>36</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 133 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 146



### 3.2.2.3 การตั้งกระทู้ถาม

การตั้งกระทู้ถามเป็นวิธีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญอย่างหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะเป็นการถามในเรื่องที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่<sup>37</sup> จึงทำให้ฝ่ายบริหารมีความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ของตนให้ดียิ่งขึ้น

### 3.2.2.4 การเปิดอภิปรายทั่วไป

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญและให้ผลที่เด็ดขาดตรงกับความหมายและความประสงค์ของการควบคุมฝ่ายบริหารที่สุด คือ การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ<sup>38</sup> กล่าวคือ เป็นการเอาหัวใจหรือแก่นสำคัญของระบบรัฐสภา อันได้แก่ หลักการที่ว่าคณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินอยู่ได้ก็ด้วยความไว้วางใจของสภามาใช้ เมื่อสภาสิ้นสุดความไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นก็ย่อมไม่อาจบริหารราชการแผ่นดินต่อไป

ทั้งนี้ การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ มักกระทำต่อเมื่อสมาชิกเห็นว่า การบริหารงานของรัฐบาลไม่เป็นไปตามที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา หรือบริหารงานผิดพลาด ซึ่งการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนั้นถือว่าเป็นมาตรการควบคุมขั้นสุดท้าย เพราะอาจมีผลทำให้รัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งได้

---

<sup>37</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 136 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 149

<sup>38</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 137 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 150

### 3.2.2.5 การยุบสภา

การยุบสภา<sup>39</sup>เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นใหม่ ในกรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา

แม้ว่ารัฐธรรมนูญการปกครองทั้ง 2 ฉบับนี้จะได้กำหนดมาตรการในการถ่วงดุลย์และตรวจสอบอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารดังกล่าวข้างต้น ซึ่งเป็นหลักการที่พึงต้องมีในระบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาก็ตาม แต่การถ่วงดุลย์เพื่อการตรวจสอบและควบคุมอำนาจระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลนั้นไม่เกิดขึ้นตามความเป็นจริง ทั้งนี้เป็นเพราะผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ (ทหาร) ได้กำหนดกลไกต่างๆ ไว้รัฐธรรมนูญอันเป็นการเสริมสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาล (ที่มีทหารเป็นผู้นำ) และเพื่อการสืบทอดอำนาจทางการเมืองต่อไป โดยการให้ฝ่ายบริหารแทรกแซงอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยใช้เทคนิคทางกฎหมายดังต่อไปนี้

1. การไม่แยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมือง เพื่อให้ข้าราชการประจำเป็นฐานอำนาจแก่รัฐบาล ทั้งนี้ เพราะโดยปกตินายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าของฝ่ายบริหารย่อมเป็นหัวหน้าของข้าราชการประจำด้วย การไม่แยกข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองส่งผลให้เกิดความสับสนในอำนาจหน้าที่

หลักการนี้ปรากฏอยู่ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 204 (3) เนื่องจากต้องการสร้างเสถียรภาพให้แก่ฝ่ายบริหาร แม้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรจะกำหนดไว้ในมาตรา 148 ว่ารัฐมนตรีจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ นอกจากข้าราชการการเมืองมิได้ อันเป็นหลักการแยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมืองก็ตาม แต่โดยผลของบทเฉพาะกาลทำให้มาตรา 148 ยังไม่มีผลบังคับใช้ในช่วงบทเฉพาะกาล และให้นำมาตรา 204 (3) มาใช้บังคับแทน

นอกจากนี้ ยังเปิดช่องให้ผู้ที่ไม่ได้เป็นผู้แทนราษฎรเป็นนายกรัฐมนตรี โดยการกำหนดคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรีเพียงว่าต้องไม่เป็นข้าราชการประจำเท่านั้น ดังนั้นจึงเปิดโอกาสให้

---

<sup>39</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 101 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 112

บุคคลที่มีชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญไม่ได้ห้ามไว้

2. การแทรกแซงรัฐสภาโดยฝ่ายบริหารด้วยการแต่งตั้งสมาชิกสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ฉบับถาวร กำหนดหลักการสร้างเสถียรภาพให้แก่ฝ่ายบริหาร โดยการให้ฝ่ายบริหารแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ปรากฏในมาตรา 84 ประกอบกับ มาตรา 168 ส่วนในบทเฉพาะกาลปรากฏใน มาตรา 84 ประกอบกับ มาตรา 201 ซึ่งส่งผลให้สมาชิกวุฒิสภาในระยะเริ่มแรกถูกแต่งตั้งโดยสภานโยบายแห่งชาติ และการกำหนดให้มีจำนวนมากถึง 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 84 วรรคสอง) ทำให้มีจำนวนวุฒิสมาชิกมากพอที่จะเป็นฐานอำนาจให้แก่รัฐบาลในรัฐสภา เพราะวุฒิสภาย่อมเป็นตัวแทนของผู้ที่แต่งตั้งตน

นอกจากนี้ การกำหนดให้ประธานวุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งเป็นประธานรัฐสภา ในขณะที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งของปวงชนเป็นรองประธานรัฐสภา (มาตรา 75) การกำหนดดังกล่าวนอกจากจะไม่สอดคล้องกับหลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนแล้ว ยังมีผลต่อการเสนอชื่อบุคคลที่เหมาะสมให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยบทบัญญัติ 146 วรรคสอง ได้กำหนดให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี หรือบทบัญญัติในมาตรา 144 ที่กำหนดให้การประชุมร่วมกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ให้นำข้อบังคับการประชุมวุฒิสภามาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งเท่ากับเป็นการนำข้อบังคับที่ออกโดยบุคคลที่มาจาก การแต่งตั้ง มาใช้บังคับกับบุคคลที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งเท่ากับเป็นการยกฐานะและศักดิ์ศรีของสภาที่มาจากการแต่งตั้งให้เหนือกว่าสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

อีกทั้งเมื่อพิจารณาถึงจำนวนของวุฒิสมาชิกกับบทบาทในทางนิติบัญญัติ การที่วุฒิสมาชิกที่ได้ตำแหน่งโดยการแต่งตั้งจากรัฐบาลย่อมทำให้สามารถกล่าวได้ว่า วุฒิสภาเป็นสภาที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของรัฐบาล เป็นตัวแทนของรัฐบาลที่เข้ามามีส่วนร่วมใช้อำนาจอธิปไตยร่วมกับสภาที่เป็นตัวแทนของประชาชน คือ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งโดยทั่วไปแล้วลักษณะความคิดเห็นต่อประเด็นปัญหาต่างๆ ของสภาที่มาจากการแต่งตั้งเช่นนี้จะค่อนข้างมีความเป็นเอกภาพพอสมควร เนื่องจากอยู่ในขอบเขตอิทธิพลที่ถูกกระทบโดยผู้ที่แต่งตั้งเข้ามาเช่นเดียวกัน คือ รัฐบาล ทำให้แทนที่อำนาจอธิปไตยในส่วนนี้จะเป็นการควบคุมการทำงานของรัฐบาลให้รับผิดชอบต่อรัฐสภาพร้อมกับสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎร กลับกลายเป็นส่วนช่วยสนับสนุนรัฐบาล

และปกป้องจากการถูกควบคุมตรวจสอบโดยสภาผู้แทนราษฎร ด้วยเหตุนี้สมาชิกวุฒิสภาจึงเป็นฐานเสียงที่สำคัญที่สุดในการช่วยให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ เพราะในการประชุมรัฐสภานั้น วุฒิสมาชิกย่อมต้องลงคะแนนหรือแสดงความคิดเห็นไปตามแนวทางที่รัฐบาลต้องการ ซึ่งโดยปกติแล้วมักจะเป็นไปในทางตรงกันข้ามกับกลุ่มฝ่ายค้านของสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นเสถียรภาพของรัฐบาลสามารถสร้างได้โดยการคุมเสียงวุฒิสมาชิกทั้งหมดร่วมกับฐานสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่ง

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ฉบับถาวร กำหนดหลักการสร้างเสถียรภาพให้แก่ฝ่ายบริหาร โดยการให้ฝ่ายบริหารแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ปรากฏในมาตรา 94 ประกอบกับ มาตรา 185 ส่วนในบทเฉพาะกาลปรากฏใน มาตรา 94 ประกอบกับ มาตรา 217 ซึ่งส่งผลให้สมาชิกวุฒิสภาในระยะเริ่มแรกถูกแต่งตั้งโดยสภาวิชาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ และการกำหนดให้มีจำนวน 270 คน (มาตรา 94 วรรคสอง) ทำให้มีจำนวนวุฒิสมาชิกมากพอที่จะเป็นฐานอำนาจให้แก่รัฐบาลในรัฐสภา เพราะวุฒิสภาย่อมเป็นตัวแทนของผู้ที่แต่งตั้งตนมากกว่า

แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีก็ตาม (มาตรา 159 วรรคสอง) แต่การกำหนดให้ประธานวุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งเป็นประธานรัฐสภา ในขณะที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเป็นรองประธานรัฐสภา (มาตรา 86) และมีอำนาจหน้าที่ต่างๆ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ประกอบกับมาตรา 157 ที่กำหนดให้การประชุมร่วมกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ให้นำข้อบังคับการประชุมวุฒิสภามาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งเท่ากับเป็นการนำข้อบังคับที่ออกโดยบุคคลที่มาจากการแต่งตั้ง มาใช้บังคับกับบุคคลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งเท่ากับเป็นการยกฐานะและศักดิ์ศรีของสภาที่มาจากการแต่งตั้งให้เหนือกว่าสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน หลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับหลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชน

นอกจากนี้ จำนวนของวุฒิสมาชิกกับบทบาทในทางนิติบัญญัติ การที่วุฒิสมาชิกได้ตำแหน่งโดยการแต่งตั้งจากรัฐบาลย่อมทำให้สามารถกล่าวได้ว่า วุฒิสภาเป็นสภาที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของรัฐบาล เป็นตัวแทนของรัฐบาลที่เข้ามามีส่วนร่วมใช้อำนาจนิติบัญญัติกับสภาที่เป็นตัวแทนของประชาชน คือ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งโดยทั่วไปแล้วลักษณะความคิดเห็นต่อประเด็นปัญหาต่างๆ ของสภาที่มาจากการแต่งตั้งเช่นนี้จะค่อนข้างมีความเป็นเอกภาพพอสมควร

เนื่องจากอยู่ในขอบเขตอิทธิพลที่ถูกกระทบโดยผู้ที่แต่งตั้งเข้ามาเช่นเดียวกัน คือ รัฐบาล ทำให้แทนที่อำนาจนิติบัญญัติในส่วนนี้จะเป็นการควบคุมการทำงานของรัฐบาลให้รับผิดชอบต่อรัฐสภา ร่วมกับสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎร กลับกลายเป็นส่วนช่วยสนับสนุนรัฐบาลและปกป้องจากการถูกควบคุมตรวจสอบโดยสภาผู้แทนราษฎร ด้วยเหตุนี้สมาชิกวุฒิสภาจึงเป็นฐานเสียงที่สำคัญที่สุดในการช่วยให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ เพราะในการประชุมรัฐสภานั้นวุฒิสมาชิกย่อมต้องลงคะแนนหรือแสดงความคิดเห็นไปตามแนวทางที่รัฐบาลต้องการ ซึ่งโดยปกติแล้วมักจะเป็นไปในทางตรงกันข้ามกับกลุ่มฝ่ายค้านของสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น เสถียรภาพของรัฐบาลสามารถสร้างได้โดยการคุมเสียงวุฒิสมาชิกทั้งหมดร่วมกับฐานสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนหนึ่ง

3. การจำกัดอำนาจของรัฐสภาโดยการกำหนดมาตรการที่ทำให้การตรวจสอบฝ่ายบริหารเกิดขึ้นยาก โดยใช้มาตรการดังต่อไปนี้

1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด<sup>40</sup> ทั้งนี้ เพื่อให้ไม่ฝ่ายบริหารถูกเปิดอภิปรายได้ง่ายเกินไปซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งในการสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาล

2) กำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำของคะแนนเสียงลงมติไม่ไว้วางใจให้สูงเพื่อให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ<sup>41</sup>

3) การแถลงนโยบายก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินไม่ต้องมีการลงมติไว้วางใจ<sup>42</sup>

<sup>40</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 137 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 150

<sup>41</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 137 วรรคสอง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 150 วรรคท้าย

<sup>42</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 151 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 165 มาตรการนี้เป็นการนำแนวคิดที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการแถลงนโยบายก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลชุด ม.ร.ว.

นอกจากมาตรการดังกล่าวข้างต้นที่มีผลเป็นการลดบทบาทหรือจำกัดอำนาจของรัฐสภาแล้ว ในช่วงที่บทบาทเฉพาะกาลมีผลบังคับใช้ยังกำหนดมาตรการเพิ่มขึ้นอีกโดยการให้วุฒิสภามีบทบาทและอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นและมีอำนาจบางประการร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นการแทรกแซงการควบคุมตรวจสอบรัฐบาลโดยรัฐสภา ซึ่งส่งผลให้บทบาทของรัฐสภาในการควบคุมตรวจสอบรัฐบาลแทบไม่ปรากฏขึ้นเลย

4. การใช้สมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งถ่วงดุลอำนาจสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้ง โดยการกำหนดให้วุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย<sup>43</sup> และการกำหนดหลักการที่ว่าในกรณีต่อไปนี้ให้รัฐสภาประชุมร่วมกันในกรณีดังต่อไปนี้<sup>44</sup>

- 1) การให้ความเห็นชอบในการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภา<sup>45</sup>
- 2) การปฏิญญาตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภา<sup>46</sup>
- 3) การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบราชสมบัติ<sup>47</sup>
- 4) การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ<sup>48</sup>



เสนีย์ ปราโมช ที่ไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาทำให้ไม่สามารถบริหารราชการแผ่นดินได้ ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517

<sup>43</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 106 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 117

<sup>44</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 143 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 156

<sup>45</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 16 และ 17 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 17

<sup>46</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 19 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 19

<sup>47</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 21 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 20

<sup>48</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 21 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 21

- 5) การปรึกษาร่างพระราชบัญญัติใหม่<sup>49</sup>
- 6) การให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุม<sup>50</sup>
- 7) การเปิดประชุมรัฐสภา<sup>51</sup>
- 8) การตีความรัฐธรรมนูญ<sup>52</sup>
- 9) การแถลงนโยบาย<sup>53</sup>
- 10) การเปิดอภิปรายทั่วไป<sup>54</sup>
- 11) การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม<sup>55</sup>
- 12) การให้ความเห็นชอบแก่หนังสือสัญญา<sup>56</sup>
- 13) การแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ<sup>57</sup>
- 14) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ<sup>58</sup>

---

<sup>49</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 78 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 89

<sup>50</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 116 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 128

<sup>51</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 117 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 129

<sup>52</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 141

<sup>53</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 151 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 165

<sup>54</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 153 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 167

<sup>55</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 161 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 177

<sup>56</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 162 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 178

<sup>57</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 184

<sup>58</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 194 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 211

บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นล้วนเป็นการแสดงให้เห็นว่าวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในหลายประการ ยิ่งไปกว่านั้นการกำหนดให้ ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา<sup>59</sup> ยังเป็นบทบัญญัติที่แสดงออกถึงการให้ความสำคัญและอำนาจแก่วุฒิสภามากกว่าสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งการบัญญัติดังกล่าวส่งผลให้บทบาทและอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรมีน้อยลง เพราะในรัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่ประธานวุฒิสภาในฐานะประธานรัฐสภาไว้อย่างมากมายดังต่อไปนี้

- 1) ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานองคมนตรีหรือให้ประธานองคมนตรีพ้นจากตำแหน่ง<sup>60</sup>
- 2) ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์<sup>61</sup>
- 3) ประกาศชื่อผู้ดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์<sup>62</sup>
- 4) เป็นผู้อัญเชิญองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์และประกาศให้ประชาชนทราบ<sup>63</sup>
- 5) มีอำนาจในการดำเนินกิจการของรัฐสภาในกรณีประชุมร่วมกันให้เป็นไปตามระเบียบ

<sup>64</sup>

---

<sup>59</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 75 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 86

<sup>60</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 11 วรรคสอง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 11 วรรคสอง

<sup>61</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 16 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 16

<sup>62</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 17 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 17

<sup>63</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 21 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 21

<sup>64</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 75 วรรคสอง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 86 วรรคสาม



- 6) เป็นผู้รับคำร้องให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการเรียกประชุม รัฐสภาสมัยวิสามัญ และเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการดังกล่าว<sup>65</sup>
- 7) ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี<sup>66</sup>
- 8) เป็นคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และเป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ<sup>67</sup>
- 9) ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติ สำคัญอันเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์หรือเศรษฐกิจของประเทศ<sup>68</sup>

บทบัญญัติเหล่านี้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า รัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับนี้ต้องการยกฐานะและให้ความสำคัญแก่วุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งมากกว่าสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการลดความสำคัญของสภาผู้แทนราษฎรในฐานะตัวแทนของปวงชน ทั้งยังเป็น การขัดต่อหลักการประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับประชาชนเป็นหลัก โดยรัฐบาลอาศัยอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาเพื่อลดบทบาทของรัฐสภาในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล อันถือเป็นการแทรกแซงระบบการเมืองของฝ่ายข้าราชการ (ทหาร) และเป็นการรับรองให้ ข้าราชการ (ทหาร) ได้มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐได้โดยชอบด้วยกฎหมายโดยผ่านวุฒิสภา

จากโครงสร้างขององค์กรทางการเมืองดังกล่าว สามารถวิเคราะห์ได้ว่าภายใต้บทเฉพาะ กาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ก่อให้เกิดระบอบอำมาตยาธิปไตย โดย บทบัญญัติในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความยาวถึง 12 มาตรา (มาตรา 195 ถึง มาตรา 206) ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลที่ได้กำหนดเงื่อนไขสำคัญๆ ไว้อย่างครบถ้วน ทั้งในแง่ของ การเป็นเครื่องมือในการวางรากฐานการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองให้กลุ่มอำนาจนิยมฝ่ายทหาร และข้าราชการประจำ พร้อมๆ กับการเป็นเครื่องมือเหนี่ยวรั้งการมีบทบาททางการเมืองของกลุ่ม ประชาธิปไตยนิยม โดยเฉพาะบทบัญญัติในมาตรา 201 , 203 (1) - (4) และมาตรา 204 (1) - (5) โดยผลของบทบัญญัติดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลทางการเมืองใน 2 ประเด็น คือ

<sup>65</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 119 และรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา

<sup>66</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 146 วรรคสอง

<sup>67</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 184 และรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 200

<sup>68</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 203 (3)

## 1. การปูพื้นฐานเพื่อเข้ามามีบทบาททางการเมืองของกลุ่มข้าราชการประจำโดยเฉพาะทหาร

ตามบทบัญญัติในมาตรา 201 ได้กำหนดให้มีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งผลของบทบัญญัติดังกล่าว ทำให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่เกินสามในสี่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 84 และมาตรา 168) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การกำหนดให้ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นเป็นผู้มีอำนาจในการเลือกบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา โดยบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำฝ่ายทหาร

ซึ่งผลของบทบัญญัติดังกล่าวทำให้สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้ง ย่อมมีความผูกพันและเป็นหนี้บุญคุณที่จะตอบแทนแก่ผู้ที่แต่งตั้งตน จึงทำให้สมาชิกวุฒิสภาไม่มีความเป็นอิสระในการดำเนินการตามความเชื่อความสามารถของตนได้ และยังถ้าสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งผู้ใดเป็นข้าราชการประจำอยู่ด้วยก็ยิ่งจะทำให้ผู้นั้นลดความเป็นตัวของตัวเองมากยิ่งขึ้น<sup>69</sup> ดังนั้นสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นข้าราชการประจำจะอภิปรายหรือลงมติเรื่องใดย่อมจะโอนเอียงให้เป็นประโยชน์แก่รัฐบาลซึ่งก็มาจากข้าราชการประจำเช่นกัน สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง จึงเท่ากับเป็นการสร้างอิทธิพลเป็นทวีคูณของผู้แต่งตั้งที่จะบังคับการแสดงออกซึ่งความสามารถและความยึดมั่นส่วนตนของสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้ง

นอกจากรัฐธรรมนูญ 2521 จะกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนถึงสามในสี่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวแล้ว ภายใต้บทเฉพาะกาลสี่ปีแรก วุฒิสภายังมีทั้งอำนาจทางนิติบัญญัติและอำนาจทางการบริหารค่อนข้างมาก กล่าวคือ รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจวุฒิสภาในการประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในประเด็นสำคัญๆ คือ<sup>70</sup>

<sup>69</sup> มนตรี เต่งตระกูล. รัฐสภาไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีปัญหาความอ่อนแอ. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2517, หน้า 21.

<sup>70</sup> โปรดดูมาตรา 203(1)-(4) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521

### 1.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ (มาตรา 203 (1))

โดยหลักการแล้วการพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี อำนาจในการให้การอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่รัฐธรรมนูญตามระบอบประชาธิปไตยให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารโดยผ่านกระบวนการอนุมัติงบประมาณ เนื่องจากการทำงานของรัฐบาลแทบทุกโครงการจำเป็นต้องใช้เงินงบประมาณ เพราะเป็นทรัพยากรพื้นฐานทางการบริหาร การไม่ผ่านความเห็นชอบจึงส่งผลให้รัฐบาลไม่สามารถปฏิบัติงานได้ ซึ่งสามารถทำให้รัฐบาลต้องพ้นจากตำแหน่งไปทั้งคณะโดยอัตโนมัติ<sup>71</sup>

แต่ในระยะสี่ปีแรกตามบทเฉพาะกาล รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ซึ่งโดยนัยนี้เท่ากับต้องการให้วุฒิสภาเป็นฐานคะแนนเสียงป้องกันมิให้สภาผู้แทนราษฎรล้มร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของรัฐบาลนั่นเอง

### 1.2 การประชุมร่วมกันกับสภาผู้แทนราษฎรในการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ (มาตรา 203 (2))

การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 137 เป็นการให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมการทำงานของรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ให้มีความรับผิดชอบต่อประชาชนผู้ถูกปกครองโดยผ่านองค์กรตัวแทนของประชาชน คือ สภาผู้แทนราษฎร และเป็นมาตรการที่ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมการทำงานของคณะรัฐมนตรีอย่างมีประสิทธิภาพและชัดเจนที่สุด เพราะจะส่งผลให้คณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะหรือเป็นรายบุคคล หากมติไม่ไว้วางใจหลังการอภิปรายมีเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด บทบัญญัติของมาตรานี้จึงเป็นการแสดงถึง

<sup>71</sup> เกียรติชาย นำพูนสุขสันต์, รัฐธรรมนูญ 2521 กับเสถียรภาพของระบบการเมืองไทย, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533, หน้า

หลักการที่ต้องการบังคับให้คณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารต้องอยู่ในขอบเขตที่จะต้องได้รับการยอมรับยินยอม หรือให้ความไว้วางใจจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากตัวแทนโดยตรงของประชาชนผู้เลือกตั้ง และขอบเขตของมาตรการตามมาตรา 137 นี้ค่อนข้างจะมีกว้างขวาง เพราะสามารถอภิปรายซักถามถึงผลการปฏิบัติงานให้ฝ่ายบริหารชี้แจงข้อข้องใจและข้อเท็จจริง รวมทั้งสาเหตุพื้นฐานของปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นและแนวทางแก้ไขได้ทุกเรื่องแก่ที่ประชุมเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ

การที่มาตรา 203 (2) กำหนดให้การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 137 ต้องกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา แม้ว่าสมาชิกวุฒิสภาก็ไม่มีสิทธิขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะก็ตาม แต่การให้สมาชิกวุฒิสภาใช้อำนาจร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมอภิปรายทั่วไป เท่ากับเป็นการถ่วงดุลอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมรัฐบาลโดยการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล และใช้วุฒิสภาเป็นฐานค้ำจุนรัฐบาลที่มาจากข้าราชการประจำ เพราะแม้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสามารถเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลตามมาตรา 137 ได้ แต่ในการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลย่อมยากที่จะประสบผลสำเร็จ เพราะต้องอาศัยความร่วมมือของสมาชิกวุฒิสภาด้วย เนื่องจากการลงมติไม่ไว้วางใจจะต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาารวมกัน

### 1.3 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชกำหนด (มาตรา 203 (3)-(4))

เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญ (มาตรา 203 (3)) นั้น ภายใต้บทเฉพาะกาลสี่ปีแรก วุฒิสภามีอำนาจทางนิติบัญญัติค่อนข้างมาก กล่าวคือ รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจวุฒิสภาในการประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญ อันเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ หรือเศรษฐกิจของประเทศ และประธานรัฐสภาเห็นชอบด้วย รวมทั้งการพิจารณาพระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารได้ประกาศใช้ เช่น พระราชบัญญัติในกรณีเร่งด่วนโดยให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

จุดมุ่งหมายของบทบัญญัติข้อนี้เป็นการเสริมให้สมาชิกวุฒิสภามีบทบาทมากขึ้นเพื่อเป็นฐานอำนาจให้แก่รัฐบาล เพราะในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่างๆ ไปนั้น วุฒิสภามีบทบาทเป็นเพียงสภายับยั้งกฎหมายเท่านั้น (มาตรา 128 และ 129) แต่ถ้าเป็น

พระราชบัญญัติสำคัญตามมาตรา 203 (3) แล้ววุฒิสภาจะเข้ามามีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรอย่างเท่าเทียมกัน ขณะที่มาตราเดียวกันนี้ยังกำหนดเกณฑ์ในการตัดสินว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญตามมาตรา 203 นี้ให้อยู่ในดุลพินิจของฝ่ายบริหาร คือ รัฐบาลและประธานรัฐสภา ซึ่งได้แก่ประธานวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาลอีกเช่นกัน ดังนั้นหากร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐบาลไม่แน่ใจว่าจะผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 127 รัฐบาลสามารถที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้เป็นร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญตามอำนาจที่ตนมีอยู่ตามมาตรา 203 (3) นี้ได้

ส่วนการพิจารณาพระราชกำหนดตามมาตรา 157 และมาตรา 158 นั้น โดยหลักการแล้วอำนาจในการพิจารณาร่างพระราชกำหนดมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารทำนองเดียวกับมาตรการที่ผ่านมามีอื่นๆ เพราะโดยลักษณะของพระราชกำหนดนั้นมักจะเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง และมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่จะต้องนำมาใช้บังคับ ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อผลงานและการปฏิบัติงานของรัฐบาล ดังนั้นโดยหลักการแล้วหากฝ่ายนิติบัญญัติไม่ผ่านพระราชกำหนดที่สำคัญๆ ย่อมส่งผลให้รัฐบาลต้องลาออกเนื่องจากไม่สามารถปฏิบัติงานตามนโยบายของตนได้ และยังเป็นภาระสะท้อนถึงการไม่พอใจที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีต่อนโยบายของรัฐบาลในเรื่องนั้นๆ ดังนั้น หากรัฐบาลลาออกก็เท่ากับเป็นการยอมรับความผิดพลาดในนโยบายดังกล่าวของตน แต่หากรัฐบาลตัดสินใจยุบสภา ก็จะเป็นการคืนอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสิน ซึ่งถือเป็นกลไกในการดูแลและคานอำนาจในระบบรัฐสภา

ดังนั้นการที่บทเฉพาะกาลมาตรา 203 (4) กำหนดให้การพิจารณาพระราชกำหนดตามมาตรา 157 และมาตรา 158 ต้องกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภานั้น เท่ากับเป็นการให้อำนาจแก่วุฒิสภาซึ่งเป็นฐานอำนาจในรัฐสภาของรัฐบาล ด้วยเหตุนี้โอกาสที่พระราชกำหนดจะไม่ผ่านสภาจึงเป็นไปได้ยาก กล่าวคือ อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินถูกลดความสำคัญลง ซึ่งส่งผลให้รัฐบาลสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความมั่นคงยิ่งขึ้น

ด้วยความสำคัญของประเด็นต่างๆ ที่กำหนดในมาตรา 203 นี้ทำให้ส่งผลกระทบต่อในลักษณะที่ขัดกับรูปแบบการปกครองในแนวทางของระบอบประชาธิปไตยอย่างยิ่ง เมื่อกำหนดให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาเข้ามามีส่วนร่วมพิจารณาให้ความเห็นชอบในมาตรการที่กำหนดไว้สำหรับเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้อย่างแท้จริง เนื่องจากที่มาของวุฒิสมาชิก

นั้นมาจากการแต่งตั้งโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ กล่าวง่าย ๆ คือ อำนาจการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกทางพฤตินัยนั้นอยู่ในมือของนายกรัฐมนตรี ดังนั้น การแสดงออกซึ่งความคิดเห็นต่างๆ ของวุฒิสมาชิกย่อมอยู่ภายใต้อิทธิพลของคณะรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ซึ่งเป้าหมายก็เพื่อต้องการให้การทำงานของรัฐบาลมีความเป็นอิสระมากขึ้นจากการที่ต้องถูกควบคุมตรวจสอบจากสภา ซึ่งเป็นการสร้างเสถียรภาพให้รัฐบาลมีความมั่นคง แต่ไม่อาจบอกได้ว่าการทำงานของรัฐบาลนั้นอยู่ในความต้องการของประชาชนหรือไม่ เนื่องจากไม่มีองค์กรคานอำนาจที่ทัดเทียมกันเพื่อตรวจสอบควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ในมาตรา 204 (3) และ (5) ของบทเฉพาะกาลได้กำหนดให้ระงับการบังคับใช้บทบัญญัติเกี่ยวกับการแยกข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองออกจากกัน และได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการในการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ กล่าวคือ ในมาตรา 204 (3) ได้กำหนดห้ามมิให้นำบทบัญญัติในมาตรา 148 และมาตรา 149 เฉพาะการห้ามที่กำหนดไว้ในมาตรา 97 (1) และ (3) และมาตรา 167 มาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่งของรัฐมนตรีและข้าราชการการเมืองอื่น ซึ่งมีผลทำให้ข้าราชการประจำสามารถเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ และในมาตรา 204 (5) การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะกระทำได้ต่อเมื่อมีคำรับรองของคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งมีจำนวน 17 คน โดยรัฐมนตรีแต่งตั้ง 3 คน วุฒิสภาแต่งตั้ง 6 คน และสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง 8 คน ซึ่งหลักการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ฝ่ายรัฐบาลสามารถควบคุมและสกัดกั้นการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ เนื่องจากองค์ประกอบของคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเป็นฝ่ายของรัฐบาลมากกว่ากึ่งหนึ่ง และมีเสียงชนะสภาผู้แทนราษฎรมากกว่า 1 เสียงเสมอ ทั้งนี้ เพื่อต้องการสร้างเสถียรภาพทางการเมืองให้แก่รัฐบาลเป็นสำคัญ<sup>72</sup>

ดังจะเห็นได้จากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2522 การทำงานของสภาผู้แทนราษฎรมีข้อขัดข้องในการเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน จนทำให้ไม่สามารถเสนอร่างกฎหมายหลายฉบับเข้าสู่สภาได้ เพราะถูกยับยั้งโดยคณะกรรมการดังกล่าว อาทิ นายบัญญัติ บรรทัดฐาน ได้กล่าวว่า “เรื่องการเสนอร่าง

<sup>72</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ อัจฉราพร กุมุทพิสัย, ปัญหาสำคัญของการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ, หน้า 40-41.

กฎหมายทำให้ท้อแท้ใจกันหมดแล้ว โอกาสผ่านด้านสำคัญยากเหลือเกิน"<sup>73</sup> หรือ นายเสวต เปี่ยมพงศ์สานต์ ได้กล่าวถึงกรรมวิธีการชุดนี้ว่า ".....การเสนอกฎหมายก็ยากต้องผ่าน คณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัย เรียกว่า กรรมการยบาลมี 17 คน เขาบอกไม่รับก็ไม่รับ ไม่มีทางทำอะไรได้เลย เขาเขียนไว้ให้นั่งดูเขายกมือเท่านั้น ไม่เปลืองน้ำลาย"<sup>74</sup> ซึ่งเป็นการ แสดงออกถึงการสกัดกั้นอำนาจในการออกกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้รัฐบาล สามารถควบคุมสภาผู้แทนราษฎรได้ เป็นการผิดหลักการของการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยที่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการออกกฎหมาย

## 2. การเหนี่ยวรั้งการมีบทบาททางการเมืองของกลุ่มพรรคการเมือง

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยเฉพาะในระบบรัฐสภา พรรคการเมืองเป็นสิ่งจำเป็นที่จะขาดเสียมิได้ ทั้งนี้เพราะในระบอบประชาธิปไตยนั้น ถือว่าอำนาจทางการเมืองของประเทศเป็นของประชาชน และการใช้อำนาจของประชาชนนั้นจำเป็นต้องมีกลไกที่เป็น เครื่องมือในการดำเนินการ

การรวมกลุ่มของประชาชนในรูปของพรรคการเมืองนับว่าเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่ง ของการใช้อำนาจ ทั้งนี้ เพราะการที่จะให้ประชาชนมาใช้อำนาจในการปกครองโดยตรงและ อย่างเป็นอิสระแบบตัวใครตัวมันนั้น เป็นเรื่องที่ไม่ได้ประสิทธิภาพและกระทำได้ง่าย<sup>75</sup> สถาบัน พรรคการเมืองจึงถูกจัดตั้งขึ้นมาด้วยเจตนารมณ์ให้เป็นตัวเชื่อมประสานระหว่างรัฐบาลและ ประชาชน และพรรคการเมืองที่ตั้งขึ้นมาจะมีความหมายต่อการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งหรืออ่อนแอของการมีระบบพรรค การเมือง ดังนั้น ความปรารถนาในการสร้างระบอบประชาธิปไตยที่มั่นคงให้เกิดขึ้นในสังคมก็

<sup>73</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (9 ธันวาคม 2522), หน้า 7.

<sup>74</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (9 ธันวาคม 2522), หน้า 7.

<sup>75</sup> อภิญา จรูญพร, "ความไม่มั่นคงของพรรคการเมืองไทย" ใน สัปดาห์การเมือง. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2513), หน้า 179.

คือจะต้องพยายามสร้างและพัฒนาระบบพรรคการเมืองให้มีความมั่นคงควบคู่ไปกับแผนพัฒนาทางสังคมและการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยด้วย<sup>6</sup>

ปัญหาเกี่ยวกับพรรคการเมืองของประเทศไทยที่ประสบก็คือ ความต่อเนื่องของระบบการเมือง และวินัยของสมาชิกพรรคการเมือง ในส่วนของความต่อเนื่องของระบบพรรคการเมือง เป็นที่ยอมรับกันว่าระบบและการเลือกตั้งเป็นหนทางหนึ่งในการสร้างระบบพรรคการเมืองให้เกิดความเข้มแข็ง และมีวิวัฒนาการเพื่อเป็นหลักของการปกครองประเทศได้ เพราะระบบพรรคการเมืองเป็นผลของวิวัฒนาการทางการเมืองของระบบ มิใช่เป็นผลิตภัณฑ์สำเร็จรูปที่จะสร้างได้ในวันสองวันโดยอาศัยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง แต่เนื่องจากการเลือกตั้งในประเทศไทย มักจะเป็นการเลือกตั้งแบบหนเดียวเล็ก มีการปฏิวัติรัฐประหารเข้ามาแทรกเป็นระยะๆ หลังจากนั้นการเลือกตั้งก็หายไปอีกนาน จนทำให้ระบบพรรคการเมืองไม่สามารถพัฒนาได้<sup>7</sup>

ส่วนวินัยของสมาชิกพรรคการเมืองก็เป็นจุดอ่อนที่สำคัญประการหนึ่งของระบบรัฐสภา การมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระไม่สังกัดพรรคการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมืองแต่ขาดวินัยทำให้เกิดปัญหาการมีเสียงข้างมากที่แน่นอนและเป็นปีกแผ่น ซึ่งนอกจากจะเป็นบ่อเกิดการซื้อคะแนนเสียง การขายตัวต่างๆ นานาแล้ว ยังได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบสภาผู้แทนราษฎรและระบอบประชาธิปไตยโดยรวมอีกด้วย<sup>8</sup>

ดังนั้นเพื่อแก้ไขจุดบกพร่องดังกล่าว บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 จึงได้กำหนดมาตรการดังต่อไปนี้

- ให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นแบบรวมเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง (มาตรา 90 วรรคสอง)

<sup>76</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 179.

<sup>77</sup> พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, "ปัญหาการเติบโตของพรรคการเมือง" ในรัฐธรรมนูญสำหรับชาวบ้าน(กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิมพ์เนศ, 2516), หน้า 168.

<sup>78</sup> พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, "ปัญหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระ" ในรัฐธรรมนูญสำหรับชาวบ้าน(กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิมพ์เนศ, 2516), หน้า 173.



- การเลือกตั้งเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้ง (มาตรา 91 วรรคหนึ่ง)
- การสมัครรับเลือกตั้งต้องสมัครในนามของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง (มาตรา 94 (3))
- การสิ้นสุดสมาชิกภาพหากลาออกหรือถูกขับออกจากพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ (มาตรา 103 (7) , (9))
- กำหนดให้มีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 79 และมาตรา 105)
- การแต่งตั้งกรรมการสามัญจะต้องเป็นไปตามอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมือง (มาตรา 139 วรรคสาม)
- การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะกระทำได้อต่อเมื่อพรรคการเมืองที่ตนสังกัดมีมติให้เสนอได้ (มาตรา 125 วรรคสอง)

ซึ่งบทบัญญัติเหล่านี้มีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างระบบพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็ง และมีวิวัฒนาการเป็นระบบพรรคที่จะทำให้การปกครองในระบบรัฐสภามีความมั่นคง และเกิดเสถียรภาพในการปกครอง แต่บทบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ถูกชะลอการบังคับใช้ออกไปอีกเป็นระยะเวลาสี่ปีตามบทเฉพาะกาล โดยได้กำหนดไว้ในมาตรา 204 วรรคแรกว่า ในวาระเริ่มแรกของการใช้รัฐธรรมนูญมีให้นำบทบัญญัติในมาตรา 90 วรรคสอง มาตรา 91 วรรคหนึ่ง มาตรา 94 (3) มาตรา 95 และมาตรา 103 (7) และ (9) มาใช้บังคับแก่การเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่งและการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญนี้ และมาตรา 204 วรรคสองว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะกระทำโดยวิธีรวมเขตหรือแบ่งเขตให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เท่ากับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น และตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2522 ได้กำหนดการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญ เป็นการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตการเลือกตั้ง<sup>79</sup>

<sup>79</sup> ตามมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2522 ได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญ เป็นการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตการเลือกตั้ง โดยแต่ละเขตเลือกตั้งให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เขตละไม่เกินสามคน

รวมทั้งการที่รัฐบาลรักษาการในขณะนั้น ได้พยายามห่วงใยการออกกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองมาบังคับใช้ ดังนั้น โดยผลของบทบัญญัติในบทเฉพาะกาลและกฎหมายการเลือกตั้งดังกล่าว ชี้ให้เห็นได้ว่า กลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองในขณะนั้นต้องการที่จะหยุดการเจริญเติบโตของพรรคการเมืองไว้อย่างน้อยก็ระยะเวลาหนึ่ง ทั้งนี้เพราะกลุ่มอำนาจนิยมไม่ต้องการให้กลุ่มประชาธิปไตยรวมตัวกันเป็นระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง และเจริญเติบโตจนกลายเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีบทบาทจนสามารถเข้ามาคานหรือแย้งชิงบทบาททางการเมืองของกลุ่มตน

ในด้านสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่เปิดสำหรับประชาชนนั้น แท้ที่จริงแล้วถูกจำกัดอยู่ในขอบเขตและโครงสร้างแนวคิดอำนาจนิยม กล่าวคือ การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนต้องอยู่ในลักษณะที่รัฐสามารถควบคุมได้เสมอ ซึ่งรูปแบบและพฤติกรรมในการควบคุมและแทรกแซงของรัฐในระบอบกึ่งประชาธิปไตย มีลักษณะสองด้านคือ ทั้งการใช้อำนาจเผด็จการ และการใช้วิธีประชาธิปไตย ลักษณะสองด้านนี้ทำให้ความรู้สึกที่ว่าระบอบเป็นระบอบเผด็จการมีน้อยลง ในขณะเดียวกัน การดำรงลักษณะของประชาธิปไตยไว้บางส่วน ทำให้พลังที่ตื่นตัวทางการเมืองมีโอกาสและช่องทางที่จะแสดงออกทางการเมือง<sup>80</sup>

### 3.2.3 ขอบเขตของบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 บทเฉพาะกาล และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ในระดับหนึ่ง โดยสามารถจำแนกได้ดังต่อไปนี้

---

<sup>80</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "ปัญหาอุดมการณ์ทางการเมือง", ใน ปัญหาทางการเมืองไทยปัจจุบัน, เอกสารการสอนชุดวิชา สาขาวิชารัฐศาสตร์ เล่มที่ 1 หน่วยที่ 2. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2529), หน้า 34.

3.2.3.1 ความมั่นคงหรือเสรีภาพในชีวิตร่างกาย ได้แก่ ความเสมอภาค<sup>81</sup>  
เสรีภาพในร่างกาย<sup>82</sup> การออกกฎหมายย้อนหลังเอาโทษแก่บุคคลไม่ได้<sup>83</sup>

3.2.3.2 เสรีภาพในชีวิตส่วนตัวและในตัวของบุคคล ได้แก่ เสรีภาพในเคหสถาน<sup>84</sup>  
เสรีภาพในการสื่อสาร<sup>85</sup> เสรีภาพในการเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่<sup>86</sup>

3.2.3.3 เสรีภาพทางปัญญาและศีลธรรม หรือเสรีภาพทางความคิด ได้แก่  
เสรีภาพทางศาสนา<sup>87</sup> เสรีภาพในการพูด<sup>88</sup> เสรีภาพในการชุมนุม<sup>89</sup>

---

<sup>81</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 23 และรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 25

<sup>82</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 28 และรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 30

<sup>83</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 26 และรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 28

<sup>84</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 32 และรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 34

<sup>85</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 39 และรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 42

<sup>86</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 40 และรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 43

<sup>87</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 25 และรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 27

<sup>88</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 34 และรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 37

<sup>89</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 36 และรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 39

### 3.2.3.4 เสรีภาพทางเศรษฐกิจสังคม ได้แก่ สิทธิในทรัพย์สิน<sup>90</sup>

### 3.2.3.5 สิทธิและเสรีภาพทางการเมือง ได้แก่ สิทธิทางการเมือง<sup>91</sup> เสรีภาพในการตั้งพรรคการเมือง<sup>92</sup>

การรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยจะบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนไว้ในสองลักษณะด้วยกันคือ การรับรองอย่างสมบูรณ์หรือสัมบูรณ์หรือเด็ดขาด (absolute) กล่าวคือ โดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ และการรับรองอย่างสัมพัทธ์หรือสัมพัทธ์ (relative) กล่าวคือ รัฐสงวนไว้ซึ่งอำนาจในอันที่จะจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพนั้นในภายหลังได้

เมื่อผู้เขียนได้วิเคราะห์ถึงลักษณะการรับรองสิทธิและเสรีภาพของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้ง 2 ฉบับข้างต้นพบว่า การรับรองเสรีภาพทางศาสนาเป็นการรับรองอย่างสัมบูรณ์ (absolute) ส่วนเสรีภาพประเภทอื่นๆ ล้วนเป็นการรับรองไว้อย่างสัมพัทธ์ (relative) แทบทั้งสิ้น โดยเป็นการรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้อย่างกว้างๆ ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ รัฐสามารถตรากฎหมายลำดับรองออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ในทุกกรณี ด้วยเหตุนี้การรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจึงไม่อาจเกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ และการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพนั้นยังไม่ครอบคลุมทุกด้าน อีกทั้งยังไม่มี การกำหนดหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอีกด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ในช่วงที่บทยเฉพาะกาลมีผลบังคับ จำกัดเสรีภาพโดยการจำกัดพรรคการเมือง แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ (ฉบับถาวร) จะได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสร้างระบบพรรคการเมืองไว้ก็ตาม แต่ในช่วงที่บทยเฉพาะกาลมีผลบังคับ

<sup>90</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 33 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 35

<sup>91</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 24 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 26

<sup>92</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 38 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 41

ใช้กลับยกเว้นการบังคับใช้โดยบทบัญญัติของมาตรา 204 ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการชะลอการเจริญเติบโตของพรรคการเมือง ทั้งนี้ พรรคการเมืองถือได้ว่าเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญยิ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นตัวเชื่อมระหว่างรัฐกับประชาชน

### 3.2.4 สภาพการเมืองภายใต้การประนีประนอมระหว่างกลุ่มพลังอำนาจนิยมและพลังประชาธิปไตยเสรีนิยม

การบริหารประเทศของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ต่างอาศัยข้าราชการประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาศัยกองทัพเป็นฐานกำลังเข้าสู่อำนาจทางการเมืองและเป็นเครื่องมือสนับสนุนการดำรงอยู่ของรัฐบาล การใช้กองทัพเป็นตัวสนับสนุนอำนาจและเสถียรภาพของรัฐบาล ซึ่งความหมายในมุขกลับก็คือความไม่เชื่อถือในการปกครองของพลเรือนในระบบรัฐสภา

#### 3.2.4.1 รัฐบาลพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ กับการไม่ให้ความสำคัญกับนักการเมือง

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ.2521 เพื่อจัดเตรียมการเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2522 เพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการเลือกตั้งทั่วไปต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2522 รวมทั้งได้ตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างวันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2522 ในการเลือกตั้งดังกล่าวจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้ทั้งสิ้น 301 คน ปรากฏว่ามีผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งทั้งหมด 1,623 คน โดยสังกัดกลุ่มการเมืองต่างๆ เป็นจำนวน 38 กลุ่ม\* จำนวน 924 คน และไม่สังกัดกลุ่มการเมืองอีกจำนวน 699 คน โดยมีประชาชนจำนวนประมาณ 22,580,000 คน ที่เป็นผู้มีสิทธิออกเสียงในการเลือกตั้งครั้งนี้

---

\* เนื่องจากในขณะนั้นพรรคการเมืองถูกยกเลิกไปโดยคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 6 ลงวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519

สำหรับผลการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2522 ไม่ปรากฏว่ามีกลุ่มการเมืองใดได้เสียงข้างมากเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ จำนวน 151 คน และในวันเดียวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกจำนวน 225 คน ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 84 และมาตรา 201 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ถึงแม้ว่าพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จะให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาว่า "เพื่อให้เกิดความมั่นคงแก่รัฐบาล โดยได้คัดเลือกบุคคลหลายอาชีพ ทั้งนักกฎหมาย ตุลาการ นักธุรกิจ ทหาร ตำรวจ ...." ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากสัดส่วนของบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งแล้วปรากฏว่า บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งประกอบด้วยข้าราชการทหารเป็นส่วนใหญ่ จนได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นสภากลาโหมบ้าง สภาเครื่องแบบบ้าง จำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด 225 คน สามารถจำแนกตามอาชีพได้ดังนี้

1) ข้าราชการประจำ (ทหาร)	จำนวน 180 คน
2) ข้าราชการบำนาญ	จำนวน 17 คน
3) พนักงานรัฐวิสาหกิจ	จำนวน 2 คน
4) อาจารย์	จำนวน 4 คน
5) วิศวกร	จำนวน 1 คน
6) นักธุรกิจ	จำนวน 12 คน
7) นักการธนาคาร	จำนวน 4 คน
8) นักกฎหมาย ทนายความ	จำนวน 4 คน
9) นักเขียนอิสระ	จำนวน 1 คน

ที่มา : แผนงานทะเบียนประวัติและสถิติ กองกลาง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติในมาตรา 75 ประกอบมาตรา 146 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่ได้กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา และเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีแล้ว จะเห็นได้ว่า ตำแหน่งประธานวุฒิสภาเป็นมหากการเมืองที่สำคัญในการก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การขึ้นสู่และดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีขึ้นอยู่กับการสนับสนุนของสมาชิกวุฒิสภาและประธานวุฒิสภาเป็นสำคัญ ในการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ.2522 พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ก็ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีด้วยคะแนนเสียง 311 เสียง จึงพิจารณาได้ว่า

รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ชุกดีที่ 2 นี้ยังคงเป็นรัฐบาลที่อาศัยกองทัพเป็นฐานในการเข้าดำรงตำแหน่งไม่แตกต่างไปจากรัฐบาลเกรียงศักดิ์ 1

ในการประชุมรัฐสภาครั้งที่ 2/2522 เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ.2522 คณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายในการบริหารประเทศต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติไว้วางใจตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 151 จึงวิเคราะห์ได้ว่าการแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาเปรียบเสมือนละครฉากหนึ่งที่กำหนดให้มีขึ้น ซึ่งไม่มีผลต่อการเข้ามาบริหารประเทศของรัฐบาล เพราะไม่ว่านโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อสภาจะดีหรือไม่ สภามีเพียงหน้าที่รับฟังเท่านั้น สภาไม่สามารถอภิปรายได้ ซึ่งขัดต่อหลักการในระบอบประชาธิปไตยที่ให้รัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ในการถ่วงดุลย์ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร

และเมื่อพิจารณาจากคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ จำนวน 42 คน ประกอบด้วยข้าราชการประจำ โดยเฉพาะผู้บัญชาการเหล่าทัพต่างได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีร่วมในคณะรัฐบาลชุดนี้ทั้งสิ้น โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนได้รับความไว้วางใจจาก พลเอก เกรียงศักดิ์ ให้เข้าร่วมรัฐบาลเพียง 8 คน เท่านั้น พฤติกรรมดังกล่าว เป็นการแสดงให้เห็นถึงการเอาใจข้าราชการประจำของ พลเอก เกรียงศักดิ์ และการไม่ให้ความสนใจเท่าที่ควรในองค์กรที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน ทั้งนี้เป็นเพราะพลเอกเกรียงศักดิ์ มั่นใจในเสียงสนับสนุนของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การแต่งตั้งของตน รวมทั้งการสนับสนุนของกองทัพจึงได้ละเลยเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

แม้ว่ารัฐบาลของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จะเป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎร แต่การบริหารประเทศในระยะแรกก็เป็นไปอย่างราบรื่น จนกระทั่งในระยะหลังปรากฏให้เห็นการถอนการสนับสนุนของสมาชิกวุฒิสภาบางส่วน จนทำให้รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ประสบปัญหาในการบริหารประเทศ ซึ่งเหตุการณ์ที่ได้ปรากฏให้เห็นเป็นที่ชัดเจนเมื่อพระราชกำหนดลดภาษีขาเข้าเพชรนิลจินดา และอัญมณีต่างๆ พ.ศ.2522 ของรัฐบาลไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ด้วยคะแนนเสียง 125 ต่อ 102 เสียง<sup>93</sup> และกระแสการคัดค้านรัฐบาลได้เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะหลังวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2523 ซึ่งรัฐบาลได้ประกาศขึ้นราคาจำหน่ายน้ำมันเป็นครั้งที่ 3 จนทำให้กลุ่มนักศึกษาโดยสโมสรนักศึกษา 18

<sup>93</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์. (30 ธันวาคม 2522), หน้า 8.

สถาบัน ได้ยื่นหนังสือขอให้รัฐบาลระงับการขึ้นราคาน้ำมันดังกล่าว รวมทั้งได้จัดชุมนุมกันที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เพื่อแสดงการคัดค้านการกระทำดังกล่าวของรัฐบาล<sup>94</sup>

นอกจากนี้กรรมกรภายใต้การนำของสภาองค์กรลูกจ้างและสภาแรงงานแห่งประเทศไทย ได้เคลื่อนไหวคัดค้านการขึ้นราคาน้ำมันดังกล่าวด้วย รวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ร่วมเคลื่อนไหวด้วย โดยเรือตรีฉลาด วรฉัตร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มประชาธิปไตยได้อัดข้าวประท้วงรัฐบาลหน้ารัฐสภา แต่การเคลื่อนไหวทั้งหลายทั้งปวงของมวลชนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจส่งผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาลได้ หากไม่มีความแตกแยกในหมู่ทหารที่สนับสนุน พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ดังเช่นกรณี พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ผู้บัญชาการทหารบกได้ให้ความเห็นว่า “ถ้าประชาชนเดือดร้อน รัฐบาลต้องทบทวน”<sup>95</sup> รวมทั้งทหารกลุ่มยังเติร์กที่มีอิทธิพลทางการเมืองในขณะนั้น และยังเป็นกลุ่มคณะนายทหารที่ได้ให้การสนับสนุน พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ให้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในสมัยที่ 2 ได้เสนอแนะให้ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ แต่งตั้งบุคคลที่ทางกลุ่มเห็นว่าเป็นผู้มีความรู้ความสามาถ ความซื่อสัตย์ เข้ามาเป็นรัฐมนตรีร่วมคณะ แต่ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ กลับแต่งตั้งผู้ใกล้ชิดมากกว่า บุคคลที่คณะนายทหารเหล่านี้เห็นว่ามีความสามารถ<sup>96</sup> ทำให้กลุ่มยังเติร์กเริ่มไม่พอใจในองค์ประกอบของคณะรัฐบาลดังกล่าว จึงได้ถอนการสนับสนุนต่อ พลเอกเกรียงศักดิ์ โดยกระแสนการต่อต้านได้เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ นับตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ.2522 ดังจะเห็นได้จากคำให้สัมภาษณ์ของพันเอกจำลอง ศรีเมือง แกนนำของกลุ่มยังเติร์กว่า “ผมไม่ยึดติดตัวบุคคล และจุดยืนของเราอยู่ข้างประชาชน” ด้วยแรงกดดันทั้งในสภาและนอกสภาโดยเฉพาะแรงกดดันของกลุ่มทหาร ทำให้ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ต้องปรับปรุงคณะรัฐมนตรีใหม่ในวันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2523 โดยในคณะรัฐมนตรีชุดใหม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับการแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลชุดใหม่เพียงแค่ 3 คน เท่านั้น ซึ่งยิ่งทำให้คะแนนเสียงสนับสนุนรัฐบาลในสภาผู้แทนราษฎรยิ่งลดน้อยลงไปอีก

<sup>94</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์. (24 กุมภาพันธ์ 2523), หน้า 20.

<sup>95</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ยังเติร์กกับทหารประชาธิปไตย, หน้า 20.

<sup>96</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์. (2 มีนาคม 2523), หน้า 9.



เมื่อเกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ ประกอบกับกลุ่มยังเติร์กถอนการสนับสนุนรัฐบาล พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และต้องการให้ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ลาออกเพื่อลดความขัดแย้งทางการเมือง ดังเห็นได้จากเอกสารที่แจกจ่ายในกลุ่มยังเติร์กว่า "...สืบเนื่องมาจากการผลักดันของกลุ่มเราที่ทำให้ผู้นำประเทศคนเดิม ซึ่งกำลังสูญเสียศรัทธาของประชาชนอย่างมาก ในตอนนั้น ตระหนักในข้อเท็จจริงแล้วลาออกไปอย่างราบรื่น ก่อนที่จะเกิดปฏิกิริยาจากฝูงชนเกิดความวุ่นวายขึ้น" ดังนั้น ในการประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญครั้งที่ 2 ในวันศุกร์ที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2523 เมื่อ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรีได้ชี้แจงผลการทำงานของรัฐบาลในช่วงที่ผ่านมา ตลอดจนปัญหาต่างๆ ที่รัฐบาลของตนประสบจนยากที่รัฐบาลจะบริหารงานของประเทศให้บรรลุสู่เป้าหมายได้ พลเอกเกรียงศักดิ์ จึงลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในช่วงท้ายของการชี้แจงดังกล่าว

จากเหตุการณ์ดังกล่าววิเคราะห์ได้ว่า แม้จะมีรัฐธรรมนูญ มีพรรคการเมือง และมีการเลือกตั้งก็ตาม แต่การเมืองไทยยังถูกรอบงำด้วยอิทธิพลของอำนาจทางการเมืองจากกองทัพตลอดเวลา เห็นได้จากความคิดของทหารส่งผลต่อการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี อันเป็นการแสดงถึงการปกครองในระบอบกึ่งประชาธิปไตย

หลังจากนั้นพลอากาศเอกหะริน หงสกุล ประธานรัฐสภาได้นัดประชุมสมาชิกรัฐสภา และชาวเสียงสมาชิกรัฐสภา เพื่อสรรหาบุคคลที่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไป ในวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ.2523 ซึ่งจากสมาชิกที่เข้าประชุมจำนวน 496 คน ปรากฏว่าด้วยการสนับสนุนของสมาชิกรัฐสภา และกลุ่มยังเติร์กทำให้พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ผู้บัญชาการทหารบก ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไป โดยมีคะแนนเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 195 เสียง และจากสมาชิกวุฒิสภา 200 เสียง<sup>97</sup>

#### 3.2.4.2 รัฐบาลพลเอกเปรมกับนโยบายต่อสู้คอมมิวนิสต์และดำรงระบอบประชาธิปไตย

ในวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ.2523 ได้มีพระบรมราชโองการฯ แต่งตั้งพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี หลังจากนั้นในวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ.2523 ได้มีพระบรมราชโองการ

<sup>97</sup> สยามจดหมายเหตุ. (29 กุมภาพันธ์ – 6 มีนาคม 2523), หน้า 261.

แต่งตั้งรัฐมนตรีจำนวน 37 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีชุดแรกของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ประกอบไปด้วยตัวแทนจากพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล 5 พรรค ทั้งที่เป็นและไม่ใช่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากถึง 24 คน จากจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมด 37 คน อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงการที่นายกรัฐมนตรีให้ความสำคัญกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นอย่างมาก ในขณะที่นายกรัฐมนตรีคนก่อน คือ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ไม่ให้ความสำคัญกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลย ถึงขนาดกล่าวภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2522 เพียง 5 วัน ว่า ".....การที่รัฐบาลจะต้องได้เสียง ส.ส. เลือกตั้งครั้งหนึ่งนั้นไม่จำเป็นหรอก ถ้ารวมกันสองสภาเพียงครั้งหนึ่งก็เพียงพอแล้ว อันนี้พูดตามรัฐธรรมนูญ ถ้าหากเสถียรภาพของรัฐบาลดี ประเทศชาติก็มั่นคง" ทั้งที่ที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน

รัฐบาลนี้จึงเป็นรัฐบาลที่มีพื้นฐานมาจากการประสานร่วมมือของกลุ่มแนวคิดที่ต่างต่าง กัน คือ ระบบราชการและพรรคการเมือง กล่าวคือ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีด้วยความเห็นชอบของพรรคการเมืองซึ่งเป็นฐานเสียงในสภาผู้แทนราษฎร และความเห็นชอบของนายทหารกลุ่มยังเติร์ก

รัฐบาลพลเอกเปรม 1 ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาในวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ.2523 และได้เข้าบริหารปกครองประเทศท่ามกลางปัญหาเรื้อรังทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากรัฐบาลชุดก่อน อาทิเช่น ปัญหาทางด้านการเงินการคลัง ความผิดเคืองทางเศรษฐกิจที่อยู่ในภาวะชบเซา โดยเฉพาะปัญหาทางด้านการเงินที่ขาดดุลย์การชำระเงินระหว่างประเทศ และการขาดดุลย์การค้าระหว่างประเทศ นอกจากนี้ การเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ โดยไม่มีพรรคการเมืองเป็นของตนเองนั้น ย่อมต้องประสบกับความยุ่งยากและความลำบากใจในการบริหารงาน ถึงแม้ว่า แต่ละพรรคการเมืองที่เข้าร่วมเป็นรัฐบาลจะให้ความสนับสนุน และให้ความร่วมมือกับนายกรัฐมนตรีเป็นอย่างดี แต่ความขัดแย้งกันเองระหว่างตัวบุคคลในพรรคการเมือง หรือความขัดแย้งระหว่างพรรคต่อพรรคที่ร่วมรัฐบาล สืบเนื่องมาจากการแสวงผลประโยชน์ส่วนตัว และพรรคของตนเป็นใหญ่ก็เป็นแรงกดดันที่สร้างผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล<sup>98</sup>

<sup>98</sup> น.ต.ประสงค์ สุ่นศิริ, "726 วันได้บัลลังก์เปรม", มติชน (27 พฤษภาคม 2532), หน้า 46.

ปัญหาที่เกิดขึ้นในรัฐบาลพลเอกเปรม ชุดแรกคือความขัดแย้งระหว่างพรรคกิจสังคมและพรรคชาติไทย โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจที่ทั้ง 2 พรรคปรารถนาจะเข้าไปควบคุมดำเนินงาน อาทิเช่น ปัญหาน้ำตาลทรายขาดแคลน ปัญหาการประกันราคาข้าว และปัญหาความขัดแย้งเรื่องการซื้อน้ำมัน<sup>99</sup> จากการขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลดังกล่าวทำให้พลเอกเปรม ตัดสินใจปรับคณะรัฐมนตรีและจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ขึ้นในวันที่ 11 มีนาคม พ.ศ.2524 โดยมีพรรคการเมืองเข้าร่วมรัฐบาลเปรม 2 จำนวน 5 พรรค ประกอบด้วย พรรคชาติไทย พรรคประชาธิปไตย พรรคสยามประชาธิปไตย พรรครวมไทย และพรรคเสรีธรรม

กบฏ 1 เมษายน พ.ศ.2524

ภายหลังจากการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ได้เพียงไม่กี่วัน มีคณะทหารกลุ่มหนึ่ง ภายใต้การนำของ กลุ่มยังเติร์ก โดยพลเอกสฤษดิ์ จิตรปฏิมา รองผู้บัญชาการทหารบก เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ ได้ก่อรัฐประหารขึ้นในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2524

รัฐประหารครั้งนี้ถือเป็นความพยายามของฝ่ายทหารที่ต้องการยึดอำนาจการปกครองโดยอาศัยสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้นที่เกิดการด้อยประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ ประกอบกับความขัดแย้งของพรรคการเมืองเป็นข้ออ้างในการทำรัฐประหาร และการที่พรรคการเมืองต่างๆ เลือกที่จะอยู่ข้างพลเอกเปรม ในช่วงเกิดการรัฐประหารเมื่อ 1 เมษายน นั้นเป็นเพราะความเชื่อมั่นในตัวนายกรัฐมนตรี คือ พลเอกเปรม มากกว่า เพราะแท้ที่จริงแล้วฐานอำนาจทางการเมืองของพลเอกเปรมอยู่ที่กองทัพ เนื่องจากนายกรัฐมนตรี พลเอกเปรม ดิถสุลานนท์ มีตำแหน่งทางทหารคุมกำลังสำคัญในกองทัพทั้งสาม คือ ทหารบก ทหารเรือ และทหารอากาศ อย่างใกล้ชิด โดยควบคุมตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม นอกจากนั้นยังรั้งตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก และผู้อำนวยการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในอีก

<sup>99</sup> ดูเพิ่มเติมในสยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 5, ฉบับที่ 13 (21 – 27 มีนาคม 2523), สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 5, ฉบับที่ 37 (5 – 11 กันยายน 2523) และนิรันดร์ กุลตานันท์, การแทรกแซงทางการเมืองของทหารไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีกบฏ 1 เมษายน พ.ศ.2524, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 103.

ตำแหน่ง ทำให้ฐานอำนาจของรัฐบาลชุดนี้มีความแข็งแกร่งขึ้น<sup>100</sup> อีกทั้งพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลเองยังมีความแตกแยกกันอยู่ตลอดเวลาและยากที่จะประสานกันได้โดยง่าย

ปัญหาภายหลังที่พลเอกเปรมจะต้องเผชิญภายหลังรัฐประหารเมื่อ 1 เมษายน พ.ศ. 2524 คือ ปัญหาทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยที่รัฐบาลพลเอกเปรมชุดที่ 2 ยังคงประสบกับมรสุมทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง จากการเคลื่อนไหวของสมาชิกพรรคกิจสังคมจำนวนหนึ่ง เพื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล โดยนายตรงค์ สิงโตทอง ประธานคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ของสภาผู้แทนราษฎร และ สส.ชลบุรี สังกัดพรรคกิจสังคม และนายเจ็ญ ก๊กผล กรรมการการเกษตรฯ และ สส.สมุทรสาคร สังกัดพรรคเดียวกัน ได้ร่วมกันแถลงว่า ทางคณะกรรมการฯ ได้รับร้องเรียนจากเกษตรกรจำนวนมาก ว่าได้รับความเดือดร้อนเพราะขายพืชผลไม่ได้ราคา โดยนายตรงค์ กล่าวว่า รัฐบาลได้แถลงว่า หลังการลดค่าเงินบาทรายได้ของเกษตรกรจะดีขึ้นจากการขายพืชผล แต่กลับปรากฏว่าพืชผลราคาตกต่ำลงเรื่อยๆ แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไม่อาจบริหารประเทศได้ตามเป้าหมาย<sup>101</sup>

การขอเปิดอภิปรายในครั้งนี้มีทั้งฝ่ายเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย โดยเฉพาะจากการเปิดเผยของพลอากาศเอกหะริน หงสกุล ประธานรัฐสภา กล่าวว่า ได้พบปะบุคคลสำคัญหลายคน เช่น นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ ประธานสภาผู้แทนราษฎร และรองหัวหน้าพรรคกิจสังคม นายใหญ่ ศวิตชาติ รองหัวหน้าพรรคกิจสังคม ได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นแล้วต่างไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ในขณะเดียวกัน ทางด้านทหารโดยพลเอก อาทิตย์ กำลังเอก ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบกและรักษาการแม่ทัพกองทัพภาคที่หนึ่งก็ออกโรงไม่เห็นด้วยเช่นกัน โดยขอให้ทุกฝ่ายประดับประดาบ้านเมือง

การขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลของสมาชิกพรรคกิจสังคมจึงได้ขอยุติ เมื่อหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคม และ ลูกพรรคเข้าพบกับพลเอกเปรม เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรในเรื่องราคาผลผลิตตกต่ำ

<sup>100</sup> กองบรรณาธิการสยามใหม่, บทเรียนกบฏ 1 เมษา, หน้า 62.

<sup>101</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 28, ฉบับที่ 22 (22 พฤศจิกายน 2524), หน้า 4.

จากกรณีนี้สามารถวิเคราะห์ได้ว่าการที่นายกรัฐมนตรี คือ พลเอกเปรม มีฐานอำนาจจากกองทัพส่งผลต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของรัฐบาล ประกอบกับอิทธิพลของทหารที่มีอยู่นอกสภาส่งผลต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของการเมืองไทย

พลเอกเปรมได้ปรับปรุงคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งที่ 3 โดยคณะรัฐบาลชุดเปรม 3 จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ.2524 ประกอบด้วยพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล 4 พรรคคือ พรรคชาติไทย พรรคประชาธิปัตย์ พรรคสยามประชาธิปไตย และพรรคกิจสังคม นอกจากนี้ยังประกอบด้วยรัฐมนตรีในโควตาของพลเอกเปรม อีกจำนวนหนึ่งเช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรีทั้งสองชุดที่ผ่านมา<sup>102</sup> รัฐบาลพลเอกเปรมชุดที่ 3 เริ่มส่อเค้าของความแตกแยกขึ้นเมื่อนายบุญชู ใจจนเสถียร รองหัวหน้าพรรคกิจสังคม และกรรมการของพรรคได้ยื่นใบลาออกจากทุกตำแหน่ง ยกเว้นการเป็นสมาชิกพรรค และการเข้าร่วมรัฐบาลของพรรคกิจสังคมครั้งนี้ มีสมาชิกพรรคจำนวนหนึ่งไม่เห็นด้วย เนื่องจากเมื่อได้ประกาศรายชื่อคณะรัฐมนตรีออกมาแล้วไม่เป็นที่พอใจ<sup>103</sup> นอกจากนี้ยังมีสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ คือ นายเฉลิมพันธุ์ ศรีวิกรม์ ได้ยื่นใบลาออกจากตำแหน่งในพรรคทุกตำแหน่ง ยกเว้นการเป็นสมาชิกพรรคเช่นเดียวกับนายบุญชู

วันที่ 2-3 มิถุนายน พ.ศ.2525 พรรคฝ่ายค้านประกอบด้วย พรรคประชากรไทย พรรคพลังใหม่ และพรรคราษฎร ได้ยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลรวม 8 กระทรวง 24 คน ภายหลังการอภิปรายสิ้นสุดลงและได้มีการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ ปรากฏว่าฝ่ายค้านไม่สามารถทำให้นักชดถ่วงพ้นจากตำแหน่งได้โดยฝ่ายรัฐบาลเป็นฝ่ายชนะ แต่เมื่อพิจารณาจากผลการลงคะแนนแล้วปรากฏให้เห็นร่องรอยของความแตกแยกระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคร่วมรัฐบาลเดียวกัน

ภายหลังจากที่รัฐบาลพลเอกเปรม ได้เข้าบริหารประเทศมาจนเกือบครบเทอมที่จะให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนมิถุนายน พ.ศ.2526 แต่เนื่องจากวันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2526 เป็นวันที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 สิ้นสุดผลบังคับใช้ ซึ่งจะทำให้รูปแบบการปกครองตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นไปตามหลักการในระบอบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น

<sup>102</sup> ร.ต.อ.เสวี บัวแก้ว. บทบาทผู้นำทางการเมืองของพลเอกเปรม ดิณสุลานนท์ (พ.ศ. 2523-2526). (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 103.

<sup>103</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์. ปีที่ 28, ฉบับที่ 27 (27 ธันวาคม 2524), หน้า 5.

ขณะเดียวกันฝ่ายทหาร – ข้าราชการประจำจะต้องถูกลดบทบาทอำนาจทางการเมืองลงไปโดยผลของบทเฉพาะกาล มาตรา 203 จากที่เคยมีส่วนร่วมใช้อำนาจทางนิติบัญญัติในตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมีอำนาจทัดเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง และโดยผลของบทเฉพาะกาล มาตรา 204 (3) ที่ยกเว้นการบังคับใช้มาตรา 148 ที่กำหนดห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งส่งผลให้ในช่วงที่บทเฉพาะกาลมีผลใช้บังคับข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้

ความพยายามที่จะผลักดันให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อยืดอายุบทเฉพาะกาลให้มีผลบังคับใช้ต่อไป ได้มีการเคลื่อนไหวกันอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอดช่วงเวลาก่อนที่บทเฉพาะกาลจะหมดวาระถึง 2 ปี

วันที่ 13 มกราคม พ.ศ.2526 พลตรี พิจิตร กุลละวณิชย์ ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์บางกอกโพสต์ว่า ถ้าหากไม่มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแล้วทหารจะออก "เอ็กเซอร์ไซส์" ซึ่งทำให้เห็นอย่างเด่นชัดว่า ทหารถือท้ายเกมการแก้ไขรัฐธรรมนูญอย่างเต็มตัวเท่าที่เคยมีมา และยิ่งทำให้บรรยากาศทางการเมืองตึงเครียดเพิ่มขึ้น ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวทหารได้เดินเกมการแก้ไขรัฐธรรมนูญอย่างเต็มที่

ในขณะที่ฝ่ายพรรคการเมืองโดยพรรคกิจสังคมได้เปิดประชุมพรรคในวันที่ 19 มกราคม พ.ศ.2526 พร้อมแถลงว่าที่ประชุมพรรคได้มีมติแน่นอนว่า สมาชิกพรรคจะไม่เข้าชื่อเรียกร้องให้มีการเปิดประชุมสภาฯ และยืนยันจะต่อสู้เผด็จการทุกรูปแบบ

ดร.ลิขิต ธีรเวคิน อาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ให้สัมภาษณ์ว่า ประเด็นสำคัญของการเรียกร้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ อยู่ที่การยืดอำนาจวุฒิสมาชิกและให้ข้าราชการประจำมีตำแหน่งทางการเมืองได้ สองประเด็นนี้เป็นประเด็นหลัก และตั้งข้อสังเกตว่า หากมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญได้จริง ไม่ว่าจะโดยวิธีใดก็ตามนับเป็นการทำรัฐประหาร เพราะการกระทำเช่นนี้ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณสิทธิของประชาชนถูกกำหนดโดยคนกลุ่มหนึ่งซึ่งอยากจะให้ก็ได้ ไม่ให้ก็ได้<sup>104</sup>

<sup>104</sup> โปรดดูเพิ่มเติมใน "ฟื้นอดีตวิกฤติรัฐธรรมนูญปี 2526". มติชนสุดสัปดาห์. (11-18 เมษายน 2529), หน้า 12.

ด้วยเหตุนี้ การที่ผลของบทเฉพาะกาลสิ้นสุด จึงทำให้ฝ่ายข้าราชการประจำเสียประโยชน์ในขณะที่ฝ่ายพรรคการเมืองได้ประโยชน์เพิ่มขึ้น ส่งผลให้มีการเคลื่อนไหวจากกลุ่มพลังการเมืองฝ่ายต่างๆ อย่างกว้างขวาง<sup>105</sup> โดยเฉพาะกลุ่มที่มีส่วนได้หรือเสียประโยชน์อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในส่วนที่ระบุไว้ในบทเฉพาะกาลดังกล่าว การกระทำดังกล่าววิเคราะห์ได้ว่า เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกติกาหลักที่กำหนดโครงสร้างและจัดองค์กรบริหารของรัฐ บรรดาผู้ใช้อำนาจทั้งหลายจึงให้ความสำคัญกับรัฐธรรมนูญโดยต่างพยายามเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเพื่อตอบสนองต่ออำนาจและประโยชน์ของกลุ่มตนเป็นหลัก โดยมีได้คำนึงถึงประโยชน์ของชาติบ้านเมืองและประชาชนแต่อย่างใด ทั้งนี้ ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายไม่ได้มีส่วนร่วมในการนี้แต่อย่างใด การกระทำทั้งหลายทั้งปวงล้วนเกิดขึ้นในหมู่ผู้ใช้อำนาจรัฐเท่านั้น

ความตึงเครียดจากความขัดแย้งในปัญหารัฐธรรมนูญระหว่างฝ่ายทหารกับพรรคการเมืองได้นำไปสู่การตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎรของนายกรัฐมนตรีในวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ.2526 โดยพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2526 มีสาระสำคัญว่า “.....เนื่องจากตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึง 4 ครั้ง .....ในขณะนี้อาจนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงทางการเมืองได้ อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมโทรมของระบบเศรษฐกิจ สังคม ความสามัคคีของชนในชาติ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตย.....”<sup>106</sup>

การประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรในครั้งนี้สืบเนื่องมาจากปัญหารัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ ซึ่งการขัดแย้งดังกล่าวมิได้จำกัดขอบเขตอยู่เฉพาะภายในเวทีรัฐสภาเท่านั้น แต่เป็นการต่อสู้กันอย่างกว้างขวางระหว่างกลุ่มพลังการเมืองทั้งฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายคัดค้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อการช่วงชิงอำนาจกัน บทบาททางการเมืองของกองทัพภายใต้การนำของพลเอกอาทิตย์

<sup>105</sup> โปรดดูเพิ่มเติมใน ปวีณา อินวะชา, รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 : ศึกษาเฉพาะกรณีความเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงทางการเมืองและสังคมไทย, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 191-204. และ เกียรติชาย นำพูลสุขสันต์, รัฐธรรมนูญ 2521 กับเสถียรภาพของระบบการเมืองไทย, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 151-158.

<sup>106</sup> สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 8 ฉบับที่ 15 (20 - 26 พฤษภาคม 2526), หน้า 539.

กำลังเอก ที่แสดงออกถึงความต้องการแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในช่วงก่อนสิ้นสุดบทเฉพาะกาล เพื่อการคงไว้ซึ่งอำนาจวุฒิสมาชิก และบทบาททางการเมืองของข้าราชการประจำ เป็นการสะท้อนภาพที่ชัดเจนของกลุ่มผลประโยชน์ในระบบราชการที่ต้องการแทรกแซงทางการเมือง เพื่อเข้ากำหนดรูปแบบการปกครองที่คงไว้ซึ่งอำนาจทางการเมืองของกลุ่มตน การยุบสภาในครั้งนี้จึงถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่าฝ่ายทหารมีส่วนสำคัญในการกดดันรัฐบาล<sup>107</sup>

รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ทั้ง 3 ชุด ที่ผ่านมามีภายใต้บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ 2521 เป็นภาพของรัฐบาลที่สะท้อนถึงการประสานร่วมมือระหว่างกลุ่มพลังทางการเมืองที่มีแนวความคิดแตกต่างกัน 2 แนวคิด คือ ฝ่ายพรรคการเมืองตัวแทนกลุ่มแนวคิดประชาธิปไตย กับฝ่ายทหารและข้าราชการประจำตัวแทนกลุ่มแนวคิดอำนาจนิยม และแม้แต่นายกรัฐมนตรีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เองก็ถูกมองว่าเป็นตัวแทนจากกลุ่มนี้ แต่ด้วยอาศัยบุคลิกภาพส่วนตัวที่ค่อนข้างจะเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางในเรื่องความซื่อสัตย์สุจริต และบทบาทในการประสานประโยชน์และแนวความคิดในลักษณะที่เป็นกลาง รวมทั้งที่สำคัญที่สุดคือ พลเอกเปรม มีบารมีในกองทัพสูง ทำให้สามารถอยู่ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสืบต่อจากพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้จนตลอดช่วงการบังคับใช้บทเฉพาะกาลที่ผสมผสานแนวคิดทั้งอำนาจนิยมและประชาธิปไตยนิยมไว้ด้วยกัน เพราะสามารถสร้างการยอมรับและสนับสนุนจากทั้งสองกลุ่มแนวคิดที่แตกต่างดังกล่าว<sup>108</sup>

และด้วยกลยุทธ์ในการบริหารประเทศของพลเอกเปรมที่ให้ความสำคัญแก่ฝ่ายเสรีนิยมทั้งในสภาและนอกสภา ในสภาโดยการให้ความสำคัญแก่พรรคการเมืองด้วยการให้ดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีจำนวนมาก นอกสภาด้วยตั้งการคณะกรรมการร่วมระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน (กรอ.) ขึ้นเพื่อกำหนดแนวทางในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ ได้แก่ สมาคมหอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมไทย และสมาคมธนาคารไทย ส่งผลให้บุคคลหลายฝ่ายมีส่วนใช้อำนาจรัฐมากขึ้น ไม่ได้ผูกขาดอยู่ที่บุคคลเพียงกลุ่มเดียวดังแต่ก่อน แม้ว่ากลุ่มบุคคลที่มีส่วนในการใช้อำนาจรัฐร่วมด้วยนี่จะเป็นบุคคลในระดับชนชั้นนำก็ตาม ถือเป็นการเปิดกว้างมากยิ่งขึ้น

<sup>107</sup> เกียรติชาย นำพูลสุขสันต์, รัฐธรรมนูญ 2521 กับเสถียรภาพของระบบการเมืองไทย, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 158.

<sup>108</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 158.



นอกจากนี้พลเอกเปรม ยังสามารถควบคุมสถานการณ์ช่วงระยะเปลี่ยนผ่านก่อนที่บทบาทเฉพาะกาลจะสิ้นสุดผลบังคับใช้ ซึ่งเป็นช่วงที่มีการแสดงออกถึงความขัดแย้งทางความคิดอย่างชัดเจนและค่อนข้างรุนแรง โดยลักษณะดังกล่าวจำกัดอยู่ในขอบเขตตามขั้นตอนของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ กระทั่งมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 19 มีนาคม 2526 และกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 18 เมษายน 2526 ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า<sup>109</sup> พรรคกิจสังคมได้รับเลือกตั้ง 92 คน พรรคชาติไทย 73 คน พรรคประชาธิปัตย์ 56 คน พรรคประชากรไทย 36 คน พรรคสยามประชาธิปไตย 18 คน พรรคชาติประชาธิปไตย 15 คน พรรคประชาไทย 4 คน และไม่สังกัดพรรคการเมือง 24 คน

การที่ผลการเลือกตั้งทั่วไปดังกล่าว ไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น การจัดตั้งรัฐบาลจึงต้องผสมกันระหว่างพรรคการเมืองต่างๆ และต้องหาคู่ค้ำยันที่เป็นกลางและได้รับการยอมรับจากผู้นำกองทัพมาเป็นผู้นำในการจัดตั้งรัฐบาล แม้ว่าในวันที่ 26 เมษายน 2526 พลเอกเปรม ดิถสุลลานนท์ ได้ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนว่า "ผมอยากแถลงให้ทราบที่ผมขอไม่รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไป ผมได้เรียนพี่น้องทั้งหลายให้ทราบแล้วว่า ผมไม่มีความทะเยอทะยานทางการเมือง และผมก็เป็นมาพอสมควรแล้ว.....เมื่อมีการเลือกตั้งใหม่ก็ควรจะเป็นไปตามครรลองประชาธิปไตยอันนี้ควรจะถูกต้อง"<sup>110</sup>

เมื่อสถานการณ์ออกมาในรูปนี้ พรรคชาติไทยในฐานะที่เป็นพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดรองจากพรรคกิจสังคมได้เคลื่อนไหวที่จะเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล โดยได้รวบรวมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคสยามประชาธิปไตย พรรคประชาไทย และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระ มาเข้าสังกัดพรรคชาติไทยจนทำให้พรรคชาติไทยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดถึง 110 คน ซึ่งเป็นจำนวนที่มากกว่าพรรคการเมืองอื่นทั้งหมด แต่หลังจากการขานเสียงเพื่อหาตัวนายกรัฐมนตรีของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 30 เมษายน พ.ศ.2526 ปรากฏว่ามีเสียงสนับสนุนจากพรรคการเมืองใหญ่ๆ มากถึง 317 เสียงที่สนับสนุนให้พลเอกเปรม ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง

<sup>109</sup> สยามจดหมายเหตุ. ปีที่ 8. ฉบับที่ 13. (6-12 พฤษภาคม 2526), หน้า 515-518

<sup>110</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์. ปีที่ 29. ฉบับที่ 45 (1 พฤษภาคม 2526), หน้า 4.

ในการนี้ผู้เขียนเห็นว่า แม้ระบบสังคมการเมืองไทยจะได้เปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่กลุ่มนอกระบบราชการ โดยเฉพาะกลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรมได้ขยายบทบาทเข้าสู่ระบบการเมือง โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งและพรรคการเมืองมากขึ้น พร้อมกับรูปแบบการปกครองที่เปิดโอกาสดังกล่าวมากขึ้นกว่าเดิมภายหลังสิ้นสุดบทเฉพาะกาล แต่ในช่วงระยะแรกของการเริ่มต้นคงไม่อาจปฏิเสธร่องรอยการคงอยู่ของอำนาจจากระบบราชการ ที่ยังคงแฝงตัวอยู่ในระบบการเมืองไทย จนทำให้กลุ่มนักการเมืองที่มาจากเลือกตั้งไม่กล้าที่จะเข้ามายึดครองอำนาจทางการเมืองอย่างเต็มที่แต่เพียงฝ่ายเดียว ทั้งๆ ที่รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสดังกล่าวให้ อีกทั้งผู้ที่จะเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจึงไม่อาจเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ในสภาเท่านั้น แต่จะต้องรวมถึงการได้รับการยอมรับและสนับสนุนจากกลุ่มในระบบราชการอย่างเพียงพอในระดับหนึ่งด้วย” อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงการดำรงคงอยู่ของอิทธิพลของฝ่ายทหารและกองทัพ (แนวคิดอำนาจนิยม)

พลเอกเปรมจึงเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง การจัดตั้งรัฐบาลชุดเปรม 4 นี้ ประกอบด้วยพรรคการเมือง 4 พรรค ได้แก่ พรรคกิจสังคม ประชาธิปัตย์ ประชากรไทยและพรรคประชาธิปัตย์ โดยมีเสียงสนับสนุนรวมกันประมาณ 200 เสียง ส่วนพรรคชาติไทยถูกกีดกันจนกลายเป็นพรรคฝ่ายค้านไปในที่สุด และหลังจากการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติไม่ไว้วางใจแล้ว ถือได้ว่า เป็นรัฐบาลที่สมบูรณ์รัฐบาลแรกภายใต้แม่บทรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ.2521 ที่อาศัยเสียงสนับสนุนส่วนใหญ่จากสภาผู้แทนราษฎร

การยอมรับให้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบจากเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากเลือกตั้ง ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่วุฒิสมาชิกไม่อาจแสดงบทบาทอย่างมาดั่งเช่นช่วงบทเฉพาะกาลมีผลใช้บังคับ ทำให้เกิดความชอบธรรมและยอมรับในความเหมาะสมของรัฐบาลชุดนี้มากกว่าในชุดก่อนๆ ภายใต้ผู้นำคนเดียวกัน อันสอดคล้องกับการปกครองในระบบประชาธิปไตย หากกล่าวโดยหลักการแล้วการเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกเปรมในครั้งนี้คล้ายกับได้รับการผ่านความเห็นชอบจากประชาชน เพียงแต่ผ่านระบบตัวแทนโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับมอบอำนาจเข้ามากระทำการดังกล่าวอีกทีหนึ่ง

---

<sup>111</sup> คณะกรรมการประสานงานประชาชนเพื่อประชาธิปไตย, รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย ตามความต้องการของประชาชนชาวไทย, หน้า 333.

อย่างไรก็ตาม แนวความคิดที่ต้องการให้นายกรัฐมนตรีมาจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ยังคงเป็นพื้นฐานที่อยู่ในความรู้สึกของผู้ที่ยอมรับในหลักการของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยทุกคน เนื่องจากเงื่อนไขดังกล่าวเป็นขั้นตอนเบื้องต้นที่มีความสมเหตุสมผลในหลักการ และหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปในครั้งนี้แล้วกฎเกณฑ์ในรัฐธรรมนูญจะปรับตัวในลักษณะที่ใกล้เคียงกับหลักการในระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น

กบฏ 9 กันยายน พ.ศ.2528

วันที่ 9 กันยายน พ.ศ.2528 ขณะที่ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีเดินทางไปราชการที่ประเทศอินโดนีเซีย และพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ผู้บัญชาการทหารสูงสุดและผู้บัญชาการทหารบก ไปราชการที่สวีเดน ได้มีความพยายามจากนายทหารนอกประจำการ คือ พันเอกมณูญ รูปขจร พลเอก เกียรติศักดิ์ ชมะนันท์ พลเอก เสริม ณ นคร พลเอก ยศ เทพหัสดิน ณ อยุธยา และกลุ่มทหารประจำการจำนวนหนึ่ง ในการเข้าทำการยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลพลเอกเปรม<sup>112</sup> แต่เวลาเพียง 10 ชั่วโมงเศษ ฝ่ายรัฐบาลสามารถปราบฝ่ายปฏิวัติและแก้สถานการณ์กลับคืนสู่ภาวะปกติได้ โดย พลเอก เทียนชัย ศิริสัมพันธ์ รองผู้บัญชาการทหารบก รักษาการผู้บัญชาการทหารบก และพลโท ขวลิต ยงใจยุทธ รองเสนาธิการทหารบก โดยประสานกับฝ่ายรัฐบาลซึ่งมีพลเอก ประจวบ สุนทรางกูร รองนายกรัฐมนตรี รักษาการในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี<sup>113</sup>

เหตุการณ์รัฐประหารวันที่ 9 กันยายน พ.ศ.2528 เป็นการถูกท้าทายโดยกองทัพ ด้วยการใช้อำนาจอันเป็นวิธีเก่าๆ ที่เคยมีมาช้านานในสังคมการเมืองไทย อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงอำนาจและอิทธิพลของฝ่ายข้าราชการทหารที่มีต่อสังคมการเมืองไทยมาโดยตลอด โดยกลุ่มนายทหารผู้เข้าก่อการในครั้งนี้เป็นกลุ่มนายทหารนอกประจำการที่มีตำแหน่งเป็นถึงอดีตนายกรัฐมนตรี อดีตผู้บัญชาการทหารบก และอดีตผู้บัญชาการทหารสูงสุด แต่ทหาร

<sup>112</sup> เกียรติชาย นำพุลสุขสันต์. รัฐธรรมนูญ 2521 กับเสถียรภาพของระบบการเมืองไทย. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 170.

<sup>113</sup> พลิกแพ้มลับ การเมืองการทหารในรอบ 10 ปี, ข่าวพิเศษ – อาทิตย์, หน้า 41.

ประจำการที่เข้าก่อการในครั้งนี้ กลับไม่ใช่ทหารจากหน่วยคุมกำลังที่มีศักยภาพเพียงพอต่อการยึดอำนาจรัฐบาลได้”

รัฐบาลพลเอกเปรมได้แสดงความพยายามในการดำรงรักษาและพัฒนาระบบประชาธิปไตย โดยคัดค้านการรัฐประหารและร่วมมือกับพรรคการเมืองต่างๆ ปกครองในระบบรัฐสภา อันส่งผลดีต่อการเปลี่ยนผ่านระบบการเมืองไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยแบบตะวันตกมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ความแตกแยกของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบการเมือง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ กระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติด้วย

ความแตกแยกในพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลเป็นเหตุให้พระราชกำหนดเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 (2529) ไม่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร ด้วยคะแนนเสียงสนับสนุน 143 เสียง และคัดค้าน 147 เสียง ทำให้รัฐบาลประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรด้วยเหตุผล คือ “.....จากการวิเคราะห์สาเหตุแห่งการไม่อนุมัติพระราชกำหนด.....เห็นว่าสภาผู้แทนราษฎรมิได้คำนึงถึงเหตุผลในการตราพระราชกำหนด หากสืบเนื่องมาจากความแตกแยกในพรรคการเมืองบางพรรค หากให้สภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ยังคงทำหน้าที่ต่อไป ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดิน และกระทบถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ และจะนำมาซึ่งความเสื่อมโทรมในการปกครองระบอบประชาธิปไตย”<sup>115</sup>

หลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ.2529 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งและเป็นรัฐบาลชุดที่ 5 ของพลเอกเปรม ด้วยการสนับสนุนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมือง 4 พรรค ได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์ ชาติไทย กิจสังคม และพรรคราษฎร สำหรับรัฐบาลของพลเอกเปรมชุดนี้มีลักษณะใกล้เคียงกับรัฐบาลทั้ง 4 ชุดที่ผ่านมา กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีจะประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคร่วมรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ และมีบางส่วนของพลเอกเปรมมีอิสระในการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจากบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและไม่ได้เป็นตัวแทนของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลพรรคใดพรรคหนึ่ง

<sup>114</sup> เกียรติชาย นำพูลสุขสันต์, รัฐธรรมนูญ 2521 กับเสถียรภาพของระบบการเมืองไทย, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 17.

<sup>115</sup> ประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภา ลงวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ.2529

รัฐบาลชุดนี้สิ้นสุดลงเป็นผลมาจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อเดือน เมษายน พ.ศ. 2531 เนื่องมาจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 แม้ว่าในที่สุดการลงมติจะปรากฏว่ารัฐบาลเป็นฝ่ายชนะด้วยคะแนนเสียง 183 ต่อ 134 แต่ปรากฏว่าในจำนวนผู้ที่ออกเสียงคัดค้านเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลที่มีโควตาในคณะรัฐมนตรีมากที่สุด ร่วมคัดค้านพระราชบัญญัติฉบับนี้ประมาณ 30 คน จนทำให้นายพิชัย รัตตกุล รองนายกรัฐมนตรีและหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์เสนอตัวที่จะเป็นผู้นอกจากตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีเพื่อรับผิดชอบต่อเหตุการณ์ดังกล่าว แต่ในที่สุดพรรคประชาธิปัตย์ได้มีมติให้รัฐมนตรีทุกคนของพรรคลาออกจากการร่วมรัฐบาล จากนั้น วันที่ 27 เมษายน พ.ศ.2531 จึงได้มีการออกประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเหตุผลสำคัญของการยุบสภาผู้แทนราษฎรปรากฏในข้อความตอนหนึ่งของพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรว่า<sup>116</sup> ".....โดยที่นายกรัฐมนตรีได้นำความกราบบังคมทูลว่า นับแต่ได้มีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2529 เป็นต้นมา ปรากฏว่าพรรคการเมืองต่างๆ ไม่สามารถจะดำเนินการในระบบพรรคการเมืองได้อย่างมีเอกภาพ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมืองยังไม่ยอมรับความคิดเห็นหรือมติของสมาชิกฝ่ายข้างมากในพรรคของตน อันเป็นการขัดต่อวิถีทางการปกครองในระบบประชาธิปไตย และก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดินและการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก สมควรให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร และจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นใหม่" พร้อมกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ.2531 ซึ่งการเลือกตั้งครั้งนี้ส่งผลให้การเมืองไทยเปลี่ยนโฉมหน้าไปในอีกรูปแบบหนึ่งภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน

การเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ.2531 มีพรรคการเมือง 19 พรรค ส่งผู้สมัครถึง 3612 คนเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผลจากการเลือกตั้งปรากฏว่าพรรคชาติไทยได้รับเลือกตั้งมากที่สุดจำนวน 87 คน พรรคกิจสังคม 54 คน พรรคประชาธิปัตย์ 48 คน พรรครวมไทย 35 คน พรรคประชากรไทย 31 คน พรรคราษฎร 21 คน พรรคประชาชน 19 คน พรรคปวงชนชาวไทย 17 คน พรรคสหประชาชาติไทย พรรค

<sup>116</sup> น.ต.ประสงค์ สุนศิริ, "726 วันได้ลี้ล้งก์เปรม" มติชน, (27 พฤษภาคม 2532), หน้า

มวลงชนได้รับเลือกพรรคละ 5 คน พรรคเสรีนิยม 3 คน พรรคพลังสังคมประชาธิปไตย 1 คน รวม 357 คน<sup>117</sup>

ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ.2531 ลี้ซงตลงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมรัฐบาลเปรม 5 เดิมทุกพรรคได้ไปเชิญ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ให้กลับมารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง แต่ พลเอกเปรม ปฏิเสธที่จะรับตำแหน่ง เนื่องจากเห็นว่ามีเสียงคัดค้านมากมายหลายกระแส<sup>118</sup> โดยเฉพาะการคัดค้านจากนักวิชาการกลุ่ม 99 ที่เข้าชื่อกันถวายฎีกาต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว คัดค้านไม่ยอมต่อการก้าวขึ้นมาใช้อำนาจของพลเอกเปรมอีก ซึ่งในจำนวนนักวิชาการที่เข้าชื่อในครั้งนี้มีนายไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ บุตรชายของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณรวมอยู่ด้วย ในที่สุดพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณจึงได้ขึ้นมาเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลผสม 6 พรรค คือ พรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปไตย พรรคราษฎร พรรคสหประชาธิปไตย และพรรคมวลงชน

การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ พร้อมกับคณะรัฐมนตรีที่มาจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกือบทั้งหมด ถือได้ว่าเป็นการพัฒนาไปในแนวทางประชาธิปไตยที่สำคัญอีกก้าวหนึ่งของระบบการเมืองไทย ซึ่งทำให้ปัญหาเรื่องความสมเหตุสมผลตามหลักการประชาธิปไตยของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีลี้ซงตลง ณ จุดนี้เองที่ได้แสดงให้เห็นถึงความยืดหยุ่นของรัฐธรรมนุญ ในการไม่กำหนดที่มาของบุคคลในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เพราะเมื่อถึงจุดหนึ่งที่มีความเหมาะสมนายกรัฐมนตรีจะมาจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยตัวเอง และตำแหน่งนี้ควรได้แก่หัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงมากที่สุดเ็นสภาผู้แทนราษฎร ความชอบธรรมในความสมเหตุสมผลตามหลักการเ็นระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนุญ พ.ศ.2521 นี้ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนโดยรัฐบาลที่นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งหลังปี พ.ศ.2531 นี้เอง

<sup>117</sup> "เลือกตั้ง 2531". มติชนสุดสัปดาห์. (31 กรกฎาคม 2531), หน้า 4-16.

<sup>118</sup> "เปรมยั้งอยู่นานยิ่งโดดเดี่ยว". มติชนสุดสัปดาห์. (12 มิถุนายน 2531), หน้า 12. และ "กระแสไม่เอาเปรมวิปริตแห่งวิกฤติของการเมืองปัจจุบัน". มติชนสุดสัปดาห์. (29 พฤษภาคม 2531), หน้า 5, 44.

ทั้งนี้ สามารถวิเคราะห์ถึงสภาพการเมืองการปกครองภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะช่วงที่บทเฉพาะกาลมีผลบังคับใช้มีลักษณะเด่น ดังนี้<sup>119</sup>

### 1. อำนาจในการจัดตั้งและการไว้วางใจรัฐบาลในการบริหารประเทศ

แม้ว่าหลักนิตินัยที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้การจัดตั้งรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศและการควบคุมรัฐบาลจะเป็นอำนาจของสภา แต่เนื่องจากสถาบันรัฐสภาประกอบไปด้วยสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาล มีจำนวนถึงสามในสี่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งส่วนใหญ่ประกอบไปด้วยข้าราชการประจำ โดยเฉพาะข้าราชการทหารที่มีอำนาจในการกุมกำลังทหารในขณะนั้น ทั้งนี้ด้วยเหตุผลทางการเมืองเพื่อเป็นการตอบแทนและเพื่อการสนับสนุนรัฐบาล ดังนั้น เมื่อผนวกด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกเพียงเล็กน้อย อำนาจในการจัดตั้งรัฐบาลจึงตกอยู่ในมือของข้าราชการประจำโดยสิ้นเชิง รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นจึงมีลักษณะที่นายกรัฐมนตรีที่จะเข้ามาบริหารประเทศจะต้องได้รับความไว้วางใจจากกลุ่มข้าราชการประจำก่อนในขั้นแรก จากนั้นนายกรัฐมนตรีจึงมาทำการเลือกพรรคการเมืองและบุคคลภายนอกที่ตนเห็นสมควรให้เข้ามาเป็นรัฐมนตรีร่วมคณะต่อไป<sup>120</sup> และการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะสิ้นสุดลงเมื่อกลุ่มข้าราชการเหล่านั้นสิ้นความไว้วางใจและถอนการสนับสนุนบุคคลนั้น

เห็นได้จากลักษณะของการจัดตั้งและการสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งของรัฐบาลดังกล่าว ทำให้ระบบผู้แทนราษฎรซึ่งป็นอำนาจโดยนิตินัยตกเป็นเครื่องมือของกลุ่มข้าราชการประจำซึ่งมีอำนาจโดยพฤตินัยอย่างสิ้นเชิง จึงอาจกล่าวได้ว่าการปกครองในขณะนั้น แม้ว่าจะมีรัฐสภา

<sup>119</sup> ดูเพิ่มเติมใน อาทรรุ กระวรรณ. การร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 กับการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทย. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 227.

<sup>120</sup> ดังจะเห็นได้จากการเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งเกิดจากการผลักดันของกลุ่มยังเติร์ก, ดูเพิ่มในชัย อนันต์ สมุทวณิช, ยังเติร์กกับทหารประชาธิปไตย, หน้า 98-109.

แต่ก็หาใช่ระบบรัฐสภาไม่<sup>121</sup> และแม้ว่าภายหลังบทเฉพาะกาลจะสิ้นสุดลงโดยนิตินัยซึ่งส่งผลให้สมาชิกวุฒิสภาจะสิ้นสุดลงก็ตาม แต่อิทธิพลของกลุ่มข้าราชการประจำในการกำหนดตัวบุคคลและกลุ่มพรรคการเมืองที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาลบริหารประเทศก็ยังคงไว้ในลักษณะเดิม กล่าวคือนายกรัฐมนตรีจะต้องได้รับความไว้วางใจจากกลุ่มข้าราชการประจำก่อน จากนั้นนายกรัฐมนตรีจะทำการเลือกพรรคการเมืองบางพรรคเข้ามาเป็นรัฐบาลอีกครั้งหนึ่ง โดยนายกรัฐมนตรีมีอิสระในการเลือกพรรคการเมืองต่างๆ ได้ตามที่ต้องการ ดังนั้นการสิ้นสุดบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญจึงเป็นเพียงการสิ้นสุดอำนาจนิตินัยตามที่กำหนด และได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญที่มีต่อกลุ่มข้าราชการประจำเหล่านั้น ส่วนอำนาจโดยพฤตินัยของกลุ่มข้าราชการประจำเหล่านั้นหาหมักหมายใดมาลบล้างได้ไม่ การสิ้นสุดบทเฉพาะกาลจึงเป็นเพียงการสิ้นสุดของระบบเผด็จการแฝงเร้นโดยชอบด้วยกฎหมายมาเป็นระบบเผด็จการแฝงเร้นโดยมิชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น<sup>122</sup>

ดังนั้น รัฐบาลทั้งก่อนและหลังการสิ้นสุดบทเฉพาะกาล จึงเป็นรัฐบาลที่จะต้องรับความเห็นชอบและยินยอมจากกลุ่มข้าราชการประจำโดยเฉพาะกลุ่มผู้นำกองทัพก่อน ลักษณะการบริหารประเทศของรัฐบาลจึงเป็นการบริหารประเทศที่ต้องรับผิดชอบต่อข้าราชการประจำแทนที่จะรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีร่วมคณะ ต้องบริหารประเทศโดยรับผิดชอบต่อนายกรัฐมนตรีแทนการรับผิดชอบต่อสภาหรือพรรคการเมืองที่ตนสังกัด ซึ่งจะเห็นได้จากการกล่าวของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ต่อผู้นำกองทัพที่สัปดาห์ว่า “...การที่สามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและบริหารประเทศด้วยความราบรื่น ก็เนื่องจากการสนับสนุนจากทหารหรือกองทัพ...”<sup>123</sup> ซึ่งถือเป็นการยืนยันได้เป็นอย่างดีว่า รัฐบาลอยู่ได้เพราะการสนับสนุนของกองทัพมากกว่าการสนับสนุนจากตัวแทนของปวงชนในสภาผู้แทนราษฎรตามระบบรัฐสภา รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ จึงเป็นรัฐบาลที่อำนาจในการบริหารและการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจเรื่องสำคัญๆ นั้น เป็นของอำนาจแฝงเร้นทั้งสิ้น<sup>124</sup> จนนักรัฐศาสตร์ท่านหนึ่งได้กล่าวว่า “ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับของไทยจะมีการประกาศว่าอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วปวงชนชาวไทยไม่เคยที่ได้เลือกผู้ปกครอง

<sup>121</sup> แก้วสรร อติโพธิ์, สภาวะและปัญหาปัจจุบันของระบบรัฐสภาไทย, หน้า 80.

<sup>122</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 81.

<sup>123</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, (7-13 สิงหาคม 2531), หน้า 2.

<sup>124</sup> คณะกรรมการประสานงานประชาชนเพื่อประชาธิปไตย, รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยตามความต้องการของประชาชนชาวไทย, หน้า 132.



ของตนอย่างแท้จริงเลย โดยเฉพาะใครจะเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี.....(ล้วน) เป็นเรื่องของการตัดสินใจกันจากเบื้องบนระดับกลุ่มข้าราชการชั้นนำทั้งนั้น"<sup>125</sup>

## 2.บทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมรัฐบาล

ตามหลักการปกครองในระบบรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน นอกจากจะทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลการทำงานของรัฐบาลแล้วยังทำหน้าที่เข้าไปบริหารประเทศด้วย กล่าวคือ ในขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากจะเป็นฝ่ายรัฐบาลทำหน้าที่บริหารประเทศ ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นเสียงข้างน้อยจะทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้าน มีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลด้วยวิธีหรือมาตรการต่างๆ ทั้งก่อนและขณะที่รัฐบาลบริหารประเทศ อาทิ การกำหนดให้รัฐบาลแถลงนโยบายขอความไว้วางใจก่อนเข้ารับบริหารประเทศ การอนุมัติพระราชบัญญัติต่างๆ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติเพื่อเปิดอภิปรายทั่วไปทั้งลงมติและไม่ลงมติไม่ไว้วางใจ

แม้ว่าในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 จะได้กำหนดให้มีมาตรการดังกล่าวไว้ก็ตาม อาทิเช่น การแถลงนโยบายของรัฐบาลก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน การตั้งกระทู้ถาม การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติความไว้วางใจรัฐมนตรี การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่างๆ โดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ เป็นต้น แต่ปรากฏว่ามาตรการดังกล่าวได้กำหนดไว้ในลักษณะที่ยกย่อนอ่อนเงื่อนไข ส่งผลให้บทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมรัฐบาลลดความสำคัญลงมา อาทิเช่น การกำหนดให้รัฐบาลต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนเข้ารับบริหารประเทศโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ การกำหนดให้ทั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนของปวงชน ทั้งๆ ที่วิธีการในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภานั้นมาจากการแต่งตั้ง และในทางปฏิบัติมักปรากฏว่าสมาชิกวุฒิสภาล้วนเป็นตัวแทนของกลุ่มผู้ปกครองที่มีบทบาททางการเมืองในยุคสมัยนั้นๆ ตลอดมา

เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงประกอบแล้วจึงพิจารณาได้ว่าสมาชิกวุฒิสภาหาใช่เป็นตัวแทนของปวงชนดังที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ไม่ ดังนั้น ด้วยเงื่อนไขดังกล่าวทั้งที่กำหนดไว้ใน

<sup>125</sup> พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์. กลลวงทางรัฐธรรมนูญ. หน้า 12.

รัฐธรรมนูญประกอบกับอิทธิพลทางการเมืองของผู้ปกครองที่ภายนอกรัฐธรรมนูญ จึงทำให้บทบาทและอำนาจของผู้แทนปวงชนไม่เป็นไปตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่บทบาทการเมืองมีบทบาทคับใช้ ดังจะเห็นได้จากพฤติกรรมที่รัฐบาลมีต่อสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องต่างๆ ดังนี้

2.1 การที่รัฐบาลไม่ให้ความสำคัญกับการควบคุมการบริหารประเทศ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรูปแบบของการตั้งกระทู้ถาม (มาตรา 136) ทั้งๆ ที่เป็นหน้าที่ที่สำคัญ เห็นได้จากกรณีที่พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ถูกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติประณามว่าขาดความรับผิดชอบและบกพร่องต่อหน้าที่ อย่างที่ไม่เคยมีรัฐบาลชุดไหนทำมาก่อนในประวัติศาสตร์ของสภาผู้แทนราษฎรไทย จากการตั้งกระทู้ถามของนายชัย ชิดชอบ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งเป็นฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลในขณะนั้นถามถึงการช่วยเหลือเกษตรกร และกระทู้ถามของนายณรงค์ สิงห์โตทอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดชลบุรี พรรคกิจสังคม เรื่องราคาอ้อยต่อพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรี ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปรากฏว่าในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในครั้งนั้น ทั้งรัฐมนตรีว่าการและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อีก 4 คน ไม่ได้มาร่วมประชุมเพื่อตอบกระทู้ดังกล่าว ทั้งที่ได้กำหนดไว้ในการประชุมแล้ว จนนายชวน หลีกภัย ได้ยกเป็นข้อหารื้อกับสมาชิกคนอื่นว่าการที่รัฐบาลไม่มาตอบกระทู้นี้เป็นพฤติกรรมที่ไม่เคยมีมาก่อน แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไม่เคยสนใจสภา เพราะไม่ได้แจ้งให้สภาทราบล่วงหน้าด้วย จึงทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติประณามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าเป็นผู้ที่ขาดความรับผิดชอบและบกพร่องต่อหน้าที่ด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์ 155 เสียง<sup>126</sup>

และในกรณีมีการยื่นญัตติด่วนและกระทู้ถามของ 3 พรรค ได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคกิจสังคม และพรรคชาติไทย เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ.2522 ให้รัฐบาลชี้แจงในเรื่องการขึ้นค่าน้ำค่าไฟ แต่ก็ไม่ได้รับการชี้แจงจากรัฐบาล เนื่องจากรัฐมนตรีไม่ได้มาประชุม และจากการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยแรกตั้งแต่เดือนพฤษภาคม พ.ศ.2522 ถึง วันที่ 13

<sup>126</sup> อาทรรุจระวรรณ, การร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 กับการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทย. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 229.

กุมภาพันธ์ พ.ศ.2523 ได้ว่ามีกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อการบริหารประเทศของรัฐบาลถึง 315 กระทู้ ปรากฏว่ารัฐบาลได้ตอบกระทู้ถามเหล่านั้นเพียง 77 กระทู้<sup>127</sup> สิ่งที่ได้ยกตัวอย่างมาเป็นการชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลไม่ได้ให้ความสนใจในการตอบกระทู้ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่ควร ทั้งๆ ที่กระทู้ถามถือว่าเป็นมาตรการอย่างหนึ่งในการควบคุมการบริหารประเทศของรัฐบาลตามระบบรัฐสภา

2.2 การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 137 ซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด มีสิทธิเข้าชื่อกันเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ และแม้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้ใช้มาตรการนี้ในการควบคุมรัฐบาลภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญจำนวน 7 ครั้ง<sup>128</sup> แต่ญัตติขอเปิดอภิปรายดังกล่าว สภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้อีกเมื่อเป็นการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีร่วมคณะรัฐบาลเท่านั้น หากมีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้นำรัฐบาล ซึ่งยังได้รับการสนับสนุนจากพลังอำนาจภายนอกสภาแล้ว ญัตติดังกล่าวมักจะมีอันเป็นไปจนทำให้ไม่สามารถเปิดอภิปรายได้ ดังจะเห็นได้จากกรณีที่พรรคชาติไทยในฐานะพรรคฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดถึง 110 คน ได้ยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ครั้งแรกเมื่อวันที่ 27 มกราคม พ.ศ.2527 แต่ปรากฏว่ามีผู้ร่วมลงชื่อเพียง 40 คน ไม่ครบหนึ่งในห้าตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ทำให้ญัตติดังกล่าวต้องตกไป<sup>129</sup> ครั้งที่สองเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ.2528 พรรคชาติไทยได้ยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ และรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลอีก 6 กระทรวง แต่ญัตติดังกล่าวได้ตกเป็นโมฆะ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สนับสนุนรัฐบาลได้ยื่นญัตติให้รัฐสภาตีความว่าญัตติดังกล่าวขัดต่อบทบัญญัติในมาตรา 137 เพราะเป็นการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแล้ว ยังยื่นญัตติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายกระทรวงอีกเป็นการ

<sup>127</sup> ธาดา อังศุโชติ. บทบาทการต่อสู้ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้ขอบเขตจำกัดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521. หน้า 36.

<sup>128</sup> การเสนอญัตติเพื่อเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจตามมาตรา 137 ได้เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จำนวน 2 ครั้ง และในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ จำนวน 5 ครั้ง

<sup>129</sup> สยามจดหมายเหตุ. 27 มกราคม – 2 กุมภาพันธ์ 2527), หน้า 114.

ซ้ำซ้อน จึงทำให้ญาติตั้งกล่าวตักไป<sup>130</sup> เพราะรัฐบาลมีฐานะเสียงอยู่ในรัฐสภาจำนวนมากในนามของวุฒิสภา

จากการศึกษาถึงโครงสร้างของสถาบันทางการเมืองและสภาพทางการเมืองในระบบบนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ระบบบกึ่งประชาธิปไตยเป็นการเน้นที่รูปแบบและวิธีการของประชาธิปไตยมากกว่าให้ความสำคัญแก่สาระของประชาธิปไตย สืบเนื่องมาจากผู้นำประเทศและประชาชนส่วนหนึ่งที่มีความตื่นตัวทางการเมือง มีความเชื่อและความเข้าใจเกี่ยวกับประชาธิปไตยที่ผิดพลาด โดยถือว่าการจัดรูปแบบการปกครองและวิธีการแบบประชาธิปไตยเป็นการบรรลุถึงความ เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ยังไม่แยกวิธีการประชาธิปไตยออกจากเป้าหมายของประชาธิปไตย

ระบบการปกครองนี้ยังไม่ได้เป็นไปโดยประชาชนอย่างแท้จริง ระบบบกึ่งประชาธิปไตยถูกควบคุมภายใต้หลักการรัฐนิยม – ชาตินิยม เพื่อจุดมุ่งหมายสูงสุดคือความมั่นคงแห่งชาติบนพื้นฐานที่มีกองทัพเป็นสถาบันหลัก ไม่ใช่ประชาชนส่วนใหญ่ จึงพิจารณาได้ว่า ประชาชนมิได้ทำการปกครองด้วยตนเองจริงๆ

รัฐธรรมนูญในยุคนี้จึงเป็นเครื่องมือของคณะทหารในการสร้างความชอบธรรมให้แก่ฐานะทางการเมืองของกลุ่มตนว่าถูกต้องตามกฎหมาย และช่วยให้กลุ่มตนสร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจ และดำเนินการใช้อำนาจบริหารประเทศไปตามทิศทางที่ต้องการ

### 3.2.5 บทวิเคราะห์แนวคิดการประนีประนอมระหว่างกลุ่มอำนาจนิยมและกลุ่มประชาธิปไตยเสรีนิยม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 ทั้ง 2 ฉบับนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2520 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2534 ซึ่งได้ทำการวิเคราะห์ไปแล้วว่าผู้ปกครองขาดความชอบธรรมในการมีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ เนื่องจากผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเข้าสู่อำนาจรัฐด้วยการปฏิวัติรัฐประหารอันเป็นวิถีทางนอกรัฐธรรมนูญ อำนาจใน

<sup>130</sup> สยามสัปดาห์วิจารณ์. (8 – 14 พฤษภาคม 2531), หน้า 11.

การสถาปนารัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับนี้จึงมีรูปแบบที่ไม่เป็นประชาธิปไตยโดยเป็นการแสดงเจตนาแต่เพียงฝ่ายเดียวของผู้มีอำนาจ คือ สภานโยบายแห่งชาติหรือสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญที่เป็นอำนาจที่ได้รับมาจากอำนาจดั้งเดิม (pouvoir constituant derive) ในการสร้างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพื่อใช้แทนรัฐธรรมนูญฉบับเก่าที่คณะรัฐประหารสถาปนาขึ้นขึ้นใช้เป็นการชั่วคราว กล่าวคือ อำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ คือ สภานโยบายแห่งชาติหรือสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ และอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม ซึ่งส่งผลกระทบต่อสภาพทางการเมืองในขณะนั้น ทำให้ผู้มีอำนาจจำต้องยอมรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มประชาธิปไตยเสรีนิยม ส่งผลให้รัฐธรรมนูญการปกครองทั้ง 2 ฉบับนี้มีลักษณะกึ่งประชาธิปไตย อันเป็นการสะท้อนถึงการประนีประนอมระหว่างกลุ่มอำนาจนิยมและกลุ่มประชาธิปไตยเสรีนิยม ทั้งนี้การมีส่วนร่วมของกลุ่มเสรีประชาธิปไตยนั้นต้องอยู่ภายใต้กรอบกติกาที่กลุ่มอำนาจนิยมเป็นผู้กำหนด

แม้รัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับจะมีรูปลักษณ์ของความเป็นประชาธิปไตยอันได้แก่ ระบบรัฐสภา การเลือกตั้ง พรรคการเมือง ก็ตาม แต่ก็อาศัยบทเฉพาะกาล ทำให้ระบอบประชาธิปไตยไม่เกิดขึ้นจริง โดยงดเว้นการบังคับใช้บทบัญญัติบางมาตราในช่วงที่บทเฉพาะกาลมีผลบังคับ เช่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ภายใต้บทเฉพาะกาลงดเว้นการใช้บังคับบทบัญญัติที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง นอกจากนี้ หากพิจารณาให้ลึกซึ้งในด้านเนื้อหาแล้ว โดยพิจารณาจากการจัดองค์กรทางการเมือง และการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรโดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร โดยทำการพิจารณาทางด้านที่มาและอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กร แม้จะกำหนดไว้ว่าอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทยแต่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญกลับให้ความสำคัญกับสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากกาเลือกตั้งน้อยกว่าวุฒิสภาที่มาจากกาแต่งตั้ง ทั้งยังใช้เทคนิคและกลไกทางกฎหมายอันยกย่อนั่นขึ้นเงื่อนในการจัดองค์กรเพื่อสร้างเสถียรภาพให้แก่ฝ่ายบริหารที่มีทหารเป็นผู้นำ อาทิเช่น การไม่แยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมือง การใช้วุฒิสภาถ่วงดุลสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร การสร้างเงื่อนไขในวิธีการตรวจสอบควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ฯลฯ ส่งผลทางการเมืองอันเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ และในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีต้องได้รับการยอมรับจากกองทัพ การจำกัดอำนาจของรัฐสภาในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร ด้วยการให้ฝ่ายบริหารแถลงนโยบายได้โดยไม่มีกรลงมติ , การให้วุฒิสภาที่มาจากกาแต่งตั้งของรัฐบาลเป็นฐานอำนาจของรัฐบาลในสภา , การกำหนดเงื่อนไขให้สภาเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้

ยากขึ้น อีกทั้งในทางปฏิบัติการควบคุมตรวจสอบการทำงานในระบบรัฐสภาไม่บังเกิดผลเพราะได้รับแรงกดดันจากกองทัพที่อยู่นอกสภา ซึ่งล้วนแล้วต่อส่งผลกระทบต่อหลักความเป็นประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการแบ่งแยกอำนาจที่มีวัตถุประสงค์ในการดุลและคานอำนาจทั้งสิ้น

ในด้านสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แม้ว่ารัฐธรรมนูญ ทั้ง 2 ฉบับจะมีบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ก็ตามแต่ยังไม่ครอบคลุมทุกเรื่อง อีกทั้งในการรับรองสิทธิและเสรีภาพส่วนใหญ่เป็นการรับรองอย่างสัมพัทธ์ กล่าวคือ เป็นการรับรองไว้อย่างกว้างๆ ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยให้รัฐมีอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองในอนาคตเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพต่างๆ ได้ในภายหลัง ทั้งยังไม่มีบทบัญญัติที่เป็นการสร้างหลักประกันในสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

อำนาจรัฐในยุคนี้ยังมีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจอยู่ในกลุ่มผู้ปกครองอันได้แก่ทหารกับพรรคการเมือง รัฐยังคงมีอำนาจไม่จำกัด การรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นการรับรองแต่เพียงรูปแบบเท่านั้น โดยมีได้ยึดถืออุดมการณ์และคุณค่าของสิทธิและเสรีภาพรัฐธรรมนูญไม่ได้เกิดจากความตกลงยินยอมของผู้ได้ปกครองอันเป็นลักษณะของสัญญาประชาคม รัฐธรรมนูญเป็นเพียงเครื่องมือของผู้มีอำนาจในการก่อตั้งระบอบการเมืองตามความประสงค์ของตน และแม้จะมีบทบัญญัติในการดุลและคานอำนาจ แต่การควบคุมและตรวจสอบอำนาจในระบบรัฐสภาก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้ในทางปฏิบัติ เพราะการใช้เทคนิคทางกฎหมายในการสร้างเสถียรภาพให้แก่ฝ่ายบริหารอันขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจเพื่อการตรวจสอบอำนาจ ในยุคนี้จึงถือได้ว่ามีแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมอยู่บ้าง

### 3.3 แนวคิดประชาธิปไตยเสรีนิยม : ประชาธิปไตยโดยผู้แทน

ในช่วงนี้เป็นระยะที่การเมืองปลอดจากการควบคุมของทหาร นักการเมืองอาศัยกระบวนการประชาธิปไตยเข้าสู่อำนาจรัฐ เป็นผลจากการจากการถอนตัวจากการเป็นนายกรัฐมนตรีของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ประกอบกับการแก้ไขบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ให้มีลักษณะของความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น อาทิเช่น กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา เป็นต้น และเกิดจากการ

ผลักดันทหารให้ออกไปจากวงขอบอำนาจแห่งรัฐในกรณี พฤษภาทมิฬ เมื่อปี พ.ศ.2535 โดยมีแนวคิดประชาธิปไตยเสรีนิยม อันประกอบด้วยรากฐานของแนวคิดดังต่อไปนี้

1. สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค แนวคิดประชาธิปไตยเสรีนิยมให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของปัจเจกชน โดยให้ความสำคัญกับมนุษย์แต่ละคนในการที่จะพัฒนาบุคลิกภาพของตนเองไปตามความประสงค์ของบุคคลนั้น มนุษย์ทุกคนปรารถนาที่จะมีส่วนร่วมและใช้อำนาจในการตัดสินใจดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตนเอง

2. แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม ในที่นี้หมายความว่าให้ความสำคัญกับรูปแบบของรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะประชาธิปไตย กล่าวคือ การมีองค์กรและกระบวนการตามระบอบประชาธิปไตย เช่น ระบบรัฐสภา พรรคการเมือง และกระบวนการเลือกตั้ง อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงลักษณะการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน

3.3.1 หลักการปกครองประเทศภายใต้แนวคิดประชาธิปไตยเสรีนิยม : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 หลังการแก้ไขเพิ่มเติม

3.3.1.1 ความเป็นมา และหลักการสำคัญของการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

ภายหลังจากรัฐประหารและประกาศล้มรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2519 คณะรัฐประหารโดยการนำของพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ ได้ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2520 และจัดตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้นทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อใช้เป็นการถาวร ในการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดแนวทางที่จะให้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว สร้างความเป็นประชาธิปไตยและความมีเสถียรภาพของรัฐบาลให้เกิดขึ้นในระบบการเมือง โดยยึดหลักการต่างๆ ที่บรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 เป็นแนวทางในการร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ปัญหาความไร้เสถียรภาพและประสิทธิภาพในการบริหารประเทศของรัฐบาลที่เกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับที่แล้วมา ได้กลายเป็นประเด็นหลักที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้นให้ความสำคัญยิ่งกว่าประเด็นใดๆ ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 จึงประกอบไป

ด้วยบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในลักษณะคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 ซึ่งเป็นแบบอย่างในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ตลอดจนมาตรการและกลไกในการทำให้ระบบรัฐบาลมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ โดยผ่านกลไกของระบบพรรคการเมือง ด้วยวัตถุประสงค์ที่จะให้พรรคการเมืองสร้างความเป็นเอกภาพให้เกิดขึ้นกับระบบการเมือง และนำไปสู่ระบบพรรคการเมืองขนาดใหญ่ย่อยพรรค ดังจะได้กล่าวถึงต่อไป

หลักการซึ่งรับมาจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ

โดยหลักแล้วรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ยังคงประกอบไปด้วยบทบัญญัติต่างๆ เหมือนดังเช่นรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้วๆ มา ไม่ว่าจะเป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพ การมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองของประชาชน การรับรองการปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการกำหนดให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ซึ่งแม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวจะมีได้ประกอบไปด้วยหลักการใหม่ๆ ที่จะส่งผลให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพ หรือการจัดองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญมีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ก็จัดได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ปรากฏแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมากฉบับหนึ่ง ด้วยมาตรการและกลไกดังต่อไปนี้

มาตรการในการทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ได้สร้างมาตรการในการทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ โดยผ่านมาตรการสำคัญด้วยกลไกของระบบพรรคการเมืองที่มีความเข้มแข็ง ไว้ดังนี้

(1) การกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผูกพันกับพรรคการเมือง โดย

ก. การบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมือง (มาตรา 94 (3))

และ

ข. การกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อลาออกจากรัฐธรรมนูญที่ตนเป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้นให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง หรือในกรณีที่ศาลสั่งให้ยุบเลิกพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นสมาชิก และ



สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายใน 60 วันนับแต่ที่ศาลสั่ง (มาตรา 103 (7) และ (9))

(2) การกำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกพรรคเข้าสมัครรับเลือกตั้งในจำนวนมาก ตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกพรรคเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะมีได้ในการเลือกตั้งครั้งนั้น (มาตรา 95) ซึ่งด้วยวิธีการดังกล่าวนี้ ได้ส่งผลให้การจัดตั้งพรรคการเมืองกระทำได้อย่างขึ้น และพรรคการเมืองขนาดใหญ่เท่านั้นที่จะมีสิทธิส่งสมาชิกพรรคการเมืองเข้าสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(3) การกำหนดให้การเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นไปตามมติของพรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ได้กำหนดให้การเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะกระทำต่อเมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้นไม่น้อยกว่ายี่สิบคนรับรอง (มาตรา 125)

(4) การปรับปรุงระบบเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ได้กำหนดให้ระบบเลือกตั้งเป็นระบบเลือกตั้งแบบรวมเขตรวมเบอร์ โดยให้การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองในแต่ละเขตเลือกตั้ง จะต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อ โดยมีการแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นแบบรวมเขต โดยให้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง 1 เขต ยกเว้นกรุงเทพมหานครซึ่งแบ่งเป็น 3 เขตเท่าๆ กัน (มาตรา 90 และมาตรา 91) ทั้งนี้เพื่อเป็นการเสริมสร้างระบบพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็งขึ้น และเพื่อให้พรรคการเมืองที่มีสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้ง ได้รับเลือกตั้งในจำนวนที่

มากพอที่จะเป็นพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภา และสามารถจัดตั้งรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ และประสิทธิภาพในการบริหารประเทศ<sup>131</sup>

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การปรับปรุงระบบรัฐสภาให้มีเหตุมีผลขึ้นโดยผ่านกลไกของระบบพรรคการเมือง เพื่อสร้างควมมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้เกิดขึ้นกับรัฐบาล โดยมาตรการและกลไกทั้งหลายที่บรรจุในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้แสดงให้เห็นถึงความพยายามของผู้ร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้น ที่จะผลักดันแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม ในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาของระบบการเมืองภายในให้เกิดขึ้นในระบบรัฐธรรมนูญไทยอย่างชัดเจนที่สุด

แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวซึ่งกำหนดให้มีการชะลอการบังคับใช้บทบัญญัติบางมาตรา โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติที่เป็นมาตรการในการสร้างเสถียรภาพให้เกิดขึ้นกับรัฐบาลโดยผ่านกลไกของระบบพรรคการเมือง ด้วยเหตุนี้ มาตรการและกลไกดังกล่าวจึงไม่อาจบังเกิดผลได้อย่างน้อยที่สุดคือในช่วงระยะเวลา 4 ปีของการบังคับใช้บทเฉพาะกาล นอกจากนี้ การที่บทเฉพาะกาลได้กำหนดให้นำบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการสืบทอดอำนาจทางการเมืองให้กับผู้นำทางทหารและข้าราชการประจำ มาบังคับใช้แทนบทบัญญัติบางมาตราในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ได้ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่า รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเป็นรัฐธรรมนูญที่เอื้อประโยชน์ให้กับผู้มีอำนาจ และไม่มีความเป็นประชาธิปไตยดังเช่นรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยฉบับอื่นๆ

ภายหลังสิ้นสุดระยะเวลาบังคับใช้บทเฉพาะกาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงหลังการเลือกตั้ง พ.ศ.2531 ประเทศไทยได้เข้าสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างเต็มรูปแบบอีกครั้ง ระบบการเมืองที่มีเสถียรภาพได้พัฒนาขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมโดยผ่านกลไกของระบบพรรคการเมือง ในการควบคุมสมาชิกพรรคให้อยู่ภายในระเบียบวินัย พรรคการเมืองจึงมีบทบาทสำคัญต่อระบบการเมือง ภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 อย่างที่ไม่เคยเป็นมา แต่ด้วยข้อบกพร่องบางประการของรัฐธรรมนูญซึ่งมิได้กำหนดกลไกการควบคุมสถาบันพรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่ว่าด้วยการเงินของพรรคการเมือง ในขณะที่พรรคการเมืองได้มีอิทธิพลเหนือระบบการเมืองขึ้นทุกที จึงเป็นผลให้พรรคการเมือง

---

<sup>131</sup> กระมล ทองธรรมชาติ. รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 6/2521 วันที่ 5 มกราคม พ.ศ.2521

กลายเป็นเครื่องมือของกลุ่มผลประโยชน์ โดยเฉพาะนักธุรกิจ นายทุน ซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อระบบพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวที่ต้องอาศัยเงินจำนวนมาก เพื่อโอกาสในการเข้าสู่ระบบการเมือง และเมื่อเงินได้มีบทบาทต่อพรรคการเมือง ซึ่งเป็นองค์กรเชื่อมโยงระบบการใช้อำนาจรัฐกับประชาชนเช่นนี้แล้ว ปัญหาธุรกิจการเมืองเพื่อผลประโยชน์ตอบแทนที่คุ้มค่าจึงได้ครอบงำระบบการเมืองทั้งหมด

ด้วยเหตุนี้ระบบการเมืองที่มีเสถียรภาพโดยผ่านกลไกของพรรคการเมืองที่มีความเข้มแข็ง แต่ปราศจากการควบคุมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 จึงเป็นเพียงเสถียรภาพของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภา ในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อการรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของพรรคการเมือง ซึ่งในท้ายที่สุด ได้นำไปสู่การทุจริตและคอร์รัปชันโดยนักการเมืองซึ่งสังกัดพรรคการเมือง ระบบการเมืองที่มีเสถียรภาพภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว จึงมิใช่เสถียรภาพในทางบริหารหรือเสถียรภาพของรัฐบาล เพราะในทางปฏิบัติยังคงต้องประสบปัญหาของการแก่งแย่งกันเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคร่วมรัฐบาล เพื่อโอกาสในการเข้าใช้อำนาจรัฐอันเป็นแหล่งเงินทุนอันมหาศาล ภายใต้ระบบตรวจสอบที่ไม่มีประสิทธิภาพ

สภาวการณ์ทางการเมืองที่เต็มไปด้วยปัญหาธุรกิจการเมือง การทุจริตคอร์รัปชันและการกระทำทุกวิถีทาง เพื่อให้ได้มาซึ่งการเข้าสู่ระบบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งปรากฏอย่างชัดเจนที่สุดในช่วงระยะเวลาที่ประเทศไทยได้เข้าสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างเต็มรูปแบบภายใต้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง โดยผ่านกลไกของพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ได้เป็นข้ออ้างสำคัญในการปฏิวัติรัฐประหาร ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 รวมระยะเวลาในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 13 ปี 2 เดือน<sup>132</sup>

<sup>132</sup> วลัยมาศ แก้วศรัชย์, สภาร่างรัฐธรรมนูญกับการร่างรัฐธรรมนูญตามแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541, หน้า 82-87.

### 3.3.1.2 ความเป็นมา และหลักการสำคัญของการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

ภายหลังการปฏิวัติรัฐประหารรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) โดยการนำของพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ได้ประกาศใช้บังคับธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2534 และจัดตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้น ทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ควบคู่ไปกับการทำหน้าที่นิติบัญญัติ การจัดทำรัฐธรรมนูญได้เสร็จสิ้นลง และมีการประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ.2534 ภายใต้ประเด็นขัดแย้งนานาประการต่อบทบัญญัติที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบัญญัติในบทเฉพาะกาลว่าไม่มีความเป็นประชาธิปไตย และเชื้อประโยชน์ต่อการสืบทอดอำนาจของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) รวมทั้งบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้นายกรัฐมนตรีมีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นจุดหักเหประเด็นสำคัญที่นำมาสู่เหตุการณ์นองเลือดในเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2535 และเป็นผลให้ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามที่ประชาชนเรียกร้องในเวลาต่อมา

ภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 ในปี พ.ศ. 2535 รัฐสภาได้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอีกครั้งในปี พ.ศ.2538 หลังจากที คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรจัดตั้งขึ้นได้จัดทำและส่งมอบข้อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ แม้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภาในครั้งนั้น จะมีได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในทุกประเด็นที่ คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้จัดทำข้อเสนอมาก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ก็ประกอบไปด้วยบทบัญญัติที่มีลักษณะ ประชาธิปไตย และสะท้อนให้เห็นความพยายามของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่จะผลักดันแนวคิด รัฐธรรมนูญนิยมให้เกิดขึ้นในระบบรัฐธรรมนูญ มากไปกว่าที่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับใด โดยสามารถแยกพิจารณาตามโครงสร้างของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ดังนี้

การรับรองสิทธิและเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน

หากเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 กับรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 , พ.ศ.2521 หรือแม้แต่มรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 ซึ่งถือว่าเป็น

รัฐธรรมนูญที่ให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพที่ดีที่สุด จะพบว่าในบรรดารัฐธรรมนูญทั้งหมด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนไว้อย่างกว้างขวางและดีที่สุดเท่าที่เคยมีมา โดยแยกแยะการรับรองสิทธิและเสรีภาพในแต่ละมาตราไว้ อย่างครบถ้วนและครอบคลุม ซึ่งนอกจากจะมีบทบัญญัติซึ่งบัญญัติรับรองไว้เช่นเดียวกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 แล้ว ยังได้มีการขยายขอบเขตการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพให้กว้างขวางขึ้น โดยการเพิ่มสิทธิเสรีภาพใหม่ๆ ซึ่งไม่เคยได้รับความคุ้มครองและ รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใดอีก ดังนี้

(1) การเพิ่มสิทธิที่จะได้รับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิที่จะ ได้รับการรักษาพยาบาลโดยไม่คิดมูลค่า ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 41)

(2) การเพิ่มสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูล หรือข่าวสารจากหน่วยราชการ หรือหน่วยงาน ของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิที่จะรับรู้ถึงวิธีการหลักเกณฑ์ กระบวนการ และการกระทำของข้าราชการ หรือเจ้าพนักงานของรัฐ ในเมื่อผลจากการกระทำนั้นอาจจะ กระทบต่อการดำรงชีวิตของตน (มาตรา 48 ทวิ)

(3) การรับรองสิทธิของบุคคลในการประกอบอาชีพ และการแข่งขันเสรีอย่างเป็นธรรม ซึ่งบัญญัติไว้เป็นครั้งแรก โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 เพื่อรับรองและ สนับสนุนระบบการค้าเสรี (มาตรา 48 เบญจ)

(4) การขยายสิทธิในการเลือกตั้ง ด้วยการกำหนดให้ประชาชนผู้มีอายุ 18 ปีบริบูรณ์ มีสิทธิในการเลือกตั้งเป็นครั้งแรก (มาตรา 109 (2)) จากเดิมที่ให้ประชาชนที่มีอายุ 20 ปี บริบูรณ์ขึ้นไปเท่านั้นที่จะมีสิทธิเลือกตั้ง

#### การสร้างระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ภายหลังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 ได้สร้างระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ด้วยการจัดตั้งองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ นอกเหนือจากการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้วยวิธีการเดิมๆ แล้ว ปรากฏว่ายังไม่เคยมี รัฐธรรมนูญฉบับใดได้บรรจุมาตรการและกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในลักษณะ ดังกล่าวไว้อีกเลย จนกระทั่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534

ในปี พ.ศ.2538 การกำหนดมาตรการและกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้วยวิธีดังกล่าว จึงถูกบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญอีกครั้ง ภายใต้การปรับปรุงและเพิ่มเติมระบบการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐ ให้มีความครอบคลุมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังจะได้กล่าวถึงดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดให้มีการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา (มาตรา 162 ทวิ)

(2) การกำหนดให้มีการจัดตั้งศาลปกครอง ซึ่งเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม (มาตรา 195 มาตรา 195 ทวิ และมาตรา 195 ตริ) เพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบความชอบ ด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(3) การปรับปรุงคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ให้มีความอิสระยิ่งขึ้น ด้วยการสร้าง หลักประกันความเป็นอิสระในส่วนของวาระการดำรงตำแหน่งที่เพิ่มขึ้น เพราะแต่เดิมนั้นคณะ ตุลาการรัฐธรรมนูญจะมีวาระการดำรงตำแหน่งที่เป็นไปตามอายุของสภาผู้แทนราษฎร<sup>133</sup> การ ดำรงตำแหน่งของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงต้องพึ่งพิงอยู่กับองค์การการเมือง แต่ในขณะที่ ลักษณะงานของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะต้องอาศัยความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะฉะนั้น วาระการดำรงตำแหน่งกับลักษณะงานของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในอดีต จึง เป็นไปในลักษณะที่ขัดแย้งกันและส่งผลกระทบโดยตรงต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะตุลาการ รัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538 จึงได้เปลี่ยนแปลงหลักการดังกล่าวด้วยการกำหนดให้ตุลาการรัฐธรรมนูญ มีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอนขึ้น โดยให้มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ซึ่งแม้จะไม่ เป็นหลักประกันความเป็นอิสระและเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ มากนัก แต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก็เป็นการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่ ผ่านๆ มา

การปรับปรุงระบบรัฐสภาให้มีความเป็นประชาธิปไตย มีเสถียรภาพ และมีประสิทธิภาพ นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 จะได้กำหนดมาตรการและกลไกในการสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้

<sup>133</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 , พ.ศ.2492 , พ.ศ.2495 , พ.ศ.2511 , พ.ศ.2517 และ พ.ศ.2521

เกิดขึ้นกับระบบรัฐสภาไว้ในลักษณะที่คล้ายคลึงกับมาตรการและกลไกที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างเสถียรภาพโดยผ่านกลไกระบบพรรคการเมืองก็ตาม แต่ในขณะเดียวกันได้ปรับปรุงระบบรัฐสภาให้เป็นประชาธิปไตยและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นโดยผ่านหลักการใหม่ๆ ในสาระสำคัญไว้ดังนี้

(1) การกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อกำกับดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย บริสุทธิ์ และยุติธรรม (มาตรา 115) รวมทั้งขยายสิทธิทางการเมืองให้กว้างขวางขึ้น โดยการแก้ไขอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งจาก 20 ปี เป็น 18 ปีบริบูรณ์ (มาตรา 109)

(2) การลดระยะเวลาในการเตรียมการเลือกตั้ง โดยกำหนดให้ในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงตามวาระ หรือในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลง ให้มีการเลือกตั้งภายใน 45 วัน (มาตรา 117) และในกรณีที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรให้มีการเลือกตั้งทั่วไปภายใน 60 วัน นับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 118) เพื่อตัดโอกาสในการกระทำใดๆ อันมิชอบ เช่น การใช้อำนาจโดยมิชอบของรัฐบาลรักษาการณืไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อตนเอง เป็นต้น

(3) การกำหนดให้มีสถาบันผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรอยู่ตลอดเวลา (มาตรา 122) แม้ว่าหัวหน้าพรรคการเมืองซึ่งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมากที่สุด ในบรรดาพรรคการเมืองที่มีได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรี จะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดไม่ถึง 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอยู่ทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อรับรองความสำคัญของสถาบันผู้นำฝ่ายค้านและเป็นการสอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่จะต้องเคารพสิทธิของเสียงข้างน้อยด้วย

(4) การเพิ่มอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการให้กว้างขวางขึ้น ด้วยการกำหนดให้คณะกรรมการการที่รัฐสภาจัดตั้งมีอำนาจพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา และมีอำนาจเรียกเอกสารหรือบุคคลใดๆ มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ได้ (มาตรา 158)

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ได้บรรจุหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐไว้อย่างสมบูรณ์ที่สุดเท่าที่เคยมีมา รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจึงเป็นตัวอย่างที่ดีที่ชัดเจนที่สุดของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจะประกอบไปด้วยบทบัญญัติที่เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพ และจัดตั้งระบบตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐไว้มากเพียงใดก็ตาม แต่ก็ปรากฏว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติในส่วนที่ว่าด้วยการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กลับไม่สามารถบังคับใช้ได้จริง การละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงยังคงเกิดขึ้นอยู่เสมอ นอกจากนี้ การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้แต่เพียงหลักการใหญ่ๆ ให้มีการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐได้เป็นผลให้เกิดประเด็นถกเถียงกันมากมายถึงวิธีการในรายละเอียดขององค์กรต่างๆ องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้จัดตั้งขึ้นจึงไม่อาจเกิดขึ้นได้ภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว

นอกจากนี้ มาตรการและกลไกบางประการที่บรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรการในการสร้างเสถียรภาพให้เกิดขึ้นกับระบบรัฐบาลและรัฐสภา โดยผ่านกลไกของระบบพรรคการเมือง ด้วยการบังคับให้พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวนมากในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง และการกำหนดให้พรรคการเมืองมีอำนาจในการควบคุมสมาชิกพรรคการเมืองอันเป็นมาตรการเดียวกับที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 โดยมีได้กำหนดกลไกใดๆ เพิ่มเติมในการแก้ปัญหาอย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงยังคงเป็นปัญหาเดิมๆ ที่เคยเกิดขึ้นก่อนการปฏิวัติรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รชช.) ในปี พ.ศ.2534 การกระทำทุกวิถีทางเพื่อโอกาสในการใช้อำนาจอรัฐ และการทุจริตคอร์ปชั่นเพื่อหาผลประโยชน์จากการใช้อำนาจดังกล่าว ซึ่งเป็นแหล่งผลประโยชน์มหาศาลภายใต้ระบบตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐที่ไร้ประสิทธิภาพจึงมีอาจบรรเทาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538<sup>14</sup>

<sup>14</sup> วลัยมาศ แก้วศรัย. สภาร่างรัฐธรรมนูญกับการร่างรัฐธรรมนูญตามแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541, หน้า 87-92.



### 3.3.2 ลักษณะของบทบัญญัติในการตรวจสอบการใช้อำนาจระหว่างองค์การทางการเมือง

โดยหลักการปกครองในระบบรัฐสภาจะถือหลักว่าฝ่ายบริหารต้องบริหารประเทศโดยรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญจึงมีบทบัญญัติที่กำหนดสัมพันธภาพทางอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเพื่อถ่วงดุลและคานอำนาจกันดังต่อไปนี้

#### 3.3.2.1 การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี

ในฐานะที่รัฐสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้นก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะเข้าบริหารราชการแผ่นดินจะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติ<sup>135</sup> การแถลงนโยบายนี้เป็นไปเพียงเพื่อให้สมาชิกรัฐสภาได้รับทราบว่ารัฐบาลมีนโยบายอย่างไรในการเข้าไปบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น และในขณะเดียวกันอาจได้รับฟังความคิดเห็นของสมาชิกในรัฐสภาด้วย

#### 3.3.2.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี<sup>136</sup> อำนาจในการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเป็นมาตรการในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอย่างหนึ่ง ที่รัฐธรรมนูญตามระบอบประชาธิปไตยให้แก่อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารโดยผ่านกระบวนการอนุมัติงบประมาณ เนื่องจากการทำงานของรัฐบาลแทบทุกโครงการจำเป็นต้องใช้เงินงบประมาณ เพราะเป็นทรัพยากรพื้นฐานทางการบริหาร

<sup>135</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 151 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 165

<sup>136</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 133 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 146

### 3.3.2.3 การตั้งกระทู้ถาม

การตั้งกระทู้ถามเป็นวิธีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญอย่างหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะเป็นการถามในเรื่องที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่<sup>137</sup> จึงทำให้ฝ่ายบริหารมีความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ของตนให้ดียิ่งขึ้น

### 3.3.2.4 การเปิดอภิปรายทั่วไป

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญและให้ผลที่เด็ดขาดตรงกับความหมายและความประสงค์ของการควบคุมฝ่ายบริหารที่สุด คือ การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ<sup>138</sup> กล่าวคือ เป็นการเอาหัวใจหรือแก่นสำคัญของระบบรัฐสภา อันได้แก่ หลักการที่ว่าคณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินอยู่ได้ก็ด้วยความไว้วางใจของสภามาใช้ เมื่อสภาสิ้นสุดความไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นก็ย่อมไม่อาจบริหารราชการแผ่นดินต่อไป

ทั้งนี้ การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ มักกระทำต่อเมื่อสมาชิกเห็นว่า การบริหารงานของรัฐบาลไม่เป็นไปตามที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา หรือบริหารงานผิดพลาด ซึ่งการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนั้นถือว่าเป็นมาตรการควบคุมขั้นสุดท้าย เพราะอาจมีผลทำให้รัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งได้

---

<sup>137</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 136 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 149

<sup>138</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 137 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 150

### 3.3.2.5 การยุบสภา

การยุบสภา<sup>139</sup>เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นใหม่ ในกรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา

แม้ว่ารัฐธรรมนูญการปกครองทั้ง 2 ฉบับนี้จะได้กำหนดมาตรการในการถ่วงดุลย์และตรวจสอบอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารดังกล่าวข้างต้น ซึ่งเป็นหลักการที่พึงต้องมีในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาก็ตาม แต่การถ่วงดุลย์เพื่อการตรวจสอบและควบคุมอำนาจระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลนั้นไม่เกิดขึ้นตามความเป็นจริง ทั้งนี้เป็นเพราะผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ (ทหาร) ได้กำหนดกลไกต่างๆ ไว้รัฐธรรมนูญอันเป็นการเสริมสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาล โดยการให้ฝ่ายบริหารแทรกแซงอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยใช้เทคนิคทางกฎหมายดังต่อไปนี้

#### 1. การสร้างเสถียรภาพให้แก่ฝ่ายบริหารโดยให้ฝ่ายบริหารแต่งตั้งสมาชิกสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ฉบับถาวร กำหนดหลักการสร้างเสถียรภาพให้แก่ฝ่ายบริหาร โดยการให้ฝ่ายบริหารแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ปรากฏในมาตรา 84 ประกอบกับ มาตรา 168

นอกจากนี้ การกำหนดให้ประธานวุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งเป็นประธานรัฐสภา ในขณะที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งของปวงชนเป็นรองประธานรัฐสภา (มาตรา 75) การกำหนดดังกล่าวนอกจากจะไม่สอดคล้องกับหลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนแล้ว ยังมีผลต่อการเสนอชื่อบุคคลที่เหมาะสมให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยบทบัญญัติ 146 วรรคสอง ได้กำหนดให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี หรือบทบัญญัติในมาตรา 144 ที่กำหนดให้การประชุมร่วมกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ให้นำข้อบังคับการประชุมวุฒิสภามาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งเท่ากับเป็นการนำข้อบังคับที่ออกโดยบุคคลที่มาจากการแต่งตั้ง มาใช้บังคับกับ

<sup>139</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 101 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 112

บุคคลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งเท่ากับเป็นการยกฐานะและศักดิ์ศรีของสภาที่มาจากการแต่งตั้งให้เหนือกว่าสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

จำนวนของวุฒิสมาชิกกับบทบาทในทางนิติบัญญัติ การที่วุฒิสมาชิกได้ตำแหน่งโดยการแต่งตั้งจากรัฐบาลย่อมทำให้สามารถกล่าวได้ว่า วุฒิสภาเป็นสภาที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของรัฐบาล เป็นตัวแทนของรัฐบาลที่เข้ามามีส่วนร่วมใช้อำนาจนิติบัญญัติกับสภาที่เป็นตัวแทนของประชาชน คือ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งโดยทั่วไปแล้วลักษณะความคิดเห็นต่อประเด็นปัญหาต่างๆ ของสภาที่มาจากการแต่งตั้งเช่นนี้จะค่อนข้างมีความเป็นเอกภาพพอสมควร เนื่องจากอยู่ในขอบเขตอิทธิพลที่ถูกกระทบโดยผู้ที่แต่งตั้งเข้ามาเช่นเดียวกัน คือ รัฐบาล ทำให้แทนที่อำนาจนิติบัญญัติในส่วนนี้จะเป็นการควบคุมการทำงานของรัฐบาลให้รับผิดชอบต่อรัฐสภาร่วมกับสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎร กลับกลายเป็นส่วนช่วยสนับสนุนรัฐบาลและปกป้องจากการถูกควบคุมตรวจสอบโดยสภาผู้แทนราษฎร ด้วยเหตุนี้สมาชิกวุฒิสภาจึงเป็นฐานเสียงที่สำคัญที่สุดในการช่วยให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ เพราะในการประชุมรัฐสภานั้นวุฒิสมาชิกย่อมต้องลงคะแนนหรือแสดงความคิดเห็นไปตามแนวทางที่รัฐบาลต้องการ ซึ่งโดยปกติแล้วมักจะเป็นไปในทางตรงกันข้ามกับกลุ่มฝ่ายค้านของสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น เสถียรภาพของรัฐบาลสามารถสร้างได้โดยการคุมเสียงวุฒิสมาชิกทั้งหมดร่วมกับฐานสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ฉบับถาวร กำหนดหลักการสร้างเสถียรภาพให้แก่ฝ่ายบริหาร โดยการให้ฝ่ายบริหารแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ปรากฏในมาตรา 94 ประกอบกับ มาตรา 185 ส่วนในบทเฉพาะกาลปรากฏใน มาตรา 94 ประกอบกับ มาตรา 217 ซึ่งส่งผลให้สมาชิกวุฒิสภาในระยะเริ่มแรกถูกแต่งตั้งโดยสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ และการกำหนดให้มีจำนวน 270 คน (มาตรา 94 วรรคสอง) ทำให้มีจำนวนวุฒิสมาชิกมากพอที่จะเป็นฐานอำนาจให้แก่รัฐบาลในรัฐสภา เพราะวุฒิสภาย่อมเป็นตัวแทนของผู้ที่แต่งตั้งตนมากกว่า

แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีก็ตาม (มาตรา 159 วรรคสอง) แต่การกำหนดให้ประธานวุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งเป็นประธานรัฐสภา ในขณะที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเป็นรองประธานรัฐสภา (มาตรา 86) และมีอำนาจหน้าที่ต่างๆ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ประกอบกับมาตรา 157 ที่กำหนดให้การประชุมร่วมกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ให้นำข้อบังคับการประชุมวุฒิสภามาใช้บังคับโดย

อนุโลม ซึ่งเท่ากับเป็นการนำข้อบังคับที่ออกโดยบุคคลที่มาจากการแต่งตั้ง มาใช้บังคับกับบุคคลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งเท่ากับเป็นการยกฐานะและศักดิ์ศรีของสภาที่มาจากการแต่งตั้งให้เหนือกว่าสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน หลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับหลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชน

จำนวนของวุฒิสมาชิกกับบทบาทในทางนิติบัญญัติ การที่วุฒิสมาชิกได้ตำแหน่งโดยการแต่งตั้งจากรัฐบาลย่อมทำให้สามารถกล่าวได้ว่า วุฒิสภาเป็นสภาที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของรัฐบาล เป็นตัวแทนของรัฐบาลที่เข้ามามีส่วนร่วมใช้อำนาจนิติบัญญัติกับสภาที่เป็นตัวแทนของประชาชน คือ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งโดยทั่วไปแล้วลักษณะความคิดเห็นต่อประเด็นปัญหาต่างๆ ของสภาที่มาจากการแต่งตั้งเช่นนี้จะค่อนข้างมีความเป็นเอกภาพพอสมควร เนื่องจากอยู่ในขอบเขตอิทธิพลที่ถูกกระทบโดยผู้ที่แต่งตั้งเข้ามาเช่นเดียวกัน คือ รัฐบาล ทำให้แทนที่อำนาจนิติบัญญัติในส่วนนี้จะเป็นการควบคุมการทำงานของรัฐบาลให้รับผิดชอบต่อรัฐสภาร่วมกับสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎร กลับกลายเป็นส่วนช่วยสนับสนุนรัฐบาลและปกป้องจากการถูกควบคุมตรวจสอบโดยสภาผู้แทนราษฎร ด้วยเหตุนี้สมาชิกวุฒิสภาจึงเป็นฐานเสียงที่สำคัญที่สุดในการช่วยให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ เพราะในการประชุมรัฐสภานั้นวุฒิสมาชิกย่อมต้องลงคะแนนหรือแสดงความคิดเห็นไปตามแนวทางที่รัฐบาลต้องการ ซึ่งโดยปกติแล้วมักจะเป็นไปในทางตรงกันข้ามกับกลุ่มฝ่ายค้านของสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น เสถียรภาพของรัฐบาลสามารถสร้างได้โดยการคุมเสียงวุฒิสมาชิกทั้งหมดร่วมกับฐานสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่ง

## 2. การจำกัดอำนาจของรัฐสภาโดยอาศัยกลไกในรัฐธรรมนูญ

(ก) การกำหนดมาตรการที่ทำให้การตรวจสอบฝ่ายบริหารเกิดขึ้นยาก

การจำกัดอำนาจของรัฐสภา โดยการกำหนดมาตรการให้ตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ยากขึ้น มีดังต่อไปนี้

1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด<sup>140</sup> ทั้งนี้ เพื่อให้ไม่ให้ฝ่ายบริหารถูกเปิดอภิปรายได้ง่ายเกินไปซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งในการสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาล

2) กำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำของคะแนนเสียงลงมติไม่ไว้วางใจให้สูงเพื่อให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ<sup>141</sup>

3) การแถลงนโยบายก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินไม่ต้องมีการลงมติไว้วางใจ<sup>142</sup>

นอกจากมาตรการดังกล่าวข้างต้นที่มีผลเป็นการลดบทบาทหรือจำกัดอำนาจของรัฐสภาแล้ว ในช่วงที่บทบาทเฉพาะกาลมีผลบังคับใช้ยังกำหนดมาตรการเพิ่มขึ้นอีกโดยการให้วุฒิสภามีบทบาทและอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นและมีอำนาจบางประการร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นการแทรกแซงการควบคุมตรวจสอบรัฐบาลโดยรัฐสภา ซึ่งส่งผลให้บทบาทของรัฐสภาในการควบคุมตรวจสอบรัฐบาลแทบไม่ปรากฏขึ้นเลย

(ข) การใช้สมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งถ่วงดุลอำนาจสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้ง

<sup>140</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 137 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 150

<sup>141</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 137 วรรคสอง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 150 วรรคท้าย

<sup>142</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 151 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 165 มาตรการนี้เป็นการนำแนวคิดที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการแถลงนโยบายก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลชุด ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ที่ไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาทำให้ไม่สามารถบริหารราชการแผ่นดินได้ ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517

โดยการกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ของพิจารณาจากการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย<sup>143</sup> และการกำหนดหลักการที่ว่าในกรณีต่อไปนี้จะให้รัฐสภาประชุมร่วมกันในกรณีดังต่อไปนี้<sup>144</sup>

- 1) การให้ความเห็นชอบในการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภา<sup>145</sup>
- 2) การปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภา<sup>146</sup>
- 3) การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวกับราชการสืบราชสมบัติ<sup>147</sup>
- 4) การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ<sup>148</sup>
- 5) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติใหม่<sup>149</sup>
- 6) การให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุม<sup>150</sup>
- 7) การเปิดประชุมรัฐสภา<sup>151</sup>

---

<sup>143</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 106 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 117

<sup>144</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 143 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 156

<sup>145</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 16 และ 17 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 17

<sup>146</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 19 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 19

<sup>147</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 21 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 20

<sup>148</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 21 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 21

<sup>149</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 78 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 89

<sup>150</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 116 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 128

<sup>151</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 117 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 129

- 8) การตีความรัฐธรรมนูญ<sup>152</sup>
- 9) การแถลงนโยบาย<sup>153</sup>
- 10) การเปิดอภิปรายทั่วไป<sup>154</sup>
- 11) การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม<sup>155</sup>
- 12) การให้ความเห็นชอบแก่งบประมาณ<sup>156</sup>
- 13) การแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ<sup>157</sup>
- 14) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ<sup>158</sup>

บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นล้วนเป็นการแสดงให้เห็นว่าวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในหลายประการ ยิ่งไปกว่านั้นการกำหนดให้ ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา<sup>159</sup> ยังเป็นบทบัญญัติที่แสดงออกถึงการให้ความสำคัญและอำนาจแก่วุฒิสภามากกว่าสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งการบัญญัติดังกล่าวส่งผลให้บทบาทและอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรมีน้อยลง เพราะในรัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่ประธานวุฒิสภาในฐานะประธานรัฐสภาไว้อย่างมากมายดังต่อไปนี้

---

<sup>152</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 141

<sup>153</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 151 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 165

<sup>154</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 153 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 167

<sup>155</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 161 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 177

<sup>156</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 162 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 178

<sup>157</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 184

<sup>158</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 194 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 211

<sup>159</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 75 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 86



- 1) ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานองคมนตรีหรือให้ประธานองคมนตรีพ้นจากตำแหน่ง<sup>160</sup>
- 2) ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์<sup>161</sup>
- 3) ประกาศชื่อผู้ดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์<sup>162</sup>
- 4) เป็นผู้อัญเชิญองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์และประกาศให้ประชาชนทราบ<sup>163</sup>
- 5) มีอำนาจในการดำเนินกิจการของรัฐสภาในกรณีประชุมร่วมกันให้เป็นไปตามระเบียบ<sup>164</sup>
- 6) เป็นผู้รับคำร้องให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญ และเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการดังกล่าว<sup>165</sup>
- 7) ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี<sup>166</sup>
- 8) เป็นคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และเป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ<sup>167</sup>

---

<sup>160</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 11 วรรคสอง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 11 วรรคสอง

<sup>161</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 16 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 16

<sup>162</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 17 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 17

<sup>163</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 21 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 21

<sup>164</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 75 วรรคสอง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 86 วรรคสาม

<sup>165</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 119 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา

<sup>166</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 146 วรรคสอง

<sup>167</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 184 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 200

9) ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญอันเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์หรือเศรษฐกิจของประเทศ<sup>168</sup>

บทบัญญัติเหล่านี้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า รัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับนี้ต้องการยกฐานะและให้ความสำคัญแก่วุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งมากกว่าสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการลดความสำคัญของสภาผู้แทนราษฎรในฐานะตัวแทนของปวงชน ทั้งยังเป็นการขัดต่อหลักการประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับประชาชนเป็นหลัก โดยรัฐบาลอาศัยอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาเพื่อลดบทบาทของรัฐสภาในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล อันถือเป็นการแทรกแซงระบบการเมืองของฝ่ายข้าราชการ (ทหาร) และเป็นการรับรองให้ข้าราชการ (ทหาร) ได้มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐได้โดยชอบด้วยกฎหมายโดยผ่านวุฒิสภา

### 3.3.3 ขอบเขตของบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

3.3.3.1 ความมั่นคงหรือเสรีภาพในชีวิตร่างกาย ได้แก่ ความเสมอภาค<sup>169</sup> เสรีภาพในร่างกาย<sup>170</sup> การออกกฎหมายย้อนหลังเอาโทษแก่บุคคลไม่ได้<sup>171</sup>

<sup>168</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 203 (3)

<sup>169</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 23 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 25

<sup>170</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 28 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 30

<sup>171</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 26 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 28

3.3.3.2 เสรีภาพในชีวิตส่วนตัวและในส่วนบุคคล ได้แก่ เสรีภาพในเคหสถาน<sup>172</sup> เสรีภาพในการสื่อสาร<sup>173</sup> เสรีภาพในการเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่<sup>174</sup>

3.3.3.3 เสรีภาพทางปัญญาและศีลธรรม หรือเสรีภาพทางความคิด ได้แก่ เสรีภาพทางศาสนา<sup>175</sup> เสรีภาพในการพูด<sup>176</sup> เสรีภาพในการชุมนุม<sup>177</sup>

3.3.3.4 เสรีภาพทางเศรษฐกิจสังคม ได้แก่ สิทธิในทรัพย์สิน<sup>178</sup>

3.3.3.5 สิทธิและเสรีภาพทางการเมือง ได้แก่ สิทธิทางการเมือง<sup>179</sup> เสรีภาพในการตั้งพรรคการเมือง<sup>180</sup>

<sup>172</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 32 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 34

<sup>173</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 39 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 42

<sup>174</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 40 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 43

<sup>175</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 25 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 27

<sup>176</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 34 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 37

<sup>177</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 36 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 39

<sup>178</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 33 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 35

<sup>179</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 24 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 26

<sup>180</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 38 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 41

ในส่วนของการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 เป็นไปตามฉบับถาวรซึ่งได้กล่าวถึงไปแล้วในข้างต้น แต่สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ได้เพิ่มบทบัญญัติจำนวนมากในการรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชน หากเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 กับรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ในอดีต ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 , พ.ศ.2521 หรือแม้แต่นิติบัญญัติแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพที่ดีที่สุด จะพบว่าในบรรดารัฐธรรมนูญทั้งหมดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนไว้อย่างกว้างขวางและดีที่สุดเท่าที่เคยมีมา โดยแยกแยะการรับรองสิทธิและเสรีภาพในแต่ละมาตราไว้อย่างครบถ้วนและครอบคลุม ซึ่งนอกจากจะมีบทบัญญัติซึ่งบัญญัติรับรองไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 แล้ว ยังได้มีการขยายขอบเขตการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้กว้างขวางขึ้น โดยการเพิ่มสิทธิเสรีภาพใหม่ๆ ซึ่งไม่เคยได้รับความคุ้มครองและรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใดอีก ดังนี้

(1) การเพิ่มสิทธิที่จะได้รับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิที่จะได้รับการรักษาพยาบาลโดยไม่คิดมูลค่า ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 41)

(2) การเพิ่มสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูล หรือข่าวสารจากหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิที่จะรับรู้ถึงวิธีการหลักเกณฑ์ กระบวนการ และการกระทำของข้าราชการ หรือเจ้าพนักงานของรัฐ ในเมื่อผลจากการกระทำนั้นอาจจะกระทบต่อการดำรงชีวิตของตน (มาตรา 48 ทวิ)

(3) การรับรองสิทธิของบุคคลในการประกอบอาชีพ และการแข่งขันเสรีอย่างเป็นธรรม ซึ่งบัญญัติไว้เป็นครั้งแรก โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 เพื่อรับรองและสนับสนุนระบบการค้าเสรี (มาตรา 48 เบญจ)

(4) การขยายสิทธิในการเลือกตั้ง ด้วยการกำหนดให้ประชาชนผู้มีอายุ 18 ปีบริบูรณ์ มีสิทธิในการเลือกตั้งเป็นครั้งแรก (มาตรา 109 (2)) จากเดิมที่ให้ประชาชนที่มีอายุ 20 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปเท่านั้นที่จะมีสิทธิเลือกตั้ง

การรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยจะบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนไว้ในสองลักษณะด้วยกันคือ การรับรองอย่างสมบูรณ์หรือสัมบูรณ์หรือเด็ดขาด (absolute) กล่าวคือ โดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ และการรับรองอย่างสัมพัทธ์หรือสัมพัทธ์ (relative) กล่าวคือ รัฐสงวนไว้ซึ่งอำนาจในอันที่จะจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพนั้นในภายหลังได้

เมื่อผู้เขียนได้วิเคราะห์ถึงลักษณะการรับรองสิทธิและเสรีภาพของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้ง 2 ฉบับข้างต้นพบว่า การรับรองเสรีภาพทางศาสนาเป็นการรับรองอย่างสัมบูรณ์ (absolute) ส่วนเสรีภาพประเภทอื่นๆ ล้วนเป็นการรับรองไว้อย่างสัมพัทธ์ (relative) แทบทั้งสิ้น โดยเป็นการรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้อย่างกว้างๆ ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ รัฐสามารถตรากฎหมายลำดับรองออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ในทุกกรณี ด้วยเหตุนี้การรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจึงไม่อาจเกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ และการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพนั้นยังไม่ครอบคลุมทุกด้าน อีกทั้งยังไม่มี การกำหนดหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอีกด้วย

3.3.4 สภาพการเมืองในระบบประชาธิปไตยโดยผู้แทน : จุดเริ่มต้นของแนวความคิดในการปฏิรูปการเมือง

#### 3.3.4.1 รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ กับการทุจริต 10 โครงการ

รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้เข้าบริหารประเทศโดยมีการแถลงนโยบายการบริหารประเทศต่อรัฐบาลในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญครั้งที่ 2/2531 เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ.2531 โดยไม่มีการขอมติความไว้วางใจ

ในช่วงที่พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นช่วงที่นโยบายต่างประเทศของไทย และการพัฒนาอุตสาหกรรมเจริญรุ่งเรืองเป็นอย่างมาก เนื่องจากพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นผู้ที่มีความชำนาญในสองเรื่องนี้เป็นอย่างมาก อีกทั้งการดำเนินนโยบายการเปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีผลต่อการสร้างสันติภาพในประเทศกัมพูชาในเวลาต่อมา

นอกจากนี้พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ยังได้ใช้ต้นทุนทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์วางรากฐานไว้อย่างมั่นคงมาต่อยอดให้เศรษฐกิจเติบโตอย่างร้อนแรงได้ โดยได้ผลักดันเศรษฐกิจของไทยในเติบโตสูงสุดในโลกถึงสองปีซ้อน ความร้อนแรงของเศรษฐกิจดังกล่าวทำให้ตลาดหุ้นและอสังหาริมทรัพย์เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วและก่อให้เกิดเศรษฐกิจใหม่ขึ้นมามากมายในสังคมไทย อย่างไรก็ตามการพุ่งทะยานทางเศรษฐกิจอย่างไรการควบคุมที่เพียงพอได้กลายมาเป็นจุดเริ่มต้นของภาวะฟองสบู่ในเวลาต่อมา

ขณะเดียวกันภาวะการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจดังกล่าวได้นำไปสู่การแสวงหาประโยชน์ในภาคธุรกิจ<sup>181</sup> การบริหารงานของพลเอกชาติชายมีภาพพจน์ติดลบอย่างมากในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน และแม้ว่าจะมีการเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลเป็นจำนวนมากและหลายครั้งในช่วงรัฐบาลชาติชายก็ตาม แต่ทุกครั้งผลของการลงมติรัฐบาลจะเป็นฝ่ายชนะคะแนนเสียง และแม้ว่าจะมีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี ยังปรากฏว่ารัฐมนตรีผู้ที่มีข่าวอื้อฉาวในเรื่องทุจริตคอร์รัปชันหลายคนยังคงอยู่ในตำแหน่งสำคัญๆ ได้เช่นเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปี พ.ศ.2533 ได้มีผู้ตั้งข้อสงสัยในโครงการใหญ่ๆ ที่มีการทุจริตคอร์รัปชันกันถึง 10 โครงการหรือที่เรียกกันว่า 10 บุปเฟตคาบิเนต ซึ่งมีดังนี้<sup>182</sup>

1. โครงการขยายหมายเลขโทรศัพท์ทั่วประเทศ มูลค่าหนึ่งแสนห้าหมื่นล้านบาท โครงการนี้จัดว่ามีมูลค่าของงานสูงที่สุดที่ผ่านการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งโครงการดังกล่าวนี้เริ่มต้นขึ้นเมื่อต้นปี พ.ศ.2533 คณะกรรมการบริหารองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ได้เชิญชวนให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนอย่างเป็นทางการในโครงการนี้ โดยมีผู้สนใจเสนอเงื่อนไขมาจำนวน 5 ราย แต่ในที่สุดคณะกรรมการบริหารองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้ตัดสินใจอนุมัติให้บริษัทเครือเจริญโภคภัณฑ์หรือซีพี เป็นผู้ได้รับสัมปทานเพื่อดำเนินการในโครงการนี้ทั่วประเทศเพียงผู้เดียว

ประเด็นที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างมากคือ อำนาจในการอนุมัติโครงการนี้ เนื่องจากรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบได้ดำเนินการทุกขั้นตอนจนเสร็จสิ้นแล้ว โดยไม่มีการนำมาหารือกับ

<sup>181</sup> สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมือง การปกครองไทย : ยุคเผด็จการ – ยุคปฏิรูป, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2548), หน้า 563-564.

<sup>182</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 28, ฉบับที่ 7 (4 เมษายน 2534), หน้า 7-8.

คณะรัฐมนตรีแต่อย่างใด และการนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเป็นไปเพื่อให้รับทราบเท่านั้น ทั้งนี้ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยอ้างว่ามีกฎหมายบัญญัติไว้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการบริหาร และ ทศท. ได้ดำเนินการตามที่กฎหมายระบุไว้ แต่การคัดค้านในเรื่องนี้ โดยเฉพาะจากรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลนั้นติดใจที่การนำเสนอโครงการขนาดใหญ่ ซึ่งมีมูลค่าของงานเป็นจำนวนนับแสนล้านบาทนั้น ทำไมไม่มีการนำเสนอเข้ามาหารือกันในคณะรัฐมนตรี

2. โครงการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน มูลค่าหกหมื่นล้านบาท โครงการนี้คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้ บริษัท ลาวาลิน อินเตอร์เนชั่นแนล (แคนาดา) เป็นผู้รับสัมปทานในการดำเนินการ

ประเด็นที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์คือ ข้อสงสัยที่ว่าโครงการดังกล่าวจะเอื้ออำนวยประโยชน์แก่ประชาชนโดยแท้จริงสักเพียงไร ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากเงื่อนไขต่างๆ ที่ได้มีการตกลงกัน ดูเหมือนว่าประเทศไทยจะตกอยู่ในฐานะเสียเปรียบบริษัท ลาวาลินแทบทุกด้าน ซึ่งโครงการนี้จะอยู่ในลักษณะของการร่วมลงทุน โดยรัฐบาลไทยจะลงทุนในวงเงินจำนวน 25% ของมูลค่าโครงการทั้งหมด ซึ่งเท่ากับ 44,000 ล้านบาท ต่อมาได้เพิ่มขึ้นเป็น 60,000 ล้านบาท ในส่วนที่เหลือบริษัทเป็นผู้ลงทุน โดยจัดหาแหล่งเงินกู้สนับสนุนจากทั้งในและนอกประเทศ โครงการนี้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์มาตั้งแต่กระบวนการตัดสินใจขาดประเด็นของทางเทคนิค รวมถึงเงินลี้กลับมูลค่า 10% ของโครงการ

3. โครงการดาวเทียมสื่อสาร มูลค่า 4,000 ล้านบาท โครงการนี้เป็นอีกโครงการหนึ่งซึ่งค้างมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2528 การเปิดประมูลได้ผ่านพ้นไปหลายครั้งโดยไม่อาจหาข้อยุติได้ จนกระทั่งเข้าสู่รัฐบาลพลเอกชาติชาย ได้มีการเปิดประมูลใหม่อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นการชงชิงสัมปทานระหว่างบริษัท วาเคไทย (ประเทศไทย) กับกลุ่มชินวัตรคอมพิวเตอร์ ซึ่งมีประธานบริษัทเป็นผู้สนิทชิดเชื้อกับรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลหลายคน แม้ว่าบริษัท วาเคไทย จะยื่นเงื่อนไขพิเศษโดยให้รัฐสามารถใช้ช่องสัญญาณดาวเทียมโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งสิ้น แต่ปรากฏว่ากลุ่มบริษัทชินวัตรคอมพิวเตอร์กลับได้รับสัมปทานดำเนินโครงการดังกล่าวไปในที่สุด ทำให้มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างรุนแรงและกว้างขวาง

4. การแก้ไขสัญญาโทรศัพท์ชนช่อง 3 โดยรัฐยอมลดผลประโยชน์ตอบแทนที่รัฐพึงได้รับในกลางปี พ.ศ.2532 รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อสมท.) ได้เสนอเรื่องการขอแก้ไขสัญญาว่าร่วมดำเนินการโทรศัพท์ชนระหว่าง อสมท. กับ บริษัท บางกอกอินเตอร์เทนเมนต์ ในการดำเนินกิจการโทรศัพท์ชนช่อง 3

ประเด็นของการแก้ไขสัญญาที่มีการวิพากษ์วิจารณ์กันมากที่สุดคือ การกำหนดค่าตอบแทนตายตัวที่ช่อง 3 จะต้องจ่ายให้กับ อสมท. แทนรูปแบบการกำหนดค่าตอบแทนเดิมจาก 6.5% ของรายได้ทั้งหมดโดยยังไม่หักค่าใช้จ่าย ประเด็นนี้ก่อให้เกิดคำถามขึ้นมาว่า หากเวลาต่อไปในอนาคตบริษัท ผู้ดำเนินกิจการโทรทัศน์ดังกล่าวสามารถทำรายได้เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้โดยไม่มีอัตราควบคุม 6.5% มากำกับ ผลประโยชน์ที่ อสมท. ต้องสูญเสียไปใครจะเป็นผู้รับผิดชอบ ทั้งนี้ เงื่อนไขดังกล่าวจะต้องมีระยะเวลายาวนานต่อไปอีกถึง 30 ปี ซึ่งเป็นผลมาจากการแก้ไขสัญญา โดยต่ออายุสัญญาจากเดิมที่กำหนดไว้ 20 ปี ออกไปเป็น 30 ปี และในที่สุดคณะรัฐมนตรียังยินยอมผ่านความเห็นชอบตามที่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบเสนอ นอกจากนี้ คณะกรรมการบริหาร อสมท. ยังเปิดโอกาสให้บริษัทดังกล่าวขยายเครือข่ายได้เพิ่มอีก 9 แห่ง เพื่อให้ครบ 30 แห่งทั่วประเทศ ทั้งๆ ที่คณะรัฐมนตรีไม่ได้มีการระบุไว้แม้แต่น้อย

5. การแก้ไขสัญญากับบริษัท ลิตเติลดัก เมื่อคณะกรรมการบริหาร อสมท. ได้เชิญบริษัท ลิตเติลดัก ที่มีเจ้าของบริษัทฯ มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ อสมท. เข้ามาซื้อเวลาในช่วงข่าวตลอดปี โดยมีการกำหนดไว้ในสัญญากับบริษัทฯ นี้ว่า จะต้องนำหนังสือคำประกันของธนาคารในวงเงิน 12,967,000 บาท มาวางภายในวันที่ 31 มกราคม พ.ศ.2532 แต่แล้วปรากฏว่ามีกระแสข่าวระบุดังกล่าวของการขาดทุนของการดำเนินการตามสัญญา ซึ่งผ่านพ้นไปไม่ถึง 1 เดือนของบริษัท ลิตเติลดัก และบริษัทฯ นี้ไม่สามารถนำเงินมาวางคำประกันได้ตามจำนวนที่กำหนดไว้ตามสัญญา ในวันที่ 25 มกราคม พ.ศ.2532 ผู้อำนวยการ อสมท. ได้บอกเลิกสัญญากับบริษัทฯ ดังกล่าว เป็นผลให้ อสมท. ไม่สามารถฟ้องเรียกค่าเสียหายจากบริษัทนี้ตามสัญญา ทำให้รัฐสูญเสียเงินไปถึง 206 ล้านบาท ถึงแม้รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ อสมท. จะอ้างว่าการยกเลิกสัญญาเช่นนี้จะเอื้อประโยชน์แก่ อสมท. มากกว่าก็ตาม แต่ในที่สุดคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือ ปปป. ได้มีมติสรุปผลการสอบสวนกรณีดังกล่าวที่มูลความผิดของผู้อำนวยการ อสมท. ว่ามีความผิดทั้งทางแพ่งทางวินัย และทางอาญา จากการบอกเลิกสัญญาเช่นนี้ แต่เมื่อส่งเรื่องให้คณะกรรมการบริหาร อสมท. พิจารณากลับถูกส่งเรื่องกลับมาพร้อมกับระบุว่าผู้อำนวยการ อสมท. ไม่มีความผิด จนในที่สุด ปปป. ได้ส่งเรื่องให้นายกรัฐมนตรีชี้ขาด แต่เรื่องถูกปล่อยให้เงียบหายไปจนดูเหมือนว่าจะไม่มีการดำเนินคดีหรือดำเนินการใดๆ

6. การอนุมัติให้สัมปทานบริษัท ไอบีซี ดำเนินกิจการเคเบิลทีวี หรือ โทรทัศน์ทางสาย โดยไม่มีการประมูล รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกำกับดูแล อสมท. ในฐานะประธานกรรมการบริหาร อสมท. ได้อนุมัติให้สัมปทานแก่ บริษัท อินเตอร์เนชั่นแนล บรอดแคสติง คอร์ปอเรชั่น หรือไอบี



ซี ดำเนินกิจการโทรทัศน์ทางสาย หรือเคเบิลทีวี ได้โดยไม่ต้องมีการประมูล ทั้งนี้ บริษัทดังกล่าวจะต้องจ่ายค่าตอบแทนให้กับ อสมท. เพียงปีละ 10 ล้านบาทเท่านั้น

ประเด็นนี้จึงถูกพรรคฝ่ายค้านหลายคนนำไปโจมตีในระหว่างเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลทั้งคณะ เมื่อกลางปี พ.ศ.2533 แม้ว่ารัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ อสมท. จะอ้างว่าเงื่อนไขของไอบีซีนั้นเอื้อประโยชน์ให้กับ อสมท. อย่างเห็นได้ชัดและเป็นจำนวนที่แน่นอนก็ตาม แต่เมื่อสมาชิกพรรคฝ่ายค้านผู้หนึ่งกล่าวท้าทายว่า "หากเปิดการประมูลอย่างเป็นทางการ จะให้ค่าตอบแทนมากกว่าบริษัทไอบีซี ถึง 10 เท่าจะยอมรับหรือไม่" ซึ่งไม่ได้รับคำตอบจากรัฐมนตรีผู้นั้นอย่างชัดเจน และที่สำคัญบริษัทไอบีซีก็ดำเนินการโดยบริษัทชินวัตรคอมพิวเตอร์ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่าความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ อสมท. ผู้นี้อีกด้วย

7. กรณีการเปิดป่า จากกรณีที่บริษัทสวนป่ากิตติซึ่งมีกรรมการผู้จัดการเป็นวุฒิสมาชิก และมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐมนตรีที่รับผิดชอบทางด้านนี้ผู้หนึ่งในรัฐบาลพลเอกชาติชาย ได้ทำการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแควระบบ-สี่ัค อ.สามชัยเขต จ.ฉะเชิงเทรา มีการเซ็นหนังสืออนุมัติจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ให้บริษัทสวนป่ากิตติเข้าดำเนินการได้โดยทำการขับไล่ประชาชนที่ทำกินอยู่พื้นที่ดังกล่าวออกไป กรณีดังกล่าวจึงถูกพรรคฝ่ายค้านโจมตีในระหว่างการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลทั้งคณะเมื่อกลางปี พ.ศ.2533 และเรื่องยังโยงไปถึงการมีบ้านพักของรัฐมนตรีผู้หนึ่งตั้งอยู่บนภูเขา ซึ่งไม่สามารถออกเอกสารสิทธิใดๆ ได้ตามกฎหมาย

8. การอนุมัติให้ธนาคารต่างประเทศเข้ามาเปิดสาขาในประเทศไทย รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในเรื่องนี้ซึ่งเคยถูกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยื่นร้อง ปปป. ให้ทำการสอบสวนอันเนื่องมาจากเกิดสภาพความร่ำรวยอย่างผิดปกติได้เซ็นต่อนุมัติให้ธนาคารต่างประเทศมาเปิดสาขาในประเทศไทยได้ แม้ว่าจะมีกระแสการต่อต้านจากธนาคารพาณิชย์ในประเทศอย่างรุนแรงก็ตาม และในการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลทั้งคณะเมื่อกลางปี พ.ศ.2533 ยังมีการระบุว่าจากกรณีดังกล่าวมีการได้เสียผลประโยชน์เป็นจำนวนเงินหลายพันล้านบาท

9. การซื้อโรงไฟฟ้าจากสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยไม่ต้องผ่านการประมูลในกลางปี พ.ศ.2532 ขณะที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยกำลังมีโครงการขยายและจัดสร้างโรงไฟฟ้าเพิ่มเติมที่โรงไฟฟ้าแม่เมาะ จ.ลำปาง รัฐมนตรีที่รับผิดชอบการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในขณะนั้นได้เตรียมเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี โดยอาศัยการติดต่อเป็นการส่วนตัวจากหน่วยงานรัฐวิสาหกิจสาธารณรัฐประชาชนจีนในระดับมณฑล ซึ่งเสนอขายโรงไฟฟ้า

พลังความร้อนที่ใช้ลิแกไนท์เป็นเชื้อเพลิงในรูปของรัฐต่อรัฐ โดยไม่ต้องผ่านการประมูลมูลค่าประมาณพันล้านบาท แต่เนื่องจากปราศจากข้อมูลสนับสนุนประกอบกับกระแสคัดค้านจากหลายฝ่าย จึงได้ถอนเรื่องออกจากวาระการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และส่งเรื่องให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยพิจารณาจนกระทั่งเกิดความขัดแย้งกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ และมีการปลดคณะกรรมการบริหารการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ในที่สุดรัฐมนตรีผู้นี้ต้องพ้นจากหน้าที่กำกับดูแลรับผิดชอบการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ไป

10. การซื้อเครื่องบินโบอิง 777 จำนวน 12 ลำ มูลค่า 300,000 ล้านบาท ปลายเดือนมกราคม พ.ศ.2534 บริษัทการบินไทยในสังกัดกระทรวงคมนาคมเตรียมแผนการและโครงการที่จะจัดซื้อเครื่องบินโบอิง 777 รุ่นล่าสุดเพิ่มขึ้นอีกจำนวน 12 ลำ โดยใช้งบประมาณกว่า 300,000 ล้านบาท แต่ยังไม่เสร็จสิ้นขั้นตอนการดำเนินการก็ถูกรัฐประหารในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 เสียก่อน

การทุจริตคอร์รัปชันอย่างมากของรัฐบาลชุดนี้ภายในระยะเวลาไม่ถึงสองปีก่อให้เกิดผลเสียและภาวะคลอนแคลนต่อสถานการณ์ของรัฐบาลในเวลาต่อมา นอกจากการมีภาพพจน์ติดลบในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันแล้ว รัฐบาลชาติชายยังมีความขัดแย้งกับนายทหาร จปร.5 อีกด้วย ซึ่งความขัดแย้งดังกล่าวได้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น แม้ว่าจะมีกระแสเรียกร้องให้ปรับคณะรัฐมนตรีเพื่อลดความขัดแย้ง แต่การปรับคณะรัฐมนตรีดังกล่าวกลับสร้างความไม่พอใจให้แก่กองทัพมากขึ้นไปอีก ในที่สุดวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ นายของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ได้ทำการปฏิวัติโค่นล้มรัฐบาลของพลเอกชาติชาย

3.3.4.2 รัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร กับการไม่ยอมรับบุคคลภายนอกมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี : เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ

เหตุการณ์พฤษภาทมิฬสืบเนื่องมาจากคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติภายใต้การนำของ พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ เข้ายึดอำนาจจากรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ จากการกล่าวหาการทุจริตคอร์รัปชันของรัฐมนตรีที่มาจากนักการเมือง การกระทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2535 นั้น ไม่ได้รับการต่อต้านจากประชาชนแต่อย่างใด ทั้งนี้ เป็นเพราะประชาชนเองก็ไม่พอใจในการทุจริตคอร์รัปชันของรัฐบาลชุดนี้เป็นอย่างมาก และเมื่อคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ แต่งตั้งให้นายอานันท์ ปันยารชุน เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีภายใต้ธรรมนูญการปกครอง พ.ศ.2534 นั้นย่อมเป็นการแสดงว่าคณะรักษาความสงบเรียบร้อย

แห่งชาติไม่ได้มีความประสงค์ที่จะใช้กำลังเพื่อที่จะครอบครองอำนาจต่อไป แต่เมื่อภายหลังพิจารณาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 แล้วแสดงให้เห็นถึงความต้องการสืบทอดอำนาจทางการเมืองของคนะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ที่กำหนดกลไกในรัฐธรรมนูญเพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกสามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ จึงเกิดการต่อต้านจากประชาชน

เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2534 เกิดขึ้นภายใต้อิทธิพลของสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ และร่างโดยยึดแนวทางตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2521 จึงมีหลักการกึ่งประชาธิปไตยอันเป็นการประนีประนอมทางความคิดระหว่างแนวคิดอำนาจนิยมและเสรีนิยม โดยการเปิดช่องให้นายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการให้อำนาจวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งมีอำนาจทัดเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีหน้าซ้ำในช่วงบทเฉพาะกาลดังกล่าว ยังกำหนดให้ประธานรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นวุฒิสมาชิกชุดแรกตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จากพฤติกรรมดังกล่าวทำให้เข้าใจได้ว่าสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติต้องการใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ในการสืบทอดอำนาจทางการเมืองของกลุ่มตน โดยใช้วุฒิสมาชิกและบทเฉพาะกาลเป็นเครื่องมือในการสืบทอดอำนาจของตนต่อไป จึงเกิดการต่อต้านการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ พล.อ.สุจินดา คราประยูร และต้องการให้เกิดการแก้ไขบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับแนวคิดเสรีนิยมและมีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น

เหตุการณ์พฤษภาทมิฬอันมีสาเหตุมาจากการต่อต้านการเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ พล.อ.สุจินดา คราประยูร นั้นถือได้ว่าเป็นการจุดกระแสความคิดในการต่อต้านกลุ่มอำนาจนิยมและผลักดันกลุ่มนี้ให้ออกไปจากอำนาจการเมืองโดยถาวร โดยการหันมาให้ความสำคัญกับรัฐธรรมนูญ ในฐานะที่เป็นกติกาในการกำหนดโครงสร้างการปกครองและการจัดองค์กรในการบริหารของรัฐ เพราะในอดีตที่ผ่านมารัฐธรรมนูญเกิดจากผู้มีอำนาจ โดยที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมแต่ประการใด ดังนั้นรัฐธรรมนูญของประเทศไทยจึงกลายเป็นเครื่องมือในการรักษาและสืบทอดอำนาจของผู้มีอำนาจ และเปลี่ยนจากการได้อำนาจมาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (โดยการปฏิวัติรัฐประหาร) มาเป็นอำนาจที่ชอบด้วยกฎหมายโดยการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

### 3.3.4.3 รัฐบาลนายชวน หลีกภัย กับความไม่โปร่งใสในการแจกเอกสารสิทธิ์

สปก.4-01

ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ซึ่งมีสาเหตุมาจากการคัดค้านนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นบุคคลภายนอก นายอาทิตย์ อุไรรัตน์ ประธานสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้นได้ตัดสินใจเสนอแต่งตั้งให้นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรีสมัยที่ 2 ในการนี้รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ 4 ฉบับ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น ประกาศยุบสภาและกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 13 กันยายน พ.ศ.2535 ผลการเลือกตั้งครั้งนี้ปรากฏว่า พรรคประชาธิปัตย์ ได้ 79 เสียง พรรคชาติไทย ได้ 77 เสียง พรรคชาติพัฒนา ได้ 60 เสียง พรรคความหวังใหม่ ได้ 51 เสียง พรรคพลังธรรม ได้ 47 เสียง พรรคกิจสังคม ได้ 22 เสียง พรรคเอกภาพ ได้ 8 เสียง พรรคเสรีธรรม ได้ 8 เสียง พรรคมวลชน ได้ 4 เสียง พรรคประชากรไทย ได้ 3 เสียง และพรรคราษฎรได้ 1 เสียง

เนื่องจากพรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรคที่ได้รับเลือกตั้งสูงสุดแต่ไม่ถึงกึ่งหนึ่ง จึงทำหน้าที่เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลผสม ประกอบด้วย 5 พรรค ได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคความหวังใหม่ พรรคพลังธรรม พรรคเอกภาพ และพรรคกิจสังคม ทำให้รัฐบาลมีเสียงสนับสนุนทั้งหมด 207 เสียง โดยมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ระหว่างที่นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2538 ซึ่งเกิดจากความต้องการของประชาชน นักวิชาการ นักการเมืองและสื่อมวลชนที่ร่วมกันเคลื่อนไหวเรียกร้อง ซึ่งปรากฏสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2538 ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น

หลังการบริหารประเทศได้เพียงปีเศษ รัฐบาลผสมของนายชวน หลีกภัย ต้องประสบกับปัญหาความขัดแย้งของพรรคร่วมรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นกรณีพรรคกิจสังคมที่นายมนตรี พงษ์พานิช หัวหน้าพรรคกิจสังคมได้ตกลงกับหัวหน้าพรรคฝ่ายค้านในการยุบพรรคฝ่ายค้านทั้งหมดรวมเข้ากับพรรคกิจสังคม เพื่อที่พรรคกิจสังคมจะได้เป็นพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุดและจะได้มีสิทธิอ้างความชอบธรรมในการจัดตั้งรัฐบาล หรือกรณีพรรคความหวังใหม่ที่มีกลุ่มภายในพรรคหลายกลุ่ม โดยกลุ่มของนายอานวย วีรวรรณ ซึ่งเป็นกลุ่มหนึ่งในพรรคได้ลาออกจากตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีและสมาชิกพรรคความหวังใหม่ เพื่อไปก่อตั้งพรรคนำไทย เพื่อเสนอตนเป็นนายกรัฐมนตรีในการเลือกตั้งครั้งต่อไป หรือกรณีพรรค

พลังธรรมก็มีความขัดแย้งภายในพรรคเช่นกัน อันเนื่องมาจากการให้บุคคลภายนอกซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกพรรคดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในโควตาของพรรค ทำให้สมาชิกพรรคหลายคนไม่พอใจ

ต่อมาในเดือนธันวาคม พ.ศ.2537 พรรคความหวังใหม่ได้ถอนตัวจากการร่วมรัฐบาล เพราะ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ หัวหน้าพรรคและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้เสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534 ในมาตรา 198 และมาตรา 199 ว่าด้วยเรื่องการกระจายอำนาจ เพื่อส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แต่การแก้ไขรัฐธรรมนูญไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากความเห็นไม่ตรงกับพรรคร่วมรัฐบาลอื่น

การปรับคณะรัฐมนตรีครั้งใหม่ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้นำพรรคชาติพัฒนา เข้าร่วมรัฐบาล ขณะเดียวกันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนุ่มจากหลายพรรคการเมืองจำนวน 16 คน ได้รวมตัวกันและเรียกตัวเองว่า กลุ่ม 16 ได้ประสานงานร่วมมือกันอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สำคัญได้แก่ ว่าที่ร้อยตรีไพโรจน์ สุวรรณฉวี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา สังกัดพรรคชาติพัฒนา และนายเนวิน ชิดชอบ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดบุรีรัมย์ สังกัดพรรคชาติไทย ทั้งนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของกลุ่ม 16 ได้แสดงความคิดเห็นทางการเมืองหลายครั้งในนามของกลุ่มแทนที่จะกระทำในนามของพรรค โดยเฉพาะในช่วงปลายปี พ.ศ.2537 จนกระทั่งต้นปี พ.ศ.2538 โดยกลุ่ม 16 ได้เป็นแกนนำในการโจมตีข้อบกพร่องในการดำเนินงานของรัฐบาลเรื่องปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยนำเสนอข้อเท็จจริงให้ประชาชนทราบ ในขณะที่พรรคชาติพัฒนายังไม่ได้ร่วมรัฐบาล แต่เมื่อพรรคชาติพัฒนาร่วมรัฐบาลแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่ม 16 ที่สังกัดพรรคชาติพัฒนา คือ ว่าที่ร้อยตรีไพโรจน์ สุวรรณฉวี ยังคงเดินทางในการเปิดโปงเรื่องการปฏิรูปที่ดินต่อไป โดยได้เปิดเผยข้อมูลแก่สื่อมวลชนถึงข้อผิดพลาดของรัฐบาลในการแจกที่ดินของรัฐให้แก่ประชาชน บางคนอย่างไม่ถูกต้องตรงตามหลักเกณฑ์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อาทิเช่น มีบุคคลบางคนที่มีไร่เกษตรกรได้รับแจกที่ดินตามโครงการนี้ และที่ดินบางส่วนที่ได้แจกไปแล้วเหมาะสมสำหรับการสร้างที่พักตากอากาศมากกว่าใช้ในการเกษตรกรรม เป็นต้น

จนกระทั่งเดือน ธันวาคม พ.ศ.2537 นายบรรหาร ศิลปอาชา หัวหน้าพรรคชาติไทย ผู้นำพรรคฝ่ายค้านในสภาได้ยื่นญัตติขออภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลทั้งคณะ โดยมีพรรคความหวังใหม่ที่เพิ่งออกจากการร่วมรัฐบาลร่วมลงนามในคำขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจด้วย

ทั้งนี้ นายมารุต บุณนาศ ประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้บรรจุญัตติการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลในสมัยการประชุมสภาเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2538

ก่อนถึงวันอภิปรายไม่ไว้วางใจ ว่าที่ร้อยตรีไพโรจน์ สุวรรณฉวี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคชาติพัฒนา ยังคงเดินหน้าหาหลักฐานความไม่ชอบมาพากลในการออกเอกสารสิทธิ สปก. 4-01 นี้ต่อไป โดยที่พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติพัฒนาไม่สามารถยับยั้งได้ ประกอบกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายคนของพรรคพลังธรรม เกิดการขัดแย้งกับหัวหน้าพรรคของตนได้แสดงท่าทีว่าจะไม่ลงมติให้ฝ่ายรัฐบาลในการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลของฝ่ายค้าน อีกทั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตีความออกมาว่า เอกสารสิทธิ สปก.4-01 จะออกให้ได้เฉพาะเกษตรกรผู้ยากจนเท่านั้น แต่ปรากฏว่ามีผู้รับเอกสารสิทธิ สปก. 4-01 บางกลุ่มไม่ใช่เกษตรกร

สำหรับการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลระหว่างวันที่ 16 และ 17 พฤษภาคม พ.ศ.2538 คณะกรรมการบริหารของพรรคพลังธรรมได้มีมติว่าฝ่ายรัฐบาลตอบข้อกล่าวหาของฝ่ายค้านไม่ชัดเจน จึงเห็นควรงดออกเสียงให้รัฐบาล ส่งผลให้เสียงสนับสนุนรัฐบาลในส่วนของพรรคพลังธรรมซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลหายไปถึง 47 เสียง เหลือเพียง 155 เสียง ขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของกลุ่ม 16 ที่สังกัดพรรคร่วมรัฐบาลประกาศว่าจะไม่ยกมือสนับสนุนรัฐบาลด้วย จึงเป็นเหตุให้นายชวน หลีกภัย ตัดสินใจประกาศยุบสภาในที่สุดก่อนการลงมติ

จากสภาพการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความไร้เสถียรภาพของรัฐบาลผสม อีกทั้งพรรคการเมืองไม่สามารถควบคุมสมาชิกพรรคได้ ดังเช่น กรณีของพรรคชาติพัฒนาที่ไม่สามารถควบคุมสมาชิกพรรคของตนได้

#### 3.3.4.4 รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา กับการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบของรัฐมนตรี

ท่ามกลางกระแสตกต่ำของพรรคประชาธิปัตย์จากกรณีความไม่โปร่งใสในการแจกเอกสารสิทธิ สปก.4-01 จนกระทั่งมีการยุบสภาและมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ.2538 ผลจากการเลือกตั้งทั่วไปปรากฏว่า พรรคชาติไทย ได้ 82 ที่นั่ง พรรคประชาธิปัตย์ ได้ 86 ที่นั่ง พรรคชาติพัฒนา ได้ 63 ที่นั่ง พรรคความหวังใหม่ ได้ 57 ที่นั่ง พรรคพลังธรรม ได้ 23 ที่นั่ง พรรคกิจสังคม ได้ 22 ที่นั่ง พรรคประชากรไทยและพรรคนำ

ไทย ได้ 18 ที่นั่ง พรรคเสรีธรรม ได้ 11 ที่นั่ง พรรคเอกภาพ ได้ 8 ที่นั่ง และพรรคมวลชน ได้ 3 ที่นั่ง เมื่อพรรคชาติไทยได้รับเลือกมาเป็นอันดับหนึ่งจึงเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล

อนึ่ง การเลือกตั้งในครั้งนี้อาจกล่าวได้ว่ามีการซื้อเสียงกันเป็นจำนวนมาก มีการจับการซื้อเสียงได้ที่จังหวัดบุรีรัมย์

นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรีได้เข้าบริหารประเทศเมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ.2538 และมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ.2538 รัฐบาลบริหารเป็นรัฐบาลผสมประกอบด้วยพรรคการเมือง 7 พรรค ได้แก่ พรรคชาติไทย พรรคความหวังใหม่ พรรคกิจสังคม พรรคพลังธรรม พรรคประชากรไทย พรรคนำไทย และพรรคมวลชน มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 233 คน จากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 391 คน นับได้ว่าเป็นรัฐบาลผสมที่มีเสียงค่อนข้างมาก ซึ่งน่าจะส่งผลให้รัฐบาลมีเสถียรภาพพอสมควร

ส่วนพรรคที่ทำหน้าที่ฝ่ายค้าน ได้แก่ พรรคประชาธิปไตย พรรคชาติพัฒนา พรรคเสรีธรรม และพรรคเอกภาพ โดยมีนายชวน หลีกภัย ทำหน้าที่เป็นผู้นำฝ่ายค้าน

อย่างไรก็ดี การจัดตั้งรัฐบาลผสมของนายบรรหาร ศิลปอาชา ปรากฏความยุ่งยากตั้งแต่ในการจัดตั้งคณะรัฐมนตรี เนื่องจากการต่อรองตำแหน่งสำคัญในคณะรัฐมนตรี<sup>183</sup> และเมื่อรายชื่อคณะรัฐมนตรีปรากฏต่อสาธารณชน รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ต้องเผชิญกับการวิจารณ์ถึงความไม่เหมาะสมในการคัดเลือกผู้มาดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากมีบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่ามีความไม่ชอบมาพากลในการเลือกตั้ง และไม่มีความรู้ความสามารถในการบริหารประเทศเข้ามาเป็นรัฐมนตรี รัฐบาลชุดนี้ได้รับฉายาจากสื่อมวลชนว่าเป็นรัฐบาลต่างตอบแทน หรือคณะรัฐมนตรี<sup>184</sup>

<sup>183</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก สัญลักษณ์ เทียมถนอม, บรรหาร ศิลปอาชา กับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติใหม่, 2547), หน้า 30- 31.

<sup>184</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก จิรวัดณ์ รจนาวรรณ, ยอดนักการเมือง, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วรรณสาส์น, 2547), หน้า 104 และ 361.

ในวันพุธที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ.2538 นายบรรหาร ศิลปอาชา ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติ รัฐบาลชุดนี้มีนโยบายสำคัญอยู่ที่การสนับสนุนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช 2538 มาตรา 211 เพื่อให้เกิดการปฏิรูปการเมือง ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยและองค์กรประชาธิปไตยอื่นๆ โดยนโยบายนี้นายบรรหาร ได้นำมาใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมา

รัฐบาลภายใต้การนำของนายบรรหาร บริหารงานมาได้ 8 เดือนเศษ พรรคร่วมฝ่ายค้านได้ยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลต่อ นาย บุญเอื้อ ประเสริฐสุวรรณ ประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 9 เมษายน พ.ศ.2539 โดยให้เหตุผลในการยื่นญัตติว่า<sup>185</sup> ".....การบริหารราชการแผ่นดินไร้ประสิทธิภาพ ไม่เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อสภา ขาดความรู้ความสามารถ วิจาร์ณญาณ จริยธรรมและความชอบธรรม ทั้งยังมีการกระทำไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีความประพฤติฉ้อฉล ยึดประโยชน์ของตนและพวกพ้องมากกว่าของประชาชน ไม่สมควรที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต่อไป พฤติกรรมดังกล่าวสร้างความเสียหายต่อประเทศชาติ และกระทบกระเทือนความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างกว้างขวาง....."

สำหรับการอภิปรายในครั้งนี้<sup>186</sup> แม้ว่าพรรคร่วมฝ่ายค้านจะกำหนดรายชื่อรัฐมนตรีไว้ถึง 10 คน แต่เป้าหมายหลักของพรรคร่วมฝ่ายค้านอยู่ที่รัฐมนตรี 3 คน คือนายสุชาติ ตันเจริญ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย จากการออกเอกสาร นส.3 ก. บนเกาะเสม็ดให้ครอบครัวตันเจริญ จำนวน 28 ฉบับ เนื้อที่ 481 ไร่ ซึ่งได้มาหลังจากที่นายสุชาติ ตันเจริญ ได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ.2538 เพียงเดือนเศษ ขณะที่ราษฎรอื่นๆ ของ นส. 3 ก. มานานนับสิบปี นอกจากนี้ยังมีการออก นส.3 ก. ให้กับที่ดินในจังหวัดหนองคายอย่างไม่ถูกต้อง โดยมีเจ้าหน้าที่กรมที่ดินร่วมมือด้วย และประเด็นที่นายสุชาติ ตันเจริญ ถูกพรรคร่วมฝ่ายค้านอภิปรายอย่างหนักคือกรณีเข้าไปพัวพันกับ

<sup>185</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ฉบับวันอาทิตย์ที่ 21-27 เมษายน พ.ศ.2539 ปีที่ 42 ฉบับที่ 47, หน้า 16.

<sup>186</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ฉบับวันอาทิตย์ที่ 21-27 เมษายน พ.ศ.2539 ปีที่ 42 ฉบับที่ 47, หน้า 16-17. และสยามจดหมายเหตุ บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ ปีที่ 21 ฉบับที่ 19 ประจำวันที่ 10-16 พฤษภาคม พ.ศ.2539, หน้า 506-507.



การกู้เงินจากธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การซึ่งกำลังมีปัญหาการทุจริตในการบริหารงานอยู่ในขณะนั้น ส่วนนายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังถูกอภิปรายในเรื่องสั่งกรมสรรพากรถอนฟ้องรัฐมนตรีและการไร้ประสิทธิภาพในการทำงานจนกระทั่งทำให้เกิดปัญหาดุลบัญชีเดินสะพัด และปัญหาผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ส่วนนายสุวิชัย รังสิตพล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการถูกอภิปรายด้วยเรื่องนโยบายค่าเรียนลอยตัว นโยบายรับเด็กมัธยมด้วยการแบ่งเขตจับสลาก นโยบายขยายโอกาสทางการศึกษาและเรื่ององค์การการค้าของคุรุสภา

การอภิปรายไม่ไว้วางใจในครั้งนี้ได้เกิดปัญหาระหว่างรัฐบาลกับฝ่ายค้าน สาเหตุจากได้กำหนดไว้ในวาระการประชุมแล้วว่าวันอภิปรายมีกำหนด 3 วัน คือ วันที่ 8-10 พฤษภาคม พ.ศ.2539 แต่ปรากฏว่าเมื่อครบกำหนดแล้วฝ่ายค้านยังอภิปรายไม่ครบทุกคนและมีความพยายามจะยืดเวลาในการอภิปรายเพิ่มอีกหนึ่งวัน รัฐบาลไม่ยินยอมด้วยจึงปิดประชุมตามกำหนดเวลาเดิม ส่งผลให้ฝ่ายค้านกล่าวหาว่านายบรรหารตาชาวหนี่การอภิปราย นอกจากนี้ในการลงมติไม่ไว้วางใจซึ่งได้กำหนดไว้ในวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ.2539 พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคพลังธรรมได้แจ้งกับนายบรรหารว่าพรรคพลังธรรมจะไม่ยกมือให้กับนายสุชาติ ตันเจริญ แม้ว่านายบรรหารจะขอร้องว่าให้ยกมือผ่านไปก่อนก็ตาม แต่พันตำรวจโททักษิณยังยืนยันกรานมติของพรรคและอ้างว่าได้สำรวจความคิดเห็นของประชาชนมาส่วนหนึ่งแล้ว ซึ่งการกระทำดังกล่าวของพรรคพลังธรรมทำให้เกิดความไม่พอใจแก่พรรคร่วมรัฐบาล

หลังการอภิปรายจึงมีแรงกดดันให้นายบรรหาร ศิลปอาชา ปรับพรรคพลังธรรมออกจากการเป็นพรรคร่วมรัฐบาล ส่วนท่าทีของพรรคพลังธรรมซึ่งแต่เดิมต้องการให้มีการปรับกลุ่ม 16 ออกจากคณะรัฐมนตรีเพื่อลบภาพความไม่โปร่งใส ได้แสดงความต้องการเพิ่มเติมให้ปรับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกเพิ่มอีกด้วย ความขัดแย้งทางการเมืองดังกล่าว ส่งผลให้นายบรรหาร ศิลปอาชา ได้ปรับปรุงคณะรัฐมนตรี โดยที่นายกรัฐมนตรีไม่สามารถควบคุมพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลได้แต่อย่างใดเนื่องจากการเป็นรัฐบาลผสม ส่งผลให้นายกรัฐมนตรีขาดภาวะผู้นำทางการเมืองอันจะก่อให้เกิดเสถียรภาพแก่รัฐบาลอีกครั้ง

นอกจากปัญหาทางการเมืองระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลแล้ว รัฐบาลชุดนี้ยังประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจอันเกิดจากการบริหารงานล้มเหลวของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ<sup>187</sup> จนเป็นเหตุให้กระทรวงการคลังต้องมีคำสั่งที่ 81/2539 ลงวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ.2539 ให้แต่งตั้งคณะกรรมการเข้าควบคุมดำเนินการสะสางปัญหาต่างๆ เพื่อฟื้นฟูธนาคารจากสภาวะล้มละลาย และกล่าวได้ว่าเป็นความล้มเหลวที่กระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา มาโดยตลอด เนื่องจากปัญหาของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การนี้พัวพันกับรัฐมนตรีชุดนี้โดยเฉพาะนายเนวิน ชิดชอบ และนายสุชาติ ตันเจริญ ที่ถูกอภิปรายในสภาว่ามีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบหาประโยชน์จากธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ ซึ่งเมื่อการอภิปรายของนายสุเทพ เทือกสุบรรณสิ้นสุดลงได้ส่งผลกระทบต่ออย่างที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน นั่นคือ ลูกค้าผู้ฝากเงินไว้กับธนาคาร เกิดความแตกตื่นแหกกันไปถอนเงินประมาณหนึ่งหมื่นล้านบาท ทำให้ธนาคารประสบปัญหาขาดสภาพคล่องอย่างทันที<sup>188</sup> และกรณีของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การนี้เองได้ส่งผลให้เกิดการปรับรัฐมนตรีที่มีส่วนพัวพันกับปัญหาของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การออกจากคณะรัฐมนตรี และเปลี่ยนตัวผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในเวลาต่อมา

ปัญหาของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การยังคงส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา มาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนาย บรรหาร ศิลปอาชา เมื่อวันที่ 20 กันยายน พ.ศ.2539 โดยฝ่ายค้านได้อภิปรายพาดพิงว่านาย บรรหาร ศิลปอาชา และครอบครัวก็มีส่วนพัวพันกับความเสียหายที่เกิดขึ้นในธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การด้วย หลังจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจในนายกรัฐมนตรีในครั้งนี้ ได้เกิดแรงกดดันจากพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลให้นายบรรหาร ศิลปอาชาลาออกจากการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพื่อแลกกับคะแนนเสียงยกมือสนับสนุนในสภา โดยให้นายบรรหาร ยอมลาออก พรรคความหวังใหม่ พรรคหน้าไทย และพรรคมวลชน จะยกมือสนับสนุนในสภาเพื่อมิให้เป็นที่ยึดเหนี่ยวเกียรติประวัติแก่นาย บรรหาร ศิลปอาชา

<sup>187</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก ญัฐพร พณิชากิจ และคณะ, การบริหารงานของ BBC : กรณีศึกษาเรื่องความล้มเหลวในอดีต, รายงานผลการวิจัยการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2540

<sup>188</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก ญัฐวุฒิ รุ่งวงษ์, ปล้นแบงก์ บี.บี.ซี. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บุ๊กแบงก์, 2539), หน้า 131-134.

จากการยื่นคำขาดของทั้ง 3 พรรคการเมืองดังกล่าว ทำให้นายบรรหาร ศิลปอาชา ไม่มีทางเลือกต้องยอมตามข้อเสนอ โดยได้ประกาศต่อหน้าสาธารณชนในวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2539 ว่าจะลาออกภายใน 7 วัน เพื่อเปิดโอกาสให้มีการเลือกนายกรัฐมนตรีขึ้นใหม่ สถานการณ์ทางการเมืองในช่วงนี้ดำเนินไปอย่างเข้มข้นเพราะเป็นช่วงเวลาแห่งการต่อรองทางการเมืองโดยมีตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นเดิมพัน แต่ในที่สุดนาย บรรหาร ศิลปอาชา ได้ตัดสินใจยุบสภา เพราะทนต่อแรงกดดันทางการเมืองไม่ไหว

### 3.3.5 บทวิเคราะห์แนวคิดประชาธิปไตยเสรีนิยม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มีรูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภา โดยที่ประเทศไทยได้รับเอกราชการปกครองระบบรัฐสภาที่เกิดขึ้นเมื่อหลายร้อยปีก่อนในสังคมตะวันตกมาใช้ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ.2475 หลักการสำคัญอันเป็นลักษณะของระบบการปกครองรูปแบบนี้ อยู่ที่การมีระบบถ่วงดุลและตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายบริหารมีอำนาจยุบสภานิติบัญญัติได้ ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจให้ฝ่ายบริหารทำการบริหารงานต่อไป อันเป็นเหตุให้ฝ่ายบริหารต้องพ้นจากตำแหน่ง

ระบบรัฐสภาแบบดั้งเดิมยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เด็ดขาด โดยวางอยู่บนพื้นฐานของการตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างผู้ใช้อำนาจทั้งสองฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ระบบนี้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงทางสังคมวิทยาการเมืองตะวันตกในยุคแรกๆ ที่มีลักษณะของการมีศูนย์อำนาจในทางการเมืองสองศูนย์ คือ สภานิติบัญญัติที่มาจากตัวแทนของประชาชน และคณะรัฐมนตรีที่มีพระมหากษัตริย์ให้การสนับสนุน ในลักษณะที่เรียกว่า ระบบอำนาจคู่ (Dualist)

แต่ในระยะต่อมาสภาพการณ์ในทางการเมืองก็ค่อยๆ ปรับเปลี่ยนไปจากเดิม พระมหากษัตริย์ประมุขของรัฐในสังคมตะวันตกกลับมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในทางการเมืองเสื่อมถอยลงเรื่อยๆ จนกลายเป็นประมุขของรัฐในทางพิธี และหมดอำนาจทางการเมืองลงในที่สุด และเมื่อได้มีการยอมรับหลักการในทางการเมืองที่ว่าพระมหากษัตริย์ไม่ต้องทรงรับผิดชอบในทางการเมือง และการกระทำใดๆ ของพระมหากษัตริย์จะต้องมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการแล้ว อำนาจของพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของฝ่ายบริหารก็สิ้นสุดลงอย่างสมบูรณ์ในความ

เป็นจริง และอำนาจในทางการเมืองก็เปลี่ยนศูนย์ไปอยู่ที่สภานิติบัญญัติและคณะรัฐมนตรีโดยลำพังเท่านั้น

ระบบรัฐสภาในปัจจุบันได้พัฒนามาสู่ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร อีกทั้งยังพัฒนาให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากขึ้นภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีซึ่งต้องเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร การเปลี่ยนแปลงในระบบความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจทางการเมืองแบบอำนาจคู่ (Dualist) มาเป็นระบบอำนาจเดี่ยว (Monist) เช่นนี้ ทำให้กลไกการตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารในกรอบความคิดแบบเดิมซึ่งยึดมั่นอยู่กับกระบวนการใช้อำนาจยุบสภาของประมุขแห่งรัฐตามคำแนะนำของหัวหน้าฝ่ายบริหาร กับการลงมติไม่ไว้วางใจให้รัฐบาลบริหารงานต่อไปโดยฝ่ายนิติบัญญัติกลายเป็นกระบวนการตรวจสอบควบคุมที่ทันสมัย และถูกบิดเบือนไปจากจุดมุ่งหมายดั้งเดิมของระบบรัฐสภา เพราะองค์กรที่ทรงอำนาจทางการเมืองทั้งสองกลุ่มล้วนมีที่มาจากกลุ่มหรือพรรคการเมืองเดียวกันที่มีที่นั่งมากที่สุดในสภานิติบัญญัติ

เมื่อบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 สิ้นผลใช้บังคับ และภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ส่งผลให้พรรคการเมืองได้มีบทบาททางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง เป็นระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน โดยที่ประเทศไทยเป็นระบบหลายพรรคการเมืองและไม่มีพรรคการเมืองใดได้รับเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร จึงก่อให้เกิดรัฐบาลผสมหลายพรรค ส่งผลให้รัฐบาลไร้เสถียรภาพ นายกรัฐมนตรีปราศจากภาวะของการเป็นผู้นำ เมื่อรัฐบาลไร้ซึ่งเสถียรภาพเช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบโดยตรงต่อการบริหารประเทศ โดยทำให้เกิดการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยๆ ด้วยเหตุนี้จึงใช้เทคนิคและกลไกทางกฎหมายเพื่อสร้างเสถียรภาพให้แก่ฝ่ายบริหาร อาทิ การใช้วุฒิสภาถ่วงดุลสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร การสร้างเงื่อนไขในวิธีการตรวจสอบควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการจำกัดอำนาจของรัฐสภาในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร การให้ฝ่ายบริหารแถลงนโยบายได้โดยไม่มี การลงมติ , การให้วุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลเป็นฐานอำนาจของรัฐบาลในสภา , การกำหนดเงื่อนไขให้สภาเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ยากขึ้น ล้วนแล้วต่อส่งผลกระทบต่อหลักความเป็นประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการแบ่งแยกอำนาจที่มีวัตถุประสงค์ในการดุลและคานอำนาจทั้งสิ้น

เมื่อวิเคราะห์ถึงระบบรัฐสภาที่ประเทศไทยนำมาใช้ ซึ่งมีกลไกการควบคุมตรวจสอบทางการเมืองระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติที่วางอยู่บนพื้นฐานของการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และการที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจยุบสภานิติบัญญัติเมื่อเกิดความขัดแย้ง

ระหว่างสภากับรัฐบาลนั้นได้หมดความสำคัญและปราศจากจุดหมายในตัวเองไปแล้ว เพราะระบบความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติถูกหลอมรวมอยู่ภายในองค์กรการเมืองเดียว ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ยอมรับให้เสียงข้างมากในสภานิติบัญญัติมาเป็นฝ่ายบริหาร (ระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดียว : Monist) อีกทั้งการที่พรรคการเมืองในประเทศไทยขาดการควบคุมดูแลอย่างเป็นระบบ และการที่เป็นระบบหลายพรรค จึงส่งผลดังต่อไปนี้

- 1) รัฐบาลขาดเสถียรภาพ เนื่องจากเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรค
- 2) นายกรัฐมนตรีขาดภาวะผู้นำ เนื่องจากการเป็นรัฐบาลผสม และมีการต่อรองทางการเมืองสูงเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งทางการเมือง
- 3) การตรวจสอบในสภาไม่อาจได้มาซึ่งความจริง เนื่องจากการใช้เหตุผลทางการเมืองในการตัดสินใจเป็นหลัก ซึ่งเห็นได้จากในการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลนั้นไม่เคยปรากฏว่ารัฐบาลแพ้ผลการอภิปรายในสภา ทั้งนี้ เป็นเพราะรัฐบาลมาจากเสียงข้างมากในสภา กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ รัฐบาลสามารถควบคุมสภาได้ และการยุบสภาเกิดจากความขัดแย้งของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล ไม่ได้เกิดจากการความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา
- 4) เมื่อมีการปรับคณะรัฐมนตรีหรือยุบสภาแล้วข้อเท็จจริงที่ปรากฏในการอภิปรายไม่ได้รับการตรวจสอบต่อไป ทำให้รัฐมนตรีที่พัวพันกับการทุจริตคอร์รัปชันหรือใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางมิชอบไม่ได้รับผลร้ายหรือถูกลงโทษ
- 5) พรรคการเมืองไม่ได้รับการพัฒนาให้เป็นสถาบันทางการเมืองอันเป็นตัวแทนของมวลชน โดยที่พรรคการเมืองของประเทศไทยเป็นเพียงตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์เพราะถูกกลุ่มทุนครอบงำ อันมีสาเหตุมาจากการสนับสนุนให้เกิดพรรคการเมืองพรรคใหญ่ ขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยไม่มีการจัดวางระบบการควบคุมดูแลพรรคการเมืองที่ดี
- 6) กระบวนการเลือกตั้งไม่โปร่งใส มีการใช้เงินซื้อเสียงจำนวนมาก

ในด้านสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แม้ว่ารัฐธรรมนูญ ทั้ง 2 ฉบับจะมีบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ก็ตามแต่ยังไม่ครอบคลุมทุกเรื่อง แม้รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจะประกอบไปด้วยบทบัญญัติที่เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพ และจัดตั้งระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้มากเพียงใดก็ตาม แต่ก็ปรากฏว่าบทบัญญัติดังกล่าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติในส่วนที่ว่าด้วยการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กลับไม่สามารถบังคับใช้ได้จริง การละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงยังคงเกิดขึ้นอยู่เสมอ และการรับรองสิทธิและเสรีภาพส่วนใหญ่ยังคงเป็นการรับรองอย่างสัมพัทธ์ กล่าวคือเป็นการรับรองไว้อย่างกว้างๆ ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยรัฐมีอำนาจในการตรา

กฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพต่างๆ ได้ในภายหลัง ทั้งยังไม่มีบทบัญญัติที่เป็นการสร้างหลักประกันในสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

นอกจากนี้ การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้แต่เพียงหลักการใหญ่ๆ ให้มีการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยมีได้กำหนดถึงวิธีการในรายละเอียดขององค์กรต่างๆ องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้จัดตั้งขึ้นจึงไม่อาจเกิดขึ้นได้ภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว

มาตรการและกลไกบางประการที่บรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการในการสร้างเสถียรภาพให้เกิดขึ้นกับระบบรัฐบาลและรัฐสภา โดยผ่านกลไกของระบบพรรคการเมือง ด้วยการบังคับให้พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวนมากในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง และการกำหนดให้พรรคการเมืองมีอำนาจในการควบคุมสมาชิกพรรคการเมืองอันเป็นมาตรการเดียวกับที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 โดยมีได้กำหนดกลไกใดๆ เพิ่มเติมในการแก้ปัญหาอย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงยังคงเป็นปัญหาเดิมๆ ที่เคยเกิดขึ้นก่อนการปฏิวัติรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ในปี พ.ศ.2534 ที่พรรคการเมืองต่างกระทำทุกวิถีทางเพื่อโอกาสในการใช้อำนาจรัฐ และการทุจริตคอร์รัปชันเพื่อหาผลประโยชน์จากการใช้อำนาจดังกล่าว

อำนาจรัฐในยุคนี้ยังมีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจอยู่ในกลุ่มผู้ปกครองอันได้แก่พรรคการเมือง รัฐยังคงมีอำนาจไม่จำกัด การรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นการรับรองแต่เพียงรูปแบบเท่านั้น โดยมีได้ยึดถืออุดมการณ์และคุณค่าของสิทธิและเสรีภาพ รัฐธรรมนูญไม่ได้เกิดจากความตกลงยินยอมของผู้ได้ปกครองอันเป็นลักษณะของสัญญาประชาคม และแม้จะมีบทบัญญัติในการดูแลและคานอำนาจ แต่การควบคุมและตรวจสอบอำนาจในระบบรัฐสภาก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้ในทางปฏิบัติ เนื่องจากกระบวนการในการถ่วงดุลและคานอำนาจที่ใช้อยู่เป็นกระบวนการที่ทันสมัย ประกอบกับการใช้เทคนิคทางกฎหมายในการสร้างเสถียรภาพให้แก่ฝ่ายบริหาร ในยุคนี้ถือได้ว่ามีแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมแต่การควบคุมและตรวจสอบอำนาจรัฐและการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่เกิดขึ้นตามความเป็นจริง

### 3.4 แนวความคิดในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนอกสภา

จากการที่การควบคุมตรวจสอบทางการเมืองในระบบรัฐสภาไม่สามารถก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ เพราะเป็นการใช้เหตุผลทางการเมืองในการตรวจสอบ ประกอบกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมที่เกิดขึ้นอย่างมาก ส่งผลให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันตลอดจนการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบขึ้นในหมู่ข้าราชการ ทั้งข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำปรากฏต่อสาธารณชนเป็นประจำ การทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความน่าเชื่อถือของประชาชนที่มีต่อรัฐบาล จึงเกิดแนวความคิดในการสร้างองค์กรตรวจสอบผู้มีอำนาจอันได้แก่ข้าราชการขึ้น เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน

3.4.1 การควบคุมพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการทุจริต หรือประพฤติมิชอบหรือร่ำรวยผิดปกติ : คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.)<sup>189</sup>

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 เมื่อวันที่ 24 มกราคม พ.ศ.2518 โดยมีเหตุผลประกอบการตราพระราชบัญญัติว่า "เนื่องด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นนโยบายที่สำคัญสำหรับรัฐบาลจะต้องดำเนินการต่อไปให้ได้ผลอย่างจริงจัง และในการนี้สมควรที่จะมอบหมายภาระหน้าที่อันนี้ให้แก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงาน และเพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าวมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานไปตามมติของคณะกรรมการ จึงจำเป็นต้องจัดตั้งสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้"

อนึ่ง พระราชบัญญัติฉบับนี้จัดตั้งขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ซึ่งเป็นช่วงที่ประชาธิปไตยกำลังเบ่งบาน ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516

<sup>189</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง ป.ป.ช.กับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ, ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์, 2546

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ใช้บังคับมาได้สักระยะหนึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2530 ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับบทนิยามของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น วาระการดำรงตำแหน่งของประธานกรรมการ กรรมการ เลขาธิการ และรองเลขาธิการ และกระบวนการสืบสวนพิจารณาวินิจฉัยทั้งในทางวินัย ทางอาญา และร้ายคดีปกติ ซึ่งพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

1) องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

คณะกรรมการ ป.ป.ป. ประกอบด้วย ประธานกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 9 คน กับเลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง ซึ่งแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริต และมีความรู้ความชำนาญในวิชาการ หรือกิจการต่างๆ โดยความเห็นชอบของวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ ต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้จัดการ กรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน หรือลูกจ้างของบุคคล ห้างหุ้นส่วนบริษัท หรือองค์การใดๆ ซึ่งดำเนินธุรกิจเพื่อค้ากำไร ประธานกรรมการ และกรรมการมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 2 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งได้ใหม่อีกวาระหนึ่ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่า 2 วาระมิได้

คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. เสนอมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะรัฐมนตรี
2. เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงสินทรัพย์และหนี้สินตามรายการ วิธีการ และเวลาตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา
3. สืบสวนสอบสวนเพื่อทราบข้อเท็จจริงเมื่อมีผู้กล่าวหา ร้องเรียน หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริต หรือประพฤติมิชอบในวงราชการ
4. เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการปรับปรุงระบบราชการ หรือวางแผนงานโครงการส่วนราชการต่างๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ



5. รายงานผลปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่พร้อมทั้งข้อสังเกตต่อนายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร ภายในเดือนตุลาคมทุกปี (สิ้นปีงบประมาณ) แล้วพิมพ์เผยแพร่รายงานประจำปีนั้น

6. สืบสวนสอบสวน เพื่อทราบข้อเท็จจริงเมื่อมีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ หรือมีการกล่าวหา ร้องเรียนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจดังต่อไปนี้

1. มีหนังสือสอบถามส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ หรืองานใดๆ และเมื่อส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ได้รับหนังสือสอบถามแล้วจะต้องชี้แจงข้อเท็จจริงที่ได้มีการสอบถามทุกครั้ง ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือสอบถาม ในกรณีที่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจมีความจำเป็นต้องใช้เวลาในการชี้แจงข้อเท็จจริงเกินกำหนดเวลา 30 วัน ให้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้สอบถามก่อนสิ้นวันกำหนดพร้อมกับเหตุผล โดยขอขยายระยะเวลาได้ครั้งละไม่เกิน 30 วัน แต่รวมระยะเวลาทั้งหมดต้องไม่เกิน 90 วัน

2. มีหนังสือเรียกบุคคลใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรณีที่ต้องสืบสวนและสอบสวนมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งบัญชีเอกสาร หรือวัตถุใดๆ ที่จำเป็นต่อการสืบสวนมาเพื่อประกอบการพิจารณา หรือแจ้งให้บุคคลใดๆ ดังกล่าวให้ถ้อยคำ หรือส่งบัญชีเอกสาร หรือวัตถุใดๆ ที่จำเป็นแก่การสอบสวนแก่เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือเพื่อการนั้น

3. ตั้งอนุกรรมการเพื่อพิจารณาสอบสวน หรือปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ คณะกรรมการมอบหมาย

4. ในการพิจารณาสอบสวน ถ้าคณะกรรมการเห็นว่ากรณีใดมีเหตุผลสมควรให้สั่งพักราชการข้าราชการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกร้องเรียน ให้รายงานไปยัง นายกรัฐมนตรีเพื่อทราบ และส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกร้องเรียนสั่งพักราชการ หรือพนักงานเพื่อรอการฟังผลการพิจารณาของคณะกรรมการ เว้นแต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตุลาการ ให้คณะกรรมการส่งเรื่องและความเห็นไปยังปลัดกระทรวงยุติธรรม เพื่อดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

## 2) สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

สำนักงาน ป.ป.ป. มีหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการและปฏิบัติงานธุรการอื่นๆ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงาน ป.ป.ป. และจะให้มีรองเลขาธิการเป็นผู้ช่วยก็ได้ ซึ่งเลขาธิการนี้ได้รับแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเป็นเวลาเกิน 4 ปีไม่ได้

## 3) บุคคลผู้อยู่ภายใต้การตรวจสอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

บุคคลผู้อยู่ภายใต้การตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ป. คือ "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ซึ่งมีบทนิยามอยู่ในมาตรา 3 ได้แก่ (1) ข้าราชการ (2) พนักงานส่วนท้องถิ่น (3) พนักงาน หรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ (4) ผู้บริหารท้องถิ่น (5) สมาชิกสภาท้องถิ่น (6) กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน (7) กรรมการ อนุกรรมการ และลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ

อนึ่ง มีข้อสังเกตด้วยว่า คำว่า "ข้าราชการ" นั้นครอบคลุมถึงข้าราชการทุกประเภท อันรวมถึงข้าราชการการเมืองด้วย ดังนั้น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือข้าราชการการเมืองอื่น โดยอ้อมถือเป็นข้าราชการ จึงเป็น "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ตามกฎหมายนี้ ส่งผลให้ผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านี้อยู่ภายใต้การตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ป. อย่างไรก็ตาม คำว่า "ข้าราชการ" นี้ หารวมถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาไม่ ดังนั้น ถ้าบุคคลใดเป็นข้าราชการการเมืองและดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาด้วยแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะดำเนินการสอบสวนได้เฉพาะในกรณีที่บุคคลนั้นปฏิบัติหน้าที่ในสถานะของข้าราชการการเมืองเท่านั้น จะก้าวล่วงไปสืบสวนสอบสวนในกรณีปฏิบัติหน้าที่ในสถานะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้

## 4) การมีมติชี้มูลความผิด

ในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ป. อาจมีมติชี้มูลความผิดต่อผู้ถูกกล่าวหาพร้อมเรียนได้ใน 3 ลักษณะ ดังนี้

1. ความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบ และส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น เพื่อดำเนินการทางวินัยต่อไป โดยผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และต้องแจ้งผลให้คณะกรรมการทราบทุก 30 วัน

2. ความผิดทางอาญา ให้ประธานกรรมการรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบ และแจ้งต่อพนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

3. ความผิดฐานร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ป.แจ้งเจ้าพนักงานอัยการเพื่อยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน และเสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งลงโทษไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก

แม้ว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อปรับปรุงการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ให้เป็นระบบยิ่งขึ้นกว่าเดิม แต่การดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งสังเกตได้จากการดำเนินงานตั้งแต่ พ.ศ.2520 – พ.ศ.2537 ที่ปรากฏในตารางดังต่อไปนี้

ปีงบประมาณ	เรื่องที่กล่าวหาร้องเรียน					ดำเนินการพิจารณาสืบสวนสอบสวน										
	รับใหม่	บัตรสนเท่ห์ที่ไม่ได้รับดำเนินการแต่เก็บไว้เป็นข้อมูล	คงเหลือเรื่องที่รับไว้ดำเนินการ	ยอดค้างยกมาจากปีที่แล้ว	รวมเรื่องที่รับไว้ดำเนินการ	ข้อมูล				ยุติหรือไม่รับพิจารณาหรือไม่ยกขึ้นพิจารณา	รวมเรื่องที่ดำเนินการแล้วเสร็จ		คงเหลือเรื่องที่อยู่ระหว่างดำเนินการ	ส่งพักราชการ		
						ด้านวินัย		ด้านอาญาหรือวินัยและอาญา			เรื่อง	คน		เรื่อง	คน	เรื่อง
2,520	1,988	-	1,988	810	2,789	18	20	9	9	123	131	150	160	2,648	4	5
2,521	1,465	-	1,465	2,648	413	29	45	19	40	816	940	864	1,025	3,249	8	9
2,522	1,140	166	974	3,249	4,223	18	39	19	27	939	1,126	976	1,192	3,247	-	-
2,523	1,196	311	885	3,247	4,132	38	82	14	57	718	777	770	916	3,362	1	23
2,524	1,234	378	856	3,362	4,218	18	37	20	72	687	494	725	1,103	3,496	-	-
2,525	1,237	378	898	3,493	4,391	27	73	35	119	1,034	1,524	1,096	1,716	3,295	-	-
2,526	1,493	394	1,099	3,295	4,393	33	81	28	103	1,043	1,379	1,104	1,563	3,290	-	-
2,527	1,662	491	1,171	3,290	4,461	47	105	43	87	1,463	2,001	1,553	2,193	2,908	-	-
2,528	1,687	556	1,131	2,908	4,039	67	129	32	95	1,210	1,575	1,309	1,799	2,730	-	-
2,529	1,904	818	1,086	2,730	3,816	70	211	85	241	1,656	2,374	1,811	2,826	2,005	-	-
2,530	2,537	1,124	1,413	2,005	3,418	72	185	73	157	1,307	1,887	1,452	2,229	1,966	-	-
2,531	2,491	1,077	1,414	1,966	3,380	15	29	39	123	1,482	2,490	1,536	2,642	1,844	1	1
2,532	2,746	1,175	1,571	1,844	3,415	29	49	49	127	1,306	2,135	1,384	2,311	2,031	1	1
2,533	2,172	1,437	1,437	2,031	3,468	66	138	59	120	1,490	2,249	1,615	2,507	1,853	-	-
2,534	1,904	652	1,252	1,853	3,105	42	147	33	138	1,182	1,684	1,257	1,970	1,848	-	-
2,535	1,638	473	1,165	1,848	3,013	66	175	49	179	1,436	2,246	1,551	2,560	1,462	-	-
2,536	1,815	512	1,303	1,462	2,765	34	111	41	154	1,122	1,490	1,197	1,755	1,568	-	-
2,537	2,046	666	1,380	1,568	2,948	19	33	44	120	1,085	1,433	1,148	1,580	1,800	-	-

เมื่อพิจารณาถึงคุณสมบัติ อำนาจหน้าที่ และกลไกการตรวจสอบ จากพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการแล้ว ทำให้พบสาเหตุที่ทำให้ การดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่มีประสิทธิภาพ ดังต่อไปนี้

#### 1. ขาดความอิสระและเป็นกลาง

คณะกรรมการ ป.ป.ป. และสำนักงาน ป.ป.ป. ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2530 มีความไม่เป็นกลาง และขาดความเป็นอิสระทั้งในด้านการปฏิบัติหน้าที่ การบริหารงานบุคคล และการงบประมาณ ซึ่งปรากฏให้เห็นจากคุณสมบัติ ในเรื่องลักษณะ ต้องห้ามของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่กำหนดไว้ว่าต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้จัดการ กรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน หรือลูกจ้างของบุคคล ห้างหุ้นส่วนบริษัท หรือองค์การใดๆ ซึ่งดำเนินธุรกิจเพื่อค้ากำไรเท่านั้น หาได้ห้ามไปถึงการเป็นข้าราชการประจำไม่ ซึ่งความข้อนี้กระทบกระแทบถึงความเป็นอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นอย่างมาก กล่าวคือ ถ้ากรรมการ ป.ป.ป. ดำรงตำแหน่งทั้งสองสถานะ คือ เป็นทั้งกรรมการ ป.ป.ป. และเป็นข้าราชการประจำ กรรมการ ป.ป.ป. ย่อมไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นกลางและขาดความเป็นอิสระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าไปตรวจสอบตรวจสอบบุคคลที่เป็นผู้บังคับบัญชาของตนในระบบราชการอาจเกิดความเกรงใจ รวมถึงอาจถูกแทรกแซงในการปฏิบัติหน้าที่ได้ ทั้งนี้ เพราะโครงสร้างการตรวจสอบใดก็ตามที่กำหนดให้บุคคลผู้ตรวจสอบอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของบุคคลผู้ถูกตรวจสอบ โครงสร้างการตรวจสอบนั้นย่อมไม่สามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างแน่นอน นอกจากนี้ การดำรงตำแหน่งทั้งสองสถานะในเวลาเดียวกันเช่นนี้ทำให้มีภารกิจมากมายจนอาจส่งผลให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มกำลัง

นอกจากนี้ การที่กฎหมายกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรเป็นประธานกรรมการ ป.ป.ป. และกรรมการ ป.ป.ป. และให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบนั้น ยังเป็นการเปิดโอกาสให้คณะรัฐมนตรีเสนอรายชื่อบุคคลที่เป็นพรรคพวกเดียวกับตนได้ ประกอบกับกฎหมายไม่ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของ กรรมการ ป.ป.ป. ไว้โดยละเอียด แต่ใช้ถ้อยคำกว้างๆ ว่า “บุคคลซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริต และมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่างๆ .....” ซึ่งเป็นการกำหนดคุณสมบัติที่มีลักษณะเป็นนามธรรมมาก เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้การเสนอรายชื่อบุคคลที่เป็นพรรคพวกเดียวกันกระทำได้ง่ายขึ้น

อีกทั้งการกำหนดการเชื่อมโยงการได้มาซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ป. เข้ากับคณะรัฐมนตรี และรัฐสภา ยิ่งแสดงถึงการขาดความเป็นอิสระและเป็นกลางของคณะกรรมการชุดนี้มากยิ่งขึ้น เมื่อพิจารณาถึงวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการ ป.ป.ป. กล่าวคือ การกำหนดให้ ประธานกรรมการ ป.ป.ป. และกรรมการ ป.ป.ป. มีวาระดำรงตำแหน่งที่สั้นเพียงวาระละ 2 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งได้อีกวาระหนึ่ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ การที่กฎหมายกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งไว้เช่นนี้ นอกจากจะทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่องในการปฏิบัติงานแล้ว ยังกระทบถึงความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. อีกด้วย ทั้งนี้เพราะเมื่อใกล้หมดวาระการดำรงตำแหน่ง กรรมการ ป.ป.ป. อาจปฏิบัติหน้าที่ด้วยความพะวักพะวง และเกรงใจต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาในฐานะเป็นผู้เสนอชื่อและให้ความเห็นชอบ ด้วยเกรงว่าหากตนปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่จะไปกระทบกับผู้มีอำนาจแต่งตั้งแล้ว อาจจะไม่ได้รับการแต่งตั้งให้เข้าดำรงตำแหน่งอีกวาระหนึ่ง

นอกจากความไม่เป็นกลางและไม่เป็นอิสระในส่วนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว ในส่วนของสำนักงาน ป.ป.ป. ได้ประสบปัญหาการขาดความเป็นกลางและความเป็นอิสระด้วยเช่นเดียวกัน กล่าวคือ สำนักงาน ป.ป.ป. มีสถานะเป็นส่วนราชการเทียบเท่ากรมในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีเลขานุการคณะกรรมการ ป.ป.ป. ทำหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงาน ป.ป.ป. การมีโครงสร้างเช่นนี้ย่อมกระทบถึงความเป็นอิสระในการดำเนินงานหลายประการ ตั้งแต่ด้านการบริหารงานบุคคลภายในสำนักงาน ป.ป.ป. ที่มีนายกรัฐมนตรีในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักนายกรัฐมนตรี ย่อมมีอำนาจในการแต่งตั้ง โยกย้าย พิจารณาความดีความชอบ ตลอดจนลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการในสำนักงาน ป.ป.ป. ได้ ซึ่งถือได้ว่าเป็นช่องทางหนึ่งที่จะทำให้ฝ่ายบริหารสามารถเข้าแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ป. โดยผ่านทางระบบบริหารงานบุคคล

และในด้านการงบประมาณ การของบประมาณของสำนักงาน ป.ป.ป. ต้องดำเนินการโดยผ่านสำนักงบประมาณเหมือนกับกรมอื่น ซึ่งทำให้ฝ่ายบริหารเข้าแทรกแซงโดยการพิจารณาตัดลดงบประมาณ จนอาจทำให้สำนักงาน ป.ป.ป. ขาดแคลนงบประมาณอันเป็นปัจจัยสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่และส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานได้

ความไม่เป็นอิสระของสำนักงาน ป.ป.ป. ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการในสำนักงาน ป.ป.ป. อย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาจากภาระหน้าที่ของข้าราชการเหล่านี้จะพบว่ามีหน้าที่อยู่ 2 ด้าน กล่าวคือ ด้านหนึ่งต้อง

ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. แต่อีกด้านหนึ่งต้องดำเนินการตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาในสำนักนายกรัฐมนตรี

## 2. การมีอำนาจหน้าที่จำกัด

คณะกรรมการ ป.ป.ป. ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2530 มีขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ที่จำกัด อันเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งสภาพดังกล่าวปรากฏให้เห็นใน 2 ลักษณะดังนี้

ลักษณะแรก ขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่ครอบคลุมถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา เพราะกฎหมายกำหนดให้บุคคลที่อยู่ภายใต้อำนาจการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้แก่ "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ซึ่งมีนิยามอยู่ในมาตรา 3 อันได้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

- ข้าราชการ
- พนักงานส่วนท้องถิ่น
- พนักงาน หรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ
- ผู้บริหารท้องถิ่น
- สมาชิกสภาท้องถิ่น
- กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
- กรรมการ อนุกรรมการ และลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ

เมื่อพิจารณาจากนิยามของเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วจะเห็นได้ว่าบุคคลที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ล้วนแล้วแต่เป็นฝ่ายบริหารทั้งสิ้น ทั้งนี้ ไม่รวมถึงฝ่ายนิติบัญญัติ อันได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ในกรณีที่บุคคลใดดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา และรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน บุคคลนั้นย่อมอยู่ภายใต้การตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ด้วย แต่ทั้งนี้เป็นการถูกตรวจสอบในฐานะเป็นรัฐมนตรี ซึ่งถือเป็นข้าราชการการเมืองอันเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายนี้เท่านั้น และไม่อาจถูกตรวจสอบในฐานะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา แต่ประการใด ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่ครอบคลุมผู้มีอำนาจทางนิติบัญญัติ ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริงแล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ต่าง

มีอำนาจและอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต่างไปจากฝ่ายบริหาร

ลักษณะที่สอง การไม่มีอำนาจตรวจ ค้น ยึด หรืออายัดทรัพย์สิน อันเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการทุจริต ถึงแม้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ป. จะมีอำนาจเรียกหรือแจ้งบุคคลใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรณีการสืบสวนสอบสวนมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งบัญชีเอกสาร หรือวัตถุใดๆ ที่จำเป็นแก่การสอบสวนมาประกอบการพิจารณาได้ก็ตาม แต่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่จะเข้าไปตรวจสอบเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาในสถาบัน หรือหน่วยงานต่างๆ ได้เอง อีกทั้งในทางปฏิบัติมีหลายกรณีเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีหนังสือขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งข้อมูลมาให้ หรือเชิญบุคคลมาให้ถ้อยคำ มักจะได้รับการบ่ายเบี่ยงหรือปฏิเสธ โดยให้เหตุผลว่าคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่มีอำนาจเข้าไปก้าวล่วงเรื่องของหน่วยงานนั้นๆ ดังนั้นการที่จะได้มาซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหา จึงขึ้นอยู่กับความร่วมมือของหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ ยิ่งถ้าบุคคลที่ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูงและมีทรัพย์สินมาก อำนาจและอิทธิพลที่จะขัดขวางการสืบสวนสอบสวนยิ่งมีมากตามไปด้วย ส่งผลให้ความร่วมมือของผู้ที่เกี่ยวข้องที่จะให้ข้อมูลย่อมลดลง ทำให้การสอบสวนมีความล่าช้า และไม่สามารถค้นหาทรัพย์สินที่มีอยู่ตามที่ต่างๆ ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับเงินฝากที่อยู่ในสถาบันการเงินต่างๆ นอกจากนี้การที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่สามารถตรวจ ค้น ยึด หรืออายัด พยานหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวน จึงทำให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกล้าที่จะทำลายพยานหลักฐาน และไม่ให้อเอกสารที่เป็นหลักฐานในคดี และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่สามารถเข้าไปค้นในสถานที่ที่สงสัยว่าจะปรากฏเอกสารนั้นๆ ได้ ย่อมยิ่งเป็นผลให้การแสวงหาพยานหลักฐานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และเป็นมูลเหตุที่สำคัญที่ทำให้ต้องยุติการดำเนินคดีไปเป็นจำนวนมาก<sup>190</sup>

### 3. กระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยที่ไม่เหมาะสม

<sup>190</sup> ชาลินี ถนัดงาม. สัมฤทธิ์ผลในการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในกรณีร้ายแรงผิดปกติกกับการนำเอากฎหมายปราบปรามการฟอกเงินมาใช้บังคับ. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541, หน้า 31.



กระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ป. และสำนักงาน ป.ป.ป. มีความไม่เหมาะสมหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นกรณีการตรวจสอบทรัพย์สินเพื่อพิสูจน์ความร่ำรวยผิดปกติ การสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยเพื่อชี้มูลความผิดทางวินัย ตลอดจนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยเพื่อชี้มูลความผิดทางอาญา

ในกรณีการตรวจสอบทรัพย์สินเพื่อพิสูจน์ความร่ำรวยผิดปกติ นั้น มีข้อบกพร่องอันนำมาซึ่งความไม่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบหลายประการ ตั้งแต่การที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่อาจตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งไปเกิน 1 ปี ได้<sup>191</sup> การไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน แต่กลับให้เก็บบัญชีนั้นไว้เป็นความลับและไม่เปิดเผยต่อสาธารณะ<sup>192</sup> ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ป. จะเข้าไปตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้ยื่นไว้ก็ต่อเมื่อมีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ป. หรือมีการกล่าวหาหรือเรียนว่า ร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ<sup>193</sup> ยิ่งไปกว่านั้น การที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติเพื่อแจ้งต่อพนักงานอัยการและนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไปนั้น ต้องใช้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด<sup>194</sup> ตลอดจนขั้นตอนในการขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต้องใช้ระยะเวลานานกว่าจะดำเนินคดีถึงที่สุด<sup>195</sup>

<sup>191</sup> มาตรา 21 จัตวา แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2530

<sup>192</sup> มาตรา 9 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ.2524

<sup>193</sup> มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2530

<sup>194</sup> มาตรา 21 วรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2530

<sup>195</sup> ตั้งแต่จัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีคดีที่ศาลพิพากษาถึงที่สุดให้ยึดทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพียง 2 คดี คือ คดีของพล.อ.ชำนานู นิลวิเศษ ซึ่งเริ่มดำเนินการตั้งแต่ พ.ศ.2530-พ.ศ.2539 (คำพิพากษาฎีกาที่ 219/2539) และคดีของนายเมธี บริสุทธิ์ ซึ่งเริ่มดำเนินการตั้งแต่ พ.ศ.2533-พ.ศ.2541 (คำพิพากษาฎีกาที่ 4164/2541)

การใช้ระยะเวลาานกว่าจะดำเนินคดีถึงที่สุด เนื่องจากคดีประเภทนี้มักมีการต่อสู้คดีจนถึงที่สุด ประกอบกับคณะกรรมการ ป.ป.ป. เองไม่มีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาไว้ระหว่างดำเนินคดี เป็นเหตุให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินไปให้แก่บุคคลอื่นเสียก่อน ทั้งนี้ เพราะกรณีร้ายรอยผิดปกติ และมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกตินี้เป็นกรณีที่มีผลผูกพันเฉพาะตัวข้าราชการที่ถูกร้องเรียนเท่านั้น โดยไม่รวมทรัพย์สินของบุตร ภรรยา และญาติพี่น้อง ดังนั้นเมื่อมีคำพิพากษาของศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน จึงมีทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพียงเล็กน้อย ซึ่งเป็นจุดอ่อนที่ทำให้มาตรการควบคุมด้านนี้ไม่สัมฤทธิ์ผล และผู้กระทำผิดยังคงได้ประโยชน์จากทรัพย์สินนั้น อันเป็นเหตุให้ผู้กระทำผิดไม่เกรงกลัวและการปราบปรามคอร์ปชั่นไม่ได้ผล<sup>196</sup>

ในกรณีของการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยเพื่อชี้มูลความผิดทางวินัย ปรากฏข้อบกพร่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจแต่เพียงการชี้ว่า เรื่องที่สอบสวนมีมูลความผิดทางวินัยหรือไม่ จากนั้นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเพื่อพิจารณาใหม่ ซึ่งส่งผลให้การสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ป. แทบไม่มีความหมาย เพราะไม่จำเป็นที่ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกชี้มูลความผิดจะต้องเห็นพ้องตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติ กรณีเช่นนี้เท่ากับเป็นการเปิดช่องให้ผู้บังคับบัญชามีโอกาสปกป้องพรรคพวกของตนได้ ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาหลายกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีมูลความผิดทางวินัย แต่ผู้บังคับบัญชาพิจารณาแล้วกลับเห็นว่าไม่มีความผิด ด้วยเหตุนี้เองเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้รับการขนานนามว่า "เสือกระดาษ"

ส่วนกรณีการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยเพื่อชี้มูลความผิดทางอาญาก็เป็นเช่นเดียวกัน เพราะคณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องแจ้งให้พนักงานสอบสวนรับไปดำเนินการต่อ โดยพนักงานสอบสวนไม่จำเป็นต้องนำสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มาเป็นหลักในการสอบสวน นอกจากนี้ การดำเนินคดีอาญาไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับเล็กๆ หรือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงต่างอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลอาญาเช่นเดียวกัน และใช้กระบวนการและวิธีพิจารณาเหมือนกัน ทั้งๆ ที่ในกรณีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นอาจจำเป็นต้องมีกระบวนการและวิธีพิจารณาในศาลที่มีลักษณะพิเศษ เพราะเป็นบุคคลที่มีสถานะแตกต่างจากเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นๆ

<sup>196</sup> ชาลินี ถนัดงาม, อ้างแล้ว, หน้า 34.

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงไม่เคยปรากฏว่ามีผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรายใดถูกคณะกรรมการดังกล่าววินิจฉัยว่าร่ำรวยผิดปกติหรือทุจริต มีปรากฏแต่ข้าราชการระดับล่างเท่านั้นที่ตกเป็นผู้ทุจริต

### 3.4.2 การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ : คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ<sup>197</sup>

นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2489 เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้มีสถาบันคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไว้รวมทั้งสิ้น 7 ฉบับ คือ ฉบับ พ.ศ.2489, ฉบับ พ.ศ.2492, ฉบับ พ.ศ.2495, ฉบับ พ.ศ.2511, ฉบับ พ.ศ.2517, ฉบับ พ.ศ.2521 และฉบับ พ.ศ.2534 ซึ่งกล่าวได้ว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญของไทยยังมีได้มีแนวความคิดที่จะจัดตั้งองค์กรศาลรัฐธรรมนูญตามแบบอย่างของประเทศที่มีการพัฒนาระบบกระบวนการยุติธรรมทางมหาชน บทบัญญัติที่ว่าด้วยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญฉบับหลังๆ เป็นการบัญญัติในลักษณะที่คล้ายคลึงหรือคัดลอกมาจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ และปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปตามความคิดเห็นเฉพาะกาลซึ่งวางอยู่บนพื้นฐานของกลุ่มผลประโยชน์<sup>198</sup> ดังจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2489 และฉบับ พ.ศ.2517 ตุลาการรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิประเภทเดียว รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2495 มีผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้ดำรงโดยตำแหน่งมาจากฝ่ายตุลาการและอัยการ โดยไม่มีฝ่ายการเมือง แต่รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2495, ฉบับ พ.ศ.2511 และในช่วงที่ทำการศึกษาวินิจฉัยอันได้แก่ รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2521 และฉบับ พ.ศ.2534 นอกจากจะกำหนดคุณลักษณะของตุลาการรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้ดำรงโดยตำแหน่งมาจากฝ่ายตุลาการและอัยการแล้ว ยังกำหนดให้มาจากฝ่ายการเมืองด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 กำหนดบทบัญญัติเรื่องตุลาการรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา 184 – มาตรา 193 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534

<sup>197</sup> ดูเพิ่มเติมในกมลชัย รัตนสกววงศ์, ศาลรัฐธรรมนูญละวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ : บริษัท เคล็ดไทย จำกัด, 2538) และ กมลชัย รัตนสกววงศ์, "องค์กรพิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญก่อนจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญในประเทศไทย" ใน ศาลรัฐธรรมนูญไทย อดีต ปัจจุบัน อนาคต, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด นา นา สิ่งพิมพ์, 2543), หน้า 1-23.

<sup>198</sup> อมร จันทรสุมบรณ์, "ศาลรัฐธรรมนูญ (หรือตุลาการรัฐธรรมนูญ)", หนังสือครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ จิตติ ติงศภักดิ์, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 173.

กำหนดไว้ในมาตรา 200-มาตรา 210 ซึ่งสามารถพิจารณาองค์ประกอบ โครงสร้างอำนาจหน้าที่ ได้ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 บัญญัติให้ตุลาการรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยบุคคลสามฝ่าย มีจำนวนทั้งหมด 7 คน คือฝ่ายผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ ประธานรัฐสภา (คือประธานวุฒิสภา) ฝ่ายผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลยุติธรรมและ อัยการ ได้แก่ ประธานศาลฎีกา และอธิบดีกรมอัยการ และฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐสภาแต่งตั้งขึ้นอีกจำนวน 4 คน โดยมีประธานรัฐสภาเป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ<sup>199</sup> วาระการดำรงตำแหน่งของตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นอยู่กับอายุของสภาผู้แทนราษฎร<sup>200</sup> ในส่วนของตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปี แต่อาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้<sup>201</sup> ทั้งนี้ ตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งจะเป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น มิได้<sup>202</sup>

อำนาจหน้าที่ของตุลาการรัฐธรรมนูญ ได้แก่

1. อำนาจในการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดวิธีการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไว้สองกรณี คือ

(ก) การควบคุมก่อนประกาศใช้กฎหมาย สมาชิกวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร

<sup>199</sup> มาตรา 184 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521

<sup>200</sup> มาตรา 187 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521

<sup>201</sup> มาตรา 202 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521

<sup>202</sup> มาตรา 185 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521

รวมกันหรือแยกกันจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา หรือ นายกรัฐมนตรีมีสิทธิส่งร่างพระราชบัญญัติซึ่งตนเห็นว่ามีความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไปให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ (มาตรา 190)

(ข) การควบคุมภายหลังที่กฎหมายประกาศใช้บังคับแล้ว คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (มาตรา 191)

2. อำนาจวินิจฉัยปัญหาเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลศาลยุติธรรมกับศาลอื่น หรือ ระหว่างศาลอื่นด้วยตนเอง (มาตรา 179)

3. อำนาจวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติมีหลักการเดียวกันหรือคล้ายกันกับกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ เพราะวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี (มาตรา 130)

4. อำนาจวินิจฉัยการสิ้นสุดความเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อมีการเข้าชื่อร้องขอจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าของแต่ละสภา (มาตรา 81)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534      บัญญัติให้ตุลาการรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยบุคคลสามฝ่าย มีจำนวนทั้งสิ้น 10 คน คือ ฝ่ายผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ ประธานรัฐสภา และประธานวุฒิสภา ฝ่ายผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลยุติธรรมและ อัยการ ได้แก่ ประธานศาลฎีกา และอัยการสูงสุด และฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ หรือรัฐศาสตร์ ที่วุฒิสภาแต่งตั้งจำนวน 3 คน และสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งจำนวน 3 คน รวม 6 คน โดยมีประธานรัฐสภาเป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ<sup>203</sup> วาระการดำรงตำแหน่งของตุลาการรัฐธรรมนูญที่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งเป็นเอกเทศ คราวละ 4 ปี และอาจได้รับ แต่งตั้งใหม่ได้<sup>204</sup> ทั้งนี้ ตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งจะเป็น

<sup>203</sup> มาตรา 200 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534

สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น มิได้<sup>205</sup>

อำนาจหน้าที่ของตุลาการรัฐธรรมนูญ ได้แก่

1. อำนาจในการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดวิธีการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไว้สองกรณี คือ

(ก) การควบคุมก่อนประกาศใช้กฎหมาย สมาชิกวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร รวมกันหรือแยกกันจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา หรือนายกรัฐมนตรีมีสิทธิส่งร่างพระราชบัญญัติซึ่งตนเห็นว่ามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ไปให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ (มาตรา 205)

(ข) การควบคุมภายหลังที่กฎหมายประกาศใช้บังคับแล้ว คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (มาตรา 206)

2. อำนาจวินิจฉัยปัญหาเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลศาลยุติธรรมกับศาลอื่น หรือระหว่างศาลอื่นด้วยตนเอง (มาตรา 195)

3. อำนาจวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติมีหลักการเดียวกันหรือคล้ายกันกับกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ เพราะวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี (มาตรา 143)

4. อำนาจวินิจฉัยการสิ้นสุดความเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อมีการเข้าชื่อร้องขอจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา (มาตรา 91)

<sup>204</sup> มาตรา 202 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534

<sup>205</sup> มาตรา 201 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534

5. อำนาจในการตีความข้อบังคับของวุฒิสภา หรือข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร ที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เมื่อสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานั้นๆ ร้องขอ (มาตรา 159 ทวิ)

6. อำนาจตีความพระราชกำหนดให้เป็นไปตามมาตรา 175 วรรคหนึ่ง โดยสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานั้นๆ ร้องขอ (มาตรา 176)

เมื่อพิจารณาจากลักษณะองค์ประกอบโครงสร้างอำนาจหน้าที่ตามที่ได้กำหนดไว้ดังกล่าวข้างต้นแล้ว วิเคราะห์ได้ว่าจากโครงสร้างดังกล่าวทำให้ตุลาการรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นองค์กรทางการเมือง ขาดหลักประกันความเป็นอิสระ เป็นเหตุให้สถาบันตุลาการรัฐธรรมนูญนี้อยู่ภายใต้อิทธิพลของสมาชิกรัฐสภาซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองโดยทางอ้อม ทำให้เกิดผลกระทบต่อ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และส่งผลให้ขาดความเชื่อมั่นในการทำงานของ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ดังจะเห็นได้จากระหว่างปี พ.ศ.2517 – พ.ศ.2534 ปรากฏคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพียง 7 ฉบับเท่านั้น<sup>206</sup>

#### 3.4.3 การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง : ศาลปกครอง<sup>207</sup>

ประเทศไทยได้รับแนวความคิดเรื่องศาลปกครองมาเป็นเวลานานแล้วนับตั้งแต่วันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ.2417 ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตราพระราชบัญญัติเคาซิลออฟสเตตขึ้นเพื่อเป็นที่ปรึกษาในการบริหารราชการแผ่นดินและการร่างกฎหมาย กับเป็นผู้พิจารณาเรื่องที่ราษฎรได้รับความเดือดร้อน ต่อมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.

<sup>206</sup> อมร จันทสมบุญ, "ศาลรัฐธรรมนูญ (หรือตุลาการรัฐธรรมนูญ)", หนังสือครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ จิตติ ดิงศภิทย, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 176, 182. และสมคิด เลิศไพฑูรย์, ตุลาการรัฐธรรมนูญ, นิติธรรม, 2536, หน้า 101-211.

<sup>207</sup> ดูเพิ่มเติมในชาญชัย แสวงศักดิ์, พัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2538) หน้า 159 – 180.

2475 รัฐบาลในขณะนั้นโดยดำริของนายปรีดี พนมยงค์ มีความประสงค์ที่จะให้มีการจัดตั้งศาลปกครองในลักษณะเดียวกันกับ “สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ” ของฝรั่งเศสขึ้นแต่ไม่กล้าเรียกว่าศาลปกครอง แต่เรียกว่า “คณะกรรมการกฤษฎีกา” โดยเสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2476 เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาขึ้นโดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมายและให้คำปรึกษากฎหมายแก่รัฐบาล กับให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีปกครองตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา<sup>208</sup> และเนื่องจากตามกฎหมายดังกล่าวการดำเนินการในส่วนที่จะให้มีการพิจารณาคดีปกครองจะต้องมีการตรากฎหมายเพื่อกำหนดประเภทคดีปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้นอีกครั้งหนึ่งก่อน คณะกรรมการกฤษฎีกาในขณะนั้นจึงยังมิได้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง หลังจากนั้นได้มีความพยายามในการตรากฎหมายว่าด้วยอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองและการจัดตั้งศาลปกครองอยู่หลายครั้งแต่ก็ยังไม่เป็นผล จนต้องมีการตราพระราชบัญญัติเรื่องราร้องทุกข์ พ.ศ.2492 เพื่อช่วยผ่อนคลายทุกข์ของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ถูกต้องในขณะนั้น แต่คณะกรรมการเรื่องราร้องทุกข์ที่จัดตั้งขึ้นในครั้งนั้นไม่ได้มีการจัดองค์กร ประกอบกับไม่ได้มีวิธีพิจารณาคดีอย่างเป็นระบบจึงทำให้ไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ต่อมาภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 ได้มีการจัดตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้น ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 จึงได้มีการรื้อฟื้นแนวความคิดที่จะให้มีศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยอีกครั้งหนึ่ง โดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีความเห็นออกเป็น 2 ฝ่าย โดยฝ่ายหนึ่งเห็นสมควรจัดตั้งศาลปกครองขึ้น แต่อีกฝ่ายหนึ่งคัดค้านโดยเห็นว่าการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นใหม่ขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ แต่ในที่สุดเสียงส่วนใหญ่เห็นสมควรให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น จึงได้มีการบัญญัติเรื่องนี้ไว้ในมาตรา 212 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวโดยกำหนดว่า ศาลปกครองจะจัดตั้งขึ้นได้แต่โดยพระราชบัญญัติ

ต่อมาในปี พ.ศ.2522 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการเสนอให้ตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 ยกเลิกพระราชบัญญัติเรื่องราร้องทุกข์

---

<sup>208</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, พัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2538) หน้า 159.



พ.ศ.2476 โดยยุบรวมคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์เข้าเป็นกรมการประเภทหนึ่งของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยเรียกชื่อใหม่ว่า "คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์" และใช้วิธีพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ในรูปแบบของการพิจารณาคดีปกครองในระบบสากล เพียงแต่ยังมีได้ทำหน้าที่เป็นศาลปกครองอย่างเต็มรูปแบบ กล่าวคือ ยังมีได้กำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์บังคับกับหน่วยงานของรัฐโดยตรง การสั่งการในชั้นสุดท้ายยังคงให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีซึ่งกฎหมายบังคับว่าจะต้องให้เหตุผล หากสั่งการเป็นอย่างอื่นที่แตกต่างจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์<sup>209</sup>

หลังจากนั้นได้มีแนวความคิดจากการสนับสนุนรัฐบาลต่อๆ มาที่ให้พัฒนาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครองในระบบศาลคู่อย่างเต็มรูปแบบ โดยในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2532 มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับไปพัฒนาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้เป็นศาลปกครองที่เต็มรูปแบบต่อไปในอนาคต แต่ยังไม่ทันได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเสียก่อน และในปี พ.ศ.2535 สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย เองได้มีนโยบายที่จะพัฒนาบุคลากรและกระบวนการวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ตลอดจนปัจจัยที่เกี่ยวข้องให้พร้อมเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครอง และต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ.2538 ได้มีการเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับศาลปกครองในระบบศาลคู่ไว้ในมาตรา 195 – 195 เบญจ แต่ทั้งนี้ยังมีทันได้ดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมก็เกิดแนวความคิดในการปฏิรูปการเมืองโดยจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับเสียก่อน

จึงเห็นได้ว่าในอดีตการตรวจสอบการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นการตรวจสอบที่ขาดความเป็นระบบ เหตุเพราะผู้ปกครองไม่ให้ความสำคัญกับกระบวนการตรวจสอบ กล่าวคือ ไม่ออกกฎหมายลำดับรองอันเกี่ยวข้องกับอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง อีกทั้งองค์กรตรวจสอบขาดความอิสระและเป็นกลาง เพราะอำนาจในการตัดสินใจชั้นสุดท้ายจะอยู่ที่นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ส่งผลให้ขาดความเชื่อมั่นในกระบวนการควบคุมตรวจสอบ จากที่ได้กล่าวมานับเป็นความพยายามในการจัดตั้งสถาบันตรวจสอบที่อยู่นอกสภาขึ้นอีกสถาบัน

<sup>209</sup> อัคราพร จุฬารัตน์, ศาลปกครอง, ใน รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net) เล่ม 4. (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2548) หน้า 158.

หนึ่ง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงแนวความคิดในการตรวจสอบควบคุมผู้ใช้อำนาจรัฐเพื่อรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

3.4.4 การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองโดยองค์กรณีบัญญัติ : ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา<sup>210</sup>

ประเทศไทยได้รับเอาแนวความคิดเรื่องผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2517 โดยมีการเสนอให้มีการบัญญัติสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ ต่อมาในปี พ.ศ.2532 สมัยของรัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ ได้มีความพยายามอีกครั้งในการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยการริเริ่มของฝ่ายบริหาร แต่ยังไม่ทันได้ดำเนินการให้เป็นรูปธรรมคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้เข้ายึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2534 และจัดตั้งรัฐบาลขึ้นใหม่

อย่างไรก็ดี แม้ว่าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจะยึดอำนาจการปกครอง แต่ได้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้นมีหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติและจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่<sup>211</sup> ในการนี้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฯ ชุดที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่งตั้งได้ยอมรับแนวคิดที่จะให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาขึ้น ดังจะเห็นได้จากการรับร่างบทบัญญัติ หมวดที่ 11 ว่าด้วยผู้ตรวจการรัฐสภา แต่แล้วร่างบทบัญญัตินี้ไม่สามารถผ่านความเห็นชอบในการพิจารณาในวาระที่ 2 โดยคณะกรรมการได้มีมติให้ตัดหมวดว่าด้วยผู้ตรวจการรัฐสภาออกทั้งหมด เพราะเห็นว่า

1. ผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจซ้ำซ้อนกับหน่วยงานของฝ่ายบริหารและศาลปกครอง
2. การตรวจสอบของผู้ตรวจการรัฐสภาจะเป็นการก้าวก่ายการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร

<sup>210</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. ออมบุดส์แมน การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศไทย รายงานวิจัยเสนอคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. 2533

<sup>211</sup> มาตรา 6 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2534

3. ผู้ตรวจการรัฐสภามีอำนาจน้อย ไม่มีอำนาจอย่างแท้จริง จึงช่วยเหลือบรรเทาทุกข์แก่ประชาชนได้ไม่มากนัก

ดังนั้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 จึงไม่มีบทบัญญัติเรื่องผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา จนกระทั่งนายชวน หลีกภัย ได้รับโปรดเกล้าแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และจัดตั้งรัฐบาลผสมขึ้น ท่ามกลางสถานการณ์ที่มีการวิพากษ์วิจารณ์กันมากว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2534 ไม่เป็นประชาธิปไตย จึงทำให้เกิดแรงผลักดันให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในหลายประเด็น ในที่สุดได้มีการแก้ไขในมาตรา 162 ทวิ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2538 บัญญัติให้มีผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้น

และได้มีการดำเนินการร่างพระราชบัญญัติผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้นในเวลาต่อมา และในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 1 ครั้งที่ 13 (สมัยสามัญ ครั้งที่ 2) เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ.2540 ที่ประชุมได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติผู้ตรวจการรัฐสภา พ.ศ..... ซึ่งในช่วงเวลาเดียวกันนี้สภาร่างรัฐธรรมนูญกำลังยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้เสร็จเรียบร้อยภายใน 240 วัน จากที่ได้กล่าวมานับเป็นความพยายามในการจัดตั้งสถาบันตรวจสอบที่อยู่นอกสภาขึ้นอีกสถาบันหนึ่ง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงแนวความคิดในการตรวจสอบควบคุมผู้ใช้อำนาจรัฐเพื่อรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน แม้ว่าจะประสบความสำเร็จเมื่อมีรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองก็ตาม

#### 3.4.5 บทวิเคราะห์องค์กรตรวจสอบนอกสภา

จากการศึกษาผู้เขียนเห็นว่าแม้ผู้มีอำนาจปกครองจะเห็นถึงความบกพร่องของกระบวนการควบคุมอำนาจรัฐในทางการเมืองในระบบรัฐสภา และประสงค์จะตั้งองค์กรตรวจสอบภายนอกสภาขึ้นมาก็ตาม แต่ผู้มีอำนาจก็ไม่ยอมให้องค์กรตรวจสอบนั้นมีความเป็นอิสระโดยยังกำหนดให้อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลซึ่งเป็นผู้มีอำนาจทางการเมือง ด้วยเหตุนี้องค์กรตรวจสอบนอกสภาในลักษณะข้างต้นจึงไม่สามารถตรวจสอบควบคุมผู้ใช้อำนาจได้ เพราะฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก ทั้งจากการกำหนดกลไกไว้ในรัฐธรรมนูญ และการกำหนดไว้ในกฎหมาย โดยให้ฝ่ายบริหารซึ่งเป็นองค์กรที่ถูกตรวจสอบมีอำนาจเหนือองค์กรตรวจสอบ ดังนั้นการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพจึงไม่อาจเกิดขึ้นได้ เมื่ออำนาจรัฐไม่อาจถูกควบคุมตรวจสอบได้ทั้งในระบบรัฐสภาและนอกสภา ทำให้ผู้มีอำนาจสามารถใช้อำนาจได้โดยไม่มีข้อจำกัด ทั้งยังไม่

ต้องรับผิดชอบในการกระทำของตน ส่งผลให้การใช้อำนาจไม่เป็นไปด้วยความโปร่งใส อีกทั้ง การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ย่อมทำให้ผู้มีอำนาจบิดเบือนการใช้อำนาจไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ด้วยเหตุนี้รัฐจึงมีอำนาจไม่จำกัด สิทธิและเสรีภาพของประชาชนย่อมไม่ได้รับการรับรองคุ้มครอง ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

### 3.5 แนวความคิด Constitutionalism ในการปฏิรูปการเมือง

ภายหลังเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ เมื่อปี พ.ศ.2535 สังคมไทยได้เกิดกระแสความตื่นตัวในเรื่องการปฏิรูปการเมืองขึ้นเป็นขนานใหญ่ แม้ว่าประเทศไทยจะได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศก็ตาม แต่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาสังคมการเมืองไทยยังประสบปัญหาจากระบบการเมืองที่ไม่มีเสถียรภาพ และประสิทธิภาพ ตลอดจนขาดความชอบธรรมในการใช้อำนาจปกครองของรัฐ ซึ่งปัญหาที่สำคัญในระยะหลังคือการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้งเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง และปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมืองและข้าราชการประจำ โดยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาไม่สามารถแก้ไขปัญหาลำดับนี้ได้ ด้วยเหตุนี้จึงเกิดการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองทั้งระบบเพื่อจัดโครงสร้างระบบการเมืองขึ้นมาใหม่ให้สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยและแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น โดยเริ่มต้นที่การแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 211 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ

#### 3.5.1 หลักการสำคัญของการปฏิรูปการเมือง

##### 3.5.1.1 การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

นับเป็นครั้งแรกในประวัติของการจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ที่ได้มีการกำหนดให้ประชาชนที่มีความสนใจทางการเมืองการปกครอง โดยเฉพาะการจัดทำรัฐธรรมนูญได้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อเข้ามาทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และนอกจากนี้ ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมยังได้กำหนดไว้เป็นหลักการว่า ในการจัดทำรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญจะต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ ส่งผลให้ประชาชนเกิดความตื่นตัว และสนใจติดตาม ตรวจสอบการทำงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญมากขึ้น

นอกจากนี้แล้ว ในการดำเนินงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญยังได้มีการจัดตั้ง คณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ คณะกรรมาธิการประชาสัมพันธุ์ เพื่อ จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดทำรัฐธรรมนูญให้ ประชาชนได้รับทราบ เพื่อเป็นข้อมูลในการแสดงความคิดเห็นและติดตามตรวจสอบการทำงาน ของสภาร่างรัฐธรรมนูญและรัฐสภาในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วย

### 3.5.1.2 การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญภายใต้หลักเกณฑ์วิชาการ

การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ และใช้หลักวิชาการใน การยกร่างรัฐธรรมนูญมากกว่าการจัดทำรัฐธรรมนูญในอดีต กล่าวคือ ในอดีตเป็นการจัดทำ รัฐธรรมนูญเพื่อรองรับสภาพการเมืองการปกครองที่เป็นอยู่ โดยมีการวางแนวทางหรือกำหนด กรอบการยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยนำปัญหาทางการเมืองการปกครองของประเทศเป็นตัวตั้ง และวิเคราะห์วิจัยเพื่อหาแนวทางและวิธีการเพื่อแก้ไขปัญหาของระบบการเมืองการปกครองอย่าง เป็นระบบ อันเป็นการจัดทำรัฐธรรมนูญตามแนวความคิด Constitutionalism

### 3.5.1.3 การศึกษาวิจัยสภาพปัญหาและสภาพแวดล้อมทางการเมืองก่อนนำมาสู่การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

ในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ ได้มีการศึกษาวิจัยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เกี่ยวกับระบบและกลไกทางการเมืองการปกครองก่อนที่จะมีการจัดทำรัฐธรรมนูญ เริ่มตั้งแต่การ ศึกษาวิจัยของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) จนได้ข้อสรุปให้มีการสถาปนา รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อการปฏิรูปการเมืองทั้งระบบ พร้อมทั้งได้เสนอรายงานวิจัยเพื่อปรับปรุง แก้ไขระบบการเมืองการปกครอง รวม 15 หัวข้อ ซึ่งมีผลต่อการยกร่างรัฐธรรมนูญเป็นอย่าง ยิ่ง โดยทำให้ผู้ร่างได้ระบบทราบถึงปัญหาของระบบการเมืองตลอดจนแนวทางในการแก้ไข ปัญหาการเมือง เพื่อที่จะนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป

### 3.5.2 สารระสำคัญในการปฏิรูปการเมือง

### 3.5.2.1 การวางหลักประกันและรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และส่งเสริมประชาชนให้มีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองมากยิ่งขึ้น

การบัญญัติให้ความรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของรัฐธรรมนูญในรัฐเสรีประชาธิปไตย และได้ปรับเปลี่ยนลักษณะการเมืองจากเดิมที่เป็นการเมืองของนักการเมืองให้กลายมาเป็นการเมืองของพลเมือง ซึ่งสอดคล้องกับหลักการในระบอบประชาธิปไตย ที่ว่าเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน กล่าวคือ ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นถือได้ว่าการเมืองของพลเมืองมีความหมายและมีความสำคัญที่สุดสำหรับการปกครองระบอบนี้

การวางหลักประกันและรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และส่งเสริมประชาชนให้มีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองมากยิ่งขึ้น ทำได้โดยการบัญญัติเพิ่มสิทธิเสรีภาพให้พลเมือง พร้อมทั้งทำให้สิทธิ เสรีภาพนั้นเกิดผลได้จริงในทางปฏิบัติ และเพิ่มส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองประเทศในทุกระดับ

### 3.5.2.2 การเสริมสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้องค์กรบริหารของรัฐ

การปรับปรุงรัฐบาลให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เมื่อรัฐบาลผสมเป็นสาเหตุของการไร้เสถียรภาพของรัฐบาล จึงต้องสร้างหลักเกณฑ์ใหม่ๆ ขึ้น โดยการปรับปรุงระบบการเลือกตั้ง การแยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายนิติบัญญัติโดยการห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ เป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน การเพิ่มภาวะผู้นำให้กับนายกรัฐมนตรี

รัฐสภามีหน้าที่หลักในการออกกฎหมาย ซึ่งประกอบด้วยวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร นั้นได้มีการปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเช่นเดียวกัน โดยการกำหนดห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรคการเมือง เป็นการยกฐานะให้วุฒิสภาเป็นสภาตรวจสอบซึ่งจะต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง การกำหนดสมัยประชุมเพื่อให้มีความรวดเร็วในการออกกฎหมาย โดยการแยกสมัยประชุมนิติบัญญัติออกจากสมัยประชุมสามัญ

### 3.5.2.3 การสร้างองค์กรและกลไกในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

จัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐให้ครอบคลุมทุกด้าน โดยจัดตั้งองค์กรตรวจสอบขึ้นใหม่มากมายหลายองค์กร ได้แก่

1) ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการควบคุมกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญ มีอำนาจวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ และอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมพรรคการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย

2) ศาลปกครอง มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี) และข้าราชการทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

3) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ได้สวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับความร้ายวयीที่ผิดปกติ การทุจริตต่อหน้าที่ หรือการกระทำความผิดต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

4) ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีอาญาเกี่ยวกับกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และข้าราชการการเมือง ถูกกล่าวหาว่าร้ายวयीผิดปกติทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อหน้าที่ ซึ่งผู้เสียหายมีสิทธิร้องขอให้ ปปช. ได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนเพื่อส่งฟ้องได้

5) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่สำคัญ คือ พิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงเมื่อมีการร้องเรียนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือละเลยต่อหน้าที่เพื่อรายงานให้รัฐสภาทราบ

6) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ และรายงานการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตลอดจนเสนอความเห็นต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

7) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน

### 3.5.2.4 การทำให้ระบบการเมืองมีความสุจริตและมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจ

มุ่งทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการมีความสุจริต โดยสร้างมาตรการที่จะลดการซื้อเสียง ป้องกันการทุจริต และเพิ่มระบบและองค์การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้ครอบคลุมทุกด้าน

### 3.5.3 บทวิเคราะห์แนวคิดในการปฏิรูปการเมือง

แนวคิดในการปฏิรูปการเมือง เกิดขึ้นจากการที่สังคมการเมืองไทยต้องเผชิญกับระบบการเมืองที่ไม่มีเสถียรภาพ และประสิทธิภาพ ตลอดจนขาดความชอบธรรมในการใช้อำนาจปกครองของรัฐ ซึ่งปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีแนวคิดเสรีนิยมเป็นพื้นฐาน คือ การซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้ง และปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมืองและข้าราชการประจำ

ปัญหาของระบอบการเมืองไทยเริ่มต้นตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ที่ถูกจัดทำขึ้นโดยขาดหลักเกณฑ์ทางวิชาการและการจัดทำรัฐธรรมนูญเป็นไปเพื่อสืบทอดอำนาจทางการเมืองของผู้มีอำนาจในขณะนั้น แม้ว่าประเทศไทยจะได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศ แต่ที่ผ่านมารัฐธรรมนูญของประเทศไทยไม่มีลักษณะของรัฐธรรมนูญในรัฐเสรีประชาธิปไตยแต่อย่างใด ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญในรัฐเสรีประชาธิปไตยต้องมีลักษณะเป็นสัญญาประชาคมที่เกิดจากเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นไปตามหลักความยินยอมของผู้ถูกปกครอง และนอกจากรัฐธรรมนูญจะก่อตั้งระบอบการเมืองและจัดโครงสร้างองค์การบริหารของรัฐแล้ว ยังต้องมีหลักการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองและรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย รัฐธรรมนูญต้องมีฐานะสูงสุดที่ทุกองค์กรต้องให้ความเคารพและปฏิบัติตาม ซึ่งเป็นไปตามหลักรัฐธรรมนูญนิยม

แต่ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญในประเทศไทย ไม่มีลักษณะดังกล่าวข้างต้น โดยรัฐธรรมนูญเกิดจากผู้ปกครองเป็นผู้กำหนด หลักความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญไม่ได้รับการเคารพปฏิบัติ โดยข้าราชการทหารมักเข้าสู่อำนาจรัฐด้วยวิถีทางนอกรัฐธรรมนูญ ไม่มีกระบวนการในการตรวจสอบผู้ใช้อำนาจรัฐทางกฎหมาย โดยหลักนิติรัฐไม่ได้รับการเคารพเพราะ กล่าวคือ ผู้มี



อำนาจสามารถใช้อำนาจรัฐได้โดยไม่ต้องถูกตรวจสอบ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

นอกจากนี้ กลไกการถ่วงดุลและตรวจสอบอำนาจในระบบรัฐสภาที่ใช้อยู่โดยการยุบสภาและการอภิปรายไม่ไว้วางใจนั้นเป็นกระบวนการที่ทันสมัยไม่สอดคล้องกับสภาพทางสังคมวิทยาการเมือง ที่ฝ่ายบริหารมีที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติ (ระบบการควบคุมตรวจสอบเป็นระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่ แต่เอามาใช้ในระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดี่ยวจึงไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ) ทำให้อำนาจรัฐปราศจากการถูกตรวจสอบทางการเมือง

องค์กรควบคุมตรวจสอบนอกสภาที่มีอยู่ไม่มีประสิทธิภาพ เพราะขาดความเป็นอิสระและเป็นกลาง อีกทั้ง ระบบการเมืองยังมีปัญหาตั้งแต่กระบวนการเข้าสู่อำนาจรัฐโดยทหารใช้วิถีทางนอกรัฐธรรมนูญโดยการปฏิวัติรัฐประหาร ส่วนพรรคการเมืองใช้วิธีการทุจริตการเลือกตั้งประชาชนไม่มีส่วนร่วมในอำนาจรัฐอย่างแท้จริงตามหลักของการปกครองในระบบประชาธิปไตย สิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ได้รับการรับรองคุ้มครอง