

บทที่ ๕

บทสรุป



ประเทศไทยมีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยมาไม่ต่ำกว่า ๕๐ ปี แต่ในวง
อายุของการปกครองแบบประชาธิปไตยนี้คงประสบกับการแทรกแซงของฝ่ายทหารมาตลอดเวลา
ทั้งนี้ ก็โดยเหตุผลข้ออ้างที่ว่า ประเทศไทยยังไม่พร้อมที่จะเป็นประชาธิปไตย ประชาชนยังขาด
ความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการปกครองตนเองแบบประชาธิปไตย และความขัดแย้งของรัฐบาล
พลเรือนทำให้ความมั่นคงของประเทศชาติขาดเสถียรภาพ ดังนั้น เพื่อรักษาเสถียรภาพและความ
มั่นคงของประเทศชาติ จึงมีทหารเพียงกลุ่มเดียวเท่านั้นที่มีระเบียบวินัยและมีความเป็นนิกนัณ
กว่ากลุ่มอื่น ๆ ในสังคมที่ควรทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและความมั่นคง
ของประเทศชาติ

อย่างไรก็ดีถึงแม้ว่าทหารจะเข้ามาดำเนินบทบาททางการเมือง แต่สิ่งหนึ่งซึ่งทหารจะปฏิเสธ
ไม่ได้ คือ อุดมการณ์ทางการเมืองแบบประชาธิปไตย การจะรักษาไว้ซึ่งอุดมการณ์ทางการเมือง
แบบประชาธิปไตยนั้น ได้แก่การสร้างสถาบันที่จะสะท้อนให้เห็นถึงสัญลักษณ์ของการปกครองแบบ
ประชาธิปไตย สถาบันนั้นได้แก่ รัฐสภา และโดยที่รัฐบาลส่วนใหญ่มาจากการยึดอำนาจ รัฐประหาร
ดังนั้น สภาส่วนใหญ่แต่ละชุดจะเป็นสภาที่มาจากกาแต่งตั้ง เพื่อมาทำหน้าที่ให้ความชอบธรรมแก่
บทบาททางการเมืองของทหาร กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็น "ตราประทับ" ให้แก่รัฐบาล

ถ้าพิจารณาจากรัฐสภาปี ๒๕๑๕ - ๒๕๒๐ ซึ่งเป็นรัฐสภาที่ตั้งขึ้นมาในสมัยรัฐบาล
นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ซึ่งเป็นรัฐบาลพลเรือน แต่ก็ตามบทบาทในทางการเมืองไม่แตกต่าง
ไปจากการทำให้มีหน้าที่เป็น "ตราประทับ" ให้แก่ทหารในอดีต ทั้งนี้เพราะรัฐบาลชุดนายธานินทร์
กรัยวิเชียร ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่มาจากการยึดอำนาจเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๕
จึงต้องอาศัยรัฐสภาเป็นแหล่งที่มาของความชอบธรรมให้แก่รัฐบาล ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องคัดเลือก

บุคคลผู้ซึ่งจะเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้แทนของประชาชนหรือสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่สนับสนุน
รัฐบาล โดยที่สามารถจะหาได้จาก ๒ แหล่งใหญ่ ๆ คือ

๑. กลุ่มอิทธิพลทางการเมืองซึ่งเคยมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองกับกลุ่มการเมือง ซึ่งได้เป็นรัฐบาลต่อมา คือ กลุ่มสหชนประชาธิปไตย กลุ่มต่าง ๆ เหล่านั้นได้แก่ กลุ่มนพพล กลุ่มลูกเสือชาวบ้าน กลุ่มวิหุเสรี กลุ่มไตรรงค์ กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มกระทิงแดง และอื่น ๆ อีกมากมาย กลุ่มนี้โดยพื้นฐานทางอุดมการณ์หรือความคิดทางการเมืองเป็นไปในแนวเดียวกับรัฐบาล
ดังนั้น จึงไม่มีปัญหาที่จะมีความขัดแย้งในรัฐสภา
๒. กลุ่มข้าราชการและทหาร สำหรับทหารนั้นโดยหลักการหรือนโยบายแล้ว ได้ประกาศ
ตัวเป็นผู้พิทักษ์รัฐบาล จึงมีฐานะเป็นฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลอยู่ในตัวของมันเอง ตรงกันข้ามกับ
ข้าราชการพลเรือน แม้ว่าจะไม่แสดงออกซึ่งความคิดเห็นทางการเมืองแต่ก็ได้รับการแต่งตั้งเข้ามา
เป็นสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินอย่างไม่ต้องมีการทดสอบความคิดทางการเมือง ซึ่งก็ไม่ใช่
ปัญหาที่รัฐบาลจะต้องกังวลในการที่จะมาเป็นฝ่ายค้านจนทำให้รัฐบาลต้องลาออก เพราะเป็นข้อเท็จจริง
ที่อยู่แก่ใจทุกคนว่า อาชีพในระบบราชการมีความมั่นคงกว่าการเป็นข้าราชการการเมือง การเป็น
ข้าราชการการเมืองในขณะที่ยังเป็นข้าราชการประจำอยู่นั้น อาจจะถือว่าเป็นเกียรติที่ได้รับความไว้วางใจ
จากรัฐ ข้าราชการพลเรือนจึงไม่ต้องสร้างความขัดแย้งทางการเมืองจนทำให้เกิดผลเสียหาย
ต่อตำแหน่งในหน้าที่ข้าราชการพลเรือน นั่นก็คือการหมายความว่า ถ้าหมดวาระของการเป็นสมาชิก
สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเมื่อไร ฐานะของตนตามสายการบังคับบัญชาในระบบราชการจะกลับคืน
มาอีก ซึ่งอาจจะเป็นมูลเหตุของความถ่วงความกำหนัดในงานราชการที่เกิดจากความขัดแย้งในสภา
ปฏิรูปการปกครองแผ่นดินมาก่อน ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การที่มีข้าราชการประจำเข้าไปดำรงเป็น
สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินไม่เป็นผลเสียหายทางการเมืองของรัฐบาล ในทางตรงกันข้าม
กลับจะเป็นการสร้างความรักในสายการบังคับบัญชาในระบบราชการต่อไปอีกด้วย นอกจากนี้แล้ว
ผลจากการวิเคราะห์ซึ่งได้พบว่า สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่ไม่เคยมีประสบการณ์ทาง
การเมืองหรือประสบการณ์ในสภามาก่อนเลยนั้น จึงไม่มีความสัมพันธ์กับการเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติ
หรือเสถียรภาพของรัฐบาล เพราะประสบการณ์ทางการเมืองมีความสำคัญ ต่อสมาชิกสภานิติบัญญัติ

ที่มาจากการเลือกตั้ง กล่าวคือ สมาชิกสภาเทศบาลที่เคยมีประสบการณ์ทางการเมือง จะมีความรู้
 วิธีการหาเสียง การชักฟอกรัฐบาล การตั้งกระทู้ถาม และโอกาสที่จะได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาล
 เพราะฉะนั้น สมาชิกสภาเทศบาลที่ไม่เคยมีประสบการณ์ทางการเมือง จึงเป็นการสร้างเสถียรภาพ
 ให้กับรัฐบาลยิ่งขึ้น เนื่องจากจะไม่มี การตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจ
 และสังคม อันจะเป็นการทำลายเสถียรภาพและความชอบธรรมของรัฐบาล นอกจากปัญหาอุทกกรรม
 ทางการเมืองตามที่ตนเองสนใจ ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายและอุดมการณ์ของรัฐบาล

เมื่อฐานะของรัฐบาลชุดนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เคยมีฐานะเป็นกลุ่มการเมืองมาก่อน
 รัฐสภาชุดนี้จึงมีลักษณะต่างกับรัฐสภาชุดอื่น ๆ ในแง่ที่ว่าไม่ได้ประกอบด้วยข้าราชการทหารพลเรือน
 และบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิอย่างที่ผ่านมา แต่จะประกอบด้วยบุคคลนอกวงการราชการแต่ให้การสนับสนุนกับ
 กลุ่มการเมืองซึ่งได้เป็นรัฐบาลต่อมา คือ กลุ่มนายธานินทร์ กรัยวิเชียร กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ได้เพราะ
 เป็นการตอบแทนผลประโยชน์ทางการเมือง เพราะฉะนั้น จะพบว่าจำนวนสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครอง
 แฉกดินไม่ได้เป็นไปตามสัดส่วนของประชากร ถ้าถือเอาเกณฑ์ประชากรเกี่ยวกับการเลือกตั้งครั้งต่อมา
 เมื่อปี ๒๕๒๒ (รัฐบาลเกรียงศักดิ์) จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควรจะเป็น ๓๐๑ คน ไม่ใช่ ๓๔๐ คน
 แต่สภาปฏิรูปการปกครองแฉกดินชุดนี้ประกอบด้วยจำนวนสมาชิกถึง ๓๔๐ คน ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ไม่ใช่
 ข้าราชการถึง ๔๐% (รวมข้าราชการบำนาญ ๑๒%) ที่เหลืออีก ๖๐% คือ ข้าราชการ

สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเป็นข้าราชการ จะพบว่าประกอบด้วย
 ข้าราชการที่มาจกทหารถึง ๔๐% จากสามเหล่าทัพ คือ ทหารบก ทหารเรือ และทหารอากาศ
 ที่มียศตั้งแต่ชั้นสัญญาบัตรขึ้นไป ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะพยายามกระจายเพื่อให้เป็นการคัดเลือกบุคคล
 เข้ามาเป็นสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแฉกดินครั้งนี้มาจากยศชั้นต่าง ๆ กัน แต่ถ้าจะพิจารณาจาก
 ตัวเลขแล้ว จะพบว่า นายทหารทั้ง ๓ เหล่าทัพนี้ที่เข้ามาเป็นสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแฉกดิน
 ประกอบด้วยยศนายพล จากแต่ละเหล่าถึง ๓๐% ของแต่ละเหล่าทัพ ที่เหลืออีก ๓๐% กระจาย
 ให้แก่นายทหารผู้ซึ่งมียศตั้งแต่นายพันเอกมาจนถึงระดับนายร้อย

ถ้าพิจารณาในค่านสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจแล้ว จะพบว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนใหญ่ที่เกี่ยวจะเป็นชาย ถ้อยถึง ๕๔.๕๐ % โดยเหลือให้ผู้หญิงเพียง ๕.๕๕ % และเป็นผู้สูงอายุ เสียเป็นส่วนใหญ่ คือประกอบด้วยผู้ซึ่งมีอายุมากกว่า ๕๐ ปีขึ้นไป แต่รัฐบาลก็ได้พยายามกระจายอายุ ให้เห็นว่าคัดเลือกมาจากผู้มีอายุทุกระดับชั้น คือ สมาชิกสภา ฎีกาการปกครองแผ่นดินประกอบด้วยผู้ซึ่ง มีอายุตั้งแต่ ๒๕ ปีขึ้นมาจนเกินเลย ๖๐ ปี คือ เป็นบุคคลซึ่งเกษียณราชการแล้ว อย่างไรก็ตามสภา ปฎีกาการปกครองแผ่นดินชุดนี้ก็เป็นผู้ซึ่งมีการศึกษาสูงเป็นส่วนใหญ่ ถ้อยถึง ๗๐ % ของสมาชิกทั้งหมดที่ จบการศึกษาในระดับปริญญาตรีขึ้นไป

สำหรับในแง่ของประสบการณ์ทางการเมือง จะพบว่าสมาชิกสภาฎีกาการปกครองแผ่นดิน ถึง ๕๑ % ไม่มีประสบการณ์ทางการเมืองเลย และ ๔๕ % เป็นผู้มีประสบการณ์ทางการเมือง แต่ถ่า พิจารณาเฉพาะประสบการณ์ในค่านสถานนิติบัญญัติจริงแล้วมีเพียง ๒๗ % ถ้ารวมถึงผู้ซึ่งมีประสบการณ์ทาง การเมืองในระบอบกึ่งเผด็จการก็มีเพียง ๓๘ % คือเพิ่มอีก ๑๑ % ที่เหลืออีก ๑๐ % นั้นทำหน้าที่ในค่าน บริหาร ซึ่งไม่ว่าจะนับได้ว่าเป็นผู้มีประสบการณ์ทางค่านสถานนิติบัญญัติ

กัยเหตุนี้ ถ่าพิจารณาจากภูมิหลังค่านต่าง ๆ ของสมาชิกสภาฎีกาการปกครองแผ่นดิน ประกอบกับเจตนารมณ์ของรัฐบาลในการวางพื้นฐานของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยแล้ว สมาชิกสภาฎีกาการปกครองแผ่นดินน่าจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ มากที่สุดสภาหนึ่งที่เกี่ยวข้อง แต่ถ่าพิจารณาให้ลึกซึ้งแล้วจะพบว่าสมาชิกสภาฎีกาการปกครองแผ่นดินขาด ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นอย่างมาก ถ่าจะเห็นได้จากถูกรุกจกัคยทหาที่ในค่านการ เปิด อภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไว้วางใจหรือไม่ลงมติ รวมตลอดถึงถูกรุกจกัคยทหาที่ในการให้ความเห็นชอบใน การแถลงนโยบายบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล แม้ฝ่ายรัฐบาลจะเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาฎีกา การปกครองแผ่นดินควบคุมโดยการตั้งกระทู้ถามได้ และสามารถถกควบคุมรัฐบาลโดยผ่านคณะกรรมการ สำนัญประจำสภาได้ก็ตาม แต่มาตรการทั้งสองใช้ไม่ได้ผลเลย เนื่องจากรัฐบาลมีสิทธิที่จะตอบกระทู้หรือ ไม่ตอบก็ได้ สำหรับการควบคุมโดยคณะกรรมการ สำนัญประจำสภา ฝ่ายรัฐบาลก็หลีกเลี่ยง โดยการตั้ง คณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาเพื่อพิจารณาแต่ร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญ ๆ ส่วนร่างพระราชบัญญัติที่เป็น เรื่องปกติธรรมดาไม่มีผลกระทบต่อรัฐบาลก็จะมอบให้กรรมการ สำนัญประจำสภาพิจารณา จึงกล่าว ได้ว่าเจตนารมณ์ของรัฐบาลชุดนายธานินทร์ กรัยวิเชียร มุ่งที่จะรักษาสถานภาพและตำแหน่งทางการเมือง

ของรัฐบาลเองมากกว่าที่จะมุ่งปฏิรูปพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยตามที่ได้แถลงไว้

กล่าวโดยสรุปแล้ว รัฐบาลนี้ตั้งสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินด้วยจุดมุ่งหมายสองประการ คือ ให้การตอบแทนทางการเมืองแก่บุคคลซึ่งให้การสนับสนุนหรือเป็นกลุ่มทางการเมืองกับรัฐบาลมาตลอด และประการที่สอง เป็นการรักษาดำนาจและความชอบธรรมของรัฐบาลเอง โดยให้สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเป็น " ตรายักษ์ " ให้ ที่ผู้เขียนวิเคราะห์เช่นนี้ เพราะจำนวนของข้าราชการทหารที่มาเป็นสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองนั้น เป็นนายทหารระดับผู้บังคับบัญชาทั้งสิ้น กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ คุ่มกำลังทหารทั้งหมด และยังประกาศเจตนารมณ์ที่จะเป็นผู้พิทักษ์ให้ถึกถวย ดังนั้น การให้ทหารมีมากกว่าพลเรือนจึงเป็นการสะท้อนเจตนารมณ์ของรัฐบาลออกมาด้วยเหตุนี้ ฉะนั้นจากเหตุผลดังกล่าวสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินซึ่งถือกำเนิดมาจากการแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหารที่ก้าวขึ้นสู่อำนาจด้วยการใช้กำลังอาวุธทำการรัฐประหาร เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๔ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่เป็นข้าราชการประจำ จะขาดความเป็นอิสระเนื่องจากถูกจำกัดขอบเขตอำนาจหน้าที่และไม่สามารถแสดงบทบาทหน้าที่ในฐานะที่เป็นตัวแทนของปวงชนในองค์กรนิติบัญญัติได้อย่างเต็มที่ เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว โอกาสที่จะหวังพึ่งสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเป็นผู้นำในการพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตยของไทยจึงเป็นไปได้ยาก จึงจะเห็นได้จากการใช้มาตรการควบคุมของสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่มีต่อฝ่ายบริหาร ปรากฏว่า สมาชิกส่วนใหญ่จะทำหน้าที่รองรับความชอบธรรมในการกระทำของฝ่ายบริหารมากกว่าจะคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ ซึ่งเป็นการกระทำที่เอาใจผู้แต่งตั้งตนมากกว่าจะทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนปวงชน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เจตนารมณ์ของฝ่ายบริหารก็คือเจตนารมณ์ของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินนั่นเอง.