



บทที่ 3

## เปรียบเทียบการก่อตัวของร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 กับปีพุทธศักราช 2534

การก่อตัวของร่างรัฐธรรมนูญ (Constitution Formation) ถือเป็นขั้นตอนแรก  
ในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 และปีพุทธศักราช 2534 เมื่อนำ  
เทียบเคียงกับขั้นตอนในการก่อตัวของนโยบาย (Policy Formation) ซึ่งถือเป็นขั้นตอนแรก  
ในกระบวนการกำหนดนโยบาย

ในขั้นตอนของการก่อตัวของร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 และปี  
พุทธศักราช 2534 อาจกล่าวได้ว่ามีปัจจัยที่สำคัญร่วมกันอยู่ 3 ประการ ที่ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญ  
ทั้ง 2 ฉบับนี้ก่อตัวขึ้นมา กล่าวคือ มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเดิม (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2519 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521) มีการ  
บังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว (ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 และ  
ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534) และมีการกำหนดขั้นตอนในการจัดทำ  
รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534) ขึ้นมาบังคับใช้แทน ดังนั้น ในขั้นตอนของการก่อตัวของ  
ร่างรัฐธรรมนูญ ทั้ง 2 ฉบับนี้ ผู้ศึกษาจะทำการศึกษาเปรียบเทียบเฉพาะในประเด็นสำคัญต่อไปนี้

1. เปรียบเทียบสภาพการณ์ทางการเมืองและเหตุปัจจัยที่ใช้อ้างเพื่อยกเลิก  
รัฐธรรมนูญฉบับเดิม
2. เปรียบเทียบหลักการสำคัญและโครงสร้างอำนาจทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ  
ฉบับชั่วคราว
3. เปรียบเทียบขั้นตอนในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่  
ทั้งนี้ ประเด็นสำคัญดังกล่าว มีสาระสำคัญดังนี้

การก่อตัวของร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521

1. สภาพการณ์ทางการเมืองและเหตุปัจจัยที่ใช้อ้างเพื่อยกเลิกรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2519

ภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างรวดเร็วในวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งมีสาเหตุโดยตรงมาจากการเรียกร้องรัฐธรรมนูญของ "กลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญ" จากรัฐบาลทหารภายใต้การนำของจอมพลถนอม กิตติขจร ทำให้จอมพลถนอม กิตติขจร ต้องลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุด และต้องเดินทางออกนอกประเทศ พร้อมกับจอมพลประภาส จารุเสถียร และพ.อ.ณรงค์ กิตติขจร ในวันที่ 15 ตุลาคม 2516 การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองดังกล่าว แม้ว่าจะเริ่มก่อตัวมาจากการผลักดันของกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย ซึ่งประกอบด้วยนักเรียน นิสิตนักศึกษา และประชาชนทั่วไป แต่ก็สิ้นสุดลงด้วยการตัดสินใจของกองทัพอีกกลุ่มหนึ่งภายใต้การนำของพล.อ.กฤษณ์ สีวะรา (ผู้บัญชาการทหารบก) พล.อ.อ.ทวี จุลละทรัพย์ และพล.อ.ประเสริฐ ธรรมศิริ\*

\* เนื่องจากรัฐบาลภายใต้การนำของจอมพลถนอม กิตติขจร ได้จับกุมผู้ที่แจกใบปลิวเรียกร้องรัฐธรรมนูญ จึงทำให้มีนักเรียน นิสิตนักศึกษา และประชาชนทั่วไป ร่วมประท้วงกันเป็นจำนวนมากหลายแสนคน จนกระทั่งในที่สุด รัฐบาลต้องยอมปล่อยตัวผู้ที่แจกใบปลิว และสัญญาที่จะร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 1 ปี แต่ในขณะที่นักเรียน นิสิตนักศึกษา และประชาชนทั่วไปกำลังสลายตัว ก็ได้เกิดการปะทะกันกับตำรวจ กลุ่มทหารจึงได้ฉวยโอกาสเข้าปราบปรามนักเรียน นิสิตนักศึกษา และประชาชนทั่วไป จนเป็นผลให้เกิดการจลาจลขึ้น รัฐบาลสามารถใช้กำลังทหารเพื่อปราบปรามการจลาจลดังกล่าวได้เพียงบางส่วนเท่านั้น เนื่องจากพล.อ.กฤษณ์ สีวะรา (ผู้บัญชาการทหารบก) พล.อ.อ.ทวี จุลละทรัพย์ และพล.อ.ประเสริฐ ธรรมศิริ ปฏิเสธที่จะนำกำลังทหารภายใต้การบังคับบัญชาของกลุ่มของตนเข้าทำการปราบปรามนักเรียน นิสิตนักศึกษา และประชาชนทั่วไป จนมีผลทำให้จอมพลถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียร และพ.อ.ณรงค์ กิตติขจร ต้องสูญเสียอำนาจไปในที่สุด.

ซึ่งคอยหาจังหวะที่เหมาะสมเพื่อให้กลุ่มของตนได้ขึ้นมามีตำแหน่งที่สูงขึ้น แต่เนื่องจากกลุ่มทหารดังกล่าวไม่ได้เตรียมการใด ๆ เพื่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งนี้ จึงทำให้อำนาจทางการเมือง ซึ่งควรจะเป็นของกลุ่มของตน ตกอยู่กับฝ่ายพลเรือน เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และองคมนตรี ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี\* เพื่อเป็นรัฐบาลรักษาการในช่วงระยะเวลาที่มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และเตรียมจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วประเทศ

รัฐบาลของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ (ซึ่งบริหารประเทศอยู่ในระหว่างวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ถึงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2518)\*\* ต้องประสบกับปัญหาต่าง ๆ มากมาย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ ปัญหาทางด้านสังคม และปัญหาทางด้านการเมือง กล่าวคือ ในด้านเศรษฐกิจมีปัญหาจากการขึ้นราคาน้ำมันดิบของกลุ่มประเทศผู้ผลิตน้ำมันเพื่อการส่งออก (โอเปค) ทำให้เกิดปัญหาน้ำมันราคาแพงและขาดแคลน ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีมาตรการบางอย่างเพื่อการประหยัด แต่ปัญหาต่าง ๆ ก็ยังคงเกิดขึ้นตามมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการขึ้นราคาสินค้าอุปโภคและบริโภค ในด้านสังคม มีปัญหาจากการที่กลุ่มพลังมวลชนต่าง ๆ ออกมาแสดงข้อเรียกร้องกันอย่างกว้างขวางและหลากหลาย โดยปัญหาที่กลุ่มพลังมวลชนต่าง ๆ เรียกร้อง มีทั้งเรื่อง

---

\* นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ตามกระแสพระราชดำรัสทางโทรทัศน์ ในวันที่ 14 ตุลาคม 2516 เวลา 19.15 นาฬิกา.

\*\* รัฐบาลของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ บริหารประเทศอยู่ 2 ช่วง คือช่วงแรกระหว่างวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ถึงวันที่ 22 พฤษภาคม 2517 (ลาออก) และช่วงที่สองระหว่างวันที่ 27 พฤษภาคม 2517 ถึงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2518 (มีนายกรัฐมนตรีคนใหม่ที่มาจากการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2517).

ที่เกี่ยวกับความอยู่ดีศรีธรรมในด้านเศรษฐกิจและด้านสังคม การถูกกดขี่ข่มเหงจากข้าราชการและระบบราชการ และการถูกเอารัดเอาเปรียบในด้านต่าง ๆ โดยข้อเรียกร้องดังกล่าวออกมาในรูปของการเดินขบวนเรียกร้อง การร้องเรียนโดยตรงต่อรัฐบาลหรือโดยผ่านทางตัวแทนของกลุ่ม และการนัดหยุดงานประท้วง ในด้านการเมือง มีความพยายามในการวางรากฐานประชาธิปไตยกันอย่างจริงจัง กล่าวคือ 1) มีการออกไปเผยแพร่ประชาธิปไตยในจังหวัดต่าง ๆ ของนักเรียนและนิสิตนักศึกษา (จนนำไปสู่ความขัดแย้งทางความคิดระหว่างนักเรียนและนิสิตนักศึกษากับกลุ่มข้าราชการประจำ) 2) มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (แต่มีนิสิตนักศึกษาและกลุ่มพลังทางการเมืองบางกลุ่มแสดงความไม่เห็นด้วยกับหลักการบางหลักการในร่างรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเห็นว่ายังไม่มีความเป็นประชาธิปไตยเพียงพอ 3) มีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ของบ้านเมืองกันอย่างกว้างขวาง 4) มีการรวมตัวกันของกลุ่มต่าง ๆ เช่น กลุ่มสหภาพเพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส.) และกลุ่มประชาธิปไตยเพื่อประชาชน (ปช.ปช.) เป็นต้น และ 5) มีการรวมตัวกันของกลุ่มต่าง ๆ เช่น กลุ่มดุสิต 99 และกลุ่มพลังใหม่ เป็นต้น เพื่อเตรียมการก่อตั้งพรรคการเมือง ความตื่นตัวทางการเมืองและสภาวะพลวัตที่มีอยู่ทั่วไปดังกล่าว คละเคล้าไปกับปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ทำให้สภาพการณ์ทางการเมืองเป็นระยะหัวเลี้ยวหัวต่อที่ค่อนข้างจะสับสน และเสมือนกับจะเป็นการพยากรณ์ให้เห็นถึงความยุ่งยากที่จะเกิดขึ้นในอนาคต<sup>1</sup>

ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ในวันที่ 7 ตุลาคม 2517 แล้ว อาจกล่าวได้ว่าบรรยากาศทางการเมืองมีลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของไทยเป็นอย่างมาก เนื่องจาก 1) รัฐธรรมนูญ ฉบับปี

<sup>1</sup> ลิจิต ชีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 194-195.

พุทธศักราช 2517 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่ง<sup>2</sup> 2) ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองและต้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองมาก 3) กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เคยถูกปิดรอนโอกาสและสิทธิทางการเมืองเกิดขึ้นอย่างมากมาย และ 4) อุดมการณ์ทางการเมืองเริ่มถูกแบ่งออกเป็นฝักฝ่ายอย่างชัดเจน ที่สำคัญได้แก่ ฝ่ายที่สนับสนุนแนวความคิดสังคมนิยมและสังคมนิยมประชาธิปไตย กับฝ่ายที่สนับสนุนแนวความคิดเสรีประชาธิปไตยและประชาธิปไตยทุนนิยม แต่สภาพการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นในระยะเวลาต่อมา ก็มีได้เป็นไปในลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของไทยแต่อย่างใด การมีอุดมการณ์ทางการเมืองที่ถูกแบ่งออกเป็นฝักฝ่ายอย่างชัดเจน (ซึ่งน่าที่จะเอื้ออำนวยต่อการก่อให้เกิดระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็งและมีพรรคการเมืองจำนวนมากนัก) ไม่ได้นำไปสู่การรวมตัวกันของกลุ่มที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองไปในแนวทางเดียวกันภายใต้ชื่อของพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใด กล่าวคือเพียงชั่วระยะเวลาระหว่างเดือนตุลาคม 2517 ถึงเดือนมกราคม 2518 มีพรรคการเมืองที่จดทะเบียนเป็นพรรคถึง 44 พรรค และพรรคการเมืองเกือบทุกพรรคได้ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 26 มกราคม 2518 โดยพรรคการเมืองบางพรรคได้ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเพียง 1-2 คน นอกจากนี้ นโยบายที่พรรคการเมืองส่วนใหญ่ได้แถลงไว้ต่อประชาชนก็มีความคล้ายคลึงกันมาก จนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่อาจที่จะแยกความแตกต่างระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ ได้ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจึงมักจะตัดสินใจเลือกตัวบุคคลมากกว่าเลือกพรรคการเมือง<sup>3</sup> ทำให้มีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน

<sup>2</sup> ดูหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญได้ใน กระทบ ทงธรรมชาติ, ความรู้เรื่องรัฐธรรมนูญของไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เฟื่องอักษร, 2518), หน้า 95-151.

<sup>3</sup> กระทบ ทงธรรมชาติ และคณะ, การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และเสถียรภาพของรัฐบาล (กรุงเทพมหานคร : มาสเตอร์เพรส, 2531), หน้า 84.

ราษฎรจากพรรคการเมืองถึง 22 พรรค<sup>4</sup> โดยไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมากเด็ดขาดพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลเพียงลำพังพรรคเดียวได้ พรรคประชาธิปไตย<sup>4</sup> ซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่าพรรคการเมืองอื่น คือจำนวน 72 คน จึงได้ร่วมกับพรรคเกษตรสังคมจัดตั้งรัฐบาลผสม โดยมี ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรคประชาธิปไตย เป็นนายกรัฐมนตรี\* แต่ในการแถลงนโยบายเพื่อขอความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 6 มีนาคม 2518 ปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ด้วยคะแนนเสียง 152 ต่อ 111 รัฐบาลจึงต้องพ้นจากตำแหน่งไป

พรรคกิจสังคม ซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียง 18 คน จึงได้ร่วมกับพรรคธรรมสังคม พรรคชาติไทย พรรคสังคมนิยม พรรคสันติชน พรรคหลังประชาชน และพรรคไท จัดตั้งรัฐบาลผสมแทนพรรคประชาธิปไตยและพรรคเกษตรสังคม โดยมี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคม เป็นนายกรัฐมนตรี\*\* แต่เนื่องจากรัฐบาลของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช มีพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลมากเกินไป จึงทำให้รัฐบาลต้องประสบกับปัญหาที่เกิดจากพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลด้วยตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาการขาดระเบียบวินัยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการเรียกร้องตำแหน่งรัฐมนตรีและตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ เป็นการตอบแทนที่ให้การสนับสนุนรัฐบาล (จน ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ต้องแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทน

---

<sup>4</sup> กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, รายงานผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 26 มกราคม 2518 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2518), หน้า 58.

\* รัฐบาลของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช บริหารประเทศอยู่ระหว่างวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2518 ถึงวันที่ 13 มีนาคม 2518.

\*\* รัฐบาลของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช บริหารประเทศอยู่ระหว่างวันที่ 14 มีนาคม 2518 ถึงวันที่ 12 มกราคม 2519.

ราษฎร มีจำนวนถึง 60 คน ให้เป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (เพื่อคำนวณเสถียรภาพของรัฐบาล)<sup>5</sup> เมื่อไม่ได้ดังที่ต้องการก็ตีรวนและชูที่จะถอนการสนับสนุนรัฐบาล จนเกิดความปั่นป่วนในรัฐบาล ดังจะเห็นได้จากปาฐกถาของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ณ หอประชุม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2521 ตอนหนึ่งว่า "...มีการเรียกร้องประโยชน์ตน และต่อสู้เพื่อประโยชน์ของตนอย่างเปิดเผย ในสภาผู้แทนราษฎรนั้น ก็ปรากฏว่ามีพรรคการเมืองมากมาย หลายพรรค รัฐบาลก็ไม่สามารถที่จะคุมได้ทั่วถึงหรือรักษาระเบียวินัยไว้ได้ ในฐานะที่กระผม เป็นนายฯ ก็ต้องถูกกดดันจากคนในคนนี้บ้าง พรรคตั้งแต่ใหญ่ไปหาเล็ก ดูเหมือนอยากเป็น รัฐมนตรีกันทุกคน สมาชิกที่สนับสนุนรัฐบาลมีอยู่ 160 กว่าหรือ 170 คน อยากเป็นรัฐมนตรี กันทั้งนั้น...ประชุมพรรคทีไรก็ต้องพูดกันถึงเรื่องนี้...บางท่านก็เบื่อหน่ายเต็มที่ ต่อสภาพการณ์ เช่นนั้น แต่ก็มี การติดต่อ การวิ่งเต้น การข่มขู่ ก็ไม่ได้ขู่ใคร...ชูที่นายกรัฐมนตรีนี้แหละ ถ้าไม่ ให้อย่างนั้น ก็จะไม่สนับสนุน จะไม่ทำอย่างนี้ ก็วนวายกันอยู่ตลอด ทั้ง ๆ ที่กระผมก็พยายาม จะทำงานของบ้านเมืองให้ลุล่วงไป ทางด้านสภาก็ไม่เคยมีความปกติสุขอย่างใดเลย แต่ละวัน แต่ละการประชุมนั้นจะมีแต่เรื่อง ประเดี้ยวขอเสนอเปิดอภิปราย ชักถามกันยืดยาว ฝ่ายค้านก็มี เสียงมีกำลังเข้มแข็งมาก นอกจากฝ่ายค้านแล้ว ฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลก็ไม่ใช่อย่อยเหมือนกัน กระผมก็ได้แต่อดทนกันมาตลอด"<sup>6</sup>

นอกจากนี้ รัฐบาลยังประสบกับปัญหาที่เกิดจากแรงกดดันจากกลุ่มพลังมวลชนและกลุ่ม ผลประโยชน์ต่าง ๆ ทั้งฝ่ายซ้ายและฝ่ายขวาที่เรียกร้องให้รัฐบาลตอบสนองความต้องการต่าง ๆ

<sup>5</sup> กนก วงษ์ตระหง่าน, คู่มือการเมืองไทย : 2475-2525 ข้อมูลพื้นฐานทางการเมือง (กรุงเทพมหานคร : บริษัทประชาชน จำกัด, 2526), หน้า 73.

<sup>6</sup> สละ ลิขิตกุล, รวบรวม, คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายฯ ชีวิตและงาน (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ศึกษาสัมพันธ์, 2521), หน้า 72-73.

นานา ทำให้รัฐบาลต้องตกอยู่ในฐานะลำบาก กลุ่มฝ่ายซ้ายเรียกร้องและกดดันให้รัฐบาลจัดระบบ เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ที่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม เช่น เรียกร้องให้ใช้ วิธีการของสังคมนิยมมาจัดระเบียบเศรษฐกิจ และกระจายรายได้ให้แก่ชนในชาติ เป็นต้น วิธีการเรียกร้องของกลุ่มฝ่ายซ้ายมักจะใช้วิธีการนอกรัฐสภาที่ไม่น่าพาดพิงต่อกฎหมายและระเบียบของ บ้านเมือง เช่น การเดินขบวน และการปลุกระดมมวลชน เป็นต้น แนวทางและวิธีการที่กลุ่ม ฝ่ายซ้ายเหล่านี้เสนอต่อรัฐบาล จึงเป็นสิ่งที่กลุ่มฝ่ายขวา เช่น กลุ่มธุรกิจ กลุ่มข้าราชการ และ กลุ่มทหาร เป็นต้น ไม่สามารถที่จะยอมรับได้ จึงได้จัดกลุ่มต่อต้าน เรียกร้อง และบีบบังคับให้ รัฐบาลดำเนินการกับกลุ่มฝ่ายซ้าย โดยเฉพาะการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สภาพการณ์ทางการเมืองดังกล่าวจึงเป็นเหตุปัจจัยอันสำคัญที่บั่นทอนเสถียรภาพของรัฐบาล จน ทำให้พรรคประชาธิปัตย์เสนอผู้สมัครเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ แต่ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้ตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 12 มกราคม 2519 เพื่อให้มีการ เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ในวันที่ 4 เมษายน 2519 โดยได้อ้างเหตุผลว่า "... สภาผู้แทนราษฎรปัจจุบัน ประกอบด้วยพรรคการเมืองต่าง ๆ หลายพรรค แต่ไม่มีพรรคการเมือง ใดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งมีจำนวนมากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ จำเป็นต้องอาศัย พรรคการเมืองหลายพรรคเข้ามาร่วมจัดตั้งรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เกิดอุปสรรคในการบริหาร ราชการแผ่นดิน และกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของรัฐบาลเป็นอย่างยิ่ง และถึงแม้ว่าจะมีการ จัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ขึ้นอีกก็ตาม อุปสรรคดังกล่าวนี้ก็ไม่อาจสิ้นสุดลงได้ อันจะนำมาซึ่งความ เสื่อมโทรมของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สมควรยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการ เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปชุดใหม่"<sup>7</sup>

<sup>7</sup> "พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2519", ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับ พิเศษ) 93 (12 มกราคม 2519) : 1.



ในการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 4 เมษายน 2519 สภาพการณ์ทางการเลือกตั้งไม่แตกต่างไปจากการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 26 มกราคม 2518 เท่าใดนัก กล่าวคือ มีพรรคการเมืองส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งถึง 38 พรรคและมีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองถึง 19 พรรค<sup>8</sup> โดยไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมากเด็ดขาดพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลเพียงลำพังพรรคเดียวได้ พรรคประชาธิปไตยซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่าพรรคการเมืองอื่นคือจำนวน 114 คน จึงได้ร่วมกับพรรคชาติไทย พรรคธรรมสังคมและพรรคสังคมนิยม จัดตั้งรัฐบาลผสม โดยมี ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรคประชาธิปไตย เป็นนายกรัฐมนตรี\* ถึงแม้ว่า รัฐบาลของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช จะมีเสียงข้างมากเหนือกว่าพรรคการเมืองฝ่ายค้านเป็นจำนวนมาก ซึ่งควรจะเป็นรัฐบาลที่มีเสถียรภาพสูงตามไปด้วย แต่รัฐบาลก็ยังคงประสบกับปัญหาสำคัญ ๆ ที่เคยเกิดขึ้นกับรัฐบาลของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช อยู่เหมือนเดิม นั่นคือ ปัญหาความขัดแย้งกันในรัฐบาลและระหว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล และปัญหาที่เกิดจากแรงกดดันจากกลุ่มหลังมวลชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ

---

<sup>8</sup> กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, รายงานผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 4 เมษายน 2519 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2519), หน้า 132.

\* รัฐบาลของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช บริหารประเทศอยู่ 2 ช่วง คือ ช่วงแรกระหว่างวันที่ 20 เมษายน 2519 ถึงวันที่ 23 กันยายน 2519 (ลาออก) และช่วงที่สองระหว่างวันที่ 25 กันยายน 2519 ถึงวันที่ 6 ตุลาคม 2519 (มีการยึดอำนาจการปกครองประเทศ).

ในส่วนของปัญหาความขัดแย้งกันในรัฐบาลและระหว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล มีทั้งความขัดแย้งกันในเรื่องการจัดสรรตำแหน่งทางการเมืองและการจัดสรรผลประโยชน์ (ซึ่งถือเป็นปรากฏการณ์ตามปกติของรัฐบาลผสม) และความขัดแย้งกันทางด้านอุดมการณ์ทางการเมือง ซึ่งมีการแบ่งออกเป็นฝ่ายอย่างชัดเจน กล่าวคือ ในขณะที่พรรคประชาธิปัตย์มีอุดมการณ์และพยายามที่จะประสานประโยชน์กับกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายก้าวหน้าและเสรีนิยม แต่พรรคชาติไทยและพรรคธรรมสังคมมีอุดมการณ์และจุดยืนที่สนับสนุนประชาธิปัตย์ทุนนิยม แสดงความแข็งกร้าวและประกาศไม่ร่วมมือกับกลุ่มก้าวหน้า และเน้นการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความแตกต่างกันทางด้านอุดมการณ์ทางการเมืองและการขาดเอกภาพทางด้านความคิดดังกล่าว ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลเพื่อให้บริการตามนโยบายและการตัดสินใจแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เป็นไปด้วยความยากลำบาก กลุ่มฝ่ายซ้ายและกลุ่มฝ่ายขวาก็พยายามที่จะกดดันรัฐบาลให้กระทำในสิ่งที่กลุ่มของตนเองต้องการ แม้ว่าพรรคประชาธิปัตย์จะเป็นแกนกลางในการจัดตั้งรัฐบาลและมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐมนตรีในรัฐบาลมากที่สุด แต่ก็มีความขัดแย้งกันทางด้านอุดมการณ์ทางการเมืองในระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคประชาธิปัตย์ด้วยกันเอง พรรคการเมืองร่วมรัฐบาลที่ต้องการรักษาสถานภาพเดิม จึงได้พันธมิตรบางส่วนจากพรรคประชาธิปัตย์ไปสนับสนุน จึงเกิดการแบ่งเป็นฝ่ายขึ้นในรัฐบาล ในขณะที่กลุ่มพลังมวลชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ขัดแย้งกันทางด้านอุดมการณ์ทางการเมืองก็เผชิญหน้ากันจนกระทั่งเกิดความรุนแรงขึ้น โดยที่รัฐบาลไม่อาจที่จะแก้ไขปัญหาใด ๆ ได้ สภาพการณ์ทางการเมืองดังกล่าว จึงทำให้ประชาชนขาดความมั่นใจในประสิทธิภาพและเสถียรภาพของรัฐบาล นอกจากนี้ ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว (เดือนเมษายน 2518-2519) ขบวนการคอมมิวนิสต์และพรรคคอมมิวนิสต์ในประเทศไทย เวียดนาม และกัมพูชา กำลังได้รับชัยชนะในการโค่นล้มรัฐบาลในประเทศของตน จึงก่อให้เกิดความหวุ่นวิตกแก่กลุ่มพลังมวลชนที่ต่อต้านขบวนการคอมมิวนิสต์ว่า ความไม่มีประสิทธิภาพและความอ่อนแอของรัฐบาล จะเปิดโอกาสให้ขบวนการคอมมิวนิสต์เข้ามาแทรกแซงและทำลายเสถียรภาพของรัฐบาล โดยมีพรรคการเมืองและกลุ่มฝ่ายซ้ายเป็นเครื่องมือสำคัญในการบั่นทอนความมั่นคงของชาติ จนอาจถึงขั้นที่ว่าทำให้ประเทศชาติต้องสูญเสียอธิปไตย

ให้กับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย<sup>9</sup>

สืบเนื่องจากเหตุการณ์ทางการเมืองเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งเป็นเหตุให้จอมพลถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียร และพ.อ.ณรงค์ กิตติขจร ต้องเดินทางออกนอกประเทศ ต่อมาในวันที่ 15 สิงหาคม 2519 จอมพลประภาส จารุเสถียร ได้ลักลอบเดินทางเข้ามาในประเทศไทย ท้าให้นักเรียน นิสิตนักศึกษา และกลุ่มพลังมวลชนต่าง ๆ เคลื่อนไหวต่อต้านการเดินทางเข้าประเทศของจอมพลประภาส จารุเสถียร กันอย่างกว้างขวางและรุนแรง จนเป็นเหตุให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น แต่ในที่สุด รัฐบาลก็ได้ดำเนินการให้จอมพลประภาส จารุเสถียร เดินทางออกนอกประเทศไปในวันที่ 22 สิงหาคม 2519<sup>10</sup> และในวันที่ 19 กันยายน 2519 จอมพลถนอม กิตติขจร ได้เดินทางเข้ามาในประเทศไทยและอุปสมบทเป็นพระภิกษุ ท้าให้นักเรียน นิสิตนักศึกษา และกลุ่มพลังมวลชนต่าง ๆ เคลื่อนไหวต่อต้านการเดินทางเข้าประเทศของจอมพลถนอม กิตติขจร กันอย่างกว้างขวางและรุนแรงอีกครั้งหนึ่ง จนกระทั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ยื่นกระทู้ถามและญัตติด่วนเกี่ยวกับการเดินทางเข้ามาในประเทศไทยของจอมพลถนอม กิตติขจร เพื่อเร่งรัดให้รัฐบาลดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดให้จอมพลถนอม กิตติขจร เดินทางออกไปจากประเทศไทย นอกจากนี้ ยังได้กล่าวหาสถานีวิทยุยานเกราะว่าบิดเบือนความจริงจนสร้างความแตกแยกให้กับชนในชาติ และเสนอให้ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แม้แต่นายวีระ มุสิกพงศ์ สมาชิก

---

<sup>9</sup> กระทบ ทองธรรมชาติ และคณะ, การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และเสถียรภาพของรัฐบาล, หน้า 85-87.

<sup>10</sup> ศุภรายละเอียดยุคใหม่ ได้ใน สยามจดหมายเหตุ 1 (12-18 สิงหาคม 2519) : 777-784 และ 1 (19-25 สิงหาคม 2519) : 801-813.

สภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งมีตำแหน่งเป็นโฆษกพรรค ก็ได้อภิปรายตำหนิการบริหารงานของรัฐบาลและนายกรัฐมนตรีอย่างรุนแรง โดยเฉพาะในกรณีของการเสนอร่างพระราชบัญญัติจำกัดถิ่นที่อยู่ของบุคคลบางประเภท เพื่อกำหนดเขตให้จอมพลถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียร และพ.อ.ณรงค์ กิตติขจร อยู่ในบริเวณที่รัฐบาลจัดสรรให้ ซึ่งจากการอภิปรายดังกล่าว เป็นเหตุให้ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ประกาศต่อสภาว่ารัฐบาลไม่อาจที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีลักษณะขัดแย้งกันกับรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2517 มาตรา 47 ซึ่งบัญญัติว่าจะเนรเทศบุคคลที่มีสัญชาติไทยไม่ได้ ประกอบกับมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายคนอภิปรายโจมตีรัฐบาลอย่างรุนแรงด้วย จึงได้ขอลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (ในวันที่ 23 กันยายน 2519)<sup>11</sup> อย่างไรก็ตาม พรรคการเมืองร่วมรัฐบาลทั้ง 4 พรรคก็ได้สนับสนุนให้ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช กลับมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง และจัดตั้งรัฐบาลผสมซึ่งประกอบด้วย 4 พรรคการเมืองเหมือนเดิม (โดยได้มีประกาศพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรีในวันที่ 25 กันยายน 2519) แต่นักเรียน นิสิตนักศึกษา และกลุ่มพลังมวลชนต่าง ๆ ก็ยังคงเคลื่อนไหวต่อต้านและเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการจับจอมพลถนอม กิตติขจร ออกจากประเทศไทยกันอย่างกว้างขวางและรุนแรงต่อไป ในขณะที่เดียวกัน ได้มีกลุ่มพลังมวลชนบางกลุ่ม เช่น กลุ่มกระทิงแดง และกลุ่มนวพล เป็นต้น ออกมาต่อต้านนักเรียน นิสิตนักศึกษา และกลุ่มพลังมวลชนต่าง ๆ ที่เรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการจับจอมพลถนอม กิตติขจร ออกจากประเทศไทยอีกด้วย ในที่สุดกำลังตำรวจปราบจลาจลประมาณ 6,000 คน และกลุ่มจัดตั้งฝ่ายขวาบางกลุ่มภายใต้การบังคับบัญชาและสั่งการของนายทหารและนายตำรวจชั้นผู้ใหญ่บางคน เช่น กลุ่มกระทิงแดง กลุ่มนวพล กลุ่มลูกเสือชาวบ้าน และทหารพราน เป็นต้น ได้ยกกำลังเข้าล้อม

---

<sup>11</sup> คุรยละเอียดเพิ่มเติมได้ใน สยามจดหมายเหตุ 1 (16-22 กันยายน 2519) : 905-908 และ 1 (23-29 กันยายน 2519) : 921-924.

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ซึ่งขณะนั้นมีนักเรียน นิสิตนักศึกษา และกลุ่มพลังมวลชนต่าง ๆ เข้าไปชุมนุมกันอย่างสงบภายใต้การนำของศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย แล้วทำการจับกุมทนายธรรมกรและเข่นฆ่าสังหารอย่างโหดร้ายทารุณและป่าเถื่อนผิดมนุษยธรรมอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์ของชาติไทย<sup>12</sup>

จากสภาพการณ์ทางการเมืองดังกล่าว คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินภายใต้การนำของพล.ร.อ.สัจด์ ชลออยู่\* (ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม อยู่ในรัฐบาล

---

<sup>12</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน เรื่องเดียวกัน : 924-932, สยามจดหมายเหตุ 1 (30 กันยายน - 6 ตุลาคม 2519) : 946-959 และ 1 (7-13 ตุลาคม 2519) : 969.

\* คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ตามคำสั่งหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่ 1/2519 (วันที่ 7 ตุลาคม 2519) ประกอบด้วย 1) พล.ร.อ.สัจด์ ชลออยู่ หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน 2) พล.ร.อ.กมล เดชะตุงคะ รองหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน 3) พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เลขาธิการ 4) พล.ร.อ.กวี สิงหะ ร.น. รองเลขาธิการ 5) พล.อ.เจริญ พงษ์พานิช ผู้ช่วยเลขาธิการ 6) พล.อ.บุญชัย บำรุงพงศ์ 7) พล.อ.เสริม ฃ นคร 8) พล.อ.อ.อมร ศิริกายะ ร.น. 9) พล.ต.อ.ศรีสุข มหินทร์เทพ 10) พล.อ.อ.พะเนียง กานตรัตน์ 11) พล.อ.ประเสริฐ ธรรมศิริ 12) พล.อ.ประลอง วีระปรีชา 13) พล.อ.อ.คาร์ณ ลีละศิริ 14) พล.อ.ประสาร อมาตยกุล 15) พล.ร.ท.สถาบัน เกยานนท์ ร.น. 16) พล.ท.ยศ เทพหัสดิน ณ อยุธยา 17) พล.ท.เปรม ติณสูลานนท์ 18) พล.ท.สมศักดิ์ บัญจมานนท์ 19) พล.ท.อำนาจ คาริกายูจน์ 20) พล.ต.ปิ่น ธรรมศรี 21) พล.ต.เทพ กรานเลิศ 22) พล.ต.อรุณ ทวาทสิน 23) พล.ต.แสวง จามรจันทร์ 24) พล.ต.ประเทียบ เทศวีสาล.

พลเรือนของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช) จึงได้ทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศจากรัฐบาลพลเรือนของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ในวันที่ 6 ตุลาคม 2519 โดยอ้างเหตุผลในการยึดอำนาจการปกครองว่า "...คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้ประจักษ์ถึงภัยพิบัติที่เกิดขึ้นอยู่ในขณะนี้ เช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป กล่าวคือ ได้มีกลุ่มบุคคลซึ่งประกอบด้วยนิสิตนักศึกษาบางกลุ่มได้กระทำการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ อันเป็นการเหยียบย่ำจิตใจของคนไทยทั้งชาติ โดยเจตน์เจานทำลายสถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนการคอมมิวนิสต์ที่จะเข้ายึดครองประเทศไทย เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าจับกุม ก็ได้ต่อสู้ด้วยอาวุธร้ายแรงที่ใช้ในราชการสงคราม โดยร่วมมือกับผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ชาว เวียดนามต่อสู้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจด้วยประชาชนและเจ้าหน้าที่ตำรวจได้เสียชีวิตและบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก สถานการณ์โดยทั่ว ๆ ไปก็เริ่มเลวลงเป็นลำดับจนเกิดระส่ำระสายขึ้นโดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อปรากฏเด่นชัดแจ้งว่ารัฐมนตรีบางนายและนักการเมืองบางกลุ่มตลอดจนสื่อมวลชนหลายแห่งมีส่วนสนับสนุนอย่างแข็งขันและออกนอกหน้า เหตุการณ์เลวร้ายดังกล่าวมานี้ ย่อมจะทำให้รัฐบาลไม่สามารถรักษาสถานการณ์บ้านเมืองตามวิถีทางรัฐธรรมนูญไว้ได้ หากปล่อยไว้เช่นนี้ก็นับวันที่ประเทศชาติและประชาชนจะต้องประสบกับความวิบัติยิ่งขึ้นเป็นลำดับจนยากที่จะแก้ไข คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจึงมีความจำเป็นต้องเข้ายึดอำนาจการปกครอง เพื่อให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ได้โดยเฉียบขาดและเฉียบพลัน ทั้งนี้เพื่อความอยู่รอดของชาติ และมีให้ประเทศต้องตกไปเป็นเหยื่อของจักรวรรดินิยมคอมมิวนิสต์ อนึ่ง ถึงแม้ว่าในขณะนี้ยังมีรัฐสภาอยู่ แต่ก็เป็นที่แจ้งประจักษ์แก่ประชาชนแล้วว่า นักการเมืองที่อยู่ในพรรคเดียวกันก็แตกแยกกัน ไม่มีศรัทธาต่ออุดมคติของพรรค และไม่ได้ปฏิบัติตามอาณัติที่ประชาชนได้มอบไว้ให้ ซึ่งเป็นการหันวิสัยที่ระบอบประชาธิปไตยจะดำเนินไปตามวิถีทางรัฐธรรมนูญได้..."<sup>13</sup>

<sup>13</sup> "แถลงการณ์ของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน", ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ)

อย่างไรก็ตาม เป็นที่รู้และยอมรับกันโดยทั่วไปในกลุ่มของนิสิตนักศึกษา นักวิชาการ สื่อมวลชน และนักการเมืองที่ยึดถือแนวทางประชาธิปไตยว่าการนำเอาจอมพลถนอม กิตติขจร กลับเข้ามาในประเทศไทย มีจุดมุ่งหมายเพื่อสั่นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ต่อรองอำนาจในกองทัพกับกลุ่มของพล.อ.กฤษณ์ สีวะรา และถ้าหากมีสถานการณ์ที่เอื้ออำนวย ก็จะทำให้การรัฐประหารฟื้นอำนาจเผด็จการขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง แม้ว่าจะเป็นการฟื้นอำนาจเผด็จการ ขึ้นมาเพื่อทำทารุณกรรมและเข่นฆ่าสังหารประชาชนก็ตามที่<sup>14</sup> ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า สภาพการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นควบคู่ไปกับการยึดอำนาจการปกครองของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินดังกล่าว มีการวางแผนอย่างซ่อนเร้นต่อเนื่องกันมาโดยตลอด เพื่อที่จะนำเอารูปแบบการปกครองแบบเก่าที่เปิดโอกาสให้ขุนทหารได้เข้ามาใช้อำนาจในการปกครองประเทศกลับมาใช้อีกครั้งหนึ่ง ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ระหว่างวันที่ 14 มีนาคม 2518 ถึงวันที่ 12 มกราคม 2519) ณ หอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2521 ตอนหนึ่งว่า "...มีข่าวว่าจะมีการปฏิวัติปฏิรูป ปฏิสังขรณ์ กันอยู่ไม่เว้นแต่ละวัน กระทบอยู่กลาง ก็ได้พยายามทำทุกทางที่จะไม่ให้ระบอบประชาธิปไตยต้องพังลงด้วยการปฏิวัติทางทหาร ทำทุกทางด้วยการชี้แจง ด้วยการให้เหตุผล จนถึงใช้เล่ห์เหลี่ยมทั้งหมด... กระทบก็ได้แต่พยายามป้องกันฝ่ายถืออาวุธไม่ให้ปฏิวัติหรือเข้ามาทำลายระบอบประชาธิปไตยทางหนึ่ง..."<sup>15</sup> และคำกล่าวของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ระหว่างวันที่ 20 เมษายน 2519 ถึง วันที่ 6 ตุลาคม 2519)

14 "เบื้องหลังกรณีนองเลือด 6 ตุลา", เปลวเทียน (ม.ป.ท., 2521), หน้า 31.

15 สละ ลิขิตกุล, รวบรวม, คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกฯ ชีวิตและงาน, หน้า

๗ สนามหลวง ในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2522 ตอนหนึ่งว่า "...เมื่อผมเข้าไปที่แรกก็ได้รับจากพวกนายทหารชั้นผู้น้ำได้ตามสมควร สิ่งแรกที่ผมรู้สึกประหลาดใจ ก็พูดถึงจะมีปฏิวัติ... ผมสะดุ้งตั้งแต่เป็นรัฐบาล เมื่อเป็นรัฐบาล นายทหารชั้นผู้ใหญ่เข้ามาบอกผม เขาบอกว่าท่านครับ มันมีกลุ่มหนึ่ง...มาชวนพวกทหารปฏิวัติ 2-3 ครั้งแล้ว พวกผมไม่เอาด้วย ผมก็สนใจ... แต่ก็ไม่ค่อยแน่ใจเหมือนกัน อะไรเป็นอะไร ฟังหูไว้หู...เขาบอกให้รู้ มันมีกลุ่มหนึ่ง แต่เขาไม่เล่นด้วย ตั้งแต่นั้นมาก็มีเหตุการณ์กึกกัก ๆ เกิดขึ้น และก็มีคำสั่งคนจะมายึดอะไรที่บ้านผม ผมก็ทำใจเป็นสู้เสื่อ มันก็รอดมาได้ แต่ว่าเหตุการณ์เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 นั้น มันเรื่องประหลาด..."<sup>16</sup>

นอกจากนี้ จากคำกล่าวของนายชวน หลีกภัย (ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ระหว่างวันที่ 21 เมษายน 2519 ถึง วันที่ 23 กันยายน 2519) ๗ สนามหลวง ในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2522 ตอนหนึ่งว่า "...เหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 เป็นอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นโดยไม่ได้คาดหมาย หรือเป็นแผนการซึ่งอำนาจที่ได้วางแผนไว้ล่วงหน้า... ผมไม่มีหลักฐานอะไรที่เป็นตัวเป็นตนมายืนยันกับท่านดีกว่าเอกสาร แต่ก่อนที่ผมจะอ่านเอกสารชิ้นนั้น ซึ่งจะพิสูจน์ให้เห็นว่าการปฏิรูปในวันที่ 6 ตุลาคม 2519 นั้น ได้มีการเตรียมตัวกันมา หรือเป็นอุบัติเหตุที่กลุ่มปฏิรูปได้อ้างขึ้น... พี่น้องอย่าลืมนะครับ 3 ตุลาคม 2519 ยังไม่มีการปฏิรูป ยังไม่เกิดเหตุนองเลือดในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันนั้นรัฐบาลชั่วคราวของพรรคประชาธิปไตย ยังรักษาการอยู่ เพื่อรอทำการแถลงการณ์ในสภาในวันที่ 8 ตุลาคม 2519 แต่หนังสือพิมพ์

---

<sup>16</sup> ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช และชวน หลีกภัย, คำปราศรัยของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช และนายชวน หลีกภัย เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2522 ๗ ท้องสนามหลวง (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อักษรสาส์น, 2522), หน้า 8-12.



ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 3 ตุลาคม 2519 หน้า 4 ได้เขียนถึงการปฏิรูป ซึ่งแสดงให้เห็นว่าความลับในเรื่องการปฏิรูปนั้นได้รั่วไหลออกมา...หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ วันที่ 3 ตุลาคม 2519 หน้า 4 ในคอลัมน์ "ไตฝุ่น" โดยผู้ใช้นามแฝงว่า "ไตฝุ่น" เขียนว่า "หากเมืองไทยจะมีนายกรัฐมนตรีคนใหม่อีก ทนายทนายหักกันได้ว่าจะไม่ใช้คนในตระกูลปราโมชอีกแล้ว อาจจะเป็น 1 ใน 3 ของคนวัยไม่เกิน 52 ลีอกันไว้จากสภาปฏิรูป ดร.เขาว์ ฌ สีลวันต์, เกษม จาติกวณิช หรือ ประภาส อวยชัย ...ผมทบทวนข้อความที่ท่านพึ่งอีกครึ่งหนึ่ง "เล่ากันไว้จากสภาปฏิรูป..." ซึ่งนักเขียนจะเขียนได้ก็ไม่เกินวันที่ 2 แสดงให้เห็นว่า "การปฏิรูป" นั้น ได้มีการเตรียมการกันมาแล้ว และข่าวนี้ได้รั่วไหลมาสู่นักหนังสือพิมพ์ นักหนังสือพิมพ์บางคนจึงได้เขียนถึง "สภาปฏิรูป" และวิจารณ์คาดหมายว่าคนที่จะมาเป็นนายกรัฐมนตรีนั้นเป็นผู้ที่ศึกษาศาสตร์ แต่เขาไม่ได้พูดถึงอาจารย์ธานีทร์ ภัยวิเชียร เขาพูดถึงแต่อาจารย์ประภาส อวยชัย นี้หมายความว่าอย่างไร หมายความว่าเหตุการณ์วันที่ 6 ตุลาคมนั้น สภาปฏิรูปได้เตรียมการที่จะปฏิรูปแล้ว มีการรวมกลุ่มกันแล้ว และความลับอันนี้ก็รั่วไหลมาสู่นักหนังสือพิมพ์ จึงได้มีการเขียนเรื่องนี้ขึ้นมา..."<sup>17</sup>

ทั้งนี้ นายบัว อิงภากรณ์ อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้เขียนบันทึกยืนยันถึงความสัมพันธ์อันใกล้ชิดระหว่างกลุ่มกระหิงแดง กลุ่มนวพล และกลุ่มลูกเสือชาวบ้าน กับกลุ่มผู้ทหารเอาไว้ว่า กลุ่มนวพลถือกำเนิดมาจากกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) เช่นเดียวกับกลุ่มกระหิงแดง แต่เป็น

---

<sup>17</sup> ชวน หลีกภัย, ชวน หลีกภัยกับข้อเท็จจริง 6 ตุลาคม 2519 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์และสำนักเจริญผล, 2522), หน้า 4-7.

หน่วยสงครามจิตวิทยา (ทำงานร่วมกับกลุ่มกระหังแดง) ที่พยายามรวบรวมคบดี นายทุน และพระภิกษุที่ไม่อยากเห็นการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ให้ร่วมกันต่อต้านนิสิตนักศึกษา และกลุ่มพลังมวลชนต่าง ๆ โดยใช้วิธีการ "ชวนให้เกิดความหวาดกลัวว่าทรัพย์สินสมบัติต่าง ๆ ของคนนั้นจะสูญหายไป ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบอบประชาธิปไตย" จนถึงกับการที่พระภิกษุพุทธธมได้ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ว่า การฆ่าคอมมิวนิสต์ไม่บาป และได้มีผู้นำในกลุ่มมวลชนบางคนถึงกับให้ข้อคิดว่า ถ้าฆ่านิสิตนักศึกษาและประชาชนได้สัก 10,000 - 20,000 คน บ้านเมืองจะสงบราบคาบ และแม้แต่ในช่วงระยะเวลาระหว่างเดือนกันยายน-ตุลาคม 2519 ก็ยังได้มีผู้นำกลุ่มฝ่ายขวาบางคนให้สัมภาษณ์ว่า การฆ่าผู้ที่มาชุมนุมประท้วงจอมพลถนอม กิตติขจร สัก 30,000 คน ก็เป็นการลงทุนที่ถูกต้อง ส่วนกลุ่มลูกเสือชาวบ้านนั้น แม้ว่าจะก่อตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง แต่แท้จริงแล้ว เป็นเครื่องมือทางการเมืองให้กับกลุ่มของนายทุนขุนศึก โดยกระทรวงมหาดไทยมีส่วนสำคัญในการจัดตั้ง และมักที่จะให้คบดีเป็นหัวหน้า<sup>18</sup> นอกจากนี้ นายป๋วย อึ๊งภากรณ์ ยังได้กล่าววิพากษ์วิจารณ์การยึดอำนาจการปกครองในวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ว่า "คณะที่ทำการปฏิวัติ เรียกตนเองว่า "คณะปฏิรูปการปกครอง" เพื่อมิให้ฟังเหมือนกับการ "ปฏิวัติ" ของจอมพลสฤษดิ์และจอมพลถนอมที่แล้วมา ซึ่งเป็นที่เบื้อหน้าของประชาชน แต่ความจริงก็เป็นการปฏิวัติรัฐประหารนั่นเอง โดยทหารกลุ่มหนึ่ง โดยมีพลเรือนเป็นใจด้วย เพราะ (1) ได้มีการล้มรัฐธรรมนูญ (2) ได้มีการล้มสภา (3) ได้มีการล้มรัฐบาลโดยผิดกฎหมาย (4) คำสั่งของหัวหน้าคณะ "ปฏิรูป" เป็นกฎหมาย (5) มีการจับกุมบรรษัททางการเมืองโดยผลการเป็นจำนวนมาก มีพยานหลักฐานแสดงว่าผู้ที่ต้องการจะทำการรัฐประหารนั้น

---

<sup>18</sup> ป๋วย อึ๊งภากรณ์, คำให้การของ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ กรณีเหตุการณ์ 6 ตุลาคม (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มูลนิธิโรคมลทินทอง, 2527), หน้า 88-89 และ 106-108.

มีอยู่ 2 ฝ่าย ฝ่ายที่กระทำรัฐประหารเมื่อเวลา 18.00 น. วันที่ 6 ตุลาคม กระทำเสียก่อน...แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังเป็นปฏิวัติรัฐประหารอยู่วันยังค่ำ...ในการทำรัฐประหารแต่ละครั้งในประเทศไทย หัวหน้าปฏิวัติเป็นนายทหารบก คราวนี้หัวหน้าเป็นนายทหารเรือ เป็นที่เข้าใจกันว่า พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ เป็นผู้ที่ถูกอุปหุลาให้มากกว่า เพราะนิสัยใจคอและลักษณะการคุมกำลังนั้น คงจะไม่ทำให้อุณหภูมิสูงถึงระดับที่กระทำรัฐประหารได้เอง การริบตั้งพลเรือขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีแทนที่จะเป็นเสียเอง ก็ทำให้เกิดความฉงนมากขึ้น ปัญหาที่มีผู้กล่าววิจารณ์กันมากก็คือ ใครเล่าอยู่เบื้องหลังการรัฐประหารคราวนี้ ซึ่งรู้ดีกว่ากระทำกันแบบรีบด่วน อาจจะวางแผนไว้ก่อนหน้าแล้ว แต่รู้ดีกว่ารีบจัดทำขึ้นในวันที่ 6 ตุลาคม หลังจากฆาตกรรมในธรรมศาสตร์นั่นเอง"<sup>19</sup>

จากสภาพการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้น ควบคู่ไปกับการยึดอำนาจการปกครองของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินดังกล่าว อาจจะทำให้มีเหตุปัจจัยหลักมาจากความขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มฝ่ายซ้ายกับกลุ่มฝ่ายขวาทั้งทางด้านอุดมการณ์ทางการเมือง แนวทางการพัฒนาประชาธิปไตย และผลประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ซึ่งมีจุดเริ่มต้นมาจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างรวดเร็วในวันที่ 14 ตุลาคม 2516 เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองดังกล่าว มีผลกระทบโดยตรงต่อกลุ่มทหารซึ่งเป็นชนชั้นนำทางการเมืองที่มีอำนาจทางการเมืองอยู่ในขณะนั้นหลายประการคือ<sup>20</sup>

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 117-118 และ 120.

<sup>20</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ยังเดี๋ยวกับทหารประชาธิปไตย : การวิเคราะห์บทบาททหารในการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร : บริษัทการพิมพ์, 2525), หน้า 45-60.

1) การสูญเสียอำนาจของกลุ่มขุนทหารที่ได้มีบทบาททางการเมืองไทย มาอย่างต่อเนื่องเป็นเวลาถึง 24 ปี นับจากการเข้ามามีบทบาททางการเมืองครั้งแรกจากรัฐประหารเมื่อปี พ.ศ.2490 โดยในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ.2490 - ปี พ.ศ.2516 นั้น อาจกล่าวได้ว่า คณะทหารภายใต้การนำของขุนกองทัพก่อกำเนิดอำนาจและบทบาททางการเมืองที่สำคัญในการกำหนดทิศทางหลักของการปกครอง (รัฐธรรมนูญ) ซึ่งหมายถึงความสามารถที่จะกำหนดขอบเขตความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างทหารที่เป็นนักการเมืองกับนักการเมืองและพรรคการเมืองฝ่ายพลเรือนได้ด้วย การกุมอำนาจทางการเมืองของคณะทหารในช่วงระยะเวลาดังกล่าว มิได้จำกัดอยู่เฉพาะการดำรงตำแหน่งสูงสุดของฝ่ายบริหารเท่านั้น หากแต่ยังเข้าไปดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา และใช้สมาชิกรัฐสภาประเภทแต่งตั้งเป็นฐานสนับสนุนทางการเมืองที่สำคัญอีกด้วย การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ส่งผลให้ขุนทหารที่เริ่มเข้ามาเป็นฐานอำนาจทางการเมืองตั้งแต่ปี พ.ศ.2490 และกุมอำนาจทางการเมืองตั้งแต่ปี พ.ศ.2501 ต้องหมดอำนาจลง แต่ผลกระทบทางการเมืองมิได้จำกัดอยู่แค่เพียงเฉพาะขุนทหารบางคนเท่านั้น หากแต่ยังขยายวงกว้างออกไปถึงสถาปนาทางอำนาจและเกียรติภูมิของกองทัพก่อกำโดยทั่วไปอีกด้วย กองทัพก่อกแตกแยกออกเป็นหลายฝักหลายฝ่ายโดยเฉพาะในระดับสูง ความตกต่ำของสถาปนาทางอำนาจและเกียรติภูมิของคณะทหารนี้ เห็นได้จากการที่มียาทหารเพียง 53 คน ได้รับการคัดเลือกจากสมาชิกแห่งชาติให้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในปี พ.ศ.2516 ซึ่งมีจำนวน 299 คน โดยในจำนวนนายทหาร 53 คนนี้ มีเพียง 25 คนที่เป็นนายทหารประจำการ หรือร้อยละ 8.36 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ส่วนอีก 28 คน เป็นนายทหารบำนาญ เมื่อเปรียบเทียบกับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในปี พ.ศ.2515 ซึ่งมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด (ภายหลังการรัฐประหารตนเองของจอมพลถนอม กิตติขจร เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2515) จะเห็นได้ว่ามีจำนวนน้อยกว่ากันมาก เนื่องจากมีนายทหารถึง 185 คน จากจำนวนสมาชิก 299 คน หรือร้อยละ 61.87 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2517 ยังมีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ข้าราชการประจำเป็นสมาชิกวุฒิสภา และจำกัดอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งอีกด้วย

2) คณะทหารโดยส่วนรวมต้องประสบกับการที่นักการเมืองฝ่ายพลเรือน และกลุ่มพลังทางการเมือง (นักเรียน นิสิตนักศึกษา และกลุ่มพลังมวลชนอื่น ๆ) ได้พยายามตัดทอนอำนาจของทหารในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินนโยบายภายในและนโยบายต่างประเทศ ดังจะเห็นได้จากความพยายามของนักการเมืองพลเรือนที่ต้องการตัดทอนหรือควบคุมงบประมาณทางทหาร โดยเฉพาะงบราชการลับมากขึ้น บทบาทของกองอำนวยการปราบปรามคอมมิวนิสต์ ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) ถูกทำลายจนถึงขั้นที่มีผู้เสนอให้ยุบเลิกเสีย การปฏิบัติภารกิจวาล้างคอมมิวนิสต์ของทหารในหลายพื้นที่ถูกประณามว่า ข่มขู่ประชาชน (เช่น กรณีบ้านนาทราย และกรณีดังแดง เป็นต้น) ท่ามกลางเหตุการณ์ดังกล่าวนี้ ไม่มีนายทหารระดับสูงผู้ใดที่จะก้าวขึ้นมาปกป้องสถาบันทหาร เพราะต่างคนต่างระมัดระวังตัวเพื่อสถานภาพและความอยู่รอดของตนเอง จนอาจกล่าวได้ว่าขวัญของทหารระดับกลางและระดับล่างลดต่ำลง และจิตใจระส่ำระสาย เพราะกระแสการต่อต้านและโจมตีแบบเหมารวม ๆ มีปรากฏอยู่อย่างกว้างขวาง

3) บทบาททางการเมืองของพรรคการเมืองและกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ ได้มีขึ้นอย่างรวดเร็วและกว้างขวาง ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ.2518 พรรคการเมืองฝ่ายก้าวหน้าที่ประกาศนโยบายแนวทางสังคมนิยม ได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนเป็นอย่างมาก พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย พรรคพลังใหม่ และพรรคแนวร่วมสังคมนิยม ได้รับเลือกตั้งจำนวน 15 คน 12 คน และ 10 คน ตามลำดับ เมื่อรวมกันแล้ว มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึง 37 คน ในจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 269 คน อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากจำนวนคะแนนนิยม โดยการวัดจากจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่ลงคะแนนให้แก่พรรคการเมืองทั้ง 3 พรรคนี้แล้ว พรรคการเมืองทั้ง 3 พรรคได้คะแนนนิยมรวมกันถึง 2,574,533 คะแนน หรือร้อยละ 13.88 ของจำนวนคะแนนนิยมทั้งหมด ในขณะที่พรรคประชาธิปไตย ซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 72 คน ได้คะแนนนิยม 3,421,078 คะแนน หรือร้อยละ 17.84 ของจำนวนคะแนนนิยมทั้งหมด การเติบโตของพรรคการเมืองที่ประกาศนโยบายแนวทางสังคมนิยม พร้อมกับการตื่นตัวและการเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มพลัง

ทางการเมืองฝ่ายก้าวหน้า คือนิสิตนักศึกษา ผู้ใช้แรงงาน และชาวนา รวมถึงการสร้างพันธมิตร "สามประสาน" (นิสิตนักศึกษา ผู้ใช้แรงงาน และชาวนา) การเข้าร่วมเคลื่อนไหวทางการเมืองของพระสงฆ์บางหมู่ การแพร่ขยายทางความคิดสังคมนิยมแบบมาร์กซิสต์ในการอธิบาย แสดงความคิดเห็น การจัดพิมพ์หนังสือของกลุ่มฝ่ายซ้าย การเขียนบทกวีและบทความประเภทก้าวหน้า ตลอดจนการเดินทางประท้วง และการนัดหยุดงานประท้วง ซึ่งผู้เคลื่อนไหวมักจะได้รับผลสำเร็จในการเรียกร้องหรือประท้วง สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จึงล้วนแล้วแต่ทำให้นบรรยากาศทางการเมืองมีลักษณะที่ขัดแย้งกันกับความคิดและความเชื่อของคณะทหาร ที่มีกระบวนการอบรม กลุ่มเกล้าที่ผิดแผกแตกต่างออกไปจากกลุ่มก้าวหน้าทั้งหลาย และทำให้นายทหารจำนวนมาก มีความวิตกกังวลกับสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในขณะนั้นเป็นอย่างมาก

4) สถานการณ์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และความสัมพันธ์ทางการทหาร และการต่างประเทศระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างใหญ่หลวงภายในระยะเวลาอันสั้นและเป็นไปอย่างรวดเร็ว การพ่ายแพ้ในสงครามเวียดนามของสหรัฐอเมริกาส่งผลกระทบต่อประเทศไทยในแง่ที่กระแสนทางการเมืองและมติมหาชนในสหรัฐอเมริกา ก่อให้เกิดการทบทวนบทบาทของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ใหม่ แต่เหตุการณ์ในภูมิภาคที่มีผลกระทบต่อความรู้สึกนึกคิดและความวิตกกังวลของคณะทหารไทยโดยตรงได้แก่ การเปลี่ยนแปลงในประเทศลาว และกัมพูชา นอกจากนี้ การรณรงค์เพื่อเร่งระยะเวลาให้สหรัฐอเมริกาถอนกำลังทหารและเครื่องอุปกรณ์สื่อสารทางทหารตลอดจนกระสุนสำรองจากประเทศไทยในช่วงปลายปี พ.ศ. 2518 ยิ่งทำให้นายทหารมีความวิตกกังวลมากขึ้น 2 ด้านด้วยกัน คือด้านหนึ่ง เกิดจากการมองการต่อต้านสหรัฐอเมริกาว่า เป็นผลมาจากยุทธวิธีของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยและแนวร่วม อีกด้านหนึ่ง เกิดจากความวิตกกังวลในสถานการณ์ของประเทศใกล้เคียงที่เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง ในขณะที่ขีดความสามารถของกองทัพไทยในการสร้างอาวุธและกระสุนยังไม่มี เพราะตลอดระยะเวลา 20 กว่าปีที่ผ่านมานี้ กองทัพไทยต้องพึ่งพิงสหรัฐอเมริกาในทางทหารหลายด้าน โดยเฉพาะด้านอาวุธยุทโธปกรณ์ ในสภาพการณ์ดังกล่าว คณะทหารมิได้มีตัวแทนที่จะต่อสู้เพื่อเปลี่ยนแปลงนโยบายให้เป็นไปอย่างอื่น ไม่ว่าจะเป็นตัวแทนฝ่ายบริหาร

หรือตัวแทนในฝ่ายนิติบัญญัติ อิทธิพลในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของคณะกรรมการที่เคยมีอยู่อย่างต่อเนื่องจึงหมดลงไปด้วย นอกจากนั้น การเปิดความสัมพันธ์ทางการค้าและทางการทูตกับสาธารณรัฐประชาชนจีนซึ่งมีบทบาทในวงการเมืองระหว่างประเทศมากขึ้น ก็มีส่วนทำให้คณะกรรมการเกิดความวิตกกังวล

5) นายทหารที่สู้รบกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยต่างตระหนักดีว่า พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยจะประสบความสำเร็จในการรุกรานยุทธศาสตร์ขั้นตอนต่าง ๆ ที่วางไว้ได้นั้น จะต้องอาศัยการปฏิบัติการทางการต่อสู้ด้านกำลังอาวุธควบคู่ไปกับการขยายการรุกรานทางการเมืองทั้งภายในประเทศและในระหว่างประเทศ สำหรับการรุกรานทางการเมืองภายในประเทศนั้น มีเหตุการณ์หลายอย่างที่ทำให้นายทหารมีความเชื่อว่า พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยสามารถขยายผลทางการเมืองได้มากขึ้น โดยอาศัยเงื่อนไขของบรรยากาศทางการเมืองที่เปิดกว้าง การจัดตั้งในเมือง การแสวงหาแนวร่วม และการปฏิบัติการทางทหารที่ถูกจำกัดขอบเขต ส่วนการรุกรานทางการเมืองระหว่างประเทศ สาธารณรัฐประชาชนจีนมีบทบาทในองค์การสหประชาชาติ และสัมพันธ์ภาพระหว่างสหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีนได้พัฒนาไปอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ในทางภูมิภาค ชัยชนะของพรรคคอมมิวนิสต์ในประเทศลาว เวียดนาม และกัมพูชา อย่างรวดเร็วได้นำความวิตกกังวลมาสู่คณะกรรมการมากขึ้น โดยเฉพาะในบรรยากาศและสภาพการณ์ทางการเมืองที่คณะกรรมการอยู่ในสภาพที่ถูกตัดขาดจากการมีอำนาจ และอิทธิพลทางการเมืองซึ่งเคยมีมาก่อนในอดีต

6) สักยภาพที่คณะกรรมการจะกอบกู้อำนาจทางการเมืองและเกียรติภูมิกลับคืนมา มีน้อยมากในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ทั้งนี้ เนื่องจากบทบาทของพล.อ.กฤษณ์ สีวะรา ในเหตุการณ์เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ได้แสดงให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ชัดว่ามีความขัดแย้งแตกแยกกันระหว่างกลุ่มผู้นำเดิม (กลุ่มของจอมพลถนอม กิตติขจร) กับกลุ่มของพล.อ.กฤษณ์ สีวะรา แม้ว่ากลุ่มผู้นำเดิมจะหมดอำนาจลงไป แต่สมัครพรรคพวกก็ยังคงมีอยู่มาก ดังนั้น บทบาทของพล.อ.กฤษณ์ สีวะรา จึงเป็นไปเพื่อป้องกันอิทธิพลของพรรคพวกของจอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งอยู่ในกองทัพ โดยอาศัยมือของผู้นำพลเรือนและสถานการณ์ทางการเมือง มากกว่าการที่พล.อ.กฤษณ์ สีวะรา จะสร้างฐานอำนาจทางกองทัพเพื่อขัดแย้งกับนักการเมืองพลเรือน ใน

สภาพการณ์เช่นนี้ บทบาททางการเมืองของคณะทหารจึงถูกจำกัด และพล.อ.ถนอม สี่ระรา เอง ก็ไม่ต้องการที่จะเป็นกระแสดำเนินการในขณะนั้น กองทัพบกจึงไม่มีเอกภาพทางอำนาจ เพราะ กลุ่มทหารที่เคยเป็นฝ่ายของผู้นำเดิมซึ่งยังมีลูกน้องอยู่มาก ย่อมไม่ต้องการที่จะร่วมมือกับ พล.อ.ถนอม สี่ระรา ความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกันในกลุ่มนายทหารระดับสูง จึงเป็นเหตุปัจจัยหนึ่งที่บั่นทอนศักยภาพทางการเมืองของคณะทหาร และเป็นเหตุปัจจัยหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลพลเรือน (ซึ่งแม้ว่าจะจะเป็นรัฐบาลผสม) สามารถที่จะประคับประคองตัวอยู่ได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

จากการยึดอำนาจการปกครองของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินดังกล่าว ทำให้

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 สิ้นสุดลง

2) รัฐสภา และคณะรัฐมนตรีสิ้นสุดลงพร้อมกับรัฐธรรมนูญ

3) มีกองบัญชาการคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน โดยมีหัวหน้าคณะปฏิรูปการ

ปกครองแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือน และเป็น ผู้รักษาสถานการณ์ทั่วราชอาณาจักร

4) ในระหว่างที่ยังไม่มีนายกรัฐมนตรี ให้บรรดาอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี เป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะปฏิรูปการ ปกครองแผ่นดิน หรือผู้ซึ่งหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินมอบหมาย<sup>21</sup>

5) พระราชบัญญัติพรกการเมือง พุทธศักราช 2517 สิ้นสุดลง บรรดาพรรค การเมืองที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงเป็นอันสิ้นสุดลง และผู้ใดจะตั้งพรรคการเมืองขึ้นอีกมิได้<sup>22</sup>

21 "คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 3", ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับ พิเศษ) 93 (6 ตุลาคม 2519) : 12.

22 "คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 6", เรื่องเดียวกัน : 19.



ภายหลังจากการยึดอำนาจการปกครองประเทศในวันที่ 6 ตุลาคม 2519 คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินภายใต้การนำของพล.ร.อ.สัจด์ ชลออยู่ มิได้เข้ามาเป็นรัฐบาลบริหารประเทศเสียเอง เนื่องจากหวาดเกรงต่อการต่อต้านของนิสิตนักศึกษา นักวิชาการ และกลุ่มพลังมวลชนต่าง ๆ เมื่อครั้งเหตุการณ์ในวันที่ 14 ตุลาคม 2516 จึงไม่กล้าที่จะพลีผลามเข้ามาเป็นรัฐบาลบริหารประเทศในทันที และประกอบกับคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินไม่แนำใจในเอกภาพและความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างกลุ่มของนายทหารระดับสูงด้วย คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจึงได้ตกลงใจที่จะมอบหมายอำนาจในการบริหารประเทศให้กับรัฐบาลพลเรือนที่มีอุดมการณ์ไปในแนวทางเดียวกันกับกลุ่มของตนเพื่อขึ้นมาเป็นรัฐบาลชั่วคราวไปก่อน (ซึ่งได้มีการเตรียมการกันไว้ล่วงหน้าแล้ว) เพื่อหาความชอบธรรมให้กับกลุ่มทหาร โดยผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลพลเรือนชุดใหม่นี้ คือนายธานินทร์ กรัยวิเชียร\* ซึ่งได้รับการทาบทามจากพล.ร.อ.สัจด์ ชลออยู่ หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน มาตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2519 การยึดอำนาจการปกครองประเทศของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในวันที่ 6 ตุลาคม 2519 (ในขณะที่ฐานอำนาจของทหารยังคงมุกคร่อนอยู่) จึงเป็นการเตรียมการเอาไว้ล่วงหน้า โดยรอจังหวะเหตุการณ์นองเลือดที่มีการเตรียมการให้เกิดขึ้นในวันที่ทำการรัฐประหารนั่นเอง<sup>23</sup> ดังที่นายบุญชนะ อัดถากร ได้กล่าวไว้ใน "บันทึกวิเคราะห์วิจารณ์ 16 นายกรัฐมนตรีไทย" ว่า "เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2519 มีข่าวลืออยู่ทั่วไปว่าจะมีทหารคิดก่อการปฏิวัติ...

---

\* นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2519.

<sup>23</sup> ดูความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน สุธรรม แสงประทุม, ผมน่านเหตุการณ์ 6 ตุลาคม มาได้อย่างไร (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ พ. จิรการพิมพ์, 2522), หน้า 26-27.

เหตุการณ์บ้านเมืองในขณะนั้น ฝ่ายซ้ายกำลังฮึกเหิม และรบกวนความสงบสุขอยู่ทั่วไป จึงได้กราบบังคมทูลขึ้นไปยังในหลวง ซึ่งประทับอยู่ที่ภูพิงคราชนิเวศน์ในขณะนั้น...คุณสังัด ได้กราบบังคมทูลให้ทรงทราบถึงสถานการณ์บ้านเมืองว่า เป็นที่น่าวิตก ถ้าปล่อยไป บ้านเมืองอาจจะต้องตกอยู่ในสถานะอย่างเดียวกับลาวและเขมร จึงควรดำเนินการปฏิวัติ...อยากได้พรจากพระโยชวัณให้ทางทหารดำเนินการได้ตามที่คิดไว้ แต่ในหลวงก็มิได้รับสั่งตรง ๆ คงรับสั่งแต่ว่าให้คิดเอาเองว่าควรทำอะไรต่อไป คุณสังัดเห็นว่า เมื่อไม่รับสั่งตรง ๆ ก็คงจะดำเนินการไม่ได้ จึงกราบบังคมทูลว่า ถ้าทางทหารยึดอำนาจการปกครองได้แล้ว ...ใครควรเป็นนายกรัฐมนตรี...ได้กราบบังคมทูลชื่อไปประมาณ 15 ชื่อ ,...แต่ก็ไม่ทรงรับสั่งสนับสนุนผู้ใด...เมื่อไม่ได้ชื่อบุคคลที่น่าจะเป็นนายกรัฐมนตรีได้ และเวลาก็กว้างไปมากแล้ว คุณสังัดก็เตรียมตัวจะกราบบังคมทูลลากลับ แต่ก่อนที่จะออกจากที่เฝ้า ในหลวงได้รับสั่งว่าจะทำอะไรลงไปก็ควรจะปรึกษานักกฎหมายคือนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ผู้พิพากษาศาลฎีกาเสียด้วย คุณสังัดบอกว่าไม่เคยรู้จักคุณธานินทร์มาก่อนเลย พอมาถึงกรุงเทพฯ ก็ได้บอกพรรคพวกทางทหารให้ทราบ แล้วเชิญคุณธานินทร์มาพบ...คุณสังัดก็ได้เริ่มนำให้คุณธานินทร์เตรียมแผนลงการณ์ต่าง ๆ และเอกสารต่าง ๆ ให้พร้อม พิจารณาแล้วก็เก็บไว้ตู้ในรภัยอย่างเอกสารลับ เพื่อจะนำไปใช้หลังการปฏิวัติแล้ว"<sup>24</sup>

นอกจากนี้ คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ยังได้มอบหมายให้คณะเจ้าหน้าที่ทำงานฝ่ายกฎหมาย ซึ่งประกอบด้วย 1) นายสุธรรม ภัทราคม ประธานกรรมการ 2) นายวิกรม เมลานันท์ 3) นายบัญญัติ สุชีวะ 4) นายประทีป ชุมวัฒนะ 5) นายประมุข สวัสดิคิมงคล

---

<sup>24</sup> บุญชนะ อัดถากร, บันทึกวิเคราะห์วิจารณ์ 16 นายกรัฐมนตรีไทย, มูลนิธิศาสตราจารย์บุญชนะ อัดถากรเพื่อการศึกษาและวิจัย, 2526, หน้า 161-162.

6) นายชูเชิด รักตะบุตร 7) นายสหัส สิงหวิริยะ 8) นายเสริมศักดิ์ เทพาคำ 9) พล.ท.สมิง ไตลังคะ 10) พล.ท.ประสิทธิ์ ใจชื่น 11) พ.อ.มณีนันท์ จารุจินดา 12) พ.อ.ประสาน คุยธรรมามิรมย์ 13) นายมีชัย ฤชุพันธุ์ เลขาธิการ<sup>25</sup> ท้าหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ซึ่งต่อมาได้ประกาศใช้ในวันที่ 22 ตุลาคม 2519

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 มีเจตนารมณ์เพื่อประกาศใช้ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร แทนที่จะเป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราวเหมือนดังที่ได้เคยปฏิบัติกันมา ในอดีต และลักษณะของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่จะทำการปฏิรูป การปกครองให้เหมาะสม ดังจะเห็นได้จากความในคำปรารภตอนหนึ่งของรัฐธรรมนูญซึ่งระบุไว้ อย่างชัดเจนว่า "...เท่าที่ผ่านมาสี่สิบปีเศษ การปกครองในระบอบนี้ก็ยังไม่มีบรรลุผลตาม เจตนารมณ์ของประชาชน เพราะมิได้มีโครงสร้างที่จะต้องพัฒนาเป็นขั้นเป็นตอนให้เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2517 มีอุปสรรคขัดข้อง จนไม่อาจจะปฏิบัติให้เป็นไปโดยเรียบร้อยได้ ทั้งตัวบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามามีส่วนร่วมเสียง ในการปกครองประเทศ ก็มิได้เคารพต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้นด้วยประการต่าง ๆ และ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวมของชาติบ้านเมือง เป็นเหตุให้การปกครองใน ระบอบประชาธิปไตยต้องล้มลุกคลุกคลานตลอดมา และมีท่าทีว่าชาติบ้านเมืองจะถึงซึ่งความวิบัติ จึงเป็นการจำเป็นที่จะต้องกอบกู้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ด้วยการปฏิรูปการปกครอง แ่่นดินให้เหมาะสม โดยจำทำให้มีการพัฒนาเป็นขั้นเป็นตอนไปตามลำดับ ในระยะสี่ปีแรก เป็น ระยะฟื้นฟูเสถียรภาพของประเทศทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองในระยะนี้ สมควรให้ราษฎร มีส่วนในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยทางสภาพปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งมีสมาชิกที่ได้รับ

<sup>25</sup> "คำสั่งหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่ 6/2519", (11 ตุลาคม 2519).

การแต่งตั้ง เป็นผู้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ในขณะที่เดียวกัน ก็จะเร่งเร้าให้ประชาชน เกิดความสนใจและตระหนักในหน้าที่ของตน ในระยะสี่ปีที่สอง สมควรเป็นระยะที่ให้ราษฎรมีส่วน ในการบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้น โดยจัดให้มีรัฐสภา อันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรซึ่ง สมาชิกมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภาซึ่งสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง ทั้งสองสภานี้ จะมีอำนาจ หน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเท่าเทียมกัน ในระยะสี่ปีที่สาม สมควรขยาย อำนาจของสภาผู้แทนราษฎรให้มากขึ้น และลดอำนาจของวุฒิสภาลงเท่าที่จะทำได้ ต่อจากนั้นไป ถ้าราษฎรตระหนักในหน้าที่และความรับผิดชอบของตนที่มีต่อชาติบ้านเมืองในระบอบประชาธิปไตย ดีแล้ว ก็อาจยกเลิกวุฒิสภาให้เหลือแต่สภาผู้แทนราษฎร..."<sup>26</sup>

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ อาจจำแนกโครงสร้างอำนาจทางการเมือง ซึ่ง ร่วมกันบริหารราชการแผ่นดินออกได้เป็น 3 องค์กรหลักคือ<sup>27</sup>

1) สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 300 คน แต่ไม่เกิน 400 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และอยู่ในตำแหน่ง 4 ปี นับแต่วันที่ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง มีหน้าที่นิติบัญญัติ

2) คณะรัฐมนตรี ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี 1 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง โดยมีประธานสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และรัฐ-มนตรีอีกไม่เกิน 20 คน มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นข้าราชการประจำ หรือพนักงานของหน่วยงานของ รัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำมิได้

<sup>26</sup> ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) 93 (22 ตุลาคม 2519) : 1-15.

<sup>27</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519, มาตรา 10 มาตรา 16 มาตรา 18 มาตรา 19 และมาตรา 21.

เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือเมื่อมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตรา พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับดังเช่น พระราชบัญญัติ และในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ระวัง หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวน หรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันใช้รัฐธรรมนูญ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและของสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี มีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำของนายกรัฐมนตรี รวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย

3) สภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี ประกอบด้วยบุคคลในคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน (จำนวน 24 คน) มีหน้าที่ให้ความเห็นในเรื่องใด ๆ ตามที่นายกรัฐมนตรีปรึกษาและหน้าที่อื่นตามรัฐธรรมนูญ และให้คณะรัฐมนตรีและสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีร่วมกันกำหนดนโยบายเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ โดยในการบริหารราชการแผ่นดินเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ คณะรัฐมนตรีต้องบริหารไปตามนโยบายที่กำหนดไว้

จากโครงสร้างอำนาจทางการเมืองดังกล่าว จะเห็นได้ว่าคณะรัฐมนตรี (สถาบันฝ่ายบริหาร) มีอำนาจมากกว่าองค์กรหลักอื่นอีก 2 องค์กร อีกทั้งยังมีได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสภาพปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน (อำนาจนิติบัญญัติ) กับคณะรัฐมนตรี (อำนาจบริหาร) เอาไว้ ดังนั้น สภาพปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจึงไม่มีอำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่จะสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีได้ ไม่ว่าจะเป็นการตั้งกระทู้ถาม หรือการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีก็ตาม จึงเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันมากกว่าคณะรัฐมนตรีสามารถที่จะอยู่ในตำแหน่งได้ตลอดไปเป็นเวลาถึง 12 ปี ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ ไม่สามารถที่จะทำให้นักเลขาฯ รัฐมนตรีออก

จากตำแหน่งตามวิถีทางรัฐธรรมนูญได้ นอกจากรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีจะลาออกเองหรือสมัครใจที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกำหนดอายุการดำรงตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีเสียใหม่

ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2519 แล้ว ในวันที่ 20 พฤศจิกายน 2519 ก็ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินตามบทบัญญัติมาตรา 10 ของรัฐธรรมนูญ จำนวน 340 คน เพื่อทำหน้าที่นิติบัญญัติ โดยมีนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ โดยสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินส่วนใหญ่เป็นกลุ่มทหารซึ่งมีทั้งประจำการและนอกประจำการ ต่อมาในการประชุมของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในวันศุกร์ที่ 26 พฤศจิกายน 2519 ปรากฏว่าที่ประชุมได้มีมติเลือก พล.อ.อ.หะริน หงสกุล เป็นประธานสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน นายอุกฤษ มงคลนาวิน เป็นรองประธานสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน คนที่ 1 และนายเกรียง กิริติกร เป็นรองประธานสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน คนที่ 2<sup>28</sup>

ในช่วงระยะเวลาที่รัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้เข้ามาบริหารประเทศ มีปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นมามากมายหลายประการคือ<sup>29</sup>

<sup>28</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน, ครั้งที่ 1/2519", 26 พฤศจิกายน 2519, หน้า 18-23.

<sup>29</sup> สมชัย รักวิจิตร, ดร.สมชัย ตอบคำถามเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ (กรุงเทพมหานคร : กรุงสยามการพิมพ์, 2521), หน้า 35-63 และดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก Montri Chenvidyakarn, "One Year of Civilian Authoritarian Rule in Thailand : The Rise and Fall of the Tanin Government", in The Studies of Social Science Review, ed. Montri Chenvidyakarn (n.p., n.d.), pp. 5-38.

1) **ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ :** รัฐบาลของนายชานินทร์ กรีวิเชียร เป็นรัฐบาลที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าขาดความรู้และความสนใจทางเศรษฐกิจมากที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐบาลอื่น ๆ ที่ผ่านมา ทั้งทางด้านตัวนายกรัฐมนตรีเองและตัวรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่รับผิดชอบทางด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากต่างมีทัศนคติทางเศรษฐกิจที่เป็นอนุรักษ์นิยม และมองปัญหาทางเศรษฐกิจด้วยการใช้อำนาจเข้าควบคุมแบบข้าราชการ มากกว่าที่จะใช้เหตุผลทางเศรษฐกิจ และการศึกษาปัญหาตามความเป็นจริงจากประชาชนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผลที่ตามมาก็คือ ทำให้รัฐบาลมีนโยบายและโครงการทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่พ่อค้า นักธุรกิจ นักวิชาการ นักการเมือง และสื่อมวลชน วิพากษ์วิจารณ์กันไปมาทางลบแทบทั้งสิ้น นอกจากรัฐบาลจะสร้างทัศนคติทางเศรษฐกิจที่เป็นลบจากประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ที่ตื่นตัวและรู้ปัญหาทางเศรษฐกิจแล้ว ในทางปฏิบัติ สิ่งรัฐบาลของนายชานินทร์ กรีวิเชียร เคยวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลอื่น ๆ ที่ผ่านมามีทำให้เกิดปัญหาคนว่างงาน เกิดการนัดหยุดงาน เกิดภาวะเงินเฟ้อ เศรษฐกิจของชาติพังทลายมีหนี้สินล้นพ้นตัวและอื่น ๆ นั้น รัฐบาลของนายชานินทร์ กรีวิเชียร ก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากพ่อค้า นักธุรกิจ นักวิชาการ นักการเมือง และสื่อมวลชนโดยทั่วไปว่า ไม่เพียงแต่ไม่สามารถแก้ไขสถานการณ์ทางเศรษฐกิจให้ดีขึ้นเท่านั้น แต่ยังก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่รุนแรงมากยิ่งขึ้นอีกด้วย และนอกจากความไม่พอใจดังกล่าวแล้ว การที่รัฐบาลไม่ค่อยให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจในชนบท แต่มาเน้นในด้านการพัฒนาในเมือง ก็ได้สร้างความไม่พอใจให้กับกลุ่มชาวนาชาวไร่มากขึ้นตามลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ชาวไร่อ้อย มันสำปะหลัง และข้าวโพด ซึ่งมีจำนวนกว่า 1 ล้านคน และเป็นชาชนบทที่มีความตื่นตัวทางการเมืองเป็นพิเศษ เพราะเศรษฐกิจของบุคคลเหล่านี้เชื่อมโยงอยู่กับเศรษฐกิจในเมืองและตลาดโลก

2) **ปัญหาทางด้านสังคม :** รัฐบาลของนายชานินทร์ กรีวิเชียร ได้ประกาศที่จะปราบปรามอาชญากรรม การค้ายาเสพติด นักเลงอันธพาล การจ้อราษฎ์บังหลวง และผู้ก่อความไม่สงบต่าง ๆ อย่างเด็ดขาด แต่ผลก็ปรากฏว่าอาชญากรรมในเขตกรุงเทพมหานครลงมากในระยะเวลา 2-3 เดือนแรกที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกและทางราชการได้กวัดจั้นลงโทษผู้ฝ่าฝืนอย่างจริงจังเท่านั้น แต่เมื่อเวลาล่วงเลยไป และการกวัดจั้นของทางราชการหย่อนยานลง

อาชญากรรมต่าง ๆ ก็เริ่มขยายตัวเพิ่มมากขึ้น นอกจากนั้นคดีอาชญากรรมประเภทที่รุนแรง เช่น คดีข่มขืนแล้วฆ่า และการจับตัวไปเรียกค่าไถ่ กลับรุนแรงมากยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน ยิ่งไปกว่านั้น การข่มขู่หรือความพยายามที่จะทำร้ายบุคคลสำคัญ ก็ปรากฏว่ามีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น เช่น มีการลอบยิงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และมีการวางระเบิดใกล้ ๆ พระที่นั่งพระราชทานรางวัลครูปอเนาะและพระราชทานธงประจำรุ่นลูกเสือชาวบ้านที่จังหวัดยะลา ซึ่งทำให้ประชาชนบาดเจ็บจำนวนมาก เป็นต้น ส่วนการปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งรัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ถือว่าเป็นนโยบายที่มีความสำคัญยิ่งประการหนึ่งนั้น ปรากฏว่ายังมีการกระทำกันอยู่อย่างแพร่หลายเหมือนเดิมในเกือบทุกระดับชั้นของข้าราชการ ยิ่งไปกว่านั้น คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 22 ซึ่งมอบอำนาจประเภท "ครอบจักรวาล" ให้ข้าราชการสามารถจับกุมคุมขังผู้ที่ต้องสงสัยว่าเป็น "ผู้เป็นภัยต่อสังคม" โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการยุติธรรม ได้เปิดโอกาสให้ข้าราชการที่ทุจริตในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นที่ห่างไกลจากการควบคุมจากส่วนกลาง สามารถที่จะใช้อำนาจนี้ไปหาผลประโยชน์ในทางมิชอบ มีการจับกุมคุมขังประชาชนที่บริสุทธิ์ที่ไม่ชอบพอกันเป็นการส่วนตัว มีผลประโยชน์ขัดกัน หรือไม่ยอมจ่ายเงินตามคำเรียกร้อง ซึ่งเป็นการสร้างความเดือดร้อนและขยายความขัดแย้งระหว่างรัฐบาล ข้าราชการ และประชาชนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

3) ปัญหาทางด้านการเมือง : รัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นรัฐบาลที่เป็นความหวังอันสำคัญยิ่งของประชาชนที่สนับสนุนการยึดอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 เนื่องจากประชาชนต่างก็ตั้งความหวังเอาไว้เป็นอย่างมากว่า รัฐบาลซึ่งมีอำนาจอย่างเต็มที่ จะสามารถปราบปรามกลุ่มฝ่ายซ้ายจัดในเมือง และปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ (ผกค.) ในป่าให้หมดไปได้โดยรวดเร็ว แต่นอกจากรัฐบาลจะไม่สามารถดำเนินการได้อย่างที่ประชาชนได้ตั้งความหวังเอาไว้แล้ว รัฐบาลยังกลับแยกสลายกำลังของฝ่ายเสรีนิยมและอนุรักษนิยมซึ่งเป็นฝ่ายต่อต้านคอมมิวนิสต์ให้เป็นก๊กเป็นเหล่า หวาระดวงซึ่งกันและกัน ใช้อำนาจเผด็จการปิดกั้นความคิดของเสรีชน ปิดกั้นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน และขยายช่องว่างและความขัดแย้งกันระหว่างรัฐบาล กับนักเรียน นิสิตนักศึกษา ปัญญาชน กรรมกร



ผู้มีรายได้น้อย ชาวนาชาวไร่ ทหาร และคนไทยในต่างประเทศ ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ซึ่งนอกจากจะทำให้กลุ่มฝ่ายซ้ายจัดในเมืองสามารถขยายตัวได้โดยสะดวกเพราะไม่มีคู่แข่งจากฝ่ายต่อต้านแล้ว ยังผลักดันให้ฝ่ายเสรีนิยมหันไปท้าวัวเป็นแนวร่วมของคอมมิวนิสต์ ทั้งโดยตั้งใจและไม่ตั้งใจอีกด้วย สำหรับการปราบปรามคอมมิวนิสต์ในป่าซึ่งรัฐบาลได้ทุ่มเทอย่างหนักนั้น กลับปรากฏว่าไม่ได้ผลเท่าที่ควร เนื่องจากผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในป่ายังคงสามารถรุ่มรอมดีเจ้าหน้าที่ เผาที่ตั้งของชุดกำลัง และเผาที่ว่า การอาเภอได้สำเร็จบ่อยครั้งและรุนแรงยิ่งขึ้นในทุกภาคของประเทศ นอกจากปัญหาดังกล่าวแล้ว พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยและกลุ่มฝ่ายซ้ายจัดในเมือง ยังใช้เงื่อนไขเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่คนทั่วโลกสนับสนุน เป็นเงื่อนไขในการเคลื่อนไหว โดยเรียกร้องให้รัฐบาลนำจำเลยในคดี 6 ตุลาคม จำนวน 18 คนขึ้นศาลพลเรือน แต่รัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ก็ยังคงดึงดันนำคดีขึ้นศาลทหาร ย้ายที่พิจารณาคดีไปอยู่ในเขตทหาร ไม่อนุญาตให้จำเลยตั้งทนายความแก้ต่าง และอื่น ๆ ในลักษณะที่ลิดรอนสิทธิที่พึงมีของจำเลย ทำให้พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยและกลุ่มฝ่ายซ้ายจัดมีเงื่อนไขที่ดีในการโฆษณาเรียกร้องความเห็นใจจากนักกฎหมาย นักการทูต นักการเมือง กลุ่มศาสนา สื่อมวลชน และประชาชนทั่วไปที่ต้องการเห็นความเป็นธรรมทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศได้อย่างกว้างขวาง และเปิดโอกาสให้สามารถใช้เงื่อนไขดังกล่าวปลุกระดมมวลชนเพื่อหาสมาชิกให้ได้มากขึ้น ซึ่งอาจจะมีโอกาสสุกช้วนก่อนความวุ่นวายขึ้นมาได้

ภายหลังจากที่รัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เข้ามาบริหารประเทศได้เพียง

ไม่ถึง 6 เดือน คณะปฏิวัติภายใต้การนำของพล.อ.ฉลาด หิรัญศิริ\* ก็ได้พยายามที่จะยึดอำนาจการปกครองในวันที่ 26 มีนาคม 2520 แม้ว่าจะไม่ประสบความสำเร็จ แต่ก็เป็นการบ่งชี้ให้เห็นถึงความแตกแยกที่เกิดขึ้นในกลุ่มของทหาร และการต่อต้านรัฐบาลจนถึงขั้นที่ต้องใช้กำลังอาวุธเข้ามาต่อสู้กัน ทั้งนี้ ได้มีบุคคลเป็นจำนวนมากทั้งที่เป็นทหาร ข้าราชการ และประชาชนให้การสนับสนุนความพยายามในการยึดอำนาจการปกครองดังกล่าว<sup>30</sup>

อย่างไรก็ตาม กระแสการคัดค้านอำนาจเผด็จการของรัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร จากประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ได้หันเข้ามาสู่เป้าหมายที่คล้ายคลึงกันมากขึ้น ตั้งแต่

---

\* คณะปฏิวัติภายใต้การนำของพล.อ.ฉลาด หิรัญศิริ ได้แอบอ้างชื่อพล.อ.ประเสริฐ ธรรมศิริ รองผู้บัญชาการทหารบก เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ โดยกลุ่มบุคคลที่อยู่เบื้องหลังคือ 1) พล.อ.ฉลาด หิรัญศิริ 2) พ.ท.สนั่น ขจรประศาสน์ 3) พ.ต.บุญเลิศ แก้วประสิทธิ์ 4) พ.ต.วิศิษฐ์ ควรประดิษฐ์ 5) พ.ต.อัศวิน หิรัญศิริ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน สยามจดหมายเหตุ 2 (31 มีนาคม - 6 เมษายน 2520) : 337-346

ในสมัยรัฐบาลของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้มีการแต่งตั้งให้ พล.อ.ฉลาด หิรัญศิริ เป็นรองผู้บัญชาการทหารบก เพื่อเป็นบันไดสำหรับไต่เต้าขึ้นไปเป็นผู้บัญชาการทหารบก ภายหลังจากที่ พล.อ.บุญชัย บำรุงพงศ์ เกษียณอายุแล้ว แต่ในสมัยรัฐบาลของม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้มีการย้าย พล.อ.ฉลาด หิรัญศิริ ไปอยู่ในตำแหน่งอื่น ต่อมา พล.อ.ฉลาด หิรัญศิริ ถูกปลดออกจากราชการภายหลังจากเหตุการณ์เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 จนต้องออกไปบวชเป็นพระภิกษุ และในที่สุด ก็ต้องถูกลงโทษด้วยการยิงเป้า เนื่องจากมีความพยายามที่จะยึดอำนาจการปกครองในวันที่ 26 มีนาคม 2520.

<sup>30</sup> สุธรรม แสงประทุม, ผมผ่านเหตุการณ์ 6 ตุลาคม มาได้อย่างไร, หน้า 108-109.

เดือนพฤษภาคม 2520 เป็นต้นมา เมื่อสื่อมวลชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหนังสือพิมพ์ ได้เริ่มให้ความสนใจเกี่ยวกับนโยบายของประเทศสหรัฐอเมริกาที่สนับสนุนการต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชน พร้อมทั้งได้กระตุ้นทางอ้อมให้ประชาชนต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยไปด้วย แต่แทนที่รัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร จะพยายามปรับความเข้าใจและประสานรอยร้าวระหว่างรัฐบาลกับประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ที่ไม่เห็นด้วย รัฐบาลกลับยิ่งมีทัศนคติที่แข็งกร้าวและแสดงความเป็นศัตรูกับประชาชนเหล่านั้นมากยิ่งขึ้น มีการกล่าวประณามประชาชนที่คัดค้านนโยบายของรัฐบาลว่าเป็น "ผู้ไม่หวังดี" เป็นฝ่ายซ้ายในคราบฝ่ายขวา เป็นคอมมิวนิสต์ หรือเป็นหมึกกาใหญ่ไม่สูง อยากจะเป็นประธานาธิบดีการกล่าวหาด้วยข้อหาที่รุนแรงโดยไม่มีหลักฐานเช่นนี้ ทำให้ความขัดแย้งทางความคิดในระยะแรก เปลี่ยนสภาพเป็นความขมขื่นและเกลียดชังกันขึ้นอย่างกว้างขวางระหว่างผู้ที่สนับสนุนรัฐบาลซึ่งมีจำนวนไม่มากนัก กับประชาชนที่ตื่นตัวทางการเมืองส่วนใหญ่เกือบทุกกลุ่ม

ในวันที่ 3 มิถุนายน 2520 คณะทหารหนุ่ม หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า "ยังเติร์ก"\*

---

\* คณะทหารหนุ่ม ได้ก่อตัวขึ้นในปี พ.ศ. 2516 ท่ามกลางกระแสของสถานการณ์ทางการเมืองอันวุ่นวาย บ้านเมืองระส่ำระสาย และกองทัพมกตกอยู่ในสภาวะที่ไร้ผู้นำ คอยอำนาจเกียรตินิยมตกต่ำ ขาดช่องทางที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อนโยบายของกองทัพและต่อระบบการเมือง และการติดต่อสัมพันธ์กับกลุ่มพลังทางการเมืองถูกปิดกั้น เพราะบรรยากาศทางการเมืองไม่เอื้ออำนวยต่อการที่คณะทหารจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมืองอย่างเปิดเผย โดยคณะทหารหนุ่มดังกล่าวประกอบด้วยนายทหารระดับนายพัน ซึ่งเป็นเพื่อนร่วมรุ่นนักเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้ารุ่น 7 (หลักสูตรเวสต์ปอยต์) และส่วนใหญ่อยู่ในหน่วยคุมกำลัง คือ พ.ต. มนูญ รูปขจร พ.ต. จาลอง ศรีเมือง พ.ต. ชูพงศ์ มัทพันธ์ พ.ต. ชาญบูรณ์ เพ็ญตระกูล พ.ต. แสงศักดิ์ มังคละศิริ และพ.ต. ปรีดี รามสูตร โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญคือ เพื่อกอบกู้สถานการณ์อันเลวร้ายของประเทศชาติให้คืนสู่สภาพปกติ สร้างเอกภาพในกองทัพ และกอบกู้เกียรติภูมิของคณะทหารโดยมีคำปฏิญาณของคณะว่า "เราจะเสี่ยงเพื่อชาติและราชบัลลังก์ โดยไม่หวังลาภสักการะใด ๆ".

ได้พยายามที่จะก่อการรัฐประหารขึ้น โดยได้เคลื่อนกำลังออกมาแล้ว และได้ส่งตัวแทนเข้าพบ พล.อ. เสริม ฆ นคร ผู้บัญชาการทหารบก เพื่อเชิญให้เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ แต่ พล.อ. เสริม ฆ นคร ได้เรียก พล.อ.ยศ เทพหัสดินทร์ ฆ อยุธยา รองผู้บัญชาการทหารบก มาเพื่อปรึกษาหารือด้วย คณะทหารหมู่จึงรีบสั่งกองกำลังของตนที่นำออกมาแล้ว กลับเข้าสู่ที่ตั้งทันที เนื่องจากเห็นว่าผู้บังคับบัญชาระดับสูงมีความลังเลใจที่จะทำการรัฐประหาร อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากวันที่ 3 มิถุนายน 2520 เป็นต้นมา คณะทหารหมู่ได้ตัดสินใจอย่างแน่วแน่ที่จะทำการรัฐประหารให้สำเร็จให้ได้ ในช่วงระยะเวลาระหว่างเดือนมิถุนายน - ต้นเดือนตุลาคม 2520 คณะทหารหมู่ได้เสนอแนะให้สภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี พลิกคั้นให้นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ปรับปรุงคณะรัฐมนตรีในต้นเดือนตุลาคม 2520<sup>31</sup> ซึ่งต่อมา สภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีก็ได้เสนอให้รัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร รับผิดชอบในการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีในกระทรวง 9 กระทรวง และปรับปรุงนโยบายของรัฐบาลให้เหมาะสมด้วย

ในขั้นแรก ที่ประชุมของคณะรัฐมนตรีได้ยินยอมที่จะปรับปรุงคณะรัฐมนตรี แต่มีเงื่อนไขว่าจะไม่ปรับปรุงคณะรัฐมนตรีตามข้อเสนอของสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีจากกระทรวง 9 กระทรวง แต่จะปรับปรุงในกระทรวงใดบ้าง คณะรัฐมนตรีจะขอเวลาเพื่อพิจารณาดูก่อน แต่ต่อมานายธานินทร์ กรัยวิเชียร ก็ไม่ได้ปฏิบัติตามที่ได้ให้คำมั่นสัญญาไว้ เมื่อคณะทหารหมู่ได้เร่งรัดเรื่องนี้ผ่านทางสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีและทางหนังสือพิมพ์ ก็ปรากฏว่าไม่ได้รับคำตอบจากรัฐบาล คณะทหารหมู่จึงได้กำหนดเวลาที่แน่นอนไว้เพื่อรอห้คำตอบจากรัฐบาล โดยถือเอาวันที่ 20 ตุลาคม 2520 เป็นวันสุดท้าย ครั้นถึงวันที่ 20 ตุลาคม 2520 สภาที่ปรึกษาของ

---

31 ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ยังเติร์กกับทหารประชาธิปไตย : การวิเคราะห์บทบาททหารในการเมืองไทย, หน้า 97-98.

นายกรัฐมนตรีก็ได้นัดประชุมเพื่อรอฟังคำตอบจากรัฐบาล การประชุมกันดังกล่าว นอกจากจะเป็นการประชุมกันเพื่อฟังคำตอบจากรัฐบาลแล้ว จึงยังเป็นการประชุมกันเพื่อเตรียมการยื่นข้อหาจากรัฐบาลไปในตัวด้วย ถ้าหากว่ามีความจำเป็นที่จะต้องทำ โดยในการประชุมกันดังกล่าว พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (ซึ่งเป็นเลขาธิการสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี) เป็นผู้กำหนดแผนการเพื่อทำการยื่นข้อหาจากรัฐบาลครั้งใหม่ ส่วนรัฐบาลซึ่งได้รับคำขาดจากสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีแล้ว ก็ได้มีการประชุมคณะรัฐมนตรีกันตามปกติในวันและเวลาเดียวกัน ผลการประชุมปรากฏว่าคณะรัฐมนตรีได้ลงมติว่าจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีคนไหนคนใดตามข้อเสนอของสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี ถ้าหากมีรัฐมนตรีคนไหนคนใดจะต้องออกไป ก็จะต้องเป็นการออกไปด้วยกันทั้งคู่ ทั้งนี้ เนื่องจากคณะรัฐมนตรีชุดนี้ได้รับการแต่งตั้งขึ้นมาด้วยความเห็นชอบของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินหรือสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี และได้รับการแต่งตั้งขึ้นมาพร้อมกันหมดทุกคน แต่ถ้าหากว่ามีความจำเป็นที่จะต้องถูกคณะทหารหนุ่มบีบบังคับให้มีการปรับปรุง โดยที่รัฐบาลไม่ยอมปฏิบัติตามข้อเสนอดังกล่าว สภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี ก็จะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของคณะทหารหนุ่มที่จะมีขึ้น และให้ถือว่าข้อเสนอเพื่อบีบบังคับรัฐบาลดังกล่าว เป็นการข่มขู่และเป็นการกบฏภายในราชอาณาจักร<sup>32</sup>

เมื่อคณะทหารหนุ่มได้ทราบถึงผลการประชุมของรัฐบาล ก็ได้ส่งผู้แทนของตนมาคอยคุมเชิงการประชุมของสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้เพื่อรับคำสั่งจากสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติ เพราะได้เตรียมการเคลื่อนกำลังไว้เรียบร้อยแล้ว และเพื่อดูปฏิกิริยาของสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีที่มีต่อคณะทหารหนุ่ม ภายหลังจากที่รัฐบาลถือว่าข้อเสนอดังกล่าวของ

<sup>32</sup> ทหารเก่า, เกรียงศักดิ์ 2 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ยูไนเต็ดปริตักชั่น, 2523), หน้า 5-7.

คณะกรรมการหนุ่มเป็นการข่มขู่และเป็นการกบฏภายในราชอาณาจักร อย่างไรก็ตาม อาจจะกล่าวได้ว่าในขณะที่กำลังทหารทั้งหมดได้ตกอยู่ในมือของคณะกรรมการหนุ่มเรียบร้อยแล้ว สถานที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีเพียงแต่มีตัวบุคคลซึ่งเป็นนายทหารชั้นผู้ใหญ่จำนวน 20 กว่าคนประชุมกันอยู่บนตึกที่ทำการของกองบัญชาการทหารสูงสุดเท่านั้น ไม่มีโอกาสที่จะไปปฏิบัติภารกิจใด ๆ ได้เลย<sup>33</sup>

ในที่สุด คณะทหารหนุ่มในนามของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินชุดเดิม แต่เรียกตัวเองว่า "คณะปฏิวัติ" ภายใต้การนำของ พล.ร.อ.สังัด ชลอยุธยา\* (ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมอยู่ในรัฐบาลพลเรือนของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร) ก็ได้

<sup>33</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 7-8.

\* คณะปฏิวัติ ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 6 วันที่ 22 ตุลาคม 2520 ประกอบด้วยบุคคลในคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินชุดเดิม แต่มีจำนวนเพียง 23 คน เนื่องจาก พล.ท.อรุณ ทวาทสิน เสียชีวิตจากเหตุการณ์กบฏเมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2520

ในขณะที่กำลังเกิดเหตุการณ์ในวันที่ 6 ตุลาคม 2519 คณะทหารหนุ่มซึ่งอยู่ในกองพันต่าง ๆ ในเขตกรุงเทพมหานครได้เคลื่อนกำลังออกไปประจำที่จุดสำคัญต่าง ๆ ทำให้การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินทางวิทย์ของพล.ร.อ.สังัด ชลอยุธยา ประสบความสำเร็จได้อย่างง่ายดาย ภายหลังจากนั้น คณะทหารหนุ่มมีสมาชิกที่เป็นเพื่อนร่วมรุ่นเข้ามาสมทบเพิ่มมากขึ้น จนกระทั่งในเดือนตุลาคม 2520 คณะทหารหนุ่มมีสมาชิกที่เป็นผู้คุมกำลังระดับผู้บังคับกองพันถึง 18 กองพัน ทำให้คณะกรรมการหนุ่ม มีอำนาจในการต่อรองมากขึ้นในระยะเวลาต่อมา.

ท่าการยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลพลเรือนของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร\* ในวันที่ 20 ตุลาคม 2520 โดยอ้างเหตุผลในการยึดอำนาจการปกครองว่า "นับตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 คณะทหาร ตำรวจ และพลเรือน ได้ติดตามการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลและเหตุการณ์บ้านเมืองตลอดมา ได้เป็นที่ประจักษ์แก่ประชาชนโดยทั่วไปว่า ความสามัคคีในหมู่ข้าราชการ ประชาชน มีแต่การแตกแยก ข้าราชการ มีความหวั่นไหวในการปฏิบัติราชการ การเศรษฐกิจและการลงทุนของชาวต่างประเทศลดลงและไม่แน่นอน หากปล่อยให้เป็นไปเช่นนี้ต่อไปจะยากแก่การแก้ไข อนึ่ง คณะทหาร ตำรวจ และพลเรือน ได้ตระหนักว่าการที่จะพัฒนาระบอบประชาธิปไตย โดยแบ่งออกเป็นสามขั้นตอน ๆ ละ 4 ปีนั้น เป็นเวลานานเกินความจำเป็น และไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน คณะทหาร ตำรวจ และพลเรือน เห็นสมควรปรับปรุงระยะเวลาที่จะพัฒนาระบอบประชาธิปไตยเสียใหม่ โดยกำหนดเป้าหมายให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในปีพุทธศักราช 2521 คณะทหาร ตำรวจ และพลเรือน ไม่มั่นใจว่าการจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปตามวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 จะเป็นวิธีที่เหมาะสมกับสถานการณ์ แต่อาจจะก่อให้เกิดความ

---

\* นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้เคยแสดงถึงรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างสภาพปฏิบัติการปกครองแผ่นดิน คณะรัฐมนตรี และสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี ให้ประชาชนเข้าใจว่า สภาพปฏิบัติการปกครองแผ่นดินเปรียบเสมือนอ่างเลี้ยงหอย คณะปฏิบัติการปกครองแผ่นดินเปรียบเสมือนเปลือกหอย และคณะรัฐมนตรีเปรียบเสมือนเนื้อหอย หากส่วนหนึ่งส่วนใดถูกทำลาย ส่วนที่เหลือก็จะต้องได้รับผลกระทบด้วย แต่ในวันที่ 7 ตุลาคม 2520 พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (ผู้บัญชาการทหารสูงสุด) ได้ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนว่า "คณะทหารจะไม่ปกป้องเปลือกหอยในฐานะที่เป็นบุคคลหรือกลุ่ม แต่คณะทหารจะทำหน้าที่เป็นเปลือกหอย หรือปกป้องในสิ่งที่ใหญ่กว่านั้น ได้แก่ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และประชาชน".

แตกแยกในสถาบันต่าง ๆ ได้มากยิ่งขึ้น คณะทหาร ตำรวจ และพลเรือน ไม่ประสงค์จะเห็นความแตกแยกเกิดขึ้นในหมู่ประชาชนชาวไทย จึงจำเป็นต้องใช้วิธีการยึดอำนาจการปกครอง โดยมีข้าพเจ้าเป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ คณะปฏิวัติขอชี้แจงเพิ่มเติมว่า ในระหว่างเตรียมการจัดให้มีรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญนั้น คณะปฏิวัติขอเวลาแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 รวมทั้งปรับปรุงระบบการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม เพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงในทางการเมือง ความเจริญของประเทศชาติ และความผาสุกของประชาชน"<sup>34</sup>

จากเหตุผลที่คณะปฏิวัติภายใต้การนำของ พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ ได้นำมากล่าวอ้างในการยึดอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 ทำให้เห็นว่าการยึดอำนาจการปกครองดังกล่าว ส่วนหนึ่งอาจจะเป็นเพราะต้องการที่จะแก้ไขความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการที่คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินภายใต้การนำของ พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ ได้ทำการยึดอำนาจการปกครองในครั้งแรกเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 และได้มอบหมายให้รัฐบาลพลเรือนภายใต้การนำของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ดำเนินการบริหารประเทศ ดังที่ พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ ได้กล่าวไว้ตอนหนึ่งว่า "สถานการณ์ทั่วไปของประเทศในขณะนี้ มีสิ่งที่น่าวิตกหลายประการ เช่น เกิดการแตกแยกในหมู่ประชาชน ขวัญของข้าราชการต้องมีอันหวั่นไหวจากการกระทำของรัฐบาล เศรษฐกิจของชาติไม่ได้ก้าวหน้ารวดเร็วอย่างที่หวัง กิจกรรมหลายอย่างหยุดชะงัก ภาวะการลงทุนไม่ก้าวหน้าและมีแนวโน้มลดลง อีกอย่างหนึ่ง คณะปฏิวัติเห็นว่า ขั้นตอนพัฒนาประชาธิปไตย 12 ปี ยาวเกินไป จึงจะได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วประเทศขึ้นใน พ.ศ. 2521... ขั้นตอนของการ

---

34 "แถลงการณ์ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 1", ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) 94 (20 ตุลาคม 2520) : 1-3.



พัฒนาระบอบประชาธิปไตยของรัฐบาลชุดที่แล้วเนิ่นนานเกินไป ไม่ทันต่อความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ และประชาชนต้องการที่จะมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศเร็วกว่านี้ แต่เมื่อมีการตั้งกฎเกณฑ์ไว้ดังนี้ จึงมีการขัดแย้งในความคิดเห็นมากขึ้น ดังนั้น เมื่อมีความกดดันมากก็เกรงว่า วันหนึ่งความกดดันนั้นจะระเบิดขึ้นมา เราจึงได้ใช้มาตรการลดแรงกดดันเหล่านี้ให้น้อยลง และถ้าเราปล่อยไว้ สถานการณ์ต่าง ๆ ก็จะมีเพิ่มขึ้น จนเราฝ่ายทหารในฐานะสภาที่ปรึกษานายกและอดีตคณะปฏิรูปฯ ซึ่งมีส่วนรับผิดชอบต่อความมั่นคงของชาติ เกรงว่าจะไม่สามารถควบคุมได้ จึงรีบดำเนินการปรึกษาหารือ แล้วเห็นว่าไม่มีทางใด นอกจากจะทำการปฏิวัติล้มรัฐธรรมนูญ ล้มสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ล้มรัฐบาล ยึดอำนาจรัฐ นำมาสู่ความคุ้มครองของคณะปฏิวัติ"<sup>35</sup>

จากคำกล่าวดังกล่าวของพล.ร.อ.สังัด ชลอยุธยา ทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเหตุผลที่ได้กล่าวอ้างไว้ มีความหนักแน่นและเหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศตามที่ได้กล่าวอ้างไว้หรือไม่ เพียงใด แต่สำหรับประเด็นในการพัฒนาประชาธิปไตย ซึ่งเป็นขั้นตอนตามแนวทางของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ที่ต้องใช้ระยะเวลาจนถึง 12 ปี ที่ พล.ร.อ.สังัด ชลอยุธยา กล่าวว่าเนิ่นนานเกินไปนั้น จะไปโทษรัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร แต่เพียงฝ่ายเดียว เห็นจะไม่ถูกต้องนัก เนื่องจากก่อนที่นายธานินทร์ กรัยวิเชียร นายกรัฐมนตรี จะแถลงถึงเป้าหมายในการพัฒนาประชาธิปไตยนั้น คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้มอบหมายให้คณะกรรมการชุดหนึ่งซึ่งมีนายสุธรรม ภัทราคม เป็นประธาน ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

---

<sup>35</sup> แก้ววิเชียร วาสูวณิน, เมืองไทยกับการปฏิวัติ 20 ต.ค. 20 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ศรีเพชรการพิมพ์, 2522), หน้า 11-12.

พุทธศักราช 2519<sup>36</sup> โดยรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีข้อความตอนหนึ่งระบุว่า "...จึงเป็นการจำเป็นที่จะต้องกอบกู้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ด้วยการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินให้เหมาะสม โดยจัดให้มีการพัฒนาเป็นขั้นเป็นตอนไปตามลำดับ"

แนวทางของรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินภายใต้การนำของ พล.ร.อ.สังต์ ชลออยู่ จึงปฏิเสธไม่ได้ว่าไม่ใช่เป็นแนวความคิดของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เพราะถึงอย่างไร ก่อนที่คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจะยอมรับรัฐธรรมนูญดังกล่าว ก็คงจะได้มีการพิจารณาทบทวนกันก่อนที่จะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ยิ่งกว่านั้น นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ก็เป็นบุคคลที่คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้แต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีอีกด้วย เมื่อนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี จึงจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ โดยในด้านส่วนตัว นายธานินทร์ กรัยวิเชียร จะเห็นด้วยกับแนวทางพัฒนาประชาธิปไตยที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้หรือไม่ ยากที่จะทราบแน่ชัด แต่โดยข้อเท็จจริง เข้าใจว่าคงจะเห็นด้วย เนื่องจากหลังจากนั้นก็ได้มีการดำเนินการวางแผนจุลจอมเกล้าเพื่อกระตุ้นให้ประชาชนตื่นตัวกับประชาธิปไตย ดังที่นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้นำมาแถลงต่อสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในเวลาต่อมา เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2520 ว่า "...การพัฒนาระบอบประชาธิปไตยนั้น เราจะต้องแก้ไขจุดอ่อนของประชาธิปไตยคือจุดอ่อนที่ประชาชนก่อน เพราะขณะนี้ ประชาชนของเรายังไม่มีวัฒนธรรมทางการเมืองที่แล้ว ๆ มา เราไม่เคยให้ความรู้แก่เขา จะให้เขารู้เองนั้นไม่ได้ อย่างเช่น รัฐธรรมนูญ

---

<sup>36</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 13-14 และดู ปฐม มณีโรจน์ และสุนทร เกิดแก้ว, บรรณาธิการ, การปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน : ประมวลเอกสารสำคัญทางการเมืองระหว่าง 6 ตุลาคม - 22 ตุลาคม 2519, เอกสารการศึกษาข้าราชการรัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2520, หน้า 171-180.

ฉบับปี พ.ศ. 2517 นั้น เป็นรัฐธรรมนูญที่ให้สิทธิให้เสียงแก่ประชาชนอย่างเต็มที่ คือให้ทุกอย่าง และตัวผมเองก็เป็นหนึ่งในกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้น และเคยพูดท้วงติงในเรื่องนี้ไปแล้วว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น ไม่ใช่ว่าเมื่อมีรัฐธรรมนูญแล้วจะเป็นประชาธิปไตยได้เลย แต่หลายคนก็ว่าเป็นการดูถูกคนไทย ซึ่งเรื่องนี้เราต้องดูกันที่ข้อเท็จจริง เพราะประชาธิปไตยนั้นอยู่ที่ตัวบุคคลและต้องใช้เวลา อย่างประเทศอังกฤษซึ่งเป็นเมืองแม่บทยังต้องใช้เวลากว่า 300 ปี แต่เรามีเวลาเพียง 5 ปี ก็ต้องพยายามทำให้ได้ คนส่วนใหญ่ต้องการสิทธิและเสรีภาพ แต่เรื่องหน้าที่ไม่มีครุฑตึง จึงเป็นหน้าที่ที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการในเรื่องนี้ ซึ่งขณะนี้รัฐบาลก็ได้ดำเนินการอยู่ โดยได้มีการจัดพิมพ์ตำราเกี่ยวกับประชาธิปไตยออกไปแล้วหลายเล่ม และกำลังทยอยออกมาอีก รวมทั้งหนังสือเอกลักษณ์ของไทย หนังสือแผ่นดินไทย และหนังสือพิมพ์เจ้าพระยา ก็เป็นทางหนึ่งของการให้ความรู้ประชาธิปไตย"

จากคำแถลงดังกล่าวของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร คณะปฏิวัติภายใต้การนำของ พล.ร.อ.สังัด ชลอยุธยา จึงไม่สามารถที่จะยกเหตุผลของความล่าช้าในการพัฒนาประชาธิปไตยมาเป็นเหตุผลในการยึดอำนาจการปกครองได้เต็มที่นัก แต่ในประเด็นที่ว่าเศรษฐกิจของประเทศไม่ดัก้าหน้าไปรวดเร็วอย่างที่หวัง กิจกรรมหลายอย่างหยุดชะงัก ภาวะการลงทุนไม่ก้าวหน้า และมีแนวโน้มลดลง ซึ่งจำเป็นต้องรีบแก้ไขนั้น พอมีน้ำหนักอยู่บ้าง<sup>37</sup> อย่างไรก็ตาม การยึดอำนาจการปกครองครั้งนี้ น่าจะเกิดขึ้นมาจากคณะปฏิวัติภายใต้การนำของ พล.ร.อ.สังัด ชลอยุธยา ได้รับความกดดันมาจากด้านต่าง ๆ หลายด้าน เช่น เพื่อต้องการให้มีการเลือกตั้งโดยเร็ว เพื่อแก้ไขปัญหาที่ได้กล่าวอ้างอิง เพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลบางกลุ่ม หรือแม้แต่อ้างขึ้นมาเพื่อเรียกร้องการสนับสนุนการยึดอำนาจการปกครองครั้งนี้เท่านั้น เป็นต้น

<sup>37</sup> แก้ววิเชียร แววสูงเนิน, เมืองไทยกับการปฏิวัติ 20 ต.ค. 20, หน้า 19-20.

แต่ไม่ว่าเจตนาธรรมาณัแท้จริงของคณะปฏิวัติภายใต้การนำของพล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ จะเป็นอย่างไรก็ตาม แต่กลุ่มพลังต่าง ๆ และประชาชนทั่วไป ก็ให้การสนับสนุนและเห็นด้วยกัน อย่างกว้างขวาง รวมทั้งวิพากษ์วิจารณ์และเสนอแนะเพิ่มเติมด้วย ดังจะเห็นได้จากแถลงการณ์ของกลุ่มสหภาพแรงงานวิद्यุการบิณแห่งประเทศไทย ที่ว่า "...เนื่องจากการบริหารประเทศของรัฐบาลชุดปฏิรูป ปราศจากประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนในเรื่อง เศรษฐกิจ ความมั่นคง การครองชีพในสังคม เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะด้านแรงงาน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาประเทศไปสู่เป้าหมายในด้านเศรษฐกิจ ไม่ได้รับการเหลียวแล ซึ่งเป็นเหตุให้นักลงทุนไม่กล้าเสี่ยงเพราะรัฐบาล ฉะนั้น สหภาพแรงงานวิद्यุการบิณแห่งประเทศไทย ขอสนับสนุนการปฏิวัติ..."<sup>38</sup> คำกล่าวของไพศาล รัชชชัญญ์ จากสหภาพแรงงานการไฟฟ้า นครหลวง ที่ว่า "...คณะปฏิวัติเหมือนผู้มาปลดระวางของผู้ใช้แรงงานออกไป เพราะรัฐบาลชุดที่แล้วหันหลังให้ประชาชน และทานความรู้สึกของประชาชนอยู่ตลอดเวลา เท่าที่ได้คุยกับนักแรงงานและนักการทูตต่าง ๆ ในประเทศไทย ก็เห็นเป็นเสียงเดียวกันว่า ถ้ารัฐบาลชุดที่แล้ว ยังเงินได้บริหารประเทศต่อไป ประเทศไทยไปไม่รอดแน่..."<sup>39</sup> คำกล่าวของประชา ชุมขวัญ ที่ว่า "แม้ว่าคณะปฏิวัติ 20 ตุลาคม 2520 จะได้แสดงให้เห็นถึงวิจาร์ณญาณอันลึกซึ้งกว้างไกล และความเฉลียวฉลาดในกิจการทั้งปวง โดยการเข้าทำการยึดอำนาจรัฐาในเวลาที่เหมาะสม และจะเร่งให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรในปีหน้านี้เช่นนี้แล้วก็ตาม สิ่งหนึ่งซึ่งไม่ควรจะลืมไปเสีย ก็คือ ประชาชนที่ยังไม่เข้าใจประชาธิปไตยดีดังกล่าวข้างต้น เพราะหากคณะปฏิวัติยังปล่อยให้เขาไม่เข้าใจอยู่เช่นเดิมแล้วไซ้ ความปรารถนาที่จะเห็นประชาธิปไตยในเมืองไทยมี

<sup>38</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (24 ตุลาคม 2520) : 3.

<sup>39</sup> เรื่องเดียวกัน : 16.

เสถียรภาพมั่นคง ก็คงยากที่จะสำเร็จขึ้นได้..."<sup>40</sup> หรือคำกล่าวของ ส. ศิวรักษ์ ที่ว่า "รัฐบาลธานินทร์ กรัยวิเชียร ที่เกิดขึ้นหลังการยึดอำนาจ 6 ตุลาคม 2519 นั้น เลวร้ายเพียงใด ไม่จำเป็นต้องกล่าวในที่นี้... การที่พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ยึดอำนาจคืนมาจาก รัฐบาลธานินทร์ ในปี 2520 จึงได้รับความเห็นชอบจากราษฎรส่วนใหญ่ อย่างไรก็ดีตามที่ แม้ กระนั้น ก็ไม่ได้มีการแสดงออกของมหาชนที่มาสนับสนุนรัฐบาลเกรียงศักดิ์ เพราะเผด็จการทหาร มาแทนที่เผด็จการพลเรือน ซึ่งเผด็จการเลวร้ายกว่าทหารเท่านั้นเอง"<sup>41</sup>

จากการยึดอำนาจการปกครองของคณะปฏิวัติดังกล่าว ทำให้

- 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 สิ้นสุดลง
- 2) สถาปนาการปกครองแผ่นดิน และคณะรัฐมนตรี สิ้นสุดลง พร้อมกับรัฐธรรมนูญ
- 3) มีกองบัญชาการคณะปฏิวัติ โดยพล.ร.อ.สังัด ชลอยู่ที่ หัวหน้าคณะปฏิวัติ เป็น

ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือน และเป็นผู้รักษาสถานการณ์ทั่วราชอาณาจักร ทั้งนี้เงินกว่าจะได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินต่อไป<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> ประชา ชุมขวัญ, "ความเห็นชาวบ้าน : หน้าของเรา", สยามรัฐ (16 พฤศจิกายน 2520) : 7.

<sup>41</sup> ส. ศิวรักษ์, วิพากษ์ รสช. ลอกคราบน้ำอานันท์ บ้านยาขุ่น : บทปาฐกถา 6 เดือน รสช. ความถดถอยของประชาธิปไตยไทย (กรุงเทพมหานคร : ชีรพงษ์การพิมพ์, 2534), หน้า 15.

<sup>42</sup> "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 2", ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) 94 (20 ตุลาคม 2520) : 10-11.

4) ในระหว่างที่ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ให้บรรดาอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี เป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะปฏิวัติ หรือผู้ซึ่งหัวหน้าคณะปฏิวัติมอบหมาย<sup>43</sup>

## 2. หลักการสำคัญและโครงสร้างอำนาจทางการเมือง ตามธรรมนูญการปกครองฉบับปีพุทธศักราช 2520

ภายหลังจากการยึดอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 คณะปฏิวัติภายใต้การนำของพล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ มิได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรในทันที หากแต่ได้มอบหมายให้กลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่งเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวขึ้น โดยกลุ่มบุคคลดังกล่าวประกอบด้วยฝ่ายพลเรือน 4 คน และฝ่ายทหาร 4 คน ฝ่ายพลเรือน คือ 1) นายสมภพ โหตระกิตย์ (ประธาน) 2) นายวินัย ทองลงยา 3) นายประเทือง กীরติบุตร 4) นายมีชัย ฤชุพันธุ์ (เลขานุการ) ส่วนฝ่ายทหาร คือ 1) พล.ท.สมิง ไตลังคะ 2) พล.ท.ประสิทธิ์ ใจชื่น 3) พ.อ.ณิรัตน์ จารุจินดา 4) พ.อ.ประสาน ดุลยธรรมาภิรมย์ ซึ่งในจำนวนนี้มีผู้ที่เคยเป็นเจ้าหน้าที่ทำงานฝ่ายกฎหมายซึ่งมีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2519 อยู่ด้วยถึง 5 คน คือ 1) นายมีชัย ฤชุพันธุ์ 2) พล.ท.สมิง ไตลังคะ 3) พล.ท.ประสิทธิ์ ใจชื่น 4) พ.อ.ณิรัตน์ จารุจินดา 5) พ.อ.ประสาน ดุลยธรรมาภิรมย์

เมื่อกลุ่มบุคคลดังกล่าวร่างรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว คือ "ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520" เสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็ได้เสนอให้คณะปฏิวัติพิจารณาให้ความเห็นชอบ และนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากรุณาธิคุณเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย แล้วประกาศใช้ในวันที่ 9 พฤศจิกายน 2520 โดยมีพล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ หัวหน้าคณะปฏิวัติ เป็นผู้ลงนาม

<sup>43</sup> "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 5", เรื่องเดียวกัน : 15.

รับสนองพระบรมราชโองการ ทั้งนี้ ได้มีเหตุผลกล่าวไว้ในคำปรารภของธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ว่า "โดยที่หัวหน้าคณะปฏิวัตินำความกราบบังคมทูลพระกรุณาว่า การที่คณะปฏิวัติได้กระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 และประกาศให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 นั้น เนื่องด้วยมีความปรารถนาจะเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจ สังคม ความสามัคคีของชนในชาติ ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และความสงบสุขของประชาชน ตลอดจนสร้างเสริมความสัมพันธ์กับนานาประเทศ เพื่อให้เกิดความมั่นคงทั้งภายในภายนอกราชอาณาจักรในการบริหารประเทศต่อไป คณะปฏิวัติจะจัดให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยมอบให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติจัดร่างขึ้นตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ให้มีการเลือกตั้งภายในปีพุทธศักราช 2521 แต่ในระหว่างดำเนินการดังกล่าว ควรให้มีธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรใช้ไปพลางก่อนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในขณะนี้ อาศัยเหตุดังกล่าวที่หัวหน้าคณะปฏิวัติกราบบังคมทูลชี้แจง จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ใช้บทบัญญัติซึ่งคณะปฏิวัติเสนอมาต่อไปนี้เป็นธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร จนกว่าจะได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งจะจัดร่างขึ้นตามบทบัญญัติแห่งธรรมนูญการปกครองฉบับนี้"<sup>44</sup>

ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ จึงเป็นรัฐธรรมนูญที่มีเจตนารมณ์เพื่อประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว กล่าวคือ เพื่อเป็นกติกาในการปกครองประเทศในระหว่างที่มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร และระหว่างรอการเลือกตั้งทั่วไปภายในปีพุทธศักราช 2521 ตามที่คณะปฏิวัติได้กำหนดไว้ ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้จึงมีบทบัญญัติเพียง 32 มาตรา และมีหลักการสำคัญคล้ายคลึงกับธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 (ซึ่งเป็นผลมาจากการยึด

---

<sup>44</sup> สยามจดหมายเหตุ 2 (11-17 พฤศจิกายน 2520) : 1261, เดลินิวส์ (4 พฤศจิกายน 2520), สยามรัฐ (5 พฤศจิกายน 2520) : 1 และ ราชกิจจานุเบกษา 94 (9 พฤศจิกายน 2520) : 1-14.

อำนาจของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 (ซึ่งเป็นผลมาจากการยึดอำนาจตัวเองของจอมพลถนอม กิตติขจร) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 (ซึ่งเป็นผลมาจากการยึดอำนาจของพล.ร.อ.ส้งัด ชลอมอยู่) กล่าวคือ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด ข้าราชการประจำมีสิทธิเข้าดำรงตำแหน่งในสภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือในคณะรัฐมนตรีได้ในขณะเดียวกัน และนายกรัฐมนตรีมีอำนาจพิเศษตามมาตรา 27

อย่างไรก็ตาม ตามบทบัญญัติของธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ อาจจำแนกโครงสร้างอำนาจทางการเมืองซึ่งร่วมกันบริหารราชการแผ่นดิน ออกได้เป็น 3 องค์กรหลัก คือ<sup>45</sup>

1) **สภานิติบัญญัติแห่งชาติ** ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 300 คน แต่ไม่เกิน 400 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด ตามที่ประธานสภานโยบายแห่งชาตินำความกราบบังคมทูล โดยประธานสภานโยบายแห่งชาติเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ มีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติคำนึงถึงการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งจะมีขึ้นภายในปีพุทธศักราช 2521

2) **สภานโยบายแห่งชาติ** ประกอบด้วยบุคคลในคณะปฏิวัติ (จำนวน 23 คน) ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 6 ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2520 เป็นสมาชิก โดยให้หัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นประธานสภานโยบายแห่งชาติ รองหัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นรองประธานสภานโยบายแห่งชาติ และให้สภานโยบายแห่งชาติแต่งตั้งสมาชิกสภานโยบายแห่งชาติเป็นเลขาธิการสภานโยบายแห่งชาติ 1 คน และรองเลขาธิการสภานโยบายแห่งชาติ 1 คน

---

<sup>45</sup> ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520, มาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 17 มาตรา 18 และมาตรา 21.



สภานโยบายแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐ และให้ความคิดเห็นแก่ คณะรัฐมนตรี เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐ และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญการปกครอง ในกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับนโยบายสำคัญ หรือเมื่อนายกรัฐมนตรีขอให้พิจารณาปัญหาใด ประธานสภานโยบายแห่งชาติจะเสนอปัญหานี้ให้ที่ประชุมร่วมระหว่างสมาชิกสภานโยบายแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัยก็ได้ และเมื่อที่ประชุมร่วมมีมติเป็นประการใดแล้ว ให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น ทั้งนี้ ในการประชุมร่วมดังกล่าว ให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติทำหน้าที่ประธาน

ก่อนตั้งคณะรัฐมนตรี ให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรี และสภานโยบายแห่งชาติปฏิบัติหน้าที่คณะรัฐมนตรี

3) **คณะรัฐมนตรี** ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี 1 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำกราบบังคมทูลของประธานสภานโยบายแห่งชาติ และรัฐมนตรีตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกราบบังคมทูล มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจ ที่จะให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามที่ประธานสภานโยบายแห่งชาติถวายคำแนะนำ โดยประธานสภานโยบายแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี หรือให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง

เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนอันจะรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือเมื่อมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตรา นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของสภานโยบายแห่งชาติ จะกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์เพื่อทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ และในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันใช้รัฐธรรมนูญการปกครอง และไม่ว่า

จะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และของสภานโยบายแห่งชาติ มีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือ การกระทำของนายกรัฐมนตรี รวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือ การปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย

จากโครงสร้างอำนาจทางการเมืองดังกล่าว จะเห็นได้ว่า แม้ว่าจะได้มีการแบ่งแยก อำนาจหน้าที่ขององค์กรหลักทั้ง 3 องค์กรไว้อย่างชัดเจน แต่ก็อาจจะกล่าวได้ว่าสภานโยบาย แห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการและตำรวจ จำนวน 23 คน ที่ทำการยึดอำนาจการปกครอง ซึ่งมีพล.ร.อ.สังัด ชล้อยู่ (หัวหน้าคณะปฏิวัติ) เป็นประธานสภานโยบายแห่งชาติ มีอำนาจ หน้าที่ (ตามนิตินัย) มากกว่าองค์กรหลักอื่นอีก 2 องค์กร คือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และ คณะรัฐมนตรี กล่าวคือ สภานโยบายแห่งชาติสามารถใช้ใช้อำนาจนิติบัญญัติผ่านทางสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ และสามารถที่จะใช้อำนาจบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรีได้ ทั้งนี้เนื่องจาก (ประธาน) สภานโยบายแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สภานโยบาย แห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดแผนนโยบายแห่งรัฐ และให้ความคิดเห็นแก่คณะรัฐมนตรี (ประธาน) สภานโยบายแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีหรือให้นายกรัฐมนตรี พ้นจากตำแหน่ง สภานโยบายแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบแก่นายกรัฐมนตรี ในกรณีของการตราพระราชกำหนด และสภานโยบายแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความ เห็นชอบการใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 27 ของนายกรัฐมนตรี (โดยความเห็นชอบของ คณะรัฐมนตรี) ส่วนสมาชิกภาพของสมาชิกสภานโยบายแห่งชาติเองนั้น ธรรมนูญการปกครอง ไม่ได้กำหนดถึงการสิ้นสุดไว้ จึงเป็นที่เข้าใจกันว่าจะพ้นจากตำแหน่งไปพร้อมกับการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งหมายความว่าสถานะภาพของสภานโยบายแห่งชาติจะขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ว่าจะกำหนดไว้อย่างไรนั่นเอง

การที่คณะปฏิวัติได้กำหนดโครงสร้างอำนาจทางการเมืองไว้ในลักษณะเช่นนี้ ถ้า จะพิจารณาโดยเปรียบเทียบกับช่วงระยะเวลาที่มีการยึดอำนาจการปกครอง โดยคณะปฏิรูปการ ปกครองแผ่นดินแล้ว ก็อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นเพราะต้องการที่จะดึงอำนาจในการบริหารราชการ

แผ่นดินไหวมาอยู่ภายใต้การควบคุมและกำกับของคณะปฏิวัติได้อย่างมีเอกภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากเมื่อครั้งที่มีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินนั้น อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินได้ตกอยู่กับคณะรัฐมนตรีมากจนคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินไม่สามารถที่จะควบคุมและกำกับได้

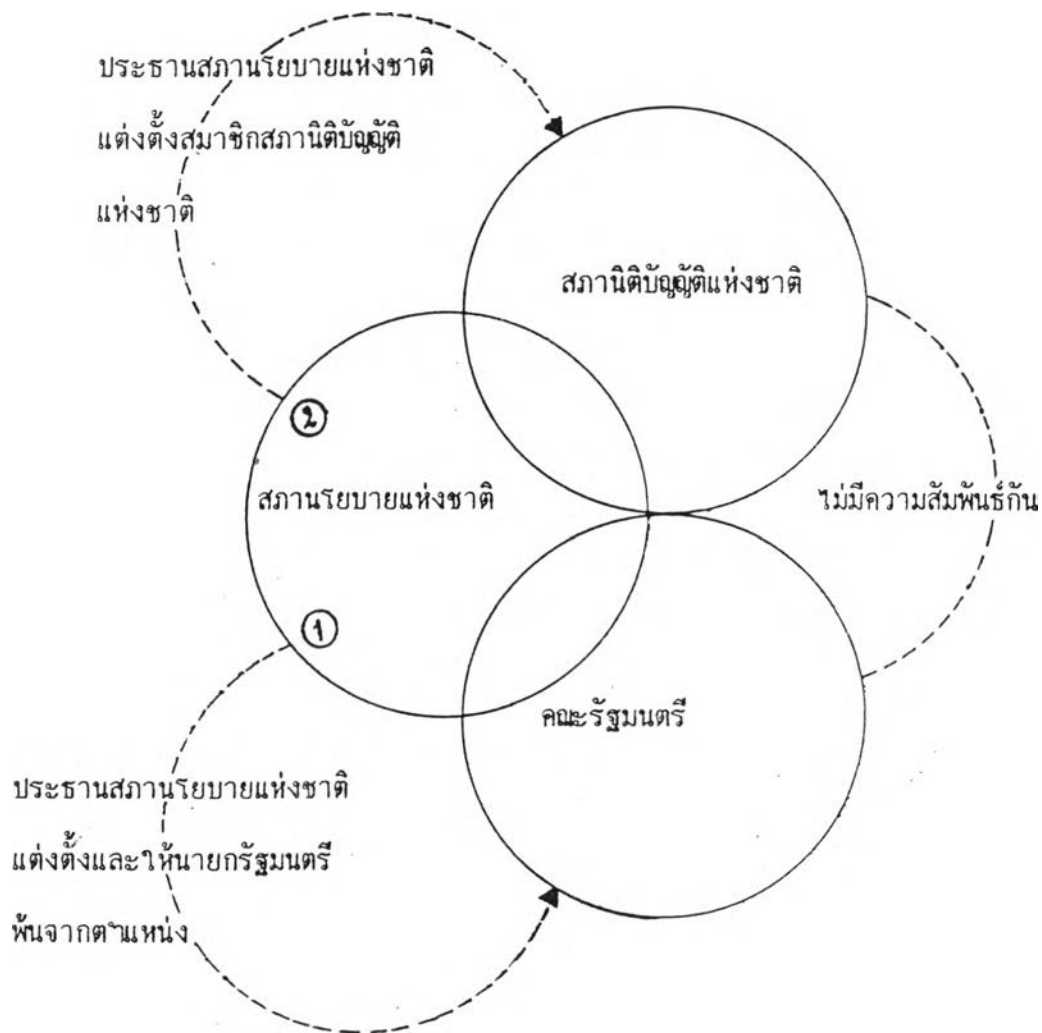
ส่วนสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 300 คน แต่ไม่เกิน 400 คนนั้น ธรรมนูญการปกครองได้กำหนดให้มีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญ และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยมีได้กล่าวถึงหน้าที่ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่สามารถที่จะกระทำได้หรือไม่ อย่างไร เพียงแต่ระบุไว้ในบทบัญญัติมาตรา 16 ว่าร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี และกำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรา 15 ว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภาและกรรมการวิธีการประชุม การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ การเสนอยุติติที่ไม่มิลักษณะ เป็นการขอให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีชี้แจงหรือแสดงความเห็นในเรื่องใด ๆ การอภิปราย การลงมติ การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย และกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งเป็นที่เข้าใจกันโดยปริยายว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่มีอำนาจตามบทบัญญัติแห่งธรรมนูญการปกครองในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ไม่ว่าจะเป็นการเสนอร่างพระราชบัญญัติ การตั้งกระทู้ถาม หรือการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะก็ตาม สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงเป็นเพียงสภาตรายางที่ทบทวนที่รับหรือไม่รับร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น

สำหรับคณะรัฐมนตรี ซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกราบบังคมทูลนั้น แม้ว่านายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จะมีอำนาจพิเศษตามมาตรา 27 แต่ก็ยังต้องถูกควบคุมโดยสภานโยบายแห่งชาติอยู่ เนื่องจากการใช้อำนาจพิเศษดังกล่าว ต้องได้รับความเห็นชอบของสภานโยบายแห่งชาติด้วย นอกจากนี้ ธรรมนูญการปกครองได้กำหนดถึงวิธีการในการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรีไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ บทบัญญัติมาตรา 22 กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามที่ประธานสภานโยบายแห่งชาติถวายคำแนะนำ ซึ่งจะมีผลทำให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจาก

ตำแหน่งด้วย และกำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรา 24 ให้แบ่งแยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายนิติบัญญัติ  
 ค่อนข้างเด็ดขาด โดยห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติใน  
 ขณะเดียวกัน ทั้งนี้ อาจจะเป็นการเน้นให้เห็นถึงอำนาจของสภานโยบายแห่งชาติว่าอยู่เหนือ  
 คณะรัฐมนตรี โดยไม่ให้คณะรัฐมนตรีเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งมาจากการ  
 แต่งตั้งของ (ประธาน) สภานโยบายแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม ธรรมนูญการปกครองก็ไม่ได้ห้าม  
 มิให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือในคณะรัฐมนตรี

จากที่ได้กล่าวมา จะเห็นได้ว่าธรรมนูญการปกครองมิได้กำหนดถึงความสัมพันธ์ระหว่าง  
 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (อำนาจนิติบัญญัติ) กับคณะรัฐมนตรี (อำนาจบริหาร) เอาไว้แต่อย่างใด  
 ซึ่งสามารถที่จะแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรหลักทั้ง 3 องค์กร ได้ดังแผนภูมิที่ 4

แผนภูมิที่ 4 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรหลัก 3 องค์กรตามธรรมเนียมการปกครอง



อย่างไรก็ตาม ก่อนที่โครงสร้างอำนาจทางการเมืองจะปรากฏออกมาในลักษณะดังกล่าว ได้มีการเจรจาต่อรองกันอยู่มากเหมือนกันในคณะปฏิวัติ เนื่องจากคณะกรรมการหนุ่มซึ่งเป็นฐานอำนาจที่แท้จริงการคณะปฏิวัติ มีความผูกพันและสนับสนุน พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ มาตั้งแต่ประมาณกลางปี พ.ศ. 2520 ภายหลังจากที่คณะกรรมการหนุ่มพยายามที่จะก่อการรัฐประหารเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2520 เพื่อยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เนื่องจากในครั้งนั้น พล.อ.เสริม ๘ นคร ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก มีความลังเลใจ

ที่จะเข้ามาเป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติตามคำเชิญของคณะกรรมการหนุ่ม<sup>46</sup> จากความผิดหวังของคณะกรรมการหนุ่มในครั้งนั้น ทำให้คณะกรรมการหนุ่มหันมาสนับสนุน พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ แทน พล.อ.เสริม ณ นคร ดังนั้น ชื่อของ พล.ร.อ.สังัด ชลออยู่ ในฐานะหัวหน้าคณะปฏิวัติในการยึดอำนาจการปกครองในวันที่ 20 ตุลาคม 2520 จึงเป็นเพียงชื่อที่ถูกเชิดขึ้นมาเพื่อแสดงต่อประชาชนทั่วไปเท่านั้น เนื่องจากบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการวางแผนและใกล้ชิดกับคณะกรรมการหนุ่มอย่างแท้จริงคือ พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ แต่เนื่องจาก พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ปฏิเสธที่จะรับตำแหน่งหัวหน้าคณะปฏิวัติ (แม้ว่าคณะปฏิวัติจะได้ทำการยึดอำนาจการปกครองไปแล้วก็ตาม) เพราะเกรงว่าประชาชนทั่วไปจะเข้าใจผิด ว่าอำนาจจากการเป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุดยึดอำนาจการปกครองมาเป็นของตนเอง และเห็นว่า พล.ร.อ.สังัด ชลออยู่ ซึ่งเป็นประธานสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีก็ยังมีอยู่ จึงสมควรที่จะเป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ\* ที่ประชุมคณะปฏิวัติจึงได้มีมติให้ พล.ร.อ.สังัด ชลออยู่ เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ เนื่องจากเห็นว่า เป็นผู้ที่มีความอาวุโสสูงสุด\*\*

---

<sup>46</sup> ดูรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน พลเอกวัลลภ โรจนวิสุทธิ์, ยังเติร์กของไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์รุ่งวัฒนา, 2521), หน้า 240-261.

\* ภายหลังจากที่ พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ปฏิเสธที่จะเป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ พล.อ.เสริม ณ นคร ซึ่งถูกมอบให้เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นคนต่อมา ก็ปฏิเสธที่จะเป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติเช่นเดียวกัน โดยอ้างเหตุผลว่าตนเองเป็นทหารอาชีพ จึงไม่มีความรู้ความสามารถทางด้านการเมืองและการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน.

\*\* เมื่อถูกมอบให้เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นคนต่อมา ในขั้นแรก พล.ร.อ.สังัด ชลออยู่ ก็ปฏิเสธที่จะเป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติเช่นเดียวกัน เนื่องจากเห็นว่าตนเองเคยเป็นหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินมาแล้ว เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 แต่ในที่สุด พล.ร.อ.สังัด ชลออยู่ ก็จำเป็นต้องรับเป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ.

มติของคณะปฏิวัติที่ต้องการให้พล.ร.อ.สังัด ชลออยู่ เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติดังกล่าว จึงไม่ตรงกับข้อตกลงกันเป็นการภายในของคณะทหารหนุ่มที่ต้องการให้ พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ ดังนั้น เมื่อที่ประชุมคณะปฏิวัติได้มีมติในวันที่ 21 ตุลาคม 2520 ให้ พล.ร.อ.สังัด ชลออยู่ เป็นนายกรัฐมนตรีคนใหม่ ทว่าให้คณะทหารหนุ่มไม่พอใจเป็นอย่างมาก และตัดสินใจว่า หากคณะปฏิวัติยังคงยืนยันตามความเห็นเดิม ก็จะทำการรัฐประหารอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ คณะทหารหนุ่มได้มอบหมายให้ พ.ท.จำลอง ศรีเมือง เป็นผู้เจรจาต่อรองและยื่นคำขาดต่อคณะปฏิวัติว่า หากคณะปฏิวัติไม่เปลี่ยนใจเอา พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรีภายในวันที่ 23 ตุลาคม 2520 คณะทหารหนุ่ม ก็จะทำการรัฐประหารซ้อนขึ้นมาอีก<sup>47</sup>

เหตุผลที่คณะทหารหนุ่มไม่ต้องการให้พล.ร.อ.สังัด ชลออยู่ เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ และเป็นนายกรัฐมนตรีนั้น อาจจะสามารถกล่าวได้ว่า มีสาเหตุเนื่องมาจากคณะทหารหนุ่มเห็นว่า

- 1) พล.ร.อ.สังัด ชลออยู่ เคยนำเอาบุคคลภายนอกซึ่งไม่ได้เป็นบุคลากรในคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินมาเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อครั้งที่ได้ทำการยึดอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 จนทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ติดตามมาอีกมากมาย
- 2) พล.ร.อ.สังัด ชลออยู่ ซึ่งเป็นบุคคลหนึ่งในรัฐบาล ไม่สามารถที่จะสร้างอิทธิพลของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในรัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร อีกทั้งยังรอนอ่อนผ่อนตามให้กับรัฐบาลซึ่งทำความเดือดร้อนให้กับประชาชนเป็นอย่างมากอีกด้วย
- 3) พล.ร.อ.สังัด ชลออยู่ เป็นนายทหารเรื่อนอกราชการ ซึ่งไม่มีอำนาจในการบังคับบัญชาทหารได้อีกต่อไป และมีความสนใจอยู่กับกิจการอื่น ๆ ซึ่งไม่ได้เกี่ยวข้องกับการยึดอำนาจการปกครองแต่อย่างใด
- 4) จะถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่ายึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เพื่อให้พล.ร.อ.สังัด ชลออยู่ (ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการ

---

<sup>47</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ยังเติร์กกับทหารประชาธิปไตย : การวิเคราะห์บทบาททหารในการเมืองไทย, หน้า 98-99.

กระทรวงกลาโหมอยู่ในรัฐบาล) ได้เป็นนายกรัฐมนตรี ส่วนเหตุผลที่คณะกรรมการหม่อมต้องการให้ พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติและเป็นนายกรัฐมนตรีนั้น นอกจากเหตุผลดังกล่าวที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังมีสาเหตุเนื่องมาจากคณะกรรมการหม่อมเห็นว่า 1) พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ มีบทบาทสำคัญในการวางแผนยึดอำนาจการปกครองทั้ง 2 ครั้ง 2) พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ยังไม่ได้รับการตอบแทนให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาก่อนเลย จากการยึดอำนาจการปกครองทั้ง 2 ครั้ง 3) พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุด ซึ่งเป็นผู้นำกองทัพทั้ง 3 กองทัพ<sup>48</sup>

เมื่อความต้องการของคณะกรรมการหม่อมเป็นเช่นนี้ คณะปฏิวัติก็ต้องอยู่ในภาวะจายอม เนื่องจากคณะกรรมการหม่อมเป็นฐานอำนาจที่แท้จริงของคณะปฏิวัติ\* ซึ่งในที่สุด ที่ประชุมคณะปฏิวัติก็ได้มีมติให้ พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรีคนใหม่ตามความต้องการของคณะกรรมการหม่อม

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้มติดังกล่าวแล้ว พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรีแล้ว ปัญหาที่มีต่อไปอีกว่า จะเอาบุคคลอื่น ๆ ในคณะปฏิวัติที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไปไว้ที่ไหน เนื่องจาก ถ้าไม่รวมตัวกันไว้ให้เป็นกลุ่มเป็นก้อน ความเป็นปีกแผ่นของคณะปฏิวัติก็จะหมดสิ้นไป ซึ่งปัญหาเรื่องนี้ คณะปฏิวัติได้เตรียมการเอาไว้แล้ว เช่นเดียวกัน คือได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในธรรมนูญการปกครองให้คณะปฏิวัติมีสถานะภาพ และ

<sup>48</sup> ทหารเก่า, เกรียงศักดิ์ 2, หน้า 8-10 และ 13-21.

\* ภายหลังจากที่คณะปฏิวัติไม่สามารถที่จะสนับสนุนให้ พล.ร.อ.สังัด ชล้อยู่ เป็นนายกรัฐมนตรี คณะปฏิวัติก็หันมาสนับสนุน พล.อ.อ.กมล เดชะตุงคะ รองหัวหน้าคณะปฏิวัติ ให้เป็นนายกรัฐมนตรี แต่พล.อ.อ.กมล เดชะตุงคะ ได้ขอถอนตัวเสียก่อนที่จะถูกเสนอชื่อให้เป็นนายกรัฐมนตรี.



ทำหน้าที่ในฐานะเป็นสถานรียบายแห่งชาติ โดยมีพล.ร.อ.สังัด ชลออยู่ หัวหน้าคณะปฏิวัติ เป็นประธานสถานรียบายแห่งชาติ ดังรายละเอียดที่ได้กล่าวมาแล้ว\*

ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2520 ได้เพียง 2 วัน คณะปฏิวัติจึงได้มอบหมายให้ พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (โดยมี พล.ร.อ.สังัด ชลออยู่ ประธานสถานรียบายแห่งชาติ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตามบทบัญญัติมาตรา 21 ของธรรมนูญการปกครอง) ในวันที่ 11 พฤศจิกายน 2520<sup>49</sup> แทนที่จะเป็นบุคคลภายนอกเหมือนดังที่คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินภายใต้การนำของพล.ร.อ.สังัด ชลออยู่ ได้เคยมอบหมายให้นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีภายหลังจากที่ได้ทำการยึดอำนาจการปกครองในวันที่ 6 ตุลาคม 2519 อย่างไรก็ตาม การที่คณะปฏิวัติได้มอบหมายให้พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก็ได้สร้างความประหลาดใจให้กับประชาชนทั่วไปที่ต่างก็คาดหมายกันว่า พล.ร.อ.สังัด ชลออยู่ ซึ่งเป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ จะได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เหตุการณ์เช่นนี้จึงสื่อให้เห็นว่า พล.ร.อ.สังัด ชลออยู่ (ซึ่งเป็นนายทหารเรือนอกราชการ) มิได้มีฐานอำนาจที่แท้จริงแต่อย่างใด

ต่อมา ในวันที่ 15 พฤศจิกายน 2520 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวน 360 คน (โดยมีพล.ร.อ.สังัด ชลออยู่ ประธานสภา-

---

\* การที่กำหนดให้หัวหน้าคณะปฏิวัติมีสถานภาพและทำหน้าที่ในฐานะ เป็นประธานสถานรียบายแห่งชาติ ยังไม่ค่อยเป็นที่พอใจของคณะกรรมการหม่อมมานัก เนื่องจากประธานสถานรียบายแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่มากมาย แม้ว่าจะไม่ใช่เป็นผู้ที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารโดยตรงก็ตาม.

<sup>49</sup> ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) 94 (13 พฤศจิกายน 2520) : 1-8.

นโยบายแห่งชาติ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตามบทบัญญัติมาตรา 7 ของรัฐธรรมนูญการปกครอง)<sup>50</sup> เพื่อทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติดังกล่าว ประกอบด้วยบุคคลตามสาขาอาชีพต่าง ๆ ดังตารางที่ 7

ตารางที่ 7 จำนวนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติแยกตามสาขาอาชีพ

อาชีพ	จำนวน	ร้อยละ
ข้าราชการทหาร-ตำรวจ	230	63.89
ข้าราชการพลเรือน	77	21.39
เอกชน	37	10.28
อดีตนักการเมือง	14	3.89
ผู้นำท้องถิ่น	2	0.55
รวม	360	100.00

ที่มา : งานทะเบียนประวัติและสถิติ กองกลาง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.

จากตารางที่ 7 จะเห็นได้ว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 360 คน เป็นกลุ่มข้าราชการทหาร-ตำรวจ ถึง 230 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 63.89 ซึ่งจากจำนวนดังกล่าว ทำให้เห็นว่ากลุ่มข้าราชการทหาร-ตำรวจ สามารถที่จะกำหนดแนวทางและดำเนินการทางนิติบัญญัติ

<sup>50</sup> ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) 94 (17 พฤศจิกายน 2520) : 1-21.

ในสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ตามที่กลุ่มของตนเองต้องการได้อย่างเต็มที่ ดังจะเห็นได้จากการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติครั้งแรกในวันพฤหัสบดีที่ 24 พฤศจิกายน 2520 ที่ประชุมได้มีมติเลือก พล.อ.อ.พระริน หงสกุล เป็นประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พล.ท.เฉลิมชัย จารุวัตร เป็นรองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คนที่หนึ่ง และนายประเทือง กิริติบุตร เป็นรองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คนที่สอง โดยไม่มีผู้ใดเสนอชื่อผู้อื่นแต่อย่างใด<sup>51</sup>

### 3. ขั้นตอนในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521

ในส่วนของการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2520 ได้กำหนดเจตนารมณ์ไว้อย่างชัดเจนที่จะให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร เพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปภายในปีพุทธศักราช 2521 โดยให้ "สภานิติบัญญัติแห่งชาติ" มีอำนาจจัดทำ ดังความในคำปรารภตอนหนึ่งว่า "...การที่คณะปฏิวัติได้กระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 และประกาศใช้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 นั้น เนื่องด้วยมีความปรารถนาจะเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจ สังคม ความสามัคคีของชนในชาติ ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และความสงบสุขของประชาชน ตลอดจนสร้างเสริมความสัมพันธ์กับนานาประเทศ เพื่อให้เกิดความมั่นคงทั้งภายในภายนอกราชอาณาจักรในการบริหารประเทศต่อไป คณะปฏิวัติจะจัดทำให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยมอบให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติจัดร่างขึ้นตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ให้มีการเลือกตั้งภายในปีพุทธศักราช 2521 แต่ในระหว่างดำเนินการดังกล่าว ควรให้มีธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรใช้ไปพลางก่อนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในขณะนี้" และดังที่

---

<sup>51</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 1/2520", 24 พฤศจิกายน 2520, หน้า 27-29.

บทบัญญัติมาตรา 6 ได้บัญญัติว่า "ให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ/ในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติคำนึงถึงการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งจะมีขึ้นภายในปีพุทธศักราช 2521" ทั้งนี้ ได้มีการกำหนดขั้นตอนในการจัดทำรัฐธรรมนูญไว้เป็น 4 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

#### 1) การยกร่างรัฐธรรมนูญ

ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะมีจำนวนเท่าใด และจะประกอบด้วยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือไม่ ให้เป็นไปตามมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ<sup>52</sup>

ก่อนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่ง คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญอาจเสนอปัญหาใด ๆ ในการร่างรัฐธรรมนูญต่อประธานสภา เพื่อนำเข้าปรึกษาในที่ประชุมสภาก็ได้<sup>53</sup>

#### 2) การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

เมื่อคณะกรรมการได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญ ตามความในรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรแล้ว ให้ประธานสภาจัดเข้าระเบียบวาระประชุมเป็นเรื่องด่วน<sup>54</sup>

เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้รับร่างรัฐธรรมนูญจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเป็น 3 วาระ การพิจารณาในวาระที่หนึ่งและวาระที่สอง ให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำหรับการพิจารณาในวาระที่สาม ให้กระทำได้เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองได้ล่วงพ้นไปแล้ว 15 วัน<sup>55</sup>

52 รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520, มาตรา 9.

53 ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ.2521, ข้อ 100.

54 เรื่องเดียวกัน, ข้อ 101.

55 รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520, มาตรา 10 วรรคแรก.

2.1) การพิจารณาในวาระที่หนึ่ง : ให้วินิจฉัยว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาหรือไม่ โดยต้องมีสมาชิกอยู่ในที่ประชุมไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด การออกเสียงลงคะแนนให้วิธีเรียกชื่อ และต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด<sup>56</sup>

ในกรณีที่สภาลงมติในวาระที่หนึ่งให้รับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณา ให้สภาพิจารณาในลำดับต่อไปเป็นวาระที่สอง<sup>57</sup>

2.2) การพิจารณาในวาระที่สอง : ให้สภาตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการจะมีจำนวนเท่าใด และจะประกอบด้วยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกหรือไม่ ให้เป็นไปตามมติของสภา<sup>58</sup>

สมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญ ก็ให้เสนอคำแปรญัตติเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการภายในเวลาที่สภากำหนด

การแปรญัตติ โดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา<sup>59</sup>

เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้เสนอร่างรัฐธรรมนูญ โดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมทั้งรายงานต่อประธานสภา รายงานนั้นอย่างน้อยต้องระบุว่าได้มีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง และถ้ามีการแปรญัตติ มติของคณะกรรมการเกี่ยวกับคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใด หรือมีการสงวนคำแปรญัตติของ

56 ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ.2521, ข้อ 102.

57 เรื่องเดียวกัน, ข้อ 103 วรรคแรก.

58 เรื่องเดียวกัน, ข้อ 103 วรรคสองและวรรคสาม.

59 เรื่องเดียวกัน, ข้อ 104.

ผู้แปรญัตติ หรือมีการสงวนความเห็นของกรรมาธิการ ก็ให้ระบุไว้ในรายงานด้วย<sup>60</sup>

เมื่อประธานสภาได้รับร่างรัฐธรรมนูญและรายงานของคณะกรรมการแล้ว ให้ประธานสภาจัดเข้าระเบียบวาระประชุมเป็นเรื่องด่วน<sup>61</sup>

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ให้สภาพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่างรัฐธรรมนูญ คาบาราก แล้วเรียงตามลำดับมาตรา และให้อภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติ หรือที่กรรมาธิการสงวนความเห็นไว้ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น<sup>62</sup>

เมื่อได้พิจารณาจนจบร่างแล้ว ให้รอเวลาไว้อย่างน้อย 3 วัน แล้วให้สภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง และในการพิจารณาครั้งนี้ คณะกรรมาธิการหรือสมาชิกอาจเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อความใดมิได้ นอกจากเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมจะได้ลงมติเป็นอย่างอื่น<sup>63</sup>

เมื่อสภาได้พิจารณาเสร็จแล้ว ให้รอเวลาได้จนกว่าการพิจารณาในวาระที่สองได้ล่วงพ้นไปแล้ว 15 วัน ต่อจากนั้น ให้สภาพิจารณาต่อไปเป็นวาระที่สาม<sup>64</sup>

2.3) การพิจารณาในวาระที่สาม : เป็นการลงมติว่าจะให้ความเห็นชอบในการนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้หรือไม่

60 เรื่องเดียวกัน, ข้อ 105.

61 เรื่องเดียวกัน, ข้อ 106 วรรคแรก.

62 เรื่องเดียวกัน, ข้อ 106 วรรคสอง.

63 เรื่องเดียวกัน, ข้อ 107.

64 เรื่องเดียวกัน, ข้อ 108 วรรคแรก.

การพิจารณาในวาระนี้ ไม่มีการอภิปราย<sup>65</sup>

การประชุมในวาระที่สาม ต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด<sup>66</sup>

### 3) การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติให้ความเห็นชอบในวาระที่สามแล้ว ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ<sup>67</sup>

### 4) การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญใหม่

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สาม ถ้าได้คะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญต่ำกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ตามบทบัญญัติแห่งธรรมนูญการปกครอง แต่ถ้าการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะมีผลให้ไม่อาจจัดให้มีการเลือกตั้งภายในปีพุทธศักราช 2521

<sup>65</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 108 วรรคสองและวรรคสาม.

<sup>66</sup> ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520, มาตรา 10 วรรคสองและวรรคสาม.

<sup>67</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 10 วรรคสี่และวรรคห้า.

ให้ขยายกำหนดเวลาการจัดให้มีการเลือกตั้งออกไป 120 วัน นับแต่วันสิ้นปีพุทธศักราช 2521<sup>68</sup>

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่ ถ้าได้คะแนนเสียงเห็นชอบด้วยการที่จะรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาค่ากว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดในวาระที่หนึ่ง หรือได้คะแนนเสียงเห็นชอบด้วยการที่จะให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญต่ำกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดในวาระที่สอง ให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้งหมดพ้นจากตำแหน่งในวันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงคะแนนเสียงไม่เห็นชอบ และให้คณะรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญร่างขึ้น หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้เคยประกาศใช้บังคับมาแล้วฉบับหนึ่ง มาปรับปรุงให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงคะแนนเสียงไม่เห็นชอบ และนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ<sup>69</sup>

ในการปรับปรุงรัฐธรรมนูญ ให้คณะรัฐมนตรีคำนึงถึงการเลือกตั้ง ซึ่งจะต้องจัดให้มีขึ้นโดยเร็วเท่าที่จะทำได้

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ให้นายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ<sup>70</sup> กล่าวโดยสรุป ขั้นตอนในการจัดทำรัฐธรรมนูญตามธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2520 และข้อบังคับการประชุม ฉบับปี พ.ศ. 2521 เป็นไปดังแผนภูมิที่ 5

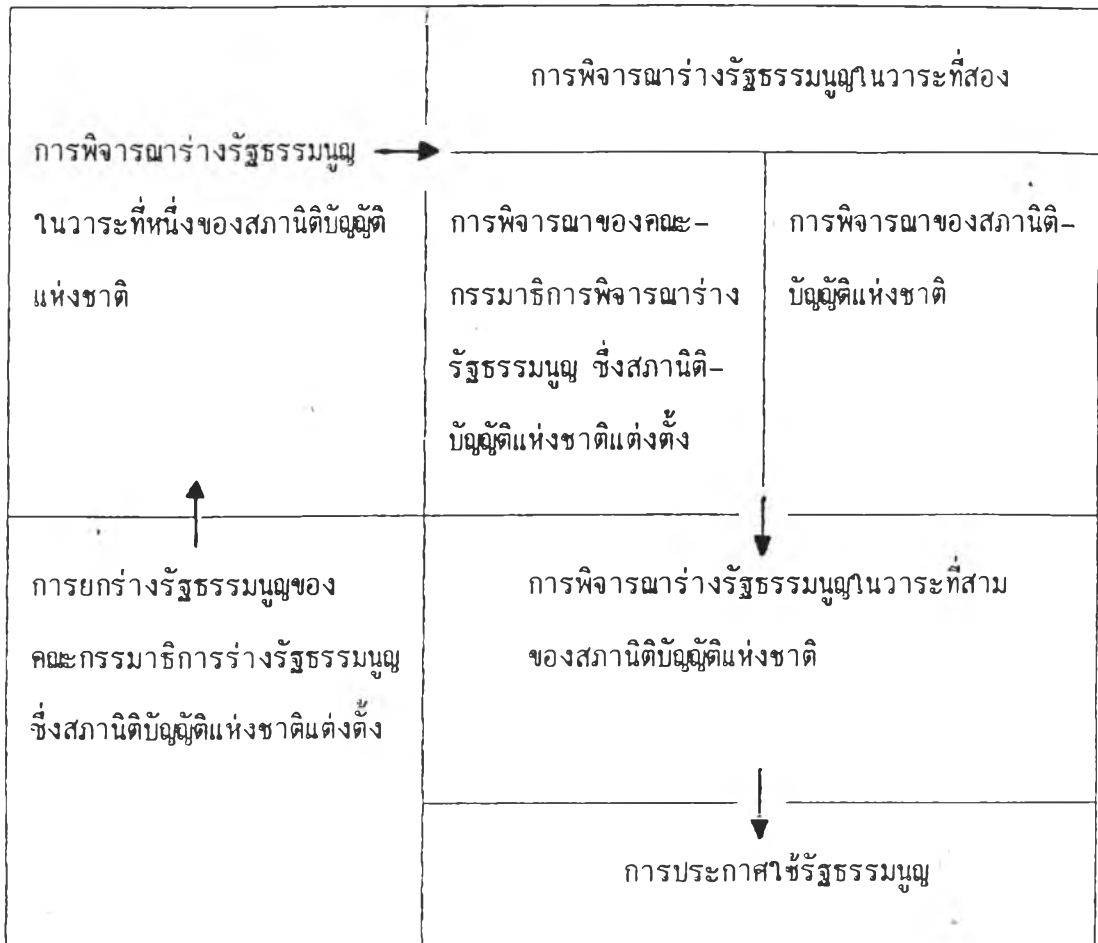
68 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 11.

69 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 12 วรรคแรก.

70 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 12 วรรคสองและวรรคสาม.



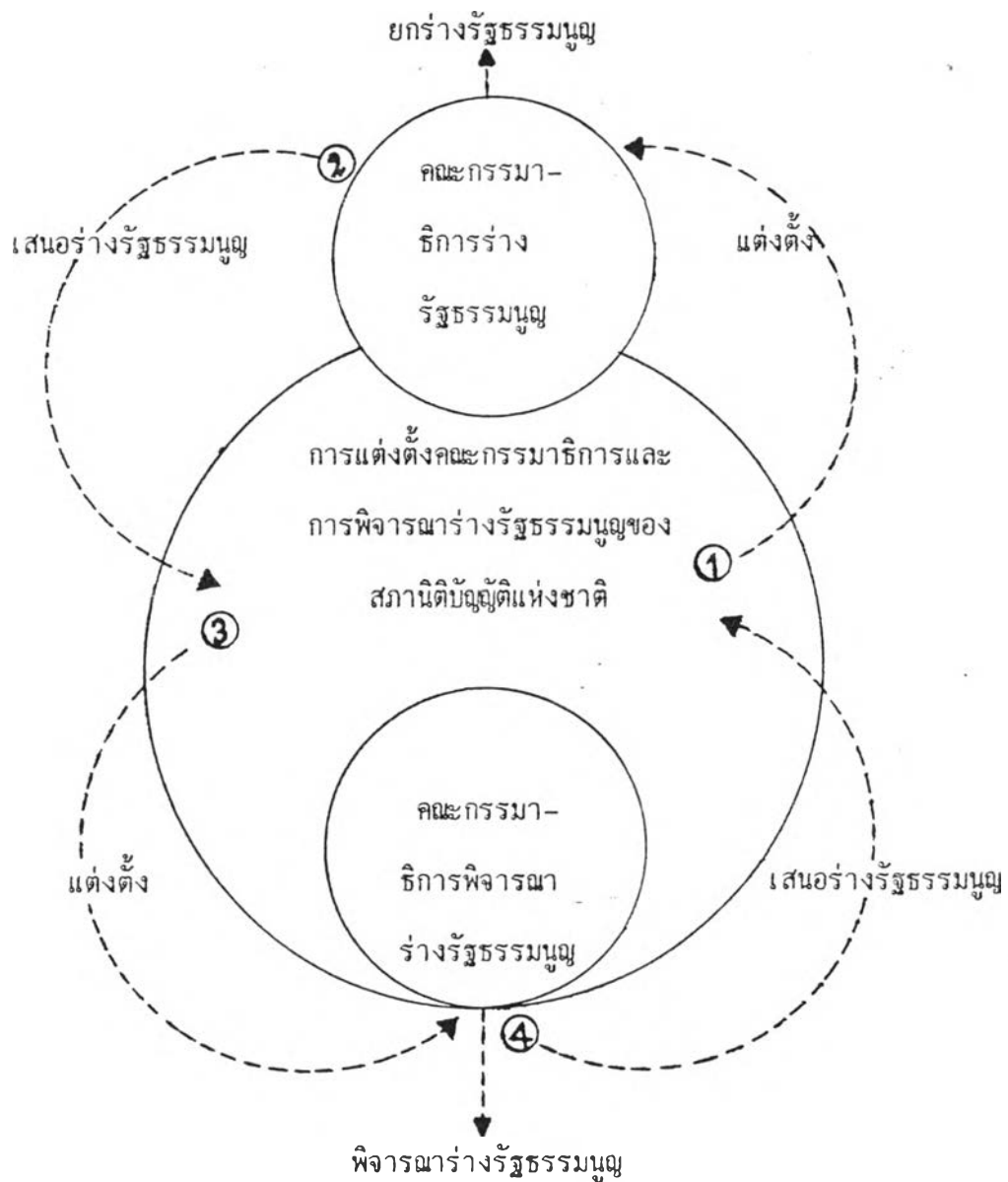
แผนภูมิที่ 5 ขั้นตอนในการจัดทำรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2520



จากการที่รัฐธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2520 กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญ โดยให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ (เพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ) และแต่งตั้งคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ (เพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ) ก่อนที่จะนําร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไปตามขั้นตอนที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ทำให้เห็นว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยตรงของสภานโยบายแห่งชาติมีบทบาทและอำนาจหน้าที่อันสำคัญในการจัดทำรัฐธรรมนูญทุกขั้นตอน โดยสามารถกำหนดแนวทางให้รัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2521 ดำเนินไปในแนวทางใดก็ได้ตามความต้องการของชนชั้นนำทางการเมืองที่มีอำนาจทางการเมืองอยู่ในขณะนั้น

การจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ตามขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2520 (และข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ.2521) ดังกล่าว อาจแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กับคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้ดังแผนภูมิที่ 6

แผนภูมิที่ 6 ความสัมพันธ์ระหว่างสภานิติบัญญัติแห่งชาติกับคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ



จากแผนภูมิดังกล่าว อาจจะสรุปให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กับคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญว่าเป็นไปตาม ขั้นตอนดังนี้

- 1) สภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
- 2) คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญยกร่างรัฐธรรมนูญ
- 3) คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
- 4) สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

บุญ

- 5) สภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ
- 6) คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญ
- 7) คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสนอร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมต่อ

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

- 8) สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ

การก่อตั้งของร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534

1. สภาพการณ์ทางการเมืองและเหตุปัจจัยที่ใช้อ้างเพื่อยกเลิกรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521

ภายหลังจากที่รัฐบาลของพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 22 เมษายน 2522 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งทั่วไปที่จัดให้มีขึ้นเป็นครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 แม้ว่าสภาพการณ์ทางการเมืองและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จะเอื้ออำนวยให้พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

อีกครั้งหนึ่ง\* โดยการสนับสนุนจากสมาชิกวุฒิสภา (ซึ่งพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นผู้แต่งตั้งขึ้นจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร) และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 116 คน จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด จำนวน 301 คน (จากพรรคการเมืองพรรคเล็กพรรคน้อย และที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใด) แต่เนื่องจากรัฐบาลของพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ต้องประสบกับปัญหาต่าง ๆ มากมาย ที่สำคัญคือคณะกรรมการหม่อมดอนการสนับสนุนพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และห้มาสนับสนุน พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ (ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกและดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมอยู่ในรัฐบาลของ พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์) เนื่องจากเห็นว่า พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ เป็นบุคคลที่มีความเหมาะสมมากกว่าหลายประการ ในที่สุด พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ก็ต้องประกาศลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีกลางที่ประชุมรัฐสภาในวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2523 (ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดต่อไป)

ในขณะที่ พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ได้รับการชาวเสียงจากรัฐสภาให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อจาก พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ หลักการที่สำคัญประการหนึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2521 ยังคงมีอยู่เหมือนกัน คือเปิดโอกาสให้คณะกรรมการสามารถที่จะเข้าไปดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาเพื่อค้ำจุนเสถียรภาพของรัฐบาลในรัฐสภา ทำให้รัฐบาลของ พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ มีฐานเสียงสนับสนุนที่แน่นอนจากสมาชิกวุฒิสภา นอกจากนี้ พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ยังให้ความสำคัญกับกลุ่มทหารและพรรคการเมืองไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน เนื่องจากตระหนักดีว่า การใช้อำนาจทางการเมืองโดยกลุ่มทหารหรือพรรคการเมืองเพียงฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด

---

\* รัฐบาลของพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ บริหารประเทศ (ช่วงที่สอง) อยู่ระหว่างวันที่ 12 พฤษภาคม 2522 ถึงวันที่ 3 มีนาคม 2523.

จะทำให้ระบบการเมืองโดยส่วนรวมไม่มีเสถียรภาพ ประกอบกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกลุ่มพลังทางการเมืองต่าง ๆ ก็ยอมรับในอิทธิพลและบทบาททางการเมืองของกลุ่มทหารเป็นอย่างดี รวมทั้งยอมรับในบุคลิกภาพส่วนตัวของพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ด้วย จึงทำให้ พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ สามารถที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอยู่ได้เป็นระยะเวลายาวนานถึง 8 ปี\* และทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยมีลักษณะที่มีการประนีประนอมกันมากขึ้นระหว่างกลุ่มทหารกับพรรคการเมือง กล่าวคือ เป็นการใช้อำนาจทางการเมืองร่วมกันระหว่างกลุ่มทหารกับพรรคการเมืองโดยมีหลักเกณฑ์และข้อตกลงร่วมกันที่แน่นอน โดยกลุ่มทหารจะรับผิดชอบทางด้านความมั่นคงภายในและการต่างประเทศ ซึ่งมีกระทรวงสำคัญ ๆ เช่น กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง และกระทรวงการต่างประเทศ เป็นต้น และรัฐมนตรีว่าการของกระทรวงดังกล่าว ก็เป็นคนของพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ในขณะที่พรรคการเมืองจะรับผิดชอบทางด้านงานประจำ งานพัฒนา และงานที่ต้องใช้ความชำนาญเฉพาะด้าน

นอกจากนี้ พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ยังเปิดโอกาสให้กลุ่มทหารสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงภายใน ดังจะเห็นได้จากการที่ฝ่ายทหารผลักดันให้มีการประกาศใช้คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 และที่ 65/2525 ซึ่งผลจากคำสั่งดังกล่าว ทำให้ฝ่ายทหารสามารถที่จะเข้ามามีบทบาททางการเมืองได้มากขึ้น โดยสามารถ

---

\* รัฐบาลของพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ บริหารประเทศอยู่ 3 ช่วง คือ ช่วงแรก ระหว่างวันที่ 3 มีนาคม 2523 ถึงวันที่ 19 มีนาคม 2526 (ยุบสภาผู้แทนราษฎร) ช่วงที่สอง ระหว่างวันที่ 30 เมษายน 2526 ถึงวันที่ 4 สิงหาคม 2529 (ยุบสภาผู้แทนราษฎร) และช่วงที่สาม ระหว่างวันที่ 5 สิงหาคม 2529 ถึงวันที่ 3 สิงหาคม 2531 (ยุบสภาผู้แทนราษฎร).

จัดตั้งกลุ่มพลังมวลชนขึ้นมาได้<sup>71</sup> และภายหลังจากที่คณะกรรมการหนุ่มได้พยายามที่จะบีบอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ 1-3 เมษายน 2524 พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ก็ยังยอมให้ฝ่ายทหารคงกองกำลังรักษาพระนครซึ่งทำหน้าที่รักษาความสงบภายในตนเองเดียวกันกับตำรวจไว้เหมือนเดิม ทั้ง ๆ ที่สถานการณ์ความไม่สงบที่เกินกำลังของตำรวจได้หมดสิ้นไปนานแล้ว แต่ที่สำคัญที่สุดก็คือ พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ได้ทำการยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 19 มีนาคม 2526 ตามคำขอของฝ่ายทหาร ภายหลังจากที่การขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของฝ่ายทหารเพื่อให้วุฒิสภายังคงมีอำนาจอยู่เหมือนเดิมและให้ข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งจากแนวทางในการดำเนินการดังกล่าว ทำให้พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ยังคงได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มทหารและพรรคการเมืองให้เป็นนายกรัฐมนตรีอย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลของพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ก็ต้องประสบกับปัญหาต่าง ๆ มากมาย เช่นเดียวกับรัฐบาลชุดต่าง ๆ ที่ผ่านมา เช่น ปัญหาความขัดแย้งกันเองภายในพรรคการเมืองและระหว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล (นำไปสู่การยุบสภาผู้แทนราษฎร 2 ครั้ง) ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ ปัญหาการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (นำไปสู่การยุบสภาผู้แทนราษฎร 1 ครั้ง) และปัญหาความขัดแย้งกันภายในกลุ่มทหาร (นำไปสู่กรณีกบฏของคณะกรรมการหนุ่มเมื่อวันที่ 1-3 เมษายน 2524 และกรณีกบฏเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2528) เป็นต้น

ภายหลังจากที่ พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 29 พฤษภาคม 2531 และจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 24 กรกฎาคม 2531 ปรากฏว่ามีพรรคการเมือง

---

<sup>71</sup> คุราวยละเอียดยเพิ่มเติมได้ใน มนตรี เจนวิทย์การ, "กลุ่มพลังมวลชนพื้นฐานกับการเข้าร่วมทางการเมือง", รัฐศาสตร์สาร (กันยายน-ธันวาคม 2522) : 171-196.

ต่าง ๆ ได้รับการเลือกตั้งจำนวน 15 พรรค คือ พรรคชาติไทย จำนวน 87 คน พรรคกิจสังคม จำนวน 54 คน พรรคประชาธิปัตย์ จำนวน 48 คน พรรครวมไทย จำนวน 35 คน พรรคประชากรไทย จำนวน 31 คน พรรคราษฎร จำนวน 21 คน พรรคประชาชน จำนวน 19 คน พรรคปวงชนชาวไทย จำนวน 17 คน และพรรคพลังธรรม จำนวน 14 คน ส่วนที่เหลือได้รับการเลือกตั้งไม่ถึงพรรคละ 10 คน<sup>72</sup> ทำให้ไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมากเด็ดขาดพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลเพียงลำพังพรรคเดียวได้ หัวหน้าพรรคการเมืองต่าง ๆ จำนวน 5 พรรค จึงได้เชิญพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ให้เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไป แต่ปรากฏว่า พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ปฏิเสธที่จะรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยให้เหตุผลว่าได้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะนายกรัฐมนตรีมาเป็นเวลานานถึง 8 ปี 5 เดือน ซึ่งถือว่าเป็นระยะเวลาที่นานพอสมควร และตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาก็ได้พยายามรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น จึงเห็นว่าถึงเวลาอันสมควรแล้ว ที่นายกรัฐมนตรีควรจะมาจากตัวแทนของพรรคการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง พรรคการเมืองต่าง ๆ จึงได้สนับสนุนให้ พล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติไทย ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี<sup>73</sup> โดยมีพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลจำนวน 6 พรรค คือ พรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปัตย์ พรรคราษฎร พรรคสหประชาชาติไทย และ พรรคมวลชน ซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวมกัน จำนวน 220 คน จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด จำนวน 357 คน

ภายหลังจากที่ พล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในวันที่ 4 สิงหาคม 2531 ประชาชนทั่วไปได้แสดงความคิดเห็นออกมาในลักษณะที่

<sup>72</sup> สยามจดหมายเหตุ 13 (22-28 กรกฎาคม 2531) : 816.

<sup>73</sup> เรื่องเดียวกัน : 818-819 และ สยามจดหมายเหตุ 14 (20-26 มกราคม 2532) : 91-93.

ไม่ค่อยไว้วางใจในตัวของพล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ เท่าใดนัก และมีการคาดหมายกันว่ารัฐบาลของพล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ จะอยู่ได้ไม่เกิน 6 เดือน เนื่องจาก ถ้าหากพิจารณาถึงตัวของนายกรัฐมนตรีคือพล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ จะเห็นว่าเป็นบุคคลที่ไม่ได้สร้างความเชื่อมั่นจนได้รับการยอมรับจากฝ่ายต่าง ๆ ว่าเป็นผู้ที่มีความเหมาะสมกับการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เพราะในความเป็นจริง แม้ว่าพล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ จะเกิดมาจากตระกูลของนักการเมืองเก่าแก่ที่มีทั้งประสบการณ์ ความสัมพันธ์กับกลุ่มธุรกิจและทุนในการดำเนินกิจการก็ตาม แต่ในช่วงระยะเวลาที่พล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ มีฐานะ เป็นหัวหน้าพรรคชาติไทย ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุด พล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ ก็ไม่เคยแสดงบทบาทของตนเด่น เช่นนักการเมืองที่มีความสามารถ ไม่เคยอภิปรายในสภา และไม่เคยแสดงความคิดเห็นในการบริหารราชการแผ่นดินเมื่อครั้งที่ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งผิดกับรองนายกรัฐมนตรีคนอื่น ๆ หากพิจารณาจากพรรคการเมืองที่เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลคือพรรคชาติไทย จะเห็นว่า นอกจากความที่ไม่เคยเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งเป็นประสบการณ์ร่วมกันของพรรคการเมืองไทยมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2519 แล้ว ที่มาและกำเนิดของพรรคชาติไทยก็คือพรรคการเมืองของกลุ่มอนุรักษ์นิยมที่กลุ่มฝ่ายซ้ายและฝ่ายประชาธิปไตยต่าง ๆ ตั้งข้อสงสัยและขาดความสนใจที่จะสนับสนุนด้วย และหากพิจารณาถึงตัวบุคคลที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี จะเห็นว่าเป็นรัฐมนตรีหน้าเก่าที่มาจากรัฐบาลของพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ตั้งแต่ชุดที่ 1 ถึงชุดที่ 5 และออกจะดูด้อยกว่าเสียอีก เช่น มีผู้ท้วงติงเรื่องความสามารถทางการบริหาร เมื่อพิจารณาถึงประวัติทางการศึกษา ในกรณีของการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของนายประมวล สภาวสุ หรือมีผู้ท้วงติงเรื่องการประกอบอาชีพดั้งเดิมว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ ในกรณีของการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยของนายวิไลนา อัสวเหม ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ในช่วงระยะเวลาก่อนและหลังการเลือกตั้ง พรรคชาติไทยและหัวหน้าพรรคคือพล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ มิได้มีฐานะและเหตุอะไรที่จะบ่งชี้ได้ว่าพรรคชาติไทยสามารถที่จะเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลโดยมีหัวหน้าพรรคดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสืบแทน



พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ได้<sup>74</sup>

ยิ่งไปกว่านั้น ภายหลังจากที่พล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว สถานภาพของการเป็นนายกรัฐมนตรีก็จะคลอนแคลน กล่าวคือ ฐานะของการเป็นพรรคการเมืองที่เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลไม่มั่นคง ฐานสนับสนุนจากกลุ่มพลังมวลชนจัดตั้งฝ่ายต่าง ๆ มีไม่มากนัก และที่สำคัญ พล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายทหารนอกประจำการมานาน จึงห่างเหินจากกองทัพ และในเวลานั้น กองทัพก็สนับสนุนนายทหารเพียง 2 คน คนหนึ่งเป็นนายทหารนอกประจำการคือพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ส่วนอีกคนหนึ่งคือนายทหารประจำการซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกคือพล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐบาลของพล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ เกิดขึ้นมาในช่วงระยะเวลาที่เศรษฐกิจของโลก เศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเศรษฐกิจของไทยค่อย ๆ พื้นตัวพอดี รัฐบาลของพล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ จึงฉกฉวยโอกาสนี้เก็บส่วนดีจากการปรับและปฏิรูปเศรษฐกิจของรัฐบาลชุดก่อน ๆ มาเสริมฐานะและบทบาทของตนเองในฐานะที่เป็นรัฐบาล ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการยกระดับบทบาทของชนชั้นนายทุนของไทยอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน<sup>75</sup> ทำให้ในช่วงระยะเวลา 6 เดือนแรกของการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้รับความนิมอย่างกว้างขวาง อีกทั้งยังสามารถประสานกับกองทัพได้อีกด้วย จนได้รับยศพลเอกสามเหล่าทัพจากกองทัพ

แต่เมื่อระยะเวลาล่วงเลยมายังไม่ถึง 2 ปี ความรู้สึกของประชาชนว่ารัฐบาลขาด

---

<sup>74</sup> อุกฤษณ์ บัทมานันท์, "บทบาทชนชั้นนายทุนไทย จากปี 2519 ถึงปี 2534", ใน รัฐ ทุน เจ้าพ่อท้องถิ่น กับสังคมไทย, ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังคีต พิริยะรังสรรค์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท., 2535), หน้า 74-75.

<sup>75</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 75-76.

ความชอบธรรมก็เริ่มมีสูงมากขึ้นเรื่อย ๆ<sup>76</sup> จนกระทั่งถูกพรรคการเมืองฝ่ายค้านขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ โดยอ้างเหตุผลว่า "นับแต่รัฐบาลชุดนี้ได้เข้าบริหารราชการแผ่นดินตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2531 มาจนถึงปัจจุบัน ได้ยังเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ สร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนอย่างทั่วถึง เพราะรัฐบาลได้ใช้เงื่อนงำของระบอบประชาธิปไตยเพื่อประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง ก่อให้เกิดปัญหาของชาติรุนแรงเพิ่มขึ้น จนไม่สมควรจะไว้วางใจให้คณะรัฐมนตรีชุดนี้ปฏิบัติราชการต่อไป ปัญหาในเรื่องต่าง ๆ พอจะสรุปได้คือ (1) ปัญหาด้านเศรษฐกิจและการคลัง (2) ปัญหาด้านการเมืองทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ (3) ปัญหาความไม่มั่นคงทั้งภายในราชอาณาจักรและบริเวณพรมแดนของประเทศ (4) ปัญหาทางสังคมและสิ่งแวดล้อม เหตุดังกล่าวเกิดขึ้นเพราะมีความล้มเหลวในการบริหารราชการแผ่นดิน การปฏิบัติงานมิได้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยบุคคลที่ขาดความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ การปฏิบัติงานจึงไร้ประสิทธิภาพ รัฐมนตรีส่วนใหญ่มีพฤติกรรมทุจริตคดโกง มุ่งแสวงหาประโยชน์จากการใช้อำนาจหน้าที่... หากคงให้รัฐบาลนี้บริหารราชการแผ่นดินต่อไปอีก จะทำให้ปัญหาของชาติเพิ่มพูนยิ่งขึ้นจนยากจะได้รับการแก้ไข จนเกิดความเสียหายต่อระบอบประชาธิปไตย และเกิดความหายนะขึ้นต่อประเทศในเวลาอันไม่ช้า..."<sup>77</sup>

<sup>76</sup> ประเวศ วะสี, อนาคตการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร : เรือนแก้วการพิมพ์, 2534), หน้า 11.

<sup>77</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ), ครั้งที่ 19/2533 (เป็นพิเศษ)", 18 กรกฎาคม 2533 ถึง "ครั้งที่ 22/2533 (เป็นพิเศษ)", 21 กรกฎาคม 2533.

กล่าวโดยสรุป ในช่วงระยะเวลาที่รัฐบาลของ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ได้เข้ามาบริหารประเทศ มีปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมายหลายประการ คือ<sup>78</sup>

- 1) การไร้ประสิทธิภาพในการรักษาความสงบ และสร้างไว้ซึ่งความมั่นคงภายในของรัฐบาล และที่วิกฤติที่สุดได้แก่การละเลยไม่ให้ความสำคัญในการปกครองเขตเทศบาลนครพระมหาพิชัย เมื่อเกิดกรณีการชุมนุมประท้วงและการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพโดยกลุ่มแบ่งแยกดินแดนในเขตจังหวัดภาคใต้ ซึ่งรัฐบาลไม่ได้เข้าดำเนินการจับกุมและคลี่คลายปัญหาอย่างทันที่
- 2) การขาดประสิทธิภาพและความสามารถในการบริหาร การปกครอง และการพัฒนาประเทศ โดยการแสวงหาผลประโยชน์สำหรับตนเองและพวกพ้องจากกลุ่มนักการเมืองและนายทุนที่เป็นพันธมิตรและเป็นนักธุรกิจใจแคบของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล ก่อให้เกิดปัญหาความล้าหลังและความไม่เป็นธรรมในการพัฒนาสังคม ขาดการกระจายรายได้ และเกิดช่องว่างระหว่างคนจน-คนรวย ซึ่งนับวันจะห่างกันมากขึ้น
- 3) การจ้อราษฎร์บังหลวงโดยรัฐมนตรีร่วมรัฐบาล แม้จะไม่มี "ใบเสร็จ" ในทุกข้อกล่าวหา แต่เรื่องของการเมืองเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน เพราะเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์และชีวิตของประชาชนจำนวนมาก ผลเสียโดยตรงที่เกิดขึ้นก็คือความด้อยคุณภาพของโครงการประมูลก่อสร้างต่าง ๆ ของรัฐ ทำให้รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากในการซ่อมแซมบำรุง อีกทั้ง

---

<sup>78</sup> จดหมายเปิดผนึกจากชมรมผู้รักและหวงแหนประชาธิปไตย เรื่องขอให้ดำเนินการคลี่คลายวิกฤติศรัทธาและแก้ไขความไร้เสถียรภาพทางการเมืองโดยด่วนที่สุด, 7 ตุลาคม 2533, ลิขิต ธีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, หน้า 219-220 และสุพจน์ คำนถระกุล, จดหมายถึง พล.อ.สุจินดา คราประยูร กับความรู้เรื่องประชาธิปไตย และทางรอดของไทย (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท., 2535), หน้า 7-11.

อาจเกิดอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนด้วย นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เนื่องจากนักธุรกิจในเมืองหรือชายของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล มักจะได้รับอภิสิทธิ์เป็นกรณีพิเศษ

4) การแทรกแซงล่วงล้ำและก้าวก่ายการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการประจำ รวมทั้งการเข้าแทรกแซง และใช้อภิสิทธิ์ในการแต่งตั้งโยกย้ายและเลื่อนตำแหน่งข้าราชการประจำโดยนักการเมืองของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล ทำให้ข้าราชการขาดขวัญและกำลังใจ เกิดปัญหาสมองไหล และขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ เนื่องจากผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมถูกกลั่นแกล้งและกีดกัน นอกจากนี้ยังมีรัฐมนตรีบางคนพูดจาพาดพิง ก้าวร้าว และขู่เพื่อหวังแทรกแซงและทำลายกองทัพ ทำให้เกิดความรำคาญ และขัดแย้งกับผู้นำทหารอยู่เนือง ๆ ซึ่งเสี่ยงต่อการที่ฝ่ายทหารจะตัดสินใจทำการรัฐประหาร เช่นที่เคยเป็นมาในอดีต

5) การสร้างภาพพจน์และภาพลักษณ์ที่เป็นอันตรายต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย และการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองและค่านิยมที่ผิด ๆ ให้กับประชาชน ดังจะเห็นได้จากพฤติกรรมการโกหก หลอกลวง ปฏิบัติตนไม่อยู่กับร่องกับรอย ขาดคุณธรรมและศีลธรรมอันดีงาม แย่งชิงผลประโยชน์ และใช้กลไกของรัฐเพื่อแสวงหาและปกป้องผลประโยชน์ส่วนตนของนักการเมืองกลุ่มต่าง ๆ ในพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล

6) การข่มขู่ คุกคาม และสกัดกั้นการกระทำหน้าที่ของสถาบันทางการเมือง โดยเฉพาะพรรคการเมืองฝ่ายค้านและกลุ่มผลประโยชน์ จากบุคคลในพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล อีกทั้งยังได้มีความพยายามที่จะสลายและทำลายพรรคการเมืองฝ่ายค้านบางพรรค ด้วยกลอุบายที่ยอกย้อนซ่อนเงื่อน ซึ่งนับเป็นการต่อต้านและทำลายการพัฒนาประชาธิปไตยให้กับสังคมไทย

7) การที่รัฐบาลได้หยิบยกและนำเอากฎหมายที่ร่างขึ้นในยุคทรราชย์ครองเมือง มาเป็นเครื่องมือปิดกั้นหนังสือพิมพ์ มิให้รายงานข่าวสารและบ่อนข้อมูลที่เป็นจริงแก่สาธารณชนตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพที่ยึดถืออยู่ รวมทั้งการข่มขู่ คุกคามสื่อมวลชนทุกแขนง ไม่ว่าจะหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ให้เสนอข่าวสารและข้อมูลที่จะสรรเสริญเยินยอรัฐบาล ทำให้มีผู้กล่าวกันว่าภาพพจน์ของรัฐบาลจะไม่ห่างไกลไปจากรัฐบาลทรราชย์ในอดีตเท่าใดนัก

8) การแตกแยกของพรรคการเมือง เนื่องจากความขัดแย้งทางการเมืองและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ได้นำไปสู่การบ่อนทำลายเสถียรภาพของการเป็นรัฐบาลผสม แม้จะเป็นเรื่องปกติธรรมดา แต่การแตกแยกดังกล่าวก็มีผลโดยตรงต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตยของไทย

9) การดำเนินนโยบายต่างประเทศได้นำไปสู่ความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างกลุ่มที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีและกระทรวงการต่างประเทศ และยังก่อให้เกิดความคลางแคลงใจในกลุ่มประเทศอาเซียน จนนำไปสู่การคลายความเชื่อถือต่อประเทศไทย

ในส่วนที่เกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มทหาร อาจจะกล่าวได้ว่ามีสาเหตุเริ่มต้นมาจากการกระทบกระทั่งกันเล็ก ๆ น้อย ๆ ระหว่างพล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก กับม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร ซึ่งดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี กล่าวคือ พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ได้วิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลว่ามีการณ์ร้ายฉ้อราษฎร์บังหลวงกันอย่างกว้างขวาง จึงถูกม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร ตอบโต้กลับไปว่า ผู้ที่กล่าวหาผู้อื่นควรจะหันไป "ปิดกวดบ้านตัวเองให้เรียบร้อยเสียก่อน" การตอบโต้กลับไปดังกล่าว ทำให้กลุ่มทหารแสดงความไม่พอใจอย่างรุนแรง ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร จึงลาออกจากตำแหน่งที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี

สืบเนื่องมาจากการที่กองทัพภายใต้การนำของพล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ มีความเป็นเอกภาพเป็นอย่างมาก ทำให้ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ คิงพ.อ.มัญญ รุขจระ ซึ่งเป็นแกนนำสำคัญของคณะกรรมการหม่อมกลับเข้ามาบริหารราชการในกองทัพอีกครั้งหนึ่งเพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจในกองทัพ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวบรรลุผลอยู่ระยะเวลาหนึ่ง กล่าวคือ เมื่อ พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ลาออกจากราชการ และพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคงและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ได้เกิดการกระทบกระทั่งกันขึ้นระหว่างพล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ กับ ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง อดีตรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เนื่องจากพล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ได้วิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์

บังหลวงในองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อ.ส.ม.ท.) ในกรณีของบริษัทผลิตเต็ลค็อก ซึ่งร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง ถูกกล่าวหาว่ามีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ด้วย จึงถูกร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง ตอบโต้กลับไปและกล่าวพาดพิงถึงภรรยาของพล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ซึ่งขอบระดับเครื่องเพชร เครื่องทองมากมายว่าเป็นผู้เพชรตูดทองเคลื่อนที่ ทั้ง ๆ ที่เป็นแค่ภรรยาของข้าราชการประจำ กรณีดังกล่าว ทำให้ พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ไม่พอใจเป็นอย่างมาก จนกระทั่งได้ลาออกจากตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคงและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม\* และมีข่าวลือออกมาว่าจะมีการยึดอำนาจการปกครอง แต่เนื่องจากมีกลุ่มทหารซึ่งเป็นพวกเดียวกับ พ.อ.บุญชู รูปชจร กระจัดกระจายกันอยู่ จึงไม่สามารถที่จะกระทำได้<sup>79</sup>

อย่างไรก็ตาม การลาออกจากราชการของพล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ เปิดโอกาสให้ พล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ นายทหารร่วมรุ่นและเพื่อนสนิท ได้เข้าดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุด แต่ที่สำคัญกว่านั้นก็คือ การเปิดโอกาสให้กลุ่มนักเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้ารุ่น 5 ได้ขึ้นสู่อำนาจอย่างเป็นทางการ โดยพล.อ.สุจินดา คราประยูร ผู้นำของรุ่น ได้เข้าดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก พล.อ.อิสรพงศ์ หนุณักดี ได้เข้าดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการทหารบก พล.อ.วิมล วงศ์วานิช ได้เข้าดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก พล.อ.วิโรจน์ แสงสนิท ได้เข้าดำรงตำแหน่งเสนาธิการทหารบก พล.ท.ศัลย์ ศรีเพ็ญ ได้เข้าดำรงตำแหน่งแม่ทัพภาคที่ 1 พล.อ.อ.เกษตร โรจนนิล ได้เข้าดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารอากาศ และ

---

\* พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ลาออกจากราชการในวันที่ 27 มีนาคม 2533 เพื่อมาดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคงและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และลาออกจากตำแหน่งดังกล่าวในวันที่ 11 มิถุนายน 2533.

<sup>79</sup> จดหมายเปิดผนึก "บันทึกไว้น่าแผ่นดิน".

พล.ร.อ.วิเชษฐ การุณวิชัย ได้เข้าดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารเรือ การก้าวขึ้นสู่อำนาจของพล.อ.สุจินดา คราประยูร พล.อ.อิสรพงศ์ หนุนภักดี และเพื่อนร่วมรุ่น ท้าให้กองทัพมีความเป็นเอกภาพอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน<sup>80</sup>

ในส่วนของพล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ซึ่งลาออกจากการดำรงตำแหน่งทางการเมืองและมาก่อนตั้งพรรคการเมือง ก็ยังคงวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง การซื้อสิทธิ์ขายเสียงในการเลือกตั้ง และความไม่เป็นประชาธิปไตยของระบบการเมืองไทยอย่างต่อเนื่อง และถูกร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง ตอบรัด้อย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกัน ในขณะที่เดียวกัน ก็ได้เกิดปฏิบัติการตอบรัดจากบุคคลในกองทัพผ่านทางสื่อมวลชนของฝ่ายทหารและสื่อมวลชนอื่น ๆ เป็นระยะ ๆ เหตุการณ์เริ่มตึงเครียดขึ้น เมื่อพล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ ได้มีคำสั่งยึดรถวิทยุกระจายเสียงเคลื่อนที่อเนกประสงค์ (โม่ใบยนต์) ขององค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย เมื่อเดือนมิถุนายน 2533 โดยกล่าวหาว่ามีการใช้รถดังกล่าวเพื่อก่อวินาศกรรมสื่อสารทางทหาร ในขณะที่ ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง ได้ตอบโต้ว่ารถดังกล่าวได้ปฏิบัติหน้าที่ไปตามปกติ เหตุการณ์ดังกล่าวได้ยืดเยื้อมาจนถึงเดือนกันยายน 2533 เมื่อร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง ได้ออกมาตอบรัด พล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ อย่างรุนแรง แม้จะได้ยืนยันว่าเป็นการตอบรัดบุคคลเพียง 2 คน คือผู้บัญชาการทหารสูงสุดและผู้บัญชาการสำนักสารนิเทศเท่านั้น แต่ทางผู้ทหารอื่น ๆ ได้มีการเคลื่อนไหวในลักษณะตอบรัดร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง อย่างรุนแรงว่าได้หลุดจากรัฐสภากองทัพและดูหมิ่นศักดิ์ศรีของผู้นำกองทัพ ซึ่งถือว่าเป็นการดูหมิ่นกองทัพไปด้วย เหตุการณ์ที่เริ่มจากคน 2 ฝ่าย ที่แต่ละฝ่ายประกอบด้วยคู่อริไม่กี่คนในตอนต้น กลับลุกลามกลายมาเป็นความขัดแย้ง

---

<sup>80</sup> สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ, บรรณาธิการ, 60 ปีประชาธิปไตยไทย (กรุงเทพมหานคร : ศรีเอทีพี พับลิชชิ่ง , 2536), หน้า 48-49.

ระหว่างสถาบัน 2 สถาบัน คือสถาบันรัฐบาลกับสถาบันทหาร โดยฝ่ายหลังได้แสดงออกถึงความไม่พอใจที่หัวหน้ารัฐบาลไม่ดำเนินการกับ ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง อย่างเด็ดขาด ซึ่งฝ่ายทหารมีความรู้สึกว่าคุณหมื่นศักดิ์ศรีของกองทัพอันไม่อาจที่จะทนทานได้ ในขณะที่ ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง ได้กล่าวว่าได้แถลงการณ์ไปตามหน้าที่ความรับผิดชอบในฐานะที่เป็นรัฐมนตรี จุดที่ยกมาเป็นเหตุใหญ่ที่জনดูเหมือนว่าจะนำไปสู่ความแตกหักระหว่างนายกรัฐมนตรีกับผู้นำกองทัพ ก็คือการที่ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ได้แถลงต่อสื่อมวลชนที่ท่าอากาศยานกรุงเทพก่อนที่จะเดินทางไปต่างประเทศเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2533 ว่าจะมีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีอีกครั้ง (หลังจากที่ได้มีการปรับปรุงมาแล้วเมื่อเดือนกันยายน 2533) โดยการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีครั้งใหม่ที่จะมีขึ้น ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง บอกว่าจะไม่เข้าร่วมรัฐบาล

ในขณะที่ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ อยู่ในต่างประเทศ พล.อ.สุจินดา คราประยูร ในฐานะผู้อำนวยการกองกำลังรักษาพระนคร ได้ออกคำสั่งห้ามชุมนุมตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปในบริเวณรอบทำเนียบรัฐบาล โดยอ้างว่าเพื่อเป็นการป้องกันการชุมนุมของสมาชิกพรรคมวลชน แต่เป็นที่เข้าใจกันว่าเป็นการประลองกำลังครั้งแรกของ พล.อ.สุจินดา คราประยูร คำสั่งดังกล่าวจึงก่อให้เกิดปฏิกิริยาจากฝ่ายต่าง ๆ อย่างกว้างขวางในทางที่ชี้ว่า ฝ่ายทหารได้ใช้อำนาจเกินหลักประชาธิปไตย จนเป็นเหตุให้ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เลื่อนกำหนดการเดินทางกลับจากต่างประเทศ และฝ่ายทหารต้องยกเลิกคำสั่งดังกล่าว หลังจากที่ได้ประกาศไปได้ 2 วัน ต่อมาในวันที่ 22 พฤศจิกายน 2533 ได้มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี ปรากฏว่ายังคงมีชื่อของ ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง อยู่ในคณะรัฐมนตรี โดยได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งนี้ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ได้แถลงว่าที่ต้องกระทำเช่นนี้ เพราะต้องการรักษาภาพลักษณ์ของทั้งรัฐบาลและของฝ่ายทหาร โดยแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยย่อมมีอำนาจในการบริหารประเทศ มีความเป็นตัวของตัวเอง และไม่ตกอยู่ภายใต้การบีบบังคับของกลุ่มใด และทางฝ่ายทหารซึ่งเป็นข้าราชการประจำก็จะไม่เสียภาพลักษณ์ที่ประกาศตนเองอยู่เสมอว่าจะไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมือง เป็นข้าราชการประจำในระบอบประชาธิปไตยจริง ๆ



ไม่ได้บีบบังคับรัฐบาล<sup>81</sup>

อย่างไรก็ตาม ความตกลงของพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ก็ไม่สามารถที่จะผ่อนคลายนโยบายการณ้ความไม่เข้าใจกันระหว่าง 2 ฝ่ายไปได้ เพราะทางฝ่ายทหารถือว่า พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ไม่รักษาสัจจะ ดำเนินการเหมือนดูหมิ่นค่านัน้สัญญาของสุภาพบุรุษที่ได้ให้ไว้ ความตึงเครียดของทั้ง 2 ฝ่ายได้ทวีความเข้มข้นยิ่งขึ้น เมื่อสื่อมวลชนของกองทัพและหนังสือพิมพ์ได้วิพากษ์วิจารณ์ต่อกัย้านในเรื่องคุณธรรมแห่งการรักษาสัจจะของผู้นำประเทศ ในขณะที่ผู้นำทั้ง 3 เหล่าทัพและของกองบัญชาการทหารสูงสุดได้มีปฏิกิริยาต่อพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ โดยหลีกเลี่ยงที่จะไปพบปะพูดคุยดังเช่นที่ได้เคยปฏิบัติมา เมื่อกาลก่อน การวิพากษ์วิจารณ์กล่าวหาซึ่งกันและกันได้แสดงออกอย่างต่อเนื่องไม่ขาดสายในทุกรูปแบบ จนทำให้พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ พยายามที่จะหันเหความสนใจของประชาชนโดยประกาศข้อเสนอใหม่ที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อป้องกันการซื้อเสียงในการเลือกตั้ง แต่ความตึงเครียดดังกล่าวก็หาได้ผ่อนคลายนลงไปไม่ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ จึงได้ประกาศว่าจะทำการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งจะเป็นการปรับปรุงครั้งใหญ่<sup>82</sup> ในที่สุด ในวันที่ 8 ธันวาคม 2533 พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ก็ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยอ้างเหตุว่า "...ได้เกิดสภาพการณ้

---

81 วิสุทธิ ุทธิแทน, "เส้นทางประชาธิปไตยไทย", ใน จดหมายเหตุสยามรัฐ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สยามรัฐ, 2533), หน้า 17-18 และดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน สยามจดหมายเหตุ 16 (18-24 มกราคม 2534) : 66-67, 16 (19-25 กรกฎาคม 2534) : 789-792, 16 (26 กรกฎาคม - 1 สิงหาคม 2534) : 818-820 และ 847, และ 16 (2-8 สิงหาคม 2534) : 850.

82 วิสุทธิ ุทธิแทน, "เส้นทางประชาธิปไตยไทย", หน้า 18.

อันไม่พึงประสงค์บางประการขึ้นในบ้านเมือง แม้ว่าพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล จะพยายามแก้ไขด้วยวิถีทางรัฐธรรมนูญ แต่การณ์ก็หาได้ดีขึ้นไม่ และหากปล่อยให้การฉ้อโกงเป็นอยู่เช่นนี้ ก็จะมีผลกระทบต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และส่งผลเสียระยะยาวต่อความเชื่อถือของนานาประเทศ ทั้งยังเป็นเหตุให้เศรษฐกิจที่จำเริญมาได้จนเพียงนี้ต้องถูกกระทบอย่างรุนแรง ดังนั้น เพื่อรักษาประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน ตลอดจนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ...จึงได้กราบบังคมทูลลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี..."<sup>83</sup> อย่างไรก็ตาม พรรคการเมืองจำนวน 6 พรรค ประกอบด้วย พรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปัตย์ พรรคราษฎร พรรคปวงชนชาวไทย และพรรคเอกภาพ ก็ได้สนับสนุนให้พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ กลับมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง<sup>84</sup> (โดยได้มีประกาศพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรีในวันที่ 9 ธันวาคม 2533)<sup>85</sup> โดยมีพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล จำนวน 5 พรรค คือพรรคชาติไทย พรรคประชากรไทย พรรคราษฎร พรรคปวงชนชาวไทย และพรรคเอกภาพ ซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวมกัน จำนวน 227 คน

แม้ว่ารัฐบาลชุดใหม่ของพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ จะไม่มีพรรคมวลชนของ ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง อยู่ร่วมรัฐบาลอีกต่อไป แต่ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มทหารก็ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งเมื่อพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ได้แต่งตั้งให้พล.อ.อาทิตย์ กำลังเอก ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2534

83 "ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่องนายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่ง".

84 สยามจดหมายเหตุ 16 (11-17 ตุลาคม 2534) : 1127.

85 ราชกิจจานุเบกษา 107 (9 ธันวาคม 2533) : 1-2.

รอยอ้างเหตุผลว่าเพื่อให้มาช่วยแบ่งเบาภาระของตน และมีกำหนดการเดินทางด้วยเครื่องบิน จากสนามบินกองทัพอากาศ เพื่อไปเข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่จังหวัดเชียงใหม่ ในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติภายใต้การนำของพล.อ.สุนทร คงสมพงษ์\* จึงได้ทำการยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลพลเรือนของพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 นั้นเอง รอยอ้างเหตุผลในการยึดอำนาจการปกครองว่า<sup>86</sup>

"ประการแรก พฤติการณ์การฉ้อราษฎร์บังหลวง คณะผู้บริหารประเทศได้ฉวยโอกาส อาศัยอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ทางการเมือง แสวงหาประโยชน์ให้กับตนเองและพรรคพวกอย่าง รุนแรงที่ไม่เคยเป็นมาก่อน จนกลายเป็นเรื่องปกติธรรมดาของรัฐมนตรีเกือบทุกคน ที่จะต้อง แสวงหาเงินเพื่อสร้างฐานะความร่ำรวยเป็นฐานอำนาจทางการเมืองของตนเอง และพรรคพวก ต่อไป...

---

\* คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อย แห่งชาติ ฉบับที่ 2 (วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534) ฉบับที่ 5 (วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534) และ ฉบับที่ 52 (วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534) ประกอบด้วย 1) พล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ 2) พล.อ.สุจินดา คราประยูร รองหัวหน้า คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ 3) พล.ร.อ.ประพัฒน์ กฤษณจันทร์ รองหัวหน้าคณะรักษา ความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ 4) พล.อ.อ.เกษร วิจารณ์ รองหัวหน้าคณะรักษาความสงบ เรียบร้อยแห่งชาติ 5) พล.ต.อ.สวัสดิ์ อมรวิวัฒน์ รองหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อย แห่งชาติ 6) พล.อ.อิสระพงศ์ หนูหนักดี เลขาธิการคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ 7) พล.อ.วิโรจน์ แสงสนิท รองเลขาธิการคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ.

<sup>86</sup> "แถลงการณ์คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 1", ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) 108 (23 กุมภาพันธ์ 2534) : 1-5.

ประการที่ 2 ข้าราชการการเมืองใช้อำนาจกดขี่ข่มเหงข้าราชการประจำ ผู้ที่ถือสัตย์สุจริต จากการศึกษาข้าราชการการเมืองได้เข้าไปมีบทบาทและอำนาจสูงสุดในแต่ละส่วนราชการ จึงได้ถือโอกาสนี้สร้างบารมีทางการเมือง หาสมัครพรรคพวกเพื่อเป็นฐานคะแนนเสียง เพื่อแสวงหาประโยชน์ให้ตนเองและพรรคพวก จึงทำให้ข้าราชการประจำผู้ถือสัตย์สุจริตไม่ยอมตกเป็นเครื่องมือของนักการเมือง รัฐบาลไม่เจริญก้าวหน้า ถูกข่มเหงรังแกหากมิยอมเป็นพรรคพวก หลายท่านต้องลาออกจากราชการ...

ประการที่ 3 รัฐบาลเป็นเผด็จการทางรัฐสภา นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล ได้ร่วมมือกับพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล รวมทั้งคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีบ้านพิษณุโลก ได้ใช้อุบายอันแยบยลทางการเมืองโดยสร้างภาพลวงตาประชาชนว่าเป็นการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย แล้วพลิกแพลงหาประโยชน์ ซึ่งเป็นที่ประจักษ์โดยทั่วไปว่า แท้จริงแล้ว เนื้อหาของการปฏิบัติทางการเมืองของรัฐบาลชุดนี้ ได้ใช้ผลประโยชน์เป็นส่วนหน้านักการเมืองระดับรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่ฝ่ายบริหารรวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ นำประเทศไปสู่การปกครองในรูปแบบเผด็จการทางรัฐสภาโดยมีประชาธิปไตยบังหน้า เป็นการรวมอำนาจการปกครองไว้ได้โดยสิ้นเชิง...

ประการที่ 4 การทำลายสถาบันทางทหาร สถาบันทางทหารเป็นสถาบันข้าราชการประจำเพียงสถาบันเดียวที่ไม่ยอมตกอยู่ใต้อิทธิพลทางการเมืองของนักการเมือง พรรคการเมือง ถึงแม้ว่ารัฐบาลชุดปัจจุบันจะได้อาศัยความพยายามนานัปการเพื่อบีบบังคับ ทลายเอกภาพ ความรัก ความสามัคคีภายในกองทัพอย่างต่อเนื่องตลอดมาก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถกระทำได้...

ประการที่ 5 การบิดเบือนคดีล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์ เมื่อปี 2525 ประมาณ 9 ปีเศษที่ผ่านมา พลตรีมนูญ รูปขจร และพรรคพวก ได้บังอาจคบคิดวางแผนทำลายล้างราชวงศ์จักรีเพื่อล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์ เปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศไปสู่แบบที่ตนเองและคณะกำหนดไว้ การวางแผนการชั่วร้ายดังกล่าวไม่สามารถกระทำได้สำเร็จ พลตรีมนูญฯ และพรรคพวก จำนวนถึง 43 คน ถูกจับกุมในที่สุด และได้รับการช่วยเหลือจากกลุ่มคณะบุคคลที่มี

อิทธิพลทางการเมืองให้ได้รับการประกันตัว จนสามารถก่อการปฏิวัติได้อีกถึง 3 ครั้ง นอกจากนี้ ยังได้รับการอุ้มชูจากพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี ให้ได้รับการเติบโตในอาชีพรับราชการทหารจนเป็นนายทหารชั้นนายพลโดยรวดเร็ว...

จากเหตุผลและความจำเป็นทั้ง 5 ประการดังกล่าว คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ไม่สามารถที่จะปล่อยให้สภาวะระส่ำระสายของชาติบ้านเมืองเกิดขึ้นรุนแรงต่อไปอีกได้ เพื่อดำรงไว้ซึ่งความมั่นคงของสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข จึงจำเป็นต้องใช้วิธีเข้ายึดและควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศ และคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจะดำเนินการจัดระบบการบริหารราชการแผ่นดินให้คืนกลับสู่สภาพปกติโดยเร็วที่สุด"

จากเหตุผลและความจำเป็นทั้ง 5 ประการที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ภายใต้การนำของพล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ ได้นำมากล่าวอ้างในการยึดอำนาจการปกครอง จะเห็นได้ว่ามีเหตุผลและความจำเป็นอีกประการหนึ่งที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้นำมากล่าวอ้างถึง ทั้ง ๆ ที่น่าจะเป็นเหตุผลและความจำเป็นที่มีความสำคัญมากที่สุดในการทำการยึดอำนาจการปกครอง โดยเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าว คือการที่ผู้นำทหารมีความกลัวต่อการที่จะถูกปลดออกจากตำแหน่ง ดังจะเห็นได้จากคำให้สัมภาษณ์ของพล.อ.อ. เกษตร รัตนนิล ในเวลาต่อมาว่า "พี่ชาติไม่ค่อยแสบปึกับพี่จ๊อด (พล.อ.สุนทร คงสมพงษ์) เพราะพี่จ๊อดแสบเป็นคนโผงผาง...ชนกชน พี่ชาตินี้ก็เลยไม่ชอบ ถูกกลูกๆจากที่ปรึกษา...วันนั้นมาคุยกับพี่ที่บ้าน...จำได้ว่าเป็นวันที่ 17 (กุมภาพันธ์ 2534) เคลียร์ทุกอย่างเรียบร้อยแล้ว พี่ชาติบอกว่าเรื่องทหาร...มอบให้สุจินดา ให้เต้เป็นคนดูแล...พอมือคดลอบปลงพระชนม์ พี่จ๊อดก็ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์...พูดตรงไปตรงมา ไม่มีเล่ห์เหลี่ยมอะไร ทั้ง ๆ ที่บางเรื่องบางทีมันพูดไม่ได้ มันกระทบกระเทือนหลายฝ่าย...พี่ชาติก็ไม่แสบปึกับพี่จ๊อด...วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2534 พี่ชาติติดต่อให้ผมช่วย...พี่จะปลดจ๊อดแล้วนะ เอาสุจินดาเป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุด...แล้วอีกวันหนึ่งประกาศตีงมาเลยทำให้พี่อาทิตย์ จาครองนายกฯ มาเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม อีกตำแหน่งหนึ่ง...วงแตกเลย เพราะว่าพี่อาทิตย์กับพี่จ๊อด เขาไม่ถูกกันอยู่แล้ว อย่างนั้นชัดเจนอยู่แล้ว...พอดีวันที่ 23 (กุมภาพันธ์ 2534)...พี่ชาติต้องขึ้นเข้าเผ้าฯ พาพี่อาทิตย์ขึ้นไป

เข้าเฝ้าฯ พื้ที่ตัดสินใจได้ตอนตี 5...พอสุจินตมาบีบ ก็บอกสุจินต...ถ้าจะทักกันจริง ๆ ก็ขอให้ชี้แผนผมเฉอะ ประชาชนจะได้ไม่ตื่นตระหนกกัน..."<sup>87</sup>

นอกจากนี้ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ยังได้ให้สัมภาษณ์ว่า "เมื่อพวกเขาจี้ผมแล้ว ก็มาตรวจค้นในกระเป๋ากันใหญ่ ก็ไม่พบอะไร ไม่มีคำสั่งปลตโครอย่างที่เขาจี้คิด ๆ กัน ผมได้รับโปรดเกล้าฯ ให้นำพลเอกอาทิตย์ ไปเข้าเฝ้าถวายสัตย์ปฏิญาณที่พระตำหนักภูพิงศ์ราชนิเวศน์ เนื่องจากได้รับการโปรดเกล้าฯ ให้เป็นรัฐมนตรีช่วยกลาโหมอีกตำแหน่งหนึ่ง ผมก็ไม่เข้าใจเหมือนกันว่าแค่ข่าวลือว่าจะมีการปลดนายทหารผู้ใหญ่บางคน ก็ต้องทำอะไรกันโดยไม่มียั้งคิด ทำให้เกิดความเสียหายต่อชาติบ้านเมืองตามมา "และได้ให้สัมภาษณ์เพิ่มเติมว่า เมื่อเห็นว่าไม่มีคำสั่งปลตโครออกจากตำแหน่งแล้ว นายทหารที่ทำการควบคุมตัว ก็อนุญาตให้ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ และพล.อ.อาทิตย์ กำลังเอก ไปเข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ แต่ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ บอกว่าเมื่อเหตุการณ์ได้เกิดขึ้นมาแล้ว ก็เหมือนกับตกบันไดพลอยโจนไปแล้ว จึงต้องหาเหตุผลมาชี้แจงกับประชาชนให้ได้ "พวกเขาจะมาหาเหตุผลกันภายหลังว่าทำไมต้องยึดอำนาจ จับผมในตอนเช้ามาแถลงได้ตอนบ่ายไปแล้ว"<sup>88</sup>

จากคำให้สัมภาษณ์ของพล.อ.อ.เกษร วิจารณ์ และพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ดังกล่าว จึงทำให้เห็นว่าไม่เป็นการแปลกเลยที่พล.อ.สุจินต คราประยูร ได้ให้สัมภาษณ์ในเวลาต่อมาว่า ใช้เวลาในการตัดสินใจเพื่อที่จะทำการยึดอำนาจการปกครองเพียงแค่ชั่ววอมงเดียว<sup>89</sup>

<sup>87</sup> ชมรมสร้างสรรค์และพัฒนาการเมือง, หนาวสั่นป่า ร้อนลมบ่ย์ (ม.ป.ท., 2536), หน้า 43-44.

<sup>88</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.

<sup>89</sup> ข่าวสด (4 มีนาคม 2534).

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าเจตนาธรรมอันแท้จริงของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ภายใต้อำนาจของพล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ จะตรงกับเหตุผลและความจำเป็นทั้ง 5 ประการ หรือตรงกับเหตุผลและความจำเป็นเพียงบางประการ หรือแม้กระทั่งไม่ตรงกับเหตุผลและความจำเป็นทั้ง 5 ประการเลยก็ตาม แต่การยึดอำนาจการปกครองดังกล่าว ก็ทำให้ประชาชนและกลุ่มพลังต่าง ๆ มีความคิดเห็นแตกต่างกันไปตามข้อมูลและทัศนคติตนเองมีอยู่ บ้างก็พอใจที่ฝ่ายทหารเข้ามาแก้ไขปัญหาด้วยวิธีการที่ได้เคยปฏิบัติกันมา บ้างก็คัดค้านและประณามการอ้างประชาชนและประเทศชาติเพื่อความชอบธรรมในการยึดอำนาจการปกครอง และมีจำนวนไม่น้อยที่หาโอกาสเพื่อรอเวลาให้ฝ่ายที่อ้างว่า "หยุดขบวนการประชาธิปไตย เพื่อมาให้รถขบวนนี้ตั้งตกเหว" พร้อมทั้งให้สัญญาว่าจะซ่อมแซมระบอบประชาธิปไตย แล้วส่งกลับคืนให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจโดยเร็วที่สุด และให้เหตุผลว่าถอยหลัง 1 ก้าว เพื่อที่จะเดินหน้าอีก 10 ก้าว ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของนายพงศ์เพ็ญ สุคนธาภัย ที่ว่า "มีหลายเรื่อง ซึ่งตรงกับที่แถลงการณ์... เราไม่เคยเห็นรัฐบาลไหนคอร์รัปชันกันขนาดนี้ ร่ำรวยกันมากมาย เราก็ไม่เคยเห็นว่าระบบการเมืองใด มีลักษณะเป็นธุรกิจการเมืองเหมือนอย่างรัฐบาลที่ผ่านมา... อีกสาเหตุหนึ่งคือ รัฐบาลที่ผ่านมาไม่ช่วยรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตย... มันเป็นเพียงระบอบเผด็จการที่อำนาจถูกยึดครองโดยคนกลุ่มน้อย คือพวกพ่อค่านักธุรกิจที่ดำเนินงานทางการเมือง ถ้าจะพูดไปแล้ว มันเป็นเผด็จการแบบเสรี ในแง่ที่เขาให้เสรีภาพแก่ประชาชนพอสมควร... เหตุที่เกิดขึ้นมานี้ รัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ออกจะไม่ค่อยจริงจัง ไม่ว่ากับใครทั้งนั้น กับระบอบประชาธิปไตยไม่จริงจังแน่นอน เพราะไม่อย่างนั้น คงไม่ร้องเสียงเข้ามา... นอกจากนี้ ยังขาดความจริงใจต่อทหาร เพราะสังเกตดูแล้ว รัฐบาลชาติชายที่ล้มลง พยายามที่จะกระทำการทุกอย่าง เบียดทหารให้ตกจากเวทีการเมือง ด้วยเกรงว่าทหารจะกลับมาแย่งอำนาจ... หลายเรื่องมีการกระทำที่เป็นลักษณะดิสเครดิต (discredit) ผู้นำในกองทัพ บางทีก็ทำตาย... รัฐบาลชาติชายเป็นรัฐบาลที่หลงตัวเอง นึกว่ามีพลังทางการเมืองที่แข็งแกร่งพอที่จะเข้าแทรกแซงออกไป... ก่อนหน้าที่จะเกิดรัฐประหารในวันที่ 23 ในวันที่ 22... เพื่อนถามผมว่าคิดอย่างไร

ผมตอบว่าสงฆ์รัฐบาลไปบ้านแล้ว ตั้งใจท่ง่าย ๆ ระหว่างรอให้เขาปลด กับปลดเขา จะเอา  
อย่างไร..."<sup>90</sup>

คำกล่าวของนายธีรยุทธ์ บุญมี ที่ว่า "ปัญหาใหญ่ที่นำไปสู่การยึดอำนาจ มีเพียง  
2 ประการ คือการคอร์รัปชัน และการซื้อเสียงของส.ส. ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของวงจร  
อุบาทว์ทางการเมือง ส่วนภาวะเศรษฐกิจและสังคมนั้นได้มีการพัฒนามาอย่างมาก...รสช.ควร  
จำกัดเป้าหมายของตนให้อยู่เฉพาะ 2 ปัญหาหลัก คือการทำให้ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญที่ดีที่สุด กับการ  
แก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน ส่วนปัญหาอื่นควรให้เป็นหน้าที่รัฐบาลรักษาการและรัฐบาลที่มาจากการ  
เลือกตั้งมากกว่า รสช. จะต้องคำนึงถึงภาพพจน์ของกองทัพในระยะยาวด้วย เพราะกองทัพเป็น  
สถาบันสำคัญของประเทศ ซึ่งจำเป็นจะต้องมีภาพพจน์ที่ดีและเหมาะสมกับยุคสมัยต่อไปในอนาคต  
ด้วย หลักคุณธรรม 3 ข้อที่รสช.วางไว้ให้ตนเอง ตามคำกล่าวของพล.อ.สุจินดา คราประยูร  
คือความซื่อสัตย์สุจริต การไม่หวังอำนาจทางการเมืองและการปฏิบัติอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน  
ต่อกลุ่มการเมือง พรรคการเมืองต่าง ๆ มีผลผูกพันต่อกองทัพ...เพราะฉะนั้น ผู้นำทหารควร  
หลีกเลี่ยงการเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับอำนาจการเมืองให้มากที่สุด และควรวางมือให้เด็ดขาดเมื่อมี  
การเลือกตั้ง ไม่ควรมีการวางโครงสร้างเพื่อเป็นที่เล็งผู้กำกับ เช่น ในสมัยพล.อ.เกรียงศักดิ์  
ชมนันทน์ หรือเป็นคนกลาง เช่นสมัย พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ อีก..."<sup>91</sup> คำกล่าวของ  
นายส. ศิวรักษ์ ที่ว่า "...ข้าพเจ้าเห็นด้วยกับการยึดอำนาจของรสช.หรือไม่ นั้นไม่ใช่ประเด็น  
แต่ประเด็นสำคัญที่ทหารต้องทราฐรประหารมีอยู่ โดยประชาชนจำนวนไม่น้อยอาจเห็นใจว่าเขา  
ต้องทำเพราะ (1) เป็นการรักษาตัวรอด ถ้าไม่ทำ ก็ต้องมีอันเป็น ถึงถูกถอด ถูกปลด หรือ  
อย่างน้อยก็ลาสนามการไปจากตำแหน่งสำคัญอันได้อภิสิทธิ์ร้อยแปดพันประการ (2) รัฐบาลและ

<sup>90</sup> สัมภาษณ์ พงศ์เพ็ญ สกุนตาทัย, 2 มีนาคม 2534.

<sup>91</sup> สัมภาษณ์ ธีรยุทธ์ บุญมี, 2 มีนาคม 2534.



รัฐสภาก็มีอะไรอันไม่น่าประหลาดอยู่ไม่น้อย หากแก้ไขให้ได้ ก็ควร ดังคำของ รสช. เองมีว่า เป็นการดอยหลังไป 1 ก้าว เพื่อก้าวไปข้างหน้าในทางประชาธิปไตยที่มีความสุจริตยุติธรรม เป็นบรรทัดฐาน คำกล่าวอ้างของเขา จริงเท็จเป็นประการใด ควรพิจารณาด้วยความ เป็นธรรม..."<sup>92</sup>

คำกล่าวของนายสุรชาติ บำรุงสุข ที่ว่า "...กรณีปฏิวัติ 23 กุมภาพันธ์...เราคง ต้องมองสภาพการเมืองที่เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลนายฯ เกอริ่งศักดิ์ และนายฯ เปรม เป็นหลัก ก่อน คือในขณะที่ทั้งสองท่ามกลางลักษณะยอมรับกระแสประชาธิปไตยมากขึ้น แต่ไม่ได้หมายความว่า กองทัพไม่มีบทบาททางการเมืองในช่วงนั้น กองทัพยังมีบทบาททางการเมืองคือ เป็นผู้จัดการ รัฐบาล ยังเป็นตัวหลักที่สำคัญอยู่...พอมาถึงรัฐบาลชาติชาย ก็เกิดกระแสความคิดว่าสังคมไทย กำลังเข้าสู่ลักษณะแบบสังคมตะวันตก ทหารต้องไม่มีบทบาทการเมือง หลายฝ่ายมีความเชื่อว่า ทหารจะไม่ทำปฏิวัติอีก ไม่กลับเข้ามายึดอำนาจอีก จริง ๆ แล้วมันมีส่วนในการเป็นกระแส ตอบโต้กัน ก็คือการทหารรัฐประหารอีก...ถ้าเรามองย้อนกลับไปสมัยรัฐบาลชาติชาย จะเห็นว่า เกิดสภาพการเผชิญหน้าระหว่างรัฐบาลกับกองทัพหลายครั้ง แล้วสภาพการเผชิญหน้านั้น ไม่ได้รับ การแก้ไข แต่ถูกปล่อยไปเรื่อย ๆ ไม่ว่าจะ เป็นเรื่อง ที่ผู้นำทางการเมืองบางคนออกมากล่าวหา ผู้นำทางทหาร จนกระทั่งไปถึงเรื่องรถมบาย จนมาถึงประเด็นสำคัญเรื่องจะปลดหรือ ไม่ปลด..."<sup>93</sup> คำกล่าวของนายนิธิ เอียวศรีวงศ์ ที่ว่า "...การรัฐประหารในวันที่ 23 ก.พ.

---

92 ส. ศิวรักษ์, วิพากษ์ รสช. ลोकครอบนายอนันท์ ปันยารชุน : บทปาฐกถา 6 เดือน รสช. ความดุดอยของประชาธิปไตยไทย, หน้า 19.

93 "สัมภาษณ์ อ. สุรชาติ บำรุงสุข ทหารกับการเมืองไทย", สารคดี 8 (มิถุนายน 2535) : 160-161.

2534 กระทั่งรัฐบาลที่ถูกต้องตามกฎหมาย มีเสียงสนับสนุนอย่างแน่นหนาในสภาผู้แทนราษฎร ไม่มีใครปฏิเสธความชอบธรรมที่มีฐานอยู่บนกฎหมายของรัฐบาลนั้นได้ แต่ด้วยข้ออ้างที่ฟังไม่ขึ้นเพียง 5 ข้อ คณะ รสช. ก็ทำให้ประชาชนไม่ลุกขึ้นมาต่อต้าน...รัฐบาลของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณนั้น มีความชอบธรรมทางกฎหมายอย่างไม่ต้องสงสัย และท่านก็ยึดความชอบธรรมทางกฎหมายนี้อย่างแน่นแฟ้น เมื่อฝ่ายค้านและสื่อมวลชนพูดเรื่องทุจริตในวงการเมือง ท่านจึงสามารถยึดดอกเบี้ยเรียกขอใบเสร็จรับเงินสำหรับค่าคอร์รัปชันได้... เพราะเชื่อมั่นในความชอบธรรมทางกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียวเช่นนี้ เมื่อ รสช. ยึดอำนาจด้วยข้ออ้างทั้ง 5 จะว่าคนที่ไปยอมรับในข้ออ้าง 5 ข้อนี้ก็ไม่น่าเชื่อนัก แต่คนที่ไปไม่ยอมรับรัฐบาลชุดที่แล้วนี้มากกว่า จะอ้างหรือไม่อ้างอะไรเลยก็เท่ากัน..."<sup>94</sup> คำกล่าวของนายชวน หลีกภัย (หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์) ที่ว่า "...พล.อ.สุจินดา ร่วมกับ รสช. ทำการปฏิวัติรัฐประหารมา เหตุผลที่แท้จริงก็คือกลัวเปลี่ยนแปลงตำแหน่งในกองทัพ เขาเลือกระหว่างตำแหน่งในกองทัพของตัวเองกับระบอบประชาธิปไตย เพราะฉะนั้น ความเห็นที่บอกว่าเห็นแก่ชาติบ้านเมืองตามที่กล่าวมานั้นไม่จริง..."<sup>95</sup> หรือคำกล่าวของนายจตุรนต์ ชาญสิทธิ์ (อดีตรองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พรรคชาติไทย) ที่ว่า "...การยึดอำนาจครั้งนี้เป็นเรื่องอยากได้อำนาจ เพราะการพัฒนาประชาธิปไตยในเมืองไทยนั้น อำนาจเดิมตกอยู่ในมือของข้าราชการประจำ พวกนี้จะสูญเสียอำนาจถ้าประชาธิปไตยแบ่งบาน เมื่อสูญเสียอำนาจก็คือการสูญเสียผลประโยชน์ เพราะฉะนั้นโดยวิถีของคนพวกนี้ เขาก็จะพยายามดึงอำนาจคืน ช่วงไหนมีจังหวะมีเงื่อนงำ เขาจะไม่

94 นิธิ เอียวศรีวงศ์, "การถอยก้าวที่สอง", มติชน (12 มีนาคม 2535) :

10.

95 ไทยรัฐ (10 เมษายน 2535).

ละวางที่จะดึงอำนาจมาไว้ในมือเขา เหตุผลเฉพาะหน้าที่เขาหยิบยกขึ้นมาทำการรัฐประหารครั้งนี้ ก็มีเพียงอย่างเดียวคือกลัวว่าพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมจะไปปลดพวกเขา ส่วนเหตุผล 5 ประการที่นำมาอ้างนั้น เป็นส่วนที่นำมาให้ดูดีขึ้นเท่านั้นเอง เพื่อสร้างความชอบธรรมในการยึดอำนาจ"<sup>96</sup>

อย่างไรก็ตาม จากเหตุผลและความจำเป็นทั้ง 5 ประการที่คณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติภายใต้การนำของพล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ ได้นำมาอ้างอ้างในการยึดอำนาจการปกครอง มีข้อที่น่าสังเกตอยู่ประการหนึ่ง คือคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติไม่ได้กล่าวอ้างถึงความบกพร่องของรัฐธรรมนูญฉบับเดิม (รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521) โดยตรงเหมือนดังที่คณะปฏิวัติภายใต้การนำของพล.ร.อ.สังัด ชลอยู่ ได้กล่าวอ้างถึงความบกพร่องของรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2519 ว่าเป็นการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยโดยโดยแบ่งออกเป็นขั้นตอนที่ใช้เวลานานเกินความจำเป็น และไม่สอดคล้องกับความต้องการประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม การยึดอำนาจการปกครองของคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติดังกล่าว จึงไม่น่าที่จะเกี่ยวข้องกับความบกพร่องของรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ดังคำกล่าวของนายบัญญัติ บรรทัดฐาน (รองหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์) ที่ว่า "...รัฐธรรมนูญคือแพะ ปฏิวัติทุกครั้ง ฉีกรัฐธรรมนูญเขียนใหม่ ความจริงไม่ใช่ความผิดรัฐธรรมนูญ ครั้งหลังสุด ผมคิดว่าใครก็รู้...ว่าไม่ใช่เรื่องรัฐธรรมนูญ มันเรื่องอื่น แต่ว่าเมื่อยึดอำนาจแล้ว ต้องตามสูตร ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ นักวิชาการหลายท่านก็ยังคล้อยตาม พรรคการเมืองอย่างพวกเราก็ต้องพลอยคล้อยตาม เพราะต้องมานั่งคิดอยู่เหมือนกันว่าอย่างไรถึงจะดี อย่างไรถึงจะไม่ดี ทั้ง ๆ ที่ว่ามันไม่ใช่ความผิดของรัฐธรรมนูญ แต่ว่าที่จำเป็นต้องทำอย่างนั้น เพราะว่าเมื่อเป็นรัฐธรรมนูญ

<sup>96</sup> "สัมภาษณ์จัดจรัส คชสีห์ ส.ส.ชุมพร พรรคชาติไทย คนในกองทัพคือคนทำลายกองทัพ", ข่าวกรอง 5 (11-20 กรกฎาคม 2534) : 25.

มันก็คือกฎหมายสูงสุดของประเทศ โครงสร้างการเมืองการปกครองจะเป็นอย่างไร ก็ต้องอยู่ตรงนี้ กฎหมายที่มันจะออกมาวันข้างหน้าก็จะขัดกับตรงนี้ไม่ได้ เพราะฉะนั้น แม้จะรู้ว่ารัฐธรรมนูญคือแพะรับบาป...ทุกฝ่ายก็ต้องให้ความสำคัญ..."<sup>97</sup>

ภายหลังจากที่ระยะเวลาได้ล่วงเลยไปอย่างน้อยประมาณ 6 เดือน ได้มีผู้ประเมินผล เหตุผลและความจำเป็นทั้ง 5 ประการที่คณะกรรมการความสงบเรียบร้อยแห่งชาติภายใต้การนำของ พล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ ได้นำมากล่าวอ้างในการยึดอำนาจการปกครองว่าได้มีการดำเนินการไปมากน้อยเพียงใด ผลปรากฏว่า<sup>98</sup>

ประการแรก เป็นข้ออ้างที่รุนแรง แต่ไม่ได้มีการระบุข้อเท็จจริงใด ๆ ไว้ ในขณะที่เดียวกัน คณะกรรมการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบทรัพย์สินก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงว่าเป็นศาลเตี้ย ข้ออ้างนี้จึงเป็นข้ออ้างที่อ่อนแอ และยากที่จะเป็นเหตุผลที่แท้จริงของการยึดอำนาจการปกครอง

ประการที่ 2 เป็นข้ออ้างที่ไม่ได้มีการระบุข้อเท็จจริงใด ๆ ไว้ และไม่ปรากฏว่าได้มีการตรวจสอบใด ๆ ข้ออ้างนี้ จึงยากที่จะเป็นเหตุผลที่แท้จริงของการยึดอำนาจการปกครอง

---

<sup>97</sup> สมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย, ระวิงอย่าให้นองเลือด : คำอภิปราย "ทิศทาง การเมืองไทย" (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ปารามิท์, 2535), หน้า 37-38.

<sup>98</sup> เฉลิมเกียรติ ศิวินวล, ความคิดทางการเมืองของทหารไทย 2519-2535 (กรุงเทพมหานคร : นวัตกรรมการพิมพ์, 2535), หน้า 268-269 และดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน ส. ศิวรักษ์, วิพากษ์ รสช.โลกคราบน้ำยานันท์ บันยารชุน : บทบาทสุกถา 6 เดือน รสช. ความถดถอยของประชาธิปไตยไทย, หน้า 31-36.

ประการที่ 3 เป็นข้ออ้างที่ไม่ได้มีการระบุข้อเท็จจริงใด ๆ ไว้ และไม่ปรากฏว่าได้มีการตรวจสอบใด ๆ ข้ออ้างนี้จึงยากที่จะเป็นเหตุผลที่แท้จริงของการยึดอำนาจการปกครอง

ประการที่ 4 เป็นข้ออ้างที่มีการระบุข้อเท็จจริงไว้หลายประการและปรากฏอยู่ในสื่อมวลชนทั่วไป จึงเป็นข้ออ้างที่น่าจะมีความเป็นจริง และเป็นเหตุผลที่แท้จริงของการยึดอำนาจการปกครอง

ประการที่ 5 เป็นข้ออ้างที่รุนแรงและมีการระบุข้อเท็จจริงไว้ แต่เจียบเกินกว่าที่จะบอกได้ว่าข้ออ้างนี้ "สร้างความโกรธแค้นให้แก่พี่น้องประชาชนผู้จงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นอย่างยิ่ง" ตามที่ได้แถลงการณ์ไว้ ข้ออ้างนี้ จึงยากที่จะเป็นเหตุผลที่แท้จริงของการยึดอำนาจการปกครอง

จากการยึดอำนาจการปกครองของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติดังกล่าว ทำให้

- 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 สิ้นสุดลง
- 2) วุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรี สิ้นสุดลงพร้อมรัฐธรรมนูญฉบับนี้<sup>99</sup>
- 3) ในระหว่างที่ยังไม่มีผู้ใดดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ให้บรรดาอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี เป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือผู้ที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติมอบหมาย<sup>100</sup>

<sup>99</sup> "ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 3", ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) 108 (23 กุมภาพันธ์ 2534) : 14.

<sup>100</sup> "ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 8", เรื่องเดียวกัน : 19.

4) พระราชบัญญัติพรกการเมือง พุทธศักราช 2524 ยังคงอยู่ เพื่อให้พรกการเมืองคงสภาพอยู่ต่อไป แต่เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อย จึงห้ามมิให้พรกการเมืองที่มีอยู่แล้ว ดำเนินการประชุม หรือดำเนินกิจกรรมใด ๆ ทางการเมือง และการดำเนินการเพื่อการจัดตั้งหรือจดทะเบียนพรกการเมืองให้ระงับไว้เป็นการชั่วคราว<sup>101</sup>

5) ให้มีคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินขึ้นคณะหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณารายชื่อผู้สมัครเมืองที่มีพฤติการณ์อันสื่อแสดงให้เห็นว่ามีทรัพย์สินร่ำรวยผิดปกติ พิศุติสัยของผู้ประกอบอาชีพโดยสุจริต และให้ประกาศรายชื่อบุคคลดังกล่าวให้สาธารณชนทราบ และรวบรวมทรัพย์สินที่ถูกต้องไว้และทรัพย์สินอื่น ๆ ที่น่าเชื่อว่าเป็นของบุคคลดังกล่าว และพิจารณาวินิจฉัยว่าบุคคลนั้น ๆ ร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือไม่ และให้มีอำนาจออกคำสั่งอายัดและห้ามจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินทั้งปวงของบุคคลนั้น ๆ<sup>102</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ภายใต้การนำของพล.อ. สุทร คงสมพงษ์ จะไม่ได้กำหนดเป้าหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งไว้ในเหตุผลในการยึดอำนาจการปกครองว่าจะให้มีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อใด เหมือนดังที่คณะปฏิวัติภายใต้การนำของ พล.ร.อ.สังัด ชล่ออยู่ ได้กำหนดเป้าหมายให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในปีพุทธศักราช 2521 แต่ในวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2534 พล.อ.สุจินดา คราประยูร ผู้บัญชาการทหารบก รองหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ก็ได้แถลงต่อสื่อมวลชนถึงเหตุผลที่คณะกรรมการรักษาความสงบ-

101 "ประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 20", เรื่องเดียวกัน : 39.

102 "ประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26", ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) 108 (25 กุมภาพันธ์ 2534) : 2-3.

เรียบร้อยแห่งชาติต้องเข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศว่า เพื่อจัดปัญหาการนอกราชภ  
 บังหลวงและปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ จะคืน  
 อำนาจให้ประชาชนโดยเร็วที่สุดภายในเวลา 6 เดือน โดยจะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมากร่าง  
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบด้วยนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ และผู้แทนสาขาอาชีพ  
 ต่าง ๆ จากนั้น ก็จะจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปโดยเร็ว ในขณะที่เดียวกับที่พล.อ.อ.อิสระพงศ์  
 หนุนภักดี ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก ในฐานะเลขาธิการคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ  
 ก็ได้เปิดเผยว่าจะคืนอำนาจให้ประชาชนโดยเร็วที่สุด โดยจะจัดองค์กร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็น  
 เป้าหมายสำคัญในการจัดโอกาสใหม่ให้มีการใช้รัฐสภาเพื่อหาผลประโยชน์ และในส่วนของพรรค  
 การเมือง ก็จะมีกลไกในการคัดเลือกและควบคุมสมาชิกเพิ่มมากขึ้น เพื่อเปิดโอกาสให้คนดีมี  
 ความรู้ความสามารถได้เข้ามาปกครองประเทศ<sup>103</sup>

## 2. หลักการสำคัญและโครงสร้างอำนาจทางการเมือง ตามธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2534

ภายหลังจากการยึดอำนาจการปกครอง เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534  
 คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติภายใต้การนำของพล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ ก็ได้ประกาศ  
 ใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรในทันที เหมือนกับคณะปฏิวัติภายใต้การนำของพล.ร.สงัด ชลออยู่ ดังจะ  
 เห็นได้จากเมื่อคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ยึดอำนาจการปกครองประเทศได้สำเร็จ  
 ก็ได้มอบหมายให้กลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่งเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว คือ "ธรรมนูญการปกครอง  
 ราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534" โดยกลุ่มบุคคลดังกล่าว ได้ใช้ระยะเวลาในการร่างธรรมนูญ  
 การปกครองประมาณ 3-4 วัน ก็สามารถนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงมี

<sup>103</sup> สยามจดหมายเหตุ 16 (12-18 เมษายน 2534) : 397.

พระราชวินิจฉัยและทรงลงพระปรมาภิไธยในวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2534<sup>104</sup> ซึ่งต่อมา ได้ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้ในวันที่ 1 มีนาคม 2534 โดยมีพล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ทั้งนี้ ได้มีเหตุผลกล่าวไว้ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ว่า "โดยที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ซึ่งได้กระทำการยึดและควบคุมอำนาจการปกครองแผ่นดินเป็นผลสำเร็จ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 ได้นำความกราบบังคมทูลว่า การที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และที่แก้ไขเพิ่มเติมเสีย นั้น ก็โดยปรารถนาให้มีรัฐธรรมนูญที่เหมาะสม เพื่อให้การปกครองประเทศเป็นไปโดยราบรื่น ประกอบกับมีความมุ่งหมายที่จะจัดกษัตริย์ที่มีต่อประเทศชาติและสถาบันพระมหากษัตริย์ให้มั่นคง และบังเกิดความสงบเรียบร้อยโดยรวดเร็ว รวมตลอดทั้งกำหนดกลไกการปกครองที่จะเอื้ออำนวยให้การบริหารประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเหมาะสมแก่สภาพของประเทศ พื้นฐานทางเศรษฐกิจ และสังคมของชนในชาติ แต่การดำเนินการดังกล่าวจะต้องใช้เวลาระยะหนึ่งตามความจำเป็น จึงสมควรให้มีรัฐธรรมนูญการปกครองประเทศเพื่อใช้ไปพลางก่อนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในขณะนี้ และเพื่อให้การเป็นไปตามที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้นำความกราบบังคมทูล จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ใช้บทบัญญัติต่อไปนี้เป็นรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร จนกว่าจะได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งจะจัดร่างขึ้นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร"<sup>105</sup>

<sup>104</sup> วิทยุสารประจำวัน 13 (27 กุมภาพันธ์ 2534) และ 13 (28 กุมภาพันธ์ 2534).

<sup>105</sup> ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) 108 (1 มีนาคม 2534) : 1-14.



ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ จึงเป็นรัฐธรรมนูญที่มีเจตนารมณ์เพื่อประกาศใช้เป็นรัฐ-  
ธรรมนูญฉบับชั่วคราว เช่นเดียวกับธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520  
กล่าวคือ เพื่อเป็นกติกาในการปกครองประเทศในระหว่างที่มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร และ  
ระหว่างรอการเลือกตั้งทั่วไปภายในปีพุทธศักราช 2534 ตามที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ  
แห่งชาติได้กำหนดไว้ ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้จึงมีบทบัญญัติเพียง 33 มาตรา และมีหลักการ  
สำคัญเหมือนกับธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 (ซึ่งเป็นผลมาจากการ  
ยึดอำนาจของพล.ร.อ.สัจด์ ชลออยู่) ทุกประการ กล่าวคือ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
มาจากการแต่งตั้งทั้งหมด ข้าราชการประจําที่มีสิทธิเข้าดำรงตำแหน่งในสภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือ  
ในคณะรัฐมนตรีได้ในขณะเดียวกัน และนายกรัฐมนตรีมีอำนาจพิเศษตามมาตรา 27

อย่างไรก็ตาม ตามบทบัญญัติของธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ อาจจำแนกโครงสร้าง  
อำนาจทางการเมืองซึ่งร่วมกันบริหารราชการแผ่นดิน ออกได้เป็น 3 องค์กรหลัก เช่นเดียวกับ  
บทบัญญัติของธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2520 คือ<sup>106</sup>

1) สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 200 คน แต่  
ไม่เกิน 300 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทยโดยกาเนิด ตามที่  
ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาตินำความกราบบังคมทูล โดยประธานสภารักษา  
ความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ มีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญ  
และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติคำนึงถึง  
การเลือกตั้งทั่วไปซึ่งจะมีขึ้นภายในปีพุทธศักราช 2534

---

<sup>106</sup> ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534, มาตรา 6 มาตรา 7  
มาตรา 18 มาตรา 19 และมาตรา 21.

2) **สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ** ประกอบด้วยบุคคล (จำนวน 7 คน) ตามประกาศของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 และประกาศของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 เป็นกรรมการ โดยให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ รองหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ 1 คน ซึ่งสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติแต่งตั้ง เป็นรองประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เลขานุการคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เป็นเลขานุการสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ และให้สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติแต่งตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือไม่ได้เป็นกรรมการสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เป็นรองเลขานุการสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ 1 คนหรือหลายคนก็ได้ ทั้งนี้ ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ อาจแต่งตั้งกรรมการสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเพิ่มขึ้นได้อีกไม่เกิน 15 คน

สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ร่วมกับคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีจะแถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และเสนอแนะหรือให้ความคิดเห็นในเรื่องใด ๆ ที่เห็นว่าจะ เป็นประโยชน์แก่คณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดิน และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญการปกครอง โดยในการประชุมร่วมกันของสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี ให้ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม ในกรณีเห็นสมควร ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติหรือนายกรัฐมนตรี อาจขอให้มีการประชุมร่วมกันของสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี เพื่อร่วมพิจารณาและแก้ไขปัญหาใด ๆ อันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน

3) **คณะรัฐมนตรี** ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี 1 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ตามคำกราบบังคมทูลของประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ และรัฐมนตรีตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกราบบังคมทูล มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ตามที่ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติถวายคำแนะนำ โดยประธานสภารักษาความสงบ

เรียบร้อยแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี หรือให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง

ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงแห่งชาติ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือเมื่อมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องพิจารณาโดยรีบด่วนและลับเพื่อรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของสภา รักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจะกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ และในกรณีที่ประธานสภา รักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติหรือนายกรัฐมนตรีเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ระงับ หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อย หรือความมั่นคงแห่งชาติ ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวน หรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันใช้รัฐธรรมนูญการปกครอง และไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ให้ประธานสภา รักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติหรือนายกรัฐมนตรี หรือประธานสภา รักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติและนายกรัฐมนตรี ด้วยความเห็นชอบของที่ประชุมร่วมระหว่างสภา รักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติกับนายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการหรือกระทําการใด ๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำของประธานสภา รักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือนายกรัฐมนตรี หรือคำสั่งหรือการกระทำที่ได้สั่งหรือกระทำร่วมกัน รวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย

จากโครงสร้างอำนาจทางการเมืองดังกล่าว จะเห็นได้ว่า แม้ว่าจะได้มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ขององค์กรหลักทั้ง 3 องค์กรไว้อย่างชัดเจน แต่ก็อาจจะกล่าวได้ว่าสภา รักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการและตำรวจ จำนวน 7 คน ที่ทำการยึดอำนาจการปกครอง ซึ่งมี พล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ (หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อย

แห่งชาติ) เป็นประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ (ตามมติแนบ) มากกว่าองค์กรหลักอื่นอีก 2 องค์กร คือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรี กล่าวคือ สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติสามารถที่จะใช้อำนาจนิติบัญญัติผ่านทางสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสามารถที่จะใช้อำนาจบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรีได้ ทั้งนี้ เนื่องจาก (ประธาน)สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ร่วมกับคณะรัฐมนตรี ในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีจะแถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และเสนอแนะหรือให้ความคิดเห็นในเรื่องใด ๆ ที่เห็นว่าจะเป็นเรื่องแก่คณะรัฐมนตรี (ประธาน)สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี หรือให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบแก่นายกรัฐมนตรี ในกรณีของการตราพระราชกำหนด และที่ประชุมร่วมระหว่างสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ กับนายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบการใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 27 ของประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือนายกรัฐมนตรี หรือประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติและนายกรัฐมนตรี ส่วนสมาชิกภาพของสมาชิกสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเองนั้น ธรรมนูญการปกครองไม่ได้กำหนดถึงการสิ้นสุดไว้ จึงเป็นที่เข้าใจกันว่าจะพ้นจากตำแหน่งไปพร้อมกับการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งหมายความว่าสถานะภาพของสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจะขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ว่าจะกำหนดไว้อย่างไรนั่นเอง

ส่วนสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 200 คน แต่ไม่เกิน 300 คนนั้น ธรรมนูญการปกครองได้กำหนดให้มีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยมีได้กล่าวถึงหน้าที่ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่สามารถที่จะกระทำได้หรือไม่ อย่างไร เพียงแต่ระบุไว้ในบทบัญญัติมาตรา 17 ว่าร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี และกำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรา 16 ว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภาและกรรมการ วิธีการ

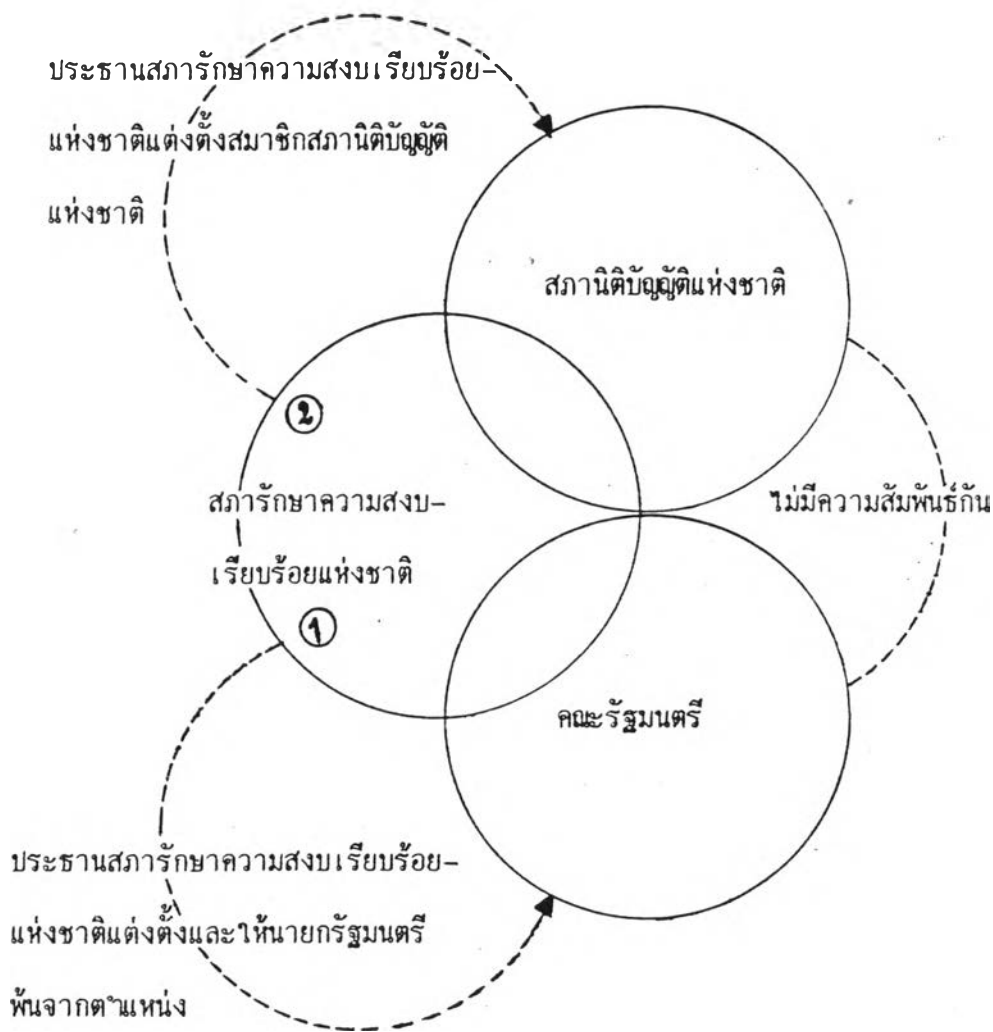
ประชุม การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การเสนอญัตติที่ไม่มีลักษณะเป็นการขอให้คณะรัฐมนตรีชี้แจงหรือแสดงความเห็นในเรื่องใด ๆ การอภิปราย การลงมติ การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย และกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งเป็นที่เข้าใจกันโดยปริยายว่าสถานะบัญญัติแห่งชาติไม่มีอำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญการปกครอง ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ไม่ว่าจะเป็นการเสนอร่างพระราชบัญญัติ การตั้งกระทู้ถาม หรือการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะก็ตาม สถานะบัญญัติแห่งชาติจึงเป็นเพียงสภาพรายการที่ทำหน้าที่รับหรือไม่รับร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น

สำหรับคณะรัฐมนตรี ซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกราบบังคมทูลนั้น แม้ว่านายกรัฐมนตรีหรือประธานสภาการศึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติและนายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจพิเศษตามมาตรา 27 แต่ก็ยังต้องถูกควบคุมโดยที่ประชุมร่วมระหว่างสภาการศึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติกับนายกรัฐมนตรีอยู่ เนื่องจากการใช้อำนาจพิเศษดังกล่าว ต้องได้รับความเห็นชอบของที่ประชุมร่วมระหว่างสภาการศึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติกับนายกรัฐมนตรีด้วย นอกจากนี้ ธรรมนูญการปกครองได้กำหนดถึงวิธีการในการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรีไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ บทบัญญัติมาตรา 22 กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ตามที่ประธานสภาการศึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติถวายคำแนะนำ ซึ่งจะมีผลทำให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งด้วย และกำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรา 24 ให้แบ่งแยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายนิติบัญญัติค่อนข้างเด็ดขาด โดยห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะเดียวกัน ทั้งนี้ อาจจะเป็นการเน้นให้เห็นถึงอำนาจของสภาการศึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ว่าอยู่เหนือคณะรัฐมนตรีโดยไม่ให้คณะรัฐมนตรีเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของ (ประธาน) สภาการศึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม ธรรมนูญการปกครองก็ไม่ได้ห้ามมิให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือในคณะรัฐมนตรี

จากที่ได้กล่าวมา จะเห็นว่าธรรมนูญการปกครอง ไม่ได้กำหนดถึงความสัมพันธ์ระหว่างสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (อำนาจนิติบัญญัติ) กับคณะรัฐมนตรี (อำนาจบริหาร) เอาไว้

แต่อย่างไรก็ตาม ซึ่งสามารถที่จะแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรหลักทั้ง 3 องค์กรได้ ดังแผนภูมิที่ 7

แผนภูมิที่ 7 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรหลัก 3 องค์กรตามรัฐธรรมนูญการปกครอง



ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ได้เพียง 1 วัน คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติก็ได้มอบหมายให้บุคคลภายนอก คือ นายอานันท์ ปันยารชุน ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (โดยมีพล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ ประธานสภาการศึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ตามบทบัญญัติ

มาตรา 21 ของธรรมนูญการปกครอง) ในวันที่ 2 มีนาคม 2534<sup>107</sup> แทนที่จะเป็นบุคคล  
 ในคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เหมือนดังที่คณะปฏิวัติภายใต้การนำของพล.ร.อ.สังัด  
 ชลออยู่ ได้เคยมอบหมายให้ พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีภายหลัง  
 จากที่ได้ทำการยึดอำนาจการปกครองในวันที่ 20 ตุลาคม 2520 อย่างไรก็ตาม การที่คณะรักษา  
 ความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้มอบหมายให้นายอานันท์ ปันยารชุน ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี  
 ก็ได้สร้างความประหลาดใจให้กับประชาชนทั่วไป ที่ต่างก็คาดหมายกันว่าบุคคลในคณะรักษาความ  
 สงบเรียบร้อยแห่งชาติคนใดคนหนึ่งจะได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง  
 พล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ (ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุด และเป็นหัวหน้าคณะรักษา  
 ความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ) และพล.อ.สุจินดา คราประยูร (ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการ  
 ทหารบก และเป็นรองหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ) เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวนี้  
 พล.อ.อ.เกษตร โรจนนิล ได้ให้สัมภาษณ์ในเวลาต่อมาว่า "...ตอนแรก...ก็ถามพี่จ๊อด  
 เป็นหรือเปล่า...ก็ไม่เอา สุเป็นหรือเปล่า ไม่เอาอีก...ถ้าผมเป็น เขาคงจะไม่แสบปี เพราะ  
 ผมไม่ใช่มาจาก จปร. ผมมันเบอร์ 3 (ในคณะร.ส.ช.)...ก็เลยเสนอเลือกตัวนายๆ จาก  
 พลเรือน เห็นหาตัวอุกฤษ (นายอุกฤษ มงคลนาวิน) หรืออาสา (นายอาสา สารสิน)...  
 ตอนหลังมาอานันท์ (นายอานันท์ ปันยารชุน) อีกคน แต่อานันท์นี่ สุเขาเชียร์ เขาเคยรู้จัก  
 ทำงานมาด้วยกันตอนอยู่อเมริกา"<sup>108</sup> คำให้สัมภาษณ์ของพล.อ.อ.เกษตร โรจนนิล ดังกล่าว  
 จึงตรงกับปาฐกถาของนายสุลักษณ์ ศิวรักษ์ ที่ได้เคยกล่าวไว้ว่า "...รัฐบาลที่ร.ส.ช.ตั้ง เคยลือ  
 กันว่านายอุกฤษ มงคลนาวิน หรือนายอาสา สารสิน จะได้เป็นนายกรัฐมนตรี และแล้วก็ได้

<sup>107</sup> ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) 108 (2 มีนาคม 2534) : 1-2.

<sup>108</sup> ชมรมสร้างสรรค์และพัฒนาการเมือง, หนาวสวนป่า ร้อนลมบ่ย์, หน้า 44-45.

นายอานันท์ บันยารชุน ซึ่งเคยได้รับการทาบทามจากพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ให้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ แล้วปฏิเสธไป การ SAY NO กับรัฐบาลชาติชาย อาจเป็นการได้แต่มาจาก รสช. ก็ได้...พร้อมกันนี้ เราก็ต้องไม่ลืมว่า พล.อ.สุจินดา คราประยูร เคยเป็นผู้ช่วยทูตทหารบกในกรุงวอชิงตัน ในขณะที่นายอานันท์เป็นเอกอัครราชทูตอยู่ที่มหานครแห่งนี้ย่อมจะต้องรู้จักมักจี่ ไว้เนื้อเชื่อใจกันมาแต่ครั้งกระโน้นแล้ว นอกเหนือไปจากนี้ นายอานันท์ยังไม่ฝักใฝ่กับพรรคการเมืองใด ๆ ทั้งยังเคยเป็นข้าราชการประจำชั้นสูงสุดมาแล้วที่กระทรวงการต่าง-ประเทศ โดยได้ออกไปทำการค้าเป็นที่เขตหน้าชูดอกอยู่ในวงการธุรกิจนานาชาติจนได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์จากรัฐบาลเบลเยียม..."<sup>109</sup> การแต่งตั้งให้นายอานันท์ บันยารชุน ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จึงเป็นไปเพื่อรักษาภาพลักษณ์ของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติว่าเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองโดยไม่ได้หวังผลประโยชน์ส่วนตัว<sup>110</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้ว่านายอานันท์ บันยารชุน จะเป็นนายกรัฐมนตรีที่มีอำนาจทางการเมืองบริหารไม่มากนักตามธรรมเนียมการปกครอง เนื่องจากอำนาจทางการเมืองที่แท้จริงตกอยู่กับคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ อีกทั้งมีพรรคพวกของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติหลายคนเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในกระทรวงที่สำคัญบางกระทรวง<sup>111</sup> แต่ในความเป็นจริง นายอานันท์ บันยารชุน มีความเป็นอิสระทางการเมืองบริหารมากพอสมควรมาตั้งแต่เริ่มแรก

<sup>109</sup> ส. ศิวรักษ์, วิพากษ์ รสช. ลอกคราบนายอานันท์ บันยารชุน : บทปาฐกถา 6 เดือน รสช. ความถดถอยของประชาธิปไตยไทย, หน้า 37.

<sup>110</sup> กลุ่มนักวิชาการเพื่อประชาธิปไตย, สู้เพื่อประชาธิปไตย : ความเป็นมาทางการเมืองของกรณีนองเลือดพฤษภาคม 2535 (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 11.

<sup>111</sup> ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) 108 (6 มีนาคม 2534) : 1-5.



โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านเศรษฐกิจ<sup>112</sup>

ต่อมาในวันที่ 15 มีนาคม 2534 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 292 คน (โดยมีพล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ตามบทบัญญัติมาตรา 7 ของรัฐธรรมนูญการปกครอง)<sup>113</sup> เพื่อทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติดังกล่าว ประกอบด้วยบุคคลตามสาขาอาชีพต่าง ๆ ดังตารางที่ 8

ตารางที่ 8 จำนวนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติแยกตามสาขาอาชีพ

อาชีพ	จำนวน	ร้อยละ
ข้าราชการทหาร-ตำรวจ	151	51.71
ข้าราชการพลเรือน	37	12.67
เอกชน	91	31.17
อดีตนักการเมือง	13	4.45
รวม	292	100.00

ที่มา : งานทะเบียนประวัติและสถิติ กองกลาง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.

<sup>112</sup> อุกฤษณ์ บัณฑิตานนท์, "บทบาทชนชั้นนายทุนไทย จากปี 2519 ถึงปี 2534", หน้า 86-87.

<sup>113</sup> ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) 108 (25 มีนาคม 2534).

จากตารางที่ 8 จะเห็นได้ว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 292 คน เป็นกลุ่มข้าราชการทหาร-ตำรวจ ถึง 151 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 51.71 ซึ่งจากจำนวนดังกล่าว แม้ว่าจำนวนสมาชิกจะมีไม่มากเหมือนกับสมาชิกในปี พ.ศ. 2520 แต่ก็ทำให้กลุ่มข้าราชการทหาร-ตำรวจ สามารถที่จะกำหนดแนวทางและดำเนินการทางนิติบัญญัติในสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ตามที่กลุ่มของตนเองต้องการได้อย่างเต็มที่เช่นเดียวกัน เนื่องจากสมาชิกกลุ่มอื่น ๆ ล้วนแล้วแต่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับกลุ่มข้าราชการทหาร-ตำรวจเกือบทั้งสิ้น ดังจะเห็นได้จากการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติครั้งแรกในวันจันทร์ที่ 1 เมษายน 2534 ที่ประชุมได้มีมติเลือกนายอุกฤษ มงคลนาวิน เป็นประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ นายอาษา เมฆสวรรค์ เป็นรองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คนที่หนึ่ง และพล.อ. วิชิต บุญยะวัฒน์ เป็นรองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คนที่สอง โดยไม่มีผู้ใดเสนอชื่อผู้อื่นแต่อย่างใด<sup>114</sup>

### 3. ขั้นตอนในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534

ในส่วนของการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ได้กำหนดเจตนารมณ์ที่จะให้มีรัฐธรรมนูญที่เหมาะสม ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญแบบถาวร เพื่อให้การปกครองประเทศเป็นไปโดยราบรื่น โดยให้ "สภานิติบัญญัติแห่งชาติ" มีอำนาจจัดทำ ดังความในคำปรารภตอนหนึ่งว่า "...การที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และที่แก้ไขเพิ่มเติมเสียนั้นก็โดยปรารถนาให้มีรัฐธรรมนูญที่เหมาะสม เพื่อให้การปกครองประเทศเป็นไปโดยราบรื่น ประกอบกับมีความมุ่งหมายที่จะจัดถ้อยแถลงที่มีต่อประเทศชาติ และสถาบันพระมหากษัตริย์ ให้

<sup>114</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 1/2534", 1 เมษายน 2534, หน้า 18-20.

หมดสิ้นและบังเกิดความสงบเรียบร้อยโดยรวดเร็ว รวมตลอดทั้งกำหนดกลไกการปกครองที่จะเอื้ออำนวยให้การบริหารประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเหมาะสมแก่สภาพของประเทศ พื้นฐานทางเศรษฐกิจ และสังคมของชนในชาติ แต่การดำเนินการดังกล่าวจะต้องใช้เวลา ระยะเวลาหนึ่งตามความจำเป็น จึงสมควรให้มีธรรมนูญการปกครองประเทศเพื่อใช้ไปพลางก่อนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในขณะนี้ และเพื่อให้การเป็นไปตามที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้นำความกราบบังคมทูล..." และดังที่บทบัญญัติมาตรา 6 บัญญัติว่า "ให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญ และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ/ในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติคำนึงถึงการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งจะมีขึ้นภายในพุทธศักราช 2534" ทั้งนี้ ได้มีการกำหนดขั้นตอนในการจัดทำรัฐธรรมนูญไว้เป็น 4 ขั้นตอน เหมือนกับที่ได้กำหนดไว้ในธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2520 ดังต่อไปนี้

#### 1) การยกร่างรัฐธรรมนูญ

ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง จำนวนไม่เกิน 20 คน ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะกรรมการ จะประกอบด้วยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วยก็ได้<sup>115</sup>

ก่อนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่ง คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญอาจเสนอปัญหาใด ๆ ในการร่างรัฐธรรมนูญต่อประธานสภาเพื่อนำเข้าปรึกษาในที่ประชุมสภาก็ได้<sup>116</sup>

<sup>115</sup> ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534, มาตรา 10.

<sup>116</sup> ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ.2534, ข้อ 101.

## 2) การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

เมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญตามความในรัฐธรรมนูญ การปกครองราชอาณาจักรแล้ว ให้ประธานสภาจัดเข้าระเบียบวาระประชุมเป็นเรื่องด่วน<sup>117</sup>

เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้รับร่างรัฐธรรมนูญจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเป็น 3 วาระ การพิจารณาในวาระที่หนึ่งและวาระที่สอง ให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำหรับการประชุมในวาระที่สาม ให้กระทำได้เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองได้ล่วงพ้นไปแล้ว 15 วัน<sup>118</sup>

2.1) การพิจารณาในวาระที่หนึ่ง : ให้วินิจฉัยว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาหรือไม่ โดยต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ในวันประชุม

การออกเสียงลงคะแนนให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณา ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ในวันลงคะแนน<sup>119</sup>

ในกรณีที่สภาลงมติในวาระที่หนึ่งให้รับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณา ให้สภาพิจารณาในลำดับต่อไปเป็นวาระที่สอง<sup>120</sup>

2.2) การพิจารณาในวาระที่สอง : ให้สภาตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

<sup>117</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 102.

<sup>118</sup> รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534, มาตรา 11 วรรคแรก.

<sup>119</sup> ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ.2534, ข้อ 103.

<sup>120</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 104 วรรคแรก.

คณะกรรมการจะมีจำนวนเท่าใด และจะประกอบด้วยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกหรือไม่ ให้เป็นไปตามมติของสภา<sup>121</sup>

สมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญ ก็ให้เสนอกันปรญัตติเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการ ภายในเวลาที่สภากำหนด

การปรญัตติ โดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา<sup>122</sup>

เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้เสนอร่างรัฐธรรมนูญ โดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมทั้งรายงานต่อประธานสภา รายงานนั้นอย่างน้อยต้องระบุว่าได้มีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง และถ้ามีการปรญัตติ มติของคณะกรรมการเกี่ยวกับกันปรญัตตินั้นเป็นประการใด หรือมีการสงวนกันปรญัตติของผู้ปรญัตติ หรือมีการสงวนความเห็นของกรรมการ ก็ให้ระบุไว้ในรายงานด้วย<sup>123</sup>

เมื่อประธานสภาได้รับร่างรัฐธรรมนูญและรายงานของคณะกรรมการแล้ว ให้ประธานสภาจัดเข้าระเบียบวาระประชุมเป็นเรื่องด่วน<sup>124</sup>

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ให้สภาพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่างรัฐธรรมนูญ คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และให้อภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ผู้ปรญัตติสงวนกันปรญัตติ หรือที่กรรมการสงวนความเห็นไว้ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมจะได้ลงมติเป็นอย่างอื่น<sup>125</sup>

121 เรื่องเดียวกัน, ข้อ 104 วรรคสองและวรรคสาม.

122 เรื่องเดียวกัน, ข้อ 105.

123 เรื่องเดียวกัน, ข้อ 106.

124 เรื่องเดียวกัน, ข้อ 107 วรรคแรก.

125 เรื่องเดียวกัน, ข้อ 107 วรรคสอง.

เมื่อได้พิจารณาจนจบร่างแล้ว ให้รอเวลาไว้อย่างน้อย 3 วัน แล้วให้สภาพิจารณา  
ร่างรัฐธรรมนูญทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง และในการพิจารณาครั้งนี้ คณะกรรมการหรือ  
สมาชิกอาจเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมด้วยก็ได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อความใดมิได้ นอกจาก  
เนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมจะได้ลงมติเป็นอย่างอื่น<sup>126</sup>

เมื่อสภาได้พิจารณาเสร็จแล้ว ให้รอเวลาไว้จนกว่าการพิจารณาในวาระที่สองได้  
ล่วงพ้นไปแล้ว 15 วัน ต่อจากนั้น ให้สภาพิจารณาต่อไปเป็นวาระที่สาม<sup>127</sup>

2.3) การพิจารณาในวาระที่สาม : เป็นการลงมติว่าจะให้ความเห็นชอบ  
ในการนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยให้  
ประกาศใช้หรือไม่

การพิจารณาในวาระนี้ ไม่มีการอภิปราย<sup>128</sup>

การประชุมในวาระที่สาม ต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวน  
สมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ในวันประชุม

การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และต้องมีคะแนนเสียงเห็น  
ชอบด้วยในการที่จะให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด  
ที่มีอยู่ในวันลงคะแนน<sup>129</sup>

126 เรื่องเดียวกัน, ข้อ 108.

127 เรื่องเดียวกัน, ข้อ 109 วรรคแรก.

128 เรื่องเดียวกัน, ข้อ 109 วรรคสองและวรรคสาม.

129 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534, มาตรา 11 วรรค  
สองและวรรคสาม.

### 3) การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติให้ความเห็นชอบในวาระที่สามแล้ว ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาตินำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ<sup>130</sup>

### 4) การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญใหม่

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สาม ถ้าได้คะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญน้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ในวันลงคะแนน ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ และพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้นตามบทบัญญัติแห่งธรรมนูญการปกครอง แต่ถ้ายกร่างและพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะมีผลให้ไม่อาจจัดทำให้มีการเลือกตั้งได้ภายในพุทธศักราช 2534 ให้ขยายกำหนดเวลาการจัดให้มีการเลือกตั้งออกไป 120 วัน นับแต่วันสิ้นพุทธศักราช 2534<sup>131</sup>

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่ ถ้าได้คะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณา น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ในวันลงคะแนนในวาระที่หนึ่ง หรือได้คะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญน้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ในวันลงคะแนนในวาระที่สาม ให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้งหมดพ้นจากตำแหน่งในวันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงคะแนนเสียงไม่เห็นชอบ และให้

<sup>130</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 11 วรรคสี่และวรรคห้า.

<sup>131</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 12.

สภาการศึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติประชุมร่วมกับคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญร่างขึ้น หรือร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่ หรือรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทยที่ได้เคยประกาศใช้บังคับมาแล้วฉบับใดฉบับหนึ่งมาปรับปรุงให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงคะแนนเสียงไม่เห็นชอบ และนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ

ในการประชุมร่วมกัน ให้ประธานสภาการศึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติทำหน้าที่ ประธานในที่ประชุม<sup>132</sup>

ในการปรับปรุงรัฐธรรมนูญ ให้คำนึงถึงการเลือกตั้งซึ่งจะต้องจัดให้มีขึ้นโดยเร็วเท่าที่ กระทำได้

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราช- โองการ<sup>133</sup>

กล่าวโดยสรุป. ขั้นตอนในการจัดทำรัฐธรรมนูญตามธรรมนูญการปกครอง ฉบับปี พุทธศักราช 2534 และข้อบังคับการประชุม ฉบับปี พ.ศ. 2534 เป็นไปตามแผนภูมิที่ 8

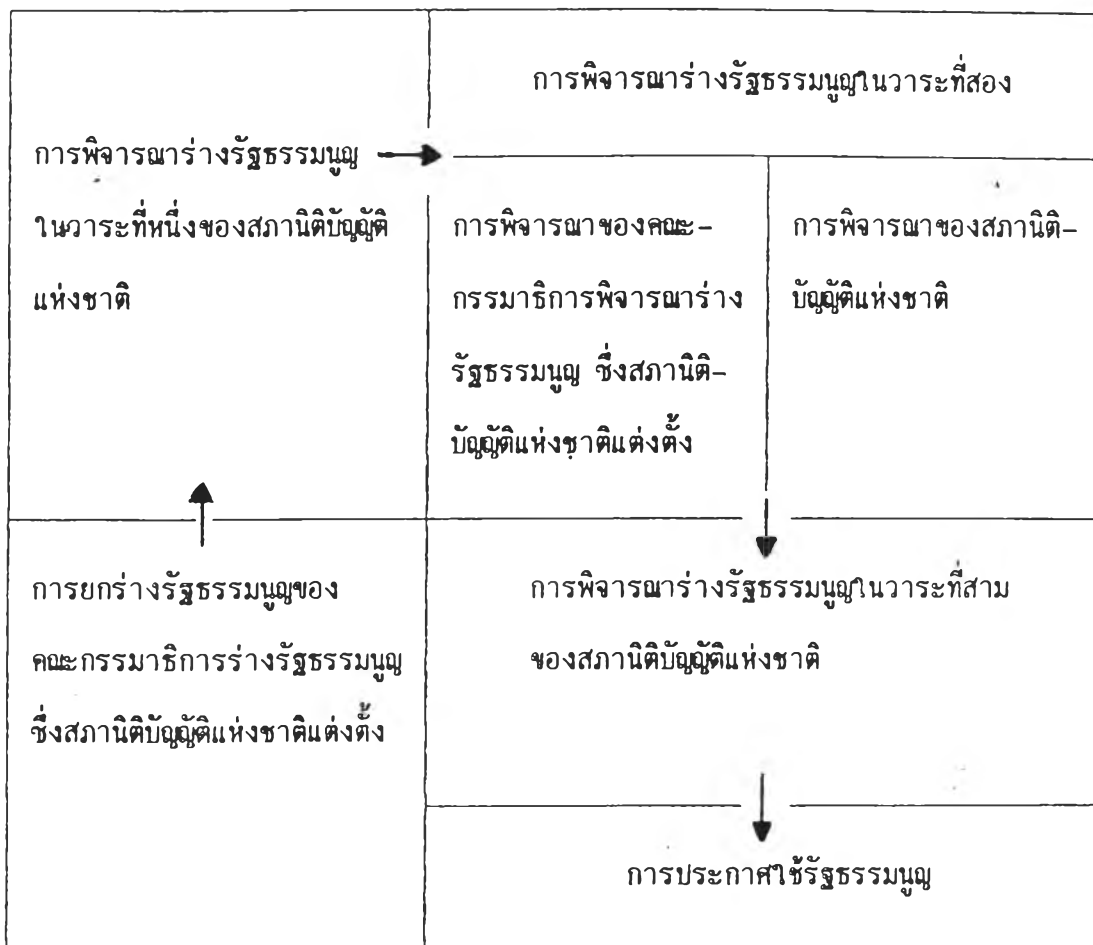
132 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 13 วรรคแรกและวรรคสอง.

133 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 13 วรรคสามและวรรคสี่.



แผนภูมิที่ 8 ขั้นตอนในการจัดทำรัฐธรรมนูญตามธรรมเนียมการปกครอง

ฉบับปีพุทธศักราช 2534

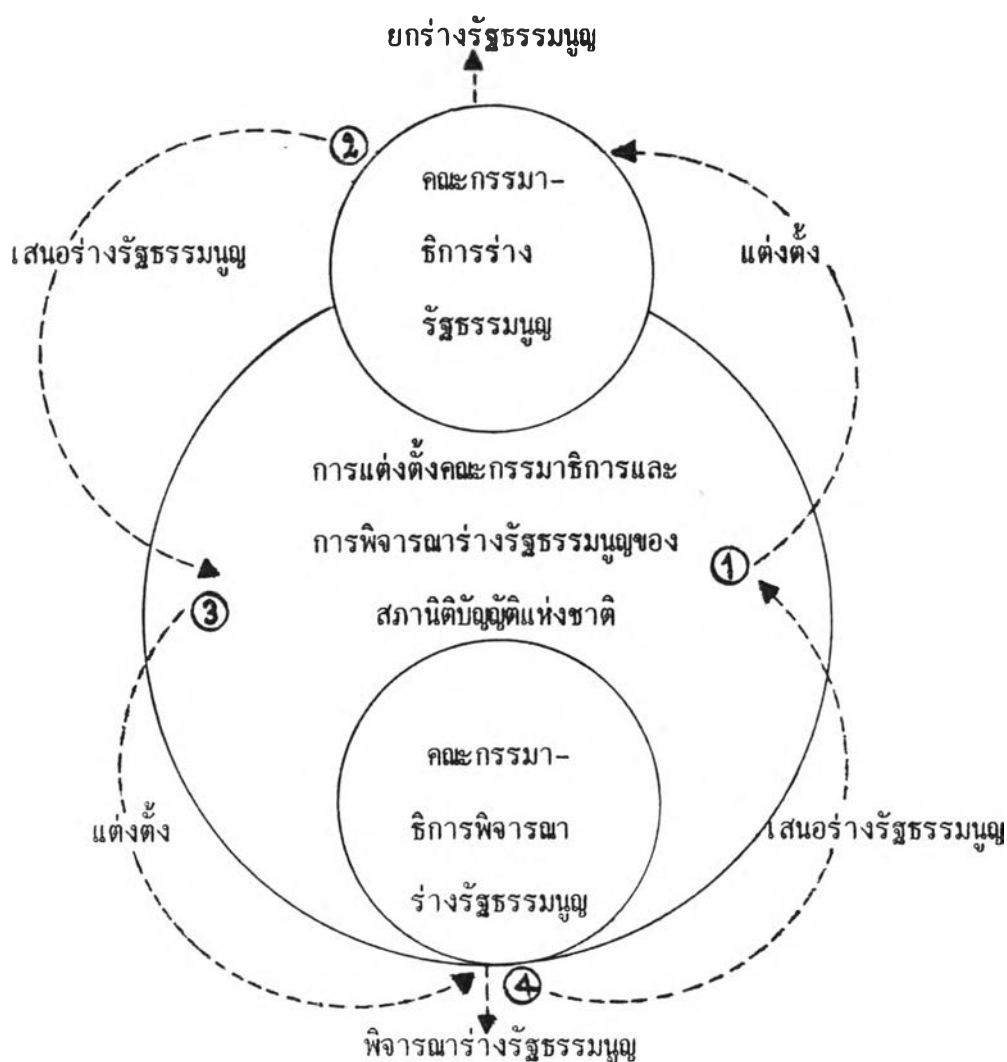


จากการที่ธรรมเนียมการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2534 กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญ โดยให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (เพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ) และแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ (เพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ) ก่อนที่จะนาร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป (ตามขั้นตอนที่ได้กล่าวมาแล้ว) เหมือนกับขั้นตอนตามธรรมเนียมการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2520 นั้น ทำให้เห็นว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยตรงของสภาธิปไตยความสงบเรียบร้อย มีบทบาทและอำนาจหน้าที่อันสำคัญในการจัดทำรัฐธรรมนูญทุกขั้นตอน โดยสามารถกำหนดแนวทางให้รัฐธรรมนูญ

ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ดำเนินไปบนแนวทางใดก็ได้ตามความต้องการของชนชั้นนำทางการเมืองที่มีอำนาจทางการเมืองอยู่ในขณะนั้นเช่นเดียวกัน

การจัดการรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ตามขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2534 (และข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2534) ดังกล่าว จึงอาจแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้ดังแผนภูมิที่ 9

แผนภูมิที่ 9 ความสัมพันธ์ระหว่างสภานิติบัญญัติแห่งชาติกับคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ



จากแผนภูมิดังกล่าว จึงอาจจะสรุปให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กับคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ว่าเป็นไปตาม ขั้นตอนดังนี้

- 1) สภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
- 2) คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญยกร่างรัฐธรรมนูญ
- 3) คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
- 4) สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
- 5) สภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ
- 6) คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญ
- 7) คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสนอร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติม ต่อ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
- 8) สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ

เปรียบเทียบการก่อตัวของร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 กับปีพุทธศักราช 2534

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ในขั้นตอนของการก่อตัวของร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 และปีพุทธศักราช 2534 มีปัจจัยที่สำคัญร่วมกันอยู่ 3 ประการที่ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับนี้ก่อตัวขึ้นมา กล่าวคือ มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเดิม (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521) มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว (ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534) และมีการกำหนดขั้นตอนในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534) ขึ้นมาบังคับใช้แทน ดังนั้น เมื่อปัจจัยที่สำคัญซึ่งมีร่วมกันอยู่ทั้ง 3 ประการ มาทำการศึกษาเปรียบเทียบ ก็จะพบว่ามีลักษณะทั้งที่เหมือนกันและแตกต่างกันดังต่อไปนี้

## 1. เปรียบเทียบสภาพการณ์ทางการเมืองและเหตุปัจจัยที่ไร้อ้าง เพื่อยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเดิม

จากการศึกษาถึงสภาพการณ์ทางการเมืองและเหตุปัจจัยที่ไร้อ้าง เพื่อยกเลิกรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2519 และปีพุทธศักราช 2521 อาจที่จะกล่าวได้ว่ามีเหตุการณ์ทางการเมืองที่สำคัญเกิดขึ้นหลายประการ จนทำให้กลุ่มทหารที่ยึดอำนาจการปกครองทั้ง 2 กลุ่ม คือคณะปฏิวัติและคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ไร้เหตุการณ์ทางการเมืองดังกล่าวเป็นข้ออ้างในการยึดอำนาจการปกครอง เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับการยึดอำนาจการปกครองของกลุ่มของตน อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์ทางการเมืองที่ไร้เป็นข้ออ้างดังกล่าวมีลักษณะทั้งที่เหมือนกันและแตกต่างกันตามสภาพการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา

สภาพการณ์ทางการเมืองและเหตุปัจจัยที่ไร้อ้างเพื่อยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเดิมทั้ง 2 ฉบับ ที่มีลักษณะเหมือนกัน (จะแตกต่างกันก็แต่เฉพาะในลักษณะปลีกย่อยบางประการ) คือ

1) อำนาจทางการเมืองตกอยู่ภายใต้การขึ้นนำของรัฐบาลพลเรือน และมีปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นภายในรัฐบาลพลเรือนอย่างมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของกลุ่มทหาร กล่าวคือ ในช่วงระยะเวลาที่คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้มอบหมายให้รัฐบาลพลเรือนภายใต้การนำของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร บริหารราชการแผ่นดิน (ระหว่างวันที่ 8 ตุลาคม 2519 ถึงวันที่ 19 ตุลาคม 2520) มีปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นมาอย่างมากหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ ปัญหาทางด้านสังคม และปัญหาทางการเมือง โดยปัญหาดังกล่าวได้ทำให้เกิดความแตกแยกและความขัดแย้งกันขึ้นอย่างรุนแรงในระหว่างประชาชนด้วยกันเอง ระหว่างประชาชนกับรัฐบาล ระหว่างกลุ่มทหารด้วยกันเอง และระหว่างกลุ่มทหารกับรัฐบาล แต่ปัญหาที่สำคัญที่นำไปสู่การยึดอำนาจการปกครองก็คือ การที่กลุ่มทหารได้เสนอให้รัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ดำเนินการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีในกระทรวง 9 กระทรวง และปรับปรุงนโยบายของรัฐบาลให้เหมาะสมด้วย แต่รัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ไม่ได้ปฏิบัติตามแต่อย่างใด ในขณะที่คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งเป็นผู้มอบหมายให้รัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร บริหารราชการแผ่นดิน ไม่มีอำนาจ

ที่จะทำให้รัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร พ้นจากตำแหน่งได้ คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน จึงต้องแก้ไขปัญหาด้วยการทำทารุณการปกครองอีกครั้งหนึ่งเพื่อแก้ไขความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการทำทารุณการปกครองในครั้งแรก ส่วนในช่วงระยะเวลาที่รัฐบาลพลเรือน ภายใต้การนำของพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ บริหารราชการแผ่นดิน (ระหว่างวันที่ 4 สิงหาคม 2531 ถึงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534) ก็มีปัญหาด่าง ๆ เกิดขึ้นมากมายหลายประการ เช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ ปัญหาทางด้านสังคม และปัญหาทางการเมือง แต่ปัญหาที่สำคัญที่นำไปสู่การยึดอำนาจการปกครองก็คือปัญหาความขัดแย้งระหว่าง กลุ่มทหารกับรัฐบาล ซึ่งมีอยู่อย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่สาเหตุเล็ก ๆ น้อย ๆ ระหว่างบุคคลเพียง 2 คน จนลุกลามใหญ่โตกลายเป็นความขัดแย้งระหว่างสถาบัน 2 สถาบัน คือสถาบันทหารกับ สถาบันรัฐบาล จนกระทั่งทำให้พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ต้องปรับปรุรงคณะรัฐมนตรี และ ต่อมาได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แม้ว่าภายหลังจากนั้นเพียงวันเดียว พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ จะได้กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งก็ตาม แต่ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มทหาร กับรัฐบาลก็ยังไม่มีความสามารถที่จะทำให้อุบัติลงไปได้ จนกระทั่งเมื่อ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ได้แต่งตั้งให้พล.อ.อาทิตย์ กำลังเอก ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2534 ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มทหารกับรัฐบาลก็ถึงขั้นแตกหักจนต้อง ยึดอำนาจการปกครอง เนื่องจากพล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ มีความหวาดกลัวต่อการที่จะต้อง ถูกปลดออกจากตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุด

2) รัฐธรรมนูญฉบับเดิมนำเปิดโอกาสให้กลุ่มทหารสามารถที่จะเข้ามามีส่วนร่วม ใน คณะรัฐมนตรี กล่าวคือ บทบัญญัติมาตรา 16 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2519 กำหนดว่า นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นข้าราชการประจำ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำมิได้ ส่วนบทบัญญัติมาตรา 148 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 กำหนดว่ารัฐมนตรีจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ นอกจากข้าราชการการเมืองมิได้ การที่รัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวกำหนดไว้เช่นนี้ จึงทำให้อ

กลุ่มทหารซึ่งเป็นข้าราชการประจำ ไม่มีโอกาสที่จะได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินและปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มของตนได้โดยตรง

3) กลุ่มทหารที่ทำการยึดอำนาจการปกครอง ใช้ปัญหาและเหตุการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นในขณะนั้นเป็นข้ออ้างในการยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลพลเรือน เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับการกระทำของกลุ่มของตน กล่าวคือ กลุ่มทหารซึ่งเรียกตัวเองว่า "คณะปฏิวัติ" ทำการยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร โดยอ้างเหตุผลในการยึดอำนาจการปกครองว่า

(1) การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ทำให้ความสามัคคีในหมู่ข้าราชการและประชาชนมีแต่การแตกแยก ข้าราชการมีความหวุ่นหววนในการปฏิบัติราชการ การเศรษฐกิจและการลงทุนของชาวต่างประเทศลดลงและไม่แน่นอน หากปล่อยให้เป็นอย่างนี้ต่อไปจะยากแก่การแก้ไข

(2) การกำหนดระยะเวลาในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย โดยแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน ๆ ละ 4 ปีนั้น เป็นระยะเวลาที่นานเกินความจำเป็น และไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน จึงสมควรที่จะปรับปรุงระยะเวลาในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยเสียใหม่ โดยกำหนดเป้าหมายให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในปีพุทธศักราช 2521

(3) การจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปตามวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2519 ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ และอาจจะก่อให้เกิดความแตกแยกในสถาบันต่าง ๆ ได้มากยิ่งขึ้น จึงสมควรที่จะมีการแก้ไข

ส่วนกลุ่มทหารซึ่งเรียกตัวเองว่า "คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ" ทำการยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลของพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ โดยอ้างเหตุผลในการยึดอำนาจการปกครองว่า

(1) รัฐบาลมีพฤติการณ์การฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยได้ฉวยโอกาสอาศัยอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ทางการเมืองแสวงหาประโยชน์ให้กับตนเองและพรรคพวก อย่างที่ไม่เคยเป็นมา

ก่อน จนกลายเป็นเรื่องปกติธรรมดาของรัฐมนตรีเกือบทุกคนที่จะต้องแสวงหาเงิน เพื่อสร้างฐานะ ความร่ำรวยเป็นฐานอำนาจทางการเมืองของตนเองและพรรคพวกต่อไป

(2) ข้าราชการการเมืองใช้อำนาจกดขี่ข่มเหงข้าราชการประจำ ที่มีความซื่อสัตย์ สุจริตและไม่ยอมตกเป็นเครื่องมือของนักการเมืองที่ฉวยโอกาสสร้างบารมีทางการเมือง หาสมัคร พรรคพวกเพื่อเป็นฐานคะแนนเสียง และแสวงหาประโยชน์ให้ตนเองและพรรคพวกในส่วนราชการ ที่ตนเข้าไปมีบทบาทและอำนาจสูงสุดอยู่

(3) รัฐบาลนำประเทศไปสู่การปกครองในรูปแบบเผด็จการทางรัฐสภา โดยได้ ร่วมมือกับพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลและคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ใช้อุบายอันแยบยลสร้างภาพ หลวงตาประชาชนว่าเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย แล้วพลิกแพลงหาประโยชน์เป็นของ ตนเอง

(4) รัฐบาลทำลายสถาบันทางทหารอย่างต่อเนื่อง โดยได้ใช้ความพยายามนานับการ เพื่อบีบบังคับ และทำลายเอกภาพ ความรัก และความสามัคคีภายในกองทัพตลอดมา จนฝ่าย ทหารไม่สามารถที่จะอดกลั้นอีกต่อไปได้

(5) รัฐบาลบิดเบือนคดีล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์ และพยายามที่จะโยนความ ผิดไปให้ผู้อื่น จนสร้างความโกรธแค้นให้แก่ประชาชนผู้จงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ เป็น อย่างยิ่ง

ส่วนสภาพการณ์ทางการเมืองและ เหตุปัจจัยที่ใช้อ้างเพื่อยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ทั้ง 2 ฉบับ ที่มีลักษณะแตกต่างกัน คือ

1) สภาพภูมิรูปการปกครองแผ่นดินซึ่ง เป็นสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พุทธศักราช 2519 ไม่มีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีแต่อย่าง ใด ไม่ว่าจะเป็นการตั้งกระทู้ถาม หรือการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีก็ตาม จึงเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันมากกว่าคณะรัฐมนตรีสามารถที่จะอยู่ในตำแหน่งได้ ตลอดไปเป็นเวลาถึง 12 ปี ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2519 โดยสถาบัน ทางการเมืองอื่น ๆ ไม่สามารถที่จะทำให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามวิถีทางรัฐธรรมนูญได้

แม้แต่คณะกรรมการปกครองแผ่นดิน (ซึ่งแปรสภาพเป็นสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี) ซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ก็ไม่สามารถที่จะทบทวนนายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้เช่นเดียวกัน บัญญัติดังกล่าวนี้ จึงกลายเป็นเหตุบังเอิญสำคัญที่ทำให้รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2519 (ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร) มีอายุสั้นที่สุด คือใช้บังคับได้ยังไม่ถึง 1 ปี ก็ถูกคณะกรรมการปกครองแผ่นดินภายใต้ชื่อใหม่ว่า "คณะปฏิวัติ" ยกเลิกในวันที่ 20 ตุลาคม 2520 ทั้ง ๆ ที่คณะกรรมการปกครองแผ่นดินเองเป็นผู้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ และตั้งใจว่าจะใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นแนวทางในการปฏิรูปการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ทั้งนี้เนื่องจากเป็นเพียงวิถีทางเดียวที่คณะกรรมการปกครองแผ่นดินสามารถที่จะทบทวนรัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร พ้นจากตำแหน่งไปได้<sup>134</sup> ส่วนรัฐสภาซึ่งเป็นสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 มีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีได้ ทั้งในการตั้งกระทู้ถาม และการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี (เฉพาะสภาผู้แทนราษฎร)

2) คณะปฏิวัติ กล่าวอ้างถึงความบกพร่องของรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2519 โดยกล่าวอ้างว่าการกำหนดระยะเวลาในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2519 โดยแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน ๆ ละ 4 ปีนั้น เป็นระยะเวลาที่นานเกินความจำเป็นและไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน จึงสมควรที่จะปรับปรุงระยะเวลาในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยเสียใหม่ โดยกำหนดเป้าหมายให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในปีพุทธศักราช 2521 และการจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปตามวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2519 ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ และอาจจะก่อให้เกิดความแตกแยกในสถาบันต่าง ๆ ได้มากยิ่งขึ้น

<sup>134</sup> ความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้เิน กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย (กรุงเทพมหานคร : ดวงศิการ์พิมพ์, 2524), หน้า 54.



จึงสมควรที่จะมีการแก้ไข ส่วนคณะกรรมการความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ไม่ได้กล่าวอ้างถึงความบกพร่องของรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 โดยตรงแต่อย่างใด

## 2. เปรียบเทียบหลักการสำคัญและโครงสร้างอำนาจทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราว

จากการศึกษาถึงหลักการสำคัญและโครงสร้างอำนาจทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ การปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2520 และปีพุทธศักราช 2534 ซึ่งคณะปฏิวัติและคณะกรรมการความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้มอบหมายให้กลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่งเป็นผู้ร่างขึ้น เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการปกครองประเทศไปพลางก่อนในช่วงระยะเวลาที่กำลังดำเนินการจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 และฉบับปีพุทธศักราช 2534 พบว่าหลักการสำคัญและโครงสร้างอำนาจทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญการปกครองทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว มีลักษณะเหมือนกันจะแตกต่างกันก็แต่เฉพาะในลักษณะปลีกย่อยบางประการเท่านั้น กล่าวคือ

1) รัฐธรรมนูญการปกครองทั้ง 2 ฉบับ มีระยะเวลาในการใช้บังคับเป็นการชั่วคราวอย่างแท้จริง กล่าวคือบทบัญญัติมาตรา 11 ของรัฐธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2520 กำหนดว่า "...ถ้าการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะมีผลให้ไม่อาจจัดให้มีการเลือกตั้งภายในปีพุทธศักราช 2521 ให้ขยายกำหนดเวลาการจัดให้มีการเลือกตั้งออกไปหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีพุทธศักราช 2521" ซึ่งหมายความว่ารัฐธรรมนูญการปกครองฉบับนี้จะใช้บังคับได้ไม่เกินสิ้นเดือนเมษายน พ.ศ.2522 ส่วนบทบัญญัติมาตรา 12 ของรัฐธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2534 กำหนดว่า "...ถ้าการร่างและพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะมีผลให้ไม่อาจจัดให้มีการเลือกตั้งได้ภายในพุทธศักราช 2534 ให้ขยายกำหนดเวลาการจัดให้มีการเลือกตั้งออกไปหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีพุทธศักราช 2534" ซึ่งหมายความว่ารัฐธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ จะใช้บังคับได้ไม่เกินสิ้นเดือนเมษายน พ.ศ.2535 การที่คณะปฏิวัติและคณะกรรมการความสงบเรียบร้อยแห่งชาติกำหนดระยะเวลาในการจัดให้มีการเลือกตั้ง และการสิ้นสุดการใช้รัฐธรรมนูญการปกครองทั้ง 2 ฉบับไว้ในลักษณะเช่นนี้ จึงถือเป็นการให้คำมั่นสัญญา

ประชาชนว่า คณะปฏิวัติและคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจะไม่ยึดอำนาจการปกครองประเทศไว้นานเกินความจำเป็น ทั้งนี้เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นว่าไม่มีความต้องการที่จะมีอำนาจทางการเมืองแต่อย่างใด นอกจากนี้ ยังเป็นการป้องกันมิให้ประชาชนทั่วไปต่อต้านการยึดอำนาจการปกครองของกลุ่มของตนเอง อย่างไรก็ตาม มีนิสิตนักศึกษาและนักวิชาการจำนวนหนึ่งที่ไม่พอใจในคำมั่นสัญญาดังกล่าวของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ จึงได้ทำการเรียกร้องให้คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติคืนอำนาจให้กับประชาชนโดยเร็วที่สุด

2) ธรรมนูญการปกครองทั้ง 2 ฉบับ กำหนดให้มีโครงสร้างอำนาจทางการเมืองซึ่งร่วมกันบริหารราชการแผ่นดินจำนวน 3 องค์กรหลัก กล่าวคือ ธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2520 กำหนดให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สภานโยบายแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรี ส่วนธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2534 กำหนดให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรี

3) ธรรมนูญการปกครองทั้ง 2 ฉบับ กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งมีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งทั้งหมด กล่าวคือ ธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2520 กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 300 คน แต่ไม่เกิน 400 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทยโดยกาเนิด ตามที่ประธานสภานโยบายแห่งชาตินำความกราบบังคมทูลโดยประธานสภานโยบายแห่งชาติเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ส่วนธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2534 กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 200 คน แต่ไม่เกิน 300 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทยโดยกาเนิด ตามที่ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาตินำความกราบบังคมทูล โดยประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ การที่ธรรมนูญการปกครองทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว กำหนดให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติและประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงเท่ากับเป็นการกำหนดให้ตัวแทนของคณะปฏิวัติและคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ

ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่ทำการปิดอำนาจการปกครอง เป็นผู้คัดเลือกและแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งมีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2521 และปีพุทธศักราช 2534 ดังนั้น ด้วยเงื่อนไขของบทบัญญัติมาตราดังกล่าว จึงทำให้คณะปฏิวัติและคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติสามารถที่จะกำหนดแนวทางของร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้ เนื่องจากการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้ง 2 ครั้ง คณะปฏิวัติและคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้แต่งตั้งกลุ่มทหารเข้าไปเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นจำนวนมาก

4) ธรรมนูญการปกครองทั้ง 2 ฉบับ กำหนดให้กลุ่มทหารที่ทำการปิดอำนาจการปกครองมีสถานะภาพเป็นองค์กรหลักองค์กรหนึ่งในการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ บทบัญญัติมาตรา 17 ของธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2520 กำหนดให้คณะปฏิวัติมีสถานะภาพและทำหน้าที่ตามบทบัญญัติของธรรมนูญการปกครองในฐานะเป็น "สภานโยบายแห่งชาติ" (มีหัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นประธานสภานโยบายแห่งชาติ) มีฐานะและบทบาทเหนือกว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรทางรัฐธรรมนูญที่สำคัญ กล่าวคือ นอกจากสภานโยบายแห่งชาติจะมีอำนาจหน้าที่กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐ และให้ความคิดเห็นแก่คณะรัฐมนตรีเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐ รวมทั้งให้ความเห็นชอบในการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติมาตรา 27 แล้ว (ประธาน)สภานโยบายแห่งชาติ ยังมีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ อีก เช่น มีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีหรือให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง เป็นต้น ส่วนบทบัญญัติมาตรา 18 ของธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2534 กำหนดให้คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ มีสถานะภาพและหน้าที่ตามบทบัญญัติของธรรมนูญการปกครองในฐานะเป็น "สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ" (มีหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ) มีฐานะและบทบาทเหนือกว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรทางรัฐธรรมนูญที่สำคัญ กล่าวคือ นอกจากสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจะมีอำนาจหน้าที่ร่วมกับคณะรัฐมนตรี ในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีจะแถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และเสนอแนะหรือให้ความคิดในเรื่องใด ๆ

ที่เห็นว่าจะ เป็นประโยชน์แก่คณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งร่วมกับนายกรัฐมนตรี (ที่ประชุมร่วมระหว่างสภาการศึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติกับนายกรัฐมนตรี) ให้ความเห็นชอบในการใช้อำนาจของประธานสภาการศึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือนายกรัฐมนตรี หรือประธานสภาการศึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติและนายกรัฐมนตรี ตามบทบัญญัติ มาตรา 27 แล้ว (ประธาน)สภาการศึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ยังมีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ อีก เช่น มีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีหรือให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง เป็นต้น การที่รัฐธรรมนูญการปกครอง ทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว กำหนดฐานะและบทบาทของสภานโยบายแห่งชาติและสภาการศึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติไว้เหนือกว่าคณะรัฐมนตรี จึงแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญการปกครองทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว ต้องการที่จะแยกสภานโยบายแห่งชาติและสภาการศึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติกับคณะรัฐมนตรีออกจากกัน ทั้งนี้คงจะเพื่อให้สภานโยบายแห่งชาติและสภาการศึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติสามารถที่จะควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ ดังนั้น หากคณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และเป็นทวิภาคย์วิจารณ์ของประชาชน (ประธาน)สภานโยบายแห่งชาติและ(ประธาน)สภาการศึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ก็สามารถที่จะให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้

อย่างไรก็ตาม ถ้าหากจะพิจารณาในแง่ของการแบ่งแยกออกเป็นฝ่ายอย่างชัดเจน ในขณะปฏิบัติ คือฝ่ายของพล.ร.อ.สังัด ชลออยู่ (ซึ่งมีฐานะเป็นประธานสภานโยบายแห่งชาติ) กับฝ่ายของพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (ซึ่งมีฐานะเป็นนายกรัฐมนตรี) แล้ว ก็อาจจะกล่าวได้ว่า แม้ว่าสภานโยบายแห่งชาติจะมีอำนาจในทางนิตินัยเป็นอย่างมาก แต่เมื่อมองในทางพฤตินัยแล้ว สภานโยบายแห่งชาติกลับมีอำนาจไม่มากนัก เนื่องจากสภานโยบายแห่งชาติมิได้เป็นผู้ใช้อำนาจโดยตรง และที่สำคัญก็คือ สภานโยบายแห่งชาติสามารถที่จะดำรงสถานภาพอยู่ได้เฉพาะภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวเท่านั้น ดังนั้น ถ้าหากสภานโยบายแห่งชาติไม่สามารถที่จะจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้มีอำนาจอยู่ต่อไปได้ หรือไม่สามารถที่จะแปรสภาพไปเป็นรัฐบาลภายหลัง จากที่รัฐธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2520 สิ้นสุดการบังคับใช้ได้ สภานโยบายแห่งชาติ

ก็จะสิ้นสุดอำนาจลงพร้อมกันไปด้วย ในขณะที่เดียวกัน ฝ่ายคณะรัฐมนตรีก็สามารถที่จะดำรง  
 สถานภาพอยู่ได้ เฉพาะภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวเท่านั้น เช่นเดียวกัน ดังนั้น ถ้าหาก  
 คณะรัฐมนตรีไม่สามารถที่จะจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้มีอำนาจอยู่ต่อไปได้ หรือไม่สามารถ  
 ที่จะแปรสภาพไปเป็นรัฐบาลภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2520 สิ้นสุด  
 การบังคับใช้ได้ คณะรัฐมนตรีก็จะสิ้นสุดอำนาจลงพร้อมกันไปด้วย เช่นเดียวกัน เมื่อทางเลือก  
 ปรากฏออกมาในลักษณะเช่นนี้ ฝ่ายของพล.ร.อ.สังัด ชลออยู่ กับฝ่ายของพล.อ.เกรียงศักดิ์  
 ชมะนันทน์ จึงย่อมจะต้องขัดแย้งกันโดยปริยาย แต่ถ้าหากพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ  
 การปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2520 แล้ว จะเห็นว่าสถานนโยบายแห่งชาติมีข้อได้เปรียบ  
 อยู่ตรงที่เป็นผู้ควบคุมสถานการณ์บัญญัติแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการจัดทำรัฐธรรมนูญแต่เพียง  
 ฝ่ายเดียว อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่าสถานนโยบายแห่งชาติจะสามารถควบคุมบทบาทและ  
 พฤติกรรมของสมาชิกสภาิติบัญญัติแห่งชาติได้ทั้งหมด ส่วนฝ่ายคณะรัฐมนตรีมิได้เป็นฝ่ายที่หมด  
 หนทางต่อสู้แต่อย่างใด เนื่องจากคณะรัฐมนตรีชุดใหม่จะต้องขึ้นอยู่กับผลการเลือกตั้งครั้งต่อไป  
 ส่วนหนึ่งด้วยเหมือนกัน โดยเฉพาะตำแหน่งนายกรัฐมนตรีซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบของ  
 รัฐสภา ดังนั้น วิธีการในการได้มาซึ่งฐานอำนาจในรัฐสภา จึงมีความสำคัญอยู่ไม่น้อยในการ  
 กำหนดตัวบุคคลที่จะมาเป็นนายกรัฐมนตรี ด้วยเหตุนี้ ถึงแม้ว่าพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จะ  
 ไม่มีสถานการณ์บัญญัติแห่งชาติเป็นเครื่องมือในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ให้เอื้ออำนวยประโยชน์  
 ต่อฝ่ายตนได้เท่ากับ พล.ร.อ.สังัด ชลออยู่ ก็ตาม แต่พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ก็ยัง  
 สามารถที่จะแสวงหาฐานอำนาจจากกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ได้ในภายหลัง นอกจากนี้ เมื่อ  
 พิจารณาดูในทางพฤตินัยแล้ว จะเห็นว่าอำนาจต่อรองทางการเมืองระหว่างพล.ร.อ.สังัด  
 ชลออยู่ กับพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ มีความแตกต่างกันอยู่อย่างชัดเจน กล่าวคือ  
 พล.ร.อ.สังัด ชลออยู่ เป็นนายทหารเรือนอกประจำการที่ไม่มีฐานอำนาจในระดับคุมกำลัง  
 แต่อย่างใด ในขณะที่พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ซึ่งนอกจากจะดำรงตำแหน่งทางทหารสูงสุด  
 แล้ว ยังได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากคณะทหารหนุ่ม ที่อยู่ในระดับคุมกำลังของกองทัพอีกด้วย  
 สำหรับคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาตินั้น ดูเหมือนจะไม่มีปัญหาในเรื่อง  
 ดังกล่าว เนื่องจากไม่ได้มีการแบ่งแยกออกเป็นฝักฝ่ายในคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ

แต่อย่างใด ประกอบกับบุคคลในคณะกรรมการความสงบเรียบร้อยแห่งชาติก็ไม่ได้ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี อันจะเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ทำให้การจกจกความได้เปรียบในการมีอำนาจทาง การเมืองในระหว่างกันเองแต่อย่างใดด้วย สภาการศึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจึงมีอำนาจ ในการจัดรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อย่างเต็มที่ทั้งในทางนิติบัญญัติและพหุนิติบัญญัติ ในขณะที่นายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งได้รับเชิญให้มาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ไม่มีอำนาจหน้าที่และไม่มีฐานอำนาจ ในการจัดรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แต่อย่างใด

5) ธรรมนูญการปกครองทั้ง 2 ฉบับ ให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรีไว้เป็น อย่างมาก กล่าวคือ บทบัญญัติมาตรา 27 ของธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2520 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและของสภานโยบายแห่งชาติมีอำนาจ สั่งการหรือกระทำการใด ๆ ได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เมื่อนายกรัฐมนตรีเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อ ประโยชน์ในการป้องกัน ระวัง หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของ ราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็น การก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำอันเป็น การทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน ส่วนบทบัญญัติ มาตรา 27 ของธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2534 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีด้วย ความเห็นชอบของที่ประชุมร่วมระหว่างสภาการศึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติกับนายกรัฐมนตรี มี อำนาจสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เมื่อนายกรัฐมนตรีเห็นเป็นการ จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ระวัง หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ความสงบเรียบร้อย หรือความมั่นคงแห่งชาติ ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการ แผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของ ประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพ อนามัยของประชาชน อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติมาตราดังกล่าวได้กำหนดให้ประธานสภาการศึกษา ความสงบเรียบร้อยแห่งชาติมีอำนาจนี้ เช่นเดียวกับนายกรัฐมนตรีด้วย

6) ธรรมนูญการปกครองทั้ง 2 ฉบับ ไม่ได้ให้สิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีแก่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงทำให้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ไม่สามารถที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติที่อาจจะ เป็นประโยชน์ต่อประชาชน และไม่สามารถที่จะทำหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ไม่ว่า จะเป็นการตั้งกระทู้ถาม หรือการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะ

7) ธรรมนูญการปกครองทั้ง 2 ฉบับ ไม่ได้กำหนดหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชนไว้อย่างชัดเจน จะมีก็แต่เพียงรับรองว่าผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณา พิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น ทั้งนี้ คงจะเนื่องมาจากคณะปฏิวัติและคณะรักษา ความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเห็นว่าในช่วงระยะเวลาชั่วคราวนี้ ประชาชนไม่ควรที่จะมีสิทธิและ เสรีภาพนอกเหนือไปจากที่กฎหมายทั่วไปได้รับรองไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิทธิและเสรีภาพ ทางการเมือง ด้วยเหตุนี้ ในช่วงระยะเวลาที่ธรรมนูญการปกครองทั้ง 2 ฉบับนี้มีผลใช้บังคับอยู่ ประชาชนจึงไม่อาจที่จะใช้สิทธิและเสรีภาพทางการเมืองได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายทั่วไปออกมา รับรองเป็นเรื่อง ๆ ไปเท่านั้น

8) ธรรมนูญการปกครองทั้ง 2 ฉบับ เป็นเพียงเครื่องมือที่คณะปฏิวัติและคณะรักษา ความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจัดทำขึ้นมา เพื่อรองรับการได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ และเพื่อให้การใช้อำนาจในการปกครองประเทศของตนเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังจะเห็น ได้จากธรรมนูญการปกครองทั้ง 2 ฉบับ ไม่มีบทบัญญัติห้ามมิให้ข้าราชการประจำเข้ามาดำรง ตำแหน่งในสภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือในคณะรัฐมนตรีได้ในขณะเดียวกัน เมื่อไม่มีบทบัญญัติห้ามไว้ อย่างชัดเจน ทำให้ทหารประจำการและข้าราชการประจำสามารถที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งใน สภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือในคณะรัฐมนตรีได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

### 3. เปรียบเทียบขั้นตอนในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

จากการศึกษาถึงขั้นตอนในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 และ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 พบว่า นอกจากธรรมนูญการปกครองทั้ง 2 ฉบับ จะได้กำหนดคาน้ำ สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญ โดยให้คำนึงถึงการเลือกตั้งทั่วไปซึ่งจะมีขึ้น ภายในระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้เหมือนกันแล้ว ธรรมนูญการปกครองทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว ยังได้ กำหนดขั้นตอนในการจัดทำรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับไว้เป็น 4 ขั้นตอนเหมือนกันอีกด้วย จะแตกต่างกันก็แต่เฉพาะในลักษณะปลีกย่อยบางประการเท่านั้น ทำให้เห็นว่าขั้นตอนในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว คำนึงไปตามลำดับและสอดคล้องกับเป้าหมายที่ได้กำหนดระยะเวลาในการ เลือกตั้งทั่วไปไว้ กล่าวคือ

1) ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ : ธรรมนูญการปกครองทั้ง 2 ฉบับ กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อ เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กล่าวคือ ธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2520 กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ มีจำนวนตามมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยคณะกรรมการจะประกอบด้วย บุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือไม่ ให้เป็นไปตามมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ส่วนธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2534 กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่งตั้ง คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีจำนวนไม่เกิน 20 คน ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอต่อ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยคณะกรรมการจะประกอบด้วยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติ แห่งชาติด้วยก็ได้

2) ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ : ธรรมนูญการปกครองทั้ง 2 ฉบับ กำหนดให้ พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเป็น 3 วาระ กล่าวคือ ธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2520 กำหนดว่า เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้รับร่างรัฐธรรมนูญจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็น 3 วาระ การพิจารณาในวาระที่หนึ่งและวาระที่สอง ให้เป็นไป ตามข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำหรับวาระที่สาม ให้กระทำได้เมื่อการ



พิจารณาวาระที่สองได้ล่วงพ้นไปแล้ว 15 วัน ส่วนธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ก็กำหนดว่า เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้รับร่างรัฐธรรมนูญจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ แล้ว ให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็น 3 วาระ การพิจารณาในวาระที่หนึ่งและวาระที่สอง ให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำหรับวาระที่สามให้กระทำได้เมื่อการพิจารณาวาระที่สองได้ล่วงพ้นไปแล้ว 15 วัน เช่นเดียวกัน

3) ในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ : ธรรมนูญการปกครองทั้ง 2 ฉบับ กำหนดให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาตินำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย กล่าวคือ ธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2520 กำหนดว่า เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติให้ความเห็นชอบในวาระที่สามแล้ว ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาตินำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ โดยในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ส่วนธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2534 กำหนดว่า เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติให้ความเห็นชอบในวาระที่สามแล้ว ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาตินำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ โดยในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

4) ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญใหม่ : ธรรมนูญการปกครองทั้ง 2 ฉบับ กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ ถ้าหากว่าการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สามไม่ได้คะแนนเสียงเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กล่าวคือ ธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2520 กำหนดว่าในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สาม ถ้าไม่ได้คะแนนเสียงเห็นชอบให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ตามบทบัญญัติแห่งธรรมนูญการปกครอง แต่ถ้าการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะมีผลให้ไม่อาจจัดทำมีการเลือกตั้งภายในปีพุทธศักราช 2521 ให้ขยายกำหนดเวลาการจัดทำให้มีการเลือกตั้งออกไป 120 วันนับแต่วันสิ้นปีพุทธศักราช 2521 ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่ ถ้าไม่ได้คะแนนเสียงเห็นชอบในวาระที่หนึ่ง

หรือวาระที่สาม ให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้งหมดพ้นจากตำแหน่งในวันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงคะแนนเสียงไม่เห็นชอบ และให้คณะรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของสภานโยบายแห่งชาตินำร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญร่างขึ้นหรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้เคยประกาศใช้บังคับมาแล้วฉบับใดฉบับหนึ่งมาปรับปรุงให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงคะแนนเสียงไม่เห็นชอบ โดยในการปรับปรุงรัฐธรรมนูญ ให้คณะรัฐมนตรีคำนึงถึงการเลือกตั้งซึ่งจะต้องจัดให้มีขึ้นโดยเร็วเท่าที่จะทำได้ สำหรับการประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่ปรับปรุงนี้ ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ส่วนธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2534 กำหนดว่าในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สาม ถ้าไม่ได้คะแนนเสียงเห็นชอบ ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ และพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้นตามบทบัญญัติแห่งธรรมนูญการปกครอง แต่ถ้าการร่างและพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะมีผลให้ไม่อาจจัดให้มีการเลือกตั้งได้ภายในปีพุทธศักราช 2534 ให้ขยายกำหนดเวลาการจัดให้มีการเลือกตั้งออกไป 120 วัน นับแต่วันสิ้นปีพุทธศักราช 2534 ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่ ถ้าไม่ได้คะแนนเสียงเห็นชอบในวาระที่หนึ่งหรือวาระที่สาม ให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้งหมดพ้นจากตำแหน่งในวันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงคะแนนเสียงไม่เห็นชอบ และให้สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติประชุมร่วมกับคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ หรือร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่ หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้เคยประกาศใช้บังคับมาแล้วฉบับใดฉบับหนึ่ง มาปรับปรุงให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงคะแนนเสียงไม่เห็นชอบ โดยให้ที่ประชุมคำนึงถึงการเลือกตั้งซึ่งจะต้องจัดให้มีขึ้นโดยเร็วเท่าที่จะทำได้ สำหรับการประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่ปรับปรุงนี้ ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

กล่าวโดยสรุป ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 และปีพุทธศักราช 2534 ก่อตัวขึ้นมาภายหลังจากที่มีปัญหาและเหตุการณ์ทางการเมืองเกิดขึ้นมาหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาและเหตุการณ์ทางการเมืองที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของกลุ่มทหาร และรัฐธรรมนูญฉบับเดิมไม่เปิดโอกาสให้กลุ่มทหารสามารถที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในคณะรัฐมนตรี ทำให้

กลุ่มทหารซึ่งเป็นกลุ่มชนชั้นหน้าที่เข้มแข็งทั้ง 2 กลุ่ม คือคณะปฏิวัติ (ภายใต้การนำของพล.ร.อ. สังัด ชลออยู่) และคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ภายใต้การนำของพล.อ.สุนทร คงสมพงษ์) ใช้อำนาจและเหตุการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นดังกล่าวเป็นข้ออ้างในการยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลพลเรือนของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร และรัฐบาลพลเรือนของพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับการกระทำของกลุ่มของตน แล้วยกเลิกรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พุทธศักราช 2519 และปีพุทธศักราช 2521 หลังจากนั้น คณะปฏิวัติและคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติก็ได้มอบหมายให้กลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่งเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว คือธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2520 และปีพุทธศักราช 2534 ขึ้นมาบังคับใช้ เพื่อให้เป็นเครื่องมือในการปกครองประเทศไปพลางก่อนในช่วงระยะเวลาที่กำลังดำเนินการจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พุทธศักราช 2521 และปีพุทธศักราช 2534 โดยธรรมนูญการปกครองทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้มีหลักการสำคัญและโครงสร้างอำนาจทางการเมืองที่ทาให้คณะปฏิวัติและคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ สามารถที่จะมีอำนาจทางการเมืองในขณะนั้นได้อย่างเต็มที่ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในทางนิติบัญญัติหรืออำนาจในทางบริหาร ในขณะที่ประชาชนทั่วไปซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง ไม่มีส่วนร่วมในอำนาจทางการเมืองดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้น หลักการสำคัญและโครงสร้างอำนาจทางการเมืองตามธรรมนูญการปกครองทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว จึงเอื้ออำนวยให้คณะปฏิวัติและคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ สามารถที่จะกำหนดแนวทางให้รัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ คือรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 และปีพุทธศักราช 2534 ดำเนินไปในแนวทางใดก็ได้ตามความต้องการของคณะปฏิวัติและคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ซึ่งเป็นกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองที่มีอำนาจทางการเมืองอยู่ในขณะนั้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในขั้นตอนการก่อตัวของร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว จะมีกลุ่มพลังทางการเมืองทั้งที่สนับสนุนและคัดค้านการยึดอำนาจการปกครองของกลุ่มทหารทั้ง 2 กลุ่ม แต่ก็อาจที่จะกล่าวได้ว่าการยึดอำนาจการปกครองของคณะปฏิวัติ(ภายใต้การนำของพล.ร.อ.สังัด ชลออยู่) ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มพลังทางการเมืองมากกว่าการคัดค้าน ในขณะที่การยึดอำนาจการปกครองของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ภายใต้การนำของพล.อ.สุนทร คงสมพงษ์) ได้รับการคัดค้านจากกลุ่มพลังทางการเมืองมากกว่าการสนับสนุน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ

การยึดอำนาจการปกครองของคณะปฏิวัติได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มพลังทางการเมืองมากกว่าการยึดอำนาจการปกครองของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เนื่องจากกลุ่มพลังทางการเมืองต่างมีความไม่พอใจในรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2519 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีขั้นตอนของการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยถึง 12 ปี และเปิดโอกาสให้คณะรัฐมนตรีสามารถที่จะอยู่ในตำแหน่งได้ตลอดไปเป็นเวลาถึง 12 ปี ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ ไม่สามารถที่จะทำให้คณะรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งตามวิถีทางรัฐธรรมนูญได้ นอกจากรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีจะลาออกเอง หรือสมัครใจที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้กำหนดอายุการดำรงตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีเสียใหม่ และในช่วงระยะเวลาที่คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้มอบหมายให้รัฐบาลพลเรือนภายใต้การนำของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร บริหารราชการแผ่นดิน มีปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมายหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ ปัญหาทางด้านสังคม และปัญหาทางการเมือง โดยปัญหาดังกล่าวได้ทำให้เกิดความแตกแยกและความขัดแย้งกันขึ้นอย่างรุนแรงในระหว่างประชาชนด้วยกันเอง ระหว่างประชาชนกับรัฐบาล ระหว่างกลุ่มทหารด้วยกันเอง และระหว่างกลุ่มทหารกับรัฐบาล ในทางกลับกัน การยึดอำนาจการปกครองของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้รับการคัดค้านจากกลุ่มพลังทางการเมืองมากกว่าการยึดอำนาจการปกครองของคณะปฏิวัติ เนื่องจากกลุ่มพลังทางการเมืองต่างมีความเห็นว่ารัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ผ่านการบังคับใช้มาเป็นระยะเวลาจนถึง 12 ปี และมีการแก้ไขเพิ่มเติมให้มีลักษณะประชาธิปไตยมากขึ้นกว่าเดิม (คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเองก็ไม่ได้กล่าวอ้างถึงความบกพร่องของรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 โดยตรงแต่อย่างใด) และแม้ว่าเหตุผลบางประการที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาตินำมากล่าวอ้างในการยึดอำนาจการปกครองจะเป็นเหตุผลที่น่าเชื่อถือ แต่เนื่องจากเป็นที่รู้กันโดยทั่วไปว่าเหตุผลที่แท้จริงในการยึดอำนาจการปกครอง คือการที่กลุ่มบุคคลในคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติกลัวการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งในกองทัพ ทำให้เหตุผลดังกล่าวลดความสำคัญลงไป ประกอบกับกระแสความคิดแบบประชาธิปไตยได้แผ่กระจายไปทั่วโลก (ดังจะเห็นได้จากการล่มสลายของระบอบเผด็จการในประเทศค่ายคอมมิวนิสต์ทั้งหลาย) จึงทำให้ประเทศกำลัง

พัฒนาต่าง ๆ มีจุดหมายร่วมกันอยู่ที่การปกครองระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการคิดค่าและการสนับสนุนการโยกย้ายอำนาจการปกครองทั้ง 2 ครั้ง จะมีความมาก-น้อย แตกต่างกันอย่างบ้าง แต่ก็อาจที่จะกล่าวได้ว่ามีกระแสความคิดหลักสองกระแสความคิดคือกระแสความคิดแบบคณาธิปไตยและกระแสความคิดแบบประชาธิปไตยก่อตัวขึ้นมา พร้อม ๆ กับการก่อตัวของร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 และปีพุทธศักราช 2534 โดยกระแสความคิดทั้งสองกระแสดังกล่าวได้ปรากฏให้เห็นชัดเจนมากขึ้นเมื่อรัฐธรรมนูญการปกครองทั้ง 2 ฉบับได้กำหนดให้มีหลักการสำคัญและโครงสร้างอำนาจทางการเมืองที่ทำให้คณะปฏิวัติและคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติสามารถที่จะมีอำนาจทางการเมืองในขณะนั้นได้อย่างเต็มที่ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในทางนิติบัญญัติหรืออำนาจในทางบริหาร ในขณะที่ประชาชนทั่วไปซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงไม่มีส่วนร่วมในอำนาจทางการเมืองดังกล่าวแต่อย่างใด ทั้งนี้ สามารถที่จะสรุปถึงกระแสความคิดหลักในขั้นตอนการก่อตัวของร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับเป็นแผนภูมิได้ดังแผนภูมิที่ 10

แผนภูมิที่ 10 กระแสความคิดหลักในขั้นตอนการก่อตัวของร่างรัฐธรรมนูญ  
ฉบับปีพุทธศักราช 2521 และปีพุทธศักราช 2534

