

บทสรุป

สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งชาติ ชุดที่ 2 มีที่มาจาก การเลือกตั้งของสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ ตามประกาศพระบรมราชโองการ โปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรนิติบัญญัติแห่งชาติแทนสถานีวิทยุกระจายเสียงชุดเดิมที่ได้รับการโจมตีจาก นิสิต นักศึกษา และประชาชนทั่วไปว่าเป็นผลิตผลของรัฐบาลชุดเก่าที่สร้างขึ้นมากในช่วงหลังการปฏิวัติเพื่อใช้เป็นฐานอำนาจของตน และไม่เหมาะสมที่จะทำหน้าที่พิจารณาพระราชบัญญัติของประชาชนเรียกร้องให้สมาชิกลาออก ประกาศพระบรมราชโองการ โปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งสมัชชาแห่งชาตินับเป็นมาตรการที่เฉลียวฉลาดในการควบคุมและจัดปรับความเคลื่อนไหว เพื่อเสถียรภาพของประชาชนที่ตนตัวในทางการเมืองมากขึ้นหลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 การเคลื่อนไหวเพื่อเสถียรภาพดังกล่าวทำให้กลไกของรัฐบาลตกอยู่ในสภาพที่ล้าหลังและไม่เพียงพอที่จะใช้ควบคุมและจัดปรับความเคลื่อนไหวนั้นได้ โดยเฉพาะกลไกที่เป็นสถาบันนิติบัญญัติ การจัดตั้งสมัชชาแห่งชาติเป็นการจัดตั้งกลไกใหม่ที่เหมาะสมกับข้อเท็จจริงในขณะนั้น นับเป็นช่วงหนึ่งของประวัติศาสตร์การพัฒนาทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยและเป็นการแสดงให้เห็นถึงน้ำพระทัยความเป็นประชาธิปไตยของพระมหากษัตริย์ไทยที่ต่อมารจะเห็นประชาธิปไตยของเมืองไทยดำเนินไปตามครรลองที่ถูกทดลอง

ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 มีสถาบันที่เป็นตัวแทนอำนาจนิติบัญญัติ คือ สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งชาติ 2 ชุด แต่เนื่องจากที่มาและสภาพการณ์ทางการเมืองที่ผลักดันให้เกิดสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งชาติทั้ง 2 ชุดแตกต่างกัน จึงทำให้องค์ประกอบด้านตัวสมาชิกและบทบาทของสมาชิกสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งชาติทั้ง 2 ชุดแตกต่างกันไปด้วย กล่าวคือ สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งชาติ ชุดที่ 1 นั้นมาจากการแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหารซึ่งต้องการให้สถาบันนี้เป็นฐานอำนาจของตน สมาชิกจึงเป็นสมัครพรรคพวกของฝ่ายบริหารซึ่งจะเห็นได้ชัดจากจำนวนสมาชิกที่เป็นทหารและตำรวจที่มีเป็นจำนวนถึง 197 คน มีเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งสิ้น 299 คน นอกจากนี้ก็เป็นข้าราชการประจำชั้นผู้ใหญ่ใหญ่หมู่พรรคพวกเดียวกัน เนื่องจากสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งชาติ ชุดที่ 1 มาจากการ

แต่งตั้งของฝ่ายบริหารทำให้สิทธิพิเศษของฝ่ายบริหารครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติโดยสิ้นเชิง สภา
 นิติบัญญัติทำหน้าที่เป็นเพียงสภาตรายางคอยให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติและรับทราบ
 รายงานของฝ่ายบริหาร ตลอดจนอายุของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 1 ได้รับร่างพระราช
 บัญญัติไว้พิจารณาทั้งสิ้น 58 ฉบับ ในจำนวนนี้เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร
 เสีย 56 ฉบับซึ่งสภาโคลงมิได้รับหลักการและอนุมัติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายใดทุกฉบับ
 ไม่มีร่างพระราชบัญญัติที่สภาไม่รับหลักการแม้แต่ฉบับเดียว นอกจากนี้สภาบริหารจะเป็นผู้ถอน
 ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมาเสียเอง มีร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกเพียง 2 ฉบับ
 และสภาโคลงมิได้รับหลักการและประกาศใช้เป็นกฎหมายเพียงฉบับเดียวเท่านั้น นอกจากนี้
 บทบาทในการควบคุมรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถามซึ่งเป็นมาตรการควบคุมฝ่ายบริหารเพียง
 อย่างเดียวที่รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ให้อำนาจไว้ก็ได้
 ได้รับความสนใจจากสมาชิกล้นหลาม ส่วนสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 นั้นมีที่มาจากสมาชิก
 แห่งชาติตามประกาศพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่มีพระราชประ
 สงค์ที่จะให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากกลุ่มอาชีพ สาขาวิ
 ชาชีพ ทักษะและความคิดเห็นที่กว้างขวาง เพื่อเป็นการวางรากฐานการปกครองระบอบ
 ประชาธิปไตย และจะได้ เป็นสภาร่างที่ เหมาะสมที่จะทำหน้าที่พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของ
 ประชาชน จึงทำให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ประกอบไปด้วยบุคคลจากกลุ่ม
 อาชีพ สาขาวิชาชีพ ตลอดจนเป็นตัวแทนของท้องถิ่นอย่างกว้างขวางซึ่งยังไม่เคยปรากฏ
 มาก่อนในสภานิติบัญญัติชุดก่อน ๆ สมาชิกทุกคนมีอิสระ เป็นไทแก่ตัวทั้งในด้านการแสดง
 ความคิดเห็นและการลงมติในปัญหาต่าง ๆ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับสภานิติบัญญัติ
 ออกมาในรูปของทางฝ่ายทางปฏิบัติหน้าที่ของกันด้วยความเป็นอิสระ ปลอดจากการครอบงำ
 ของฝ่ายบริหารทำให้สมาชิกแต่ละคนแสดงบทบาทของตนอย่างเต็มที่สมกับเป็นตัวแทนองค์
 กรนิติบัญญัติ ทั้งบทบาทในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตลอดจนบทบาทในการควบคุมฝ่าย
 บริหารโดยการตั้งกระทู้ถาม ตลอดจนอายุของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 สภานิติบัญญัติ
 แห่งชาติโคลงมิได้รับหลักการร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยฝ่ายบริหารจำนวนหลายฉบับ
 และในขณะที่เดียวกันสมาชิกเป็นจำนวนมากโศกเศร้า เสนอร่างพระราชบัญญัติให้สภาพิจารณา
 โดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติที่ไม่เป็นธรรมและฉีกรอนสิทธิ เสรี

ภาพของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย เช่น ร่างพระราชบัญญัติบริหารโทษกรรมแก่ผู้ถูกลงโทษโดยคำสั่งหัวหน้าคณะปฏิวัติ ที่ 36/2515 เกี่ยวกับการลงโทษจำคุกคดีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ นายอุทัย พิมพ์ใจชน นายบุญเกิด ทิรัญคำ และนายอนันต์ ภักดิ์ประไพ ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 4 เรื่องการห้ามมิว่าสมประชุมกันในทางการเมืองเกินกว่า 5 คน ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 324 เกี่ยวกับคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) เป็นต้น นอกจากนี้ สมาชิกยังได้ให้ความสนใจในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยการตั้งกระทู้ถามซึ่งสมาชิกอภิปรายอย่างเอาจริงเอาจัง บทบาทดังกล่าวทำให้รัฐบาลมองสถานะกิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ว่าไม่ให้ความร่วมมือ เป็นศรัทธากับรัฐบาล เหตุผลของการลาออกของรัฐบาลนายสัญญาธรรมศักดิ์ ชุดแรกข้อหนึ่งก็คือ การไม่ได้รับความร่วมมือจากสภา ที่เป็นเช่นนี้เพราะคณะรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลชุดดังกล่าวยังจมอยู่กับระบบเก่า ๆ รัฐมนตรีหลายท่านเคยเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลชุดเก่าซึ่งสมัยนั้นสถานะกิติบัญญัติแห่งชาติมิได้แสดงบทบาทในฐานะเป็นองค์กรกิติบัญญัติที่แท้จริง เมื่อมาพบกับการอภิปรายอย่างเอาจริงเอาจังจึงมองไปว่าสถานะกิติบัญญัติไม่ให้ความร่วมมือ มิได้ไปถึงสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปหลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และสภาพความเป็นจริงตามระบอบประชาธิปไตย

ข้อที่น่าพิจารณาคือ บทบาททางการเมืองของทหารที่เคยมีมาในอดีตใกล้คนอยู่ลงพร้อมกับการจากไปของผู้นำทางการเมืองสมัยรัฐบาลทหาร ทหารซึ่งเคยเป็นกลุ่มอาชีพที่มีจำนวนมากที่สุดถึง 185 คน มีเสียงเกินครึ่งของสมาชิกสภากิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 1 ไคลงจำนวนลงอย่างมากในสถานะกิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 คือ เหลือจำนวนเพียง 25 คน เท่านั้น ทั้งนี้ เพราะหลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 พลังทางการเมืองอื่น ๆ ที่ถูกกดและซ่อนเร้นมาเป็นเวลานานมีโอกาสดูเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเต็มที่ เช่น กลุ่มนิสิต นักศึกษา กรรมกร ครู อาจารย์ ตลอดจนประชาชนทั่ว ๆ ไป ทหารถูกทำลายภาพพจน์ที่คลั่ง ประชาชนหันไปสนับสนุนกลุ่มอื่น ๆ แทนทหาร และที่น่าพิจารณาคือ ประเด็นหนึ่งก็คือ การเข้ามาบทบาททางการเมืองของกลุ่มสตรีซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกสตรีแห่งชาติให้เข้ามาเป็นสมาชิกสภากิติบัญญัติแห่งชาติถึง 16 คน

บทบาทและหน้าที่ที่สำคัญที่สุดของสภากิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 คือ การพิจารณา

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ซึ่งในการพิจารณาของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวทั้งในการพิจารณาของสภาวาระที่ 1 การพิจารณาขึ้นคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ และการพิจารณาของสภาวาระที่ 2 สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ให้ความสำคัญกับหมวดที่ 2 วาควย พระมหากษัตริย์ หมวดที่ 3 เรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวดที่ 6 วาควยรัฐสภา มากเป็นพิเศษ ทั้งนี้ จะเห็นได้จากจำนวนสมาชิกที่อภิปรายและขอแปรญัตติในเรื่องดังกล่าวมีเป็นจำนวนมาก และเห็นได้ชัดเจนจากระยะเวลาในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าว กล่าวคือ ในการพิจารณาขึ้นคณะกรรมการวิสามัญ หมวดที่ 2 วาควย พระมหากษัตริย์ใช้เวลาประมาณ 10.30 ชั่วโมง หมวดที่ 3 เรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ใช้เวลาประมาณ 29.20 ชั่วโมง และหมวดที่ 6 วาควยรัฐสภา คณะกรรมการวิสามัญใช้เวลาประมาณ 26.20 ชั่วโมง และในการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติวาระที่ 2 หมวดที่ 2 วาควยพระมหากษัตริย์ สภาใช้เวลาพิจารณาประมาณ 1.40 ชั่วโมง เรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย สภาใช้เวลาประมาณ 15.15 ชั่วโมง และหมวดที่ 6 วาควยรัฐสภา สภาใช้เวลาพิจารณาในหมวดนี้ถึง 40.45 ชั่วโมง ทั้งนี้ ก็เพราะว่า หมวดที่ 6 เป็นหมวดที่มีความสำคัญมากที่สุดเกี่ยวกับกำรกำหนดรูปแบบของประชาธิปไตยในอนาคต โดยเฉพาะเรื่องระบบสภา ในขณะที่สภาให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าวมากเป็นพิเศษสภาก็ได้ให้ความสำคัญกับหมวดอื่น ๆ นานัก เช่น หมวดที่ 10 วาควย การปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นหลักการใหม่ที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าเรื่องอื่น ๆ ที่ได้บัญญัติเพิ่มเติมไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ สภาได้ใช้เวลาในการพิจารณาขึ้นคณะกรรมการเพียง 1.15 ชั่วโมง และในการพิจารณาในวาระที่ 2 สภาก็ใช้เวลาเพียง 35 นาที เท่านั้น

ปัญหาที่ค้างอยู่และถือเป็นหน้าที่ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 หลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 แลวก็คือ การแก้ไขรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งในการพิจารณาขึ้นคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ วาระที่ 2 ได้มีสมาชิกหลายท่านแสดงความเห็นว่าการกำหนดบทบัญญัติ

ดังกล่าว เป็นการไม่สมควรอย่างยิ่ง เพราะเป็นการดึงเอาสถาบันพระมหากษัตริย์เข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมืองและในวันที่ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้า ฯ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้มีบันทึกพระราชกระแส เรื่อง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ทรงไม่เห็นด้วยกับการบัญญัติให้ประธานองคมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งวุฒิสมาชิก เพราะประธานองคมนตรีเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งตามพระราชอัชฌาศัย เป็นการผิดหลักการของระบอบประชาธิปไตยที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมือง พระราชกระแสดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเป็นนักประชาธิปไตยที่แท้จริงซึ่งเป็นที่สมาชิกรัฐธรรมนูญจะขอนำมาพิจารณาและทบทวนของพระราชประสงค์ หลังจากที่สภาได้ปล่อยให้เวลาล่วงเลยไปนานพอสมควรจนกระทั่งใกล้ถึงวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงได้มีการนำเอาญัตติขอแก้ไขรัฐธรรมนูญของสมาชิกรัฐธรรมนูญขึ้นมาพิจารณาโดยถือเอาพระราชกระแสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นข้ออ้างในการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้งวุฒิสมาชิกแทนประธานองคมนตรีตามบทบัญญัติเดิม

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับเดียวที่ถูกร่างขึ้นมาในบรรยากาศที่เสรีโดยไม่มีหุบมุมบุคคลใดมาคอยบงการไหลและกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติสร้างรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามความประสงค์ของกลุ่มคนเหมือนกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ตลอดระยะเวลาที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ปฏิบัติหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญและในระหว่างที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้คอยสกัดรับฟังความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนอยู่ตลอดเวลา รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใคร่ขอว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะความเป็นประชาธิปไตยมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ เท่าที่เคยมีมาเพราะนอกจากจะมีญัตติหลักการต่าง ๆ ที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ แล้ว ระบบรัฐสภาซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หลักการ 2 สภา การห้ามข้าราชการประจำเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมือง เป็นต้นแล้ว ยังมีบัญญัติหลักการ แนวทาง และวิธีการดำเนินการปกครองที่แสดงให้เห็นถึงความเห็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้นไว้มากหลายประการ เช่น เน้นความสำคัญของหลักการของประชาธิปไตยที่ถือว่าประชาชนชาวไทยเป็นเจ้าของอำนาจอิสระสูงสุดในการปกครองประเทศ การให้สิทธิแก่พระราชอำนาจที่จะสืบราชสันตติวงศ์ ให้สิทธิ เสรี

ภาพแกนชาวไทยทุกเพศเท่าเทียมกัน วางหลักประกันให้หัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากการ
เลือกตั้งโดยประชาชน หลักการปกครองท้องถิ่น และหลักการผู้นำพรรคฝ่ายค้าน เป็น
ต้น* ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะบัญญัติหลักการหลายอย่างที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นประ
ชาธิปไตยมากยิ่งขึ้นก็ตาม แต่หลักการสำคัญอีกหลายอย่างในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ยังมีลักษณะที่
ยังล้าหลังอยู่ ที่สำคัญได้แก่ การกำหนดให้มี 2 สภา โดยให้วุฒิสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง
การจำกัดสิทธิของบุคคลผู้มีอายุ 18 ปีบริบูรณ์ไม่ให้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในขณะนั้น
ทั่ว ๆ ไปของประเทศที่ปกครองตามระบอบประชาธิปไตยพยายามขยายสิทธิในการออกเสียง
เลือกตั้งแก่บุคคลต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นโดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียง เช่น ลาว
เขมร เวียดนาม อินโดนีเซีย และการจำกัดสิทธิของบุคคลผู้มีอายุ 23 ปีบริบูรณ์ไม่ให้มี
สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสถานิติบัญญัติแห่งชาติ
ชุดนี้ยังมีลักษณะของความเป็นสภาขุนนาง เป็นพวกอนุรักษนิยมอยู่ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนจาก
บทบาทของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการพิจารณาพระราชบัญญัติในวาระที่ 2 เกี่ยว
กับเรื่องระบบสภา และเรื่องอายุของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ซึ่งในการอภิปรายของ
สมาชิกในเรื่องดังกล่าวสมาชิกส่วนใหญ่สนับสนุนให้มีสภาเดียวโดยยกเหตุผลต่าง ๆ ประ
กอบแต่เวลาลงมติกลับปรากฏว่าสมาชิกสนับสนุนให้มี 2 สภาด้วยคะแนนเสียงท่วมท้น โดย
เฉพาะการพิจารณาเรื่องอายุของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง สมาชิกที่อภิปรายสนับสนุนผู้มี
อายุ 18 ปีบริบูรณ์ให้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยยกเหตุผลต่าง ๆ เป็นจำนวนมากและเป็น
เหตุผลที่หนักแน่นในขณะที่สมาชิกที่สนับสนุนผู้มีอายุ 20 ปีบริบูรณ์ให้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง
มีจำนวนเพียง 2 - 3 ท่านและมีเหตุผลที่ไม่หนักแน่นเพียงพอ แต่พอลงคะแนนเสียง สมาชิก
ที่สนับสนุนอายุ 20 ปีบริบูรณ์กลับเป็นฝ่ายชนะด้วยคะแนนเสียงท่วมท้น และที่เห็นได้เด่น
ชัดที่สุดก็คือ บทบาทของสมาชิกในการพิจารณาพระราชบัญญัติแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไข
เพิ่มเติมของคณะรัฐมนตรีและสมาชิกที่ไทยกเลิกวุฒิสภาซึ่งในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว

* ดูรายละเอียดใน ; กระทบต่อของธรรมชาติ, ความรู้เรื่องรัฐธรรมนูญไทย
(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เมืองอักษร, 2518), หน้า 92 - 151.

สมาชิกสภาประชุมและงออกเสียงเป็นจำนวนมากจนกระทั่งเสียงสนับสนุนที่จะรับหลักการ
ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับดังกล่าวมีไม่เพียงพอ แสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภานิติ
บัญญัติแห่งชาติต้องการให้มี 2 สภาโดยมีความหวังที่จะได้รับการแต่งตั้งให้กลับเข้ามาเป็น
วุฒิสภาอีกวาระหนึ่ง

จากการศึกษาเรื่อง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 สรุปสาระสำคัญของผลที่ได้รับ
จากการวิเคราะห์สภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดดังกล่าวได้ดังนี้

1. สมัชชาแห่งชาติและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 นี้จัดว่าเป็นปรากฏการณ์
ใหม่ของการเมืองไทยที่ยังไม่เคยมีมาก่อน กล่าวคือ สมาชิกสมัชชาแห่งชาติและสมาชิกสภา
นิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 มาจากตัวแทนกลุ่มอาชีพ สาขาวิชาชีพ ตลอดจนทัศนนะ ความคิด
เห็นทางการเมือง และเป็นตัวแทนของท้องถิ่นอย่างกว้างขวางกว่าสภานิติบัญญัติชุดก่อน ๆ
ทหารมิได้มีอำนาจแต่ฝ่ายเดียว เหมือนสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 1 ที่ประกอบไปด้วยสมาชิก
ที่เป็นทหารมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

2. จากการศึกษาดังที่มาของสมัชชาแห่งชาติและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ถึง
ที่โลกกล่าวมาแล้วนั้น จะเห็นว่า สถาบันพระมหากษัตริย์ของไทยได้เข้ามามีบทบาททางการเมือง
เมืองโดยเฉพาอย่างยิ่งในสภาพที่เกิดวิกฤติการณ์ทางการเมืองการปกครอง หรือในสภาพการทาง
การเมืองที่มีความสับสน วุ่นวาย ดังที่ปรากฏอยู่ภายหลังวันที่ 14 ตุลาคม 2516 สภาพ
การณ์ดังกล่าวทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจเพิ่มมากขึ้นในการที่จะแก้ไขปัญหา
บ้านเมืองซึ่งสถาบันอื่นไม่สามารถจะกระทำการแก้ไขปัญหาเหล่านั้นได้

3. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 มีอำนาจและความเป็นอิสระอย่างที่ไม่เคยปรากฏ
มาก่อน ทั้งนี้ ก็เนื่องมาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 มีที่มาจากสมัชชาแห่งชาติ
มิได้มาจากการแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหาร เหมือนกับสภานิติบัญญัติชุดก่อน ๆ ทำให้ฝ่ายบริหาร
ไม่สามารถเข้าครอบงำหรือมีอิทธิพลเหนือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ได้ สมาชิกทุกคน
มีอิสระ เป็นไทแก่ตัวเอง ไม่มีสมาชิกของฝ่ายรัฐบาลที่แน่นอน และไม่มีสมาชิกของฝ่าย
ค้านที่แน่นอน ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับสภานิติบัญญัติแห่งชาติออกมาในรูปที่ฝ่าย
นิติบัญญัติมีอำนาจในการปฏิบัติงานได้มากและมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานของรัฐบาล ซึ่ง
แสดงออกให้เห็นได้ชัดเจนจากบทบาทของสมาชิกในการพิจารณาพระราชบัญญัติ การ
เสนอร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติจำนวนมากมาจากการเสนอของสมาชิกสภานิติ

บัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 โดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติที่วิฤคธอน-
สิทธิเสรีภาพของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย และร่างพระราชบัญญัติที่มีคุณค่า และ
เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง การควบคุมฝ่ายบริหารโดยการตั้ง
กระตุกตามสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ก็ได้ให้ความสนใจอย่างจริงจัง และมีผล
ต่อการปฏิบัติงานของรัฐบาลอย่างแท้จริง และที่สำคัญที่สุดก็คือ บทบาทในการพิจารณา
ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ซึ่งได้บัญญัติหลักการที่สำคัญ
หลายประการที่แสดงให้เห็นถึงลักษณะที่ก้าวหน้าและเป็นประชาธิปไตยมากกว่ารัฐธรรมนูญ
ฉบับอื่น ๆ เท่าที่เคยมีมา แมว่าจะมีหลักการบางอย่างที่ยังคงแสดงออกถึงความอาหัง
อยู่บ้างก็ตาม

4. ภายในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 มีการรวมตัวของสมาชิกหลายกลุ่ม และ
มีปฏิสัมพันธ์ต่อกันอย่างมาก เช่น กลุ่มสมาชิกที่เป็นชาวมักมได้ กลุ่มผู้หญิง กลุ่มนักวิชาการ
ทหาร กลุ่มคูสิค 99 เป็นต้น ซึ่งแต่ละกลุ่มก็พยายามแสดงบทบาทของตนด้วยความเป็น
อิสระอย่างเต็มที่แทนที่จะเป็นความสัมพันธ์ที่มีลักษณะโน้มเอียงไปในแนวดิ่ง (vertical
relationship) โดยผู้มีอำนาจทางการเมืองออกคำสั่งตรงลงมาในปฏิบัติการอย่างใด
อย่างหนึ่งเหมือนกับสภานิติบัญญัติชุดก่อน ๆ

5. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 มีส่วนช่วยให้สมาชิกที่ไม่เคยมีความรู้ ความ
เข้าใจ ประสบการณ์ ไม่มีความตื่นตัวและสนใจในทางการเมืองให้ได้รับความรู้ ความ
เข้าใจ เกิดความกระตือรือร้น และมีความสนใจทางการเมืองมากขึ้น ดังจะเห็นได้ว่า
การรวมกลุ่มกันจัดตั้งพรรคการเมืองหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2517 บางพรรค เช่น พรรคกิจสังคม พรรคพลังใหม่ ก็ได้เริ่มตนมาจาก
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดนี้

6. สถานะภาพของสภานิติบัญญัติแห่งชาติและรัฐบาล สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุด
ที่ 2 และคณะรัฐมนตรีเป็นเพียงสถาบันทางการเมืองชั่วคราวที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่
ร่างรัฐธรรมนูญและทำให้กลไกทางการเมืองในช่วงก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญดำเนินไป
ด้วยความเรียบร้อย สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 มิได้มาจากตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์
หรือพรรคการเมือง หรือกลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะและไม่มีผลประโยชน์

เกี่ยวของกับการเมืองโดยตรง แม้จะมีสมาชิกบางคนแสดงออกให้เห็นเด่นชัดว่าจะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญก็ตามแต่ก็มีจำนวนไม่มากพอที่จะมีอิทธิพลผลักดันมติต่าง ๆ ของสภา ในด้านส่วนตัวของคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีส่วนใหญ่ไม่มีความประสงค์ที่จะดำรงตำแหน่งในคณะรัฐบาลต่อไป โดยเฉพาะผู้นำทางการเมืองระดับสูง คือ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี นายประกอบ หุตะสิงห์ รองนายกรัฐมนตรี ได้ประกาศตัวอย่างชัดเจนว่าไม่มีความปรารถนาที่จะเข้ามามีบทบาททางการเมืองอีกต่อไป ลักษณะความเป็นสถาบันชั่วคราวและมีผลประโยชน์เกี่ยวของกับการเมืองโดยตรง ทำให้ทั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติและรัฐบาลแสดงบทบาทออกมาในลักษณะที่เป็นกลาง

7. บรรยากาศทางการเมือง หลังจากเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม 2516 ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ทหารซึ่งเคยเป็นกลุ่มอิทธิพลทางการเมืองมากอนได้ลดอิทธิพลลงอย่างมาก โดยมีกลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ เข้ามามีบทบาทแทนโดยเฉพาะกลุ่มนิสิต นักศึกษา บัณฑิต และกลุ่มผู้ใช้แรงงาน ชาวนา ชาวไร่ หลังจากที่ถูกกดมาเป็นเวลานาน มีการนัดหยุดงาน เดินขบวนแสดงออกถึงความต้องการต่าง ๆ เช่น การชุมนุมเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญบางประการ การเรียกร้องความเป็นธรรมในสังคม เป็นต้น การแสดงออกของกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ เหล่านี้มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานและการตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติและรัฐบาลอยู่ตลอดเวลา.