

## บทที่ 5

### บทสรุป : การใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือทางการเมือง

แม้ว่าบทบัญญัติทั่วไปของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 จะมีลักษณะของความเป็นประชาธิปไตยในระดับหนึ่งก็ตาม แต่บทบัญญัติที่มีลักษณะความเป็นประชาธิปไตยดังกล่าว ก็ยังไม่ได้รับการปฏิบัติในทันทีภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แต่จะต้องรอไปอีก 4 ปี นับตั้งแต่หลังจากการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล โดยกลุ่มบุคคลที่เสนอหลักการดังกล่าวได้ให้เหตุผลว่า บทเฉพาะกาลเป็นการกำหนดให้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ สอดคล้องกับสภาพการณ์ทางการเมืองในขณะนั้น เพื่อเป็นการแปรสภาพสถานการณ์ในปัจจุบันไปสู่บทบัญญัติทั่วไปในอีก 4 ปีข้างหน้า<sup>1</sup> และเพื่อให้อำนาจในการปกครองประเทศเปลี่ยนมือไปอย่างมีขั้นตอน ซึ่งก็หมายความว่า การปกครองในลักษณะที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้นนั้น จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อนั้นระยะเวลาที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล ส่วนในระยะเริ่มแรกนั้น โดยผลของบทเฉพาะกาล นอกจากจะทำให้ลักษณะการเมืองการปกครองในระยะนั้นเป็นแบบอำมาตยาธิปไตยแล้ว ยังเป็นการประนีประนอมทางการเมืองระหว่างกลุ่มข้าราชการประจำกับกลุ่มพรรคการเมือง กล่าวคือ โดยผลของบทเฉพาะกาลจะทำให้กลุ่มพลังอำนาจฝ่ายข้าราชการประจำโดยเฉพาะฝ่ายทหาร สามารถลืบทอดการเข้ามามีบทบาททางการเมืองได้อีกระยะหนึ่ง แต่หลังการสิ้นสุดบทเฉพาะกาลกลุ่มการเมืองดังกล่าวจะต้องถูกกีดกันออกจากระบบการเมือง (โดยนิตินัย) และกลุ่มพรรคการเมืองมีแนวโน้มที่จะได้รับการพัฒนาและ

---

<sup>1</sup> คำอภิปรายของ พลโท เฉลิมชัย จารุวัสตร์ , รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 76/2521 , หน้า 25 - 26.



เข้ามามีบทบาททางการเมืองแทนที่ต่อไป ทั้งนี้เพื่อระงับข้อขัดแย้งและความรุนแรงทางการเมือง ที่อาจจะเกิดขึ้นได้อย่างเช่นกรณี 6 ตุลาคม 2519 อันเป็นผลมาจากการกีดกันกลุ่มพลังอำนาจ ฝ่ายข้าราชการประจำออกจากการเมืองโดยสิ้นเชิง ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2517 ดังนั้น บทเฉพาะกาลจึงเป็นความพยายามของกลุ่มอำนาจฝ่ายข้าราชการประจำ โดยเฉพาะกลุ่มทหาร ที่จะสงวนอำนาจและบทบาทในการปกครองประเทศไว้ที่กลุ่มตนอีกระยะหนึ่ง และในทางกลับกันก็เป็นการลดบทบาททางการเมืองของกลุ่มประชาธิปไตยลงไปด้วย ส่วนการ สิ้นสุดของบทเฉพาะกาล ก็จะเป็นการเปลี่ยนแปลงลักษณะการปกครองประเทศไปสู่การปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอีกระดับหนึ่งเช่นกัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง การสิ้นสุดบทเฉพาะกาลจะทำให้ บทบาททางการเมือง โดยหลักนิติบัญญัติของกลุ่มพลังข้าราชการประจำต้องลดน้อยลง กลุ่มพลัง ประชาธิปไตยโดยพรรคการเมืองจะเข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้น ทั้งนี้ เพราะการ เปลี่ยนแปลงของบทเฉพาะกาล จะมีผลทางการเมืองในประเด็นสำคัญ 4 ประการ คือ

1. ประเด็นเกี่ยวกับคณะรัฐมนตรี การสิ้นสุดบทเฉพาะกาล จะทำให้ข้าราชการประจำ ที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีไม่ได้<sup>2</sup> นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติห้ามมิให้ รัฐมนตรีที่อยู่ในตำแหน่ง รับสัมปทานหรือรับประโยชน์ใด ๆ ในหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งการห้ามมิให้รัฐมนตรีมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่กับองค์กรใด ๆ ซึ่งดำเนินธุรกิจเพื่อการค้ากำไร อีกด้วย<sup>3</sup> ซึ่งผลของบทบัญญัติดังกล่าวจะทำให้ข้าราชการประจำโดยเฉพาะข้าราชการทหาร ที่เคยเข้ามามีบทบาททางการเมืองในตำแหน่งรัฐมนตรีสิ้นสุดลง หากมีความประสงค์ที่จะดำรง ตำแหน่งทางการเมือง จะต้องลาออกจากตำแหน่งราชการประจำก่อน

2. ประเด็นเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เมื่อบทเฉพาะกาลสิ้นสุดลง วิธีการเลือกตั้งจากเดิม

<sup>2</sup> มาตรา 148 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521.

<sup>3</sup> มาตรา 97(1) , (3) และมาตรา 149 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521.



ที่เคยกำหนดให้เป็นการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต โดยกำหนดให้แต่ละเขต มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่น้อยกว่า 2 คน แต่ไม่เกิน 3 คน<sup>๔</sup> และประชาชนสามารถลงคะแนนเลือกตั้งเป็นรายบุคคล<sup>๕</sup> มาเป็นการเลือกตั้งแบบรวมเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ยกเว้นกรุงเทพมหานครให้แบ่งเป็น สามเขตเท่ากัน<sup>๖</sup> และให้ประชาชนลงคะแนนเลือกตั้งเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมือง ส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น <sup>๗</sup> รวมทั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องสังกัดเป็นสมาชิก พรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใด จะสมัครอิสระมิได้<sup>๘</sup>

๓. ประเด็นเกี่ยวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การสิ้นสุดบทเฉพาะกาล จะมีผลให้ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากจะสิ้นสุดลงในกรณีต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 103 แล้ว บทบัญญัติในมาตรา 103(๗) และ (๙) ก็จะมีผลบังคับใช้โดยเฉพาะตาม (๗) เกี่ยวกับการลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนสังกัด หรือกรณีถูกขับออกจากพรรค และ(๙) เกี่ยวกับ ศาลสั่งยุบพรรคการเมืองที่ตนสังกัด และไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายใน 60 วัน จะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้น สิ้นสุดสมาชิกภาพลง รวมทั้งได้กำหนดวิธีการ เสนอร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ โดยยกเลิกคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัย ร่างพระราชบัญญัติ ที่ฝ่ายรัฐบาลมีเสียงข้างมากในคณะกรรมการดังกล่าว โดยกำหนดให้การ เสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะทำได้ต่อเมื่อพรรคการเมือง ที่ตนสังกัดมีมติให้เสนอ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น จำนวน

<sup>๔</sup> มาตรา 99 วรรคสอง, สามและสี่ ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522.

<sup>๕</sup> มาตรา 204 (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521.

<sup>๖</sup> มาตรา 90 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521.

<sup>๗</sup> มาตรา 91 วรรคแรก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521.

<sup>๘</sup> มาตรา 94 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521.



ไม่น้อยกว่า 20 คน ลงชื่อรับรองจึงจะเสนอได้<sup>๕</sup>

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงในประเด็นที่ 2 และ 3 เป็นการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลต่อพรรคการเมืองโดยตรง โดยเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าว นอกจากจะเป็นการพยายามสร้างเสริมเพื่อพัฒนาระบบพรรคการเมืองให้เจริญเติบโตเข้มแข็ง และเพื่อเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ทางการเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นแล้ว ยังเป็นการสร้างองค์การพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันหลักในการคาน และถ่วงดุลอำนาจสถาบันข้าราชการประจำ (ทหาร) ไปในตัวด้วย

4. ประเด็นเกี่ยวกับอำนาจของสมาชิกวุฒิสภา การสิ้นสุดบทเฉพาะกาล จะทำให้อำนาจของสมาชิกวุฒิสภาที่สำคัญ 4 ประการต้องสิ้นสุดลงไปด้วย คือ

4.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ซึ่งตามบทเฉพาะกาลกำหนดให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 203 (1) แต่เมื่อสิ้นสุดบทเฉพาะกาลแล้ว อำนาจดังกล่าวเป็นอันสิ้นสุดลง การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณจะต้องเป็นไปตามมาตรา 133 สมาชิกวุฒิสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณให้เสร็จภายใน 15 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้น และกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถยกร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่สมาชิกวุฒิสภาไม่เห็นชอบขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที และถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

4.2 การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 137 ซึ่งตามบทเฉพาะกาลในมาตรา 203 (2) กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิอภิปรายและลงมติด้วย แต่เมื่อบทเฉพาะกาลสิ้นสุดลง

<sup>๕</sup> มาตรา 125 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521.



การเปิดอภิปรายทั่วไป ตามมาตรา 137 นี้ จะกระทำได้ที่ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น สมาชิกวุฒิสภาไม่มีสิทธิอภิปรายหรือลงมติแต่อย่างใด เพราะไม่ใช่กรณีที่ต้องกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาตามมาตรา 203 อีกต่อไป

4.3 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญ ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 203 (3) ก็มิอาจกระทำได้เมื่อบทเฉพาะกาลสิ้นสุดลง เพราะในกรณีดังกล่าว มิได้กำหนดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 143 แต่ประการใด

4.4 การพิจารณาพระราชกำหนดตามมาตรา 157 และมาตรา 158 ซึ่งตามบทเฉพาะกาลในมาตรา 203 (4) ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิที่จะประชุมร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนดที่ออกมาบังคับใช้โดยคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 157 และมาตรา 158 รวมทั้งมีอำนาจที่จะลงมติอนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าว ได้เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ตามมาตรา 203 วรรคท้าย) แต่ภายหลังการสิ้นสุดบทเฉพาะกาล อำนาจดังกล่าวของสมาชิกวุฒิสภาก็จะสิ้นสุดไปด้วย การสิ้นสุดอำนาจสำคัญทั้ง 4 ประเด็นดังกล่าวของสมาชิกวุฒิสภา เท่ากับเป็นการสิ้นสุดอำนาจของข้าราชการประจำในฐานะองค์การสนับสนุนและสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาลที่มาจากข้าราชการประจำ ดังนั้น หลังการสิ้นสุดบทเฉพาะกาล ฝ่ายบริหารจะต้องคำนึงถึง และให้ความสำคัญกับเสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎรมากยิ่งขึ้น มิฉะนั้นรัฐบาล (ในระบบรัฐสภา) จะไม่สามารถบริหารประเทศได้อย่างแน่นอน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การคงอยู่ของบทเฉพาะกาลจะเป็นการรับรองให้กลุ่มข้าราชการประจำโดยเฉพาะทหารสามารถเข้ามามีอำนาจทางการเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และลดการเข้ามามีบทบาททางการเมืองของกลุ่มพลังประชาธิปไตย และในทางกลับกันการสิ้นสุดบทเฉพาะกาลจะทำให้กลุ่มพลังประชาธิปไตยสามารถเข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้น ดังนั้น การสิ้นสุดบทเฉพาะกาลจะมีผลทางการเมืองอย่างมากในการเปลี่ยนแปลงกลุ่มการเมือง ที่จะเป็นผู้มีบทบาททางการเมือง และแม้ว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว จะก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่กลุ่มพลังฝ่ายประชาธิปไตย แต่ก็ได้ก่อให้เกิดความสูญเสียแก่พลังฝ่ายข้าราชการประจำเหมือนกัน ดังนั้น กลุ่มพลังฝ่ายเผด็จการจึงพยายามยับยั้งทุกวิถีทาง มิให้มีการเคลื่อนย้ายถ่ายเททางอำนาจเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรืออย่างน้อยที่สุดก็ชะลอการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ไปอีกระยะหนึ่ง ส่วนพลังอำนาจฝ่ายประชาธิปไตยซึ่งต้องสูญเสียอำนาจไปโดยผลของบทเฉพาะกาล ก็ย่อมมีการเคลื่อนไหวทางการเมืองทุกวิถีทางเช่นกัน ที่จะให้บทเฉพาะกาลสิ้นสุดลงก่อนครบกำหนด หรืออย่างน้อยที่สุด



เมื่อครบกำหนดตามบทเฉพาะกาลก็ต้องพยายามไม่ให้มีการขยายการบังคับบทเฉพาะกาลออกไปอีก  
 ดังจะเห็นได้จากการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ  
 และการเคลื่อนไหวอย่างเป็นทางการและเป็นรูปธรรมมากขึ้นของกลุ่มพลังฝ่ายกลไกรัฐ ก่อนที่  
 บทเฉพาะกาลจะสิ้นผลบังคับใช้ในวันที่ 21 เมษายน 2526 ซึ่งจะได้กล่าวรายละเอียด  
 ในตอนต่อไป

### การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การขัดแย้งทางการเมืองอันเกิดจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.  
 2521 ระหว่างกลุ่มพลังฝ่ายข้าราชการประจำโดยมีกลุ่มทหารเป็นตัวแทนของกลุ่ม กับกลุ่มพลัง  
 ประชาธิปไตยโดยมีกลุ่มพรรคการเมืองเป็นองค์กรหลัก ต่างได้พยายามผลักดันให้บทบัญญัติใน  
 รัฐธรรมนูญมีลักษณะที่เอื้อประโยชน์ต่อการมีบทบาททางการเมืองของกลุ่มตน ในระยะแรกนับตั้งแต่  
 การเริ่มร่างรัฐธรรมนูญและการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในช่วงสี่ปีแรก แม้ว่ากลุ่มพลังฝ่ายข้าราชการ  
 ประจำจะเป็นฝ่ายได้เปรียบในการกำหนดทิศทางของรัฐธรรมนูญ จนทำให้รัฐธรรมนูญออกมา  
 บังคับใช้ในลักษณะที่รองรับการเข้ามามีบทบาททางการเมืองของกลุ่มตนก็ตาม แต่มิได้หมายความว่า  
 ว่ากลุ่มพลังประชาธิปไตยจะละความพยายามที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพื่อให้รัฐธรรมนูญ  
 เปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่เอื้อประโยชน์ต่อการมีบทบาททางการเมืองของกลุ่มตน ดังจะเห็นได้  
 จากภายหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ตัวแทนของพรรค  
 เมืองต่าง ๆ ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเข้าสู่รัฐสภาถึง 3 ครั้ง และในทางกลับกัน  
 เพื่อรักษาสถานภาพทางการเมืองที่เหนือกว่าของกลุ่มพลังฝ่ายข้าราชการประจำ ที่มีอยู่ตามบท  
 เฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ผู้นำทางทหารในฐานะที่เป็นแกนนำของกลุ่ม ก็ได้พยายามผลักดันให้  
 แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้คงไว้ซึ่งบทเฉพาะกาลต่อไปอีกระยะหนึ่ง ดังจะเห็นได้จากการ  
 เคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มในปลายปี 2525 และต้นปี 2526 ซึ่งเป็นระยะเวลาที่บท  
 เฉพาะกาลจะสิ้นผลบังคับใช้ ดังนั้น หากจะพิจารณาว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับต่าง ๆ  
 ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ก็สามารถแบ่งร่าง  
 รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวออกเป็น 2 ลักษณะคือ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ  
 เพื่อปูพื้นฐานการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยของกลุ่มพลังประชาธิปไตย กับร่าง  
 รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อคงไว้ซึ่งระบอบอำมาตยาธิปไตยอีกต่อไปของกลุ่มพลังฝ่าย



ข้าราชการประจำ ซึ่งทั้ง 2 กลุ่ม มีวิธีการเรียกร้องให้แก้ไขรัฐธรรมนูญที่แตกต่างกัน กล่าวคือในขณะที่กลุ่มแรก ใช้วิธีการต่อรองแบบกลุ่มไร้อำนาจหรือมีอำนาจน้อยกระทำการเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ อาทิ การจัดประชุมสัมมนาหรือการประชุมเพื่อให้กลุ่มที่สามหันมาสนับสนุนข้อเรียกร้องของกลุ่มตน และหันไปบีบบังคับให้กลุ่มเป้าหมายคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกระทำการตามข้อเรียกร้องของกลุ่มตน โดยอาศัยสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ เป็นสะพานถ่ายทอดข้อเรียกร้องดังกล่าวให้กลุ่มที่สามทราบ ส่วนกลุ่มที่สองใช้วิธีการวิ่งเข้าหาผู้มีอำนาจทางการเมืองและใช้อิทธิพลทางการเมืองที่กลุ่มตนมีอยู่ เข้าไปบีบบังคับให้ระบบการเมืองดำเนินการตามความต้องการของกลุ่มตน อาทิ การให้สัมภาษณ์เชิงการข่มขู่ของผู้นำทหารบางคน หรือการใช้สถานีวิทยุในเครือข่ายของกองทัพโจมตีฝ่ายตรงข้าม เป็นต้น ซึ่งประเด็นการเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญมีรายละเอียดคือ

#### 1. ร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมเพื่อพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 เป็นรัฐธรรมนูญที่ได้รับการคัดค้าน บทบัญญัติในมาตราต่าง ๆ จากนักการเมือง นักวิชาการ และประชาชนโดยทั่วไป ตั้งแต่เริ่มแรก บังคับใช้ว่ามีเนื้อหาสาระที่มีได้เป็นประชาธิปไตยตามที่ประชาชนทั่วไปคาดหวังไว้ ดังเช่นคำกล่าวของ นายชวน หลีกภัย ที่ว่า "การที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างมาในแนวทางค่อนข้างจะสวนทางกับความสำนึกในความเป็นประชาธิปไตย...."<sup>10</sup> หรือในกรณีของ นายธรรมณู เทียนเงิน ที่ว่า "รัฐธรรมนูญแบบนี้คนที่ต้องการมีอำนาจก็พอรับไหว คนที่ต้องการเสรีภาพพอสมควรเห็นจะรับไม่ไหว....."<sup>11</sup> และความผิดหวังดังกล่าวได้ออกมาในลักษณะการให้ฉายาประชดประชันอย่าง

<sup>10</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (19 มีนาคม 2521), หน้า 16.

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้าเดียวกัน.



มากมาย อาทิ ฉบับหมาเมินของ นายวิระ มุสิกพงษ์ ฉบับฟันเนาของ หม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช ฉบับเฉลิมชัยและสหาย ฉบับครึ่งใบ ฉบับเลตุ้มเบือ เป็นต้น การที่รัฐธรรมนูญมีสารพัด ฉายาดังกล่าว เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความไม่พึงพอใจ ที่มีต่อทบทวนปฏิวัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จนมีการเรียกร้องเข้าสู่ระบบการเมืองครั้งแล้วครั้งเล่าเพื่อให้มีการแก้ไข รัฐธรรมนูญใหม่ ให้มี ลักษณะที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น แม้ว่าภายหลังที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลบังคับใช้แล้วก็ตาม กลุ่มพลังประชาธิปไตยก็ไม่ได้ลดละที่จะพยายามเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้มีลักษณะ เป็นประชาธิปไตย อาทิ คำมั่นสัญญาของนักการเมืองที่ใช้ในการรณรงค์หาเสียงก่อนการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 22 เมษายน 2522 ไม่ว่าจะเป็นพรรคกิจสังคม ชาติไทย ประชาธิปัตย์ ต่างก็ให้คำมั่นสัญญากับผู้เลือกตั้งคล้าย ๆ กันว่า จะดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้นดังเช่นคำให้สัมภาษณ์ของ นายอนุวรรตน์ วัฒนพงศ์ศิริ รองเลขาธิการ พรรคชาติไทยว่า "ทางพรรคนี้ ได้ร่างกฎหมายขอแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้แล้ว โดยเน้นที่จะแก้ไขใน ประเด็นพรรคการเมือง ซึ่งในบทเฉพาะกาลกำหนดไว้ในมาตรา 204 ว่าวาระแรกเริ่มของ รัฐธรรมนูญนี้มีให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับพรรคการเมืองมาใช้" หรือฝ่ายโฆษกของพรรคประชาธิปไตย กล่าวว่่า "เรื่องแก้ไขรัฐธรรมนูญ เราเตรียมไว้นานแล้ว ยกเลิกบทเฉพาะกาลทั้งหมดก็ใช้ได้ เวลานี้เรากำลังปรึกษากับพรรคอื่น เราทำเองไม่ได้ เพราะต้องมีสมาชิกรับรองอย่างน้อย หนึ่งนีสวม"<sup>12</sup> และประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ก็ได้้นำเข้าสู่การพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรในสมัยประชุมสามัญ ประจำปี 2523 โดย นายปิยะพันธุ์ วัชรภรณ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดศรีสะเกษ ได้เสนอญัตติให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา รัฐธรรมนูญว่ามีข้อบกพร่องที่ไม่เป็นประชาธิปไตยอย่างไรบ้าง เพื่อจะได้แก้ไขให้สอดคล้องกับ นโยบายของรัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ที่ได้แถลงต่อรัฐสภาว่าจะปกครองประเทศให้เป็น

<sup>12</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ( 9 ธันวาคม 2522), หน้า 7.



ประชาธิปไตยที่แท้จริง<sup>13</sup> และในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 3/2523 ในวันที่ 5 มิถุนายน 2523 สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง จำนวน 35 คน เพื่อพิจารณาศึกษาข้อแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยได้กำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาให้แล้วเสร็จและรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน 90 วัน<sup>14</sup> ซึ่งผลการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญได้กำหนดประเด็นที่ควรแก้ไขบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตราต่าง ๆ คือ

1. เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ ข้อแก้ไขมาตรา 24 มาตรา 27 มาตรา 28 มาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 37 และเพิ่มมาตรา 29 ทวิ เป็นการแก้ไขให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนมีมากขึ้น และมีหลักประกันมากขึ้น

2. มาตรา 75 เดิมบัญญัติว่า ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภาประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา แก้ไขเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา

3. มาตรา 84 เดิมบัญญัติว่า ให้มีวุฒิสภาจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แก้เป็นให้วุฒิสภามีสมาชิกไม่เกิน 150 คน

4. มาตรา 86 เกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภามาตรา 86 ได้บัญญัติให้นำเอา มาตรา 97 เกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาบังคับใช้กับสมาชิกวุฒิสภาโดยอนุโลม แต่มีข้อยกเว้นคือ มิให้นำเอา มาตรา 97 (1) มาใช้บังคับ จึงทำให้วุฒิสมาชิกสามารถดำรงตำแหน่งในราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้ แก้เป็นห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งในราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

5. มาตรา 91 เดิมบัญญัติให้ออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>13</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (8 พฤษภาคม 2523), หน้า 1.

<sup>14</sup> "รัฐธรรมนูญ '21 4 ปีที่ผ่านไป" ในสยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (30 มกราคม 2526)



เป็นคณะ แก่เป็นให้เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เท่าจำนวนที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น

6. มาตรา 92 เดิมบัญญัติให้บุคคลที่มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าว ต้องมีคุณสมบัติตามกฎหมายเลือกตั้งจึงจะมีสิทธิเลือกตั้ง แก่เป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงชาติต้องมีคุณสมบัติตามกฎหมายเลือกตั้งจึงจะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

7. มาตรา 94 เดิมบัญญัติให้ผู้มีสัญชาติไทย ซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามกฎหมายเลือกตั้ง จึงจะมีสิทธิรับเลือกตั้ง แก่ใช่เป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงชาติต้องมีคุณสมบัติตามกฎหมายเลือกตั้ง จึงมีสิทธิรับสมัครเลือกตั้ง

8. มาตรา 95 เดิมบัญญัติให้พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง เป็นคณะ ขอแก้ไขให้ตัดบทบัญญัติมาตรานี้ออกไปทั้งหมด

9. มาตรา 124 เดิมบัญญัติว่า ระหว่างไม่มีสภาผู้แทนราษฎรจะประชุมวุฒิสภาไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีประกาศสงคราม แก้ไขเป็นเว้นแต่ในกรณีประกาศสงครามและประกาศกฎอัยการศึก

10. มาตรา 127 เดิมบัญญัติว่า วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้เสร็จภายใน 60 วัน ถ้าเป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน ขอแก้ไขเป็นให้วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้เสร็จภายใน 45 วัน ถ้าเป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 20 วัน

11. มาตรา 143 เกี่ยวกับประเด็นการประชุมร่วมกันของรัฐสภาตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 143 (1) - (14) ขอแก้ไขเพิ่มเติมให้การประกาศกฎอัยการศึกต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ส่วนการแถลงนโยบายของรัฐบาลตามมาตรา 151 ไม่ต้องกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

12. มาตรา 146 เดิมบัญญัติให้มีนายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีไม่เกิน 44 คน แก้ไขเป็น มีนายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีไม่เกิน 29 คน และเพิ่มเติมให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

13. มาตรา 149 ทวิ โดยเพิ่มให้รัฐมนตรีต้องแสดงทรัพย์สินและหนี้สินต่อประธานรัฐสภา

14. มาตรา 151 เดิมบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบาย โดยไม่ต้องมีการลงมติไว้ล่วงหน้า แก้ไขเป็นคณะรัฐมนตรีต้องได้รับมติไว้ล่วงหน้าก่อนรับตำแหน่ง

15. มาตรา 160 เดิมบัญญัติเรื่องการประกาศใช้กฎอัยการศึกว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารทำได้ตามกฎหมายอัยการศึก แก้ไขเป็นการประกาศกฎอัยการศึกต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา



16. มาตรา 170 เดิมบัญญัติว่า บรรดาศาลทั้งหลายจะตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ  
แก้ไขศาลยุติธรรม ศาลทหาร ศาลปกครอง ศาลแรงงานและศาลในสาขาอาชีพ สาขาสังคม  
หรือสาขาอื่น จะตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ

17. การปกครองท้องถิ่น เดิมบัญญัติในมาตรา 180 มาตรา 181 มาตรา 182  
และมาตรา 183 ได้กำหนดถึงการปกครองท้องถิ่น และให้สามารถแต่งตั้งสภาท้องถิ่นและ  
ผู้บริหารท้องถิ่น ได้ไม่เกินกึ่งหนึ่ง ขอแก้ไขให้ระบุชัดเจนว่า การปกครองท้องถิ่นรวมทั้งกรุงเทพฯ  
ด้วย และไม่มีบทบัญญัติให้แต่งตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นได้

18. บทเฉพาะกาล บัญญัติให้มีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นใหม่ หลังการเลือกตั้งทั่วไป  
โดยให้ลดจำนวนและอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาลงมา

การเคลื่อนไหวเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กลุ่มดังกล่าวได้รับการ  
การสนับสนุนจากกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ที่ต้องการให้ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย  
ที่สมบูรณ์ อาทิ ได้มีการจัดตั้งสหภาพเพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนของนักวิชาการ นักการเมือง  
และปัญญาชนทั่วไป เช่น พลเอก ทวีช เสนีย์วงศ์ ณ อยุธยา พันเอก ลมคิด ศรีสังคม  
นายโคทม อาริยา นายชาญ แก้วชูโล เป็นต้น โดยกลุ่มบุคคลดังกล่าวได้ตั้งเป็นคณะกรรมการ  
รณรงค์แก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตย (ครป.) ขึ้นเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2523  
โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ<sup>15</sup>

1. ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ให้เป็นประชาธิปไตยและประชาชน  
มีความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ตามระบอบประชาธิปไตยได้ดียิ่งขึ้น
2. ส่งเสริมให้บุคคล หน่วยงาน พรรคการเมือง ได้รณรงค์เพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ
3. ประสานงานระหว่างบุคคล หน่วยงาน และพรรคการเมือง เพื่อรณรงค์แก้ไข  
รัฐธรรมนูญ

<sup>15</sup> โครงการรณรงค์เพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตย, เรื่องเดียวกัน, หน้า 102



#### 4. ดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง ในประเด็นที่ควรแก้ไขรัฐธรรมนูญ

และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น ครป. ได้จัดการรณรงค์ต่าง ๆ เช่น จัดสัมมนาร่วมกับนักศึกษา เรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ขึ้นที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2523 หรือประมวลเอกสาร ข้อเขียนความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พิมพ์หนังสือเผยแพร่ความคิดเห็นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ 2 เล่ม คือ "รัฐธรรมนูญ" กับ "ประชาธิปไตย" เป็นต้น โดยประเด็นที่ทางกลุ่มนี้รณรงค์ให้มีการแก้ไขมีมากมาย อาทิ สิทธิของสตรีสิทธิของผู้ต้องหา จำเลยในคดีอาญา เสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณาเสรีภาพในการรวมกลุ่ม ลดอำนาจวุฒิสมาชิก แยกข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมือง เป็นต้น ซึ่งการเคลื่อนไหวเพื่อขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และพลังมหาชนนอกสภาดังกล่าว โดยเฉพาะประเด็นการแก้ไขที่สำคัญ อาทิ โดยให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา สมาชิกวุฒิสภาจะต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ ให้มีสมาชิกวุฒิสภาไม่เกิน 150 คน ให้มีรัฐมนตรีได้ไม่เกิน 29 คน โดยครึ่งหนึ่งของรัฐมนตรี จะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และนายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งคณะรัฐมนตรีจะต้องมีการแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอความไว้วางใจก่อนเข้ารับบริหารประเทศ เป็นต้น ส่วนในบทเฉพาะกาล ก็ให้ยกเลิกมาตรา 203 (1) และ (3) ที่กำหนดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับสมาชิกวุฒิสภาในการเปิดอภิปรายทั่วไป ตามมาตรา 137 และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นกฎหมายสำคัญ รวมทั้งการห้ามข้าราชการประจำเป็นข้าราชการการเมืองในขณะเดียวกัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าประเด็นการแก้ไขดังกล่าว แม้ว่าจะเป็นหลักการที่สอดคล้องกับการปกครองในระบบรัฐสภาก็ตาม แต่ประเด็นการแก้ไขดังกล่าว จะเป็นการลดบทบาทของข้าราชการประจำและสมาชิกวุฒิสภาที่เคยมีบทบาททางการเมืองตามบทบัญญัติเดิม ดังนั้น เพื่อตอบโต้การเคลื่อนไหวเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาโดย ร้อยตำรวจโท ชาญ มนูญธรรมก็ได้เสนอญัตติให้วุฒิสภاتั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาข้อแก้ไขรัฐธรรมนูญของวุฒิสภาขึ้นมาจำนวน 35 คน เช่นกัน เพื่อพิจารณาว่าสมควรแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือไม่ และคณะกรรมการวิสามัญชุดนี้ ได้มีมติว่าไม่สมควรแก้ไขรัฐธรรมนูญในขณะนั้น โดยให้เหตุผลว่า เพื่อความมั่นคงของชาติ และให้รัฐบาลบริหารประเทศครบวาระ จึงจำเป็นต้องคงบทเฉพาะกาลไว้เช่นเดิม



เพราะเหลือระยะเวลาอีกเพียง 2 ปี ก็จะสิ้นสุดบทเฉพาะกาล<sup>16</sup> ดังนั้น เมื่อผลการศึกษาของคณะกรรมการทั้งสองชุดมีความเห็นที่ขัดแย้งแบบตรงกันข้าม รวมทั้งรัฐบาลในขณะนั้น ได้มีนโยบายที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติพรรคการเมืองที่รัฐบาลเสนอเข้าสู่สภา จึงทำให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว ไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาในขั้นรับหลักการ กล่าวคือที่ประชุมลงมติให้ความเห็นชอบเพียง 258 เสียง ไม่เห็นชอบ 168 เสียง และงดออกเสียง 9 เสียง จึงทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวต้องตกไปตั้งแต่ขั้นรับหลักการ

นอกจากนี้ ได้มีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอีก 2 ฉบับ คือ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของคณะรัฐมนตรีและร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช และคณะ โดยร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของคณะรัฐมนตรี ได้เสนอให้รัฐสภานิยามเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2524 มีทั้งสิ้น 9 มาตรา โดยมีหลักการที่สำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก ให้แก้ไขมาตรา 90 มาตรา 91 มาตรา 95 และเพิ่มมาตรา 90 ทวิ เพื่อแก้ไขวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประการที่สอง คือ ให้แก้ไขมาตรา 139 และมาตรา 204 เพื่อกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้ คือ

1. มาตรา 3 ขอแก้ไข มาตรา 90 ซึ่งเดิมบัญญัติว่า จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้คำนวณจากเกณฑ์ 150,000 คน ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน และการเลือกตั้งให้ถือเอาเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ยกเว้นกรุงเทพฯ ให้แบ่งเป็น 3 เขต ให้แก่เป็นการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง และการเลือกตั้งนั้นจังหวัดใดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกิน 3 คน ให้แบ่งเขตเลือกตั้งเขตละ 3 คน และเขตที่น้อยที่สุดต้องไม่น้อยกว่าเขตละ 2 คน

<sup>16</sup> สยามรัฐฉบับที่ 171 (24 พฤษภาคม 2524).



2. มาตรา 4 ให้เพิ่มเป็น มาตรา 90 ทวิ โดยกำหนดให้การแบ่งเขตเลือกตั้งต้องแบ่งพื้นที่ให้ติดต่อกันและให้อัตราส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีอัตราส่วนใกล้เคียง

3. มาตรา 5 ให้แก้ไข มาตรา 91 เดิมบัญญัติว่า การเลือกตั้งให้เลือกเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้ง แก้เป็นให้เลือกตั้งได้เท่ากับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตนั้น

4. มาตรา 6 ให้แก้ไข มาตรา 95 เดิมบัญญัติว่า พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง และต้องส่งเป็นคณะในแต่ละเขตเลือกตั้ง แก้ไขโดยการตัดข้อความที่ให้ส่งเป็นคณะในแต่ละเขตเลือกตั้งออก

5. มาตรา 7 ให้แก้ไข มาตรา 139 เดิมบัญญัติว่า วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจตั้งกรรมการสามัญและวิสามัญ ซึ่งกรรมการอาจเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลมาชี้แจง โดยมีเอกสิทธิ์คุ้มครองผู้มาชี้แจงด้วย และการตั้งคณะกรรมการสามัญให้คำนึงถึงอัตราส่วนพรรคการเมือง แก้โดยตัดส่วนที่กำหนดการตั้งกรรมการและการให้กรรมการเรียกเอกสารหรือเรียกคนมาชี้แจงออกไป คงเหลือเฉพาะการตั้งกรรมการสามัญว่า ต้องคำนึงถึงอัตราส่วนพรรคการเมือง

6. มาตรา 8 ให้แก้ไข มาตรา 204(1) และ(2) ซึ่งเดิมเป็นบทเฉพาะกาลบัญญัติไว้ในมาตรา 204 (1) ว่า ในวาระเริ่มแรกมิให้นำเรื่องพรรคการเมืองมาใช้กับวิธีการเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วนในมาตรา 204 (2) มิให้มีการบังคับใช้วิธีการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้าน และการตั้งกรรมการสามัญ จึงได้เสนอขอแก้ไขให้ยกเลิกมาตรา 204(1) และ (2)

7. มาตรา 9 ให้แก้ไข ตามบทเฉพาะกาล เดิมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่จำเป็นต้องสังกัดพรรคการเมือง จนกว่าจะถึงการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2526 จึงจะต้องสังกัดพรรคการเมือง แก้ไขเป็นให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองภายใน 180 วัน

ส่วนร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของ หม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช ซึ่งได้เสนอต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2524 หม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพฯและคณะ ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสิ้น 5 มาตรา เพื่อให้สภาพิจารณา



โดยมีหลักการสำคัญคือ ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมืองดังนี้ คือ <sup>17</sup>

1. มาตรา 3 ขอแก้ไขให้ยกเลิกมาตรา 204 (1) และ (2) ซึ่งตามบทเฉพาะกาลเดิม ได้กำหนดไว้ในมาตรา 204 (1) ว่า ในวาระเริ่มแรกมิให้นำมาตรา 90 พรรคสองมาตรา 91 พรรคหนึ่ง มาตรา 94 (3) มาตรา 95 และมาตรา 107 (7) และ (9) มาใช้บังคับเกี่ยวกับการเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่ง และการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนในมาตรา 204 (2) มิให้นำบทบัญญัติในมาตรา 79 มาตรา 105 และมาตรา 139 พรรคสาม มาใช้บังคับกับการแต่งตั้ง การดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และการตั้งกรรมาธิการสามัญ

2. มาตรา 4 และมาตรา 5 ขอแก้ไขบทเฉพาะกาล จากเดิมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่จำเป็นต้องสังกัดพรรคการเมือง จนกว่าจะมีการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2526 ขอแก้ไขให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองภายใน 30 วัน ผู้ไม่สังกัดพรรคการเมืองในเวลาดังกล่าว ต้องขาดสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สำหรับการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสองฉบับดังกล่าว คือ ฉบับที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีและเสนอโดยหม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้เข้าสู่การพิจารณาในคราวเดียวกันเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2525 ซึ่งผลการพิจารณาจากการประชุมร่วมกันของรัฐสภาปรากฏว่าที่ประชุมมีมติรับหลักการและมีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญจำนวน 39 คน ประกอบด้วย กรรมาธิการจากรัฐบาล 6 คน จากวุฒิสภา 13 คน และจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีก 20 คน ทำการพิจารณาในรายละเอียดต่อไป

หลังจากที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเสร็จแล้วจึงได้เสนอให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาในวาระที่ 2 จนจบร่าง ในวันที่ 9 มิถุนายน 2525 จากนั้นประธานของที่ประชุมได้ขอปรึกษาเกี่ยวกับการประชุมเพื่อพิจารณาในวาระที่ 3 ต่อไป

<sup>17</sup> โปรดดูรายละเอียดร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวในภาคผนวก



ซึ่งตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้รอไปอีก 15 วัน คือ ต้องรอถึงวันที่ 25 มิถุนายน จึงจะประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่ 3 ได้

ผลจากการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมในวาระที่ 3 ของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ปรากฏว่ามีสมาชิกเห็นชอบด้วยคะแนนเสียง 258 เสียง ไม่เห็นชอบ 33 เสียงงดออกเสียง 119 เสียง เป็นอันว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้ง 2 ฉบับ ไม่มีผลใช้บังคับได้ เนื่องจากได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบในวาระที่ 3 ไม่ถึงเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดคือ ไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา<sup>16</sup>

## 2. ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อกองไว้ซึ่งลักษณะที่ไม่เป็นประชาธิปไตย

สำหรับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีสาระและหลักการ เพื่อกองไว้ซึ่งลักษณะที่ไม่เป็นประชาธิปไตย เป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับสุดท้าย คือ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของนายป๋วย จุลเสถียรทอง กับคณะ โดยการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เริ่มภายหลังจากร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้ง 3 ฉบับที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช และฉบับสุดท้ายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น และรัฐบาลก็ได้มีพระราชกฤษฎีกาปิดประชุมสภาสมัยสามัญประจำปี 2525 ในวันที่ 24 กรกฎาคม 2525 กระแสการเรียกร้องของกลุ่มการเมืองบางกลุ่ม ที่จะดำเนินการให้มีการเปิดสมัยประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญ เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เริ่มก่อตัวขึ้นมาตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2525 โดยมี พันเอก พล เรืองประเสริฐวิทย์ หัวหน้าพรรคสยามประชาธิปไตย ได้เป็นแกนนำในการรวบรวมรายชื่อสมาชิกรัฐสภาเพื่อขอเปิดสมัยประชุมวิสามัญดังกล่าว และในวันที่ 31 มกราคม 2526 ก็สามารถรวบรวมรายชื่อ

<sup>16</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (30 มกราคม 2526), หน้า 20 - 21.



สมาชิกรัฐสภา จำนวน 191 คน โดยเป็นรายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 141 คน และเป็นรายชื่อสมาชิกวุฒิสภา 50 คน ยื่นต่อ พลอากาศเอก หะริน หงสกุล ประธานรัฐสภา เพื่อขอเปิดประชุมสมัยวิสามัญ<sup>19</sup> ดังนั้นในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2526 จึงได้มีพระบรมราชโองการฯ ประกาศเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญครั้งที่ 1/2526<sup>20</sup> และในวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2526 พันเอก พล เรืองประเสริฐวิทย์ ได้นำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ยื่นต่อเลขาธิการรัฐสภา โดยมีสาระสำคัญคือ การเสนอขอแก้ไขบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ในมาตรา 203, 204 และมาตรา 205 ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการประชุมร่วมกันของรัฐสภา วิธีการเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่งทางการเมืองของข้าราชการประจำและการยึดบทเฉพาะกาลออกไปอีก 4 ปี โดยมีรายละเอียดในการขอแก้ไขเพิ่มเติม คือ<sup>21</sup>

1. ประเด็นการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ผู้เสนอได้ขอให้ยกเลิกมาตรา 203 ซึ่งกำหนดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาใน 4 ประเด็น<sup>22</sup> นอกเหนือจากการประชุมร่วมกันตามมาตรา 143 แล้ว และให้มีการประชุมร่วมกันในกรณีนี้แทน คือ

1.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย

<sup>19</sup> สยามจดหมายเหตุ (28 มกราคม - 3 กุมภาพันธ์ 2526), หน้า 116.

<sup>20</sup> สยามจดหมายเหตุ (11 - 17 กุมภาพันธ์ 2526), หน้า 176.

<sup>21</sup> โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวในภาคผนวก

<sup>22</sup> ตามมาตรา 203 เดิมได้กำหนดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับสมาชิกวุฒิสภาไว้ 4 ประเด็น คือ (1) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ (2) การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 137 (3) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญและ (4) การพิจารณาร่างพระราชกำหนดตามมาตรา 157 และ 158.



1.2 การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 137

1.3 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญอันเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักรไทย หรือราชบัลลังก์และประธานรัฐสภาเห็นชอบด้วย

ทั้งนี้ โดยให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่จะเข้าชื่อหรือร่วมเข้าชื่อในการขอเปิดอภิปรายทั่วไป ตามมาตรา 137 ไม่ได้ และคำว่าสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา ที่ระบุไว้ในมาตรา 133 มาตรา 137 วรรคสอง และวรรคสาม ให้หมายถึงรัฐสภา ซึ่งการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญในมาตรา 203 นี้ มีสาระสำคัญเหมือนกับมาตรา 203 ของบทเฉพาะกาล ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ทุกประการ โดยผู้เสนอได้ตัดข้อความในมาตรา 203 (3) เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญเกี่ยวกับเศรษฐกิจออกไปและตัด (4) เรื่องการพิจารณาพระราชกำหนดตามมาตรา 157 และ 158 ออกไป ไม่ให้มีการกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

2. ประเด็นการเลือกตั้ง ขอแก้ไขโดยให้ยกเลิกมาตรา 204 ซึ่งเกี่ยวกับการรวมเขตเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสมัครเป็นคณะตามบัญชีที่พรรคการเมืองส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดว่า มาตรา 204 (1) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 90 วรรค 2 มาตรา 91 วรรค 1 และมาตรา 95 วรรค 1 เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นคณะ ให้ครบจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในแต่ละเขตเลือกตั้ง มาใช้บังคับแก่การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้โดยวิธีรวมเขต หรือแบ่งเขตให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น ซึ่งตามบทเฉพาะกาลเดิมในมาตรา 204 เมื่อครบ 4 ปี นับตั้งแต่วันเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ การเลือกตั้งทั่วไปคราวต่อไปจะต้องมีการเลือกตั้งแบบรวมเขต เบอร์เดียวตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 90 วรรคสอง มาตรา 91 วรรคหนึ่ง และการกำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่จะพึงมีได้ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งนั้น ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 95 วรรคหนึ่ง ซึ่งก็หมายความว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ ต้องการให้มีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและสามารถเลือกเป็นรายบุคคลได้ ซึ่งตรงกันข้ามกับหลักการเดิมของรัฐธรรมนูญ ที่ต้องการให้มีการเลือกตั้งเป็นแบบรวมเขต เบอร์เดียว เพื่อพัฒนาระบบ



พรรคการเมืองให้เข้มแข็งเป็นสถาบันหลักของการปกครองในระบบรัฐสภา

3. ประเด็นเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งทางการเมืองของข้าราชการประจำ ซึ่งตามบทเฉพาะกาลเดิมได้กำหนดไว้ในมาตรา 204 (3) ให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ และจะต้องสิ้นสุดลงเมื่อครบวาระสี่ปีแรก ผู้เสนอได้ขอแก้ไขเพิ่มเติมบทเฉพาะกาลดังกล่าวใหม่ โดยได้ขอแก้ไขเพิ่มเติมไว้ในมาตรา 204 (2) ว่า "ไม่ให้นำมาตรา 148 และมาตรา 149 เฉพาะการห้ามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 147 (1) และ (3) และมาตรา 167 มาใช้บังคับการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ให้ข้าราชการประจำที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำสามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ แต่จะต้องเป็นสมาชิกวุฒิสภาด้วย หมายความว่า ให้ข้าราชการประจำเป็นรัฐมนตรีได้ โดยได้เพิ่มเติมว่าต้องเป็นสมาชิกวุฒิสภาด้วย"

4. ให้ยึดเวลาการบังคับใช้บทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญเดิมออกไปอีก 4 ปี โดยได้กำหนดแก้ไขเพิ่มเติมไว้ในมาตรา 205 ว่า "เมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปภายหลังจากครบกำหนดแปดปี นับแต่วันแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา 201 แล้ว ให้บทบัญญัติแห่งมาตรา 203 และมาตรา 204 เป็นอันยกเลิกเว้นแต่มาตรา 204 (2) ให้มีผลบังคับต่อไป จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังจากนั้นจะเข้ารับหน้าที่ ซึ่งประเด็นนี้ถือว่ามีผลสำคัญที่สุดของการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งนี้ ทั้งนี้ เพราะว่าหากยึดเวลาการบังคับใช้บทเฉพาะกาลออกไปอีก 4 ปี ประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับวิธีการเลือกตั้ง การประชุมร่วมกันของรัฐสภาและการดำรงตำแหน่งทางการเมืองของข้าราชการประจำก็จะมีผลบังคับใช้ครอบคลุมทั้งหมด"

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ ได้สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกลุ่มบุคคลที่เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่า "เพื่อต้องการให้กลุ่มข้าราชการประจำโดยเฉพาะข้าราชการทหาร สามารถเข้ามาเป็นรัฐมนตรีได้ แม้ว่าการเคลื่อนไหวทางการเมืองของผู้นำทหารในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งนี้จะอ้างว่าไม่เห็นด้วยกับประเด็นการเลือกตั้งแบบรวมเขตหมายเลขเดียวตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 91 เพราะเป็นการ



ตัดสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของประชาชนในการเลือกตั้งก็ตาม<sup>23</sup> แต่เจตนาที่แท้จริงในการเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ก็คือ ต้องการคงไว้ซึ่งบทบาททางการเมืองของข้าราชการประจำตามที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลเดิมออกไปอีกระยะหนึ่ง ดังคำกล่าวของ พันเอก จำลอง ศรีเมือง สมาชิกวุฒิสภา ซึ่งได้คัดค้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า "ขณะนี้บุคคล 2 กลุ่ม กลุ่มหนึ่งต้องการให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น เมื่อสิ้นสุดบทเฉพาะกาลหลังวันที่ 21 เมษายน 2526 แต่อีกกลุ่มหนึ่งต้องการให้เป็นเผด็จการ โดยให้ข้าราชการประจำเป็นรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีได้ และให้ยึดอายุวุฒิสมาชิกออกไปอีก 4 ปี เพื่อค้ำจุนตัวเอง ส่วนวิธีการเลือกตั้งที่ให้เปลี่ยนจากรวมเขต หมายเลขเดียว เป็นแบ่งเขต เรียงหมายเลขนั้น เป็นการอ้างเพื่อบังหน้าเท่านั้น....."<sup>24</sup> และแม้ว่าสมาชิกรัฐสภาจะได้ลงมติรับหลักการในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว ในวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2526 ด้วยคะแนนเสียง 295 เสียง โดยมีสมาชิกคัดค้าน 126 เสียง และงดออกเสียง 19 เสียง ก็ตาม แต่เมื่อเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาในวาระที่สาม เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2526 ปรากฏว่า ได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบเพียง 254 เสียง จึงทำให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ ต้องตกไปเช่นเดียวกันกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้ง 3 ฉบับ ที่กล่าวมาแล้วข้างต้นก็ตาม<sup>25</sup> แต่เกมการต่อสู้เพื่อเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้เอื้อประโยชน์ และรองรับต่อการมีบทบาททางการเมือง

<sup>23</sup> คำปราศรัยของ พลเอก อาทิตย์ กำลิ่งเอก ผู้บัญชาการทหารบก โทรกัคน์ รวมการเฉพาะกิจ ในวันที่ 20 มกราคม 2526 อ้างใน สยามจดหมายเหตุ (18 - 24 กุมภาพันธ์ 2526), หน้า 198.

<sup>24</sup> สยามจดหมายเหตุ (11 - 17 มีนาคม 2526), หน้า 285 - 286.

<sup>25</sup> สำนักเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 7/2526 (สมัยวิสามัญ) วันที่ 16 มีนาคม 2526, หน้า 557 - 566 และ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (20 มีนาคม 2526).



ของกลุ่มตนในครั้ง นี้ ก็มีได้สิ้นสุดที่การตัดสินใจของสภานิติบัญญัติซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของปวงชน  
 ดังจะเห็นได้จากภายหลังที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ผ่านการพิจารณาในวาระที่ 3 เพียง 3 วัน  
 รัฐบาลก็ได้ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 19 มีนาคม 2526 และกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปใน  
 วันที่ 18 เมษายน 2526 ซึ่งเป็นระยะเวลาก่อนที่จะถึงกำหนดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร  
 ไทย พ.ศ. 2521 จะสิ้นสุดลงเพียง 3 วัน ทั้งที่ผู้นำรัฐบาลได้ประกาศเป็นนโยบายก่อนหน้า  
 นั้นว่าจะไม่มีการยุบสภา ดังคำแถลงของ นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี  
 ในวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2526 ว่า "....เรื่องที่มีข่าวลือว่ารัฐบาลจะยุบสภานั้น  
 เป็นข่าวที่ไม่เป็นความจริง รัฐบาลโดยเฉพาะ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี  
 ไม่เคยคิดที่จะยุบสภาและการยุบสภาก็ไม่มีเหตุผลรัฐบาลมิได้มีความขัดแย้งกับรัฐสภา การมี  
 ความเห็นขัดแย้งเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ก็เป็นเรื่องของรัฐสภาเอง ไม่ใช่เรื่องของรัฐบาล  
 ...."<sup>26</sup> ดังนั้น การยุบสภาผู้แทนราษฎรอย่างกระทันหันดังกล่าว จึงเป็นการกีดกันอย่างหนึ่ง  
 ของผู้นำกองทัพในขณะนั้น จากสถานการณ์ดังกล่าว จึงเป็นการพิสูจน์ได้ว่า กลุ่มผู้ครองอำนาจ  
 เดิม ย่อมต้องดิ้นรนสุดขีด ที่จะปกป้องผลประโยชน์ของพวกเขาต่อไปอย่างสุดฤทธิ์<sup>27</sup>

#### บทบาททหารในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การเคลื่อนไหวของผู้นำทหารในความเพียรพยายาม ที่จะให้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ  
 แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 คงไว้ในลักษณะที่รองรับการมีบทบาททางการเมืองของกลุ่มตน  
 นั้น ได้มีการเคลื่อนไหวเป็นระยะ ๆ โดยในช่วงแรกการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับปัญหารัฐธรรมนูญ

ศูนย์วิทยุทรัพยากร  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>26</sup> สยามจดหมายเหตุ (1 - 7 เมษายน 2526), หน้า 366.

<sup>27</sup> บทบรรณาธิการเรื่อง "วิกฤติประชาธิปไตยแบบรัฐสภาของไทย" ใน วารสาร  
 เศรษฐศาสตร์การเมือง (เมษายน - มิถุนายน 2526), หน้า 3.



ของผู้นำทหาร ซึ่งเป็นการเคลื่อนไหวเพื่อตอบโต้ข้อเสนอของกลุ่มพลังประชาธิปไตย ในการเสนอขอแก้ไขบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตย โดยการเคลื่อนไหวดังกล่าวได้กระทำในนามของสมาชิกวุฒิสภาสายทหาร ซึ่งยังเป็นการเคลื่อนไหวที่มีขอบเขตจำกัดอยู่เฉพาะในแวดวงของรัฐสภา ดังจะเห็นได้จากการแสดงออกถึงท่าทีตอบโต้ข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในหมวดต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และบทเฉพาะกาล ซึ่งข้อเสนอให้แก้ไขดังกล่าวส่วนใหญ่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภาและข้าราชการประจำโดยตรง วุฒิสมาชิกจึงได้ทำการคัดค้านข้อเสนอดังกล่าวโดยการจัดประชุมวุฒิสภาในเดือน กรกฎาคม 2523 ที่ประชุมได้มีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญจำนวน 35 คน ประกอบด้วยทหารและตำรวจถึง 32 คน<sup>28</sup> โดยมี พลอากาศเอก ประจักษ์ สุกหิมัย เป็นประธานและ ร้อยตำรวจโท ชาญ มนุธรรม เป็นเลขานุการ ซึ่งการแต่งตั้งกรรมการวิสามัญดังกล่าว ได้ริเริ่มขึ้นภายหลังการตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาข้อแก้ไขรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 3/2523 ในวันที่ 5 มิถุนายน 2523 และคณะกรรมการวิสามัญของวุฒิสภาดังกล่าว ได้รายงานผลการศึกษาต่อประธานวุฒิสภาว่า ยังไม่เห็นสมควรแก้ไขรัฐธรรมนูญในทุกหมวด โดย ร้อยตำรวจโท ชาญ มนุธรรม ได้กล่าวว่า "ที่ไม่เสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญมีเหตุผลเดียว เพื่อความมั่นคงของชาติ..."<sup>29</sup> ย่อมแสดงให้เห็นว่า ฝ่ายวุฒิสภาจะไม่ยอมอยู่เฉยให้สภาผู้แทนราษฎรกระทำการแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ตามอำเภอใจ อำนาจที่เคยได้ลี้มรสจะต้องได้ลี้มรสต่อไป<sup>30</sup>

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>28</sup> โปรดดูรายชื่อคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวใน ครป. เรื่องเดียวกัน, หน้า 118 - 119.

<sup>29</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

<sup>30</sup> "แก้ไขรัฐธรรมนูญ อนาคตที่มองไม่เห็น" ในสยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (27 กรกฎาคม 2523), หน้า 4.



นอกจากนี้ บทบาทในรัฐสภาของสมาชิกวุฒิสภาในการคัดค้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ได้ปรากฏให้เห็นชัดเจนอีกครั้ง ในการคัดค้านร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้ง 3 ฉบับ โดยสองฉบับแรก เป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเสนอโดยคณะรัฐมนตรี และหม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช โดยสภาได้มีมติให้ร่วมพิจารณาเป็นวาระเดียวกันและแม้ว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้ง 2 ฉบับจะผ่านการพิจารณาในชั้นรับหลักการก็ตาม แต่การพิจารณาในวาระที่ 3 สมาชิกวุฒิสภาให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพียง 258 เสียง ไม่เห็นด้วย 33 เสียง และงดออกเสียง ถึง 119 เสียง โดยสมาชิกวุฒิสภาสายทหารเกือบทั้งหมดงดออกเสียง ก็เท่ากับเป็นการคัดค้านไม่ให้ร่างรัฐธรรมนูญผ่านสภาออกมา มีผลบังคับใช้นั่นเอง และประเด็นที่สมาชิกวุฒิสภายกมากล่าวอ้างในการคัดค้านร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในครั้งนั้นว่า การกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในครั้งต่อไปเป็นการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เขตละไม่น้อยกว่า 2 คน แต่ไม่เกิน 3 คน และให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งเป็นรายบุคคลนั้น<sup>31</sup> เป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องและไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ทางการเมืองในระบบอบประชาธิปไตย และได้เสนอความเห็นว่าการเลือกตั้งทั่วไปครั้งต่อไปควรกำหนดให้มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นพรรคหรือเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อที่พรรคเสนอ แทนการเลือกตั้งรายบุคคล โดย พลเอก เกรียงไกร บุญระหงษ์ เสนาธิการทหารได้แสดงความคิดเห็นในฐานะสมาชิกวุฒิสภา ว่าการเลือกตั้งแบบรวมเขตเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อที่พรรคส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งจะเป็นการสร้างระบบพรรคการเมืองให้เข้มแข็ง และเมื่อสร้างครีธาเลียมให้แก่ประชาชนในระบบพรรค<sup>32</sup> ซึ่งประเด็นการกำหนดให้เลือกพรรคแทนการเลือกเป็นรายบุคคลตามข้ออ้างของ

<sup>31</sup> โปรดดูมาตรา 3 และมาตรา 5 ของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ในภาคผนวก

<sup>32</sup> "เลือกพรรคเลือกบุคคล จุดเริ่มต้นยุทธการล้างแค้น" ใน สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (14 มีนาคม 2525), หน้า 8.



สมาชิกวุฒิสภาสายทหารดังกล่าว ก็เป็นเพียงข้อกล่าวอ้างเพื่อสนับสนุนการคัดค้านร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเท่านั้น เพราะในการพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 ซึ่งผลักดันให้มีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมโดยผู้นำทหารกลับเสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ ให้มีการเลือกตั้ง เป็นรายบุคคลแทนการเลือกตั้ง เป็นคณะตามบัญชีรายชื่อที่พรรคส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

ส่วนบทบาทของทหารในฐานะของสมาชิกวุฒิสภา ในการคัดค้านการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งสุดท้าย ก็คือการคัดค้านร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 271 คน<sup>๓๓</sup> ซึ่งเป็นร่างรัฐธรรมนูญที่ได้แก้ไขสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ในประเด็นสำคัญ ๆ หลายประการซึ่งมีผลกระทบต่อบทบาททางการเมืองของทหารโดยตรง อาทิ การขอแก้ไขให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภาและประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา การลดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาให้มีเพียง 150 คน นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น ซึ่งหลักการในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว ได้มีหลักการส่วนใหญ่ใกล้เคียงกับหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 และมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ปรากฏว่าสมาชิกวุฒิสภาฝ่ายทหารโดยเฉพาะ พลเอก เจริญ ดิศบรรจง เสนาธิการทหาร และ พลเรือตรี นิธิจ ศรีพจนารถ ได้เป็นหัวหอกในการอภิปรายคัดค้านอย่างแข็งขัน โดยผู้อภิปรายได้อ้างเหตุผลว่า<sup>๓๔</sup> ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวได้กำหนดหลักการไว้กว้างจนไม่มีขอบเขต จนเกือบจะเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่แล้วทั้งฉบับ และการเสนอ

ศูนย์วิทยพัชรากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๓๓</sup> สุรพล ลีนิติไกรพจน์ "วิกฤตการณ์รัฐธรรมนูญ 2526" ในวารสารนิติศาสตร์ ฉบับที่ 3 ปีที่ 13 (พฤษภาคม 2526) หน้า 128.

<sup>๓๔</sup> "วุฒิสมาชิกไม่ยอมให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ" ในสยามรัฐลัปดาห์วิจารณ์ (11 กรกฎาคม 2525), หน้า 2.



ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขฉบับนี้ ส่วนใหญ่เป็นการนำเอาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาใช้แทน ซึ่งเท่ากับเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของรัฐธรรมนูญ โดยสมาชิกวุฒิสภาสายทหารเหล่านี้ มีความเห็นว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ยังไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ทางการเมืองในขณะนั้น ดังคำกล่าวของพลเอก เกรียงไกร บุญบั้งใจ ที่ว่า "รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ใช้อยู่เพียง 4๐๐ วันนั้น เห็นกันมาแล้วว่าเป็นอย่างไร มีวันไหนบ้างที่ไม่วุ่นวาย... นับว่าเป็นอันตรายนาน"<sup>๓๕</sup> ดังนั้น การที่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ ได้เสนอแก้ไขในหลักการสำคัญอันเป็นการรื้อถอนอำนาจของข้าราชการประจำดังกล่าว จึงทำให้สมาชิกวุฒิสภาได้ร่วมกันคัดค้านจนร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว ไม่ผ่านสภาตั้งแต่ขึ้นรับหลักการ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าบทบาทของทหารในฐานะสมาชิกวุฒิสภาได้ประสบความสำเร็จในระดับหนึ่งในการขัดขวางความพยายามในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อปูพื้นฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในอีกระดับหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นร่างรัฐธรรมนูญของคณะรัฐมนตรี พรรคการเมือง หรือของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต่างก็ไม่ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภา นับว่าเป็นการประสบความสำเร็จของวุฒิสภาสายทหารในการยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งกล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ เป็นความสำเร็จของทหารในการพยายามรักษากติกาในรัฐธรรมนูญให้คงไว้ในลักษณะเดิม เพื่อรองรับการมีบทบาททางการเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายของกลุ่มตนอีกต่อไป และเป็นที่น่าสังเกตว่า ลักษณะการเคลื่อนไหวในระยะแรกที่อยู่ระหว่างการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ทั้ง 3 ฉบับนั้น บทบาทของฝ่ายทหารยังจำกัดขอบเขตอยู่เฉพาะสมาชิกวุฒิสภา เป็นสำคัญ โดยเฉพาะบทบาทของการเป็นฝ่ายตั้งรับในการตอบโต้ เพื่อยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญที่กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติม และมีหลักการที่ขัดแย้งกับผลประโยชน์ของกลุ่มตนอย่างชัดเจน การเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านดังกล่าว เป็นการเคลื่อนไหวต่อกลุ่มสมาชิกวุฒิสภา

<sup>๓๕</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (18 กรกฎาคม 2525), หน้า 4.



ยังมีได้เป็นฝ่ายเคลื่อนไหวในทางรุกในลักษณะการเสนอข้อแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อคงไว้ซึ่งประโยชน์ของฝ่ายตนเสียเอง จนกระทั่งปลายปี 2525 ย่างเข้าสู่ปี 2526 โดยเฉพาะการเคลื่อนไหวตั้งแต่ ช่วงเดือน มกราคม - มีนาคม 2526 ซึ่งเป็นช่วงที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมญูกำลังจะหมดวาระลง ปรากฏว่าได้มีกลุ่มทหารในวุฒิสภาส่วนหนึ่งพยายามเคลื่อนไหวในอีกรูปแบบหนึ่งคือการเป็นฝ่ายขอเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญเสียเอง โดยมีสาระสำคัญเพื่อปกป้องประโยชน์ของวุฒิสภาและข้าราชการเป็นหลัก การเคลื่อนไหวได้กระทำอย่างกว้างขวางและเป็นรูปธรรมมากขึ้น และการที่ฝ่ายทหารได้ปรับที่ท่าใหม่ โดยเปลี่ยนจากบทบาทของฝ่ายคัดค้านต่อต้านซึ่ง เคยตั้งรับมาตลอด กลับมาเป็นฝ่ายรุกทำการเคลื่อนไหวเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุดังกล่าว จึงเป็นผลให้บทบาททางการเมืองของฝ่ายทหารในการผลักดันขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ ได้เพิ่มระดับความเข้มข้นและแผ่ขยายออกไปอย่างกว้างขวาง ไม่จำกัดอยู่แต่เฉพาะภายในสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น แต่ได้ขยายออกไปถึงระดับกองทัพโดยส่วนรวม

สำหรับกลุ่มทหาร ที่มีบทบาทสำคัญในการเคลื่อนไหวแก้ไขรัฐธรรมนูญในช่วงนี้ คือ พลเอก อาทิตย์ กำลังเอก ผู้บัญชาการทหารบก และทหารประชาธิปไตยบางคน เช่น พลโท ชวลิต ยงใจยุทธ ผู้ช่วยเสนาธิการฝ่ายยุทธการและหัวหน้าฝ่ายยุทธการ กอ.รมน., พลตรี นิฉัตร กุลละวณิชย์ ผู้บัญชาการกองพลที่ 1 รักษาพระองค์และกลุ่มทหารที่เป็นวุฒิสมาชิกอีกจำนวนหนึ่ง โดยร่วมกับพรรคการเมืองบางพรรค เช่น พรรคประชากรไทย พรรคสยามประชาธิปไตย และบางส่วนของสมาชิกพรรคชาติไทย พลเรือนบางคน เช่น นายประเสริฐ ทรัพย์สุนทร กลุ่มแรงงานและกลุ่มมวลชนจัดตั้งอื่น ๆ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ฝ่ายนี้เคลื่อนไหวผลักดัน และเสนอเข้าสู่สภาเป็นผลสำเร็จ คือ ร่างของ นายบัญญัติ เกสรทอง กับคณะ หรือร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 นั้นเอง โดยร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 ได้เสนอเข้าสู่สภาหลังจากพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประสบความล้มเหลว ในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้ง 3 ครั้ง และมีพระราชกฤษฎีกาปิดประชุมสภาสามัญประจำปี 2525 ในวันที่ 24 กรกฎาคม 2525 แล้วบทบาทของพรรคการเมืองได้ว่างเว้นไปชั่วขณะหนึ่ง แต่ยังมีพรรคการเมืองอีก 2 พรรค คือ พรรคประชากรไทย และพรรคสยามประชาธิปไตย



มีความพยายามเคลื่อนไหวให้เปิดสภาสมัยวิสามัญขึ้น<sup>๒๖</sup> เพื่อขอแก้ไขรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับวิธีการเลือกตั้งและการยึดบทเฉพาะกาล เพื่อรักษาอำนาจวุฒิสมาชิกและเปิดช่องทางให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อีกต่อไป ประจวบเหมาะก็เป็นช่วงที่เวลาของบทเฉพาะกาลกำลังจะสิ้นสุดลง และเป็นเหตุผลที่สอดคล้องกับความต้องการและแนวทางที่กลุ่มทหารต้องการ แต่การเคลื่อนไหวของพรรคการเมืองดังกล่าว ก็ไม่ประสบความสำเร็จ ไม่สามารถหาลายเซ็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ครบ 176 คน ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงไม่สามารถเปิดประชุมสมัยวิสามัญได้<sup>๒๗</sup> จนกระทั่งสิ้นปี 2525 การเคลื่อนไหวเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อสนองความต้องการของผู้นำทหารก็ไม่สามารถกระทำได้อีก ทั้งนี้ เพราะพรรคการเมืองใหญ่ๆ โดยเฉพาะพรรคกิจสังคม ประชาธิปัตย์ และพรรคชาติไทย ไม่ให้ความร่วมมือในการดำเนินการดังกล่าว ดังจะเห็นจากคำสัมภาษณ์ของหม่อมราชวงศ์ ดิถีฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคมว่า พรรคกิจสังคมมีมติเป็นเอกฉันท์ไม่ร่วมเข้าชื่อเปิดประชุมสภาด้วยเหตุผล 2 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง พรรคกิจสังคมเป็นพรรคร่วมรัฐบาล ต้องยึดถือจุดยืนตามรัฐบาล ดังที่นายกรัฐมนตรีได้แถลงในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเป็นที่แน่นอนแล้วว่า รัฐบาลจะไม่เปิดสภา รัฐบาลจะไม่แก้ไขรัฐธรรมนูญ รัฐบาลจะไม่ยุบสภา และจะจัดให้มีการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ในเดือนมิถุนายน 2526 ส่วนเหตุผลประการที่สองก็คือ พรรคพิจารณาแล้วเห็นว่าการเคลื่อนไหวทางการเมืองในขณะนี้ ชี้ให้เห็นแนวทางที่บ้านเมืองจะตกไปอยู่ภายใต้อำนาจเผด็จการโดยง่ายที่สุด พรรคมีอุดมการณ์ที่จะคงไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และ

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๒๖</sup> "รัฐธรรมนูญ" 21 4 ปีที่ผ่านแล้ว" ในสยามรัฐลัปดาห์วิจารณ์ (30 มกราคม 2526) หน้า 21. และ สุนทร ลีนิตไกรพจน์ "วิกฤตการณ์รัฐธรรมนูญ 2521" หน้า 130.

<sup>๒๗</sup> ตามมาตรา 119 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ได้กำหนดเงื่อนไขการขอเปิดประชุมสมัยวิสามัญได้ จะต้องมิสมาชิกรัฐสภาร้องขอไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา.



จะต่อสู้เพื่อจัดการทุกวิถีทางเพราะฉะนั้นจึงจะไม่ร่วมเปิดสภาด้วยเด็ดขาด<sup>38</sup> นอกจากนั้น รัฐบาลโดย พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ก็ได้ประกาศจุดยืนของรัฐบาลว่า จะทำทุกอย่างตามขั้นตอนของรัฐธรรมนูญ และประกาศนโยบายสี่ไม่คือ ไม่เปิดสภา ไม่แก้รัฐธรรมนูญ ไม่ปรับคณะรัฐมนตรี และไม่ยุบสภา<sup>39</sup> ดังจะเห็นได้จากการให้สัมภาษณ์ของ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ที่ว่า<sup>40</sup> "รัฐบาลจะปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ...รัฐบาลจะไม่แก้รัฐธรรมนูญ" ดังนั้นด้วยนโยบายของรัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ และมติของพรรคการเมืองใหญ่อย่าง พรรคประชาธิปัตย์และพรรคกิจสังคมดังกล่าว จึงทำให้ความพยายามของผู้นำกองทัพในขณะนั้น ที่จะผลักดันให้มีการเปิดประชุมสมัชชาวิสามัญเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จึงไม่ประสบความสำเร็จ ดังจะเห็นได้จากการเคลื่อนไหวของพรรคประชากรไทยในการรวบรวมรายชื่อสมาชิกรัฐสภา เพื่อขอเปิดประชุมสมัชชาวิสามัญในช่วงเดือนสิงหาคม 2525 ประสบความล้มเหลว ไม่สามารถรวบรวมรายชื่อสมาชิกรัฐสภาได้ครบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ<sup>41</sup> ดังนั้น ในต้นปี 2526 ซึ่งเป็นระยะเวลาที่กระชั้นชิดที่จะสิ้นสุดบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ลงไป หากกลุ่มผู้นำทหารไม่สามารถชี้นำสมาชิกรัฐสภาให้ทำการลงชื่อขอเปิดประชุมสมัชชาวิสามัญได้ ความหวังที่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามความต้องการของผู้นำกองทัพก็ไม่สามารถที่จะทำการได้ทันการสิ้นสุดบทเฉพาะกาล ดังนั้น เพื่อเป็นการชี้นำความคิดสมาชิกรัฐสภาและเพื่อเป็นการแสดงให้เห็นถึงจุดยืนและความต้องการผู้นำกองทัพให้สมาชิกรัฐสภาเห็นอย่างชัดเจน ผู้นำกองทัพในขณะนั้นโดย พลเอก อาทิตย์ กำลังเอก ผู้บัญชาการทหารบก ได้ออกแถลงการณ์ทางสถานีโทรทัศน์

ศูนย์วิทยุทรพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>38</sup> สยามจดหมายเหตุ (18 - 24 กุมภาพันธ์ 2526), หน้า 197.

<sup>39</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (6 กุมภาพันธ์ 2526), หน้า 6.

<sup>40</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (9 มกราคม 2526), หน้า 6.

<sup>41</sup> สยามจดหมายเหตุ (27 สิงหาคม - 2 กันยายน 2525), หน้า 958.



รวมการเฉพาะกิจและสถานีวิทยุในเครือข่ายของทหารทุกสถานีในวันที่ 16 มกราคม 2526 ว่า ตนและกองทัพบกไม่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งแบบรวมเขต หมายเลขเดียว เพราะเป็นการตัดสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน และเห็นว่าควรที่จะมีการคงไว้ซึ่งอำนาจของสมาชิกวุฒิสภา ชำราชากรประจำและพนักงานรัฐวิสาหกิจตามที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลอีกระยะหนึ่ง<sup>42</sup> รวมทั้งประกาศลาออกจากการเป็นสมาชิกวุฒิสภาในวันที่ 20 มกราคม 2526 เพื่อเป็นการตอบโต้การคัดค้านการเคลื่อนไหวดังกล่าว ของกลุ่มพลังประชาธิปไตยของพรรคการเมือง และนักวิชาการและเพื่อแสดงให้เห็นจุดยืนและยืนยันความต้องการดังกล่าวของตนให้ปรากฏชัดเจนเป็นรูปธรรมมากขึ้น ซึ่งประเด็นการลาออกจากสมาชิกวุฒิสภาของผู้นำกองทัพบกในครั้งนั้น ทำให้สมาชิกวุฒิสภาสายกองทัพบกอีก 8 คน คือ พลตรี พิจิตร กุลละวณิชย์ ผู้บัญชาการกองพลที่ 1 รักษาพระองค์ พลตรี ประชุม พิบูลพานิชย์ ผู้บัญชาการกองพลทหารราบที่ 2 พลตรี พิศิษฐ์ เหมะบุตร รองแม่ทัพภาค 2 พลตรี วิมล วงศ์วานิช ผู้บัญชาการกองพลรบพิเศษที่ 1 พันเอก สุเทพ สีระรา รองผู้บัญชาการกองพลที่ 1 พันเอก อัครเดช ศศิประภา ผู้บังคับกองพันสรวัดที่ 1 พันเอก อัมพร เศวตเศรณี รองผู้บังคับการกรมทหารราบที่ 11 และ พันเอกศักดิ์ศรี แข็งแรง อาจารย์โรงเรียนเสนาธิการทหารบก ได้ประกาศลาออกจากตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาในวันต่อมา โดยให้เหตุผลว่า ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้สมบูรณ์ได้<sup>43</sup> นอกจากการลาออกจากตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาของนายทหารที่กุมกำลังสำคัญดังกล่าวแล้ว นายทหารเหล่านั้นบางคนยังได้ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนในลักษณะข่มขู่เพื่อบีบบังคับให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ให้เป็นไปตามความต้องการของกลุ่มตน อาทิ พลตรี พิจิตร กุลละวณิชย์ ได้ให้สัมภาษณ์ว่า<sup>44</sup>

<sup>42</sup> สยามจดหมายเหตุ (18 - 24 กุมภาพันธ์ 2526), หน้า 198.

<sup>43</sup> "วุฒิสภาลาออก ใครเป็นใครในสภาสูง" ในสยามรัฐสภารัตน์วิจารณ์ (30 มกราคม 2526), หน้า 5 - 6.

<sup>44</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.



"การลาออกของวุฒิสมาชิกเป็นสัญญาณเตือน" หรือกรณี พลโท ขวลิขิต ยงใจยุทธ ผู้ช่วยเสนาธิการทหารบกฝ่ายยุทธการ ได้ให้สัมภาษณ์กรณีที่ไม่สามารถเปิดประชุมสภาสมัยวิสามัญ เพราะรายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ครบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ว่า<sup>45</sup> "นี่เพิ่งเป็น ยกแรก" และ "ขาดมันแล้วเธอจะรู้สึก" ดังนั้นด้วยแรงผลักดันของผู้นำกองทัพดังกล่าว ทำให้ พันเอก พล เรืองประเสริฐวิทย์ หัวหน้าพรรคสยามประชาธิปไตย ได้รวบรวมรายชื่อสมาชิก รัฐสภาจำนวน 191 คน โดยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 141 คน และเป็นสมาชิกวุฒิสภา 50 คน ยื่นต่อ พลอากาศเอก หะริน หงสกุล ประธานรัฐสภา เพื่อขอเปิดประชุมรัฐสภาสมัย วิสามัญในวันที่ 31 มกราคม 2526 จึงได้มีพระบรมราชโองการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญ ในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2526<sup>46</sup> และในวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2526 นายบัญญัติ เกสรทอง ได้ยื่นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแก่ประธานรัฐสภา โดยมีหลักการสำคัญตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ส่วนรูปแบบและแนวทางในการต่อสู้เพื่อให้ข้อเรียกร้องของกลุ่มตนได้รับการยอมรับจาก ทั้งสมาชิกรัฐสภาและมวลชนทั่วไปของผู้นำทหาร สามารถจำแนกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การเคลื่อนไหวทางด้านความคิดและการเคลื่อนไหวทางด้านองค์กร คือ<sup>47</sup>

ก. การเคลื่อนไหวทางด้านความคิด ก่อนที่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของ นายบัญญัติ เกสรทอง และคณะ จะผ่านเข้าสู่สภา กลุ่มทหารที่สนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้มีการเคลื่อนไหวกันอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นการเคลื่อนไหวในลักษณะการขึ้นนำทาง

## ศูนย์วิทยุทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>45</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, เฟื่องอ้าง, หน้า 4.

<sup>46</sup> สยามจดหมายเหตุ (28 มกราคม - 3 กุมภาพันธ์ 2526), หน้า 116.

<sup>47</sup> ชาวนะ ไตรมาศ, ความขัดแย้งจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 : แนวโน้ม พัฒนาการสถาบันรัฐธรรมนูญไทย, วิทยานิพนธ์ชั้นปริญญาโท มหาวิทยาลัย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 25 , หน้า 137 - 142.



ความคิด โดยการเชื่อมโยงความต้องการของกลุ่มเข้ากับสถานการณ์การต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ อ่างถึงความจำเป็นของกองทัพและการแก้ไขปัญหาของชาติโดยส่วนรวม ในรูปแบบของการจัดทำ เอกสารในนามกองทัพกองออกเผยแพร่ติดต่อกันมาหลายฉบับตั้งแต่ปลายปี 2525 จนถึงเดือนมีนาคม 2526 ลักษณะการนำเสนอข้อความในเอกสารดังกล่าวสามารถแบ่งสาระสำคัญออกได้เป็น 3 ส่วน คือ ส่วนแรกเป็นการเสนอเกี่ยวกับสถานการณ์การสู้รบกับคอมมิวนิสต์ และนโยบายสำคัญของ กองทัพในการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ ส่วนที่ 2 เสนอเกี่ยวกับมาตรการแก้ไขปัญหาด้วย วิธีการแก้ไขสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญและระบอบการเมืองที่ควรจะเป็น ในส่วนที่ 3 เป็นการชี้ให้เห็นสภาพความบกพร่องของรัฐธรรมนูญ ระเบียบกฎหมาย นโยบายของรัฐ ระบอบการเมือง พรรคการเมืองและการเลือกตั้ง ซึ่งเอกสารเหล่านี้ส่วนใหญ่จัดทำขึ้นจากกองทัพภกในฝ่าย เสนาธิการ โดยในระยะเริ่มแรกเสนอและเผยแพร่ภายในแวดวงชนชั้นนำที่เป็นผู้ปกครอง เพื่อ ผลต่อการผลักดันให้ได้รับการสนองตอบจากรัฐบาลโดยตรง ดังจะได้เสนอสาระสำคัญของส่วน ต่าง ๆ ในเอกสารพอเป็นสังเขป ดังนี้

สาระสำคัญของส่วนแรก สาระสำคัญของเอกสารในส่วนนี้ เป็นการเสนอภาพ สถานการณ์การสู้รบกับคอมมิวนิสต์ และความสำเร็จของกองทัพจากการดำเนินยุทธวิธีตามนโยบาย สำคัญของกองทัพคือ นโยบายตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี 66/2523 หรือเรียกว่าคำสั่ง 66/23 นั้นเอง เช่น

"การทำลายพรรคคอมมิวนิสต์นั้น จะต้องรุกทางการเมืองขั้นสูงสุด คือ ขยายอำนาจ อธิปไตยของปวงชน ถึงขั้นระบอบประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์แบบ..... แต่เนื่องจากสถานการณ์ ปัจจุบันของประเทศไทยประกอบด้วยมีเงื่อนไขพิเศษ จึงสามารถทำลาย พคท. ได้ด้วยการรุก ทางการเมืองไม่ถึงระดับสูงคือ ไม่ถึงขยายอธิปไตยของปวงชนอย่างเต็มที่ หากเพียงขยาย เสรีภาพของบุคคลให้มากขึ้นเท่านั้น ดังนั้น การรุกทางการเมืองต่อ พคท. ต่อไปนี้ จึงยังเป็น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



หนทางเดิมอยู่ คือ เป็นเพียงการขยายเสรีภาพส่วนบุคคลเท่านั้น"<sup>48</sup> ซึ่งหมายความว่า การสู้รบคอมมิวนิสต์ปัจจุบัน กองทัพยังไม่สามารถขยายผลการปฏิบัติการให้สามารถบรรลุได้ถึงขั้นเอาชนะขั้นเด็ดขาดคือ การขยายเสรีภาพของปวงชน เพราะมีเงื่อนไขจำกัดซึ่งก็คือ รัฐธรรมนูญและนโยบายของรัฐที่ไม่เอื้อกูลให้กองทัพสามารถกระทำในขั้นดังกล่าวได้นั่นเอง แต่ความเป็นไปได้ในการเอาชนะคอมมิวนิสต์ก็คือการ "...เปลี่ยนนโยบายของรัฐบาลให้สอดคล้องกับนโยบายของกองทัพซึ่ง ได้แก่ นโยบาย 66/23 พร้อมทั้งขยายการปฏิบัตินโยบายให้กว้างขวางยิ่งขึ้น..."<sup>49</sup> ดังนั้น "...รัฐบาลและระบบราชการจะต้องยอมให้ความเชื่อถือและยอมรับทางการเมืองต่อพคท. ตามที่กองทัพร้องขอ..."<sup>50</sup>

สาระสำคัญส่วนที่สอง ส่วนนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อชี้แนะแนวปฏิบัติอันเนื่องมาจากสภาพปัญหาในข้างต้น และเสนอแนวทางและวิธีการในการบรรลุเป้าหมายของระบอบการเมืองที่พึงปรารถนา เช่น "...การขยายอธิปไตยของปวงชน อันเป็นหัวใจของระบอบประชาธิปไตยนั้นเป็นหลักสำคัญในการยุติการสู้รบด้วยอาวุธ..."<sup>51</sup> ส่วนวิธีการในการที่จะขยายอธิปไตยของปวงชนให้บรรลุถึงระบอบประชาธิปไตยนั้น จำเป็นต้องปฏิบัตินโยบายประชาธิปไตยด้านการเมืองให้สมบูรณ์คือ จะต้องทำการรุกรทางยุทธศาสตร์การเมืองระดับชาติ ตามคำสั่ง 66/23 ได้แก่ การแก้ไขกฎหมายพรรคการเมือง แก้ไขกฎหมายการเลือกตั้ง ปรับปรุงสมาชิกภาพของวุฒิสมาชิก แก้ไขรัฐธรรมนูญ ยกเลิกกฎหมาย ประกาศคำสั่งต่าง ๆ ให้เป็นไปตามขั้นตอนที่เหมาะสม ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจและสังคมตามที่ปรากฏในคำสั่ง 66/23 ให้ชัดเจนในรูปของนโยบายรัฐ

## ศูนย์วิทยพัทธยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>48</sup> กองบรรณาธิการมติชน, นีคือประเทศไทย, หน้า 44. อ้างจากเอกสารกองทัพบก (19 กรกฎาคม 2526)

<sup>49</sup> กองบรรณาธิการมติชน, เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.

<sup>50</sup> กองบรรณาธิการมติชน, เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

<sup>51</sup> กองบรรณาธิการมติชน, เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.



และปรับนโยบายต่างประเทศตามเงื่อนไขของสถานการณ์ปัจจุบัน<sup>52</sup> ดังนั้นจึงจำเป็นต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับคำสั่งดังกล่าว ดังบทความของ พลตรี ระวี วันเพ็ญ ที่ว่า "... เราสร้างประชาธิปไตยด้วยนโยบายกันทั้งนั้น เมื่อพูดถึงการสร้างประชาธิปไตย เราสร้างประชาธิปไตยด้วยนโยบายกันทั้งนั้น เมื่อพูดถึงการสร้างประชาธิปไตย เขานึกถึงนโยบายกันก่อน เพราะจะสร้างประชาธิปไตยสำเร็จหรือล้มเหลว ตัดสินชี้ขาดกันด้วยนโยบายว่า จะถูกหรือผิด นโยบายจึงเป็นเรื่องใหญ่กว่าอะไรทั้งหมด.... ส่วนรัฐธรรมนูญนั้น ไม่เป็นเรื่องใหญ่โตเท่าเรื่องนโยบาย...."<sup>53</sup>

สาระสำคัญของส่วนที่ 3 เป็นการชี้ให้เห็นถึงเงื่อนไขจำกัดอันเกิดจากสถานการณ์ต่าง ๆ ที่ไม่เกื้อกูล เช่น ระเบียบกฎหมาย นโยบายของรัฐและรัฐธรรมนูญที่ใช้ในการปกครอง ซึ่งถือว่าเป็นอุปสรรคสำคัญในการต่อสู้เพื่อชนะคอมมิวนิสต์ และพัฒนาระบอบการเมืองให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบ เช่น

การรุกรานที่ชนะสงครามนั้น คือ ขยายเสรีภาพในบางอย่างทางปฏิบัติ แต่ในทางกฎหมายยังคงทำลายเสรีภาพอย่างเต็มที่ นัยหนึ่งของพหุนัยมีเสรีภาพ แต่ในตินัยไม่มีเสรีภาพ เพราะเสรีภาพที่ขยายออกไปนั้นมีกฎหมายห้ามไว้ จึงเป็นเสรีภาพที่ไม่มีหลักประกัน...และมีกฎหมายบางฉบับที่ตัดเสรีภาพโดยตรงและอย่างรุนแรงผิดหลักการมูลฐานของระบอบประชาธิปไตย เช่น บางมาตราในรัฐธรรมนูญ กฎหมายพรรคการเมือง กฎหมายคอมมิวนิสต์ และกฎหมายการเลือกตั้ง เป็นต้น<sup>54</sup> หรือการกล่าวถึงความจำเป็นที่จะต้องมืองค์กรณีพิเศษคือ "อำนาจบริสุทธิ์" เข้าทำหน้าที่ทดแทนสถาบันทางการเมืองที่มีอยู่เดิม เช่น พรรคการเมืองโดยการชี้ให้เห็นถึง

<sup>52</sup> กองบรรณาธิการมติชน , เรื่องเดียวกัน , หน้า 42.

<sup>53</sup> พลตรี ระวี วันเพ็ญ "บันทึกปัญหาประชาธิปไตยบางประการของประเทศไทย." ในก้าวต่อไปของสังคมไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เจริญผล, 2523), หน้า 20.

<sup>54</sup> กองบรรณาธิการมติชน, เรื่องเดียวกัน , หน้า 44.



อุปสรรคสำคัญในการต่อสู้คอมมิวนิสต์ เนื่องจากขาดองค์กรอำนาจอันจำเป็นที่จะใช้ในการดำเนินการ ทั้งนี้ เพราะพรรคการเมืองที่เป็นอยู่ไม่สามารถทำหน้าที่นี้ได้ พร้อมทั้งกล่าวถึงความบกพร่องของพรรคการเมืองว่า "...ประชาชนเบื่อหน่ายและขาดศรัทธาต่อพรรคการเมือง และทวีมากขึ้นทุกวัน จนอาจถึงจุดวิกฤติ"<sup>๕๕</sup>

ข. การเคลื่อนไหวทางด้านองค์กร นอกเหนือจากการพยายามเคลื่อนไหวเพื่อขยายผลทางความคิดของฝ่ายทหาร ทั้งโดยที่เป็นผู้นำทางทหารระดับผู้นำกองทัพบก กลุ่มนายทหารระดับคุมกำลังสำคัญของกองทัพซึ่งเคลื่อนไหวในนามของกองทัพก โดยวิธีการให้สัมภาษณ์ออกคำชี้แจง ใบปลิว ออกแถลงการณ์ กล่าวคำปราศรัย จัดอภิปรายทั้งทางสื่อหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์แล้ว กลุ่มทหารที่ต้องการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประโยชน์ตามความต้องการของฝ่ายตน ยังได้ทำการเคลื่อนไหวทางด้านองค์กรอย่างต่อเนื่องอีกด้วย ทั้งนี้ เพราะลำพังการเคลื่อนไหวโดยการแสดงออกทางความคิดเพียงด้านเดียว ไม่สามารถแปรความต้องการให้เกิดผลทางปฏิบัติได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอาศัยช่องทางการต่อสู้ โดยเวทีรัฐสภาด้วยแล้ว องค์กรหลักที่ถือว่าเป็นยุทธศาสตร์ของการต่อสู้ก็คือ องค์กรรัฐสภานั้นเอง ดังนั้น การอาศัยเครื่องมือจากสมาชิกรัฐสภาจึงถือว่าเป็นส่วนที่สำคัญที่สุด ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

แม้ว่าองค์กรพื้นฐานที่มีความสำคัญสูงสุด ในการบรรลุความสำเร็จของการแก้ไขรัฐธรรมนูญจะเป็นกลไกรัฐสภาก็ตาม แต่แกนนำองค์กรที่แท้จริงมิได้เคลื่อนไหวในฐานะของสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น หากแต่แกนนำหลักในการชี้นำขององค์กรทำการเคลื่อนไหวในฐานะบทบาทของกองทัพเป็นสำคัญ เห็นได้จากการแสดงออกถึงเหตุผลความต้องการในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ที่มาจากความจำเป็นของกองทัพและตัวบุคคลที่ออกมาเคลื่อนไหวในระดับแกนนำสูงสุด เป็นผู้นำทหาร

<sup>๕๕</sup> กองบรรณาธิการมติชน หน้าเดียวกัน



ที่ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก คือ พลเอก อาทิตย์ กำลิ่งเอก และกลุ่มนายทหารภายใต้การบังคับบัญชาลดหลั่นกันลงมาตามลำดับ เช่น พลตรี นิฉัตร กุลละวณิชย์ ผู้บัญชาการกองพลที่ 1 รักษาพระองค์ พลโท ชวลิต ยงใจยุทธ ผู้ช่วยเสนาธิการทหารบกฝ่ายยุทธการ นอกจากนี้ยังประกอบด้วยนายทหารระดับสูงที่คุมกำลิ่งสำคัญในกองทัพอีกจำนวนหนึ่ง เช่น ในส่วนของนายทหารที่สังกัดเหล่าทหารราบทั้งกองพลที่ 1 กองพลที่ 2 และกรมทหารราบที่ 11 ในส่วนของนายทหารที่สังกัดเหล่าทหารปืนใหญ่ กองพลทหารปืนใหญ่รักษาพระองค์ ในส่วนของนายทหารที่สังกัดเหล่าทหารม้า ทั้งกองพลทหารม้าที่ 1 และกรมทหารม้าที่ 1 รักษาพระองค์ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีบางส่วนจากกองพันทหารสารวัตรมณฑลทหารบกที่ 1 กองพันภาคที่ 2 และกองพลรบพิเศษ ซึ่งเป็นส่วนคุมกำลิ่งในการทำปฏิวัติ-รัฐประหารในอดีต หรือแม้แต่ในปัจจุบันก็ตาม ดังนั้นฝ่ายทหารจึงมีศักยภาพสูงในการสร้างพลังกดดันทางการเมือง โดยเฉพาะการข่มขู่ว่าจะใช้กำลิ่งซึ่งนายทหารระดับแกนนำของกลุ่มนี้ได้กระทำอยู่เสมอ เช่นการขู่ว่าจะไม่สามารถแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ทหารจำเป็นที่จะต้องออกมา "เอ็กเซอร์ไซส์" ซึ่งหมายความว่า จะใช้กำลิ่งทำรัฐประหารเพื่อยึดอำนาจการปกครองนั่นเอง<sup>56</sup>

ส่วนสมาชิกระดับยุทธศาสตร์ ที่มีความสำคัญต่อผลสำเร็จของการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยตรงหรือเป็นผู้ปฏิบัติในทางรัฐสภานั้น ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางส่วนของพรรคการเมืองบางพรรค เช่น พรรคสยามประชาธิปไตย พรรคประชากรไทย พรรคชาติประชาธิปไตย และบางส่วนของพรรคชาติไทย รวมทั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยเฉพาะวุฒิสมาชิกสายทหารฝ่ายกองทัพกึ่งซึ่งมีอยู่ในสัดส่วนที่มากที่สุดทั้งที่สนับสนุนและไม่สนับสนุน วุฒิสมาชิกสายพลเรือนบางส่วนในกลุ่มของร้อยตำรวจโท ช่าง มนุธรรม ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วถือว่าสมาชิกเหล่านี้มีความสำคัญมากที่สุด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>56</sup> ส่วนใหญ่เป็นคำสัมภาษณ์ของพลตรี นิฉัตร กุลละวณิชย์ โปรดดูในสยามจดหมายเหตุ 8,7 (11 - 17 กุมภาพันธ์ 2526) : 169 - 174



ดังนั้น การแสวงหาการสนับสนุนต่อองค์กรสมาชิกส่วนนี้ จึงมีความสำคัญเป็นพิเศษ เห็นได้ว่า กลุ่มทหารที่เป็นแกนนำขององค์กรทั้งในฐานะผู้คุมกำลังสำคัญทางทหาร และในฐานะสมาชิกรัฐสภา โดยเฉพาะประเภทวุฒิสมาชิกได้ทำการเคลื่อนไหวทั้งภายในและภายนอกรัฐสภา เพื่อสร้างภาวะกดดันและแสวงหาแนวร่วมสนับสนุนที่กว้างขวางมากขึ้น เช่น การดึงแนวร่วมจากกลุ่มแรงงานต่าง ๆ อาทิ สภาองค์การลูกจ้าง สภาแรงงานแห่งประเทศไทย ภายใต้การนำของ นายอาหมัด ชามเทศทอง กลุ่มสหภาพแรงงานทางน้ำถึง 10 สหภาพ ทำการชุมนุมกันเพื่อสนับสนุนการแก้ไขรัฐธรรมนูญอย่างเข้มแข็ง เห็นได้จากการสนับสนุนตามคำขู่ของทหารว่า "...หากการรัฐประหาร เพื่อให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พวกผมก็เห็นด้วยกับการรัฐประหารนั้น"<sup>57</sup> นอกจากนี้ ยังมีการดึงแนวร่วมจากภายนอกอื่น ๆ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยการระดมกะเกณฑ์กลุ่มพลังมวลชนจัดตั้ง เช่น กลุ่มลูกเสือชาวบ้าน กลุ่มไทยอาสาป้องกันชาติ ทั้งในกรุงเทพมหานครและส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะจากจังหวัดทางภาคอีสาน ซึ่งมีกลุ่มพลังเหล่านี้อยู่มากและเคยเป็นเขตอิทธิพลเก่าของผู้นำทหารระดับสูงของกองทัพ ขบวนการแนวร่วมที่สำคัญอีกกลุ่มหนึ่งคือ "ขบวนการประชาธิปไตยแห่งชาติ" ภายใต้การนำของ นายประเสริฐ ทรัพย์สุนทร ซึ่งเป็นผู้นำทางความคิดคนสำคัญที่นายทหารระดับสำคัญของกองทัพให้ความเคารพ เชื่อฟัง และเคยเป็นบุคคลสำคัญระดับบริหารของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย และแม้ว่าการเคลื่อนไหวดังกล่าว ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ผ่านการพิจารณาของสมาชิกรัฐสภาในวาระที่หนึ่งด้วยคะแนนเสียง 295 เสียง แต่การพิจารณาในวาระที่สาม เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2526 ปรากฏว่าสมาชิกรัฐสภาให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวเพียง 254 เสียง ซึ่งไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด<sup>58</sup> จึงทำให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ต้องตกไปเช่นเดียวกับร่างรัฐธรรมนูญ

<sup>57</sup> มติชน. (25 มกราคม 2526) หน้า 2.

<sup>58</sup> ซึ่งในขณะนั้น จำนวนสมาชิกรัฐสภามีทั้งสิ้น 526 คน เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 301 คน และเป็นสมาชิกวุฒิสภา 225 คน คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 264 เสียง



ทั้ง 3 ฉบับที่ผ่านมา แต่การเคลื่อนไหวทางการเมืองในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ มิได้สิ้นสุดลงเช่นเดียวกันกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้ง 3 ฉบับที่ผ่านมา กล่าวคือ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับก่อน ๆ ภายหลังจากลงมติไม่ผ่านร่างรัฐธรรมนูญของสมาชิกวุฒิสภา สิ้นสุดลง การเคลื่อนไหวของกลุ่มการเมืองที่เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็สิ้นสุดลงตามมติของสภา แต่สำหรับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ แม้ว่าสมาชิกวุฒิสภาจะได้ลงมติไม่ผ่านร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว กลุ่มผู้นำทหารที่ผลักดันให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็ได้ยุติการเคลื่อนไหวในการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามมติของสภาแต่ประการใด ตรงกันข้ามผู้นำกลุ่มทหาร ยังได้เคลื่อนไหวผลักดันให้มีการดำเนินการทางการเมือง เพื่อให้ผู้นำรัฐบาลกระทำการอันเป็นการสนองตอบต่อข้อเรียกร้องของกลุ่มตนอีกต่อไป ดังจะเห็นได้จากหลังจากร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ ไม่ผ่านสภาเพียง 3 วัน รัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 19 มีนาคม 2526 เพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปเป็นไปตามความต้องการของผู้นำทหารกลุ่มดังกล่าว ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นการสะท้อนให้เห็นบทบาททางการเมืองโดยพฤตินัยของผู้นำกองทัพที่มีต่อกระบวนการทางการเมืองไทย

ส่วนสาเหตุที่ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ ไม่ผ่านการพิจารณาของสภาในวาระสามนั้น สามารถแยกแยะได้ 3 ประการ กล่าวคือ ประการแรก การมีเอกภาพในการต่อต้านร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ของกลุ่มพรรคการเมือง โดยเฉพาะพรรคการเมืองใหญ่ ๆ อย่างเช่น พรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคการเมืองอื่น ๆ เช่น พรรคพลังใหม่ พรรคสังคมประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพราะร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอแก้ไขโดยฝ่ายทหารดังกล่าว มีเนื้อหาสาระสำคัญส่วนใหญ่เป็นผลกระทบในทางลบต่อฝ่ายพรรคการเมืองเหล่านั้น จึงทำให้กลุ่มพรรคการเมืองเหล่านั้นได้รวมตัวกันต่อต้านร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้อย่างมีเอกภาพ อาทิ การให้สัมภาษณ์ของ นายนิชัย รัตนกุล หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ที่ว่า "...ทางพรรคไม่เห็นด้วยกับการเปิดประชุมสภาเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร



ได้เคยเสนอขอแก้ไขวิธีการเลือกตั้งมาถึง 2 ครั้ง แต่ถูกยับยั้งโดยสมาชิกวุฒิสภา....."<sup>59</sup> และเพื่อให้เห็นถึงจุดยืนของพรรค ในวันที่ 4 มีนาคม 2526 พรรคประชาธิปัตย์ จึงได้ออกแถลงการณ์ของพรรคยืนยันในเรื่องนี้อีกครั้งตอนหนึ่งว่า "...พรรคประชาธิปัตย์ต่อสู้กับเผด็จการ เพื่อให้เป็นประชาธิปไตยมาตลอด.....การเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นสำคัญ คือ ให้ข้าราชการประจำเป็นรัฐมนตรีได้ และยึดอำนาจวุฒิสมาชิกออกไปอีกนั้นทางพรรคประชาธิปัตย์ เห็นว่าเป็นการสร้างระบบเผด็จการไว้ในแผ่นดินไทยต่อไปอีก ทั้งที่ประชาชนได้รื้อวันสิ้นบทเฉพาะกาลมาเกือบจะครบ 4 ปีแล้ว...พรรคประชาธิปัตย์ จึงขอเรียกร้องในการคัดค้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญ... เพื่อให้เป็นไปตามอุดมการณ์ของพรรค..."<sup>60</sup> ประการที่สอง การรวมตัวกันคัดค้านร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ของพลังมวลชนนอกสภา โดยเฉพาะปัญญาชนจากมหาวิทยาลัย นักคิดนักเขียนและนักศึกษา ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการใช้เหตุผลและเสนอความคิดเห็นโต้แย้งเหตุผลของฝ่ายที่ต้องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ จนก่อให้เกิดความคร่ำคร่าเชื่อถือแก่มวลชนโดยทั่วไป ผู้นำสำคัญของกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นอาจารย์คณะรัฐศาสตร์จากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ทั้งจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมหาวิทยาลัยรามคำแหง เช่น นายพงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษิณ นายชัยอนันต์ สมุทวณิช นายกนก วงษ์ตระหง่าน นายโคทม อาริยา และนายสมชัย รักรวิจิตร เป็นต้น<sup>61</sup> โดยนักวิชาการเหล่านี้ได้ทำการเคลื่อนไหวในลักษณะการสำรวจประชามติ การจัดการอภิปรายและสัมมนาทางวิชาการ การผลิตหนังสือและตำรา เพื่อเผยแพร่หลักการปกครองในระบบประชาธิปไตยแก่ประชาชนทั่วไปอย่างตรงไปตรงมา ไม่บิดเบือนหลักการ จนทำให้กลุ่มสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีส่วนสำคัญในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ถูกกดดันจากมวลชนและยอมรับในแนวความคิดที่ถูกต้องดังกล่าว จนทำให้เกิดผลในการลงมติใน

ศูนย์วิทยุทรพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>59</sup> สยามจดหมายเหตุ (11 - 17 กุมภาพันธ์ 2526) หน้า 171

<sup>60</sup> สยามจดหมายเหตุ (13 - 19 พฤษภาคม 2526) หน้า 538

<sup>61</sup> ชาวนะ ไตรมาส , เรื่องเดียวกัน , หน้า 144



วาระที่สาม และ ประการที่สาม การแตกแยกในกลุ่มผู้นำทหาร โดยสมาชิกวุฒิสภาสายทหารบางส่วน โดยเฉพาะกลุ่มทหารในกองบัญชาการทหารสูงสุด ซึ่งนำโดย พลเอก สายหยุด เกิดผล พลโท หาญ สีสานนท์ แม่ทัพกองทัพภาคที่ 4 พลเรือเอก สมบูรณ์ เขื่อนนิบล ผู้บัญชาการทหารเรือ พลเอก ชำนาญ นิลวิเศษ รองปลัดกระทรวงกลาโหม และพลอากาศเอก ทะแก้ว คุณลักษณะ ผู้บัญชาการทหารอากาศ ได้แสดงออกถึงท่าทีที่ไม่สนับสนุนฝ่ายที่เสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญอย่างเปิดเผย ดังเช่นคำให้สัมภาษณ์ของ พลโท หาญ สีสานนท์ แม่ทัพกองทัพภาคที่ 4 "...แต่ถ้าความวุ่นวายในสภาและไม่สามารถตกลงกันได้แน่ ควรที่รัฐบาลจะดำเนินวิถีทางในทางรัฐสภามากกว่า โดยทหารไม่ควรเข้าไปเกี่ยวข้อง... ในเรื่องเกี่ยวกับการคงอำนาจสมาชิกวุฒิสภา และการที่จะให้ข้าราชการประจำเป็นข้าราชการการเมืองนั้น ตนไม่เห็นด้วย"<sup>62</sup> หรือการให้สัมภาษณ์ของ พลเอก สายหยุด เกิดผล ผู้บัญชาการทหารสูงสุดว่า "...การแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องทางการเมืองมิใช่หน้าที่ของทหาร ทหารควรใช้เวลา สติปัญญา และเครื่องมือไปในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และทำงานเพื่อประเทศด้านอื่นมากกว่า"<sup>63</sup> ดังนั้น ด้วยปัจจัยทางการเมืองดังกล่าว จึงมีส่วนสำคัญที่ทำให้พลังประชาธิปไตยสามารถรักษาไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยในระดับหนึ่ง และได้สร้างความปราชัยให้กับกลุ่มพลังเผด็จการฝ่ายทหารดังกล่าว

สรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 เป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกร่างขึ้นมาภายหลังการทำรัฐประหารของคณะนายทหาร เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 โดยคณะนายทหารที่ได้ร่วมกันทำรัฐประหารในครั้งนั้น ได้อ้างว่า การที่จะพัฒนาระบอบประชาธิปไตยตามขั้นตอนเป็น

<sup>62</sup> สยามจดหมายเหตุ (11 - 17 มีนาคม 2526) หน้า 284

<sup>63</sup> สยามจดหมายเหตุ (11 - 17 กุมภาพันธ์ 2526) หน้า 171



ระยะเวลา 12 ปี ซึ่งได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 นั้น เป็นระยะเวลาที่นานเกินความจำเป็นต้องทำการยึดอำนาจการปกครองดังกล่าว และหลังจากนั้นจึงได้ทำการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ออกมาบังคับใช้ในการปกครองประเทศต่อไป แต่หลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็ยังคงไว้ซึ่งลักษณะของการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตยไว้อีกระยะหนึ่ง โดยการกำหนดหลักการเหล่านั้นไว้ในบทเฉพาะกาล ซึ่งบุคคลเหล่านั้นได้กล่าวว่า เพื่อให้การผ่องถ่ายอำนาจในการปกครองประเทศเปลี่ยนไปอย่างมีขั้นตอน กล่าวคือ ในระยะสี่ปีแรก อำนาจในการปกครองประเทศควรจะให้ข้าราชการประจำสามารถเข้ามาบริหารทางการเมืองได้ ส่วนในระยะต่อไปภายหลังจากสิ้นสุดบทเฉพาะกาล จึงจะทำการผ่องถ่ายอำนาจในการปกครองให้กับกลุ่มพรรคการเมืองต่อไป ทั้งนี้ เพื่อให้ประเทศมีการพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นไปตามลำดับ และอย่างมีขั้นตอน เพื่อมิให้เกิดเหตุการณ์ดังที่เคยเกิดขึ้นภายหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 แต่จากพฤติการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นภายหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้ชี้ให้เห็นว่าข้ออ้างดังกล่าวของคณะทหารที่มีบทบาทในการกำหนดทิศทางของรัฐธรรมนูญ เป็นเพียงข้ออ้างเพื่อให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 รองรับและสร้างความชอบธรรมให้กับการเข้ามามีอำนาจทางการเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายของกลุ่มตน มากกว่าความประสงค์ที่จะพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างมีขั้นตอนอย่างทีกล่าวอ้างแต่ประการใด จุดประสงค์หลักของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 จึงเป็นเพียงเครื่องมือ หรือกติกาทางการเมืองที่คณะทหารต้องการใช้เพื่อสร้างความชอบธรรมกับการใช้อำนาจทางการเมืองให้กับกลุ่มตนเท่านั้น ส่วนการพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นเพียงกลลวงทางการเมืองเพื่อซื้อเวลาให้กลุ่มตนได้เข้ามามีอำนาจในการปกครองประเทศในระยะหนึ่งเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากช่วงที่บทเฉพาะกาลยังมีผลบังคับใช้ กลุ่มทหารเหล่านั้นต่างกล่าวอ้างอยู่ตลอดเวลาในการต่อต้านการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นว่า การกระทำดังกล่าวไม่เหมาะสมและควรที่จะให้มีการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญตลอดมา แต่เมื่อบทเฉพาะกาลจะสิ้นสุดบังคับใช้ กลุ่มผู้นำทหารเหล่านั้นกลับเคลื่อนไหวในทางตรงกันข้าม โดยได้ผลักดันให้มีการเคลื่อนไหวเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยมีการขยายเวลาบังคับใช้บทเฉพาะกาลไปอีกระยะเวลาหนึ่ง สิ่งเหล่านี้จึงเป็นการนิรนัยให้เห็นว่ากลุ่มบุคคลเหล่านั้นไม่ได้มีเจตนาที่แท้จริงที่จะพัฒนาการปกครองประเทศไปสู่ระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ดังที่ได้กล่าวอ้างแต่ประการใด การกำหนดหลักการที่มีความเป็นประชาธิปไตยไว้ในบางมาตรา แต่ได้ชะลอการบังคับใช้บทบัญญัติเหล่านั้นไว้ระยะหนึ่ง เป็นเพียง



การสร้างความคิดหวังทางการเมืองให้กับกลุ่มพลังประชาธิปไตย และเพื่อลดกระแสความขัดแย้งทางการเมืองลงในระดับและระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น ทางกลุ่มดังกล่าว มิได้มีเจตนาที่จะพัฒนาการปกครองประเทศไปสู่ระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แต่ประการใด รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงมีลักษณะเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ที่เคยบังคับใช้ในการเมืองไทย ที่กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองมักจะใช้รัฐธรรมนูญเป็นเพียงเครื่องมือของผู้มีอำนาจแต่ละยุคสมัย เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับกลุ่มตนในการเข้ามาบีบหนาทและอำนาจทางการเมือง มิใช่เป็นกฎหมายสูงสุดที่แสดงออกถึงความจำเป็นของอธิปไตยของปวงชนแต่ประการใด จึงทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มีผลบังคับใช้เป็นระยะเวลาที่ยาวนานฉบับหนึ่ง<sup>64</sup>

<sup>64</sup> ศาสตราจารย์ ดร.สุจิต บุญบงการ ได้ให้ความเห็นที่เกี่ยวกับประเด็นที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีผลบังคับใช้ที่ยาวนานว่า มีสาเหตุประการแรก เกิดจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติในบางมาตราที่มีลักษณะที่ยืดหยุ่น ทำให้กลุ่มการเมืองที่ยึดครองอำนาจในทางการเมืองได้อาศัยกติกาของบทบัญญัติดังกล่าว ในการตีความให้เป็นประโยชน์กับการบีบหนาททางการเมืองของกลุ่มตน อาทิ บทบัญญัติของมาตรา 141 ซึ่งได้กำหนดให้สมาชิกรัฐสภาสามารถวินิจฉัยหรือตีความเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาได้ โดยการตีความดังกล่าวให้เป็นไปตามเสียงข้างมากเป็นประมาณ (มาตรา 113) ซึ่งการเปิดกว้างของบทบัญญัตินี้ดังกล่าว ทำให้ผู้นำทางการเมืองที่กุมเสียงข้างมากในรัฐสภา สามารถอาศัยมาตราดังกล่าวในการตีความให้เป็นประโยชน์กับตนเอง ดังที่เคยเกิดขึ้นในสมัย พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี กรณีที่พรรคฝ่ายค้านได้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีร่วมคณะ ทำให้สมาชิกรัฐสภาเสียงข้างมากได้ลงมติว่าญัตตินี้ดังกล่าวเป็นโมฆะ จนทำให้ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ รอดพ้นจากการถูกเปิดอภิปรายดังกล่าวได้ ประการที่สอง เกิดจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มีลักษณะที่ประนีประนอมผลประโยชน์ทางการเมืองให้กับกลุ่มพลังอำนาจทางการเมืองในสังคมตามสภาพความเป็นจริง ไม่เน้นเฉพาะอุดมการณ์ทางการเมือง เช่น กรณีของรัฐธรรมนูญ 2517 จึงทำให้กลุ่มพลังอำนาจทางการเมืองในสังคมยอมรับกติกา และพยายามรักษากติกาในรัฐธรรมนูญให้มีผลบังคับใช้ตลอดไป อาทิ บทบัญญัติของมาตรา 146 มาตรา 151 เป็นต้น