

บทที่ 2

สภาพการเมืองก่อนร่างรัฐธรรมนูญ 2521

บทนี้จะกล่าวถึงสถานการณ์ทางการเมืองก่อนเหตุการณ์รัฐประหารวันที่ 6 ตุลาคม 2519 เพื่อให้เห็นความขัดแย้งและการต่อสู้ทางการเมืองของกลุ่มพลังอำนาจนิยม ซึ่งมีอำนาจทางการเมืองมาตลอด และต้องสูญเสียอำนาจทางการเมืองไปภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 กับกลุ่มพลังประชาธิปไตยซึ่งมีอำนาจทางการเมืองหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 และกล่าวถึงสภาพการเมืองภายหลังการทำรัฐประหาร 6 ตุลาคม 2519 การเมืองการปกครองในสมัยนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งใช้อำนาจปกครองประเทศปิดกั้นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างเข้มงวด ทำให้เกิดความขัดแย้งในสังคมสูง จนก่อให้เกิดการทำรัฐประหาร 20 ตุลาคม 2520

สภาพทางการเมืองของไทยในช่วงหลังวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เป็นต้นมาหากจะดูอย่างผิวเผินแล้วมองได้ว่า ในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงที่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และคาดหวังกันว่าในช่วงเวลาต่อไปของการเมืองไทย ก็คงจะมีการปกครองในระบบประชาธิปไตยตลอดไป แต่หากจะมองให้ลึกลงไปจะพบว่าโดยแท้จริงแล้ว ในสาระสำคัญแห่งการเมืองไทยมิได้มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด อำนาจหรือพลังทางการเมืองเก่า ซึ่งได้แก่ระบบราชการที่ยังครอบงำสังคมไทย¹ ส่วนสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว เช่น พรรคการเมือง รัฐสภา ระบบการเลือกตั้งกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ยังไม่สามารถเป็นกลไกทางการเมืองที่จะเป็นพื้นฐานสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงเพราะยังมีสภาพอ่อนแอและยังไม่เข้มแข็งพอที่จะทำให้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนมีเสถียรภาพ และมีอำนาจอย่างแท้จริงในการปกครองและบริหารประเทศ² กลุ่มพลังอำนาจเก่าโดยเฉพาะทหารยังมีความต้องการรักษาอำนาจและมีอิทธิพลทางการเมืองอยู่ และได้มีความพยายามหาทางช่วงชิงอำนาจทางการเมืองกลับคืนมาสู่กลุ่มตนอยู่เสมอ

¹ สุรพันธ์ ทับสุวรรณ, "ความล้มเหลวของประชาธิปไตยในประเทศไทย ระหว่าง 14 ตุลาคม 2516 ถึง 6 ตุลาคม 2519" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 73.

² พงศ์เทพ ศกุนตลาภย์, อนาคตของประชาธิปไตยในเมืองไทย, หน้า 1-19.

กล่าวได้ว่า สภาพทางการเมืองหลังเหตุการณ์วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ได้ก่อให้เกิดปัจจัยที่เอื้อต่อการกลับมาของระบอบเผด็จการ คือ รัฐประหาร ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ หลายประการ

1. ความขัดแย้งทางการเมือง เหตุการณ์เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 เป็นผลให้เกียรติภูมิและศักดิ์ศรีของทหารตกต่ำลงมาก มติมหาชนทำให้ทหารต้องลดบทบาททางการเมืองของตนลงไประดับหนึ่ง การหลุดออกจากวงการเมืองของทหารอย่างกะทันหันในขณะที่ยังขาดสถาบันการเมืองอื่น ๆ ที่จะเข้ามารับช่วงต่อเช่นนี้ทำให้เกิดช่องว่างทางการเมืองขึ้น กลุ่มที่เข้ามามีบทบาททางการเมืองเป็นอย่างมากก็ได้แก่ กลุ่มนิสิต นักศึกษานักการเมืองประชาธิปไตย ชวนา ชาวไร่ กรรมกร และปัญญาชน สภาพแรงงานเริ่มมีบทบาทในการเรียกร้องค่าจ้างและสวัสดิการต่าง ๆ อย่างจริงจังขึ้น ชวนา ชาวไร่เริ่มมีการจัดตั้งเป็นกลุ่มในต่างจังหวัด เรียกร้องความเป็นธรรมต่าง ๆ จากรัฐบาล และในที่สุดสหพันธ์ชาวไร่ชาวนาแห่งประเทศไทยก็อุบัติขึ้นเป็นตัวแทนชาวไร่ชาวนาในการเรียกร้องต่อรองเพื่อผลประโยชน์ของชาวนา³ การเคลื่อนไหวเหล่านี้ได้รับการสนับสนุน อย่างใกล้ชิดจากกลุ่มนักศึกษา อย่างไรก็ตาม กลุ่มพลังอำนาจเก่าซึ่งสูญเสียอำนาจและผลประโยชน์จากเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม 2516 มิได้ถูกทำลายลงไปแต่อย่างใด เพียงแต่ถูกสถานการณ์บีบบังคับให้ต้องลดบทบาทลงระดับหนึ่งเท่านั้น หลังจากนั้นกลุ่มนี้ก็พยายามพลิกฟื้นอำนาจในรูปแบบเดิมของตนขึ้นมาอีก และเริ่มตอบโต้กับกลุ่มพลังใหม่ ๆ ทันที ภาพการเคลื่อนไหวทางการเมืองในช่วงหลังเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม 2516 จึงเป็นภาพการต่อสู้และแตกแยกเป็นขั้ว ระหว่างกลุ่มพลังทางการเมืองใหม่ ๆ ซึ่งได้แก่ กลุ่มนิสิตนักศึกษา สภาพแรงงาน ต่าง ๆ สหพันธ์ชาวไร่ชาวนา และพรรคการเมืองฝ่ายเสรีนิยมและฝ่ายก้าวหน้า กับกลุ่มพลังอำนาจเก่า ได้แก่ ข้าราชการทหารตำรวจ และพรรคการเมืองฝ่ายอนุรักษนิยม โดยมีกลุ่มมวลชนจัดตั้งและสื่อมวลชนเป็นเครื่องมือ เช่น ลูกเสือชาวบ้าน นวพล กระทั่งแดง สถานีวิทยุยานเกราะ เป็นต้น⁴

อย่างไรก็ตาม จากการที่พลังนักศึกษาเข้าไปร่วมสนับสนุนกับแทบทุกกลุ่มในการแก้ไข ปัญหาต่าง ๆ ต่อรัฐบาลอย่างไม่มีขอบเขตนั้น ทำให้ความสนับสนุนของประชาชนที่มีต่อพลังนักศึกษาในระยะหลังลดน้อยลง โดยจะเห็นได้จากการประท้วงของนักศึกษา ไม่ได้รับการ

³ ทวีล เปลี่ยนศรี, "เสถียรภาพรัฐบาลผสมของไทย: ศึกษาเปรียบเทียบรัฐบาลชุด ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (17 มีนาคม 2518-12 มกราคม 2519) กับรัฐบาลชุด ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช (20 เมษายน 2519-6 ตุลาคม 2519)" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 62.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 63.

สนับสนุนร่วมมือช่วยเหลือบริจาคสิ่งของ เงินทองต่าง ๆ มากเท่ากับช่วงเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม 2516 และมติมหาชนเริ่มรู้สึก ว่า นักเรียน นิสิต นักศึกษา เดินขบวนกันจนพรวดพราดหรือ และเอือมระอาต่อการเดินขบวนประท้วงเรื่องต่าง ๆ ของพลังนักศึกษา⁵ ประกอบกับระยะหลัง มีข่าวที่ทำให้ภาพพจน์ของศูนย์กลางนิสิต นักศึกษาเป็นไปในทางลบก็คือ ข่าวการที่กรรมการบางคนของศูนย์กลางนิสิตนักศึกษา ๗ ได้ทุจริตโดยยกยอกเงินบริจาคของประชาชนไปใช้ส่วนตัวถึงคนละ 20,000 บาท และ 722,338.26 บาท ตามลำดับ⁶ และข่าวการขัดแย้งภายในของผู้นำศูนย์กลางนิสิตนักศึกษา ๗ เป็นต้น

นอกจากนั้น จากการทำพลังนักศึกษาได้สร้างภาพพจน์ที่เป็นฝ่ายซ้ายทำให้สังคมซึ่งมีความกลัวฝ่ายซ้าย หรือกลัวภัยคอมมิวนิสต์อยู่แล้ว ไม่สนับสนุนพลังนักศึกษาเท่ากับในช่วงวันที่ 14 ตุลาคม 2516 พลังนักศึกษาจึงอ่อนแอและไม่มีความเข้มแข็งเพียงพอในการเป็นพลังต่อรองทางการเมือง เพื่อสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้ กลุ่มพลังเก่าคือ กลุ่มข้าราชการจึงได้มีอิทธิพลกล้าแข็งเหมือนเดิม ในการฉวยโอกาสเพื่อครอบงำสังคมไทย⁷

ตัวอย่างของภาพพจน์ที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นซ้ายของนักศึกษา ได้แก่ การประท้วงและเรียกร้องความเป็นธรรมต่าง ๆ ต่อรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น พฤติกรรมเหล่านี้ทำให้สังคมทั่วไปมองนักศึกษว่าเป็นพวกคอมมิวนิสต์ โดยจะเห็นได้จากการที่มีข่าวป้ายสีว่า นักศึกษาเป็นพวกซ้าย เป็นคอมมิวนิสต์ จนกระทั่งได้มีกลุ่มอาจารย์มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้ประชุมกันและทำหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีให้รัฐบาลจำกัดความคำกล่าวหา "ซ้าย" เนื่องจากระยะช่วงนั้นได้มีการกล่าวหานักศึกษาและประชาชนอยู่เสมอว่าเป็นซ้าย และมีหัวเอียงซ้าย โดยเฉพาะกรณีบ้านนาทราย นายธีรยุทธ บุญมี ผู้นำนักศึกษาคนหนึ่งที่น่าเรื่องการต่อสู้ เพื่อให้ทางราชการให้ความยุติธรรมแก่ชาวบ้านนาทราย ก็ถูก พล.ท.สายหยุด เกิดผล ผู้อำนวยการ กอ.ปค. กล่าวหาว่าเป็นคอมมิวนิสต์⁸

กล่าวได้ว่า การเข้าไปร่วมประท้วงในการเรียกร้องและเร่งรัดให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาต่าง ๆ โดยริบตัวนทุกเรื่องไปของกลุ่มพลังนักศึกษา โดยเฉพาะการประท้วงหรือการเรียกร้อง

⁵ ประชาธิปไตย, (15 พฤศจิกายน 2516), หน้า 4.

⁶ ประชาธิปไตย, (14 ธันวาคม 2516), หน้า 2.

⁷ สุรพันธ์ ทับสุวรรณ, อ้างแล้ว, หน้า 81.

⁸ ประชาธิปไตย, (28 กุมภาพันธ์ 2517), หน้า 9.

ที่มีพฤติกรรมที่แสดงภาพพจน์เป็นช้ายนั้น ทำให้พลังนักศึกษาที่จะได้รับการสนับสนุนจากประชาชนลดน้อยลง กลุ่มธุรกิจที่เคยให้การสนับสนุนพลังนักศึกษาในเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ก็มีความหวาดวิตกต่อภัยคอมมิวนิสต์ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อ การดำเนินธุรกิจของตน จึงหันไปเรียกร้องและสนับสนุนพลังทางทหารเพื่อให้เข้ามาเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ฝ่ายอนุรักษ์นิยมซึ่งเป็นกลุ่มพลังอำนาจเก่า ก็มองว่าพลังสังคมนิยมหรือหัวก้าวหน้า เป็นกลุ่มที่เป็นภัยต่อสังคมไทย มุ่งทำลายชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และต้องกำจัด⁹

ดังนั้น บทบาทของกลุ่มพลังนักศึกษาซึ่งได้รับความศรัทธา และการยอมรับจากประชาชนอย่างสูง ภายหลังจากเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม 2516 ก็เสื่อมลงอย่างรวดเร็ว โดยปิดฉากตัวเองลงเมื่อเหตุการณ์วันที่ 6 ตุลาคม 2519 ความเสื่อมศรัทธาดังกล่าวนี้นี้มีสาเหตุมาจากทั้งความผิดพลาดของฝ่ายพลังนักศึกษาเอง และเป็นผลมาจากการถูกมุ่งทำลายจากฝ่ายตรงข้าม หรือกลุ่มอำนาจเก่าอย่างหนัก

ความผิดพลาดของกลุ่มนักศึกษาเองนี้เริ่มมาตั้งแต่มีการแตกแยกกันออกเป็นหลายกลุ่ม การรวมตัวกันได้เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 นั้นก็เพราะทุกคนมีเป้าหมายร่วมกัน คือ การต่อต้านรัฐบาลทหารในขณะนั้น เมื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกันแล้วความแตกแยกก็ตามมา เพราะไม่มีเป้าหมายหรืออุดมการณ์ที่เด่นชัดร่วมกันอีกต่อไป โดยไม่รวมกลุ่มนักเรียนอาชีวะที่แยกตัวออกไปอย่างเห็นได้ชัดแล้ว ภายในกลุ่มนิสิตนักศึกษาเองก็ยังคงมีการแตกแยกออกไปเป็นหลายกลุ่ม นอกจากศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยแล้ว ยังมีสหพันธ์นักศึกษาเสรีแห่งประเทศไทย สหภาพเพื่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ชมรมบัณฑิตแห่งประเทศไทย กลุ่มประชาธิปไตยเพื่อประชาชน (ปช.ปช.) ฯลฯ การแตกแยกภายในกลุ่มนิสิตนักศึกษาก่อให้เกิดผลด้านลบ 2 ประการแก่นักศึกษาเอง ประการแรกทำให้การเคลื่อนไหวของนักศึกษาขาดเอกภาพและมีพลังลดลงกว่าเดิม ผลอีกประการก็คือแม้บรรดานิสิตนักศึกษาทั่วไปจะมีแนวความคิดกลาง ๆ แบบเสรีนิยมก็ตาม แต่เนื่องจากกลุ่มที่แตกแยกออกไปนั้นมีหลายกลุ่ม บางกลุ่มอาจมีแนวความคิดไปทางซ้าย และอาจไปไกลถึงกับเสนอคำขวัญสังคมนิยม หรือคอมมิวนิสต์ทีเดียว การที่นักศึกษา มีภาพที่ไม่ชัดเจนเช่นนี้ทำให้ประชาชนลังเลใจที่จะให้การสนับสนุน เพราะไม่แน่ใจว่านักศึกษาจะนำประเทศไทยไปสู่การปกครองแบบคอมมิวนิสต์หรือไม่¹⁰

⁹ ลิขิต ธีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, หน้า 388.

¹⁰ ไปรตดู ทวีล เปลี่ยนศรี, อ้างแล้ว, หน้า 67.

แต่ความผิดพลาดที่สำคัญก็คือ การดำเนินนโยบายในการต่อสู้ทางการเมืองที่ผิดพลาดของนักศึกษาเอง นักศึกษาทำตัวเป็นศัตรูกับกลุ่มพลังอำนาจเก่าและโจมตีพลังเหล่านั้นอย่างไม่จำแนก จนกลายเป็นการโดดเดี่ยวตัวเอง และสร้างแนวร่วมให้กับกลุ่มขวาจัดให้ฟื้นตัวขึ้นมาได้อย่างรวดเร็ว¹¹ ความจริงแล้วถ้านักศึกษาจะพยายามโจมตีกลุ่มพลังเก่า ๆ อย่างจำแนก โดยโจมตีส่วนที่ควรโจมตีและดึงส่วนที่ควรดึงเข้ามาเป็นพวกแล้ว พลังสนับสนุนนักศึกษาก็คงจะเพิ่มและเติบโตขึ้นได้เรื่อย ๆ แต่บทบาทของนักศึกษาที่ผ่านมานั้นเป็นการโจมตีทุกกลุ่มไปหมด การต่อต้านการกักตุนข้าวและสินค้าเมื่อต้นปี 2517 เป้าหมายที่ถูกตำหนิกลายเป็นร้านค้าปลีกและร้านค้าย่อยที่เคยเป็นพลังสนับสนุนนักศึกษาเมื่อเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม 2516 แทนที่จะเป็นนายทุนผูกขาดจริง ๆ การเข้าไปเป็นปากเสียงแทนชาวนาชาวไร่ นักศึกษาก็โจมตีตั้งแต่ชาวนากลาง ชาวนารวย เจ้าของที่ดิน ไปจนถึงข้าราชการระดับต่าง ๆ การทำตัวเป็นศัตรูกับกลุ่มอื่น ๆ ไปทั้งหมดเช่นนี้ ทำให้นักศึกษามีแนวร่วมในการต่อสู้น้อย และขณะเดียวกันก็ส่งเสริมให้ฝ่ายตรงข้ามสามารถหาแนวร่วมได้ง่ายขึ้น¹²

นอกจากความผิดพลาดของการดำเนินงานของนักศึกษาอันนำมาซึ่งความเสื่อมของนักศึกษาเองแล้ว นักศึกษายังถูกจ้องทำลายจากฝ่ายตรงข้ามที่เรียกว่าฝ่ายขวาอีกด้วย กลุ่มฝ่ายขวาเหล่านี้คือ ผู้ที่ต้องสูญเสียผลประโยชน์จากบทบาทการเคลื่อนไหวของนักศึกษาดังกล่าวแล้ว บทบาทของนักศึกษานั้นมีลักษณะที่เน้นไปในด้านผดุงรักษาความยุติธรรมและต่อต้านการเอารัดเอาเปรียบในสังคมตลอดจนการประพัตติทุจริตของข้าราชการ ดังนั้น กลุ่มผู้สูญเสียผลประโยชน์นี้จึงได้แก่ กลุ่มพ่อค้า นักธุรกิจและข้าราชการ ตลอดจนกลุ่มทหารที่ต้องสูญเสียอำนาจไปจากเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม 2516 เนื่องจากกลุ่มพลังอำนาจเก่าเหล่านี้ สามารถควบคุมกิจการต่าง ๆ ในด้านสื่อสารมวลชนทุกชนิดทั้งวิทยุ โทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์ จึงสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเหล่านี้ในการรักษาผลประโยชน์ของตนและต่อสู้ทางการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเห็นได้จากการที่หัวหน้าพรรคการเมืองหนึ่ง ได้ใช้อำนาจรัฐมนตรีของตนที่มีเหนือสื่อสารมวลชนของรัฐได้โฆษณาคำขวัญ "ชาวพิฆาตซ้าย" อย่างเปิดเผย สถานีวิทยุยานเกราะซึ่งอยู่ในความควบคุมของฝ่ายทหาร ก็ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการในหลาย ๆ ด้านรวมทั้งการเปิดเพลงปลุกกระตมต่อต้านคอมมิวนิสต์ เช่น เพลงหนักแผ่นดินและเพลงรักแผ่นดิน นอกจากนี้

¹¹ "14 ตุลาคม 2516-6 ตุลาคม 2519: บทเรียนที่จารึกด้วยเลือด ข่าวไทยนิกร, ปีที่ 2, ฉบับที่ (30) 52 (16 ตุลาคม 2521), หน้า 9.

¹² ถวิล เป็ลียนศรี, อ้างแล้ว, หน้า 68.

คำพูดของกิตติวุฒโฑภิกขุที่กล่าวว่า “การฆ่าคอมมิวนิสต์ไม่บาป” ก็ได้มีการนำมาโฆษณากันอย่างแพร่หลาย¹³

ภายในสภาผู้แทนราษฎรนั้น กลุ่มพ่อค้า นักธุรกิจ และทหารได้ร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองหลายพรรค เช่น พรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม พรรคธรรมสังคม พรรคสังคมชาตินิยม และอื่น ๆ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนในสภา ซึ่งก็ได้ผลพอสมควรเพราะพรรคเหล่านี้สามารถเข้าไปเป็นรัฐบาลบริหารประเทศได้ตลอดมาในช่วงนั้น

การต่อสู้ภายนอกสภานั้น กลุ่มเหล่านี้พยายามมุ่งไปสู่การทำลายล้างพลังของนิสิตนักศึกษาเป็นสำคัญ กลุ่มอิทธิพลฝ่ายขวาได้พยายามเข้าไปจัดตั้งหรือให้การสนับสนุนในการจัดตั้งกลุ่มต่าง ๆ ขึ้นมาเคลื่อนไหวต่อต้านและถ่วงดุลนักศึกษา โดยเฉพาะความพยายามที่จะเข้าไปแยกเอานักเรียนอาชีวะออกมาจากกลุ่มนิสิตนักศึกษา นายสมศักดิ์ ชวญมงคล อดีตผู้นำนักเรียนอาชีวะเปิดเผยว่า “ในหมู่นักเรียนอาชีวะนี้ใครก็ต้องการตั้งไปสร้างฐาน มีหลายคนที่ต้องการ ตั้งไปอย่าง อนุสร ทรัพย์มณี พ.ต.ต.ประกอบ วีระพันธ์ หรือคุณพ่อสุดสาย หัสตินทร์”¹⁴ คนแรกเป็นพ่อค้าใหญ่และคนหลังก็เป็นนายพันเอกแห่งกองทัพบก กลุ่มอิทธิพลฝ่ายขวาเหล่านี้รู้ว่า กลุ่มนักเรียนอาชีวะนี้เป็นหน่วยทหารของกลุ่มนิสิตนักศึกษาในการเคลื่อนไหว เมื่อ 14 ตุลาคม 2516 ถ้าแยกกลุ่มนี้ออกมาจะสามารถลดความเข้มแข็งของขบวนการนักศึกษาได้มาก พ.อ.สุดสาย หัสตินทร์¹⁵ ให้สัมภาษณ์ถึงแผนการทำลายพลังของนักศึกษาว่า “แผนการแรกคือ ตัดหัวออกจากแขน ขา หัวคือ บรรดานิสิตนักศึกษามหาวิทยาลัย แขนขาได้แก่ นักเรียนอาชีวะศึกษา วิธีนี้จะเป็นการทำลายพลังของกลุ่มตรงข้ามได้” กลุ่มนักเรียนอาชีวะที่มีบทบาทมากและสำคัญที่สุด คือ “กระทิงแดง” ซึ่งเป็นที่ปรากฏแน่ชัดว่ากลุ่มกระทิงแดงนี้ได้รับการสนับสนุนอย่างใกล้ชิดจากพ่อค้านักธุรกิจ และข้าราชการ ทหาร ตำรวจ จากการให้สัมภาษณ์ของนายอนุสร ทรัพย์มณี ผู้อุปถัมภ์ คนสำคัญแก่กลุ่มกระทิงแดงนั้นระบุว่ากลุ่มนี้เป็นหน่วยหนึ่งของราชการ¹⁵

¹³ โปรดดู ลิขิต ธีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, หน้า 389.

¹⁴ “สัมภาษณ์ สมศักดิ์ ชวญมงคล ผู้นำกระทิงแดง”, สยามนิกร, ปีที่ 2, ฉบับที่ 89 (13 มีนาคม 2522),

¹⁵ ประชาชาติรายสัปดาห์, ปีที่ 2, ฉบับที่ 90 (7 สิงหาคม 2518), หน้า 31-32.

นवल ก็เป็นกลุ่มจัดตั้งของฝ่ายขวาที่สำคัญมากอีกกลุ่มหนึ่ง นवलเสนอคำขวัญและอุดมการณ์เพื่อปกป้องชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และต่อต้านคอมมิวนิสต์ ขบวนการนี้มุ่งแสวงหาสมาชิกในระดับอำเภอและตำบล เพื่อต่อต้านกับโครงการออกสู่ชนบทของฝ่ายนักศึกษา สมาชิกของขบวนการนี้จึงได้แก่ ข้าราชการท้องถิ่น ข้าราชการส่วนภูมิภาค กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และพ่อค้าประชาชนในต่างจังหวัดเป็นส่วนใหญ่ เชื่อกันว่าขบวนการนี้อาจได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากต่างประเทศด้วย หนังสือพิมพ์เมืองไทยเคยเสนอข่าวที่ลงตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์สตาร์ทรีนูน ฉบับวันที่ 11 สิงหาคม 2518 ว่า ซี.ไอ.เอ. ให้ความช่วยเหลือแก่นवल เป็นเงิน 250 ล้านบาท¹⁶

ลูกเสือชาวบ้าน เป็นกลุ่มจัดตั้งอีกกลุ่มหนึ่งที่มีจำนวนมากที่สุดของฝ่ายขวา ความจริงแล้วอุดมการณ์ของกลุ่มนี้ก็ไม่แตกต่างจากกลุ่มนवलอย่างใด รวมทั้งมีจุดมุ่งหมายที่จะไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมืองด้วย แต่เนื่องจากโครงสร้างการจัดองค์กรที่ให้กลุ่มนี้ขึ้นตรงต่อกองกำกับการตำรวจตระเวนชายแดน และเนื่องจากมีจำนวนมากมายทั่วประเทศนี้เอง จึงทำให้กลุ่มนี้กลายเป็นขุมกำลังทางการเมืองที่สำคัญของฝ่ายขวาไป

วันที่ 6 ตุลาคม 2519 นั้น กำลังของลูกเสือชาวบ้านจากในกรุงเทพฯ ฯ และจังหวัดใกล้เคียงจำนวนหลายหมื่นคนได้เป็นพลังที่สำคัญของฝ่ายขวาในการต่อรองกับฝ่ายรัฐบาลเพื่อให้มีการจัดการกับนักศึกษา

นอกจากกลุ่มสำคัญเหล่านี้ ฝ่ายขวายังจัดตั้งองค์กรต่าง ๆ ขึ้นอีกมากมายเป็นต้นว่า แนวร่วมต่อต้านจักรวรรดินิยมคอมมิวนิสต์ กลุ่มประชาชนผู้รักชาติ กลุ่มพิทักษ์ไทย สหพันธ์นักศึกษาครู วิหคสายฟ้า ฯลฯ

การดำเนินงานนอกสภาอีกด้านหนึ่งของกลุ่มฝ่ายขวานี้ก็คือ การใช้เครื่องมือสื่อสารที่ตนครอบครองอยู่ เช่น หนังสือพิมพ์บางฉบับ สถานีวิทยุทหาร รายการโทรทัศน์บางรายการ ในการโฆษณาชวนเชื่อโจมตีขบวนการนักศึกษา เพื่อทำลายศรัทธาและความเชื่อถือของประชาชนที่มีต่อนักศึกษาทางอื่นหนึ่ง

¹⁶ สัมภาษณ์ อนุสร ทรัพย์มณู : อดีตผู้อำนวยการเลือกตั้งพรรคประชาธิปไตย สยามนิกร, ปีที่ 2, ฉบับที่ 69 (16 มกราคม 2522), หน้า 30.

เหตุการณ์เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 นั้น เป็นผลสำเร็จของการระดมทรัพยากรทางการเมืองทุกประเภทของฝ่ายขวาเพื่อทำลายพลังของนักศึกษาให้สิ้นซากไปเป็นการร่วมมือกันทั้งหนังสือพิมพ์บางฉบับ สถานีวิทยุยานเกราะ และชมรมวิทยุเสรีและกลุ่มจัดตั้งต่าง ๆ ของฝ่ายขวาตั้งแต่ลูกเสือชาวบ้าน กระทั่งแดง นวพล ไปจนถึงชมรมแม่บ้าน¹⁷

2. ความอ่อนแอ ไร้ประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาของรัฐบาล นอกเหนือไปจากความขัดแย้งทางการเมืองดังกล่าวนี้แล้ว ความอ่อนแอและไร้ประสิทธิภาพของรัฐบาลหลังวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่เอื้ออำนวยต่อการล่มสลายลงของระบอบประชาธิปไตยในวันที่ 6 ตุลาคม 2519 การเมืองไทยในช่วงระหว่างวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ถึง วันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 เป็นช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลจากรัฐบาลทหารมาเป็นรัฐบาลพลเรือน รัฐบาลพลเรือนชุดแรกได้แก่ รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ สมัยที่ 1 บริหารงานปกครองประเทศระหว่างวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ถึงวันที่ 25 พฤษภาคม 2517 ชุดที่สองก็เป็นรัฐบาลพลเรือนได้แก่ รัฐบาล นายสัญญา ธรรมศักดิ์ สมัยที่ 2 บริหารงานปกครองประเทศระหว่างวันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2517 ถึงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518 ชุดที่สามได้แก่รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ซึ่งเป็นรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งทั่วไปของประชาชนในวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2518 บริหารงานปกครองประเทศระหว่างวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2518 ถึงวันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2519 ชุดที่สี่ได้แก่ รัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช บริหารงานปกครองประเทศระหว่างวันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2519 และลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2519 และ รัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้กลับมาบริหารงานปกครองประเทศอีกครั้งเมื่อวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2519 ถึงวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519

ในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลทหารมาเป็นรัฐบาลพลเรือนนี้ ปรากฏว่ารัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนแม้ว่าจะมีอำนาจอย่างแท้จริง แต่เสถียรภาพรัฐบาลของไทยช่วงเวลาดังกล่าวไม่มีความมั่นคงจะเห็นได้จากความอ่อนแอของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของประเทศ ฐานอำนาจทางการเมืองของรัฐบาลที่มาจากประชาชนยังไม่มีพลังอย่างแท้จริง กลุ่มพลังเก่าคือกลุ่มข้าราชการประจำยังคงเป็นกลุ่มที่มีอำนาจทางการเมืองและการบริหารอยู่เหมือนเดิม¹⁸

¹⁷ ถวิล เปลี่ยนศรี, อ้างแล้ว, หน้า 72.

¹⁸ สุรพันธ์ ทับสุวรรณ, อ้างแล้ว, หน้า 89.

รัฐบาลสมัย นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ทั้งสมัยที่ 1 และสมัยที่ 2 องค์ประกอบคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่มาจากข้าราชการประจำเกือบทั้งนั้น โดยรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ สมัยที่ 1 มีจำนวนรัฐมนตรีที่เป็นข้าราชการ 26 คน แยกเป็น รัฐมนตรีที่เป็นทหาร และตำรวจ 8 คน เป็นข้าราชการพลเรือน 18 คน รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ สมัยที่ 2 มีจำนวนรัฐมนตรีที่เป็นข้าราชการ 28 คน แยกเป็นรัฐมนตรีที่เป็นทหาร และตำรวจ 7 คน เป็นข้าราชการพลเรือน 21 คน¹⁹ นอกจากนั้นรัฐบาล นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ทั้ง 2 สมัย ก็ได้แต่งตั้งให้ พลเอก กฤษณ์ สีวะรา ผู้บัญชาการทหารบก เป็นผู้อำนวยการรักษาพระนคร และผู้รักษาความสงบทั่วไป เพื่อให้ทหารเข้ามาควบคุมดูแลความสงบของบ้านเมือง และรัฐบาล นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เองก็ได้ปรารภบ่อย ๆ ว่าเป็นรัฐบาลที่มีใช้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ที่เข้ามาบริหารงานปกครองประเทศตามพระบรมราชโองการก็เพื่อแก้ไขภาวะการณ์วิกฤตในบ้านให้อยู่ในความสงบ และรับร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นหลักในการปกครองประเทศต่อไป²⁰ จากความสำนึกดังกล่าว รัฐบาล นายสัญญา ธรรมศักดิ์ จึงไม่ค่อยกล้าตัดสินใจแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้ง ๆ ที่มีอำนาจตามมาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2515 อยู่ในกำมือก็ตาม ดังจะเห็นได้จากกรณีการใช้มาตรา 17 ในการยึดทรัพย์ของ จอมพล ถนอม กิตติขจร และภริยา จอมพล ประภาส จารุเสถียรและภริยา และพันเอก ณรงค์ กิตติขจร และภริยา หลังจากที่ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี บริหารงานปกครองประเทศ ตั้งแต่วันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2516 นั้น ได้มีเสียงเรียกร้องจากมติมหาชนให้ดำเนินการยึดทรัพย์ของ จอมพล ถนอม กิตติขจร และพรรคพวกมาเป็นของแผ่นดินเสีย ซึ่งประชาชนทั่วไปเห็นว่า บุคคลดังกล่าวได้ทรัพย์สมบัติมาโดยมิชอบ²¹ จนกระทั่งเกิดปัญหาวิกฤตการณ์รัฐธรรมนูญขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในเรื่องการใช้อำนาจขึ้นระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการเรียกร้องจากมติมหาชนให้ทำการยึดทรัพย์ของจอมพล ถนอม กิตติขจร และพรรคพวก ซึ่งเกิดขึ้นทั่วไปนั้น ในระยะแรก รัฐบาล นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เองก็ได้สั่งการดำเนินงานในลักษณะใด คงปล่อยเรื่องให้ผ่านไปเรื่อย ๆ จนกระทั่งความกดดันจากมติมหาชนมากขึ้น นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี จึงได้มีคำสั่งโดยมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ให้มีการอายัดทรัพย์สินของ

¹⁹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองกับการบริหาร, หน้า 173-177.

²⁰ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช, คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกฯ ชีวิตและงาน, หน้า 136.

²¹ ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย, ขบวนการ ตุลาคม 2516, หน้า 545.

จอมพล ถนอม กิตติขจร และพรรคพวก โดยให้พิสูจน์ว่าทรัพย์สินสมบัติใดเป็นทรัพย์สินสมบัติที่ได้มาโดยชอบหรือมิชอบ²² การมีคำสั่งเพื่ออายัดทรัพย์สินของจอมพล ถนอม กิตติขจร และพรรคพวกดังกล่าวยังไม่เป็นที่พึงพอใจของประชาชนทั่วไป กระแสแห่งการเรียกร้องให้ยึดทรัพย์สินของบุคคลทั้ง 3 กักตุนขึ้นอีก จนกระทั่งสถาบันนิติบัญญัติเองก็ไม่สามารถที่จะอยู่หนึ่งเฉยได้ จึงได้มีการพิจารณาเสนอร่าง พ.ร.บ.ยึดทรัพย์สินของ จอมพล ถนอม กิตติขจรและพรรคพวก โดยเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ได้ผ่านการพิจารณาของสภาทั้ง 3 วาระ เพื่อเสนอให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธย แต่ฝ่ายบริหารเมื่อได้รับร่าง พ.ร.บ. ก็ยังไม่ได้เสนอให้ทรงลงพระปรมาภิไธย เพราะเห็นว่าจะทำให้เกิดปัญหาวิกฤตการณ์รัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามมาตรา 17 ของนายกรัฐมนตรี ซึ่งถือว่าการใช้อำนาจตามมาตรา 17 เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี โดยมติคณะรัฐมนตรีซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติจะกำหนดให้นายกรัฐมนตรีใช้มาตรา 17 ไม่ได้ อย่างไรก็ตาม นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรีได้ประชุมคณะรัฐมนตรี และมีคำสั่งตามมาตรา 17 ตามมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2517 ให้ทำการยึดทรัพย์สิน จอมพล ถนอม กิตติขจร และพรรคพวกซึ่งเป็นการชิงตัดสิ้นใจใช้มาตรา 17 ก่อนการประกาศ พ.ร.บ. ให้นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจตามมาตรา 17 ยึดทรัพย์สินดังกล่าว²³

นอกจากนั้น สถานการณ์ทางการเมืองในช่วงนั้นก็นำมาซึ่งความอ่อนแอของรัฐบาล พลเรือ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เพราะเป็นช่วงจังหวะที่ประชาชนทั่วไปกำลังตื่นตัวทางการเมืองอย่างสูง และชื่นชมกับความสำเร็จในการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพและประชาธิปไตย ดังจะเห็นได้จากการชุมนุมประท้วงกันมียู่ทั่วไปตลอดปี พ.ศ. 2516 - 2517 มีการประท้วงและเดินขบวนมากเป็นประวัติการณ์ ซึ่งกลายเป็นการกดดันและบีบบังคับรัฐบาลให้แก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในเวลาอันรวดเร็ว ทำให้รัฐบาลเกิดความยุ่งยากในการแก้ไขปัญหา เพราะมีปัญหาที่จะต้องแก้ไขมากมาย เช่น ปัญหาการนัดหยุดงาน การข่มขู่ การเรียกร้องต่าง ๆ ของกรรมกร ชาวไร่ชาวนา และนิสิตนักศึกษา ปัญหาคอร์รัปชันและการฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งสภาวะการณ์กดดันของกลุ่มพลังต่าง ๆ เป็นเหตุในการบั่นทอนเสถียรภาพของรัฐบาล จนกระทั่งนายกรัฐมนตรี นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เห็นว่าไม่สามารถบริหารราชการแผ่นดินต่อไปได้ จึงประกาศลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรี

²² สยามจดหมายเหตุ, (1 มกราคม 2519), หน้า 83.

²³ สยามจดหมายเหตุ, (1 มกราคม 2519), หน้า 85.

เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2517 ซึ่งสาเหตุการลาออกของ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ก็คือ เกิดจากความกดดันทางการเมืองของกลุ่มครูต่าง ๆ ที่เรียกร้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาของครูที่ถูกलयแพซึ่งไม่สามารถแก้ไขได้โดยการลาออก รวมทั้งปัญหาที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายบุญมา วงษ์สวรรค์ขอลาออก และต้องประสบกับภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจที่ยากแก่การแก้ไข²⁴

ในช่วงสมัยรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ซึ่งเป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งทั่วไปของประชาชนเมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2518 ก็เป็นรัฐบาลที่อ่อนแอและไม่มีเสถียรภาพ ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากการเลือกตั้งนั้น พรรคการเมืองต่าง ๆ ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาในการเลือกตั้งครั้งนี้มีจำนวนมาก รวมทั้งสิ้นจำนวน 22 พรรค และก็ไม่มีพรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใดมีเสียงข้างมากเด็ดขาดในรัฐสภา ที่จะสามารถจัดตั้งรัฐบาลที่มีเสถียรภาพได้ จึงต้องเป็นรัฐบาลผสมที่เกิดจากการรวมกลุ่มของพรรคการเมืองต่าง ๆ รัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ประกอบด้วยพรรคการเมืองต่าง ๆ จำนวน 8 พรรคด้วยกัน คือ พรรคธรรมสังคม พรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม พรรคสันติชน พรรคสังคมชาตินิยม พรรคประชากรธรรม พรรคไท และพรรคพลังประชาชน พรรคการเมืองซึ่ง ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นหัวหน้าพรรค คือ พรรคกิจสังคมก็มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สังกัดพรรคนี้ได้รับเลือกมาเพียง 18 คน เท่านั้น จึงทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ ก่อให้เกิดปัญหาการแก่งแย่งตำแหน่งรัฐมนตรีจากพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่มาร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลและปัญหาในรัฐสภาที่ฝ่ายค้านจะรวมกลุ่มกันเปิดอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ ซึ่งจะเห็นได้จากการดำเนินการทางการเมืองของรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เกี่ยวกับการจัดตั้งรัฐบาล พรรคการเมืองต่าง ๆ ต่างก็แย่งขอโควตารัฐมนตรีกัน ทำให้การจัดตั้งรัฐบาลเป็นไปด้วยความลำบาก เช่น การจัดตั้งคณะรัฐมนตรี ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้แต่งตั้งไว้เพียง 27 คนเท่านั้น ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 (มาตรา 177) นั้น กำหนดให้นายกรัฐมนตรีได้ไม่เกิน 30 คน ซึ่งการแต่งตั้งรัฐมนตรีไม่ครบจำนวนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ นั้น ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช มีเหตุผลทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการประกอบคณะรัฐบาลผสมที่มาจากพรรคการเมืองต่าง ๆ ถึง 8 พรรคและมีพรรคอื่น ๆ ที่สนับสนุนอีก 8 พรรค นั้น เพราะถ้ารัฐบาลได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมือง 2 - 3 พรรค ก็ไม่มีปัญหา อาจแต่งตั้งรัฐมนตรีจากทุกพรรคได้ แต่รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ในขณะนั้นมีได้มีสภาพดังกล่าว ด้วยเหตุนี้เมื่อ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรีได้เลือกสรรตั้ง

²⁴ ประชาธิปไตย, (22 พฤษภาคม 2517), หน้า 1.

รัฐมนตรีจากพรรคการเมืองต่าง ๆ แล้ว จึงต้องสำรองตำแหน่งรัฐมนตรีไว้ 3 คน เพื่อดูที่ท่าของ พรรคการเมืองบางพรรค และหรืออย่างน้อยที่สุด พรรคฝ่ายค้านบางพรรคที่ยังสงวนที่ท่าอยู่ เมื่อ เห็นนโยบายของรัฐบาลนี้อาจจะพอใจและเปลี่ยนมาสนับสนุนรัฐบาลต่อไปแทนที่จะร่วมกันเป็น ฝ่ายค้านอย่างเดียว²⁵

ความไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งของรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช จะเห็นได้จาก พรรคฝ่ายค้านภายใต้การนำของพรรคประชาธิปัตย์ ได้พยายามรวบรวม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำหนังสือยื่นต่อประธานรัฐสภาในวันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2519 ขอให้ เปิดการประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญ เพื่อเปิดอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล แต่ปรากฏว่าไม่ ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากมีผู้มาขอถอนชื่อออกไปภายหลัง ทำให้จำนวนผู้รับรองมีไม่ครบตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 (มาตรา 140) ซึ่งเป็นผลจากความพยายามของ รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ที่จะสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาลโดยการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี ด้วย การเชิญพรรคเกษตรสังคม ซึ่งมีแนวนโยบายอยู่แนวเดียวกันให้เข้ามาร่วมรัฐบาล ซึ่งได้มี พระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะรัฐมนตรีในวันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2519 เพิ่มเติม จึงเป็นเหตุให้พรรคฝ่ายค้านไม่ประสบผลสำเร็จในการขอเปิดประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญใน ครั้งนั้น เพราะจำนวนสมาชิกรัฐสภาที่จะรับรองมีไม่ครบตามรัฐธรรมนูญ แต่ต่อมาในวันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2519 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านก็ได้ใช้ความพยายามร่วมกันเป็นครั้งที่ 2 โดยทำหนังสือยื่นต่อประธานรัฐสภา ขอให้เปิดประชุมสภาสมัยวิสามัญ ปรากฏว่าครั้งนี้ สามารถรวบรวมรายชื่อสมาชิกได้ครบ 123 คน โดยในจำนวนนี้เป็นวุฒิสภาประมาณ 10 คน เมื่อประธานรัฐสภาตรวจสอบแล้วได้อนุมัติให้เปิดการประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญได้ โดยส่งเรื่อง ผ่านไปยังสำนักพระราชเลขาธิการ ขอให้นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรง ลงพระปรมาภิไธยต่อไป และได้มีประกาศพระบรมราชโองการเปิดประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญในวันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2519 และสภาผู้แทนราษฎร ได้นัดประชุมวันที่ 14 มกราคม 2519

หลังจากพรรคฝ่ายค้านได้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลตาม รัฐธรรมนูญมาตรา 159 ไปแล้ว และโดยที่ยังไม่ได้มีการประชุมเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐบาล นายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ ประธานรัฐสภาได้สั่งบรรจุเรื่องเข้าระเบียบวาระการประชุม และใน วันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2519 ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี ได้เชิญนายทหาร

²⁵ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช, คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายฯ ชีวิตและการทำงาน, หน้า 127-128.

ระดับสูงจากสามเหล่าทัพไปร่วมงานสังสรรค์ต้อนรับปีใหม่ที่บ้านพักส่วนตัว ชอยสวนพลู กรุงเทพฯ ในการสังสรรค์ครั้งนี้มีนายทหารไปร่วมประมาณ 200 คน รวมทั้งพลตรีประมาณ อติเรกสาร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

และรุ่งเช้าวันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2519 ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ก็ได้เชิญบุคคลสำคัญในคณะรัฐมนตรีไปประชุมกันเป็นการด่วนที่บ้านชอยสวนพลู ผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วย นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและรองนายกรัฐมนตรี นายบุญชู โรจนเสถียร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง พลตรีประมาณ อติเรกสาร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

หลังจากการประชุมคณะรัฐมนตรีเป็นการภายในเสร็จแล้ว ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ก็ได้นำคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ถวายสัตย์ปฏิญาณเพื่อรับพระบรมราชาภิเษก เสร็จจากการเข้าเฝ้า ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ก็ได้นั่งรถยนต์ตรงไปยังสถานีโทรทัศน์กองทัพบกช่อง 7 จนถึงเวลา 22 นาฬิกา จึงได้ประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร โดย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้กล่าวปราศรัยถึงสาเหตุที่ทำการยุบสภาเพราะ (1.) พรรคการเมืองมีมากเกินไป และไม่มีพรรคการเมืองใดได้รับเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดในสภาพอที่จะตั้งรัฐบาลโดยไม่ต้องรวมกับพรรคอื่น รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เองก็ประกอบด้วยพรรคเล็ก ๆ ซึ่งมีสมาชิกมากบ้าง น้อยบ้าง รวม 16 - 17 พรรค ทำให้เกิดความวุ่นวายยุ่งยาก ทำให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพที่มั่นคงพอ (2.) เกิดแรงกดดันจากหมู่คณะการเมืองมายังรัฐบาล เพื่อแสวงหาประโยชน์ใส่ตนเอง มีการแย่งกันเป็นรัฐมนตรี²⁶ เป็นอันสิ้นสุดรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช

ในช่วงสมัยรัฐบาลต่อมาคือรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ซึ่งเป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งทั่วไปของประชาชนเมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2519 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งหลังจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรของรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ในวันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2519 รัฐบาลนี้ก็ยังคงเป็นรัฐบาลที่อ่อนแอและไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง พรรคการเมืองต่าง ๆ ที่ได้รับการเลือกตั้งวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2519 มีจำนวนรวม 19 พรรค และก็ยังคงไม่มีพรรคการเมืองหนึ่งพรรคใดที่มีเสียงข้างมากเด็ดขาดในสภาผู้แทนราษฎรที่จะสามารถจัดตั้งรัฐบาลที่มีเสถียรภาพได้ รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นจึงยังคงเป็นรัฐบาลผสม โดยมีพรรคประชาธิปไตยเป็น

²⁶ สยามจดหมายเหตุ, 1 (มกราคม 2519), หน้า 28-29.

พรรคแกนกลางในการจัดตั้งรัฐบาลที่ประกอบด้วยพรรคการเมืองต่าง ๆ 4 พรรค คือ พรรค ประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย พรรคธรรมสังคม และพรรคสังคมชาตินิยม หรือที่เรียกว่ารัฐบาล จตุรพรรคก็คงเป็นรัฐบาลที่ขาดเสถียรภาพและความอ่อนแอในการแก้ไขปัญหาจนถึงกับ เกิดเหตุการณ์ที่นายกรัฐมนตรี ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้ประกาศลาออกกลางสภาผู้แทนราษฎรเมื่อ วันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2519²⁷ ดังจะเห็นได้จากกรณีการเดินทางเข้าประเทศไทยของ จอมพล ประภาส จารุเสถียรในวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2519 ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษา แห่ง ประเทศไทย แนวร่วมต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ สภาแรงงานแห่งประเทศไทย ได้มาร่วม คัดค้านและต่อต้านการเข้ามาของจอมพล ประภาส จารุเสถียร ณ สนามหลวง ในวันที่ 17 สิงหาคม พ.ศ. 2519

ในวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2519 รัฐบาลได้ออกแถลงการณ์ชี้แจงว่า คณะรัฐมนตรี ได้มอบให้ พลตรี ประมาณ อติเรกสาร รองนายกรัฐมนตรี พล.อ.อ.ทวี จุลละทรัพย์ รองนายกรัฐมนตรี พล.อ.ทวิช เสนีย์วงศ์ ณ อยุธยา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม พล.ต. ศิริ สิริโยธิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการและ พล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง อุตสาหกรรม ไปเจรจาทำความเข้าใจกับ จอมพล ประภาส จารุเสถียร ถึงสถานการณ์บ้านเมือง อันสืบเนื่องมาจากการเดินทางเข้ามาในประเทศไทยของจอมพลประภาส จารุเสถียร ภายหลัง ชี้แจงถึงเหตุการณ์ต่าง ๆ แล้ว เพื่อความสงบสุขเรียบร้อยของบ้านเมือง จอมพล ประภาส จารุเสถียร จึงได้ตกลงใจที่จะเดินทางออกไปจากประเทศไทย แต่เนื่องจากสุขภาพยังไม่ปกติ จึงไม่สามารถเดินทางได้ทันที และจอมพล ประภาส จารุเสถียร ได้ขอความกรุณารัฐบาลขอรับ การตรวจรักษาจากแพทย์ และจะออกเดินทางจากประเทศไทยภายใน 7 วัน

จากแถลงการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดการต่อต้านการเดินทางเข้าประเทศไทยของ จอมพล ประภาส จารุเสถียร มากขึ้นโดยศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย ได้ออกแถลงการณ์ ด่วนโจมตีรัฐบาลว่า ไม่จับกุม จอมพล ประภาส จารุเสถียร กลับยอมให้ทหารคุ้มครองเป็นการ ขัดหลักนิติธรรม ต่อผู้กระทำผิดจรรยาเช่นนี้ ส่อเจตนาไม่จริงใจของรัฐบาลและไร้สมรรถภาพ นิสิตนักศึกษารู้สึกสลดใจต่อท่าทีของรัฐบาล พร้อมทั้งเรียกร้องให้รัฐบาลจัดการกับ จอมพล ประภาส จารุเสถียร อย่างเด็ดขาด โดยกลุ่มต่าง ๆ ได้จัดให้มีการชุมนุมต่อต้านของการกลับมา ของจอมพล ประภาส จารุเสถียร ภายในบริเวณมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

²⁷ ทวีล เปลี้นศรี, อ้างแล้ว, หน้า 79.

จนกระทั่งวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2519 รัฐบาลได้ออกแถลงการณ์เรื่องจอมพล ประภาส จารุเสถียร ได้เดินทางไปจากประเทศไทย โดยชี้แจงว่าตามที่ จอมพลประภาส จารุเสถียร ได้เดินทางเข้ามาในประเทศไทยจนเป็นเหตุให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น มีการเคลื่อนไหวต่อต้านอย่างรุนแรง ด้วยความหวังวิตกว่าจะมีรัฐประหารและจะนำไปสู่การปกครองในระบอบเผด็จการอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งรัฐบาลก็ได้พยายามทุกวิถีทางในอันที่จะแก้ไขสถานการณ์ให้สงบกลับคืนสู่สภาพเดิม และได้ยอมผ่อนปรนให้ จอมพล ประภาส จารุเสถียร ได้อยู่พักรักษาตัวในประเทศไทย เป็นระยะเวลาไม่เกิน 7 วัน เพราะเห็นแก่มนุษยธรรม ตามที่ได้แถลงให้ทราบมาตามลำดับนั้น บัดนี้รัฐบาลได้ดำเนินการให้ จอมพล ประภาส จารุเสถียร เดินทางออกไปนอกประเทศแล้ว เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2519 เวลา 14.23 น. โดยเครื่องบินเที่ยวพิเศษจากท่าอากาศยาน กองทัพอากาศ ประเทศไทยไปยังสถานพำนัก ณ กรุงไทเป ประเทศสาธารณรัฐจีน

ทางด้านการชุมนุมประท้วงที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เมื่อได้ทราบแถลงการณ์ของ รัฐบาลและการเดินทางออกจากประเทศไทยของ จอมพล ประภาส จารุเสถียร แล้วการชุมนุมจึงได้สลายตัวเมื่อเวลา 19.00 น.

จากเหตุการณ์การลักลอบเข้าประเทศไทยของ จอมพล ประภาส จารุเสถียร ระหว่างวันที่ 15-22 สิงหาคม พ.ศ. 2519 และคณะรัฐมนตรีได้มีการประชุมด่วน โดยมอบหมายให้ พล.อ.ทวีข เสนีย์วงศ์ ณ อยุธยา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้เจรจาให้ จอมพล ประภาส จารุเสถียร ออกจากประเทศไทย และไม่ประสบผลสำเร็จนั้น ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ กลุ่มหนึ่งประมาณ 30 คน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากภาคใต้ ไม่พอใจที่ พล.อ.ทวีข เสนีย์วงศ์ ณ อยุธยา ไม่สามารถเจรจาได้สำเร็จเนื่องจากเกรงใจทหารจึงได้โจมตี พล.อ.ทวีข เสนีย์วงศ์ ณ อยุธยา ว่าเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม แต่ไม่สามารถคุมทหารได้ สมควรที่จะออกไปเสีย ประกอบกับมีเสียงนายกรัฐมนตรีก้าวถึง พล.อ.ทวีข เสนีย์วงศ์ ณ อยุธยา ว่าคุมทหารไม่ได้²⁸ ดังนั้นหลังจากเหตุการณ์ต่าง ๆ ได้คลี่คลายไปโดยจอมพล ประภาส จารุเสถียร ได้ยินยอมออกไปจากประเทศแล้ว พล.อ.ทวีข เสนีย์วงศ์ ณ อยุธยา จึงได้ยื่นใบลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และต่อมาในวันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ. 2519 จึงได้พระบรมราชโองการแต่งตั้ง ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ให้ดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมอีกตำแหน่ง²⁹

²⁸ สยามจดหมายเหตุ, (1 สิงหาคม 2519), หน้า 834.

²⁹ เรื่องเดียวกัน.

ในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2519 จอมพล ถนอม กิตติขจร ซึ่งได้บรรพชาเป็นสามเณรที่สิงคโปร์ ก็ได้เดินทางมาประเทศไทย ในการเดินทางเข้าประเทศไทยของ จอมพลถนอม กิตติขจร ครั้งนี้ พล.ต.ต.นิยม กาญจนวัฒน์ ผู้บังคับการกองตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งแจ้งว่าได้รายงานให้รัฐบาลทราบทุกระยะ

ทางด้านศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย โดย นายสุธรรม แสงประทุม เลขาธิการศูนย์ ได้จัดประชุมกลุ่มต่าง ๆ 165 กลุ่ม ที่ตึกจักรพงษ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ภายหลังการประชุม นายสุธรรม แสงประทุม ได้กล่าวว่า "การเข้ามาของ จอมพล ถนอม กิตติขจร ครั้งนี้ แสดงว่ารัฐบาลนี้ไม่มีเสถียรภาพ ฝ่ายทหารเป็นผู้กำหนดอะไรก็ได้" ที่ประชุมได้กำหนดความผิดของ จอมพล ถนอม กิตติขจร คือสั่งฆ่า นักเรียน นักศึกษา ประชาชน โดยไม่หะจรีต ไม่คำนึงถึงพระราชกระแสรับสั่งของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พร้อมกันนี้ที่ประชุมให้ดำเนินการคัดค้านการเข้ามาของจอมพล ถนอม กิตติขจร ทั่วประเทศ และในปลายวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2519 ตัวแทนกลุ่มนักศึกษา 165 กลุ่ม ก็ได้เข้าพบ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี เพื่อยื่นหนังสือขอทราบท่าทีรัฐบาล ต่อมาในวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2519 รัฐบาลได้ออกแถลงการณ์ชี้แจงว่า รัฐบาลตระหนักในภารกิจอันสำคัญยิ่งที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง จะดำเนินการทำความเข้าใจกับฝ่ายให้เห็นแก่ความสงบสุขของประชาชน³⁰

ในวันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2519 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เปิดประชุมตามวาระปกติ หลังจากผ่านการพิจารณาวาระกระทู้ธรรมดาแล้ว นายเปรม มาลากุล ณ อยุธยา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุตรดิตถ์ หัวหน้าพรรคสยามใหม่ ได้ยื่นกระทู้ถามด่วนเรื่องการกลับเข้าประเทศไทยของ จอมพล ถนอม กิตติขจร โดยตั้งคำถามและซักกระทู้ในทำนองว่า รัฐบาลมีส่วนรู้เห็นเป็นใจต่อการกลับมาของ จอมพล ถนอม กิตติขจรหรือไม่ นายฯ เสนีย์ ปราโมช ตอบสรุปความว่า รัฐบาลไม่รู้เห็นและไม่ได้สนับสนุนให้จอมพล ถนอม กิตติขจร เข้ามาพำนักในประเทศไทย แต่รัฐบาลไม่มีอำนาจใด ๆ ที่จะห้ามหรือขัดขวางการเดินทางของ จอมพล ถนอม กิตติขจร ได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน อย่างไรก็ตามรัฐบาลก็จะดำเนินการให้ จอมพล ถนอม กิตติขจร เดินทางออกนอกประเทศ เพื่อความสงบสุขของคนในชาติ โดยจะดำเนินการตามกฎหมาย³¹

³⁰ สุรพันธ์ ทับสุวรรณ, อ้างแล้ว, หน้า 99.

³¹ สยามจดหมายเหตุ, 1 (กันยายน 2519), หน้า 921-923.

เมื่อหมดวาระตามกระทัฎาม นายมงคล สุคนธขจร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัด นครราชสีมา พรรคชาติไทย รองประธานรัฐสภาทำหน้าที่แทน นายอุทัย พิมพ์ใจชน ประธานรัฐสภา ซึ่งถูกจากบัลลังก์ เนื่องจากต้องการรักษามารยาทที่เป็นคู่กรณีกับจอมพล ถนอม กิตติขจร ในอดีตมาก่อน ได้แจ้งให้สมาชิกทราบว่า มีผู้ยื่นญัตติคัดค้านเรื่องการกลับประเทศไทยของ จอมพล ถนอม กิตติขจร รวมทั้งหมด 4 รายชื่อ นายชุมพล มณีเนตร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดฉะเชิงเทรา หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ นายแคล้ว นรปติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดขอนแก่น หัวหน้าพรรคแนวร่วมสังคมนิยม นายมานะ พินยาภรณ์ สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรจังหวัดสุรินทร์ พรรคกิจสังคม และนายไพฑูรย์ วงศ์วานิช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสุราษฎร์ธานี พรรคประชาธิปัตย์ สมาชิกผู้ยื่นญัตติคัดค้านทั้ง 4 ราย นั้นมี นายชุมพล มณีเนตร เพียงผู้เดียวที่สนับสนุนการกลับประเทศไทยของ จอมพล ถนอม กิตติขจร ส่วนที่เหลือ อีก 3 ราย ต่างแสดงความไม่เห็นด้วย และเร่งรื้อให้รัฐบาลดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดในอัน ที่จะให้จอมพล ถนอม กิตติขจร เดินทางออกจากประเทศไทย การอภิปรายได้มุ่งชี้ให้เห็น ความผิดพลาดของ จอมพล ถนอม กิตติขจร สมัยที่เป็นผู้กุมอำนาจบริหารการปกครองประเทศ การทุจริต การหลีกเลี่ยงไม่ยอมเสียภาษี และการสั่งฆ่า นักเรียน นิสิต นักศึกษา ประชาชน เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ผู้อภิปรายกล่าวหาสถาบันวิทยุยานเกราะว่าบิดเบือนความจริง สร้าง ความแตกแยกให้กับคนในชาติและเสนอให้ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แม้แต่ นายวีระ มุสิกพงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของกรุงเทพฯ พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งมี ตำแหน่งเป็นโฆษกของพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งมี ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เป็นหัวหน้าพรรค ก็ได้ อภิปรายตำหนิการบริหารงานของรัฐบาลและนายกรัฐมนตรีอย่างหนักโดยเฉพาะในประเด็นเรื่อง การเสนอร่างพระราชบัญญัติจำกัดถิ่นที่อยู่ของบุคคลบางประเภทเพื่อกำหนดเขตให้ จอมพล ถนอม กิตติขจร จอมพล ประภาส จารุเสถียร และพันเอกณรงค์ กิตติขจร อยู่ในบริเวณที่รัฐบาล จัดสรรให้ โดยนายวีระ มุสิกพงศ์ กล่าวหาว่ารัฐบาลไม่สนับสนุนร่างกฎหมายดังกล่าว จึงขอให้ รัฐบาลแสดงความจริงใจด้วยการรับเป็นเจ้าของเรื่องเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ต่อสภา เลียเอง³²

จากการอภิปรายดังกล่าวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นเหตุให้ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ประกาศต่อสภาว่ารัฐบาลไม่อาจเสนอร่างกฎหมายซึ่งมีลักษณะขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่ง

³² เรื่องเดียวกัน.

ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 47 ซึ่งบัญญัติว่า จะเนรเทศบุคคลที่มีสัญชาติไทยไม่ได้ ประกอบกับมีสมาชิกหลายคนไม่ไว้วางใจ จึงขอลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในวันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2519 หลังจากนั้น ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ก็ได้กลับมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง เมื่อวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2519 จนถูกรัฐประหารจากคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 เป็นอันสิ้นสุดรัฐบาล ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช

1. รัฐประหาร 6 ตุลาคม 2519

วิกฤตการณ์ 6 ตุลาคม 2519 นอกจากจะมีที่มาจากความไม่พอใจของฝ่ายอนุรักษ์นิยมหรือกลุ่มขวาจัดต่อขบวนการฝ่ายสังคมนิยม ซึ่งถูกมองว่าทำให้บ้านเมืองสับสนวุ่นวายแล้ว เหตุการณ์ที่ถือว่าเป็นชนวนผลักดันที่สำคัญของการเกิดวิกฤตการณ์ 6 ตุลาคม 2519 ก็คือ การกลับเข้ามาประเทศไทยของ จอมพลประภาส จารุเสถียร ในกลางเดือนสิงหาคม 2519 และจอมพลถนอม กิตติขจร เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2519 ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาได้พากันเดินทางมาร่วมคัดค้าน และต่อต้านการเข้ามาของ จอมพลประภาส จารุเสถียร และจอมพลถนอม กิตติขจร และเห็นว่าการเข้ามาครั้งนี้ น่าจะเป็นแผนการของคณะหรือบุคคลที่ต้องการสร้างสถานการณ์ขึ้นในประเทศ และแม้แต่รัฐบาลก็มีความคิดเห็นเช่นเดียวกัน³³

ขณะที่นิสิต นักศึกษา ประชาชน ที่ไม่เห็นด้วยกับการกลับเข้ามาของ จอมพลถนอม ทำการต่อต้านและชุมนุมประท้วงกันอยู่นั้น ก็เกิดเหตุการณ์ที่สั่นสะเทือนขวัญแก่ฝ่ายรณรงค์ต่อต้านจอมพลถนอม เป็นอย่างยิ่ง กรณีฆ่า 2 ศพ แล้วแขวนคอที่จังหวัดนครปฐมผู้ตาย คือ นายชุมพร ทูมไผ่ และนายวิชัย เกษศรีพงศา พนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเขตนครปฐม ซึ่งทั้งสองต่างเป็นสมาชิกแนวร่วมต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ และร่วมต่อต้านเผด็จการมาโดยตลอด นับแต่การขับไล่ฐานทัพสหรัฐอเมริกาออกจากประเทศไทย กลุ่มนิสิตนักศึกษาขอให้รัฐบาลคลี่คลายคดีนี้โดยเร็ว แต่รัฐบาลไม่สามารถคลี่คลายปัญหาได้ นักศึกษาจึงนำมาแสดงเป็นละครล้อเลียนการเมือง ซึ่งภาพถ่ายที่ปรากฏในหนังสือพิมพ์เดอะเนชั่น บางกอกโพสต์ และดาวสยาม จะเห็นใบหน้าของผู้แสดงเป็นผู้ถูกแขวนคอ มีลักษณะคล้ายกับพระพักตร์สมเด็จพระยุพราช สถานีวิทยุยานเกราะทำการปลุกระดมประชาชนให้เข้าต่อต้านการกระทำของนิสิตนักศึกษา

³³ สยามจดหมายเหตุ บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์, (2519), หน้า 781.

จนกระทั่งมีการใช้อาวุธกัน และเจ้าหน้าที่ตำรวจได้นำกำลังและอาวุธมาใช้ในการต่อสู้ครั้งนี้ ทำให้ นิสิตนักศึกษาที่หวาดกลัววิ่งออกมาจากมหาวิทยาลัย ประชาชนฝ่ายต่อต้านที่อยู่ภายนอกได้เข้า ทำการทุบตีอย่างโหดร้ายทารุณ จนบาดเจ็บและเสียชีวิต³⁴

ครั้นเมื่อเวลา 18.00 น. ของวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ทหารภายใต้การนำของ พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ ก็เข้าทำรัฐประหารยึดอำนาจจากรัฐบาลพลเรือน ล้มรัฐธรรมนูญและรัฐบาลเดิม โดย อ้างเหตุผลเพื่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง เหมือนการปฏิวัติที่ผ่านมา ๆ มา ดังจะ พิจารณาได้จากคำแถลงการณ์ฉบับที่ 1 ว่า

“...ขณะนี้คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้เข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศตั้งแต่วันที่ 18.00 นาฬิกา วันที่ 6 ตุลาคม พุทธศักราช 2519 เป็นต้นไป และสถานการณ์ทั้งหลาย ตก อยู่ภายใต้การควบคุมของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินโดยทั่วไปแล้ว

บัดนี้ คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้ประจักษ์ถึงภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในขณะนี้เช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป กล่าวคือ ได้มีกลุ่มบุคคลซึ่งประกอบด้วยนิสิต นักศึกษา บางกลุ่มได้ ทำการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ อันเป็นการเหยียบย่ำจิตใจของคนไทยทั้งชาติโดยเจตจำนง ทำลายสถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนการคอมมิวนิสต์ที่จะเข้ายึดครอง ประเทศไทย เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าจับกุมก็ได้ต่อสู้ด้วยอาวุธร้ายแรงที่ใช้ในราชการสงคราม โดย ร่วมมือกับผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ชาวเวียดนามต่อสู้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจด้วย ประชาชนและ เจ้าหน้าที่ตำรวจได้เสียชีวิตและบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก สถานการณ์โดยทั่ว ๆ ไปก็เริ่มเลวลงเป็น ลำดับจนเกิดระส่ำระสายขึ้นโดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อปรากฏชัดแจ้งว่ารัฐมนตรีบางนาย และนักการเมืองบางกลุ่ม ตลอดจนสื่อมวลชนหลายแห่งมีส่วนสนับสนุนอย่างแข็งขันและออก นอกหน้า เหตุการณ์เลวร้ายดังกล่าวมานี้ย่อมจะทำให้รัฐบาลไม่สามารถรักษาสถานการณ์บ้านเมือง ตามวิถีทางรัฐธรรมนูญไว้ได้ หากปล่อยไว้เช่นนี้ก็นับวันที่ประเทศชาติและประชาชนจะต้องประสบ กับความวิบัติยิ่งขึ้นเป็นลำดับจนยากที่จะแก้ไข คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจึงมีความจำเป็นต้องเข้ายึดอำนาจการปกครองเพื่อให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ได้โดยเฉียบขาดและเฉียบพลัน ทั้งนี้เพื่อความอยู่รอดของชาติและมีให้ประเทศต้องตกไปเป็นเหยื่อของจักรวรรดินิยม

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 958.

คอมมิวนิสต์”³⁵ และเช่นเดียวกับทุกครั้งที่มีการยึดอำนาจทำรัฐประหาร ผู้ยึดอำนาจได้ดำเนินการ คือ การอ้างความชอบธรรมในการยึดอำนาจซึ่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ได้อ้างเหตุผล การยึดอำนาจไว้ดังนี้ คือ ³⁶

1. นิสิต นักศึกษาบางกลุ่มได้กระทำการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพและร่วมมือกับ ผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ชาวเวียดนามใช้อาวุธร้ายแรงที่ใช้ในราชการสงครามต่อสู้กับเจ้าหน้าที่ ตำรวจที่เข้าไปจับกุม

2. รัฐมนตรีบางนาย นักการเมืองบางกลุ่ม และสื่อสารมวลชนหลายแห่ง ให้การ สนับสนุน นิสิต นักศึกษา

3. เพื่อให้ประเทศไทยอยู่รอด ไม่ต้องตกไปเป็นเหยื่อของจักรวรรดินิยมคอมมิวนิสต์

4. นักการเมืองแตกแยกไม่มีอุดมคติ และไม่ได้ปฏิบัติตามอาณัติที่ประชาชนได้มอบให้

หลังจากนั้น ในวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2519 เวลา 20.25 น. พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินก็ได้ให้นายธานินทร์ กรัยวิเชียร เข้าเฝ้าทูลละอองธุลี พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระบรมราชโองการเพื่อทรงลงพระ ประทานอภัย แต่งตั้งนาย ธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี

ปัจจัยที่ทำให้ นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ซึ่งเป็นบุคคลที่ประชาชนชาวไทยไม่เคยได้ยินชื่อ ในวงการเมืองมาก่อน แต่ได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีแทนที่จะเป็นหัวหน้าคณะทหาร ที่ทำรัฐประหาร 2 ประการคือ ประการแรกแม้ว่าคณะทหารจะมุ่งหวังที่จะเข้ามาปกครองประเทศ เหมือนเมื่อก่อน 14 ตุลาคม 2516 แต่ทหารก็ยังหวาดเกรงการต่อต้านของเหล่านิสิต นักศึกษา ปัญญาชน และประชาชนทั่วไปเมื่อครั้ง 14 ตุลาคม 2516 จึงไม่กล้าผลิผลามเข้าไปปกครอง ประเทศทันที ทหารจึงจำเป็นต้องหารัฐบาลพลเรือน ซึ่งมีอุดมการณ์ในแนวทางเดียวกับตนขึ้นมา ขัดตาทัพไว้ก่อน เพื่อหาความชอบธรรมให้กับกองทัพ ส่วนทหารก็ลอบไปเป็นผู้ชักใย และควบคุม

³⁵ “แถลงการณ์ของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 1”, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ 93, ตอนที่ 120 (6 ตุลาคม 2519), หน้า 1.

³⁶ สยามจดหมายเหตุ บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์, (2519), หน้า 960.

การปฏิบัติงานของ รัฐบาลในทางสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี³⁷ และรอคอยเวลาที่จะเข้าไปปกครองประเทศเสียเองอีกครั้ง ประการที่สอง คุณสมบัติที่เป็นนักต่อต้านคอมมิวนิสต์ชนิด ขวาทกขอบของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นที่พึงพอใจของทหารและถือว่าเป็นผู้ที่มีอุดมการณ์ มุ่งจัดพวกหัวก้าวหน้าฝ่ายสังคมนิยมเช่นเดียวกับกลุ่มทหาร³⁸

ถึงแม้ว่านายธานินทร์ กรัยวิเชียร จะวางหลักการในการคัดเลือกบุคคลเข้าร่วมคณะ รัฐบาลไว้ว่า บุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งนั้นจะต้องเป็นผู้สุจริตมีความรู้ความสามารถที่จะปฏิบัติงาน ในหน้าที่นั้น ๆ ได้ และจะต้องเป็นผู้ยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็น ประมุข³⁹ แต่เนื่องจากลักษณะนิสัยของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นคนแคบ เก็บเนื้อเก็บตัว คบเพื่อนในวงจำกัดมีเพื่อนฝูงไม่มากประกอบกับการขาดประสบการณ์ในทางการเมือง (เนื่องจาก นายธานินทร์ มิได้สนใจการเมืองโดยทั่วไป แต่สนใจเฉพาะในลัทธิคอมมิวนิสต์ โดยเห็นว่า ลัทธินี้เป็นภัยแก่โลกเสรี จึงได้เข้าร่วมต่อต้าน ป้องกันปราบปราม การขยายตัวของคอมมิวนิสต์)⁴⁰ ดังนั้น การคัดเลือกรัฐมนตรีเข้าร่วมบริหารประเทศจึงอยู่ในวงแคบจำกัดอยู่ในหมู่ เฉพาะเพื่อนฝูงที่ใกล้ชิด และไว้วางใจได้และมีทัศนคติขวาทกขอบเช่นเดียวกันทำให้ไม่สามารถ เลือคนดีมีความสามารถในการปฏิบัติงาน และเหมาะสมที่สุดมาร่วมคณะรัฐบาล ฉะนั้น รัฐมนตรีที่เลือกเข้ามาส่วนใหญ่จะไม่มีประสบการณ์ทางการเมือง ทำให้รัฐบาลไม่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาบ้านเมือง

³⁷ สภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ประกอบด้วยบุคคลจากคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินซึ่งประกอบด้วย นายทหารชั้นผู้ใหญ่จำนวน 24 นาย ได้แปรสภาพเป็นสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีตามนัยของมาตรา 18 แห่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 (โปรดดูรายละเอียดตามคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่ 1/2519 เรื่อง แต่งตั้งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน).

³⁸ ดังจะเห็นจากการให้สัมภาษณ์ของ พล.ร.อ.สังัด ชลอยุธยา ต่อผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์สยามรัฐสัปดาห์ วิจารณ์ (4 กันยายน 2520) หน้า 18. "ก็ได้หาตัวนายภา มาได้คนหนึ่งซึ่งเราคิดว่าเป็นคนที่ดีที่สุดที่เราพบมา เพราะวาระหว่างระยะเวลา 3 ปี การต่อสู้กับฝ่ายคอมมิวนิสต์ไม่มีใครเป็นนักต่อสู้ที่หัวเห็ดแบบนายภา คนนี้ต่อสู้ออกทาง ที่วีรเว่ย์ก็รู้สึกว่าเป็นนักต่อสู้แท้จริง คนอื่นก็หัวทวดกันเป็นส่วนใหญ่กลัว ๆ แต่ก็เห็นมีคนกล้า ก็ความที่แกลเป็นคน กล้าเราก็รู้สึกพอใจแล้ว..."

³⁹ สยามจดหมายเหตุ บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์, (2519), หน้า 996.

⁴⁰ สุวรรณมา เตนเมธารัตน์, "การประเมินผลงานรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร" (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 82.

2. การเมืองการปกครองภายใต้รัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร

ช่วงระยะเวลาเกือบ 1 ปีที่รัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้เข้ามาบริหารประเทศ รัฐบาลได้ออกกฎหมาย คำสั่งฉบับต่าง ๆ ซึ่งกฎหมายและคำสั่งเหล่านี้หลายฉบับได้จำกัดและลดรอนสิทธิเสรีภาพและเป็นการขัดต่อสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกและให้การรับรองในหลักการดังกล่าว อาทิ คำสั่งของคณะปฏิรูปฯ ฉบับที่ 1 ฉบับที่ 8 และฉบับที่ 29 กำหนดให้ผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดต่อพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ เป็นคดีที่ต้องขึ้นศาลทหาร ห้ามอุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทหาร และห้ามจำเลยมีทนายแก้ต่างและให้พิจารณาคดีที่กระทำผิดย้อนหลังลงไปได้นับเป็นความพยายามที่จะเอาผู้กระทำความผิดในคดีนี้มาลงโทษให้ได้ แม้ว่าการให้กฎหมายมีผลย้อนหลังจะเป็นการขัดกับหลักนิติธรรมสากลที่ว่า “กฎหมายย่อมไม่มีผลย้อนหลัง” (lex retro non agit) ก็ตาม จึงเป็นการจำกัดสิทธิทางการเมืองของประชาชนที่จะได้รับการพิจารณาที่เป็นธรรมและเปิดเผยจากศาลที่อิสระในการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของตน⁴¹

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญมาตรา 21 ยังให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรีอย่างกว้างขวาง ทั้งในด้านการบริหารนิติบัญญัติ และทางด้านตุลาการ ที่จะสามารถสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ก็ได้ เพื่อระงับป้องกัน หรือปราบปรามการกระทำที่เห็นว่าเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของประเทศชาติราชบัลลังก์ เศรษฐกิจ และก่อกวนความสงบเรียบร้อยของประชาชน ฯลฯ นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้ใช้อำนาจแห่งมาตรา 21 กระทำการจับกุม คမ်းขัง ประหารชีวิต ไปหลายคน โดยประชาชนเหล่านั้น ไม่มีสิทธิพิสูจน์ความบริสุทธิ์ตัวเอง ไม่มีสิทธิแม้แต่จะอุทธรณ์ฎีกาประการใดทั้งสิ้น⁴² นอกจากนี้จากอำนาจเด็ดขาดนี้แล้วรัฐบาลและยังอาศัยคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 22 เป็นมาตรการในการควบคุมประชาชนอีกประการหนึ่ง โดยคำสั่งนี้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะจับกุมบุคคลมาคุมขังไว้ เมื่อได้พิจารณาเห็นว่าบุคคลดังกล่าวมีพฤติกรรมที่เป็นภัยต่อสังคม โดยไม่มีกรกลับกรองควบคุมจากหน่วยงานอื่น

ในส่วนที่เกี่ยวกับเสรีภาพทางหนังสือพิมพ์ และการพิมพ์โฆษณา คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้ออกคำสั่งเกี่ยวกับสิ่งตีพิมพ์อีกหลายฉบับ อาทิ คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครอง

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 84.

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 85.

แผ่นดิน ฉบับที่ 42 ซึ่งคำสั่งนี้ คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินตั้งใจนำมาเป็นเครื่องมือในการตรวจข่าวสารและปิดหนังสือพิมพ์ที่ทำการวิพากษ์วิจารณ์ไม่เห็นด้วยกับการกระทำของรัฐบาล เหมือนดังที่เป็นมาในสมัยรัฐบาลเผด็จการ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยจะเห็นได้จากความคล้ายคลึงกันของคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 42 และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 17⁴³ เพิ่มข้อความที่ว่า “หรือรูปภาพ” เข้าไปในทุกข้อเพื่อให้รัดกุมขึ้นเท่านั้น

ส่วนสื่อมวลชนประเภทวิทยุ และโทรทัศน์นั้น คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้มีคำสั่งฉบับที่ 15 และ 17 เพื่อควบคุมให้สื่อทั้ง 2 ประเภทนี้ เสนอรายการเพื่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติ โดยกำหนดข้อความสำคัญว่า การเสนอรายการทุกประเภท จะต้องมีความไม่เป็นการเผยแพร่ลัทธิคอมมิวนิสต์ทั้งทางตรงและทางอ้อม

นอกจากนั้น คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ยังฉวยเอาเหตุการณ์และอำนาจที่มีอยู่ กำจัดทหารฝ่ายตรงข้าม ให้ออกไปจากวงการทหารด้วย โดยการออกคำสั่งหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่ 5/2519, 10/2519 และ 11/2519 ให้ปลดพลเอกฉลาด หิรัญศิริ ออกจากประจำการ เป็นนายทหารกองหนุนมี เบี้ยหวัด สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม⁴⁴ และให้ พลโทวิฑูรย์ ยะสวัสดิ์ หมายเลขประจำตัว 1862900388 รองเสนาธิการทหารบกเป็นประจำกองบัญชาการทหารสูงสุด⁴⁵

ตามที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินมิได้ดำเนินการสิ่งใดให้เป็น การวางรากฐานทางการเมืองตามครรลองของประชาธิปไตยเลย ในทางตรงข้ามในระยะ 16 วันที่ คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินทำหน้าที่เป็นรัฐบาลนั้น คณะปฏิรูปได้มีคำสั่งหลายต่อหลายฉบับ ทำลายและโค่นล้มการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งในการดำเนินการปกครองของ รัฐบาลภายใต้การนำของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ก็ได้นำมาตราการในการควบคุมสังคม และคำสั่ง ฉบับต่าง ๆ เหล่านี้มาใช้ในการบริหารประเทศ ทำให้รัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ไม่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาบ้านเมืองทั้งด้านการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2519 กำหนดนโยบายการสร้าง ประชาธิปไตยแบบค่อยเป็นค่อยไป มีกำหนดระยะเวลาทั้งสิ้นถึง 12 ปี หรือกว่านั้นเนื่องจากการ

⁴³ ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ เล่มที่ 75, ตอนที่ 85 (27 ตุลาคม 2501), หน้า 7-10.

⁴⁴ สยามจดหมายเหตุ บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์, (2519), หน้า 981.

⁴⁵ ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 93, ตอนที่ 131 (18 ตุลาคม 2519), หน้า 1.

กำหนดในตอนท้ายของคำปรารภของรัฐธรรมญฉบับดังกล่าวระบุถึงคำว่า "ก็อาจยกเลิกวุฒิสภา..." และไม่มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมญให้อำนาจแก่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง หรือสถาบันการเมืองอื่น ๆ ที่จะเปลี่ยนรัฐบาลหรือปลดคณะรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งตามวิถีทางรัฐธรรมญ นอกจากนายกรัฐมนตรีจะเห็นสมควร หรือรัฐมนตรีลาออกเองจึงก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ว่า คณะรัฐบาลชุดนี้ประสงค์จะผูกขาดอำนาจนานถึง 12 ปี หรือกว่านั้น การที่รัฐบาลและคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินกำหนดการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยเป็นระยะเวลาถึง 12 ปี จึงเป็นระยะเวลาที่ยาวนานเกินไป ซึ่งสร้างความผิดหวังและความไม่พอใจให้กับประชาชน ซึ่งเคยได้รับสิทธิเสรีภาพและการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปมีสิทธิมีเสียงแทนตนมาแล้วเป็นระยะเวลา 3 ปี (2516-2519) การกำหนดนโยบายดังกล่าวจึงเป็นความผิดพลาดและเป็นนโยบายที่สวนทางกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด

2.1 การป้องกันประเทศและต่อต้านขจัดภัยคอมมิวนิสต์

จากสภาพทางการเมืองในปี 2516-2519 ที่กระแสคลื่นประชาธิปไตยเสรีภาพในการเคลื่อนไหวทางการเมืองของประชาชน จัดอยู่ในสภาพเปิดทางกว้างขวางมาก พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยก็ได้ดำเนินการเคลื่อนไหวในหมู่ นิสิต นักศึกษา และประชาชนอย่างกว้างขวาง ทั้งในด้านการพิมพ์หนังสือต่าง ๆ เกี่ยวกับความคิดก้าวหน้าลัทธิสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ ความคิดของผู้นำคอมมิวนิสต์ สรรนิพนธ์ของ เหมา เจ๋อ ตุง เป็นต้น และการเคลื่อนไหวปฏิบัติการของนิสิตนักศึกษาในการชักชวนให้ชาวไร่ชาวนาและกรรมกร เรียกร้องหาความเป็นธรรมในสังคม ผลประโยชน์ที่ควรจะได้รับ และแรงงานของพวกเขาที่ถูกขูดรีดไปเป็นผลประโยชน์ของนายทุน ซึ่งการดำเนินการเหล่านี้ต้องยุติลง เมื่อคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเข้ายึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลพลเรือนเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 อันเนื่องมาจากการเกิดวิกฤติการณ์รุนแรงที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เมื่อนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ขึ้นมาปกครองประเทศ ก็ประกาศเจตนารมณ์ที่จะดำเนินการปราบปรามคอมมิวนิสต์เป็นนโยบายหลักของรัฐบาลชุดนี้ ในการแถลงนโยบายต่อสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2519

การปราบปรามและต่อต้านคอมมิวนิสต์ของรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นไปอย่างกว้างขวาง รุนแรง ทั้งในและนอกประเทศ รัฐบาลได้ดำเนินมาตรการหลายต่อหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นทางด้านแนวความคิด การจำกัดให้ประชาชนฝึกฝนเฉพาะในระบบการ

ปกครองประชาธิปไตย ด้านงบประมาณที่สนับสนุนทหารและตำรวจ และการดำเนินทำที่ที่เป็นศัตรูกับประเทศสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ เป็นต้น⁴⁶

2.2 การใช้กำลัง

การใช้มาตรการปราบปราม จับกุม กวาดล้าง ผู้ที่รัฐบาลกล่าวหาว่า มีการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ ได้ดำเนินการไปอย่างกว้างขวาง โดยอาศัยระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ และพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ โดยนายธานินทร์ กรัยวิเชียร นายกรัฐมนตรี ได้แสดงความเห็นด้วยกับการใช้กฎหมายทั้ง 2 ฉบับ โดยไม่คำนึงว่าจะลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพียงใด ดังจะเห็นได้จากข้อความตอนหนึ่งในการสนทนากับนายดุสิต ศิริวรรณ ว่า

“...ที่เขาอ้างว่า พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ก็ดี ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติก็ดี เป็นกฎหมายปราบปรามประชาชน ข้อนี้เป็นความจริงประการใด..”

“...อันนี้ เราต้องยอมรับครับว่า กฎหมายทั้งสองฉบับนี้เป็นกฎหมายลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน ลิดรอนไปค่อนข้างมากเหมือนกัน แต่ถ้าหากเราลองชั่งน้ำหนักดูระหว่างสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งเราจะต้องเคารพนี้ กับความมั่นคงของรัฐ กับภัยของคอมมิวนิสต์ นี่ก็ต้องกลับมาปัญหาแรกอย่างที่ผมได้เรียนไว้ที่ว่ามันคุ้มกันไหม ผมถึงเห็นว่าความมั่นคงของ ประเทศต้องมาก่อนละครับ...”⁴⁷

การปราบปรามนิสิต นักศึกษา และประชาชนที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นคอมมิวนิสต์เป็นไปอย่างรุนแรง กว้างขวาง โดยถือว่าเขาเหล่านั้นเป็นเครื่องมือและเป็นตัวจักรสำคัญในการเผยแพร่ลัทธิคอมมิวนิสต์ ทำให้เหล่าปัญญาชนและประชาชนวงการต่าง ๆ ต้องหลบหนีจากถิ่นที่อยู่ บ้างก็เข้าร่วมต่อสู้กับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ซึ่งมีนับได้เป็นจำนวนพันคน⁴⁸

⁴⁶ สุวรรณ เต็มเมธรัตน์, อ้างแล้ว, หน้า 102.

⁴⁷ สุวรรณ เต็มเมธรัตน์, อ้างแล้ว, หน้า 104.

⁴⁸ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน, “พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยและสถานการณ์ปัจจุบันในประเทศไทย” (เอกสารที่ใช้ในการอบรมตามโครงการเพื่อรักษาความมั่นคง, 2522), หน้า 30-31.

นอกจากจะดำเนินการโดยวิธีการทางกฎหมายและอาศัยกองกำลังกระทำการปราบปรามอย่างรุนแรงแล้ว รัฐบาลยังได้ดำเนินการด้วยวิธีการอื่น ๆ อีก เช่น การป้องกันคอมมิวนิสต์ โดยจัดรายการ "เพื่อแผ่นดินไทย" โดยหน่วยงานของทหารกองอำนวยการรักษาความมั่นคง เพื่อต่อต้านคอมมิวนิสต์โดยตรง

2.3 การบริหารกลไกของรัฐ

2.3.1 การบริหารข้าราชการ

การยึดอำนาจโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจากรัฐบาลผสม ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 นั้น นอกจากจะเป็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองระหว่างผู้กุมอำนาจรัฐไปสู่อีกกลุ่มหนึ่ง ข้าราชการซึ่งเป็นกลไกสำคัญของการบริหารประเทศในการที่จะนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้ได้ผลตามนโยบายที่ตั้งไว้ ก็ได้รับการกระทบกระเทือนจากการเปลี่ยนเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงรวมทั้งปลดออกในหมู่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่หลายครั้งหลายหน จนก่อให้เกิดความหวั่นไหว ไม่แน่ใจในสภาพความมั่นคงแห่งอาชีพ ข้าราชการ

ตลอดระยะเวลา 1 ปี ภายใต้การนำของรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร กล่าวได้ว่า ข้าราชการหลายต่อหลายรายได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมและมีอคติอย่างยิ่งจากรัฐบาลชุดนี้ ดังเช่น การสั่งพักราชการนายอานันท์ ปันยารชุน ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ โดยข้อหาไม่เป็นที่เปิดเผยแน่ชัด และเมื่อสอบสวนแล้วไม่พบข้อบกพร่องหรือกระทำผิดแต่ประการใด จึงได้รับกลับเข้ารับราชการใหม่อีกครั้งในตำแหน่งใหม่ ซึ่งแต่งตั้งเป็นพิเศษคือ "เอกอัครราชทูตพิเศษประจำกระทรวง"

นอกจากนี้ ก็ได้มีการโยกย้ายพลตำรวจเอก ศรีสุช มหินทรเทพ อธิบดีกรมตำรวจ ให้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวงมหาดไทย นายบรรจง ชูสกุลชาติ รองปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และคุณหญิงอัมพร มีสุข ไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการชั้น 10 ประจำกระทรวง รวมทั้งการปลดพลตำรวจโท วิเชียร แสงแก้ว โดยระบุโทษว่า "เป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง"⁴⁹

⁴⁹ โปรดดู สุวรรณมา เต็นเมธรัตน์, อ้างแล้ว, หน้า 107.

การโยกย้ายและปลดข้าราชการประจำ โดยมีได้คำนึงถึงสภาวะและสถานการณ์แวดล้อม ความเป็นจริงมุ่งแต่ใช้การพิจารณาเพียงด้านเดียว ย่อมอาจจะทำให้ข้าราชการไม่ได้รับความยุติธรรม อย่างเพียงพอ ก่อให้เกิดความหวั่นไหวแก่ข้าราชการในการปฏิบัติราชการเป็นอย่างยิ่ง เพราะ จุดมุ่งหมายสำคัญของการปฏิบัติราชการ คือ การมุ่งนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ให้มากที่สุด หากรัฐบาลมิได้คำนึงถึงความเปลี่ยนแปลงของนโยบาย ซึ่งอาจจะแตกต่างกันไปตามนโยบายของรัฐบาลแต่ละชุดที่เข้ามาปกครองประเทศ การพิจารณาผลงานที่ล่วงมาแล้วของข้าราชการแต่ละรายว่าไม่สอดคล้องกับนโยบายของตน และมุ่งหาทางกำจัดเพียงอย่างเดียว ข้าราชการก็จะมีแต่ความหวาดกลัวและต้องตกเป็นผู้รับเคราะห์กรรมในอาชีพของตนไม่มีที่สิ้นสุด⁵⁰

รัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้กำหนดให้สิ่งสำคัญที่สุดในการปกครองประเทศคือ การปกครองเพื่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศชาติในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และประโยชน์สุขของราษฎร แต่รัฐบาลชุดนี้ไม่สามารถบริหารประเทศให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้ได้ ไม่ว่าจะเป็นนโยบายด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม และการต่างประเทศ ในทางตรงข้ามรัฐบาลได้ก่อให้เกิดปัญหาทางด้านต่าง ๆ ดังกล่าวไว้อย่างมากมาย ไม่ว่าจะเป็นนโยบายการปราบปรามคอมมิวนิสต์ ซึ่งรัฐบาลได้ทุ่มเททั้งกำลังคน และงบประมาณในการปราบปรามอย่างหนัก แต่ขณะเดียวกันการปฏิบัติการของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ ก็ดูเหมือนจะรุนแรงหนักและถี่ยิ่งขึ้น จะเห็นได้จากกรณีการซ้อมตีบุคคลสำคัญต่าง ๆ เช่น หม่อมเจ้าหญิงวิภาวดี รังสิต ลีนซีพตักซ์ยี่ที่สุราษฎร์ธานี ในขณะที่เป็นผู้แทนขององค์พระมหากษัตริย์ ในการไปปฏิบัติภารกิจให้กับทหาร และรองผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานีเองก็ถูกลอบโจมตีเสียชีวิต เป็นต้น⁵¹ จากการระแวงภัยที่มาจากคอมมิวนิสต์และภัยที่มาจากผู้มักใหญ่ใฝ่สูงใคร่ที่จะเป็นใหญ่ในระบอบการปกครองอื่น ๆ ทำให้รัฐบาลดำเนินการกีดกันนักการเมืองและประชาชนที่ถูกเรียกว่า "หัวก้าวหน้า" หรือพวก "ซ้าย" ออกจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเปิดเผยโดยสิ้นเชิง การตรวจค้นสถานที่ราชการ สถาบันทางการศึกษา ตลอดจนบุคคลที่รัฐเข้าใจว่ามีการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์อย่างกว้างขวาง ก่อให้เกิดความวิตกกังวลและความหวาดกลัวขึ้นอย่างมาก และนอกจากนั้นยังทำการคุกคาม บีบคั้นให้ข้าราชการที่ไม่ได้

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน.

⁵¹ โปรดดู สุวรรณมา เต็มเมธรัตน์, อ้างแล้ว, หน้า 112.

เป็นชาย แต่ก็ไม่เห็นด้วยกับวิธีการอันเป็นเผด็จการของรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เกิดความกดดันจนต้องหลบหนีออกนอกประเทศ เช่น นายศรี อินทบัณฑิต อดีตข้าราชการกรมประชาสัมพันธ์ซึ่งได้หนีไปอยู่ยุโรปในปี พ.ศ. 2517 แต่ไม่นานก็กลับมาร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย⁵² ข้าราชการมีแต่ความหวั่นไหวในการปฏิบัติราชการ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมของรัฐมนตรีร่วมคณะและมุ่งแต่โจมตีว่าข้าราชการประจำคอรัปชั่น และความแตกแยกระหว่างสื่อมวลชนกับรัฐบาลยิ่งทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้น หนังสือพิมพ์ไม่สามารถวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาล แต่ถึงกระนั้นก็ตาม หนังสือพิมพ์หลายฉบับถูกสั่งปิดด้วยข้อหาว่าเสนอข่าวอันมีลักษณะอาจทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเข้าใจผิดหรือเกิดความไม่ไว้วางใจในรัฐบาล ขัดต่อนโยบายของรัฐบาลการบริหารงานของรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร จึงเป็นการบริหารงานที่สร้างรอยร้าวและความแตกแยก ทางความคิดของคนในสังคม ยากที่จะหาความสามัคคีและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคนในชาติ⁵³

สำหรับทางด้านเศรษฐกิจ รัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้ให้เสรีภาพที่จะประกอบกิจการใด ๆ ตามความรู้ความสามารถของผู้ประกอบการอย่างเต็มที่ รัฐบาลเพียงแต่จำกัดและควบคุมมิให้เจ้าของกิจการปิดงาน งดจ้างและห้ามมิให้กรรมกรทำการประท้วง นัดหยุดงานตามคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 22 ซึ่งได้กำหนดให้การร่วมกันนัดหยุดงานหรือปิดงานงดจ้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นพฤติกรรมที่เป็นภัยต่อสังคมและก่อความสงบสุขของประชาชน อันเป็นภัยหรือเสียหายต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติ รัฐบาลไม่ประสบความสำเร็จในการชักจูงให้ชาวต่างประเทศเข้ามาลงทุนในประเทศไทย อันเนื่องมาจากความไม่มั่นใจในเสถียรภาพของรัฐบาล และท่าทีของรัฐมนตรีร่วมคณะ แม้ว่า จะได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติการลงทุนฉบับใหม่ ซึ่งให้สิทธิหลายอย่างที่ไม่เคยมีการให้มาก่อนแก่นักลงทุนชาวต่างประเทศ เช่น การยอมรับให้ผู้มาลงทุนมีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ คือ ที่ดินได้มีการลดหย่อนผ่อนปรนด้านภาษีต่าง ๆ ในระบบระยะปลอดภาษียาวนานขึ้น เป็นต้น ปัญหาการว่างงานที่เพิ่มมากขึ้นจากนโยบายการใช้แรงงานฟรีในโครงการอาสาพัฒนาท้องถิ่นของตนเองในฤดูแล้งการลงนามในสัญญาทางการค้าที่เสียเปรียบกับต่างประเทศ และการล่มสลายของตลาดสินค้าของอุตสาหกรรมไทย ในกลุ่มประเทศอินโดจีน อันเนื่องมาจากนโยบายต่างประเทศ

⁵² วีรวรรณ ประกอบผล, สื่อมวลชนกับวิกฤตการณ์ทางการเมืองในประเทศไทย, หน้า 113.

⁵³ เรื่องเดียวกัน.

ของไทยเป็นสาเหตุ ปัญหาค่าครองชีพสูงอย่างรวดเร็ว เนื่องจากการขึ้นราคาสินค้าและเครื่องอุปโภคบริโภคต่าง ๆ การเรียกเก็บภาษีเพิ่ม ทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนทั่วไป ความล้มเหลวทางการศึกษา จากนโยบายการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนในการจัดการศึกษาภาคบังคับ แต่โรงเรียนราษฎร์กลับต้องปิดตัวเองลงไปกว่า 30 แห่ง เพราะได้รับความกระทบกระเทือนจากภาวะทางเศรษฐกิจไม่สามารถที่จะพยุงฐานะตนเองได้⁵⁴

กล่าวได้ว่า รัฐบาลภายใต้การนำของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร มิได้มีความพยายามที่จะแสวงหาความชอบธรรมในการปกครองประเทศจากประชาชน คงมุ่งแต่จะใช้อำนาจเผด็จการเข้าควบคุมประชาชน บริหารประเทศโดยไม่สนใจต่อความต้องการของประชาชน จนทำให้ขาดฐานพลังสนับสนุนจากประชาชน และจากการที่รัฐบาลดำเนินนโยบายขวจำกัด ใช้มาตรการรุนแรงเด็ดขาดในการต่อต้านภัยจากคอมมิวนิสต์ และปราบปราม คุกคาม ช่มชู้ ฝ่ายตรงข้าม ทั้งนิสิต นักศึกษา ประชาชนอย่างรุนแรง การจำกัดเสรีภาพการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและการปิดกั้น ปิดหู ปิดตาประชาชนโดยการใช้มาตรการควบคุมสื่อมวลชน และหนังสือพิมพ์อย่างเข้มงวด ใช้นโยบายปิดหนังสือพิมพ์ทุกฉบับ ที่มีการวิพากษ์วิจารณ์ไม่เห็นด้วยกับการบริหารราชการของรัฐบาล เมื่อประกอบกับการบริหารงานที่ไร้ประสิทธิภาพ ความล้มเหลวในนโยบายสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาของประเทศชาติ ไม่ว่าจะเป็นนโยบายทางด้านแรงงาน นโยบายทางด้านเศรษฐกิจ นโยบายป้องกันปราบปรามคอมมิวนิสต์ และนโยบายต่างประเทศ และความไม่เห็นด้วยกับนโยบายการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างเห็นชัดเป็นขั้นตอนที่มีกำหนดระยะเวลาถึง 12 ปี ทำให้ประชาชนต้องอดทนรอคอยที่จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งเป็นหลักของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การใช้อำนาจเผด็จการปกครองประเทศในลักษณะดังกล่าว สร้างความกดดันและความไม่พอใจให้กับประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นนักศึกษา ปัญญาชน ข้าราชการ นักหนังสือพิมพ์ นักธุรกิจผู้สูญเสียอำนาจและผลประโยชน์ รวมทั้งคณะทหารหนุ่ม โดยเหตุที่รัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร มุ่งแต่เอาใจเฉพาะทหารในระดับสูงที่แต่งตั้งตนขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยการแสวงหาผลประโยชน์ต่าง ๆ ให้ เช่น การกำหนดพระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อป้องกันประเทศจำนวนสองหมื่นล้านบาท โดยกำหนดกู้จากสถาบันการเงินต่างประเทศ การจัดสรรงบประมาณเป็นจำนวนมากและเป็นอันดับหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน ในการป้องกันราชอาณาจักร รักษาความมั่นคงและความเป็น

⁵⁴ ไปรอดดู สุวรรณา เด่นเมธรัตน์, อ้างแล้ว, หน้า 113.

เอกราชของประเทศและรักษาความสงบสุขภายในประเทศ และการจัดสรรเงินพิเศษ นอกเหนือจากงบประมาณ จำนวน 600 ล้านบาทซื้อรถถังให้กองทัพ การเอาอกเอาใจโดยการแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ทหารนั้น ผลประโยชน์ตกอยู่กับทหารระดับสูงเพียงไม่กี่ราย* ทำให้ทหารในระดับนายพัน ซึ่งเป็นกลุ่มที่คุมกำลังระดับ กรมและกองพันไม่พอใจ และไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับกองทัพโดยผลประโยชน์ตกอยู่กับนายทหารระดับสูงไม่กี่ราย** แทนที่จะนำเงินดังกล่าวมาพัฒนาและก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทหารทุกระดับอย่างทั่วถึง⁵⁵

ดังนั้น เมื่อความไม่พอใจของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจึงทำการรัฐประหารล้มรัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ในวันที่ 20 ตุลาคม 2520 โดยให้เหตุผลว่า

“...นับตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2519 คณะทหาร ตำรวจ และพลเรือน ได้ติดตามการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลและเหตุการณ์บ้านเมืองมาตลอดเวลา ได้เป็นที่ประจักษ์แก่ประชาชนโดยทั่วไปว่า ความสามัคคีในหมู่ข้าราชการ และประชาชนมีแต่ความแตกแยก ข้าราชการมีความหวั่นไหวในการปฏิบัติราชการ การเศรษฐกิจ และการลงทุนของชาวต่างประเทศลดลงและไม่แน่นอน หากปล่อยให้เป็นอย่างนี้ต่อไปจะยากแก่การแก้ไข...”

อนึ่ง คณะทหาร ตำรวจ และพลเรือนได้ตระหนักว่า การที่จะพัฒนาระบบประชาธิปไตยโดยแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน ๆ ละ 4 ปีนั้น เป็นเวลานานเกินความจำเป็นและไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน...”⁵⁶

* มีการทุจริตกันในการซื้อเครื่องบินในสมัยพลอากาศเอกกมล เดชะตุงคะ เป็นผู้บัญชาการทหารอากาศ อ้างใน อาทิตย์, (9 พฤศจิกายน 2521), หน้า 45.

** จากงบประมาณเงินกู้ 2 หมื่นล้านบาท เมื่อนำไปซื้ออาวุธก็มีข่าวตลอดเวลาว่า ชื่อของแพงกว่าราคาที่เหมาะสมจะเป็นเนื่องจากการรั่วไหลและจากการที่บริษัทค้าอาวุธ ๆ ต้องให้ผลประโยชน์แก่ทหารชั้นผู้ใหญ่เป็นค่านายหน้า อ้างใน อาทิตย์, (22 สิงหาคม 2521), หน้า 29-33.

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน.

⁵⁶ คำปราศรัยของพลเรือเอกสัจด์ ชลออยู่ กับประชาชนเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520, สยามรัฐ, (21 ตุลาคม 2520), หน้า 9.

ในการทำรัฐประหารล้มอำนาจการปกครองของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้รับการสนับสนุนและการยอมรับจากกลุ่มพลังทางการเมืองต่าง ๆ หลายกลุ่ม อาทิ การสนับสนุนของกลุ่มสภาพแรงงานวิทยุการบินแห่งประเทศไทยซึ่งได้มีแถลงการณ์ของกลุ่มว่า "...เนื่องจากการบริหารประเทศของรัฐบาลชุดปฏิรูป ปรากฏประสิทธิภาพก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน ในเรื่องเศรษฐกิจ ความมั่นคง การครองชีพในสังคมเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะด้านแรงงานซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาประเทศไปสู่เป้าหมายในด้านเศรษฐกิจไม่ได้รับการเหลียวแล ซึ่งเป็นเหตุให้นักลงทุนไม่กล้าเสี่ยงเพราะรัฐบาล ฉะนั้น สหภาพแรงงานวิทยุการบินแห่งประเทศไทยขอสนับสนุนการปฏิวัติ..."⁵⁷

ส่วนทางด้านสหภาพแรงงานการไฟฟ้านครหลวงนายไพศาล ชวัชชัยนันท์ ก็ได้กล่าวยืนยันและยอมรับการยึดอำนาจของทหารในครั้งนี้ว่า "...คณะปฏิวัติเหมือนผู้มาปลดโซ่ตรวนของผู้ใช้แรงงานออกไป เพราะรัฐบาลชุดที่แล้วหันหลังให้ประชาชนและทวนความรู้สึกของประชาชนอยู่ตลอดเวลา เท่าที่ได้คุยกับนักแรงงานและนักการทูตต่าง ๆ ในประเทศไทย ก็เห็นเป็นเสียงเดียวกัน ถ้ารัฐบาลชุดที่แล้วยังขึ้นได้บริหารประเทศต่อไป ประเทศไทยไปไม่รอดแน่..."⁵⁸

3. รัฐประหาร 20 ตุลาคม 2520

การที่คณะปฏิวัติได้ทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินจากรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 "...เนื่องจากเห็นว่าสถานการณ์โดยทั่วไปของประเทศในขณะนี้ มีสิ่งที่น่าวิตกเกิดขึ้นหลายประการ เช่น มีการแตกแยกในหมู่ประชาชน ขวัญของข้าราชการต้องมีอันหวั่นไหวจากการกระทำของรัฐบาล เศรษฐกิจของชาติไม่ได้ก้าวรวดเร็วอย่างที่หวัง กิจการหลายอย่างหยุดชะงักภาวะการลงทุนไม่ก้าวหน้า และมีแนวโน้มลดลง...นอกจากนี้ คณะปฏิวัติเห็นว่าขั้นตอนการพัฒนาประชาธิปไตย 12 ปี ยาวเกินไป ...ไม่ทันต่อความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่และประชาชนต้องการมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศเร็วขึ้นกว่านี้แต่เมื่อมีการตั้งกฎเกณฑ์ไว้ดังนี้ จึงมีความขัดแย้งในความคิดเห็นมากขึ้น ดังนั้น เมื่อมีความกดดันมาก ...สถานการณ์ต่าง ๆ ก็จะเพิ่มทวีขึ้น จนเราฝ่ายทหารในฐานะสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีและอดีตคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งมีส่วนรับผิดชอบต่อความมั่นคง.....เห็นว่าไม่มีทางใด

⁵⁷ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, (24 ตุลาคม 2520), หน้า 3.

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

นอกจากทำการปฏิวัติ ล้มรัฐธรรมนูญ ล้มสภาพปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ล้มรัฐบาล ยึดอำนาจรัฐ นำมาสู่ความคุ้มครองของคณะปฏิวัติ”⁵⁹

ตามถ้อยแถลงของคณะปฏิวัติ ดังที่ได้ประกาศต่อสื่อมวลชนเป็นที่แสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดถึงเจตนาของฝ่ายทหาร ในการที่จะเข้ามาเป็นผู้รับมอบอำนาจคืน เพื่อจัดการอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปภายใต้แนวทางของคณะปฏิวัติโดย “ในระหว่างการเตรียมจัดให้มีรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญนั้น คณะปฏิวัติขอเวลาแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างการใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2519”⁶⁰ แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้จะกระทำโดยคณะทหารอีกก็ตาม แต่เป็นที่ยืนยันได้อย่างชัดเจนประการหนึ่งว่า ในยุคสมัยแห่งการเปลี่ยนแปลงนี้แม้ว่ารัฐบาลจะก่อตั้งขึ้นมากด้วยอำนาจการปฏิวัติรัฐประหารหรือมีกำลังทหารหนุนหลังอยู่อย่างเดียวนั้น ไม่สามารถครองอำนาจอยู่ได้อย่างจริงจังต่อไปอีก หากรัฐบาลนั้นมิได้เป็นรัฐบาลที่ประชาชนส่วนใหญ่ต้องการ การที่คณะปฏิรูปแปรสภาพเป็นคณะปฏิวัติยึดอำนาจการปกครองรัฐบาลพลเรือนครั้งนี้ส่วนหนึ่ง จึงเป็นการปฏิบัติตามข้อเรียกร้องต้องการของประชาชนนั่นเอง ทั้งนี้ เพราะวาทะที่ปิดกั้นของรัฐธรรมนูญเป็นอุปสรรคสำคัญในการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลด้วยวิธีการสันติ และการมองไม่เห็นหนทางการพัฒนาประชาธิปไตยของรัฐบาลชุดนี้ได้ในอนาคต จึงเป็นที่เข้าใจกันโดยปริยายว่าแผนการพัฒนาประชาธิปไตยตามขั้นตอนที่วางไว้นั้น ไม่อาจสานต่อให้เกิดผลสำเร็จได้ตามความคิดเดิมอีกต่อไป⁶¹

การทำรัฐประหาร 20 ตุลาคม 2520 ตามความหมายอีกนัยหนึ่งก็คือ การแก้ไขข้อผิดพลาดอันเกิดจากการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเมื่อครั้งการทำรัฐประหาร 6 ตุลาคม 2519 นั้นเอง กล่าวคือ เมื่อคณะทหารที่รวมตัวกันเป็นคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ทำการรัฐประหาร 6 ตุลาคม 2519 และได้มอบหมายภารกิจในการพัฒนาประชาธิปไตยให้แก่รัฐบาลพลเรือนเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารประเทศแทนกลุ่มและคณะทหาร ได้พิสูจน์ให้เห็นว่าการบริหารประเทศของรัฐบาล

⁵⁹ รายละเอียดเกี่ยวกับคณะปฏิวัติ 20 ตุลาคม โปรดดูใน “คณะปฏิวัติ : อนาคตทางการเมืองอยู่ในมือ,” อาทิตย์, ปีที่ 1, ฉบับที่ 19 (8 พฤศจิกายน 2520), หน้า 8-18. ใน “อวสานรัฐบาลธานินทร์,” อาทิตย์พิเศษ, ปีที่ 1, ฉบับที่ 18 (1 พฤศจิกายน 2520), หน้า 1-34 และใน “เมื่อปฏิรูปถูกปฏิวัติ,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 14, ฉบับที่ 18 (30 ตุลาคม 2520), หน้า 3-11.

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

⁶¹ โปรดดู เกียรติชาย นำพูลสุสันต์, “รัฐธรรมนูญ 2521 กับเสถียรภาพของระบบการเมืองไทย” , (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 58.

พลเรือนที่เน้นนโยบายชาวจัด และไม่ยอมรับฟังความคิดเห็นใด ๆ จากประชาชนประสบ ความล้มเหลวอย่างสิ้นเชิง ดังนั้นคณะทหารจึงได้ทำการรัฐประหารอีกครั้ง เพื่อรับมอบอำนาจคืนและเป็นผู้แสดงบทบาทบริหารเสียเอง โดยมีพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เลขาธิการคณะปฏิวัติและดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520 โดยมีคณะรัฐมนตรีร่วมคณะจำนวน 32 คน สิ่งที่รัฐบาลชุดนี้ริบดำเนิการอย่างรีบด่วนก็คือ การพยายามเรียกร้องความสนับสนุนจากมวลชนที่ลดน้อยลงมาในสมัยรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ให้เพิ่มมากขึ้นดังจะเห็นได้จากการทำการรัฐประหารสำเร็จ มีการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่และประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2520 เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520 ได้มีการประกาศใช้นโยบายหลักในการปกครองประเทศไว้ในธรรมนูญการปกครองชั่วคราว 2520 มีสาระสำคัญ คือ

1. จะใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรฉบับนี้ เป็นธรรมนูญการปกครองฉบับชั่วคราวจริง ๆ เพื่อรอการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ต้องให้ทันการเลือกตั้งทั่วไปภายในปีพุทธศักราช 2521 ดังความปรากฏในมาตรา 11 ดังนี้ : ถ้าการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญจะมีผลให้ไม่อาจจัดให้มีการเลือกตั้งภายในปีพุทธศักราช 2521 ให้ขยายกำหนดเวลาการจัดให้มีการเลือกตั้งออกไปหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีพุทธศักราช 2521

2. กำหนดให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้นมาคณะหนึ่งจำนวน 300-400 คน มีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นมาบังคับใช้ โดยได้กำหนดว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะต้องพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้เสร็จภายในปี พ.ศ. 2521 เพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปอย่างช้าที่สุดภายในเดือนเมษายน 2522⁶² ซึ่งหลักการทั้ง 2 ข้อนี้เป็นเสมือนการให้คำมั่นสัญญาและความหวังกับประชาชนจึงทำให้รัฐบาลชุดพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้รับการสนับสนุนจากมวลชนมากในฐานะที่ขับไล่รัฐบาลเผด็จการชาวจัดชุดก่อนไปได้ ทำให้รัฐบาลชุดนี้มีความชอบธรรมในการปกครองประเทศมาก แม้ว่าจะมาจากการรัฐประหารก็ตาม ดังจะเห็นได้จาก การให้สัมภาษณ์ การแสดงความคิดเห็นของนักวิชาการ นักการเมือง รวมทั้งบทความต่าง ๆ ที่ปรากฏทางสื่อมวลชนโดยเฉพาะหนังสือพิมพ์ต่างก็สนับสนุนรัฐบาลชุดนี้โดยต่างมีความมุ่งหวังกันว่า รัฐบาลชุดนี้ จะนำเอารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ที่มีลักษณะความเป็นประชาธิปไตยสูงมาปรับปรุงแก้ไขเพื่อประกาศใช้ต่อไป

⁶²โปรดดูมาตรา 6,7,10 ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2520 ในผนวก.

นอกจากนี้เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามคำแถลงนโยบายของรัฐบาลซึ่ง พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2520 เกี่ยวกับนโยบายความมั่นคงตอนหนึ่งว่า“.....โดยเฉพาะการเมืองภายในจะเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจของชนในชาติทั้งในด้านการให้การศึกษาอบรม และในด้านปฏิบัติ โดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปกครองประเทศ และการพัฒนาบ้านเมืองในด้านต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้บังเกิดศรัทธาความเชื่อมั่นและยึดมั่นอยู่ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตลอดจนมีความสามัคคีระหว่างคนในชาติ....”⁶³ รัฐบาลพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ดำเนินการผ่อนคลายทางการเมืองและความขัดแย้งในความคิดทางการเมืองที่รัฐบาล นายธานินทร์ กรัยวิเชียรได้ก่อกำขึ้นตั้งแต่หลังการทำรัฐประหารวันที่ 20 ตุลาคม 2520 โดยเริ่มต้นด้วยอาจารย์มหาวิทยาลัยกว่า 50 คน ทำหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีขอให้มีการนิรโทษกรรมคดี 6 ตุลาคม 2519 และติดตามด้วยญาติพี่น้องของผู้ต้องหาคดี 6 ตุลาคม 2519 กลุ่มประสานงานศาสนาเพื่อสังคม กลุ่มนิสิตนักศึกษากว่า 6,000 คน จาก 5 มหาวิทยาลัย ซึ่งใจความในหนังสือขอให้นิรโทษกรรมผู้ต้องหามีจุดประสงค์คล้ายคลึงกันคือ “เพื่อสร้างความสามัคคีของคนในชาติขึ้นอย่างแท้จริง ซึ่งจะเป็นผลให้เจตนารมณ์ของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีในอันที่จะสร้างความเป็นปึกแผ่นของคนในชาติได้ประสบผลสำเร็จมากยิ่งขึ้น”⁶⁴ ซึ่งการดำเนินการขอให้นิรโทษกรรมทางการเมืองแก่ผู้ต้องหาคดี 6 ตุลาคม 2516 เป็นไปตามนโยบายของ พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ที่ได้ปราศรัยต่อประชาชนของสถานีวิทยุโทรทัศน์เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2520 ตอนหนึ่งว่า “สำหรับนิสิต นักศึกษา และนักเรียนที่ละทิ้งการศึกษาเล่าเรียนเข้าไปอยู่ในป่ารัฐบาลตระหนักดีว่าท่านมิได้มีจิตใจที่จะทำลายชาติ บ้านเมือง หากแต่เป็นความเร่งรีบของความคิดที่จะต้องการปรับปรุงการบริหารประเทศให้เร็วทันใจ และเป็นไปตามแนวทางของท่าน.

รัฐบาลนี้ได้คำนึงถึงสิทธิของมนุษยชนอยู่เสมอ จะเห็นได้จากการยอมรับการแก้ไขกฎหมายบางประเภทเพื่อให้จำเลยที่ขึ้นศาลทหารมีสิทธิแต่งตั้งทนายได้ และยังมีการออกกฎหมายนิรโทษกรรมนักโทษการเมืองและอภัยโทษนักโทษการเมืองอีกเป็นจำนวนมาก เนื่องในวโรกาสวันเฉลิมฉลองครบรอบ 50 พรรษา ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว นอกจากนี้ยังได้พยายาม

⁶³ สยามจดหมายเหตุ , (2-8 ธันวาคม 2520), หน้า 1353.

⁶⁴ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ , (25 ธันวาคม 2520), หน้า 16.

ส่งเสริมทุกวิถีทาง ทั้งในทางนิตินัยและพฤตินัย เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติให้สอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน รวมทั้งสิทธิเสรีภาพในการพูด การเขียน ตลอดจนการออกความคิดเห็นซึ่งจะเห็นได้จากการที่หนังสือพิมพ์ในปัจจุบัน ที่มีโอกาสแสดงความคิดเห็นที่เป็นอิสระเท่าเทียมกับหนังสือพิมพ์ประเทศอื่น ๆ " ⁶⁵ และนโยบายดังกล่าวได้ปรากฏออกมาในรูปธรรมจากการประชุมคณะรัฐมนตรีในวันที่ 22 พฤศจิกายน 2520 ได้มีมติที่จะให้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อนิรโทษกรรมแก่นักโทษการเมืองที่กระทำความผิดในวันที่ 26 มีนาคม 2520 ⁶⁶ และนักโทษการเมืองชุดดังกล่าวก็ได้รับการปลดปล่อยให้เป็นอิสระในวันที่ 5 ธันวาคม 2520 นอกจากนี้จากคำให้สัมภาษณ์ของนายประเสริฐ ณ นคร ปลัดทบวงมหาวิทยาลัยว่า หลังจากที่รัฐบาลประกาศให้นักศึกษาที่หลบหนีเข้าป่าคืนสู่เหย้า ได้มีนักศึกษาเข้ามามอบตัวจำนวน 8 คน จากมหาวิทยาลัยขอนแก่น 3 คน และจากมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ 5 คน ⁶⁷

การผ่อนคลายความตึงเครียดทางการเมืองของรัฐบาล พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ไม่ว่าจะเป็นการเปิดกว้างในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชน การประกาศให้นักศึกษาที่หลบหนีเข้าป่ากลับมาร่วมพัฒนาชาติไทยโดยไม่เอาผิด รวมทั้งการประกาศเจตนารมณ์ว่าจะร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นมาบังคับใช้ และให้มีการเลือกตั้งทั่วไปภายในปี 2521 ก็ตาม สิ่งเหล่านี้หากจะมองอีกด้านหนึ่งก็เป็นความพยายามของคณะทหารที่ทำรัฐประหาร 20 ตุลาคม 2520 เพื่อแสวงหาความชอบธรรมทางการเมืองเพื่อสร้างความถูกต้องให้กับการเข้ามาปกครองประเทศของกลุ่มตน และเพื่อให้ได้รับการสนับสนุนทางการเมืองจากกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม แต่แท้ที่จริงแล้วได้สร้างเงื่อนไขและเงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อรักษาไว้ซึ่งอำนาจทางการเมืองของกลุ่มตนให้นานที่สุด ดังจะปรากฏในบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ที่รัฐบาลชุดนี้ได้ตั้งคณะกรรมการการยกเว้นโทษขึ้นมากับใช้

รัฐประหาร 20 ตุลาคม 2520 โดยแท้จริงแล้วก็คือผลพวงของการเติบโตของพลังประชาธิปไตยที่เกิดจากขบวนการประชาธิปไตย 14 ตุลาคม 2516 กล่าวคือ เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นผลอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และโครงสร้าง

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน

⁶⁶ สยามจดหมายเหตุ, (18-24 พฤศจิกายน 2520), หน้า 1301.

⁶⁷ สยามจดหมายเหตุ, (9-15 ธันวาคม 2520), หน้า 1353.

อำนาจใหม่ ซึ่งได้พิสูจน์ให้เห็นถึงกระแสการตื่นตัวในสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของกระแสพลังประชาธิปไตย ที่ก่อเกิดจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และภาวะวิกฤตของระบอบเผด็จการอำนาจนิยมที่ไม่สามารถรองรับกับกระแสการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ได้เพราะไม่อาจสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการใหม่ ๆ ได้พอเพียง ไม่ว่าจะเป็นการขยายการมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มที่มีความกระตือรือร้นทางการเมือง การระงับความขัดแย้งและการรอมชอมผลประโยชน์จากความต้องการที่หลากหลาย ประสบการณ์ของความรุนแรงทางการเมืองอันเนื่องมาจากการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจที่สับสนดังกล่าวนี้อาจ ได้เป็นบทเรียนครั้งสำคัญของประวัติศาสตร์การต่อสู้ช่วงชิงอำนาจการเมืองระหว่างกระแสพลังอำนาจทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ จากสภาพความบอบช้ำ ในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และ 6 ตุลาคม 2519 ที่ทั้งสองฝ่ายได้รับ ได้พิสูจน์ให้เห็นว่า กลุ่มพลังประชาธิปไตยและกลุ่มพลังอำนาจนิยม-อนุรักษนิยม ไม่สามารถยึดกุมอำนาจการปกครองการบริหารประเทศได้อย่างต่อเนื่องแต่เพียงฝ่ายเดียวเหมือนเช่นในอดีต⁶⁸ ดังนั้น เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 แม้ว่าจะไม่สามารถสร้างประชาธิปไตยขึ้นมาได้ แต่ก็สามารถสร้างความเปลี่ยนแปลง ในเรื่องความชอบธรรมทางการเมือง ในการขึ้นสู่อำนาจ ใช้อำนาจ และสืบต่ออำนาจของผู้ที่จะมาปกครองประเทศ สภาพความจริงทางการเมืองดังกล่าวนี้ จึงเป็นตัวแปรที่สำคัญ ในการกำหนดทิศทางการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ซึ่งพยายามแบ่งสรรอำนาจการเมือง โดยให้กลุ่มพลัง 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายข้าราชการประจำซึ่งมีทหารเป็นแกนนำกับฝ่ายประชาธิปไตย (พรรคการเมือง, ปัญญาชน, นักธุรกิจ) ได้เข้ามาใช้อำนาจร่วมกัน⁶⁹

4. ธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2520

ภายหลังจากทำรัฐประหาร 20 ตุลาคม 2520 คณะทหารที่รวมตัวกันทำรัฐประหารในนามของคณะปฏิวัติ ได้มอบหมายให้บุคคลคณะหนึ่งประกอบด้วย นายสมภพ โทตระกิตย์ เป็นประธานคณะกรรมการ นายวินัย ทองลงยา, นายประเทือง กิริติบุตร, พลโทสมิง ไตลังคะ, พลโทประสิทธิ์ ใจชื่น, พันเอกมณีรัตน์ จารุจินดา, พันเอกประสาน ดุลยธรรมาภิรมย์ และ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการ ดำเนินการร่างธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรขึ้นใช้แทนรัฐธรรมนูญเป็นการชั่วคราว หลังจากคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้ร่างธรรมนูญ

⁶⁸ เกียรติชาย นำพูลสุสันต์, อ้างแล้ว, หน้า 62.

⁶⁹ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, "คำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองชั้นปริญญาโทภาคนิติ ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ภาคเรียนที่ 2/2534".

การปกครองราชอาณาจักรไทยเสร็จแล้ว ได้เสนอให้คณะทหารที่ทำรัฐประหารพิจารณา และพลเรือเอกสัด ชลออยู่ ได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2520 เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้⁷⁰

บทบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญที่ใช้ในการปกครองชั่วคราวฉบับ พ.ศ. 2520 นี้ ประกอบด้วย 32 มาตรา มีมาตราที่สำคัญ ๆ คือ มาตรา 17 ได้กำหนดให้มีสภานโยบายแห่งชาติ ประกอบด้วยบุคคลในคณะปฏิวัติตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 6 ลงวันที่ 22 ตุลาคม พุทธศักราช 2520 เป็นสมาชิก ให้หัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นประธานสภานโยบายแห่งชาติ รองหัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นรองประธานสภานโยบายแห่งชาติ และให้สภานโยบายแห่งชาติแต่งตั้งสมาชิกสภานโยบายแห่งชาติ เป็นเลขาธิการสภานโยบายแห่งชาติคนหนึ่ง และรองเลขาธิการสภานโยบายแห่งชาติคนหนึ่ง ในกรณีที่ประธานสภานโยบายแห่งชาติไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานสภานโยบายแห่งชาติทำหน้าที่ประธานสภานโยบายแห่งชาติ และในกรณีที่ประธานและรองประธานสภานโยบายแห่งชาติไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้สมาชิกสภานโยบายแห่งชาติเลือกสมาชิกคนหนึ่งทำหน้าที่ประธานสภานโยบายแห่งชาติ สำหรับอำนาจหน้าที่ของสภานโยบายแห่งชาติตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญคือ กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐและให้ข้อคิดเห็นแก่คณะรัฐมนตรี (มาตรา 18) อำนาจในการแต่งตั้งถอดถอนนายกรัฐมนตรี. (มาตรา 21-23) ให้ความเห็นชอบแก่นายกรัฐมนตรีในกรณีตราพระราชกำหนดเร่งด่วนเกี่ยวกับการเงิน (มาตรา 26) และใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 27 โดยผ่านทางนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการแต่งตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติอีกด้วย (มาตรา 7)

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญการปกครองฯ พ.ศ. 2520 สามารถจำแนกโครงสร้างอำนาจการปกครองและการบริหารประเทศออกได้เป็น 3 องค์กรหลักคือ สภานโยบายแห่งชาติ⁷¹ รัฐบาลซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี⁷² และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ⁷³ ตาม

⁷⁰ สยามจดหมายเหตุ, (11-17 พฤศจิกายน 2520), หน้า 1261.

⁷¹ สภานโยบายแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิกส่วนใหญ่ในคณะปฏิวัติจำนวน 23 คน โดยมีประธาน 1 คน คือ พลเรือเอก สัด ชลออยู่ โปรดดูใน "ประกาศและคำสั่งคณะปฏิวัติ 20 ตุลาคม 2520" สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 2, ฉบับที่ 43 (21-27 ตุลาคม 2520), หน้า 1186.

⁷² รายชื่อและประวัติรัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ โปรดดูใน "การประกาศใช้รัฐธรรมนูญปกครองราชอาณาจักรและการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี," สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 2, ฉบับที่ 46 (มกราคม 2521), หน้า 11-17.

⁷³ รายชื่อและประวัติสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 360 คน โปรดดูใน "ภาพและประวัติสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ," รัฐสภาสาร, ปีที่ 26, ฉบับที่ 1 (มกราคม 2521), หน้า 1-40.

ลักษณะโครงสร้างแม้ว่าจะได้มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่เฉพาะของแต่ละองค์กร แต่ก็ถือได้ว่า สภานโยบายแห่งชาติมีอำนาจสูงสุด กล่าวคือ สภานโยบายแห่งชาติเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหาร โดยผ่านทางสภาและรัฐบาล การที่คณะปฏิวัติจัดโครงการสร้างอำนาจ ลักษณะนี้ก็เพื่อต้องการตั้งอำนาจการเมืองการปกครองให้มาอยู่ในการควบคุมของคณะปฏิวัติ อย่างมีเอกภาพมากขึ้น ทั้งนี้เพราะเมื่อสมัยปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2519 อำนาจการปกครอง ได้ตกอยู่กับรัฐบาลเผด็จการพลเรือนมากจนคณะปฏิรัฐพยายามแก้การกำกับควบคุม ซึ่งถ้าพิจารณา ตามกรณีนี้แล้ว อิทธิพลที่คณะปฏิวัติจะมีต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็คงจะไม่มีเนื้อหา อะไรนอกเหนือไปจากที่ได้กำหนดไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญการปกครองฯ พ.ศ. 2520 แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าหากพิจารณาในแง่ของการแบ่งแยกแข่งขันช่วงชิงอำนาจกันในระหว่างฝักฝ่าย ของคณะปฏิวัติแล้ว⁷⁴ ผลกระทบที่ส่งผลต่อการกำหนดรูปแบบหรือการจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ จึงมีความหมายรวมไปถึงการแข่งขันช่วงชิงต่อรองกันภายในในกลุ่มคณะปฏิวัติอีกด้วย หมายความว่า รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ ส่วนหนึ่งเป็นเครื่องมือในการช่วงชิงอำนาจระหว่างฝักฝ่าย ของคณะปฏิวัติด้วยนั่นเอง⁷⁵

ถ้าจะดูตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญการปกครองฯ พ.ศ. 2520 แล้ว สภานโยบายมีข้อ ได้เปรียบอยู่ในแง่ของการเป็นผู้กำกับควบคุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่ผู้เดียว ซึ่งเป็นองค์กรที่มี บทบาทหลัก ในการจัดทำรัฐธรรมนูญ แม้กระนั้นก็ตาม มิได้หมายความว่า สภานโยบายจะ สามารถครองความภักดีและสมาชิกสภานิติบัญญัติทุกคนจะสวามิภักดีกับสภานโยบายเสีย ทั้งหมด องค์กรรัฐบาลซึ่งนำโดยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นั้นก็ได้หมายความว่า จะหมด หนทางต่อสู้แต่อย่างใด ทั้งนี้ เพราะค่อนข้างเป็นที่คาดหมายกันได้ว่าจะมีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้น แน่นนอนตามหลักการของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ดังนั้นรัฐบาลชุดใหม่ส่วนหนึ่งจะต้องขึ้นอยู่กับ ผลการเลือกตั้งด้วยเหมือนกัน โดยเฉพาะตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะต้องได้รับความเห็นชอบและ การเลือกจากสภา เพราะฉะนั้น นายกรัฐมนตรีถ้าไม่ลงรับสมัครเลือกตั้งโดยตรงก็ต้องมีฐาน

⁷⁴ การขัดแย้งแตกแยกภายในคณะปฏิวัติ อันเป็นผลมาจากปัญหาเอกภาพในฝ่ายกองทัพบกและในหมู่ นายทหารระดับสูงนั้น น่าจะมีส่วนสำคัญต่อการจัดโครงสร้างอำนาจเพื่อผลในการต่อรองผลประโยชน์และคานดุล อำนาจระหว่างกัน โปรดดูใน "ความขัดแย้งในกองทัพ : ดันครั้งสุดท้าย," อาทิตย์, ปีที่ 1, ฉบับที่ 40 (4 เมษายน 2521), หน้า 8-12.

⁷⁵ โปรดดู เกียรติชาย นำพูลสุพันธ์, อ้างแล้ว, หน้า 68.

สนับสนุนในสภาที่เพียงพอด้วย ดังนั้น วิธีการได้มาซึ่งฐานอำนาจในสภาจึงมีความสำคัญไม่น้อย ในการกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นนายกรัฐมนตรี ด้วยเหตุนี้ พลเอกเกรียงศักดิ์ ถึงแม้ว่าจะไม่มี สภานิติบัญญัติเป็นเครื่องมือในการร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายตนได้เท่ากับ สภา นโยบาย แต่ก็ยังสามารถแสวงหาฐานอำนาจการสนับสนุนได้จากกลุ่มการเมืองต่าง ๆ และ กรรมการที่จะลงรับสมัครเลือกตั้งเข้าสู่สภาในภายหลัง ⁷⁶ อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงแล้ว อำนาจต่อรองทางการเมืองระหว่าง พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ ประธานสภานโยบายแห่งชาติและ พลเอกเกรียงศักดิ์ นายกรัฐมนตรีนั้น มีความแตกต่างกันอยู่อย่างชัดเจน พลเรือเอก สงัด ไม่มี ฐานอำนาจระดับคุมกำลังที่แน่นอนเหมือนพลเอกเกรียงศักดิ์ โดยเฉพาะพลเอกเกรียงศักดิ์ ซึ่งนอกจากดำรงตำแหน่งสูงสุดทางทหารแล้ว ยังได้รับความสนับสนุนจากกลุ่มทหารหนุ่มที่อยู่ ระดับคุมกำลังของกองทัพ ซึ่งเป็นกลุ่มทหารที่ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการทำปฏิวัติมาแล้วทั้ง 2 ครั้ง ตั้งแต่การยึดอำนาจ พ.ศ. 2519 และยึดอำนาจรัฐบาลธานินทร์ พ.ศ. 2520 นอกจากนี้ ทหารหนุ่มกลุ่มที่เรียกว่ายังเติร์กนี้ก็ยังสามารถเข้ามามีบทบาทอย่างต่อเนื่องในคณะปฏิวัติ โดยเฉพาะ บทบาทในการขัดแย้งช่วงชิงอำนาจในคณะปฏิวัติและการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ⁷⁷

ศูนย์วิทยพัชการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷⁶ โปรดดู เกียรติชาย นานุลสุสันต์, อ้างแล้ว, หน้า 69.

⁷⁷ เรื่องเดียวกัน.

สรุป

นับตั้งแต่ที่นิสิตนักศึกษา ประชาชน รวมพลังกันต่อต้านรัฐบาลเผด็จการทหารของจอมพลถนอม กิตติขจร จนประสบความสำเร็จในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 แล้วนั้น บ้านเมืองได้ประสบความวุ่นวายจากการที่กลไกทางการเมืองที่มีอยู่ในขณะนั้น ไม่สามารถรองรับความตื่นตัวทางการเมืองของกลุ่มพลังต่าง ๆ ความขัดแย้งของกลุ่มต่าง ๆ ได้ทวีขึ้นกลายเป็นการเผชิญหน้าระหว่างกลุ่มพลังฝ่ายขวาหรือกลุ่มอำนาจนิยมอนุรักษนิยมกับกลุ่มพลังประชาธิปไตย สภาพการเมืองไทยระหว่างวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ถึงวันที่ 6 ตุลาคม 2519 นั้น จึงเป็นช่วงที่มีการตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนอย่างสูง มีการเดินขบวนและชุมนุมประท้วงกันมากมาย ซึ่งแผ่ขยายไปทั่วทุกหน่วยงานของสังคมไม่ว่าจะเป็น ตำรวจ ข้าราชการพลเรือน รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานเอกชน หรือแม้แต่วงการคณะสงฆ์ ซึ่งเมื่อรวมการชุมนุมประท้วงนัดหยุดงานในระหว่างปี พ.ศ. 2516 รวม 1232 ครั้ง ทำให้ประชาชนทั่วไปเห็นว่าประชาธิปไตยมีแต่ความวุ่นวายในสังคม รัฐบาลพลเรือนไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลแต่งตั้งภายใต้การนำของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ หรือรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนภายใต้การนำของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช และ ม.ร.ว. เสถียร ปราโมช ก็ตาม ไม่สามารถแก้ไขปัญหาความไม่สงบในสังคม รวมทั้งปัญหาทางเศรษฐกิจได้ รัฐบาลที่เข้ามาบริหารปกครองประเทศในช่วง พ.ศ. 2516 ถึง พ.ศ. 2519 นั้น ยังคงเป็นรัฐบาลที่มีแต่อำนาจในทางนิตินัย และขาดอำนาจในทางพฤตินัยอย่างแท้จริง ในการที่จะแก้ไขปัญหาของประเทศให้มีประสิทธิภาพได้ สภาพการเมืองเศรษฐกิจและสังคมของไทยในช่วงเวลาดังกล่าว มีการเปลี่ยนแปลงแต่เพียงเปลือกนอกเท่านั้นการหลุดพ้นจากวงจร การเมืองของกลุ่มชนชั้นปกครองโดยเฉพาะกลุ่มทหารเป็นเพียงจากหนึ่งหรือช่วงเวลาหนึ่งที่เกิดจากการแตกแยกทางการเมืองของกลุ่มเหล่านี้เท่านั้น จนทำให้กลุ่มเสรีนิยมได้มีโอกาสแทรกตัวเองเข้ามามีบทบาททางการเมือง แต่โดยสภาพทั่วไปทางเศรษฐกิจ สังคมยังไม่มี การเปลี่ยนแปลงที่เพียงพอต่อการรองรับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจึงทำให้พลังเสรีนิยมขาดฐานสนับสนุนจากประชาชนอย่างเพียงพอ รวมทั้งพลังอำนาจนิยมก็ได้รอคอยโอกาสที่จะเข้ามามีอิทธิพลทางการเมืองอีก ดังจะเห็นได้ว่าในช่วงระหว่างที่มีการขัดแย้งทางการเมืองภายนอกรัฐสมานั้นได้มีการแทรกแซงจากกลุ่มพลังมวลชนที่ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นจำนวนมาก เช่น กลุ่มกระหิงแดง กลุ่มนवलและลูกเสือชาวบ้าน ซึ่งเป็นกลุ่มปฏิบัติกับฝ่ายพลังประชาธิปไตยที่ประกอบด้วยนิสิต นักศึกษา ปัญญาชน นอกจากนี้ยังประกอบด้วยสื่อมวลชนประเภทต่าง ๆ ทั้งหนังสือพิมพ์ วิทยุ ซึ่งเป็นเครื่องมือสื่อสารที่มีประสิทธิภาพในการโฆษณาปลุกกระดมมวลชน พระสงฆ์บางรูป ทหารและตำรวจที่มีกำลังอาวุธ

ผนึกกำลังกันเพื่อพุ่งเป้าการตอบโต้ไปที่กลุ่มพลังประชาธิปไตยอยู่เสมอ ซึ่งล้วนเป็นการสร้างความประหลาดใจให้กับชนชั้นกลางและชนชั้นสูงของรัฐบาลและเมื่อสถานการณ์สงบลงเพียงพอก็ที่กลุ่มพลังอำนาจนิยมจะอ้างเพื่อเข้ามาบีบบังคับทางการเมืองอีกครั้ง กลุ่มนี้จึงฉกฉวยโอกาสดังกล่าวเพื่อเข้ามาทำกับและบีบบังคับทางการเมืองต่อไป ดังเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในวันที่ 6 ตุลาคม 2519 แม้ว่าคณะทหารมุ่งหวังที่จะเข้ามาปกครองประเทศเหมือนเมื่อก่อน 14 ตุลาคม 2516 แต่ทหารก็ยังหวาดเกรงการต่อต้านของนิสิตนักศึกษาปัญญาชนและประชาชนทั่วไปเมื่อครั้ง 14 ตุลาคม 2516 จึงไม่กล้าผลิผลามเข้าไปปกครองประเทศทันที ทหารจึงจำเป็นต้องหารัฐบาลพลเรือนซึ่งมีอุดมการณ์ในแนวทางเดียวกับตนขึ้นมาขัดตาทัพไว้ก่อน เพื่อหาความชอบธรรมให้กับกองทัพ ช่วงระยะเวลาเกือบ 1 ปีที่รัฐบาลพลเรือนภายใต้การนำของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้เข้ามาบริหารประเทศ รัฐบาลได้ออกกฎหมาย คำสั่งฉบับต่าง ๆ ซึ่งกฎหมายและคำสั่งเหล่านี้หลายฉบับได้จำกัดและลดละสิทธิเสรีภาพของประชาชน อาทิ อำนาจตามมาตรา 21 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 ซึ่งรัฐบาลนายธานินทร์กรัยวิเชียร ได้ใช้อำนาจแห่งมาตรา 21 นี้ กระทำการจับกุม คุมขัง ประหารชีวิตไปหลายคน โดยประชาชนเหล่านั้นไม่มีสิทธิพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเองไม่มีสิทธิแม้แต่จะอุทธรณ์ฎีกาประการใดทั้งสิ้น นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ออกพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 22 และฉบับที่ 42 เป็นต้น การกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมสังคมดังกล่าว ทำให้รัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ประสบความล้มเหลวในการปกครองประเทศโดยสิ้นเชิง คณะทหารจึงจำต้องแก้ไขความผิดพลาดดังกล่าวอีกครั้งด้วยการทำรัฐประหาร 20 ตุลาคม 2520 ทั้งนี้เพื่อสร้างเงื่อนไขและเงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อรักษาไว้ซึ่งอำนาจทางการเมืองของกลุ่มตนให้นานที่สุด ดังจะปรากฏในบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ซึ่งกลุ่มพลังอำนาจนิยมนี้จะเป็นผู้กำกับการร่างข้อบังคับดังกล่าว

การร่างและจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดในบทต่อไป เป็นการพยายามประนีประนอมผ่อนปรนกันระหว่างพลังทางการเมือง 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ กลุ่มพลังอำนาจนิยม และกลุ่มพลังประชาธิปไตย ทั้งนี้ด้วยบทเรียนทางการเมืองที่ว่า พลังอำนาจจากสถาบันทหารมิได้เป็นพลังที่ขาดการปกครองแต่เพียงฝ่ายเดียวดังเช่นแต่ก่อน ฐานอำนาจของพลังประชาธิปไตยที่ได้ก่อตัวขึ้นมาเรื่อย ๆ นับตั้งแต่ที่พลังฝ่ายทหารเริ่มเสื่อมคลายลงจากวิกฤตการณ์ทางการเมืองภายหลัง 14 ตุลาคม 2516 รวมทั้งการก่อตัวขึ้นมา

ของพลังเศรษฐกิจ สังคม ประกอบเป็นชนชั้นกลางภายนอกระบบราชการ เป็นพลังทางการเมืองที่ทหารจะปฏิเสธและมองข้ามมิได้ การปกครองที่เน้นอำนาจเผด็จการเพียงอย่างเดียว และกีดกันกลุ่มพลังประชาธิปไตยออกไปจากวงจรการเมือง ดังที่เคยนำมาใช้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 จะไม่สามารถครองอำนาจทางการเมืองได้อย่างจริงจัง หากรัฐบาลนั้นมิได้เป็นรัฐบาลที่ประชาชนส่วนใหญ่ต้องการและให้การสนับสนุน ดังที่เกิดขึ้นกับรัฐบาลพลเรือนของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ซึ่งใช้อำนาจเผด็จการสุดขั้วและปฏิเสธพลังประชาธิปไตยโดยสิ้นเชิง จึงก่อให้เกิดความตึงเครียดความสับสนและความขัดแย้งทางการเมืองที่รุนแรงดังนั้น โดยนัยของการทำรัฐประหาร 20 ตุลาคม 2520 จึงเป็นการแก้ไขข้อผิดพลาดอันเกิดจากการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเมื่อครั้งการทำรัฐประหาร 6 ตุลาคม 2519 นั้นเอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 จึงเป็นความจำเป็นของสภาพการณ์ที่บีบบังคับ ทำให้กลุ่มทหารต้องผสมผสานกันระหว่างแนวทางของพลังประชาธิปไตยกับแนวทางของพลังฝ่ายทหาร คือ แนวทางที่สงวนอำนาจการปกครองไว้กับกลุ่มข้าราชการประจำโดยเฉพาะฝ่ายทหารกับแนวทางประชาธิปไตย แนวทางเสถียรภาพของรัฐบาลกับแนวทางการพัฒนาประชาธิปไตย แต่ภายใต้กรอบของสถานการณ์ทางการเมืองที่มีลักษณะประนีประนอมและการผ่อนปรนของฝ่ายทหารที่มีมากขึ้นเมื่อเทียบกับสภาพทางการเมืองในช่วงรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ก็ยังแผ่ร้งไปได้ด้วยเจตจำนงที่จะสงวนอำนาจและบทบาททางการเมืองของพลังฝ่ายทหารให้ดำรงอยู่ได้ต่อไป และการผ่อนปรนดังกล่าวเป็นการผ่อนปรนที่เกิดจากสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้นบีบบังคับมากกว่า ที่จะผ่อนปรนให้มีการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่แท้จริง ทั้งนี้ด้วยเหตุผลของการเจริญเติบโตของพลังประชาธิปไตย และการแตกแยกภายในหมู่ผู้นำทหาร จึงทำให้กลุ่มทหารภายใต้การนำของพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จำต้องให้มีประชาธิปไตยในระดับหนึ่ง เพื่อแสวงหาการสนับสนุนจากกลุ่มพลังประชาธิปไตยในการโค่นล้มผู้นำทหารอีกฝ่ายหนึ่งเท่านั้น ดังนั้นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 จึงมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยอยู่บ้าง ซึ่งเป็นความจำเป็นที่กลุ่มทหารกลุ่มนี้จำต้องกำหนดให้มี ด้วยเงื่อนไขและสถานการณ์ทางการเมืองบีบบังคับดังกล่าวดังจะเห็นได้จากการเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มทหารตอนปลายปี พ.ศ. 2525 ถึง พ.ศ. 2526 อันเป็นช่วงที่บทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 จะหมดวาระลง ซึ่งเป็นการเคลื่อนไหวที่จะให้คงบทเฉพาะกาลไว้อีกระยะหนึ่ง เพื่อให้กลุ่มทหาร สามารถครองอำนาจทางการเมืองได้อีกต่อไป แต่ก็ต้องประสบกับการต่อต้านอย่างฉับพลันและในวงกว้างจากกลุ่มพลังประชาธิปไตยมากมายหลายกลุ่มเกือบทั่วไปหมด.