

## บทที่ 6

### บทสรุป

จากการศึกษาสภาพการเมืองในช่วงที่มีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ตามที่ได้กล่าวมาแล้วโดยละเอียดในบทที่ 2 และบทที่ 3 ก็พอที่จะสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 เป็นการแสดงออกของการประนีประนอมระดมสมองกันระหว่างพลังทางการเมือง 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ กลุ่มอำนาจนิยม - อนุรักษ์นิยม และกลุ่มประชาธิปไตยนิยม กลุ่มอำนาจนิยม - อนุรักษ์นิยมมีทหารและข้าราชการประจำโดยทั่ว ๆ ไปเป็นแกนหลัก พลังทางการเมืองของคนกลุ่มนี้ได้รับผลกระทบอย่างแรงจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศและอ่อนตัวลงเรื่อยมาโดยเฉพาะหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ในขณะที่พลังประชาธิปไตยของพวกปัญญาชนและคนชั้นกลางได้เติบโตและขยายตัวไม่หยุดหย่อนจนเป็นพลังทางการเมืองที่ทหารจะปฏิเสธและมองข้ามมิได้ การกีดกันใด ๆ ที่จะไม่ให้กลุ่มพลังประชาธิปไตยได้เข้ามามีส่วนร่วมในอำนาจการเมืองดังที่เคยเป็นมาในอดีตเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้อีกแล้ว ด้วยเหตุนี้ จึงไม่เป็นเรื่องที่น่าประหลาดใจเลยที่ระบอบการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ออกมาในรูปของการผสมผสานกันระหว่างระบอบอำมาตยาธิปไตยกับระบอบประชาธิปไตยดังที่นิยมเรียกกันทั่ว ๆ ไปว่า “ประชาธิปไตยครึ่งใบ”

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 จะมีความเป็นประชาธิปไตยในระดับหนึ่ง แต่บทบัญญัติเหล่านี้ยังมีได้ใช้บังคับในทันทีหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แต่จะต้องรอไปอีก 4 ปี ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล โดยกลุ่มบุคคลที่เสนอหลักการดังกล่าวได้ให้เหตุผลว่า บทเฉพาะกาลเป็นการกำหนดให้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้สอดคล้องกับสภาพการณ์ทางการเมืองในขณะนั้น เพื่อเป็นการแปรสภาพสถานการณ์ในปัจจุบันไปสู่บทบัญญัติทั่วไปในอีก 4 ปีข้างหน้า<sup>1</sup> และเพื่อให้อำนาจในการปกครองประเทศเปลี่ยนมือไปอย่างมีขั้นตอน ซึ่งก็หมายความว่า การปกครองในลักษณะที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้นนั้น จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อพ้นระยะเวลาที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล ส่วนใน

---

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

ระยะเริ่มแรกนั้น โดยผลของบทเฉพาะกาล ทำให้การปกครองในช่วงนั้น (พ.ศ. 2521-พ.ศ. 2526) เป็นระบอบอำมาตยาธิปไตยซึ่งอำนาจถูกยึดกุมโดยข้าราชการประจำโดยเฉพาะฝ่ายทหาร แต่หลังจากการสิ้นสุดบทเฉพาะกาล กลุ่มดังกล่าวจะต้องถูกลดบทบาททางการเมืองลง (โดยนิตินัย) และกลุ่มพรรคการเมืองจะเข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้น การสิ้นสุดลงของบทเฉพาะกาล จะมีผลทางการเมืองในประเด็นสำคัญ ๆ ดังนี้ คือ <sup>2</sup>

1. ประเด็นเกี่ยวกับคณะรัฐมนตรี การสิ้นสุดบทเฉพาะกาล จะทำให้ข้าราชการประจำที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีไม่ได้ นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติห้ามมิให้รัฐมนตรีที่อยู่ในตำแหน่ง รับสัมปทานหรือรับประโยชน์ใด ๆ ในหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งการห้ามมิให้รัฐมนตรีมีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์กรใด ๆ ซึ่งดำเนินธุรกิจเพื่อการค้ากำไรอีกด้วย ซึ่งผลของบทบัญญัติดังกล่าวจะทำให้ข้าราชการประจำโดยเฉพาะข้าราชการทหารที่เคยเข้ามามีบทบาททางการเมืองในตำแหน่งรัฐมนตรีสิ้นสุดลง หากมีความประสงค์ที่จะดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะต้องลาออกจากตำแหน่งข้าราชการประจำก่อน

2. ประเด็นเกี่ยวกับอำนาจของสมาชิกวุฒิสภา การสิ้นสุดบทเฉพาะกาลตามมาตรา 205 อำนาจของสมาชิกวุฒิสภาที่สำคัญ 4 ประการต้องสิ้นสุดลงไปด้วย คือ

2.1 มาตรา 203 (1) กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย แต่เมื่อสิ้นสุดบทเฉพาะกาลแล้ว อำนาจดังกล่าวเป็นอันสิ้นสุดลง การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณจะต้องเป็นไปตามมาตรา 133 สมาชิกวุฒิสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณภายใน 15 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้น และกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถยกร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่สมาชิกวุฒิสภาไม่เห็นชอบขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที และถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

<sup>2</sup> โปรดดูมาตรา 203, มาตรา 204 และมาตรา 205 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ในผนวก.

2.2 การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 137 ซึ่งตามบทเฉพาะกาลในมาตรา 203 (2) กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาร่วมอภิปรายและลงมติด้วย แต่เมื่อบทเฉพาะกาลสิ้นสุดลงอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 137 นี้ จะกระทำได้ที่ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น สมาชิกวุฒิสภาไม่มีสิทธิอภิปรายหรือลงมติแต่อย่างใด เพราะไม่ใช่กรณีที่ต้องกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาตามมาตรา 203 อีกต่อไป

2.3 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 203 (3) ก็มีโอกาสกระทำได้เมื่อบทเฉพาะกาลสิ้นสุดลง เพราะในกรณีดังกล่าว มิได้กำหนดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 143 แต่ประการใด

2.4 การพิจารณาพระราชกำหนดตามมาตรา 157 และมาตรา 158 ซึ่งตามบทเฉพาะกาลในมาตรา 203 (4) ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาประชุมร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนด แต่ภายหลังการสิ้นสุดบทเฉพาะกาล อำนาจดังกล่าวของสมาชิกวุฒิสภาก็จะสิ้นสุดไปด้วย

การสิ้นสุดอำนาจสำคัญทั้ง 4 ประเด็นดังกล่าวของสมาชิกวุฒิสภาเท่ากับเป็นการสิ้นสุดอำนาจของข้าราชการประจำในฐานะเป็นองค์การสนับสนุนและฐานคำจูนอำนาจรัฐบาลที่มาจากข้าราชการประจำ ดังนั้น หลังการสิ้นสุดบทเฉพาะกาล ฝ่ายบริหารจะต้องคำนึงถึงและให้ความสำคัญกับเสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎรมากยิ่งขึ้น มิฉะนั้นรัฐบาล (ในระบบรัฐสภา) จะไม่สามารถบริหารประเทศได้อย่างแน่นอน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การคงอยู่ของบทเฉพาะกาลจะเป็นการรองรับให้กลุ่มข้าราชการประจำโดยเฉพาะทหารสามารถเข้ามามีอำนาจทางการเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และลดการเข้ามามีบทบาททางการเมืองของกลุ่มพลังประชาธิปไตย และในทางกลับกันการสิ้นสุดบทเฉพาะกาลจะทำให้กลุ่มพลังประชาธิปไตยสามารถเข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้น ดังนั้น กลุ่มพลังฝ่ายข้าราชการประจำจึงพยายามยับยั้งทุกวิถีทางมิให้การถ่ายเททางอำนาจเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรืออย่างน้อยที่สุดก็ชะลอการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไปอีกระยะหนึ่ง ส่วนพลังฝ่ายประชาธิปไตยซึ่งต้องสูญเสียอำนาจไปโดยผลของบทเฉพาะกาล ก็ย่อมมีการเคลื่อนไหวทางการเมืองทุกวิถีทางเช่นกัน ที่จะให้บทเฉพาะกาลสิ้นสุดลงก่อนครบกำหนด หรืออย่างน้อยที่สุดเมื่อครบกำหนดตามบทเฉพาะกาลก็ต้องไม่ให้มีการขยายระยะเวลาการบังคับใช้บทเฉพาะกาลออกไปอีก ดังจะเห็นได้จากการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติม

รัฐธรรมนูญและการเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะกลุ่มที่มีส่วนได้หรือเสียประโยชน์อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในส่วนที่ระบุไว้ในบทเฉพาะกาล ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มอำนาจที่ประกอบอยู่ในคณะรัฐบาลเป็นสำคัญ เช่น กลุ่มพรรคการเมือง วุฒิสมาชิก และทหารจากกองทัพ โดยกลุ่มทหารนั้นพยายามที่จะผลักดันให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อยืดอายุบทเฉพาะกาลให้มีผลบังคับใช้ต่อไป ทั้งนี้ได้มีการเคลื่อนไหวกันอย่างต่อเนื่องตลอดช่วงระยะเวลาก่อนบทเฉพาะกาลหมดวาระถึง 2 ปี<sup>3</sup>

จากพฤติการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นภายหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 จะเห็นได้ว่าคณะทหารที่มีบทบาทในการกำหนดทิศทางของรัฐธรรมนูญ ต้องการให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้รองรับและสร้างความชอบธรรมให้กับการเข้ามามีอำนาจทางการเมืองของกลุ่มตนมากกว่าที่จะพัฒนาการปกครองให้เป็นประชาธิปไตยอย่างมีขั้นตอนอย่างทีกล่าวอ้าง และการประนีประนอมยอมให้พรรคการเมืองได้เข้ามามีส่วนร่วมในอำนาจโดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญก็เป็นเรื่องของภาวะจำยอมอันเนื่องมาจากสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 บีบบังคับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความกล้าแข็งและการขยายตัวของพลังประชาธิปไตยของกลุ่มปัญญาชนและชนชั้นกลาง จุดประสงค์หลักของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 จึงเป็นเพียงเครื่องมือทางการเมืองที่คณะทหารต้องการใช้เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับการใช้อำนาจทางการเมืองของกลุ่มตนเท่านั้น ส่วนการพัฒนาการปกครองในระบบประชาธิปไตยเป็นเพียงกลลวงทางการเมืองเพื่อซื้อเวลาให้กลุ่มตนได้เข้ามามีอำนาจในการปกครองประเทศในระยะหนึ่ง ดังจะเห็นได้จากในช่วงที่บทเฉพาะกาลยังมีผลบังคับใช้ กลุ่มทหารเหล่านั้นต่างกล่าวอ้างอยู่ตลอดเวลาในการต่อต้านการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นว่า การกระทำดังกล่าวไม่เหมาะสมและควรที่จะให้มีการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อบทเฉพาะกาลใกล้จะสิ้นสุดลง ผู้นำฝ่ายทหารกลับเคลื่อนไหวในทางตรงกันข้าม คือพยายามผลักดันให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญขยายเวลาบังคับใช้บทเฉพาะกาลไปอีกระยะหนึ่ง สิ่งเหล่านี้จึงเป็นการพิสูจน์ให้เห็นได้ว่า คณะทหารไม่ได้มีเจตนาที่แท้จริงที่จะพัฒนาการปกครองประเทศไปสู่ระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ดังที่ได้กล่าวอ้างแต่ประการใด การกำหนด

<sup>3</sup> เสวี บัวแก้ว, "บทบาทผู้นำทางการเมืองของ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ. 2523-2526)", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาการปกครองบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 103.

หลักการที่มีความเป็นประชาธิปไตยไว้ในบางมาตรา แต่ได้ชะลอการบังคับใช้บทบัญญัติเหล่านั้นไว้ระยะหนึ่ง เป็นเพียงการสร้างความคาดหวังทางการเมืองให้กับกลุ่มพลังประชาธิปไตย และลดกระแสความขัดแย้งทางการเมืองลงในระดับและระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 จึงมีลักษณะเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่เคยบังคับใช้ในการเมืองไทย ที่กลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองมักจะใช้รัฐธรรมนูญเป็นเพียงเครื่องมือของผู้มีอำนาจแต่ละยุคสมัย เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับกลุ่มตนในการเข้ามามีอำนาจทางการเมือง มิใช่เป็นกฎหมายสูงสุดที่แสดงออกถึงความเป็นองค์อธิปัตย์ของปวงชนชาวไทยแต่อย่างใด<sup>4</sup>



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

<sup>4</sup> พงศ์เพ็ญ ตฤณตาภัย, รัฐธรรมนูญสำหรับชาวบ้าน, หน้า 97.