

การเมืองการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521

บทนี้จะกล่าวถึงการดำเนินการทางการเมืองการปกครอง และพฤติกรรมทางการเมืองของกลุ่มผู้ปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ในสมัยรัฐบาลพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ รัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ และรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และจะวิเคราะห์วิกฤตการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นในรัฐบาลแต่ละชุด ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับกองทัพ การรัฐประหาร ความแตกแยกในรัฐบาล การขัดแย้งในสภาการยุบสภา เป็นต้น ซึ่งในการวิเคราะห์ดังกล่าวนี้จะได้โยนให้เห็นถึงข้อเท็จจริงที่ว่า วิกฤตการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในลักษณะต่าง ๆ ไม่ได้เป็นผลเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แต่เป็นผลเนื่องมาจากพฤติกรรมทางการเมืองของกลุ่มผู้ปกครองเป็นสำคัญ

1. การเมืองการปกครองภายใต้การนำของรัฐบาลชุดต่าง ๆ จาก พ.ศ.2521-2534

1.1 การเมืองการปกครองภายใต้การนำของรัฐบาล พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2521 เพื่อจัดเตรียมการเลือกตั้งทั่วไปให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 เพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการเลือกตั้งทั่วไปต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2522¹ รวมทั้งได้ตราพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างวันที่ 5-9 มีนาคม 2522 และวันลงคะแนนเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 22 เมษายน 2522² ซึ่งในการเลือกตั้งดังกล่าวจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ทั้งสิ้น 301 คน มีผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งทั้งหมด 1,623 คน โดยสังกัดกลุ่ม

¹ โปรดดูรายละเอียดในพระราชบัญญัติดังกล่าวใน โภคิน พลกุล, เอกสารเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 415 - 439.

² สยามจดหมายเหตุ, (26 มกราคม - 1 กุมภาพันธ์ 2522), หน้า 118.

การเมืองต่าง ๆ 38 กลุ่ม³ จำนวน 924 คน และไม่สังกัดกลุ่มการเมืองได้อีก 699 คน⁴ โดยมีประชาชนจำนวนประมาณ 22,580,000 คน ที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในครั้งนี้ ซึ่งสภาพการในวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเต็มไปด้วยความเงียบเหงา มีประชาชนสนใจและไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งน้อยตามความคาดหมาย โดยเฉพาะคนในเขตกรุงเทพมหานคร ไปใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยกว่าจังหวัดใด ๆ คือ มีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเพียงร้อยละ 19.45 และหากเทียบกับการเลือกตั้งทั่วไปทั่วประเทศมีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเพียงร้อยละ 43.90 ซึ่งน้อยกว่าการเลือกตั้งทั่วไปใน 3 ครั้งที่ผ่านมา คือ⁵

การเลือกตั้งทั่วไป		จำนวนประชาชนไปลงคะแนน (%)
10	กุมภาพันธ์ 2512	49.16
26	มกราคม 2518	47.00
4	เมษายน 2519	43.99

สำหรับสาเหตุที่ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งกันน้อย โดยเฉพาะคนกรุงเทพฯ ซึ่งถือว่าประชากรส่วนใหญ่มีการศึกษาในระดับสูง และสนใจติดตามความเคลื่อนไหวทางการเมืองมาตลอดแต่กลับมีสัดส่วนการไปใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยกว่าทุกครั้ง⁶ ทั้งนี้ ด้วยสาเหตุจากการที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญมีลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อกลุ่มที่มีอำนาจทางการเมืองในขณะนั้น ให้สามารถเข้ามามีบทบาททางการเมืองต่อไป⁷ จนกระทั่งนักการเมืองบางคนประกาศไม่ลงสมัครรับเลือกตั้งในครั้งนี้⁸ โดยกล่าวว่า “นักการเมืองรุ่นใหม่อย่างพวกเรา ไม่ใช่แค่ล่าดูหางไม่มีกั๊กใช้ไม่ได้... การสมัครเหมือนผีประชดป่าช้า จะทำให้ป่าช้าสมบูรณ์แบบ เราต้องล้างป่าช้า ใครที่ชวนให้สมัคร

³ เนื่องจากในขณะนั้นพรรคการเมืองถูกยกเลิกไปโดย คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 6 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2519.

⁴ สยามจดหมายเหตุ, (20-26 เมษายน 2522), หน้า 450.

⁵ มนตรี เจนวิทย์การ, “การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 เมษายน 2522.” ใน วารสารพัฒนบริหารศาสตร์, (เมษายน 2522), หน้า 281.

⁶ เฉพาะในเขตเลือกตั้งกรุงเทพมหานคร มีประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งเพียงร้อยละ 19.45 “สรุปรายงานการเลือกตั้ง พ.ศ. 2522”, รัฐสภาสาร, (พ.ศ. 2522), หน้า 139.

⁷ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, (29 เมษายน 2522), หน้า 17.

⁸ บุคคลที่ประกาศไม่ลงสมัครรับเลือกตั้ง คือ นายอุทัย พิมพ์ใจชน อดีตประธานรัฐสภา นายวิจิตร ยืนนาน นายไชยวัฒน์ ไตรยสุนันท์ และ นายบุญเกิด หิรัญคำ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์.

ก็เป็นการร้องว่าไปตามเพลงเผด็จการ”⁹ ทั้งนี้เพราะการลงสมัครรับเลือกตั้งหรือการไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในครั้งนั้น ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ในการกำหนดตัวบุคคลที่จะเข้ามาบริหารประเทศแต่ประการใด เพราะอย่างไรก็ตาม รัฐบาลก็คงจะเป็นตัวบุคคลหรือคณะบุคคลที่มีบทบาททางการเมืองอยู่ในขณะนั้น ทั้งนี้ ด้วยกลลวงตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังบทความของ มนตรี เจนวิทย์การ ที่ว่า “...ว่ามีลักษณะเหมือนการเล่นละคร ที่ผู้จะไปชมได้ทราบล่วงหน้าแล้วว่าจะจบลงอย่างไร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521..... ก็เปรียบเสมือนกับบทละคร ที่เขียนไว้ให้ผู้ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี ในปัจจุบันเป็นพระเอกต่อไป (โดยไม่ต้องเล่นละครการเลือกตั้งด้วย) เนื่องจากการเลือกตั้งครั้งนี้ ก็เหมือนกับการเล่นละคร ที่ทั้งผู้ร่วมแสดงและผู้ชมรู้มาก่อนการแสดงแล้วว่าจะต้องให้ผู้ที่ไม่ได้แสดงคนหนึ่งเป็นพระเอกในท้ายที่สุด จึงเกิดการเฉื่อยชาไม่อยากแสดงหรือไปชมเท่าใดนัก.....”¹⁰

สำหรับผลการเลือกตั้งทั่วไป ก็เป็นไปตามที่ผู้มีบทบาททางการเมืองในขณะนั้น คาดการณ์และกำหนดไว้ ทั้งนี้ ด้วยเงื่อนไขของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ที่กำหนดให้มีการสมัครอิสระได้ ให้มีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและการลงคะแนนออกเสียงเลือกตั้งเป็นรายบุคคล ผลการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 22 เมษายน 2522 จึงไม่ปรากฏว่ามีพรรคการเมืองใด ได้เสียงข้างมากเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคือ 151 คน ซึ่ง พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ตั้งแต่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเพียง 5 วันว่า “.....การที่รัฐบาลจะต้องได้เสียง ส.ส. เลือกตั้งครั้งหนึ่งนั้นไม่จำเป็นหรอก ถ้ารวมกันสองสภาเพียงครั้งหนึ่งก็เพียงพอแล้ว อันนี้พูดตามรัฐธรรมนูญ ถ้าหากเสถียรภาพของรัฐบาลตีประเทศชาติก็มั่นคง”¹¹

ในวันเดียวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ก็ได้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกจำนวน 225 คน ตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 84 และมาตรา 201 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 แม้ว่า พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จะให้สัมภาษณ์การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาว่า “เพื่อให้เกิดความมั่นคงแก่รัฐบาล โดยได้คัดเลือกจากบุคคลหลายอาชีพ ทั้งนักกฎหมาย ตุลาการ นักธุรกิจ ทหาร ตำรวจ...”

⁹ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, (5 พฤศจิกายน 2521), หน้า 9.

¹⁰ มนตรี เจนวิทย์การ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 287.

¹¹ มติชนรายวัน, (28 เมษายน 2522), หน้า 12.

แต่ด้วยสัดส่วนของบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งซึ่งประกอบด้วยข้าราชการ โดยเฉพาะข้าราชการทหารเป็นส่วนใหญ่จึงได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่า เป็นสภากลาโหมบ้าง สภาเครื่องแบบบ้าง ซึ่งจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด 225 คน สามารถจำแนกตามอาชีพดังนี้

ตารางที่ 4.1 สมาชิกวุฒิสภา

กลุ่มที่	อาชีพ	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
1	ข้าราชการประจำ (ทหาร)	180	80.00
2	ข้าราชการบำนาญ	17	7.56
3	พนักงานรัฐวิสาหกิจ	2	0.89
4	อาจารย์	4	1.78
5	วิศวกร	1	0.44
6	นักธุรกิจ	12	5.33
7	นักการธนาคาร	4	1.78
8	นักกฎหมาย ทนายความ	4	1.78
9	นักเขียนอิสระ	1	0.44
	รวม	225	100

ที่มา : แผนงานทะเบียนประวัติและสถิติ กองกลาง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.

สำหรับสมาชิกสภานโยบายแห่งชาติ จำนวน 23 คน ซึ่งในการพิจารณาขยายร่างรัฐธรรมนูญ ได้เคยถูกเสนอโดยสมาชิกบางคนให้เขียนไว้ในรัฐธรรมนูญว่าให้เปลี่ยนสถานะเป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยปริยาย แต่หลังจากถูกคัดค้านจากกลุ่มต่าง ๆ จึงได้ตัดข้อความนั้นออกปรากฏว่าต่างได้รับการแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 16 คน ส่วนอีก 7 คน ที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ต่างก็ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีร่วมคณะของรัฐบาลชุดใหม่ทั้งสิ้น¹² และตามเงื่อนไขในรัฐธรรมนูญที่ได้กำหนดไว้ ในมาตรา 75 และมาตรา

¹² โปรดดูรายชื่อบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีใน กนก วงษ์ตระหง่าน, คู่มือการเมืองไทย, หน้า 149.

146 ได้กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา และเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ดังนั้นตำแหน่งประธานวุฒิสภา จึงเป็นหมากการเมืองที่สำคัญในการก้าว ขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ การขึ้นสู่และดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี อยู่ที่ยุทธการสนับสนุนของสมาชิกวุฒิสภาและประธานวุฒิสภานั้นเอง ดังนั้นในการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2522 เวลา 10.00 น. พลอากาศเอก บัญชา เมฆวิชัย ได้เสนอ ชื่อ พลอากาศเอก หาริน หงสกุล เป็นประธานวุฒิสภา โดยไม่มีสมาชิกวุฒิสภาเสนอชื่อบุคคลอื่นเข้า แข่งขัน ที่ประชุมจึงได้มีมติให้ พลอากาศเอก หาริน หงสกุล ดำรงตำแหน่งประธานวุฒิสภา¹³ ในวันที่ 10 พฤษภาคม 2522 พลอากาศเอก หาริน หงสกุล ได้เรียกประชุมรัฐสภากระทันหัน ทางสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ โดยขอเชิญสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรไปร่วมประชุมปรึกษาหารือ เพื่อแต่งตั้งบุคคลที่เหมาะสมเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดย พลอากาศเอก หาริน หงสกุล ได้ให้เหตุผลในการเรียกประชุมกระทันหันว่า เพื่อให้การจัดตั้งรัฐบาลใหม่เป็นไปด้วยความรวดเร็ว พร้อมทั้งได้ปฏิเสธว่า ไม่มีแผนการรวบรัด แต่ประการใด¹⁴ แม้ว่าการกระทำดังกล่าว จะเป็นการผิดระเบียบขั้นตอนในการประชุมรัฐสภา และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนมากไม่เห็นด้วย อาทิ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช กล่าวว่า "การเรียกประชุมครั้งนี้ เป็นการกระทำไม่ถูก ผิดข้อบังคับว่าด้วยการประชุมสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ พ.ศ. 2517 ข้อ 12 ซึ่งรัฐสภามีมติให้นำมาใช้"¹⁵ เพราะโดย ปกติการนัดประชุม ต้องนัดล่วงหน้า 3 วัน การนัดประชุมกระทันหันดังกล่าว จะมีผลทำให้สมาชิก สภาผู้แทน ราษฎรมาร่วมประชุมไม่ทัน ซึ่งเป็นการกระทำที่ฉวยโอกาสมากเกินไป จนทำให้สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรกลุ่มกิจสังคม กลุ่มชาติไทยและกลุ่มประชากรไทย ไม่ยอมเข้าร่วมประชุมดังกล่าว โดย กลุ่มการเมืองดังกล่าวให้เหตุผลที่ไม่เข้าร่วมประชุมในครั้งนั้นว่า "ไม่ต้องการขานรับเผด็จการ"¹⁶ แต่ในที่สุด พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ก็ได้รับการเสนอชื่อให้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ด้วยคะแนนเสียง 311 เสียง¹⁷ ตามความคาดหมาย โดยเป็นคะแนนเสียงจากสมาชิก วุฒิสภา 200 เสียงและจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 111 เสียง ซึ่ง นายชวณ หลีกภัย รองหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ได้วิจารณ์การชาวเสียงเลือกนายกรัฐมนตรีในครั้งนั้นว่า "เป็นแผน

¹³ สยามจดหมายเหตุ, (4-10 พฤษภาคม 2522), หน้า 511 - 512.

¹⁴ สยามจดหมายเหตุ, (11-17 พฤษภาคม 2522), หน้า 535.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 534.

¹⁶ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, (10 มิถุนายน 2522), หน้า 19.

¹⁷ สยามจดหมายเหตุ, (11-17 พฤษภาคม 2522), หน้า 336.

ของเขาอยู่แล้วที่ต้องการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าประชุมบ่อย จะได้ไม่มีเสียงคัดค้าน..."¹⁸ และในวันที่ 12 พฤษภาคม 2522 จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งผลการแต่งตั้งดังกล่าว ก็ได้เป็นไปตามความคาดหมายของผู้สนใจการเมือง โดยทั่วไป อาทิ นายมงคล สุขคนธธา ได้ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์หลังการเลือกตั้งทั่วไป 22 เมษายน 2522 อยู่ในระหว่างการขวเสียงกลุ่มพรรคการเมืองต่าง ๆ เพื่อตัวผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ว่า¹⁹ "โดยรูปแบบของรัฐธรรมนูญแล้ว เกือบจะพูดได้ว่าเรารู้ตัวแล้วว่า ใครจะมาเป็นนายกรัฐมนตรี..." หรือหากจะพิจารณาจากพฤติกรรมที่ นายกรัฐมนตรีรักษาการได้กระทำลงไป ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งทั่วไป ก็เป็นการแสดงให้เห็นว่า คนที่จะมาดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี ควรจะเป็นคนเดิม หลังจากนั้นในวันที่ 24 พฤษภาคม 2522 ก็ได้มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งรัฐมนตรีจำนวน 42 คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารประเทศ โดยรัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งทั้งหมด มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียง 8 คน นอกนั้นประกอบด้วยข้าราชการประจำ 19 คน และบุคคลภายนอกที่ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้เชิญมาร่วมรัฐบาลอีก 15 คนโดยนายกรัฐมนตรีได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ด้วย²⁰ โดยเฉพาะข้าราชการประจำซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีนั้นส่วนหนึ่งมาจากผู้บัญชาการทหารทั้ง 3 เหล่าทัพ คือ พลเอก เสริม ณ นคร ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ดำรงตำแหน่ง รองนายกรัฐมนตรี พลเรือเอก กวี สิงหะ ผู้บัญชาการทหารเรือ และ พลอากาศเอก พะเนียง กานตะรัตน์ ผู้บัญชาการทหารอากาศ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม และ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ผู้บัญชาการทหารบก ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม จนบุคคลทั่วไปได้วิพากษ์วิจารณ์คณะรัฐมนตรีชุดนี้ว่า เป็นรัฐบาลชุด "เรายกกองทัพมาไว้ที่นี่"²¹ ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างความมั่นใจให้กับ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ในการแสวงหาการสนับสนุนจากกองทัพ เพื่อป้องกันการทำรัฐประหารของทหารดังคำสัมภาษณ์ของ พลตำรวจตรี สง่า กิตติขจร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ของคณะรัฐมนตรีชุดนี้ว่า "...ถ้าใครคิดปฏิวัติโดยไม่มีเหตุผล ผมถือว่าไม่รักชาติ แม่ทัพนายกองก็อยู่ที่นี้..."²² และในการประชุมรัฐสภา ครั้งที่

¹⁸ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, (20 พฤษภาคม 2522), หน้า 9.

¹⁹ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, (5 พฤษภาคม 2522), หน้า 10.

²⁰ ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 96, ตอนที่ 58 (25 พฤษภาคม 2522), หน้า 1-4.

²¹ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, (10 มิถุนายน 2522), หน้า 21.

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

2/2522 เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2522 คณะรัฐมนตรีก็ได้แถลงนโยบายในการบริหารประเทศต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติไว้วางใจตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ใน มาตรา 151 การแถลงนโยบายของรัฐบาล จึงเปรียบเสมือนละครอีกฉากหนึ่งที่กำหนดให้มีขึ้น โดยไม่มีผลต่อการเข้ามาบริหารประเทศของรัฐบาล เพราะไม่ว่านโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อสภาจะดีหรือไม่ สภาก็ไม่สามารถทำอะไรได้ สภามีหน้าที่รับฟังเท่านั้นแม้ว่าในการแถลงนโยบาย จะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อภิปรายไม่เห็นด้วยกับนโยบายในบางประเด็นก็ตาม แต่อภิปรายไปก็ไม่มีประโยชน์ เหมือนกับการ “สืซอให้แทรกเตอร์พัง”²³ คณะรัฐมนตรีในรัฐบาลพลเอก เกรียงศักดิ์ (1) จำนวน 42 คน ประกอบด้วยข้าราชการประจำ โดยเฉพาะผู้บัญชาการเหล่าทัพต่างได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีรวมในคณะรัฐบาลชุดนี้ทั้งสิ้น โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนได้รับความไว้วางใจจาก พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ให้เข้าร่วมในคณะรัฐบาลเพียง 8 คน เท่านั้น พฤติกรรมดังกล่าว นอกจากจะเป็นการชี้ให้เห็นถึงการเอาใจข้าราชการประจำของ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ไม่ให้ความสนใจเท่าที่ควรต่อสถาบันที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทั้งนี้เพราะ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ มั่นใจในเสียงสนับสนุนของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากแต่งตั้งของตน รวมทั้งการสนับสนุนของกองทัพ จนกระทั่งละเลยเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยเฉพาะการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2523 ซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับการแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีร่วมคณะรัฐบาลชุดใหม่ เพียง 3 คน จนทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์การกระทำของ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ในกรณีดังกล่าว อาทิคำให้สัมภาษณ์ของ นายขุนทอง ภูผิวเดือน รองหัวหน้ากลุ่มประชาธิปไตยว่า “นายกรัฐมนตรีทำอย่างนี้เท่ากับดูถูกประชาชนและไม่ยอมรับสถาบันรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ใช่ไม่มีความรู้ความสามารถนายกรัฐมนตรีตั้งข้าราชการประจำเข้ามาเยะยิ้นยิ้นได้ใหม่ที่ดีทุกคนทำอย่างนี้เท่ากับสวนทางกับคำพูดของตนเองว่า ข้าราชการประจำเกาะขา นักการเมือง นายกฯ ก็เกาะขาข้าราชการประจำ”²⁴ หรือกรณีการให้สัมภาษณ์ของ พลตรี ประมาณ อติเรกสาร หัวหน้ากลุ่มชาติไทย ได้กล่าวว่า “สังเกตมานานแล้วว่า นายกรัฐมนตรีไม่ชอบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประณามอยู่เสมอ”²⁵ การที่ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ มีแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐบาลแห่งชาติที่เน้นการสนับสนุนจากวุฒิสภาและกองทัพ จนละเลย

²³ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, (12 สิงหาคม 2522), หน้า 10.

²⁴ “เกรียงศักดิ์ (3) รอยแตกก้าวทางสภา” , สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, (17 กุมภาพันธ์ 2523), หน้า 4.

²⁵ เรื่องเดียวกัน.

ปัญหาการสนับสนุนจากสภาผู้แทนราษฎร จนเป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎร²⁶ แม้ว่าในระยะแรก ๆ ของการบริหารประเทศจะสามารถบริหารประเทศได้ราบรื่น ดังจะเห็นได้จากคะแนนเสียงสนับสนุนรัฐบาลในวาระต่าง ๆ อาทิ คะแนนเสียง 311 เสียง ในการสนับสนุนให้ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในการประชุมสภาเสียงของรัฐสภาเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2522²⁷ หรือในกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน อันประกอบไปด้วย กลุ่มกิจสังคม ชาติไทย และ ประชากรไทย ได้ยื่นญัตติ ขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ คือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย คมนาคม พาณิชย และอุตสาหกรรม เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2522 หลังจากอภิปรายสิ้นสุด ได้มีการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจในวันที่ 16 ตุลาคม 2522 ซึ่งปรากฏผลการลงคะแนน คือ ²⁸

ตารางที่ 4.2 ผลการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ

กระทรวง	ไว้วางใจ	ไม่ไว้วางใจ	งดออกเสียง
1. กระทรวงคมนาคม			
- นายสมพร บุญยคุปต์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง	263	190	36
- พลอากาศเอก ประสงค์ คุณะดิลก รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง	296	160	34
- พลเรือเอก อมร ศิริกายะ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง	388	65	36
2. กระทรวงพาณิชย์			
- นายอบ วสุรัตน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง	272	179	38
- นายปรก อัมระนันท์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง	293	162	34

(มีต่อ)

²⁶ ในจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 301 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สนับสนุนรัฐบาล พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (2) ประมาณ 101 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดกลุ่มเสรีธรรม พลั้งใหม่ กิจประชาธิปไตย ชาติประชาชน รวมไทย และสยามปฏิรูป และ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระ.

²⁷ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, (20 พฤษภาคม 2522), หน้า 9.

²⁸ สยามจดหมายเหตุ, (12-18 ตุลาคม 2522), หน้า 1160.

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

กระทรวง	ไว้วางใจ	ไม่ไว้วางใจ	งดออกเสียง
3. กระทรวงมหาดไทย			
- พลเอก เล็ก แนวมาลี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง	272	180	37
- นายดำริ น้อยมณี รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง	292	156	41
- นายประเทือง กীরติบุตร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง	297	157	35
- พลตำรวจเอก ชุมพล โลหะชาละ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง	295	152	42
4. กระทรวงอุตสาหกรรม			
- นายประสิทธิ์ ณรงค์เดช รัฐมนตรีว่าการกระทรวง	265	186	37
- นาวาเอก วิมล วิริยะวิทย์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง	288	164	37

ที่มา : สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 31 ฉบับที่ 78 (9 กันยายน 2528) หน้า 4.

จากผลการลงคะแนนดังกล่าว แม้ว่ากลุ่มฝ่ายค้านไม่สามารถทำให้บุคคลดังกล่าวต้องพ้นจากตำแหน่ง เพราะคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกรัฐสภาตามมาตรา 137 วรรคสอง และ 203 ซึ่งกลุ่มฝ่ายค้านที่ขอเปิดอภิปรายดังกล่าวก็ได้คัดค้านแล้วว่าผลการลงมติคงจะไม่มีผลกับบุคคลเหล่านั้น ดังเช่นคำสัมภาษณ์ของหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ที่ว่า “เรื่องนี้ไม่ใช่เรื่องที่จะมาเอาแพะชนะกัน..”²⁹ หรือพลตรี ประมาณ อติเรกสาร กล่าวว่า “ทางพรรคไม่ได้หวังผลว่าจะแพะหรือชนะ...”³⁰ ทั้งนี้เพราะฝ่ายรัฐบาลยังได้รับการสนับสนุน

²⁹ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, (9 กันยายน 2522) , หน้า 4.

³⁰ เรื่องเดียวกัน.

จากสมาชิกรัฐสภาและกองทัพ ดังจะเห็นได้จากคะแนนเสียงไว้วางใจรัฐมนตรีที่มาจากทหารหรือวุฒิสภา มีคะแนนไว้วางใจสูงกว่ารัฐมนตรีที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ในการบริหารประเทศช่วงหลัง ได้ปรากฏให้เห็นการถอนการสนับสนุนของวุฒิสมาชิกบางส่วน จนทำให้รัฐบาลพลเอก เกียติศักดิ์ ชมะนันทน์ ประสบปัญหาในการบริหารประเทศ ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวได้ปรากฏให้เห็นในรูปธรรมที่ชัดเจนเมื่อพระราชกำหนดลดภาษีขาเข้าเพชรนิลจินดา และอัญมณีต่าง ๆ พ.ศ. 2522 ของรัฐบาล ไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาด้วยคะแนนเสียง 125 ต่อ 102 เสียง³¹ และกระแสดังกล่าวได้เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะหลังวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2523 ซึ่งรัฐบาลได้ประกาศขึ้นราคาน้ำมันเป็นครั้งที่ 3³² จนทำให้กลุ่มนักศึกษาโดยสโมสรนักศึกษา 18 สถาบัน ได้ยื่นหนังสือขอให้รัฐบาลระงับการขึ้นราคาน้ำมันดังกล่าว รวมทั้งได้จัดชุมนุมกันที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เพื่อแสดงการคัดค้านการกระทำดังกล่าวของรัฐบาล³³ นอกจากนี้กรรมกรภายใต้การนำของสภาองค์การลูกจ้างและสภาแรงงานแห่งประเทศไทย ก็ได้เคลื่อนไหวคัดค้านการขึ้นราคาน้ำมันดังกล่าวของรัฐบาลด้วย รวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้เคลื่อนไหวด้วย โดยเรือตรี ฉลาด วรฉัตร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มประชาธิปไตยได้อดข้าวประท้วงรัฐบาลหน้ารัฐสภา แต่การเคลื่อนไหวทั้งหมดของมวลชนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวอาจ不会有ผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาลได้ หากไม่มีการแตกแยกในหมู่ทหารที่สนับสนุนพลเอก เกียติศักดิ์ ชมะนันทน์ ดังเช่นกรณีพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ผู้บัญชาการทหารบกได้ให้ความเห็นว่า “ถ้าประชาชนเดือดร้อน รัฐบาลต้องทบทวน”³⁴ รวมทั้งทหารกลุ่มยังเติร์กที่มีอิทธิพลทางการเมืองในขณะนั้น และเป็นกลุ่มคณะนายทหารที่ได้สนับสนุนให้พลเอก เกียติศักดิ์ ชมะนันทน์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งที่ 2 โดยได้เสนอแนะให้พลเอก เกียติศักดิ์ ชมะนันทน์ แต่งตั้งบุคคลที่ทางกลุ่มเห็นว่ามีความรู้ความสามารถ มีความซื่อสัตย์ เข้ามาเป็นรัฐมนตรีร่วมคณะ แต่พลเอก เกียติศักดิ์ ชมะนันทน์ กลับแต่งตั้งผู้ใกล้ชิดมากกว่าบุคคลที่คณะนายทหารเหล่านี้เห็นว่ามีความสามารถ³⁵ และทางกลุ่มยังเติร์กเห็นว่า บุคคลในคณะรัฐมนตรี

³¹ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, (30 ธันวาคม 2522), หน้า 8.

³² รัฐบาลได้ประกาศขึ้นราคาน้ำมันครั้งสุดท้ายในวันที่ 13 กรกฎาคม 2522 รัฐบาลได้แถลงการในครั้งนั้นว่าได้ปรับราคาน้ำมันแล้ว เพื่อไม่ต้องปรับราคาบ่อยครั้ง.

³³ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, (24 กุมภาพันธ์ 2523), หน้า 20.

³⁴ ชัยอนันต์ สุมทวนิช, ยังเติร์กกับทหารประชาธิปไตย, หน้า 106.

³⁵ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, (2 มีนาคม 2523), หน้า 9.

หลายคนต้องการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าที่จะเข้ามาแก้ปัญหาของประเทศ ทำให้กลุ่มยังเติร์ก เริ่มไม่พอใจในองค์ประกอบของคณะรัฐบาลดังกล่าว จึงได้ถอนความสนับสนุนต่อ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ โดยกระแสนการต่อต้านได้เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ นับตั้งแต่เดือน ตุลาคม 2522³⁶ ดังจะเห็นได้จากคำให้สัมภาษณ์ของ พันเอก จำลอง ศรีเมือง แกนนำของกลุ่ม ยังเติร์กว่า “ผมไม่ยึดตัวบุคคล และจุดยืนของเราอยู่ข้างประชาชน”³⁷ ดังนั้นด้วยแรงกดดันทั้งใน สภาและนอกสภาโดยเฉพาะแรงกดดันของกลุ่มทหาร ทำให้ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ต้องปรับปรุงคณะรัฐมนตรีใหม่ในวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2523 โดยในคณะรัฐมนตรีชุดใหม่มี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีร่วมคณะเพียง 3 คน³⁸ ซึ่งยิ่ง ทำให้คะแนนเสียงสนับสนุนรัฐบาลในสภาผู้แทนราษฎรลดน้อยลงไปอีก ดังเช่น นายสมักร สุนทรเวช ได้กล่าวว่า “การปรับปรุงคณะรัฐมนตรีโดยการคัดเอาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออก เกือบทั้งหมด เช่นนี้ นายกรัฐมนตรีจะได้เสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรัฐสภาได้ อย่างไร...”³⁹ ดังนั้นเมื่อเกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ และกลุ่มยังเติร์กได้ถอนการสนับสนุนรัฐบาล พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ โดยสิ้นเชิง และต้องการให้ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ลาออกเพื่อลดความขัดแย้งทางการเมือง ดังจะเห็นได้จากเอกสารที่แจกจ่ายในกลุ่มยังเติร์กว่า“... ก็สืบเนื่องมาจากการผลักดันของกลุ่มเราที่ทำให้ผู้นำประเทศคนเดิม ซึ่งกำลังสูญเสียศรัทธาของ ประชาชนอย่างมากในตอนนั้น ตระหนักในข้อเท็จจริงแล้วลาออกไปอย่างราบรื่น ก่อนที่จะ เกิดปฏิกิริยาจากฝูงชน เกิดความวุ่นวายขึ้น”⁴⁰ ดังนั้น ในการประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญ ครั้งที่ 2 ในวันศุกร์ที่ 29 กุมภาพันธ์ 2523 เมื่อพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรี ชี้แจงผลการทำงานของรัฐบาลในช่วงที่ผ่านมา ตลอดจนปัญหาต่าง ๆ ที่รัฐบาลของตนประสบ จนยากที่รัฐบาลจะบริหารงานของประเทศให้บรรลุสู่เป้าหมายได้ พลเอก เกรียงศักดิ์ จึงลาออก จากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในช่วงท้ายของการชี้แจงดังกล่าว พร้อมกับเหตุผลที่สำคัญอีกประการ คือ “...เพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยระบบรัฐสภา...เพื่อให้ระบบรัฐสภาของ ประชาธิปไตยดำรงคงอยู่ต่อไป...”⁴¹ หลังจากนั้น พลอากาศเอก หะริน หงสกุล ประธานรัฐสภา

³⁶ สยามจดหมายเหตุ, (8 -14 กุมภาพันธ์ 2523), หน้า 174.

³⁷ เรื่องเดียวกัน , หน้า 176.

³⁸ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ยังเติร์กทหารประชาธิปไตย, หน้า 107.

³⁹ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, (24 กุมภาพันธ์ 2523), หน้า 21.

⁴⁰ ข่าวไทยนิกร, (29 ตุลาคม 2522), หน้า 10.

⁴¹ สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 5 ฉบับที่ 10 (29 กุมภาพันธ์ - 6 มีนาคม 2523), หน้า 2529.

ได้นัดประชุมสมาชิกรัฐสภาและชาวเสียงสมาชิกรัฐบาล เพื่อสรรหาบุคคลที่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไป ในวันที่ 3 มีนาคม 2523 ซึ่งจากสมาชิกที่เข้าประชุม 496 คน ปรากฏว่าด้วยการสนับสนุนของสมาชิกรัฐสภา และกลุ่มยังเติร์ก ทำให้พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ผู้บัญชาการทหารบก ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไป โดยมีคะแนนเสียงสนับสนุนจากสมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎร 195 เสียง และจากสมาชิกรัฐสภา 200 เสียง⁴² ดังนั้น ในวันที่ 3 มีนาคม 2523 จึงได้มีพระบรมราชโองการฯ แต่งตั้ง พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่า การชาวเสียงเพื่อสรรหานายกรัฐมนตรีในครั้งนั้น ก็เป็นเพียงละครอีกฉากหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบตามคำกล่าวของ พันโท ประจักษ์ สว่างจิตร์ ทั้งนี้ เพราะเหตุการณ์มาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น เป็นการเคลื่อนไหวทางการเมืองอย่างมีขั้นตอน และได้กำหนดแผนการไว้ล่วงหน้าแล้วของสมาชิกรัฐสภาสายทหาร โดยการประสานกับกลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร เพื่อโค่นล้มรัฐบาลชุดเก่า และชูพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งได้รับการยอมรับจากฝ่ายต่าง ๆ โดยกลุ่มยังเติร์กซึ่งเป็นแกนนำสำคัญของกลุ่มโดยเฉพาะอย่างยิ่ง พันเอก มนูญ รูปขจร และพันเอก ชูพงศ์ มัทวพันธ์ มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับ พลเอก เปรม เป็นพิเศษ⁴³ โดยวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2523 ภายหลังจากการเคลื่อนไหวของมวลชนในการขึ้นราคาน้ำมันของรัฐบาลและการเคลื่อนไหวของสภาผู้แทนราษฎรในการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ซึ่งได้กำหนดไว้ในวันที่ 3 มีนาคม 2523 ในตอนบ่ายวันนั้น พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้ไปพบ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ที่บ้านพักบางเขน และได้ไปเข้าเฝ้า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ตำหนักภูพิงศ์ราชนิเวศน์ โดย พลเอก เสริม ฒ นคร ผู้บัญชาการทหารสูงสุดได้กล่าวเป็นนัย ๆ ว่า “ชาวดี”⁴⁴ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่า การลาออกของ พลเอก เกรียงศักดิ์ เกิดจากการบีบบังคับของกลุ่มทหารด้วยกันเอง มากกว่าบีบบังคับของสภาผู้แทนราษฎรและมวลชนนอกสภา

1.2 การเมืองการปกครองภายใต้การนำของรัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์

ภายหลังจากที่ได้มีพระบรมราชโองการฯ แต่งตั้ง พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีในวันที่ 3 มีนาคม 2523 แล้ว ก็ได้มีพระบรมราชโองการฯ แต่งตั้งรัฐมนตรี

⁴² สยามจดหมายเหตุ, (29 กุมภาพันธ์-6 มีนาคม 2523), หน้า 261.

⁴³ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, เรื่องเดียวกัน, หน้า 107.

⁴⁴ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, (9 มีนาคม 2523), หน้า 5.

จำนวน 37 คน ในวันที่ 12 มีนาคม 2523 แม้ว่า พลเอก เปรม ะมโนโยบาย ในการจัดตั้งรัฐบาลในครั้งนั้นว่า ทุกคนที่เข้าร่วมรัฐบาลจะต้องไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ 3 ประการ คือ พรรค กลุ่มผลประโยชน์และพวกพ้อง⁴⁵ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า เป็นรัฐบาล “เหนือพรรคเหนือพวกและ หรือผลประโยชน์”⁴⁶ ก็ตาม แต่เพื่อมิให้รัฐบาลต้องประสบปัญหาการขาดการสนับสนุนจากสภาผู้แทนราษฎร ดังที่รัฐบาล พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (2) (3) ได้ประสบมา เนื่องจากเป็นรัฐบาลที่มีฐานสนับสนุนที่จำกัด เฉพาะภายในกองทัพ ซึ่งเปราะบางที่จะถูกท้าทายจากกลุ่มภายนอก เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงภายในกองทัพก็จะทำให้รัฐบาลไม่อาจคงอยู่ต่อไปได้ เพราะฐานเสียงสนับสนุนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีไม่เพียงพอ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีชุดแรกของ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ส่วนหนึ่งจึงประกอบไปด้วยตัวแทนจากพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล 5 พรรคทั้งที่เป็นและไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 24 คน โดยประกอบด้วยสมาชิกจากพรรคกิจสังคมจำนวน 11 คน ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 5 คน และไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 6 คน โดยเป็นรองนายกรัฐมนตรี 1 ตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวง 3 ตำแหน่ง และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง 7 ตำแหน่ง สมาชิกจากพรรคชาติไทยจำนวน 6 คน ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 4 คน และไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 2 คน โดยเป็นรองนายกรัฐมนตรี 1 ตำแหน่ง เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง 3 ตำแหน่ง และเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง 2 ตำแหน่ง สมาชิกจากพรรคประชาธิปัตย์จำนวน 5 คน ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด โดยเป็นรองนายกรัฐมนตรี 1 ตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวง 1 ตำแหน่ง และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง 3 ตำแหน่ง สมาชิกจากพรรคชาติประชาชนและพรรคสยามประชาธิปไตยอีกพรรคละ 1 ตำแหน่ง คือ ตำแหน่ง รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคมตามลำดับ ส่วนที่เหลืออีก 12 คน เป็นบุคคลภายนอกที่พลเอก เปรม ได้เชิญมาเป็นรัฐมนตรีร่วมคณะ⁴⁷ เมื่อพิจารณารายชื่อของคณะรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลปรากฏว่ามีลักษณะของการถ่วงดุลย์อำนาจระหว่างรัฐมนตรีร่วมกระทรวง ซึ่งมีทั้งรัฐมนตรีในโควตาของพลเอก เปรม และรัฐมนตรีในโควตาของพรรคการเมืองต่าง ๆ โดยพิจารณาจาก 5 กระทรวงสำคัญด้านเศรษฐกิจ คือ⁴⁸

⁴⁵ สยามจดหมายเหตุ, (7-13 มีนาคม 2523), หน้า 283.

⁴⁶ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, (26 ตุลาคม 2523), หน้า 4.

⁴⁷ สยามจดหมายเหตุ, (7-13 มีนาคม 2523), หน้า 284.

⁴⁸ สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 5, ฉบับที่ 11 (7-13 มีนาคม 2523), หน้า 281.

กระทรวงการคลัง

- | | | |
|---------------------|--------------------|------------|
| 1. นายอำนวย วีรวรรณ | รัฐมนตรีว่าการ | (กิจสังคม) |
| 2. นายบรม ตันเถียร | รัฐมนตรีช่วยว่าการ | (กิจสังคม) |

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

- | | | |
|-------------------------------|--------------------|--------------|
| 1. นายบรรหาร ศิลปอาชา | รัฐมนตรีว่าการ | (ชาติไทย) |
| 2. นายอาณัติ อภาภิรม | รัฐมนตรีช่วยว่าการ | (พลเอก เปรม) |
| 3. นาวาตรี ปุณมี ปุณศรี | รัฐมนตรีช่วยว่าการ | (กิจสังคม) |
| 4. พันตำรวจเอก กฤษ สังขทรัพย์ | รัฐมนตรีช่วยว่าการ | (ชาติไทย) |

กระทรวงคมนาคม

- | | | |
|--------------------------------|--------------------|-------------------|
| 1. พลเรือเอก อมร ศิริกายะ | รัฐมนตรีว่าการ | (พลเอก เปรม) |
| 2. พันเอก พล เริงประเสริฐวิทย์ | รัฐมนตรีช่วยว่าการ | (สยามประชาธิปไตย) |
| 3. นาวาโท ทินกร พันธุ์กระวี | รัฐมนตรีช่วยว่าการ | (ชาติไทย) |
| 4. นายยศ อินทร์โกมลย์สุด | รัฐมนตรีช่วยว่าการ | (กิจสังคม) |

กระทรวงพาณิชย์

- | | | |
|-------------------------|--------------------|------------|
| 1. นายตามใจ ช่างโต | รัฐมนตรีว่าการ | (กิจสังคม) |
| 2. นายวิศิษฐ์ ตันสังจ่า | รัฐมนตรีช่วยว่าการ | (กิจสังคม) |
| 3. นายไพโรจน์ ชัยพร | รัฐมนตรีช่วยว่าการ | (กิจสังคม) |

กระทรวงอุตสาหกรรม

- | | | |
|---------------------------|--------------------|---------------|
| 1. พลตรี ชาติชาย ชุณหะวัณ | รัฐมนตรีว่าการ | (ชาติไทย) |
| 2. นายโกศล ไกรฤกษ์ | รัฐมนตรีช่วยว่าการ | (กิจสังคม) |
| 3. นายไกรสร ตันติพงษ์ | รัฐมนตรีช่วยว่าการ | (ประชาธิปไตย) |

รัฐบาลพลเอก เปรม ชุตที่ 1 หรือ เปรม 1 ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาในวันที่ 28 มีนาคม 2523 และได้เข้าบริหารงานปกครองประเทศท่ามกลางปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม

และการเมืองที่เป็นผลพวงมาจากรัฐบาลชุดก่อน เช่น ปัญหาทางด้านการเงิน-การคลัง ความผิดเคืองทางเศรษฐกิจ ที่อยู่ในภาวะซบเซา โดยเฉพาะปัญหาทางการเงินที่ขาดดุลย์การชำระเงินระหว่างประเทศ และการขาดดุลย์การค้าระหว่างประเทศ นอกจากนี้ การเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์โดยไม่มีพรรคการเมืองของตนเองนั้น ย่อมต้องประสบกับความยุ่งยากและความลำบากใจในการบริหารงาน ถึงแม้ว่า แต่ละพรรคการเมืองที่เข้าร่วมเป็นรัฐบาลจะให้ความสนับสนุนและให้ความร่วมมือกับนายกรัฐมนตรีเป็นอย่างดี แต่ความขัดแย้งกันเองระหว่างตัวบุคคลในพรรคการเมืองหรือความขัดแย้งระหว่างพรรคต่อพรรคที่ร่วมเป็นรัฐบาล สืบเนื่องมาจากการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว และพรรคของตนเป็นใหญ่ ก็เป็นแรงกดดันที่สร้างผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล⁴⁹

ปัญหาที่เกิดขึ้นในรัฐบาลพลเอกเปรม ชุดแรกคือความขัดแย้งระหว่างพรรคกิจสังคมและพรรคชาติไทย โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจที่ทั้ง 2 พรรค ประารถนาจะเข้าไปควบคุมดำเนินงาน ดังกรณีปัญหาความขัดแย้งเรื่องต่าง ๆ ที่สำคัญคือ เรื่องน้ำตาลทรายขาดแคลน เรื่องการประกันราคาข้าว และปัญหาความขัดแย้ง เรื่องการซื้อน้ำมัน

1. เมื่อทีมเศรษฐกิจของรัฐบาลพลเอก เปรม เริ่มเข้ารับบริหารงาน นายตามใจ ข้าภโต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้ผ่อนผันให้โรงงานน้ำตาลในประเทศ สามารถส่งน้ำตาลดิบออกได้ ตามข้อเรียกร้องของโรงงานน้ำตาลซึ่งสมัยรัฐบาลพลเอก เกอริ่งศักดิ์ ชมะนันทน์ นั้น นายอบ วสุรัตน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ได้มีคำสั่งเด็ดขาดห้ามโรงงานในประเทศส่งน้ำตาลดิบออกต่างประเทศ หากยังไม่สามารถผลิตน้ำตาลทรายขาวได้ครบโควตาที่กำหนดไว้ 550,000 ตันเพื่อตอบสนองความต้องการในประเทศให้เพียงพอ⁵⁰ นายตามใจ ให้เหตุผลถึงการอนุญาตให้มีการส่งน้ำตาลทรายดิบออกได้ เนื่องจากโรงงานน้ำตาลยินยอมทำความตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรต่อกระทรวงพาณิชย์ ที่จะผลิตน้ำตาลทรายขาวให้ครบจำนวนที่ทางราชการกำหนด

ปัญหาการขาดแคลนน้ำตาลทรายขาวเป็นปัญหาทางการเมืองขึ้นมา ทีมเศรษฐกิจในนามของพรรคกิจสังคม ต้องเผชิญกับปัญหาการแก้ไข ปัญหาน้ำตาลทรายขาวขาดตลาด ทีมงาน

⁴⁹ น.ต.ประสงค์ สุนศิริ, "726 วันใต้บัลลังก์เปรม", มติชน (27 พฤษภาคม 2532), หน้า 46.

⁵⁰ สยามจดหมายเหตุ , ปีที่ 5, ฉบับที่ 13 (21-27 มีนาคม 2523), หน้า 349-350.

เศรษฐกิจของนายบุญชู พยายามจะแก้ไขปัญหาน้ำตาลทรายขาดแคลน แต่ต้องเผชิญกับการต่อต้านจากกลุ่มโรงงาน และกลุ่มผู้ส่งออก ทำให้แก้ปัญหาดังกล่าวไม่ได้ ในที่สุดทีมเศรษฐกิจจึงใช้นโยบายตัดหลังพ่อค้าด้วยการยืมน้ำตาลทรายขาวจากบริษัทต่างประเทศ 2 บริษัทคือ บริษัท เทต แอนด์ ลายล์ ของอังกฤษ มาทุ่มตลาดซึ่งการทำสัญญายืมน้ำตาลทรายขาวจากต่างประเทศนี้ ถูกโจมตีจากหลายฝ่ายว่าเป็นการทำสัญญาที่เสียเปรียบ

ชนวนปัญหาเรื่องน้ำตาลเป็นจุดของความขัดแย้งระหว่างพรรคกิจสังคมและพรรคชาติไทยคือ พรรคกิจสังคมเป็นผู้แก้ไขปัญหาน้ำตาลแต่เพียงผู้เดียวต้องเผชิญต่อการถูกโจมตีแต่พรรคชาติไทยกลับนิ่งเฉยไม่ร่วมมือในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ด้วยปัญหาน้ำตาลทรายมีความเกี่ยวพันระหว่างกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม ที่พรรคชาติไทยบริหารอยู่ และกระทรวงพาณิชย์ที่พรรคกิจสังคมบริหาร แต่ในการแก้ไขปัญหาน้ำตาลทรายขาดแคลน กระทรวงพาณิชย์ต้องรับผิดชอบแต่ผู้เดียว⁵¹

2. พรรคชาติไทยต้องการดำเนินการนโยบายข้าวเองเนื่องจากกลัวว่าพรรคกิจสังคมแย่งบทบาทสำคัญนี้ไปเป็นการคะแนนนิยมเหมือนอย่างกรณีนโยบายเงินผัน นายบุญชู โรจนเสถียร รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ (พรรคกิจสังคม) ได้ช่วงชิงบทบาทเรื่องข้าวเข้ามาทำโดยเสนอแนวทางให้มีการประกันราคาข้าวเปลือกสำหรับฤดูการผลิต 2523/2524 โดยพลเอกเปรมได้ให้การสนับสนุนเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2523 พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้ลงนามในประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่องการกำหนดราคารับซื้อข้าวเปลือกและพืชไร่ในฤดูการผลิตปี 2523/2524 โดยกำหนดราคาข้าวเปลือกเจ้าชนิดสีเป็นข้าวสาร 5 เปอร์เซ็นต์ เมตริกตันละ 3,500 บาท⁵²

นโยบายการประกันราคาข้าวที่ดำเนินงานโดยผู้บริหารที่มาจากพรรคกิจสังคม ย่อมสร้างความไม่พอใจให้กับพรรคชาติไทยและสมาคมโรงสี ซึ่งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพรรคชาติไทยรวมทั้งเป็นการลดบทบาทองค์การตลาดเพื่อการเกษตรกร (อ.ต.ก.) ซึ่งขึ้นอยู่กับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่พรรคชาติไทยคุมอยู่ นโยบายดังกล่าวให้ประโยชน์อย่างสูงกับผู้ส่งข้าวออกขายใหญ่ที่มีความผูกพันและใกล้ชิดกับพรรคกิจสังคม และมีการตอบสนองนโยบาย

⁵¹ เรื่องเดียวกัน , หน้า 306.

⁵² สยามจดหมายเหตุ , ปีที่ 5, ฉบับที่ 37 (5-11 กันยายน 2523), หน้า 1023.

ดังกล่าวนี้ด้วยดี พรรคชาติไทยลงไปเคลื่อนไหวในกลุ่มของโรงสีให้มีการต่อต้านนโยบายประกันราคาข้าว ความขัดแย้งดังกล่าว รุนแรงจนพลเอก เปรมในฐานะนายกรัฐมนตรีต้องเข้ามาประนีประนอม

3. ความขัดแย้งกรณีเหล็กน้ำมัน เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายจะยกเลิกเช่าโรงกลั่นน้ำมันบางจากกับบริษัทซัมมิท โดยกระทรวงกลาโหมจะเข้าดำเนินการกลั่นน้ำมันแทนและมอบหมายให้กระทรวงอุตสาหกรรมรับผิดชอบในการจัดหาน้ำมันดิบ มาให้โรงกลั่นน้ำมันบางจาก พลตรี ชาติชาย ชุณหะวัณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมจึงมีหนังสือจากกระทรวงอุตสาหกรรมที่ 747/2523 ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2523 ถึง ฯพณฯ เซค อาร์เม็ด ซากิ ยานานี่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงน้ำมันและทรัพยากรของประเทศซาอุดีอาระเบีย ขอซื้อน้ำมันดิบชนิดอาระเบียหนักจำนวน 65,000 บาเรลต่อวันให้รัฐบาลไทยผ่านการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยและทางซาอุดีอาระเบียขอนัดพบปะหารือกับพลตรี ชาติชายก่อนวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2524 เมื่อพลตรี ชาติชายเดินทางไปเจรจาซื้อน้ำมันที่ซาอุดีอาระเบีย ปรากฏว่า นายวิสิษฐ ต้นสังจา (พรรคกิจสังคม) ในฐานะประธานอนุกรรมการกิจการน้ำมันของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ได้ส่งโทรพิมพ์ (เทเล็กซ์) ถึง เอ.เอส. กาศิรผู้ว่าองค์การเปโตรมีน ตัวแทนเจรจาน้ำมันฝ่ายซาอุดีอาระเบียว่า พลตรี ชาติชายและคณะไม่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้มาลงนามในข้อตกลง ผู้ที่ได้รับมอบหมาย คือ นายบุญชู โรจนเสถียร รองนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานกรรมการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยคนเดียว ทำให้ทางซาอุดีอาระเบียสับสนในอำนาจของ พลตรี ชาติชาย เรื่องนี้เกิดการเผชิญหน้ากันระหว่าง พรรคชาติไทยกับพรรคกิจสังคม⁵³

จากกรณีความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลดังกล่าวทำให้พลเอก เปรม ดิถสุสานนท์ ตัดสินใจปรับคณะรัฐมนตรีและจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ขึ้น ในวันที่ 11 มีนาคม 2524 โดยมีพรรคการเมืองร่วมคณะรัฐบาลพลเอก เปรม ชุดที่ 2 หรือ เปรม 2 ประกอบด้วย พรรคชาติไทย พรรคประชาธิปัตย์ พรรคสยามประชาธิปไตย พรรครวมไทย และพรรคเสรีธรรม นอกจากนี้ยังประกอบด้วยบุคคลในโควตาของพลเอก เปรมเองเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอีกจำนวนหนึ่งด้วย เช่น

⁵³ นรินทร์ กุลพานนท์ , "การแทรกแซงทางการเมืองของทหารไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีกบฏ 1 เมษายน พ.ศ.2524" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531), หน้า 103.

ดร.จิรายุ อิศรางกูร ณ. อยุธยา เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ดร.ไพจิตร เอื้อทวีกุล เป็นรัฐมนตรี ช่วยว่าการกระทรวงการคลัง เป็นต้น⁵⁴

ภายหลังจากที่มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีชุดใหม่เพียงไม่กี่วัน ได้มีคณะทหารกลุ่มหนึ่ง ภายใต้การนำของ “กลุ่มยังเติร์ก” โดยมีพลเอก สันต์ จิตรปฎิมา รองผู้บัญชาการทหารบก เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ ได้ก่อรัฐประหารขึ้นในวันที่ 1 เมษายน 2524

การรัฐประหารเริ่มขึ้นในวันที่ 31 มีนาคม 2524 เวลาประมาณ 21.00 น. เมื่อกลุ่มทหารหนุ่มส่วนหนึ่งนำโดยพันเอก ประจักษ์ สว่างจิตร์ ยกกำลังไปที่บ้านสี่เสาเทเวศน์บ้านพักของ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีและผู้บัญชาการทหารบกแจ้งความประสงค์ให้เปลี่ยนแปลงรัฐบาลทั้งชุด รวมทั้งให้พลเอก เปรมพิจารณาตนเองด้วยโดยเสนอทางเลือก 2 ทาง คือให้ทำการปฏิวัติตัวเองหรือให้นายกรัฐมนตรีกราบบังคมทูลลาออกจากตำแหน่ง⁵⁵ โดย พลเอก เปรมคัดค้านการทำรัฐประหารโดยจะขอลาออก พลเอก เปรมได้โทรศัพท์กราบบังคมทูล พระราชินีและพระราชินีรับสั่งขอพูดกับพันเอก ประจักษ์ ในช่วงที่พันเอก ประจักษ์พูดโทรศัพท์ พลเอก เปรมได้ถือโอกาสหลบจากบ้านพักเพื่อเข้าไปในพระราชวังกราบบังคมทูลให้พระบาท สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและราชวงศ์เสด็จไปประทับที่นครราชสีมา คณะผู้ก่อการรัฐประหารซึ่งเรียก ตนเองว่า “คณะปฏิวัติ” ภายใต้การนำของพลเอก สันต์ จิตรปฎิมา รองผู้บัญชาการทหารบกเป็น หัวหน้าคณะปฏิวัติ, พลโท วศิน อิศรางกูร ณ. อยุธยา แม่ทัพกองทัพอากาศที่ 1 เป็นรองหัวหน้า คณะปฏิวัติ พร้อมด้วยนายทหารกลุ่มทหารหนุ่มได้เข้ายึดอำนาจตั้งแต่เวลา 02.00 น. ของวันที่

⁵⁴ “พลิกแผ่นดิน การเมืองการทหารในรอบ 10 ปี”, ข่าวพิเศษ-อาทิตย์, ปีที่ 11 ฉบับที่ 525, (8-14 กรกฎาคม 2530), หน้า 38.

* “กลุ่มยังเติร์ก” ประกอบด้วยนายทหารที่ดำรงตำแหน่งวุฒิสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งในสมัย พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรีได้แก่ พันเอก มนูญ รูปขจร พันเอก ประจักษ์ สว่างจิตร์ พันเอก จำลอง ศรีเมือง พันเอก พลลพ ปิ่นมณี พันเอก วิรุทธ อินวะชา พันเอก ปรีดี รามสูตร พันเอก ชูพงศ์ มัทพันธ์ พันเอก ชาญบูรณ์ เพ็ญตระกูล พันเอก สาคร กิจวิริยะ พันเอก บุลศักดิ์ โพธิ์เจริญ พันเอก แสงศักดิ์ มังคละศิริ พันเอก บวร งามเกษม พันเอก นานศักดิ์ ช่มไพบรี พันโท ม.ร.ว.อดุลย์เดช จักรพันธ์ พันโท บุญยัง บุษชา เป็นต้น.

⁵⁵ กองบรรณาธิการมติชน, “เผยเบื้องหลังปฏิวัติ 1 เมษายน- กบฏ 3 เมษายน, มติชน (4 เมษายน 2524), หน้า 3.

1 เมษายน 2524 กำลังหลักที่ใช้ในการรัฐประหารครั้งนี้ประกอบด้วย กรมทหารราบที่ 2 รักษาพระองค์มีกองพันที่ 1 กองพันที่ 2 วางกำลังบริเวณท้องสนามหลวง กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงการต่างประเทศและท่าพระจันทร์, กรมทหารปืนใหญ่ที่ 1 รักษาพระองค์ ตั้งปืนใหญ่ 105 มม. 2 กระบอกที่ท้องสนามหลวง, กรมทหารราบที่ 19 กองพันที่ 1 กองพันที่ 2 และกองพันที่ 3, กรมทหารม้าที่ 4 รักษาพระองค์, กรมทหารราบที่ 1 รักษาพระองค์ และ กรม ป.ต.อ.⁵⁶

คณะปฏิวัติได้ใช้สถานีวิทยุกระจายเสียงออกประกาศคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับต่าง ๆ เริ่มตั้งแต่เวลา 02.00 น. เศษเป็นต้นมา ประกาศให้คณะรัฐบาล รัฐธรรมนูญ รัฐสภาสิ้นสุดให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนไปรายงานตัวต่อหัวหน้าคณะปฏิวัติที่กองบัญชาการคณะปฏิวัติหอประชุมกองทัพบก ประกาศให้ปลดกระทรวงปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐมนตรีที่สิ้นสุด ห้ามไม่ให้มีการมั่วสุมทางการเมืองตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป ห้ามกักตุนและขึ้นราคาสินค้า ประกาศแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปฏิวัติ และให้สถานีวิทยุโทรทัศน์ทุกแห่งถ่ายทอดรายการของฝ่ายปฏิวัติ จากแถลงการณ์ของคณะปฏิวัติได้แถลงเหตุผลขอการปฏิวัติรัฐประหารไว้ 2 ประเด็นสำคัญคือ⁵⁷

(1) เพื่อแก้ปัญหาเร่งด่วนของชาติทั้งปัญหาเฉพาะหน้าและปัญหาพื้นฐาน อันได้แก่ ปัญหาค่าครองชีพ ปัญหาความสงบเรียบร้อยในประเทศ ปัญหาความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง และปัญหาด้านสังคมอื่น ๆ ซึ่งเป็นเรื่องที่มีผลกระทบกระเทือนถึงความมั่นคงของชาติและความผาสุกของประชาชนพลเมือง...

(2) เพื่อวางพื้นฐานที่มั่นคงให้กับระบอบประชาธิปไตย โดยจะตั้งระบอบประชาธิปไตยที่มีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม...

ส่วนทางฝ่ายรัฐบาลนั้นพลเอก เปรมซึ่งอยู่ในพระราชวังได้ทูลเชิญพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว สมเด็จพระบรมราชินีนาถ และเจ้าฟ้าทุกพระองค์เสด็จแปรพระราชฐานไปพระตำหนักภูพานราชนิเวศน์ในวันที่ 1 เมษายน เวลาประมาณ 10.00 น. ขบวนเสด็จฯ เดินทางถึงนครราชสีมาเวลา 12.10 น. ได้เสด็จประทับที่นครราชสีมา ซึ่งฝ่ายพลเอก เปรมได้จัดตั้งกองอำนวยการร่วมรักษาความสงบแห่งชาติขึ้นเพื่อต่อต้านคณะปฏิวัติ

⁵⁶ รายงานพิเศษปฏิวัติ, มติชนสุดสัปดาห์, ปีที่ 4, ฉบับที่ 1134 (5-11 เมษายน 2524), หน้า 5.

⁵⁷ สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 6, ฉบับที่ 15 (10-16 เมษายน 2524), หน้า 401.

ขณะที่ทางกรุงเทพฯ ฝ่ายคณะปฏิวัติยังคงใช้สถานีวิทยุโทรทัศน์ประกาศคำสั่งต่าง ๆ ของคณะปฏิวัติและแพร่ข่าวสารที่คณะปฏิวัติมีถึงประชาชนถือว่าคณะปฏิวัติอยู่ในฐานะฝ่ายรุก ทางนครราชสีมาเวลา 15.30 น. พลเอก เปรมได้ออกแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนและบันทึกเสียง ออกอากาศสถานีวิทยุในจังหวัดนครราชสีมาและจังหวัดทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือความว่า ตนได้รับการสนับสนุนจากทหารจำนวนมาก นอกจากนี้ยังมีในหลวง พระราชินี และรัชทายาท ก็ยังประทับอยู่... พลเอก เปรมกล่าวว่าได้ตั้งกองกำลังแห่งชาติอันประกอบด้วย กองทัพภาคที่ 1 บางส่วน, กองทัพภาคที่ 2, 3 และ 4, กองทัพเรือ, กองทัพอากาศ, ตำรวจ, ประชาชน เพื่อ แกะไขสถานการณ์ให้กลับคืนโดยเร็ว⁵⁸

ในช่วงเช้าของวันที่ 1 เมษายน 2524 ฝ่ายคณะปฏิวัติถือเป็นฝ่ายเดินเกมรุกเนื่องจาก สามารถเข้าควบคุมสถานที่สำคัญ ศูนย์กลางการบริหารราชการในกรุงเทพฯ ไว้ได้ พร้อมทั้ง ควบคุมสถานีวิทยุโทรทัศน์ให้ทำการเผยแพร่ข่าวสารของคณะปฏิวัติต่อประชาชน ในช่วงบ่าย ของวันเดียวกันฝ่ายรัฐบาลซึ่งปักหลักอยู่ที่นครราชสีมาจัดตั้งกองอำนวยการร่วมรักษาความสงบ แห่งชาติที่ค่ายสุรนารีได้ใช้สถานีวิทยุโทรทัศน์ในจังหวัดนครราชสีมา และจังหวัดทางภาค ตะวันออกเฉียงเหนือออกอากาศตอบโต้คณะปฏิวัติ

วันที่ 2 เมษายน 2524 ช่วงเช้าคณะปฏิวัติได้ออกแถลงการณ์ฉบับที่ 3 ความว่า การปฏิวัติครั้งนี้ไม่ใช่เป็นการปฏิวัติอย่างที่เคยทำกันมาหากแต่เป็นการปฏิวัติประชาธิปไตย ที่ผ่านมานับจาก 2475 เป็นการปกครองระบอบเผด็จการของคนหยิบมือเดียว ช่องว่าง คนจนคนรวยยิ่งห่าง ประชาธิปไตยเท่านั้นที่จะแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ซึ่งต้องยึดอำนาจก่อน⁵⁹ ตั้งแต่ช่วงสายถึงเย็นคณะปฏิวัติซึ่งตกเป็นฝ่ายรับก็เริ่มเข้าหาฐานสนับสนุนจากประชาชนและ กลุ่มพลังต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเกษตรกร กรรมกร นักศึกษาปัญญาชน ประเด็นสำคัญที่ฝ่ายปฏิวัติ พยายามเสนอให้กับกลุ่มพลังประชาชนมีหลายข้อด้วยกัน อาทิ⁶⁰

1. ใช้รัฐธรรมนูญปี 2521 โดยตัดบทเฉพาะกาล
2. ให้มีการจัดตั้งคณะรัฐบาลใหม่ภายใน 15 วัน

⁵⁸ "รายงานพิเศษปฏิวัติ", อ้างแล้ว, หน้า 32.

⁵⁹ นาทีวิกฤติ, สยามใหม่, ปีที่ 2, ฉบับที่ 52 (11 เมษายน 2524), หน้า 8.

⁶⁰ กองบรรณาธิการสยามใหม่, บทเรียนบทกฏ 1 เมษายน, หน้า 28-29.

3. คงบทบาทสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิกไว้เช่นเดิมไม่ยุบสภา
4. ให้มีการชุมนุมทางการเมืองได้
5. สนับสนุนให้มีการจัดตั้งองค์กรมวลชน ทั้งนิสิตนักศึกษา กรรมกร ชวนา
6. ยกเลิกประกาศคณะปฏิรูปฉบับที่ 42 คลี่คลายการกดสิทธิเสรีภาพหนังสือพิมพ์
7. ตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยพรรคการเมือง กลุ่มการเมือง องค์กรมวลชน และพลเรือนทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ
8. ยกเลิกประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับที่ 3 กรณีไต่ราคาอันขัดกับเสรีภาพของลูกจ้างตามกฎหมายแรงงานฉบับปัจจุบันให้กรรมกร
9. ยอมรับรองให้มีการจัดตั้งและดำเนินใด ๆ ตามอนุสัญญา ไอ.แอล.โอ. ได้

ทางฝ่ายรัฐบาลซึ่งพลิกกลับมาเป็นฝ่ายรุกได้ส่งเครื่องบิน เอฟ. 5 อี จำนวน 2 ลำ มาบินขู่ขวัญโฉบเหนือ่านฟ้ากรุงเทพฯ 3 เที่ยว เป็นรูปกากบาท และที่ค่ายสุรนารี นครราชสีมา บรรดาข้าราชการทหารและพลเรือนชั้นผู้ใหญ่ผู้ว่าราชการจังหวัด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฯลฯ ได้เดินทางไปรายงานตัวต่อพลเอก เปรมอย่างคับคั่ง สถานีวิหุของทหารอากาศและทหารเรือใน กรุงเทพฯ เริ่มหันไปถ่ายทอดรายการของฝ่ายรัฐบาล กลุ่มกระหิงแดงโดยการนำของพลตรี สุตสาย หัสตินได้ออกปิดโปสเตอร์คัดค้านการรัฐประหาร พลเอก สายหยุด เกิดผล เสนาธิการทหารและพลตำรวจเอก มนต์ชัย พันธุ์ชื่น อธิบดีกรมตำรวจซึ่งเคยร่วมกับคณะปฏิวัติ ได้หนีไปเข้ากับฝ่ายรัฐบาล

ตอนย่ำรุ่งของวันที่ 3 เมษายน กองกำลังฝ่ายรัฐบาลที่เรียกว่า หน่วยรบเฉพาะกิจสุรนารี ได้รุกเข้ายึดพื้นที่ในเขตกรุงเทพมหานครโดยใช้กำลังทางอากาศคุ้มกัน พลตรี อาทิตย์ได้เล่าว่า "...ผมสั่งให้กรมทหารราบที่ 21 เคลื่อนย้ายกำลังจากชลบุรีเข้ากรุงเทพฯ สั่งเคลื่อนย้ายกองกำลัง นาวิกโยธินอีกหนึ่งกองพันให้เคลื่อนย้ายกองกำลังเข้ายึดสวนลุมพินี สั่งกำลังทหารเรือจำนวนหนึ่ง เข้ายึดสถานีโทรทัศน์ช่อง 5 ยึดให้เสร็จก่อนเข้าตรู่ของวันที่ 3..."⁶¹ กองกำลังฝ่ายรัฐบาลรุกคืบหน้าอย่างรวดเร็วมีขวัญกำลังใจดีมากในขณะที่กองกำลังของคณะปฏิวัติเสียกำลังใจจากสงครามจิตวิทยาของฝ่ายรัฐบาล บางส่วนจึงยอมวางอาวุธถอนกำลังกลับที่ตั้งซึ่งแม้แต่นายทหารของคณะปฏิวัติก็คาดไม่ถึง ในตอนเช้าราว 07.15 น. พันเอก ประจักษ์ และคณะถูกจับกุม

⁶¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 106.

ขณะออกตรวจเยี่ยมกองกำลังฝ่ายปฏิวัติโดยไม่รู้ตัวทหารฝ่ายตนเองถอนตัวไปแล้วเหลือแต่ทหารฝ่ายรัฐบาลที่บริเวณสี่แยกข้างพระราชวังจิตรลดาฯ ฝ่ายรัฐบาลได้เข้ายึดกรุงเทพฯ จากฝ่ายปฏิวัติได้ทั้งหมดในเวลาประมาณ 10.00 น. กองกำลังฝ่ายปฏิวัติได้ถอยกลับเข้ากรมกองหมด พลเอก สันต์ จิตรปฎิมาและผู้นำการรัฐประหารจำนวนหนึ่งได้แยกย้ายกันหลบหนีออกนอกประเทศเป็นการสิ้นสุดการรัฐประหารซึ่งคณะปฏิวัติเป็นฝ่ายพ่ายแพ้ถูกเรียกว่าเป็นผู้ก่อการกบฏ⁶²

ในการก่อการรัฐประหารครั้งนี้ มีการชี้สาเหตุและเงื่อนไขที่นำไปสู่การยึดอำนาจในหลายทรรณะ ดังต่อไปนี้⁶³

1. เงื่อนไขภายในกองทัพ

1.1 ความขัดแย้งภายในกองทัพ โดยเฉพาะระหว่างกลุ่มทหารหนุ่มกับนายทหารกลุ่มอื่น ในกองทัพบก ได้แก่ กลุ่มทหารประชาธิปไตย นายทหารเตรียม ทบ. รุ่น 5 ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มทหารหนุ่มกับนายทหารเตรียม ทบ.รุ่น 5 คือกรณีต่ออายุราชการของ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกไปอีกหนึ่งปี ผู้ที่เป็นหัวเรี่ยวหัวแรงรวบรวมชื่อและลายเซ็น นายทหารสามเหล่าทัพเพื่อทูลเกล้าถวายฎีกาต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อต่ออายุราชการ พลเอก เปรม คือ พลตรี อาทิตย์ กำลังเอก ผู้บัญชาการกองพลที่ 1 รักษาพระองค์ โดยให้เหตุผลต่อคนทั่วไปว่า “... เราทำเพื่อความอยู่รอดของชาติบ้านเมืองท่ามกลางอันตรายที่กำลังคืบคลานเข้าสู่ประเทศนี้เราจำเป็นต้องเข้มแข็ง เราจำเป็นต้องสร้างกองทัพบก คนที่จะสร้างกองทัพบกได้นั้นต้องเป็นคนที่ทหารศรัทธาและต้องมีความจริงใจในการทำงาน เขาศรัทธาคนอย่างนี้ ถึงจะไม่ใช้ทหารทั้งหมดก็เป็นทหารส่วนใหญ่...”⁶⁴ การต่ออายุราชการ พลเอก เปรมในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกก็เหมือนกับที่จอมพล ถนอม-ประภาสกระทำให้ตนเองก่อนที่จะถูกโค่นล้มอำนาจลงไป สำหรับการต่ออายุครั้งนี้มีผู้คัดค้านไม่เห็นด้วยเป็นจำนวนมากทั้งภายในและภายนอกกองทัพ สำหรับกลุ่มทหารหนุ่มได้รับรู้เรื่องนี้มานานพอสมควรโดย

⁶² “ทำไมไม่สู้กันอย่างลูกผู้ชาย”, สยามใหม่, ปีที่ 2, ฉบับที่ 56 (9 พฤษภาคม 2524), หน้า 14.

⁶³ นิรันดร์ กุลทานนท์, “การแทรกแซงทางการเมืองของทหารไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีกบฏ 1 เมษายน พ.ศ.2524” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตศึกษาด้านรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531), หน้า 94-102.

⁶⁴ ชมรมผู้สื่อข่าวรุ่นใหม่, กองทัพไทยวงจรรอบทิว, หน้า 100.

พันเอก ชูพงษ์ มัทวพันธ์ หนึ่งในกลุ่มซึ่งเป็นนายทหารคนสนิทติดตามพลเอก เปรมได้นำเอาความไปแจ้งให้กับเพื่อนร่วมรุ่นทั้งหลายให้รู้ว่าพลเอก เปรมจะมีการต่ออายุราชการไปอีก เพื่อจะเป็นผู้รับผิดชอบงานสำคัญของชาติในปี 2525 คือการฉลองกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี⁶⁵ กลุ่มทหารหนุ่มได้มีท่าทีต่อการต่ออายุของพลเอก เปรมเหมือนกับจะวางตัวเป็นกลางเพราะไม่ได้มีการออกแถลงการณ์ในนามของกลุ่มในเรื่องนี้แต่ประการใด แต่มีการพูดและออกความเห็นเป็นการส่วนตัวของ พันเอก จำลองและ พันเอก ประจักษ์ ทำนองไม่เห็นด้วย⁶⁶ เนื่องจากกลุ่มทหารหนุ่มยึดถือหลักการมากกว่าตัวบุคคลจึงไม่เห็นด้วยกับการแก้กฎหมายเพื่อต่ออายุราชการให้กับคน ๆ เดียวดังนั้นกลุ่มทหารหนุ่มจึงขัดแย้งกับกลุ่ม เตรียม ทบ. รุ่น 5 โดยเฉพาะพลตรี อาทิตย์ ที่เป็นตัวตั้งตัวตีให้มีการต่ออายุราชการให้พลเอก เปรม พลเอก สันต์ จิตรปฎิมา ซึ่งเป็นประธานคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีก็ได้แสดงออกอย่างเปิดเผยการคัดค้านการตัดสินใจต่ออายุในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกของพลเอก เปรม⁶⁷ เนื่องจากพลเอก สันต์ต้องเสียโอกาสที่จะเลื่อนตำแหน่งจากรองผู้บัญชาการทหารบกไปเป็นผู้บัญชาการทหารบกแทนพลเอก เปรม นอกจากนี้พรรคประชาธิปัตย์ องค์การนักศึกษา 18 สถาบัน กลุ่มพลังประชาธิปไตยต่าง ๆ ได้คัดค้านการต่ออายุราชการครั้งนี้อย่างกว้างขวาง แต่ภายหลังจากรองนายกรัฐมนตรีผู้นำพรรคร่วมมือรัฐบาลได้แก่ พันเอก ถนัด (ประชาธิปัตย์) นายบุญชู (กิจสังคม) พลตรีประมาณ (ชาติไทย) พลเอก เสริม พร้อมด้วย พันเอก พลหัวหน้าพรรคสยามประชาธิปไตย เข้าเฝ้าฯ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ในวันที่ 4 กันยายน 2523 แล้วพรรคการเมืองเหล่านี้จึงยอมสนับสนุนการต่ออายุราชการของพลเอก เปรมเนื่องมาจาก “ข้อมูลใหม่” ตามแถลงการณ์ของพรรคประชาธิปัตย์ที่ออกมาหลังจากนั้นว่า...หลังจากหัวหน้าพรรคได้เข้าเฝ้าฯพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพร้อมด้วยรองนายกรัฐมนตรีอีก 3 ท่าน และหัวหน้าพรรคสยามประชาธิปไตยในวันนี้เมื่อเวลา 15.30 หัวหน้าพรรคได้นำข้อมูลใหม่มาให้ที่ประชุมพิจารณา พรรคได้พิจารณาข้อมูลใหม่แล้วได้ลงมติไม่ค้านในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญ”⁶⁸ ส่งผลให้การเสนอต่ออายุราชการพลเอก เปรมผ่านทางกฎหมายดังกล่าวผ่านรัฐสภาซึ่งทำให้พลเอกเปรมได้รับการต่ออายุราชการในตำแหน่ง

⁶⁵ บทสัมภาษณ์พลตรี ยุทธศักดิ์ คล่องตรวจโรค, มติชน (24 มีนาคม 2524), หน้า 12.

⁶⁶ รณชัย ศรีสุวรรณนท์, ยุทธการยึดเมือง, หน้า 161

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน.

⁶⁸ ชมรมผู้สื่อข่าวรุ่นใหม่, อ้างแล้ว, หน้า 46.

ผู้บังคับบัญชาทหารบกอีกหนึ่งปี ผลการต่ออายุราชการของพลเอกเปรมครั้งนี้ได้สร้างความแตกแยกในกองทัพและในวงการเมืองสำหรับความขัดแย้งระหว่างกลุ่มทหารหนุ่มทหารประชาธิปไตยนั้นกลุ่มทหารประชาธิปไตยกล่าวหากกลุ่มทหารหนุ่มว่าหมกมุ่นทางการเมืองและการค้า...กลุ่มทหารประชาธิปไตยส่วนมากเป็นนายทหารฝ่ายเสนาธิการและโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้าและไม่ได้คุมกำลัง กลุ่มทหารประชาธิปไตยได้วิจารณ์กลุ่มทหารหนุ่มว่าไม่ได้แสดงตัวว่าต้องการระบอบประชาธิปไตยอย่างเปิดเผยและชัดเจน ขาดทิศทางหรืออุดมการณ์ที่แท้จริงเป็นองค์กรที่ไม่แข็งเกร่ง ขาดแนวร่วม จากความขัดแย้งดังกล่าวกลุ่มทหารหนุ่มจึงถูกโดดเดี่ยว และได้รับความกดดันจากนายทหารรุ่นอื่นเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ⁶⁹

2. เงื่อนไขภายนอกกองทัพ

2.1 วิกฤตการณ์ทางด้านเศรษฐกิจและความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล

ด้วยเหตุที่รัฐบาลในส่วนของรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจไม่สามารถแก้ไขปัญหาทางด้านเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากรัฐมนตรีต่างพรรคการเมืองมัวแต่แก่งแย่งผลประโยชน์กัน โดยเฉพาะรัฐมนตรีสังกัดพรรคกิจสังคมกับพรรคชาติไทย ระหว่างนายบรรหาร ศิลปอาชา กับนายโกศล ไกรฤกษ์ เรื่องอำนาจการทำงานในกระทรวงเกษตร และพลตรี ชาติชาย ชุณหะวัณ กับนายวิสิษฐ์ ตันสัจจา ในศึกเทเลวิชั่นกระทรวงอุตสาหกรรมได้ก่อความวุ่นวายแก่ประชาชนไปทั่วหน้าจากเสียงบ่นที่ว่าไม่เคยเห็นรัฐมนตรีทะเลาะกันเรื่องประโยชน์ชาวบ้านสักที ⁷⁰ การที่รัฐมนตรีมัวแต่ทะเลาะกันทำให้ไม่ได้ทุ่มเทกำลังแก้ปัญหาเศรษฐกิจอย่างเต็มที่ มีการนำเงินคงคลังของรัฐบาลออกมาใช้จ่ายฟุ่มเฟือยจนสถานะเงินคงคลังของรัฐบาลตกต่ำลงมากซึ่งวิกฤตการณ์ทางการคลังได้เคยนำไปสู่การปฏิวัติประหารมาแล้วในอดีต ภาวะเงินเฟ้อสูงขึ้น ค่าครองชีพของประชาชนสูงขึ้น มีการเรียกร้องขอขึ้นค่าจ้างแรงงาน ในขณะที่สภาพการขาดทุนของรัฐวิสาหกิจบางแห่งได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นการที่รัฐบาลยึดโรกล้นน้ำมันบางจากมาดำเนินการเองไม่มีความแน่ใจว่าจะดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าเอกชน อีกประเด็นหนึ่งที่มเศรษฐกิจ

⁶⁹ กองบรรณาธิการมติชน, "เผยเบื้องหลังปฏิวัติ 1 เมษายน-กบฏ 3 เมษายน," มติชน, (4 เมษายน 2524), หน้า 3.

⁷⁰ "รัฐประหาร 1 เมษา ใครได้ใครเสีย," มติชนสุดสัปดาห์, ปีที่ 4, ฉบับที่ 1140 (12-18 เมษายน 2524), หน้า 5.

ของนายบุญชูมีแนวทางดำเนินงานทางเศรษฐกิจที่เรียกว่า “บรรษัทรวมไทย” ซึ่งมีผลนำไปสู่การปฏิวัติเงียบทางการเมือง ถ้าสำเร็จจะทำให้กลุ่มธุรกิจมีอำนาจในการบริหารงานเศรษฐกิจของชาติ กลุ่มธุรกิจจะกอบโกยทุนรอนไว้เป็นจำนวนมากด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมให้ความไฝ่ฝันของตนบรรลุผลสำเร็จ⁷¹ ซึ่งกลุ่มทหารหนุ่มไม่เห็นด้วยกับแนวความคิดของกลุ่มนายบุญชู ผลจากความด้อยประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ จึงเป็นเงื่อนไขประกอบ ซึ่งนำไปสู่การรัฐประหาร

ปัญหาภายหลังการรัฐประหาร 1 เมษายน 2524 ที่พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ต้องเผชิญหน้าอย่างหนักหน่วง ไม่ใช่การกวาดล้างพวกกบฏหรือติดตามจับกุมหัวหน้ากบฏเท่านั้น ภาระอีกหลายด้านท้าทายรัฐบาลพลเอกเปรม อย่างไม่อาจหลีกเลี่ยง ทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

ฐานอำนาจทางการเมืองของรัฐบาล พลเอก เปรม แท้จริงแล้วอยู่ที่กองทัพ เนื่องจาก นายกรัฐมนตรี พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ มีตำแหน่งทางทหารคุมกำลังสำคัญในกองทัพทั้งสาม คือ บก เรือ อากาศ อย่างใกล้ชิด โดยตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม นอกจากนั้นยังรั้งตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกและผู้อำนวยการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในอีกตำแหน่ง ทำให้ฐานอำนาจของรัฐบาลชุดนี้มีความแข็งแกร่งขึ้น⁷²

ขณะเดียวกันทางด้านรัฐสภา การที่พรรคการเมืองต่าง ๆ เลือกข้างที่จะอ้างอิงอยู่กับ พลเอก เปรมในช่วงเกิดการรัฐประหาร 1 เมษายนก็ตาม แต่ไม่ได้หมายความว่าพรรคการเมือง 1 เมษายนจะทำให้เอกภาพของพรรคการเมืองรวมกันเหนียวแน่น เพื่อสร้างฐานทางการเมืองให้กับ พลเอก เปรมต่อไป แท้จริงแล้ว ความแตกแยกระหว่างพรรคการเมืองแต่ละพรรคที่เข้าร่วมคณะรัฐบาลนั้นมีอยู่ตลอดเวลาและยากที่จะประสานกันได้โดยง่าย พรรคกิจสังคมยังคงเป็นพรรคการเมืองฝ่ายค้านที่ใหญ่ที่สุด พอที่จะสั่นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาลทางรัฐสภาได้ นอกจากนั้น พรรคร่วมรัฐบาลเอง ก็ไม่ได้มีเสียงที่เป็นเอกภาพกัน และเมื่อใดที่ปัญหาเศรษฐกิจความเดือดร้อนของประชาชนมีสูงมากขึ้น บรรดาพรรคการเมืองที่กำลังดำเนินนโยบาย “หาความร่วมมือจาก

⁷¹ บุญชนะ อัดดากร, บันทึกการปฏิวัติ 1-3 เมษายน 2524 กับข้าพเจ้า, หน้า 220.

⁷² กองบรรณาธิการสยามใหม่, บทเรียนกบฏ 1 เมษายน, หน้า 62.

ทหาร” ก็มีแนวโน้มที่จะเริ่มถอนตัวออกจากฝ่ายสนับสนุนที่จะสร้างผลเสียให้กับพรรคมากกว่า ผลในทางบวก ภายหลังกองทัพประหาร 1 เมษายน ก็เริ่มมีที่ท่าว่าพรรคบางพรรคที่ร่วมรัฐบาลได้เตรียมแผนการที่จะถอนความสนับสนุนจากรัฐบาลชุดนี้

สำหรับฐานฝ่ายมวลชน ช่วงระยะเวลาการบริหารงานของพลเอก เปรมเท่าที่ผ่านมา ทำให้ฐานมวลชนร่วงหรือลงไปมาก กลุ่มพลังประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ที่ดำเนินการเรียกร้องประชาธิปไตยดีตัวออกห่างขึ้นเรื่อย ๆ⁷³

รัฐบาลพลเอก เปรมชุดที่ 2 ยังต้องประสบกับมรสุมทางการเมือง โดยเฉพาะการเคลื่อนไหวของสมาชิกพรรคกิจสังคมจำนวนหนึ่ง เพื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล โดย นายตรงค์ สิงโตทอง ประธานคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ของสภาผู้แทนราษฎร และ ส.ส.ชลบุรี สังกัดพรรคกิจสังคมและนายเจ็ญ กักผล กรรมการการเกษตรฯ และ ส.ส.สมุทรสาคร สังกัดพรรคเดียวกันได้ร่วมกันแถลงว่า ทางคณะกรรมการฯ ได้รับร้องเรียนจากเกษตรกรจำนวนมากว่า ได้รับความเดือดร้อนเพราะขายพืชผลไม่ได้ราคา นายตรงค์ กล่าวว่า รัฐบาลได้แถลงว่าหลังการลดค่าเงินบาท รายได้ของเกษตรกรจะดีขึ้นจากการขายพืชผล ปรากฏว่า พืชผลกลับราคาตกต่ำลงเรื่อย ๆ แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไม่อาจบริหารประเทศไปตามเป้าหมาย⁷⁴

การขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจครั้งนี้ มีทั้งฝ่ายเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย โดยเฉพาะจากการเปิดเผยของ พลอากาศเอก หะริน หงสกุล ประธานรัฐสภา กล่าวว่า ได้พบปะบุคคลสำคัญหลายคน เช่น นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ ประธานสภาผู้แทนราษฎร และรองหัวหน้าพรรคกิจสังคม นายใหญ่ ศวิตชาติ รองหัวหน้าพรรคกิจสังคม ได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นแล้วต่างไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล⁷⁵

ในขณะเดียวกัน ทางด้านทหารโดยพลเอก อาทิตย์ กำลังเอก ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบกและรักษาการแม่ทัพภาคที่หนึ่ง ก็ออกโรงไม่เห็นด้วยเช่นเดียวกัน โดยขอให้ทุกฝ่าย

⁷³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 750.

⁷⁴ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 28, ฉบับที่ 22 (22 พฤศจิกายน 2524), หน้า 4.

⁷⁵ เรื่องเดียวกัน.

ช่วยประคับประคองบ้านเมือง หากรัฐบาลจะผิดพลาดไปโดยไม่มีเจตนาต้องให้ออกาสและความเป็นธรรม ⁷⁶

การขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลของสมาชิกพรรคกิจสังคมได้ถึงข้อยุติเมื่อ หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคม และ ลูกพรรคเข้าพบกับพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาคาความเดือดร้อนของราษฎรในเรื่อง ราคาผลผลิตตกต่ำ ⁷⁷

วิธีการของพรรคกิจสังคมครั้งนี้เป็นการกระทำแบบที่เรียกว่า “สันติวิธี” มากกว่าการที่จะทำแบบโค่นล้ม ดังเจตนาของหัวหน้าพรรคกิจสังคมที่เคยกล่าวไว้ว่า “...ผมอยากอยู่อย่างสงบเรียบร้อยให้หมดอายุสภา...” ⁷⁸

ข่าวการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีของพลเอก เปรมดำเนินไปรวดเร็ว โดยไม่มีใครคาดคิด เพราะพลเอก เปรมไม่เคยนำเรื่องนี้หารือกับที่ประชุมคณะรัฐมนตรีหรือกับรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง แต่แล้วพลเอก เปรมก็ได้ส่งจดหมายถึงรัฐมนตรีทุกคน โดยมีใจความย่อ ๆ ว่า “เพื่อความเหมาะสม และเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน ผมมีความจำเป็นต้องปรับปรุงคณะรัฐมนตรีอีกครั้ง จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและขอความร่วมมือในการปรับปรุงครั้งนี้จากท่านด้วย” ⁷⁹

ด้วยจดหมายฉบับนี้ทำให้รัฐมนตรีหลายคน โดยเฉพาะที่ไม่ได้เป็น ส.ส.ต่างพากันยื่นใบลาออกจากตำแหน่ง เช่น พลตรี สุตสาย หัสติน รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีโดยให้สัมภาษณ์ว่า

“การลาออกครั้งนี้ไม่ใช่เป็นการแสดงสปิริตทางการเมือง แต่อยากลาออกก็ลาออกเช่นเดียวกับคุณประเทืองในใบลาเขียนว่าเนื่องจากมีความผันผวนทางการเมืองจึงขอลาออก...” ⁸⁰

⁷⁶ เรื่องเดียวกัน.

⁷⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

⁷⁸ เรื่องเดียวกัน.

⁷⁹ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 28, ฉบับที่ 27 (27 ธันวาคม 2524), หน้า 4.

⁸⁰ เรื่องเดียวกัน.

ส่วนรัฐมนตรีคนอื่น ๆ ที่ยื่นใบลาออก ได้แก่ นายประกายพฤกษ์ ศรีदानนท์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ นายมีชัย ฤชุพันธ์ รมต.สำนักนายกรัฐมนตรี นายอาณัติ อภาภิรม รมว.กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พันเอก พล เรืองประเสริฐวิทย์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี พลเอก ประจวบ สุนทรางกูร รองนายกรัฐมนตรี ฯลฯ ปรากฏว่าบุคคลที่หลุดจากตำแหน่งรัฐมนตรีจริง ๆ มีอยู่ไม่กี่คน เช่น นายสิปปนนท์ เกตุทัต รมว.กระทรวงศึกษาธิการ พันเอก พล เรืองประเสริฐวิทย์ นายประกายพฤกษ์ ศรีदानนท์ รมช.กระทรวงพาณิชย์ พลตรี สุตสาย หัสติน และ พลเรือเอก กวี สิงหะ รมช.กระทรวงกลาโหม ส่วนรัฐมนตรีที่ไม่ได้ลาออก ก็มีการโยกย้ายสลับเปลี่ยนตำแหน่งกันใหม่ในหลายกระทรวง⁸¹

คณะรัฐบาลพลเอก เปรม สุทนต์ 3 (เปรม 3) ซึ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2524 ประกอบด้วยพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล 4 พรรค คือ พรรคชาติไทย พรรคประชาธิปัตย์ พรรคสยามประชาธิปไตย และพรรคกิจสังคมซึ่งได้กลับเข้ามาร่วมรัฐบาลอีกครั้ง นอกจากนี้ยังประกอบด้วยรัฐมนตรีในโควตาของพลเอก เปรม อีกจำนวนหนึ่งเช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรีทั้งสองชุดที่ผ่านมา⁸²

รัฐบาลพลเอก เปรม สุทนต์ 3 เริ่มส่อเค้าของความแตกแยกขึ้นเมื่อนายบุญชู โรจนเสถียร รองหัวหน้าพรรคกิจสังคม และกรรมการกลางของพรรคได้ยื่นใบลาออกจากทุกตำแหน่ง ยกเว้นการเป็นสมาชิกพรรค และการเข้าร่วมรัฐบาลของพรรคกิจสังคมครั้งนี้ มีสมาชิกพรรคจำนวนหนึ่งไม่เห็นด้วย เนื่องจากเมื่อได้ประกาศรายชื่อคณะรัฐมนตรีออกมาแล้วไม่เป็นที่พอใจ⁸³

พรรคประชาธิปัตย์ก็เช่นเดียวกัน ความไม่พอใจของนายเฉลิมพันธุ์ ศรีวิกรม์ แสดงออกด้วยการยื่นใบลาออกจากตำแหน่งในพรรคทุกตำแหน่ง ยกเว้นสมาชิกพรรคเช่นเดียวกับ นายบุญชู แสดงให้เห็นถึงสัญญาณแห่งความไม่พอใจผลการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี ซึ่งท่าทีของ

⁸¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

⁸² ร.ต.อ. เสวี บัวแก้ว, "บทบาทผู้นำทางการเมืองของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ.2523-2526)" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 103.

⁸³ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 28, ฉบับที่ 27 (27 ธันวาคม 2524), หน้า 5.

นายเฉลิมพันธ์ครั้งนี้มีความหมายไม่น้อย เพราะเป็นที่รู้กันว่านายเฉลิมพันธ์เป็นนายทุนคนหนึ่งของพรรคประชาธิปัตย์⁸⁴

วันที่ 2-3 มิถุนายน 2525 พรรคฝ่ายค้านประกอบด้วย พรรคประชากรไทย พรรคพลังใหม่ และพรรคประชาชาษฎร์ ได้ยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลรวม 8 กระทรวง 24 คน ภายหลังการอภิปรายสิ้นสุด ได้มีการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจซึ่งปรากฏผลการลงคะแนน คือ⁸⁵

ตารางที่ 4.3 ผลการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคล

กระทรวง	ชื่อรัฐมนตรี	ไว้วางใจ	ไม่ไว้วางใจ
มหาดไทย	พลเอก สิทธิ จิรโรจน์	348	119
	บัญญัติ บรรทัดฐาน	293	170
	โกศล ไกรฤกษ์	315	150
	วิเชียร เวชสวรรค์	325	133
เกษตร	ชวน หลีกภัย	303	156
	ณรงค์ วงศ์วรรณ	345	117
	บุญเอื้อ ประเสริฐสุวรรณ	326	135
พาณิชย์	ปรีดา พัฒนถาบุตร	330	130
	ปุ่นมี ปุณศรี	332	130
	ทวี ไกรคุปต์	314	148
	ประพาส ลิ้มปะพันธ์	316	146

(มีต่อ)

⁸⁴ เรื่องเดียวกัน.

⁸⁵ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 28, ฉบับที่ 51 (13 มิถุนายน 2525), หน้า 10.

ตารางที่ 4.3 (ต่อ)

กระทรวง	ชื่อรัฐมนตรี	ไว้วางใจ	ไม่ไว้วางใจ
อุตสาหกรรม	พลตรี ชาติชาย ชุณหะวัณ	309	145
	จิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา	308	141
	บรม ตันเถียร	314	134
คมนาคม	พลเรือเอก อมร คิริกายะ	352	110
	วีระ มุสิกพงศ์	296	171
	มนตรี พงษ์พานิช	302	165
	ชุมพล ศิลปอาชา	309	152
คลัง	สมหมาย ฮุนตระกูล	299	163
	ไพจิตร เอื้อทวีกุล	299	160
ศึกษา	เกษม ศิริสัมพันธ์	326	133
	ขุนทอง ภูผิวเดือน	321	139
ต่างประเทศ	พลอากาศเอก สิทธิ เศวตศิลา	339	126
	อรุณ ภาณุพงษ์	343	132

ที่มา : สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 28 ฉบับที่ 51 (13 มิถุนายน 2525) หน้า 10.

จากผลการลงคะแนนดังกล่าว ผู้ที่ได้คะแนนเสียงไว้วางใจน้อยที่สุดคือ นายบัญญัติ บรรทัดฐาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ถึงแม้ว่า พรรคฝ่ายค้านที่ยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคล จะไม่สามารถทำให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีได้ แต่เมื่อพิจารณาคะแนนที่ลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี แสดงให้เห็นรอยร้าวและความแตกแยกระหว่าง ส.ส. พรรคร่วมรัฐบาลเดียวกันที่ลงคะแนนให้กับฝ่ายค้าน เนื่องจากจำนวนสมาชิกที่มาประชุมเพื่อลงคะแนน 475 คน จากจำนวนทั้งหมด 526 คน แบ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 279 คน และวุฒิสมาชิก 196 คน โดยฝ่ายค้านมีประมาณ 124 เสียง เพราะฉะนั้น เสียงที่ไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีคนใดเกินกว่านี้ เป็นเสียงของฝ่ายรัฐบาล ในบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่เป็นรัฐมนตรี

17 คน ได้รับคะแนนไม่น้อยกว่า 124 เสียงคนเดียว คือ นายณรงค์ วงศ์วรรณ ส.ส.เชียงใหม่ และรัฐมนตรีช่วยฯ เกษตร ได้ 117 คะแนน⁸⁶

ภายหลังจากที่รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้เข้าบริหารประเทศ มาจนเกือบครบเทอมที่จะให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนมิถุนายน พ.ศ.2526 แต่เนื่องจากวันที่ 22 เมษายน 2526 เป็นวันที่บพเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ลื่นสุดลง ซึ่งจะทำให้รูปแบบการปกครองตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นไปตามหลักการในระบอบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันฝ่ายทหาร-ข้าราชการประจำจะต้องถูกลดบทบาทอำนาจทางการเมืองลงไปจากที่เคยมีส่วนร่วมใช้อำนาจทางนิติบัญญัติในตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมีอำนาจในทางนิติบัญญัติทัดเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ดังนั้นการลื่นสุดของบพเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 จึงส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ 5 ประเด็นด้วยกันคือ⁸⁷

1. ประเด็นที่เกี่ยวกับคณะรัฐมนตรี ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในส่วนนี้ ได้แก่ การห้ามมิให้ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี (ตามมาตรา 148) นอกจากนี้ ยังห้ามมิให้รัฐมนตรีอยู่ในตำแหน่งรับสัมปทานหรือรับประโยชน์ใด ๆ ในหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งการห้ามมิให้รัฐมนตรีมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่กับองค์กรใด ๆ ซึ่งดำเนินธุรกิจเพื่อการค้ากำไรอีกด้วย (ตามมาตรา 97 (1) และ (3) ประกอบมาตรา 149)

2. ประเด็นที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในส่วนนี้คือ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยในเรื่องของการกำหนดเขตเลือกตั้งให้เปลี่ยนมาใช้วิธี “รวมเขตจังหวัด” ให้แต่ละจังหวัดทุกจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง 1 เขต ยกเว้นกรุงเทพฯ ซึ่งแบ่งเป็น 3 เขต เท่ากัน (ตามมาตรา 90 วรรคสอง) และในส่วนของวิธีการเลือกตั้งได้ระบุให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองส่งเข้าสมัคร และแต่ละคณะจะมีจำนวนเท่าจำนวนผู้แทนราษฎรที่จะมีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น โดยเลือกรวมเป็นคณะได้เพียงหมายเลขเดียว

⁸⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

⁸⁷ เขาวนะ ไตรมาศ, “ความขัดแย้งจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 : แนวโน้มพัฒนาการสถาบันรัฐธรรมนูญไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 122-123.

นอกจากนี้ ยังได้เปลี่ยนแปลงในส่วนที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้รับเลือกตั้ง โดยกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติม เช่น ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องสังกัดเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใด ซึ่งส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั่วไปคราวนั้น หรือหากเป็นการเลือกตั้งซ่อม ผู้สมัครก็ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่มีสมาชิกพรรคเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่แล้วด้วย (ตามมาตรา 94 (3) ประกอบมาตรา 95)

3. ประเด็นที่เกี่ยวกับวุฒิสภา วุฒิสภาจะสูญเสียอำนาจสำคัญในการที่จะได้ประชุมร่วมกันหรือการมีฐานะอำนาจทัดเทียมกับสมาชิกผู้แทนราษฎรใน 4 ประการด้วยกันคือ

3.1 ในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ซึ่งเดิมในระยะ 4 ปีแรก ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ซึ่งวุฒิสภามีอำนาจเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 133 กล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภาอาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายได้ แต่เมื่อหมดบทเฉพาะกาลแล้วอำนาจดังกล่าวเป็นอันสิ้นสุดลง การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณทุกกรณีตามมาตรา 133 สมาชิกวุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน 15 วันนับแต่วันได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้น สมาชิกวุฒิสภาไม่มีอำนาจแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมอีกต่อไปและในกรณีวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยก็จะไม่มีการตั้งกรรมาธิการ ร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นแต่อย่างใด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจยกร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที และถ้าสภาผู้แทนราษฎรมีมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

3.2 การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 137 เดิมในระยะ 4 ปีแรก สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิอภิปรายและลงมติด้วย แต่จะร่วมเข้าเสนอญัตติกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้ แต่เมื่อบทเฉพาะกาลสิ้นสุดลง การอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 137 นี้ จะกระทำได้ที่ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น สมาชิกวุฒิสภาไม่มีสิทธิอภิปรายหรือลงมติอย่างใด เพราะไม่ใช่กรณีที่ต้องกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาอีกต่อไป

3.3 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญ ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 203 (3) ก็มีอำนาจกระทำได้เมื่อบทเฉพาะกาลสิ้นสุดลงในกรณีที่

จะต้องกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา มีเฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 143 แห่งรัฐธรรมนูญเท่านั้น

4. ประเด็นที่เกี่ยวกับสภาผู้แทนราษฎร ในส่วนนี้ความเปลี่ยนแปลงที่ถูกกำหนดไว้ตั้งแต่ปี 2521 จะเกิดขึ้นในประเด็นสำคัญ 3 ประการคือ

4.1 เกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งนอกจากจะสิ้นสุดในกรณีต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในมาตรา 103 อนุมาตราอื่น ๆ แล้ว สาเหตุสำคัญแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของผู้แทนราษฎรมีอีก 3 สาเหตุ คือ เหตุเมื่อลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนสังกัด เหตุที่ถูกขับออกจากพรรคและเหตุเมื่อศาลสั่งยุบพรรคการเมืองที่ตนสังกัด แล้วไม่สามารถหาพรรคใหม่สังกัดได้ในเวลา 60 วัน ซึ่งเป็นบทบัญญัติของมาตรา 103 (7) และ (9) ซึ่งจะมีผลบังคับใช้เมื่อบทเฉพาะกาลสิ้นสุดลง

4.2 ยกเลิกคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติและกำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติกระทำได้โดยตรงต่อสภา แต่ว่าจะต้องเสนอโดยพรรคการเมืองที่สภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดอยู่มีมติให้เสนอ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคนั้นจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน ลงชื่อรับรองจึงจะเสนอได้ (ตามมาตรา 125 วรรคสอง) ดังนั้นพรรคที่มีสมาชิกไม่ถึง 20 คน ย่อมไม่มีโอกาสเสนอร่างกฎหมายได้

4.3 ให้มีการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านเป็นตำแหน่งที่มีเงินเดือนประจำขึ้นในสภาผู้แทนราษฎร (ตามมาตรา 105) ในฐานะผู้นำของบรรดาพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้ามรัฐบาล และบทบัญญัติบังคับในการเลือกตั้งกรรมการวิสามัญของสภา จะต้องเป็นไปตามสัดส่วนหรืออัตราของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคมีอยู่ในสภา

5. ประเด็นที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง ความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ดังที่เกิดขึ้นตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ล้วนส่งผลกระทบต่อพรรคการเมือง ซึ่งโดยพื้นฐานของหลักการและเหตุผลแล้ว อาจกล่าวได้ว่าเป็นผลกระทบในทางสร้างสรรค์ หรือทางบวกมากกว่าทางลบ กล่าวคือ เป็นการพยายามสร้างเสริมและพัฒนาระบบพรรคการเมืองให้เกิดขึ้น และมุ่งหวังให้มีความเจริญเติบโตและเข้มแข็งอีกด้วย ดังเช่น การบัญญัติให้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง การเสนอร่างกฎหมายที่จะต้องทำในนามของพรรคและการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง หรือการสิ้นสุดสมาชิกภาพของผู้แทนราษฎร เป็นต้น เหล่านี้ล้วนเป็นการ

ให้ความสำคัญแก่พรรคการเมืองในฐานะองค์การที่จะทำหน้าที่ทางการเมืองภายในระบอบประชาธิปไตยแท้ทั้งสิ้น

ตามเงื่อนไขกดดันจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าว ทำให้มีการเคลื่อนไหวจากกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะกลุ่มที่มีส่วนได้หรือเสียประโยชน์อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในส่วนที่ระบุไว้ในบทเฉพาะกาลดังกล่าว ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มอำนาจที่ประกอบอยู่ในคณะรัฐบาลเป็นสำคัญ เช่น กลุ่มพรรคการเมือง วุฒิสมาชิก และทหารจากกองทัพ โดยกลุ่มบุคคลเหล่านี้มีความพยายามที่จะผลักดันให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อยืดอายุบทเฉพาะกาลให้มีผลบังคับใช้ต่อไป⁸⁸ ทั้งนี้ได้มีการเคลื่อนไหวกันอย่างต่อเนื่องตลอดช่วงระยะเวลาก่อนบทเฉพาะกาลหมดวาระถึง 2 ปี⁸⁹ ซึ่งในช่วงเวลา 2 ปี คือระหว่าง พ.ศ.2524-2526 ได้มีฝ่ายต่าง ๆ ทำการเคลื่อนไหวเพื่อขอแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม เข้าสู่สภาถึง 4 ฉบับ ด้วยกัน⁹⁰ ก่อนที่จะนำไปสู่เหตุการณ์การยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2526 คือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของคณะรัฐมนตรีซึ่งเสนอเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2524 ฉบับที่ 2 คือ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เสนอเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2524 ฉบับที่ 3 คือ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสภาผู้แทนราษฎรเสนอเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2526 และฉบับที่ 4 คือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของนายปัญญา เกสรทอง กับคณะ เสนอเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2526

บรรยากาศทางการเมืองช่วงการเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2526)

หลังจากสภาได้เปิดประชุมสมัยสามัญไปเรียบร้อยแล้ว ก็ได้มีการเคลื่อนไหวให้มีการเปิดสภาสมัยวิสามัญขึ้นเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ การเคลื่อนไหวครั้งนี้ มิใช่เป็นการเคลื่อนไหวโดยฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่เพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น แต่มีกลุ่มวุฒิสมาชิกเข้าร่วมเคลื่อนไหวด้วย และมีกลุ่มทหารเป็นพลังผลักดันโดยมีข้อแลกเปลี่ยนประสานประโยชน์ซึ่งกันและกัน

⁸⁸ โปรดดู บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ในผนวก.

⁸⁹ ร.ต.อ. เสรี บัวแก้ว, อ้างแล้ว, หน้า 145.

⁹⁰ โปรดดูรายละเอียดของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับต่าง ๆ ในผนวก.

ทุกฝ่ายได้มีการเตรียมการลบล้างเซ็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิก เพื่อเปิดประชุมสภาสมัยวิสามัญเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ มีปรากฏเป็นข่าวคราวเป็นลลลลลลลลลล

การประสานงานระหว่างพรรคต่าง ๆ เพื่อให้มีการเปิดประชุมสภาได้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นเวลาหลายเดือน และมาปรากฏเด่นชัดขึ้น เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2526 โดยนายเปรม 馬拉กุล ได้แถลงให้ผู้สื่อข่าวทราบว่า ขณะนี้ตนเองได้รายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นด้วยกับแนวความคิดที่จะขอเปิดประชุมสภาสมัยวิสามัญ เพื่อพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญ แล้วเป็นจำนวน 53 คน และจะดำเนินการให้ครบจำนวนเพื่อขอเปิดประชุมได้ภายในวันที่ 10 มกราคม 2526 โดยขณะนี้ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคประชากรไทย พรรคประชากรไทย และพรรคชาติประชาธิปไตย เข้าร่วมด้วยแล้ว⁹¹

วันที่ 7 มกราคม 2526 นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี โฆษกรัฐบาลได้ให้สัมภาษณ์ผู้สื่อข่าวที่ทำเนียบรัฐบาลว่า การเคลื่อนไหวลบล้างเซ็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิกเพื่อขอเปิดสภานั้น รัฐบาลขอยืนยันว่าไม่ได้เป็นผู้ดำเนินการ และไม่เกี่ยวข้องกับนายกรัฐมนตรีโดยรัฐบาลขอยืนยันว่า⁹²

1. รัฐบาลจะไม่ใช่ผู้เปิดสภา
2. รัฐบาลจะไม่มีหน้าที่เปลี่ยนรัฐธรรมนูญ จะขอวางตัวเฉย
3. จะไม่มีการปรับปรุงเปลี่ยนคณะรัฐมนตรีจนกว่าจะถึงการเลือกตั้งแล้วเปลี่ยนรัฐบาลใหม่

เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2526 พลเอก อาทิตย์ กำลังเอก ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนว่า การเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น ย่อมกระทำได้ พร้อมกับให้ความเห็นว่าการเลือกตั้งแบบรวมเขตรวมเบอร์ ประชาชนยังไม่เข้าใจ ไม่เป็นการดีที่จะทำการเลือกตั้งแบบนี้มาใช้ และหากจะขอแก้ไขรัฐธรรมนูญจริงก็ยังมีเวลาพอ ซึ่งเท่ากับเป็นการเปิดไฟเขียวให้มีการรณรงค์แก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยพลเอก อาทิตย์ กำลังเอก ได้เอาสถาบันทหารเข้ามาร่วมด้วยอย่างเด่นชัด ซึ่งทำให้การเรียกร้องเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ แทนที่จะยุติลงกลับมีการเดินเกมกันใหม่อีกหนึ่งยก โดยในครั้งนี้นักสถาบันทหารได้เข้ามามีบทบาทมากขึ้น และเป็นพลังผลักดันอันเข้มแข็งมาก⁹³

⁹¹ สยามรัฐ, (8 มกราคม 2526), หน้า 4.

⁹² สยามรัฐ, (8 มกราคม 2526), หน้า 12.

⁹³ สยามรัฐ, (13 มกราคม 2526), หน้า 2.

วันที่ 13 มกราคม 2526 พลตรี พิจิตร กุลละวณิชย์ ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ บางกอกโพสต์ว่า ถ้าหากไม่มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแล้วทหารจะออก “เอ็กเซอร์ไซส์” ซึ่งทำให้เห็นอย่างเด่นชัดว่า ทหารถือท้ายเกมการแก้ไขรัฐธรรมนูญอย่างเต็มตัว เท่าที่เคยมีมา และยังทำให้บรรยากาศทางการเมืองตึงเครียดเพิ่มมากขึ้น ในช่วงเวลาดังกล่าวทหารได้เดินเกมการแก้ไขรัฐธรรมนูญอย่างเต็มที่⁹⁴

วันที่ 16 มกราคม 2526 พลตรี พิจิตร กุลละวณิชย์ ออกรายการสนทนาปัญหา บ้านเมือง ชี้แจงว่าทหารต้องการให้มีแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยให้นำระบบการเลือกตั้งแบบเดิมคือ แบ่งเขตเรียงเบอร์ มาใช้แทนที่จะเป็นแบบรวมเขตรวมเบอร์⁹⁵

วันที่ 19 มกราคม 2526 พรรคกิจสังคม เปิดประชุมพรรคพร้อมแถลงว่าที่ประชุมพรรคได้มีมติแน่นอนว่าสมาชิกพรรคจะไม่เข้าชื่อเรียกร้องให้มีการเปิดประชุมสภา ฯ และยืนยันจะต่อสู้เผด็จการทุกรูปแบบ⁹⁶

ขณะเดียวกับ ดร.ลิขิต ธีรเวคิน อาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ให้สัมภาษณ์ว่า ประเด็นสำคัญของการเรียกร้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ อยู่ที่การยึดอำนาจวุฒิสมาชิกและให้ข้าราชการประจำ มีตำแหน่งทางการเมืองได้ สองประเด็นนี้เป็นประเด็นหลัก และตั้งข้อสังเกตว่า หากมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญได้จริง จะโดยวิธีใดก็ตาม นับเป็นการทำรัฐประหาร เพราะการกระทำเช่นนี้ ทำให้ประชาชนรู้สึกว่ สิทธิของประชาชนถูกกำหนดโดยคนกลุ่มหนึ่งอยากจะให้ก็ได้ ไม่ให้ก็ได้⁹⁷

วันที่ 20 มกราคม 2526 พลเอก อาทิตย์ กำลังเอก ออกรายการชี้แจงทางโทรทัศน์ ได้อ่านแถลงการณ์มีใจความว่า การที่ตนเองในนามของกองทัพได้เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการ ออกความเห็นเรื่องแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น เป็นไปโดยความบริสุทธิ์ใจ เพื่อความเป็นประชาธิปไตยและโจมตีการเลือกตั้งแบบรวมเขตเบอร์เดียว ว่าเป็นการตัดเสรีภาพส่วนบุคคลที่อยากเลือกคนที่

⁹⁴ โปรดดู “ฟื้นอดีตวิกฤติรัฐธรรมนูญปี 2526”, มติชนสุดสัปดาห์, (11-18 เมษายน 2529), หน้า 12.

⁹⁵ เรื่องเดียวกัน.

⁹⁶ เรื่องเดียวกัน.

⁹⁷ เรื่องเดียวกัน.

ตนเองชอบ และยืนยันอย่างแน่วแน่นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของกองทัพจะไม่กระทบกระเทือนต่อรัฐบาล ต่อพรรคการเมือง กลุ่มการเมือง หรือบุคคลใด ๆ ทั้งสิ้น พร้อมกันนั้นพลเอก อาทิตย์ กำลังเอก ได้ประกาศถอนตัวจากความเกี่ยวพันในปัญหาดังกล่าวโดยลาออกจากการเป็นวุฒิสมาชิก ในวันที่ด้วย⁹⁸

วันที่ 21 มกราคม 2526 มีวุฒิสมาชิกสายทหารลาออกตาม พลเอก อาทิตย์ กำลังเอก อีก 8 คนได้แก่⁹⁹

1. พลตรี พิจิตร กุลละวณิชย์
2. พลตรี พิศิษฐ์ เหมะบุตร
3. พลตรี ประชุม พิบูลภาณวัฒน์
4. พลตรี วิมล วงศ์วานิช
5. พันเอก สุเทพ สีระรา
6. พันเอก อัมพร เสวตเศรณี
7. พันเอก คักดีศรี แข็งแรง
8. พันเอก อัครเดช ศศิประภา

วันที่ 24 มกราคม 2526 มีวุฒิสภาได้ลาออกเพิ่มเติมอีก 4 คนได้แก่¹⁰⁰

1. พลโท สม ชัดพันธ์
2. พลตรี ชัยชนะ ธารีฉัตร
3. พันเอก วัฒนชัย ฉายเหมือนวงศ์
4. พันเอก เชษฐา ฐานะจาโร

วันที่ 25 มกราคม 2526 นายอำนวยการ สุวรรณคีรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสงขลา ให้สัมภาษณ์ว่า ขณะนี้มีกระแสการปฏิวัติสูงมาก และทางกลุ่มการเมืองก็ยังไม่ยอมยุติการ

⁹⁸ มติชน, (21 มกราคม 2526), หน้า 12.

⁹⁹ สยามรัฐ, (22 มกราคม 2526), หน้า 16.

¹⁰⁰ สยามรัฐ, (25 มกราคม 2526), หน้า 1.

แก้ไขรัฐธรรมนูญ และ จ.ส.อ. ทรงธรรม ปัญญาดี ส.ส.เชียงราย โฆษกพรรคสยามประชาธิปไตยชี้แจงว่าตนเองจะดำเนินการเพื่อให้มีการเปิดสภาฯ ให้ได้ต่อไป¹⁰¹

นับตั้งแต่พลเอก อาทิตย์ กำลังเอก ประกาศลาออกจากการเป็นวุฒิสมาชิกได้มีกลุ่มกรรมการที่สนับสนุนได้มามอบกระเช้าดอกไม้แก่ พลเอก อาทิตย์ กำลังเอก ที่กองบัญชาการกองกำลังรักษาพระนคร กลุ่มผู้นำสหภาพดังกล่าวประกอบด้วย นายสวัสดิ์ ลูกโดด นายอาหมัด ขามเทศทอง นายประทีน ทรงจ้อย นายละเอียด ประดับศรี เป็นต้น โดยกลุ่มกรรมการจะทำการชุมนุมให้มีการเปิดสภาฯ แก้ไขรัฐธรรมนูญให้ได้ การกระทำของกลุ่มกรรมกรดังกล่าวได้รับความสนับสนุนจากกลุ่มเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งเท่ากับเป็นการเดินเกมการเมืองอีกรูปแบบหนึ่ง¹⁰²

ในวันที่ 26 มกราคม 2526 กลุ่มกรรมกรได้ชุมนุมอภิปรายโจมตีผู้คัดค้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่บริเวณอนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ และมีการพุดยุงส่งเสริมให้มีการกระทำรัฐประหารด้วย และมีการชูปว่า จะทำการชุมนุมประท้วงใหญ่ หากสภาไม่เปิดประชุมภายใน 7 วัน¹⁰³

วันที่ 31 มกราคม 2526 พันเอก พล เรืองประเสริฐวิทย์ หัวหน้าพรรคสยามประชาธิปไตย ได้นำรายชื่อ ส.ส.และรายชื่อวุฒิสมาชิก ที่ร้องขอเปิดสภา ยื่นต่อ พลตรี กระวี สุทัศน์ ณ อยุธยา เลขาธิการรัฐสภา ได้ทำการตรวจสอบรายชื่อแล้วเป็นรายชื่อ ส.ส.จำนวน 141 คน และวุฒิสมาชิก 50 คน ทำให้มีผู้สนับสนุนเพื่อเปิดสภาทั้งสิ้น 191 คนเกินจำนวน 176 คน¹⁰⁴

หลังจากที่ พันเอก พล เรืองประเสริฐวิทย์ ยื่นรายชื่อ ส.ส. และวุฒิสมาชิกเพื่อขอเปิดประชุมสภาสมัยวิสามัญครบจำนวนแล้ว ก็ขอให้มีการกราบบังคมทูลเพื่อเปิดประชุมสภาต่อไป การเปิดประชุมสภา เพื่อจะแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนี้มีประเด็นสำคัญ 3 ประการคือ¹⁰⁵

¹⁰¹ มติชน, (26 มกราคม 2526), หน้า 1.

¹⁰² โปรตุตุ "พี่น้องตีวิกฤตรัฐธรรมนูญปี 2526", มติชนสุดสัปดาห์, (11-18 เมษายน 2529), หน้า 14.

¹⁰³ เรื่องเดียวกัน.

¹⁰⁴ สยามรัฐ, (1 กุมภาพันธ์ 2526), หน้า 1.

¹⁰⁵ เซวณะ ไตรมาศ, "ความขัดแย้งจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 แนวโน้มพัฒนาการสถาบันรัฐธรรมนูญไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530) หน้า 142.

1. ให้แก้ไขแบบวิธีการเลือกตั้ง ให้เป็นแบบแบ่งเขต เรียงเบอร์
2. ให้ยึดอำนาจวุฒิสมาชิกในการร่วมพิจารณาญัตติสำคัญ ๆ 3 ประการได้แก่
 - พรบ. งบประมาณประจำปี
 - กฎหมายสำคัญอันเกี่ยวกับความมั่นคง
 - การพิจารณาญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาล
3. ให้ข้าราชการประจำรับตำแหน่งทางการเมืองได้โดยไม่ต้องลาออกก่อน

ซึ่งการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นจะเสนอได้โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 194 วรรคหนึ่ง

เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พลตรี กระวี สุทัศน์ ณ อยุธยา เลขาธิการรัฐสภาแจ้งให้ทราบ ว่า ได้มีพระบรมราชโองการให้เปิดสมัยประชุมสภาวิสามัญ ตั้งแต่วันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2526 และจะจัดให้มีการประชุมสภาผู้แทน ในวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2526 และ ประชุมวุฒิสภาใน วันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2526

วันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2526 พันเอก จำลอง ศรีเมือง วุฒิสมาชิก อดีตเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เคลื่อนไหวคัดค้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยกล่าวหาว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เป็นการวกกลับเข้าหาระบบเผด็จการ ในขณะเดียวกัน พันเอก จำลอง ศรีเมือง ได้เข้าพบหัวหน้า พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคกิจสังคม เพื่อร่วมยืนยันคัดค้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญ¹⁰⁶

วันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2526 พรรคกิจสังคมได้เปิดประชุมเพื่อพิจารณาปัญหาการแก้ไข รัฐธรรมนูญที่ประชุมสรุปให้แก้ไขเพียงประเด็นเดียวคือ ให้ใช้วิธีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเรียงเบอร์ ขณะเดียวกัน กลุ่มอาจารย์มหาวิทยาลัย ตั้งศูนย์ต้านเผด็จการ ซึ่งทำให้กระแสการคัดค้าน การแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ก่อตัวสูงขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โดยกลุ่มอาจารย์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้มี จดหมายเปิดผนึกถึงสมาชิกรัฐสภา ใจความในจดหมายเปิดผนึกมีดังนี้¹⁰⁷

¹⁰⁶ สยามรัฐ, (8 กุมภาพันธ์ 2526), หน้า 12.

¹⁰⁷ เซวณะ ไตรมาศ, อ้างแล้ว, หน้า 147.

กราบเรียน สมาชิกวุฒิสภา

จากปรากฏการณ์ทางการเมืองเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้น ได้ก่อให้เกิดความสับสนและความเข้าใจผิดอย่างกว้างขวางในหมู่ประชาชนทั่วไป เราในฐานะที่เป็นครูบาอาจารย์ซึ่งมีความรับผิดชอบทางจริยธรรมในทางให้ความรู้ ความเข้าใจแก่ประชาชน ตระหนักถึงหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะต้องแสดงทรรศนะ และความคิดของตนให้เป็นที่ประจักษ์แก่สาธารณชน โดยไม่หวั่นเกรงต่ออิทธิพลอันไม่ชอบธรรมใด ๆ ทั้งนี้เพราะเราเชื่อมั่นว่าด้วยพลังของเหตุผล และอิสรภาพและสามารถนำประเทศชาติไปสู่ประชาธิปไตยได้ ด้วยจิตสำนึกดังกล่าวนี้ เราขอประกาศเจตนารมณ์และจิตสำนึกของเราดังต่อไปนี้

1. เราไม่เห็นด้วยและประณามการที่ทหารบางกลุ่มและพรรคพวก ใช้อิทธิพลหรืออำนาจข่มขู่ผ่านสื่อมวลชนของรัฐ ในอันที่จะทำให้ประชาชนหวาดกลัวและไม่มั่นใจต่ออนาคต จึงจำเป็นต้องคล้อยตามผู้ที่มีอำนาจนั้น การกระทำในลักษณะเช่นนี้ มิใช่การกระทำของผู้ที่มีอารยธรรมและเคารพในกติกาประชาธิปไตยนั้นหมายความว่า ย่อมเป็นไปได้ที่ประชาธิปไตยจะเติบโตได้ภายใต้การใช้อำนาจเช่นนี้ในสังคมไทยของเรา

2. เราไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้อำนาจของวุฒิสมาชิกคงอยู่ต่อไป และการให้ข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ทั้งนี้เพราะประเด็นทั้งสองเป็นการลิดรอนอำนาจอธิปไตยโดยตรง อีกทั้งยังเป็นการดูถูกวิจารณ์ของประชาชนในการที่จะเลือกตั้งผู้แทนของตนอีกด้วย เราเห็นว่าผู้มีทรรศนะต่อประชาชนเช่นนี้ ย่อมจะไม่ยืนหยัดอยู่ข้างประชาธิปไตยอย่างแน่นอน

3. เราสนับสนุนการเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกฝ่ายมาแสดงความคิดเห็นของตนอย่างเปิดเผยร่วมกัน ภายใต้ทำที่เป็นประชาธิปไตยต่อกัน ซึ่งจะเป็นการให้ข้อมูล ทรรศนะและความคิดแก่ประชาชนอย่างตรงไปตรงมา จากนั้นประชาชนย่อมจะสามารถใช้วิจารณญาณของตนอย่างอิสระในการที่จะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับความคิดใด

4. เราขอเรียกร้องและเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นของตนไปยังสมาชิกวุฒิสภาเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพื่อสมาชิกวุฒิสภาจะได้ใช้ประชามตินี้เป็นบรรทัดฐานสำคัญของการตัดสินใจของตนต่อไป

5. เราจะเฝ้าติดตามและแสดงความคิดเห็นของเราอย่างตรงไปตรงมา และต่อเนื่อง ในอันที่จะรักษาไว้ซึ่งประชาธิปไตยของประชาชนจนถึงที่สุด อีกทั้ง เราขอเรียกร้องให้ท่าน สมาชิกวุฒิสภาได้ติดตามพฤติกรรมของบุคคลทางกลุ่มที่ใช้วิทยุ โทรทัศน์ และสื่อมวลชนต่าง ๆ ของรัฐ ในอันที่จะมุ่งทำลายสถาบันพรรคการเมืองและบุคคลที่รักประชาธิปไตยอย่างใกล้ชิด

เราขอยืนยันกับท่านอีกครั้งหนึ่งว่า การกระทำนั้นเป็นการกระทำที่เกิดจากจิตใจที่รักประชาธิปไตยและมุ่งหวังจะเห็นประชาธิปไตยเติบโตบนผืนแผ่นดินไทยต่อไป เราตระหนักถึงความรับผิดชอบของการกระทำนี้ และพร้อมที่จะยืนข้างประชาชนในอันที่จะปกป้องประชาธิปไตยจนถึงที่สุด

เราขอวิงวอนต่อท่านสมาชิกอันทรงเกียรติได้โปรดใช้วิจารณญาณและเหตุผลของตนอย่างอิสระโดยไม่เกรงกลัวต่ออิทธิพล หรืออำนาจใด ๆ ทั้งนี้เพราะวิจารณญาณที่เป็นอิสระคือรากฐานที่สำคัญและขาดไม่ได้ของประชาธิปไตย

เรามีความมั่นใจและความหวังในการตัดสินใจของท่าน

ด้วยความเคารพและนับถืออย่างสูง

ช่วงก่อนการประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ในวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2526 มีกลุ่มชุมนุมที่หน้ารัฐสภาทั้งที่เห็นด้วยกับการแก้ไขและที่คัดค้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ขณะเดียวกันทางมหาวิทยาลัยทั้งที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้มีการประชุมจัดอภิปราย พร้อมกันนั้นรายการระเบียงข่าวโดยนายดุสิต ศิริวรรณ ได้ออกรายการโจมตีคณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีหลายคน พร้อมกันนั้นได้โจมตีผู้ที่คัดค้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยการออกรายการในเครือข่ายของทหาร ทำให้เห็นอย่างเด่นชัดว่าทหารได้ดำเนินการเล่นเกมการเมืองเพื่อให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ได้ และพยายามจุดชนวนความขัดแย้งให้มากขึ้นด้วย โดยทางฝ่ายรัฐบาลไม่สามารถจัดการกับรายการดังกล่าวได้ช่วงนี้มีข่าวลือว่า พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ จะลาออกจากตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีด้วยกระแสการเมืองในช่วงนี้ผันผวนมาก ¹⁰⁸

¹⁰⁸ สยามรัฐ, (17 กุมภาพันธ์ 2526), หน้า 16.

วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2526 มีการประชุมรัฐสภา เพื่อพิจารณาญัตติด่วนร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ 2 ร่าง ได้แก่ ร่างแรก เสนอโดยพันเอก พล เรืองประเสริฐวิทย์ หัวหน้าพรรคสยามประชาธิปไตย ซึ่งนายบัญญัติ เกสรทอง ส.ส. เพชรบูรณ์ ลงนามในฐานะเจ้าของร่าง และอีกร่างหนึ่งเสนอโดยพรรคกิจสังคม ซึ่ง ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคลงนามในฐานะเจ้าของร่าง¹⁰⁹

ก่อนวันประชุม ตัวแทนของฝ่ายทหารได้นำสมุดปกขาว ชื่อ "สารสั้นของกองทัพมาถึงพี่น้องประชาชน เรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ" แจกจ่ายให้สมาชิกรัฐสภาและประชาชนทั่วไป อธิบายถึงเหตุผลและความจำเป็นของการแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ประเด็น คือการหลักเกณฑ์การเลือกตั้งกองทัพบก เห็นว่า หลักเกณฑ์การเลือกตั้งตามบทถาวรของรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำลังจะมีผลบังคับใช้นั้น เป็นการลดทอนเสรีภาพทางความคิดของประชาชนและประโยชน์ให้แก่เฉพาะกลุ่มการเมืองบางกลุ่มเท่านั้น ส่วนการคงอำนาจของวุฒิสภาไว้เช่นเดิมจะเป็นประโยชน์แก่การประคับประคองเสถียรภาพของรัฐบาลในภาวะซึ่งมีพรรคการเมืองเสียงข้างมากเด็ดขาด และในประการสุดท้าย การแก้ไขให้ข้าราชการประจำเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี อันเป็นตำแหน่งทางการเมืองได้นั้น เพราะว่าโดยหลักประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาที่ว่า ฝ่ายบริหารมาจากรัฐสภา ข้าราชการประจำ ซึ่งมีความสามารถ มีความซื่อสัตย์ ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา จึงสมควรที่จะได้รับโอกาสในการดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารได้เช่นเดียวกับสาขาอาชีพอื่น ๆ¹¹⁰

ผลการประชุมพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญสภาได้พิจารณาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญของนายบัญญัติ เกสรทอง โดยใช้วิธีการลงคะแนนลับ ผลการพิจารณาวาระแรก สมาชิกรัฐสภา รับหลักการร่างของนายบัญญัติ เกสรทอง ด้วยคะแนนเสียง 295 เสียง ไม่รับหลักการ 126 เสียง งดออกเสียง 19 เสียง และมีบัตรเสีย 2 ใบ ต่อจากนั้นมีการประชุมในวาระที่ 2 ขึ้นแปรญัตติ โดยนายพินิจ จันทรสุรินทร์ ได้เสนอให้เปิดการพิจารณาคณะกรรมการเต็มสภาที่ประชุมลงมติเห็นด้วย 223 เสียงต่อ 79 เสียง¹¹¹

¹⁰⁹ "พลิกแฟ้มลับ การเมืองการทหารในรอบ 10 ปี", ข่าวพิเศษ-อาทิตย์, ปีที่ 11, ฉบับที่ 525 (8-14 กรกฎาคม 2530), หน้า 39.

¹¹⁰ สุรพล ลีนิตไกรพจน์, วิกฤตการรัฐธรรมนูญ 2526, หน้า 136.

¹¹¹ "พลิกแฟ้มลับ การเมืองการทหารในรอบ 10 ปี", ข่าวพิเศษ-อาทิตย์, ปีที่ 11, ฉบับที่ 525 (8-14 กรกฎาคม 2530), หน้า 39.

วันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2526 พรรคกิจสังคม ประชุมพรรคและมีมติว่าจะไม่รับร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญของนายปัญญา เกสรทอง ¹¹²

วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2526 ได้มีการพิจารณาวาระสองเรียงมาตรา การพิจารณา มาตรา 1 - 2 - 3

ร่าง “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม” ที่เสนอต่อรัฐสภาโดยนายปัญญา เกสรทอง เริ่มต้นมาตราที่ 1 ดังนี้

มาตรา 1 รัฐธรรมนูญเรียกว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช...” นายจรัส พัวช่วย ส.ส.เพชรบูรณ์ เสนอขอแปรญัตติเพิ่มข้อความเดิมคำว่า “เผด็จการ” ต่อท้ายคำว่า “รัฐธรรมนูญ” ซึ่งหากเป็นตามนั้น ข้อความก็ต้องเขียนว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช...” สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จรัส พัวช่วย แสดงเหตุผลที่ขอแปรญัตติดังกล่าวว่า เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับ (ที่ใช้อยู่) นี้ บทเฉพาะกาลจะสิ้นสุดลง ในวันที่ 21 เมษายน รัฐธรรมนูญนี้ก็จะป็นประชาธิปไตยเต็มตัว การที่ต้องเติมคำว่า “เผด็จการ” ลงไปในมาตรา 1 ของร่างแก้ไขฯ ก็เพราะว่าร่างที่แก้ไขฯ นี้คือการยื้อแย่งอำนาจ ส.ส. ที่ได้รับมาจากประชาชนไปครั้งหนึ่ง ¹¹³

นายยงยุทธ ชัดตียนนท์ ส.ส.ร้อยเอ็ด อภิปรายว่าเห็นด้วยตามร่างเดิมว่าเขียนไว้ถูกต้อง ผู้ขอแปรญัตติให้เพิ่มคำว่า “เผด็จการ” เห็นอย่างไรว่ารัฐธรรมนูญนี้เป็นเผด็จการ ไม่เห็นเป็นเผด็จการตรงไหน เป็นการกล่าวอ้างที่ไร้เหตุผล ¹¹⁴

นายสุนทร ทาช้าย ส.ส. นครราชสีมา อภิปรายสนับสนุนให้เพิ่มคำว่า “เผด็จการ” โดยให้เหตุผลว่า เพราะว่าร่างแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้มีการแก้ไขยึดอำนาจวุฒิสมาชิก และให้ข้าราชการประจำเป็นรัฐมนตรีได้เป็นการทำลายหลักการของประชาธิปไตยโดยสิ้นเชิง ¹¹⁵ ผลการลงคะแนนให้คงตามร่างเดิม 284 เสียง ให้แก้ไขเติมคำว่า “เผด็จการ” 53 เสียง

¹¹² สยามรัฐ, (23 กุมภาพันธ์ 2526), หน้า 1.

¹¹³ รายงานการประชุมรัฐสภาสมัยสามัญ, ครั้งที่ 3/2526 วันที่ 23 กุมภาพันธ์, หน้า 264.

¹¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 268.

¹¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 268-269.

การพิจารณามาตรา 2 ข้อความในร่างแก้ไขฯ ความว่า มาตรา 2 รัฐธรรมนูญนี้ได้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

นายปิยะนัฐ วัชรภรณ์ ส.ส. ศรีสะเกษ ขอแปรญัตติเพิ่มข้อความให้เดิมข้อความว่า “ให้ประชาชนลงมติที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่แก้ไขนี้” สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปิยะนัฐ วัชรภรณ์ ให้เหตุผลว่าเพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้บังคับคนทั้งประเทศ จึงควรรับฟังเสียงของประชาชน แม้แต่ประเทศศรีลังกาเมื่อทำการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อจะต่ออายุวุฒิสมาชิก เขายังให้ประชาชนลงมติเพื่อสร้างภาพพจน์ว่าจะเป็นการประชาธิปไตยจริงหรือว่าเป็นหลอก ๆ ¹¹⁶ ผลการลงคะแนนให้คงตามร่างเดิมด้วยคะแนน 282 เสียง ต่อ 67 เสียง

การพิจารณามาตรา 3 ข้อความในร่างแก้ไขฯ มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในมาตรา 203 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทน “มาตรา 203 ในวาระเริ่มแรกเมื่อใช้รัฐธรรมนูญนี้แล้ว นอกจากกรณีที่ยกเว้นไว้ในมาตรา 143 การดำเนินการดังต่อไปนี้ ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาด้วย

1. การพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย

2. การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 137

3. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญอันเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักรไทย หรือราชบัลลังก์ และประธานรัฐสภาเห็นชอบด้วย

ทั้งนี้โดยให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกผู้แทนราษฎร แต่จะเข้าชื่อหรือร่วมเข้าชื่อในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 137 ไม่ได้ และคำว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาที่ระบุไว้ในมาตรา 133 มาตรา 137 วรรคสอง และวรรคสามให้หมายถึงรัฐสภา”

ผลการนับคะแนนลงมติในมาตรา 3 ให้คงตามร่างเดิม 239 เสียง ต่อ 63 เสียง

¹¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 288-289.

การพิจารณามาตรา 4 ข้อความในร่างแก้ไขฯ ความว่า มาตรา 4 ให้ยกเลิกความในมาตรา 204 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และขอให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “มาตรา 204 ในวาระเริ่มแรกเมื่อใช้รัฐธรรมนูญนี้แล้ว

1. มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 90 วรรคสอง มาตรา 91 วรรคหนึ่ง และมาตรา 95 วรรคหนึ่ง เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นคณะให้ครบจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมีได้ในแต่ละเขตเลือกตั้งมาใช้บังคับแก่การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำโดยวิธีรวมเขตหรือแบ่งเขตให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และให้ผู้มีสิทธิเลือกมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งนั้น

2. มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 148 และมาตรา 149 เฉพาะการห้ามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 97 (1) และ (3) และมาตรา 167 มาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่งของรัฐมนตรีแต่ข้าราชการที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำซึ่งจะได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี จะต้องเป็นสมาชิกวุฒิสภาด้วย”

ในการพิจารณามาตรา 4 มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลุกขึ้นมาอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง มี นายผัน บุญชิต ส.ส.อุบลราชธานี ต้องการให้แก้ไขเพิ่มข้อความให้ทำการเลือกตั้งให้เร็วขึ้น นายสุเทพ วงศ์กำแหง ส.ส.นครราชสีมา ไม่เห็นด้วยที่บังคับพรรคต้องส่งผู้สมัครครึ่งหนึ่งของจำนวน ส.ส.นายยงยุทธ ขัตติยพนธ์ ส.ส.ร้อยเอ็ด อภิปรายสนับสนุน นายภิญญา ช่วยปลอด ส.ส.สุราษฎร์ธานี สนับสนุนย่นเวลา 30 วัน ดร.อนุวรรตน์ วัฒนพงศ์ศิริ ส.ส.บุรีรัมย์ ขอแปรญัตติให้แก้ไขเป็นแบบแบ่งเขตเบอร์เดียว¹¹⁷ ผลการลงมติให้คงร่างเดิมไม่มีการแก้ไขด้วยคะแนน 268 ต่อ 93 เสียง

วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2526 สมาพันธ์ประชาธิปไตย เคลื่อนไหวคัดค้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ได้มีการประชุมที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ประกอบด้วยอาจารย์มหาวิทยาลัย นักศึกษา 22 สถาบัน กลุ่มองค์กรสิทธิมนุษยชน 4 กลุ่ม และองค์กรพัฒนาผู้ใช้แรงงาน เข้าประชุมด้วยประมาณ 209 คน โดย ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทรวณิช ได้ชี้แนวทาง

¹¹⁷ รายงานการประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญ, ครั้งที่ 4/2526 วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2526, หน้า 337-344.

ให้เคลื่อนไหวโดยการเขียนบทความชี้แจงเหตุผลข้อดีข้อเสียของการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ให้ประธานสภาทราบและให้มีการตอบโต้สมุคปกขาวที่ออกโดยทางกองทัพก ซึ่งถือเป็นเอกสารเถื่อน และให้มีการร่วมชุมนุมที่รัฐสภาในวันที่จะมีการลงมติวาระที่สามด้วย¹¹⁸

วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2526 ได้มีการพิจารณาแปรญัตติมาตรา 5 ซึ่งเป็นมาตราสุดท้าย ได้มีการพิจารณาแปรญัตติกันอย่างกว้างขวาง เพราะเป็นมาตราสำคัญ โดยให้มีการตีความว่าข้อความในมาตราที่ 5 ที่ว่า “เมื่อมีการเลือกตั้งไปภายหลังจากครบกำหนด 4 ปี นับแต่วันแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา 201 แล้วให้บทบัญญัติตามมาตรา 203 และมาตรา 204 เป็นอันยกเลิก” ทำให้เห็นว่าได้มีการซ่อนเงื่อนงำเพื่อจะคงอำนาจวุฒิสมาชิกต่อไปอีก 8 ปี เป็น 12 ปี แทนที่จะต่ออายุออกไปอีก 4 ปี ดังที่เข้าใจกัน แต่อย่างไรก็ตามการแปรญัตติให้เปลี่ยนแปลงถ้อยคำก็ไม่เป็นผล เพราะเมื่อมีการลงมติดังนั้น ปรากฏว่าให้คงร่างเดิม 243 เสียง และให้แก้ไข 87 เสียง เป็นอันว่าร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญของนายปัญญา เกสรทอง ผ่านวาระที่ 2 ไปเรียบร้อย รอเวลา 15 วัน เพื่อสภาจะลงมติรับหรือไม่รับร่างในวาระที่ 3 ต่อไป¹¹⁹ ในวันเดียวกันนั้นเอง นักศึกษา 14 สถาบัน ได้ประชุมกันที่มหาวิทยาลัยรามคำแหง ได้มีมติคัดค้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และจะรณรงค์ต่อต้านกันทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

วันที่ 8 มีนาคม 2526 พระอนันต์ เสนาพันธ์ เปิดแถลงข่าวที่วัดเบญจมบพิตร จะขอลาสิกขาบท ในวันที่ 9 มีนาคม 2526 เพื่อร่วมอดข้าวประท้วงการแก้ไขรัฐธรรมนูญร่วมกับเรืออากาศตรี ฉลาด วรฉัตร ที่ประกาศจะฆ่าตัวตายหากร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญผ่านวาระ 3¹²⁰

วันที่ 11 มีนาคม 2526 พรรคชาติไทย ได้ประชุมคณะกรรมการบริหาร ที่ประชุมมีมติคัดค้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และให้มีการลงมติไม่รับร่างรัฐธรรมนูญวาระ 3 ในขณะเดียวกับกลุ่มกระหิงแดงออกโรงคัดค้านผู้ประท้วง¹²¹

¹¹⁸ สยามรัฐ, (28 กุมภาพันธ์ 2526), หน้า 1, 12.

¹¹⁹ “สรุปผลการแก้ไขรัฐธรรมนูญปี 2526”, สยามใหม่, ปีที่ 2, ฉบับที่ 72 (1 เมษายน 2526), หน้า 13.

¹²⁰ สยามรัฐ, (9 มีนาคม 2526), หน้า 1.

¹²¹ มติชน, (12 มีนาคม 2526), หน้า 14.

วันที่ 15 มีนาคม 2526 ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เขียนบทความลงในหนังสือพิมพ์สยามรัฐ คอลัมน์ “ชอยสวนพลู” เปิดโปงแผนล้มล้างชาติไทยของคอมมิวนิสต์ โดยการเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ¹²² บทความนี้ นับว่า เป็นลูกระเบิดสำคัญที่มีผลอย่างใหญ่หลวงต่อการออกกระแสคัดค้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง

จนกระทั่งวันที่ 16 มีนาคม 2526 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยนายปัญญา เกสรทอง และคณะ ในวาระที่สามก็ปรากฏผลว่า รัฐสภามีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบเพียง 254 เสียง ซึ่งไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน คือ 264 เสียงเป็นอันว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ก็ต้องตกไป อย่างไรก็ตาม ฝ่ายที่สนับสนุนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญยังไม่หยุดการเคลื่อนไหว กล่าวคือ ในตอนเย็นวันที่ 17 มีนาคม 2526 ได้มีการเสนอญัตติต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้ตีความว่าคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดที่บัญญัติไว้ในมาตรา 194 (6) นั้นควรจะถือเอาจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ในสภาขณะนั้นคือ 507 คน เพราะมีวุฒิสมาชิก 211 คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 296 คน แทนที่จะเป็น 526 คน ในจำนวนเต็ม แต่ก็ไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุม¹²³

ความตึงเครียดจากความขัดแย้งในปัญหารัฐธรรมนูญระหว่างฝ่ายทหารกับพรรคการเมืองดังกล่าว ได้นำไปสู่การตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎรของนายกรัฐมนตรีในวันที่ 19 มีนาคม 2526 โดยพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2526 มีสาระสำคัญว่า “เนื่องจากตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อเปลี่ยนแปลงวิธีการ เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึง 4 ครั้ง...ในขณะที่นี้อาจนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงทางการเมืองได้ อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมโทรมของระบบเศรษฐกิจ สังคม ความสามัคคีของชนในชาติ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตย...”¹²⁴ การประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรในครั้งนี้สืบเนื่องมาจากปัญหารัฐธรรมนูญเป็นสาเหตุสำคัญ ซึ่งการขัดแย้งดังกล่าวมิได้จำกัดขอบเขตอยู่เฉพาะภายในเวทีรัฐสภาเท่านั้น แต่เป็นการต่อสู้กันอย่างกว้างขวางระหว่างกลุ่มพลังทางการเมืองทั้งฝ่ายสนับสนุน

¹²² สยามรัฐ, (15 มีนาคม 2526), หน้า 5.

¹²³ สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 8, ฉบับที่ 15 (20-26 พฤษภาคม 2526), หน้า 523.

¹²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 539.

และฝ่ายคัดค้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อการชั่งชั่งอำนาจกัน การยุบสภาในครั้งนี้จึงถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่าฝ่ายทหารมีส่วนสำคัญในการกดดันรัฐบาล¹²⁵

รัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ทั้ง 3 ชุด ที่ผ่านมามีภายใต้บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ 2521 เป็นภาพของรัฐบาลที่สะท้อนถึงการประสานร่วมมือระหว่างกลุ่มพลังทางการเมืองที่มีแนวความคิดแตกต่างกัน 2 แนวคิด คือ ฝ่ายพรรคการเมืองตัวแทนกลุ่มแนวคิดประชาธิปไตยกับฝ่ายทหารและข้าราชการประจำตัวแทนกลุ่มแนวคิดอำนาจนิยม และแม้แต่นายกรัฐมนตรีพลเอก เปรม ก็ถูกมองว่าเป็นตัวแทนจากกลุ่มนี้ แต่ด้วยอาศัยบุคลิกภาพส่วนตัวที่ค่อนข้างจะเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางในเรื่อง ความซื่อสัตย์สุจริต และบทบาทในการประสานประโยชน์และแนวความคิดในลักษณะที่เป็นกลาง รวมทั้งที่สำคัญที่สุดคือ พลเอก เปรม มีบารมีในกองทัพสูง ทำให้สามารถอยู่ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสืบต่อจากพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้จนตลอดช่วงการบังคับใช้บทเฉพาะกาลที่ผสมผสานแนวคิดทั้งอำนาจนิยมและประชาธิปไตยนิยมไว้ด้วยกัน เพราะสามารถสร้างการยอมรับและสนับสนุนจากทั้งสองกลุ่มแนวคิดที่แตกต่างดังกล่าว¹²⁶

นอกจากนี้พลเอก เปรม ยังสามารถควบคุมสถานการณ์ช่วงระยะเปลี่ยนผ่านก่อนที่บทเฉพาะกาลจะสิ้นสุดผลบังคับใช้ ซึ่งเป็นช่วงที่มีการแสดงออกถึงความขัดแย้งทางความคิดอย่างชัดเจนและค่อนข้างรุนแรง โดยลักษณะดังกล่าวจำกัดอยู่ในขอบเขตตามขั้นตอนของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ กระทั่งมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 19 มีนาคม 2526 และกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 18 เมษายน 2526 ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า¹²⁷ พรรคกิจสังคมได้รับเลือกตั้ง 92 คน, พรรคชาติไทย 73 คน, พรรคประชาธิปัตย์ 56 คน, พรรคประชากรไทย 36 คน, พรรคสยามประชาธิปไตย 18 คน, พรรคชาติประชาธิปไตย 15 คน, พรรคประชาไทย 4 คน, ไม่สังกัดพรรคการเมือง 24 คน

¹²⁵ เกียรติชาย นำพูลสุสันต์ "รัฐธรรมนูญ 2521 กับเสถียรภาพของระบบการเมืองไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 158.

¹²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 161.

¹²⁷ สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 8, ฉบับที่ 13 (6-12 พฤษภาคม 2526), หน้า 515-518.

การที่ผลการเลือกตั้งทั่วไปดังกล่าว ไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น การจัดตั้งรัฐบาลจึงต้องผสมกันระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ และต้องหาบุคคลที่เป็นกลางและได้รับการยอมรับจากผู้นำกองทัพมาเป็นผู้นำในการจัดตั้งรัฐบาล แม้ว่าในวันที่ 26 เมษายน 2526 พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนว่า “ผมอยากแถลงให้ทราบที่ผมขอไม่รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไป ผมได้เรียนพี่น้องทั้งหลายให้ทราบแล้วว่า ผมไม่มีความทะเยอทะยานทางการเมือง และผมก็เป็นมาพอสมควรแล้ว...เมื่อมีการเลือกตั้งใหม่ก็ควรจะเป็นไปตามครรลองประชาธิปไตยอันนี้ควรจะถูกต้อง”¹²⁸

พรรคชาติไทยในฐานะที่เป็นพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดรองจากพรรคกิจสังคม ได้เคลื่อนไหวที่จะเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล โดยในวันที่ 21 เมษายน 2526 ได้รวบรวมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคสยามประชาธิปไตย พรรคประชาไทย และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระมาเข้าสังกัดพรรคชาติไทย จนทำให้พรรคชาติไทยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดถึง 110 คน มากกว่าพรรคการเมืองอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะพรรคชาติไทยคาดหวังการกีดกันพรรคประชาธิปัตย์และกิจสังคม ในการเข้าร่วมรัฐบาล และสนับสนุนพรรคชาติไทยให้เป็นรัฐบาล ทั้งนี้เพราะพรรคการเมืองเหล่านี้ได้รวมตัวกันคัดค้านการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ที่ผลักดันให้รัฐสภาพิจารณาโดยทนาย จนทำให้รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา แต่หลังจากพลเอก เปรม ได้เปลี่ยนใจยอมรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง โดยมีพรรคกิจสังคม ประชาธิปัตย์ ประชากรไทยและพรรคชาติประชาธิปไตยให้การสนับสนุนในการจัดตั้งรัฐบาล ส่วนพรรคชาติไทยได้ถูกกีดกันจนกลายเป็นพรรคฝ่ายค้าน จนต้องพิมพ์สมุดปกดำออกมาเผยแพร่และได้กล่าวว่า “ถูกทหารหักหลัง” ในการจัดตั้งรัฐบาล¹²⁹

ถึงแม้ว่าระบบสังคมนิยมไทยจะเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่กลุ่มนอกระบบราชการ โดยเฉพาะกลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรมได้ขยายบทบาทเข้าสู่ระบบการเมืองโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งและพรรคการเมืองมากขึ้น พร้อมกับรูปแบบการปกครองที่เปิดโอกาสดังกล่าวมากขึ้นกว่าเดิมภายหลังสิ้นสุดบทเฉพาะกาล แต่ในช่วงระยะแรกของการเริ่มต้นคงไม่อาจปฏิเสธร่องรอย

¹²⁸ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 29, ฉบับที่ 45 (1 พฤษภาคม 2526), หน้า 4.

¹²⁹ คำแถลงของ นายอนุวรรตน์ วัฒนพงศ์ศิริ รองหัวหน้าพรรคชาติไทยในหัวข้อ “ทำไมพรรคชาติไทยจึงเป็นฝ่ายค้าน” ที่สมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย รายละเอียดใน สยามจดหมายเหตุ, (8 - 14 กรกฎาคม 2526) หน้า 761.

การคงอยู่ของอำนาจจากระบบราชการที่ยังแฝงตัวอยู่ในระบบการเมืองไทยจนทำให้กลุ่มนักการเมืองที่มาจากพรรคการเมือง ไม่กล้าที่จะเข้ามายึดครองอำนาจทางการเมืองอย่างเต็มที่แต่เพียงฝ่ายเดียว ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสดังกล่าวให้และผู้ที่จะเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จึงไม่อาจเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับจากสมาชิกผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ในสภาเท่านั้น แต่จะต้องรวมถึงการได้รับการยอมรับและสนับสนุนจากกลุ่มในระบบราชการอย่างเพียงพอในระดับหนึ่งด้วย¹³⁰

หลังการเกษียณอายุราชการในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ทำให้ระบบการเมืองไทยเกิดลักษณะที่ว่า ผู้นำรัฐบาลและผู้นำกองทัพไม่ใช่บุคคลเดียวกัน ซึ่งจากอดีตที่ผ่านมาลักษณะดังกล่าวนี้มักนำมาซึ่งการล้มล้างรัฐบาลโดยผู้นำกองทัพหรือมักมีการแสดงออกซึ่งการทำทลายอำนาจรัฐบาลโดยผู้นำที่ควบคุมกำลังอยู่เสมอมา แต่อย่างไรก็ตาม ในช่วงดังกล่าวตัวบุคคลที่เข้าดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกต่อจากพลเอก เปรมคือ พลเอก ประยุทธ์ จารุมณี ซึ่งเป็นนายทหารที่อยู่ในตำแหน่งดังกล่าวนี้ได้เพียงปีเดียวก็จะเกษียณอายุราชการ นอกจากนี้ระดับการยอมรับที่ได้จากฝ่ายต่าง ๆ ยังไม่อาจทัดเทียมจนอยู่ในฐานะที่จะทำทลายอำนาจของรัฐบาลภายใต้การนำของพลเอก เปรมในขณะนั้นได้¹³¹

จนกระทั่งพลเอก อาทิตย์ กำลังเอก ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกในปี พ.ศ. 2525 และควบตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดในปี พ.ศ. 2526 ทำให้ฐานะทางการเมืองซึ่งมีพื้นฐานจากตำแหน่งทางทหารส่งผลให้พลเอก อาทิตย์แสดงบทบาทในลักษณะที่ไม่ได้จำกัดแต่เพียงในกรอบฐานะของผู้นำหน่วยราชการหน่วยหนึ่งที่เป็นเพียงเครื่องมือของรัฐบาลเท่านั้น โดยเริ่มจากการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการเปิดประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ จากนั้นในช่วงต้นเดือนพฤศจิกายน 2527 เมื่อรัฐบาลประสบปัญหาทางเศรษฐกิจจนดำเนินนโยบายประกาศลดค่าเงินบาทเพื่อบรรเทาสภาพปัญหาดังกล่าว ปากกาวาได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ พ.ศ. 2527 ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน 2527 ซึ่งลงนามโดย ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ ปลัดกระทรวงกลาโหม รองผู้บัญชาการทหารบก และ เสนาธิการทหารบกเรื่องข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาที่เกิดจากการลดค่าเงินบาท โดยอ้างความเห็นชอบของพลเอก อาทิตย์ กำลังเอก ผู้บัญชาการทหารสูงสุดและผู้บัญชาการทหารบก เรียกร้องให้รัฐบาลปรับปรุงคณะ

¹³⁰ คณะกรรมการประสานงานประชาชนเพื่อประชาธิปไตย, รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย ตามความต้องการของประชาชนชาวไทย, หน้า 333.

¹³¹ เกียรติชาย นำพุลสุสันต์, อ้างแล้ว, หน้า 170.

รัฐมนตรีโดยด่วน นอกจากนี้พลเอก อาทิตย์ ยังออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์และวิทยุกระจายเสียง โจมตีนโยบายการลดค่าเงินบาทของรัฐบาลอย่างรุนแรง แต่รัฐบาลพลเอก เปรม ก็มีได้มีการแสดงออกต่อการกระทำดังกล่าวแต่ประการใดเพียงแต่มีการแถลงยืนยันนโยบายเดิมและย้ำว่าพร้อมที่จะรับผิดชอบในนโยบายดังกล่าวเพราะได้มีการพิจารณาอย่างรอบคอบแล้ว¹³²

วันที่ 16 เมษายน 2528 พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ในฐานะนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม อนุมัติให้ต่ออายุราชการให้พลเอก อาทิตย์ กำลังเอก อีกหนึ่งปี นับแต่กำหนดเกษียณอายุราชการวันที่ 1 ตุลาคม 2528 ไปจนถึงวันที่ 31 สิงหาคม 2529

วันที่ 5 มิถุนายน 2528 พรรคฝ่ายค้านอันประกอบด้วย พรรคชาติไทย พรรคก้าวหน้า, พรรคสังคมประชาธิปไตย ร่วมกันเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ได้แก่ นายสมหมาย ฮุนตระกูล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายสมัคร สุนทรเวช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม นายโกศล ไกรฤกษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ นายอบ วสุรัตน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ภายหลังการอภิปรายสิ้นสุด ได้มีการลงมติไว้วางใจ หรือไม่ไว้วางใจ ซึ่งปรากฏผลการลงคะแนน คือ¹³³

ตารางที่ 4.4 ผลการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคล

กระทรวง	รัฐมนตรี	ไว้วางใจ	ไม่ไว้วางใจ
คลัง	สมหมาย ฮุนตระกูล	166	91
พาณิชย์	โกศล ไกรฤกษ์	156	95
คมนาคม	สมัคร สุนทรเวช	147	102
อุตสาหกรรม	อบ วสุรัตน์	139	106

ที่มา : มติชนสุดสัปดาห์ ปีที่ 8 ฉบับที่ 2661 (16 มิถุนายน 2528) หน้า 16.

¹³² “พลิกแพลงลับ การเมืองการทหารในรอบ 10 ปี” ข่าวพิเศษ - อาทิตย์, ปีที่ 11, ฉบับที่ 525 (8-14 กรกฎาคม 2520), หน้า 40.

¹³³ มติชนสุดสัปดาห์, ปีที่ 8, ฉบับที่ 2661, (16 มิถุนายน 2528) หน้า 16.

จากผลการลงคะแนน รัฐมนตรีทั้ง 4 คนได้รับคะแนนไว้วางใจสูงกว่าไม่ไว้วางใจ จึงไม่สามารถทำให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีได้ จากการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจครั้งนี้พรรคชาติไทยซึ่งเป็นแกนนำฝ่ายค้านมีจุดอ่อนบกพร่องหลายประการ ประการสำคัญคือ ความแตกแยกภายในพรรค กรณีขัดแย้งอย่างรุนแรงเกี่ยวกับเนื้อหาของญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

ยังผลให้มีการลงมติขับพ้นเอก พล เริงประเสริฐวิทย์ รองหัวหน้าพรรคชาติไทยออกจากสมาชิกภาพ จากกรณีนี้ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคสยามประชาธิปไตยที่ผูกพันอยู่กับพันเอก พล เริงประเสริฐวิทย์ แสดงตนเป็นปฏิปักษ์กับพรรคชาติไทย 15 คน คือ¹³⁴

นายเปรม มาลากุล ณ อยุธยา นายสุทิน ใจจิต, นายอดุล ภูมิณรงค์, นายเที่ยง เรืองประดิษฐ์, นายทวีศักดิ์ อับดุลบุตร, นายประทีป กรีธาเวช, นายสุนทร วิลาวัลย์, นายจิระ มงคลรังษี, นางสุทิน ก๊กศรี, นายเชาวลิต สุขสวัสดิ์, นายพูนสวัสดิ์ โทตระไวศยะ, นายประสาร ดาบกุล, นายเฉลิมยศ แสนวิเศษ

ทำให้บุคคลเหล่านี้ลงคะแนนเสียงให้กับฝ่ายรัฐบาล อีกประการหนึ่งคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางส่วน ของพรรคชาติไทยมีความปรารถนาที่จะเข้าร่วมในคณะรัฐบาล จึงพยายามไม่ใช้วิธีการที่รุนแรงต่อฝ่ายรัฐบาล¹³⁵

ถึงแม้ว่าในช่วงระยะเวลาดังกล่าว พรรคชาติไทยจะมีความพยายามในการดำเนินบทบาทของพรรคฝ่ายค้าน ถึงขั้นมีการนำขบวนการกลางในเขตอิทธิพลของตนเข้ามาชุมนุมเรียกร้องหน้าทำเนียบรัฐบาลและการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล แต่เนื่องจากพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้รับความอุมชูจากพรรคร่วมรัฐบาลซึ่งมีความชัดเจนทางการเมือง ในระบบรัฐสภาเป็นอย่างสูง เช่น พรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคประชากรไทยประกอบกับผู้นำแห่งกองทัพโดยเฉพาะพลเอก อาทิตย์ กำลังเอก ผู้บัญชาการทหารบก และผู้บัญชาการทหารสูงสุด ดำรงตนเป็นฐานค้ำจุนอำนาจให้ บทบาทของพรรคชาติไทยในฐานะฝ่ายค้านจึงดำเนินไปอย่างไม่ราบรื่นและไม่โดดเด่นเท่าที่ควร¹³⁶

¹³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

¹³⁵ เรื่องเดียวกัน.

¹³⁶ เสถียร จันทิมาธร, ชาติชาย ชุณหะวัณ ทหารนักประชาธิปไตย, หน้า 181.

วันที่ 9 กันยายน 2528 ขณะที่พลเอก เปรม ติณสูลานนท์นายกรัฐมนตรีเดินทางไปราชการที่ประเทศอินโดนีเซีย และพลเอก อาทิตย์ กำลังเอก ผู้บัญชาการทหารสูงสุดและผู้บัญชาการทหารบก ไปราชการที่ประเทศสวีเดน ได้มีความพยายามจากนายทหารนอกประจำการคือ พันเอก มนูญ รูปขจร พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ พลเอก เสริม ธ นคร พลเอก ยศ เทพหัสดิน ณ อยุธยา และกลุ่มทหารประจำการจำนวนหนึ่ง ในการเข้าทำการยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาล พลเอก เปรม¹³⁷ โดยประมาณ 02.30 น. วันที่ 9 กันยายน ฝ่ายปฏิวัติเคลื่อนกำลังรถถังและกำลังจาก ม.พัน 4 และ ม.พัน 1 ซึ่งต่างขึ้นกับ พล. ม.2 รอ. (สนามเป้า) จำนวนรถถังรวมแล้ว 22 คัน ทั้งหมดเป็นกำลังที่พันเอก มนูญ รูปขจรดึงมาร่วม ส่วนกำลังอีกส่วนหนึ่งได้แก่กำลังอากาศโยธิน นำโดยนาวาอากาศโท มนัส รูปขจร น้องชายพันเอก มนูญ ซึ่งเป็นรอง ผบ.กรมอากาศโยธิน กำลังของส่วนนี้ส่วนหนึ่งได้แบ่งออกไปควบคุมตัวพลอากาศเอก ประพันธ์ ฐปะเตมีย์ ผบ.ทอ. ที่บ้านพักก่อนที่กำลังทั้งหมดจะไปรวมศูนย์กันที่สนามเสือป่า และใช้อาคาร 604 ของ บก. สูงสุด สนามเสือป่าดังกล่าวเป็นกองบัญชาการคณะปฏิวัติครั้งนี้¹³⁸ เวลาประมาณ 05.30 น. ฝ่ายคณะปฏิวัติได้กระจายกำลังที่มีอยู่ทั้งหมดประมาณ 500-600 คน ออกไปควบคุมสถานที่สำคัญต่าง ๆ เช่นกรมประชาสัมพันธ์-ทำเนียบรัฐบาล-ช่อง 9 อสมท. เฉพาะที่กรมประชาสัมพันธ์ ถนนราชดำเนินนั้นฝ่ายคณะปฏิวัติยิงปืนขึ้นฟ้าหลายนัด ต่อมาเวลา 06.30 น. ทหารและพลเรือนอีกส่วนหนึ่งที่กระจายกำลังไปกรมประชาสัมพันธ์ ถนนวิภาวดี แห่งใหม่บุกยึดห้องประกาศข่าว บังคับให้นายประพจน์ สาครบุตร โฆษกฯ อ่านประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 1 เมื่อเวลา 06.45 น. ใจความว่าได้มีการยึดอำนาจเสร็จสมบูรณ์แล้วตั้งแต่ 06.00 น.ของวันที่ 9 กันยายน¹³⁹ เวลาประมาณ 10.00 น. รถถังของ ม.พัน 4 ที่อยู่ตรงพระบรมรูปทรงม้าใช้ปืนใหญ่ยิงเสาอากาศของสถานีวิทยุของกองพล 1 รอ.จำนวนหนึ่งเนื่องจากไม่ได้รับความร่วมมือจากกองพล 1 เท่าใดนัก ฝ่ายปฏิวัติจึงระดมยิงใส่วังปารุสก์ที่ตั้งกรมประมวลข่าวกลาง และยิงปืนประจำรถถังใส่ฝ่ายกองกำลังของกองพล 1 รอ. ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิตจำนวนหนึ่ง¹⁴⁰

¹³⁷ เกียรติชาย นำพูลสุสันต์, อ้างแล้ว, หน้า 170.

¹³⁸ "9 กันยายน 2528 โศกนาฏกรรมของนักรัฐประหาร", อาทิตย์-วิวัฒน์ ปีที่ 3 (9), ฉบับที่ 88 (430) (17-23 กันยายน 2528), หน้า 7.

¹³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

¹⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

เวลาเพียง 10 ชั่วโมงเศษ ฝ่ายรัฐบาลซึ่งยึดกรมทหารราบที่ 11 รอ.เป็นกองบัญชาการปราบฝ่ายปฏิวัติก็สามารถกู้สถานการณ์กลับคืนสู่ปกติได้โดย พลเอก เทียนชัย ศิริสัมพันธ์ รองผู้บัญชาการทหารบก รักษาการผู้บัญชาการทหารบก และพลโท ชวลิต ยงใจยุทธ รองเสนาธิการทหารบก โดยประสานกับฝ่ายรัฐบาลซึ่งมีพลเอก ประจวบ สุนทรากรุร รองนายกรัฐมนตรี รักษาการในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี¹⁴¹ เหตุการณ์รัฐประหารวันที่ 9 กันยายน 2528 เป็นการถูกทำลายโดยกองทัพด้วยการใช้กำลังอันเป็นวิธีเก่า ๆ ที่เคยมีมาช้านานในสังคมการเมืองไทย กลุ่มนายทหารผู้เข้าก่อการ ฯ ในครั้งนี้เป็นกลุ่มนายทหารนอกประจำการที่มีตำแหน่งเป็นถึงอดีตนายกรัฐมนตรี อดีตผู้บัญชาการทหารบก และอดีตผู้บัญชาการทหารสูงสุด แต่ทหารประจำการที่เข้าก่อการ ฯ ครั้งนี้ กลับไม่ใช่ทหารจากหน่วยคุมกำลังที่มีศักยภาพเพียงพอต่อการยึดอำนาจรัฐบาลได้¹⁴²

สำหรับความแตกแยกในพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลนั้น ปรากฏขึ้นเมื่อหม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช ลาออกจากตำแหน่งหัวหน้าพรรคกิจสังคม โดยเหตุผลที่แท้จริงของการลาออกนั้นเนื่องจากการสูญเสียพรรคให้กับกลุ่มของร้อยตำรวจเอก สุรรัตน์ โอสธานุเคราะห์ ซึ่งเป็นกลุ่มทุนในพรรค¹⁴³ เมื่อหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ลาออกจากหัวหน้าพรรคกิจสังคม พลอากาศเอก สิทธิ เสวตศิลา ได้รับแต่งตั้งให้รักษาการหัวหน้าพรรคกิจสังคมท่ามกลางวิกฤตการณ์ภายในพรรค เมื่อพลเอกเปรม ปรับเปลี่ยนตำแหน่งรัฐมนตรีในส่วนของพรรคกิจสังคม ปรากฏว่าพลอากาศเอก สิทธิ เสวตศิลา เป็นรองนายกรัฐมนตรีแทนนายบุญแห่งทองสวัสดิ์ พร้อมทั้งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในขณะเดียวกันด้วยร้อยตำรวจเอก สุรรัตน์ โอสธานุเคราะห์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ นายมนตรี พงษ์พานิช เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยแทนนายโสภาส พลศิลป์ นายประสพ บุษราคัมเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แทนนายผัน บุญชิต การปรับเปลี่ยนตำแหน่งรัฐมนตรีเช่นนี้สร้างความไม่พอใจให้กับ หม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางส่วนในพรรคกิจสังคมซึ่งอยู่ฝ่ายเดียวกับนายบุญแห่งทองสวัสดิ์

¹⁴¹ "พลิกเพิ่มลับ การเมืองการทหารในรอบ 10 ปี", ข่าวพิเศษ - อาทิตย์, อ้างแล้ว, หน้า 41.

¹⁴² เกียรติชาย นำพูลสุขสันต์, อ้างแล้ว, หน้า 17.

¹⁴³ "พลิกเพิ่มลับ การเมืองการทหารในรอบ 10 ปี", ข่าวพิเศษ-อาทิตย์, อ้างแล้ว, หน้า 41.

และนายโกศล ไกรฤกษ์¹⁴⁴ ดังนั้น เมื่อมีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 (2529) ในวันที่ 1 พฤษภาคม 2529 พรรคฝ่ายค้านกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางส่วนในพรรคกิจสังคมที่ไม่พอใจกับการปรับคณะรัฐมนตรีของพลเอก เปรม รวมทั้งผู้นำในกองทัพบกบางคนที่ต้องการโค่นล้มรัฐบาลพลเอก เปรม จึงร่วมมือกันคัดค้านพระราชกำหนดฉบับดังกล่าว¹⁴⁵ ซึ่งเมื่อปรากฏว่า ที่ประชุมมีมติไม่ผ่านความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงสนับสนุน 143 และคัดค้าน 147 เสียง ทำให้พลเอก เปรม ตัดสินใจประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรในวันเดียวกันนั้น โดยมีเหตุผลของการยุบสภาที่ปรากฏในพระราชกฤษฎีกาดอนหนึ่งว่า¹⁴⁶

“จากการวิเคราะห์สาเหตุการไม่อนุมัติพระราชกำหนด...เห็นว่าสภาผู้แทนราษฎรมีได้คำนึงถึงเหตุผลในการตราพระราชกำหนด หากสืบเนื่องมาจากความแตกแยกในพรรคการเมืองบางพรรค หากให้สภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ยังคงทำหน้าที่ต่อไป ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดิน และกระทบถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ และจะนำมาซึ่งความเสื่อมโทรมในการปกครองในบอบประชาธิปไตย” และให้มีการจัดการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 27 กรกฎาคม 2529 ซึ่งผลการเลือกตั้งทั่วไปปรากฏว่า พรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกตั้ง 100 คน, พรรคชาติไทย 63 คน, พรรคกิจสังคม 51 คน, พรรคสหประชาชาติไทย 38 คน, พรรคประชากรไทย 24 คน แม้ว่าพรรคประชาธิปัตย์จะได้รับการเลือกตั้งเข้ามามากที่สุดและได้จัดตั้งรัฐบาลโดยมีพรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม และพรรคราษฎรเข้าร่วมรัฐบาลชุดใหม่ แต่การจัดตั้งรัฐบาลก็ยังเป็นเช่นเดียวกับทุกครั้งที่ผ่านมาคือ ต้องเชิญพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ มาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง¹⁴⁷

รัฐบาลของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ชุดที่ 5 หรือเปรม 5 มีลักษณะใกล้เคียงกับรัฐบาลทั้ง 4 ชุดที่ผ่านมา กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีจะประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคร่วมรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่กับมีบางส่วนซึ่งพลเอก เปรมมีอิสระในการคัดเลือกให้ดำรง

¹⁴⁴ เรื่องเดียวกัน , หน้า 42.

¹⁴⁵ เกียรติชาย นำพูลสุขสันต์, อ้างแล้ว, หน้า 172.

¹⁴⁶ ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ เล่มที่ 103, ตอนที่ 73 (2 พฤษภาคม 2529), หน้า 1-2.

¹⁴⁷ เรื่องเดียวกัน.

ตำแหน่งรัฐมนตรีจากบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและไม่ได้เป็นตัวแทนของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลพรรคใดพรรคหนึ่ง เช่น พลอากาศเอก พะเนียง กานตรัตน์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม พลเอก ประจวบ สุนทรางกูร เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการจัดสรรบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีของพรรคประชาธิปไตยดำเนินไปอย่างไม่ราบรื่น ไม่เป็นที่พอใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนที่ไม่สมหวังในตำแหน่ง โดยเฉพาะสมาชิกพรรคประชาธิปไตยกลุ่มหนึ่งไม่พอใจหัวหน้าพรรคที่เสนอลูกชายตัวเองเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลชุดเปรม 5 มีการแสดงปฏิกิริยาจากสมาชิกพรรคกลุ่มนี้หลายอย่างที่ จะให้หัวหน้าพรรคแก้ไขหรือลาออกจากหัวหน้าพรรคสมาชิกพรรคประชาธิปไตยกลุ่มนี้ต่อมาเรียกชื่อกลุ่มว่า “กลุ่ม 10 มกรา” โดยมี นายเฉลิมพันธ์ ศรีวิกรม์ และนายวิระ มุสิกพงศ์ เป็นแกนนำ¹⁴⁸ ความขัดแย้งภายในพรรคประชาธิปไตยนี้เป็นปมแห่งปัญหาที่ดำรงอยู่ตั้งแต่เริ่มจัดตั้งรัฐบาลเปรม 5 และพร้อมจะกลายเป็นชนวนรุนแรงทางการเมืองได้ทุกขณะ จนในที่สุด เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2531 มีการพิจารณาลงมติรับรองพระราชบัญญัติสิทธิ ซึ่งการอภิปรายเรื่องนี้ ปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกลุ่ม 10 มกรา ซึ่งเป็นสมาชิกพรรคประชาธิปไตย พรรคร่วมรัฐบาล ได้อภิปรายคัดค้านพระราชบัญญัติฉบับนี้ร่วมกับพรรคฝ่ายค้านอย่างเต็มที่ เมื่อถึงเวลาลงมติก็นอกเสียงให้กับพรรคฝ่ายค้านด้วย แม้จะปรากฏว่าผลการลงมติทางฝ่ายรัฐบาลจะชนะไปด้วยคะแนนเสียง 183 ต่อ 134 ก็ตาม แต่การกระทำดังกล่าวนับได้ว่าเป็นการฝ่าฝืนมติพรรคเป็นการทำลายต่อการควบคุมเสียงอย่างเป็นทางการของรัฐบาลเป็นอย่างยิ่งจนทำให้ นายพิชัย รัตตกุล รองนายกรัฐมนตรีและหัวหน้าพรรคประชาธิปไตยเสนอตัวที่จะเป็นผู้ลาออกจากตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีเพื่อรับผิดชอบต่อเหตุการณ์ดังกล่าว แต่ในที่สุดพรรคประชาธิปไตยก็มีมติให้รัฐมนตรีทุกคนของพรรคลาออกจากการร่วมรัฐบาล จากนั้น วันที่ 29 เมษายน 2531 พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ จึงประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเหตุผลสำคัญของการยุบสภาผู้แทนราษฎรปรากฏในข้อความตอนหนึ่งของพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรว่า¹⁴⁹

¹⁴⁸ น.ต.ประสงค์ สุนศิริ, “726 วันใต้บัลลังก์เปรม” มติชน, (27 พฤษภาคม 2532), หน้า 52.

¹⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 53.

“โดยที่นายกรัฐมนตรีได้นำความกราบบังคมทูลว่า นับแต่ได้มีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2529 เป็นต้นมา ปรากฏว่าพรรคการเมืองต่าง ๆ ไม่สามารถจะดำเนินการในระบบพรรคการเมืองได้อย่างมีเอกภาพ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมืองยังไม่ยอมรับความคิดเห็นหรือมติของสมาชิกฝ่ายข้างมากในพรรคของตน อันเป็นการขัดต่อวิถีทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดินและการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก สมควรยุบสภาผู้แทนราษฎร และจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นใหม่ ”

หลังจากที่พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2531 ได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2531 การเลือกตั้งครั้งนี้พรรคการเมือง 19 พรรค¹⁵⁰ ได้ส่งผู้สมัครถึง 3612 คน เข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผลจากการเลือกตั้งปรากฏว่าพรรคชาติไทย ได้รับเลือกตั้งมากที่สุดจำนวน 87 คน พรรคกิจสังคม 54 คน พรรคประชาธิปัตย์ 48 คน พรรครวมไทย 35 คน พรรคประชากรไทย 31 คน พรรคราษฎร 21 คน พรรคประชาชน 19 คน พรรคปวงชนชาวไทย 17 คน พรรคสหประชาชาติไทย พรรคมวลชนได้รับเลือกตั้งพรรคละ 5 คน พรรคเสรีนิยม 3 คน พรรคพลังสังคมประชาธิปไตย 1 คน รวม 357 คน¹⁵¹

1.3 การเมืองการปกครองภายใต้การนำของรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2531 สิ้นสุดลงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมรัฐบาลเปรม 5 เดิมทุกพรรคได้ไปเชิญพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ให้กลับมารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง แต่พลเอก เปรมปฏิเสธที่จะรับตำแหน่ง เนื่องจากเห็น

¹⁵⁰ พรรคการเมืองทั้ง 19 พรรคคือ พรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปัตย์ พรรครวมไทย พรรคประชากรไทย พรรคราษฎร พรรคประชาชน พรรคปวงชนชาวไทย พรรคพลังธรรม พรรคกิจประชาคม พรรคก้าวหน้า พรรคสหประชาชาติไทย พรรคมวลชน พรรคเสรีนิยม พรรคพลังสังคมประชาธิปไตย พรรคเกษตรอุตสาหกรรม พรรคประชาชน (รักไทย) พรรคประชาชนชาติ พรรคชาติประชาธิปไตย ดูรายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายพรรคการเมืองและข้อบังคับของพรรคการเมืองที่กล่าวมาได้จากศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า, พรรคการเมืองของไทยปี พ.ศ.2529 (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2529), หน้า 1-29 และศูนย์บริการสารและค้นคว้า, ข้อบังคับพรรคการเมืองของไทยปี พ.ศ.2531, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2531), หน้า 1-351.

¹⁵¹ “เลือกตั้ง 2531”, มติชนสุดสัปดาห์, (31 กรกฎาคม 2531), หน้า 4-16.

มีเสียงคัดค้านมากมายหลายกระแส¹⁵² โดยเฉพาะการคัดค้านจากนักวิชาการกลุ่ม 99 ที่เข้าชื่อกันถวายฎีกาต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว คัดค้านไม่ยอมต่อการก้าวขึ้นมาอำนาจของพลเอก เปรมอีก ซึ่งในจำนวนนักวิชาการที่เข้าชื่อในครั้งนี้ มีนายไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ บุตรชายของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณรวมอยู่ด้วย¹⁵³ ขณะเดียวกันนั้นพรรคกิจสังคมก็มีการดำเนินการผลักดันให้พลอากาศเอก สิทธิ เศวตศิลา หัวหน้าพรรคกิจสังคมขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีเช่นเดียวกัน ส่วนทางพรรคชาติไทยก็ได้รับการเสนอชื่อให้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลด้วย แต่ทำที่และมารยาททางการเมืองของพรรคชาติไทยซึ่งมีพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นหัวหน้าพรรคได้ปฏิบัติการจัดตั้งรัฐบาลในช่วงแรกเพราะยังไม่มีความพร้อม แต่หลังจากที่ประเมินผลทุกทิศทางแล้วว่าพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ไม่สามารถกลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีได้อีก ตลอดจนทหาร ได้วางตัวเป็นกลางในการเลือกตั้งให้ผ่านพ้นไปด้วยดี¹⁵⁴ พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ จึงได้ขึ้นมาเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลผสม 6 พรรค คือพรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปัตย์ พรรคราชฎากร พรรคสหประชาชาติไทยและ พรรคมวลชน ได้จัดตั้งรัฐบาลประกอบด้วยคณะรัฐมนตรีจำนวน 45 คน โดยได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2531 นับเป็นการเมืองก้าวใหม่ของไทยนับแต่การใช้รัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2521 เป็นต้นมา ที่นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรแกนนำสูงสุดของฝ่ายบริหารได้ผ่านกระบวนการเลือกตั้งมาจากประชาชน

ในส่วนของพรรคฝ่ายค้าน 11 พรรค ได้มีความคิดในการเคลื่อนไหวรวมตัวกันของพรรคการเมือง 4 พรรคให้พรรคใหญ่เพื่อการต่อรองทางการเมือง และผนึกพลังกันจนมี

¹⁵² "เปรมยังอยู่นานยิ่งโดดเดี่ยว", มติชนสุดสัปดาห์, (12 มิถุนายน 2531), หน้า 12 และ "กระแสไม่เอาเปรมวิปริตแห่งวิกฤตของการเมืองปัจจุบัน" มติชนสุดสัปดาห์, (29 พฤษภาคม 2531), หน้า 5, 44.

¹⁵³ ณรงค์ ไชยวงศ์, อ้างแล้ว, หน้า 43.

¹⁵⁴ "จัดฉากตั้งรัฐบาลกองทัพวางตัวเป็นกลางจริงหรือ", สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, (31 กรกฎาคม - 6 สิงหาคม 2531), หน้า 8 และ "พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ สังคมประชาธิปไตย สังคมอุดมคติ," มติชนสุดสัปดาห์, (24 เมษายน 2531), หน้า 10-11 และ "บึกจิว นักวิชาการ", สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, (14-25 มิถุนายน 2531), หน้า 3-7.

* คณะรัฐมนตรีจำนวน 45 คนนี้ พรรคการเมืองต่าง ๆ ก็ได้จัดสรรปันส่วนดังนี้พรรคชาติไทย ได้คุมกระทรวงสำคัญ ๆ เช่น กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย กระทรวงอุตสาหกรรม พรรคกิจสังคม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงคมนาคม กระทรวงพาณิชย์ พรรคประชาธิปัตย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน, กระทรวงสาธารณสุข.

โอกาสที่จะเป็นแกนกลางในการจัดตั้งรัฐบาล ถ้ารัฐบาลผสมที่มีพรรคชาติไทยเป็นแกนนำมี ปัญหาขึ้น พรรคกิจประชาคมซึ่งมีนายบุญชูโรจนเสถียร เป็นหัวหน้าพรรค และนายอาทิตย์ อุไรรัตน์ เลขาธิการพรรคได้แสดงบทบาทสำคัญในการเป็นตัวประสาน โดยในระยะแรก เป็นการประสานกันระหว่าง 2 พรรคเล็กก่อน คือ พรรคกิจประชาคม กับพรรคก้าวหน้า โดย หัวหน้าพรรคการเมืองคือนายบุญชู โรจนเสถียรกับนายอุทัย พิมพ์ใจชนได้ไปรวมตัวกันหาเสียง เลือกตั้งซ่อมที่จังหวัดสุรินทร์ ในการพบกันครั้งนี้ได้มีการตกลงที่จะรวมพรรคกัน ซึ่งนายบุญชู โรจนเสถียรนั้นมีความเห็นด้วย¹⁵⁵ จึงตกลงที่จะไปชักชวนพรรครวมไทยของนายณรงค์ วงศ์วรรณ ซึ่งเคยร่วมงานทางการเมืองโดยอยู่พรรคเดียวกันมาก่อน และขยายไปถึงพรรค ประชาชนของนายเฉลิมพันธ์ ศรีวิกรม์ ในที่สุดพรรคการเมืองทั้ง 4 พรรค คือ พรรคก้าวหน้า ได้รวมตัวกันโดยขอยุบพรรคการเมือง 3 พรรคเหลือพรรครวมไทย ครั้งแรกใช้ชื่อว่าพรรค ประชาชาติ ต่อมาได้เปลี่ยน เป็นชื่อพรรคเอกภาพ โดยพรรคได้ลงนามให้สัตยาบัน ตั้งแต่วันที่ 3 มกราคม 2532¹⁵⁶

หลังจากที่รัฐบาลได้เข้าบริหารประเทศ โดยมีการแถลงนโยบายการบริหารประเทศต่อ รัฐบาลในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญครั้งที่ 3/2531 เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2531¹⁵⁷ โดยไม่มีการขอมติความไว้วางใจ การบริหารงานในช่วงปีแรกนั้นสมาชิกพรรคฝ่ายค้าน ได้ยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย นายสันติ ชัยวิรัตนะ เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2531¹⁵⁸ โดยมีสาระสำคัญในญัตติดังกล่าวที่กลุ่ม

¹⁵⁵ ณรงค์ ไชยวงศ์, อ้างแล้ว, หน้า 47.

¹⁵⁶ เรื่องเดียวกัน.

¹⁵⁷ นโยบายของรัฐบาล, สยามจดหมายเหตุ, (1-8 กันยายน 2531), หน้า 953-954 และ "นโยบาย ของรัฐบาล," สยามจดหมายเหตุ, (9-15 กันยายน 2531), หน้า 1011-1012.

¹⁵⁸ ฝ่ายค้าน 8 พรรค ได้ยื่นญัตติชักพอรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย นายสันติ ชัยวิรัตนะ โดยมีหัวหน้าพรรคฝ่ายค้านทั้ง 8 พรรค ร่วมกันลงชื่อนายณรงค์ วงศ์วรรณหัวหน้าพรรครวมไทย นายสมคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคประชากรไทย นายเฉลิมพันธ์ ศรีวิกรม์ หัวหน้าพรรคประชาชน พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก หัวหน้าพรรค ปวงชนชาวไทย นายบุญชู โรจนเสถียร หัวหน้าพรรคกิจประชาคม นายอุทัย พิมพ์ใจชน หัวหน้าพรรคก้าวหน้า พันเอกณรงค์ กิตติขจร หัวหน้าพรรคเสรีนิยม นายชัชวาลย์ ชมภูแดง หัวหน้าพรรคพลังสังคมประชาธิปไตย ดุรายละเอียด "ญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ สันติ ชัยวิรัตนะ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย" สยามรัฐสัปดาห์ วิจารณ์, (16-22 ตุลาคม 2531), หน้า 6.

พรรคฝ่ายค้านยกมากล่าวหานายสันติ ชัยวิรัตนะ ได้กระทำการในสิ่งที่รัฐธรรมนูญไม่พึงประพฤติกกล่าวคือ ได้ดำเนินการให้มีการนำเอาเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการ คือ เจ้าหน้าที่จากกรมโยธาธิการและเอาทรัพย์สินของทางราชการ ซึ่งประกอบด้วยเครื่องมือชุดเจาะน้ำบาดาล และวัสดุทั้งหลายที่ใช้เพื่อการนั้นของราชการมาดำเนินการเจาะบ่อบาดาลบริเวณพื้นที่หน้าบ้านของรัฐมนตรีเอง ซึ่งบ้านดังกล่าวตั้งอยู่ในหมู่บ้านเฉลิมสุขนิเวศน์ ถนนลาดปลาเค้า ตำบลจระเข้บัว อำเภอบางกะปิ กรุงเทพมหานคร จากพฤติกรรมดังกล่าวมาข้างต้น นายสันติ ชัยวิรัตนะ มีความประพฤติไม่เหมาะสมที่จะให้บริหารราชการแผ่นดินต่อไป¹⁵⁹ จากการเปิดอภิปรายครั้งนี้ได้มีผู้ลงมติให้ความไว้วางใจ 206 เสียง และไม่ไว้วางใจ 142 เสียง¹⁶⁰ หลังจากนั้นพรรคฝ่ายค้านนำโดยพรรคเอกภาพได้ยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลอีกครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2532 แต่ก่อนหน้าที่จะมีการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจครั้งนี้ พรรคฝ่ายค้านด้วยกันเองก็ยังคงเกิดความแตกแยก กล่าวคือ ในช่วงที่มีการดำเนินการเพื่อหาข้อมูลการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจอยู่นั้น ได้มีความคิดเห็นแตกแยกเป็น 2 ฝ่ายพรรคฝ่ายค้านส่วนหนึ่ง คือ พรรคประชากรไทย นำโดยนายสมักร สุนทรเวช ต้องการที่จะเปิดอภิปรายทั่วไปชักฟอกการบริหารงานของรัฐมนตรีถึง 11 คน แต่พรรคฝ่ายค้านกลุ่มหนึ่ง คือ พรรคเอกภาพซึ่งมี นายณรงค์ วงศ์วรรณ เป็นแกนนำ¹⁶¹ มีความต้องการที่จะเปิดอภิปรายทั่วไปรัฐมนตรีทั้งหมดเพียงแค่ 4 คนเท่านั้น จึงเป็นเหตุให้พรรคประชากรไทยพยายามต่อรองไม่ให้มีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง แต่ความพยายามของนายสมักร สุนทรเวช ต้องล้มเหลว เมื่อพรรคเอกภาพไม่ยินยอม โดยระบุว่าไม่มีหลักฐานเพียงพอ ซึ่งต่อมาพรรคฝ่ายค้านได้ประชุมเป็นครั้งสุดท้าย เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2532 ปรากฏว่าพรรคเอกภาพยื่นกรณที่จะเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจใน 4 รัฐมนตรีเท่านั้น เป็นผลให้นายสมักร สุนทรเวช ประกาศไม่ยอมเซ็นชื่อในญัตติไม่ไว้วางใจ ทำให้หัวหน้าพรรคเสรีนิยมพรรคพลังสังคมประชาธิปไตย และพรรคพลังธรรมถอนตัวตามไปด้วย โดยอ้างว่าผู้ที่ถูกอภิปราย

¹⁵⁹ “นายสันติบ่มกัซ-บ่อน้ำตาล”, สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, (23-29 ตุลาคม 2531), หน้า 10-11.

¹⁶⁰ “ศึกสายเลือดในแสบ,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, (30 ตุลาคม - 5 พฤศจิกายน 2531), หน้า 8.

¹⁶¹ พรรคฝ่ายค้านส่วนหนึ่งได้รวมตัวกันคือ พรรครวมไทย พรรคกิจประชาคม พรรคประชาชน พรรคก้าวหน้า ได้รวมตัวกันเป็นพรรคเอกภาพ มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เคยสังกัดพรรคประชาชน 9 คน ได้ย้ายเข้าไปสังกัดพรรคชาติไทย ดูรายละเอียดจาก “เสถียรภาพชาติชาย”, มติชนสุดสัปดาห์, (2 กรกฎาคม 2532), หน้า 6-7.

ไม่ไว้วางใจไม่เป็นไปตามที่พรรคตัวเองต้องการ¹⁶² กว่าจะมีการยื่นเสนอญัตติได้นั้นทำให้เกิดความล่าช้า และมีความแตกแยกกันเองในพรรคฝ่ายค้าน โดยที่มีพรรคเอกภาพและพรรคปวงชนชาวไทยเท่านั้นที่ร่วมลงชื่อในการเสนอญัตติครั้งนี้ พรรคฝ่ายค้านที่มีทั้งหมด 124 คน ยังมีการแบ่งแยกให้หน่อยลงไปอีกขณะที่ฝ่ายรัฐบาลมีจำนวนทั้งหมด 219 คน รัฐมนตรีทั้ง 4 คนที่ถูกพรรคฝ่ายค้านยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ คือ นายสุบิน ปิ่นขยัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ร้อยตำรวจเอกเฉลิม อยู่บำรุง รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นายประจวบ ไชยสาส์น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงาน¹⁶³

ประเด็นอภิปรายที่เกี่ยวกับนายสุบิน ปิ่นขยัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์คือ การบริหารงานมีส่วนทำให้สินค้าที่จำเป็นแก่การครองชีพมีราคาสูงขึ้น แม้จะเป็นสินค้าที่มีการควบคุมราคา และเป็นสินค้าที่ผลิตได้ในประเทศ กระทรวงพาณิชย์ไม่สามารถหาตลาดต่างประเทศให้แก่สินค้าเกษตรกรรมทำให้ราคาตกต่ำ ปลอ่ยให้มีการทุจริตเกี่ยวกับโควต้ามันสำปะหลังที่ส่งไปจำหน่ายในกลุ่มประเทศประชาคมยุโรป ราคามันสำปะหลังจึงตกต่ำ¹⁶⁴

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ชี้แจงตอบข้ออภิปรายของสมาชิกฝ่ายค้าน 14 คน ว่าในการบริหารงานได้ตั้งเป้าหมายให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มและคุ้มครองผู้บริโภคให้ถูกเอาเปรียบด้านราคาและคุณภาพสินค้า ได้สำรวจราคาสินค้าในท้องตลาดเป็นประจำ ได้ขยายผลผลิตการเกษตรในราคาเป็นธรรม ปัจจุบันข้าวเปลือกราคาถึงเกวียนละ 5,000 บาท ด้านมันสำปะหลังได้ใช้มาตรการให้โบนัสโควต้ามันส่งออก เพื่อกระตุ้นการแสวงหาตลาดต่างประเทศ¹⁶⁵

ประเด็นอภิปรายที่เกี่ยวกับ ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี คือ ปัญหาในองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อ.ส.ม.ท.) โดยลำดับเหตุการณ์ ตั้งแต่ ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง เข้ารับงาน ปรากฏว่ารายได้ขององค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย ลดลงเกือบเดือนละ 10 ล้านบาท พร้อมทั้งแจ้งเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้บริษัทผลิตเต็ลด์ักเข้ามาหาโฆษณาในช่วงข่าว และการสั่งยกเลิกสัญญาอย่างน่าสงสัย รวมทั้งสัญญากับบริษัท

¹⁶² "เปิดอภิปราย 4 รัฐมนตรี," มติชนสุดสัปดาห์, (9 กรกฎาคม 2532), หน้า 10.

¹⁶³ สมาชิกแทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ครั้งที่ 18/2532 สมัยสามัญ ประชุมวันที่ 19 กรกฎาคม 2532.

¹⁶⁴ ณรงค์ ไชยวงศ์, อ้างแล้ว, หน้า 55.

¹⁶⁵ เรื่องเดียวกัน.

บางกอกเอนเตอร์เทนเมนต์ ซึ่งส่อไปในทางทุจริต และเกี่ยวกับปัญหาการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ มีการชี้ให้เห็นถึงเบื้องหลังการปลดบอร์ดการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ โดยสรุปว่ามีสาเหตุสำคัญมาจาก ต้องการแสวงหาผลประโยชน์ การขุดหน้าดิน เหมือนแม่เหาะ¹⁶⁶ การจะซื้อโรงงานไฟฟ้าจาก จีนแดง และมีการนำพวกพ้องเข้าทำงานแทนเจ้าหน้าที่เดิมอันเป็นที่มาของการบริหารงานที่ผิดพลาด

ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ชี้แจงตอบข้ออภิปรายของ สมาชิกฝ่ายค้านว่าได้ติดตามการดำเนินงานของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ด้วยความบริสุทธิ์ใจในการ ปรับปรุงคณะกรรมการบริหารการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ทำตามอำนาจหน้าที่อันกฎหมายกำหนดกรณี เหมือนลิกันท์ ก็ต้องการเข้าไปแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนที่มีได้รับค่าชดเชยการย้ายถิ่น ซึ่งค้างมาช้านาน มีใช้การหาประโยชน์จากการเปิดหน้าดิน การบริหารงานองค์การสื่อสารมวลชน แห่งประเทศไทย เปลี่ยนตัวผู้บริหารเพราะมีพฤติกรรมไม่เหมาะสม ส่วนการเลิกสัญญา กับ เอกชน องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทยมิได้เสียผลประโยชน์¹⁶⁷

ประเด็นอภิปรายที่เกี่ยวกับพลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ คือ การยกเลิกสัมปทานป่าไม้ทั่วประเทศซึ่งทำให้ป่าไม้ถูกทำลายมากยิ่งขึ้น และ ไม่มีการกำหนดมาตรการการแก้ไข ในประเด็นดังกล่าวนี้ นายบุญชู โรจนเสถียรได้อธิบายโดย ให้ข้อมูลและหลักฐานประกอบว่าจากการสำรวจเรื่องป่าไม้ของกรมป่าไม้ เขาออกสำรวจด้วย เครื่องบินตามปกติแล้วรายงาน ว่า เมื่อเปรียบเทียบสภาพป่าระหว่างปี 2531 กับปี 2532 ในช่วงเดียวกันคือช่วงเดือนมกราคมถึงเดือนพฤษภาคม มักปรากฏชัดเจนว่าป่าถูกบุกรุกแผ้ว ถางเพิ่มขึ้นถึง 46.51% แล้วยังพบว่าเนื้อที่ถูกทำลายเป็นจำนวน 54.6% พบว่ามีแหล่งที่ ลักลอบตัดฟันและแปรรูปไม้เพิ่มขึ้นถึง 92.18%¹⁶⁸

กรณีเรื่องปุย ปุยที่สั่งจากต่างประเทศจำหน่ายแก่เกษตรกรราคาสูงกว่าเดิม ปุย ขาดแคลน สร้างความเดือดร้อน วิธีการซื้อมาจากบริษัทพวกพ้องโดยไม่ต้องประมูล พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ ได้ซื้อปุยจากบริษัทเกษตรรุ่งเรืองเพียงบริษัทเดียว จำนวน 3 แสนตัน และขั้นตอนวิธีดำเนินการส่งมอบปุยนั้นยังชี้ไปในทางที่ไม่ได้เป็นวิธีการที่ซื้อขายแบบแรงด่วนจริง

¹⁶⁶ "อภิปราย "ไม้ไว้วางใจ" ซาติชายเบี้ยว ปชป. ราวลึก ซาติชาย 1", มติชนสุดสัปดาห์, (30 กรกฎาคม 2532), หน้า 10.

¹⁶⁷ ณรงค์ ไชยวงศ์, อ้างแล้ว, หน้า 56.

¹⁶⁸ เรื่องเดียวกัน.

ประเด็นอภิปรายที่เกี่ยวกับนายประจวบ ไชยสาส์น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงาน ได้แก่เรื่องคำสั่งปลดคณะกรรมการบริหารสถาบันวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีแห่งประเทศไทย เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย การสนับสนุนจัดทำดาบเหล็กน้ำพี้ และการอนุมัติใช้อาหารฉายรังสี เป็นการกระทำอันไม่ถูกต้อง¹⁶⁹

นายประจวบ ไชยสาส์น ซึ่งแจ้งว่าในการบริหารงาน ได้ใช้วิจระณญาณไม่มีเงื่อนไขในการปฏิบัติ การปลดคณะกรรมการสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี เนื่องจากมีปัญหาหระหว่างคณะกรรมการกับผู้บริหารสถาบัน ฯ การสั่งปลดได้ศึกษากฎหมายแล้วสามารถดำเนินการได้ในคำสั่งใช้ถ้อยคำที่เสี่ยงไม่ให้เกิดความเสื่อมเสีย เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาตีความว่าทำไม่ได้ จึงได้ยกเลิกคำสั่งดังกล่าว¹⁷⁰

ภายหลังการอภิปรายสิ้นสุด ได้มีการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจซึ่งปรากฏผลการลงคะแนน คือ¹⁷¹

ตารางที่ 4.5 ผลการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคล

รัฐมนตรี	ไว้วางใจ	ไม่ไว้วางใจ	งดออกเสียง
สุบิน ปิ่นขยัน	208	70	48
เฉลิม อยู่บำรุง	210	90	26
สนั่น ขจรประศาสน์	186	89	51
ประจวบ ไชยสาส์น	205	88	33

หมายเหตุ : สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนทั้งสิ้น 357 คน เข้าประชุม 326 คน ขาดประชุม 31 คน

ที่มา : สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 35 ฉบับที่ 54 (24 กรกฎาคม 2532) หน้า 8.

¹⁶⁹ ณรงค์ ไชยวงศ์, อ้างแล้ว, หน้า 58.

¹⁷⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 59.

¹⁷¹ "สัปดาห์ปริทัศน์," สตรีสาร, (6 สิงหาคม 2532), หน้า 32-34. และ "ที่เล่นที่จริง", สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 35, ฉบับที่ 54 (24 กรกฎาคม 2532), หน้า 8.

ในช่วงต้นปี พ.ศ. 2533 มีการเปลี่ยนแปลงภายในคณะรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ กล่าวคือ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม แต่พลเอก ชวลิต อยู่ในตำแหน่งดังกล่าวได้เพียง 2 เดือนเศษ ก็ถูกกระแสดกดดันทางการเมืองบีบให้ลาออกจากตำแหน่งในวันที่ 11 มิถุนายน 2533 และพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ เข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เช่นเดิม¹⁷² จนกระทั่งต้นเดือนกันยายน 2533 จึงได้มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ ซึ่งการตัดสินใจปรับเปลี่ยนตำแหน่งรัฐมนตรีของพลเอกชาติชายในครั้งนี้ ดำเนินไปอย่างรวดเร็ว แม้แต่บุคคลในระดับแกนนำพรรคชาติไทย คือ นายบรรหาร ศิลปอาชา พลตำรวจเอก ประमाण อติเรกสาร นายประมวล สภาวสุ ก็ยังคาดไม่ถึงมาก่อน และเมื่อพิจารณาถึงภาพรวมของการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีครั้งนี้ ปรากฏว่ารัฐมนตรีผู้ที่มีข่าวอื้อฉาวในเรื่องทุจริตคอร์รัปชันหลายคน ก็ยังคงอยู่ในตำแหน่งสำคัญ ๆ ในคณะรัฐมนตรีได้เช่นเดิม¹⁷³

ช่วงปีพ.ศ. 2533 รัฐบาลพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ มีภาพพจน์ติดลบอย่างมากในการทุจริตคอร์รัปชัน โดยมีผู้ตั้งข้อสงสัยในโครงการใหญ่ ๆ ที่มีการทุจริตคอร์รัปชันกันถึง 10 โครงการ หรือที่เรียกกันว่า "10 โครงการบุฟเฟต์คาบิเน็ต" ซึ่งมีดังนี้¹⁷⁴

1. โครงการขยายหมายเลขโทรศัพท์ทั่วประเทศ มูลค่าหนึ่งแสนห้าหมื่นล้านบาท โครงการนี้จัดว่ามีมูลค่าของงานสูงที่สุดที่ผ่านการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งโครงการดังกล่าวนี้ เริ่มต้นขึ้นเมื่อต้นปี พ.ศ.2533 คณะกรรมการบริหารองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ได้เชิญชวนให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนอย่างเป็นทางการในโครงการนี้ โดยมีผู้สนใจเสนอเงื่อนไขมาจำนวน 5 ราย แต่ในที่สุดคณะกรรมการบริหารองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้ตัดสินใจอนุมัติให้บริษัทเคเรือเจริญโภคภัณฑ์หรือซีพี เป็นผู้ได้รับสัมปทานเพื่อดำเนินการในโครงการนี้ทั่วประเทศเพียงผู้เดียว ประเด็นที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างมากคือ อำนาจในการอนุมัติโครงการนี้ เนื่องจากรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบได้ดำเนินการทุกขั้นตอนจนเสร็จสิ้นแล้ว โดยไม่มีการนำมาหารือกับคณะรัฐมนตรี การนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีก็เพื่อมารับทราบเท่านั้น

¹⁷² ข่าวพิเศษ, ปีที่ 12(4), ฉบับที่ 690 (4-9 กันยายน 2533), หน้า 18.

¹⁷³ เรื่องเดียวกัน.

¹⁷⁴ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 28, ฉบับที่ 7 (4 เมษายน 2534), หน้า 7-8.

ทั้งนี้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยอ้างว่ามีกฎหมายบัญญัติไว้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการบริหาร ทศท.ดำเนินการทุกขั้นตอนตามที่ระบุ แต่เสียงคัดค้านโดยเฉพาะจากรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลนั้นติดใจที่การเสนอดำเนินโครงการขนาดใหญ่ซึ่งมีมูลค่าของงานเป็นจำนวนนับแสนล้านบาทนั้น ทำไมไม่มีการนำเสนอเข้ามาหารือกันในคณะรัฐมนตรี¹⁷⁵

2. โครงการรถไฟฟ้ามหานคร มูลค่าหกหมื่นล้านบาท โครงการนี้คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้บริษัทลาวาลิน อินเตอร์เนชันแนล (แคนาดา) เป็นผู้รับสัมปทานในการดำเนินการประเด็นที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์คือ ข้อสงสัยที่ว่าโครงการดังกล่าวจะเอื้ออำนวยประโยชน์แก่ประชาชนโดยแท้จริงสักเพียงไร ทั้งนี้เงื่อนไขต่าง ๆ ที่มีการตกลงกับบริษัทลาวาลินดูเหมือนจะทำให้ประเทศไทยตกอยู่ในสถานะที่เสียเปรียบแทบทุกด้าน โครงการนี้จะอยู่ในลักษณะของการร่วมลงทุนโดยรัฐบาลไทยจะลงทุนในวงเงินจำนวน 25% ของมูลค่าโครงการทั้งหมด ซึ่งเท่ากับ 44,000 ล้านบาท ต่อมาได้เพิ่มขึ้นเป็น 6 หมื่นล้านบาท ในส่วนที่เหลือบริษัทเป็นผู้ลงทุนโดยจัดหาแหล่งเงินกู้สนับสนุนจากทั้งในและนอกประเทศ โครงการนี้ เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์มาตั้งแต่กระบวนการตัดสินใจขออนุมัติของทางเทคนิครวมถึงเงินลี้กลับมูลค่า 10 % ของโครงการ¹⁷⁶

3. โครงการดาวเทียมสื่อสาร มูลค่า 4000 ล้านบาท โครงการนี้เป็นอีกโครงการหนึ่งซึ่งค้างมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2528 การเปิดประมูลได้ผ่านพ้นมาหลายต่อหลายครั้งโดยไม่อาจหาข้อยุติได้ จนกระทั่งเข้าสู่รัฐบาลพลเอกชาติชาย ได้มีการเปิดประมูลใหม่อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นการช่วงชิงสัมปทานระหว่างบริษัททวาเคไทย (ประเทศไทย) กับกลุ่มบริษัทชินวัตรคอมพิวเตอร์ ซึ่งมีประธานบริษัทเป็นผู้สนิทชิดเชื้อกับรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลหลายคน แม้ว่าบริษัททวาเคไทยจะยื่นเงื่อนไขพิเศษโดยให้รัฐสามารถใช้ช่องสัญญาณดาวเทียมโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใด ๆ ทั้งสิ้น แต่ปรากฏว่ากลุ่มบริษัทชินวัตรคอมพิวเตอร์ได้รับสัมปทานดำเนินโครงการดังกล่าวในที่สุด ทำให้มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างรุนแรงและกว้างขวาง

4. การแก้ไขสัญญาโทรทัศน์ช่อง 3 ยอมลดประโยชน์ตอบแทนที่รัฐพึงได้รับในกลางปี พ.ศ. 2532 รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อสมท.) ได้เสนอเรื่องการขอแก้ไขเงื่อนไขสัญญาพร้อมดำเนินการโทรทัศน์สีระหว่าง อสมท. กับบริษัท

¹⁷⁵ เรื่องเดียวกัน.

¹⁷⁶ เรื่องเดียวกัน.

บางกอกเอนเตอร์เทนเมนต์ในการดำเนินกิจการโทรทัศน์สีช่อง 3 ประเด็นของการแก้ไขสัญญาที่มีกรวิพากษ์วิจารณ์กันมากที่สุดคือ การกำหนดค่าตอบแทนตายตัวที่ช่อง 3 จะต้องจ่ายให้กับ อสมท. แทนรูปแบบการกำหนดค่าตอบแทนเดิมจาก 6.5% ของรายได้ทั้งหมดโดยยังไม่หักค่าใช้จ่าย ประเด็นนี้ก่อให้เกิดคำถามขึ้นว่า หากในเวลาต่อไปในอนาคตบริษัทผู้ดำเนินกิจการโทรทัศน์ดังกล่าวสามารถทำรายได้เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้โดยไม่มีอัตราควบคุม 6.5% มากำกับผลประโยชน์ที่ อสมท. ต้องสูญเสียไป ใครจะเป็นผู้รับผิดชอบ ทั้งนี้เงื่อนไขดังกล่าวจะต้องมีระยะเวลายาวนานต่อไปอีกถึง 30 ปี ซึ่งเป็นผลมากจากการแก้ไขต่ออายุสัญญาจากเดิมที่กำหนดไว้ 20 ปีออกไปเป็น 30 ปี แต่แล้วคณะรัฐมนตรีก็ยังยินยอมผ่านความเห็นชอบตามที่รัฐมนตรีผู้นั้นเสนอไป นอกจากนี้คณะกรรมการบริหาร อสมท. ยังเปิดโอกาสให้บริษัทดังกล่าวขยายเครือข่ายเพิ่มเติมได้อีก 9 แห่งเพื่อให้ครบ 30 แห่งทั่วประเทศ ทั้งที่มติคณะรัฐมนตรีไม่มีการระบุไว้แม้แต่น้อย

5. การแก้ไขสัญญากับบริษัทลิตเติลดิก เมื่อคณะกรรมการบริหาร อสมท. ได้เชิญบริษัทลิตเติลดิกที่มีเจ้าของบริษัทมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ อสมท. เข้ามา ซึ่งเวลาในช่วงข่าวตลอดปี โดยมีการกำหนดไว้ในสัญญากับบริษัทนี้ว่า จะต้องนำหนังสือคำประกันของธนาคารในวงเงิน 12,967,000 บาทมาวางค้ำภายในวันที่ 31 มกราคม 2532 แต่แล้วปรากฏว่ามีกระแสข่าวระบุถึงภาวะการขาดทุนของการดำเนินการตามสัญญานี้ ซึ่งผ่านพ้นไปไม่ถึง 1 เดือนของบริษัทลิตเติลดิก และบริษัทนี้ไม่สามารถนำเงินมาวางค้ำประกันได้ตามจำนวนที่กำหนดไว้ตามสัญญา ในวันที่ 25 มกราคม 2532 ผู้อำนวยการ อสมท. ได้บอกเลิกสัญญากับบริษัทดังกล่าว เป็นผลให้ อสมท. ไม่สามารถฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากบริษัทนี้ตามสัญญา ทำให้สูญเสียเงินไปถึง 206 ล้านบาท ถึงแม้รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ อสมท. จะอ้างว่าการยกเลิกสัญญา เช่นนี้จะเอื้อประโยชน์แก่ อสมท. มากกว่าก็ตาม แต่ในที่สุดคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือ ป.ป.ป. ก็มีมติสรุปผลการสอบสวนกรณีดังกล่าวชี้มูลความผิดของผู้ดำเนินการ อสมท. ว่ามีความผิดทั้งทางแพ่ง ทางวินัย และทางอาญา จากการบอกเลิกสัญญาเช่นนี้ แต่เมื่อส่งเรื่องให้คณะกรรมการบริหาร อสมท. พิจารณากลับถูกส่งเรื่องกลับมาพร้อมกับระบุว่าผู้อำนวยการ อสมท. ไม่มีความผิดจนในที่สุด ป.ป.ป. ได้ส่งเรื่องให้นายกรัฐมนตรีชี้ขาด แต่เรื่องถูกปล่อยให้เงียบหายไปจนดูเหมือนจะไม่มีคดีหรือดำเนินการใด ๆ

6. การอนุมัติให้สัมปทานบริษัทไอบีซีดำเนินกิจการเคเบิลทีวี หรือ โทรทัศน์ทางสาย โดยไม่มีการประมูล รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกำกับดูแล อสมท.ในฐานะประธานกรรมการบริหาร อสมท.ได้อนุมัติให้สัมปทานบริษัทอินเตอร์เนชั่นแนล บรอดแคสติ้ง คอร์ปอเรชั่น หรือไอบีซี ดำเนินกิจการโทรทัศน์ทางสายหรือ เคเบิลทีวี ได้โดยไม่ต้องมีการประมูล ทั้งนี้บริษัทดังกล่าว จะต้องจ่ายค่าตอบแทนให้กับ อสมท.เพียงปีละ 10 ล้านบาทเท่านั้น ประเด็นนี้ถูกพรรคฝ่ายค้าน หลายคนนำไปโจมตีในระหว่างเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลทั้งคณะเมื่อกลางปี พ.ศ.2533 แม้ว่ารัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ อสมท. จะอ้างว่าเงื่อนไขของไอบีซีนั้นเอื้อประโยชน์ให้กับ อสมท. อย่างเห็นได้ชัดและเป็นจำนวนที่แน่นอนก็ตาม แต่เมื่อสมาชิกพรรคฝ่ายค้านผู้หนึ่งกล่าวท้าทายว่า “หากเปิดการประมูลอย่างเป็นทางการ จะให้ค่าตอบแทนมากกว่าบริษัทไอบีซี ถึง 10 เท่าจะยอมรับหรือไม่” ซึ่งไม่ได้รับคำตอบจากรัฐมนตรีผู้นั้นอย่างชัดเจน ที่สำคัญบริษัทไอบีซี ก็ดำเนินการโดยบริษัทชินวัตรคอมพิวเตอร์ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่าความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับ รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ อสมท. ผู้นี้อีกด้วย¹⁷⁷

7. กรณีการเปิดป่า จากการที่บริษัทสวนป่ากิตติซึ่งมีกรรมการผู้จัดการเป็นวุฒิสมาชิก และมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐมนตรีที่รับผิดชอบทางด้านนี้ผู้หนึ่งในรัฐบาลพลเอกชาติชาย ได้ทำการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแควกระบม-สียัด อ.สามชัยเขต จ.ฉะเชิงเทรา มีการเซ็นหนังสืออนุมัติ จากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้บริษัทสวนป่ากิตติเข้าดำเนินการได้โดยทำการขับไล่ ประชาชนที่ทำกินอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวออกไป กรณีดังกล่าวจึงถูกพรรคฝ่ายค้านโจมตีในระหว่าง การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลทั้งคณะเมื่อกลางปี พ.ศ.2533 และเรื่องยังโยงไปถึงการมีบ้านพัก ของรัฐมนตรีผู้หนึ่งตั้งอยู่บนภูเขา ซึ่งไม่สามารถออกเอกสารสิทธิใด ๆ ได้ตามกฎหมาย

8. การอนุมัติให้ธนาคารต่างประเทศเข้ามาเปิดสาขาในประเทศไทย รัฐมนตรี ผู้รับผิดชอบในเรื่องนี้ซึ่งเคยถูกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยื่นร้อง ป.ป.ป. ให้ทำการสอบสวน อันเนื่องมาจากเกิดสภาพความร่ำรวยอย่างผิดปกติได้เซ็นอนุมัติให้ธนาคารต่างประเทศมาเปิด สาขาในประเทศไทยได้แม้ว่าจะมีกระแสการต่อต้านจากธนาคารพาณิชย์ในประเทศอย่างรุนแรง ก็ตามและในการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ทั้งคณะเมื่อกลางปี พ.ศ.2533 ยังมีการระบุด้วยว่า จากกรณีดังกล่าวมีการได้เสียผลประโยชน์เป็นจำนวนเงินหลายพันล้านบาท

¹⁷⁷ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 28, ฉบับที่ 7 (4 เมษายน 2534), หน้า 7-8.

9. การซื้อโรงไฟฟ้าจากสาธารณรัฐประชาชนจีนโดยไม่ต้องผ่านการประมูลในกลางปี พ.ศ.2532 ขณะที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กำลังมีโครงการขยายและจัดสร้างโรงไฟฟ้าเพิ่มเติมที่โรงไฟฟ้าแม่เมาะ จ.ลำปาง รัฐมนตรีซึ่งรับผิดชอบการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในขณะนั้นได้เตรียมเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี โดยอาศัยการติดต่อเป็นการส่วนตัวจากหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ สาธารณรัฐประชาชนจีนในระดับมณฑล ซึ่งเสนอขายโรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่ใช้ลิแกไนท์เป็นเชื้อเพลิงในรูปของรัฐต่อรัฐโดยไม่ต้องผ่านการประมูลมูลค่าประมาณพันล้านบาท แต่เนื่องจากปราศจากข้อมูลสนับสนุนประกอบกับกระแสคัดค้านจากหลายฝ่ายจึงได้ถอนเรื่องออกจากวาระการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และส่งเรื่องให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยพิจารณาจนกระทั่งเกิดความขัดแย้งกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ และมีการปลดคณะกรรมการบริหารการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ในที่สุดรัฐมนตรีผู้นี้ต้องพ้นจากหน้าที่ กำกับดูแลรับผิดชอบการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ไป

10. การซื้อเครื่องบินโบอิง 777 จำนวน 12 ลำ มูลค่า 3 แสนล้านบาทปลายเดือน มกราคม 2534 บริษัทการบินไทยในสังกัดกระทรวงคมนาคมเตรียมแผนการและโครงการที่จะจัดซื้อเครื่องบินโบอิง 777 รุ่นล่าสุดเพิ่มขึ้นอีกจำนวน 12 ลำ โดยใช้งบประมาณกว่า 3 แสนล้านบาทแต่ยังไม่เสร็จสิ้นขั้นตอนการดำเนินการ ก็ถูกรัฐประหารในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 เสียก่อน

การปรับปรุงคณะรัฐมนตรีชาติชาย 3 เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2533 เป็นสัญญาณที่แสดงให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับกองทัพเริ่มจะมีปัญหาจากกรณีความขัดแย้งระหว่างกองบัญชาการทหารสูงสุดกับ ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งดูแลรับผิดชอบองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อ.ส.ม.ท.) อันสืบเนื่องมาจากการที่ พลเอก สุนทร คงสมพงษ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ได้ยึดรถถ่ายทอดเสียงเคลื่อนที่ (MOBILE UNIT) ของ อ.ส.ม.ท. มาเก็บไว้ที่กองบัญชาการทหารสูงสุด โดยเหตุผลที่วาทถายทอดเสียงเคลื่อนที่ มีกระแสคลื่นรบกวนคลื่นวิทยุของทางทหาร¹⁷⁸ เพราะในช่วงเวลาดังกล่าว คือ ปลายปี พ.ศ. 2533 กระแสข่าวของการทำรัฐประหารได้แพร่สะพัดไปทั่ว ทำให้รัฐบาลเกิดความ

¹⁷⁸ "ย้อนรอยเหตุการณ์ต่อเหตุการณ์ "รัฐบาล-ทหาร" คีตกที่บานปลาย", ข่าวพิเศษ, ปีที่ 12 (4), ฉบับที่ 702 (26 พฤศจิกายน-2 ธันวาคม 2533), หน้า 18.

หวาดระแวงเป็นอย่างมาก เหตุการณ์ของความขัดแย้งดังกล่าวเริ่มขึ้นจากการที่นายราชันย์ ชูเซ็น ผู้อำนวยการ อ.ส.ม.ท. ไปเจรจาขอคืนรถถ่ายทอดเสียงเคลื่อนที่ ที่ถูกยึดไปจากพลเอก สุนทร คงสมพงษ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ด้วยเหตุนี้ ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี จึงได้ออกมาแถลงว่า “รถถ่ายทอดเสียงเคลื่อนที่” เป็นสมบัติของชาติ อ.ส.ม.ท.จำเป็นต้องใช้จะโอนให้ใครไม่ได้ เพราะไม่ใช่สมบัติส่วนตัว”¹⁷⁹ วิทยุทหารโดยรายการสยามมานูสติเริ่มกล่าวโจมตี ร.ต.อ. เฉลิม ว่า “จะทำให้รัฐบาลพัง และทหารจะสนับสนุนเฉพาะรัฐบาลที่ทำได้และอยู่เคียงข้างประชาชนเท่านั้น จะไม่เข้ามายุ่งกับการเมืองน้ำเน่า”¹⁸⁰ ทางด้าน ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง ได้ใช้สถานีโทรทัศน์ช่อง 9 อ.ส.ม.ท. ได้ข่าวเรื่องรถถ่ายทอดเสียงเคลื่อนที่ ว่าซื้อมาและขออนุญาตโดยถูกต้อง และกล่าวหาว่า กองบัญชาการทหารสูงสุด แถลงข่าวเท็จใส่ร้ายตนและยังทำทนายให้พลเอก สุนทร คงสมพงษ์ ดำเนินการตามกฎหมาย เพราะไม่กลัวทหารบีบให้ออกจากตำแหน่งรัฐมนตรี¹⁸¹ เพื่อยุติความขัดแย้ง ระหว่างกองบัญชาการทหารสูงสุดกับ ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ จึงสั่งการให้นำรถถ่ายทอดเสียงเคลื่อนที่ มาเก็บรักษาไว้กับสำนักนายกรัฐมนตรี และมอบหมายให้กรมการสื่อสารทหารบกควบคุมดูแลไว้ แต่ทางด้านพลเอก สุจินดา คราประยูร ผู้บัญชาการทหารบก แถลงว่าการดำเนินคดีกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับรถถ่ายทอดเสียงเคลื่อนที่ ยังไม่ยุติ และทหารทั้งกองทัพไม่พอใจกรณีมีการลบหลู่ศักดิ์ศรีของทหาร พร้อมกันนั้นนายทหารระดับสูงได้เข้าพบพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี เพื่อให้ปลด ร.ต.อ. เฉลิม อยู่บำรุง ออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีและการร่วมคณะรัฐบาล โดยพลเอก ชาติชายได้รับปากกับทหารว่า เมื่อเดินทางกลับจากประเทศญี่ปุ่นแล้วจึงจะปรับคณะรัฐมนตรี แต่ปรากฏว่าเมื่อถึงกำหนดเวลาดังกล่าวพลเอก ชาติชาย เปลี่ยนกำหนดการเดินทางกลับประเทศไทยด้วยการยืดเวลาออกไป 2 วัน โดยอ้างเหตุผลว่า เพื่อเดินทางไปเยือนจีน ทำให้มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์มากกว่าเหตุที่ พลเอก ชาติชาย เลื่อนกำหนดการเดินทางกลับประเทศเพราะต้องใช้เวลาในเกมชิงอำนาจกับทหารออกไปอีก¹⁸² จนกระทั่งในวันที่ 22 พฤศจิกายน 2533 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งและตั้งรัฐมนตรี ดังต่อไปนี้¹⁸³

¹⁷⁹ เรื่องเดียวกัน.

¹⁸⁰ เรื่องเดียวกัน.

¹⁸¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

¹⁸² เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

¹⁸³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23.

1. ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง พ้นจากตำแหน่ง รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีและตั้งให้เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
2. นายประจวบ ไชยสาส์น พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน และตั้งให้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข
3. นายเจริญ คันธวงศ์ พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และตั้งให้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน
4. นายสรอรรถ กลิ่นประทุม พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการและตั้งให้เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
5. นายสุทัศน์ เงินหมื่น พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุขและตั้งให้เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
6. นายเอนก ทับสุวรรณ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข

ผลการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีชาติชาย 3 ปรากฏว่า ร.ต.อ. เฉลิม อยู่บำรุง ยังคงได้ร่วมอยู่ในคณะรัฐมนตรีในตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรีในครั้งนี้เท่ากับเป็นการประกาศอย่างชัดเจนว่า “ยอมทหารไม่ได้” และเป็นสงครามศักดิ์ศรีระหว่างรัฐบาลกับกองทัพ¹⁸⁴

วันที่ 8 ธันวาคม 2533 การเมืองเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลัน แต่ก็เป็นที่ไปตามความคาดหมายนั่นคือ พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและกลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ เคยมีความคิดที่จะลาออกครั้งหนึ่งแล้วเมื่อวันที่ 20-21 พฤศจิกายน ก่อนหน้าที่จะมีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีเป็นชาติชาย 3 เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2533 การดำเนินการครั้งนั้น นายประมวล สภาวสุ รองนายกรัฐมนตรี (ขณะนั้น) เป็นแกนนำของการรวบรวมรายชื่อหัวหน้าพรรคที่เซ็นชื่อสนับสนุน พลเอก ชาติชาย เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งแต่ด้วยอุปสรรคและความไม่พร้อมบางประการในครั้งนั้น พลเอก ชาติชายจึงทำได้เพียงการปรับย่อยคณะรัฐมนตรี¹⁸⁵ ก่อนหน้าที่พลเอก ชาติชายจะลาออกจาก

¹⁸⁴ เรื่องเดียวกัน หน้า 18.

¹⁸⁵ “ฉีกเบื้องหลังการตั้งรัฐบาล 5 พรรค”, ข่าวพิเศษ, ปีที่ 12 (4), ฉบับที่ 705 (17-23 ธันวาคม 2533),

ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในวันที่ 8 ธันวาคม 2533 ก็ได้มีการทาบทามพรรคการเมืองต่าง ๆ เพื่อให้ลงชื่อสนับสนุนให้พลเอกชาติชาย กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งโดยกำหนดให้ส่งลายเซ็นสนับสนุนภายในวันที่ 6 ธันวาคม 2533 ซึ่งการดำเนินการครั้งนี้มีผลสำรวจเอกประมาณ อติเรกสาร ประธานที่ปรึกษาพรรคชาติไทย นายประมวล สภาวสุ และนายกร ทัพพะรังสี เป็นแกนนำ¹⁸⁶ ภายหลังจากที่ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2533 ก็ได้มีการเจรจาต่อรองกันเพื่อจัดตั้งรัฐบาล ปรากฏว่าพรรคการเมืองที่เข้าร่วมรัฐบาลชาติชาย 4 ประกอบด้วย 5 พรรค คือ พรรคชาติไทย พรรคเอกภาพ พรรคประชากรไทย พรรคราชฎร และพรรคปวงชนชาวไทย รวมคะแนนเสียง 227 เสียง

ก่อนที่รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ จะสิ้นสุดลง ได้มีการพยายามปรับความเข้าใจระหว่างรัฐบาลกับกองทัพ แต่ไม่ว่าจะโดยเชื่อมั่นในความคิดของคณะที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลก ซึ่งมีบทบาทสูงในรัฐบาลพลเอกชาติชาย หรือโดยการประเมินฝ่ายทหารดำเนินไป ผลที่ตามมา ก็คือความหวาดระแวงได้เกิดขึ้นกับทั้งฝ่ายรัฐบาลและกองทัพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ แต่งตั้งพลเอก อาทิตย์ กำลังเอก อดีตผู้บัญชาการทหารบกและผู้บัญชาการทหารสูงสุด ซึ่งดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีขึ้นมาเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม อีกตำแหน่งหนึ่งเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2535 เพราะท่าทีของกองทัพภายใต้การนำของนายทหาร จปร. 5 ซึ่งมีต่อ พลเอก อาทิตย์ นั้นกล่าวได้ว่า “สิ้นเยื่อใย” กันมานับตั้งแต่พลเอก อาทิตย์ เกษียณอายุราชการแล้ว¹⁸⁷ และการให้ความสำคัญต่อพลตรี มนูญ รูปขจร มากขึ้นทุกขณะ ซึ่งพลตรี มนูญ กับนายทหาร จปร. 5 ที่ดำรงตำแหน่งระดับสูงในกองทัพ ขณะนั้น เปรียบเสมือน “น้ำกับน้ำมัน” ที่ไปด้วยกันแทบไม่ได้¹⁸⁸ จนในที่สุดถึงขั้นจะมีการปลดผู้นำกองทัพ¹⁸⁹ ฝ่ายกองทัพจึงต้องชิงทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ซึ่งเป็นการสิ้นสุดรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

¹⁸⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

¹⁸⁷ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 37, ฉบับที่ 39 (15-21 มีนาคม 2534), หน้า 8-10.

¹⁸⁸ เรื่องเดียวกัน.

¹⁸⁹ เรื่องเดียวกัน.

2. วิเคราะห์ความเหมาะสมของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 กับสภาพความเป็นจริงทางการเมืองและสังคมของประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 เป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้มาเป็นเวลายาวนานที่สุดฉบับหนึ่ง สาเหตุที่นั้นอาจวิเคราะห์ได้ว่าเป็นเพราะรัฐธรรมนูญฉบับนี้เปิดทางให้กลุ่มพลังทางการเมืองทั้งฝ่ายข้าราชการประจำและพรรคการเมืองได้เข้ามาใช้อำนาจร่วมกัน ซึ่งก็สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงทางการเมืองของไทยในขณะนั้น อันเป็นสภาพที่พลังทางการเมืองฝ่ายข้าราชการประจำโดยเฉพาะทหารได้อ่อนตัวลงไปมาก ในขณะที่พลังประชาธิปไตยของพวกปัญญาชนก็เติบโตขึ้นเรื่อย ๆ นับตั้งแต่การรวมพลังกันต่อต้านรัฐบาลเผด็จการจนประสบความสำเร็จในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 การแสดงปฏิริยาต่อต้านอำนาจเผด็จการสมัยรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร จนทหารต้องทำรัฐประหารโค่นล้มรัฐบาลเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 และการต่อต้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อยืดอายุบทเฉพาะกาลในปี 2526 นอกจากนั้นกลุ่มธุรกิจที่เติบโตขึ้นมาจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ก็ได้เข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในทางการเมืองโดยการจัดตั้งพรรคการเมือง ลงสมัครรับเลือกตั้งเอง และจัดส่งผู้สมัครเพื่อขึ้นมาเป็นรัฐบาล กลุ่มธุรกิจเหล่านี้ดำเนินงานทางการเมืองเหมือนกับเป็นธุรกิจอย่างหนึ่ง คือมีการใช้เงินลงทุนทางการเมืองและแสวงหาผลกำไร จนเป็นที่เรียกกันติดปากว่าเป็นระบบ “ธุรกิจการเมือง” ซึ่งได้เริ่มพัฒนาขึ้นหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และเติบโตเรื่อยมาจนถึงทุกวันนี้ กลุ่มธุรกิจการเมืองนี้คิดที่จะช่วงชิงอำนาจจากทหารมาโดยตลอดและถ้าเป็นไปได้ก็กำจัดให้พ้นออกไปจากวงจรอำนาจ¹⁹⁰

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ถูกร่างและจัดทำขึ้นในสมัยที่พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ปรากฏว่า ผู้นำฝ่ายทหาร คือ พลเอก เกรียงศักดิ์ กับพลเรือเอก สงัด ชลออยู่ เปิดเกมแย่งชิงอำนาจทางการเมืองกัน พลเรือเอก สงัด มีฐานกำลังทหารอ่อนแอกว่า พลเอก เกรียงศักดิ์ แต่ดำรงตำแหน่งประธานสภานโยบายแห่งชาติ ซึ่งกุมกลไกสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ พลเอก เกรียงศักดิ์

¹⁹⁰ พงศ์เพ็ญ ศกุนตนาภัย, “คำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมือง ชั้นปริญญาโทภาคพิเศษ ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ภาคเรียนที่ 2/2534.”

ขณะนั้นนั้น นายกรัฐมนตรี มีฐานทางทหารเข้มแข็ง โดยการสนับสนุนของคณะทหารหนุ่ม "กลุ่มยังเติร์ก" ซึ่งส่วนใหญ่เป็นนายทหารยศระดับนายพันสายคุมกำลังในกองทัพบก ทั้งสองฝ่ายพยายามจะร่างรัฐธรรมนูญให้เกิดประโยชน์ทางการเมืองแก่ฝ่ายตนมากที่สุด แต่ในที่สุดฝ่ายพลเอก เกรียงศักดิ์ ก้ำชัยชนะ โดยสามารถกำหนดให้มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เอื้อต่อการขึ้นครองอำนาจของกลุ่มตนเป็นอย่างมาก อาทิ การไม่บังคับให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง การมีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนสามในสี่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและมีอำนาจเท่าเทียมกัน และนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นฐานอำนาจที่สำคัญของพลเอก เกรียงศักดิ์ โดยนายทหารกลุ่มยังเติร์ก ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นวุฒิสมาชิก ขณะนั้นมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนให้ พลเอก เกรียงศักดิ์ เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี กล่าวได้ว่าเป็นช่วงเวลา คณะทหารหนุ่มเป็นกลุ่มอำนาจที่มีพลังกดดันทางการเมืองสูงสุด การบริหารประเทศของพลเอก เกรียงศักดิ์ ในระยะแรก ๆ เป็นไปอย่างราบรื่นเนื่องจากได้รับความสนับสนุนจากสมาชิกวุฒิสภาสายทหารและกองทัพ¹⁹¹ แต่ในการบริหารประเทศช่วงหลังรัฐบาลพลเอก เกรียงศักดิ์ ต้องประสบปัญหาเนื่องจากคณะทหารหนุ่มได้ถอนความสนับสนุนต่อพลเอก เกรียงศักดิ์ เพราะไม่พอใจพฤติกรรมแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวของรัฐมนตรีหลายคนในคณะรัฐบาล กอปรกับประชาชนเองก็เสื่อมศรัทธาในรัฐบาลอันเนื่องมาจากความไร้สมรรถภาพในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจโดยเฉพาะวิกฤตการณ์น้ำมันซึ่งรัฐบาลได้ประกาศขึ้นราคาน้ำมัน เป็นครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2523 กล่าวได้ว่า การลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอก เกรียงศักดิ์ ในการประชุมสภาสมัยวิสามัญครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2523¹⁹² จึงมีสาเหตุมาจากการบีบบังคับของกลุ่มทหารด้วยกันเองมากกว่าการบีบบังคับของฝ่ายพรรคการเมืองและมวลชนนอกสภา

ภายหลังจากที่คณะทหารหนุ่มกดดันให้พลเอก เกรียงศักดิ์ ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว ก็ได้เคลื่อนไหวเพื่อสนับสนุนพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ให้ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสืบต่อไป ในครั้งนี้กลุ่มทหารหนุ่มจึงทำการเคลื่อนไหวโดยการเป็นแกนกลางในการเชื่อมโยงกับพรรคการเมืองที่สำคัญและทำการต่อรองกับพรรคการเมืองโดยเฉพาะผู้นำพรรคการเมืองที่สำคัญ เช่น ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคม พลตรี ประมาณ

¹⁹¹ สยามจดหมายเหตุ, (12 - 18 ตุลาคม 2522), หน้า 1160.

¹⁹² สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, (24 กุมภาพันธ์ 2523), หน้า 20.

อดิเรกสาร หัวหน้าพรรคชาติไทย พันเอก ถนัด คอมันตร์ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ และ นายสมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคประชากรไทย เป็นต้น การที่กลุ่มทหารหนุ่ม ซึ่งเป็นกลุ่มอำนาจที่มีพลังกดดันและมีฐานทางการเมืองที่กระจายอยู่ทั้งในกองทัพและรัฐสภา ประกอบกับ เป็นกลุ่มนายทหารที่คุมกลไกที่เป็นกำลังสำคัญในกองทัพ ได้แสดงออกถึงการสนับสนุนที่ชัดเจน เช่นนี้จึงถือเป็นพลังผลักดันที่มีศักยภาพในการส่งเสริมให้ พลเอกเปรม ได้ก้าวขึ้นสู่ตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี แม้ว่าฝ่ายพรรคการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเป็นฝ่ายที่มีความชอบธรรมสูง แต่เมื่อรูปการณ์เป็นที่ปรากฏชัดว่ากลุ่มทหารหนุ่มสนับสนุนพลเอก เปรม จึงเป็นโอกาสที่เอื้ออำนวยให้ฝ่ายพรรคการเมืองต่างมุ่งความสนใจมาที่ตัวพลเอก เปรม เป็นจุดรวม¹⁹³

สาระสำคัญหลักที่ส่งผลอย่างมากต่อการก้าวเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของพลเอก เปรม ตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 คือ การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดคุณสมบัติของผู้จะมาเป็น นายกรัฐมนตรีว่าจะต้องมาจากการเลือกตั้งหรือไม่ รวมทั้งการเปิดช่องทางไว้สำหรับข้าราชการประจำสามารถเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ซึ่งเป็นช่วงเวลาเดียวกับที่พลเอก เปรม กำลังดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกอยู่ด้วย ถึงแม้ว่าจะมีการรวมตัวของนักการเมืองจากพรรคการเมืองต่าง ๆ เพื่อรวบรวมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำการจัดตั้งรัฐบาล แต่เนื่องจากพรรคการเมืองมีความแตกแยกและขาดเอกภาพจำเป็นต้องจัดตั้งรัฐบาลผสม ซึ่งขาดแกนกลางที่จะสามารถเชื่อมประสานให้พรรคต่าง ๆ สามารถยอมรับร่วมกันได้ภายในกลุ่มพรรคการเมืองด้วยกันเอง และที่สำคัญคือต่างเห็นว่าพลเอก เปรม สามารถเป็นแกนนำที่จะค้ำจุนเสถียรภาพของรัฐบาลผสมได้ดีกว่าผู้นำพรรคการเมืองก็เพราะพลเอก เปรม มีฐานอำนาจทางทหารที่เป็นปึกแผ่นเพียงพอโดยเฉพาะการดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก และการสนับสนุนของกลุ่มยังเติร์ก ดังนั้น พลเอก เปรม จึงตกเป็นเป้าหมายแห่งความสนับสนุนของพรรคการเมืองอย่างท่วมท้น ทั้งนี้ก็เพื่อการจัดสรรตำแหน่งในคณะรัฐบาลโดยเฉพาะในตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่สำคัญและมีผลประโยชน์เกื้อกูลต่อพรรคการเมืองของตน¹⁹⁴ ในการจัดตั้งรัฐบาลของพลเอก เปรม ได้พยายามประนีประนอมระหว่างพลังอำนาจสองฝ่ายคือ ข้าราชการประจำกับพรรคการเมืองให้ได้เข้ามาใช้อำนาจทางการเมืองร่วมกันโดยการสงวนตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวง

¹⁹³ ร.ต.อ. เสวี บัวแก้ว, "บทบาทผู้นำทางการเมืองของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ. 2523 - 2526)" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 91.

¹⁹⁴ ร.ต.อ. เสวี บัวแก้ว, อ้างแล้ว, หน้า 93.

สำคัญ ๆ ในโควตาของนายกรัฐมนตรี เช่น กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง เป็นต้น ไว้สำหรับบุคคลภายนอกที่ได้มาจากการเลือกตั้งและมีได้มาจากพรรคการเมืองใด เพื่อเป็นการสนองตอบต่อผลประโยชน์ของฝ่ายข้าราชการประจำโดยเฉพาะทหาร และเพื่อรักษาเสถียรภาพทางอำนาจของนายกรัฐมนตรีให้คงอยู่อย่างมั่นคง ในขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้กับฝ่ายพรรคการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งได้ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนเข้ามาร่วมรัฐบาลทั้งที่เคยเป็นฝ่ายค้านมาก่อนก็ตาม ซึ่งเป็นการสร้างความคาดหวังที่ค่อนข้างจะมีความเป็นไปได้สูงของบรรดาพรรคการเมืองต่าง ๆ ทั้งจะมีโอกาสเข้าร่วมรัฐบาลได้ทั้งสิ้น คณะรัฐมนตรีชุดแรกของพลเอกเปรม ส่วนหนึ่งจึงประกอบด้วยตัวแทนจากพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล 5 พรรค คือ พรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติประชาชน และพรรคสยาม-ประชาธิปไตย รวมทั้งสิ้นจำนวน 24 คน ส่วนที่เหลืออีก 12 คน เป็นรัฐมนตรีในโควตาของพลเอก เปรม ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกที่ได้เชิญมาเป็นรัฐมนตรีร่วมคณะ วิกฤตการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในรัฐบาลพลเอก เปรม จนทำให้ต้องปรับปรุงคณะรัฐมนตรีหรือยุบสภา ส่วนใหญ่เกิดจากความขัดแย้งกันเองระหว่างตัวบุคคลในพรรคการเมืองและความขัดแย้งระหว่างพรรคต่อพรรคที่ร่วมเป็นรัฐบาล สืบเนื่องมาจากการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวและพรรคของตนเป็นใหญ่ มิได้เกิดจากความขัดแย้งระหว่างฝ่ายทหารกับฝ่ายพรรคการเมืองเพราะแต่ละพรรคการเมืองที่เข้าร่วมเป็นรัฐบาลได้ให้ความสนับสนุนและให้ความร่วมมือกับพลเอก เปรม มาโดยตลอด จนสามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้นานถึง 8 ปี (พ.ศ. 2523 - พ.ศ. 2531)

ปัญหาที่เกิดขึ้นในรัฐบาลพลเอก เปรม ชุดแรกคือ ความขัดแย้งระหว่างพรรคกิจสังคมและพรรคชาติไทย โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจที่ทั้ง 2 พรรคปรารถนาจะเข้าไปควบคุมดำเนินงาน ปัญหาความขัดแย้งเรื่องต่าง ๆ ที่สำคัญคือ เรื่องน้ำตาลทรายขาดแคลน เรื่องการประกันราคาข้าว และปัญหาความขัดแย้งเรื่องการซื้อน้ำมันจากประเทศซาอุดีอาระเบีย จากกรณีความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลดังกล่าวทำให้พลเอก เปรม ตัดสินใจปรับปรุงคณะรัฐมนตรี และจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ขึ้นในวันที่ 11 มีนาคม 2524¹⁹⁵ ภายหลังจากที่มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีชุดใหม่เพียงไม่กี่วัน ได้มีคณะทหารกลุ่มหนึ่งภายใต้การนำของ "กลุ่มยังเติร์ก" ได้ก่อการรัฐประหารขึ้นในวันที่ 1 เมษายน 2524 เหตุการณ์รัฐประหารวันที่ 1-3 เมษายน 2524 มี

¹⁹⁵ "พลิกแพลงลับ การเมืองการทหารในรอบ 10 ปี", ข่าวพิเศษ - อาทิตย์, ปีที่ 11, ฉบับที่ 525 (8 - 14 กรกฎาคม 2530), หน้า 38.

สาเหตุมาจากความขัดแย้งของฝ่ายทหารด้วยกันเอง โดยเฉพาะระหว่างกลุ่มทหารหนุ่มกับ นายทหารกลุ่มอื่นในกองทัพบก ได้แก่ กลุ่มทหารประชาธิปไตยนายทหารเตรียม ทบ. รุ่น 5 ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มทหารหนุ่มกับนายทหารเตรียม ทบ. รุ่น 5 คือ กรณีการต่ออายุราชการของพลเอก เปรม ในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกไปอีก 1 ปี ซึ่งสร้างความไม่พอใจให้กับกลุ่มทหารหนุ่มเป็นอย่างมาก เนื่องจากกลุ่มทหารหนุ่มยึดถือหลักการมากกว่าตัวบุคคลจึงไม่เห็นด้วยกับการแก้กฎหมายเพื่อต่ออายุราชการให้กับคน ๆ เดียว ส่วนทางฝ่ายพรรคการเมืองและกลุ่มพลังประชาธิปไตยต่าง ๆ ถึงแม้ว่าในระยะแรกได้คัดค้านการต่ออายุราชการครั้งนี้อย่างกว้างขวาง แต่ภายหลังการรองนายกรัฐมนตรีและผู้นำพรรคร่วมรัฐบาล ได้แก่ พันเอก ถนัด คอมันตร์ (พรรคประชาธิปัตย์) นายบุญชู โรจนเสถียร (พรรคกิจสังคม) พลตรี ประมาณ อติเรกสาร (พรรคชาติไทย) พลเอก เสริม ณ นคร และพันเอก พล เริงประเสริฐวิทย์ (พรรคสยามประชาธิปไตย) เข้าเฝ้าฯ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ในวันที่ 4 กันยายน 2523 แล้ว พรรคการเมืองเหล่านี้ก็ยอมสนับสนุนการต่ออายุราชการของ พลเอก เปรม ในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกอีก 1 ปี ผลการต่ออายุราชการของพลเอก เปรม ครั้งนี้ได้สร้างความแตกแยกในกองทัพอย่างสูง นอกจากนี้ การที่กลุ่มทหารหนุ่มมีบทบาทโดดเด่นทั้งในกองทัพและในทางการเมือง ทำให้นายทหารรุ่นอื่น ๆ ไม่พอใจ กลุ่มทหารหนุ่มจึงถูกโดดเดี่ยวและได้รับความกดดันจากนายทหารรุ่นอื่น ๆ เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ¹⁹⁶

ภายหลังจากที่รัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้เข้าบริหารประเทศมาจนเกือบครบวาระที่จะให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2526 แต่เนื่องจากวันที่ 22 เมษายน 2526 เป็นวันที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 สิ้นสุดลง ซึ่งจะทำให้รูปแบบการปกครองตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นไปตามหลักการในระบอบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันฝ่ายทหาร-ข้าราชการประจำจะต้องถูกลดบทบาทอำนาจทางการเมืองลงไปจากที่เคยมีส่วนร่วมใช้อำนาจทางนิติบัญญัติในตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมีอำนาจในทางนิติบัญญัติทัดเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้มีการเคลื่อนไหวจากกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะกลุ่มที่มีส่วนได้เสียประโยชน์อันเกิดจากการ

¹⁹⁶ กองบรรณาธิการมติชน, "เผยเบื้องหลังปฏิวัติ 1 เมษายน - 3 เมษายน," มติชน, (4 เมษายน 2524), หน้า 3.

เปลี่ยนแปลงของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในส่วนที่ระบุไว้ในบทเฉพาะกาลดังกล่าวซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มอำนาจที่ประกอบอยู่ในคณะรัฐบาลเป็นสำคัญ เช่น กลุ่มพรรคการเมือง วุฒิสมาชิกและทหารจากกองทัพ โดยกลุ่มบุคคลเหล่านี้มีความพยายามที่จะผลักดันให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อยืดอายุบทเฉพาะกาลให้มีผลบังคับใช้ต่อไป¹⁹⁷ ถึงแม้ว่าฝ่ายทหารจะไม่ประสบความสำเร็จในการเคลื่อนไหวแก้ไขรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญก็ยังคงเปิดช่องทางให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีร่วมคณะไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสามารถเข้าบริหารประเทศได้โดยไม่ต้องขอความไว้วางใจจากรัฐสภา ส่งผลให้พลเอก เปรม สามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ ซึ่งข้าราชการประจำฝ่ายทหารก็มีความพอใจ ฝ่ายพรรคการเมืองก็ให้การยอมรับและสนับสนุนพลเอก เปรม มาโดยตลอด เห็นได้จากภายหลังการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2526 และจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 18 เมษายน 2526 เมื่อผลการเลือกตั้งปรากฏว่าไม่มีพรรคการเมืองใดได้รับเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรที่จะจัดตั้งรัฐบาลด้วยตนเองได้ พลเอก เปรม ก็ได้รับการสนับสนุนจากหัวหน้าพรรคการเมืองต่าง ๆ ให้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไปอีก โดยพลเอก เปรมได้เลือกพรรคการเมืองรวม 4 พรรคมาประกอบการจัดตั้งรัฐบาล คือ พรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปัตย์ พรรคประชากรไทย และพรรคชาติประชาธิปไตย รวมทั้งบุคคลที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองจำนวนหนึ่งมาร่วมเป็นรัฐมนตรีด้วย

การบริหารงานของรัฐบาลพลเอกเปรม ชุดที่ 4 ดำเนินมาได้เพียง 2 ปีเศษ ภาวะระหองระแหงระหว่างนักการเมืองพรรคที่ร่วมเป็นรัฐบาลก็ปรากฏให้เห็นเด่นชัดขึ้นเป็นลำดับ จนกระทั่งไปสร้างปัญหาขึ้นในสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2529 กล่าวคือรัฐบาลได้เสนอพระราชกำหนดรวม 9 ฉบับเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขออนุมัติใช้เป็นพระราชบัญญัติบังคับใช้ต่อไป ปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่อนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 (2529) ด้วยคะแนนเสียงสนับสนุน 143 เสียง แต่คัดค้าน 147 เสียง เสียงคัดค้านที่มีมากกว่าเสียงสนับสนุนนี้ เกิดจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางส่วนในพรรคกิจสังคมที่ไม่พอใจกับการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีของพลเอก เปรม จึงไปออกเสียงให้กับพรรคฝ่ายค้าน ทำให้พลเอก เปรม ต้องตัดสินใจประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันเดียวกันนั้น¹⁹⁸ และให้มีการจัดการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 27 กรกฎาคม 2529 สาเหตุของ

¹⁹⁷ ร.ต.อ. เสวี บัวแก้ว, อ้างแล้ว, หน้า 145.

¹⁹⁸ น.ต.ประสงค์ สุนศิริ, "726 วันใต้บัลลังก์เปรม" มติชน, (28 พฤษภาคม 2532), หน้า 52.

การยุบสภาผู้แทนราษฎรในครั้งนี้เกิดจากความแตกแยกภายในพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลที่สืบเนื่องมาจากการแก่งแย่งอำนาจ และผลประโยชน์กันเอง

ผลการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2529 ปรากฏว่าไม่มีพรรคการเมืองใดได้รับเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรเพียงพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลด้วยตนเองได้เช่นเดียวกับทุกครั้งที่ผ่านมา พรรคการเมืองต่าง ๆ รวม 6 พรรคได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม พรรครวมไทย พรรคราษฎร และพรรคกิจประชาคม ได้สนับสนุนให้พลเอกเปรม ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไปอีก เนื่องจากผลของการติดต่อเจรจาและหยั่งเสียงผู้สมควรถือเป็นนายกรัฐมนตรีปรากฏว่าพลเอกเปรม ได้รับการยอมรับมากกว่าบุคคลอื่น รัฐบาลพลเอกเปรม ชุดที่ 5 ต้องประสบกับปัญหาความขัดแย้งภายในพรรคร่วมรัฐบาล เนื่องจาก สมาชิก พรรคประชาธิปัตย์กลุ่มหนึ่งไม่พอใจในตำแหน่งรัฐมนตรี และไม่พอใจหัวหน้าพรรคที่เสนอลูกชายตัวเองเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลชุดเปรม 5 กลุ่มนี้ต่อมาเรียกชื่อว่า "กลุ่ม 10 มกรา" โดยมีนายเฉลิมพันธ์ ศรีวิกรม์ และนายวิระ มุสิกพงศ์เป็นแกนนำ ความขัดแย้งดังกล่าวกลายเป็นชนวนทางการเมืองซึ่งนำไปสู่การตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎรของพลเอก เปรม เมื่อปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกลุ่ม 10 มกราซึ่งเป็นสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์พรรคร่วมรัฐบาลได้อภิปรายคัดค้านพระราชบัญญัติสิทธิบัตรร่วมกับพรรคฝ่ายค้าน ถึงแม้ว่าผลการลงมติทางฝ่ายรัฐบาลจะชนะไปด้วยคะแนนเสียง 183 ต่อ 134 ก็ตาม แต่การกระทำดังกล่าวนับได้ว่าเป็นการฝ่าฝืนมติพรรคเป็นการทำร้ายต่อการควบคุมเสียงอย่างเป็นทางการของรัฐบาลเป็นอย่างยิ่ง ในที่สุดพรรคประชาธิปัตย์จึงมีมติให้รัฐมนตรีทุกคนของพรรคลาออกจากการร่วมรัฐบาล¹⁹⁹ ต่อจากนั้น วันที่ 29 เมษายน 2531 พลเอก เปรมจึงประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรและจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2531 ถึงแม้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมรัฐบาลเปรม 5 เดิมทุกพรรคได้เชิญพลเอก เปรม ให้กลับมารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง แต่เนื่องจากมีเสียงคัดค้านมากมายหลายกระแสโดยเฉพาะการคัดค้านจากนักวิชาการกลุ่ม 99 ที่เข้าชื่อกันถวายฎีกาต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว คัดค้านไม่ยอมต่อการก้าวขึ้นมามีอำนาจของพลเอก เปรมอีก ซึ่งในจำนวนนักวิชาการที่เข้าชื่อในครั้งนี้ มีนายไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ บุตรชายของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ รวมอยู่ด้วย²⁰⁰ ประกอบกับ

¹⁹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 53.

²⁰⁰ มติชนสุดสัปดาห์, (29 พฤษภาคม 2531), หน้า 5.

ประชาชนก็มีความเบื่อหน่ายพลเอก เปรม ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีติดต่อกันมาเป็นเวลายาวนานถึง 8 ปี จากกระแสคัดค้านดังกล่าวทำให้พลเอก เปรม ปฏิเสธที่จะรับตำแหน่ง แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ได้มีบทบัญญัติที่เปิดทางไว้ให้กับบุคคลที่มาจากพรรคเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ดังนั้นพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติไทยซึ่งเป็นพรรคที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดในการเลือกตั้งครั้งนี้ได้ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสืบต่อจากพลเอก เปรม ทำให้กลุ่มพลังประชาธิปไตยและประชาชนมีความพอใจ การที่รัฐบาลพลเอกชาติชาย มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทำให้รัฐบาลพลเอก ชาติชาย กล่าวอ้างเสมอว่ามีความเป็นประชาธิปไตยสูงแต่แท้จริงแล้วฐานอำนาจของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งนี้ยังเปราะบาง เพราะเป็นอำนาจที่ได้มาด้วยการใช้เงินซื้อเสียง มิใช่ด้วยความศรัทธาของประชาชน รัฐบาลพลเอก ชาติชาย ถูกโจมตีอย่างหนักกว่ามีการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเอิกเกริก รัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมืองหลายคนถูกมองด้วยความหวาดระแวงว่าปลัดดันโครงการต่าง ๆ ในลักษณะที่หวังผลประโยชน์เพื่อนำเงินบำรุงพรรคและเพื่อตนเอง โดยมีผู้ตั้งข้อหาการทุจริตคอร์รัปชันในโครงการใหญ่ ๆ 10 โครงการ คือ ²⁰¹ โครงการขยายหมายเลขโทรศัพท์ทั่วประเทศ (มูลค่าหนึ่งแสนห้าหมื่นล้านบาท) โครงการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน (มูลค่าหกหมื่นล้านบาท) โครงการดาวเทียมสื่อสาร (มูลค่าสี่พันล้านบาท) การแก้ไขสัญญาโทรทัศน์ช่อง 3 โดยยอมลดประโยชน์ตอบแทนที่รัฐพึงได้รับ การแก้ไขสัญญากับบริษัทผลิตเตลิตักทำให้ อ.ส.ม.ท.สูญเสียเงิน 206 ล้านบาท การอนุมัติให้สัมปทานบริษัทไอบีซี เคเบิลทีวีโดยไม่มีการประมูล กรณีบริษัทสวนป่ากิตติ บุกรุกพื้นที่ป่าสงวน การอนุมัติให้ธนาคารต่างประเทศเปิดสาขาในประเทศไทยโครงการซื้อโรงไฟฟ้าพันล้านจากประเทศจีนโดยไม่ต้องผ่านการประมูลโครงการจัดซื้อเครื่องบินโบอิง 777 ของบริษัทการบินไทย 12 ลำ (มูลค่ากว่าสามแสนล้านบาท) นอกจากนี้ยังมีปัญหาความขัดแย้งและการแก่งแย่งอำนาจและผลประโยชน์ระหว่างพรรคการเมืองด้วยกันเองเกิดขึ้นหลายครั้ง เช่น กรณีความขัดแย้งระหว่างพรรคชาติไทยกับพรรคกิจสังคมในปัญหานโยบายต่างประเทศ, ความขัดแย้งระหว่างพรรคชาติไทยกับพรรคประชาธิปัตย์เรื่องการคัดค้านร่างพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดิน และความขัดแย้งระหว่างพรรคประชาธิปัตย์กับพรรคกิจสังคม กรณีที่รัฐมนตรีของพรรคประชาธิปัตย์ คือ นายชวน หลีกภัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข กับ นายเจริญ คันธวงศ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ ระบุว่ามิ ส.ส.ของพรรค

²⁰¹ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 28, ฉบับที่ 7 (4 เมษายน 2534), หน้า 7-8.

กิจสังคม 3 คน ได้มาติดต่อขอเงิน 5 ล้านบาทเพื่อแลกกับการลงมติไว้วางใจพลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ ที่ถูกฝ่ายค้านอภิปรายไม่ไว้วางใจกรณีจัดซื้อปุยด้วยวิธีพิเศษจากบริษัทเกษตร รุ่งเรืองพืชผล²⁰² เป็นต้นปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และการแย่งอำนาจระหว่างพรรคการเมืองใน ผลประโยชน์ส่วนตัว ทำให้ประชาชนรู้สึกเบื่อหน่ายเอือมระอา กับสภาพการเมืองที่เป็นอยู่และเป็น จุดอ่อนที่ทำให้ฝ่ายทหารใช้เป็นข้ออ้างในการยึดอำนาจได้โดยง่าย การที่รัฐบาลพลเอกชาติชาย มีพฤติกรรมที่สร้างความแตกแยกในกองทัพ โดยแต่งตั้งคนของตนเข้าไปคุมกำลังเพื่อใช้กองทัพ เป็นเครื่องมือสนับสนุนอำนาจของรัฐบาล เช่น การแต่งตั้งพลเอก อาทิตย์ กำลังเอก อดีต ผู้บัญชาการทหารบกและผู้บัญชาการทหารสูงสุด ซึ่งดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีขึ้นมาเป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมอีกตำแหน่งหนึ่งเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2534 และการให้ความสำคัญกับพลตรี มนูญ รูปขจร มากขึ้นทุกขณะ ซึ่งบุคคลทั้งสองเป็นผู้ที่บรรดา ผู้นำกองทัพในขณะนั้นโดยเฉพาะนายทหารจปร.5 ไม่อาจจะยอมรับได้ และเมื่อมีกระแสข่าวที่ พลเอก ชาติชาย จะปลดผู้นำกองทัพ พฤติกรรมดังกล่าวนี้จึงเท่ากับเป็นการผลักดันให้ฝ่ายทหาร ต้องช่วงชิงยึดอำนาจการปกครองในที่สุด ดังนั้น เหตุการณ์รัฐประหารวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 จึงกล่าวได้ว่ามิได้มีสาเหตุมาจากความบกพร่องของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 แต่ประการใด แต่เกิดจากความผิดพลาดของรัฐบาลพลเอก ชาติชาย ที่ประเมิน พลังทางการเมืองของฝ่ายทหารต่ำเกินไปคิดว่าไม่มีพลังอำนาจอีกแล้ว จึงพยายามที่จะกีดกัน ฝ่ายทหารให้หลุดพ้นจากอำนาจการเมืองอย่างสิ้นเชิง โดยไม่ยอมแบ่งสรรอำนาจให้กับฝ่าย ข้าราชการประจำโดยเฉพาะทหารให้ได้เข้ามาใช้อำนาจทางการเมืองร่วมกันเท่ากับเป็นการละเมิด “กฎแห่งการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างพลัง 2 ฝ่าย คือ ข้าราชการประจำกับนักการเมือง” ซึ่งมี รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 รองรับอยู่²⁰³ ในสภาพความเป็นจริงทางการเมืองและสังคมของ ไทยในขณะนั้น แม้ว่าพลังฝ่ายข้าราชการประจำโดยเฉพาะทหารไม่สามารถที่จะยึดครองอำนาจ การเมืองแต่เพียงฝ่ายเดียวได้อีกแล้วก็ตาม แต่พลังฝ่ายพรรคการเมืองก็ยังขาดฐานศรัทธาจาก ประชาชนรองรับและการทุจริตคอร์รัปชัน การแก่งแย่งอำนาจระหว่างพรรคการเมืองในผล ประโยชน์ส่วนตน ได้สร้างความเบื่อหน่ายและทำลายความเชื่อมั่นของประชาชนในระบอบ ประชาธิปไตย ซึ่งก็ทำให้พลังของฝ่ายพรรคการเมืองยังไม่แข็งแกร่งเพียงพอที่จะยึดครองอำนาจ ทางการเมืองแต่เพียงฝ่ายเดียวได้เช่นกัน

²⁰² มติชนสุดสัปดาห์, ปีที่ 11, ฉบับที่ 528 (14 ตุลาคม 2533), หน้า 12.

²⁰³ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, “คำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมือง ชั้นปริญญา มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ภาคเรียนที่ 2/2534”.

สรุป

นับตั้งแต่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นต้นมา การต่อสู้ทางการเมืองได้เคลื่อนตัวลงจากการต่อสู้ระดับบนคือระดับผู้ปกครองด้วยกัน มาเป็นการต่อสู้ระดับล่างที่อิงฐานพลังมวลชน ในช่วงนี้กลุ่มพลังประชาธิปไตยได้เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว และได้เข้ามามีส่วนร่วมในอำนาจการเมืองการปกครองมากขึ้น นอกจากนั้นพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมก็ได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ประชาชนได้รับการศึกษาดีขึ้น มีความรู้ความเข้าใจในทางการเมืองมากขึ้น ข้อเท็จจริงเหล่านี้ยังผลให้กลุ่มอำนาจนิยม - อนุรักษ์นิยมซึ่งมีข้าราชการประจำเป็นแกนนำ ไม่สามารถเข้ามาผูกขาดอำนาจอีกต่อไปได้ อย่างไรก็ตามกลุ่มอำนาจนิยมก็ยังเป็นกลุ่มพลังทางการเมืองที่สำคัญ ทั้งนี้เนื่องด้วยนักการเมืองและพรรคการเมือง ยังไม่สามารถสร้างตัวเองขึ้นมาเป็นศูนย์รวมความเชื่อถือศรัทธาของประชาชน ประกอบกับกลุ่มธุรกิจการเมืองที่เติบโตขึ้นมาจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ก็ได้เข้ามามีบทบาทและอิทธิพลครอบงำ กลุ่มบุคคลเหล่านี้มาเกือบโดยตลอดภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 จากสภาพความเป็นจริงทางการเมืองและสังคมดังกล่าว รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 จึงจำเป็นต้องมีบทบัญญัติที่เปิดทางให้กลุ่มพลัง 2 ฝ่าย คือ ข้าราชการประจำกับนักการเมือง ได้เข้ามาใช้อำนาจทางการเมืองร่วมกัน โดยในระยะต้น (พ.ศ. 2521 - พ.ศ. 2526) ข้าราชการประจำยังคงยึดกุมอำนาจในลักษณะเกือบจะเป็นการผูกขาด (ระบอบอำมาตยาธิปไตย) แต่หลังจากนั้นการจัดระเบียบอำนาจการเมืองการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ก็มีลักษณะเป็นการแบ่งสรรให้มีการใช้อำนาจการเมืองร่วมกันระหว่างข้าราชการประจำกับนักการเมือง (ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ) ลักษณะการแบ่งสรรอำนาจและการให้เข้ามาใช้อำนาจการเมืองร่วมกันดังกล่าวนี้เอง ที่ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ใช้ได้เป็นเวลายาวนานที่สุดฉบับหนึ่ง วิฤตการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นในรัฐบาลแต่ละชุดภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ไม่ว่าจะเป็นการรัฐประหาร ความแตกแยกในรัฐบาล การขัดแย้งในสภา การยุบสภา จนถึงการโค่นล้มรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยการรัฐประหารวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 มูลเหตุที่แท้จริงมิได้มาจากความบกพร่องของตัวบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ แต่เป็นผลมาจากพฤติกรรมทางการเมืองและการขัดแย้งแย่งชิงอำนาจของกลุ่มผู้ปกครองเป็นสำคัญ