

บทที่ 5

บทบาททางการเมืองสมัยรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2511 (พ.ศ.2512-2514)

วัตถุประสงค์ของบทนี้ต้องการศึกษาบทบาททางการเมืองของจอมพลถนอม กิตติขจรในสมัยรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2511 ซึ่งเป็นการเมืองในระบบรัฐสภา ที่มีสภาผู้แทนราษฎรเป็นสถาบันสำคัญในการสร้างความชอบธรรมทางการเมืองให้กับการดำรงอยู่ในอำนาจทางการเมืองของจอมพลถนอมในระยะที่สอง ขณะเดียวกันก็เป็นสถาบันที่ตรวจสอบเชิงนโยบายและการดำเนินงานของรัฐบาลจอมพลถนอม ซึ่งเป็นกระบวนการที่รัฐบาลคณะปฏิวัติของจอมพลถนอมก่อนหน้านี้ไม่เคยได้รับการตรวจสอบมาก่อน จุดเน้นของการศึกษาในบทนี้จะอยู่ในประเด็นที่ว่า จอมพลถนอม กิตติขจรใช้วิธีการใดในการรักษาอำนาจทางการเมืองในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ทั้งต่อพรรคสหประชาไทยซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่จอมพลถนอมเป็นหัวหน้าพรรค และปฏิสัมพันธ์กับคณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2511 เป็นเงื่อนไขขั้นพื้นฐานของความชอบธรรมและไม่ชอบธรรมทางการเมืองที่สำคัญยิ่งของจอมพลถนอม กิตติขจรในสมัยศึกษานี้

5.1 รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2511

การร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2511 ซึ่งมีจุดเริ่มจากการรัฐประหารโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์เมื่อ 20 ตุลาคม พ.ศ.2501 กระทั่งถึงวันประกาศใช้เมื่อ 20 มิถุนายน พ.ศ.2511 รวมเวลาเกือบ 10 ปีนั้น กล่าวสรุปได้ว่า การร่างรัฐธรรมนูญมีความหมายสำคัญต่อการรักษาอำนาจทางการเมืองของจอมพลถนอม กิตติขจร 2 ประการ ประการแรกคือการเป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมทางการเมืองให้กับการบริหารของรัฐบาลจอมพลถนอมในระยะ 5 ปีแรกในการมีสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ประการที่สองคือเป็นเครื่องมือในการรักษาอำนาจทางการเมืองไว้ได้อย่างยาวนานที่สุด โดยการที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้บังคับช้าที่สุด

5.1.1 สภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่นิติบัญญัติ:

สภาเพื่อความชอบธรรมของรัฐบาลคณะปฏิวัติ

สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 240 คนที่ได้รับการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2502 เพื่อให้เป็นสภาที่มีหน้าที่หลักในการร่างรัฐธรรมนูญตามชื่อของสภาโดยตรง ส่วนอีกภารกิจหนึ่งนั่นคือการให้ทำหน้าที่สภานิติบัญญัติพิจารณาร่างกฎหมายต่างๆ ของรัฐบาลเพื่อประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติ ทั้งนี้สมาชิกสภานั้น (ตารางที่ 2) เป็นทหารบก 110 ทหารเรือ 26 ทหารอากาศ 26

ตำรวจ 18 และพลเรือนที่เกือบทั้งหมดเป็นข้าราชการประจำจำนวน 60 คน ดังนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงเป็นสภาข้าราชการประจำ และเป็นสภาของคณะปฏิวัติ

ในหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ซึ่งในปี พ.ศ.2510 จอมพลถนอม กิตติขจร ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่า “ไม่เร่งรัดการร่างรัฐธรรมนูญ” และ “ไม่ประหยัดเพราะต้องจ่ายเงินเดือนสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมานานนั้น” ซึ่งในประเด็นการไม่ประหยัดที่ต้องจ่ายเงินเดือนนั้น จอมพลถนอมได้ให้คำอธิบายในวาระครบรอบปีแห่งการตั้งรัฐบาลเมื่อ 11 ธันวาคม พ.ศ.2511 ว่า

ในเรื่องการจ่ายเงินเดือนนี้ ถ้าคิดดูให้ลึกก็จะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องที่จะต้องจ่ายอยู่แล้ว ถึงเราจะไม่จ่ายให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ เราก็ต้องจ่ายให้ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะต้องเลือกตั้งเข้ามาอยู่ดี เพราะเราจำเป็นต้องมีฝ่ายนิติบัญญัติอยู่ตลอดเวลา ไม่ว่าเราจะใช้ “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร” หรือจะใช้ “รัฐธรรมนูญ” ก็ตาม ฉะนั้น การที่ว่าไม่เป็นการประหยัดจึงเป็นการที่ยังขัดกับความจริงอยู่มาก¹

คำอธิบายของจอมพลถนอมข้างต้น เห็นได้ว่า สำหรับจอมพลถนอมแล้วไม่มีความแตกต่างระหว่างสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะต่างก็ทำหน้าที่นิติบัญญัติเช่นกัน เพราะประเทศ “จำเป็นต้องมีฝ่ายนิติบัญญัติอยู่ตลอดเวลา” ขณะที่ฝ่ายวิพากษ์วิจารณ์ที่ต้องการให้รัฐธรรมนูญประกาศใช้โดยเร็วนั้น แบ่งความแตกต่างของสภาทั้งสองจากที่มาของสมาชิก กล่าวคือ สภาร่างรัฐธรรมนูญนั้นสมาชิกมาจากการแต่งตั้งโดยคณะปฏิวัติ แต่สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชน อันเป็นสิ่งที่สังคมในขณะนั้นกำลังรอคอย เพราะที่มาของสมาชิกสภาที่แตกต่างกันก็นำไปสู่การปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะที่แตกต่างกันด้วย นั่นคือ สมาชิกที่มาจาก การแต่งตั้งนั้นย่อมเป็นฐานสนับสนุนผู้ที่แต่งตั้งเข้ามา คือรัฐบาลคณะปฏิวัติ ขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ย่อมต้องมีปฏิสัมพันธ์และเน้นในการตอบสนองต่อประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งเป็นสำคัญ

¹ “คำปราศรัยของ ฯพณฯ จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี เนื่องในวันครบรอบปีแห่งการแต่งตั้งรัฐบาล 11 ธันวาคม 2510,” ใน ประมวลคำปราศรัย ฯพณฯ จอมพลถนอม กิตติขจร (11 ธันวาคม 2510-11 ธันวาคม 2511) (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี, 2512), หน้า 3-4.

ตารางที่ 14 ลักษณะการใช้เวลาในการประชุมสภาารัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ)

สมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และ จอมพลถนอม กิตติขจร

ครั้งที่	วันที่	เวลาเริ่ม	เวลาเลิก	รวม ใช้เวลา (ชั่วโมง)	ผ่าน พ.ร.บ. วาระที่ 1 (ฉบับ)	ผ่าน พ.ร.บ. วาระ 2 - 3 (ฉบับ)	หมายเหตุ
สมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์							
1	6 ก.พ. 02	09.25	09.45	0.20	-	-	เลือกประธานสภา พ.อ.สุทธิ สุทธิสารธกร
2	9 ก.พ. 02	09.55	10.05	0.10	-	-	ลงมติประชุมทุกวันพฤหัสบดี
3	12 ก.พ. 02	9.45	13.15	2.30	-	-	จอมพลสฤษดิ์แถลงนโยบาย
4	13 ก.พ. 02	14.15	16.25	2.10	-	1	พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี 3 วาระรวด
5	19 ก.พ. 02	09.35	10.45	1.10	-	-	ตั้งคณะกรรมการ
153	26 ก.ย. 06	09.45	11.10	0.25	4	2	ตั้งแต่ มี.ย. 04 ประชุมสัปดาห์ เว้นสัปดาห์ สลับกับทำหน้าที่ ร่าง รธน.
154	10 ต.ค. 06	09.50	10.00	0.10	1	1	
155	24 ต.ค. 06	09.40	10.50	1.10	1	1	
156	7 พ.ย. 06	09.40	11.25	0.45	6	-	
157	21 พ.ย. 06	09.40	10.10	0.30	4	5	
สมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร							
158	19 ธ.ค. 06	09.35	11.35	2.00	-	-	จอมพลถนอมแถลงนโยบาย
159	2 ม.ค. 07	09.45	11.55	2.10	3	9	
160	16 ม.ค. 07	09.45	12.10	2.25	4	2	
161	30 ม.ค. 07	09.45	10.25	0.40	-	6	
162	13 ก.พ. 07	09.40	10.10	0.30	9	-	
258	2 พ.ค. 11	09.40	09.50	0.10	-	-	พลเอกสุทธิ อัญญากรม เลือก นายทวี บุญยเกตุ เป็น ประธานสภาแทน
259	9 พ.ค. 11	09.50	10.30	0.40	3	3	
260	23 พ.ค. 11	10.10	10.30	0.20	2	1	
261	6 มิ.ย. 11	09.45	10.00	0.15	1	4	
262	13 มิ.ย. 11	09.45	09.55	0.10	-	2	ประชุมครั้งสุดท้าย

ที่มา: บันทึกการประชุมสภาารัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ดังปรากฏครั้งที่ และวันประชุมในตาราง

หมายเหตุ: 1. สภาารัฐธรรมนูญยังคงเป็นชุดเดิมแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนรัฐบาลไปก็ตาม ดังนั้น การนับการประชุม
ครั้งที่ จึงยังคงมีความต่อเนื่อง

2. สภาารัฐธรรมนูญสิ้นสุดวาระลงเนื่องจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญในวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.2511

ลักษณะการใช้เวลาในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่นิติบัญญัติ น่าจะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงลักษณะและความหมายของบทบาทหน้าที่ของสภาแห่งนี้ได้เป็นอย่างดี ช่วงอายุของสภาร่างรัฐธรรมนูญถือเป็นความต่อเนื่อง แม้ว่าจะเปลี่ยนรัฐบาลจากรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์มาเป็นรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร โดยมีการประชุมครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2502 และการประชุมครั้งสุดท้ายครั้งที่ 262 เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ.2511 หรือก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่อยู่ 7 วัน ทั้งนี้เพราะธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 ไม่มีมาตราใดระบุว่าสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจะต้องหมดวาระลงเมื่อรัฐบาลหมดวาระหรือมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ดังนั้น สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้ จึงมีระยะเวลาของการเป็นสมาชิกสภาที่ยาวนานที่สุดในประวัติศาสตร์การมีสภาในแบบต่างๆ ในการเมืองไทย คือรวม 9 ปี 4 เดือน (ขณะที่กว่าจะได้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นับแต่การรัฐประหารโดยคณะปฏิวัติ 20 ตุลาคม พ.ศ.2501 นั่นคือ 9 ปี 8 เดือน) ดังนั้น สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจึงเป็นสภาข้าราชการประจำและเป็นสภาของคณะปฏิวัติชุดเดียว โดยไม่มีความเคลื่อนไหวด้านสมาชิกภาพเป็นเวลาถึงทศวรรษด้วยกัน อันเป็นลักษณะการเมืองที่แสดงถึงความมีเสถียรภาพของรัฐบาลทั้งของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และของจอมพลถนอม กิตติขจรด้วย

จากตารางที่ 14 เรื่องลักษณะการใช้เวลาในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่นิติบัญญัตินั้น จากการสำรวจบันทึกการประชุมสภานี้พบว่า การเลือกข้อมูลจาก 5 ครั้งแรก และ 5 ครั้งท้ายของแต่ละรัฐบาลมาจัดทำข้อมูลเป็นตารางเชิงสถิตินั้น ก็สามารถแสดงภาพรวมถึงลักษณะการใช้เวลาในการทำหน้าที่ของสภาฯนี้ได้เป็นอย่างดี

ประการแรก ลักษณะการใช้เวลาอย่างจำกัด เพราะเป็นสภาข้าราชการประจำ เห็นได้ว่า การกำหนดวันการประชุมทุกวันพฤหัสบดี โดยเริ่มการประชุมหลัง 9 นาฬิกาไปแล้ว และการใช้เวลาในการประชุมนานที่สุดคือเพียง 2.30 ชั่วโมง โดยแทบจะไม่เลยเวลาเที่ยงวัน เป็นภาพสะท้อนของการเป็นสภาของข้าราชการประจำ เพราะสมาชิกแต่ละคนรวมทั้งรัฐมนตรีด้วย ต่างก็เป็นผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานต่างๆ ของระบบราชการ

ประการที่สอง คือ ใช้เวลาในการประชุมสภาน้อย แต่ผ่านกฎหมายได้มากและรวดเร็ว โดยการใช้เวลาการประชุม 5 ครั้งแรกในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ คือการประชุมครั้งที่ 1-5 และในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร คือครั้งที่ 158-162 พบว่า ใช้เวลามากกว่า 2 ชั่วโมงอยู่ 2 ครั้ง และ 3 ครั้งตามลำดับ ที่มีการใช้เวลานานกว่า 2 ชั่วโมงนั้นเพราะเป็นการเริ่มต้นการทำงานของสภาและการเสนอนโยบายของรัฐบาล แต่เมื่อการประชุมผ่านช่วงแรกไปแล้ว ลักษณะการใช้เวลาจะคล้ายคลึงกับการใช้เวลาในช่วง 5 ครั้งสุดท้ายของแต่ละรัฐบาล

ขณะที่การประชุม 5 ครั้งทำในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์นั้น มีระดับการใช้เวลาดังแต่ 45 นาทีลงมาถึง 4 ครั้ง ได้แก่ 10 นาที 25 นาที 30 นาที และ 45 นาที อีกหนึ่งครั้งใช้เวลาไป 1.10 ชั่วโมง แต่ 5 ครั้งทำในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอมนั้น ทั้ง 5 ครั้งใช้เวลาดำกว่า 45 นาที โดยใช้เวลาเพียง 10 นาที 2 ครั้ง 15 นาที 1 ครั้ง 20 นาที 1 ครั้ง อีก 1 ครั้งใช้เวลา 40 นาที

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งในวาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการ เพื่อลงมติให้รับพระราชบัญญัติ ที่ทั้งหมดนั้นเห็นได้ว่าเสนอโดยฝ่ายรัฐบาล แล้วตั้งคณะกรรมการเพื่อแปรญัตติตามระยะเวลาที่กำหนด ส่วนวาระที่ 2 ขึ้นพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา วาระที่ 3 เพื่อลงมติรับรองให้ประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายหรือไม่ แต่โดยทั่วไปแล้ว วาระที่ 2 และวาระที่ 3 สภานี้จะรวมให้ลงมติไปพร้อมกันทีเดียว

ใน 5 ครั้งทำในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ มีกฎหมายผ่านวาระที่ 1 และวาระที่ 2-3 ดังนี้ การประชุมครั้งที่ 153 ผ่านรวม 6 ฉบับ เฉลี่ยใช้เวลาฉบับละ 4.16 นาที ครั้งที่ 154 ผ่านรวม 2 ฉบับ เฉลี่ยใช้เวลาฉบับละ 2.0 นาที ครั้งที่ 155 ผ่านรวม 2 ฉบับ เฉลี่ยใช้เวลาฉบับละ 35.0 นาที ครั้งที่ 156 ผ่านรวม 6 ฉบับ เฉลี่ยใช้เวลาฉบับละ 7.50 นาที ครั้งที่ 157 ผ่านรวม 9 ฉบับ เฉลี่ยใช้เวลาฉบับละ 3.33 นาที

ใน 5 ครั้งทำในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม มีกฎหมายผ่านวาระที่ 1 และวาระที่ 2-3 ดังนี้ การประชุมครั้งที่ 258 ไม่มีการพิจารณาร่างกฎหมาย แต่ใช้เวลาทั้งหมด 10 นาทีกับการเลือกประธานสภา ร่างรัฐธรรมนูญคนใหม่ แทนพลเอกสุรสิทธิ์ สุทธิสารธมกร ที่ถึงแก่อสัญกรรม โดยได้นายทวี บุญยเกษตร รองประธานสภาคนที่ 1 เป็นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญคนใหม่ ส่วนรองประธานสภานั้นให้มีเพียงคนเดียวที่ดำรงตำแหน่งอยู่ คือ พระคุณพาศย์สุวัฒน์ ครั้งที่ 259 ผ่านรวม 6 ฉบับ เฉลี่ยใช้เวลาฉบับละ 6.66 นาที ครั้งที่ 260 ผ่านรวม 3 ฉบับ เฉลี่ยใช้เวลาฉบับละ 6.66 นาที ครั้งที่ 261 ผ่านรวม 5 ฉบับ เฉลี่ยใช้เวลาฉบับละ 3.0 นาที ครั้งที่ 262 ผ่านรวม 2 ฉบับ เฉลี่ยใช้เวลาฉบับละ 5.0 นาที

เห็นได้ว่า กฎหมายที่พิจารณาผ่านสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่นิติบัญญัติทั้งในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์และรัฐบาลจอมพลถนอม จำนวน 9 ใน 10 ครั้งนั้นระยะเวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายอยู่ที่ระหว่างฉบับละ 2.0 นาที ถึง 7.50 นาที มีเพียงครั้งเดียวที่เฉลี่ยใช้เวลาถึง 35 นาทีต่อฉบับ

นอกจากนี้ ยังมีรายละเอียดลงไปอีกว่า จำนวนเวลาในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่นิติบัญญัติที่ใช้น้อยที่สุด คือ 2 นาทีเท่านั้น เป็นการประชุมครั้งที่ 93 วันที่ 9 มีนาคม พ.ศ.2504 โดยใน 2 นาทีนี้สามารถผ่านร่าง พ.ร.บ. วาระที่ 1 ได้จำนวน 1 ฉบับ และยังมีหลายครั้งที่ใช้เวลาเพียง 5 นาที ดังนั้นกล่าวโดยสรุปได้ว่า ลักษณะการใช้เวลาได้แสดงให้เห็นว่า กระบวนการในการออกกฎหมายตราเป็นพระราชบัญญัตินั้น ไม่ได้ถูกพิจารณาตรวจสอบและเสนอแง่มุมที่แตกต่างจากการเสนอร่างกฎหมายของฝ่ายรัฐบาล แต่สภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่นิติบัญญัตินั้น ทำหน้าที่เป็นเพียง

สภาผู้รับรองความชอบธรรมในการออกกฎหมายของฝ่ายรัฐบาลเท่านั้น อันกล่าวได้ว่า ลักษณะการทำหน้าที่ของสภาดังกล่าวนี้มีสถานภาพเป็น “สภาตรายาง” เพื่อสร้างความชอบธรรมทางการเมืองของรัฐบาลคณะปฏิวัติเท่านั้น

รูปแบบและวิธีการใช้เวลาของสภานี้ กล่าวได้ว่าเป็นหนึ่งในภาพสะท้อนทางความคิดอันว่าด้วย “ประชาธิปไตยแบบไทย” ของจอมพลถนอม กิตติขจร ที่เน้นความรวดเร็วในการดำเนินการบริหารของฝ่ายรัฐบาลโดยไม่ต้องถูกตรวจสอบและวิพากษ์วิจารณ์จากสภา ดังนั้น เมื่อมีสภาผู้แทนราษฎรหลังการเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่กลั่นกรองกระบวนการออกกฎหมาย ความแตกต่างด้านหลักทางความคิด อันว่าด้วยการตรวจสอบและถ่วงดุลตามระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร กับความรวดเร็วของการออกกฎหมายบังคับใช้เพื่อการดำเนินการด้านบริหารของฝ่ายรัฐบาล โดยไม่ต้องถูกตรวจสอบและวิพากษ์วิจารณ์จากสภา จึงเป็นความขัดแย้งขั้นพื้นฐานที่ผู้นำฝ่ายบริหารเช่นจอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งเคยชินกับระบอบรัฐบาลคณะปฏิวัตินั้น ยากที่จะทนทานได้

5.1.2 ความล่าช้าของการร่างรัฐธรรมนูญ: เครื่องมือรักษาอำนาจทางการเมือง

การดำรงอยู่ของรัฐบาลคณะปฏิวัติของจอมพลถนอม กิตติขจร ที่สืบต่อจากรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์นั้น วางอยู่บนเงื่อนไขของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพราะการมีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรแทนธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 จึงทำให้รัฐบาลคณะปฏิวัติสิ้นสุดวาระลงได้ ดังนั้น หากรัฐธรรมนูญยังคงอยู่ในกระบวนการร่างของสภาร่างรัฐธรรมนูญ จอมพลถนอม กิตติขจรก็ยังคงมีความชอบธรรมในการดำรงอยู่ในอำนาจทางการเมืองได้ต่อไป

ในการรัฐประหารของคณะปฏิวัติที่มีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้นำ และจอมพลถนอม กิตติขจรเป็นรองหัวหน้าคณะปฏิวัตินั้น คณะปฏิวัติให้เหตุผลของการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 4 (20 ตุลาคม พ.ศ.2502) ว่าเพราะ “ด้วยเหตุที่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังไม่รัดกุมพอที่จะแก้สถานการณ์ที่เป็นอยู่ในบัดนี้ได้” นอกจากนี้ยังมี “คนบางพวกบางเหล่าที่เห็นแก่ตัวเอง แอบอิงเอาระบอบรัฐธรรมนูญเป็นทางก่อกวนทำลายความสงบ ใช้สิทธิเสรีภาพเป็นเครื่องมือขัดขวางความก้าวหน้าของการงาน ก่อความริ้วฉาน ยุแหยงให้แตกสามัคคีกันในชาติ จูงใจให้โน้มเอียงไปในทางเป็นปฏิปักษ์ซึ่งกันและกัน ต้องการจะเห็นแต่ความยุ่งยาก ความเสื่อมโทรมระส่ำระสาย และความแตกสลายของประเทศชาติในที่สุด”² ดังนั้นจึงต้องสร้างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และเมื่อจอมพล

² ร.ต.ท.เสถียร วิชชลักษณ์, รวมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 1 ถึงฉบับสุดท้าย (กรุงเทพฯ: นิติวอร์ช, 2504), หน้า 6-7.

แม้ในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร จะไม่ได้กำหนดไว้ว่าสภาร่างรัฐธรรมนูญจะต้องร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จภายในเวลาเท่าใด แต่ประชาชนทั่วไปก็หวังกันว่า จะเสร็จภายในเวลาอย่างช้าไม่เกิน 1 ปี เพราะรัฐธรรมนูญที่ถูกยกเลิกไปหลายต่อหลายฉบับ ก็ได้วางเค้าโครงไว้ครบถ้วนตามแบบของประเทศประชาธิปไตยทั้งหลายทั่วโลกอยู่แล้ว การที่จะยกร่างรัฐธรรมนูญให้มีหลักการผิดแปลกแตกต่างไปจากของเดิมอย่างกลับหน้ามือเป็นหลังมือนั้น ไม่มีทางที่จะเป็นไปได้ หรือถ้าเป็นไปได้ ก็ไม่ใช่รัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตย ... สภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น จะประกอบด้วยสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิ จึงไม่มีเหตุผลอันใดที่จะคิดว่ารัฐธรรมนูญใหม่ จะไม่เสร็จลงภายในเวลาไม่เกิน 1 ปี แต่ประชาชนก็ผิดหวัง ...

สภาร่างรัฐธรรมนูญกลับได้ใช้วิธีร่างรัฐธรรมนูญแบบใหม่ โดยไปหยิบยกเอาหลักการทั้งหลายในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ มาตั้งเป็นหัวข้ออภิปรายกัน ซึ่งทำให้เสียเวลาไปโดยเปล่าประโยชน์ เพราะหลักการเหล่านั้น ส่วนใหญ่ก็เป็นที่รับกันแล้วในประเทศที่เป็นประชาธิปไตยทั้งหลาย แม้จะอภิปรายกันอย่างไร ในที่สุดก็ต้องรับหลักการเหล่านั้นเกือบทั้งหมด นอกจากนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญก็มีการประชุมพิจารณาหลักการเหล่านั้นอย่างสบายๆ ไม่เร่งร้อน ด้วยการพิจารณาแบบทำกันอย่างรอบคอบและอย่างละเอียดลออ (ตามโวหารอันน่าฟังของสมาชิกบางท่าน)

เมื่อเวลาได้ล่วงไปเกือบ 5 ปี นับแต่วันตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งนับว่าเป็นการร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้เวลายาวนานที่สุดในโลก โดยไม่มีประเทศไหนจะมาลบล้างสถิติอันนี้ได้ และสิ้นค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินตอบแทนของสมาชิกจำนวน 240 คน เป็นเงินประมาณ 57,000,000 บาท แต่เราได้เพียงหลักการของรัฐธรรมนูญ ซึ่งส่วนใหญ่ก็คัดลอกมาจากรัฐธรรมนูญปี 2492 นั้นเอง

... ถ้าจอมพลสฤษดิ์ยังมีชีวิตอยู่ เราก็คงยังไม่มีหวังที่จะได้มีรัฐธรรมนูญในเร็ววัน เพราะจอมพลสฤษดิ์ชอบมีอำนาจปกครองบ้านเมืองโดยไม่มีรัฐธรรมนูญ เพื่อจะได้ทำอะไรตามใจชอบ ... (และ) จอมพลสฤษดิ์ ไม่เคยแม้แต่จะแสดงออกให้ปรากฏว่าจะเร่งร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จไปในเวลาอันสมควร ซึ่งในเวลาต่อมาก็ นับเป็น โชคของประชาชนคนไทยอยู่อย่างหนึ่งที่มีเหตุการณ์ทำให้จอมพลถนอม กิตติขจร ได้กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง ...³

³ ประชาธิปไตย(8 มิถุนายน 2507): 1, 12.

บทวิเคราะห์เกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ร่าง “นานที่สุดในโลก” นี้ ช่วยให้ผู้อ่านตระหนักได้ว่า ประการแรก ในห้วงเวลานั้น อย่างน้อย นักหนังสือพิมพ์ก็เข้าใจเป็นอย่างดีเกี่ยวกับปัญหาการร่างรัฐธรรมนูญ ที่ความล่าช้านั้นสัมพันธ์กับโอกาสในการใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จของผู้นำอย่างจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แต่ทั้งนี้ ภายใต้งื่อนไขของข้อจำกัดทางกฎหมายและอำนาจมืดของยุคจอมพลสฤษดิ์นี้ การวิพากษ์วิจารณ์หรือนำเสนอประเด็นดังกล่าวจึงมีข้อจำกัดอย่างยิ่ง อันทำให้เสมือนว่าประชาสังคมไม่มีการโต้แย้งคัดค้านความล่าช้าในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ และการใช้อำนาจเป็นธรรมของจอมพลสฤษดิ์เอาเสียเลย ประการที่สอง การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญก็นำเอาหลักการของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2492 โดยส่วนใหญ่มาเป็นหลักในการพิจารณา เพียงแต่ใช้วิธีที่อ้างว่ากระทำอย่าง “รอบคอบและอย่างละเอียดลออ” ซึ่งคือที่มาของความยาวนานในการร่างรัฐธรรมนูญ ที่ “ไม่มีใครคิด” ว่าจะยาวนานเช่นนี้มาก่อน เมื่อเปรียบเทียบกับประสบการณ์ของประเทศกับการรัฐประหารยกเลิกรัฐธรรมนูญในครั้งก่อนๆ ประการที่สาม จอมพลสฤษดิ์ไม่เคยแสดงให้เห็นว่าจะเร่งรัดการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งต่างจากจอมพลถนอม กิตติขจร เพียงวันแรกๆ ของการขึ้นสู่อำนาจก็ประกาศเร่งรัดการร่างรัฐธรรมนูญ อันเป็นนโยบายของผู้นำใหม่ที่ตอบสนองความคาดหวังของประชาสังคม ดังนั้นจอมพลถนอมจึงได้รับความนิยมทางการเมืองอย่างรวดเร็ว ซึ่งถือได้ว่า “เป็นโชคของประชาชน”

แต่ในยุครัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจรนี้ก็ปรากฏข้อเท็จจริงที่ว่า “โชคของประชาชน” เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญนั้นก็ไม่ได้แตกต่างไปจากยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และปัจจัยเงื่อนไขที่ไม่เพียงจะต้องมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้วเท่านั้นที่รัฐบาลคณะปฏิวัติจะสิ้นสุดลง แต่รัฐบาลคณะปฏิวัติจะสิ้นสุดลงจริงๆ เมื่อมีการเลือกตั้งและจัดตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่แล้ว ด้วยปัจจัยดังกล่าว การดำรงอยู่ในอำนาจทางการเมืองได้อย่างยาวนานนั้น จึงขึ้นกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น จอมพลถนอมจึงใช้เงื่อนไขรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง มาเป็นเครื่องมือในการรักษาอำนาจของตนเองเป็นสำคัญ ซึ่งสามารถจัดแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ 1) การเสนอความหวังและการเลื่อนเวลา และ 2) การใช้เวลานานในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ)

1) การเสนอความหวังและการเลื่อนเวลา

ตารางที่ 15 การให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งของจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี และพลเอกประภาส จารุเสถียร รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นสองบุคคลแห่งอำนาจในรัฐบาลที่จะเป็นผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญ การเลือกตั้ง และระบอบประชาธิปไตยโดยรวม คำสัมภาษณ์ที่นำมาจัดทำเป็นตารางนี้

เน้นฉบับวันที่เป็นข่าวพาดหัวหน้าแรกของหนังสือพิมพ์ประชาธิปไตย ซึ่งผู้ศึกษาใช้เป็นฐานในการสำรวจข้อมูลตลอดทศวรรษในอำนาจทางการเมืองของจอมพลถนอม กิตติขจร

จากตารางที่ 15 จอมพลถนอม กิตติขจร เริ่มต้นยุคใหม่ของตนเองโดยการให้ความหวังแก่สังคมทันทีเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ.2506 หรือหลังการได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีเพียง 3 วัน ว่าจอมพลถนอมจะ “เร่งรัดการร่างรัฐธรรมนูญ” ซึ่งทำให้เป็นที่เข้าใจกันทั่วไปว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่คงจะประกาศใช้ในเร็ววัน แต่เมื่อเวลาผ่านไปอีกครั้งปี การให้สัมภาษณ์อีกครั้งเมื่อวันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ.2507 ก็กระตุ้นความหวังของสังคมอีกครั้งว่า จอมพลถนอมยังยืนยันในนโยบายเดิมของตนเองเรื่องการเร่งรัดรัฐธรรมนูญ เพราะจอมพลถนอมได้แสดงความปรารถนาว่า “อยากให้มีรัฐธรรมนูญโดยเร็ว” ทั้งจอมพลถนอมยังกล่าวว่า “ได้ทราบจากประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ว่าร่างไป 70 มาตราแล้ว จะพยายามร่างให้เสร็จโดยเร็ว โดยเพิ่มการประชุมเป็นอาทิตย์ละ 2 ครั้ง” ทั้งก่อนหน้านี้นี้ราว 2-3 วัน จอมพลถนอมยังได้เข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และ “ได้กราบบังคมทูลให้ทราบว่า รัฐบาลจะพยายามร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จโดยเร็ว” ด้วยเหตุนี้ เมื่อคำยืนยันของจอมพลถนอมได้เพิ่มน้ำหนักด้วยข่าวการให้คำมั่นจากการเข้าเฝ้าพระมหากษัตริย์ ก็ข่อมเป็นการบ่งชี้ว่า จอมพลถนอมเร่งการจัดทำรัฐธรรมนูญอย่างจริงจังยิ่งขึ้น กระทั่ง กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ รองนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เข้าใจว่าการเร่งรัดของจอมพลถนอมนั้นต้องการให้รัฐธรรมนูญประกาศใช้ในอีกไม่กี่เดือนข้างหน้า พระองค์จึงออกมาให้สัมภาษณ์ว่า “จะเร่งร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้ ต้องใช้เวลาอีกไม่เกินหนึ่งปี” และหลังจากยกร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว จะต้องเสนอเพื่อให้สภาร่างรัฐธรรมนูญรับหลักการ และสภาก็อาจจะพิจารณา 3 วาระรวดได้เลย⁴ คำชี้แจงของกรมหมื่นนราธิปฯ ในฐานะทรงดูแลการร่างรัฐธรรมนูญโดยตรง ได้ช่วยให้การขีดเวลาการประกาศใช้รัฐธรรมนูญออกไปอีกอย่างน้อย 1 ปีเป็นความชอบธรรมทางการเมืองของจอมพลถนอม กิตติขจร

⁴ ประชาธิปไตย(5 มิถุนายน 2507): 1.

ตารางที่ 15 การให้สัมภาษณ์ของจอมพลถนอม กิตติขจร และพลเอกประภาส จารุเสถียร
เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง (จากหนังสือพิมพ์ประชาธิปไตย พ.ศ.2506-2511)

จอมพลถนอม กิตติขจร	พลเอกประภาส จารุเสถียร
12 ธันวาคม 2506 จอมพลถนอมยืนยัน “ร่างรัฐธรรมนูญ”	
4 มิถุนายน 2507 จอมพลถนอม “อยากให้รัฐธรรมนูญโดยเร็ว” ทั้ง “ต้องการประกาศใช้ได้ภายในปีนี้” ทั้งนี้ “อาจเพิ่ม วันประชุมสภา”	
15 มกราคม 2508 จอมพลถนอม “ยื่นรัฐธรรมนูญคลอดแน่” โดย “จะเร่ง ให้ออกเร็วที่สุดที่จะทำได้” แต่ “ถ้าคอมมิวนิสต์รุกเข้ามา ใกล้ชายแดนมาก ก็อาจจะกระทบกระเทือน ทำให้ รัฐธรรมนูญที่จะใช้ต้องชะงักลงชั่วคราว”	
23 กรกฎาคม 2508 จอมพลถนอมว่า “จะเลิกใช้รัฐธรรมนูญ ถ้าหากร่างแล้ว เป็นเหมือนอย่างรัฐธรรมนูญฉบับเก่า ผิดความมุ่งหมาย ของคณะปฏิวัติ ประชาธิปไตยก็ควรจะเป็น ประชาธิปไตยแบบไทยๆ ... ให้ตรงกับจุดหมายของ คณะปฏิวัติ”	22 กรกฎาคม 2508 พลเอกประภาส “ประกาศไม่เห็นด้วยกับรัฐธรรมนูญ ที่ กำลังร่างกันอยู่ เพราะเป็นประชาธิปไตยจำเกินไป ซึ่งจะ เป็นช่องทางให้คอมมิวนิสต์แทรกแซงเข้ามาได้ง่าย ทั้งยัง จะเข้าระบบผู้แทนแบบเก่าอีก ... ให้ตัดเสรีภาพของ หนังสือพิมพ์ออกจากรัฐธรรมนูญ เกรงคอมมิวนิสต์จะมา ทำหนังสือพิมพ์ แล้วรัฐบาลจะเซ็นเซอร์หรือปิดไม่ได้”
	29 กรกฎาคม 2508 พลเอกประภาสยัน “ต้องการรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับ เมืองไทย”
	14 ตุลาคม 2508 พลเอกประภาสว่า “ควรจะค่อยๆ เป็นประชาธิปไตย” และรัฐธรรมนูญ “ยังไม่เป็นไปตามเจตนาที่วางไว้ เพราะต้องการจำกัดผู้สมัครรับเลือกตั้งกับผู้ที่มีสิทธิ์ออก เสียง” และว่า “คอมมิวนิสต์เริ่มใช้เงินทุ่มหาเสียง เลือกตั้งได้ดินตามจังหวัดต่างๆ แล้ว”
8 กุมภาพันธ์ 2509 สัมภาษณ์สื่อต่างประเทศว่า “เมื่อรัฐธรรมนูญออกแล้ว จะกลับไปเป็นทหารตามเดิม เว้นแต่ประชาชนจะเรียก ร้องให้เป็นนายกรัฐมนตรีอีก ก็ยินดีเสียสละเพื่อชาติ”	6 มีนาคม 2509 พลเอกประภาสยืนยันว่า “รัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งมี แน่ ถ้าไม่มีก็เป็นคอมมิวนิสต์เท่านั้น”

	<p>1 เมษายน 2509</p> <p>พลเอกประภาสสัมภาษณ์นักข่าว บีบีซี. ว่า “จะต้องมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญอย่างแน่นอน ถ้าไม่มีเหตุการณ์อย่างอื่นมาขัดขวางและเป็นอุปสรรค”</p>
<p>29 มิถุนายน 2509</p> <p>จอมพลถนอม ว่า “รัฐธรรมนูญมีหวังออกได้แน่ในวันปีใหม่” 2510</p>	<p>30 มิถุนายน 2509</p> <p>พลเอกประภาสว่า “รัฐธรรมนูญยังไม่ควรออก และไม่ควรจะมีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร ในเมื่อบ้านเมืองยังยุ่ง เพราะพวกคอมมิวนิสต์อยู่ กลัวว่าเลือกตั้งแล้วจะกลายเป็นเมืองขึ้นของจีนแดงไป”</p>
	<p>7 กรกฎาคม 2509</p> <p>พลเอกประภาส “คาดว่ารัฐธรรมนูญจะร่างเสร็จในราว 1 ปี”</p>
<p>27 กันยายน 2509</p> <p>จอมพลถนอม “คาดว่ารัฐธรรมนูญจะเสร็จในราวต้นปีหน้า จึงตั้งงบเลือกตั้งไว้ในปี 2510”</p>	<p>20 ตุลาคม 2509</p> <p>พลเอกประภาสว่ารัฐธรรมนูญ “ยังไม่แน่ว่าจะเสร็จเมื่อใด” และเห็นว่า “ถ้าเลือกตั้งในสภาวะบ้านเมืองไม่ปกติ รัฐบาลต้องถือปืนคุม จะทำให้การเลือกตั้งไม่บริสุทธิ์”</p>
<p>21 มีนาคม 2510</p> <p>จอมพลถนอมว่า “หากรัฐธรรมนูญเสร็จทัน และประกาศใช้ได้ในวันเฉลิม 5 ธันวาคมนี้ได้ก็ดี เพราะเป็นวันสำคัญและเป็นวันชาติด้วย”</p>	
<p>11 เมษายน 2510</p> <p>จอมพลถนอม “น้อยใจถูกหาว่าเป็นเผด็จการ” และ “ประวิงรัฐธรรมนูญให้ล่าช้า”</p>	<p>1 มิถุนายน 2510</p> <p>พลเอกประภาสว่า “ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ไหนๆ ช้าที่สุดในโลกแล้ว ก็ให้ช้าต่อไป จะทำยังไงได้ เวลานี้ก็ไม่เห็นออกอยากปากแห้งอะไรนี่ ... คงจะได้เห็นรัฐธรรมนูญสักวันหรอก”</p>
	<p>5 ตุลาคม 2510</p> <p>พลเอกประภาสว่า ใช้รัฐธรรมนูญวันเฉลิมพระชนมพรรษา “ไม่เหมาะสม เพราะวันนั้นมีงานพิธีต่างๆ มาก”</p>
<p>19 มกราคม 2511</p> <p>จอมพลถนอม “จะให้ใช้รัฐธรรมนูญเมษายนี้”</p>	
<p>20 กุมภาพันธ์ 2511</p> <p>จอมพลถนอมว่า “อาจจะยึดการเลือกตั้ง ถ้ามีเหตุการณ์รุนแรงมากขึ้น”</p>	

<p>27 กุมภาพันธ์ 2511</p> <p>จอมพลถนอม “ว่าตอนนี้เลือกตั้ง ส.ส. ลำบาก คอมมิวนิสต์กำลังคุกคามหนัก” ซึ่ง “ถ้าแก้รัฐธรรมนูญ เพื่อเลื่อนการเลือกตั้งไม่ได้ ก็ต้องหาทางแก้ด้วยวิธีอื่น”</p>	
--	--

ที่มา: หนังสือพิมพ์ประชาธิปไตย ตามวันที่ที่อ้างถึงในตาราง ทั้งนี้เป็นการสำรวจผ่านข่าวหน้าหนึ่ง

อีกครั้งปีต่อมา เมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ.2508 เกิดจุดปรับเปลี่ยนที่สำคัญในเงื่อนไขของการจะประกาศใช้รัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยจอมพลถนอม กิตติขจร ได้เปิดฉากเพิ่มเงื่อนไขปัญหาการรุกรานของคอมมิวนิสต์เป็นอีกหนึ่งเงื่อนไขเข้ามาด้วย แม้จอมพลถนอมจะยืนยันว่าการประกาศใช้รัฐธรรมนูญนั้นต้องมีอย่างแน่นอน แต่ “รู้สึกว่าจะขณะนี้คอมมิวนิสต์เคลื่อนไหวมาก เช่นวิทยุเสียงประชาชนของคอมมิวนิสต์โจมตีรัฐบาลทุกวัน และเมื่อวันปีใหม่ก็มีการแจกใบปลิวโจมตีรัฐบาลด้วย แต่อย่างไรก็ตาม หากเหตุการณ์ภายนอกประเทศ คอมมิวนิสต์ไม่รุกเข้ามาใกล้ชายแดน ก็ไม่มีปัญหาในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แต่ถ้าคอมมิวนิสต์รุกเข้ามาใกล้ชายแดนมาก ก็อาจจะกระทบกระเทือนทำให้รัฐธรรมนูญที่จะใช้ต้องชะงักลงชั่วคราว”⁵

ประมาณครึ่งปีต่อมา วันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ.2508 พลเอกประภาส จารุเสถียร ให้สัมภาษณ์นำเสนอเงื่อนไขเพิ่มเติมในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญอีกครั้ง โดย “ประกาศไม่เห็นด้วยกับรัฐธรรมนูญที่กำลังร่างกันอยู่ เพราะเป็นประชาธิปไตยจำกัดเกินไป ซึ่งจะเป็นช่องทางให้คอมมิวนิสต์แทรกแซงเข้ามาได้ง่าย”⁶ ทั้งกล่าวว่าตนเองไม่ได้ไปร่วมประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพราะ “ไม่พอใจการร่างรัฐธรรมนูญ” นี้ ซึ่งการที่พลเอกประภาสนำเสนอว่าการร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็น “ประชาธิปไตยจำกัดเกินไป” บวกกับเงื่อนไขปัญหาการรุกรานของคอมมิวนิสต์ที่เปิดเผยโดยจอมพลถนอมเมื่อครั้งปีก่อนนั้น ก็ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการร่างรัฐธรรมนูญและหนังสือพิมพ์ต่าง “งุนงง” ในความหมายของพลเอกประภาสเป็นอย่างยิ่ง โดยกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญผู้หนึ่งชี้แจงว่า “ไม่เข้าใจเพราะเหตุใด พลเอกประภาส จารุเสถียร จึงไม่พอใจรัฐธรรมนูญฉบับที่ร่างเสร็จแล้วนี้ โดยกล่าวว่ามีการแก้ไขเป็นประชาธิปไตยจำกัดเกินไป ซึ่งความจริงนั้นเป็นการยกร่างขึ้นตามที่สมาชิกยอมรับในวาระแรกโดยเสียงเป็นเอกฉันท์ และร่างตามหลักการเดิมที่คณะปฏิวัติได้วางหลักให้ไว้ทั้งสิ้น และคณะกรรมการก็ยังไม่มีการแก้ไขอย่างไรเลย ทั้งๆ ที่สมาชิกส่วนมากทราบดีว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังไม่เข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์”⁷ ส่วนกรมหมื่นนราธิปพงศ์

⁵ ประชาธิปไตย(15 มกราคม 2508): 1.

⁶ ประชาธิปไตย(22 กรกฎาคม 2508): 1.

⁷ ประชาธิปไตย(23 กรกฎาคม 2508): 1, 16.

ประพันธ์ รองนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ให้ความเห็นส่วนพระองค์ต่อฉบับยกร่างว่า “แต่นี้ก็ยังไม่เป็นประชาธิปไตย” เลย โดยนัยที่มีต่อคำสัมภาษณ์ของพลเอกประภาสก็คือ ดังนั้นแล้วจะกล่าวว่าเป็น “ประชาธิปไตยจำเริญไป” ได้อย่างไร⁸

แต่สำหรับจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี ได้ออกมาสนับสนุนความกังวลใจของพลเอกประภาสอย่างทันทีทันใด โดย “จะเลิกใช้รัฐธรรมนูญ ถ้าหากร่างแล้วเป็นเหมือนอย่างรัฐธรรมนูญฉบับเก่า ผิดความมุ่งหมายของคณะปฏิวัติ ประชาธิปไตยก็ควรจะเป็นประชาธิปไตยแบบไทยๆ ... ให้ตรงกับจุดหมายของคณะปฏิวัติ” และจอมพลถนอมให้คำอธิบายเพิ่มเติมว่า “ตนเองในฐานะเป็นคณะปฏิวัติคนหนึ่ง ก็ต้องการให้รัฐธรรมนูญเป็นไปตามความมุ่งหมายที่คณะปฏิวัติเสนอมาในตอนแรก ถ้าผิดความมุ่งหมายก็เท่ากับการปฏิวัติมาไม่มีความหมาย”⁹

ฝ่ายหนังสือพิมพ์ก็พยายามค้นหาว่า ประเด็นอะไรคือความไม่ชอบของสองผู้มีอำนาจของรัฐบาลชุดนี้ และอะไรคือความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตยแบบไทย” ซึ่งหนังสือพิมพ์นำเสนอว่า “เราได้สืบค้นรับฟังความคิดเห็นจากนักการเมืองอาวุโสหลายฝ่าย ต่างพากันงุนงงต่อถ้อยแถลงของบุคคลสำคัญทั้งสอง เพราะไม่ทราบว่าจะอะไรคือความมุ่งหมายหรือเจตนาของคณะปฏิวัติที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ... อันที่จริง คณะปฏิวัติมิได้เคยประกาศหรือแถลงให้ปรากฏแก่สาธารณชนว่าต้องการจะมีรัฐธรรมนูญในรูปแบบใด หรือมีหลักการสำคัญๆ อย่างไร ... มีเพียงวางหลักการไว้กว้างๆ เท่านั้น” ขณะที่พลเอกประภาส จารตเสถียร “ได้แย้มออกมาว่า มาตรการที่ไม่พอใจนั้น มีตัวอย่างเช่นมาตรการที่กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง และมาตรการที่ว่าสมาชิกรัฐสภาจะเป็นรัฐมนตรีไม่ได้” ซึ่งถ้าเป็นสองมาตรานี้ ทั้งสองมาตรการก็สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการยกร่าง หาได้แตกต่างกันแต่อย่างใดไม่ เพราะ “คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้จัดทำขึ้นตามหลักสาระสำคัญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญตกลงกันไว้เป็นปีๆ มาแล้วนั่นเอง” ดังนั้น ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้หา “เชื่อว่าจะเป็นประชาธิปไตยมากเกินไป แต่เห็นว่าเป็นประชาธิปไตยน้อยไป” ด้วยซ้ำ¹⁰

บทสรุปด้านความรู้สึก “ผิดหวัง” ของประชาสังคมจากการแสดงออกถึงความไม่ชอบต่อการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แม้จะยังไม่อาจเข้าใจได้ถึงความหมายเฉพาะเจาะจงของบุคคลทั้งสองที่มีอำนาจก็ตาม คือ

⁸ เรื่องเดียวกัน.

⁹ ประชาธิปไตย(23 กรกฎาคม 2508): 1, 16.

¹⁰ ประชาธิปไตย(29 กรกฎาคม 2508): 1, 16.

ความผิดหวังนี้อาจจะสืบมาหลายทอด เพราะประชาชนเชื่อว่าเมื่อหัวหน้าคณะปฏิวัติตายไปแล้ว ทุกสิ่งทุกอย่างจะกลับคืนเข้าสู่ร่องรอยอันถูกต้อง และเป็นไปตามความต้องการของประชาชนมากกว่าเสียงของหมู่คณะ ... แต่อยู่ๆ ก็มีข่าวโครมครามออกมาว่า ความประสงค์ของคณะปฏิวัติยังไม่บรรลุผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งความมุ่งหมายในการปฏิวัติและสร้างรัฐธรรมนูญยังไม่สำเร็จลง ซึ่งคณะปฏิวัติจำเป็นจะต้องอยู่เพื่อให้การทุกอย่างเป็นไปตามเป้าประสงค์เสียให้ครบถ้วน จึงจะมีการวางมือ ความผิดหวังดังกล่าวนี้ได้แพร่ระบาดไปอย่างรวดเร็วและกว้างขวาง ... ซึ่งแสดงว่าประชาชนได้ให้ความเชื่อถืออย่างมั่นคงมานานแล้วว่า รัฐธรรมนูญจะแล้วเสร็จโดยเร็ว หรือเสร็จสิ้นในปี 2508 แน่نون¹¹

ขณะที่ประเด็นเกี่ยวกับ “ประชาธิปไตยจำเกินไป” ยังคงถูกปล่อยให้ความกำกวม เช่นเดียวกับสองประเด็นที่ไม่ชอบในการร่างรัฐธรรมนูญ ในอีกราว 3 เดือนต่อมา วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ.2508 พลเอกประภาส จารุเสถียร ก็เสนอว่าเจตนาของคณะปฏิวัติที่วางไว้คือ “ต้องการจำกัดผู้สมัครรับเลือกตั้งกับผู้ที่มีสิทธิ์ออกเสียง” ซึ่งในความเป็นจริง คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญก็กำลังร่างไปในแนวทางเดียวกันกับพลเอกประภาส จึงแทบไม่ปรากฏในสื่อหนังสือพิมพ์ว่าจะมีการโต้แย้งกับพลเอกประภาสเหมือนกับเหตุการณ์ครั้งสามเดือนก่อน เพราะอาจถือกันว่า พลเอกประภาสเข้าใจสับสนไปเองเท่านั้น ทั้งพลเอกประภาสยังได้เสนอสำคัญไว้ด้วยว่า ที่ต้องจำกัดสิทธิ์ทั้งของผู้สมัครและผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น ก็เพราะ “คณะปฏิวัติต้องการให้เป็นประชาธิปไตยที่ละชั้น เมื่อประชาชนเข้าใจดีแล้ว จึงค่อยเป็นประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์” ดังนั้นจึงจะเป็น “แบบไทยๆ ที่ค่อยเป็นค่อยไป”¹²

นับจากการนำเสนออย่างสับสนและอย่างไม่บ่งชี้เฉพาะ ของจอมพลถนอม กิตติขจร และพลเอกประภาส จารุเสถียร ว่าความหมายของ “ประชาธิปไตยแบบไทย” นั้นคืออะไรกันแน่ แต่กลไกของฝ่ายทหาร คือ สถานีวิทยุ “สองศูนย์” ก็ใช้คำว่า “ประชาธิปไตยแบบไทย” ของจอมพลถนอมนี้นำไปขยายความ โดยสร้างเป็นบทความออกอากาศหลายตอน และแต่ละตอนมีการออกข่าวกระแทก “คำว่า “ประชาธิปไตยแบบไทย” จึงได้ค่อยๆ แพร่หลายออกไปกลายเป็นคำพูดติดปากคนหมู่มาก

¹¹ อานนท์, “การเมืองนอกเวที,” ประชาธิปไตย(24 กรกฎาคม 2508): 3.

¹² ประชาธิปไตย(14 ตุลาคม 2508): 1, 16.

มาก”¹³ คำว่า “ประชาธิปไตยแบบไทย” ที่ถูกสร้างคำอธิบายดังปรากฏในหนังสือที่ชื่อ “ประชาธิปไตยแบบไทย และข้อคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ” ซึ่งรวมบทความที่ออกอากาศในช่วงนี้ถึง 21 หัวข้อเรื่อง ออกอากาศระหว่างวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ.2508 (หลังปรากฏคำสัมภาษณ์ของจอมพล ถนอมเพียงวันเดียว) จนถึงวันที่ 19 ตุลาคมปีเดียวกันนั้น และยังมีบทความในลักษณะนี้เผยแพร่ทาง สถานีวิทยุ “สองศูนย์” ต่อมาอีกเป็นระยะๆ อย่างไรก็ตาม บทความที่ออกอากาศเหล่านี้ก็แทบไม่ได้ช่วยให้ผู้ฟังหรือผู้อ่านเข้าใจความหมายที่เฉพาะของ “ประชาธิปไตยแบบไทย” แต่บทความเหล่านี้จะใช้การพรรณนาโวหาร การเปรียบเทียบประชาธิปไตยที่เหมือนกับต้นไม้ของแต่ละประเทศ เปรียบเปรยกับเสื้อผ้ากับขนาดของคนที่แตกต่างกันไป เปรียบเปรยกับการพัฒนาที่ละชั้นๆ ไม่ใช่มุ่งแต่จะเอาอย่างประเทศตะวันตก วิธีการเหล่านี้ทำให้คำว่า “ประชาธิปไตยแบบไทย” นั้นติดปากผู้คน แต่ไม่อาจอธิบายเฉพาะลงไปได้ว่าเป็นอะไรกันแน่

ประเด็นที่มีผู้ศึกษา “ประชาธิปไตยแบบไทยๆ” นี้ และพอจะสรุปเนื้อหาในด้าน ปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติได้คือ¹⁴ การยึดถือความสูงสุดของอำนาจทางการเมืองการปกครองของคณะทหารผู้ปกครองประเทศหรือฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ รัฐบาลจะต้องมีเสถียรภาพและความมั่นคง ไม่ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจง่ายนักจากฝ่ายสภาผู้แทนราษฎร การห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นรัฐมนตรีในเวลาเดียวกัน นั่นคือ ห้ามสวมหมวกทางการเมืองหลายใบในเวลาเดียวกัน การตั้งคำถามว่าจะวางใจในสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มากเพียงใด หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหล่านี้มาจากผู้มีอิทธิพล มาจากการซื้อขายเสียงมาจากการเลี้ยงสุรายาเมา มาจากความสัมพันธ์ส่วนตัว และรัฐธรรมนูญก็จะต้องเน้นความเป็นไทยโดย “การนำเอาหลักการของต่างประเทศ หรือนำเอาหลักการทั่วไปที่ใช้อยู่ในนานาประเทศเข้ามาจัด ปรับ และประยุกต์เข้ากับสภาวะการณ์ของเรา เมื่อได้จัดปรับและประยุกต์เข้ากับสภาวะการณ์ของเราแล้ว หลักการนั้นมีใช่เป็นหลักการของต่างประเทศอีกต่อไปแล้ว แต่ได้กลายเป็นหลักการของไทยเราเอง”¹⁵

¹³ พ.อ.สนอง ถมิ่งรักษ์สัตว์, “งานการเมืองของพลเอกแสวง เสนาณรงค์,” อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ พลเอกแสวง เสนาณรงค์(ณ เมรุหลวงหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 23 เมษายน 2520)(กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรมแผนที่ทหาร, 2520), หน้า 111.

¹⁴ พยงค์ อิศวพิชยนต์, “มูลเหตุของเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516,” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 69-85; เกรียงศักดิ์ เศรษฐพัฒน์นิช, “แนวความคิดประชาธิปไตยแบบไทย,” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครองมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), หน้า 81-95.

¹⁵ “วิวัฒนาการประชาธิปไตยของไทย,” ใน ประชาธิปไตยแบบไทยและข้อคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ, สถานีวิทยุ “สองศูนย์”, (พระนคร: โชคชัยเทเวศร์, 2508), หน้า 63.

นอกจากนี้ การให้สัมภาษณ์ของพลเอกประภาส จารุเสถียรเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ.2508 นั้น ยังได้เพิ่มประเด็นปัญหาการเลือกตั้งกับคอมมิวนิสต์อีกประเด็น อันเป็นการเพิ่มเติมจากประเด็นปัญหาที่นำเสนอโดยจอมพลถนอม กิตติขจรในเรื่องเวลาในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญกับการรุกรานของคอมมิวนิสต์ ทำให้สัมภาษณ์ของพลเอกประภาสในเรื่องนี้ย่อมมีน้ำหนักทางการเมือง เพราะไม่เพียงพลเอกประภาสจะมีตำแหน่งดูแลด้านการปกครองในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่ยังเป็นผู้บัญชาการทหารบกซึ่งสามารถนำกำลังทหารออกปฏิบัติการปราบปรามคอมมิวนิสต์ได้ทุกท้องที่ ตามอำนาจในกฎอัยการศึกที่ประกาศใช้ทั่วประเทศตั้งแต่วันที่ รัฐประหารปี พ.ศ.2501 คำสัมภาษณ์นี้ให้ภาพการเลือกตั้งที่จะมีปัญหาหากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญในเร็ววันนี้ ด้วยรัฐธรรมนูญจะเป็นช่องทางที่เปิดให้ฝ่ายคอมมิวนิสต์เข้าสู่ระบบสภาผู้แทนราษฎรโดยการเลือกตั้ง อันหมายถึงฝ่ายคอมมิวนิสต์จะใช้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของตนเองต่อไป ซึ่งปัญหานี้ก็คือข้ออ้างหนึ่งในการรัฐประหารโดยคณะปฏิวัติปี พ.ศ. 2501 นั่นเอง โดยพลเอกประภาสกล่าวว่า

ขณะนี้ได้รับรายงานว่า คอมมิวนิสต์เริ่มดำเนินการหาเสียงเลือกตั้งตาม จังหวัดต่างๆ แล้ว เป็นการหาเสียงใต้ดินโดยแจกเป็นเงินให้กับประชาชน มีผู้ คำนวณว่าพวกคอมมิวนิสต์ทุ่มเงินสักร้อยล้าน แจกเงินคนละ 20 บาททั่วประเทศ คง จะได้คะแนนเสียงท่วมท้นแน่ จึงขอให้ประชาชนระวังอย่าไปรับเงินคอมมิวนิสต์ เข้า¹⁶

นับจากปี พ.ศ.2509 เป็นต้นมา สังเกตลักษณะทั่วไปได้ว่า จอมพลถนอม กิตติขจร จะใช้วิธีการให้ความหวังเกี่ยวกับการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นช่วงๆ โดยนับคือรัฐธรรมนูญอาจจะ ประกาศใช้อีก 3 เดือนข้างหน้า หรือ 6 เดือนข้างหน้า หรืออีกหนึ่งปีข้างหน้า เป็นต้น เช่นการให้ สัมภาษณ์ในวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2509 จอมพลถนอม กิตติขจร นำเสนอภาพแห่งความหวังว่า รัฐธรรมนูญคงออกมาในเร็ววัน และจอมพลถนอมยังเสนอแก่สาธารณชนด้วยว่า หลังจากนั้นตนจะ กลับ “ไปเป็นทหารตามเดิม” แต่ก็พร้อมที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีอีกเช่นกันหาก “ประชาชนจะ เรียกร้อง” เพราะเป็นการ “เสียสละเพื่อชาติ”¹⁷ ขณะที่ถัดมาอีกราวครึ่งปี เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2509 ข่าวการให้สัมภาษณ์ของจอมพลถนอมก็สร้างความหวังอย่างเต็มที่ เพราะ “รัฐธรรมนูญมีหวัง

¹⁶ ประชาธิปไตย(14 ตุลาคม 2508): 1.

¹⁷ ประชาธิปไตย(8 กุมภาพันธ์ 2509): 1.

ออกได้ในวันปีใหม่”¹⁸ พ.ศ.2510 แต่เพียงข้ามวัน ความหวังของสาธารณชนก็พังลงเมื่อพลเอก ประภาส จารุเสถียร คู่แห่งอำนาจของจอมพลถนอม ให้สัมภาษณ์เชิงลึกลับข้อเสนอของจอมพลถนอม โดยกล่าวว่า “รัฐธรรมนูญยังไม่ควรออก และไม่ควรมีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร ในเมื่อ บ้านเมืองยังยุ่ง เพราะพวกคอมมิวนิสต์อยู่ ถ้าวางเลือกตั้งแล้วจะกลายเป็นเมืองขึ้นของจีนแดงไป”¹⁹ ประเด็นการให้สัมภาษณ์ของพลเอกประภาสที่นำเสนอมาตั้งแต่ปลายปี พ.ศ.2508 คือปัญหา คอมมิวนิสต์กับการเลือกตั้ง แต่สำหรับครั้งนี้พลเอกประภาสระบุชัดเจนว่า การเลือกตั้งนั้นจะทำให้ ประเทศไทย “เสียเอกราช” แก่ประเทศจีนคอมมิวนิสต์ ในขณะที่อีกสัปดาห์ต่อมา พลเอกประภาสก็ กลับมาให้ความหวังแก่สาธารณชนอีกครั้งว่า “คาดว่ารัฐธรรมนูญจะร่างเสร็จในราว 1 ปี” และในฐานะผู้รับผิดชอบการปราบปรามคอมมิวนิสต์ “ก็พยายามจะไม่ให้ยืดเยื้อ จะให้เสร็จโดยเร็วที่สุด ไม่ให้ถึง 1 ปี เพื่อจะได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ”²⁰

ความหวังของสาธารณชนที่ประเทศจะได้มีรัฐธรรมนูญนั้นมีเพิ่มขึ้นอีก เมื่อจอมพล ถนอม กิตติขจร ให้สัมภาษณ์เมื่อ 27 กันยายน พ.ศ.2509 ว่า “คาดว่ารัฐธรรมนูญจะเสร็จในราวต้นปี หน้า จึงตั้งงบเลือกตั้งไว้ในปี 2510”²¹ เพราะหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญจะต้องมีการเลือกตั้งใน 180 วันตามบทเฉพาะกาลที่กำลังร่างกันอยู่ ซึ่งการนำเสนอเรื่องการตั้งงบประมาณเพื่อการเลือกตั้งนี้ แสดงนัยของการเตรียมการอย่างจริงจังของฝ่ายรัฐบาลที่จะจัดการเลือกตั้ง แต่เพียงข้ามเดือนเท่านั้น ความหวังก็หยุดชะงักอีกครั้ง เมื่อพลเอกประภาส จารุเสถียรให้สัมภาษณ์อย่างไม่มี ความหวังว่า รัฐธรรมนูญนั้น “ยังไม่แน่ว่าจะเสร็จเมื่อใด” และ “ถ้าเลือกตั้งในสภาวะบ้านเมืองไม่ปกติ รัฐบาลต้อง ถือปืนคุม จะทำให้การเลือกตั้งไม่บริสุทธิ์”²² ดังนั้น ช่วงต้นปี พ.ศ.2510 จึงไม่ปรากฏข่าวคราวการจะ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญเลย

ตั้งแต่ต้นปี พ.ศ.2510 แรงกดดันเกี่ยวกับปัญหาการไม่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญต่อ จอมพลถนอม กิตติขจรมีสูงยิ่ง (ดูบทที่ 4.5) ดังนั้นการให้สัมภาษณ์ในวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ.2510 ครั้งนี้ จอมพลถนอม กิตติขจร จึงเปลี่ยนวันแห่งความหวังของสาธารณชนจากวันปีใหม่มาเป็นวัน เฉลิมพระชนมพรรษา 5 ธันวาคม พ.ศ.2510 โดยจอมพลถนอมให้สัมภาษณ์ว่า “หากรัฐธรรมนูญเสร็จ ทัน และประกาศใช้ได้ในวันเฉลิม 5 ธันวาคมนี้ได้ก็ดี เพราะเป็นวันสำคัญและเป็นวันชาติด้วย”²³ ซึ่งดู จะเป็นข้อเสนอที่เหมาะสมและให้ความสำคัญแก่สถาบันพระมหากษัตริย์ สัญญาณเรื่องประกาศใช้

¹⁸ ประชาธิปไตย(29 มิถุนายน 2509): 1.

¹⁹ ประชาธิปไตย(30 มิถุนายน 2509): 1.

²⁰ ประชาธิปไตย(7 กรกฎาคม 2509): 1, 2.

²¹ ประชาธิปไตย(27 กันยายน 2509): 1, 16.

²² ประชาธิปไตย(20 ตุลาคม 2509): 1.

²³ ประชาธิปไตย(21 มีนาคม 2510): 1.

รัฐธรรมนูญในวันเฉลิมพระชนมพรรษายังคงดำเนินเรื่อยมา แต่แล้วก่อนที่จะถึงวันเฉลิมพระชนมพรรษาของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพียงสองเดือน พลเอกประภาสก็ให้สัมภาษณ์ที่ท่าอากาศยานหวังของสาธารณชนที่มีต่อเนื่องมาหลายเดือนลง โดยเสนอว่าการประกาศใช้รัฐธรรมนูญในวันดังกล่าวนี้ “ไม่เหมาะสม เพราะวันนั้นมีงานพิธีต่างๆ มาก”²⁴

วันเฉลิม 5 ธันวาคม พ.ศ.2510 ผ่านไปโดยไม่มีมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ต่อมาในราวกลางเดือนมกราคม พ.ศ.2511 ในท่ามกลางการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างที่จะเสร็จสิ้นลงแล้ว จอมพลถนอม กิตติขจรก็นำเสนอความหวังอีกว่าจะประกาศใช้รัฐธรรมนูญในเดือนเมษายน พ.ศ.2511 นี้²⁵ แต่ประเด็นที่จอมพลถนอมเพิ่มเข้ามาใหม่อีกจากการให้สัมภาษณ์ในอีกราวหนึ่งเดือนต่อมา วันที่ 20 กุมภาพันธ์ ก็คือ “อาจจะยึดการเลือกตั้ง ถ้ามีเหตุการณ์รุนแรงมากขึ้น”²⁶ อันหมายถึงปัญหาเกี่ยวกับคอมมิวนิสต์ทั้งภายในและภายนอกประเทศ และยืนยันที่จะ “ยึด” หรือ “เลื่อน” การเลือกตั้งอีกครั้งในสัปดาห์ต่อมาว่า จากปัญหาการคุกคามของคอมมิวนิสต์อย่างหนัก “ถ้าแก้รัฐธรรมนูญเพื่อเลื่อนการเลือกตั้งไม่ได้ ก็ต้องหาทางแก้ด้วยวิธีอื่น”²⁷ ซึ่งวิธีอื่นที่สามารถจะแก้ปัญหานี้ได้ก็คือ การยึดอำนาจ นั่นเอง

อย่างไรก็ตาม ในด้านรัฐธรรมนูญ จอมพลถนอมก็สามารถยืดเวลาการประกาศใช้ไปได้อีกถึงสองเดือนกว่าในช่วงสุดท้าย โดยประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.2511 ส่วนในด้านการเลือกตั้ง หลักการเดิมที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญว่าจะต้องมีการเลือกตั้งภายใน 180 วันหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ก็สามารถยืดเวลาออกไปเป็น “ภายในสองร้อยสี่สิบวัน” นับจากใช้รัฐธรรมนูญ ดังปรากฏในมาตรา 180 ของบทเฉพาะกาล ด้วยเหตุนี้การเลือกตั้งจึงมีขึ้นเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2512 หรือเกือบครบระยะเวลา 8 เดือนตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

โดยสรุปจากลำดับเหตุการณ์ให้สัมภาษณ์ของจอมพลถนอม กิตติขจร และพลเอกประภาส จารุเสถียร เกี่ยวกับการประกาศใช้รัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง สามารถเห็นลักษณะทั่วไปของการยืดเวลาเหล่านี้ได้ว่า

ประการแรก จอมพลถนอมจะเป็นผู้แสดงออกในฐานะผู้มีอำนาจทางการเมืองที่จะให้ความหวังแก่สาธารณชนถึงช่วงเวลาการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และรับที่จะเร่งรัดการร่างรัฐธรรมนูญเสมอๆ แต่เวลาของการคาดการณ์ในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญจะถูกเขยิบออกไปเป็น

²⁴ ประชาธิปไตย(5 ตุลาคม 2510): 1.

²⁵ ประชาธิปไตย(19 มกราคม 2511): 1.

²⁶ ประชาธิปไตย(20 กุมภาพันธ์ 2511): 1.

²⁷ ประชาธิปไตย(27 กุมภาพันธ์ 2511): 1.

ระยะๆ โดยมีพลเอกประภาสแสดงบทบาทในการนำเสนอการเขยิบหรือยืดเวลาที่จอมพลถนอมเสนอนั้นออกไป

ประการที่สอง จอมพลถนอมนำเสนอการยืดเวลาประกาศใช้รัฐธรรมนูญด้วยการนำเอาปัญหาคอมมิวนิสต์เข้ามาเป็นปัจจัยสำคัญ ขณะที่พลเอกประภาสร่วมเสริมปัญหาคอมมิวนิสต์ที่ส่งผลกระทบต่อการเมืองไทยอันเนื่องมาจากการมีรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง ทั้งนี้ปัญหาเอกราชของชาติที่จะเสียแก่ประเทศจีนคอมมิวนิสต์เป็นประเด็นสำคัญ

ประการที่สาม แม้ว่าในท้ายสุดจำเป็นต้องประกาศใช้รัฐธรรมนูญเพราะกระบวนการที่ยาวนานมาถึงเกือบ 10 ปีแล้วนั้นไม่อาจยืดออกไปได้อีกต่อไป แต่จอมพลถนอมก็ยังนำเสนอการยืดการเลือกตั้งโดยอ้างปัญหาภัยคอมมิวนิสต์ ทั้งยังเสนอทางเลือกของการหยุดหรือยืดการเลือกตั้งด้วยวิธีทางที่แปลกความได้ว่คือการยืคอำนาจอีกครั้ง

การสร้างคำอธิบายให้กับสังคม เพื่อยืดเวลาการประกาศใช้รัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งของกลุ่มแห่งอำนาจทางการเมืองของรัฐบาลคณะปฏิวัติ คือจอมพลถนอม กิตติขจร และพลเอกประภาส จารุเสถียรนั้น กล่าวได้ว่าประสบความสำเร็จอย่างมากเมื่อจอมพลถนอมและรัฐบาลของจอมพลถนอมนั้นสามารถอยู่อย่างยาวนานได้ถึง 5 ปี 3 เดือน ซึ่งนับเป็นรัฐบาลที่อยู่ยาวนานอย่างต่อเนื่องที่สุดในประวัติศาสตร์การเมืองไทย และความสำเร็จอีกประการหนึ่งก็คือ การที่สังคมสามารถจดจำคำว่า “ประชาธิปไตยแบบไทย” ของจอมพลถนอม กลายเป็นวาทกรรมแห่งอำนาจที่สนับสนุนระบอบเผด็จการทหาร และจำกัดความหมายประชาธิปไตยที่แท้จริงลงไปได้

2) การใช้เวลาในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ)

การที่จอมพลถนอม กิตติขจร ประกาศว่าจะ “เร่งรัด” การจัดทำรัฐธรรมนูญเมื่อขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี อันหมายความว่า จอมพลถนอม หัวหน้าฝ่ายรัฐบาลสามารถที่จะส่งสัญญาณในการกำหนดหรือวางกรอบ ตลอดจนสนับสนุน ด้านเวลาและการปฏิบัติงานในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ ด้วยสัญญาณดังกล่าวนี้ แม้แต่พลโทพงษ์บุญณกันต์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมที่ได้รับความไว้วางใจจากจอมพลสฤษดิ์มาตลอด ยังออกมาร่วมสนับสนุนนโยบายด้านเร่งรัดรัฐธรรมนูญในช่วงเปลี่ยนผ่านผู้นำทางการเมืองครั้งนี้ โดยพลโทพงษ์บุญกล่าวว่า

เท่าที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างอยู่ในเวลานี้ ก็หลายปีมาแล้ว แต่ยังผ่านไปไม่ได้ไม่กี่มาตรา ถ้าหากจะใช้เวลาร่างรัฐธรรมนูญซักข้ออย่างเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ก็คงจะใช้เวลานานจึงจะเสร็จ ฉะนั้นในความเห็นส่วนตัวของผม จึงเห็นว่าเมื่อเข้าไป

ร่วมคณะรัฐบาลแล้ว (คือได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเคม - ผู้เขียน) ก็
 อยากจะเร่งร่างกันเสียให้เสร็จโดยเร็วที่สุด เพื่อให้การปกครองได้เป็นประชาธิปไตย
 โดยสมบูรณ์²⁸

พลเอก หลวงสุทธินาถ (สุทธิ สุทธิสารณกร) ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ
 ซึ่งดำรงตำแหน่งนี้มาแต่แรกตั้งสภาเมื่อกุมภาพันธ์ พ.ศ.2502 แล้ว (ขณะเดียวกันก็ดำรงตำแหน่งรองผู้
 บัญชาการทหารบกด้วย เพิ่งเกษียณอายุราชการในเดือนตุลาคม พ.ศ.2506) ก็ปรับเปลี่ยนท่าทีตามการ
 เสนอของจอมพลถนอม ผู้นำรัฐบาลคนใหม่ โดยนำเสนอว่ารัฐธรรมนูญจะประกาศใช้ได้ “อย่างมี
 ชักช้า” และได้เถียงกันตอนของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในการปราศรัยในวันขึ้นปีใหม่ พ.ศ.2507
 ว่า

ในการร่างรัฐธรรมนูญนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้พิจารณาหลัก
 สาระสำคัญในการที่จะยกร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นลงแล้ว ต่อจากนั้นก็จะได้มีการ
 พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น โดยมีคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่ยกร
 ร่างรัฐธรรมนูญตามหลักสาระสำคัญๆ ที่สภาได้ลงมติไปแล้ว เมื่อยกร่าง
 รัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ก็จะได้นำเสนอต่อสภาเพื่อพิจารณาต่อไป การพิจารณาร่าง
 รัฐธรรมนูญที่ยกร่างแล้วนั้น สภาจะได้ดำเนินการพิจารณาเป็น 3 วาระตามลำดับ ใน
 การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 1 ให้วินิจฉัยว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญไว้
 พิจารณาหรือไม่ เมื่อสภาลงมติให้รับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณา ก็จะได้พิจารณาใน
 ลำดับต่อไปเป็นวาระที่ 2

ในการพิจารณาในวาระที่ 2 นั้น สภาจะต้องตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่าง
 รัฐธรรมนูญขึ้นอีกคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้น ประกอบด้วย
 กรรมการ 25 คน เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว จะได้
 เสนอร่างรัฐธรรมนูญนั้นต่อสภาเพื่อพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราต่อไป

เมื่อสภาพิจารณาในวาระที่ 2 เสร็จแล้ว ก็จะได้ลงมติในลำดับสุดท้ายเป็น
 วาระที่ 3 ว่าจะให้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ ในฐานะรัฐสภา
 หรือไม่ ในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่าง
 รัฐธรรมนูญที่ร่างเสร็จแล้วนี้ สภามีหน้าที่พิจารณาแต่เพียงว่าจะให้นำร่าง

²⁸ ประชาธิปไตย(13 ธันวาคม 2506): 1.

รัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยให้
ประกาศใช้หรือไม่เท่านั้น²⁹

คำชี้แจงอย่างยาวเกี่ยวกับขั้นตอน 3 ขั้นตอนหรือ 3 วาระของการร่างรัฐธรรมนูญ และเกี่ยวกับคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้น ในด้านหนึ่งก็จะเป็นตามที่พลเอกหลวงสุทธินาถเสนาอคือเป็นการร่างรัฐธรรมนูญที่ “กระทำกันอย่างละเอียดละออ” เพื่อที่จะสร้าง “รัฐธรรมนูญให้เป็นฉบับที่ดีที่สุดและเหมาะสมที่สุดสำหรับประเทศไทย”³⁰ คังวัตตอุประสงค์ที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หัวหน้าคณะปฏิวัติ ในฐานะนายกรัฐมนตรีได้แถลงไว้ “ในโอกาสที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเริ่มงานร่างรัฐธรรมนูญ” เมื่อวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ.2504 ขณะที่อีกด้านหนึ่งนั้น การที่ไม่มีเงื่อนไขเวลากำกับไว้เพื่อกำหนดระยะเวลาในการจัดทำรัฐธรรมนูญ และสังคมไทยก็ยังไม่เคยมีประสบการณ์มาก่อนเลย ว่าฝ่ายยึดอำนาจจะสามารถดำรงอยู่ในอำนาจได้อย่างยาวนาน โดยไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรและการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นเพื่อที่จะได้ดำเนินการอย่างละเอียดละออ เพื่อที่จะได้รัฐธรรมนูญที่ดีและเหมาะสมกับประเทศไทย ก็เป็นปัจจัยสำคัญของการดำรงอยู่ในอำนาจได้อย่างยาวนานของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และของจอมพลถนอม กิตติขจร

ลำดับของการใช้เวลาของสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญดังที่ ปรากฏในตารางที่ 16 ได้แสดงให้เห็นว่าเวลาของการร่างรัฐธรรมนูญนั้นได้หายไปตั้งแต่ช่วงแรกถึง 1 ปี 2 เดือน เมื่อการประชุมสภาทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญเริ่มประชุมครั้งแรกเมื่อวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2504 กล่าวคือ แม้สมาชิกรัฐสภานี้จะได้รับการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2502 แต่สภานี้ก็ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่หลักคือหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญตามชื่อของสภา จนกระทั่งมีการประชุมสภาทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ.2504 ทั้งนี้เพราะข้อบังคับการประชุมสภาเพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ เพิ่งได้รับการจัดทำระเบียบข้อบังคับแล้วเสร็จ และข้อบังคับนี้ก็เพิ่งได้รับอนุมัติจากสภา ดังนั้น เวลา 1 ปี 2 เดือน คือการใช้ไปกับการร่างข้อบังคับและขั้นตอนของการจัดทำ

²⁹ สยามนิกร(1 มกราคม 2507): 1, 4.

³⁰ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์, “คำแถลงในโอกาสที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเริ่มงานร่างรัฐธรรมนูญ,” (วันที่ 30 มีนาคม พ.ศ.2504) ใน ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี ในระยะ 3 ปีแห่งการบริหารของคณะรัฐมนตรี (10 กุมภาพันธ์ 2502 ถึง 9 กุมภาพันธ์ 2505)(พระนคร: โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี, 2505), หน้า 469.

ตารางที่ 16 ลักษณะการใช้เวลาในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ)

ครั้งที่	วันที่	เวลาเริ่ม	เวลาเลิก	รวม ใช้เวลา (ชั่วโมง)	พิจารณาประเด็น
1	30 มี.ค. 04	11.10	12.20	1.10	จอมพลสฤษดิ์ปราศรัย และตั้งกรรมาธิการยกร่าง รธน.
2	8 มี.ย. 04	09.40	12.00	1.20	เริ่มพิจารณาหลักการเรื่องคำปรารภ, คำว่า “รัฐธรรมนูญ”, “รูปของรัฐ”,
3	22 มี.ย. 04	09.40	12.10	2.30	เรื่องชื่อประเทศ จะใช้คำว่า “ประเทศไทย” หรือ “สยาม”
4	6 ก.ค. 04	09.35	11.50	2.15	เรื่องชื่อประเทศ (ต่อ)
5	20 ก.ค. 04	09.40	12.05	2.25	ลงมติเรื่องชื่อประเทศ, และเรื่อง “ระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข”
48	21 ม.ค. 08	9.40	12.10	2.30	หมวดที่ 1 บททั่วไป
49	5 ก.พ. 08	09.40	12.05	2.25	หมวดที่ 2 พระมหากษัตริย์
50	18 ก.พ. 08	09.40	12.00	2.20	หมวด 3-4 สิทธิเสรีภาพ และหน้าที่ของชนชาวไทย
51	4 มี.ค. 08	09.45	12.00	2.15	หมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ
52	18 มี.ค. 08	09.45	12.00	2.15	หมวด 6 อำนาจอธิปไตย
53	3 มี.ย. 08	09.45	11.00	1.15	หมวด 6-11 จบ, ตั้งคณะกรรมการร่าง รธน. 25 คน
58	5 ต.ค. 10	09.45	12.00	2.15	เริ่มพิจารณาตามที่ กมธ.ร่าง รธน. เสนอ ตั้งแต่ชื่อ รัฐธรรมนูญ จนถึงมาตรา 32
59	19 ต.ค. 10	09.40	12.05	2.25	มาตรา 32
60	2 พ.ย. 10	09.40	11.40	2.00	มาตรา 32
61	16 พ.ย. 10	09.50	11.50	2.00	มาตรา 32-33
62	14 ธ.ค. 10	09.50	11.50	2.00	มาตรา 33
63	28 ธ.ค. 10	10.05	12.00	1.55	มาตรา 34-176
64	11 ม.ค. 11	09.55	10.35	0.40	มาตรา 57, 134, 176, 177
65	25 ม.ค. 11	09.45	12.00	2.15	พิจารณาเป็นการสรุปเรียงคามมาตราอีกครั้งหนึ่ง
66	8 ก.พ. 11	09.50	09.55	0.05	พิจารณาในวาระ 3 ลงมติให้เสนอร่าง รธน. ต่อสภา ร่างฯ ในฐานะรัฐสภาได้ จบหน้าที่สภาร่างฯ (ทำหน้าที่ ร่าง รธน.)

ที่มา: รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ) ดังปรากฏครั้งที่ และวันประชุมในตาราง

รัฐธรรมนูญ ซึ่งในวันประชุมครั้งแรกที่ใช้เวลา 1.10 ชั่วโมงนั้น เวลาเกือบทั้งหมดคือการแถลงอย่างยาวของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรีถึงที่มาและความมุ่งหมายของการปฏิวัติและเหตุที่ต้องล้มรัฐธรรมนูญฉบับเดิม รวมทั้งเสนอหลักการในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และวาระสำคัญคือการตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ 15 คน³¹ ได้แก่

- | | |
|--|--|
| 1. พลเรือเอก หลวงชำนาญอรุณฤทธิ์ | ผู้บัญชาการทหารเรือ |
| 2. พลเอกถนอม กิตติขจร | รองผู้บัญชาการทหารสูงสุด รองนายกรัฐมนตรี |
| 3. พลเรือตรีวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ | อดีตนายกรัฐมนตรีปี พ.ศ.2489-2490 |
| 4. นายทวี แรงขำ | คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| 5. พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ | รองนายกรัฐมนตรี |
| 6. พล.อ.อ.บุญชู จันทรเบกษา | เสนาธิการทหารอากาศ |
| 7. พล.ต.อ.ประเสริฐ รุจิรวงศ์ | รองอธิบดีกรมตำรวจ |
| 8. พลโทพงษ์ ภูณณกันต์ | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม |
| 9. นายมนูญ บริสุทธิ์ | เลขาธิการคณะรัฐมนตรี |
| 10. พ.อ.หลวงวิจิตรวาทการ | ปลัดบัญชาการสำนักนายกรัฐมนตรี |
| 11. นายสัญญา ธรรมศักดิ์ | ปลัดกระทรวงยุติธรรม |
| 12. พระยาสุนทรพิพิธ | อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย |
| 13. พระยาอรรณการีย์นพันธ์ | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม |
| 14. พลตรีอัมพร จินตกานนท์ | อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรม |
| 15. หลวงอรรถปรีชาอนุปการ | ในคณะที่ปรึกษาด้านกฎหมายของจอมพลสฤษดิ์ |

จากรายชื่อกณะกรรมาธิการชุดนี้ พบว่ามีสมาชิกเป็นอดีตรัฐมนตรี 7 คนและรัฐมนตรีในขณะนั้น 4 คน โดยมีเพียง 4 คนที่ยังไม่เคยเป็นรัฐมนตรีมาก่อน แต่ก็ได้ถือว่าเป็นข้าราชการระดับสูงทีเดียว คือ พล.ต.อ.ประเสริฐ รุจิรวงศ์ นายมนูญ บริสุทธิ์ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ และ หลวงอรรถปรีชาอนุปการ ดังนั้น คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญกล่าวได้ว่าเป็นคณะในระดับรัฐมนตรีทีเดียว ทั้งนี้ กรรมการหลายคนก็เคยมีประสบการณ์ในการร่างรัฐธรรมนูญมาแล้ว เช่น รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2489 ซึ่งใช้เวลาจัดทำ 2 เดือนครึ่ง (26 กุมภาพันธ์ ถึง 10 พฤษภาคม พ.ศ.

³¹ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ) ครั้งที่ 1, 30 มีนาคม 2504. เฉพาะรายชื่อ

2489) มี กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ และพระยาอรรดการิย์นิพนธ์ เป็นกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ³² สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2492 ซึ่งใช้เวลาจัดทำ 8 เดือนครึ่ง (7 กรกฎาคม พ.ศ.2491 ถึง 23 มีนาคม พ.ศ.2492) มี พระยาอรรดการิย์นิพนธ์ เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ³³ รัฐธรรมนูญ 2475 แก้ไขปี 2495 ใช้เวลาจัดทำเพียง 1 เดือนครึ่ง (24 มกราคม ถึง 8 มีนาคม พ.ศ.2495) มี จอมพลถนอม กิตติขจร หลวงวิจิตรวาทการ และพลเรือเอก หลวงชำนาญอรุณฤทธิ์ เป็นคณะกรรมการวิสามัญปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญ³⁴ โดยรวมก็คือมีสมาชิกจำนวน 5 ใน 15 เคยทำหน้าที่การร่างหรือปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญมาแล้ว และทั้งสามฉบับนั้นใช้เวลาน้อยกว่าหนึ่งปี หรือเพียงหนึ่งเดือนครึ่งเท่านั้นในกรณีที่จอมพลถนอมเคยร่วมจัดทำรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2495 สำหรับคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญที่ตั้งในปี พ.ศ.2504 นี้ จอมพลถนอม กิตติขจร รองหัวหน้าคณะปฏิวัติและรองนายกรัฐมนตรี ได้รับเลือกให้เป็นประธานคณะฯ ต่อมาเมื่อจอมพลถนอมได้เป็นนายกรัฐมนตรี จึงลาออกจากการเป็นกรรมการคณะนี้ โดยมีพลโทแสวง เสนาณรงค์ เลขานุการตำเนียบ นายกรัฐมนตรี ผู้ใกล้ชิดและเข้าใจความคิดของจอมพลถนอมอย่างยิ่งได้เป็นกรรมการแทน ส่วนประธานคณะกรรมการนั้น กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ รองนายกรัฐมนตรีของจอมพลถนอม ดำรงตำแหน่งแทน ดังนั้น ปัจจัยแห่งความล่าช้าของการจัดทำรัฐธรรมนูญนั้นจอมพลถนอมน่าจะทราบเป็นอย่างดี และจอมพลถนอมย่อมมีอำนาจและอิทธิพลที่จะเร่งรัดการจัดทำรัฐธรรมนูญได้ตามที่เสนอเป็นนโยบายไว้ได้อย่างแน่นอน เมื่อพิจารณาว่าตัวบุคคลนั้นส่วนใหญ่เป็นฝ่ายรัฐบาลทั้งในตำแหน่งรัฐมนตรีและข้าราชการระดับสูงในสำนักนายกรัฐมนตรี ที่เหลือเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายและข้าราชการระดับสูง

เมื่อเริ่มการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในสภา ช่วงแรกเป็นการพิจารณาหลักการ ดังจะเห็นจากการประชุมครั้งที่ 2 ได้ว่าเริ่มพิจารณากันตั้งแต่ชื่อของรัฐธรรมนูญ ชื่อประเทศ กระทั่งถึงการประชุมครั้งที่ 47 พิจารณาเรื่องหลักการในบทเฉพาะกาลว่าด้วยรัฐบาลและรัฐสภา และการตีความรัฐธรรมนูญ ซึ่งระยะเวลาที่ใช้เฉพาะการพิจารณาหลักการ สำหรับให้กรรมการยกร่างนำไปเป็นแนวยกร่างรัฐธรรมนูญ ก็ใช้เวลาไปราว 2 ปี 6 เดือน (จากมิถุนายน พ.ศ.2504 ถึงธันวาคม พ.ศ.2506) จากนั้น คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญก็ได้นำหลักการที่สภาได้พิจารณาอนุมัติ รวมมี 18 หัวข้อใหญ่³⁵ เช่น “10. สภา ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงตั้ง 10.1 ให้มีอำนาจยับยั้งโดยไม่

³² ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475-2517) (กรุงเทพฯ: กลุ่มรัฐกิจเสรี, 2517), หน้า 502.

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 620-621.

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 720-721.

³⁵ “มติของสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับหลักการสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญ,” รัฐศาสตร์นิเทศ 2,1 (กันยายน 2507): 60-64.

เด็ขาด 10.2 ให้มีจำนวนเป็นส่วนสัมพันธ์กับจำนวนสมาชิกของอีกสภาหนึ่ง 10.3 ให้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะทรงตั้งเป็นสมาชิก” เป็นต้น เห็นได้ว่า ระยะเวลาที่ใช้ไปกว่า 2 ปีครั้งนั้น ได้มาเพียงประโยคหลักการกว้างๆ ที่ต้องไปหาความเฉพาะอีกครั้ง เช่นในกรณีนี้ให้มี 2 สภา แต่จำนวนสมาชิกแต่ละสภามีเท่าใดนั้น กำหนดเพียงว่า “ให้มีจำนวนเป็นส่วนสัมพันธ์กับจำนวนสมาชิกของอีกสภาหนึ่ง” เท่านั้น สิ่งเหล่านี้คือภารกิจของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

เมื่อจอมพลถนอม กิตติขจร เสนอนโยบายเร่งรัดการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญก็เร่งรีบจัดทำโดยใช้เวลา 1 ปี 1 เดือนจึงแล้วเสร็จ (ในระหว่างเวลานี้ ไม่มีการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ) โดยยกร่างรวม 180 มาตรา³⁶ เช่น “มาตรา 79 วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในวิชาการหรือกิจการต่างๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน และมีสัญชาติไทยโดยกำเนิด มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ สมาชิกวุฒิสภาให้มีจำนวนสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทน หากจำนวนที่คำนวณได้มีเศษให้ปัดทิ้ง” ถัดนั้นมา สภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญจึงเริ่มประชุมครั้งที่ 48 ในวันที่ 21 มกราคม พ.ศ.2508 โดยกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ ประธานคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ทรงชี้แจงว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ “ยกร่างตามหลักการสำคัญตามมติของที่ประชุมนี้” ทั้งนี้สภาพิจารณาเรียงตามมาตราเป็นลำดับไป รวมจำนวนการประชุมครั้งที่ 48-53 รวม 6 ครั้ง ใช้เวลาจากปลายเดือนมกราคมถึงต้นเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2508 รวม 4 เดือน โดยในระหว่างนี้ สภามีมติหยุดประชุมเพื่อพักร้อน 2 เดือน คือระหว่างเดือนเมษายนถึงพฤษภาคม (ผู้เสนอหยุดติหยุดพักร้อนนี้คือ พลโทอัมพร จินตกานนท์) ดังนั้น สภาทำหน้าที่พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญโดยใช้เวลาจริงเพียง 2 เดือนเท่านั้น และแม้ว่าจะเป็นการประชุมในลักษณะสัปดาห์เว้นสัปดาห์ก็ตาม (เพราะสภาทำหน้าที่ระหว่างร่างรัฐธรรมนูญกับหน้าที่นิติบัญญัติสลับกันไป)

ในการประชุมครั้งที่ 53 สภาได้ลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไว้พิจารณา และได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่ง มีสมาชิก 25 คน เพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับสมบูรณ์ สมาชิกร่างรัฐธรรมนูญมีดังนี้³⁷

³⁶ ทั้งหมดของฉบับร่างนั้นได้นำมาจัดพิมพ์ไว้ใน “ร่างรัฐธรรมนูญ,” รัฐศาสตร์นิเทศ 2,3(มกราคม-มีนาคม 2508), หน้า ก.-ข.

³⁷ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ) ครั้งที่ 53, 3 มิถุนายน 2508. เฉพาะรายชื่อ

- | | |
|--|---|
| 1. พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ รองนายกรัฐมนตรี | |
| 2. พลอากาศเอกหะริน หงสกุล | |
| 3. นายสมภพ โทตระกิตย์ | รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา |
| 4. หลวงประกอบนิติสาร | |
| 5. นายเกษม อุทยานิน | อาจารย์ด้านรัฐศาสตร์ |
| 6. พลโทกฤษณ์ สีวะรา | ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก |
| 7. ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช | นักหนังสือพิมพ์ |
| 8. พระยาอรรดการิย์นิพนธ์ | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม |
| 9. พลเรือเอก หลวงชำนาญอรุณฤทธิ์ | คณะปฏิวัติ อดีตผู้บัญชาการทหารเรือ |
| 10. พลโทบุญเรือน บัวจรัญ | รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี |
| 11. นายทวี แรงขำ | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย |
| 12. นายบุญชนะ อดุลการ | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ |
| 13. พลตำรวจเอกประเสริฐ รุจิรวงศ์ | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย |
| 14. พลโทแสวง เสนาณรงค์ | เลขาธิการทำเนียบนายกรัฐมนตรี |
| 15. พลเอกประภาส จารุเสถียร | รองนายกรัฐมนตรี รว.มหาดไทย ผบ.ทบ. |
| 16. พลโทพงษ์ ปุณณกันต์ | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม |
| 17. นายพจน์ สารสิน | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ |
| 18. นายมัญญ บิริสุทธิ์ | เลขาธิการคณะรัฐมนตรี |
| 19. นายมาลัย หุวะนันทน์ | ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย |
| 20. พันเอก พระยาศรีวิสารวาจา | ปลัดบัญชาการสำนักนายกรัฐมนตรี |
| 21. พลเรือโทศรี ดาวราย | |
| 22. พลตรีสุข เปรมาวิน | |
| 23. พระยาสุนทรพิพิธ | อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย |
| 24. พลโทอัมพร จินตกานนท์ | ปลัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ |
| 25. พลตำรวจตรีสง่า กิตติขจร | รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี |

ในสมาชิกคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ มีถึง 10 คนที่เป็นคณะกรรมการยก
ร่างรัฐธรรมนูญมาแล้ว ได้แก่ พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ พระยาอรรด
การิย์นิพนธ์ พลเรือเอก หลวงชำนาญอรุณฤทธิ์ นายทวี แรงขำ พลตำรวจเอกประเสริฐ รุจิรวงศ์ พล
โทแสวง เสนาณรงค์ พลโทพงษ์ ปุณณกันต์ นายมัญญ บิริสุทธิ์ พระยาสุนทรพิพิธ และ พลโทอัมพร

จินตนาการที่มีถึง 8 คนเป็นรัฐมนตรีในรัฐบาลจอมพลถนอม ซึ่งรองนายกรัฐมนตรีทั้งสองคนก็เป็นกรรมการด้วย โดย กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ ได้รับเลือกให้เป็นประธานฯ มี 5 คนที่เป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสำนักนายกรัฐมนตรี เพียงจำนวนรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสำนักนายกรัฐมนตรี ก็มีจำนวนรวมถึง 13 คน มากกว่าครึ่งของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญคณะนี้ หรือกล่าวได้ว่าเกือบเสมือนยกการประชุมคณะรัฐมนตรีมาไว้ในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ดังนั้นด้วยลักษณะของสมาชิกนี้ สามารถกล่าวได้ว่า จอมพลถนอม กิตติขจร ในฐานะนายกรัฐมนตรี จึงมีอำนาจและอิทธิพลในการกำหนดจังหวะการดำเนินงานของการร่างรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ

ด้วยเหตุนี้ บรรยากาศแห่งความหวังของสังคม ที่ปรากฏผ่านสื่อหนังสือพิมพ์ในปี พ.ศ.2508 คือความหวังที่ประเทศจะมีรัฐธรรมนูญในเร็ววัน จึงสามารถเห็นได้อย่างทั่วไป หากทว่าเพียงหนึ่งเดือนเมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเริ่มทำงาน การปรากฏการแสดงออกอย่างมีปฏิสัมพันธ์กันระหว่าง พลเอกประภาส จารุเสถียร กับการนำเสนอ “ประชาธิปไตยจำเริญไป” กับ จอมพลถนอม กิตติขจร กับการนำเสนอ “ประชาธิปไตยแบบไทยๆ” และสถานีวิทยุ “สองศูนย์” กับการขยายวาทกรรม “ประชาธิปไตยแบบไทย” ก็ไม่อาจแปลความเป็นอื่นอย่างอื่นได้เลย นอกจากว่านี่คือวิธีการเลื่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งผลต่อกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญก็คือ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเกือบเสมือนที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ใช้เวลาจัดทำร่างฉบับนี้นานถึง 2 ปี 4 เดือน จึงได้ร่างรัฐธรรมนูญเพื่อนำเสนอที่ประชุมสภาพิจารณาในวาระที่ 2

การประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ เริ่มพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 2 ตามที่ร่างฉบับที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญนำเสนอ นั้น มีขั้นระหว่างการประชุมครั้งที่ 58-65 รวมการประชุม 8 ครั้ง เป็นระยะเวลา 4 เดือน (ตุลาคม พ.ศ.2510-มกราคม พ.ศ.2511) และในการประชุมครั้งที่ 66 เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2511 สภาก็พิจารณาในวาระที่ 3 เพื่อลงมติว่าสภาในฐานะทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญจะรับรองการให้เสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไปยังสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ในฐานะรัฐสภาต่อไปหรือไม่ ผลของการประชุมที่ใช้เวลาเพียง 5 นาที สมาชิกลงมติรับรองอย่างเป็นเอกฉันท์ ต่อมาในวันที่ 22 กุมภาพันธ์ ในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่นิติบัญญัติ ครั้งที่ 253 ได้ใช้เวลา 50 นาทีในการประชุมวาระสำคัญคือลงมติรับรองให้นำเสนอร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้ต่อไปได้ โดยมีมติเป็นเอกฉันท์ แม้กระนั้น จอมพลถนอมก็ยังสามารถยืดเวลาการประกาศใช้รัฐธรรมนูญไปได้มากถึง 4 เดือน โดยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.2511

ในปี พ.ศ.2510 ซึ่งจอมพลถนอม กิตติขจรถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่า “รัฐบาลประวิงการร่างรัฐธรรมนูญให้ล่าช้าเพื่อจะได้ครองอำนาจอยู่นานๆ” นั้น จอมพลถนอมชี้แจงในบทความของตนเองว่า

แท้จริงหลังจากปฏิวัติแล้วถึง 3 ปี เราจึงได้เริ่มลงมือร่างรัฐธรรมนูญกันเมื่อปี พ.ศ.2504 ... ข้าพเจ้าก็ได้เร่งรัดการร่างรัฐธรรมนูญให้เร็วขึ้น แต่ส่วนหนึ่งที่เป็นเหตุผลของความล่าช้า ก็ได้แก่การที่สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องทำหน้าที่สภานิติบัญญัติด้วยสลับกับร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญได้เพียงเดือนละ 2 ครั้งเท่านั้น ... สำหรับข้าพเจ้าเองนั้น ข้าพเจ้าไม่มีความประสงค์จะผูกขาดอำนาจไว้แต่ผู้เดียวตลอดกาล ข้าพเจ้าใคร่ขอให้ผู้มีวิจรรย์ญาณมีใจเป็นธรรมต่อข้าพเจ้าบ้างในการที่ถูกปรักปรำเช่นนั้น³⁸

คำชี้แจงของจอมพลถนอม ประการแรกยืนยันว่าตนนั้นได้เร่งรัดการร่างรัฐธรรมนูญ ประการที่สองชี้ว่าเหตุแห่งความล่าช้ามาจากสภาร่างรัฐธรรมนูญ แต่จากข้อเท็จจริงทั้งหมดได้แสดงให้เห็นว่า ความล่าช้าของกระบวนการพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ก็คือเครื่องมือในการรักษาอำนาจทางการเมืองของจอมพลถนอม กิตติขจรนั่นเอง ดังที่ปรากฏเป็นการวิพากษ์วิจารณ์จอมพลถนอมอย่างมากในห้วงขณะนั้น นอกจากนี้ยังสามารถพิจารณาได้ว่า

ประการแรก การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญในยุคสมัยจอมพลถนอม การใช้เวลาเกือบทั้งหมดเป็นของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ 1 ปี 1 เดือน และของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญอีก 2 ปี 4 เดือน ทั้งจอมพลถนอมยืดเวลากว่าที่จะประกาศใช้อีก 4 เดือน รวมเป็นเวลา 3 ปี 9 เดือน ซึ่งสมาชิกคณะกรรมการทั้งสองคณะนั้นกว่าครึ่งเป็นรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสำนักนายกรัฐมนตรี ดังนั้น ย่อมยากที่จะปฏิเสธได้ว่า การใช้เวลาโดยคณะกรรมการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เป็นยุทธวิธีของการยืดเวลาประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่สำคัญที่สุด

ประการที่สอง เวลาที่ใช้ในสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่รัฐธรรมนูญนั้นในวาระที่ 1 เพียง 2 เดือน (ไม่รวมพักร้อน 2 เดือน) วาระที่ 2 รวม 4 เดือน วาระที่ 3 เพียง 50 นาที รวมใช้เวลา 6 เดือนเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่า พลเอก หลวงสุทธีสารณกร ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีข้อเสนอเพิ่มวันประชุมสภาทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญไปยังจอมพลถนอม กิตติขจร

³⁸ ก/ป/2/2510/6 จอมพลถนอม กิตติขจร, “การบริหารของรัฐบาลไทยปัจจุบัน: 1. เรื่องรัฐธรรมนูญ,” ประชาธิปไตย(20 เมษายน 2510).

นายกรัฐมนตรี แต่จอมพลถนอมไม่อนุมัติข้อเสนอเพิ่มวันดังกล่าว ดังปรากฏในบันทึกการประชุม คณะรัฐมนตรีครั้งที่ 6/2508 วันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2508 ว่า

ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้หารือเกี่ยวกับการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ โดยเสนอเห็นควรเพิ่มวันประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญ เฉพาะสัปดาห์ที่มีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นอีก 1 วัน รวมเป็นสัปดาห์ละ 2 วัน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันข้อกล่าวหาที่ว่ามีการถ่วงเวลาการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี เห็นว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญ ก็ได้ประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญไปตามระเบียบข้อบังคับ และเป็นไปด้วยความรวดเร็วตามสมควรอยู่แล้ว จึงไม่น่าจะมีความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มวันประชุมอีก³⁹

ประการที่สาม บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรีรัฐบาลจอมพลถนอม ตลอดช่วงเกือบ 5 ปีระหว่างการจัดทำรัฐธรรมนูญ ไม่ปรากฏแม้สักครั้งเดียวที่จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี จะนำเสนอเพื่อเร่งรัดการร่างรัฐธรรมนูญในที่ประชุม หรือกระตือรือร้นที่จะประกาศใช้รัฐธรรมนูญ⁴⁰ เพราะสมาชิกกรรมาธิการร่างกว่าครึ่งนั้นก็อยู่ในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีด้วย ประเด็นที่จอมพลถนอมจะนำเสนอในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี กลับเป็นเรื่องการอ้างข่าวคราวที่ตนได้รับมานั้น เห็นว่ายังไม่ควรประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และยังไม่ควรมีการเลือกตั้งเพราะสถานการณ์ไม่สงบเกี่ยวกับคอมมิวนิสต์⁴¹ และการจะประกาศใช้รัฐธรรมนูญเมื่อไหร่นั้นก็ “ขึ้นอยู่กับการศึกษาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ”⁴² เป็นต้น

³⁹ บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 6/2508, วันอังคารที่ 9 กุมภาพันธ์ 2508. วาระนายกรัฐมนตรี เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เรื่องหารือการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เน้น โดยผู้เขียน

⁴⁰ บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 39/2510, วันอังคารที่ 12 กันยายน 2510. วาระเรื่องการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สำนักเลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญแจ้งว่าการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้นเสร็จแล้ว จะต้องเตรียมการด้านรัฐพิธีและเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ จึงปรึกษามายังจอมพลถนอมว่าจะควรดำเนินการอย่างไร คำตอบที่ทำให้เป็นมติดคณะรัฐมนตรีคือ “ให้ปฏิบัติเช่นที่เคยปฏิบัติมา” แต่กว่าที่จะได้ปฏิบัติรัฐพิธีรัฐธรรมนูญจริงก็อีก 1 ปีต่อมา

⁴¹ บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 30/2508, วันอังคารที่ 27 กรกฎาคม 2508. วาระเรื่องคำอธิบายรัฐธรรมนูญของคณะปฏิวัติ; บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 5/2509, วันอังคารที่ 1 กุมภาพันธ์ 2509. วาระนายกรัฐมนตรีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เรื่องความคิดเห็นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง

⁴² บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 47/2508, วันอังคารที่ 9 พฤศจิกายน 2508. วาระเรื่องการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

โดยสรุป การใช้เวลาในนามของสภาว่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่รัฐธรรมนูญ เป็นวิธีการขยายเวลาเพื่อการดำรงอยู่ในอำนาจของจอมพลถนอมที่สำคัญยิ่ง

5.1.3 รัฐธรรมนูญ: สัมพันธภาพทางอำนาจแบบอำมาตยาธิปไตย

1) การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

พระมหากษัตริย์ ทรงมีพระบรมราชโองการให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญในวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.2511 ทั้งนี้ตั้งแต่ช่วงต้นของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร พระองค์ได้รับสั่งกับจอมพลถนอม เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ.2507 ดังที่จอมพลถนอมนำมาถ่ายทอดในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี⁴³ เรื่องรัฐธรรมนูญนั้นรับสั่งว่า “ควรจะเร็ว ไม่น่าจะชักช้า แต่ข้อสำคัญ กฎหมายเลือกตั้งต้องเตรียมไว้ให้พร้อม” ซึ่งกระแสรับสั่งของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กล่าวได้ว่า ก็คือนโยบายเร่งรัดรัฐธรรมนูญของจอมพลถนอมนั่นเอง หากเรื่องอื่นในประเด็นใหม่ๆ ไม่ ต่อเรื่องนี้ จอมพลถนอมไม่ได้กล่าวตอบรับหรือปฏิเสธในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีแต่ประการใด มีเพียงการลงมติ “ทราบ” เท่านั้น

แต่เมื่อเปรียบเทียบกับกระแสรับสั่งอีกหนึ่งเรื่องในวันเดียวกันนั้น ที่จอมพลถนอมมีแนวความคิดในการที่จะรวมมหาวิทยาลัยในประเทศไทยที่มี 5 มหาวิทยาลัย เหลือเพียง 3 มหาวิทยาลัยหรือน้อยกว่านั้น เพื่อการเป็นมหาวิทยาลัยที่สมบูรณ์ครบถ้วนในการมีคณะวิชาต่างๆ และลดทอนค่าใช้จ่ายด้านการบริหาร เช่นจะรวมมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์เข้ากับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ แล้วอาจเปลี่ยนชื่อใหม่ อาจเป็นชื่อมหาวิทยาลัยกรุงเทพฯ เป็นต้น แต่ข่าวนี้ทำให้นักศึกษามหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ และนักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ไม่พอใจ เตรียม “ชักชวนกันเดินขบวนประท้วง” พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จึงทรง “รับสั่งถึงการรวมมหาวิทยาลัยว่า เหตุผลดี แต่ว่า ควรทำหรือยัง ทรงเป็นห่วงมากเรื่องการยุบแห่งของฝ่ายซ้าย ไม่อยากให้มีเรื่อง ยังไม่ถึงเวลาสมควรกระทำ และว่า ถ้าจะทำก็ควรไปเพิ่มคณะต่างๆ จะดีกว่า” จากกระแสรับสั่งนี้ จอมพลถนอมก็แถลงในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี “เห็นว่า เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ไม่ทรงโปรด ก็จะระงับไว้ก่อน อันใดที่รวมกันได้ ก็รวมไป จะได้เข้ามาตรฐาน”

เห็นได้ว่า กรณีการรวมมหาวิทยาลัย จอมพลถนอมย่อมรับฟังกระแสรับสั่งอย่างทันทีทันใด แต่กรณีการเร่งรัดรัฐธรรมนูญที่ “ควรจะเร็ว” นั้น จอมพลถนอมมีเพียง “ความเงิบ” แต่ในปรากฏการณ์ที่เป็นจริงก็คือการจัดทำรัฐธรรมนูญนั้น “ไม่เร็ว” ดังที่จอมพลถนอมนำเสนอ

⁴³ บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 22/2507, วันอังคารที่ 2 มิถุนายน 2507. วาระนายกรัฐมนตรี เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เรื่องการเข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

เพื่อสร้างความนิยม และอีก 4 ปีถัดมาจากระแสรับสั่งในครั้งนั้น รัฐธรรมนูญจึงได้ประกาศใช้ แต่กฎหมายพรรคการเมืองและกฎหมายเลือกตั้งที่ยังไม่พร้อม ก็กลายเป็นเงื่อนไขที่ให้มีการขยายเวลาในบทเฉพาะกาลจากเดิมที่จะให้มีการเลือกตั้งภายใน 180 วันหรือ 6 เดือน เป็นภายใน 240 วัน หรือ 8 เดือนแทน ทั้งยังมีความพยายามจากฝ่ายนักกฎหมายในทำเนียบนายกรัฐมนตรีที่เสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเลื่อนการเลือกตั้งออกไปเกินกว่า 240 วันอีกด้วย⁴⁴ การนำเสนอหาหนทางของฝ่ายกฎหมายในทำเนียบมีขึ้นทั้งนี้เพราะหลายวันก่อน จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี ได้แถลงกับผู้สื่อข่าวยืนยันว่า “แม้ตามสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในขณะนี้ก็ยังเห็นว่า จะเลือกตั้งลำบาก”⁴⁵

ในปี พ.ศ.2511 กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญได้เสร็จสิ้นไปตั้งแต่วันที่ 22 กุมภาพันธ์ เมื่อสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติได้ลงมติรับรองรัฐธรรมนูญและให้นำขึ้นทูลเกล้าเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไปได้ แต่เมื่อเวลาผ่านไป สิ่งที่จอมพลถนอมได้เสนอไว้เมื่อต้นปีเดียวกันนี้ คือจะประกาศใช้รัฐธรรมนูญในเดือนเมษายนนั้น ก็มีแต่ “ความเงิบ” จากจอมพลถนอม และวันสุดท้ายของเดือนเมษายน จอมพลถนอมก็พาคณะเดินทางไปเยือนสหรัฐอเมริกาและประเทศต่างๆ เป็นเวลาประมาณ 21 วัน โดยปล่อยให้วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่แน่ชัดนั้นตกอยู่ใน “ความเงิบ” สืบไป

“ความเงิบ” เรื่องประกาศใช้รัฐธรรมนูญของจอมพลถนอม กิตติขจรนั้น ค่อยๆ พังทลายลงเมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จทรงดนตรี ณ หอประชุมใหญ่ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อเย็นวันที่ 13 มีนาคม โดยในช่วงรับสั่งอย่างเป็นทางการกับนักศึกษานั้น พระองค์ทรงกล่าวถึงการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งหนังสือพิมพ์ประชาธิปไตย ฉบับวันศุกร์ที่ 15 มีนาคม ได้นำกระแสพระราชดำรัสมาเสนอพาดหัวข่าวหน้าแรกว่า “ในหลวงทรงรับสั่งถึงรัฐธรรมนูญ ถ้าส่งขึ้นมาเมื่อใด จะลงพระปรมาภิไธยทันที” รายงานข่าวพระราชดำรัสเรื่องรัฐธรรมนูญมีว่า

ทรงกล่าวถึงรัฐธรรมนูญว่า ขณะนี้ยังอยู่ในสมุดข่อย แต่ทรงรับรองว่า ถ้าส่งขึ้นมาเมื่อใด จะทรงลงพระปรมาภิไธยทันทีภายใน 90 วัน แต่ถ้ามีอะไรไม่เหมาะสมจะส่งคืนไปให้แก้ไขใหม่ ถ้าทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วภายใน 30 วัน ก็ประกาศใช้ได้เลย ซึ่งทรงกล่าวว่า ตกงใช้เวลาเบ็ดเสร็จภายใน 120 วันเท่านั้น ก็ใช้ได้ แต่ถ้าหลังคลอดรัฐธรรมนูญแล้ว จะได้เข้าห้องผ่าตัดอีก ก็อาจทำได้ แต่ไม่แน่ว่าจะมีคน

⁴⁴ ประชาธิปไตย(4 มีนาคม 2511): 1.

⁴⁵ ประชาธิปไตย(5 มีนาคม 2511): 1.

ชอบหรือสมควรหรือไม่ พร้อมกับทรงขอให้นักศึกษาทุกคนช่วยกันทำให้ไทยคงความเป็นไท คอยป้องกันมิให้เกิดความอลเวง⁴⁶

แม้จะไม่มีทัศนคติของจอมพลถนอม กิตติขจร ต่อกระแสพระราชดำรัสที่เผยแพร่ไปทั่วเรื่องรัฐธรรมนูญนี้ แต่ก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่า เป็นพระราชดำรัสที่ก่อกำเนิดทางการเมืองต่อรัฐบาลจอมพลถนอม และในขณะที่จอมพลถนอมและคณะกำลังเยือนประเทศสหรัฐอเมริกาช่วงต้นเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2511 นั้น นายทวี บุณยเกตุ ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ ก็ประกาศใช้รัฐธรรมนูญในเดือนมิถุนายนนี้⁴⁷ หรืออีกเพียงหนึ่งเดือนเท่านั้น แม้ฝ่ายรัฐบาลจอมพลถนอมจะยังคงมีแต่ “ความเงิบ” อยู่ก็ตาม ซึ่งลำดับเหตุการณ์ต่อมาคือ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงให้นายทวี บุณยเกตุ ประธานสภาฯ และเลขาธิการสภาฯ เข้าเฝ้าเพื่อถวายรายงานเรื่องรัฐธรรมนูญ ณ วังไกลกังวล หัวหิน ดังนั้น ในท่ามกลางข่าวที่จอมพลถนอมเดินทางกลับจากการเยือนสหรัฐฯ อันเป็นการเยือนสหรัฐฯ ครั้งแรกนับตั้งแต่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยเดินทางกลับถึงกรุงเทพฯ จากประเทศสุดท้ายของการเยือนต่างประเทศครั้งนี้คือ ประเทศญี่ปุ่น เมื่อวันที่ 20 มิถุนายนนั้น ซึ่งจอมพลต้องแถลงถึงความสำเร็จในการเยือนสหรัฐฯ และการได้มาซึ่งความช่วยเหลือและสนับสนุนด้านต่างๆ รวมทั้งปัญหาการแก้ดุลการค้ากับประเทศญี่ปุ่น แต่ก่อนจะไปกับข่าวนี้นี้ก็คือข่าวพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงอ่านรัฐธรรมนูญแล้วรับสั่ง “พอใช้ได้” และให้ “กำหนดฤกษ์” เพื่อ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญก่อนวันที่ 10 มิถุนายน ทั้งนี้ นายทวี ได้นำกระแสรับสั่งมาบอกเล่ากับสื่อมวลชนว่า

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้มีกระแสพระราชทานความคิดเห็นบางประการเช่น ประการแรกได้มีพระราชกระแสว่า พระองค์พร้อมที่จะทรงลงพระปรมาภิไธยทันทีที่พระราชวังไกลกังวล หัวหิน แต่ได้ทรงเห็นว่า รัฐธรรมนูญเป็นแม่บทกฎหมายสำคัญของประเทศ จึงสมควรที่จะจัดให้มีพิธีการและมีฤกษ์ยามให้ เป็นไปตามคตินิยมที่ประชาชนส่วนใหญ่ยังเชื่อถืออยู่ ทั้งนี้เพื่อเป็นสิริมงคลแก่รัฐธรรมนูญและประเทศชาติ ...

ได้ทรงมีพระราชกระแสรับสั่งด้วยว่า การหาฤกษ์นั้นจะต้องไม่เกินวันที่ 10 มิถุนายนศกนี้ และควรจะให้เป็นที่ปดาศ์แรกของเดือน เพื่อจะได้เป็นไปอย่างรวดเร็ว สมกับการรอคอยของประชาชนมาเป็นเวลานานนับสิบปี...

⁴⁶ ประชาธิปไตย(15 มีนาคม 2511): 1, 16.

⁴⁷ ประชาธิปไตย(10 พฤษภาคม 2511): 1.

ทรงแนะนำด้วยว่า ให้จอมพลถนอม กิตติขจร และประธานสภาร่าง รัฐธรรมนูญ ช่วยกันหาฤกษ์ แม้พระองค์เองก็จะทรงหาฤกษ์ด้วย เมื่อได้นำฤกษ์ทั้ง 3 ฤกษ์มาเปรียบเทียบแล้ว ก็จะได้ตกลงวันใดวันหนึ่งในฤกษ์ทั้ง 3 วันนี้ เป็นวัน ประกอบพระราชพิธีพระราชทานรัฐธรรมนูญ

มีพระราชประสงค์จะให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรทั่วประเทศในระหว่าง ฤกษ์การทำนา เพราะเป็นช่วงเวลาที่ราษฎรจะอยู่บ้านไม่กระจัดกระจาย ซึ่งนอกจาก จะไปใช้สิทธิเป็นจำนวนมาก ก็จะได้มติมหาชนอย่างสมบูรณ์ด้วย⁴⁸

ซึ่งพระราชดำริครั้งนี้ทำให้จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี ต้องกล่าวถึง วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญหลังจากไม่พูดถึงในประเด็นนี้มาเป็นเวลาเกือบครึ่งปีว่า “ฤกษ์ของทาง รัฐบาลตรงกับฤกษ์ของประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ” คือ 20 มิถุนายน แม้ว่าวันประกาศใช้ รัฐธรรมนูญนี้จะไม่เป็นไปตามวันที่ทรงรับสั่งคือให้ก่อนวันที่ 10 มิถุนายนก็ตาม รัฐธรรมนูญก็ได้ ประกาศใช้ พร้อมทั้งวันนี้รัฐบาลจอมพลถนอมให้ถือเป็นวันหยุดราชการ และการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีขึ้นภายใน 240 ตามบทเฉพาะกาล

2) รัฐธรรมนูญฉบับอำมาตยาธิปไตย

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2511 ที่รอคอยกันมา 10 ปี หรือฉบับที่จัดทำกัน “นานที่สุดในโลก”⁴⁹ และมีบทบัญญัติที่ “พอใช้ได้” ตามคำนิยามของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กล่าวได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่กระแสนิ่งในสังคมขณะนั้นประสงค์จะให้มีการประกาศใช้ก่อน ไม่ว่าเนื้อหาใน รัฐธรรมนูญจะเป็นอย่างไรก็ตาม เนื่องจาก “แม้ว่าเราจะยังไม่เป็นประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ เพราะ การเลือกผู้บริหารไม่ได้มาจากประชาชนโดยตรง แต่เป็นเหตุการณ์ที่ดีที่สุดที่เราจะพึงได้ในขณะนี้”⁵⁰ ซึ่งก็อยู่ในลักษณะเดียวกันกับตัวอย่างการนำเสนอของนายควง อภัยวงศ์เมื่อมกราคม พ.ศ.2508 (ดู บทที่ 4.5) ที่ขอให้รัฐธรรมนูญได้ “คลอด” ออกมาเท่านั้นก็เพียงพอแล้ว โดยไม่ต้องไปสนใจหน้าตา หรือลักษณะอย่างอื่น เพื่อจะได้เริ่มต้นระบอบประชาธิปไตยกันอีกครั้งหนึ่ง

เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้นั้น จำนวนมาตรามีทั้งสิ้น 180 มาตรา นายเสวต เปี่ยมพงศ์สานต์ นักการเมืองที่ติดตามการจัดทำรัฐธรรมนูญ ได้ประมวลสรุปไว้ที่น่าสนใจว่า

⁴⁸ ประชาธิปไตย(24 พฤษภาคม 2511): 1, 16.

⁴⁹ เสวต เปี่ยมพงศ์สานต์, *ชีวิตการเมือง*(กรุงเทพฯ: เขียวบุ๊ค, 2546), หน้า 179.

⁵⁰ เกียรติภูมิ, “ได้ร่วมรัฐธรรมนูญ,” *ประชาธิปไตย*(17 มิถุนายน 2511): 3.

ปรากฏว่าคัดลอกเอามาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญปี 2492 คำต่อคำ โดยไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเลยมีจำนวนถึง 134 มาตรา ในจำนวนที่มีอยู่ทั้งหมด 180 มาตรา และที่แก้ไขถ้อยคำเพียงคำเดียว หรือวลีเดียว เพียงเพื่อไม่ให้ถ้อยคำเหมือนกัน โดยใจความคงเดิมอีก 6 มาตรา และคัดลอกเอาจากรัฐธรรมนูญปี 2475 แก้ไขเพิ่มเติมปี 2495 อีก 1 มาตรา จึงเป็นอันว่ามาตราที่คัดลอกเอามามีจำนวนถึง 141 มาตรา ส่วนที่เหลือ 39 มาตรานั้น ได้ลอกจากรัฐธรรมนูญปี 2492 เกือบทั้งสิ้น โดยแก้ไขเพิ่มเติมหรือตัดทอนข้อความเพียงเล็กน้อย ที่กว้างขึ้นใหม่จริงๆ มีเพียง 2 มาตราเท่านั้น คือมาตรา 145 และมาตรา 176 ในบทถาวร และอีก 2 มาตรา ในบทเฉพาะกาล⁵¹

การวิเคราะห์ที่มาของตัวบทรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2511 ที่เกือบทั้งหมดก็คือรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2492 ก็ยังทำให้เห็นได้ว่าการเสียเวลานานถึง 10 ปีนั้นไม่ก่อให้เกิดความใหม่และความก้าวหน้าด้านประชาธิปไตยไทยเลย หากยิ่งกลับเห็นด้วยว่า ทหารที่มีอำนาจทางการเมืองนั้น ได้ใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการรักษาอำนาจของตนเองไว้ให้ได้ยาวนานที่สุดในสมัยรัฐบาลคณะปฏิวัติ และแม้ว่าจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ อำนาจทางการเมืองก็ยังตกอยู่ภายใต้ทหารและข้าราชการประจำเป็นสำคัญ

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2511 เมื่อประกาศใช้มีทั้งหมด 183 มาตรา โดยมี 3 มาตรา ในบทเฉพาะกาลที่เพิ่มเข้ามาในขั้นตอนการพิจารณาจากฉบับร่าง คือมาตรา 178 มาตรา 179 ว่าด้วยวุฒิสภาให้ทำหน้าที่รัฐสภาเริ่มประชุมหลังที่ได้รับแต่งตั้งแล้วภายใน 15 วันจนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมาตรา 183 ที่ระบุว่า “บรรดาคำสั่งซึ่งนายกรัฐมนตรีได้สั่งการโดยอ้างมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ให้คงมีผลใช้บังคับต่อไป” ซึ่งสามมาตรานี้ยังเป็นการสะท้อนการยึดกุมอำนาจทางการเมืองไว้แม้จนนาทีสุดท้ายของจอมพลถนอม หรือนัยหนึ่งก็คือคำอธิบายในแบบจอมพลถนอมที่ว่า ไม่ว่าจะเป็นอย่างใดก็ตาม รัฐบาลของจอมพลถนอมก็ยังมีสภาพอยู่เสมอ

⁵¹ เสวต เปี่ยมพงศ์สานต์, ชีวิตการเมือง, หน้า 179. มาตรา 145 คือ “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำได้” ส่วนมาตรา 176 ว่าด้วยคณะที่มีสงครามหรือในภาวะคับขันให้อำนาจคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติออกพระราชบัญญัติบังคับใช้ได้

คำปรารภในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2511 นี้ ได้กล่าวถึงสาระสำคัญเกี่ยวกับสัมพันธภาพทางอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งจะส่งผลต่อรูปแบบและระบบทางการเมืองที่แท้จริงไว้ว่า

ข้อที่จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญ ได้แก่สัมพันธภาพระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรีและรูปของรัฐสภาเป็นสำคัญ ถ้าอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร อยู่ในฐานะที่คานกันและสมดุลกันตามสมควรแล้ว บ้านเมืองก็จะอยู่ในเสถียรภาพตามที่ต้องการ ... กล่าวคือ ให้รัฐสภามีสองสภา สภาหนึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้ง อีกสภาหนึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง รัฐสภามีอำนาจในทางนิติบัญญัติและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้ด้วยวิธีการตั้งกระทู้ถามรัฐบาล เปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ หรือเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ... เพื่อดุลแห่งอำนาจอันจะยังระบอบรัฐธรรมนูญให้ตั้งอยู่ในเสถียรภาพ สมควรที่อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารจะแยกออกจากกันให้มากยิ่งขึ้น ... นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีอื่นซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร จะเป็นสมาชิกแห่งรัฐสภาในขณะเดียวกันมิได้⁵²

รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วย 2 สภา คือสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง มีวาระ 4 ปี และวุฒิสภาซึ่งสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง และไม่ห้ามข้าราชการเป็นสมาชิกวุฒิสภา และให้มีจำนวน 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีวาระ 6 ปี (มาตรา 78, 79) โดยประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา (มาตรา 72) บทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภามีเกือบเท่าเทียมสภาผู้แทนราษฎรในทุกด้าน คือมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้เปิดประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญได้ (มาตรา 112) เสนอร่างพระราชบัญญัติได้ (มาตรา 117) เข้าชื่อเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปได้ (มาตรา 127) มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะได้ และการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนี้ให้กระทำในที่ประชุมรัฐสภา (มาตรา 128) อันหมายความว่า สมาชิกวุฒิสภาคือเสียงสำคัญในการลงมติสนับสนุนให้ฝ่ายรัฐบาลอย่างแน่ชัด

⁵² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, เล่ม 2 (เอกสารโรเนียวเย็บเล่ม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ม.ป.ป.), หน้า 3-6.

ตารางที่ 17 สมาชิกวุฒิสภา 164 คน
(แต่งตั้งวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ.2511 และวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2512)

ยศ	ทหารบก	ทหารอากาศ	ทหารเรือ	ตำรวจ	พลเรือน
จอมพล	1	-	-	-	-
พลเอก/พลอากาศเอก/พลเรือเอก/พลตำรวจเอก	15	5	8	1	-
พลโท/พลอากาศโท/พลเรือโท/พลตำรวจโท	22	1	4	6	-
พลตรี/พลอากาศตรี/พลเรือตรี/พลตำรวจตรี	14	3	3	4	-
พลจัตวา/พลอากาศจัตวา/พลเรือจัตวา/ พลตำรวจจัตวา	-	-	-	1	-
พันเอก/นาวาอากาศเอก/นาวาเอก/พันตำรวจเอก	28	-	-	-	-
พันโท/นาวาอากาศโท/นาวาโท/พันตำรวจโท	1	-	-	-	-
พันตรี/นาวาอากาศตรี/นาวาตรี/พันตำรวจตรี	-	-	-	-	-
รวม 164 คน	81	9	15	12	47

ที่มา: แจงนับจากรายชื่อที่ปรากฏใน ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475-2517)

(กรุงเทพฯ: กลุ่มรัฐกิจเสรี, 2517), หน้า 988-990, 1005-1006. โดยแต่งตั้งเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ.2511 จำนวน 120 คน และแต่งตั้งเพิ่มอีก 44 คน เพื่อให้ครบจำนวน 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2512

ดังนั้น จากโครงสร้างของระบบสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ วุฒิสภาจะเป็นฐานสนับสนุนของรัฐบาลที่เข้มแข็ง โดยเฉพาะเมื่อข้าราชการทหารและพลเรือนคือสมาชิกส่วนใหญ่ที่ได้รับแต่งตั้งเข้ามา ดังปรากฏในตารางที่ 17 ซึ่งได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้งจากจอมพลถนอม กิตติขจร ชุดแรกเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ.2511 จำนวน 120 คน เพื่อให้ทำหน้าที่รัฐสภาออกกฎหมายต่างๆ ไปพลางก่อนตามบทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา 178, 179 ต่อมาหลังการเลือกตั้ง ส.ส. จึงมีการแต่งตั้งเพิ่มอีกเพื่อให้ครบจำนวน 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทน คือเพิ่มอีก 44 คน รวมสมาชิกวุฒิสภาทั้งสิ้น 164 คน เป็นทหารบก 81 ทหารเรือ 15 ทหารอากาศ 9 พลเรือน 47 คนซึ่งส่วนใหญ่นั้นคือข้าราชการประจำ หากเปรียบเทียบร้อยละของสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละสายของวุฒิสภา (ตารางที่ 17) กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรัฐธรรมนูญที่ได้รับแต่งตั้งเมื่อปี พ.ศ.2502 (ดูตารางที่ 2) นั้น พบว่าในการแต่งตั้ง

สมาชิกวุฒิสภาครั้งนี้ มีสายทหารอากาศลดลงไป คือเดิมสมัยสภาว่างรัฐธรรมนูญมีร้อยละ 10.83 ลดลงเหลือ 5.48 (หรือจาก 26 คน เหลือ 9 คน) ส่วนสายทหารเรือมีความเปลี่ยนแปลงลดลงเล็กน้อย คือจากร้อยละ 10.83 เหลือ 9.14 (หรือจาก 26 คน เหลือ 15 คน) สำหรับสายตำรวจยังคงใกล้เคียง ระดับเดิมคือจากร้อยละ 7.5 มาเป็นร้อยละ 7.31 (หรือจาก 18 คน เหลือ 12 คน) สองสายที่มีอัตราส่วน สมาชิกเพิ่มขึ้นคือ ทหารบกเดิมร้อยละ 45.83 เป็นร้อยละ 49.39 (หรือจาก 110 คน เหลือ 81 คน) สาย พลเรือนเดิมร้อยละ 25 เป็นร้อยละ 28.65 (หรือจาก 60 คน เหลือ 47 คน) แม้ว่าจำนวนสมาชิกของทั้งสองสภานั้นจะแตกต่างกัน คือสภาว่างรัฐธรรมนูญมี 240 คน ส่วนวุฒิสภามี 164 คน ก็มีจำนวน ลดลงถึง 76 คน ประเด็นที่เห็นได้ชัดคือ สายทหารบกนั้นแทบไม่มีนายทหารระดับพันตรีและพันโท ได้รับแต่งตั้งเข้ามาเหมือนเมื่อ 10 ปีก่อน (ครั้งนี้มีพันโทเพียง 1 นาย) ขณะที่ทหารอากาศ ทหารเรือ และตำรวจนั้น ตั้งแต่เปรียบเทียบชั้นพลจัตวาลงมาไม่ได้รับการแต่งตั้งเลย ยกเว้น 1 รายในกรณีพลตำรวจ จัตวา ความหมายอันสำคัญคือ นายทหารทั้งสามเหล่าทัพและตำรวจที่เป็นคนรุ่นคณะปฏิวัติ พ.ศ.2501 ในช่วงสิบปีที่ผ่านมาต่างก็เติบโตด้านชั้นยศและตำแหน่ง ดังนั้น การที่คนชั้นยศสูงคือระดับนายพลยังได้เป็นสมาชิกวุฒิสภา ก็เพราะคืออดีตคณะปฏิวัติและเครือข่ายที่มีจอมพลถนอมเป็นผู้นำนั่นเอง สำหรับกองทัพบกที่มีจำนวนสมาชิกเป็นระดับพันเอกจำนวนมากถึง 28 นาย นั้นน่าจะเพราะนายทหารระดับนี้คือผู้คุมกำลังทหารระดับกองพันที่แท้จริง ในส่วนสายพลเรือน นอกจากจะเป็นข้าราชการแล้ว สมาชิกส่วนใหญ่ก็คืออดีตสมาชิกวุฒิสภา ส่วนนายทวิ บุญเกตุ อดีตนายกรัฐมนตรี และประธานสภาว่างรัฐธรรมนูญ “ซึ่งเป็นผู้เร่งให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ออกโดยไม่ชักช้า ไม่มีชื่อเป็นวุฒิสภาในครั้งนี้”⁵³

สำหรับ “หลักการใหม่” ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่ประเทศไทยไม่เคยใช้กันมาก่อน⁵⁴ คือมาตรา 139 ที่ “รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนในขณะเดียวกันมิได้” ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญ ได้แสดงให้เห็นว่า หลักการนี้จะทำให้ข้าราชการกลายเป็นนักการเมืองนั่นเอง

การไม่ให้สมาชิกสภาเป็นรัฐมนตรีด้วยนี้ ก็มีผู้เห็นด้วยเป็นอันมากเหมือนกัน เพราะแต่เดิมนั้น ชีวิตของคณะรัฐมนตรีหรือความมั่นคงของคณะรัฐบาลขึ้นอยู่กับความต้องการเป็นรัฐมนตรีของบรรดาสมาชิกสภา สมาชิกสภาต้องการสับเปลี่ยนหมุนเวียนกันดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี ... แต่อย่างไรก็ดี ผลเสียก็มีอยู่ไม่น้อยเหมือนกัน เพราะทำให้คณะรัฐบาลและรัฐสภาห่างกันออกไป เส้น โขงที่ผูก

⁵³ เสวต เปียมพงศ์สานต์, ชีวิตการเมือง, หน้า 196.

⁵⁴ ไพโรจน์ ชัยนาม, “รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของเรา,” สารานุกรม 19(2512): 37.

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การสำคัญทั้งสองของชาตินี้มีน้อยลงไป ความแตกต่างที่
 กว้างกันระหว่างสมาชิกสภากับรัฐมนตรีจึงดูเป็นเหตุลึกลับ นอกจากนี้ การปฏิรูปเช่นนี้
 ทำให้มีการดึงตัวข้าราชการชั้นผู้ใหญ่มาเป็นรัฐมนตรี คือตัวรัฐมนตรีต่างๆ จะถูก
 เลือกมาจากข้าราชการชั้นสูง จริงอยู่วิธีนี้อาจจะมีผลดีในทางเทคนิคหรือในทาง
 วิชาการ แต่ผลที่จะได้ในทางการเมืองสำหรับประเทศชาตินั้น ยังเป็นที่สงสัยกันอยู่
 เหมือนกัน ในทางปฏิบัติแล้ว ผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ชำนาญการพิเศษซึ่งได้รับการแต่งตั้ง
 เป็นรัฐมนตรีนั้น ก็จะกลับสภาพเป็นนักการเมืองไปที่ละน้อย⁵⁵

หลักการใหม่ที่พยายามแยกหน้าที่ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติให้ชัดเจน ที่พูดกันว่า
 ห้าม ส.ส. หรือ ส.ว. หรือ รัฐมนตรี “สวมหมวกสองใบ” นั้น ทว่าสิ่งสำคัญยิ่งกว่าอันเป็นประเด็นหนึ่ง
 ที่การร่างรัฐธรรมนูญของไทยได้พัฒนาขึ้นมาแล้ว แต่ก็ยังไม่เคยถูกบังคับใช้จริงเพราะรัฐธรรมนูญถูก
 ทำลายไปเสียก่อน โดยการยึดอำนาจในหลายครั้ง คือ ข้อบัญญัติห้ามข้าราชการประจำมาเป็น
 ข้าราชการการเมืองทั้งวุฒิสมาชิกและรัฐมนตรี รวมทั้งตำแหน่งนายกรัฐมนตรีด้วย ซึ่งไม่ปรากฏใน
 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2511 นี้ นั้นหมายความว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2511 อนุญาตให้เฉพาะ
 ข้าราชการประจำสามารถ “สวมหมวกสองใบ” ได้นั่นเอง ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2511 ที่
 จอมพลถนอมเรียกว่าเป็น “ประชาธิปไตยแบบไทยๆ” นั้น จึงหมายถึงการเป็น “ประชาธิปไตยแบบอำ
 มาตยาธิปไตย” เท่านั้น ซึ่งบางท่านให้ฉายารัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า “ฉบับพินปโลม”

5.1.4 สรุป

ขั้นตอนในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญที่คณะปฏิวัติได้สร้างขึ้นมามีตั้งแต่ต้น ตลอดทั้งการ
 สร้างคำอธิบายถึงการดำเนินงานที่ละเอียดลออและรอบคอบรอบด้าน เพื่อที่จะได้รัฐธรรมนูญฉบับที่
 ดีที่สุด เป็นวิธีการที่สามารถใช้การร่างรัฐธรรมนูญที่ยังไม่เสร็จสิ้น หรือจัดทำกันแบบ “นานที่สุดใน
 โลก” เป็นเวลาเกือบ 10 ปีนั้น เป็นฐานสำคัญแห่งความชอบธรรมทางการเมืองในการสืบทอดและ
 รักษาอำนาจของรัฐบาลคณะปฏิวัติตลอดมา ซึ่งจอมพลถนอม กิตติขจรสามารถใช้ดำรงสถานภาพ
 ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของตนเองได้นานถึง 5 ปี 3 เดือน ในด้านหนึ่ง สภาร่างรัฐธรรมนูญที่สมาชิก
 ส่วนใหญ่เป็นคณะปฏิวัติและเครือข่ายทั้งข้าราชการทหารตำรวจและพลเรือน (คิดเป็น 75% และ
 25% ของสมาชิกสภาทั้งหมด) จอมพลถนอมก็ใช้อธิบายว่าการดำเนินงานของรัฐบาลตนนั้นก็ยังมี
 สภาดังกล่าวทำหน้าที่ตรวจสอบและพิจารณาประกาศใช้กฎหมายฉบับต่างๆ ซึ่งก็มีความชอบธรรม
 ทางการเมืองแม้จะไม่มีสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งก็ตาม ทั้งนี้เป็นการดำเนินการอย่าง

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 59.

ถูกต้องตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 หากทว่าจากการศึกษาการลักษณะการใช้เวลาในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) นั้น พบว่า บทบาทหน้าที่ของสภานี้มีสถานภาพเป็น “สภาตรายาง” เพื่อความชอบธรรมทางการเมืองของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นสำคัญ อีกด้านหนึ่ง จอมพลถนอมก็สร้างความนิยมและการยอมรับความเป็นผู้นำทางการเมืองคนใหม่ของตนด้วยการนำเสนอนโยบาย “เร่งรัดร่างรัฐธรรมนูญ” แต่โดยข้อเท็จจริง จอมพลถนอมมีวิธีการยืดหรือขยายเวลาการร่างรัฐธรรมนูญออกไปอยู่ตลอดเวลา ทั้งโดยวิธีการให้ความหวังถึงวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแก่สาธารณชนเป็นระยะๆ และโดยการสร้างคำอธิบายด้วยปัญหาภัยคอมมิวนิสต์และ “ประชาธิปไตยแบบไทยๆ” ตลอดทั้งจอมพลถนอมไม่ได้แสดงออกที่จะสนับสนุนและเอื้อให้การจัดทำรัฐธรรมนูญดำเนินไปอย่างเร่งรัดและรวดเร็วเลย ซึ่งการที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.2511 นั้น ก็เพราะกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญได้จบสิ้นจนไม่อาจที่ขัดเวลาในแบบเดิมได้อีกต่อไป ทั้งนี้พระบารมีของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ช่วยให้การยืดเวลาเกี่ยวกับการประกาศใช้รัฐธรรมนูญของจอมพลถนอมต้องยุติลง กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญอย่างยาวนานก็ทำให้ภาพลักษณ์ของจอมพลถนอมจากผู้นำที่น่านิยม ไม่ปรารถนาอำนาจ และเป็น “โชคดี” ของประเทศไทย ก็กลายเป็นเผด็จการทหารที่ต้องการรักษาอำนาจไว้เพียงผู้เดียว ทั้งรัฐธรรมนูญฉบับอำมาตยาธิปไตยที่ประกาศใช้นี้ก็ได้รับการพิจารณาเพียงว่า เป็นรัฐธรรมนูญอีกหนึ่งฉบับที่ทำให้จอมพลถนอม กิตติขจรและเครือข่ายคณะปฏิวัติสามารถสืบทอดอำนาจได้ต่อไป โดยการปรับเปลี่ยนเพียงรูปแบบและวิธีการทางการเมืองบางประการเท่านั้น

5.2 การเลือกตั้ง

หลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้วถึง 4 เดือน เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ.2511 จึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง⁵⁶ ที่เป็นกฎหมายเสนอโดยคณะรัฐมนตรีต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีสาระสำคัญคือไม่ห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกและหรือกรรมการฝ่ายบริหารของพรรคการเมือง ซึ่งทำให้จอมพลถนอม กิตติขจรและเครือข่ายรัฐบาลคณะปฏิวัติ สามารถจัดตั้งพรรคการเมืองของตนเองได้ และ พ.ร.บ.พรรคการเมืองนี้ก็ไม่มีการกำหนดให้ผู้สมัคร ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง ดังนั้นผู้สมัคร ส.ส. จึงสามารถสมัครรับเลือกตั้งแบบอิสระได้ ส่วนพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁵⁷ ประกาศใช้เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน โดยให้การเลือกตั้งเป็น

⁵⁶ “พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2511,” ราชกิจจานุเบกษา 85, 94(15 ตุลาคม 2511): 731-735.

⁵⁷ “พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน พ.ศ.2511,” ราชกิจจานุเบกษา 85, 103 ฉบับพิเศษ(4 พฤศจิกายน 2511): 1-40.

แบบรวมเขตเรียงเบอร์ การลงคะแนนเลือกตั้งให้ใช้วิธีปิดเลขหมายประจำตัวผู้สมัครลงในบัตรเลือกตั้ง ทั้งนี้ให้มีการเลือกตั้งในวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2512

5.2.1 พรรคสหประชาไทย

ในระหว่างการเป็นนายกรัฐมนตรีรัฐบาลคณะปฏิวัติของจอมพลถนอม กิตติขจร การนำเสนอภาพลักษณ์ถึงความ “ไม่อยากจะป็นนายกรัฐมนตรี” ของตนเอง และการนำเสนออย่างเปิดเผยว่าการเมืองในระบบประชาธิปไตยหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ นายพจน์ สารสิน จะเป็นหัวหน้าพรรคการเมือง โดยจอมพลถนอมจะสนับสนุนให้นายพจน์เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไป⁵⁸ แต่ข้อเท็จจริงคือ จอมพลถนอมวางแผนและดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมืองของตนเอง “อย่างเป็นทางการเป็นต้นเมื่อปี พ.ศ.2508” เป็นต้นมา⁵⁹ บุคคลสำคัญที่ทำหน้าที่คิดโครงสร้างและระบบของพรรคการเมืองของจอมพลถนอมนี้ คือ พลโทแสวง เสนาณรงค์ เลขานุการทำเนียบรัฐบาล ซึ่งเป็นเสมือนผู้แทนทางความคิดและการดำเนินงานทางการเมืองของจอมพลถนอม ที่สำคัญยิ่งคนหนึ่งในช่วงสมัยรัฐบาลคณะปฏิวัตินี้

ดังนั้น พรรคการเมืองของจอมพลถนอม จึงเตรียมการพร้อมก่อนหน้าการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพียงสิบวันก่อนหน้านั้น วันหนึ่งจอมพลถนอม กิตติขจรให้สัมภาษณ์ว่า “จนบัดนี้ยังไม่ตกลงใจรับเป็นนายกฯ ถึงแม้จะมีคนขอร้องให้เป็นเยอะ”⁶⁰ ขณะที่อีกหนึ่งสัปดาห์ต่อมา ก็ประกาศรับเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มี “นโยบายพรรคเหมือนรัฐบาลชุดนี้”⁶¹ และพรรคการเมืองนี้ก็ ได้จดทะเบียนเป็นพรรคการเมืองแรกหลังการบังคับใช้ พ.ร.บ.พรรคการเมือง จดทะเบียนเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ.2511 ในชื่อ “พรรคสหประชาไทย” (ส.ป.ท. – United Thai People’s Party – U.T.P.P.)

⁵⁸ ก/ป2/2511/5 อิศรธรรม, “ว่าจะทำให้เมืองไทยมีรัฐบาลพลเรือนกันเสียที,” ประชาธิปไตย(11 มีนาคม 2511). นำสนใจที่บทความนี้เสนอว่า จอมพลถนอม “ทราบว่าจะพระราชบัญญัติพรรคการเมืองที่จะร่างขึ้นใหม่นั้นคงจะไม่ยอมให้ข้าราชการประจำเข้าไปเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง” ในแง่นี้ กล่าวได้ว่า เรื่องข้าราชการประจำกับพรรคการเมืองก็จะช่วยให้การนำเสนอของจอมพลถนอมที่ไม่สืบทอดอำนาจยังน่าเชื่อถือ

⁵⁹ พลโทแสวง เสนาณรงค์, “ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการเลือกตั้ง,” ใน กลุ่มนิสิตนักศึกษาอาสาสมัครสังเกตการณ์การเลือกตั้ง, ประเมินผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน(พระนคร: ศรีเมืองการพิมพ์, 2512), หน้า 271.

⁶⁰ ประชาธิปไตย(11 มิถุนายน 2511): 1.

⁶¹ ประชาธิปไตย(18 มิถุนายน 2511): 1.

ตารางที่ 18 กรรมการบริหารพรรคสหประชาไทย

ตำแหน่งในพรรคสหประชาไทย	ชื่อ	ตำแหน่งอื่นๆ
หัวหน้าพรรค	จอมพลถนอม กิตติขจร	นายกรัฐมนตรี, รมว.กลาโหม, ผู้บัญชาการทหารสูงสุด
รองหัวหน้าพรรค	พล.อ.ประกาศ จารุเสถียร	รองนายกรัฐมนตรี, รมว.มหาดไทย ผู้บัญชาการทหารบก, ผู้บัญชาการปราบปรามคอมมิวนิสต์
รองหัวหน้าพรรค	พล.ต.อ.ประเสริฐ รุจิรวงศ์	อธิบดีกรมตำรวจ, รมช.มหาดไทย
รองหัวหน้าพรรค	นายพจน์ สารสิน	รมว.พัฒนาการแห่งชาติ, รมว.เศรษฐกิจ
เลขาธิการพรรคฯ	พล.อ.อ.ทวี จุลละทรัพย์	รมช.กลาโหม, เสนาธิการทหาร
รองเลขาธิการพรรคฯ	พล.อ.กฤษณ์ สีวะรา	รองผู้บัญชาการทหารบก
รองเลขาธิการพรรคฯ	พล.ท.แสวง เสนาณรงค์	เลขาธิการทำเนียบรัฐบาล
รองเลขาธิการพรรคฯ	พล.ต.ท.พิชัย กุลละวณิชย์	กรมตำรวจ, คณะปฏิวัติ
กรรมการอำนวยการพรรค	ดร.เสริม วินิจฉัยกุล	รมว.คลัง
กรรมการอำนวยการพรรค	พล.ท.พงษ์ ปุณณกันต์	รมว.คมนาคม
กรรมการอำนวยการพรรค	พล.อ.จิตติ นาวิเสถียร	ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารสูงสุด
กรรมการอำนวยการพรรค	นายทวี แรงขำ	รมช.มหาดไทย
กรรมการอำนวยการพรรค	ม.ล.ชูชาติ กำภู	รมช.พัฒนาการแห่งชาติ
กรรมการอำนวยการพรรค	นายมาลัย หุวะนันทน์	อดีตรองปลัดกระทรวงมหาดไทย
กรรมการอำนวยการพรรค	พล.อ.กฤษ ปุณณกันต์	อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์
กรรมการอำนวยการพรรค	พล.ร.อ.จรรยา เฉลิมเกียรติ	ผู้บัญชาการทหารเรือ
กรรมการอำนวยการพรรค	พล.อ.อ.บุญชู จันทรเบกษา	ผู้บัญชาการทหารอากาศ
กรรมการอำนวยการพรรค	พล.ต.ต.สง่า กิตติขจร	รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
กรรมการอำนวยการพรรค	พันเอก (พิเศษ) ถนัด คอมันตร์	รมว.การต่างประเทศ

ที่มา: มนตรี เจนวิทย์การ, กุลธน ธนาพงศธร, ปรัชญา เวสารัชช์ และ ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ, พรรคการเมืองไทย

ยุคใหม่(ธนบุรี: กรุงไทยการพิมพ์, 2512), หน้า 45. เฉพาะชื่อและตำแหน่งในพรรคสหประชาไทย

พรรคสหประชาไทย กล่าวถึงการกำเนิดพรรคในหนังสือเชิญชวนเข้าเป็นสมาชิกของพรรค ว่า “ถือกำเนิดต่อเนื่องจากการปฏิวัติ 20 ตุลาคม 2501 ซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่จะจัดการปกครองของ ประเทศไทยให้เป็นไปโดยเรียบร้อย และทำให้การปกครองระบอบรัฐธรรมนูญมีความมั่นคงถาวร” ดังนั้น ผู้นำพรรคจึงเรียกพรรคของตนว่า “พรรครัฐบาล”⁶² เพราะเป็นพรรคที่มีจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าพรรค มีพลเอกประภาส จารุเสถียร รองนายกรัฐมนตรี นายพจน์ สารสิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ และ พล.ต.อ.ประเสริฐ รุจิรวงศ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงมหาดไทย เป็นสามรองหัวหน้าพรรค โดย พล.อ.อ.ทวิ จุลละทรัพย์ เป็นเลขาธิการพรรค และมีรัฐมนตรีเป็นฝ่ายบริหารพรรคอีก 5 คน ส่วนที่เหลือเป็นผู้นำจาก 4 เหล่าทัพ และเจ้าหน้าที่ระดับสูงของของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทยและกรมประชาสัมพันธ์ (ตารางที่ 18) หากพิจารณาจากฝ่ายบริหารพรรค สามารถเรียกพรรคการเมืองนี้ได้ว่าเป็น พรรคคณะปฏิวัติ หรือ พรรคทหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็น พรรคทหารบก หรือ พรรคข้าราชการประจำ

นโยบายของพรรคสหประชาไทย หรือพรรครัฐบาล ได้นำเสนอโดยอ้างอิงจากเอกสารสำคัญ 3 ฉบับ⁶³ คือ 1) คำปราศรัยของอดีตนายกรัฐมนตรี (จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์) ในวันประกาศใช้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรกเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2504 2) เอกสาร “การบริหารของ รัฐบาลไทยปัจจุบัน” โดยจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ.2510 ซึ่งเป็นเอกสารที่ให้รายละเอียดว่ารัฐบาลจอมพลถนอมได้ส่งเสริมความก้าวหน้าในด้านต่างๆ อย่างไรบ้าง และที่กำลังจะดำเนินการต่อไปคืออะไร แต่จุดเน้นคือเรื่อง ถนน เขื่อน ไฟฟ้า และ ฤดูกาลระบบชลประทาน 3) คำปรารภในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 ซึ่งกล่าวถึงหลัก สาระสำคัญของโครงสร้างและระบบทางการเมืองที่กำลังจะดำเนินต่อไป ทั้งนี้ เพื่อเป้าหมายในการ สร้าง “สังคมประชาธิปไตยของไทย” (Democratic Society) และเป็นปรีกฤษ์ต่อระบบสังคมนิยมทุก รูปแบบ รวมทั้งที่ “ปลอมตัวมาในรูปประชาธิปไตย” ด้วย เช่น “ประชาธิปไตยสังคมนิยม” “ประชาธิปไตยชนกรรมาชีพ” หรือ “ประชาธิปไตยของประชาชน” (People’s Democracy) ดังนั้น นโยบายพรรคสหประชาไทย จึงอ้างความสืบทอดด้านการพัฒนาเศรษฐกิจจากสมัยจอมพลสฤษดิ์และ จอมพลถนอมสมัยที่เพิ่งผ่านไป ทั้งยืนยันยึดในนโยบายต่อสู้และปราบปรามภัยคอมมิวนิสต์สืบต่อไป

บุคคลสำคัญในการคัดเลือกผู้สมัคร ส.ส. ของพรรคสหประชาไทยของ “แต่ละสาย” ได้แก่⁶⁴ สายของพลเอกประภาส จารุเสถียร สายของพลอากาศเอกทวิ จุลละทรัพย์ สายของพลโทแสวง

⁶² มนตรี เจนวิทย์การ, กุลชน ธนาพงศธร, ปรีชญา เวสารัชช์ และ ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ, พรรคการเมืองไทยยุคใหม่(ธนบุรี: กรุงเทพฯการพิมพ์, 2512), หน้า 1.

⁶³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-6.

⁶⁴ ประชาธิปไตย(21 กันยายน 2511): 1.

เสนาณรงค์ และสายของนายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ ซึ่งเป็นนักการเมืองที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างกลุ่ม ส.ส.สนับสนุนรัฐบาลจอมพลถนอมเมื่อปี พ.ศ.2501 จอมพลถนอมต้องตั้งให้เป็นรัฐมนตรี นายประสิทธิ์เป็นนักการธนาคารแห่งธนาคารกรุงเทพ ธนาคารที่เลือกความคุ้มครองจากพลเอกประภาสในฐานะประธานคณะกรรมการบริหารฯ และได้รับแต่งตั้งเป็นวุฒิสมาชิกปี พ.ศ.2511 ด้วย อย่างไรก็ตามก็มีสายของบุคคลอื่นๆ ในพรรคนี้อีกแต่ไม่ได้รับการรายงานออกมา เช่น สายของ พล.ต.อ.ประเสริฐ รุจิรวงศ์ หรืออาจมีบทบาทที่ไม่เด่นชัดนัก โดยสรุป หากพิจารณาจากผู้นำของแต่ละสายในการพิจารณาคัดเลือกผู้สมัคร ส.ส. สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มสำคัญ คือกลุ่มของจอมพลถนอม กิตติขจร หัวหน้าพรรค ผ่านทางสายของพลอากาศเอกทวี และสายของพลโทแสวง กับกลุ่มของพลเอกประภาส จารุเสถียร ผ่านทางสายของตนเองและพันธมิตรที่มาจากสายของนายประสิทธิ์

ในเดือนพฤศจิกายน พรรคสหประชาไทยประชุมสัมมนาสมาชิกของพรรคครั้งแรกนั้น ประมาณว่ามีสมาชิกพรรคจากทั่วประเทศเข้าร่วมถึง 900 คน โดยส่วนใหญ่เป็นอดีต ส.ส. ข้าราชการ ทหาร ตำรวจ และพลเรือน อันแสดงถึงความพร้อมต่อการเลือกตั้งมากที่สุดในหมู่พรรคการเมืองที่เปิดตัวออกมา โดยคู่แข่งที่สำคัญคือพรรคประชาธิปไตยที่มี ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นหัวหน้าพรรคที่สืบต่อจากนายควง อภัยวงศ์ที่ถึงแก่กรรมไปแล้วไม่นาน ส่วนผู้ที่ได้รับคัดเลือกเป็นผู้สมัคร ส.ส. ในสังกัดพรรคสหประชาไทย 218 คนนั้น เป็นอดีต ส.ส. พรรคเสรีมนังคศิลาเก่า 50 คน และสมาชิกสันนิบาตเสรีชนแห่งประเทศไทยประมาณ 70 คน⁶⁵ สมาชิกสันนิบาตเสรีชนแห่งประเทศไทย เป็นองค์การต่อต้านคอมมิวนิสต์ที่พลเอกประภาส จารุเสถียร สนับสนุนให้จัดตั้งขึ้น โดยรวบรวมสมาชิกทั้งที่เป็นอดีตนักการเมืองและบุคคลที่มีชื่อเสียงด้านต่างๆ เข้ามา โดยมีนายเชาวน์วัศ สดลภา ข้าราชการมหาดไทยในตำแหน่งผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นเลขาธิการของสันนิบาตฯ ซึ่งได้ตั้งสาขาทุกจังหวัด ทำให้มีผู้สนใจที่จะสมัครเป็น ส.ส. เข้ามาสมัครเป็นสมาชิกกันมากเพราะมี “ความหวังจะก้าวเข้าสู่พรรครัฐบาลได้ง่ายขึ้น”⁶⁶ อันหมายถึงจะได้รับการคัดเลือกเป็นผู้สมัคร ส.ส. ของพรรคนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม พรรครัฐบาลของจอมพลถนอมที่ประกาศนโยบายต่อต้านและปราบปรามคอมมิวนิสต์ ก็ถูกสมาชิกพรรคกล่าวหาว่ามีธรรมเนียมและโครงสร้างพรรคมีลักษณะเป็นแบบคอมมิวนิสต์ เหตุการณ์เกิดขึ้นในการประชุมพรรค 3 วัน ระหว่าง 12-14 พฤศจิกายน สมาชิกที่มาจากสันนิบาตฯ เช่น นายฉวยง เอี่ยมศิลา อดีต ส.ส. อุตรธานี ได้ “โจมตี” ธรรมเนียมของพรรคสหประชา

⁶⁵ มนตรี เจนวิทย์การ, กุลชน ธนาพงศธร, ปรัชญา เวสารัชช และ ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ, พรรคการเมืองไทยยุคใหม่, หน้า 37-39.

⁶⁶ ประชาธิปไตย(26 กันยายน 2511): 1.

ไทย ตลอดทั้งศัพท์ที่ใช้เช่น “ขบวนการเมือง” “สังคมประชาธิปไตย” “สภาการเมือง” หรือ “ผู้ทำงานพรรค” นั้นว่า “เลียนแบบประเทศคอมมิวนิสต์” โดยมีสมาชิกพรรคจำนวนราว 100 คน “ได้ยื่นเสนอคำขาดต่อจอมพลถนอม กิตติขจร หัวหน้าพรรค ให้ทำการแก้ไขนโยบายและธรรมนูญของพรรคเสียใหม่ ไม่เช่นนั้นแล้วก็จะลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรค” ด้วยเหตุนี้ การประชุมสัมมนาสมาชิกพรรคต้องยุติลงก่อนกำหนดเวลา แต่การตอบโต้ของฝ่ายสันนิบาตฯ กับฝ่ายดำเนินงานพรรคยังคงปรากฏตามหน้าหนังสือพิมพ์⁶⁷ ทั้งนี้เพราะธรรมนูญพรรคและนโยบายพรรคที่มุ่งหวังให้พรรคสหประชาไทยเป็นพรรคแบบ “มวลชน” นั้นเป็นการผลัดกันอย่างสำคัญจากพลโทแสวง เสนาณรงค์ และได้รับความเห็นชอบจากจอมพลถนอม กิตติขจรแล้ว โดยบุคคลที่กล่าวกันว่าเป็นที่ปรึกษา หรืออาจเป็นผู้เขียนธรรมนูญพรรคและร่างนโยบายพรรคเบื้องต้นนั้น คือ นายประเสริฐ ทรัพย์สุนทร⁶⁸ อดีต ส.ส. ที่ต่อมาได้เป็นกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย แต่ด้วยความขัดแย้งแนวทางกับมติพรรค จึงหันมาร่วมมือกับฝ่ายอำนาจรัฐไทย โดยในสมัยจอมพลถนอมนั้น นายประเสริฐก็เป็นหนึ่งในทีมเขียนบทความเผยแพร่ในสถานีวิทยุ “สองศูนย์” ด้วย หนึ่งในบทความที่เรียกกันว่าชุด “ประชาธิปไตยแบบไทย” ที่นายประเสริฐเขียนขึ้น เช่น “ประชาธิปไตยคืออะไร?” ออกอากาศเมื่อปี พ.ศ.2509 อย่างไรก็ตาม ในที่สุดเพื่อรักษาพรรคไว้ ทุกฝ่ายจึงรวมขอมกัน ด้วยเหตุนี้ สำนักงานเลขาธิการพรรคสหประชาไทยจึงออกแถลงการณ์อย่างยาว ชี้แจงว่าเรื่องที่ “ผู้กล่าวหามีความเข้าใจผิด” เพราะพรรคสหประชาไทยต้องการสร้างพรรคการเมืองขึ้น “อย่างเป็นระบบ” และ “ต้องการที่จะฝังรากฐานของประชาธิปไตยให้มั่นคงถาวร เป็นประชาธิปไตยที่มาจากประชาชนอย่างแท้จริง” ทั้งยืนยันว่า “พรรคสหประชาไทยเป็นพรรคที่ต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างไม่มีข้อสงสัยเลย และเป็นประชาธิปไตยที่ยึดถือการมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตลอดไป”⁶⁹ และสำหรับจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี และหัวหน้าพรรคสหประชาไทย ให้สัมภาษณ์ต่อปัญหาเรื่องนี้ของพรรคหลังเหตุการณ์ก่อนข้างสงบลงแล้วเมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายนว่า

ลองอ่านกันดูให้ละเอียดสักที จะเห็นว่าไม่มีตรงไหนที่เป็นคอมมิวนิสต์ไปได้เลย มีแต่ต่อต้านคอมมิวนิสต์สุดเหี้ยมทั้งสิ้น ของได้หัวนเขารุนแรงกว่าของพรรครัฐบาลนี้เสียอีก ผมจะเปิดเผยให้รู้เสียเลยก็ได้ว่า ธรรมนูญพรรคสหประชา

⁶⁷ ประชาธิปไตย(16, 17, 18, 19 พฤศจิกายน 2511): 1, 16.

⁶⁸ สุพจน์ คำนครกุล, ประเสริฐ ทรัพย์สุนทร อดีตกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ใคร? มาจากไหน? คิดอย่างไร?(กรุงเทพฯ: เคล็ดไทย, 2524), หน้า 50-67, 104-117.

⁶⁹ มนตรี เจนวิทย์การ, กุลธนา ธนาพงศธร, ปรัชญา เวสารัชช์ และ ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ, พรรคการเมืองไทยยุคใหม่, หน้า 36-37.

ไทยนี้ เจ้าหน้าที่ผู้ร่างเขาเขียนแบบอย่างมาจากธรรมเนียมของพรรคคอนเซอร์เวตีฟแห่งอังกฤษ ซึ่งเป็นประเทศที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเหมือนไทยเรา พวกนั้นเขาอ่านกันยังไง กลายเป็นคอมมิวนิสต์ไปได้ก็ไม่ทราบ⁷⁰

แต่ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ให้สัมภาษณ์ว่าได้ศึกษาธรรมเนียมของพรรคสหประชาไทยโดยละเอียดแล้ว มีความเห็นว่า ธรรมเนียมของพรรคสหประชาไทยได้นำวิธีดำเนินการตามแบบของคอมมิวนิสต์มาใช้ และว่า “การที่พรรครัฐบาลนำวิธีการของพรรคคอมมิวนิสต์มาใช้นั้นจะเป็นช่องทางให้หลักการของคอมมิวนิสต์ซึมเข้าสู่ประเทศไทย เมื่อนั้นจะเป็นสิ่งที่น่ากลัวอย่างยิ่งสถาบันอันสูงสุดของกษัตริย์จะถูกล้มล้าง”⁷¹

ปัญหาเกี่ยวกับการกล่าวหาเรื่องคอมมิวนิสต์ในพรรคสหประชาไทย เป็นภาพสะท้อนที่ชัดเจนว่า ข้อกล่าวหาคอมมิวนิสต์ที่รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจรใช้เป็นเครื่องมือในการปราบปรามฝ่ายต่อต้านและควบคุมทางสังคมการเมืองนั้น เป็นข้อกล่าวหาที่มีประสิทธิภาพทางการเมือง และขณะนี้แม้จะเป็นเพียงการเริ่มต้นก่อตั้งพรรค แต่ปัญหาคอมมิวนิสต์ก็ถูกนำมาใช้ทำลายฝ่ายที่เป็นฐานกำลังของจอมพลถนอมโดยตรง คือกลุ่มพลโทแสวง เสนาณรงค์ ซึ่งควบคุมระบบของพรรคสหประชาไทย หนังสือพิมพ์พิจารณาความขัดแย้งครั้งนี้ว่า คือเกมการชิงพื้นที่เพื่อ “ต้องการมีอิทธิพลทางการเมืองเหนือกลุ่มอื่นๆ ในพรรคเดียวกัน”⁷² โดยพลโทแสวงและคณะนักวิชาการต้องถูก “ซักฟอก” โดยคณะผู้ก่อตั้งพรรค แม้จะ “รอดพ้นข้อกล่าวหาได้อย่างหวุดหวิด” แต่สถานภาพและบทบาทของพลโทแสวงและคณะนักวิชาการในพรรคนับแต่นั้นก็ลดลง⁷³ ปัญหาข้อกล่าวหาคอมมิวนิสต์ในโครงสร้างและระบบพรรคสหประชาไทย จะส่งผลให้เกิดการต่อสู้เพื่อควบคุมตำแหน่งสำคัญในพรรคของกลุ่มต่างๆ อันสัมพันธ์กับการสร้างแรงกดดันทางการเมืองต่อจอมพลถนอม กิตติขจรในปัญหาการตั้งรัฐมนตรีหลังการเลือกตั้ง

5.2.2 การเลือกตั้ง

พรรคสหประชาไทยตั้งศูนย์ปฏิบัติการที่บ้านอัมพวัน ถนนศรีอยุธยา โดยมี พล.อ.อ.ทวี จุลละทรัพย์ เลขาธิการพรรค เป็นผู้อำนวยการศูนย์ และได้วางสายกุมการหาเสียงออกเป็นเขตๆ โดย

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

⁷¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 34.

⁷² ประชาธิปไตย(19 พฤศจิกายน 2511): 1, 16.

⁷³ พ.อ.สนอง ถมรงค์สัตย์, “งานการเมืองของพลเอกแสวง เสนาณรงค์,” อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ พลเอกแสวง เสนาณรงค์, หน้า 115-118.

จังหวัดพระนคร-ธนบุรี คุม โดย พล.อ.อ.ทวี จุลละทรัพย์ เลขานุการพรรค
 ภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คุม โดย พล.ต.ท.พิชัย กุลละวณิชย์ รองเลขานุการพรรค
 ภาคเหนือ คุม โดย พล.ต.ต.สง่า กิตติขจร กรรมการอำนวยการพรรค
 ภาคใต้ คุม โดย พล.โทแสวง เสนาณรงค์ รองเลขานุการพรรค
 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คุม โดย พลเอกกฤษณ์ สีวะรา รองเลขานุการพรรค

การจัดหัวหน้าสายควบคุมการหาเสียง แม้จะพิจารณาได้ว่าให้เป็นบทบาทหน้าที่ของฝ่าย
 เลขานุการพรรค หัวหน้าพรรคและรองหัวหน้าพรรคทั้งสามนั้นหนุนช่วยในภาพรวม แต่ก็ได้แสดง
 ให้เห็นว่า จอมพลถนอม กิตติขจร หัวหน้าพรรค ยังสามารถควบคุมทิศทางของพรรคได้ บนการ
 ประสานประโยชน์จากผู้นำพรรคคนอื่น หัวหน้าสาย 2 สายที่เป็นฐานกำลังของจอมพลถนอมที่แน่ชัด
 คือ พล.ต.ต.สง่า กิตติขจร น้องชายจอมพลถนอม และพล.โทแสวง เสนาณรงค์ เลขานุการทำเนียบ
 นายกรัฐมนตรี หัวหน้าสายภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ส่วนพลเอกกฤษณ์ สีวะรา ซึ่งเป็นรองผู้
 บัญชาการทหารบก อดีตแม่ทัพภาคที่ 2 ที่คุมพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือนี้ในช่วงปี พ.ศ.2504-
 2506 และ พล.ต.ท.พิชัย กุลละวณิชย์ ซึ่งเป็นสมาชิกคณะปฏิวัติจากสายตำรวจ เป็นหัวหน้าสายใน
 ภาคกลางรวมทั้งภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทั้งสองคนหลังนี้กล่าวได้ว่าเป็นบุคคลที่สามารถประสานประโยชน์
 ของกลุ่มผู้นำพรรคที่สำคัญได้ คือระหว่างจอมพลถนอม พลเอกประภาส และ พล.ต.อ.ประเสริฐ และ
 เห็นได้ชัดว่ามุ่งเน้นต่อการใช้กลไกของทหารและตำรวจทำการรณรงค์เลือกตั้ง

การประชุมผู้สมัคร ส.ส. ของพรรคสหประชาไทยเมื่อ 12 ธันวาคม พ.ศ.2511 โดย “พรรคจะ
 ประกาศให้ประชาชนทราบว่า พรรคสหประชาไทยเป็น “พรรคของรัฐบาล” ที่จะช่วยในการพัฒนา
 ท้องถิ่น ขจัดความเดือดร้อนของประชาชน และบำบัดความต้องการของประชาชนได้ดีกว่าพรรค
 อื่นๆ ทั้งหมด ลูกพรรคจะต้องเปิดเผยกับประชาชนว่า พรรคได้ทุ่มเทการพัฒนาบ้านเมืองอย่างเต็มที่
 ในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา โดยการสร้างถนน เขื่อน คูคลองชลประทาน บำรุงการเกษตร การศึกษา
 และส่งเสริมอาชีพให้แก่ราษฎร ทั้งหัวหน้าพรรค จอมพลถนอม กิตติขจร ได้ย้ำในที่ประชุมวางแผน
 หาเสียงว่า “ให้ผู้สมัครของพรรคพยายามต่อสู้ข้อโจมตีของฝ่ายค้านด้วยข้อเท็จจริง ใช้คำพูดที่สุภาพ
 และได้ทำการแจกรูปถ่ายของคนที่ย้ายร่วมกับบรรดาสมาชิกที่สมัครพร้อมกับสาส์นถึงราษฎรเพื่อนำ
 กลับไปหาเสียงด้วย”

สาส์น หรือ หนังสือเวียนของจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้า
 “พรรครัฐบาล” ที่มีถึงกำนันและผู้ใหญ่บ้านทั่วประเทศ ได้ขอความสนับสนุนให้เลือกผู้สมัครของ
 พรรคเป็น ส.ส. ความว่า



พรรคสหประชาไทย หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “พรรครัฐบาล” มีนโยบาย
แน่วแน่ที่จะมุ่งเร่งพัฒนาจังหวัดต่างๆ ทั้งด้านการสร้างทางคมนาคม การอาชีพ
ความเป็นอยู่ของพี่น้องชาวไทย ตลอดจนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้านอื่นๆ
รวมถึงการปราบปรามการทุจริต ช่วยเหลือข้าราชการ ครู ชาวไร่ ชาวนา และ
ประชาชนทั่วไป ให้พ้นจากความทุกข์ยากเดือดร้อน คุ้มครองความสงบของท้องถิ่น
และรักษาความปลอดภัยของประเทศชาติเป็นส่วนรวม และสำหรับ ...(ชื่อจังหวัด)...
นี่ พรรครัฐบาลก็มีนโยบายที่จะช่วยเหลือพัฒนาให้มากยิ่งขึ้นต่อไปอีก

บัดนี้ พรรคสหประชาไทยได้พิจารณาคัดเลือกสมาชิกของพรรคจำนวน ...
คือ ... ซึ่งเป็นผู้มีอุดมการณ์ตั้งใจจะเข้ารับใช้ชาว ...(ชื่อจังหวัด)... โดยสมัครเข้ารับ
เลือกตั้งเป็นผู้แทน เข้าไปทำงานเป็นปากเสียงของท่านในสภาผู้แทน และเป็นผู้ที่
คอยติดต่อแสวงหาความช่วยเหลือด้านต่างๆ จากรัฐบาลสู่ท้องถิ่นของท่าน โดยผ่าน
พรรคสหประชาไทย

พรรคสหประชาไทย หรือ “พรรครัฐบาล” เป็นขบวนการเมืองของ
ประชาชนชาวไทยทั่วประเทศ ขอเชิญชวนพี่น้องชาว ...(ชื่อจังหวัด)... ให้การ
สนับสนุนแก่พรรคของ “ประชาชนทั่วประเทศไทย” อย่างเต็มที่ เพื่อจะได้ร่วมมือ
ร่วมใจกันพัฒนาท้องถิ่นและประเทศชาติของเรา ให้เจริญก้าวหน้าขึ้นไปอีก⁷⁴

หนังสือเวียนที่ออกโดยจอมพลถนอม กิตติขจร ในฐานะหัวหน้าพรรคสหประชาไทย โดย
ระบุข้อความว่าเป็น “พรรครัฐบาล” ที่มุ่งใจด้วยการที่ชุมชนท้องถิ่นนั้นจะพัฒนายิ่งขึ้น เพราะจะมี
ส.ส. ของพรรค “เป็นผู้ที่คอยติดต่อแสวงหาความช่วยเหลือด้านต่างๆ จากรัฐบาลสู่ท้องถิ่นของท่าน”
หนังสือเวียนถึงกลไกการปกครองระดับล่างสุดฉบับนี้ ได้ทำให้ “คำสั่ง” ของจอมพลถนอม
นายกรัฐมนตรี และผู้บัญชาการทหารสูงสุด ที่ห้ามไม่ให้ทหารยุ่งเกี่ยวกับการหาเสียงการเลือกตั้ง และ
ห้ามมิให้ข้าราชการประจำยุ่งเกี่ยวในทางที่เป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง แม้แต่การให้ที่
พักอาศัยหรือร่วมรับประทานอาหารกันก็ไม่ได้ด้วย⁷⁵ และยังมีคำสั่งของ พล.ต.อ.ประเสริฐ รุจิรวงศ์
รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย และอธิบดีกรมตำรวจ ที่ให้ตำรวจวางตัวเป็นกลาง นั้นหมด
ความน่าเชื่อถือลงไป ภาพที่ชัดเจนขึ้นคือจากที่เคยหวังกันว่า การเลือกตั้งครั้งนี้ พรรคสหประชา

⁷⁴ ประหยัด ศ. นาคะนันท, “นายกรัฐมนตรีฝากฝังลูกพรรคกับกำนันและผู้ใหญ่บ้าน,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 15,29(5 มกราคม 2512): 16.

⁷⁵ “สั่งเองแล้วทำเสียเอง,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 15,33(2 กุมภาพันธ์ 2512): 4.

ไทยที่มีผู้นำเป็นฝ่ายรัฐบาล และเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งนั้น จะแสดง “สปิริต” ทางการเมืองที่จะไม่ใช้กลไกระบบราชการต่างๆ เอาเปรียบคู่แข่งจากรพรรคการเมืองอื่นๆ ดังภาพลักษณ์ที่แสดงออกถึงความ เป็น “สุภาพบุรุษทางการเมือง” ของจอมพลตนเอง หนังสือเวียนฉบับนี้ของจอมพลตนเองซึ่งได้รับการวิพากษ์วิจารณ์กันมาก และแสดงตัวตนของจอมพลตนเองที่ตรงข้ามกับการเสนอภาพลักษณ์ที่สุด⁷⁶ ก็ได้รับการสรุปว่า “ความเป็นธรรมในการเลือกตั้ง” ครั้งนี้เป็น “ความมีคณมอย่างเห็นได้ชัด”⁷⁷

ขณะที่พรรคสหประชาไทย เน้นการใช้ประโยชน์จากเครื่องมือและกลไกในระบบราชการเพื่อชัยชนะจากการเลือกตั้ง เช่น พลเอกกฤษณ์ สีวะรา ในฐานะประธานอำนวยการหาเสียงทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ใช้เฮลิคอปเตอร์พร้อมมีเฮลิคอปเตอร์คุ้มกันอีก 2 ลำ เดินทางไปหาเสียงช่วยผู้สมัครของพรรคในจังหวัดต่างๆ ในภาคนี้ และในแต่ละที่นั้น “มีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ทหาร ตำรวจ กางเต็นท์คอยต้อนรับอยู่” และ “ได้มีหนังสือเรียกทหารกองหนุนที่ปลดประจำการแล้วมาฟังคำปราศรัยด้วย”⁷⁸ และเป็นกรณีเดียวกันกับการช่วยหาเสียงแก่ผู้สมัครภาคเหนือของ พล.ต.ต.สง่า กิตติขจร ที่ใช้เฮลิคอปเตอร์ในฐานะกรรมการพัฒนาภาคเหนือและเรียกประชุมกำนันผู้ใหญ่บ้านให้ลงคะแนนให้ลูกพรรคสหประชาไทย ขณะที่ พลโทแสวง เสนาณรงค์ ไปปราศรัยหาเสียงช่วยผู้สมัครของพรรคที่ภาคใต้ และ พล.ต.ท.พิชัย กุลละวณิชย์ ช่วยหาเสียงที่ภาคกลาง ต่างก็ได้รับรายงานทางหนังสือพิมพ์ ว่าได้รับการต้อนรับและช่วยเหลืออย่างดีจากข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และการเปิดเวทีปราศรัย⁷⁹ ส่วน พล.อ.อ.ทวี จุลละทรัพย์ เลขาธิการพรรคสหประชาไทย ก็ออกจดหมายถึงเยาวชนที่เคยมาร่วมชุมนุมในกรุงเทพฯ ว่าหาก “ลูกมีความรักชาติบ้านเมืองไม่แพ้ใคร ลูกก็คงหาทางที่จะชักจูงแนะนำญาติพี่น้องเพื่อนฝูงในท้องถิ่นของคุณ ให้ช่วยลงคะแนนเสียงให้แก่พรรคของรัฐบาลเป็นแน่ ทั้งนี้เพื่อชาติไทยของเรา”⁸⁰

ส่วนพรรคประชาธิปไตยนั้น ในเวทีปราศรัยใหญ่ที่กรุงเทพฯ ซึ่งเป็นการหาเสียงอย่างต่อเนื่องจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครกรุงเทพฯ และเทศบาลนครธนบุรี (เลือกตั้ง 1 กันยายน พ.ศ. 2511) มุ่งเน้นโจมตีปัญหาการคอร์รัปชันในวงการบริหารราชการที่รุนแรงมาก โดยเฉพาะปัญหาเนื้อหมูราคาแพงที่กระทบกระเทือนต่อชีวิตของชาวบ้านและเป็นข่าวที่ดังที่สุดในห้วงขณะนั้น ซึ่งราคาที่เคยอยู่ในระดับ 13-14 บาทต่อกิโลกรัมในช่วงปีก่อนๆ ได้เพิ่มขึ้นมาเป็น 20 บาท และสูงสุดที่ราคา 35 บาทใน

⁷⁶ เสรี น้อยบัวทิพย์, “การเมืองไทยวันนี้,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 15,30(12 มกราคม 2512): 16.

⁷⁷ มานิต สังวาลเพชร, “อย่าให้ความกลางเลือนเป็นความมีคณม,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 15,31(19 มกราคม 2512): 12.

⁷⁸ เสรี น้อยบัวทิพย์, “การเมืองไทยวันนี้,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 15,34(9 กุมภาพันธ์ 2512): 14.

⁷⁹ “สั่งเองแล้วทำเสียเอง,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 15,33(2 กุมภาพันธ์ 2512): 4.

⁸⁰ “เพิ่งรู้ว่า เสธ. ทวี คือพ่อของชาติ,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 15,35(16 กุมภาพันธ์ 2512): 4.

เดือนสิงหาคม พ.ศ.2511 ก่อนที่จะลดลงมาเหลือที่ราคา 24-25 บาทต่อกิโลกรัมในอีก 10 วันถัดมา ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรค ประชาธิปไตยจากกรณีนี้ว่า “ผู้ทำให้หมูแพงเป็นกบฏ”⁸¹ ขณะที่ นิสิตนักศึกษา ก็ชี้ว่า “คนกินหมู ขนหมูก็ติดปาก และพุ่งขึ้น”⁸² ขณะที่ นิสิตคณะวิทยาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยประมาณ 1,200 คน ชุมนุมประท้วงการเปลี่ยนตัวคณะบดี ซึ่งอธิการบดีคือ พลเอกประภาส จารุเสถียร โดยนิตินัดกลุ่มนี้ประท้วงโดยการ “เผาหมูกระดาศ”⁸³ อีกประเด็นหนึ่งที่พรรคสหประชาไทยถูกวิพากษ์อย่างหนักก็คือ “นายพลทำการค้า” ทำให้พลเอกประภาส จารุเสถียร ออกมาโต้ตอบว่า “ขอเตือนเอาไว้ว่าจะถูกทหารแจกหมากเองง่ายๆ เพราะไม่รู้ที่นายพลคนไหน”⁸⁴ ขณะที่ พล.อ.อ.ทวี จุลละทรัพย์ ได้ตอบว่า “เกิดมาก็มีรถยนต์ขี่ มีทุเรียนกิน ... ใครที่ว่าผมจน พ่อแม่มันนะซีจน”⁸⁵ ภาพโดยรวมของการหาเสียงของพรรคประชาธิปัตย์นั้น จอมพลถนอมเห็นว่าใช้วิธีการ “พูดโจมตีรัฐบาลรุนแรงมาก และใช้ถ้อยคำที่ไม่น่าฟัง”⁸⁶

สำหรับนิสิตนักศึกษา จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี เห็นว่า “นิสิตนักศึกษาไม่ควรทำอะไรเกี่ยวกับการเมืองเวลานี้” ทั้งปฏิเสธว่า ไม่ได้เป็นผู้สั่งห้ามนักศึกษาถือธงการเมืองในงานฟุตบอลประเพณีจุฬา-ธรรมศาสตร์⁸⁷ แต่สำหรับนิสิตนักศึกษาของสองสถาบันในวันงานฟุตบอลประเพณีนั้น (23 ธันวาคม พ.ศ.2511) ได้แปรอักษรว่า “ปีนี้ห้ามถือธงการเมือง”⁸⁸ และต่อมารัฐบาลก็ห้ามกลุ่มนิสิตนักศึกษาอาสาสมัครสังเกตการณ์เลือกตั้ง และห้ามใช้วิทยุมหาวิทยาลัยออกข่าวเลือกตั้ง คำอธิบายคือ “นักศึกษาไม่ควรยุ่งเกี่ยวกับการเมือง”⁸⁹ โดยเฉพาะที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ นักศึกษากล่าวหาว่า ดร.ศักดิ์ ผาสุกนิรันดร์ เลขาธิการมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ “เอาการเมืองมาแทรกในมหาวิทยาลัย” และ “ไม่อำนวยความสะดวกในเรื่องที่นักศึกษาจะควบคุมการเลือกตั้ง”⁹⁰ ซึ่ง ดร.ศักดิ์ ได้ออกจดหมายเวียนว่า ได้มีการวางแผนที่จะใช้นักศึกษาเป็นเครื่องมือทางการเมือง และถ้ามีการ

⁸¹ ประชาธิปไตย(24 สิงหาคม 2511): 1.

⁸² ประชาธิปไตย(29 สิงหาคม 2511): 1.

⁸³ ประชาธิปไตย(4 ตุลาคม 2511): 1.

⁸⁴ ประหยัด ศ. นาคนานา, “รัฐมนตรีว่าการมหาดไทยไม่รู้เรื่องโกงเลือกตั้งเมื่อ พ.ศ.2500,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 15,32(26 มกราคม 2512): 14. แจกหมาก หมายถึง ชกหน้าให้ปากแตก

⁸⁵ “ปากใครเหม็นกันแน่ก็ยังไม่รู้,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 15,32(26 มกราคม 2512): 14.

⁸⁶ บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 50/2511, วันศุกร์ที่ 13 ธันวาคม 2511. วาระนายกรัฐมนตรีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เรื่องการหาเสียงของพรรคการเมืองต่างๆ

⁸⁷ ประชาธิปไตย(20 ธันวาคม 2511): 1.

⁸⁸ ประชาธิปไตย(24 ธันวาคม 2511): 1.

⁸⁹ ประชาธิปไตย(18 มกราคม 2512): 1.

⁹⁰ ประชาธิปไตย(1 กุมภาพันธ์ 2512): 1.

**ตารางที่ 19 พรรคการเมืองกับการส่งสมัครรับเลือกตั้ง จำนวนที่ได้รับเลือกตั้ง
และจำนวนสมาชิกพรรคที่แท้จริงในสภาผู้แทนราษฎร**

พรรคการเมือง	สมัครรับเลือกตั้ง	ได้รับเลือกตั้ง (10 ก.พ. 2512)	จำนวน สมาชิกพรรค ณ 31 ต.ค. 2512	จำนวน สมาชิกพรรค ณ ต.ค.2513
สหประชาไทย	218	75	111	108
ประชาธิปไตย	191	57	56	55
แนวประชาธิปไตย	57	7	7	2
แนวร่วมเศรษฐกิจ	30	4	4	4
ประชาชน	68	2	2	2
สัมมาชีพช่วยชาวนา	22	1	1	
เสรีประชาธิปไตย	7	1	1	1
ชาวนาชาวไร่	39	2	2	-
ไม่สังกัดพรรคใด	592	70	17	27
อิสระ	-	-	18	18
สยามใหม่	19	-	-	-
ประชาพัฒนา	8	-	-	-
แรงงาน	4	-	-	-
ไทธิปไตย	1	-	-	-
อิสระธรรม (ตั้งใหม่)	-	-	-	1
ชาตินิยม (ตั้งใหม่)	-	-	-	1
รวม	1,256	219	219	219

ที่มา: กลุ่มนิสิตนักศึกษาอาสาสมัครสังเกตการณ์การเลือกตั้ง, ประเมินผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน (พระนคร: ศรีเมืองการพิมพ์, 2512), หน้า 377. ความแตกต่างกับข้อมูลที่ปรากฏในหนังสือของประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์อยู่ตรงจำนวนได้รับเลือกตั้งของพรรคสหประชาไทย ซึ่งประเสริฐระบุว่า มี 76 คน ส่วนไม่สังกัดพรรคใดมี 71 คน คือต่างเพิ่มขึ้นมาพรรคละ 1 คน และไม่ปรากฏข้อมูลพรรคชาวนาชาวนาที่มีสมาชิก 2 คนดังปรากฏในข้อมูลของนิสิตนักศึกษา ปัญหาที่น่าจะเกิดขึ้นเนื่องจากไม่มีข้อห้ามในการย้ายพรรค ดังนั้นในกรณีนี้ ข้อมูลของกลุ่มนิสิตนักศึกษาที่ประมวลขึ้นร่วมสมัยนั้นน่าเชื่อถือกว่า ดู ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475-2517)(กรุงเทพฯ: กลุ่มรัฐกิจเสรี, 2517), หน้า 1005.

สำหรับช่องสมาชิกพรรค พ.ศ.2513 และพรรคที่ตั้งขึ้นใหม่ 2 พรรค คือพรรคอิสระธรรม และพรรคชาตินิยม ข้อมูลจาก ทองศรี กำภู ณ อยุธยา, เอ. คลาร์ก เฮเกนซิก, ชัยอนันต์ สุมทวนิช และ สุวิชา วรวิเชียรวงษ์. รัฐสภาไทย พุทธศักราช 2513 ชีวิตประวัติสมาชิกรัฐสภา(กรุงเทพฯ: สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒน บริหารศาสตร์, 2513), หน้า 11.

ตารางที่ 20 สถิติต่างๆ เกี่ยวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เรื่อง	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1. เป็นสุภาพสตรี	6	2.74
2. อดีตนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี	12	5.48
3. อดีตเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว	58	26.47
4. อดีตสมาชิกสภาข้าราชการ	2	0.91
5. ปัจจุบันเป็นสมาชิกสภาเทศบาล	37	16.89
6. ปัจจุบันเป็นนายกเทศมนตรี	8	3.65
7. ปัจจุบันเป็นประธานสภาเทศบาล	8	3.65
8. สำเร็จการศึกษาปริญญาตรี หรืออนุปริญญา หรือเทียบเท่า	80	36.53
9. สำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศ หรือ ได้รับปริญญา (กิตติมศักดิ์) จากต่างประเทศ	12	5.48
10. อายุของสมาชิกมีตั้งแต่ 30-72 ปี เฉลี่ยได้	47 ปี	-

ที่มา: กลุ่มนิสิตนักศึกษาอาสาสมัครสังเกตการณ์การเลือกตั้ง, ประเมินผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน(พระนคร: ศรีเมืองการพิมพ์, 2512), หน้า 378.

“เลือกตั้งสกปรก” จะมีการเดินขบวนโดยนักศึกษาเป็นผู้นำขบวนก่อน แล้วจะมีประชาชนเข้ามาสมทบด้วย”⁹¹ อย่างไรก็ตาม นิสิตนักศึกษา 15 สถาบันก็สามารถรวมกันตั้ง “กลุ่มนิสิตนักศึกษาอาสาสมัครสังเกตการณ์เลือกตั้ง”⁹² เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ.2511 ซึ่งถือว่า “นับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ ที่นิสิตนักศึกษาต่างสถาบัน สามารถรวมตัวกันอุทิศตนเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ... และชี้ให้เห็นว่า คนหนุ่มคนสาวของสังคมส่วนใหญ่ เป็นคนมีอุดมคติ และพร้อมที่จะอุทิศตนเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม” แม้ฝ่ายรัฐบาลจะห้ามนิสิตนักศึกษาอาสาสมัครสังเกตการณ์เลือกตั้ง

⁹¹ ประชาธิปไตย(6 กุมภาพันธ์ 2512): 1.

⁹² กลุ่มนิสิตนักศึกษาอาสาสมัครสังเกตการณ์การเลือกตั้ง, ประเมินผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน, หน้า บทนำ, 1-69. นิสิตนักศึกษาจาก 15 สถาบัน ได้แก่ ม.เกษตรศาสตร์, ม.แพทยศาสตร์, ม.ธรรมศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ม.ศิลปากร, วิทยาลัยกรุงเทพ, ว.การพาณิชย์, เกริกวิทยาลัย, ว.เทคนิคกรุงเทพ, ว.เทคนิคธนบุรี, ว.เทคนิคพระนครเหนือ, ว.วิชาการก่อสร้าง, ว.โทรคมนาคม, ว.วิชาการศึกษา และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ส่วนอีก 2 สถาบันภูมิภาค 2 แห่งที่ปฏิบัติหน้าที่ในเขตจังหวัดที่ตั้งของตน คือ ม.เชียงใหม่ และ ม.ขอนแก่น ดังนั้น รวมส่วนกลางและภูมิภาคเป็น 17 สถาบัน

แต่ผู้แทนกลุ่มนิสิตนักศึกษาอาสาสมัครสังเกตการณ์เลือกตั้งจำนวน 18 คนก็ได้เข้าพบจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี ในวันที่ 30 ธันวาคม ณ ตึกไทยคู่ฟ้า ทำเนียบรัฐบาล และเมื่อพรรค ประชาธิปัตย์สนับสนุนค่าอาหารและค่าพาหนะแก่กลุ่มนิสิตนักศึกษานี้ ต่อมาก่อนวันเลือกตั้ง พรรค สหประชาไทยก็บริจาคเงินในจำนวนที่เท่ากันคือ 20,000 บาท ทั้งนี้ นิสิตนักศึกษาสามารถระดมทุน ที่มีผู้บริจาคได้ถึง 102,890 บาท เพื่อใช้จ่ายในการสังเกตการณ์เลือกตั้งครั้งนี้ที่มีผู้ปฏิบัติงานรวม 3,000 คน ใช้รถยนต์ 200 คัน มอเตอร์ไซค์ 20 คัน และเรือหางยาว 15 ลำ โดยเขตปฏิบัติการจำกัดอยู่ในเขตเลือกตั้งพระนคร-ธนบุรี

กลุ่มนิสิตนักศึกษาอาสาสมัครสังเกตการณ์เลือกตั้ง สามารถรายงานผลการเลือกตั้งจาก 998 หน่วยของเขตพระนคร และ 368 หน่วยของเขตธนบุรีได้ในเช้าวันที่ 11 กุมภาพันธ์ ขณะที่ กระทรวงมหาดไทยจะประกาศผลอย่างเป็นทางการของ 2 เขตจังหวัดนี้ได้ในปีวันที่ 13 กุมภาพันธ์ ความสำคัญของรายงานผลของกลุ่มนิสิตนักศึกษา ที่ประกาศว่าผู้สมัครพรรคประชาธิปไตยได้รับเลือก ทั้งหมด 15 ที่นั่งในจังหวัดพระนคร และทั้งหมด 6 ที่นั่งในจังหวัดธนบุรี โดยมีผู้สมัครพรรค สหประชาไทยตามมาเป็นอันดับถัดไปนั้น รายงานผลการเลือกตั้งของกลุ่มนิสิตนักศึกษาดังกล่าว ก็ เป็นเสมือนเครื่องมือในการค้าประกันต่อผลของคะแนนของฝ่ายมหาดไทยที่อาจพลิกผันได้ แม้ว่าผล คะแนนของมหาดไทยนั้น ฝ่ายผู้สมัครพรรคประชาธิปไตยจะมีคะแนนลดลงไปนับหมื่นคะแนนจากที่ กลุ่มนิสิตนักศึกษารายงาน แต่ก็ยังเป็นกลุ่มผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้งอยู่ดี แต่ฝ่ายมหาดไทยก็วิพากษ์ว่า “การนับคะแนนของกลุ่มนิสิตนักศึกษาเชื่อไม่ได้”⁹³ แม้ว่ากลุ่มนิสิตนักศึกษาก็จะพบการเลือกตั้งที่ ไม่สุจริตในหน่วยเลือกตั้งของทหารของจังหวัดพระนคร แต่เนื่องจากพรรคสหประชาไทยหรือพรรค ทหารหรือพรรครัฐบาลเป็นฝ่ายพ่ายแพ้ในการเลือกตั้ง ด้วยเหตุนี้ ปัญหา “การเลือกตั้งสกปรก” หรือ “การเลือกตั้งที่ไม่สุจริต” จึงไม่ขยายเป็นปัญหาทางการเมืองเหมือนเช่นการเลือกตั้งสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม กับชัยชนะของพรรคเสรีมนังคศิลาเมื่อ กุมภาพันธ์ พ.ศ.2500

ผลการเลือกตั้งทั่วประเทศที่มี ส.ส. ได้ 219 คน (ตารางที่ 19) พรรคสหประชาไทยมาเป็น อันดับหนึ่ง ได้รับเลือก 75 คน พรรคประชาธิปไตยเป็นอันดับถัดมาได้ 57 คน พรรคคำสิบอีก 6 พรรค ได้แก่ พรรคแนวประชาธิปไตย ได้ 7 คน พรรคแนวร่วมเศรษฐกิจ ได้ 4 คน พรรคประชาชน และพรรคชาวนาชาวไร่ ได้พรรคละ 2 คน พรรคสัมมาชีพช่วยชาวนา และพรรคเสรีประชาธิปไตย ได้ พรรคละ 1 คน ส่วนผู้สมัครไม่สังกัดพรรคใดได้รับเลือกถึง 70 คน นอกจากนี้ จากตารางที่ 18

⁹³ สยามรัฐ(11, 12, 13, 14 กุมภาพันธ์ 2512): 1, 16. กรณีที่แตกต่างกันอย่างมากเป็นของ พ.จ.ท.พิเชษฐ ชัยบัญชา หรือมิตร ชัยบัญชา พระเอกชื่อดัง ลงสมัครอิสระที่จังหวัดพระนคร คะแนนของกลุ่มนิสิตนักศึกษา รายงานว่าเป็นอันดับที่ 16 ได้ 104,877 คะแนน แต่มหาดไทยรายงานว่าเป็นอันดับที่ 31 ได้เพียง 31,503 คะแนน

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประมาณ 1 ใน 4 นั้นเคยเป็น ส.ส. มาแล้ว นั้นแสดงว่า ในช่วงสิบปีภายใต้รัฐบาลคณะปฏิวัติ ยังคงมีนักการเมืองที่รอคอยการกลับเข้ามามีบทบาททางการเมืองในระบบสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมาก เพราะแม้แต่พรรคสหประชาไทยซึ่งเป็นพรรคที่อ้างการสืบมรดกมาจากคณะปฏิวัติ ก็ยังต้องรับสมาชิกพรรคเสริมนั่งคิลาที่คณะปฏิวัติอ้างถึงความไม่ชอบธรรมจากการเลือกตั้งสกปรกต้นปี พ.ศ.2500 ให้มาสังกัดพรรคของตนเองจำนวนมากกว่า 50 คน ดังนั้น พรรคสหประชาไทยภายใต้การนำของจอมพลถนอม กิตติขจร โดยแท้จริงแล้ว ก็หาได้คำนึงถึงความเหมาะสมและการสร้างพรรคการเมืองที่แท้จริงแต่ประการใดไม่ ทว่ายังคงเป็นพรรคการเมืองในลักษณะเดิมที่มุ่งแต่จะแสวงหาชัยชนะจากการเลือกตั้งเพื่อเป้าหมายการเป็นรัฐบาลชุดใหม่เป็นสำคัญ

สำหรับพรรคสหประชาไทย 75 คนนั้น (ดูภาคผนวก ข) มาจากภาคเหนือ 17 คน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 19 คน ภาคใต้ 9 คน ภาคกลางและตะวันออก 30 คน โดยไม่มีที่นั่งในจังหวัดพระนครและธนบุรี โดยกลุ่มสันนิบาตเสรีชนแห่งประเทศไทย อ้างว่าสมาชิกในกลุ่มของคนที่อยู่ในสังกัดพรรคสหประชาไทยได้รับเลือกตั้งเข้ามาถึง 30 กว่าคน⁹⁴ แต่โดยรวมพรรคสหประชาไทยก็มีจำนวนสมาชิกไม่เกินกึ่งหนึ่ง หรือ 110 คนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 219 คน ดังนั้น การจะจัดตั้งรัฐบาล พรรคสหประชาไทยต้องหาผู้สนับสนุนเพิ่มอีกอย่างน้อย 35 คน ซึ่งหลังการเลือกตั้งเพียงครึ่งเดือน จอมพลถนอมให้ข้อมูลว่า ส.ส. ไม่สังกัดพรรคได้ติดต่อเข้าพรรครัฐบาลถึง 43 คน⁹⁵ อันทำให้พรรคสหประชาไทยจะมีจำนวน ส.ส. ถึง 118 คน อย่างไรก็ตาม เมื่อถึงเดือนตุลาคม พ.ศ.2512 ส.ส. พรรคสหประชาไทยมีจำนวนเหลือ 111 คน (ตารางที่ 19) ซึ่งยังมีจำนวนเกินครึ่งอยู่หนึ่งคน ในปีต่อมา พ.ศ.2513⁹⁶ พรรคสหประชาไทยจะเหลือ ส.ส. ในสังกัด 108 คน คิดเป็น 49% ของ ส.ส. ทั้งหมด โดยเป็น ส.ส. ภาคกลางยกเว้นกรุงเทพฯ-ธนบุรี 13 คน ภาคตะวันตก 14 คน ภาคตะวันออก 10 คน ภาคเหนือ 24 คน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 33 คน และภาคใต้ 15 คน พรรคประชาธิปไตยหายไป 1 คน มี ส.ส. เหลือ 55 คน คิดเป็น 26% พรรคแนวประชาธิปไตยจาก ส.ส. 7 คน เหลือ 2 คน ส่วนพรรคที่ยังคงมี ส.ส. คงเดิมจากปีก่อน ได้แก่ พรรคอิสระ 18 คน พรรคแนวร่วมเศรษฐกิจ 4 พรรคประชาชน 2 พรรคเสรีประชาธิปไตย 1 พรรคที่ล้มไปโดยปริยายที่ ส.ส. ย้ายพรรคไปหมด คือ พรรคสัมมาชีพช่วยชาวนา และพรรคชาวนาชาวไร่ ที่เคยมี ส.ส. พรรคละ 1 คน โดย ส.ส. ไม่สังกัดพรรคได้เพิ่มจาก 17 คน มาเป็น 27 คน อันแสดงให้เห็นว่ามีความไม่พอใจหรือความขัดแย้ง

⁹⁴ ประชาธิปไตย(15 กุมภาพันธ์ 2512): 1.

⁹⁵ ประชาธิปไตย(28 กุมภาพันธ์ 2512): 1.

⁹⁶ ทองศรี กำภู ณ อยุธยา, เอ. คลาร์ก เฮเกนซิก, ชัยอนันต์ สุมทวนิช และ สุวิชา วรวิเชียรวงษ์, รัฐสภาไทย พุทธศักราช 2513 ชีวประวัติสมาชิกรัฐสภา(กรุงเทพฯ: สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2513), หน้า 11.

ทางการเมืองกับผู้นำของพรรคสหประชาไทยบางประการ และในระยะต่อมาก็มีพรรคจัดตั้งขึ้นใหม่ 2 พรรคที่มี ส.ส. พรรคละ 1 คน ได้แก่ พรรคอิสระธรรม และพรรคชาตินิยม

สำหรับการเลือกตั้งครั้งนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ในวโรกาสเสด็จทรงดนตรีที่ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ.2512 นั้น พระองค์ “ทรงปฏิเสธที่นักการเมืองแอบอ้างไปหาเสียงว่า จังหวัดหนึ่งห่างสวนจิตรลดา 91 กม. มีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ไปพูดที่จังหวัดนั้นว่า ในหลวงได้สั่งให้การเลือกตั้งครั้งนี้เป็นไปตามพระราชประสงค์ คือ ให้พรรคสหประชาไทยชนะในต่างจังหวัดทั่วประเทศ และให้พรรคประชาธิปัตย์เข้ามาในสภาเป็นฝ่ายค้าน และขมวดท้ายด้วยว่า ในกรุงเทพฯ-ธนบุรีให้ประชาธิปัตย์เพราะคนมีการศึกษา ทรงขอปฏิเสธว่าไม่มีได้ทรงมีพระราชดำรัสกับใครเลย เพราะถ้าทรงสั่งดังนั้น ก็มีใช้ประชาธิปัตย์ เป็นการเบียดเบียนสิทธิของเขา”⁹⁷

สรุป ผลการเลือกตั้งที่พรรคสหประชาไทยได้จำนวน ส.ส. เพียงประมาณ 1 ใน 3 ของ ส.ส. ทั้งหมด กล่าวได้ว่าเป็นการผิดความคาดหมายทั้งของฝ่ายจอมพลตนเองและของสาธารณชน เพราะเมื่อพิจารณาว่าพรรคสหประชาไทยมีกลไกในระบบราชการทุกประการ และยังอ้างว่าเป็นพรรครัฐบาลอีกด้วย ทว่าผลดีของผลการเลือกตั้งดังกล่าวนี้ ก็ทำให้จอมพลถนอม กิตติขจร ในฐานะนายกรัฐมนตรี และหัวหน้าพรรคสหประชาไทย รอดพ้นจากการถูกโจมตีในลักษณะทุจริตหรือไม่ เป็นกลางต่อการเลือกตั้ง แต่ผลเสียคือ จอมพลถนอมจะต้องหาเสียงสนับสนุนจาก ส.ส. ที่ไม่สังกัดพรรค และหรือ ส.ส. ในสังกัดพรรคคำสับ ให้ย้ายมาสังกัดพรรคสหประชาไทย หรือเป็นเพียงฝ่ายสนับสนุนในสภา เพื่อให้ตนได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสืบไปตามวิถีรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 ตลอดทั้งการลงมติผ่านกฎหมายต่างๆ ซึ่งหมายความว่า จอมพลถนอมจะต้อง “จ่ายค่าสนับสนุน” เพื่อให้ตนได้เป็นนายกรัฐมนตรีในทางหนึ่งทางใดด้วยเช่นเดียวกัน

5.3 รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร

5.3.1 นายกรัฐมนตรี

ในวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ.2512 ได้มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นครั้งแรก โดยพลตรีศิริ สิริโยธิน ส.ส. พรรคสหประชาไทย จังหวัดชลบุรี ได้รับเลือกเป็นประธานสภาฯ ทั้งนี้ภูมิหลังประวัติของพลตรีศิรินั้น กล่าวได้ว่ามีสัมพันธ์ที่ดีกับจอมพลถนอมมาเป็นเวลานาน ในฐานะเป็นคณะรัฐประหารปี 2490 ด้วยกัน บทบาทของพลตรีศิริในฐานะประธานสภาฯ จึงมีความสำคัญในการควบคุมเกมทางการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร โดยเกมแรกคือการประมวลเสียงสนับสนุนบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่ข้อบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ให้ประธานวุฒิสภาเป็นใหญ่กว่า

⁹⁷ ประชาธิปไตย(4 มีนาคม 2512): 1.

ประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยดำรงตำแหน่งเป็นประธานรัฐสภา ขณะที่ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นรองประธานรัฐสภา ทั้งยังบัญญัติให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง นายกรัฐมนตรี (มาตรา 137) เหตุนี้ นายवरการบัญชา อดีตนายทุนคนสำคัญของคณะรัฐประหารปี พ.ศ.2490 และอดีตรัฐมนตรีหลายสมัยในช่วงทศวรรษ 2490 ในฐานะประธานรัฐสภา จึงได้ทูลเกล้าฯ ถวายประกาศแต่งตั้ง จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยตาม ระเบียบ ประเด็นที่น่าสังเกตคือ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เมื่อได้ทรงพิจารณาประกาศนั้นแล้ว ได้ มีกระแสรับสั่งว่า

ข้อความตามประกาศนี้ที่ว่า “จึงทรงพระราชดำริว่า จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นผู้สมควรไว้วางพระราชหฤทัยที่จักดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี” นั้น แสดงว่าเป็นพระราชดำริแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีด้วยพระองค์เอง แต่ที่ทรงแต่งตั้งนี้ ก็เพราะประธานรัฐสภาเป็นผู้เสนอมา ควรแก้ไขให้ตรงตามความเป็นจริง

ประธานรัฐสภา จึงให้เลขาธิการแก้ประกาศ ตามที่ได้มีพระมหากรุณาธิคุณ แนะนำนั้น โดยเพิ่มความขึ้นอีกวรรคหนึ่งว่า “โดยที่ประธานรัฐสภาได้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาว่า ได้ดำเนินการตามวิถีทางในระบอบประชาธิปไตยแล้ว” เมื่อได้อ่านร่างที่แก้ไขใหม่ กราบบังคมทูลอีกครั้งหนึ่ง ทรงเห็นชอบด้วย⁹⁸

กระแสรับสั่งดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักถึงในรายละเอียดของถ้อยคำอย่างมากยิ่ง และนี่อาจกล่าวได้ว่าเป็นครั้งแรกที่ทรงทักถ้อยคำในประกาศตั้งนายกรัฐมนตรี โดยนัยแห่งความหมายคือ พระมหาทักษัตริย์ทรง “อยู่เหนือการเมือง” ขณะที่ตัวนายกรัฐมนตรีสามารถเปลี่ยนแปลงได้อยู่ตลอดเวลา ตามระบบและกลไกทางการเมือง ดังนั้นพระองค์จึงหาใช่ผู้ที่ดำรงตั้งนายกรัฐมนตรี “คนนี้” แต่อย่างใดไม่ ทั้งนี้การประกาศตั้งจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรีมีขึ้นเมื่อวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ.2512 ขณะอายุ 58 ปี

การขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของจอมพลถนอม กิตติขจร ในครั้งนี้ แม้จะมีความแตกต่างด้านรัฐธรรมนูญและระบบสภาจากสมัยเป็นนายกรัฐมนตรีในช่วง 5 ปีก่อน แต่จากหลักฐานข้อมูลด้านหนังสือพิมพ์และบันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ไม่พบการนำเสนอนโยบายเชิงปฏิบัติที่เป็นพิเศษหรือมีประเด็นใหม่ของรัฐบาลจอมพลถนอมชุดใหม่นี้เลย และแม้แต่การประชุมคณะรัฐมนตรีครั้งแรกของรัฐบาลใหม่นี้ เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2512 จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี ก็ “ขาด” การเป็นประธานที่ประชุมด้วยเหตุมีภารกิจอื่น ดังนั้น การประชุมครั้งนี้

⁹⁸ ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475-2517), หน้า 1008.

พลเอกประภาส จารุเสถียร รองนายกรัฐมนตรี จึงทำหน้าที่ประธานการประชุมแทน ข้อมูลนี้แปลความได้ว่า จอมพลถนอมมองทั้งตัวนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี เป็นคณะที่สืบเนื่องจากรัฐบาลก่อนเป็นอย่างยิ่ง

ประเด็นที่พึงพิจารณาถึงความสืบเนื่อง 2 ประเด็นของจอมพลถนอม กิตติขจร ได้แก่ ความไม่ปรารถนาสืบทอดอำนาจ และความซื่อสัตย์สุจริต

1) ความไม่ปรารถนาสืบทอดอำนาจ หรือ “ไม่อยากจะเป็นนายกรัฐมนตรี” นั้น การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของจอมพลถนอมในสมัยนี้ จะมีการให้สัมภาษณ์เน้นเรื่องการ “ลาออก” แทนครั้งแรกมีขึ้นกลางเดือนกันยายน พ.ศ.2512 ในบริบทท่ามกลางแรงกดดันต่อคำถามในการตั้งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติโดยไม่ปรึกษา ส.ส. ของพรรค และ ส.ส. จากทุกพรรคการเมืองร่วมลงชื่อขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ จอมพลถนอมจึงเผย “ความรู้สึกรู้ว่า ชอบทหารมากกว่าด้านบริหาร เพราะไม่ถนัดลูกไม้ทางการเมือง ถึงโอกาสอันสมควร ก็จะลาออก ให้คนอื่นที่มีฝีมือมาเป็นแทน”⁹⁹ แต่อีกหนึ่งเดือนต่อมา หรือกลางเดือนตุลาคม เมื่อปิดการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยสามัญแล้ว อันหมายถึงแรงกดดันจากสภาผู้แทนราษฎรจะหายไปช่วงหนึ่ง รวมทั้ง ส.ส. พรรคสหประชาไทยด้วย เนื่องจาก ส.ส. ส่วนใหญ่จะต้องกลับไปยังพื้นที่จังหวัดของตนเอง ในวันเลี้ยงอำลาแก่ ส.ส. ของพรรค จอมพลถนอม “ประกาศจะขอสู้ตายไม่ยอมถอย” ทั้งนี้เพราะมีการโน้มน้าวให้ ส.ส. ของพรรค “โค่นล้มตน” ดังนั้น “ตราบไฉนผมยังบริหารงานอยู่ก็จะขอสู้ตาย” และยืนยันว่า “ผมไม่เคยพูดจะขอล้างมือการเมืองเสียที”¹⁰⁰ แต่อีกราวหนึ่งปีต่อมา ในวันครบรอบวันเกิด 11 สิงหาคม พ.ศ.2513 จอมพลถนอมก็ประกาศว่า “เกษียณอายุจะออกราชการทันที” ทั้งนี้วันเกษียณคือสิ้นเดือนกันยายน พ.ศ.2514 ปีถัดไปนั่นเอง อันหมายความว่า ตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดก็จะสิ้นสุดลงด้วยเช่นกัน¹⁰¹ และเมื่อถึงเดือนเมษายน พ.ศ.2514 จอมพลถนอมก็ประกาศ “จะไม่ขอต่ออายุราชการ” และปฏิเสธที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. หลังเกษียณราชการ “เพราะไม่ต้องการมั่งโงงใหญ่โตสูงทางการเมือง เพียงแต่เป็นนายกรัฐมนตรีโดยไม่ต้องสมัคร ก็ยังไม่ค่อยอยากจะได้รับ เพราะเหนื่อยแหย่เต็มทีแล้ว”¹⁰² อีกไม่กี่วันต่อมา จอมพลยืนยันอย่างหนักแน่นว่าจะออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรีแน่ “ขอให้ครบ 4 ปีก่อน” ตามอายุของสภาผู้แทนราษฎร แต่ “ขณะนี้ผู้มีผู้ปล่อยข่าวจะ

⁹⁹ ประชาธิปไตย(14 กันยายน 2512): 1.

¹⁰⁰ ประชาธิปไตย(17 ตุลาคม 2512): 1.

¹⁰¹ ประชาธิปไตย(12 สิงหาคม 2513): 1.

¹⁰² ประชาธิปไตย(2, 9 เมษายน 2514): 1.

ให้ออกจากตำแหน่งนายกอยู่เรื่อย บ้างก็ว่าหวงเก้าอี้ พยายามจะต่ออายุตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุด” ซึ่งจอมพลถนอมกล่าวว่าเป็นการ “ปล่อยข่าวให้ระแวงกัน”¹⁰³

ข้อสังเกตประการหนึ่งคือ การนำเสนอการให้สัมภาษณ์ในลักษณะข้างต้นนี้ ทั้งการจะลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การจะอยู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไปเพียงครบวาระเท่านั้น การปฏิเสธที่จะเป็นนักการเมืองและลงสมัคร ส.ส. รวมทั้งการไม่ขอต่ออายุราชการ นั้น โดยนัยก็คือการนำเสนอถึงความไม่ปรารถนาสืบทอดอำนาจทั้งทางการเมืองและทางการทหาร หากทว่าจะพบความแตกต่างเมื่อเปรียบเทียบกับการนำเสนอในลักษณะนี้ของจอมพลถนอมเมื่อ 5 ปีก่อน ที่เป็นประเด็นสร้างภาพลักษณ์ที่ดี ไม่มักใหญ่ใฝ่สูง ไม่ปรารถนาอำนาจทางการเมือง ในพื้นที่ข่าวสารของสังคมได้ แต่ครั้งนี้กลับเป็นตรงข้าม แทบไม่ปรากฏว่าคอลัมน์ในหนังสือพิมพ์จะหยิบยกคำสัมภาษณ์ของจอมพลถนอมขึ้นมากล่าวถึงหรือยกย่องในแบบเดิม โดยทั่วไปจะปรากฏเป็นเพียงข่าวการให้สัมภาษณ์เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อถึงกลางเดือนมิถุนายน พ.ศ.2514 พลเอกประภาส จารุเสถียร รองนายกรัฐมนตรี และผู้บัญชาการทหารบก ได้ออกมาให้ข่าวถึงการที่คณะรัฐมนตรีลงมติอนุมัติต่ออายุราชการจอมพลถนอมต่อไปอีก 1 ปี ตามข้อเสนอของกระทรวงกลาโหม “โดยมีเหตุผลในการที่จะต้องรักษาความสงบและความมั่นคงของชาติมิให้ขาดการต่อเนื่อง เพราะในขณะนี้สภาการณ์ทั้งในและนอกประเทศยังอยู่ในสภาพที่ไม่ดีขึ้น”¹⁰⁴ รายงานการต่ออายุที่นำเสนอให้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีครั้งที่ 25/2514 วันอังคารที่ 15 มิถุนายน พ.ศ.2514 โดยมีพลเอกประภาส จารุเสถียร รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธานการประชุมแทนจอมพลถนอมซึ่งเดินทางไปเยือนประเทศมาเลเซีย ระหว่างวันที่ 14-16 มีนาคม บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรีครั้งนี้มีความว่า

กระทรวงกลาโหมรายงานว่า จอมพลถนอม กิตติขจร ผู้บัญชาการทหารสูงสุด เกิดวันที่ 11 สิงหาคม 2454 อายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ในวันที่ 11 สิงหาคม 2514 ซึ่งถ้าไม่ขอต่อเวลาราชการให้ จะต้องออกจากประจำการตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2514 ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 แต่กระทรวงกลาโหมพิจารณาเห็นว่า ตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดที่จอมพลถนอม กิตติขจร ดำรงอยู่นี้ เป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญสำหรับกองทัพไทยเป็นอย่างยิ่ง และสภากลาโหมได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า ขณะนี้ยังไม่อาจหาผู้อื่นที่มีความสามารถและเหมาะสม เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าวให้ได้ผลดีทัดเทียมได้ ประกอบกับ จอมพลถนอม กิตติขจรยังเป็นผู้มีสุขภาพสมบูรณ์สามารถปฏิบัติ

¹⁰³ ประชาธิปไตย(22 เมษายน 2514): 1.

¹⁰⁴ ประชาธิปไตย(17 มิถุนายน 2514): 1.

หน้าที่ราชการต่อไปได้ด้วยดี และเป็นผู้มีคุณสมบัติตรงตามมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดไว้ (หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นว. 93/2494 ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2494 และที่ นว. 71/2500 ลงวันที่ 10 พฤษภาคม 2500)

สภาภาลาโหมจึงได้มีมติเห็นพ้องต้องกันเป็นเอกฉันท์ ว่าสมควรขอต่อเวลาราชการให้จอมพลถนอม กิตติขจรต่อไป จึงขอให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติการต่ออายุเวลาราชการให้จอมพลถนอม กิตติขจร มีกำหนด 1 ปี ตั้งแต่วันที่ 12 สิงหาคม 2514 ถึงวันที่ 11 สิงหาคม 2515¹⁰⁵

มติคณะรัฐมนตรีที่อนุมัติให้ต่ออายุราชการแก่จอมพลถนอม กิตติขจร ถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติแบบตรงกันข้ามกับที่จอมพลถนอมและคณะรัฐมนตรีเคยมีมติและปฏิบัติตลอดมา และก่อนหน้านี้นี้ประมาณ 7 เดือน ทั้งจอมพลถนอมและคณะรัฐมนตรีก็มีมติยืนยันนโยบายรัฐบาลแก่ผู้แทนราษฎรอย่างหนักแน่นว่า “รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายไม่ต่ออายุราชการให้แก่ข้าราชการที่ครบเกษียณอยู่แล้ว” ดังนั้นที่การประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2513 ความว่า

นายสุรน ชื่นสมจิตต์ ส.ส. จังหวัดขอนแก่น (พรรคสหประชาไทย - ผู้เขียน) กับ ส.ส. อีก 15 คน ได้เสนอว่า เหลือเวลาอีกไม่กี่วันจะสิ้นปีงบประมาณ 2513 มีข้าราชการจำนวนมากที่จะครบเกษียณ ปรากฏว่า ได้มีการวิ่งเต้นเพื่อขอต่ออายุราชการออกไปอีก บางรายวิ่งเต้นเพื่อขอไปทำงานตำแหน่งใหม่ เช่น เป็นที่ปรึกษาหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ กรรมการ หรือตำแหน่งอื่นใดที่ได้เงินเดือนสูง สมาชิกสภาฯ ไม่เห็นชอบด้วยกับวิธีการดังกล่าว เป็นการบ่อนทำลายกำลังใจของข้าราชการผู้น้อยไม่ให้มีโอกาสเลื่อนตำแหน่ง ไม่ประหยัดเงินของชาติ เป็นการช่วยพวกพ้องในทางที่ไม่สมควร ผลงานที่ได้ไม่คุ้มค่า เพราะวัยที่ด้อยทั้งกำลังกาย สติปัญญา ความนึกคิด ควรปล่อยให้คนรุ่นหลังเข้ารับช่วงทำงานต่อไป อย่าผูกขาดไว้เพียงจำนวนหนึ่งเท่านั้น จึงขอให้รัฐบาลนี้ยึดถือนโยบายและลงมือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

¹⁰⁵ บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 25/2514, วันอังคารที่ 15 มิถุนายน 2514. วาระเรื่องขอต่อเวลาราชการให้จอมพลถนอม กิตติขจร เน้นโดยผู้เขียน

มติ - ให้สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี ตอบผู้เสนอว่า รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายไม่ต่ออายุราชการให้แก่ข้าราชการที่ครบเกษียณอยู่แล้ว¹⁰⁶

การต่ออายุราชการนี้ แม้จอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรง จะให้คำปฏิเสธตลอดมาว่าตนเองนั้นไม่ได้รับทราบด้วยกับเรื่องนี้ เป็นเรื่องของกระทรวงกลาโหม และเมื่อมีการนำเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีนั้น จอมพลถนอมก็อ้างถึงการที่ตนนั้นอยู่ระหว่างการเดินทางเยือนต่างประเทศ แต่โดยทั่วไป คำอธิบายดังกล่าวก็ขัดแย้งกับข้อเท็จจริงขั้นพื้นฐานของการรับรู้ที่ว่าประการแรก จอมพลถนอมนั้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ซึ่งเป็นประธานสภากลาโหมโดยตำแหน่ง อันเป็นเจ้าของเรื่องในการนำเสนอครั้งนี้ และสภากลาโหมยังมีมติ “เป็นเอกฉันท์” ซึ่งหมายความว่ายังไม่อาจขาดจอมพลถนอมผู้เป็นประธานในที่ประชุมสภากลาโหมได้ ทั้งจอมพลถนอมยังเป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุด ซึ่งภารกิจหลักคือการดูแลแต่งตั้งโยกย้ายและปรับยศนายทหารในกองบัญชาการทหารสูงสุดนั่นเอง ประการที่สอง การแต่งตั้งโยกย้ายหรือปรับยศนายทหารตำรวจระดับชั้นนายพล หรือการต่ออายุราชการซึ่งที่ผ่านมาเกือบทั้งหมดเป็นผู้บริหารในองค์การรัฐวิสาหกิจนั้น จะต้องนำเสนอเป็นมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งผู้ที่ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่จะจัดวาระการประชุมและตรวจสอบความเรียบร้อยของเรื่องที่จะประชุมมิให้เกิดการ “สอ ด ไล้” วาระเรื่องอื่นๆ ในสมัยนี้คือ พล.ต.ต.สง่า กิตติขจร น้องของจอมพลถนอมเอง ทั้งการอนุมัติการแต่งตั้งโยกย้ายหรือปรับยศนายทหารตำรวจระดับชั้นนายพล หรือต่ออายุราชการนั้น จะต้องออกเป็นประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี และโดยทั่วไปจะลงนามประกาศโดยนายกรัฐมนตรี ในกรณีของจอมพลถนอม เหมือนครั้งที่เสนอให้ยศจอมพลเมื่อปี พ.ศ.2507 นั้น รองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามในประกาศแทน ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นอย่างใดในทางการทหารหรือการบริหารงาน รัฐบาล จอมพลถนอมก็คือการเป็นฐานสำคัญของการนำเสนอเรื่องการต่ออายุราชการของตนเอง และย่อมไม่อาจปฏิเสธการรับทราบเรื่องได้

ประเด็นการต่ออายุราชการของจอมพลถนอมนี้มีการเคลื่อนไหว 2 ด้านในสภา โดยบางส่วนของสมาชิกพรรคสหประชาไทยออกมาสนับสนุนการต่ออายุ ขณะที่ ส.ส. ฝ่ายค้านออกมาคัดค้าน แต่ก็มี ส.ส. พรรคสหประชาไทยบางส่วนก็ออกมาเคลื่อนไหวให้ต่ออายุสภาผู้แทนราษฎรออกไปอีก 4 ปี เพราะปัญหาภัยคอมมิวนิสต์และปัญหาเศรษฐกิจ¹⁰⁷ กระทั่งก่อนหน้าที่จอมพลถนอมจะนำคณะปฏิวัติยึดอำนาจรัฐบาลของตนเองเพียงสองเดือนนั้น จอมพลถนอมก็แสดงออกถึงความ “น้อยใจ” ที่

¹⁰⁶ บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 46/2513, วันอังคารที่ 17 พฤศจิกายน 2513. วาระเรื่องการช่วยข้าราชการที่ครบเกษียณให้ได้ต่ออายุราชการหรือตำแหน่งใหม่

¹⁰⁷ ประชาธิปไตย (19, 29 มิถุนายน 2514): 1.

สมาชิกพรรคสหประชาไทย “คอยถากถางหาว่าหวงอำนาจ ไม่ยอมออก ปล่อย่ข้าวต่างๆ นาน จนทนไม่ได้ ต้องเรียกหัวหน้ากลุ่มมาปรับความเข้าใจ”¹⁰⁸ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการต่ออายุราชการได้กั้ดกร่อน สถานภาพความเป็นผู้นำทางการเมืองของจอมพลถนอมในระบอบประชาธิปไตยแบบอำมาตยาธิปไตยลงไปอย่างลึกซึ้ง

ผลประการสำคัญคือ การต่ออายุราชการของจอมพลถนอม กิตติขจร ได้เป็นต้นแบบของการต่ออายุราชการในกรณีอื่นๆ ตามมาด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีต่ออายุราชการให้กับพลเอกประภาส จารุเสถียร ในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก และรองผู้บัญชาการทหารสูงสุดในปี พ.ศ.2515 และทั้งสองผู้นำทหารก็จะได้รับการต่ออายุราชการอีกในปีต่อๆ มา โดยการเสนอของสภาทนายความและกระทรวงกลาโหม

โดยสรุป การต่ออายุราชการจอมพลถนอมไปอีก 1 ปีครั้งนี้ กล่าวได้ว่าเป็นเส้นแบ่งของความน่าเชื่อถือในตัวของจอมพลถนอม และบ่อนทำลายความชอบธรรมทางการเมืองของจอมพลถนอมอย่างสำคัญ เพราะความไม่น่าเชื่อถือในเรื่องการสืบทอดอำนาจของจอมพลถนอมที่ปรากฏอย่างรุนแรงตั้งแต่ปี พ.ศ.2510 มาแล้ว ครั้งนี้ยังเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่าจอมพลถนอมเองนั้นปรารถนาอำนาจและการสืบทอดอำนาจทางการเมืองและการทหารอย่างแท้จริง เกินกว่าที่คำอธิบายใดจะมาช่วยได้อีกต่อไป

2) ความซื่อสัตย์สุจริต ในสมัยรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2511 นี้ แม้จะมีนโยบายเชิงปฏิบัติว่าด้วยความซื่อสัตย์ของจอมพลถนอม กิตติขจร แต่ประเด็นนี้ จอมพลถนอมกลับถูกกดดันจาก ส.ส. ในสภาและสื่อมวลชนมากกว่า ที่เรียกร้องให้จอมพลถนอมปฏิบัติอย่างจริงจังต่อรัฐมนตรีในคณะของตนเอง เช่นในกรณีห้ามรัฐมนตรีค้าขาย หรือห้ามรัฐมนตรียุ่งเกี่ยวกับการค้าและธุรกิจ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช แห่งหนังสือพิมพ์สยามรัฐ ก็เสนอการตัดไฟแต่ต้นลมก่อนการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีของจอมพลถนอมว่า “ถ้าเลือกคนที่ไม่คิดจะค้าขายเข้ามาเป็นรัฐมนตรีเสียแต่แรก ก็สิ้นเรื่อง ไม่ต้องไปห้ามให้เสียเวลา”¹⁰⁹ ต่อมาก็มี ส.ส. ได้ถามนายกรัฐมนตรีนว่า มีรัฐมนตรีคนไหนค้าขายบ้าง” ซึ่งผู้ตอบคำถามนี้กลับเป็น พ.อ.อาจศึก ดวงสว่าง โฆษกประจำทำเนียบนายกรัฐมนตรีนว่า “ไม่มีรัฐมนตรีค้าขาย”¹¹⁰ ต่อมา นายสนั่น ธีระศรี โชติ ส.ส.ขอนแก่น พรรคแนวร่วมเศรษฐกิจ ก็เสนอร่าง พ.ร.บ.ว่าด้วยการป้องกันข้าราชการและพนักงานของรัฐบ่อนทำลายเศรษฐกิจของชาติ เข้าสู่การพิจารณาของสภา แต่ร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้ก็ตกไปด้วยไม่รับหลักการ 90 เสียง รับหลักการ 80 เสียง โดยฝ่ายรัฐบาล “คัดค้านไม่เห็นด้วย อ้างว่าที่เสนอกฎหมายนี้มาเป็นการผิดหลักนิติศาสตร์ ไม่สามารถจะ

¹⁰⁸ ประชาธิปไตย(12 กันยายน 2514): 1.

¹⁰⁹ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช, “ปัญหาประจำวัน,” สยามรัฐ(7 มีนาคม 2512): 3.

¹¹⁰ ประชาธิปไตย(6, 10 สิงหาคม 2512): 1.

ใช้บังคับได้ และไม่เห็นด้วยกับการให้ยื่นบัญชีทรัพย์สิน”¹¹¹ โดย พลเอกประภาสซึ่งมีหุ้นและเป็นประธานและกรรมการธุรกิจการค้าจำนวนมาก ออกมาชี้แจงว่าการที่จะถอนหรือหรือไม่จากธุรกิจการค้า “มีค่าเท่ากัน” เพราะพ่อค้าขอมวิ่งเข้าหาผู้มีอำนาจ โดยเฉพาะการไม่ขอมถอนตัวออกจากการเป็นประธานกรรมการบริหารของธนาคารกรุงเทพที่ถูกกล่าวถึงมากที่สุด¹¹² ส่วนพลเอกถนอม สีวะรา รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และรองผู้บัญชาการทหารบก ก็ประกาศถอนตัวจากการค้าทั้งหมดทุกตำแหน่งกว่า 40 แห่ง “เพื่อสนองคำเรียกร้องของนายกฯ”¹¹³

แม้ว่าจอมพลถนอมจะประกาศยืนยันว่า “รัฐบาลนี้ไม่มีใครคอร์รัปชัน”¹¹⁴ แต่กรณีเรือ “ทักษิโศด” 2 ลำที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่เสียภาษี 24 ล้านบาทนั้น ก็เป็นเหตุให้ นายชุมพล มณีเนตร ส.ส.ระยอง เจริญ 3 รัฐมนตรี คือ พล.อ.อ.ทวี จุลละทรัพย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม พล.ร.ต.ชลิ สินธุโสภณ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม และ ม.ร.ว.ทองแท้ ทองแถม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งในกรณีเรือทักษิโศด 2 ลำนี้ ทางกระทรวงกลาโหมจะได้ชี้แจงว่าเป็นหน่วยงานจัสแมคของสหรัฐฯเข้ามา และมีหลักฐานการยกเว้นภาษีแล้ว พร้อมหนังสือรับรองจากสถานเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกา แต่เรื่องเรือทักษิโศดนี้ก็กลายเป็นข่าวสำคัญที่ทำให้ตั้งคำถามในขณะนั้นกัน ว่ามีรัฐมนตรีในรัฐบาลจอมพลถนอมร่วมคอร์รัปชันด้วยหรือไม่อย่างยาวนานข้ามปี¹¹⁵

กล่าวโดยสรุป จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีในสมัยรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2511 นี้ ภาพลักษณ์ที่เขาสรางไว้ในสมัยก่อนว่าด้วยความไม่ปรารถนาอำนาจ และความซื่อสัตย์สุจริต ได้หมดความน่าเชื่อถืออย่างสิ้นเชิงเมื่อมีการต่ออายุราชการของจอมพลถนอมเมื่อกลางเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2514 และถูกฝ่ายนักการเมืองทั้งในพรรคสหประชาไทยและฝ่ายค้าน ใช้กดดันทั้งในวิธีการวิพากษ์วิจารณ์และการนำเสนอเป็นกฎหมาย แต่เห็นได้ชัดเจนว่า รูปธรรมในการปราบปรามคอร์รัปชันและการถอนตัวออกจากการค้านี้ยังคงปรากฏเป็นเชิง “คำพูด” มากกว่าที่จะเป็นการปฏิบัติอย่างแท้จริง

¹¹¹ ประชาธิปไตย(3 ตุลาคม 2512): 1.

¹¹² ประชาธิปไตย(24, 26 กันยายน 2513): 1; ประชาธิปไตย(25 ตุลาคม 2513): 1.

¹¹³ ประชาธิปไตย(7 ตุลาคม 2513): 1.

¹¹⁴ ประชาธิปไตย(3 มิถุนายน 2513): 1.

¹¹⁵ ประชาธิปไตย(4 ตุลาคม 2512): 1; ประชาธิปไตย(5 พฤศจิกายน 2512): 1; ประชาธิปไตย(16 กันยายน 2513): 1.

5.3.2 คณะรัฐมนตรี

การจัดตั้งคณะรัฐมนตรีของจอมพลถนอม กิตติขจรในครั้งนี้ ยังคงมีลักษณะเดิมแบบการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเมื่อปี พ.ศ.2506 คือเน้นการคงรัฐมนตรีเดิมไว้ เพียงแต่ในครั้งนี้นำให้ปรับเปลี่ยนรัฐมนตรี “สูงอาวุโส” หรือ “สูงอายุ” ออกไปมีมาก รวมทั้งบางท่านก็ปฏิเสธที่จะรับตำแหน่งต่อไปด้วยตนเองนั้น¹¹⁶ มีรวม 6 คนจากรัฐบาลก่อนที่ไม่ได้เป็นรัฐมนตรีครั้งนี้ ได้แก่ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ พระประกาศสหกรณ์ พล.อ.ท.มูณี มหาสันทนะ เวชยันต์รังสฤษฎ์ พระบาราสนราคร ม.ล.ปิ่น มาลากุล และพระยาอรรถการีย์นิพนธ์

สำหรับรัฐมนตรีที่สืบทอดมาจากรัฐบาลจอมพลถนอมชุดเดิมนั้น เป็นรัฐมนตรีที่มีบทบาทด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจ มีทั้งสิ้น 12 คนจากรัฐมนตรีทั้งหมดที่แต่งตั้งในครั้งนี้อยู่ 26 คน (จาก 28 ตำแหน่งไม่รวมนายกรัฐมนตรี ซึ่งตามรัฐธรรมนูญมาตรา 137 นั้น คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีอีกไม่น้อยกว่า 15 คน และไม่มากกว่า 30 คน) ได้แก่ 1. จอมพลถนอม กิตติขจร นอกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว ยังคงเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เช่นเดิม 2. พลเอกประภาส จารุเสถียร ยังคงเป็นรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย 3. นายพจน์ สารสิน ได้เป็นรองนายกรัฐมนตรีเพิ่มอีกตำแหน่ง นอกจากจะยังคงเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ 4. นายเสริม วินิจฉัยกุล ยังคงเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง 5. พ.อ.ถนัด คอมันตร์ ยังคงเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ 6. พล.อ.ท.ทวี จุลละทรัพย์ จากรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม ได้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม 7. พล.ต.อ.ประเสริฐ รุจิรวงศ์ จากรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข 8. พลโทพงษ์ ภูณณกันต์ จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม มาเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม 9. พลเอกจิตติ นาวิเสถียร จากรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตร มาเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม 10. ม.ล.ชูชาติ กำภู ยังคงเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ 11. นายทวี แรงขำ ยังคงเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย สำหรับนายบุญชนะ อัดถากร อาจกล่าวได้ว่าเป็นรัฐมนตรีเดิมคนที่ 12 ซึ่งได้ออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ไปเป็นเอกอัครราชทูตไทยประจำสหรัฐอเมริกาตามข้อเสนอของจอมพลถนอมเมื่อปลายปี พ.ศ.2510 ได้รับแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ ขณะยังเป็นเอกอัครราชทูตสหรัฐฯด้วย¹¹⁷

¹¹⁶ นร นรปก, “กบฏการเมือง,” สยามรัฐ(10 มีนาคม 2512): 5; บทบรรณาธิการ, “ภาวะแรกของนายกรัฐมนตรี,” สยามรัฐ(8 มีนาคม 2512): 3.

¹¹⁷ ทักษิณา สวานานนท์, อุตตรา รัศมิเสน และ บุรพา อัดถากร, ชีวิตการทำงานของบุญชนะ อัดถากร (พระนคร: ประชาช่าง, 2513), หน้า 55. ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมีมติให้นายสุนทร หงส์ลดารมภ์ เอกอัครราชทูต

กลุ่มผู้บริหารพรรคสหประชาไทยที่เป็นรองเลขาธิการพรรคทั้ง 3 คนได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี ได้แก่ 1. พลเอกกฤษณ์ สีวะรา รองผู้บัญชาการทหารบก ได้เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ต่อมาได้พ้นตำแหน่งนี้โดยไปเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมเมื่อ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2513 2. พลโทแสวง เสนาณรงค์ เลขาธิการทำเนียบนายกรัฐมนตรี ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงในสำนักนายกรัฐมนตรี อันเป็นกระทรวงที่ดั่งขึ้นปลายสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ แต่ไม่มีใครได้รับแต่งตั้งในตำแหน่งนี้มาตั้งแต่กลางปี พ.ศ.2507 3. พลตำรวจโทพิชัย กุลละวณิช เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเศรษฐการ ต่อมาได้พ้นตำแหน่งนี้โดยไปเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรเมื่อ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2513

สำหรับรัฐมนตรีที่ไม่ได้เป็นรัฐมนตรีในรัฐบาลชุดก่อน แต่เป็นบุคคลที่ช่วยงานอย่างใกล้ชิดกับจอมพลถนอม 3 คน ได้แก่ 1. หลวงจำรูญเนติศาสตร์ อดีตประธานศาลฎีการะหว่างปี พ.ศ.2502-2506¹¹⁸ ต่อมาเมื่อเกษียณก็เป็นที่ปรึกษาด้านกฎหมายที่จอมพลถนอมให้ความเชื่อถืออีกคนหนึ่ง ได้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม 2. นายมัญญ บิริสุทธิ ซึ่งมีจุดเริ่มของชีวิตทางการเมือง โดยการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากสุพรรณบุรีตั้งแต่สมัยการเลือกตั้งครั้งแรกปี พ.ศ.2476 แต่เข้ารับราชการในกระทรวงยุติธรรมเมื่อปี พ.ศ.2481 ย้ายมาประจำกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2490 กระทั่งได้เป็นเลขาธิการคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมืองเมื่อปี พ.ศ.2500 และเป็นเลขาธิการรัฐมนตรีตั้งแต่ปี พ.ศ.2502 มา ดังนั้น นายมัญญจึงดำรงตำแหน่งสำคัญของการประสานงานด้านการบริหาร และการประชุมรัฐมนตรีนี้มากกว่าทศวรรษ กระทั่งเกษียณอายุราชการเมื่อปี พ.ศ.2511 จึงได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตร และในปีต่อมา(เมื่อ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2513) ได้ปรับย้ายมาเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรม 3. พลเรือตรีชลิ สินธุโสภณ ประจำสำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี และเป็นกรรมการพัฒนาภาคเหนือที่จอมพลถนอมเป็นประธานฯ ได้เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม

ประจำสหราชอาณาจักรเป็น เอกอัครราชทูตประจำสหรัฐอเมริกาสืบแทนเมื่อต้นเดือนมิถุนายน พ.ศ.2512 บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 10/2512, วันอังคารที่ 3 มิถุนายน 2512. วาระเรื่องแต่งตั้งเอกอัครราชทูตประจำสหรัฐอเมริกา

¹¹⁸ ใครเป็นใครในประเทศไทย 2506, เล่ม 1(กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2506), หน้า 245-246.

ตารางที่ 21 คณะรัฐมนตรีของจอมพลถนอม กิตติขจร (7 มีนาคม 2512 – 17 พฤศจิกายน 2514)

ตำแหน่ง	ชื่อ	หมายเหตุ
นายกรัฐมนตรี	จอมพลถนอม กิตติขจร	ตั้งนายกฯ 7 มี.ค. 12 ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และ หัวหน้าพรรคสหประชาไทย (สปท.)
รองนายกรัฐมนตรี	พลเอกประภาส จารุเสถียร	รองหัวหน้าพรรค สปท.
รองนายกรัฐมนตรี	นายพจน์ สารสิน	รมต.เดิม ได้ตำแหน่งเพิ่ม, รองหัวหน้าพรรค สปท.
รมว. กลาโหม	จอมพลถนอม กิตติขจร	
รมว. คลัง	นายเสริม วินิจฉัยกุล	กรรมการอำนวยการพรรค สปท.
รมว. ต่างประเทศ	พ.อ.ถนัด คอมันตร์	กรรมการอำนวยการพรรค สปท.
รมว. เกษตร	ม.ร.ว.จักรทอง ทองใหญ่	ปลัดกระทรวงเกษตร
รมว. คมนาคม	พล.อ.อ.ทวี จุลละทรัพย์	เดิม รมช.กลาโหม, เลขาธิการพรรค สปท.
รมว. พัฒนาการแห่งชาติ	นายพจน์ สารสิน	
รมว. มหาดไทย	พลเอกประภาส จารุเสถียร	
รมว. ยุติธรรม	หลวงจำลองเนติศาสตร์	ที่ปรึกษาด้านกฎหมายของนายกรัฐมนตรี
รมว. ศึกษาธิการ	นายสุกิจ นิมมานเหมินท์	
รมว. เศรษฐกิจการ	นายบุญชนะ อัดดาก	เดิม รมช.พัฒนาการแห่งชาติ
รมว. สาธารณสุข	พล.ต.อ.ประเสริฐ รุจิรวงศ์	เดิม รมช.มหาดไทย, รองหัวหน้าพรรค สปท.
รมว. อุตสาหกรรม	พลโทพงษ์ ปุณณกันต์	เดิม รมว. คมนาคม, กรรมการอำนวยการพรรค สปท.
รมว.กระทรวงในสำนักนายกรัฐมนตรี	พลโทแสวง เสนาณรงค์	รองเลขาพรรค สปท.
รมช. กลาโหม	พลเอกจิตติ นาวิเสถียร	เดิม รมช.เกษตร, กรรมการอำนวยการพรรค สปท.
รมช. กลาโหม		พลเอกกฤษณ์ สีวะรา เป็น 23 พ.ย. 13
รมช. คลัง	ม.ร.ว.ทองแท้ ทองแถม	ข้าราชการระดับสูงกระทรวงการคลัง
รมช. การต่างประเทศ	นายจิตติ สุจริตกุล	ถึงแก่อนิจกรรม, พล.ต.ต.สง่า กิตติขจร เป็นแทน 25 มี.ย. 13, กรรมการอำนวยการพรรค สปท.
รมช. เกษตร	นายมนูญ บริสุทธิ์	พ้นตำแหน่ง 23 พ.ย. 13, พล.ต.ท.พิชัย กุลละวณิชช์ เป็นแทน 23 พ.ย. 13

รมช.คมนาคม	พลเรือตรีชิตี สิ้นธุโสภณ	ประจำสำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี
รมช. พัฒนาการแห่งชาติ	ม.ล.ชชาติ กำภู	(ตำแหน่ง รมช. พัฒนาการแห่งชาติ หายไป 1) กรรมการอำนวยการพรรค สปท. ถึงแก่อนิจกรรม, นายบุญรอด บิณฑสันต์ เป็นแทน 1 ก.ย. 12
รมช. มหาดไทย	นายทวี แรงขำ	กรรมการอำนวยการพรรค สปท.
รมช. มหาดไทย	นายถวิล สุนทรศารทูล	ปลัดกระทรวงมหาดไทย
รมช. ยุติธรรม	พลโทอัมพร ศรีไชยยันต์	
รมช. ยุติธรรม		นายมนูญ บริสุทธิ์ เป็น 23 พ.ย. 13
รมช.ศึกษาธิการ	พลเอกกฤษณ์ สีวะรา	รองเลขาธิการพรรค สปท., พ้นตำแหน่ง 23 พ.ย. 13, นายอภิรักษ์ จันทวิมล เป็นแทน 23 พ.ย. 13
รมช.เศรษฐกิจ	พล.ต.ท.พิชัย กุลละวณิชย์	รองเลขาธิการพรรค สปท., พ้นตำแหน่ง 23 พ.ย. 13, นายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ เป็นแทน 23 พ.ย. 13
รมช.สาธารณสุข	นายสมบุญ ผ่องอักษร	ข้าราชการระดับสูงกระทรวงสาธารณสุข
รมช.อุตสาหกรรม	นายสะอาด หงษ์ยนต์	ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม

ที่มา: มนูญ บริสุทธิ์, คณะรัฐมนตรี(กรุงเทพฯ: อรุณสภา, 2527), หน้า 203-206; นิพัทธ์ สระฉันทพงษ์. รวมรายชื่อคณะรัฐมนตรีตั้งแต่คณะแรกจนถึงคณะปัจจุบัน(กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2544), หน้า 119-122; มนตรี เจนวิทย์การ, กุลธน ธนาพงศธร, ปรัชญา เวสารัชช์ และ ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ, พรรคการเมืองไทยยุคใหม่(ธนบุรี: กรุงเทพการพิมพ์, 2512), หน้า 33.

- หมายเหตุ: 1. ประกาศตั้งรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 มีนาคม พ.ศ.2512 หลังการเลือกตั้งทั่วไป 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2512
2. ตำแหน่งที่ทำเป็นตัวแทน หมายถึงตำแหน่งที่มีเพิ่มจากคณะรัฐมนตรีชุดก่อน ส่วนตำแหน่งที่เป็นตัวแทนแต่ยังไม่ปรากฏชื่อรัฐมนตรีประจำตำแหน่ง และมีชื่อในช่องหมายเหตุ หมายถึง เป็นตำแหน่งที่ตั้งเพิ่มเพื่อการปรับรัฐมนตรีในระยะต่อมา
2. สำหรับชื่อบุคคลที่ทำตัวแทน หมายถึง รัฐมนตรีใหม่ที่ไม่ได้เป็นรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจรชุดก่อน (9 ธันวาคม พ.ศ.2506-7 มีนาคม พ.ศ.2512)

ส่วนข้าราชการและอดีตข้าราชการทั้งทหารและพลเรือนระดับสูงในรัฐบาลจอมพลถนอมชุกดิ์นี้ 7 คน ได้แก่¹¹⁹ 1. ม.ร.ว.ทองแท้ ทองแถม ข้าราชการระดับสูงของกระทรวงการคลัง เคยเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังในสมัยรัฐบาลพลเอกถนอมเมื่อปี 2501 มาแล้ว ครั้งนี้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเดิมอีกครั้ง คือ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง 2. ม.ร.ว.จักรทอง ทองใหญ่ อดีตปลัดกระทรวงเกษตร เป็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร 3. นายจิตติ สุจริตกุล อดีตปลัดกระทรวงการต่างประเทศ มาเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ 4. นายถวิล สุนทรสารทูล เพิ่งเกษียณจากตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย 5. นายสมบุญ ผ่องอักษร ข้าราชการระดับสูงกระทรวงสาธารณสุข เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข 6. นายสะอาด หงษ์ยนต์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม 7. พลโทอัมพร ศรีไชยยันต์ นายทหารที่เพิ่งเกษียณอายุราชการ เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรม

สำหรับอดีตนักการเมืองที่ซัดเงินที่สุด คือ นายสุกิจ นิมมานเหมินท์¹²⁰ เป็น ส.ส. เชียงใหม่ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2491 และได้เป็นรัฐมนตรีตั้งแต่ปีนั้น และเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมระหว่างปี พ.ศ.2492-2495 ปี พ.ศ.2500 เป็นหัวหน้าพรรคสหภูมิในความสนับสนุนของจอมพลสฤษดิ์ ในรัฐบาลหลังการรัฐประหารของนายพจน์ สารสิน ได้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ ต่อมาปี พ.ศ.2501 เป็นรองนายกรัฐมนตรี ควบกับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจในรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร แต่ในสมัยรัฐบาลคณะปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ ธาระวัชร์ นายสุกิจได้รับมอบหน้าที่เป็นเอกอัครราชทูตไทยประจำอินเดีย เนปาล อัฟกานิสถาน ศรีลังกา กระทั่งกลางปี 2506 จึงย้ายมาเป็นเอกอัครราชทูตไทยประจำกรุงวอชิงตัน ดี. ซี. สหรัฐอเมริกา กระทั่งลาออกจากราชการเหตุสูงอายุเมื่อ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2510 ดังนั้น การนำเอา นายสุกิจมาเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในสมัยรัฐบาลถนอมชุกดิ์หลังเลือกตั้งนี้ ถือได้ว่าเป็นการนำนักการเมืองที่ใกล้ชิดรัฐบาลคณะปฏิวัติมากที่สุดกลับคืนสู่สถานภาพทางการเมือง

โดยสรุป การจัดตั้งคณะรัฐมนตรีของจอมพลถนอมครั้งนี้ ได้รับการวิเคราะห์ว่า คณะรัฐมนตรี “เป็นคณะปฏิวัติและพรรคพวกของจอมพลถนอม กิตติขจร ตามเดิม”¹²¹ และหากพิจารณาจากกลุ่มอดีตรัฐมนตรีจากรัฐบาลชุดก่อน 11 คน (ยกเว้นนายบุญชนะ อัดถาวร) รวมกับกลุ่ม

¹¹⁹ ประชาธิปไตย(13, 14, 15 มีนาคม 2512): 1.

¹²⁰ ที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพ นายสุกิจ นิมมานเหมินท์, ณ เมรุวัดธาตุทอง กรุงเทพมหานคร วันที่ 11 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2519, หน้า (1) - (4).

¹²¹ ประชาธิปไตย(15 มีนาคม 2512): 16. ข้อสรุปของ ดร.ไพฑูรย์ เครือแก้ว หัวหน้าพรรคแนวประชาธิปไตย

รองหัวหน้าพรรคสหประชาไทยอีก 3 คน ก็เป็นรัฐมนตรีที่มาจากคณะผู้บริหารพรรคนี้ถึง 14 คน หรือเกินกว่าครึ่งของจำนวนในคณะรัฐมนตรี เมื่อรวมกับผู้ที่ทำงานใกล้ชิดจอมพลถนอมอีก 3 คน ก็รวมเป็น 17 คน สำหรับรัฐมนตรีที่เป็นข้าราชการและอดีตข้าราชการ 7 คนนั้น ก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่า จอมพลถนอม “เลือกเอาปลัดกระทรวงที่ปลดเกษียณไปแล้ว หรือที่กำลังจะปลดเกษียณไปเป็นรัฐมนตรีหลายคน ทั้งๆ ที่บุคคลเหล่านั้นไม่มีความสำคัญในทางการเมืองแต่อย่างใด”¹²² ภาพของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจรนั้น บ้างก็เรียกว่า “รัฐบาลคณะปฏิวัติ” เพราะด้วยบทบาทบุญคุณในรัฐธรรมนูญยังคงเอื้อให้รัฐบาลคณะปฏิวัติชุดก่อนดำรงอำนาจสืบต่อมาได้ บ้างก็เรียกว่า “รัฐบาลทหาร” เพราะ “เพียงแต่มีผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นนายกรัฐมนตรีเพียงคนเดียว ก็เป็นรัฐบาลทหารอย่างเหลือหลายแล้ว”¹²³ อย่างไรก็ตาม ภาพโดยรวมก็คือการเป็นรัฐบาลของข้าราชการทหารและพลเรือน อันเป็นกลุ่มพลังที่กำหนดโครงสร้างและกลไกทางการเมืองของรัฐธรรมนูญฉบับประชาธิปไตยแบบอำมาตยาธิปไตยนั่นเอง

การจัดตั้งคณะรัฐมนตรีครั้งนี้ เห็นได้ว่าจอมพลถนอม “ดูจะมองข้ามความสำคัญของเสียงที่สนับสนุนรัฐบาลในสภาผู้แทนราษฎรไปเสีย” ซึ่งเสียงของ ส.ส. พรรคสหประชาไทยบางส่วน เรียกร้องให้จอมพลถนอมแต่งตั้ง พล.ต.ต.สง่า กิตติขจร และนายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ ซึ่งเป็นสองบุคคลที่เป็นวุฒิสมาชิกและมีบทบาทสำคัญในพรรคสหประชาไทย ที่มีส่วน “ช่วยเหลือ” ส.ส. ของพรรคในการเลือกตั้งครั้งนี้เป็นอย่างยิ่งให้ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีด้วย¹²⁴ เพราะ ส.ส. ไม่อาจผลักดันสมาชิกด้วยกันเองขึ้นมาเป็นรัฐมนตรีได้ เนื่องจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในมาตรา 139 ระบุว่า “รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกันไม่ได้” ซึ่งหาก ส.ส. ได้เป็นรัฐมนตรีก็ต้องสิ้นสภาพความเป็น ส.ส. และจะต้องมีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรกันใหม่ อันมีค่าใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้ง และย่อมถูกวิพากษ์วิจารณ์ในด้านความถูกต้องเหมาะสมทางสังคมการเมืองอีกต่างหาก แม้กระนั้น จอมพลถนอมก็ปฏิเสธที่จะตอบสนองต่อการเรียกร้องและแรงกดดันจาก ส.ส. ในพรรค ทว่าจอมพลถนอมกลับตั้งผู้ที่เป็นวุฒิสมาชิกคนอื่นให้เป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลตนถึง 6 คนด้วยกัน¹²⁵ คือ 1. พลเอกกฤษณ์ สีวะรา 2. พลโทแสวง เสนาณรงค์ 3. พล.ต.ท.พิชัย กุลละวณิช 4. ม.ร.ว.ทองแท้ ทองแถม 5. นายถวิล สุนทรสารทูล และ 6. นายมบุญ บริสุทธิ์ ซึ่งกลายเป็นปัญหาทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพราะเมื่อแต่งตั้งวุฒิสมาชิกทั้ง 6 เป็นรัฐมนตรีนั้น ทั้ง 6 คนก็ยังไม่ได้ออกจากการเป็นวุฒิสมาชิก ซึ่ง “เรื่องนี้ได้เป็นที่ขบขันแก่วงการเมืองทั่วไป และวิจารณ์

¹²² ประชาธิปไตย(17 มีนาคม 2512): 1, 16.

¹²³ ศ.ธ.น., “รัฐบาลทหาร,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 15,31(19 มกราคม 2512): 13, 32.

¹²⁴ ประชาธิปไตย(14, 22 มีนาคม 2512): 1.

¹²⁵ ประชาธิปไตย(15 มีนาคม 2512): 1.

ว่าพอจะเริ่มต้น รัฐบาลก็กระทำผิดรัฐธรรมนูญเสียแล้ว เป็นการแสดงข้อบกพร่องอย่างน่าขายหน้าที่สุด”¹²⁶ และนายหยุด แสงอุทัย อดีตเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปว่าเป็นการกระทำที่ “ขัดต่อรัฐธรรมนูญอย่างไม่มีปัญหา” ตามมาตรา 139 เรื่องห้ามรัฐมนตรี “สวมหมวกสองใบ” ทางการเมือง และแม้ว่าทั้ง 6 คนนั้นจะลาออกจากวุฒิสมาชิกในวันต่อมา ก็เป็นการกระทำผิดรัฐธรรมนูญเพราะการแต่งตั้งได้เกิดขึ้นไปแล้ว¹²⁷ อย่างไรก็ตาม วิธีการแก้ปัญหาเรื่องนี้ของจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี คือ การปล่อยให้ “ความเงิบ” คลี่คลายปัญหา เพราะนักกฎหมายที่ออกมาวิพากษ์วิจารณ์มีเพียงหนึ่งเดียวคือนายหยุด แสงอุทัย เนื่องจากข้อห้ามของรัฐบาลในขณะนั้นคือ ห้ามข้าราชการเขียนบทความและให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์

การปรับปรุงคณะรัฐมนตรีมีเพียง 3 ครั้งเท่านั้น โดย 2 ครั้งแรกเพราะมีรัฐมนตรีถึงแก่อนิจกรรม คนแรกคือ ม.ล.ชูชาติ กำภูที่ถึงแก่อนิจกรรมเมื่อ 13 เมษายน พ.ศ.2512 หรือหลังการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีได้เพียงหนึ่งเดือนเท่านั้น แต่กว่าที่จอมพลถนอมจะแต่งตั้งรัฐมนตรีแทนตำแหน่งว่่างนี้ ก็อีก 4 เดือนถัดมา โดยตั้งนายบุญรอด บิณฑสันต์ อดีตปลัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติเมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2512 ซึ่งส่งผลให้ ส.ส. ที่สนับสนุน พล.ต.ต.สง่า กิตติขจร และที่สนับสนุนนายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ เป็นรัฐมนตรี กัดันให้มีการประชุมเพื่อ “ซักฟอก” จอมพลถนอมในการประชุมพรรคสหประชาไทย ซึ่งในที่ประชุมจอมพลถนอมยืนยันว่าเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีที่จะแต่งตั้งผู้ใดเป็นรัฐมนตรีก็ได้ นอกจากนี้ก็มี ส.ส. บางคนที่จะลาออกจากพรรคเพื่อไปตั้งพรรคการเมืองใหม่¹²⁸ แต่ฝ่ายบริหารพรรคก็หาทางประนีประนอมโดยพลเอกประภาส จารุเสถียร รองหัวหน้าพรรค เขิญ ส.ส. สหประชาไทย และพรรคอื่นๆ ยกเว้นพรรคประชาธิปัตย์ “กินเลี้ยงครั้งใหญ่” ณ กัดตาคารกลางน้ำสวนลุมพินี¹²⁹ และพรรคสหประชาไทย “ตั้งเงินไว้ให้ลูกพรรคกู้แก๊วร้อนคนละ 2 หมื่นบาท”¹³⁰

คนต่อมา คือ นายจิตติ สุจริตกุล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งถึงแก่อนิจกรรมเมื่อ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2513 ครั้งนี้จอมพลถนอมเลือกที่จะแต่งตั้ง พล.ต.ต.สง่า กิตติขจร น้องชายของตนตามแรงกดดันของ ส.ส. ในพรรค ให้เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศแทน การแต่งตั้ง พล.ต.ต.สง่า เป็นรัฐมนตรีก่อนแทนที่จะแต่งตั้งนายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ ก็ทำให้จอมพลถนอมยากที่จะหลีกเลี่ยงการถูกวิจารณ์ถึงการแต่งตั้งเครือญาติของตนเป็น

¹²⁶ เรื่องเดียวกัน.

¹²⁷ เรื่องเดียวกัน.

¹²⁸ ประชาธิปัตย์(4, 5, 6 กันยายน 2512): 1.

¹²⁹ ประชาธิปัตย์(7 กันยายน 2512): 1.

¹³⁰ ประชาธิปัตย์(9 กันยายน 2512): 1.

รัฐมนตรี ทั้งจอมพลถนอมยังคงให้ พล.ต.ต.สง่า นั่งควบตำแหน่งเลขาธิการคณะรัฐมนตรีต่อไป เช่นเดิมอีกด้วย ปัจจัยปัญหานี้ก็นำไปสู่การเกิดแรงกดดันจาก ส.ส. ภายในพรรคที่จะร่วม “คว่ำ” หรือไม่รับรองพระราชกำหนดการขึ้นภาษีสินค้าและบริการของรัฐบาลในช่วงเดือนกรกฎาคมต่อมา ทำให้รัฐมนตรีที่เป็นฝ่ายบริหารของพรรค “ต้องเชิญ ส.ส. กิ่งเลี้ยง” และ “วิงวอน” จน ส.ส. ใจอ่อน และรัฐบาลสามารถผ่านพระราชบัญญัติการขึ้นภาษีได้อย่างหวุดหวิดที่ฝ่ายรัฐบาลชนะเพียง 1 เสียง เท่านั้น คืออนุมัติ 102 เสียงต่อไม่อนุมัติ 101 เสียง¹³¹

ครั้งที่สาม การปรับใหญ่คณะรัฐมนตรีเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2513 โดยปรับย้ายรัฐมนตรี 3 คน แต่งตั้งใหม่ 2 คน ปรับย้ายคนแรกคือ พลเอกกฤษณ์ สีวะรา รองผู้บัญชาการทหารบก ในตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งได้แสดงออกถึงความไม่พึงพอใจในการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีนี้ และว่า “จะลาออก อยากกลับไปอยู่กับเพื่อนทหาร” ซึ่งข่าวกล่าวว่ามีเหตุขัดแย้งอย่างหนักกับนายสุกิจ นิมมานเหมินท์¹³² แต่จอมพลถนอมก็คลี่คลายปัญหาด้วยการให้สัมภาษณ์ว่าไม่ให้พลเอกกฤษณ์ลาออกจากรัฐมนตรี¹³³ ทว่าสิ่งที่เสนอตามมาโดยสมาชิกพรรคสหประชาไทยบางส่วนคือ เสนอให้แต่งตั้งพลเอกกฤษณ์เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม¹³⁴ และนี่คือสิ่งที่ทำให้มีการปรับย้ายพลเอกกฤษณ์จากรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ มาเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม

ปรับย้ายคนที่ 2 คือ นายมนูญ บริสุทธิ์ ให้เหตุผลว่า “ไม่ค่อยสนิทสนมใกล้ชิดกับ ส.ส. พรรคสหประชาไทย” และอ้างเหตุผลสภาพไม่ดี จึงจะขอลาออก¹³⁵ ที่จริงมีผู้เสนอขอลาออกด้วยเหตุผลเดียวกันอีกคน คือ พลเอกจิตติ นาวิเสถียร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารสูงสุดด้วยนั้น จอมพลถนอมยังคงให้เป็นรัฐมนตรีคงเดิม แต่นายมนูญนั้น จอมพลถนอมปรับย้ายจากรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตร มาเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรม ปรับย้ายคนที่ 3 คือ พล.ต.ท.พิชัย กุลละวณิชย์ จากรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ ที่มีข่าวขัดแย้งกับนายบุญชนะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ ย้ายมาเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตร โดยแต่งตั้งคนใหม่ 2 คนเป็นรัฐมนตรี คือให้นายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ และให้ นายอภัย จันทวิมล อดีตปลัดกระทรวงศึกษาธิการ มาเป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

¹³¹ ประชาธิปไตย(2, 9, 10, 11 กรกฎาคม 2513): 1.

¹³² ประชาธิปไตย(29 ตุลาคม 2513): 1.

¹³³ ประชาธิปไตย(22, 25 ตุลาคม 2513): 1.

¹³⁴ ประชาธิปไตย(3 พฤศจิกายน 2513): 1.

¹³⁵ ประชาธิปไตย(28 พฤศจิกายน 2513): 1.

นอกจากนี้ยังปรากฏข่าวความขัดแย้งบางประการในหมู่รัฐมนตรี แม้จะไม่มีรายละเอียดของข่าวมากนักก็ตาม คือ นายบุญชนะ อัครถาวร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ กล่าวหา นายพจน์ สารสิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ว่า “ไม่ร่วมมือ” ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ แต่ นายพจน์ก็ “โต้กลับ” ว่า ได้ทำงานอย่างเต็มที่¹³⁶ กรณีหนังสือ “บันทึกของทูตไทย” ของนายบุญชนะ อัครถาวร ที่บันทึกเรื่องราวสมัยตนเป็นเอกอัครราชทูตไทยประจำสหรัฐฯ เป็นเวลา 14 เดือน เป็นหนังสือที่หนาถึง 1,049 หน้า วางจำหน่ายราคาเล่มละ 200 บาทเมื่อราวเดือนตุลาคม พ.ศ.2514 ซึ่งนายบุญชนะ ว่าวัตถุประสงค์เพื่อพิมพ์ออกขายรายได้ช่วยการกุศล โดยกลุ่มผู้ซื้อคือพวกนักศึกษาประวัติศาสตร์และการเมืองโดยเฉพาะ แต่หนังสือเล่มนี้สร้างความไม่พอใจให้กับ 2 รัฐมนตรีร่วมรัฐบาลอย่างมาก คนแรกคือ พ.อ.ถนัด คอมันตร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งขณะอยู่ที่สหรัฐฯ เพื่อประชุมสหประชาชาติ ได้โทรเลขมายังจอมพลถนอมขอให้สั่งระงับการเผยแพร่หนังสือเล่มนี้ออกไป เพราะ “อาจเป็นอันตรายต่อรัฐบาล”¹³⁷ โดยเฉพาะในเรื่องนโยบายต่างประเทศต่อประเทศจีนคอมมิวนิสต์ ซึ่งในหนังสือเปิดเผยว่า พ.อ.ถนัดนั้นได้เปิดเผยในวงกรณานาชาติว่าไทยอาจจะไปเปิดสัมพันธกับจีนคอมมิวนิสต์ ซึ่งเรื่องนี้นำไปสู่การตั้งคำถามว่ารัฐบาลจอมพลถนอมจะเอาอย่างไรกันแน่กับนโยบายต่างประเทศต่อจีนคอมมิวนิสต์นี้ นอกจากนั้น บันทึกยังกล่าวพาดพิง พ.อ.ถนัดว่าได้รับทาบทามให้ไปเป็นหัวหน้าพรรคประชาธิปไตย และเบื้องหลังที่ พ.อ.ถนัดไปเป็นประธานบริษัทฝรั่งแห่งหนึ่งที่ทำธุรกิจรับซื้อข้าวโพด แต่ถูกหนังสือพิมพ์โจมตีข้อหาเป็นรัฐมนตรีที่ทำการค้าจ้องฉ้อฉลออกจากบริษัท¹³⁸ ขณะที่นายเสริม วินิจฉัยกุลไม่พอใจบันทึกนี้จากการเปิดเผยปัญหาการซื้อทองคำเพื่อเป็นทุนสำรองจากสหรัฐฯ และช่วงการลดค่าเงินปอนด์ของอังกฤษที่ไทยต้องขาดทุนไปถึง 240 ล้านดอลลาร์เมื่อปี พ.ศ.2511¹³⁹ สำหรับจอมพลถนอม กิตติขจรนั้นเห็นว่าหนังสือเล่มนี้ “กระทบกระเทือนต่อรัฐบาลเป็นอย่างมาก”¹⁴⁰ ส่วนพลเอกประภาส จารุเสถียร เห็นว่า “รู้สึกจะหนักไปหน่อย เพราะการทำอะไรต้องคำนึงถึงความปลอดภัยของประเทศชาติ”¹⁴¹ และนายบุญชนะกับ พ.อ.ถนัด ก็กลายเป็นคู่ขัดแย้งและโต้ตอบกันอย่างรุนแรงแม้ในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีครั้งสุดท้าย ก่อนที่จอมพลถนอมจะยึดอำนาจรัฐบาลตนเองเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2514

¹³⁶ ประชาธิปไตย(27 กันยายน 2512): 1.

¹³⁷ ก/ป3/2514/10 สุทธิชัย หยุ่น, “มองจากมุมนี้,” สยามรัฐ(24 ตุลาคม 2514).

¹³⁸ ก/ป3/2514/10 เกลินิวส์(21 ตุลาคม 2514); เกลินิวส์(24 ตุลาคม 2514); เกลินิวส์(25 ตุลาคม 2514); สยามรัฐ(29 ตุลาคม 2514);

¹³⁹ ก/ป3/2514/10 เกลินิวส์(21 ตุลาคม 2514); ตาหมอลอ, “240 ล้านบาทในบันทึกของทูตไทย,” สยามรัฐ(2 พฤศจิกายน 2514).

¹⁴⁰ ก/ป3/2514/10 เกลินิวส์(21 ตุลาคม 2514).

¹⁴¹ ก/ป3/2514/10 เกลินิวส์(22 ตุลาคม 2514).

ข่าวความขัดแย้งที่แสดงให้เห็นภาวะร้ายลึกในคณะทหารหรือคณะปฏิวัติคือ มีข่าวความแตกแยกระหว่างพลเอกประภาส จารุเสถียร รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กับ พล.ต.อ.ประเสริฐ รุจิรวงศ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และอธิบดีกรมตำรวจเมื่อปลายปี พ.ศ.2512 ซึ่งพลเอกประภาสได้ออกมาปฏิเสธข่าว และถือว่าเป็นข่าวที่ “ปลุกปั่นให้คนมาต่อยกัน” และ “ขอยืนยันว่าจะไม่มีการเปลี่ยนตัวอธิบดีกรมตำรวจเด็ดขาด”¹⁴² ต่อมาเมื่อ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2513 พล.ต.อ.ประเสริฐ รุจิรวงศ์ให้สัมภาษณ์อย่างเปิดเผยว่า “มีคนอยากเป็นอธิบดีกรมตำรวจ” จึงใช้วิธี “หนุนหลังหนังสือพิมพ์ให้สวดตนทุกวัน”¹⁴³ ความแตกแยกครั้งนี้น่าจะรุนแรงและยาวนาน กระทั่งกลางเดือนสิงหาคม พ.ศ.2513 จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี ต้องออกมายืนยันว่าบุคคลทั้งสอง ซึ่งเป็นบุคคลสำคัญของคณะปฏิวัติและพรรคสหประชาไทยนั้น “ยังสนิทสนมกลมเกลียวกันเหมือนเดิม”¹⁴⁴ อย่างไรก็ตาม เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงในระบอบถัดมา ในปี พ.ศ. 2515 ซึ่งเป็นปีที่พลเอกประภาสและ พล.ต.อ.ประเสริฐ ต้องเกษียณอายุราชการ ขณะที่พลเอกประภาสได้ต่ออายุในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก แต่ พล.ต.อ.ประเสริฐไม่ได้รับการต่ออายุในตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ โดยตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจนี้ พลเอกประภาสจะเข้าดำรงตำแหน่งรักษาการกระทั่งหมดจากอำนาจเมื่อ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 ซึ่งข้อเท็จจริงนี้อาจกล่าวได้ว่าได้ช่วยแสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งที่มีมากยิ่งดั่งที่ พล.ต.อ.ประเสริฐกล่าวว่า “มีคนอยากเป็นอธิบดีกรมตำรวจ” ซึ่งหมายถึงต้องกำจัดผู้ที่ดำรงตำแหน่งนี้ออกไปนั่นเอง

ภาพการปรับรัฐมนตรีครั้งนี้สะท้อนให้เห็นว่า ประการแรก ความขัดแย้งมีสูงระหว่างคณะปฏิวัติและฝ่ายบริหารพรรคสหประชาไทย กับรัฐมนตรีที่มาจากนอกพรรคนอกคณะปฏิวัติ ประการที่สอง แรงกดดันทางการเมืองของฝ่าย ส.ส. พรรคสหประชาไทยต่อฝ่ายบริหารพรรค ก็บรรลุปเป้าหมายในเรื่องการแต่งตั้งรัฐมนตรีในท้ายสุด อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีความขัดแย้งทางความคิดและหลักการของสองฝ่ายอยู่ เช่นกรณีตำแหน่งเลขานุการรัฐมนตรีต่างๆ นั้น จอมพลถนอม กิตติขจรไม่อนุญาตให้มีการแต่งตั้ง ส.ส. มาเป็นเลขาธิการรัฐมนตรีหรือผู้ช่วยเลขฯ เพราะต้องการใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจนระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ดังปรากฏเป็นหลักการในรัฐธรรมนูญ และพลาอากาศเอกทวี จุลละทรัพย์ เลขานุการพรรคสหประชาไทย ได้ให้คำอธิบายว่า “ทางที่ถูกต้อง (ส.ส. - ผู้อ้าง) ไม่ควรยุ่งฝ่ายบริหาร”¹⁴⁵ กล่าวสรุปได้ว่า แนวความคิดต่อบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติเพียงอย่างเดียว และไม่พึงมาเป็นฝ่ายบริหาร

¹⁴² ประชาธิปไตย(4 พฤศจิกายน 2512): 1.

¹⁴³ ประชาธิปไตย(5 กุมภาพันธ์ 2513): 1.

¹⁴⁴ ประชาธิปไตย(19 สิงหาคม 2513): 1.

¹⁴⁵ ประชาธิปไตย(14 มีนาคม 2512): 1.

อันแตกต่างจากแนวความคิดต่อสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งทำให้เกิดเสียงวิจารณ์รัฐบาลชุดนี้ว่า “รัฐบาลตั้งรัฐมนตรีห่างไกลประชาชนไป คือไปตั้งจากข้าราชการประจำเสียเป็นส่วนมาก เลยทำให้รัฐบาลกับประชาชนคูห่างไกลกันไป”¹⁴⁶ นอกจากนี้ ความขัดแย้งจำนวนมากในหมู่ผู้นำคณะปฏิวัติและคณะรัฐมนตรีด้วยกันเอง ก็เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจรนั้น ว่าไม่มั่นคงเหมือนเมื่อช่วงเวลาของรัฐบาลในสมัย 5 ปีแรกอีกต่อไป

5.3.3 นโยบาย

จอมพลถนอม กิตติขจร ได้แถลงนโยบายรัฐบาลต่อที่ประชุมรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญมาตรา 141 ที่ระบุว่า “คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ” เมื่อวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ.2512 ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม ซึ่งเมื่อพิจารณาโดยรวมนโยบายโดยรวมแล้ว ก็คือนโยบายในลักษณะเดียวกันกับของรัฐบาลจอมพลถนอมชุดก่อน นั่นคือ ความสำคัญอยู่ที่เรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่กำลังดำเนินการอยู่ตามแผนพัฒนาฉบับที่ 2 (พ.ศ.2510-2514) ทั้งนี้ในนโยบายด้านความมั่นคงได้ระบุข้อความที่ชัดเจนเป็นครั้งแรกเกี่ยวกับปัญหาภัยคอมมิวนิสต์ที่ว่า “จะพัฒนาวิธีการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์ ซึ่งคุกคามความมั่นคงของชาติอยู่ในขณะนี้ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น อันจะยังผลให้เราสามารถสกัดกั้นภัยจากคอมมิวนิสต์ได้ในที่สุด” และเรื่องนโยบายต่างประเทศที่แสดงให้เห็นถึงความที่อาจเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายต่างประเทศของไทย ในสถานการณ์ที่นโยบายของสหรัฐอเมริกาต่อสงครามเวียดนาม และความสัมพันธ์กับประเทศจีนคอมมิวนิสต์ กำลังเปลี่ยนแปลงไปภายใต้รัฐบาลของประธานาธิบดีนิกสัน

โดยสรุป นโยบายรัฐบาลจอมพลถนอมครั้งนี้ เป็นการนำเสนอแบบกว้างในลักษณะเกือบจะเป็นรายการทรวงรวม 15 ข้อ ได้แก่ 1. รัฐบาลนี้เชื่อมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ “สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงทางการเมืองของประเทศไทย” 2. ความมั่นคงของประเทศที่ “ถือเป็นรากฐานอันสำคัญยิ่ง ที่จะช่วยทำให้การเสริมสร้างทางเศรษฐกิจและความเป็นธรรมในสังคมดำเนินไปโดยราบรื่นและบรรลุผลสำเร็จ” 3. ด้านความสัมพันธ์กับต่างประเทศ ที่ “จะดำเนินนโยบายโดยอิสระ เพื่อผดุงรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของชาติประชาชนชาวไทย” 4. ด้านความสงบเรียบร้อยภายในประเทศและความปลอดภัยของประชาชนและขยายโครงการพัฒนาท้องถิ่น 5. การพัฒนาประเทศที่เน้นหนักด้านชลประทาน การก่อสร้างและบูรณะทางหลวงให้ทั่วถึงทุกภาค ด้านไฟฟ้าเพื่ออุตสาหกรรมและครัวเรือน เพื่อเพิ่มกำลังผลิตของประเทศและรายได้ประชาชาติ 6. จะส่งเสริมการอนามัยของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น 7. เสถียรภาพทางการเงินเป็นรากฐานสำคัญของความมั่นคงใน

¹⁴⁶ “การเมืองนอกเวที,” ประชาธิปไตย(15 มีนาคม 2512): 1.

สังคมและความปลอดภัยทางเศรษฐกิจ 8. ด้านเกษตร จะส่งเสริมประสิทธิภาพในการผลิต ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ จะจัดหาทุน แหล่งน้ำและตลาด 9. ด้านอุตสาหกรรม 10. ด้านการคมนาคมและการสื่อสาร 11. ด้านการค้า 12. ด้านการศึกษาแห่งชาติ 12. ด้านความยุติธรรม เพื่อรักษาไว้ซึ่งหลักนิติธรรม 14. รัฐบาลนี้ถือว่าความผาสุกของประชาชนชาวไทยเป็นจุดมุ่งหมายสูงสุดในการบริหารประเทศ 15. รัฐบาลนี้ถือว่าความสามัคคีภายในชาติเป็นรากฐานอันสำคัญยิ่งที่จะช่วยทำให้ประเทศไทยประสบผลสำเร็จในการพัฒนาทุกด้าน

ในการแถลงนโยบายรัฐบาลนั้น ประเด็นที่ ส.ส. ตั้งประเด็นถามเป็นประเด็นแรกคือ ฝ่ายรัฐบาลไม่ได้ส่งคำแถลงนโยบายไปให้สมาชิกรัฐสภาพร้อมกับหนังสือนัดประชุม ตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา แต่ฝ่ายรัฐบาลนำคำแถลงนโยบายมาแจกสมาชิกก่อนการเข้าประชุม แม้ว่าจะไม่มีคำชี้แจงจากฝ่ายรัฐบาลจอมพลถนอม แต่ก็อาจพิจารณาได้เป็น 2 แนวทาง แนวทางแรกอาจเพราะรัฐบาลทำนโยบายเสร็จไม่ทัน หรือแนวทางที่สองคือนี้เป็นเทคนิคของฝ่ายรัฐบาลเพื่อลดทอนการตรวจสอบจากสมาชิกพรรคฝ่ายค้านในสภา อย่างไรก็ตาม จอมพลถนอมอยู่ร่วมฟังการอภิปรายของ ส.ส. เพียงช่วงแรกเท่านั้นก็ออกจากที่ประชุมไป “เนื่องจากเจ็บป่วยอย่างกะทันหัน” จากเหงื่อท่วมและต่อมน้ำลายบวม โดยมีพลเอกประภาส จารุเสถียร รองนายกรัฐมนตรีอยู่เป็นประธานของฝ่ายรัฐบาลแทน ทั้งนี้การประชุมยุติลงเมื่อเวลาประมาณ 20 นาฬิกา โดย ส.ส. ฝ่ายเสนอให้เลื่อนการประชุมอภิปรายไปอีกหนึ่งวันนั้นแพ้เสียงฝ่ายให้ปิดการประชุม 89 ต่อ 97 เสียง

การอภิปรายในนโยบายรัฐบาลซึ่ง ส.ส. จากจังหวัดต่างๆ ที่ได้อภิปรายนั้น โดยทั่วไปนำเสนอปัญหาจากท้องถิ่นเขตเลือกตั้งของตน ที่ไม่ได้รับการดูแลอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรมจากการดำเนินงานของภาครัฐบาลในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา อันเป็นเสมือนตัวอย่างตรวจสอบและตั้งคำถามต่อแนวนโยบายที่ฝ่ายรัฐบาลได้นำเสนอไว้อย่างกว้างขวางว่าจะปฏิบัติได้อย่างจริงจังเพียงใด แต่หากพิจารณาการอภิปรายในนโยบายรัฐบาล ที่หนังสือพิมพ์ในขณะนั้นจับเป็นกระแสสำคัญของข่าวสาร เรื่องสำคัญที่ได้รับความสนใจมากที่สุด เป็นเรื่องนโยบายต่างประเทศของไทยที่จะมีต่อประเทศจีนคอมมิวนิสต์ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ได้ตั้งข้อสงสัยในประเด็นนี้ว่า

รัฐบาลประกาศว่าจะดำเนินนโยบายต่างประเทศเป็นอิสระ ... กระผมไม่ข้องใจ แต่ยังข้องใจเพราะได้ทราบข่าวจากหนังสือพิมพ์ว่า ท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้ให้สัมภาษณ์บ้าง ปาฐกถาบ้าง ... ว่า เมืองไทยเวลานี้มีนโยบายที่จะอยู่ร่วมกับจีนแดงโดยสันติ ... (จึงขอ) ชักถามว่า จีนแดงทำไมถึงเป็นปฏิปักษ์กับเรา เราเองนั้นไม่ได้เป็นปฏิปักษ์ต่อจีนแดง ... ถ้าว่าถึงความเป็นปฏิปักษ์

ต่อกันแล้ว 10 ปีมาแล้ว รัฐบาลจีนแดงใช้วิทยุปักกิ่งประกาศเป็นปฏิปักษ์กับเราตลอดมา เขาได้แสดงออกโดยเปิดเผยว่า เขาต้องการจะปลดแอกรัฐบาลจักรวรรดินิยมในเมืองไทยนี้ ... รัฐบาลไทยเองระยะ 10 ปีที่แล้วมา ก็ได้ทำทุกประการที่จะด้านสิ่งที่ไม่ปรารถนาเหล่านี้ทั้งในทางวิทยุ ทวี ที่ได้ฟังกัน ... ก็เป็นที่ทราบแน่ชัดกันอยู่แล้วว่า จีนแดงนั้นไม่เป็นมิตรกับเรา มีเหตุอะไรที่เราจะถามเขาว่า ทำไมเขาเป็นศัตรูกับเรา ... ตามประวัติศาสตร์ที่เป็นมา ... จีนแดงนี้ในขณะนี้ยังไม่อยู่ในฐานะที่จะอยู่ร่วมโลกกับใครได้โดยสันติ ... ที่ได้สังเกตมา 10 ปีมาแล้ว รัฐบาลของเราก็ไม่เคยได้ประกาศออกมาด้วยประการใดๆ ที่จะเปิดการเจรจากับจีนแดง มาบัดนี้ได้มาประกาศขึ้น ก็ผจญประจวบเหมาะกะกับสหรัฐอเมริกาเวลานี้ ได้แสดงท่าทีว่าจะถอนตัวออกจากสงครามเวียดนาม ... การที่เราจะดำเนินนโยบายโดยอิสระเปิดการเจรจากับจีนแดงนั้น ... เราทำไปโดยลำพังหรือเปล่า ถ้าเราทำไปโดยลำพัง โดยมิตรประเทศที่ดีของเราไม่ได้เห็นดีเห็นชอบด้วย ... อยากจะถามรัฐบาลว่า ผลทั้งนี้จะไม่เป็นการอยู่เสมือนหนึ่งว่าลอบแพตัวเองเข้าไปถามจะเข้าในถ้าว่า ทำไมจะแข็งข้อกับคน มันจะไม่เป็นอย่างนั้นไปหรือ¹⁴⁷

คำอภิปรายซักถามของ ม.ร.ว.เสนีย์นี้ ได้ให้ข้อสังเกตว่า นับแต่สหรัฐอเมริกาเปลี่ยนเป็นรัฐบาลประธานาธิบดีนิกสันเมื่อต้นปี พ.ศ.2512 รัฐบาลใหม่ของสหรัฐฯ มีนโยบายถอนทหารสหรัฐฯ ออกจากสงครามเวียดนาม โดยจะทำให้สงครามเวียดนามนั้นเป็นเรื่องของคนเวียดนามเอง (Vietnamization) ไม่ใช่สงครามของคนอเมริกันในประเทศเวียดนามดังเช่นหลายปีที่ผ่านมา ซึ่งเป็นนโยบายหนึ่งที่นายริชาร์ด นิกสันใช้หาเสียงเมื่อคราวเลือกตั้งประธานาธิบดี ผลกระทบของนโยบายสงครามเวียดนามของสหรัฐฯนี้ต่อรัฐบาลทหารของจอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งได้เข้าสนับสนุนและร่วมในสงครามเวียดนามกับสหรัฐฯ ตั้งแต่วันแรกที่สหรัฐฯทำการทิ้งระเบิดในเวียดนามเหนือจากวิกฤตการณ์อ่าวตังเกี๋ยเมื่อกลางปี พ.ศ.2507 แต่บัดนี้รัฐบาลจอมพลถนอมก็เริ่มเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายเช่นกันด้วยการนำเสนอในลักษณะที่ประสงค์จะเป็นมิตร หรืออาจถึงระดับมีสัมพันธไมตรีกับประเทศจีนคอมมิวนิสต์ ประเทศที่รัฐบาลทหารไทยถือเป็นภัยรุกรานจากภายนอกที่สำคัญที่สุด การแสดงออกเหล่านี้ปรากฏอย่างชัดเจนผ่าน พ.อ.ถนัด คอมันตร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ที่ดำรงตำแหน่งนี้มานานถึงทศวรรษ โดยเน้นการสื่อสารในเวทีการเมืองระหว่างประเทศเป็นสำคัญ นับแห่งคำถามของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช สามารถแปลความได้อีกด้านหนึ่งว่า หากรัฐบาลจอมพลถนอมจะปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศที่มีต่อประเทศจีนคอมมิวนิสต์จริง จะเท่ากับเป็น

¹⁴⁷ รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 1, 25 มีนาคม 2512.

การยอมรับใช้หรือไม่ว่าการดำเนินนโยบายด้านคอมมิวนิสต์ทั้งภายนอกและภายในประเทศของรัฐบาลจอมพลถนอมในห้วงที่ผ่านมานั้นคือความผิดพลาด และนำไปสู่คำถามเกี่ยวกับผลกระทบจากการปราบปรามภัยคอมมิวนิสต์ที่คนไทยได้รับอีกมากมาย ขณะเดียวกัน ก็เป็นการถามต่อรัฐบาลจอมพลถนอมว่า นโยบายต่างประเทศของไทยที่ผ่านมานั้นเป็นอิสระจริงหรือ หรือที่จริงนั้นสัมพันธ์หรือขึ้นต่อประเทศสหรัฐฯ

ประเด็น “นโยบายอิสระ” นี้ จะได้รับการตั้งคำถามจากผู้อภิปรายอีกคน คือ นายพานิช สัมภวคุปต์ ส.ส.เพชรบุรีไม่สังกัดพรรค ว่า “หมายถึงไม่ต้องการพึ่งพาอาศัยกำลังอาวุธและกำลังคนจากภายนอก หรือว่าจะคบทั้งประเทศฝ่ายคอมมิวนิสต์และฝ่ายโลกเสรีใช้หรือไม่” และ “หมายถึงว่าการที่จะยกเลิกข้อตกลงกับสหรัฐฯ ซึ่งได้ทำกันไว้แล้ว และการถอนตัวออกจากองค์การสัญญาซีอโต้ด้วยใช้หรือไม่” และ “จะหมายถึงการเปิดสัมพันธ์กับจีนคอมมิวนิสต์ใช้หรือไม่” โดยนายแคว้น นรปติ ส.ส.ขอนแก่น พรรคแนวร่วมเสรีชนกร ได้ตั้งคำถามต่อ “นโยบายอิสระ” เช่นกันว่าจะไม่เป็นการขัดแย้งกันเองหรือเมื่อ “ปรากฏว่าเรามีฐานทัพต่างประเทศอยู่ในประเทศไทยถึง 5 แห่ง อุบลฯ ตากสิ อุตะเนา นครราชสีมา และอุดรธานี” ดังนั้นจึงถามว่าเมื่อรัฐบาลจอมพลถนอมจะดำเนินนโยบายอิสระ เมื่อไรสหรัฐฯจะถอนฐานทัพเหล่านี้ออกไป ทั้งยังถามต่อไปด้วยว่า รัฐบาลจอมพลถนอมชุดใหม่นี้จะ “ยังมีภาระผูกพันที่จะต้องส่งทหารไปรบเวียดนามต่อไปกระนั้นหรือ” ซึ่งทหารไทยที่ส่งไปนี้มีจำนวนถึง 1 กองพล ทั้งยังตั้งคำถามถึงความเปลี่ยนแปลงในอนาคตว่า

ถ้าหากว่าอเมริกาหรือสหประชาชาติเกิดรับรองจีนแดงเข้ามา หรือว่า สหรัฐอเมริกาเกิดเปลี่ยนท่าทีเกี่ยวกับจีนแดงขึ้นมาเช่นนี้เป็นต้น ท่านได้เตรียมแก้ไขไว้แล้วหรือยัง หรือถ้าหากว่าสหรัฐอเมริกาเกิดถอนทหารจากเวียดนามขึ้นมาทันที ซึ่งเป็นความเรียกร้องของประชาชนชาวอเมริกาอยู่ในขณะนี้ รัฐบาลจะทำอย่างไรต่อทหารหนึ่งกองพล¹⁴⁸

คำตอบของจอมพลถนอม กิตติขจร ในฐานะผู้นำที่มีอำนาจในการตัดสินใจใน นโยบายต่างประเทศด้านความมั่นคงและภัยการรุกรานจากคอมมิวนิสต์ที่สำคัญที่สุดนั้น ก็แสดงให้เห็นว่า กำลังมีการปรับเปลี่ยนทางความคิดและการปฏิบัติในปัญหาเหล่านี้เช่นกัน นั่นคือ “ถ้าหากว่าจีนแดงเปลี่ยนนโยบายไม่มีการรุกรานประเทศไทยแล้ว เราก็สามารถที่จะติดต่อกับเขาได้” ส่วนในรายละเอียด จอมพลถนอมให้ พ.อ.ถนัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นผู้ชี้แจงแทน ซึ่ง พ.อ.ถนัด โดยการอาศัยวาทศิลป์ในแบบฉบับทางการพูด ได้อธิบายในประเด็น “รัฐบาลนี้จะไม่

¹⁴⁸ เรื่องเดียวกัน.

เปลี่ยนหลักการหรือนโยบายที่จะร่วมกับประเทศที่เป็นมิตรทั้งหลาย” และ “ไม่หมายความว่าเราจะเลิกทำการปราบปรามฝ่ายคอมมิวนิสต์” แต่ “ในระยะ 2-3 ปีที่ล่วงมาแล้ว ได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่ในด้านการเมืองระหว่างประเทศ ... ฝ่ายที่เคยเป็นปฏิปักษ์ต่อกันก็เป็นมิตรกันบ้าง” ดังนั้นหากประเทศไทยมีความมั่นคง เราก็ “สามารถที่จะเอาเงินที่ไปใช้ในการปราบปรามนั้นมาสร้างสรรค์ทางเศรษฐกิจ สร้างถนนหนทาง สร้างโรงพยาบาล สร้างโรงเรียน สร้าง... กระทบเชื่อนั่นว่าประชาชนชาวไทยทั้งชาติคงจะสนับสนุนให้รัฐบาลใช้วิธีการเพื่อให้ความมั่นคงนั้นสามารถที่จะเกิดขึ้นมาได้” ซึ่งโดยรวมจากคำอธิบายนี้ก็คือรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร กำลังดำเนินนโยบายเป็นมิตรกับประเทศจีนคอมมิวนิสต์

แต่สิ่งที่จอมพลถนอม กิตติขจร จะต้องเผชิญหน้าภายใต้ระบอบประชาธิปไตยนี้ก็คือตลอดเวลาที่จอมพลถนอมครองอำนาจในรัฐบาลคณะปฏิวัตินั้น จอมพลถนอมอ้างถึงว่ารัฐบาลเป็นผู้ที่รู้ดีที่สุด เพราะมีข้อมูลมากที่สุด และมีเครื่องมือที่ดีที่สุด ที่จะดำเนินนโยบายด้านต่างๆ โดยเฉพาะกับปัญหาภัยจากการรุกรานของคอมมิวนิสต์ ทั้งตลอดเวลาที่ผ่านมา รัฐบาลเป็นฝ่ายนำเสนอภัยคอมมิวนิสต์ให้กับทหารในกองทัพในตำรวจในหน่วยการปกครอง กลไกภาครัฐบาลทุกส่วน รวมทั้งข่าวสารผ่านสื่อมวลชนทุกช่องทาง โดยปราศจากเสียงหรือคำอธิบายที่ได้แย้งอย่างชัดเจนมาก่อน เนื่องจากเครื่องมือในการควบคุมสังคมด้านกฎหมายคอมมิวนิสต์ และประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 17 ที่ควบคุมสื่อมวลชนไว้ ดังนั้น ความกลัวในภัยคอมมิวนิสต์ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการรุกรานจากจีนคอมมิวนิสต์นั้น กล่าวได้ว่าเป็นความกลัวที่ฝังอยู่ในจิตใจและจินตนาการของประชาชนโดยทั่วไปอย่างรุนแรง ด้วยเหตุนี้ การพยายามที่จะปรับเปลี่ยนนโยบายต่อคอมมิวนิสต์และจีนคอมมิวนิสต์นี้ จอมพลถนอมย่อมต้องพบกับปัญหาภาวะที่ไม่อาจเปลี่ยนแปลงทางความคิดของสังคม โดยเฉพาะจากข้าราชการกลุ่มความมั่นคงได้อย่างรวดเร็ว ตลอดทั้งผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นอย่างมากมายจากการใช้นโยบายปราบปรามคอมมิวนิสต์อย่างรุนแรง เช่นในด้านงบประมาณ ด้านอัตรากำลังคน การก่อสร้างสาธารณูปโภค ฯลฯ เหล่านี้ก็ย่อมเป็นพลังด้านทานความเปลี่ยนแปลงโดยตัวของมันเอง ทั้งยังต้องเผชิญหน้ากับการยกปัญหาภัยคอมมิวนิสต์มาเป็นแรงกดดันต่อรัฐบาล โดยสรุป ปัญหาความสัมพันธ์กับจีนคอมมิวนิสต์ จึงเป็นปัญหาที่สำคัญตลอดสมัยรัฐบาลจอมพลถนอมยุคนี้ ที่จอมพลถนอมต้องดำเนินนโยบายสองด้านคือ พยายามหาทางปรับเปลี่ยนนโยบายในการต่างประเทศ และก็ยังใช้ประโยชน์จากภัยคอมมิวนิสต์เพื่อรักษาอำนาจทางการเมืองของตนเอง

5.4 จอมพลถนอม กิตติขจร กับสภาผู้แทนราษฎร

5.4.1 จอมพลถนอม กิตติขจร กับรัฐธรรมนูญฉบับอำมาตยาธิปไตย

พัฒนาการทางความคิดของจอมพลถนอม กิตติขจร เกี่ยวกับนักการเมือง หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้งนั้น มีทัศนะเชิงลบ (ดูหัวข้อ 4.2.2 “ไม่อยากจะ เป็น นายกรัฐมนตรี”) เพราะนักการเมืองนั้นเต็มไปด้วย “ลูกไม้ทางการเมือง” และมุ่งผลประโยชน์ส่วนตัว และพรรคพวกเป็นสำคัญ ขณะที่จอมพลถนอมเป็น “ทหาร” คำอธิบายโดยตรรกจึงเชื่อว่าตนไม่มีสิ่ง เหล่านี้¹⁴⁹ ดังนั้น เมื่อจอมพลถนอมรับเป็นนายกรัฐมนตรี จึงเชื่อว่าเป็นการ “เสียดลเพื่อชาติ” ที่รับ เป็นหัวหน้าพรรคสหประชาไทย เพราะ “เสียงเรียกร้องของทุกฝ่าย”¹⁵⁰ และที่รับต่ออายุราชการทหาร ในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุด “เพื่อรับใช้ชาติ และเพื่อความมั่นคงของส่วนรวม”¹⁵¹

ด้วยลักษณะทางความคิดของจอมพลถนอมดังกล่าวนี้ เมื่อนายไพฑูริย์ เจริญแก้ว ส.ส.ลำปาง พรรคแนวประชาธิปไตย อภิปรายสรุปสถานะรัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจรชุดนี้ในคราว ประชุมแถลงนโยบายรัฐบาลจอมพลถนอมว่า “เป็นรัฐบาลสืบเนื่องมาจากรัฐบาลคณะปฏิวัติ เมื่อพ.ศ. 2501 อันเป็นรัฐบาลที่มีชอบด้วยกฎหมาย เป็นรัฐบาลที่มีได้รับการแต่งตั้งจากประชาชน ... รัฐบาล 10 ปีที่ผ่านมาเป็นรัฐบาลที่ประชาชนมิรับรอง เป็นรัฐบาลที่มีได้สนองความต้องการของประเทศชาติ เป็นรัฐบาลที่สังคมนานาชาติเขาไม่ยอมรับนับถือ เพราะมิได้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร” นอกจากนี้ การแถลงนโยบายตามรัฐธรรมนูญมาตรา 141 นี้ ก็ “มิต้องมีการลงมติรับรองรัฐบาลชุดนี้แต่ประการ ใด และก็มีได้มีมาตราใดในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2511 ที่ได้กำหนดว่าการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีนั้น จะต้องมีการชาวเสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน” ซึ่งย่อมเท่ากับเป็นรัฐบาลที่มีได้เป็น ประชาธิปไตยที่แท้จริง คำถามของนายไพฑูริย์ คือ “รัฐบาลชุดนี้จะทำการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ให้รัฐบาลของท่านเป็นรัฐบาลที่ได้รับการยินยอมจากประชาชน 30 กว่าล้านคนหรือไม่ ... (หรือ) เป็น เพียงกลลวงที่จะให้ผู้แทนราษฎรนี้มาประทับตรารับรองความเป็นรัฐบาลที่ประชาชนไม่ยอมรับของ ท่าน ให้ได้ปกครองประเทศต่อไปโดยไม่มีกำหนดเวลา”

ซึ่งคำอภิปรายของนายไพฑูริย์ กล่าวได้ว่าเป็นครั้งแรกที่จอมพลถนอมต้องพบกับข้อ วิพากษ์วิจารณ์หรือข้อกล่าวหาถึงความเป็นรัฐบาล “ที่ประชาชนมิรับรอง” อย่างซึ่งหน้า จอมพล ถนอม กิตติขจร จึงขึ้นชี้แจงเป็นครั้งที่สองและเป็นครั้งสุดท้ายในการประชุมวันนั้นก่อนออกจากที่ ประชุมด้วย “การเจ็บป่วยอย่างกะทันหัน” ว่า “รัฐธรรมนูญฉบับนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้

¹⁴⁹ ประชาธิปไตย(14 กันยายน 2512): 1.

¹⁵⁰ ประชาธิปไตย(18 มิถุนายน 2511): 1.

¹⁵¹ ก/ป2/2514/3 สยามรัฐ(17 มิถุนายน 2514).

พระราชทานให้แก่ปวงประชาชนชาวไทยได้ใช้แล้ว ก็ขอให้ท่านได้เคารพในพระราชปรารภในรัฐธรรมนูญนั้นด้วย” โดยนัยของการนำเสนอของจอมพลถนอม อาจแปลความได้ว่า ส.ส.ผู้อภิปรายนั้นกำลัง “ล้วงล้ำพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์” หรือเป็นการอ้างถึงสถาบันพระมหากษัตริย์เพื่อขยับขังการวิพากษ์วิจารณ์ในลักษณะที่ว่ารัฐบาลจอมพลถนอมเป็นรัฐบาลเผด็จการ ถัดนั้น จอมพลจึงอ่านพระราชปรารภของรัฐธรรมนูญให้ที่ประชุมฟัง โดยเนื้อหากล่าวถึงวิวัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยไทยที่คณะปฏิวัติ พ.ศ.2501 “สังเกตเห็นว่ามีความอลเวงไม่สงบเรียบร้อย บ้านเมืองอาจประสบอันตรายได้อย่างมาก” ซึ่งหากย้อนกลับไปดูคำอธิบายของคณะปฏิวัติในครั้งนั้น สาเหตุหลักก็มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั่นเอง ดังนั้น จึงสร้างรัฐธรรมนูญให้เหมาะสมกับสภาพการณ์แบบไทย โดยแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกันให้มากยิ่งขึ้น หลังจากอ่านพระราชปรารภจบ จอมพลถนอมกล่าวสรุปอย่างสั้นๆ ว่า “รัฐบาลขอยืนยันว่ายังไม่แก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้”¹⁵² ทั่งต่อมาจอมพลถนอมก็ให้สัมภาษณ์ (7 ตุลาคม พ.ศ.2512) ว่า “ไม่เห็นด้วยที่จะแก้รัฐธรรมนูญให้ ส.ส. เป็นรัฐมนตรีได้ เพราะก็เข้าระบบเก่าอีก ในที่สุดก็ต้องเกิดปฏิวัติรัฐประหารกันไม่มีที่สิ้นสุด”¹⁵³ และกลางปี พ.ศ.2513 (3 มิถุนายน) จอมพลถนอมยืนยันไม่ให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ เพราะเพิ่งใช้เพียงปีเศษ ขณะที่ใช้เวลาร่างมาถึง 10 ปี และในทัศนะของจอมพลถนอมนั้น “ยังไม่พบข้อบกพร่องเสียหายอะไร” ในรัฐธรรมนูญ¹⁵⁴

แต่สำหรับฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะมีทัศนะต่อรัฐธรรมนูญที่เกือบตรงข้ามกับจอมพลถนอม ขณะที่รัฐธรรมนูญของจอมพลถนอมวางฐานทางอำนาจมาจากข้าราชการ หรือเป็นระบบอำมาตยาธิปไตย แต่ของฝ่าย ส.ส. เชื่อในระบบสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากเลือกตั้ง ดังนั้นจึงต้องลดทอนอำนาจที่มาจากแต่งตั้งและของข้าราชการลงไป พรรคประชาธิปไตยเองก็เคลื่อนไหวเพื่อที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2511 นี้มาตั้งแต่การหาเสียงเลือกตั้ง โดยประเด็นสำคัญที่มุ่งแก้ไขคือ 1. เรื่องแถลงนโยบายรัฐบาล จะแก้ไขให้รัฐบาลต้องรับมติไว้วางใจด้วย แทนการแถลงต่อรัฐสภาเท่านั้น 2. ลดอำนาจวุฒิสภาซึ่งมีอำนาจลงมติไว้วางใจรัฐบาลและมีสิทธิเสนอกฎหมายได้ด้วย ก็ให้เป็นเพียงสภาสูงมีอำนาจขยับขังกฎหมายจากสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น 3. ให้แยกข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองออกจากกันอย่างเด็ดขาด ข้าราชการประจำจะเป็นข้าราชการการเมืองไม่ได้ 4. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรีได้ ซึ่งข้อนี้กล่าวได้ว่าเป็นข้อขัดแย้งหลักระหว่าง ส.ส. กับจอม

¹⁵² รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 1, 25 มีนาคม 2512.

¹⁵³ ประชาธิปไตย(7 ตุลาคม 2512): 1.

¹⁵⁴ ประชาธิปไตย(3 มิถุนายน 2513): 1.

พลถนนในฐานะตัวแทนของทหารและข้าราชการ อย่างไรก็ตาม ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ก็ยอมรับว่าการที่จะแก้ไขหลักสำคัญในรัฐธรรมนูญเหล่านี้คงจะไม่สำเร็จ¹⁵⁵

ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญมาตรา 169 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กระทำได้ คือทางหนึ่งคณะรัฐมนตรีเสนอแก้ไข หรืออีกทางหนึ่งคือฝ่ายสภาเสนอแก้ไข แต่ทั้งนี้สมาชิกที่ร่วมเสนอแก้ไขจะต้องมีจำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดของสองสภา (ส.ส. 291 คน ส.ว. 164 คน รวม 455 คน) หรือเท่ากับ 91 คน ขณะที่พรรคประชาธิปัตย์มี ส.ส. เพียง 57 คน ดังนั้นจึงต้องหา ส.ส. (และหรือ ส.ว. หากเป็นไปได้) อีก 34 คนมาร่วมลงชื่อเสนอด้วย ซึ่งในความเป็นจริงก็เป็นความยากลำบากที่จะหา ส.ส. มาร่วมลงชื่อเพิ่ม เมื่อฝ่ายพรรครัฐบาลก็ได้ดึง ส.ส. ทั้งไม่สังกัดพรรคและ ส.ส. ในสังกัดพรรคต่ำลิบบางพรรคมาสนับสนุนฝ่ายรัฐบาลเช่นกัน ขณะที่วุฒิสมาชิกทั้งหมดยอมรับเป็นฝ่ายสนับสนุนรัฐบาล หรือไม่ก็ยอมไม่แสดงคนที่ขัดแย้งกับฝ่ายอำนาจอย่างแน่นอน

แต่ที่หนักหน่วงยิ่งขึ้นเมื่อขั้นตอนการพิจารณา 3 วาระนั้น กำหนดว่า “วาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา” นั่นคือจะต้องมีเสียงถึง 304 เสียงเป็นอย่างน้อยจากทั้งสองสภา 455 เสียง ซึ่งต่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกพรรคร่วมมือกันก็จะได้เสียงเพียง 291 เสียงขาดไป 13 เสียงที่จะต้องไปหาการสนับสนุนจากวุฒิสมาชิก ดังนั้น ย่อมเห็นได้ว่าความพยายามเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญจากฝ่าย ส.ส. นั้น เสนอแก้ไขได้ แต่ไม่อาจผ่านขั้นวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการอย่างแน่นอน ส่วนวาระที่สอง ขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็น ประมวล วาระที่สามขั้นสุดท้าย “ต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา” ซึ่งก็เท่ากับจำนวนในวาระที่ 1 คือ 304 เสียง จากขั้นตอนการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ความสำเร็จที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญมีทางเดียวคือฝ่ายรัฐบาลเป็นฝ่ายเสนอแก้ แต่ก็ไม่อาจเป็นไปได้จริง เพราะประเด็นที่ฝ่าย ส.ส. ผลักดันให้แก้ไอนั้น คือการ “กำจัด” อำนาจทางการเมืองของจอมพลถนอม กิตติขจร ในฐานะข้าราชการทหารโดยตรงนั่นเอง

ความพยายามเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของพรรคประชาธิปัตย์ ร่วมกับพรรคเล็กและ ส.ส.อิสระ ที่ยื่นเสนอต่อประธานรัฐสภาเมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ.2512 โดยมีผู้ลงชื่อ 99 คน ได้รับการบรรจุเป็นวาระการประชุมรัฐสภาในแบบข้ามปี คือประชุมเมื่อวันพุธที่ 2 กันยายน พ.ศ.2513 โดยประเด็นที่เสนอแก้ไขมีเพียง 2 มาตรา คือมาตรา 33 บุคคลย่อมมีเสรีภาพสมบูรณ์ในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา ในมาตรานี้ให้เพิ่มอีก 2 ววรรค คือ “การปิดโรงพิมพ์ หรือห้ามทำการพิมพ์เพื่อบั่นรอนเสรีภาพตามมาตรานี้ จะกระทำมิได้” และเพิ่มวรรคว่า “การให้เสนอเรื่องหรือข้อความในหนังสือพิมพ์ไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อน โฆษณาจะกระทำมิได้ เว้นแต่...” การเสนอเพิ่มมาตรานี้คือ

¹⁵⁵ อัสเจอร์ย์, “รัฐธรรมนูญพรรคประชาธิปัตย์,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 15, 44(20 เมษายน 2512): 15, 44.

ปัญหาเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ ซึ่งเป็นฝ่ายตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลที่มีบทบาทมากที่สุดในสมัยรัฐบาลคณะปฏิวัติหรือเผด็จการทหาร และได้ต่อสู้เรียกร้องเสรีภาพนี้มาตลอดเวลา อีกมาตราที่เสนอขอแก้ไขคือมาตรา 139 จากเดิมระบุว่า “รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนในขณะเดียวกันมิได้” เสนอแก้ไขเป็น “รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือบุคคลอื่นก็ได้” ซึ่งการเสนอแก้ไขดังกล่าวนี้พิจารณาได้ว่าเป็นเพียงยุทธวิธีพบบันครั้งทางกับฝ่ายที่กุมอำนาจ นั่นคือ ยังไม่ถึงขั้นห้ามข้าราชการประจำเป็นข้าราชการการเมืองทั้งการเป็นวุฒิสภาและรัฐมนตรี เพียงแต่ต้องการนำเอาเป้าหมายใหญ่สุดแทรกเข้าไปคือ ส.ส. เป็นรัฐมนตรีได้ ขณะเดียวกันก็พยายามหาเสียงจากวุฒิสมาชิกด้วยเช่นกันว่า ส.ว. ก็เป็นรัฐมนตรีได้เช่นกัน อย่างไรก็ตามเมื่อขานชื่อนับคะแนนในวาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการ เห็นชอบด้วยกับฝ่ายเสนอ 99 เสียงตามที่ลงชื่อไว้ ผู้ที่ไม่เห็นชอบด้วย 198 เสียง ซึ่งมาจากเสียงของสมาชิกพรรคสหประชาไทยและวุฒิสมาชิก (งดออกเสียงมิได้รายงานไว้) ดังนั้น ด้วยเสียงที่ไม่ถึงสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ผู้ตัดจึงตกไป แต่เบื้องหลังคือเป็นการกำหนดไม่รับหลักการมาจากจอมพลถนอม กิตติขจรในนามมติคณะรัฐมนตรีตั้งแต่ต้นแล้ว กล่าวคือ จอมพลถนอมได้นำผู้ตัดเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญของ ส.ส. ฝ่ายค้านนี้เข้าประชุมในคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อ 30 กันยายน พ.ศ.2512 ให้ “ไม่รับหลักการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฯ” และก่อนที่จะมีวาระการประชุมรัฐสภาในเรื่องร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฯนี้ ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในวันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ.2513 ก็ได้นำวาระเรื่องนี้มายืนยันเพื่อเห็นชอบด้วยอีกครั้ง¹⁵⁶

ในช่วงต้นเดือนกันยายน พ.ศ.2514 พรรคประชาธิปัตย์ก็เคลื่อนไหวเพื่อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญอีกครั้ง ครั้งนี้พรรคประชาธิปัตย์ประกาศว่าจะเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญตามหลักการที่พรรคได้เคยใช้รณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง โดยจะเน้น 3 ประเด็นคือ 1. ส.ส. เป็นรัฐมนตรีได้ 2. ลดอำนาจของวุฒิสภา ให้อยู่ในสถานะและหน้าที่ที่ถ่วงดุลกัน และ 3. แยกข้าราชการทหารและข้าราชการประจำออกจากการเมืองอย่างเด็ดขาดด้วย¹⁵⁷ แต่การเคลื่อนไหวครั้งนี้ก็ยุติลงเมื่อจอมพลถนอม กิตติขจรทำรัฐประหารรัฐบาลตนเองเมื่อ 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2514

บทวิเคราะห์อย่างยาวเรื่อง “สภาผู้แทนราษฎรในระบบการปกครองของไทย” ของกรมลทองธรรมชาติ นักรัฐศาสตร์ที่มีความสัมพันธ์กับพรรคสหประชาไทย กล่าวได้ว่าเป็นหนึ่งในบทวิเคราะห์การเมืองไทยในทางวิชาการที่มีจำนวนไม่มากนักในช่วงเวลานั้น ได้ชี้ให้เห็นถึงทิศทางการเผชิญหน้ากันระหว่างฝ่าย ส.ส. กับฝ่ายรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ไว้อย่างน่าสนใจว่า

¹⁵⁶ บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 23/2513, วันอังคารที่ 16 มิถุนายน 2513. วาระเรื่อง ส.ส. เสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ

¹⁵⁷ ประชาธิปไตย(3 กันยายน 2514): 1.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งเก่าและใหม่ ซึ่งถือตัวว่าเป็นตัวแทนของ
 เจ้าของอำนาจอธิปไตย ย่อมไม่พอใจที่เห็นฐานะและอำนาจของสถาบันสภา
 ผู้แทนราษฎรต้องถูกลดลงไปโดยไม่มีกำหนด นอกจากนั้น โดยเหตุที่
 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคราวนี้ เป็นผู้ที่มีการศึกษาดีจบชั้นอนุปริญญาตรีหรือ
 เทียบเท่าขึ้นไปถึง 112 คน หรือเท่ากับ 51.1 เปอร์เซ็นต์ของสมาชิกสภาผู้แทน
 ราษฎรซึ่งมีอยู่ทั้งหมด 219 คน และเป็นผู้ที่เป็นทนายความ หรือเคยดำรงตำแหน่ง
 เป็นข้าราชการชั้นสูงๆ มาก่อนถึง 80 คน หรือประมาณ 38 เปอร์เซ็นต์ของสมาชิก
 ทั้งหมด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหล่านี้ก็ย่อมไม่พอใจมากขึ้น ที่ต้องมาถูกตัดสิทธิ
 มิให้ไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ในขณะเดียวกัน และไม่ยอมรับฟังข้ออ้างถึงความ
 จำเป็นที่ว่าต้องให้ข้าราชการประจำ ซึ่งเชื่อกันว่าเป็นผู้ที่มีความรู้และความสามารถ
 ในการบริหารสูงกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ครองตำแหน่งในฝ่ายบริหารต่อไป
 แต่ฝ่ายเดียว ด้วยเหตุนี้จึงเป็นเรื่องธรรมดาที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเรียกร้อง
 ขอให้มีการแก้ไขบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน ที่ห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทน
 ราษฎรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน แม้วาระระยะแรกๆ นั้น
 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคฝ่ายค้านจะเป็นผู้ที่ทำการเรียกร้องอย่างเปิดเผย
 และเป็นทางการอยู่กลุ่มเดียว แต่ก็เชื่อได้ว่า สมาชิกสภาของพรรคที่สนับสนุน
 รัฐบาล ซึ่งเห็นด้วยในหลักการกับสมาชิกสภาของพรรคฝ่ายค้านในเรื่องนี้ จะต้อง
 เข้าร่วมทำการเรียกร้องให้ยกเลิกข้อห้ามนี้ด้วยอย่างเปิดเผยและเป็นทางการมากขึ้น
 เรื่อยๆ ในเวลาต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าหากว่าผู้นำในพรรครัฐบาลไม่สามารถ
 สนองความต้องการอย่างอื่นที่รีบด่วนกว่าให้กับลูกพรรคได้ เช่น ไม่ให้เงินพัฒนา
 จังหวัดของสมาชิกสภาลูกพรรค เป็นต้น เสียงเรียกร้องในเรื่องดังกล่าวจากสมาชิก
 ของพรรคที่สนับสนุนรัฐบาลก็จะดังเร็วขึ้น เป็นที่แน่ว่า รัฐบาลคงจะไม่สามารถยอม
 สนองความต้องการในเรื่องนี้ได้ตลอดไป เพราะการทำเช่นนั้นอาจก่อผลเสียให้กับ
 แผนพัฒนาประเทศแผนใหญ่ได้ ถ้าการณ์เป็นไปตามที่คาดไว้นี้ การแก้ไข
 รัฐธรรมนูญเพื่อยกเลิกข้อห้ามดังกล่าวก็จะเกิดขึ้นในไม่ช้า และสภาผู้แทนราษฎร
 ของไทยก็จะมีฐานะในระบบการปกครองสูงขึ้นเหมือนกับในสมัยก่อนๆ อีกครั้ง
 หนึ่ง¹⁵⁸

¹⁵⁸ กระทบ ทงธรรมชาติ, "สภาผู้แทนราษฎรในระบบการปกครองของไทย," วารสารสังคมศาสตร์ 8, 1(มกราคม 2514): 15-16.

อย่างไรก็ตาม บทวิเคราะห์นี้แม้จะเห็นพัฒนาการของพลังฝ่าย ส.ส. ที่จะร่วมมือกันเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญในอนาคต แต่ก็ชี้ให้เห็นด้วยว่า ฝ่ายรัฐบาลเองก็ควบคุม ส.ส. ของพรรคตนเอง ด้วยการ “สนองความต้องการอย่างอื่นที่รีบด่วนกว่า” ให้กับสมาชิกของฝ่ายตน นอกจากนี้ บทวิเคราะห์ยังมองอนาคตทางการเมืองไทยที่เห็นว่าต่างฝ่ายก็เล่นกันอยู่ในเกมตามรัฐธรรมนูญ โดยที่เกม “ลี้มกระดาน” หรือรัฐประหาร โดยกลุ่มอำนาจทางทหารนั้น กล่าวได้ว่าแทบไม่ปรากฏบรรยากาศและความเชื่อในขณะนั้นเลย

เหตุการณ์อันเป็นภาพสะท้อนถึงบทบาททางการเมืองของจอมพลถนอม กิตติขจรในสมัยรัฐธรรมนูญฉบับอำมาตยาธิปไตยได้เป็นอย่างดี คือการจับกุม ส.ส. 16 คนที่ไปสัมนานอภิปรายกันเรื่องปัญหาภาวะเศรษฐกิจ การศึกษา สังคมและอื่นๆ ที่บึงพลาญชัย กลางเมืองร้อยเอ็ด เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2514 โดยผู้ว่าราชการจังหวัดร้อยเอ็ดอ้างคำสั่งของแม่ทัพภาคที่ 2 ที่ห้ามชุมนุมทางการเมืองเข้าทำการจับกุม 16 ส.ส. ได้แก่¹⁵⁹ ส.ส. จังหวัดร้อยเอ็ด 3 คน คือ ร.ต.อำพัน หิรัญโชติ ไม่สังกัดพรรคใด นายสมพร จูริมาศ พรรคประชาธิปไตย นายชวินทร์ สระคำ พรรคแนวประชาธิปไตย จังหวัดอุดรธานี คือ พ.อ.สมคิด ศรีสังคม พรรคเสรีประชาธิปไตย อุบลราชธานี 3 คน คือ นายฟอง สิทธิธรรม พรรคแนวประชาธิปไตย นายยิ่ง สิทธิธรรม พรรคแนวประชาธิปไตย นายทองมาก จันทะลือ ไม่สังกัดพรรคใด กาฬสินธุ์ 1 คน คือ นางสมพงษ์ อยู่หุ่น ไม่สังกัดพรรคใด ขอนแก่น 2 คน คือ นายสนั่น ธีระศรีโชติ พรรคแนวร่วมเศรษฐกิจ และนายมีเดช วรสีหะ พรรคแนวร่วมเศรษฐกิจ นครปฐม 1 คนคือ นายล้วน เวกชาลิگانน พรรคสมาอาชีพช่วยชาวนา นครพนม 2 คน คือ นายชวัน กิตติศรีวรพันธุ์ พรรคประชาธิปไตย และ นายไขแสง สุกใส พรรคประชาชน พิษณุโลก 1 คน คือ นายอนันต์ ภักดีประไพ ไม่สังกัดพรรคใด มหาสารคาม 2 คน คือ นายเกียรติ นาคะพงษ์ ไม่สังกัดพรรคใด และนายคิลก บุญเสริม ไม่สังกัดพรรคใด

หากตั้งคำถามพื้นฐานที่ว่า การปฏิบัติการครั้งนี้ของผู้ว่าราชการจังหวัดร้อยเอ็ดในการจับกุม ส.ส. ถึง 16 คนพร้อมกันนั้น เป็นการตัดสินใจอย่างเด็ดเดี่ยวด้วยตนเองของผู้ว่าฯ จริงหรือ? ขณะที่ก่อน ส.ส. กลุ่มนี้จะนัดหมายกันมาประชุมที่จังหวัดร้อยเอ็ด รายงานข่าวระบุว่าก็ได้ประชุมกันที่จังหวัดขอนแก่นมาครั้งหนึ่งแล้ว และในครั้งนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นได้เข้าร่วมประชุมรับฟังการสัมมนาด้วย เพราะการประชุมในลักษณะนี้ของ ส.ส. ย่อมเป็นมิติใหม่ทางการเมือง แต่การจับกุม ส.ส. ในกรณีนี้ในข้อหาว่ามั่วมชุมนุมทางการเมืองและขัดคำสั่งเจ้าพนักงาน ย่อมหมายถึงการยืนยันอำนาจของรัฐบาลและระบบราชการตามกฎหมายอัยการศึก ที่ประกาศใช้มาตั้งแต่วันรัฐประหารโดยคณะปฏิวัติเมื่อ 20 ตุลาคม พ.ศ.2501 อันเท่ากับปฏิเสธหลักการสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2511 และปฏิเสธถึงบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งในสภาและนอกสภา หากพิจารณาจาก

¹⁵⁹ ประชาธิปไตย(16 กุมภาพันธ์ 2514): 1.

สายบังคับบัญชาทั้งด้านทหารคือแม่ทัพภาคที่ 2 และด้านการปกครองคือผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บังคับบัญชาสูงสุดโดยตรงก็คือ พลเอกประภาส จารุเสถียร ในฐานะผู้บัญชาการทหารบก และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น การจับกุม ส.ส. ครั้งนี้ย่อมเป็นการประกาศจาก ฝ่ายรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจรอย่างแน่ชัดว่าไม่ยอมรับการเคลื่อนไหวทางการเมืองของ ส.ส. “นอกสภา” ซึ่งเท่ากับว่าในทัศนะของฝ่ายอำนาจทางการเมืองมองประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญว่ามี อยู่ได้เฉพาะในสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

ต่อกรณีนี้ ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการกับ ส.ส. กลุ่มนี้ “ไปตามกฎหมาย” ส่วน จอมพลถนอม กิตติขจร ให้สัมภาษณ์ที่สะท้อนทัศนะของผู้มีอำนาจที่ว่า การจับกุม ส.ส. เสมือนเป็นการถูกต้องเหมาะสม เพราะ “ไปสัมพันธ์ที่ไหนก็คำรัฐบาลที่นั่น”¹⁶⁰ อันเสมือนเป็นการทำให้กรณีนี้เป็นกรณีตัวอย่างว่า จอมพลถนอม กิตติขจรถือว่าการอภิปรายวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลนอกสภา เป็นการบ่อนทำลายเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐบาล และก่อนหน้านี้อันมีหลักฐานที่แน่ชัดว่าจอมพลถนอม กิตติขจรได้ให้นำเรื่องการติดตามพฤติกรรมและการปราศรัยของ ส.ส. ของฝ่ายตำรวจเข้าสู่ที่ การปรึกษาหารือในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เพราะการปราศรัยของ ส.ส. ที่ต่างจังหวัด เช่น กรณี ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์และ ส.ส. ของพรรคได้ไปปราศรัยในวาระเปิดสาขา พรรคที่อำเภอพิมาย จังหวัดนครราชสีมา รายงานของฝ่ายตำรวจที่เสนอเข้ามาคือ “ได้กล่าวโจมตี รัฐบาลในเรื่องต่างๆ ตลอดจนชักชวนให้ประชาชนล้มล้างรัฐบาลตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ เพื่อพรรค ประชาธิปัตย์จะได้เข้าเป็นรัฐบาลแทน” กรณีนี้ได้ที่ประชุมได้มีมติให้พลเอกประภาส จารุเสถียร รอง นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรับไปดูแลติดตาม¹⁶¹ หรือกรณีที่จังหวัดชัยภูมิ การปราศรัยของ ส.ส. “มีการใช้ถ้อยคำรุนแรง โจมตีการปฏิบัติงานของรัฐบาลและหน่วยราชการ ต่างๆ” แม้ผลสรุปจะมีว่า “ยังไม่เข้าข่ายผิดกฎหมายอย่างชัดเจน จึงสมควรติดตามดูพฤติกรรม ต่อไป”¹⁶² แต่การจับกุม 16 ส.ส. ฝ่ายค้านรัฐบาลครั้งนี้ กล่าวได้ว่าเป็นผลสรุปของการเฝ้าติดตาม ส.ส. ฝ่ายค้าน ด้วยวิธีการได้ตอบทางการเมืองและขึ้นชั้นถึงการมีอำนาจเด็ดขาดของจอมพลถนอม กิตติขจรนั่นเอง

แต่สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เหลือทั้งหมด ซึ่งรวมทั้งสมาชิกพรรครัฐบาลด้วย ต่างมี ทัศนะตรงข้ามกับการกระทำครั้งนี้ของรัฐบาล โดย “ที่ประชุมสภาได้อภิปรายกันถึงการกระทำของ

¹⁶⁰ ประชาธิปไตย(26 กุมภาพันธ์ 2514): 1.

¹⁶¹ บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 15/2513, วันอังคารที่ 21 เมษายน 2513. วาระนายกรัฐมนตรีย เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เรื่องการเปิดสาขาพรรคประชาธิปัตย์ที่อำเภอพิมาย 11 เมษายน 2513

¹⁶² บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 31/2513, วันอังคารที่ 11 สิงหาคม 2513. วาระเรื่องผลการสดับ รับฟังการปราศรัยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองที่จังหวัดร้อยเอ็ดอย่างรุนแรง”¹⁶³ และสภาได้ลงมติ “เป็นเอกฉันท์” ไม่อนุญาตให้จับกุม หรือเรียกตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มนี้ไปสอบสวนในระหว่างสมัยการประชุม¹⁶⁴ อย่างไรก็ตาม ฝ่ายรัฐบาลก็ได้มีมติคณะรัฐมนตรีออกกระเบื้องว่าการประชุมหรือปราศรัยหาเสียงของ ส.ส. ในจังหวัดที่มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกต้องขออนุญาตจากทางการก่อน และต้องปฏิบัติตามข้อห้าม มิเช่นนั้น ทหารมีอำนาจทำการจับกุมได้ทันที¹⁶⁵ ทั้งนี้ จอมพลถนอม กิตติขจร เพิ่งเสนอให้เป็นมติคณะรัฐมนตรีเมื่อปลายเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2514 ให้ลดทอนพื้นที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วประเทศที่ดำรงมานานถึง 14 ปี ให้เหลือการประกาศใช้กฎอัยการศึกเฉพาะท้องที่หรือบางจังหวัดที่ยังมีความจำเป็นอยู่¹⁶⁶ ซึ่งปัจจัยหนึ่งของความเปลี่ยนแปลงนี้ก็มาจากแรงกดดันทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

กล่าวโดยสรุป จอมพลถนอม กิตติขจร ยืนยันอำนาจทางการเมืองของตนเองตามรัฐธรรมนูญฉบับอำมาตยาธิปไตย และอำนาจที่ยังคงตกทอดมาจากสมัยรัฐบาลคณะปฏิวัติเป็นอย่างดี ดังนั้น การจัดการกับ ส.ส. ฝ่ายค้านของจอมพลถนอมด้วยวิธีการจับกุมคุมขัง จึงเป็นรากฐานทางความคิดในการตัดสินใจแก้ปัญหามหาการเมืองที่สำคัญของจอมพลถนอม กิตติขจร เพราะเชื่อว่า ส.ส. ฝ่ายค้านนั้นมุ่งทำลายเสถียรภาพและจะล้มรัฐบาลของตนเอง

5.4.2 ส.ส. พรรคสหประชาไทย

จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคสหประชาไทย ที่เปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นและลดลง จากเมื่อวันเลือกตั้งกุมภาพันธ์ พ.ศ.2511 มี 75 คน เพิ่มขึ้นเป็น 111 คน ณ ตุลาคม พ.ศ.2512 และลดลงเหลือ 108 คน ณ ตุลาคม พ.ศ.2513 แสดงให้เห็นว่า รัฐมนตรีในฝ่ายบริหารของพรรคนั้นมีความสามารถที่ดึงดูดและรักษาจำนวน ส.ส. ไว้ได้เป็นอย่างดี แม้จะไม่ปรากฏข้อมูลว่าจอมพลถนอม กิตติขจร จัดการหรือมีปฏิสัมพันธ์ในการควบคุม ส.ส. ของพรรคโดยตรงอย่างไรบ้าง นอกจากจะปรากฏตัวในการประชุมพรรคเพื่อตอบข้อซักถามของ ส.ส. ในพรรค แต่จากโครงสร้าง ระบบ และตัวบุคคลที่สำคัญในการบริหารพรรค ได้แสดงให้เห็นว่า จอมพลถนอมนั้นควบคุมพรรคสหประชาไทยผ่านคณะรัฐมนตรี ซึ่งกว่าครึ่งและเป็นรัฐมนตรีที่สำคัญด้วยนั้นเป็นฝ่ายบริหารของพรรคสหประชาไทย สำหรับฐานควบคุมเสียงที่จอมพลถนอมไว้วางใจได้อย่างยิ่ง คือ การควบคุมผ่าน พล.ต.ต.สง่า กิตติขจร เลขาธิการคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่เป็น

¹⁶³ ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475-2517), หน้า 1034.

¹⁶⁴ ประชาธิปไตย(19 กุมภาพันธ์ 2514): 1.

¹⁶⁵ ประชาธิปไตย(4 มีนาคม 2513): 1.

¹⁶⁶ บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 7/2514, วันอังคารที่ 23 กุมภาพันธ์ 2514. วาระเรื่องกฎอัยการศึก

ส.ส. ภาคใต้ และเมื่อเรียกชุมนุมกลุ่มก็มี ส.ส. มาเข้าร่วมราว 18 คน และพลโทแสวง เสนาณรงค์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงในสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งการดูแลการเลือกตั้งในภาคใต้ก็แสดงให้เห็นว่า น่าจะมีฐานของตนอยู่ราว 9 คนเป็นอย่างน้อย ทั้งสองฐานนี้ก็มีจำนวน ส.ส. ถึง 1 ใน 3 ของพรรคที่ จอมพลถนอมน่าจะไว้วางใจได้ในเกมของสภาผู้แทนราษฎร

ปัจจัยของการดึงดูและควบคุม ส.ส. ให้เป็นไปตามทิศทางพึงประสงค์ของฝ่ายรัฐบาลที่สำคัญคือ “เงิน” ซึ่งเป็นวิธีการที่จอมพลถนอมและคณะเลือกที่จะใช้ เพราะการที่กำหนดให้ รัฐธรรมนูญห้าม ส.ส. เป็นรัฐมนตรี ย่อมหมายความว่า ฝ่ายจอมพลถนอมและคณะย่อมได้ประโยชน์ จากกฎหมายรัฐธรรมนูญนี้ แต่ขณะเดียวกัน จอมพลถนอมและคณะก็ไม่อาจปฏิเสธการที่จะต้องมี ส.ส. เพราะเป็นรากฐานของความชอบธรรมทางการเมือง ตลอดจนการตราพระราชบัญญัติเพื่อการ บริหารงานของฝ่ายรัฐบาล ดังนั้น จอมพลถนอมและคณะก็ต้องจ่ายเพื่อรักษาอำนาจทางการเมืองของตน ตั้งแต่เริ่มจัดตั้งรัฐบาล ข่าวกั้ปรากฏทันทีว่า ส.ส. พรรคสหประชาไทยและฝ่ายสนับสนุนรัฐบาล จะได้งบประมาณจังหวัดละ 2 ล้านบาท แม้จอมพลถนอมจะออกมาปฏิเสธข่าวนี้อัน¹⁶⁷ แต่ข่าวในลักษณะ เดียวกันก็จะปรากฏแก่สาธารณชนเป็นระยะ พร้อมกับการปฏิเสธของจอมพลถนอมอีกเช่นกัน เช่น กลางเดือนมิถุนายน พ.ศ.2512 ส.ส. พรรคสหประชาไทยได้ให้ข่าวเองว่า รัฐบาลตั้งงบประมาณจังหวัด ให้ ส.ส. ของพรรคคนละ 3 แสนบาท โดยส่วนใหญ่เพื่อสร้างบ่อน้ำ สะพาน บ้านพักครู และบูรณะวัด วาอาราม แต่จอมพลถนอมปฏิเสธข่าวนี้อัน¹⁶⁸

หรือเดือนสิงหาคม มีกรณี ส.ส. ไม่สังกัดพรรคให้ข่าวว่า ได้รับการเกลี้ยกล่อมให้ยกมือ สนับสนุนงบประมาณประจำปีของรัฐบาล “ยกมือแล้วต้องการอะไรก็บอกมา”¹⁶⁹ เดือนกันยายนต่อมา พรรคสหประชาไทยมีข่าวว่า “ตั้งเงินไว้ให้ลูกพรรคผู้ร้อนคนละ 2 หมื่น”¹⁷⁰ ต่อมากลางเดือนตุลาคม จอมพลถนอมปฏิเสธข่าวว่ามี การ “แจก” เงิน 2 หมื่นบาทให้กับ ส.ส. ในพรรค ขณะที่โฆษกพรรค สหประชาไทย คือนายประสิทธิ์ ชูพินิจ ส.ส. ตาก ยอมรับว่ารัฐบาลตั้งงบให้ ส.ส. ของพรรคคนละ 3 แสนเพื่อพัฒนาจังหวัด “โดยโอนไปตั้งจ่ายทางจังหวัด” ของ ส.ส. แต่ละคน¹⁷¹ ทั้งนี้พิจารณาได้ว่า สอดคล้องกับการ ส.ส. จะต้องกลับจังหวัดของตนเนื่องด้วยปิดประชุมสภาสมัยสามัญ ในปลายเดือน มกราคม พ.ศ.2513 ซึ่งกำลังอยู่ในช่วงการประชุมสภาสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างงบประมาณ รายจ่ายประจำปี พ.ศ.2513 ก็ปรากฏข่าวว่าเป็นการชี้แจงโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเองว่า

¹⁶⁷ ประชาธิปไตย(5 เมษายน 2512): 1.

¹⁶⁸ ประชาธิปไตย(17 มิถุนายน 2512): 1.

¹⁶⁹ ประชาธิปไตย(12 สิงหาคม 2512): 1; ประชาธิปไตย(20 สิงหาคม 2512): 1.

¹⁷⁰ ประชาธิปไตย(9 กันยายน 2512): 1.

¹⁷¹ ประชาธิปไตย(15 ตุลาคม 2512): 1.

งพัฒนาจังหวัดของ ส.ส. ได้เพิ่มจาก 3 แสบบาท เป็น 1 ล้าน 3 แสบบาท และพรรคอิสระก็ได้ด้วย เพราะมีส่วนช่วยพิจารณางบประมาณ¹⁷² แต่ครั้งนี้ พลโทแสวงออกมาปฏิเสธแทนจอมพลถนอม ทั้งปฏิเสธข้อกล่าวหาที่ว่า “เป็นผู้ชักใยอยู่เบื้องหลังนายกฯ”¹⁷³ อย่างไรก็ตาม สภาผู้แทนราษฎรก็อนุมัติผ่านร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีนี้ด้วยเสียง 110 ต่อ 67 หรือทั้งหมดของเสียงจากพรรคสหประชาไทยที่มาประชุม อันเท่ากับสามารถควบคุมเสียง ส.ส. ได้อย่างเหนียวแน่น โดยรวมกล่าวได้ว่า วงจรของข่าวเรื่อง “เงิน” ของพรรคสหประชาไทยจะดำรงอยู่ในลักษณะดังกล่าวนี้ในปีต่อๆ มา

ข้อขัดแย้ง 2 ประการที่ปรากฏในพรรคสหประชาไทย ประการแรกเรื่องตำแหน่งเลขาธิการรัฐมนตรีซึ่งเป็นตำแหน่งทางการเมือง อันเป็นหลักการที่รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ไม่ให้มีการตั้ง ส.ส. เป็นเลขานุการรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการยืนยันหลักการแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอย่างชัดเจน แต่ประเด็นนี้ทำให้ ส.ส. ของพรรคเคลื่อนไหวเพื่อกดดันฝ่ายบริหารของพรรคทั้งในที่ประชุมพรรค และในเกมการพิจารณาพระราชบัญญัติในสภา กระทั่งในห้วงระหว่างการประชุมร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2513 ก็มีมติพรรคสหประชาไทยออกมายอมรับให้ ส.ส. ของพรรคเป็นเลขาธิการรัฐมนตรีได้¹⁷⁴ เห็นได้ว่า ส.ส. พรรคสหประชาไทยต่างร่วมมือกดดันฝ่ายจอมพลถนอมและคณะรัฐมนตรีของพรรคเป็นเวลานานถึง 1 ปีจึงสามารถบรรลุวัตถุประสงค์

ประการที่สอง เรื่องโครงสร้างและระบบของพรรคที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นแบบคอมมิวนิสต์ ซึ่งเรื่องนี้เป็นกรณีที่เกิดขึ้นตั้งแต่ก่อนการเลือกตั้ง การต่อสู้เพื่อชิงการนำภายในพรรคของกลุ่มย่อยต่างๆ นำมาซึ่งความพยายามจะแก้ไขรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎระเบียบของพรรค และมี ส.ส. บางส่วนกดดันให้ พล.อ.อ.ทวี จุลละทรัพย์ เลขานุการพรรคลาออก¹⁷⁵ กระทั่งความขัดแย้งภายในขยายตัว จอมพลถนอม จึง “สั่งยุบ” เจ้าหน้าที่ของพรรคสหประชาไทยทั้งหมด ให้เหลือเพียงเลขานุการพรรคเพียงคนเดียว¹⁷⁶ ซึ่งหมายความว่า จากหลักการที่กลุ่มพลโทแสวง เสนอว่ามุ่งหวังที่จะสร้างพรรคการเมืองเพื่อการดำเนินงานทางการเมืองอย่างเป็นระบบและยาวนานนั้น ก็เหลือเพียงการเป็นพรรคการเมืองเพื่อควบคุม ส.ส. ให้สนับสนุนรัฐบาลจอมพลถนอมเท่านั้น

ข้อขัดแย้งระหว่าง ส.ส. พรรคสหประชาไทยกับแนวนโยบายของจอมพลถนอม กิตติขจร 3 เรื่องที่สำคัญที่แสดงให้เห็นว่า ส.ส. พรรคสหประชาไทยไม่อาจควบคุมทางความคิดได้

¹⁷² ประชาธิปไตย(22 มกราคม 2513): 1; ประชาธิปไตย(27 มกราคม 2513): 1.

¹⁷³ ประชาธิปไตย(29 มกราคม 2513): 1.

¹⁷⁴ ประชาธิปไตย(23 มกราคม 2513): 1.

¹⁷⁵ ประชาธิปไตย(26, 27, 28, 31 ธันวาคม 2513): 1; ประชาธิปไตย(20 สิงหาคม 2513): 1. ในการประชุมพรรคสหประชาไทยปี พ.ศ.2513 ครั้งนี้ ข้าราชการว่ามี ส.ส. เข้าประชุม 96 คน วุฒิสมาชิกเข้าประชุม 67 คน และมี ส.ส. เสนอให้ พล.อ.อ.ทวี ลาออกจากตำแหน่งเลขานุการพรรคกลางที่ประชุมพรรคด้วย

¹⁷⁶ ประชาธิปไตย(1 มกราคม 2513): 1.

อย่างสมบูรณ์ เรื่องแรกคือ กลางเดือนธันวาคม พ.ศ.2512 ได้มี ส.ส. ร่วมลงชื่อถึง 70 คน ในจำนวนนี้ ส่วนใหญ่เป็นสมาชิกพรรคพรรคสหประชาไทย ขึ้นหนังสือถึงจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี “ให้ถอนทหารไทยที่เวียดนามได้ด่วน”¹⁷⁷ แน่แน่นอนว่า จอมพลถนอมจะต้องออกมาปฏิเสธข้อเรียกร้องดังกล่าว¹⁷⁸ เพราะโดยข้อเท็จจริงก็คือ นโยบายส่งทหารไปเวียดนามเพิ่มเป็น 1 กองพลนั้น เป็นการตัดสินใจในนโยบายโดยตัวของจอมพลถนอมเองตามข้อเรียกร้องของประธานาธิบดี จอห์นสันในคราวที่จอมพลถนอมเดินทางเยือนประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อกลางปี พ.ศ.2511 และสัมพันธ์กับเงินช่วยเหลือทางทหารและทางเศรษฐกิจจากสหรัฐอีกเป็นจำนวนมาก ประเด็นปัญหานี้จะนำไปสู่การกระตุ้น และการอภิปรายของ ส.ส. โดยเฉพาะ ส.ส. ฝ่ายค้านในสภาตามวาระโอกาสต่างๆ ที่เกี่ยวกับการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ที่เกี่ยวกับด้านการทหารและความมั่นคงของชาติ ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นช่องทางที่ฝ่าย ส.ส. ใช้เปิดเผยความจริงที่สังคมไทยไม่เคยรับรู้ตลอดมาเกี่ยวกับบทบาทของไทยต่อสงครามเวียดนามและการเป็นฐานทัพของสหรัฐอเมริกา¹⁷⁹

เรื่องที่สอง คือ ร่าง พ.ร.บ.ตุลาการ ที่คณะรัฐมนตรีจะนำเสนอให้เป็นกฎหมายในช่วงต้นปี พ.ศ.2513 โดยมีการแก้ไขหลักการสำคัญ คือ โอนอำนาจการแต่งตั้งคณะกรรมการตุลาการที่มีอำนาจพิจารณาโยกย้ายข้าราชการตุลาการนั้น ให้เป็นสิทธิขาดของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เรื่องนี้ได้รับคัดค้านอย่างรุนแรงทั้งจาก นิสิตนักศึกษา และจาก ส.ส. ฝ่ายค้านที่เห็นว่าเป็นการลดทอนสิทธิและเสรีภาพของฝ่ายตุลาการ¹⁸⁰ เพราะ “ในสถานการณ์ปัจจุบันนี้ ผู้ใช้อำนาจตุลาการหรือศาลนั้นเป็นสถาบันแห่งเดียวที่รู้สึกว่ายังเป็นร่มโพธิ์ร่มไทรของประชาชนที่จะพึ่งพาเอาความยุติธรรมได้”¹⁸¹ ขณะที่ ส.ส. พรรคสหประชาไทยถึง 80 คนร่วมกันเข้าชื่อเพื่อไม่รับร่าง พ.ร.บ. ที่ลดอำนาจ

¹⁷⁷ ประชาธิปไตย(19 ธันวาคม 2512): 1.

¹⁷⁸ ประชาธิปไตย(23 ธันวาคม 2512): 1.

¹⁷⁹ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1/2513, 25 มิถุนายน 2513. กระทั่งเรื่องสถานการณ์บริเวณอินโดจีนของนายไขแสง สุกใส ส.ส. นครพนม; รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1/2514, 24 มิถุนายน 2514. ในวาระการเสนอร่าง “พ.ร.บ.เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอสตหีบ จังหวัดชลบุรี และอำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ....” คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอนั้น นายแคล้ว นรปดิ ส.ส.ขอนแก่น อภิปรายไม่เห็นด้วยที่ “นายกรัฐมนตรีเหตุใดจึงยอมเวนคืนที่ดินเหล่านี้เพื่อให้อเมริกัน มาตั้งฐานทัพขยายฐานทัพออกไปแล้วอ้างประโยชน์แห่งการป้องกันประเทศชาติ ... จริงหรือไม่ ขอท่านได้โปรดตอบ ว่าเขาจะย้ายฐานทัพ บี. 52 มาอยู่ที่อุตะเถา จากโอกินาวามานะ ... ท่านนายกรัฐมนตรีบอกว่ามีเหตุผลอย่างไรในการที่ว่าเรารักชาติ เราป้องกันอธิปไตยของเรา แต่ทว่าเราให้ฐานทัพต่างชาติเข้ามาตั้งอยู่”

¹⁸⁰ ประชาธิปไตย(22, 24, 25 กุมภาพันธ์ 2513): 1.

¹⁸¹ รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 1/2512, 25 มีนาคม 2512. คำอภิปรายของนายพานิช สัมภวาคุปต์ ส.ส. เพชรบุรี

คณะกรรมการตุลาการในครั้งนี แต่รัฐบาลจอมพลถนอมก็ยังยืนยันที่จะผลักดันให้เป็นกฎหมายบังคับใช้ต่อไป แม้ คร.ประกอบ หุตะสิงห์ ประธานศาลฎีกา จะชี้ให้เห็นว่า รัฐบาล “จะเอาอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารมาควบคุมอำนาจตุลาการ” ก็ไม่อาจหยุดยั้งความพยายามของฝ่ายรัฐบาลได้¹⁸² กระทั่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มีพระราชดำรัสในวโรกาสพระราชทานประกาศนียบัตรแก่ผู้สำเร็จการอบรมของเนติบัณฑิตยสภา ที่หนังสือพิมพ์นำมาเป็นข่าวพาดหัวหน้าแรกว่า “ให้เนติบัณฑิตรักษาอิสราภาพุติธรรม”¹⁸³ และต่อมาในวันที่ 7 มีนาคม พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จทรงดนตรีที่หอประชุมใหญ่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ข่าวพาดหัวหนังสือพิมพ์ในช่วงที่พระองค์ทรงมีพระราชดำรัสกับนักศึกษาว่า “ในหลวงให้ มธ. ต่อสู้เพื่อบ้านเมือง” โดยรับสั่งถึงการที่นักศึกษาไปค้านกฎหมายตุลาการนั้น “ขอให้ใช้วิธีที่ถูกต้องเพื่อความเป็นปึกแผ่น” และ “ทรงมีพระราชดำรัสเกี่ยวกับการปกครองประเทศ ว่าการที่ศาลมีอิสระในการพิจารณาคดีเป็นสิ่งที่เหมาะสมและจำเป็น”¹⁸⁴ หลังจากนั้นมา ข่าวความพยายามของรัฐบาลจอมพลถนอมที่จะผลักดันแก้ไขกฎหมายตุลาการก็หายไป ซึ่งกรณีนี้ได้แสดงให้เห็นว่า ฐานของ ส.ส. พรรคสหประชาไทยนั้นเป็นฐานที่ไม่มั่นคงนักอันเนื่องมาจากความขัดแย้งด้านความคิดทางการเมืองที่แตกต่างกันเป็นพื้นฐาน ระหว่างฝ่ายจอมพลถนอมและคณะที่อยู่ในอำนาจที่เชื่อในอำนาจและวิธีการแบบอำมาตยาธิปไตย กับ ส.ส. ที่เชื่อในเรื่องการถ่วงดุลอำนาจของ 3 สถาบัน

เรื่องที่สาม เรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2511 นี้ แม้ว่าการเคลื่อนไหวเพื่อขอแก้ไขรัฐธรรมนูญในรอบแรกนี้จะไม่ปรากฏว่ามี ส.ส. พรรคสหประชาไทยร่วมลงชื่อด้วย แต่ขณะเดียวกัน ส.ส. พรรคสหประชาไทยจำนวนมากก็รู้สึกว่

รัฐบาลมองข้ามความสำคัญของคนไป คล้ายกับสมาชิกของพรรคที่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนมีหน้าที่แค่เพียงคอยยกมือให้การสนับสนุนรัฐบาลในสภาผู้แทนอย่างเฉยๆ หากได้เข้ามีส่วนรู้เห็นเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลตามวิถีทางของการปกครองในระบบพรรคการเมืองที่แท้จริงไม่ ... และบางเรื่องก็ขัดกับความต้องการของประชาชน แต่สมาชิกสภาผู้แทนที่สังกัดพรรคสหประชาไทยก็จำต้องยกมือสนับสนุน เพื่อรักษาระเบียบวินัยของพรรค จึงถูกประชาชนเพ่งเล็งไปในทางที่ว่า การยกมือสนับสนุนรัฐบาลแต่ละครั้งเนื่องจากได้

¹⁸² ประชาธิปไตย(25, 26, 28 กุมภาพันธ์ 2513): 1.

¹⁸³ ประชาธิปไตย(5 มีนาคม 2513): 1.

¹⁸⁴ ประชาธิปไตย(10 มีนาคม 2513): 1.

ประโยชน์ตอบแทน และไม่ได้คำนึงถึงหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนที่จะต้อง
รับผิดชอบต่อประชาชน¹⁸⁵

ซึ่งในบริบทที่ ส.ส. อีกกลุ่มหนึ่งร่วมมือกันเสนอญัตติแก้ไขรัฐธรรมนูญ ราวปลายเดือน มิถุนายน พ.ศ.2513 ก็ปรากฏว่ามีการเคลื่อนไหวของ ส.ส. พรรคสหประชาไทยราว 100 คน พยายามที่จะเสนอต่อพรรคให้แก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็น ส.ส. เป็นรัฐมนตรีได้โดยไม่ต้องลาออก จากการเป็น ส.ส. และให้ยุบเลิกวุฒิสภา โดยให้กำหนดเวลาของการยุบเลิกให้แน่ชัด¹⁸⁶ แต่เสียงตอบ จากจอมพลถนอมหัวหน้าพรรคคือ ยืนยันไม่ให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ¹⁸⁷ ขณะที่ต่อมาอีกไม่นานนัก ก็มี ส.ส. เสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนคุณสมบัติของผู้สมัคร ส.ส. จากอายุ 30 ปี ให้เหลือ 25 ปี คณะรัฐมนตรีก็ไม่รับการในญัตตินี้¹⁸⁸ และต้นเดือนสิงหาคม ก็มีข่าวการเคลื่อนไหวของ ส.ส. พรรค สหประชาไทยราว 40 คนที่จะเสนอขอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญอีกครั้ง แต่ข่าวนี้ก็เงียบไปอย่างรวดเร็ว¹⁸⁹ อันแสดงให้เห็นว่า ฝ่ายบริหารพรรคยังสามารถควบคุม ส.ส. ของพรรคได้เป็นอย่างดี และในวันที่มีการประชุมรัฐสภา (2 กันยายน) เพื่อพิจารณาญัตติของ 99 ส.ส. ที่เสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น พลเอก ประภาส จารุเสถียร รองหัวหน้าพรรคสหประชาไทยก็ประกาศว่า “ไม่แก้ไขรัฐธรรมนูญเด็ดขาด”¹⁹⁰ อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่ร่วมกันทั้ง ส.ส. ในสภาไม่ว่าจะเป็น ส.ส. ฝ่ายรัฐบาล หรือฝ่ายค้าน ก็คือ ความมุ่งหวังที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญในมาตรา 139 เพื่อให้ ส.ส. เป็นรัฐมนตรีได้ ซึ่งข้อมหมายถึงความ ชัดแย้งทางความคิดที่สำคัญอย่างยิ่งกับจอมพลถนอมและคณะทหารที่ดำรงอยู่ในอำนาจทางการเมือง

5.4.3 สภาผู้แทนราษฎร

อำนาจหน้าที่ของ ส.ส. โดยทั่วไปคือ “อำนาจควบคุมราชการแผ่นดินโดยบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญนี้” (มาตรา 125) โดยสามารถกระทุ้งถาม (มาตรา 126) เสนอร่างพระราชบัญญัติ (มาตรา 117) พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ (มาตรา 119-124) เปิดอภิปรายทั่วไป (มาตรา 127) และเปิด อภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ (มาตรา 128) ซึ่งสิ่งเหล่านี้แตกต่างออกไปจาก การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของจอมพลถนอม กิตติขจร สมัยรัฐธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พ.ศ.2502 เพราะสมัยดังกล่าว แม้จะมีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วย แต่

¹⁸⁵ กป2/2513/1 ราษฎร, “บันทึกของคนเดินถนน,” สยามรัฐ(13 สิงหาคม 2513).

¹⁸⁶ ประชาธิปไตย(21 พฤษภาคม 2513): 1.

¹⁸⁷ ประชาธิปไตย(3 มิถุนายน 2513): 1.

¹⁸⁸ ประชาธิปไตย(18 มิถุนายน 2513): 1.

¹⁸⁹ ประชาธิปไตย(4 สิงหาคม 2513): 1.

¹⁹⁰ ประชาธิปไตย(3 กันยายน 2513): 1.

สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้นมีอำนาจหน้าที่เดียวคือพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สามารถเสนอได้เพียงทางเดียวคือโดยคณะรัฐมนตรี และแม้แต่การกระทำที่ตามนั้น สมาชิกสภาฯ ก็ไม่อาจกระทำได้ ซึ่งหากพิจารณาจากการใช้เวลาในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่นิติบัญญัติ ก็จะพบว่า การพิจารณาร่างกฎหมายนั้น สมาชิกสภาฯ นั้นแทบจะไม่มีโอกาสได้อภิปรายเลยเมื่ออัตราความเร็วของการพิจารณาผ่านร่างกฎหมายนั้นส่วนใหญ่อยู่ที่น้อยกว่า 10 นาที ขณะที่แตกต่างออกไปจากการพิจารณาร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะในแต่ละวาระ จากวาระที่ 1 ถึงวาระที่ 3 ส.ส. จะใช้เวลาในการอภิปรายถึงแง่มุมที่อาจแตกต่างจากรัฐบาล หรืออาจไม่สำคัญในทัศนะของฝ่ายรัฐบาล แต่สำหรับ ส.ส. แล้ว รายละเอียดของผลกระทบที่มีต่อชาวบ้านได้รับความใส่ใจเป็นอย่างยิ่ง

สมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2511 ในช่วงเวลา 2 ปี 8 เดือนนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ที่เสนอมายังคณะรัฐมนตรี และอนุมัติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้รวม 56 ฉบับ (ตารางที่ 22) โดยในปี พ.ศ.2512 ประกาศใช้กฎหมายได้ 10 ฉบับ ปี พ.ศ.2513 ประกาศใช้กฎหมายได้ 23 ฉบับ และปี พ.ศ.2514 ประกาศใช้กฎหมายได้ 23 ฉบับ ซึ่งเมื่อเทียบกับก่อนที่จะมีสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2511 ได้บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลมาตรา 178 และ 179 ให้วุฒิสภำทำหน้าที่รัฐสภาทำหน้าที่พิจารณาร่าง พ.ร.บ. เพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ หากพิจารณาเพียงการประชุม 6 ครั้งสุดท้ายของวุฒิสภำทำหน้าที่รัฐสภาในช่วง 1 เดือนกว่าระหว่างวันที่ 2 มกราคม ถึงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2512¹⁹¹ วุฒิสภำทำหน้าที่รัฐสภาสามารถพิจารณาร่าง พ.ร.บ. และอนุมัติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้รวม 30 ฉบับ หรือเท่ากับสมัยมีสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่พิจารณาร่าง พ.ร.บ. ถึง 2 ปี นอกจากนี้ วุฒิสภำทำหน้าที่รัฐสภาในช่วง 1 เดือนนั้น ได้พิจารณาร่าง พ.ร.บ. ในวาระที่ 1 อีก 27 ฉบับ

จากข้อมูลข้างต้น ย่อมแสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งขั้นพื้นฐานระหว่างฝ่ายรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร กับฝ่ายสภาผู้แทนราษฎร เพราะรัฐบาลจอมพลถนอมที่เคยสามารถผลักดันกฎหมายต่างๆ ได้อย่างรวดเร็ว และ พ.ร.บ. จำนวนมากนั้นก็เป็นเรื่องการเวนคืนที่ดินจากประชาชนเพื่อการสร้างถนน คลอง สนามบิน ขยายหน่วยทหาร เป็นต้น แต่เมื่อมีสภาผู้แทนราษฎร “ความล่าช้า” ในการบริหารในทัศนะของฝ่ายรัฐบาลย่อมเกิดขึ้น เพราะสามารถผ่านร่าง พ.ร.บ. ได้น้อยฉบับ

¹⁹¹ รายงานการประชุมวุฒิสภำทำหน้าที่รัฐสภา ครั้งที่ 1/2512 (วิสามันญ), 2 มกราคม 2512; ครั้งที่ 2/2512 (วิสามันญ), 9 มกราคม 2512; ครั้งที่ 3/2512 (วิสามันญ), 16 มกราคม 2512; ครั้งที่ 4/2512 (วิสามันญ), 23 มกราคม 2512; ครั้งที่ 5/2512 (วิสามันญ), 30 มกราคม 2512; ครั้งที่ 6/2512 (วิสามันญ), 6 กุมภาพันธ์ 2512.

ตารางที่ 22 จำนวนพระราชบัญญัติที่ประกาศใช้
ในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร พ.ศ.2512-2514

ปี	จำนวน พ.ร.บ. ที่ประกาศใช้ ในราชกิจจานุเบกษา
2512	10
2513	23
2514	23
รวม	56

ที่มา: แฉงนับจาก ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา ปี พ.ศ.2512, 2513, 2514 สำหรับปี พ.ศ.2512
พระราชบัญญัติฉบับแรกที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2512

ปัญหา “ความล่าช้า” ที่สำคัญที่สภาผู้แทนราษฎรถูก “กล่าวโทษ” โดยจอมพลถนอม กิตติขจร คือการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ได้ร่วมพิจารณา งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2513 และปี พ.ศ.2514 ส่วนปี พ.ศ.2515 นั้นอยู่ระหว่างการพิจารณา จอมพลถนอมก็ยึดอำนาจรัฐบาลตนเองเสียก่อน ความล่าช้าในการประกาศใช้งบประมาณประจำปีนี้หมายถึง ประเทศไทยจะเปลี่ยนปีงบประมาณ ณ วันที่ 1 ตุลาคมของทุกปี เช่นเมื่อถึงวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2512 ก็จะเริ่มต้นการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2513 และไปสิ้นสุดปีงบประมาณนี้ ณ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2513 ในสมัยรัฐบาลคณะปฏิวัติ (พ.ศ.2506-2512) โดยทั่วไปรัฐบาลจอมพลถนอมจะนำเสนอร่าง พ.ร.บ.งบประมาณประจำปีในวันที่ใกล้ๆ จะสิ้นปีงบประมาณแล้ว คือเสนอให้สภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่นิติบัญญัติพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณประจำปี โดยปกติจะพิจารณากันรวด 3 วาระและใช้เวลาเพียง 2 ชั่วโมงกว่าในช่วงเช้า สภาร่างฯก็สามารถอนุมัติให้ประกาศเป็นกฎหมายได้โดยไม่มีตัวเลขของงบประมาณเปลี่ยนแปลงไปเลยจากการเสนอของฝ่ายรัฐบาล วันประกาศใช้ พ.ร.บ.งบประมาณประจำปีในราชกิจจานุเบกษานั้น โดยทั่วไปจะเป็นวันที่ 30 กันยายน อันเป็นวันสิ้นปีงบประมาณ บางปีอาจประกาศช้าไป 1 วัน คือประกาศวันที่ 1 ตุลาคม การใช้เวลาในกระบวนการจัดทำงบประมาณของฝ่ายรัฐบาลที่ผ่านมานั้น

เวลาทั้งหมดอยู่สำนักงบประมาณในสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ขึ้นต่อนายกรัฐมนตรีโดยตรง และใช้เวลาเพียง 1 วันที่สภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่นิติบัญญัติ โดยนับคือเพียงเพื่อให้รับรองกฎหมายฉบับนี้เท่านั้น สภาร่างฯหาได้มี "อำนาจควบคุมราชการแผ่นดิน" ทั้งในนิติบัญญัติและพฤตินัยดังเช่นสภาผู้แทนราษฎรแต่ประการใด

พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2513 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2513 หรือเมื่อเข้าสู่ปีงบประมาณนี้แล้วถึง 4 เดือนครึ่ง ส่วน พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2514 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2514 หรือเมื่อเข้าสู่ปีงบประมาณนี้แล้วราว 4 เดือนกว่าเช่นเดียวกัน (สำหรับงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2515 ประกาศใช้โดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 9 เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2514) ความล่าช้าของการประกาศใช้ พ.ร.บ.งบประมาณ ได้เป็นคำอธิบายสำคัญของฝ่ายรัฐบาลจอมพลถนอมถึงปัญหาการบริหารงานราชการที่ไม่ราบรื่น และส่งผลต่อการพัฒนาในด้านต่างๆ ที่วางแผนไว้ ทั้งนี้เพราะ ส.ส. ทำการพิจารณาล่าช้าอย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2511 ได้บัญญัติทางแก้ไขไว้ในมาตรา 123 ว่า "ถ้าพระราชบัญญัติออกไม่ทันปีใหม่ ให้ใช้พระราชบัญญัติงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลาง" ซึ่งมาตรานี้เป็นการบัญญัติจากประสบการณ์ทางการเมืองของไทยในช่วงทศวรรษ 2490

และเมื่อพิจารณาจากวิธีดำเนินงานของฝ่ายรัฐบาลเอง ก็พบว่า ฝ่ายรัฐบาลจอมพลถนอมก็หาได้ที่จะมีความพยายามในการหาทางช่วยเหลือ หรือเร่งรัดการพิจารณางบประมาณประจำปีของฝ่ายสภาแต่ประการใด กล่าวคือ ในปี พ.ศ.2512 รัฐบาลจอมพลถนอมส่งร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ เข้าสู่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ.2512 ทั้งนี้ได้ตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นมาคณะหนึ่งจำนวน 35 คน และให้มีการเสนอแปรญัตติภายใน 15 วัน นั้นหมายความว่า หากต้องการให้มีการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ทันวันสิ้นปีงบประมาณ คณะกรรมาธิการจะมีเวลาดำเนินการพิจารณารายละเอียดงบประมาณภายใน 20 วัน ถัดนั้นเสนอเข้าที่ประชุมสภาเพื่อพิจารณาวาระ 2 และวาระ 3 อย่างรวดเร็วในช่วง 10 วัน จากลำดับจังหวะเวลาของกระบวนการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ เห็นได้ว่า ไม่อาจเป็นจริงได้ตามระยะเวลาที่ฝ่ายรัฐบาลจอมพลถนอมกำหนด เพราะเป็นลักษณะการกำหนดระยะเวลาดำเนินการของสภา ในแบบรัฐบาลคณะปฏิวัติที่กระทำกันอย่างเป็นปกติ ยิ่งไปกว่านั้น ขณะที่คณะกรรมาธิการกำลังพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ นั้น จอมพลถนอมก็ประกาศกฤษฎีกาปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร และจอมพลถนอมจะให้เปิดประชุมสภาผู้แทนสมัชชวิสามัญเพื่อพิจารณา พ.ร.บ.งบประมาณฯ ในวาระ 2 และวาระ 3 ก็เมื่อเข้ากลางเดือนมกราคม พ.ศ.2513 ซึ่งอำนาจการปิดหรือเปิดการประชุมสภาผู้แทนราษฎรนั้นเป็นของนายกรัฐมนตรี ต่อจากนั้น หลังจากผ่านการรับรองของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็เป็นการพิจารณาของวุฒิสภา ซึ่งฝ่ายวุฒินี้จะใช้เวลา

พิจารณารวดเร็วในแบบการทำงานของสภาที่มาจากการแต่งตั้ง ถัดนั้นก็ประชุมรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบประกาศใช้เป็นกฎหมาย

ความล่าช้าในการประกาศใช้ พ.ร.บ.งบประมาณฯของปี 2513 นั้น ไม่ได้ทำให้จอมพลถนอมเปลี่ยนระยะเวลาเสนอร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯปี 2514 ต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยเพิ่มระยะเวลาการพิจารณางบประมาณของฝ่ายสภาให้สอดคล้องกับความเป็นจริงมากขึ้น แต่ฝ่ายรัฐบาลยังคงเสนอร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ เข้าที่การประชุมสภาเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ.2513 เช่นเดียวกับปีก่อน ดังนั้น ผลจึงออกมาไม่แตกต่างกันกับปีก่อนนัก คือประกาศใช้ในเดือนกุมภาพันธ์ต่อมา และก็เป็นเช่นเดิมกับร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯปี 2515 รัฐบาลจอมพลถนอมเสนอร่าง พ.ร.บ. นี้ผู้ที่ประชุมสภาเมื่อวันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ.2514 ซึ่งเสนอเร็วขึ้นอีก 10 วัน ขณะที่กระบวนการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ จาก 2 ปีก่อนได้แสดงให้เห็นว่า การจัดทำ พ.ร.บ.งบประมาณฯ ในขั้นตอนของสภาผู้แทนราษฎร จนถึงที่ประชุมรัฐสภา จะต้องอาศัยเวลาอย่างน้อยประมาณ 4 เดือน ซึ่งบันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรีในระหว่างปี พ.ศ.2512-2514 ไม่พบว่ามีบันทึกในหัวข้อใดที่จอมพลถนอมจะแสดงออกถึงการเร่งรัดสนับสนุนการทำงานของสำนักงบประมาณ และของประธานคณะกรรมการฝ่ายจัดทำงบประมาณของรัฐบาล ซึ่งคือ พลเอกประภาส จารุเสถียร ให้รีบเร่งจัดทำงบประมาณของรัฐบาลเพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรให้เร็วยิ่งขึ้นกว่าเดิม เพื่อจะได้มีการพิจารณาและอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ให้ทันการประกาศใช้ในวันเริ่มต้นปีงบประมาณได้ ซึ่งประเด็นนี้กล่าวได้ว่าก็เป็นคำถามต่อลักษณะทางความคิดและการดำเนินงานทางการเมืองของจอมพลถนอม กิตติขจรที่ว่า หากจอมพลถนอมคำนึงถึงประสิทธิภาพในการบริหารประเทศ เหตุใดจึงไม่ปรากฏวิธีการเร่งรัดจัดทำร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ตั้งแต่ในฝ่ายรัฐบาล แต่ผลของความล่าช้าที่เกิดขึ้นจริงคือ พ.ร.บ.งบประมาณฯ ที่ประกาศใช้ล่าช้าทั้ง 3 ปีนั้น กลายเป็น “ความไม่ดี” ของ ส.ส. และนี่คือประเด็นที่จอมพลถนอมได้นำมาใช้อ้างเป็นสาเหตุของการรัฐประหารเมื่อ 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2514

กระบวนการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ทั้ง 3 วาระนั้นกล่าวได้ว่าเป็นช่วงเวลาของ “อำนาจควบคุมราชการแผ่นดินโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สำคัญยิ่ง ที่ตลอดทศวรรษของรัฐบาลคณะปฏิวัติ จากยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถึงยุคจอมพลถนอม กิตติขจรนั้น ไม่เคยอยู่ในสถานภาพที่ถูก “ควบคุมราชการแผ่นดิน” ที่แท้จริงมาก่อนเลย ดังนั้น การพิจารณารายละเอียดการวางกรอบ โครงของงบประมาณลงไป จนถึงการใช้จ่ายของกระทรวงทบวงกรมและ โครงการต่างๆ ของฝ่าย ส.ส. นั้น ย่อมขัดแย้งกับแนวความคิดการบริหารประเทศแบบอำมาตยาธิปไตยของจอมพลถนอม กิตติขจรอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

ตัวอย่างของความขัดแย้งทั้งแนวความคิดและข้อมูลระหว่างจอมพลถนอม กิตติขจร กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2515 ซึ่ง

กล่าวได้ว่าเป็นเสมือนข้อสรุปที่ขัดแย้งกันจากประสบการณ์การจัดทำงบประมาณมาแล้ว 2 ปี โดยร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ นี้เข้าสู่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 1 ในฐานะเรื่องด่วนเมื่อวันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ.2514 นั้น¹⁹² จอมพลถนอมได้ชี้แจงภาพรวมของงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลว่า มีจำนวนไม่เกิน 29,000 ล้านบาท สูงกว่าปีก่อน 355 ล้านบาท “ซึ่งนับได้ว่าเป็นอัตราการเพิ่มของงบประมาณที่ต่ำที่สุดเป็นประวัติการณ์ ทั้งนี้เพราะว่าสถานการณ์ทั่วไปของภาวะเศรษฐกิจในปี 2515 ... ยังคงอยู่ในช่วงระยะของการปรับตัว” สำหรับลำดับความสำคัญของรายจ่ายนั้น อันดับแรกเป็นด้านการเศรษฐกิจ ตั้งไว้ 6,988.7 ล้านบาท หรือ 24.1% ของงบประมาณทั้งหมด อันดับที่สองด้านการศึกษา 5,545.3 ล้านบาท หรือ 19.1% อันดับที่สามด้านการป้องกันประเทศ 5,344.6 ล้านบาท หรือ 18.4% เพราะ “แม้ว่าสถานการณ์ทางการเมืองของบรรดาประเทศข้างเคียงจะบรรเทาความรุนแรงลงบ้าง แต่น่าวิตกว่าฝ่ายตรงข้าม จะหันเหแนวทางทวีความรุนแรงแทรกซึมประเทศไทยยิ่งขึ้น ... จึงต้องจัดสรรงบประมาณด้านการป้องกันประเทศไว้เป็นอันดับที่ 3” อันดับที่ยี่สี่ด้านการชำระหนี้เงินกู้ 3,417.8 ล้านบาท หรือ 11.8% อันดับที่ยี่ห้าด้านสาธารณสุขและสาธารณูปการ 3,377.6 ล้านบาท หรือ 11.6% อันดับที่ยี่หกด้านการรักษาความสงบภายใน 2,079.9 ล้านบาท หรือ 7.2% อันดับที่ยี่เจ็ดด้านการบริหารทั่วไป 1,249.3 หรือ 4.3% และสุดท้ายด้านรายจ่ายอื่น 996.8 ล้านบาท หรือ 3.5% ทั้งนี้รัฐบาลคาดว่าจะมีรายรับจากการจัดเก็บรายได้เป็นจำนวน 21,700 ล้านบาท หรือ 74.8% ของยอดงบประมาณรายรับทั้งสิ้น ส่วนเงินที่ขาดดุล รัฐบาลจะกู้มาใช้จ่าย 5,800 ล้านบาท หรือ 20% และนำเงินคงคลังมาสมทบจ่ายอีก 1,500 ล้านบาท หรือ 5.2 ของประมาณการรายรับ

สำหรับฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะฝ่ายค้าน กลับพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ของรัฐบาลในแง่มุมที่แตกต่างออกไป ประเด็นที่สำคัญบางประการ ได้แก่

ประการแรก งบประมาณรายจ่ายประจำปีได้แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลล้มเหลวในการบริหารประเทศ นายบุญเที่ยง ทองสวัสดิ์ ส.ส.ลำปาง ในฐานะผู้แทนพรรคประชาธิปัตย์ ได้อภิปรายชี้ให้เห็นว่า ทิศทางของการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ลดลงนั้นเป็นภาพสะท้อนความล้มเหลวของรัฐบาล กล่าวคือ ปีแรกที่สภานี้มีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณประจำปี 2513 ยอดรวมรายจ่ายเพิ่มขึ้นจากงบประมาณปี 2512 รว 3,300 ล้านบาท งบประมาณปีต่อมา 2514 ยอดรวมรายจ่ายเพิ่มขึ้น 1,300 ล้านบาท (คูตารางที่ 23) ขณะที่งบประมาณปี 2515 ยอดรวมเพิ่มขึ้น 355 ล้านบาท นั้น “จะเห็นว่ายอดอัตราสูงของงบประมาณนั้นลดลงมาเป็นอันดับ ลดลงมาเรื่อยๆ นี่ชี้ชัดได้ว่าเพราะอะไร ... ไม่ใช่แสดงความก้าวหน้าในทางที่จะบริหารราชการบ้านเมือง ... เพราะเหตุรัฐบาลเอง รัฐบาลไม่มีความสามารถในการที่จะดำเนินงานแผนการเศรษฐกิจสองระยะของรัฐบาลนี้ให้เกิดผล เพราะฉะนั้น

¹⁹² รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 7/2514, 3 สิงหาคม 2514.

ตารางที่ 23 งบประมาณรายประจำปีงบประมาณ 2512-2514

กระทรวง/หน่วยงาน	2512	2513	2514
ยอดรวมทั้งสิ้นไม่เกิน	23,960,000,000	27,299,889,100	28,645,000,000
งบกลาง	4,024,710,350	4,474,547,300	4,590,806,245
สำนักนายกรัฐมนตรี	1,185,151,060	1,263,542,000	1,377,391,345
กลาโหม	3,772,350,000	4,645,938,000	5,068,141,000
คลัง	750,034,000	1,017,352,200	1,189,792,430
การต่างประเทศ	160,829,200	148,077,200	168,385,000
เกษตร	637,944,600	643,343,100	671,492,680
คมนาคม	366,373,200	272,080,500	234,818,090
พัฒนาการแห่งชาติ	5,054,999,240	5,961,523,500	5,752,021,335
มหาดไทย	5,106,107,120	5,619,546,800	6,265,943,860
ยุติธรรม	85,251,400	89,895,600	91,901,900
ศึกษาธิการ	1,366,893,980	1,572,942,100	1,789,120,165
เศรษฐกิจ	51,878,800	50,408,400	52,451,300
สาธารณสุข	654,410,000	800,396,600	975,718,640
อุตสาหกรรม	55,301,800	53,464,700	51,088,830
ราชบัณฑิตยสถาน	750,900	867,800	975,700
สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา	26,942,300	57,507,300	52,391,400
สำนักพระราชวัง	49,999,150	46,097,900	45,189,500
สำนักราชเลขาธิการ	1,321,300	1,643,800	1,991,000
รัฐวิสาหกิจ	608,751,600	580,714,300	265,379,580

ที่มา: “พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2512,” ราชกิจจานุเบกษา 85,87 (1 ตุลาคม 2511):

1-68; : “พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2513,” ราชกิจจานุเบกษา 87,15 (25 กุมภาพันธ์ 2513): 1-68; : “พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2514,” ราชกิจจานุเบกษา 88,14 (8 กุมภาพันธ์ 2513): 1-63;

ในภาวะปัจจุบัน เศรษฐกิจมันถึงทรุดโทรม ... ท่านบอกว่ามันขัดข้อง แต่ไม่ใช่หรือก มันทรุดโทรมลงไป”

ประเด็นนี้ จอมพลถนอม กิตติขจร ได้ชี้แจงว่า การที่งบประมาณปีนี้เพิ่มขึ้นเพียง 1 เปอร์เซ็นต์กว่า ซึ่งต่ำกว่าทุกๆ ปีที่ผ่านมา “ก็เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจ” ของโลกเป็นสำคัญ เช่นการขยายตัว ด้วย “มีผู้ผลิตมากขึ้น ตลาดมันก็หายาก ทำให้การขยายตัวออกนอกประเทศนั้นฝืดเคือง” แต่รัฐบาลก็ได้พยายามส่งเสริมตลาดต่างๆ เพิ่มขึ้น ทั้งด้านข้าวโพด ยางพารา และมันสำปะหลัง ในประเด็นที่ว่าแผนพัฒนาที่รัฐบาลได้ดำเนินมาแล้วนั้นไม่ได้ผล จอมพลถนอมชี้ว่า “รายได้เฉลี่ยต่อคนได้เพิ่มขึ้นจาก 2,103 บาท ปี 2504 เป็น 3,157 บาทในสิ้นปี 2513 นี้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแผนพัฒนาที่เราได้ดำเนินการมาแล้วนั้นได้ผล ไม่ใช่ไม่ได้ผล แต่ว่าเริ่มแผนพัฒนาปี 2515 จนถึง 2519 ระยะ 5 ปีต่อไปนี้ เราจะต้องพิจารณาปรับปรุงให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจของโลก”

ประการที่สอง งบกลางในฐานะ “เป็นขุมกำลังอันสำคัญของนายกรัฐมนตรี” โดย นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ ส.ส.ลำปาง ได้ชี้ให้เห็นพัฒนาการของงบกลางนี้ว่า “ก่อนๆ นี้ เขาไม่เคยมีเลย เพิ่งจะมาเมื่อสมัยปฏิวัติ เหตุใดถึงมีงบกลางเมื่อสมัยปฏิวัติ ก็เพราะเหตุว่านายกรัฐมนตรีของประเทศไทยต้องการอำนาจในทางการเงินเพื่อคุมเข้าไว้ นี่เป็นหลักใหญ่ เป็นเรื่องใหญ่ เพราะฉะนั้นเมื่อการเงินเข้ามาอยู่งบกลางแล้ว ก็ในกฎหมายนั่นเองให้ออนเงินงบกลางไปใช้ที่ไหนที่ใดที่หนึ่งก็ได้ แล้วอำนาจก็ตกอยู่กับนายกรัฐมนตรี เพราะฉะนั้นอดีตนายกรัฐมนตรีก่อนๆ นั้น ก็ใช้เงินหลวงไปไม่รู้จักเท่าไร เพราะอาศัยงบกลางในสำนักงบประมาณนี่เองเป็นเครื่องมือ” งบกลางที่เคยมีจำนวนมากกว่า 4,000 ล้านบาทในแต่ละปี โดยปี พ.ศ.2512 ตั้งไว้ 4,024 ล้านบาท ปี พ.ศ.2513 ตั้งไว้ 4,474 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2514 ตั้งไว้ 4,590 ล้านบาท สำหรับปี พ.ศ.2515 นี้ เนื่องจากแรงกดดันของการพิจารณางบประมาณจากฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรในสองปีที่ผ่านมา ที่ให้ฝ่ายรัฐบาลพยายามนำงบกลางไปไว้ในงบของกระทรวงต่างๆ แทน ดังนั้น งบกลางปีนี้จึงลดลงมาเหลือประมาณ 1,900 ล้านบาท แต่สำหรับ ส.ส. ฝ่ายค้านในสภาแล้วถือได้ว่ายังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดทำงบประมาณ เพราะ

งบกลางนี้มีการโอนกันได้ คณะกรรมการชุดที่แล้วนี้ ได้สอบถามเรื่องเงิน เกี่ยวกับงบกลางที่โอนไปให้ท่านผู้แทนไปหาเสียง ข้าพเจ้าไม่พูดพรรคไหน ให้ผู้แทนไปหาคะแนนเสียง ไล่ไปไล่มาแล้ว ... พอไล่ไปถึงที่สุด ไปถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ๆ บอกว่ามาจากเบื้องบน คำสั่งนี้คือว่าจัดสรรเองงบประมาณกลางนี้เอง แล้วเอาไปให้ผู้แทนราษฎรสร้างส้วม สร้างอะไรต่ออะไรหลายอย่าง สร้างถนนยาว 2 วาเข้าประตูโรงเรียน สร้างรั้วโรงเรียน มีผู้แทนราษฎรคนหนึ่งมี 96 รายการ เขียนโฆษณาไว้ว่า ข้าพเจ้าเป็นผู้แทน ขอเงินรัฐบาลมาได้ดังนี้ อีกคนหนึ่ง

111 รายการ รวมแล้วเป็นเงินคนละ 2 ล้านบาท ท่านประธาน อย่างนี้เราสอนให้คนรู้จักประชาธิปไตยหรือ ... ถ้าตราบคัตที่รัฐบาลไม่คั่นงบกลางนี้ออกไป ตราบนั้นข้างฝ่ายตรงกันข้ามรัฐบาลไม่มีทางที่จะรับงบประมาณของรัฐบาลได้เลย ยังมีอีกใบปลิวโฆษณาของท่านผู้แทนคนหนึ่ง ท่านก็เขียนไว้ว่า ท่านเลือกตั้งเข้ามาเพื่อขอเงินท่านนายกรัฐมนตรี ท่านนายกรัฐมนตรีเอาเงินพัฒนาภาคให้ เอาเงินพัฒนาภาคตะวันตกให้ไป งบกลางอะไรต่างๆ เพื่อหาคะแนนเสียง นี่เป็นการทำลายระบอบประชาธิปไตยอย่างชัดเจน ชัดเจน¹⁹³

ดังนั้น เป้าหมายสำคัญของ ส.ส. ฝ่ายค้านก็คือการทำให้งบกลางเหลือน้อยที่สุด หรือถูกยกเลิกไป ทั้งการอภิปรายยังได้กล่าวให้เห็นว่า ในการเลือกตั้งซ่อมที่จังหวัดร้อยเอ็ด และที่จังหวัดชัยนาท ฝ่ายรัฐบาลได้ใช้งบกลางไปเพื่อการหาเสียง ซึ่งนายไพฑูรย์ เครือแก้ว ส.ส.ลำปาง พรรคแนวประชาธิปไตย ได้สรุปเรื่องงบกลางไว้ว่า งบกลางคืองบ “ที่เอาไปใช้เพื่อสนับสนุนบัลลังก์ของรัฐบาลชุดนี้ ไม่ได้มีอะไรเพิ่มขึ้นมาเลย” ดังนั้น การเปิดเผยเรื่องงบกลางในการอภิปรายของ ส.ส. ฝ่ายค้านในสภานั้น คือการเสนอให้เห็นวิธีการของจอมพลถนอม กิตติขจรที่ใช้ควบคุมเสียงสนับสนุนจาก ส.ส. พรรคสหประชาไทย และ ส.ส. ไม่สังกัดพรรคที่สนับสนุนตนเอง แต่ในประเด็นนี้ จอมพลถนอม กิตติขจร ได้ปฏิเสธข้อกล่าวหา โดยชี้แจงว่า ที่ ส.ส. “บอกว่างบกลางเป็นงบหาเสียงนั้น ในรายละเอียดก็ไม่มีเกี่ยวกับเรื่องงบหาเสียง นอกจากมีเรื่องการพัฒนาภาค 85 ล้านบาท ซึ่งอันนี้เราได้ตั้งมาตั้งแต่ยังไม่ได้ตั้งสภานี้แล้วครับ ยังไม่มีสภา เราก็มีงบพัฒนาภาคอยู่ทุกๆ ภาคเป็นประจำอยู่ ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงอะไร”

อย่างไรก็ตาม บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรีครั้งที่ 30/2514 วันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ.2514 ได้เป็นหลักฐานสำคัญที่แสดงให้เห็นว่า การอภิปรายของ ส.ส. ฝ่ายค้าน และข่าวที่ปรากฏตามหน้าหนังสือพิมพ์ตลอดมานั้น น่าเชื่อถือและเป็นข้อเท็จจริงกว่าถ้อยแถลงของจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี กล่าวคือ ในวาระเรื่อง “พรรคสหประชาไทยขอให้เพิ่มงบประมาณพัฒนาท้องถิ่นเพื่อสนองความต้องการของประชาชน” ว่า

การประชุมพรรค (สหประชาไทย - ผู้เขียน) ครั้งที่ 2/2514 วิสามัญ 21 เมษายน 2514 ประชุมคณะกรรมาธิการบริหารกลาง ว่า “หากไม่มีงบประมาณเพียงพอ ก็ขอให้พิจารณาจัดสรรจากงบประมาณรายการอื่นที่ไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนมาเพิ่มเติมตามความเหมาะสม เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน”

¹⁹³ เรื่องเดียวกัน.

มติ - รัฐบาลได้พยายามดำเนินการสนับสนุนตามความต้องการเดิมที่อยู่
แล้ว¹⁹⁴

ประการที่สาม ส.ส. กับการรุกให้ยุบเลิกบางหน่วยงาน ในการอภิปรายของนายเสวต เปี่ยม
พงศ์สานต์ ส.ส.ระยอง ไม่สังกัดพรรค ได้ชี้ให้เห็นว่า คณะกรรมาธิการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.
งบประมาณฯ เมื่อปี พ.ศ.2513 ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน และ “สมาชิกสภา
นี้ได้เห็นด้วยเป็นเอกฉันท์” ให้ยุบ 2 หน่วยงาน คือ ยุบสำนักงานคณะกรรมการตรวจเก็บภาษีอากร
(ก.ต.ภ.) และให้ยุบคณะกรรมการส่งเสริมสินค้าขาออก (ก.ส.อ.) ซึ่งทั้งสองหน่วยนี้สังกัดสำนัก
นายกรัฐมนตรี แต่แทนที่จะยุบ กลับปรากฏว่า รัฐบาลยังคงตั้งงบประมาณคงเดิมของ ก.ต.ภ. และตั้ง
เพิ่มอีก 100 ล้านบาทสำหรับ ก.ส.อ. เพื่อเป็นเงินชดเชยภาษีอากรสำหรับผู้ส่งออก ซึ่งจอมพลถนอม
กิตติขจร ได้ชี้แจงว่า รัฐบาล “ยังเห็นประโยชน์อยู่” เพราะ “งบประมาณที่เราเสียไปสำหรับให้ ก.ต.ภ.
แต่ละปีนั้น เปรียบเทียบกับงบประมาณที่เราได้เพิ่มจากการเก็บภาษีอากรนะ ผิดกันมากหลายเท่า”
ส่วน ก.ส.อ. เพราะ “เราพยายามที่จะหาตลาด พยายามที่จะสนับสนุนให้คนส่งสินค้าขาออกมากขึ้น”
อย่างไรก็ตาม ความขัดกันในเรื่องนี้ระหว่างฝ่าย ส.ส. ที่ “เห็นด้วยเป็นเอกฉันท์” ให้ยุบ 2 หน่วยงาน
ดังกล่าว กับการยืนยันให้คงอยู่ต่อไปของจอมพลถนอม กิตติขจร¹⁹⁵ ย่อมเป็นประเด็นปัญหาหนึ่ง
ที่จะปะทุเป็นความขัดแย้งที่รุนแรงและสำคัญ ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ
2515 หากไม่มีการรัฐประหารรัฐบาลตนเองของจอมพลถนอมเมื่อ 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2514 เพราะ
หากฝ่าย ส.ส. สามารถยุบเลิกหน่วยงานที่สังกัดกับนายกรัฐมนตรีโดยตรงได้ ก็ย่อมนำไปสู่การรุกของ
ฝ่าย ส.ส. เพื่อยุบหน่วยงานสังกัดกระทรวงอื่นๆ ต่อไป

ประการที่สี่ งบประมาณกระทรวงกลาโหม งบลับ งบปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์
หรือโดยรวมเรียกได้ว่าเป็นงบด้านความมั่นคง เป็นความพยายามของฝ่าย ส.ส. ที่มุ่งหวังให้

¹⁹⁴ บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 30/2514, วันอังคารที่ 20 กรกฎาคม 2514. วาระเรื่องพรรค
สหประชาไทยขอให้เพิ่มงบประมาณพัฒนาท้องถิ่นเพื่อสนองความต้องการของประชาชน

¹⁹⁵ บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 43/2513, วันอังคารที่ 27 พฤศจิกายน 2513. วาระเรื่อง
จัดสรรงบประมาณประจำปี 2514. ในการพิจารณางบประมาณปีนี้ คณะกรรมาธิการนอกจากจะเสนอยุบ 2
หน่วยงาน คือ ก.ต.ภ. และ ก.ส.อ. สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีแล้ว ยังตั้งงบประมาณของสำนักงานสภาการศึกษา
แห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงาน ก.พ. สำนักปลัด
สำนักนายกรัฐมนตรี การตั้งงบประมาณเหล่านี้ สำนักนายกรัฐมนตรีเห็นว่า งบประมาณในปี พ.ศ.2513 ที่กำลัง
ดำเนินงานอยู่นั้น “ที่ตั้งให้ก็ไม่พออยู่แล้ว ฉะนั้น ถ้าปีนี้สามารถจะขึ้นตามร่างเดิมของรัฐบาลได้ ก็คงจะเพียงพอ
ไปได้” และคณะรัฐมนตรีมีมติ “ให้สำนักงบประมาณดำเนินการต่อไป” คือยืนยันตามงบประมาณที่ตั้งไว้เดิม ไม่ให้
ตัดลดงบประมาณ

งบประมาณรายจ่ายในทุกหมวดสามารถเปิดเผยและตรวจสอบได้ เพราะนี่คือ “อำนาจควบคุมราชการแผ่นดิน” ของฝ่าย ส.ส. ซึ่งย่อมเป็นสิ่งขัดแย้งอย่างสำคัญกับวิถีคิดทางการทหารและการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตย เพราะงบประมาณที่สามารถส่งจ่ายได้อย่างอิสระของผู้นำทางทหารโดยไม่ต้องเปิดเผยและถูกตรวจสอบ คืออำนาจทางการเมืองที่สำคัญ

สำหรับงบประมาณกระทรวงกลาโหม ทุกปีที่ผ่านมา แม้แต่ประกาศ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีในหนังสือราชกิจจานุเบกษา ก็มีเพียงขอยกรวมเท่านั้น ไม่มีการแบ่งให้เห็นว่า กองบัญชาการทหารสูงสุด กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ ได้งบประมาณแต่ละกองทัพไปเท่าไร และไม่มี การแยกย่อยแบบกระทรวงต่างๆ ว่า แต่ละกรม แต่ละโครงการ ได้งบประมาณแบ่งเป็นหมวด เงินเดือนเท่าไร หมวดค่าครุภัณฑ์เท่าไร ฯลฯ สำหรับการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณประจำปี งบประมาณ 2514 กล่าวได้ว่าเป็นปีแรกที่ฝ่าย ส.ส. ได้รุกรมมายังรัฐบาลจอมพลถนอม เพื่อขอทราบ รายละเอียดของงบประมาณกระทรวงกลาโหม ขณะที่ในปีแรก ฝ่าย ส.ส. เองก็ตระหนักดีว่า งบทหาร เป็นงบที่ “ไม่ฟังแต่ต้อง” ดังที่ชื่อเรียกร้องนี้ถูกนำเข้าพิจารณาในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ อังคารที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2513 ว่า

กรรมการ (วิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ปี 2514 – ผู้เขียน)
ฝ่าย ส.ส. หลายท่าน ได้แสดงความต้องการอย่างจริงจังที่จะให้รัฐบาลเปิดเผย รายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายกระทรวงกลาโหม ซึ่งผู้อำนวยการสำนัก งบประมาณ ได้ปรึกษาเจ้าหน้าที่สำนักงบฯ และพลโทพลพัฒน์ สุวรรณชฎ ผู้แทน กลาโหมแล้ว เห็นสมควรแจ้งให้กรรมการฯทราบ โดยจะไม่มี การอธิบาย รายละเอียดเพิ่มเติมแต่ประการใด จึงขอให้ นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

มติ - อนุมัติให้เปิดเผยได้ตามเอกสาร¹⁹⁶ (ที่เสนอมา – ผู้เขียน)

งกระทรวงกลาโหมที่เปิดเผยอย่างมากที่สุด และอาจกล่าวได้ว่าน่าจะเป็นครั้งแรกเช่นกันที่ คณะรัฐมนตรีฝ่ายพลเรือนผู้ที่ไม่เคยข้องเกี่ยวกับการจัดท่างบด้านการทหารมาก่อน ได้รับทราบข้อมูล งบประมาณกระทรวงกลาโหมเพิ่มเติมอีกเล็กน้อย โดย “มิได้แยกเป็นหมวดรายจ่ายเหมือนกระทรวง ทบวง กรมพลเรือน” คือ

¹⁹⁶ บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 40/2513, วันอังคารที่ 6 ตุลาคม 2513. วาระเรื่อง ส.ส. กับ “งบประมาณกระทรวงกลาโหม”

รายละเอียดงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงกลาโหม

1. งบประมาณ	4,967,000,000
ก. งบประจำ	4,481,590,600
ข. งบโครงการพัฒนากองทัพ	284,000,000
ค. เงินราชการลับ	165,292,000
ง. เงินอุดหนุน	36,117,400
2. โครงการจัดทำแผนที่จากภาพถ่ายทางอากาศ	17,000,000
3. โรงกลั่นน้ำมันที่ 2 (บางจาก)	4,100,000 ¹⁹⁷

ทั้งนี้คณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งจอมพลถนอม กิตติขจร ได้มีมติยืนยันให้ฝ่าย ส.ส. ได้รับทราบข้อมูลงบด้านกระทรวงกลาโหมแต่เพียงเท่านี้ เพราะ “เป็นเรื่องลับสำคัญของประเทศ ไม่อาจให้รายละเอียดมากกว่าที่ได้ให้ไปแล้ว”¹⁹⁸

สำหรับงบลับ กล่าวได้ว่ายังเป็นประเด็นที่จอมพลถนอม กิตติขจรจะไม่ยอมเปิดเผยอย่างเด็ดขาด ดังกรณีขีปนาวุธจรวดพลสตฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่ทั้งจอมพลถนอม และพลเอกประภาสจะออกให้ข่าว “ชู” ที่จะเปิดเผยรายชื่อผู้ที่ได้รับเงินจากการใช้เงินราชการลับของจอมพลสตฤษดิ์ โดยรัฐบาลจะจัดพิมพ์เป็น “สมุดปกขาว” เพื่อเปิดเผยให้ประชาชนร่วมรับรู้ ซึ่งการ “ชู” ดังกล่าวนั้นไม่เคยมีการเปิดเผยจริงแต่อย่างใด และแม้จะมีกระทู้ถามของ ส.ส. ในปี พ.ศ.2512 หรือ 6 ปีให้หลังจากการ “ชู” ที่เปิดเผยของสองผู้นำทหารนี้ ว่า “เรื่องสมุดปกขาวเกี่ยวกับจอมพลสตฤษดิ์จะเปิดเผยให้ประชาชนทราบหรือไม่?” ฝ่ายรัฐบาลก็บ่ายเบี่ยงด้วยเหตุผลต่างๆ เพื่อที่จะไม่เปิดเผยต่อไป¹⁹⁹ เพราะการเปิดเผยโดยตัวข้อมูลก็คือการเปิดเผยงบลับนั่นเอง

หลักการเรื่องงบลับของจอมพลถนอม กิตติขจร ที่ได้ชี้แจงเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ.2507 เมื่อหนังสือพิมพ์ถามว่าการสืบสวนทรัพย์สินของชาติที่อยู่ในกองมรดกของจอมพลสตฤษดิ์นั้น ที่เกี่ยวกับเงินราชการลับจะเปิดเผยต่อหนังสือพิมพ์หรือไม่ และจะแถลงว่าจอมพลสตฤษดิ์ใช้เงินราชการลับผิดประเภทอย่างนั้นผิดประเภทอย่างนี้หรือไม่ โดยจอมพลถนอมตอบว่า

¹⁹⁷ บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 27/2514, วันอังคารที่ 29 มิถุนายน 2514. วาระเรื่องรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงกลาโหม ข้อมูลที่ให้ฝ่าย ส.ส. ไปในปี พ.ศ.2513 ก็ไม่น่าจะแตกต่างจากนี้

¹⁹⁸ บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 46/2513, วันอังคารที่ 17 พฤศจิกายน 2513. วาระเรื่องรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2514 ของกระทรวงกลาโหม

¹⁹⁹ ประชาธิปไตย(6 สิงหาคม 2512): 1.

เงินราชการลับ ผมจะไปเปิดเผย แล้วจะเรียกว่าลับยังงัย ... ราชการลับนี้มันเป็นเรื่องแดงยาก ที่ท่านอดีตนายกฯ (จอมพลสฤษดิ์ - ผู้เขียน) ได้ใช้ไปแล้ว ก็ใช้ไปแล้ว เราจะไปตามท่านยังงัย ท่านสิ้นไปแล้ว ว่าท่านเอาไปใช้อะไร เราก็ถามท่านไม่ได้ ไอ้ที่ท่านใช้ไปแล้วก็แล้วไป ไอ้ที่มันเหลืออยู่ถ้าเป็นเงินราชการก็ต้องเอาคืนมา เพราะเรื่องราชการลับนี้บอกกันลำบาก บอกกันไม่ได้เหมือนกันละ²⁰⁰

หลักการใช้เงินราชการลับ จะต้องขออนุมัติเป็นมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหลักการที่วางไว้ที่ดูเหมือนจะมีการตรวจสอบโดยคณะรัฐมนตรี แต่โดยวิธีปฏิบัติ ก็ไม่มีรายละเอียดว่าเงินจำนวนนั้นจะไปใช้ในกิจการใดๆ และอย่างไรอย่างละเอียด มีเพียงตัวเลขเสนอขออนุมัติเท่านั้น และคณะรัฐมนตรีก็อนุมัติ ทั้งเงินลับเหล่านี้เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ของประเทศอันเป็นหน้าที่โดยตรงของจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และพลเอกประภาส จารุเสถียร รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้บัญชาการทหารบก ผู้อำนวยการปราบปรามคอมมิวนิสต์ และทั้งสองผู้นำทหารนี้ก็คือผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเงินลับด้วยตัวเอง โดยจอมพลถนอมสั่งจ่ายที่กองบัญชาการทหารสูงสุด นอกจากนั้นยังมีเงินลับของสำนักนายกรัฐมนตรี พลเอกประภาสมีอำนาจสั่งจ่ายที่กองทัพบก และยังมีเงินลับที่กองอำนาจการปราบปรามคอมมิวนิสต์ เงินลับที่กระทรวงมหาดไทยอีกด้วย เห็นได้ว่า ย่อมไม่อาจคิดได้เลยว่าจะมีรัฐมนตรีคนใดกล้าทักท้วงเรื่องเงินลับ ตลอดจนทศวรรษแห่งอำนาจทางการเมืองของจอมพลถนอม กิตติขจร ในแต่ละปีนั้น กระทรวงกลาโหมจะเสนอเงินลับเพื่อให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ดังตัวอย่างในตารางที่ 24

ตารางที่ 24 งบราชการลับกระทรวงกลาโหม ปีงบประมาณ 2508-2511

หน่วยงาน/ปีงบประมาณ	2508	2509	2510	2511
กองบัญชาการทหารสูงสุด	1,500,000	3,000,000	1,500,000	1,500,000
กองทัพบก	4,000,000	4,000,000	4,000,000	8,000,000
กองทัพเรือ	3,000,000	6,000,000	6,000,000	6,000,000
กองทัพอากาศ	2,000,000	3,000,000	3,000,000	3,000,000
รวมทั้งสิ้น	10,500,000	16,000,000	14,500,000	18,500,000

ที่มา: บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 48/2507, วันอังคารที่ 17 พฤศจิกายน 2507; ครั้งที่ 47/2508, วันอังคารที่ 9 พฤศจิกายน 2508; ครั้งที่ 47/2509, วันอังคารที่ 2 พฤศจิกายน 2509; ครั้งที่ 53/2510, วันอังคารที่ 19 ธันวาคม 2510. (สำหรับปีงบประมาณ 2512 และ 2513 ยังไม่พบในบันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี)

²⁰⁰ ก/ป7/2507/สร.2.3 สารเสรี(13 มีนาคม 2507).

จากตารางที่ 24 เห็นได้ว่างบราชการลับนั้นกองทัพบกได้มากที่สุด ยกเว้นปีงบประมาณ 2510 อันดับที่สองคือกองทัพเรือ อันดับที่สามคือกองทัพอากาศ และสุดท้ายคือกองบัญชาการทหารสูงสุด จากการอภิปรายงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2514 ของ ส.ส. ฝ่ายค้าน ก็ปรากฏข้อสนเทศที่น่าสนใจว่า งบราชการลับในปีงบประมาณ 2514 นั้นมีจำนวนเพิ่มขึ้นแบบก้าวกระโดด โดยมียอดรวมถึง 165,292,000 ล้านบาท งบราชการลับกระทรวงกลาโหมนี้มีมากเท่ากับงบประมาณกระทรวงการต่างประเทศ และเป็นงบที่มากกว่ากระทรวงยุติธรรมถึงเกือบสองเท่า แต่มากกว่ากระทรวงเศรษฐการ และกระทรวงอุตสาหกรรม และสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาถึง 3 เท่าตัว (ดูตารางที่ 23) กระจันก็ ตาม ส.ส. ผู้อภิปรายงบประมาณก็ได้แต่เพียงตั้งคำถามว่าเหตุใดปีนี้จึงไม่มีรายละเอียดแบ่งแยกว่า หน่วยใดกองทัพใดได้เงินราชการลับไปจำนวนเท่าไร แต่ไม่ยังถึงขั้นตั้งคำถามว่าทำไมงบราชการลับ จึงมีมากมายดังกล่าว ต่อคำถามนี้ จอมพลถนอม กิตติขจร ได้ชี้แจงอันแสดงให้เห็นการมีอำนาจแบบรวมศูนย์ที่จอมพลถนอมเป็นอย่างยิ่ง คือ

เรื่องเงินราชการลับที่ท่านบอกว่า เมื่อปีกลายนี้เรามีแยกเป็นของกองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ ปีนี้ไม่ได้มีการแยก แล้วท่านบอกว่าทาง กระทรวงกลาโหมจะไปแบ่งอย่างไร อันนี้ข้าพเจ้าในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบในการ รักษาความมั่นคงแห่งชาติ เราก็ไม่อยากจะเห็นว่าที่เราไปเปิดเผยอย่างนั้นเป็นผลร้าย มากกว่า ว่าที่นั่นได้เท่านี้ ที่นี้ได้เท่า นั้น อยู่ในดุลพินิจของข้าพเจ้า ในฐานะที่เป็น ผู้รับผิดชอบ ควรจะได้พิจารณาว่าควรจะให้หน่วยไหนเท่าไร²⁰¹

อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาขั้นกรรมาธิการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณประจำปี 2515 นี้ แม้ฝ่ายรัฐบาลจะมีตัวแทนของรัฐบาลทั้งระดับรัฐมนตรีและข้าราชการระดับสูงอยู่ใน คณะกรรมาธิการนี้ 12 คน ส่วนอีก 25 คนนั้นมาจาก ส.ส. ซึ่งทั้งหมดก็คือสมาชิกพรรคสหประชาไทย รวมกรรมาธิการมี 37 คน อันเท่ากับฝ่ายรัฐบาลนั้นคณะกรรมการทำงานของคณะกรรมาธิการ เพียงแต่ด้วย แนวคิดที่แตกต่างกันคนละด้าน ขณะที่ฝ่ายรัฐบาลมองว่าการจัดทำงบประมาณนี้เรียบร้อยและ เหมาะสมแล้ว แต่ฝ่าย ส.ส. แม้จะสังกัดพรรครัฐบาลก็มองว่างบประมาณยังไม่ถูกต้องเหมาะสม ต้อง เปิดเผยและตรวจสอบได้ และปีนี้เป็นปีที่ 3 ของการทำหน้าที่ของ ส.ส. และ ส.ส. ที่เป็นกรรมาธิการนี้ ก็ให้ข่าวว่าปีนี้ “ไม่กลัว จะเตะงบบของกลาโหม” ด้วย²⁰² ซึ่งกล่าวได้ว่า นี่คือการตั้งเครื่องขัดแย้ง ที่ จอมพลถนอม กิตติขจร และผู้นำฝ่ายทหารยอมไม่ฟังพ้อใจต่ออำนาจหน้าที่ของฝ่าย ส.ส. มากยิ่งขึ้น

²⁰¹ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 7/2514, 3 สิงหาคม 2514. เน้นโดยผู้เขียน

²⁰² ประชาธิปไตย(15 กันยายน 2514): 1.

สำหรับงบประมาณผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจรก็ดำเนินการเสมือนหนึ่งเป็นงบราชการลับ โดยไม่แจกแจงรายละเอียดแต่อย่างใด คำอภิปรายของนายไพฑูรย์ เครือแก้ว ส.ส. ลำปาง ในการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณปี 2515 วาระที่ 1 เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ.2514 ได้ให้ข้อสังเกตที่น่าสนใจดังนี้

ท่าน (จอมพลถนอม - ผู้เขียน) ก็ยอมรับเองว่าบรรยากาศรอบๆ (ประเทศ ไทย - ผู้เขียน) นี้ก็ได้คลี่คลายลงไป แต่เงินราชการลับ ก็ไม่ได้ลดลง เงินปราบปราม (คอมมิวนิสต์ - ผู้เขียน) ปีก่อน ปี 2512 ขอมมา 280 ล้านบาท ไม่ใช่เงินราชการลับ แต่ไม่ยอมเปิดเผย ก็เหมือนเงินราชการลับ ไม่ยอมเปิดเผยแม้แต่คณะกรรมการ ซึ่งเป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญ มาตรา 131 ปีกลายขอมมา 350 ล้านบาท ปีนี้ขอมมา 375 ล้านบาท เพิ่มขึ้นไปอีกทุกปี เงินเหล่านี้เอาไปทำไม เสร็จแล้ว (รัฐบาล - ผู้เขียน) ก็บอกว่าเงินไม่มี ประเทศจะล่มจม ขอขึ้นภาษี²⁰³

งบประมาณผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์นี้ กล่าวได้ว่ามีมากเกือบเท่ากับงบกระทรวงคมนาคม กระทรวงยุติธรรม กระทรวงเศรษฐกิจ และกระทรวงอุตสาหกรรม 4 กระทรวงมารวมกันทีเดียว ดังนั้น ขอมเป็นงบประมาณที่ฝ่าย ส.ส. มุ่งที่จะมี “อำนาจควบคุม” หรือแม้จะในระดับเพียงได้ “รับทราบ” รายละเอียดเท่านั้น ต่อประเด็นนี้ จอมพลถนอม กิตติขจร ไม่ชี้แจงใดๆ ทั้งสิ้น ขณะที่นางสุมนา นิตยสุทธิ ส.ส.ศรีสะเกษ ไม่สังเกตพรรคใด ได้วิพากษ์ถึงปัจจัยกำเนิดคอมมิวนิสต์ในประเทศไทยที่ทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการปราบปรามเพิ่มขึ้นตลอดเวลากว่า

คอมมิวนิสต์นั้นจะ ไม่ใช่เกิดจากใครหรอก เกิดจากข้าราชการของท่านนั้นแหละ เบียดเบียนข่มเหงเขา นี่แหละเป็นตัวต้นเหตุที่เกิดคอมมิวนิสต์ แล้วท่านก็จัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นๆ เพื่อจะปราบอ้ายเจ้าตัวเหล่านั้นแหละ อ้ายเจ้าตัวที่คืนกระดอกระแดกอยู่ได้ฝ่าเท้าของท่าน ข้าราชการของท่านนั้นแหละ ท่านก็ปราบเรื่อยไป ลูกน้องท่านก็สร้างมันขึ้นเรื่อยไป ท่านก็ปราบมันเรื่อยไป งบประมาณก็เลยสูงขึ้นโดยไม่จำเป็น²⁰⁴

²⁰³ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 7/2514, 3 สิงหาคม 2514.

²⁰⁴ เรื่องเดียวกัน.

คำอภิปรายถึงสาเหตุปัจจัยที่ก่อให้เกิดคอมมิวนิสต์ในประเทศไทยที่แตกต่างกันระหว่างฝ่ายจอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งเป็นตัวแทนของทหารที่ยึดกุมอำนาจรัฐบาลไว้ได้ กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งของชาวบ้าน ย่อมหมายถึงความขัดแย้งเชิงนโยบายอย่างลึกซึ้งซึ่งอันว่าด้วยการปราบปรามหรือยุติปัญหาคอมมิวนิสต์ในประเทศไทย รวมทั้งนโยบายต่างประเทศของไทยต่อคอมมิวนิสต์ประเทศต่างๆ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศอินโดจีนและจีนคอมมิวนิสต์ด้วย มีข้อมูลที่เปิดเผยโดย พ.อ.ถนัด คอมันตร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งจอมพลถนอม กิตติขจร ให้เป็นผู้แทนในการตอบกระทู้ถามของ นายประสงค์ เนื่องจางค์ ส.ส.ชลบุรี ไม่สังกัดพรรค ที่ถามว่า “นับตั้งแต่ได้ประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์เป็นต้นมาทางการได้จับกุมหรือจำคุกประชาชนที่กระทำความผิดดังกล่าวไปแล้วเป็นจำนวนเท่าไร และมีประชาชนต้องล้มตายลงด้วยการปราบปรามของเจ้าหน้าที่ในกรณีนี้ประมาณเท่าไร” คำตอบของฝ่ายรัฐบาลคือ พวกผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์และพรรคพวกที่ถูกจับกุมนั้นมีจำนวน 4,911 คน ส่วนผู้ก่อการร้ายซึ่งได้เสียชีวิตเพราะต่อสู้กับเจ้าหน้าที่นั้นมี 693 คน²⁰⁵

เกี่ยวกับการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ ตามมาตรา 128 นั้น ส.ส.พรรคฝ่ายค้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งมี ส.ส. จำนวน 57 คน ก็ยากที่จะรวบรวมเสียงจาก ส.ส. พรรคเล็กพรรคน้อย และ ส.ส. ไม่สังกัดพรรค ให้มีจำนวนผู้สนับสนุนได้อย่างน้อย 91 คน อันเท่ากับ 1 ใน 5 ของสมาชิกสภาเพื่อขอเปิดอภิปรายตามมาตรานี้ได้ รัฐบาลจอมพลถนอมจึงรอดพ้นจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจ แต่สำหรับการขออภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 127 ที่ต้องการเสียง 1 ใน 5 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเท่ากับ 44 คน ก็สามารถยื่นขอเปิดอภิปรายทั่วไปได้ แต่ในปีแรก พ.ศ.2512 รัฐบาลออกพระราชกฤษฎีกา “อย่างกะทันหัน” ตั้งแต่วันที่ 10 ตุลาคมเป็นต้นไป ขณะที่ฝ่ายรัฐบาลแจ้งว่าเพราะการพิจารณาร่างกฎหมายที่สำคัญผ่าน ไปมากแล้ว²⁰⁶ แต่ ส.ส. ฝ่ายค้านเห็นว่าการปิดสภาแบบรีบด่วนนี้เพราะรัฐบาล “ต้องการหนีการเปิดอภิปรายทั่วไปของพรรคประชาธิปัตย์”²⁰⁷ ในปี พ.ศ.2513 พรรคประชาธิปัตย์ก็ขอเปิดอภิปรายทั่วไปเช่นกัน²⁰⁸ แต่ก็ยังไม่ปรากฏว่าได้มีการอภิปรายในการประชุมสมัยสามัญประจำปีนั้นแต่ประการใด

สำหรับในปี พ.ศ.2514 ยังไม่ปรากฏข่าวว่าจะมีการเสนอขอเปิดอภิปรายทั่วไปหรือไม่ แต่กระทู้ถามด่วนของนายประสงค์ เนื่องจางค์ ส.ส.ชลบุรี ไม่สังกัดพรรค เรื่องเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ ก็กลายเป็นประเด็นที่ส่งผลทางการเมืองของความขัดแย้งระหว่าง ส.ส. ฝ่ายค้าน กับ

²⁰⁵ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 8/2514, 5 สิงหาคม 2514.

²⁰⁶ ประชาธิปไตย(7 ตุลาคม 2512): 1.

²⁰⁷ ประชาธิปไตย(10 ตุลาคม 2512): 1.

²⁰⁸ ประชาธิปไตย(9 กรกฎาคม 2513): 1.

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของรัฐบาลจอมพลถนอมอย่างที่ไม่อาจร่วมมือกันได้อีกต่อไป กระจุกตามค้วนมีว่า

นับแต่ประเทศไทย ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันกการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์เป็นต้นมา ทำให้ประชาชนต่างต้องได้รับโทษจำคุกไปแล้วมากมาย และยิ่งกว่านั้น ยังทำให้รัฐบาลต้องตั้งงบประมาณ ในการปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ไว้เป็นจำนวนมหาศาล จากผลของการปราบปรามดังกล่าว ทำให้ประชาชนผู้ฝักใฝ่ในลัทธิคอมมิวนิสต์จะด้วยสมัครใจหรือไม่ก็ดี ด้วยความจำเป็นก็ดี หรือด้วยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ก็ดี ต้องถูกจับกุมและถูกฆ่าตายนับจำนวนไม่ถ้วน แต่ปรากฏว่าท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศคนปัจจุบัน ซึ่งร่วมอยู่ในรัฐบาลชุดนี้ ได้ดำเนินการอันส่อให้เห็นว่าฝักใฝ่หรือนิยมชมชอบในลัทธิดังกล่าว โดยการออกแถลงการณ์ว่าจะไปคบหาสมาคมกับประเทศคอมมิวนิสต์ การกระทำครั้งนี้เป็นการกระทำโดยพลการ โดยมีได้รับมอบหมายจากรัฐบาลแต่อย่างใด แต่ทางราชการก็ได้ดำเนินการอย่างใดกับรัฐมนตรีผู้นี้ ทั้งๆ ที่เห็นได้ชัดว่ารัฐมนตรีผู้นี้ได้กระทำการอันเป็นที่เสียหายโดยชัดแจ้งอยู่แล้ว นอกจากนี้ยังทำให้คณะรัฐบาลได้รับความมัวหมองอีกด้วย²⁰⁹

กระจุกตามค้วนนี้จึงตั้งคำถามต่อนายกรัฐมนตรีในข้อแรกว่า “เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงเช่นนี้ รัฐบาลจะดำเนินการอย่างไรอย่างหนึ่ง เพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่ประชาชน โดยทั่วไปได้หรือไม่ และจะดำเนินการอย่างไร” ส่วนคำถามข้อที่สองเป็นการถามเรื่องจำนวนประชาชนที่ถูกจับและที่ล้มตายไปจากการปราบปรามคอมมิวนิสต์นี้

ปัญหาของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร กับการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับคอมมิวนิสต์ภายในประเทศ ที่รัฐบาลจอมพลถนอมยังคงเน้นภาพความน่ากลัวและต้องปราบปรามอย่างเด็ดขาดรุนแรง กับการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่มีต่อประเทศจีนคอมมิวนิสต์ ที่ฝ่ายรัฐบาลจอมพลถนอมเองก็พยายามปรับเปลี่ยน และหาทางสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับจีนคอมมิวนิสต์มากขึ้น อันเป็นผลมาจากความเปลี่ยนแปลงของนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน แห่งสหรัฐอเมริกา ที่กำลังดำเนินการสร้างความสัมพันธ์กับประเทศจีนคอมมิวนิสต์ จากเดิมที่สหรัฐฯเคยสร้างคำอธิบายให้กับโลกเอเชียว่าจีนคอมมิวนิสต์คือศัตรูอันดับที่หนึ่งของโลกเอเชีย จีนคอมมิวนิสต์ต้องการรุกรานและครอบครองประเทศต่างๆ ในเอเชีย อันรวมทั้งประเทศไทยด้วย ขณะเดียวกันใน

²⁰⁹ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 8/2514, 5 สิงหาคม 2514. เน้นโดยผู้เขียน

ระยะสองปีที่ผ่านมา ระหว่างปี พ.ศ.2512-2514 ก็เป็นที่แน่ชัดมากยิ่งขึ้นว่า นโยบายถอนทหารสหรัฐฯออกจากสงครามเวียดนามกำลังเป็นความจริง ซึ่งผลกระทบต่อรัฐบาลไทย โดยเฉพาะผู้นำทหารเช่นจอมพลถนอม กิตติขจร ที่มีความเชื่ออย่างเต็มเปี่ยมตลอดมา ว่าสหรัฐฯจะร่วมมือทำสงครามปราบปรามคอมมิวนิสต์ทั้งภายในประเทศไทยและในสมรภูมิอินโดจีน กระทั่งได้ชัยชนะเหนือฝ่ายคอมมิวนิสต์ในท้ายสุด ดังนั้น การที่จอมพลถนอมอนุมัติให้ไทยเป็นที่ตั้งฐานทัพสหรัฐฯ อนุมัติให้สหรัฐฯใช้สนามบินในไทยรวม 7 แห่งเพื่อใช้เป็นฐานในการทิ้งระเบิดโจมตีเวียดนาม ลาว และกัมพูชา ตามยุทธศาสตร์ทำลายล้างคอมมิวนิสต์ในอินโดจีน อนุมัติให้ขยายสนามบินอยู่ตะเภาเพื่อรองรับฝูงบินขนาดใหญ่ คือเครื่องบิน บี.52 ที่แต่ละลำสามารถบรรทุกระเบิดที่นำไปทิ้งยังเป้าหมายได้ถึงเที่ยวละ 300 ตัน และจอมพลถนอมยังอนุมัติให้ส่งทหารอาสาสมัครไทยไปสมรภูมิเวียดนามเพิ่มเป็น 1 กองพล หรือเป็นจำนวนทหารประมาณ 11,000 นาย ตามคำเรียกร้องของประธานาธิบดีจอห์นสันที่เหลือเวลาในตำแหน่งอีกเพียงครึ่งปี และไม่ได้ลงชิงชัยในการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐฯที่จะมีขึ้นในต้นปี พ.ศ.2512 ด้วยแต่อย่างใด แต่ทว่าข่าวซึ่ง “ช็อก” (Nixon shock) โดยเฉพาะโลกเอเชีย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อผู้นำทหารของรัฐบาลไทยที่เชื่อมั่นในความเป็นมิตรแห่งโลกเสรีอันแน่นแฟ้นกับสหรัฐฯ ด้วยเมื่อกลางเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2514 ประธานาธิบดีนิกสันได้เปิดเผยว่าความสำเร็จที่นายเฮนรี คิสซิงเจอร์ ที่ปรึกษาฝ่ายความมั่นคงคนสำคัญของประธานาธิบดี ได้เดินทางอย่างลับไปยังประเทศจีนคอมมิวนิสต์ ได้พบกับนายโจวเอินไหล นายกรัฐมนตรีจีนคอมมิวนิสต์ เพื่อปรึกษาฟื้นฟูความสัมพันธ์จีนคอมมิวนิสต์และสหรัฐฯให้กลับคืนสู่สภาพปกติ จากเดิมที่สหรัฐฯใช้นโยบายสกัดกั้นจีนคอมมิวนิสต์ (Containment Policy)²¹⁰ ทั้งนี้จะได้มีการเตรียมการเพื่อให้ประธานาธิบดีนิกสันเดินทางไปเยือนปักกิ่งอย่างเป็นทางการในช่วง 21-28 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2515

เหตุการณ์ดังกล่าว ทำให้ฝ่ายรัฐบาลจอมพลถนอมก็เริ่มดำเนินการเพื่อหาทางสร้างความสัมพันธ์กับจีนคอมมิวนิสต์อย่างจริงจัง อันกล่าวได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายการต่างประเทศครั้งสำคัญในรอบกว่าสองทศวรรษ นับแต่ที่ประเทศจีนเปลี่ยนเป็นจีนคอมมิวนิสต์เมื่อปี พ.ศ.2492 ทั้งนี้ พ.อ.ถนัด คอมมินทร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้เดินทางไปพบกับนายปรีดี พนมยงค์ที่ปารีส ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งนายปรีดีเพิ่งย้ายจากประเทศจีนคอมมิวนิสต์มาอยู่ที่นี้ได้ไม่นานนัก นายปรีดีเป็นบุคคลที่จอมพลถนอมใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองในฐานะเป็น “ปีศาจคอมมิวนิสต์” ที่จะเป็นผู้ดำเนินการนำกองทัพจีนคอมมิวนิสต์รุกรานประเทศไทยตลอดมา แต่ในที่สุดความลับในการไปพบกับนายปรีดีก็ถูกเปิดเผย ทำให้ พ.อ.ถนัดต้องให้สัมภาษณ์ขอรับการไปพบกับ

²¹⁰ จูลีฟ จินวรรโณ, “การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างสหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีน,” ใน เส้นทางมหาอำนาจ: เอกสารด้านนโยบายต่างประเทศอเมริกาต่อเอเชีย, แปลโดย วริยา ศ. จินวรรโณ(กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2544), หน้า 330-333.

นายปรีดี และ “ว่าไปพบเพื่อประโยชน์ประเทศ ไม่พรั่นพรึงต่อการให้ร้าย”²¹¹ ขณะเดียวกัน พล.ต.ต.สง่า กิตติขจร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ทั้งยังเป็นน้องของจอมพลถนอมด้วย ก็ได้ยอมรับเช่นกันว่าได้เดินทางไปพบนายปรีดี พนมยงค์มาเช่นกัน โดยอธิบายว่า “สถานะเหตุการณ์ในปัจจุบันก่อให้เกิดความยุ่งยาก จึงต้องดำเนินนโยบายอย่างรอบคอบ” โดย “เป็นการรักษาผลประโยชน์และความปลอดภัยของชาติ และใฝ่หาสันติภาพ”²¹² ทั้งจอมพลถนอม กิตติขจรเองก็ยอมให้สัมภาษณ์ว่าทั้ง 2 รัฐมนตรีของตนไปพบกับนายปรีดีมา “นายปรีดีได้เล่าชีวิตในจีนแดงให้ฟัง แต่ไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง และไม่ได้อบอหมายอะไรให้นายปรีดีทำ”²¹³ โดยนัยจากคำสัมภาษณ์ของจอมพลถนอมก็คือ การไปพบกับนายปรีดี พนมยงค์ครั้งนี้ก็คือ คำสั่งอนุมัติจากจอมพลถนอมนั่นเอง

การดำเนินนโยบายต่างประเทศของ พ.อ.ถนัด คอมันตร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ อาจกล่าวเปรียบได้ว่าเป็นการ “เล่นเกมสองหน้า” ของจอมพลถนอม กิตติขจร เพราะขณะที่ภายในประเทศ จอมพลถนอมประกาศยืนยันต่อประชาชนอย่างแข็งขันว่า คอมมิวนิสต์เป็นภัยอันสำคัญของประเทศที่จะต้องปราบปรามอย่างเด็ดขาด ทั้งประเทศที่เป็นภัยในการรุกรานประเทศไทยอันดับแรกคือจีนคอมมิวนิสต์ ตามมาด้วยเวียดนามเหนือ และลาวฝ่ายซ้าย ดังจะเห็นได้จากการทุ่มงบประมาณราชการลับจำนวนมากในแต่ละปีเพื่อใช้ในการดำเนินงานนี้ แต่อีกด้านหนึ่งในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ พ.อ.ถนัด คอมันตร์ ได้เปิดเผยตั้งแต่เมื่อกลางเดือนมีนาคม พ.ศ.2512 ซึ่งเริ่มต้นรัฐบาลจอมพลถนอมสมัยรัฐธรรมนูญ ว่าประเทศไทย “เราพร้อมที่จะเจรจากับฝ่ายคอมมิวนิสต์ เช่น จีนแดง เวียดนามเหนือ เกาหลีเหนือ”²¹⁴ ซึ่งการดำเนินการและให้สัมภาษณ์ครั้งต่างๆ ในลักษณะเดียวกันนี้ นำมาสู่การวิพากษ์วิจารณ์จากสื่อมวลชนไทยว่า พ.อ.ถนัดดำเนินนโยบายต่างประเทศที่ขัดแย้งกับรัฐบาลจอมพลถนอมอย่างเปิดเผย ขณะที่เดิมนั้นเคยสนับสนุนและดำเนินนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์มาก่อน ดังนั้น นักหนังสือพิมพ์จึงนำเสนอบทความกดดันให้ พ.อ.ถนัด ลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ แต่ทั้งนี้ด้วยภาษาและท่าทีของสองฝ่ายที่ได้ตอบกัน นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่าง พ.อ.ถนัดกับนักหนังสือพิมพ์ในระดับที่รุนแรงขึ้น กระทั่งเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2514 พ.อ.ถนัดจึงแจ้งจับนักข่าวในข้อหาหมิ่นประมาท 3 คนจาก 3 หนังสือพิมพ์ ได้แก่ นายชนพพร บุญยฤทธิ์ บรรณาธิการหนังสือพิมพ์สยามรัฐ นายกำพล วัชรพล

²¹¹ ประชาธิปไตย(27 กรกฎาคม 2514): 1.

²¹² ประชาธิปไตย(21 กรกฎาคม 2514): 1.

²¹³ ประชาธิปไตย(23 กรกฎาคม 2514): 1.

²¹⁴ ระพีภรณ์ เลิศวงศ์วีระชัย, “บทบาทของถนัด คอมันตร์กับการต่างประเทศของไทย ระหว่างปี ค.ศ. 1958-1971.” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 179. ดูความขัดแย้งกับหนังสือพิมพ์ และกับสภานิติบัญญัติ หน้า 178-189.

บรรณาธิการหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ และนายประสานต์ มิเพื่องศาสตร์ หรือ “กระแซ่” นักเขียนประจำหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ซึ่งสมาคมหนังสือพิมพ์ 4 สมาคมได้ประชุมกันและมีมติว่าให้หนังสือพิมพ์ทุกฉบับไม่สัมภาษณ์และลงรูปของ พ.อ.ถนัด ยกเว้นในกรณีที่เป็นคดี ด้วยเหตุนี้ ส.ส. พรรคสหประชาไทยราว 20 คนจึงรวมตัวกันยื่นหนังสือให้จอมพลถนอม กิตติขจรแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในครั้งนี้ แต่เวทีความขัดแย้งก็ขยายตัวเป็นการโต้ตอบในประเด็นเดียวกันระหว่าง ส.ส. ฝ่ายค้านกับ พ.อ.ถนัด ในเรื่องการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่ขัดแย้งต่อนโยบายรัฐบาล และกดดันให้ พ.อ.ถนัดลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งในท่ามกลางความขัดแย้งดังกล่าว จอมพลถนอม กิตติขจรก็ยังยืนยันนโยบายดั้งเดิมของตนว่า “ยังคบแดงไม่ได้”²¹⁵ ทั้งไม่สนับสนุนให้จีนคอมมิวนิสต์ได้เป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติแทนจีนได้วัน และ “ยังไม่ยอมให้ใครไปจีนแดง เพราะขัดกับกฎหมายบังคับใช้”²¹⁶ ซึ่งนี่คือพัฒนาการของกระทู้ถามด่วนของนายประสงค์ เนื่องจางงค์ครั้งนี้

แต่ทว่าท่าทีและการตอบกระทู้ถามของ พ.อ.ถนัด คอมนตรี ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ก็นำมาสู่ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างรัฐบาลกับสภามากยิ่งขึ้น โดย พ.อ.ถนัดได้ระบุว่ากระทู้ถามนี้ “มีลักษณะที่ไม่ถูกต้องกับข้อบังคับการประชุมสภาที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนี้” โดย พ.อ.ถนัดเห็นว่า “กระทู้ถามนี้มีลักษณะเป็นการเสียดสีและใส่ร้าย” ทั้งยังกล่าววิพากษ์ว่า “ท่านสมาชิกสภาผู้มีการติได้กระทำตนเสมือนหนึ่งว่าเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจ เป็นอัยการ หรือเป็นตุลาการไปพร้อมกัน” ซึ่งในความจริงหาได้มีอำนาจหน้าที่ที่จะปฏิบัติตนดังกล่าวไม่ ดังนั้น “รัฐบาลก็อาจจะไม่ต้องตอบกระทู้นี้ก็ได้อ แต่ ๆ ผนฯ นายกรัฐมนตรีก็ได้ขอรับรองให้ข้าพเจ้ามาทำการตอบ เพื่อเป็นการแสดงการระต่อสภาอันมีศักดิ์ศรีนี้” พ.อ.ถนัดจึงจำต้องมาตอบ คำอภิปรายของ พ.อ.ถนัดที่ว่ากระทู้ไม่ถูกต้องระเบียบนั้น นำมาสู่การลุกขึ้นประท้วงจากฝ่าย ส.ส. เพื่อให้ พ.อ.ถนัด “ขอถอนคำพูด” เพราะฝ่าย ส.ส. เห็นว่าคำกล่าวนี้ของ พ.อ.ถนัด “จะทำลายสถาบัน” สภาผู้แทนราษฎรนี้ และสมาชิกสภาได้ลงมติ 64 ต่อ 36 เสียงให้ พ.อ.ถนัดขอถอนคำพูด แต่ พ.อ.ถนัดยืนยันว่าคำอภิปรายของตนไม่มีสิ่งใดผิดที่จะต้องขอถอนคำพูด ซึ่งผลแห่งความขัดแย้งคือ ฝ่าย ส.ส. ผู้ตั้งกระทู้ และ “สมาชิกอีกหลายคน” ทำการ “วอล์กเอาท์” (walk out) ออกจากที่ประชุมสภา และมีกลุ่ม ส.ส. ประกาศ “จะไม่ร่วมสังฆกรรมด้วยไม่ว่าในการประชุมอะไร” เพราะ “กระทำตัวเหนือ ส.ส. ทำใหญ่ในสภาเกินหน้า ส.ส. และไม่เคารพสถาบันนิติบัญญัติ” หลังจากนั้น มี ส.ส. ทั้งพรรคสหประชาไทย และพรรคฝ่ายค้านร่วมลงชื่อ 100 คนในหนังสือที่มีถึงจอมพลถนอมเพื่อขอให้ดำเนินการต่อ พ.อ.ถนัด

ความขัดแย้งได้ตอบของสองฝ่ายยังดำเนินอยู่ โดยอีกหนึ่งเดือนถัดมา ฝ่าย ส.ส. 4 คน ได้แก่ นายไขแสง สุกใส ส.ส.นครพนม นายประสงค์ เนื่องจางงค์ ส.ส.ชลบุรี นายสนั่น ธีรศิริโชติ และ

²¹⁵ ประชาธิปไตย(18 มิถุนายน 2514): 1.

²¹⁶ ประชาธิปไตย(4 สิงหาคม 2514): 1.

นายมีเดช วรสีหะ ส.ส.ขอนแก่น ทำการ “โกนหัวประท้วง” ที่ลานพระบรมรูปทรงม้าเมื่อวันที่ 5 กันยายนเพื่อประท้วง พ.อ.ถนัด ที่ไม่ปฏิบัติตามมติของสภา และกลายเป็นข่าวทางการเมืองที่ ครีกโครม อย่างไรก็ตาม จอมพลถนอม กิตติขจรกล่าวว่า “โกนหัวไร้ประโยชน์” ด้วยไม่อาจจะใช้เป็นเครื่องมือกดดันต่อตนเองในกรณีนี้ได้²¹⁷

กล่าวโดยสรุปได้ว่า กรณีความขัดแย้งระหว่าง พ.อ.ถนัด คอมมันตร์ กับหนังสือพิมพ์และกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น เป็นผลของความขัดกันในการดำเนินนโยบาย “เล่นเกมสองหน้า” ของจอมพลถนอม กิตติขจร ในกรณีปัญหาคอมมิวนิสต์ภายในประเทศ และปัญหาภัยรุกรานจากคอมมิวนิสต์ในนโยบายการต่างประเทศและการทหาร ความขัดกันนี้มีรากฐานมาจากความเชื่อที่เข้มแข็งกับปัญหาคอมมิวนิสต์ที่ฝังอยู่ในความคิดและจินตนาการของจอมพลถนอม กิตติขจร ตลอดทั้งผู้นำทหารอื่นๆ ที่ได้ประโยชน์ในการใช้เป็นเครื่องมือรักษาอำนาจทางการเมืองด้วยนี้มากจนเกินกว่าที่จะนำไปสู่การปรับเปลี่ยนเชิงนโยบายภายในประเทศได้ในเวลาอันรวดเร็ว ทั้งพรมแดนแห่งความขัดแย้งที่ขยายวงไปเรื่อยๆ จากหนังสือพิมพ์สู่สภาผู้แทนราษฎร ก็จะกลายเป็นประเด็นที่ฝ่ายรัฐบาลจะต้องพบกับการคัดค้านวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งการใช้ “อำนาจควบคุม” การบริหารงานจากฝ่ายสภามากยิ่งขึ้น ทั้งในการจัดทำงบประมาณประจำปีและการผ่านพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นปัจจัยที่ทำให้ฝ่ายรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจรเกิดภาวะตึงเครียดมากยิ่งขึ้น อันกล่าวได้ว่าแรงกดดันในด้านต่างๆ จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนี้เป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้จอมพลถนอม กิตติขจร และพลเอกประภาส จารุเสถียร ตัดสินใจยุติระบบการเมืองแบบสภาผู้แทนราษฎรโดยการรัฐประหารรัฐบาลตนเองเมื่อ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 หรืออีกเพียงสองเดือนต่อมาเท่านั้น

5.5 สรุป

จอมพลถนอม กิตติขจร ใช้การร่างรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือทางการเมืองใน 2 ด้านด้วยกัน ด้านแรก สภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติเป็นเครื่องมือสร้างความชอบธรรมในการดำรงอยู่ในอำนาจและบริหารงานประเทศ แม้ว่าสภาแห่งนี้จะไม่มี “อำนาจควบคุมราชการแผ่นดิน” ได้เลยก็ตาม ส่วนอีกด้านหนึ่งนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ ก็เป็นเครื่องมือในการใช้อ้างถึงการเป็นปัจจัยสำคัญแห่งความล่าช้าของการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แม้ว่าโดยข้อเท็จจริงจอมพลถนอม กิตติขจรนั้นหาได้สนับสนุนส่งเสริมการทำงานของสภาจัดทำรัฐธรรมนูญเหมือนเช่นคำพูดไม่ ทั้งยังใช้ปัญหาคอมมิวนิสต์ในประเทศ และภัยรุกรานจากคอมมิวนิสต์นอกประเทศ มาเป็นเครื่องมือของการนำเสนอเพื่อยืดเวลาของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และรวมถึงการให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญด้วย

²¹⁷ ประชาธิปไตย(7 กันยายน 2514): 1.

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2511 ได้รับการประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 มิถุนายนนั้น ก็ด้วยความเกี่ยวข้องกับพระบารมีของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว อย่างไรก็ตาม การร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้เวลา “นานที่สุดในโลก” นี้ แม้จะทำให้จอมพลถนอม กิตติขจร ได้ใช้เป็นเครื่องมือแห่งความชอบธรรมทางการเมืองในการดำรงอยู่ในอำนาจอย่างยาวนานถึง 5 ปี 3 เดือน แต่ด้านกลับกัน นับจากปี พ.ศ.2510 เป็นต้นมา ปัญหาการจัดสร้างรัฐธรรมนูญนี้ก็กลายเป็นปัจจัยสำคัญของการบ่อนทำลายความน่าเชื่อถือในตัวผู้นำเช่นจอมพลถนอมเช่นกัน จากที่เคยมีภาพลักษณ์ดีในด้านความหวังที่จะสร้างประชาธิปไตยของประเทศ ให้กลายเป็นผู้นำทหารที่มุ่งสืบทอดอำนาจทางการเมืองและเป็นเผด็จการ สิ่งเหล่านี้ได้เน้นย้ำอย่างเป็นรูปธรรมในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2511 ที่จอมพลถนอม กิตติขจร เรียกว่าเป็น “ประชาธิปไตยแบบไทยๆ” แต่โดยทั่วไปแล้วคือรัฐธรรมนูญฉบับอำมาตยาธิปไตย ที่เปิดทางให้ข้าราชการประจำทั้งทหารและพลเรือนสามารถ “สวมหมวกหลายใบ” ทั้งในฐานะข้าราชการประจำและฝ่ายบริหารรัฐวิสาหกิจ จัดตั้งพรรคการเมืองเองได้ เป็นวุฒิสมาชิกหรือฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหาร ได้ในเวลาเดียวกัน แต่กีดกัน ส.ส. ออกจากพื้นที่ทางการเมืองในฝ่ายบริหาร ทั้งยังมีกรอบควบคุมการทำงานของฝ่าย ส.ส. ด้วยปริมาณของวุฒิสภาและข้อกำหนดตามรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเปิดอภิปรายทั่วไป การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ และการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้ แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2511 จะเป็นเครื่องมือของการรักษาอำนาจทางการเมืองในอีกช่วงระยะเวลาหนึ่งของจอมพลถนอม กิตติขจร แต่ก็เป็นส่วนแบ่งของการสิ้นความน่าเชื่อถือของภาพลักษณ์ผู้นำที่ “ไม่อยากจะเป็นนายกรัฐมนตรี” กับความชัดเจนของการดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อรักษาอำนาจของตนและคณะไว้สืบไปเท่านั้น

รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ระหว่าง พ.ศ.2512-2514 ที่ได้รับการเรียกขานว่า “รัฐบาลคณะปฏิวัติ” หรือ “รัฐบาลทหาร” นั้น เป็นรัฐบาลที่แม้จะมีรัฐมนตรีเปลี่ยนแปลงไปบ้าง แต่กลุ่มรัฐมนตรีหลักจากรัฐบาลจอมพลถนอมชุดก่อนหน้านั้นยังอยู่ครบถ้วน และรัฐมนตรีทั้งคณะก็เป็นตัวแทนของระบอบอำมาตยาธิปไตยซึ่งมาจากข้าราชการทหารและพลเรือน ทั้งนโยบายและการดำเนินงานของรัฐบาลใหม่ก็ทำได้เปลี่ยนไปจากเดิม อย่างไรก็ตาม นโยบายด้านการปราบปรามคอมมิวนิสต์ภายในประเทศ และนโยบายการต่างประเทศด้านความสัมพันธ์กับประเทศคอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศจีนคอมมิวนิสต์ ก็เป็นนโยบายที่ขัดแย้งกันเองเนื่องจากการ “เล่นเกมสองหน้า” ของจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี ในบริบทการเมืองโลกของยุคสงครามเย็นที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปในอีกลักษณะหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ ความ “เกลียดคอมมิวนิสต์” ที่ฝังลึกทางความคิดของจอมพลถนอม กิตติขจร กับการที่จะต้องอยู่ร่วมกันอย่างสันติกับประเทศคอมมิวนิสต์ และการยังคงปราบปรามประชาชนที่เชื่อว่าเป็นคอมมิวนิสต์และเป็นผู้สนับสนุนอย่างรุนแรงภายในประเทศ จึง

เป็นปมปัญหาสำคัญที่ฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรใช้ “อำนาจควบคุมราชการแผ่นดิน” ในระดับเข้มข้นและกดดันฝ่ายจอมพลถนอม กิตติขจรอยู่ตลอดเวลา เมื่อรวมกับปัญหาและแรงกดดันภายในพรรคสหประชาไทยซึ่งเป็นพรรครัฐบาลเอง ปัญหาแรงกดดันจากฝ่าย ส.ส. ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และปัญหาการจัดทำงบประมาณประจำปีที่ฝ่าย ส.ส. โดยรวมได้ท้าทายอำนาจและความเชื่อว่า “ถูกต้องเหมาะสม” และเป็นการทำเพื่อประเทศชาติของจอมพลถนอม กิตติขจรและฝ่ายรัฐบาลนั้น เหล่านี้เป็นปัจจัยแห่งการตัดสินใจของจอมพลถนอม กิตติขจร ที่จะยุติระบบประชาธิปไตยแบบมีสภาผู้แทนราษฎร ด้วยการรัฐประหารรัฐบาลตนเองเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2514