

ชื่อ            จันทนา ไชยนาเคนทร์  
                  วิทยานิพนธ์หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์  
                  มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ชื่อเรื่อง      การเมืองในสมัยนายกรัฐมนตรีนครราชสีมา สัจญา ธรรมศักดิ์ (พ.ศ.2516-2518)

\*\*\*\*\*

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

### ความนำ

การเมืองไทยและความเปลี่ยนแปลงของการเมืองไทยในสมัยรัฐบาลสัจญา ธรรมศักดิ์ เป็นอีกช่วงเวลาหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประวัติศาสตร์การเมืองไทยสมัยใหม่ เพราะ ความสำคัญของยุคสมัยนี้ จะเห็นได้จากการที่ในหมู่นักวิชาการที่สนใจประวัติศาสตร์การเมืองไทย สมัยใหม่ในปัจจุบันจะถือกันว่า การเมืองไทยในสมัยรัฐบาลสัจญาเป็น “จุดแบ่งทางประวัติศาสตร์ การเมือง” คือ เป็นจุดสิ้นสุดของยุคเผด็จการทหารที่สืบทอดอำนาจในการบริหารประเทศมาเป็น ระยะเวลา 16 ปี นับตั้งแต่การปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ.2500 และเป็นจุดเริ่มต้นของ “ยุคประชาธิปไตยแบ่งบาน” ยิ่งไปกว่านั้น ความสำคัญของรัฐบาลสัจญา ที่มีต่อการเมืองไทยอีกประการหนึ่งก็คือ การที่สัจญา ธรรมศักดิ์ เป็นที่รู้จักกันดีในฐานะที่เป็น “นายกพระราชนาน” คนแรกของไทยนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 เป็นต้นมา ซึ่งความสำคัญประการหลังนี้ได้ถูกนำมาเป็นเนื้อหาหลักในการกล่าว “ยกย่องเชิดชู” สัจญา ธรรมศักดิ์ ในหนังสือชีวประวัติ สัจญา ธรรมศักดิ์ ที่ได้มีการตีพิมพ์เผยแพร่ออกมาเป็นจำนวนมาก ในหลายปีมานี้ด้วย

จากความสำคัญของยุคสมัยรัฐบาลสัจญา ธรรมศักดิ์ แต่ปรากฏว่าการศึกษาที่ผ่านมาไม่มี งานเขียนที่ศึกษารัฐบาลสัจญา ธรรมศักดิ์ โดยตรง แต่ให้ความสำคัญกับสัจญา ธรรมศักดิ์ และ การเมืองไทยสมัยรัฐบาลสัจญา ธรรมศักดิ์ เพียงส่วนประกอบของประวัติศาสตร์การเมืองไทย ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 ซึ่งการศึกษาในลักษณะนี้ได้ละเลยการอธิบายการ เมืองไทยสมัยสัจญา ธรรมศักดิ์ ซึ่งอยู่ในช่วงรอยต่อที่สำคัญในประวัติศาสตร์การเมืองไทย คือ ระหว่าง 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ถึง 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 แม้ว่าจะมีงานอีกกลุ่มหนึ่งให้ความสำคัญ

กับยุคสมัยของรัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ เช่น งานเขียนประเภทสารคดี และชีวประวัติทางการเมืองของสัญญา ธรรมศักดิ์ ซึ่งเป็นงานเขียนที่วิเคราะห์ประวัติและผลงาน โดยตรง แต่เป็นการนำเสนอชีวประวัติและผลงานที่สำคัญในฐานะนายกรัฐมนตรีโดยขาดการวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งไม่ได้อธิบายให้เห็นถึงบริบททางการเมืองในสมัยรัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ได้อย่างชัดเจน หรือแม้ว่างานเขียนบางเล่มได้สอดแทรกภาพบรรยากาศทางการเมืองไทยสมัย สัญญา ธรรมศักดิ์ ไว้บางส่วนรวมทั้งใช้วิธีการศึกษาที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็น การใช้ข้อมูลสัมภาษณ์ ข้อมูลจากหนังสือพิมพ์ เอกสารส่วนตัวของ สัญญา ธรรมศักดิ์ แต่งานเขียนประเภทดังกล่าวเป็นเพียงการนำเสนอภาพสัญญา ธรรมศักดิ์ ในบางแง่มุมเท่านั้น

การศึกษาในครั้งนี้จึงต้องการศึกษาถึงสาเหตุที่ทำให้สัญญา ธรรมศักดิ์ ได้รับการแต่งตั้ง “พระราชทาน” จากพระมหากษัตริย์ให้ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ภายหลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 อีกทั้งการขึ้นดำรงตำแหน่งด้วยสถานะการเป็น “นายกรัฐมนตรีพระราชทาน” ของสัญญามีผลต่อการใช้อำนาจในการบริหารประเทศอย่างไรบ้าง โดยขอบเขตของการศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จำกัดช่วงเวลาในการศึกษาไว้ระหว่าง พ.ศ. 2516 – พ.ศ. 2518 คือนับตั้งแต่สัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี สมัยที่ 1 (14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 - 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2517) และกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งอีกเป็นสมัยที่ 2 (27 พฤษภาคม พ.ศ. 2517 - 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518) โดยใช้ “เอกสารส่วนตัว” ของ สัญญา ธรรมศักดิ์ ที่เก็บไว้ในหอจดหมายเหตุมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็น “หลักฐาน” หลักในการศึกษา และใช้เอกสารชั้นต้นและชั้นรองประเภทอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเมืองไทยสมัย สัญญา ธรรมศักดิ์ เช่น รายงานการประชุมรัฐสภา, บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรีสมัย สัญญา ธรรมศักดิ์, ราชกิจจานุเบกษา, หนังสือพิมพ์, สารคดีการเมือง เป็นต้น มาเป็นส่วนประกอบ

สำหรับวิธีการศึกษาในที่นี้ได้ใช้วิธีการทางประวัติศาสตร์ (Historical Method) ในการศึกษาการเมืองไทยสมัยรัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ โดยเน้นการอธิบายรัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ จากมุมมองภายในตัวรัฐบาลสัญญา ซึ่งปรากฏอยู่ในเอกสารส่วนบุคคลของสัญญา ธรรมศักดิ์ มาศึกษาประกอบกับหลักฐานอื่นๆ ทั้งชั้นต้นและชั้นรอง ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และนำข้อมูลจากหลักฐานที่รวบรวมได้มาทำการ “วิพากษ์ภายนอก” และ “วิพากษ์ภายใน” เพื่อตรวจสอบความน่าเชื่อถือของหลักฐาน และทำการวิเคราะห์ตีความ แล้วจึงนำข้อมูลเหล่านั้นมาเรียบเรียงและนำเสนอในเชิงพรรณนาวิเคราะห์ (Analytical Description) โดยเน้นมุมมองจากภายในตัวรัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์

## การขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของสัญญา ธรรมศักดิ์

หลังจากเกิดเหตุการณ์ในวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 ในเวลาต่อมา จอมพลถนอม กิตติขจร ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และช่วงค่ำวันเดียวกันนี้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ภูมิพลอดุลยเดชได้ประกาศแต่งตั้ง สัญญา ธรรมศักดิ์ ให้ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “นายกพระราชทาน” และการประกาศแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีโดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวครั้งนี้นับได้ว่าเป็นการแต่งตั้ง “นายกรัฐมนตรีพระราชทาน” เป็นครั้งแรกนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475

ความเป็นไปได้ของการกำเนิด “นายกพระราชทาน” นี้ มีปัจจัยเกื้อหนุน ไม่ว่าจะเป็นผลจากความพ่ายแพ้ของฝ่ายที่สนับสนุนคณะราษฎรทั้งทางการต่อสู้ทางการเมือง อีกทั้งความพ่ายแพ้ทางด้านอุดมการณ์ที่ต้องการให้สถานะของพระมหากษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญ ไม่เพียงเท่านั้น ฝ่ายกษัตริย์นิยมยังสถาปนาคำอธิบายที่เชื่อมโยงกษัตริย์ให้เข้ากับประชาธิปไตย โดยที่นักศึกษาปัญญาชน 14 ตุลาฯ ก็รับอุดมการณ์ดังกล่าวมาเคลื่อนไหวต่อต้านเผด็จการทหาร ถนอม-ประภาส-ณรงค์ ด้วย ปัจจัยเหล่านี้ส่งผลเกื้อหนุนให้นายกรัฐมนตรีในวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 มาจากการพระราชทาน

ทั้งนี้ หลังจากที่จอมพลถนอมยอมลาออกแล้ว สัญญา ธรรมศักดิ์ ก็ได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีโดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทั้งนี้เมื่อพิจารณาภูมิหลังทางสังคมการเมืองของสัญญา ธรรมศักดิ์ ผู้ซึ่งได้รับเลือกให้ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ปรากฏว่าสัญญาเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับบริบททางการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวพอดี เพราะเมื่อพิจารณาจากภูมิหลังชีวิตประวัติทางสังคมการเมืองของสัญญา ปรากฏว่าเมื่อสัญญา ธรรมศักดิ์ เรียนจบกฎหมายจากประเทศอังกฤษ ก็ได้กลับมารับราชการเป็นผู้พิพากษาในพระทรวงยุติธรรม ตั้งแต่ พ.ศ. 2477 และด้วยบทบาทหน้าที่ของนักกฎหมายจึงทำให้สัญญาเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเวลาต่อมา ทั้งนี้จะเห็นได้จากเมื่อเกิดกรณีสวรรคตพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว อานันทมหิดล เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2489 สัญญาซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลฎีกา อยู่ในขณะนั้นก็ได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาลปรีดี พนมยงค์ให้เป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการพิเศษสอบสวนหาความจริงในกรณีสวรรคต

ต่อมาในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม สถานการณ์ภายในประเทศอยู่ในช่วงของความหวาดกลัวภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ รัฐบาลภายใต้การนำของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ดำเนิน

นโยบายป้องกันภัยคอมมิวนิสต์ด้วยการออกพระราชบัญญัติคอมมิวนิสต์ใน พ.ศ. 2495<sup>1</sup> ขณะเดียวกัน นโยบายการป้องกันภัยคอมมิวนิสต์ก็ได้กลายเป็นนโยบายความมั่นคงระดับชาติของรัฐบาลจอมพล ป. ซึ่งได้มีการดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์รวมทั้ง การให้ข้าราชการทหารและพลเรือนในกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ตระหนักในปัญหาดังกล่าว และร่วมมือกันป้องกันชาติ จากนโยบายดังกล่าวจึงเป็นที่มาของแนวคิดในการก่อตั้งสถาบันศึกษาเพื่อเป็นแหล่งกลาง และเพื่อประสานความรู้ในสาขาต่าง ๆ โดยกว้าง ๆ ให้แก่ผู้ที่จะทำหน้าที่ดำเนินการเป็นฝ่ายปฏิบัติการชั้นสูงของรัฐบาลซึ่งสถาบันแห่งนี้ก็คือ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.)<sup>2</sup>

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรได้เปิดให้ทำการและเปิดการศึกษา วปอ. รุ่นที่ 1 ในวันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2498 โดยมี ฯพณฯ จอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นประธานในพิธีเปิด สัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นหนึ่งในนักเรียนรุ่นแรกของ วปอ. จากจุดนี้จึงอาจกล่าวได้ว่าทำให้สัญญาามีโอกาสได้สนิทสนมคุ้นเคยกับนายทหารคนสำคัญจากการเป็นเพื่อนร่วมรุ่น วปอ. รุ่นที่ 1 ไม่ว่าจะเป็น พลโท ถนอม กิตติขจร (ประธาน วปอ. รุ่นที่ 1), พล.อ.ท.ทวี จุลละทรัพย์, พล.อ.ท. บุญชู จันทรเบกษา, พล.ต. ประภาส จารุเสถียร, พล.ต.ประเสริฐ รุจิรวงศ์, พล.ท.สุรจิตร จารุเสถียร และ พล.ต.ต. อรรถสิทธิ์ สิทธิสุนทร เป็นต้น<sup>3</sup>

กล่าวได้ว่าตลอดช่วงชีวิตของสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ดำเนินชีวิตโดยยึดมั่นอยู่ในสายงานผู้พิพากษาและข้าราชการตุลาการมาโดยตลอด แต่ขณะเดียวกันด้วยหน้าที่บทบาทในการเป็นผู้พิพากษาก็ทำให้สัญญาถูกดึงเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมืองด้วยเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการปฏิวัติยึดอำนาจจากรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2500 เมื่อสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกประเภทที่ 2 เมื่อวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2500 และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรเปิดประชุมเมื่อวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2500 สัญญาได้รับเลือกตั้งให้เป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่ 2<sup>4</sup> จากจุดนี้จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้ สัญญา ธรรมศักดิ์ เข้ามาเกี่ยวพันกับการเมือง

<sup>1</sup> สุชาชัย ชัยประเสริฐ, สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยไทย, (กรุงเทพฯ: พี.เพรส., 2551), น. 77-80.

<sup>2</sup> วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, “เกี่ยวกับ วปอ.” (<http://www.thaindc.org>), พฤษภาคม 2554.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>4</sup> ผู้ที่ได้รับเลือกให้เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎรในครั้งนี้ คือ พล.อ.สุทธิ สุทธิสารณกร และรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่ 1 คือ พล.ท. ประจักษ์ รั้งสิยานนท์

แม้ว่าในเวลาต่อมา สัจญา ธรรมศักดิ์ จะลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ.2500 หลังจากที่รัฐบาลพจน์ สารสิน ได้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2500<sup>5</sup> แต่ต่อมาเมื่อสถานการณ์ทางการเมืองได้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นอีกครั้ง เมื่อคณะทหารภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งเรียกตนเองว่า “คณะปฏิวัติ” ได้ทำการปฏิวัติยึดอำนาจจากรัฐบาล พล.ท.ถนอม กิตติขจร (ยศในขณะนั้น) ในวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2501 ซึ่งการปฏิวัติในครั้งนี้ได้มีการจัดตั้ง “กองบัญชาการคณะปฏิวัติ” ขึ้น และชื่อของสัจญา ธรรมศักดิ์ ได้รับการบรรจุเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกองบัญชาการปฏิวัติในตำแหน่ง “คณะที่ปรึกษาฝ่ายกฎหมาย”

กล่าวได้ว่า สัจญา ธรรมศักดิ์ ได้เริ่มต้นเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมืองนับตั้งแต่การปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ครั้งแรกเมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2500 ด้วยการได้รับแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 และรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่ 2 และได้ลาออกไป จนกระทั่งในการปฏิวัติครั้งที่ 2 ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในนามของ “คณะปฏิวัติ” ได้ทำให้สัจญาต้องเข้ามาเกี่ยวข้องการเมืองเป็นระยะเวลาไม่นาน เพราะนอกจากสัจญาจะถูกแต่งตั้งให้เป็นหนึ่งในสมาชิกของ “คณะปฏิวัติ” แล้วยังได้รับเลือกให้เป็นรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์ในเวลาต่อมาว่าเป็นการร่างรัฐธรรมนูญที่ยาวนานที่สุดในโลก เนื่องจากใช้เวลาร่างยาวนานถึง 9 ปี 4 เดือน (3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2502 – 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511)<sup>6</sup> อย่างไรก็ตาม ขณะที่ สัจญา ธรรมศักดิ์ เข้ามารับหน้าที่ทางการเมืองนี้ สัจญาก็ยังคงดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลฎีกาอยู่ด้วย แต่ต่อมาสัจญาก็ได้ลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญและรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญในขณะที่ยังร่างไม่เสร็จ และในเวลาต่อมา สัจญา ธรรมศักดิ์ ก็ได้เข้ารับตำแหน่งประธานศาลฎีกาเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2506 ซึ่งขณะที่ดำรงตำแหน่งประธานศาลฎีกาปีสุดท้ายก่อนเกษียณอายุราชการเมื่อ พ.ศ. 2510 ก็ได้ตัดสินใจคัดค้านกโทษการเมืองคดีสำคัญซึ่งเป็นที่สนใจของประชาชนว่าอาจจะถูกการเมืองเข้าแทรก นั่นคือ การตัดสินใจกักขังของ พล.อ. สุรจิต จารุเศรณี หนึ่งในผู้ร่วมก่อการคณะปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2501 แต่คดีดังกล่าวนี้ สัจญาซึ่งนั่งบัลลังก์สูงสุดได้ตัดสินใจให้ พล.อ.สุรจิต ต้องจำคุกตลอดชีวิต จากกรณีดังกล่าวนี้ได้สร้างชื่อ

<sup>5</sup> สละ ลิขิตกุล, “ศ.สัจญา ธรรมศักดิ์ ขุนพลแก้วคู่บัลลังก์,” ฐานสืบคดีวิจาร์ณ (10-16 สิงหาคม พ.ศ.2539):26.

<sup>6</sup> ดิฐสร กระจ่างสุนทร, “สภาร่างรัฐธรรมนูญ,” ([www.kpi.ac.th/wiki](http://www.kpi.ac.th/wiki)), พฤษภาคม พ.ศ. 2554.

ในแวดวงตุลาการให้กับสัญญาเป็นอย่างมากว่าเป็นผู้ที่มีความยุติธรรมเปรียบเสมือน “เปาปุ้นจิ้นของเมืองไทย” จนกระทั่งสัญญาก็ได้เกษียณอายุราชการเมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2510

แม้ว่าสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้เกษียณอายุราชการในวัย 60 ปี ซึ่งตามปกติของข้าราชการบำนาญโดยทั่วไปก็จะกลับไปใช้ชีวิตสงบกับครอบครัว แต่สำหรับสัญญาปรากฏว่าด้วยบทบาทในขณะรับราชการตุลาการทำให้มีโอกาสได้มาทำงานในบทบาทอื่นหลังเกษียณอายุราชการ นั่นคือ การได้รับแต่งตั้งเป็นองคมนตรี เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2511 และยังได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ให้เข้ามาดำรงตำแหน่งคณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศาสตร์ เมื่อ พ.ศ. 2511 ด้วยเช่นเดียวกัน จึงกล่าวได้ว่าเมื่อเกิดเหตุการณ์ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเวลาต่อมา สัญญา ธรรมศักดิ์ จึงมีบทบาทที่ซ้อนทับกันระหว่าง “องคมนตรี” และ “อาจารย์ในรั้วมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์”

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น จะเห็นได้ว่า ตลอดช่วงชีวิตการรับราชการของ สัญญา ธรรมศักดิ์ นอกจากจะปฏิบัติหน้าที่ราชการในตำแหน่งต่างๆ ในสายตุลาการแล้วนั้น สัญญา ยังได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาททางด้านการเมืองด้วย ซึ่งบทบาทของสัญญาในขณะรับราชการนี้เองที่ทำให้สัญญาได้มีโอกาสใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์ ขณะที่บทบาททางด้านการเมืองของสัญญาก็มีความสัมพันธ์ที่ดีกับทหารที่ขึ้นมาใช้อำนาจหลังการปฏิวัติเมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2500 จนกระทั่ง เมื่อเกิดกรณีเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 สัญญาซึ่งเป็นผู้มีความสัมพันธ์ที่ดีกับนักศึกษาในฐานะอาจารย์ คณบดี และอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่ง นั่นก็คือเป็นบุคคลที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสถาบันพระมหากษัตริย์มาเป็นเวลานาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฐานะ “องคมนตรี” ดังนั้น จึงเป็นไปได้ว่า ด้วยปัจจัยต่างๆ เหล่านี้จึงทำให้สัญญา ธรรมศักดิ์ ถูกมองว่าเป็นผู้ที่สมควรได้รับเลือกให้เป็นนายกรัฐมนตรีมากที่สุด

### การดำเนินงานของรัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ สมัยที่ 1

หลังจากที่สัญญา ธรรมศักดิ์ ได้รับการพระราชทานแต่งตั้งให้ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยที่ไม่รู้ตัวมาก่อนในวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 สัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ทำการจัดตั้งรัฐบาลขึ้นบริหารประเทศ ซึ่งภารกิจหลักของรัฐบาลสัญญาก็คือการดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน 6 เดือนตามที่ได้ให้สัญญาไว้กับประชาชน ทั้งนี้เนื่องจากประเด็นการเรียกร้องรัฐธรรมนูญเป็นหนึ่งในเงื่อนไขที่นำมาสู่ความรุนแรงในกรณีเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 และกระแสความต้องการของประชาชนโดยส่วนใหญ่ในขณะนั้นต้องการให้มีการประกาศใช้



รัฐธรรมนูญในการบริหารประเทศ สัญญาจึงวางแผนงานในการร่างรัฐธรรมนูญเอาไว้ โดย นอกเหนือจากการตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ยังจะทำการตั้ง “คณะกรรมการพิจารณา รัฐธรรมนูญ” ด้วย อันมีที่มาจากกลุ่มคนหลากหลาย หนังสือพิมพ์รายงานว่านี่เป็น “แผนการเงียบ” ของสัญญา แต่แผนการนี้เป็นต้องล้มเลิกไปด้วยพระบรมราชโองการประกาศแต่งตั้งสมัชชา แห่งชาติที่แม้แต่สัญญาเองในฐานะนายกรัฐมนตรีก็ไม่รู้ล่วงหน้ามาก่อน

ผลจากการแต่งตั้งสมัชชานี้ได้กดดันให้สมาชิกสภานิติบัญญัติชุดเดิมทยอยกันลาออก อีกทั้งได้มีพระบรมราชโองการอีกฉบับหนึ่งประกาศยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ยังเหลือสมาชิก อีก 11 คน และต่อมาก็ทำการเลือกสภานิติบัญญัติชุดใหม่ เหตุการณ์นี้เป็นการผิดกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยปรากฏในบันทึกของ “นักกฎหมายผู้หนึ่ง” ที่ส่งถึงสัญญา (โดยที่สัญญาระบุว่านักกฎหมายผู้ นี้คือ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช) ซึ่งเอกสารฉบับนี้สัญญาได้รับพระราชทานจากพระบาทสมเด็จพระ เจ้าอยู่หัว เอกสารนี้ชี้ให้เห็นถึงจุดอ่อนในการอ้างข้อกฎหมายที่แต่งตั้งสมัชชาแห่งชาติและยุบสภา นิติบัญญัติเดิม อีกทั้งได้เสนอแนะทางออกใหม่ อย่างไรก็ตาม มีกระแสทักท้วงตามหน้า หนังสือพิมพ์ต่อการแต่งตั้งสมัชชาแห่งชาตินี้บ้าง แต่ไม่มากนัก สุดท้ายแล้ว เมื่อกระแสการต่อต้าน ไม่มากนัก สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่แต่งตั้งขึ้นใหม่นี้จึงเข้าทำหน้าที่ ซึ่งทำการพิจารณาร่าง รัฐธรรมนูญหลังจากที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญร่างเสร็จแล้ว

ส่วนภารกิจของรัฐบาลสัญญาที่สำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งถูกเรียกร้องจากประชาชนก็คือ การให้ดำเนินการเกี่ยวกับกรณีเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งสัญญาได้เสนอให้ตั้งกรรมการ สอบสวนพฤติการณ์กรณี 14 ตุลาฯ แต่ข้อเสนอนี้กลับไม่ผ่านความเห็นชอบของ พล.อ.สุรกิจ มัยลาภ (รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม) และ พล.อ.กฤษณ์ สีวะรา (ผู้อำนวยการความสงบ) สัญญาจึงเพียงเสนอให้ตำรวจและทหารสอบกันเองและไม่ได้ประกาศให้คนภายนอกรู้ ทั้งนี้ จึงหา ทางออกโดยการใช้มาตรา 17 โดยคำสั่งของนายกรัฐมนตรีในการอำชัตร์พัยของจอมพลถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียร และพันเอกณรงค์ กิตติขจร รวมถึงภริยาของทั้งสามด้วย การ แก้ปัญหาดังกล่าวแสดงให้เห็นอิทธิพลของตำรวจทหารที่ยังมีต่อสัญญาในการตัดสินใจดำเนินการ บริหาร หลังจากนั้น เมื่อคณะกรรมการยึดทรัพย์ฯ ดำเนินการอย่างล่าช้า สภานิติบัญญัติจึงกดดัน สัญญาให้ใช้มาตรา 17 ในการยึดทรัพย์ โดยผ่านพระราชบัญญัติ แรงกดดันดังกล่าวนี้ ได้ส่งผล สะท้อนต่อเสถียรภาพของรัฐบาลสัญญาอย่างมาก โดยกลายเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้สัญญา ตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในวันที่ 17 พฤษภาคม 2517

## การดำเนินงานของรัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ สมัยที่ 2

ภายหลังจากสัญญา ธรรมศักดิ์ ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2517 ในที่สุด สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติเลือกให้สัญญา กลับมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งเป็นสมัยที่ 2 เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ.2517 เพื่อเข้ามาดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จและจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป

แม้ว่าการเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในสมัยที่ 2 นี้จะได้รับเลือกจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่การกลับเข้ามาในครั้งนี้เป็นเพียงรัฐบาล “คั่นเวลา” เพื่อรอให้มีการร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ และจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปตามคำมั่นสัญญาที่นายกรัฐมนตรีได้เคยให้ไว้กับประชาชนเมื่อครั้งที่ขึ้นดำรงตำแหน่งหลังกรณีเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 นอกจากนั้น ขณะที่นายกรัฐมนตรีสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้เข้ามาบริหารประเทศนี้เมื่อต้องเผชิญวิกฤตการณ์ซึ่งเป็นปัญหาเฉพาะหน้าไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางด้านเศรษฐกิจซึ่งยังคงเป็นปัญหาที่ต้องแก้ไขมาตั้งแต่ในสมัยรัฐบาลชุกชีแล้ว หรือแม้แต่กรณีการเกิดเหตุการณ์จลาจลที่พลับพลาไชยจนทำให้รัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ ต้องประกาศภาวะฉุกเฉินในเขตกรุงเทพมหานครตั้งแต่ 4-9 กรกฎาคม พ.ศ.2517 นอกจากนี้ รัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ ยังต้องเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ ซึ่งชี้ให้เห็นว่าแม้การขึ้นมาบริหารประเทศของรัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ ในสมัยที่ 2 มาจากมติความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ สัญญา ธรรมศักดิ์ ในฐานะผู้นำรัฐบาลก็ยังคงอิงการตัดสินใจอยู่กับสถาบันพระมหากษัตริย์และทหารผู้ให้การสนับสนุน ทั้งนี้จะเห็นได้จากตั้งแต่แต่งตั้งคณะรัฐมนตรีในสมัย “รัฐบาลสัญญา 2” ก็ได้รับความเห็นชอบจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และคณะรัฐบาลในสมัยรัฐบาลสัญญา 2 ก็ยังคงมีตำแหน่งผู้อำนวยการรักษาความสงบอยู่ ซึ่งมี พล.อ.กฤษณ์ สีวะรา เป็นผู้ดำรงตำแหน่งเช่นเดิม

สำหรับอีกเหตุการณ์หนึ่งที่ชี้ให้เห็นว่าสถาบันพระมหากษัตริย์มีบทบาทต่อการตัดสินใจของรัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ นั่นก็คือ กรณีวิกฤตการณ์รัฐธรรมนูญ อันเป็นผลต่อเนื่องมาจากการที่เริ่มมีเสียงจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติและประชาชนส่วนใหญ่เรียกร้องให้รัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ ใช้มาตรา 17 ยึดทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจรและพวก ที่ทำการอายัดไว้ให้ตกเป็นของรัฐ แต่ข้อเรียกร้องดังกล่าวนี้ได้ขัดกับแนวทางในการดำเนินการของสัญญา ธรรมศักดิ์ ซึ่งต้องการให้มีการพิสูจน์ที่มาของทรัพย์สินว่าทรัพย์สินใดได้มาโดยสุจริตและทรัพย์สินใดได้มาโดยทุจริต จนกระทั่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ผ่าน “พระราชบัญญัติโอนทรัพย์สินซึ่งนายกรัฐมนตรีมีคำสั่ง



อาศัยตามอำนาจธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 พ.ศ. 2517” ซึ่งในมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้ระบุให้นายกรัฐมนตรีใช้มาตรา 17 ทำการยึดทรัพย์จอมพลถนอม กิตติขจร และพวก

อย่างไรก็ตาม นายกรัฐมนตรีสัญญา ธรรมศักดิ์ มีความเห็นว่าพระราชบัญญัตินี้ขัดกับธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 ซึ่งให้อำนาจมาตรา 17 อยู่ในการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรี เพราะฉะนั้นการที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติออกกฎหมายฉบับดังกล่าวจึงเป็นการบีบบังคับให้นายกรัฐมนตรีปฏิบัติตาม ซึ่งนายกรัฐมนตรีสัญญา ธรรมศักดิ์ ปฏิบัติตามไม่ได้ ผลปรากฏว่าปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำให้รัฐบาลสัญญาตัดสินใจที่จะลาออกอีกครั้งหนึ่ง และได้ร่างแถลงการณ์ลาออก อย่างไรก็ตาม เมื่อได้มีการนำแถลงการณ์ฉบับดังกล่าวนี้ไปอ่านถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระองค์ก็ทรงยับยั้งพร้อมทั้งแนะนำให้นำเรื่องดังกล่าวไปปรึกษากับประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติก่อน ดังที่ปรากฏลายมือสัญญา เขียนโน้ตไว้ที่ส่วนบนของร่างฉบับดังกล่าวนี้ว่า “งด – ไม่ออก – เพราะเอาไปอ่านถวาย พระเจ้าอยู่หัวรับสั่งว่า อย่าเพิ่งลาออกจะ ‘เพราะ’ เกินไป ให้ทำเป็นหนังสือไปยังประธานสภาเสียก่อน”<sup>7</sup>

อีกกรณีหนึ่งที่เน้นย้ำให้เห็นถึงสถานะนายกรัฐมนตรีพระราชทานของ สัญญา ธรรมศักดิ์ มีผลต่อการตัดสินใจในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ คือ กรณีการลักลอบเดินทางกลับเข้ามาประเทศไทยของจอมพลถนอม กิตติขจร เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2517 อย่างไรก็ตาม ก่อนหน้าที่จอมพลถนอม กิตติขจร จะเดินทางกลับเข้ามาในเดือนธันวาคม นั้น จอมพลถนอม กิตติขจร ได้ติดต่อเพื่อขอกลับเข้ามาเยี่ยมบิดา (ขุนโสภิตบรรณารักษ์) ซึ่งกำลังป่วยหนักอยู่ในขณะนั้น ปรากฏว่าจากบันทึกส่วนตัวของสัญญา ธรรมศักดิ์ ในวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2517 นายกรัฐมนตรีสัญญา ธรรมศักดิ์, ประกอบ หุตะสิงห์ (รองนายกรัฐมนตรี), พล.อ.กฤษณ์ สีวะรา (ผู้อำนวยการรักษาความสงบ), พล.ต.อ. ประจวบ สุนทรางกูร (อธิบดีกรมตำรวจ) และ พล.ต.ท. วิฑูรย์ ยะสวัสดิ์ (รองอธิบดีกรมตำรวจ) เข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ดังที่สัญญา บันทึกไว้ว่า

<sup>7</sup> หอจดหมายเหตุธรรมศาสตร์, เอกสารส่วนบุคคล ศาสตราจารย์ สัญญา ธรรมศักดิ์, หมวกนายกรัฐมนตรี, เรื่อง ร่างแถลงการณ์ของรัฐบาล เรื่อง การประกาศใช้พระราชบัญญัติโอนทรัพย์สินซึ่งนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งอาศัยตามอำนาจธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 พ.ศ. 2517 ซึ่งขัดต่อธรรมนูญการปกครอง มาตรา 17.

เสร็จงานพวงมาลาแล้ว เข้าเฝ้าพระเจ้าอยู่หัว – เรา [สัญญา ธรรมศักดิ์] กับรองฯ ประกอบ  
ฯ ขอเข้าเฝ้า ... พอเรา ๒ คนจะลากลับไป [พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว] บอกว่าให้  
รอก่อน แล้วบอกว่าได้เรียกคุณกฤษณ์ - คุณประจวบ - คุณวิฑูรย์ฯ มาเรื่องจอมพลถนอม  
ขอเข้าเมืองไทย - ให้เรา ๒ คนอยู่ด้วย - พอ ๓ คนนั้นเข้ามา ท่าน .... [อ่านไม่ออก –  
ผู้เขียน] ความดีของจอมพลถนอม – และเขา [จอมพลถนอม กิตติขจร] ออกไปก็เพราะ  
ท่านขอให้ออกเพื่อความสงบของบ้านเมือง บัดนี้พ่อเขา [ขุน โสภิตบรรณรักษ์] เจ็บหนัก  
จนตายจึงให้จัดการให้เขากลับ โดยเร็วที่สุด - เรื่องคัณฑ์ต้องเกิดแน่ - แต่เราต้องสู้  
มิฉะนั้นก็ชี้ขาด ไม่เห็นแก่มนุษยธรรม - กฤษณ์พร้อมไหม? ตอบว่าพร้อม ประจวบ  
วิฑูรย์ตอบว่าพะยะค่ะ ส่วนคุณประกอบนี่ ๆ ครั้นถามถึงกับเราว่าสุดแต่จะขอทรงพระ  
กรุณาโปรดเกล้าฯ และเราพูดด้วยว่าได้บอกทูตไทยไปสั่งห้ามแล้วไม่ให้เข้ามา! <sup>8</sup>

ต่อมาเมื่อข่าวการจะเดินทางกลับเข้าประเทศไทยของจอมพลถนอม กิตติขจร เผยแพร่  
ออกไป ได้เกิดปฏิกิริยาต่อต้านจากประชาชน หนังสือพิมพ์ และนักการเมือง ดังนั้น สัญญา ธรรม  
ศักดิ์ จึงได้ปรึกษากับรองนายกรัฐมนตรีประกอบ หุตะสิงห์, พล.อ. กฤษณ์ สีวะรา, ประจวบ สุนท  
ราษฎร์ และ พล.ต.ท. วิฑูรย์ ยะสวัสดิ์ ขอเข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อรายงานสถานการณ์  
และยับยั้งไม่ให้จอมพลถนอมกลับเข้ามา ดังปรากฏข้อความที่สัญญาบันทึกไว้ว่า “เดช คุณพระคุณ  
เจ้า H.M. กลับพระทัย สั่งให้ระงับเรื่องจอมพลถนอมได้”<sup>9</sup>

จนกระทั่ง ในวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2517 จอมพลถนอม กิตติขจร พร้อมด้วยครอบครัวได้  
ลี้ภัยเดินทางกลับเข้ามาในประเทศไทย และมีรายงานข่าวออกมาว่า พล.อ.อ. บุญชู จันทรุเบกษา  
ได้เดินทางไปรับที่สนามบิน พร้อมกันนั้นจอมพลถนอม กิตติขจร และครอบครัว ได้ไปพักอยู่ที่  
บ้านของ พล.อ.อ. บุญชู เมื่อเรื่องดังกล่าวได้เผยแพร่ออกไปได้เกิดปฏิกิริยาต่อต้านจากทั้ง  
หนังสือพิมพ์ นักศึกษา และประชาชน โดยทั่วไป รวมทั้งได้มีการชุมนุมรวมตัวกันที่ธรรมศาสตร์  
เพื่อคัดค้านการลี้ภัยกลับเข้ามาประเทศไทยของจอมพลถนอม กิตติขจร

<sup>8</sup> หอจดหมายเหตุธรรมศาสตร์, เอกสารส่วนบุคคลศาสตราจารย์ สัญญา ธรรมศักดิ์, สมุดบันทึก พ.ศ. 2517. (วันที่  
25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2517).

<sup>9</sup> หอจดหมายเหตุธรรมศาสตร์, เอกสารส่วนบุคคลศาสตราจารย์ สัญญา ธรรมศักดิ์, สมุดบันทึก พ.ศ. 2517. (วันที่  
28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2517).

เสียงเรียกร้องจากประชาชนมีทั้งต้องการให้รัฐบาลจับตัวจอมพลถนอม กิตติขจรมาดำเนินคดี และ ต้องการให้ส่งจอมพลถนอม และครอบครัวออกนอกประเทศโดยด่วน ปรากฏว่า สัณญา ชรรมศักดิ์ ซึ่งในขณะนั้นได้ลาพักรักษาตัวและมอบอำนาจให้ ประกอบ หุตะสิงห์ เป็นผู้รักษาการนายกรัฐมนตรี เมื่อมีการประชุมคณะรัฐมนตรี ในตอนบ่ายของวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2517 ซึ่งมี ประกอบ หุตะสิงห์ เป็นประธานนั้น ปรากฏว่า “คณะรัฐมนตรีลงมติว่าจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นผู้ที่มีการกระทำเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์วันที่ 14 – 15 ตุลาคม 2516 ซึ่งเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย จึงให้ควบคุมตัวไว้ดำเนินคดีตามกฎหมาย ซึ่งก็ได้มอบหมายให้รัฐมนตรีกลาโหมสั่งการควบคุมตัวและสอบสวนตั้งข้อหาดำเนินคดีต่อไป”<sup>10</sup>

อย่างไรก็ตาม ต่อมาในวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ.2517 ได้มีการเปลี่ยนแปลงมติที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2517 ซึ่ง สัณญา ชรรมศักดิ์ บันทึกไว้ว่าได้มีการประชุมเป็นการภายในระหว่าง ประกอบ หุตะสิงห์, เสนาธิการและรองเสนาธิการทหารบก, เกษม สุวรรณกุล รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ บอกว่าได้สดับรับฟังและสังเกตเหตุการณ์แล้วเห็นว่า ทางออกทางเดียวในเวลานี้คือ ส่งจอมพลถนอมออกไปให้พ้นประเทศ ต่อมาในวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ.2517 ก็ได้มีการส่งตัวจอมพลถนอม กิตติขจร ออกเดินทางไปยังประเทศสิงคโปร์ อันถือว่าปัญหานี้ได้ยุติลงโดยปริยาย

จากกรณีดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าการดำเนินนโยบายและการตัดสินใจของรัฐบาลสัญญา 2 ก็ยังคงอิงตัวเองในการตัดสินใจแก้ปัญหาไว้ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและกลุ่มทหารที่ให้การสนับสนุน จนกระทั่งเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 และรัฐบาลได้จัดให้มีการเลือกตั้ง รัฐบาลสัญญา ชรรมศักดิ์ จึงหมดวาระลงเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518

<sup>10</sup> “คุมตัว ‘ถนอม’ – ทหารอากาศรายล้อมรอบบ้าน นักศึกษาผีนกกำลัง ‘ลานโพธิ์’ จับไปวันนี้,” *สยามรัฐ* (วันศุกร์ที่ 28 ธันวาคม 2517):1.

## บทสรุป

การศึกษาในวิทยานิพนธ์ชิ้นนี้นอกจากจะเป็นการศึกษาจากหลักฐานชั้นต้นที่เป็นเอกสารส่วนบุคคลของศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ซึ่งไม่เคยได้รับการศึกษาค้นคว้ามาก่อน คำตอบของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ยังมีคุณูปการต่อความเข้าใจเกี่ยวกับการขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของสัญญา ธรรมศักดิ์ ซึ่งเป็นนายกรัฐมณฑลคนแรกนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และยังส่งผลต่อความเข้าใจข้อจำกัดของการบริหารงานของนายกรัฐมนตรีที่มาจากพระราชทาน โดยพระมหากษัตริย์ อีกทั้ง ความเข้าใจที่มีต่อการเมืองในสมัย สัญญา ธรรมศักดิ์ ยังจะช่วยเพิ่มความรู้เกี่ยวกับการเมืองไทยหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 รวมทั้ง การเข้าใจประวัติศาสตร์การเมืองไทยสมัยนายกรัฐมนตรีสัญญา ธรรมศักดิ์ จะเป็นอีกทางหนึ่งที่จะช่วยเติมเต็มองค์ความรู้เกี่ยวกับการเมืองไทยสมัยใหม่ได้เป็นอย่างดี

ผลจากการศึกษาพบว่า การที่สัญญา ธรรมศักดิ์ ได้รับเลือกให้ขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหลังกรณีเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 นั้น เนื่องจากภูมิหลังทางสังคมการเมือง ผลปรากฏว่าจากการพิจารณาชีวประวัติของสัญญานั้น จะเห็นได้ว่า สัญญาเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับบริบททางการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าว เนื่องด้วยสัญญาเป็นบุคคลที่มีความสัมพันธ์ที่ดีกับฝ่ายทหารซึ่งเป็นผู้กุมอำนาจทางการเมืองมาเป็นระยะเวลานานตั้งแต่ พ.ศ.2500 โดยได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 (พ.ศ.2500) ต่อมาที่ปรึกษาฝ่ายกฎหมายของคณะปฏิวัติ (พ.ศ. 2501) และเป็นรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ (พ.ศ.2502) นอกจากนี้แล้ว สัญญาเป็นผู้มีความสัมพันธ์ที่ดีกับนักศึกษาในฐานะอาจารย์ คณบดี และอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในช่วงก่อนเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 และปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่ง นั่นก็คือเป็นบุคคลที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสถาบันพระมหากษัตริย์มาเป็นเวลานาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฐานะ “องคมนตรี” ดังนั้น จึงเป็นไปได้ว่า ด้วยปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้จึงทำให้ สัญญา ธรรมศักดิ์ ถูกมองว่า เป็นผู้ที่เหมาะสมควรได้รับเลือกให้เป็นนายกรัฐมนตรีมากที่สุด

อย่างไรก็ตาม เมื่อสัญญา ธรรมศักดิ์ ขึ้นบริหารประเทศในสมัยแรก และจากการที่เขาเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่าเป็น “นายกรัฐมนตรีพระราชทาน” ดังนั้น จึงเป็นที่คาดหวังจากประชาชนทั่วไปว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ให้กลับคืนสู่ภาวะปกติได้โดยเร็ว โดยเฉพาะภารกิจสำคัญที่จะต้องทำให้สำเร็จเป็นอันดับแรก ซึ่งก็คือ การเร่งร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 6 เดือน ตามคำมั่นสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชน แต่กระนั้นสัญญา ธรรมศักดิ์ ก็ต้อง

เผชิญกับวิกฤตการณ์เฉพาะหน้า นั่นคือ การแต่งตั้งสมาชิกแห่งชาติโดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว การเรียกร้องจากประชาชนให้เข้าทำการยึดทรัพย์จอมพลถนอม กิตติขจร และพวก พร้อมกับการสืบสวนเกี่ยวกับเหตุการณ์ในวันที่ 8 – 15 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ซึ่งกรณีดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นว่า อำนาจในการบริหารประเทศไม่ได้อยู่ที่สัญญา พรรคศักดิ์เพียงผู้เดียว แต่การบริหารงานของสัญญา ยังคงมีอิทธิพลจากสถาบันพระมหากษัตริย์ และทหารสาย พล.อ.กฤษณ์ สีวะรา รวมถึงบรรยากาศทางการเมืองที่เปิดกว้างทำให้กลุ่มนักการเมืองที่เริ่มเข้ามามีบทบาทในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบกับบทบาทของนักศึกษาที่ยังคงเป็นกลุ่มพลังกดดันทางการเมืองนอกสภาด้วย ดังนั้น เมื่อการบริหารประเทศของรัฐบาลสัญญา พรรคศักดิ์ ในสถานการณ์วิกฤติที่ต้องเกี่ยวพันกับกลุ่มอำนาจอื่นๆ รัฐบาลสัญญามักจะอิงตัวเองเข้ากับสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นหลัก รวมทั้ง กลุ่มทหารที่ให้การสนับสนุน

แม้ว่าในเวลาต่อมา รัฐบาลสัญญา พรรคศักดิ์ ได้ลาออก แต่ในที่สุดก็ยังคงได้รับเลือกจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ให้ขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นสมัยที่ 2 ด้วยเงื่อนไขของการร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จ แต่การกลับมาเป็น “รัฐบาลสัญญา 2” ก็ยังคงให้ความสำคัญและดำเนินนโยบายตามความต้องการของสถาบันกษัตริย์และทหารอีกเช่นเดียวกัน ท้ายที่สุดเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518 รัฐบาลสัญญาก็หมดวาระลง ภายหลังจากการจัดการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517

\*\*\*\*\*

## บรรณานุกรม

### เอกสารที่ยังไม่ได้ตีพิมพ์

#### หอจดหมายเหตุธรรมศาสตร์

หอจดหมายเหตุธรรมศาสตร์. เอกสารส่วนบุคคล ศาสตราจารย์ สัญญา ธรรมศักดิ์. หมวด  
นายกรัฐมนตรี, เรื่อง ร่างแถลงการณ์ของรัฐบาล เรื่อง การประกาศใช้พระราชบัญญัติ  
โอนทรัพย์สินซึ่งนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งอายัดตามอำนาจธรรมนูญการปกครอง  
ราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 พ.ศ. 2517 ซึ่งขัดต่อธรรมนูญการปกครอง มาตรา 17.

หอจดหมายเหตุธรรมศาสตร์. เอกสารส่วนบุคคลศาสตราจารย์ สัญญา ธรรมศักดิ์. สมุดบันทึก พ.ศ.  
2517.

#### หนังสือพิมพ์

“คุมตัว ‘ถนอม’ – ทหารอากาศรายล้อมรอบบ้าน นักศึกษาพนักกำลัง ‘ลานโพธิ์’ ขับไล่วันนี้.”  
สยามรัฐ (วันศุกร์ที่ 28 ธันวาคม 2517):1.

#### หนังสือและบทความในหนังสือ

สุชาชัย ยิ้มประเสริฐ. สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยไทย. กรุงเทพฯ: พี.เพรส., 2551.

#### บทความ

สละ ลิขิตกุล. “ศ.สัญญา ธรรมศักดิ์ ขุนพลแก้วคู่บัลลังก์.” ฐานสัจพดาห้วิจารณ์ (10 – 16 สิงหาคม  
พ.ศ. 2539):26.

#### สื่ออิเล็กทรอนิกส์

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. “เกี่ยวกับ วปอ.” (<http://www.thaindc.org>), พฤษภาคม 2554.

สิริสร กระแสรุ่งสุนทร. “สภาร่างรัฐธรรมนูญ.” ([www.kpi.ac.th/wiki](http://www.kpi.ac.th/wiki)), พฤษภาคม พ.ศ. 2554.