



สรุปและ เสนอแนะ

การปกครองระบอบรัฐธรรมนูญในประเทศไทยนั้น เป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 แต่จากลักษณะของการเปลี่ยนแปลงในครั้งนั้นจะเห็นได้ว่าเป็นผลมาจากกลุ่มผู้ปกครองเป็นสำคัญ หากได้มาจากการต้องการหรือการเรียกร้องของประชาชนไม่¹ เมื่อการเป็นเช่นนี้การที่จะให้กระบวนการเมืองภายใต้โครงสร้างทางการปกครองดังกล่าวดำเนินไปในแนวทางประชาธิปไตยที่แท้จริงจึงเป็นไปได้ยาก ความผิดพลาดของคณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองจึงอยู่ที่ไม่สามารถทำให้กระบวนการเมืองดำเนินจากล่างไปสู่บนตามหลักการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้² ฉะนั้นการเมืองการปกครองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญที่แท้จริงของอำนาจจึงได้แก่ กลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง กล่าวคือ อำนาจทางการเมือง ยังคงอยู่ที่ชนชั้นผู้ปกครอง โดยเฉพาะข้าราชการทหารและพลเรือนชั้นนำ³ อำนาจภายใต้เคลื่อนมาถึงประชาชนอย่างแท้จริงไม่ ลักษณะดังกล่าวจึง เป็นเหตุให้การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองของไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นผลสืบเนื่องมาจากการแตกแยกซึ่งกันและกันระหว่างกลุ่มบุคคลที่กุมอำนาจหรือในระหว่างผู้นำทางการเมืองด้วยกันเอง ประชาชนหาได้เข้าไปมีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใดไม่

ในช่วงระยะเวลาก่อนการเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับพุทธศักราช 2489 นั้น การเมืองการปกครองไทยก็ยังคงเป็นเรื่องของชนชั้นผู้ปกครองเช่นเคยเป็นมา ทั้งนี้เพราะในช่วงเวลาดังกล่าวได้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองในคณะผู้ก่อการ

¹ Walter, F. Vella, The Impact of the West on Government in Thailand, P.397. -

² พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทย์, ประชาธิปไตยกับกระบวนการเมืองในประเทศไทย, หน้า 12.

³ D.G.E. Hall, A History of South - East Asia, P.677.

กลุ่มคนหนุ่มด้วยกันเอง คือฝ่ายผู้นำทางทหารที่มีจอมพล ป พิบูลสงคราม เป็นหัวหน้า กับ ฝ่ายผู้นำกลุ่มพลเรือนที่มีนายปรีดี พนมยงค์ เป็นแกนนำ เพราะถึงแม้ว่ารัฐบาลยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 จะเป็นระยะที่จอมพล ป พิบูลสงคราม ประสบความสำเร็จในการต่อสู้แข่งขันทางการเมืองและสามารถจัดตั้งรัฐบาลขึ้นได้อย่างมั่นคง ความสำเร็จดังกล่าวก็มาจากการเมืองฝ่ายทหารด้วยกันเองได้อย่างราบคาบ อาทิ พ.อ.พระยาทรงสุรเดช พ.อ.พระยาฤทธิอัคเนย์ และพวกพ้อง ตลอดจนผู้นำทางการเมืองอื่นๆ ซึ่งทำให้จอมพล ป พิบูลสงคราม เป็นผู้นำทางการเมืองที่ผู้นำคนอื่นไม่สามารถจะเทียบเคียงบารมีทางการเมืองได้ แต่กระนั้นก็ตามปรากฏว่าผู้นำพลเรือนโดยนายปรีดี พนมยงค์ ผู้เป็นแกนนำสำคัญก็ได้เข้าไปมีบทบาททางการเมืองในลักษณะที่เด่นชัดยิ่งขึ้น เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้การเมืองการปกครองในช่วงดังกล่าว ผู้นำทางการเมืองทั้งสองฝ่ายได้พยายามดำเนินกลยุทธ์ทางการเมืองเพื่อขจัดฝ่ายตรงข้ามออกจากวงจรแห่งอำนาจ และแสวงหาโอกาสในเหตุการณ์ทางการเมืองเพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อกลุ่มของตนมากที่สุด กล่าวคือได้พยายามชิงความได้เปรียบในเหตุการณ์ทางการเมืองเสมอมา ไม่ว่าจะเป็นเหตุการณ์สงครามอินโดจีน หรือที่สำคัญซึ่งผู้นำทั้งสองฝ่ายได้ใช้เป็นเครื่องมือในการแย่งชิงดีชิงเด่นในทางการเมืองซึ่งกันและกันในช่วงเวลาดังกล่าวก็คือ เหตุการณ์ของสงครามโลกครั้งที่ 2

อย่างไรก็ตามในที่สุดการช่วงชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างคณะผู้ก่อการกลุ่มคนหนุ่มทั้งสองฝ่ายก็ได้สิ้นสุดลง โดยผู้นำฝ่ายพลเรือนซึ่งมีนายปรีดี พนมยงค์ เป็นแกนนำสำคัญเป็นฝ่ายเข้าชัยชนะไว้ได้โดยสมบูรณ์ และผู้นำฝ่ายทหารคือจอมพล ป พิบูลสงคราม ก็ได้พ้นจากอำนาจทางการเมืองไป รัฐบาลพลเรือนภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองจึงได้จัดตั้งขึ้นเมื่อนายปรีดี พนมยงค์ สัมผัสสนให้นายควง อภัยวงศ์ เข้าจัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศสืบต่อไป

ในช่วงเวลาของการขึ้นสู่อำนาจทางการเมืองของผู้นำพลเรือนในครั้งนี้นั้น งานสำคัญนอกเหนือจากหน้าที่ในการบริหารประเทศแล้วก็คือ การเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับพุทธศักราช 2475 (โดยยกร่างขึ้นเป็นรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ) ในหลักการที่สำคัญ 7 ประการคือ

1. ให้ยกเลิกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทสอง ซึ่งมีอายุทั่วไปในทศวรรษกาล
2. ยกเลิกบทบัญญัติที่กำหนดให้พระบรมวงศานุวงศ์อยู่เหนือการเมือง

3. กำหนดให้อำนาจนิติบัญญัติมีสองสภา คือสภาอาวุโสและสภาผู้แทน
4. สภาผู้แทนประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งโดยตรง
5. สภาอาวุโสประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรได้เลือกตัวแทนของคมนาคมทำการเลือกตั้ง
6. คณะรัฐมนตรีเป็นพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง โดยประธานสภาผู้แทนและประธานสภาอาวุโสเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่บุคคลที่เป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติ โดยถือว่าเมื่อเป็นผู้ที่ได้รับการไว้วางใจจากสภานิติบัญญัติแล้ว ก็อาจได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีได้
7. รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนและสมาชิกสภาอาวุโสจะเป็นข้าราชการประจำมิได้⁴

จากหลักการทั้ง 7 ประการซึ่งรัฐบาลพลเรือนได้ยึดถือเป็นแนวทางในการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ โดยเฉพาะในเรื่องของการกำหนดให้สภานิติบัญญัติประกอบด้วยสองสภาคือสภาอาวุโส และสภาผู้แทน และในเรื่องของการห้ามมิให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น นับว่าเป็นหลักการที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งรัฐบาลพลเรือนได้ให้ความสำคัญโดยกำหนดให้เป็นแนวทางในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ 2 ใน 7 หลักการตั้งนั้นเมื่อพิจารณาจากหลักการดังกล่าวแล้วสามารถกล่าวได้ว่า รัฐบาลพลเรือนมีจุดประสงค์ที่จะให้การเมืองการปกครองไทยพัฒนาไปสู่การมีระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์

อย่างไรก็ตามการพิจารณาจากหลักการดังกล่าวเพียงประการเดียวย่อมไม่พอเพียง เพราะในเรื่องของการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นประกาศใช้ใหม่นี้ ศาสตราจารย์ ฮาโรลด์ ลาสกี (Harold Laski) ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า "รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจะสะท้อนให้เห็นถึงเจตนาของสมัชชาที่รัฐธรรมนูญฉบับนั้นถูกสร้างขึ้นเสมอ"⁵ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือรัฐธรรมนูญที่เขียนเป็นลายลักษณ์อักษรจะมีความสอดคล้องและสะท้อนให้เห็นถึงความแท้จริงทางการเมืองในขณะที่ถูกเขียนขึ้นนั่นเอง และรัฐธรรมนูญที่จะถูกนำมาใช้เป็นหลักในการปกครองอย่างจริงจังจะต้อง

⁴ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญ บทกฎหมายและเอกสารที่สำคัญทางการเมืองของไทย, หน้า 123.

⁵Harold Laski, A Grammar of Politics, 7th ed. (London: George Allen & Unwin, 1938), P.307.

เป็นรัฐธรรมนูญที่กลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มผลักดัน (Interest Groups and Pressure Groups) ซึ่งรวมถึงกลุ่มผู้นำทางการเมืองในขณะนั้นเห็นว่าเป็นประโยชน์แก่กลุ่มตน ดังนั้น การปกครองระบอบรัฐธรรมนูญจึงมิได้หมายความว่าประเทศนั้นจะต้องมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญอาจเป็นเพียง "เครื่องมือทางการเมือง" ที่คณะบุคคลสร้างขึ้นมาสืบสร้างความชอบธรรม (Legitimacy) ให้กับกลุ่มตนเองในขณะขึ้นสู่อำนาจเท่านั้น

จากข้อสังเกตของศาสตราจารย์ ฮาโรลด์ อัสกี จะเห็นได้ว่า การเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับพุทธศักราช 2475 และยกฐานะขึ้นเป็นรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับของรัฐบาลพลเรือนนี้ แท้จริงแล้วรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวถูกใช้เป็นที่เครื่องมือทางการเมือง ในการขจัดอำนาจและอิทธิพลของผู้นำฝ่ายตรงข้ามและสร้างความชอบธรรมให้กับกลุ่มตนเองเป็นสำคัญ เพราะ เมื่อพิจารณาจากสภาพความเป็นจริงของเหตุการณ์ทางการเมืองภายหลังจากรัฐบาลพลเรือน (รัฐบาลสุคนธ์นาถ อภิชาต) เข้าจัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่า การเมืองการปกครองไทยก็ยังยังคงอยู่ในวัฏจักรของความขัดแย้งทางการเมืองดังที่เคยเป็นมาในอดีต กล่าวคือการเมืองการปกครองไทยในช่วงดังกล่าวถึงแม้ว่าผู้นำพลเรือนจะเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลเข้าบริหารประเทศ แต่ก็ไม่สามารถที่จะควบคุมการบริหารประเทศได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะการควบคุมกองทัพ ทั้งนี้เพราะถึงแม้จอมพล ป. พิบูลสงคราม จะลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้วก็ตาม แต่สำหรับตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดนั้นยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไป ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้ได้สร้างปัญหาให้กับรัฐบาลพลเรือนเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการจัดตั้งรัฐบาลเข้าบริหารประเทศ เสถียรภาพของรัฐบาลตลอดจนความเป็นเอกภาพในการบริหารงาน ดังนั้นเมื่อได้พิจารณาถึงความเป็นมาของเหตุการณ์หรือสถานการณ์ทางการเมืองแล้ว อาจกล่าวได้ว่าการเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับพุทธศักราช 2475 และยกฐานะขึ้นเป็นรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับในครั้งนี้ แท้จริงแล้วเป็นกลยุทธ์ทางการเมืองของผู้นำพลเรือนซึ่งกำลังเป็นฝ่ายได้เปรียบในสถานการณ์ที่ต้องการที่จะขจัดอำนาจของผู้นำทหารให้ออกไปจากวงจรแห่งอำนาจทางการเมืองอย่างเด็ดขาด ดังนั้นจากสถานการณ์ที่เป็นอยู่ รัฐบาลพลเรือนจึงได้เสนอให้ทำการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยยกฐานะเป็นฉบับใหม่ทั้งฉบับ โดยให้มีหลักการเกี่ยวกับการห้ามข้าราชการประจำเข้าดำรงตำแหน่งทาง

การ เมือง ซึ่งการ เสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญโดยให้มีบทบัญญัติดังกล่าว เท่ากับเป็นการกีดกันมิให้ ทหาร เข้าไปมีบทบาททางการเมืองโดยเด็ดขาดนั่นเอง⁶ นอกจากนี้รัฐบาลพลเรือนจึงได้ ตระหนักที่ว่ารัฐบาลในสมัยจอมพล ป พิบูลสงคราม นั้นอำนาจทางการเมืองอยู่ที่ผู้นำทหาร ซึ่งทำให้ทหารกลายเป็นฐานสนับสนุนทางการเมืองไปโดยสมบูรณ์และจะขาดเสียมิได้ แต่ด้วย วิกฤติของความขัดแย้งทางการเมืองที่เป็นอยู่ การที่จะมุ่งหวังให้ทหารเป็นฐานสนับสนุนทาง การเมืองต่อไปเช่นรัฐบาลชุดจอมพล ป พิบูลสงคราม นั้นนับว่าเป็นเรื่อง ยากและไม่มั่นคง ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับการ เสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญที่มีหลักการ เพื่อขจัดอิทธิพลอำนาจและบทบาท ของผู้นำทหารให้ออกจากวงจรแห่งอำนาจ รัฐบาลพลเรือนจึงจำเป็นต้องสร้างฐานสนับสนุน ทางการเมืองขึ้นมาใหม่ โดยการเสนอหลักการให้สามัญชนปฏิบัติประกอบด้วยสอง สภา คือ สภาอาวุโสและสภาผู้แทน ซึ่งสภาทั้งสอง สมาชิกต่างได้มาจากการ เลือกตั้งของราษฎร (แม้จะแตกต่างกันที่สมาชิกสภาอาวุโสได้มาจากการ เลือกตั้งโดยอ้อม ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนมา จาก การ เลือกตั้งโดยตรง) การกำหนดให้มีหลักการ เช่นนี้เท่ากับว่ารัฐบาลพลเรือนมีเจตนาที่ ต้องการ เปลี่ยนฐานสนับสนุนทางการเมืองจาก เดิมซึ่งทหารมีบทบาทสำคัญ ไปสู่การ สนับสนุน โดยประชาชน โดยกำหนดให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่าง เปิดกว้าง ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่าการ เสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญและ ยกฐานะเป็นฉบับใหม่ในครั้งนี้ แท้จริงแล้ว ผู้นำพล เรือนต้องการ ใช้รัฐธรรมนูญ ขจัดอิทธิพลและบทบาทของผู้นำ ทหารให้ออกไปจากวงจร แห่งอำนาจทางการเมืองอย่างเด็ดขาด เหตุผลซึ่ง ชี้ชัดถึงบทบาทของผู้นำพล เรือนในข้อนี้ก็คือ การที่รัฐบาลพล เรือน เสนอญัตติต่อที่ประชุมสภาขอให้ คณะกรรมการ วิสามัญขึ้นมา เพื่อพิจารณา แก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญแห่ง รชอาณาจักรไทยฉบับพุทธศักราช 2475 ในวันที่ 19 กรกฎาคม 2488⁷ นั้น เป็นเวลาภายหลังจากที่รัฐบาลพลเรือนประกาศปลดจอมพล ป พิบูลสงคราม ออก จากตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดเพียง เล็กน้อย ซึ่งนับว่าเป็นช่วงเวลา ที่รัฐบาลพลเรือนมี

⁶ ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ เศรษฐพร กุญชรทิพย์, กลไกรัฐสภา, หน้า 6.

⁷ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ, ครั้งที่ 4/2488," 19 กรกฎาคม 2488.

เสถียรภาพเพียงพอที่จะดำเนินการได้ และอีกประการหนึ่งก็คือ จะเห็นได้ว่าสมาชิกสภา
ประเภทสองซึ่งเป็นสมาชิกสภาฝ่ายพลเรือนที่สำคัญเป็นผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ
เข้าสู่การพิจารณาในที่ประชุมสภาในวาระที่ 1⁸

ส่วนสาเหตุของความล้มเหลวของการเมืองการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่ง-
ราชอาณาจักรไทยฉบับพุทธศักราช 2489 ก็เป็นเพราะว่า ลัทธิอำนาจนิยมโดยเป็นของ
ปวงชนมิได้ถูกนำมาปฏิบัติอย่างแท้จริง ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้มีบทเฉพาะกาลในมาตรา
90 ซึ่งมีความว่า

ในวาระเริ่มแรก พุทธสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งองค์การ เลือกตั้งสมาชิกพุทธสภา
เป็นผู้เลือกตั้งภายในกำหนดสิบห้าวัน นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้

องค์การ เลือกตั้ง สมาชิกพุทธสภาประกอบด้วย ผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งอยู่ในวัน
สุดท้ายก่อนใช้รัฐธรรมนูญนี้

จากบทบัญญัติในมาตรานี้ แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลพลเรือนมิได้คิดที่จะสร้างมวลชน
ให้เป็นฐานรองรับอำนาจทางการเมืองที่แท้จริง แต่เป็นการสร้างฐานสนับสนุนแต่เฉพาะใน
รัฐสภาเป็นสำคัญ เพราะจากข้อเท็จจริงแล้วองค์การ เลือกตั้งสมาชิกพุทธสภาซึ่งได้แก่
สภาผู้แทนราษฎรซึ่งอยู่ในวันสุดท้ายก่อนใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับพุทธศักราช
2489 สมาชิกจำนวนมากเป็นผู้ฝากไว้ในผู้นำพลเรือน⁹ โดยเฉพาะนายปรีดี พนมยงค์ อย่าง
เปิดเผยทั้งจะสังเกตได้จากสภาผู้แทนราษฎรชุดดังกล่าวเป็นกลไกที่สำคัญที่ผู้นำพลเรือนใช้เป็น
เครื่องมือในการซัดอำนาจฝ่ายตรงข้ามเสมอมา เช่น บทบาทในการโค่นล้มอำนาจผู้นำทาง
ทหารคือจอมพล ป.พิบูลสงคราม ดังนั้นการกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรชุดดังกล่าวเป็นองค์การ
เลือกตั้งสมาชิกพุทธสภา จึงเท่ากับเป็นการกลบเจตจำนงของปวงชนและเป็นการเปิดโอกาส
ให้มีการเล่นพรรคเล่นพวกกันอย่างเด่นชัด ดังจะเห็นได้จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ซึ่งทำ
หน้าที่เป็นองค์การในการเลือกตั้งสมาชิกพุทธสภา) จำนวนหนึ่งซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร-

⁸ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ,
ครั้งที่ 7/2489," 21 กุมภาพันธ์ 2489.

⁹ กระทบต หองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 24.

ประเทศสอง และจะต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพอันเนื่องมาจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่
ได้คัดเลือกตัวเองเข้าไปเป็นสมาชิกวุฒิสภาด้วย¹⁰ จากผลของบทเฉพาะกาลจึงเห็นได้ว่า
กระบวนการเมืองการปกครองของไทยก็ยังคงดำเนินอยู่แต่ในระดับบนเท่านั้น อำนาจทาง
การเมืองยังคงอยู่ที่ชนชั้นผู้ปกครอง อันได้แก่ผู้นำพลเรือนชั้นนำ อำนาจหาได้เคลื่อนมาสู่
ประชาชนอย่างแท้จริงไม่ ด้วยเหตุดังกล่าวสถาบันการเมืองการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทยฉบับพุทธศักราช 2489 จึงไม่สามารถผนึกความเชื่อถือและศรัทธาของ
ประชาชนไว้ได้ จึงทำให้เกิดช่องว่างระหว่างผู้ปกครองกับประชาชนขึ้น ด้วยเหตุนี้ประชาชน
จึงไม่มีความรู้สึกผูกพันหรือมีความรู้สึกว่สถาบันทางการเมือง เป็นสิ่งที่จะต้องปกป้อง ลักษณะ
เช่นนี้จึงนับว่าเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อเสถียรภาพของรัฐบาล และการปฏิวัติรัฐประหารย่อม
เกิดขึ้นได้อย่างง่ายดาย

กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือรัฐบาลมุ่งสร้างเสถียรภาพโดยแสวงหาความสนับสนุนในรัฐสภา
เป็นหลัก การเมืองการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2489 จะเห็นได้ว่า
รัฐบาลพลเรือนดำเนินการบริหารประเทศหรือมุ่งแก้ไขปัญหาทางการเมืองโดยอาศัยรัฐสภาเป็น
หลัก คืออาศัยเสียงสนับสนุนจากพรรคพวกในรัฐสภาเป็นสำคัญ โดยมิได้คำนึงถึงความสำคัญ
ของพลังมวลชน ละเลยบทบาทของมวลชนในการที่จะให้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง
มวลชนจึงมิได้เป็นฐานในการบริหารประเทศอย่างแท้จริง ซึ่งนับว่าเป็นความผิดพลาดที่นำไปสู่
ความล้มเหลวของรัฐบาลพลเรือน เพราะในเมื่อรัฐสภามิใช่สถาบันอันเป็นตัวแทนเจตจำนง
ของประชาชนอย่างแท้จริง การที่จะมุ่งหวังให้รัฐสภามองปัญหาหรือเข้าไปปัญหาของประชาชน
ได้อย่างแจ่มชัดนั้นจึงเป็นเรื่องยาก เพราะฉะนั้นในหลายๆเรื่องแล้วมักปรากฏว่ารัฐบาลพลเรือน
บริหารประเทศไปในลักษณะที่สวนทางกับความรู้สึกนึกคิดและความต้องการ หรือไม่ยอมรับฟัง
ความคิดเห็นจากประชาชนอยู่เสมอ ขอเพียงการดำเนินการในเรื่องนั้นได้รับการสนับสนุนจาก
สมาชิกรัฐสภา ก็เกี่ยวกับการใช้รัฐสภาเป็นเวทีในการแก้ไขปัญหามองการเมืองของรัฐบาลโดย
ไม่ฟังความคิดเห็นของประชาชนจะพิจารณาได้จากกรณีตัวอย่าง เช่นการที่รัฐบาลพลเรือนไม่ยอม

¹⁰ วิชา มโนทิโมกซ์, ความขัดแย้งภายในคณะราษฎร, หน้า 198.

นายปรีดี พนมยงค์ และกลุ่มผู้สนับสนุนนายควง อภัยวงศ์ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้การเมือง การปกครองในช่วงดังกล่าว ผู้นำทางการเมืองฝ่ายพลเรือนส่งกลุ่มไศยฆาตมาทำเนียบพลเรือน ทางการเมืองเพื่อจัดอำนาจของอีกฝ่ายหนึ่งอยู่เสมอ พร้อมกันนั้นก็ไศยฆาตความได้เปรียบ ในเหตุการณ์ทางการเมืองเพื่อเข้าไปจัดการกับสถานการณ์เพื่อก่อประโยชน์ให้กับกลุ่มตนเอง มากที่สุด วัฏจักรของความขัดแย้งทางการเมืองได้แผ่ขยายออกไป เพราะนอกจากความขัดแย้ง ที่เกิดขึ้นในระหว่างผู้นำพลเรือนทั้งสองฝ่ายแล้ว ความขัดแย้งยังเกิดขึ้นในบรรดาการเมือง ของแต่ละฝ่ายอีกด้วย

ด้วยองค์ประกอบของแต่ละเหตุการณ์ที่กล่าวมาข้างต้นจึงทำให้เกิดช่องว่างระหว่าง รัฐบาลกับประชาชนชั้น รัฐบาลพลเรือนจึงมีอาจหลีกเลี่ยงสภาพของความไร้เสถียรภาพไปได้ สภาพดังกล่าวจึงเปิดโอกาสให้นายทหารนอกประจำการกลุ่มหนึ่งซึ่งให้การสนับสนุนจอมพล ป พิบูลสงคราม สามารถก่อการรัฐประหารโค่นล้มรัฐบาลพลเรือนลงได้อย่างง่ายดาย

ข้อเสนอแนะ

จากสาเหตุที่รัฐบาลพลเรือนที่จัดตั้งขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ตกอยู่ในฐานะ ไร้เสถียรภาพ โดยเหตุสำคัญที่การเมืองยังเป็นเรื่องของชนชั้นผู้ปกครอง ประชาชนมิได้เข้าไป มีบทบาททางการเมืองอย่างแท้จริง สิ่งเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ในลักษณะแผ่ขยายออกไป จนเปิดโอกาสให้ผู้นำทหารผู้รอคอยโอกาสทางการเมืองเช่นนี้ ได้หยิบยกมาเป็นข้ออ้างทำการรัฐประหารล้มล้างรัฐบาลพลเรือนเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 รัฐบาลพลเรือนจึงสิ้นสุดลงโดยสิ้นเชิง ไม่สามารถจะสืบทอดอำนาจทางการเมืองด้วยการจัดตั้งรัฐบาลตามหลักการรัฐธรรมนูญได้อีกต่อไป โดยมีชนชั้นนี้จึงนับว่าเป็นความล้มเหลวของ การเมืองการปกครองไทยอีกครั้งหนึ่ง

ตามความเป็นจริงระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นับได้ว่าน่าจะเป็นโอกาสอันดี แก่กลุ่มผู้นำพลเรือน ในอันที่จะช่วยกันประคับประคองระบอบประชาธิปไตยซึ่งล้มลุกคลุกคลาน มาแต่แรกนั้นให้พัฒนามั่นคงขึ้น ซึ่งจักเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมในชาติอีกทั้งจะเป็นหนทางนำไปสู่ ความเป็นปึกแผ่นมั่นคงแก่เสถียรภาพของรัฐบาลพลเรือนอีกด้วย

เพื่อให้เป็นการเสริมสร้างเสถียรภาพอันมั่นคงแก่รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยขึ้น
ในประเทศไทยจึงขอเสนอหลักเกณฑ์ต่างๆ เป็นแนวทางปฏิบัติดังนี้

รัฐธรรมนูญกับความชอบธรรมแห่งอำนาจ : นับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ
พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาประเทศไทยมีการเลือกตั้งและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาแล้วถึง
13 ฉบับ จากสาเหตุที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าสาเหตุหนึ่งที่น่ามาสู่การขาดความ
มั่นคงทางรัฐธรรมนูญเนื่องมาจากอำนาจทางการเมืองในประเทศไทยเป็นอำนาจที่มีแต่กำลัง
เป็นฐานรองรับ หรือมีแค่กลุ่มการเมืองและสมัครพรรคพวกในรัฐสภาสนับสนุน ไม่มีหลักว่าด้วย
ความชอบธรรมแห่งอำนาจมาช่วยยึดเหนี่ยว นับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475
เป็นต้นมา กล่าวได้ว่า อำนาจของผู้ปกครองประเทศเป็นอำนาจที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่
ยังไม่ใช่อำนาจที่ชอบธรรม อำนาจที่ชอบธรรมจะต้องเป็นอำนาจที่ผู้อยู่ใต้การปกครองมีความ
รู้สึกร่วมกันว่าเป็นอำนาจที่ผู้ปกครองได้มาโดยชอบ หมายถึงได้มาด้วยวิถีทางที่ผู้อยู่ใต้การปกครอง
ในระยะเวลาหนึ่งเชื่อว่าถูกต้อง เช่น อำนาจของกษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์
เป็นอำนาจที่ชอบธรรม เมื่อผู้อยู่ใต้การปกครองเห็นว่า การได้มาซึ่งอำนาจโดยการสืบราชสมบัติ
เป็นวิธีการที่ชอบ ซึ่งความรู้สึกร่วมกันย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา ด้วยเหตุนี้จึงปรากฏว่า
มีลัทธิอำนาจอภิไศยเป็นของพระเจ้า ลัทธิสมมติเทวราช ลัทธิอำนาจอภิไศยของปวงชน
 ฯลฯ

ลัทธิต่างๆ เหล่านี้เมื่อนำเอามาปฏิบัติใช้อย่างจริงจังก็จะทำให้เกิดความผูกพันทางจิตใจ
ขึ้นระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้การปกครอง ผู้อยู่ใต้การปกครองจะมีความรู้สึกว่าผู้ปกครองของ
ประเทศเป็นผู้ปกครองของทุกคน เป็นผู้ใช้อำนาจปกครองเพื่อประชาชน ความรู้สึกเช่นนี้นับว่า
เป็นเงื่อนไขมูลฐานของความมั่นคงของชาติและของอำนาจของผู้ปกครองที่แท้จริง หากใช่เป็นผล
มาจากการมีกำลังเป็นฐานสนับสนุน หรือหากใช่เป็นผลมาจากการสนับสนุนของบรรดานักการเมือง
ด้วยกันไม่

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 ผู้ปกครองประเทศได้นำเอาลัทธิ
อำนาจอภิไศยของปวงชนมาใช้เป็นรากฐานแห่งอำนาจ ตามลัทธินี้ปวงชนเป็นที่มาแห่งอำนาจ
แต่ในความเป็นจริงแล้วไม่ปรากฏว่าได้มีการใช้ลัทธินี้อย่างจริงจัง รัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านๆ มา
ถึงแม้จะกำหนดให้มีสภาผู้แทนราษฎร แต่ในขณะเดียวกันจะเห็นได้ว่ามีสมาชิกประเภทแต่งตั้งเข้า

ไปมีบทบาทด้วย ซึ่งบางครั้งก็เป็นไปในรูปของสมาชิกประเภทสอง เช่นรัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธันวาคม 2475 เป็นต้น บางครั้งก็ในรูปของวุฒิสภา เช่นรัฐธรรมนูญฉบับ 2511 เป็นต้น สมาชิกประเภทที่ได้รับการแต่งตั้งนี้เองที่เป็นกลไกสำคัญที่ทำให้สิทธิอำนาจอธิปไตยของปวงชนไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจัง เพราะในทางปฏิบัติแล้วปวงชนชาวไทยไม่ได้เป็นผู้ชี้ขาดว่าใครจะเป็นผู้ที่เข้ามาปกครองประเทศ เพราะผู้ที่ชี้ขาดก็คือกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง ทั้งนี้โดยอาศัยกำลังและกลไกของรัฐธรรมนูญที่เอื้อประโยชน์ให้ เช่น การกำหนดให้มีบทเฉพาะกาล เป็นต้น กล่าวโดยสรุปก็คือ การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ไม่ได้ส่งผลให้อำนาจอธิปไตยตกถึงมือประชาชนอย่างแท้จริง รัฐธรรมนูญที่ผ่านๆ มาส่วนใหญ่เป็นแค่เพียงเครื่องมือของผู้มีอำนาจแต่ละยุคสมัยที่ใช้ในการแสวงหาผลประโยชน์ให้กลุ่มตนและพรรคพวก รัฐธรรมนูญจึงไม่ใช่กฎหมายสูงสุดที่แสดงออกถึงความเป็นองค์อธิปัตย์ของปวงชน

ผลสะท้อนของข้อเท็จจริงดังกล่าวก็คือ ประชาชนชาวไทยมีความรู้สึกผูกพันกับระบอบรัฐธรรมนูญ จึงเห็นได้ว่าการปฏิวัติรัฐประหารยกเลิกรัฐธรรมนูญแต่ละครั้งสามารถกระทำได้อย่างง่ายดาย ซึ่งอาจจะเป็นผลดีสำหรับผู้แสวงอำนาจเพื่ออำนาจ แต่จะไม่เป็นผลดีต่อประเทศชาติโดยรวม เพราะไม่มีอะไรที่จะเป็นอันตรายต่อประเทศชาติเท่ากับความไม่ยินดียินร้ายที่ประชาชนมีต่อความเป็นไปของประเทศชาติของตน¹² ทางแก้ปัญหานี้มีอยู่ทางเดียวเท่านั้น นั่นคือผู้ปกครองประเทศจะต้องเป็นผู้ปกครองที่ใช้อำนาจและใช้อำนาจตามวิถีทางที่ทำให้ประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครอง เกิดความรู้สึกว่าผู้ปกครอง เป็นผู้ปกครองของประชาชน และเข้ามาใช้อำนาจเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง ในประเทศไทยปัจจุบันนี้วิถีทางที่จะทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเช่นนี้ได้ ก็คือการให้ประชาชนมีโอกาสเลือกตั้งผู้ปกครองประเทศได้อย่างแท้จริงนั่นเอง วิธีการดังกล่าวนับว่าเป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับอำนาจตามระบอบประชาธิปไตยที่กำหนดหลักเกณฑ์พื้นฐานเอาไว้ว่าเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน การที่ประชาชนได้มีโอกาสเลือกตั้งผู้ปกครองได้อย่างแท้จริง ย่อมหมายความว่า

¹² พงศ์เพ็ญ ศฤงคารักษ์, รัฐธรรมนูญสำหรับชาวบ้าน (พระนคร: พรหมประสิทธิ์-การพิมพ์, 2519), หน้า 95-98.

ว่าสิทธิอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ได้ถูกนำมาปฏิบัติอย่างถูกต้องตั้งแต่เริ่มต้น อันจะมีผลทำให้กระบวนการเมืองการปกครองสามารถดำเนินจากล่างไปสู่นบนในลักษณะที่ทำให้รัฐบาลเป็นรัฐบาลของประชาชน อำนาจของผู้ปกครองก็จะมีรากฐานที่มั่นคงและมีความชอบธรรม ซึ่งการสร้าง ความชอบธรรมให้กับอำนาจในกรอบของระบอบประชาธิปไตยที่กำหนดให้ประชาชนมีโอกาสดูเลือกตั้งผู้ปกครองของตนได้อย่างแท้จริง เช่นนี้ นับว่าเป็นการสร้าง ความชอบธรรมแห่งอำนาจเบื้องต้นที่สำคัญ ผลที่ติดตามมาก็คือประชาชนจะเกิดความรู้สึกผูกพัน ห่วงแค้น และปกป้องในสถาบันการปกครอง การปฏิวัติรัฐประหารก็ยากที่จะเกิดขึ้น นอกจากนั้นการกำหนดให้ประชาชนได้มีโอกาสเลือกตั้งผู้ปกครองของตนได้อย่างแท้จริง เท่ากับเป็นการบังคับให้ผู้ปกครองทำการปกครอง เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง ทั้งนี้เพราะในลักษณะดังกล่าวประชาชนก็คือ ผู้ที่สามารถให้ดุลให้โทษแก่ผู้ปกครองโดยตรงนั่นเอง และเมื่อกระบวนการเมืองสามารถดำเนินจากล่างสู่นบนแล้วจึงไม่จำเป็นต้องกังวลว่า ระบอบการปกครองนั้นจะได้รับความร่วมมือ หรือได้รับการสนับสนุนจากประชาชนหรือไม่ ทั้งนี้เพราะการกำหนดให้ประชาชนได้มีโอกาสได้เลือกตั้งผู้ปกครองอย่างแท้จริง เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองที่เป็นการขจัดปัญหาในเรื่องดังกล่าวได้โดยปริยาย เมื่อการเมืองการปกครองดำเนินไปเช่นนี้จึงไม่จำเป็นต้องไปศึกษาในประเด็นปัญหาที่ว่า การเมืองการปกครองจะดีหรือไม่ขึ้นอยู่กับเจตนาของของผู้ปกครองในสมมติฐานว่าจะปกครองให้เป็นไปในรูปลักษณะใด

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย