



บทที่ 2

ความหมายของประชาธิปไตยและอุดมการณ์ทางการเมือง

1. ความหมายของประชาธิปไตย

ปรัชญาการเมือง หมายถึง จินตนาการหรือการคาดการณ์ต่าง ๆ หรือ ความปรารถนาที่จะกำหนดลักษณะในด้านการเมืองและการปกครอง ที่น่าจะถือได้ว่า ดีที่สุดสมบูรณ์ที่สุด ปรัชญาการเมืองมักจะ เน้นถึงจินตนาการหรือความมุ่งหวังหรือความ ปรารถนาที่จะให้บรรลุซึ่งความสมบูรณ์แบบแห่งการเมืองการปกครอง ปรัชญาทางการเมือง เป็น เสมือนหนทางที่จะช่วยให้มนุษย์สามารถค้นหาสิ่งซึ่งตนเองปรารถนาที่จะ รู้เป็นปรัชญาประชาธิปไตย ซึ่งเราจะได้พิจารณาถึงรูปศัพท์และความหมายของ ประชาธิปไตยและแนวความคิดของปรัชญาการเมืองในระบอบประชาธิปไตยว่ามีการ ปกครองและยึดมั่นในรูปการปกครองใด

คำว่า "ประชาธิปไตย" นั้น มาจากคำว่า Democracy ของชาวตะวันตก จุดกำเนิดของประชาธิปไตยเข้าใจกันว่ามาจากกรีก โรมัน ซึ่งเป็นที่ยอมรับกัน ว่าเป็นต้นกำเนิดของอารยธรรมตะวันตก (Western Civilization) ซึ่งจำเป็นที่ จะต้องศึกษาแนวคิดประชาธิปไตยของชนชาติตะวันตกในยุคโบราณเสียก่อน

เมื่อพิจารณาคำว่า "ประชาธิปไตย" ตามรูปศัพท์ในภาษาไทยมาจากคำว่า "ประชา" หมายถึงประชาชนหรือราษฎรกับ "ธิปไตย" หรือ "อธิปไตย" ซึ่งแปลว่า อำนาจสูงสุดในการปกครอง ตามรูปศัพท์, ประชาธิปไตยจึงหมายถึง ประชาชนมี อำนาจสูงสุดในการปกครองหรือจะพิจารณาตามศัพท์ Democracy ซึ่งมาจากภาษา กรีกสองคำคือ Demo หมายถึงประชาชนกับ Kratia หมายถึงการปกครอง

¹ สมพงษ์ เกษมสิน, "ลัทธิการเมือง," แบบเรียนสังคมศึกษา ชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 5.

Democracy จึงแปลว่า การปกครองโดยประชาชนซึ่ง เป็นความหมายนัยเดียวกับประชาธิปไตย² โดยนั่นเอง

นักปราชญ์สำคัญที่ได้ เสนอแนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยคือ เพลโต (Plato) และอริสโตเติล (Aristotle) ความคิดของเพลโตที่มีความสำคัญทางการเมืองคือ³ ความคิดถึงการที่มีผู้ปกครองที่มีความรู้ความสามารถและคุณธรรม ใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเพื่อจัดการให้ประชาชนสุข เกิดแก่ผู้ที่อยู่ภายใต้การปกครองโดยส่วนรวม โดยเห็นว่า การปกครองที่ดีจะต้องตอบสนองต่อจุดมุ่งหมายที่ดี

ส่วนอริสโตเติล (Aristotle) ได้ให้แนวความคิดว่า⁴ การปกครองโดยคนจำนวนมากดีกว่าการปกครองโดยคนจำนวนน้อย เพราะคนจำนวนมาก เมื่อพิจารณาถึงความสามารถ ประสิทธิภาพ ความสุขุมรอบคอบ โดยทั้งหมดรวมกันแล้วมีมากกว่าคนจำนวนน้อย ดังนั้นคนจำนวนมากจึงมีความสามารถที่ดีกว่าในการที่จะตัดสินใจหรือเลือกการปกครอง

อับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) ได้ให้แนวคิดในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยไว้ดังนี้⁵ การปกครองแบบประชาธิปไตย ได้แก่การปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน

² สุภาพ ปริชญเสวี และ คณะ, "รัฐศาสตร์ว่าด้วยพื้นฐานการเมืองและการปกครอง," (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ประสานมิตร, 2527), หน้า 94.

³ กนก วงษ์ตระหง่าน, "การเมืองในระบอบประชาธิปไตย," ฉบับปรับปรุง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 44.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 45.

⁵ สุภาพ ปริชญเสวี และ คณะ, "รัฐศาสตร์ว่าด้วยพื้นฐานการเมืองและการปกครอง," (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ประสานมิตร, 2527), หน้า 94.

ลอร์ด ไบรซ์ (Lord Bryce)⁶ ได้อธิบายถึงการปกครองระบอบประชาธิปไตยว่า เป็นการปกครองซึ่งยึดถือเอาเจตนารมณ์ของประชาชนฝ่ายข้างมากมีอำนาจสูงสุด ประชาชนฝ่ายข้างมากนี้ประกอบด้วยบุคคลที่เหมาะสมร่วมกันมีจำนวนน้อย สามในสี่ของประชาชนทั้งหมด

ส่วน ชาร์ลส์ เมอริแอม (Charles Merriam)⁷ ได้ให้แนวคิดประชาธิปไตยที่น่าสนใจว่า "เป็นแนวทางแห่งความคิดและการกระทำอันมีเจตนารมณ์เพื่อสาธารณประโยชน์ โดยได้รับแรงผลักดันและการให้ความหมายจากมติมหาชน"

ลาสกี (H.J.Laski)⁸ อธิบายความหมายของประชาธิปไตยว่าเป็นความปรารถนาของมนุษย์ในอันที่จะยอมรับนับถือและรักษาไว้ซึ่งความสำคัญของตนเอง และความเสมอภาคระหว่างบุคคลในทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง

เปอริคิลีส รัฐบุรุษ เอเธนส์⁹ ได้กล่าวสรุปลักษณะสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยไว้ดังนี้

1. รัฐบาลโดยประชาชน โดยการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่และโดยตรง
2. มีความเสมอภาคในเชิงกฎหมาย
3. มีการยอมรับความคิดเห็นและความสามารถ เพื่อมีบทบาทในการปกครอง
4. ให้ความเคารพในสิทธิส่วนบุคคล โดยแยกออกจากความรับผิดชอบ

2. หลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย

หลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยนั้น อาจพิจารณาได้เป็น 3 ฐานะด้วยกันคือ

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 94.

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 94.

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 95.

⁹ บรรพต วีระชัย และ คณะ, "รัฐศาสตร์ทั่วไป : แบบศึกษาค้นด้วยตนเอง," ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, หน้า 241.

- 2.1 ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นอุดมการณ์
- 2.2 ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นระบบการ เมืองและการปกครอง
- 2.3 ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นวิถีชีวิต

2.1 ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นอุดมการณ์

อุดมการณ์คือ ความคิดหรือความหวังอันสูงสุดใน เรื่องที่เกี่ยวกับการอยู่ร่วมกันในสังคมของมนุษย์ ตามความหมายนี้ อุดมการณ์ประชาธิปไตยจึงหมายถึง "การยึดมั่นว่า เป็นการปกครองที่ดีที่สุดนั้นจะต้อง เป็นการปกครองที่ เห็นความสำคัญของประชาชนทั้งมวลในรัฐ ไม่ใช่เห็นแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือ เห็นแก่คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง" นอกจากนี้ยังรวมแนวความคิดที่เกี่ยวกับมนุษย์ในฐานะประชาชนดังนี้

1. มีศรัทธาและเชื่อมั่นในสติปัญญาและความสามารถความมี เหตุผลของมนุษย์

2. ยอมรับและ เคารพชนสิทธิ เสรีภาพและอิสรภาพของมนุษย์

3. ยึดมั่นในหลักการว่ามนุษย์มีความ เท่า เทียมกันและ เสมอภาคกัน

ในทางกฎหมายและการ เมือง

ประชาธิปไตยในฐานะ เป็นอุดมการณ์หรือลัทธินั้น ยึดมั่นในหลักสำคัญ 2 ประการคือ ความ เท่า เทียมกันและความมี เสรีภาพ ลัทธิประชาธิปไตยถือว่า ในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ ย่อมมีความ เท่า เทียมกัน ถ้าขาด เสรีภาพแล้วหลักแห่งความ เท่า เทียมกันก็ไร้ความหมาย ฉะนั้นเมื่อถือว่ามนุษย์มีความ เท่า เทียมกันแล้ว มนุษย์ย่อมมีสิทธิที่จะพัฒนาและใช้ความสามารถของตนได้อย่างเต็มที่ ไม่ว่าจะ เป็นความสามารถในทางร่างกาย จิตใจ หรือความคิดได้อย่างอิสระ เสรีโดย เท่า เทียมกัน

ลัทธิประชาธิปไตย เป็นลัทธิที่มีพลังมาก จนสามารถทำลายลัทธิความ เชื่อถือเก่าที่สังคมตะวันตกยึดถือมาก่อนได้ เป็นลัทธิกษัตริย์นิยมหรือลัทธิศักดินานิยม เป็นต้น อัน เป็นลัทธิที่ไม่ยอมรับหลักแห่งความ เท่า เทียมกันและหลักแห่ง เสรีภาพ หลักทั้งสองนี้เป็นหลักการที่จูงใจให้คนส่วนใหญ่ในยุโรป ซึ่งไม่มีสิทธิ เท่า เทียมกับคนส่วนน้อยที่ครองอำนาจอยู่พยายามต่อสู้ดิ้นรนและทำลายระบอบการปกครองที่กดขี่ลง แต่ด้วยเหตุที่หลักการ 2 ประการของประชาธิปไตยนี้ยากที่จะทำให้ เป็นจริงได้อย่างสมบูรณ์พร้อมในเวลาอันสั้น

หลักการทั้ง 2 นี้จึงเป็นอุดมคติที่สูงส่งที่มุ่งใจให้มนุษย์พยายามต่อสู้ดิ้นรน เพื่อที่จะทำให้สังคมที่คนอาศัยอยู่เป็นสังคมที่เป็นประชาธิปไตยโดยจริง ๆ การปกครองประชาธิปไตยก็ค่อย ๆ พัฒนาขึ้นในประเทศต่าง ๆ ในยุโรปและสหรัฐอเมริกา แต่ก็ยังไม่มีประเทศใดพัฒนาเป็นประชาธิปไตยได้อย่างสมบูรณ์ตามอุดมการณ์เลย เพราะประสมกับอุปสรรคขัดขวางการพัฒนาประชาธิปไตย ประเทศสหรัฐอเมริกา นับเป็นประเทศที่ได้รับการพัฒนารูปแบบการปกครองประชาธิปไตยได้ก้าวหน้าไปสู่อุดมการณ์เร็วกว่าประเทศอื่น ด้วยเหตุนี้ สหรัฐอเมริกาจึงกลายเป็นประเทศที่มีบทบาทอย่างมากในการทำให้ประชาธิปไตยแพร่หลายและกลายเป็นอุดมการณ์ของมนุษยชาติในส่วนอื่น ๆ ของโลก ประธานาธิบดี วูดโรว์ วิลสัน ซึ่งแม้ว่าจะยอมรับว่าประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่ปฏิบัติยากที่สุด แต่ได้ประกาศเมื่อนำสหรัฐอเมริกาเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่ 1 ว่า "วัตถุประสงค์ในการทำสงครามครั้งนี้ เพื่อทำให้โลกเป็นที่ปลอดภัยสำหรับประชาธิปไตย"¹⁰ คำประกาศนี้ ทำให้ประเทศผู้แพ้สงครามโลกครั้งที่ 1 คือ เยอรมัน ออสเตรียและตุรกี รีบเปลี่ยนการปกครองของตนจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นประชาธิปไตยทันทีที่สงครามสงบลง ส่วนประเทศต่าง ๆ ในยุโรป ตะวันออกที่ได้รับเอกราช เมื่อสิ้นสงครามโลกครั้งที่ 1 ต่างก็นำเอารูปแบบการปกครองประชาธิปไตยขึ้นมาใช้ในประเทศของตนทั้งสิ้น ประชาธิปไตยจึงแพร่หลายไปยังดินแดนในส่วนอื่น ๆ ของโลก ที่มีได้มีวิถีชีวิตแบบตะวันตก ซึ่งต่างยอมรับว่าเป็นรูปแบบการปกครองที่ดีที่สุดและแม้แต่พวกคอมมิวนิสต์และฟาสซิสต์ต่างก็อ้างว่า การปกครองของประเทศตนเป็นประชาธิปไตยเช่นกัน ซึ่งมักจะเรียกรูปแบบการปกครองของเขาว่า "ประชาธิปไตยของประชาชน" ซึ่งก่อความสับสนเกี่ยวกับความหมายของประชาธิปไตยขึ้น สหรัฐอเมริกาจึงเรียกประชาธิปไตยของตนเสียใหม่ว่า "เสรีประชาธิปไตย" เพื่อให้แตกต่างกับประชาธิปไตยที่ไม่เสรีของพวกคอมมิวนิสต์และฟาสซิสต์

ประชาธิปไตยที่ไทยนำมาปกครองประเทศนั้น เป็นประชาธิปไตยแบบไทย ๆ ซึ่งอนุญาตให้ข้าราชการประจำของรัฐ เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองได้และเข้าไปมีส่วน

10

กระมล ทองธรรมชาติ, "พรรคการเมือง," การเมืองและสังคม.

โครงการ เสริมความรู้ด้านการเมืองและสังคมในระบอบประชาธิปไตย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519, หน้า 156.

ร่วมใช้อำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติของประเทศได้ด้วย

เราจะพบว่าประเทศที่เป็นประชาธิปไตยหลาย ๆ ประเทศ เช่น อเมริกา อังกฤษ ยังเกิดความขัดแย้งกัน เนื่องจากประชาชนไม่พอใจสภาพการณ์ที่เป็นอยู่และเรียกร้องที่จะทำให้สังคมของเขาเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น เนื่องจากการปฏิบัติตามหลักประชาธิปไตย 2 ประการ คือหลักความเสมอภาคและเสรีภาพไม่ได้ให้ประโยชน์แก่คนส่วนใหญ่อย่างเท่าเทียมกัน โดยเน้นด้านการเมืองมากกว่าด้านสังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งไม่เป็นธรรมแก่ผู้ที่มีฐานะทางสังคมและ เศรษฐกิจต่ำ ทั้งนี้เพราะการให้ทุกคนมีเสรีภาพเท่าเทียมกันที่จะแข่งขันกันเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองนั้น เป็นหลักการที่ให้ประโยชน์แก่ผู้มีฐานะและการศึกษาสูง คนยากจนหรือคนที่ไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาสูงย่อมไม่มีทางได้อำนาจทางการเมือง ซึ่งหมายความว่า การปกครองประเทศจะตกอยู่ในมือของนายทุนหรือ เศรษฐีซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อยตลอด เวลา ดังนั้นถ้าประเทศใดต้องการให้ประชาธิปไตยมีความหมายและเป็นประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ความอุดมการณ์ประชาธิปไตยที่แท้จริง ก็ต้องเน้นเรื่องความเสมอภาคทางด้านสังคมและ เศรษฐกิจด้วย คือต้องทำให้คนในประเทศมีฐานะทางสังคมและ เศรษฐกิจใกล้เคียงกัน

สรุปได้ว่า ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นอุดมการณ์นั้นต้อง เป็นประชาธิปไตยทั้งทางการเมือง สังคมและ เศรษฐกิจ จึงจะเป็นพลังที่มีอำนาจและอิทธิพลมาก ซึ่งจะไม่มีพลังของอุดมการณ์ใดมาต่อสู้ได้

2.2 ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นระบบการเมืองและการปกครอง

การปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นระบบที่ เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน โดยยึดหลักกฎหมาย

การปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองของประชาชน เป็นหลักการที่สอดคล้องกับอุดมการณ์ของประชาธิปไตยที่มีความ เชื่อและศรัทธาในสิทธิมนุษยธรรม สามารถและความมีเหตุผลของมนุษย์ อำนาจอธิปไตย เป็นของประชาชนและมอบอำนาจนั้น ให้แก่ผู้นำหรือรัฐบาลทำหน้าที่ปกครองแทนประชาชนและจะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน

การปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองโดยประชาชน โดยมี การ

ยอมรับและ เคารพสิทธิ เสรีภาพของมนุษย์ด้วยกัน โดยให้ประชาชนได้ใช้สิทธิ เสรีภาพ ในการ

- ออกเสียง เลือกตั้งผู้แทน เข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนคนทั้งระดับชาติและ ระดับท้องถิ่น

- มีการออกเสียงประชามติในการตัดสินใจปัญหาสำคัญ ๆ ของรัฐ

- ยอมให้ประชาชนแสดงและ เสนอความคิดเห็น ข้อเรียกร้อง เกี่ยวกับการ เมืองการปกครอง ซึ่งรัฐบาลจะต้องรับฟังและนำไปพิจารณา

การปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองเพื่อประชาชน การ ปกครองในระบอบนี้จะต้องมุ่งสนอง เจตนารมณ์ของประชาชน มุ่งก่อให้เกิดประโยชน์แก่ ประชาชนและสร้างความเป็นธรรมให้แก่สังคม

การปกครองระบอบประชาธิปไตยต้องยึดหลักกฎหมาย เพราะ เป็นกติกากำหนดให้ประชาชนอยู่อย่างมีกฎเกณฑ์ ไม่มีการละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น ประชาชน จะได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย และมีโอกาสเท่าเทียมกันในทางกฎหมาย

การปกครองระบอบประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นวิถีชีวิต (Democracy as a Way of Life) วิถีชีวิตแบบประชาธิปไตย คือการอยู่ร่วมกันในลักษณะต่อไปนี้

1. เคารพในสิทธิและศักดิ์ศรีของกันและกัน
2. ใช้เหตุผลในการแก้ปัญหาและตกลงกันด้วยสันติวิธี ไม่ใช่วิธีรุนแรง
3. มีใจกว้างที่จะพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ด้วยวิจาร์ณญา
4. ยอมรับความเสมอภาคในโอกาสของบุคคล
5. ยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น
6. ยอมเปลี่ยนแปลงเดิมไปสู่ที่คนใหม่ ถ้ามีเหตุผลที่ดีและถูกต้องกว่า
7. สนใจและ เข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง
8. มีความรับผิดชอบในหน้าที่ของพลเมืองดี
9. แสดงความคิดเห็นอย่างมีเหตุผลและมีเจตนาสร้างสรรค์ให้เกิดสิ่งที่ดีกว่า
10. ไม่เป็นนักเผด็จการ ไม่นิยมการแก้ปัญหาโดยการใช้อำนาจ

2.3 ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นวิถีชีวิต (Democracy as a Way of Life)

การปกครองระบอบประชาธิปไตยจะดำเนินไปได้ไกลเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับอุดมคติของประชาธิปไตยได้เพียงไรนั้น ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับวิถีชีวิตของประชาชนในประเทศนั้น ถ้าวิถีชีวิตของประชาชนในประเทศนั้นดำเนินไปตามครรลองของประชาธิปไตยแล้ว ระบอบการปกครองของประเทศก็ย่อมจะไกลเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับอุดมคติของประชาธิปไตย ระบอบการปกครองของประเทศก็คือ ภาพสะท้อนของวิถีชีวิตของประชาชนในประเทศนั้นเอง ถ้าประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศยอมรับและยึดเอาหลักแห่งความเท่าเทียมกัน เป็นแนวในการดำเนินชีวิตและดำเนินการต่อสู้เพื่อรักษา เสรีภาพทั้งของตนเองและส่วนรวมและให้ความสนใจในกิจการบ้านเมือง การปกครองของประเทศนั้นก็ย่อมจะเป็นประชาธิปไตยได้

สำหรับประเทศไทยนั้น แม้จะได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตยมากกว่า 50 ปีแล้วก็ตาม แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยนั้นไม่ได้ดำเนินไปตามหลักการอันสูงส่งของประชาธิปไตย เพราะคนกลุ่มน้อยซึ่งได้แก่กลุ่มข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือน ได้ร่วมมือกันทำการผูกขาดอำนาจทางการเมืองไว้เกือบตลอดเวลา นอกจากนั้นการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ก็มีได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อวิถีชีวิตของคนไทยที่จะก้าวไปสู่ประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบแต่ประการใด ทั้งนี้ เพราะรัฐบาลมิได้ใส่ใจอย่างจริงจังที่จะให้ประชาชนได้เข้าใจเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ด้วยเหตุนี้จึงเป็นที่น่าวิตกว่า ประชาธิปไตยของไทยที่นิสิตนักศึกษาและประชาชนส่วนหนึ่งได้ทำการต่อสู้เรียกร้องและได้มาแล้ว อาจจะไม่ดำรงอยู่และก้าวไปสู่ประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ในอนาคต แต่ไม่ได้หมายความว่า ประชาชนส่วนใหญ่จะช่วยทำให้ประชาธิปไตยดำรงอยู่และเจริญก้าวหน้าไม่ได้ เพราะที่จริงนั้นประชาชนชาวไทยเริ่มตื่นตัวบ้างแล้ว จะเป็นผู้ช่วยสร้างและรักษาประชาธิปไตยและทำให้ประชาธิปไตยเจริญก้าวหน้าไปได้มากที่สุดก็แล้ว ถ้าหากประชาชนส่วนใหญ่ได้มีความเข้าใจฐานะของการเป็นพลเมืองในสังคมประชาธิปไตยอย่างถูกต้องและพยายามยึดกฎเกณฑ์ของประชาธิปไตย เป็นแนวทางในการดำเนินชีวิตของคนในสังคม

โดยหลักการแล้ว ประชาชนในประเทศประชาธิปไตยดำรงอยู่ใน 2 ฐานะ

คือ ในฐานะผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครอง ซึ่งทั้ง 2 ฐานะมีความสำคัญเท่าเทียมกัน กล่าวคือ ในฐานะผู้ปกครอง โดยการเลือกตั้งของประชาชน เข้าไปทำหน้าที่ในการปกครอง ก็จะต้องมีความรับผิดชอบและทำหน้าที่ให้ถูกต้องตามหลักการประชาธิปไตย อย่าเปิดช่องทางให้คนกลุ่มน้อยที่ไม่ชอบประชาธิปไตยโดยฉวยโอกาส เข้าไปทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองได้ประชาชนทุกคนต้องตระหนักว่า แม้ว่าประชาธิปไตยจะเป็นการปกครองที่ดีกว่าการปกครองแบบอื่น แต่ประชาธิปไตยก็เป็นที่ไม่ต้องการของคนกลุ่มน้อยในสังคม และคนกลุ่มน้อยนี้จะพยายามหาทางเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองและสามารถรักษาความเป็นผู้ปกครองไว้ ครามใดที่คนกลุ่มใหญ่ไม่ยอมทำหน้าที่ในฐานะ เป็นผู้ปกครอง

11
คือ ส่วนในฐานะผู้อยู่ใต้การปกครอง ประชาชนต้องทำหน้าที่สำคัญ 4 ประการ

1. ยอมรับกฎ เกณฑ์ที่ผู้แทนของคนสร้างขึ้นและออกใช้บังคับ เป็นกฎหมาย
2. ติดตามการดำเนินงานของผู้แทนของคนอย่างใกล้ชิด เพื่อจะได้รู้ว่าผู้แทนของคนปฏิบัติงานตามคำมั่นสัญญาและเป็นผลดีคือส่วนรวมมากน้อยเพียงใด
3. ให้การสนับสนุนผู้แทนที่ดีต่อไปและ เลิกให้การสนับสนุนผู้แทนที่เลว
4. ถ้าอยู่ในวิสัยที่จะทำได้ก็จะต้อง เตรียมตัวให้พร้อมที่จะไปทำหน้าที่เป็นผู้แทนบ้าง

ประชาชนทุกคนจะต้องตระหนักว่า ประชาธิปไตยจะดำรงอยู่อย่างถาวร และนำผลดีมาสู่สังคมส่วนรวมก็คือ เมื่อ ประชาชน เฝ้าติดตามผลการทำงานของผู้แทนที่ประชาชน เลือก เข้าไปทำหน้าที่ปกครองประเทศ และทำให้ผู้ปกครอง เหล่านั้นตระหนักว่า ถ้าเขาทำไม่ดี เขาจะถูกถอนอำนาจคืน รวมทั้งจะต้องมีประชาชนที่นิยมประชาธิปไตยพร้อมอยู่เสมอที่จะ เข้าไปทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองแทนประชาชนทั่วไปได้ เมื่อผู้ปกครองชุดเก่าถูกถอนอำนาจคืน

ประชาชนส่วนใหญ่อยอมไม่สามารถที่จะทำหน้าที่ 4 ประการได้ เนื่องจาก

11

กระมล ทองธรรมชาติ, "พรรคการเมือง," การเมืองและสังคม.

หน้า 180-181.

ภาระหน้าที่อื่น ๆ มากมายหรือไม่สนใจที่จะทำหน้าที่เป็นผู้แทน ในกรณีเช่นนี้ประชาชนก็ควรให้ความสนับสนุนพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่นักการเมืองจัดตั้งขึ้น เพราะโดยทั่วไปนั้น เมื่อนักการเมืองหรือพรรคการเมืองที่ทำหน้าที่เป็นรัฐบาลถูกถอนอำนาจ นักการเมืองหรือพรรคการเมืองฝ่ายค้านต้องพร้อมที่จะรับหน้าที่เป็นรัฐบาลได้

ถ้าประชาชนส่วนใหญ่ให้การสนับสนุนพรรคการเมืองที่มีนโยบายเป็นประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ เพื่อช่วยให้พรรคการเมืองนั้น ๆ อยู่ในฐานะที่เป็นรัฐบาลได้ แทนที่จะให้การสนับสนุนพรรคการเมืองเล็ก ๆ หรือพรรคซึ่งตั้งขึ้นโดยเหตุผลส่วนตัว เหมือนที่เคยทำมาในอดีต ประชาชนก็จะมีส่วนในการช่วยสร้างและรักษาเสถียรภาพทางการเมืองได้มาก ซึ่งก็เท่ากับ เป็นการช่วยรักษาประชาธิปไตยให้ดำรงอยู่ในประเทศไทยอย่างมั่นคง

นอกจากประชาชนจะเข้าใจฐานะของตน และปฏิบัติหน้าที่ของตนด้วยความรับผิดชอบแล้ว ประชาชนยังอาจช่วยทำให้ประชาธิปไตยเจริญก้าวหน้าไปสู่อุดมคติของประชาธิปไตยได้ด้วยการปฏิบัติตนดังต่อไปนี้คือ

1. ยอมรับมติของประชาชนฝ่ายข้างมาก เป็นหลักในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ที่เป็นปัญหาของสังคม ซึ่งจะคงไม่ละเมิดสิทธิของประชาชนฝ่ายข้างน้อยโดยไม่จำเป็น
2. ปฏิบัติตามกฎหมายของบ้านเมืองและช่วยทำให้กฎหมายของบ้านเมืองมีความศักดิ์สิทธิ์โดยมิยอมให้ผู้ใดละเมิดกฎหมายได้
3. พยายามรวบรวมกำลังกัน เป็นกลุ่มก้อน เพื่อรักษาผลประโยชน์ที่มีอยู่ร่วมกันแทนที่จะดำเนินการโดยเอกเทศ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้บุคคลอื่นหรือกลุ่มบุคคลอื่นทำลายผลประโยชน์ของคนอย่างไม่เป็นธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในการรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มคนนั้น แต่ละกลุ่มที่ผลประโยชน์ขัดแย้งกันจะต้องใช้วิธีประนีประนอมผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันให้มากที่สุด มิฉะนั้นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะไม่อาจดำเนินไปได้อย่างราบรื่น
4. พยายามใช้เหตุผลเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาคือขัดแย้งต่าง ๆ ให้มากที่สุด เพราะเหตุผลเท่านั้นที่จะช่วยทำให้ประชาธิปไตยดำเนินไปได้ ถ้าประชาชนฝ่ายข้างมากต้องการจะทำในสิ่งซึ่งฝ่ายข้างน้อยไม่เห็นด้วย ฝ่ายข้างมากจะต้องชี้แจงแสดงเหตุผลให้มากที่สุดว่า เหตุใดจึงต้องทำเช่นนั้น และต้องพยายามทำให้ฝ่ายข้างน้อย

ยอมจำนนต่อ เหตุผลให้ได้ แม้จะต้องเสียเวลามากก็ตาม สัทธิประชาธิปไตย เชื่อว่ามนุษย์ เป็นสัตว์ที่มี เหตุผลและจะยอม เชื่อฟังโดยไม่คัดค้านถ้าจำนนต่อ เหตุผลของฝ่ายตรงข้าม

แม้ว่าประชาธิปไตยจะเป็นของใหม่สำหรับประเทศกำลังพัฒนา และประเทศ เหล่านี้จะมีปัญหาสังคม เศรษฐกิจมากมายก็ตาม ข้อเท็จจริงนี้มีได้หมายความว่าประเทศ เหล่านี้จะ เริ่มใช้ระบอบประชาธิปไตย เป็นสถาบันการปกครองและจัดระเบียบสังคมไม่ได้ ประชาธิปไตยไม่ได้มีรูปแบบกฎ เกณฑ์ตายตัวอย่างที่ปฏิบัติในประเทศใดประเทศหนึ่ง โดยเฉพาะ แต่ละประเทศย่อมมีรายละเอียดในเรื่องนี้แตกต่างกันไปแล้วแต่อิทธิพลของวัฒนธรรม ประเพณี ประวัติศาสตร์และความจำเป็นต่าง ๆ ในประเทศนั้น เพราะฉะนั้น เราจึงอาจคิดแปลงประชาธิปไตยให้สอดคล้อง เข้ากับความจำเป็นในประเทศของเรา เพื่อ ความอยู่รอดของประชาธิปไตยเอง ข้อที่ว่าประชาชนยังยึดมั่นในคุณค่าและประเพณีการใช้ชีวิตแบบเก่าซึ่งตรงข้ามกับหลักการของประชาธิปไตยนั้น เราก็อาจจะให้การศึกษอบรม แก่คนเหล่านี้ได้ เพื่อให้เกิดความ เข้าใจในความจำเป็นที่จะต้อง เปลี่ยนคุณค่าและวิธีการ ใช้ชีวิตเสียใหม่ คุณค่าและวิธีการใช้ชีวิตของคนไม่ใช่สิ่งตายตัว แต่อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงได้ ข้อสำคัญคือ เราจะต้องมีนโยบายและแผนการแน่นอนที่จะ เปลี่ยนของ เดิมที่ล้าสมัย เพื่อขจัดอุปสรรคของประชาธิปไตย ขณะเดียวกันก็ต้องสร้างของใหม่ขึ้นมา เพื่อ เป็นฐานรองรับประชาธิปไตย เวลานี้การเปลี่ยนแปลง เช่นนี้ได้เกิดขึ้นแล้วในคนบางกลุ่ม เช่น กลุ่มปัญญาชนและกลุ่มคนที่ได้รับการศึกษากว้างขวาง ตามธรรมดาคนบางกลุ่มในสังคมจะ มีความคิดก้าวหน้ากว่าคนกลุ่มอื่น การเหมารวมว่าคนทั้งหมดยังล้าสมัย เพราะฉะนั้นจึงยังไม่พร้อมสำหรับประชาธิปไตย เป็นการกล่าวอ้างที่ไม่ตรงกับความเป็นจริง หน้าที่ของผู้รัก ประชาธิปไตยก็คือจะต้องทำให้คนกลุ่มอื่น ๆ มีความคิดก้าวหน้าตามตัวเองไปด้วย ในขณะที่คนกลุ่มใหญ่ยัง เรียนรู้ประชาธิปไตยอยู่นั้น เราก็จะต้อง เร่งพัฒนาและปฏิรูประบบสังคม เศรษฐกิจ เพื่อกระตุ้นการ เปลี่ยนแปลงคุณค่าและวิธีการใช้ชีวิตในวิถีทางประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นแม่บทของประชาธิปไตยจะต้องมีมาตรการอย่าง เพียงพอ เพื่อป้องกันไม่ให้คนกลุ่มใหญ่นี้ใช้สิทธิ เสรีภาพไปในทางที่อาจ เป็นอันตรายอย่างใหญ่หลวงต่ออนาคตของ ประชาธิปไตยเอง โดยเฉพาะมาตรการที่จะป้องกันไม่ให้คน เหล่านี้ตก เป็นเหยื่อการ โฆษณาชวนเชื่อและหลอกลวงของบุคคลที่หวังประโยชน์ส่วนตัวหรือหวังทำลายประชาธิปไตย โดย อาศัยความ ไม่รู้เท่าทันของคนอื่น

สิ่งหนึ่งที่จะช่วยให้ประชาธิปไตยทำงานได้ เป็นผลสำเร็จก็คือ ประชาชน โดยเฉพาะคนชั้นนำในวงการต่าง ๆ จะต้องมีความเข้าใจในเงื่อนไขและกลไกการทำงานของประชาธิปไตยอย่างแท้จริง เจตนารมณ์อย่างแรงกล้าเพียงอย่างเดียวที่จะใช้ประชาธิปไตย เป็นระบอบการปกครองของประเทศหา เป็นหลักประกัน เพียงพอสำหรับความสำเร็จของระบอบนี้ เช่นเดียวกับการมีเพียงรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรแล้วคิดว่า ประชาธิปไตยจะประสบความสำเร็จรุ่งเรือง ถือได้ว่าเป็นความคิดที่เพ้อฝันและขาดเหตุผลที่สุด ประสมการณ์ของประเทศต่าง ๆ บอกว่าประชาธิปไตยจะใช้ได้ผลนั้นจะต้องมีความสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงต่าง ๆ ในสังคม ถ้าสภาพความเป็นจริงต่าง ๆ ไม่เอื้ออำนวย รัฐธรรมนูญก็จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขตัดแปลง เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาขึ้น ในขณะที่เดียวกัน รัฐบาลก็ต้องเร่งพัฒนาและปรับปรุงสังคมให้อยู่ในสภาพหรือมี เงื่อนไขที่เอื้ออำนวยที่สุดสำหรับประชาธิปไตย เราไม่สามารถสถาปนาประชาธิปไตยในรูปสมบูรณ์แบบให้เกิดขึ้นในทันทีทันใด แต่จะต้องใช้เวลาคิดสร้างรูปแบบและกลไกการทำงานของประชาธิปไตยที่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง และในขณะที่เดียวกันก็รีบเร่งแก้ปัญหาสำคัญของประเทศ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับปัญหาเศรษฐกิจและความยุติธรรมในสังคม การมุ่งคิดแต่เพียงว่าจะต้องมีรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุด โดยไม่คำนึงถึงสภาพความเป็นจริงในสังคม เป็นการมองปัญหาอย่างแคบ ๆ และผิวเผิน พวกนี้มองไม่เห็นปัญหาซับซ้อนซึ่งเกี่ยวพันกัน และมีรากเหง้าอันลึกซึ้งของประเทศและลึบหนวกเรียนจากประเทศประชาธิปไตยอื่น ๆ ว่า แต่ละประเทศ เขาก็มีรายละเอียดของรัฐธรรมนูญต่างกันซึ่งเป็นผลของการปรับตัวให้เข้ากับสภาพความเป็นจริงต่าง ๆ ทั้งในอดีตและปัจจุบันในประเทศนั้น ๆ

3. อุดมการณ์ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

อุดมการณ์ทางการเมือง เป็นระบบความเชื่อหรือระบบความคิดที่อธิบายถึงบทบาทของคนในสังคม อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างคนในสังคม คนกับรัฐและอธิบายสภาพความเป็นไปทางสังคม¹² เราไม่อาจแยกระบบการเมืองออกจากสังคมได้ฉันทันใด เราก็

¹²

ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "ปัญหาอุดมการณ์ทางการเมือง," ปัญหาการเมืองไทยปัจจุบัน. เอกสารการสอนชุดวิชารัฐศาสตร์ หน่วยที่ 2 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ประชาชน, 2529), หน้า 41.

ไม่อาจแยกอุดมการณ์ทางการเมืองออกจากความเชื่อดั้งเดิม ประเพณีนิยมที่ได้มีการถือปฏิบัติกันมาเป็นเวลาช้านาน หรือความเชื่อทางศาสนา แม้ว่าอุดมการณ์ทางการเมืองจะมีเป้าหมาย โดยเฉพาะคือ เป้าหมายทางการเมืองและอุดมการณ์ทางการเมือง จะได้รับการยอมรับและมีอิทธิพลเพียงใดในสังคมหนึ่ง ๆ ย่อมขึ้นอยู่กับพื้นฐานทางสังคม

สังคมไทย เป็นสังคมที่มีวัฒนธรรม เป็น เอกภาพ ประชาชนไม่มีความแตกต่างในด้านภาษาหรือเชื้อชาติ มีศาสนาและระบบความเชื่อมานาน เป็นสังคมที่ได้รับอิทธิพลจากวัฒนธรรมดั้งเดิมและระบบความเชื่อจากศาสนาพุทธมาจนเกือบแยกไม่ออกว่า อุดมการณ์ทางการเมืองกับอุดมการณ์ทางสังคม มีลักษณะแตกต่างกันตรงไหน ความเชื่อทางศาสนาเข้าไปแทรกซ้อนความคิดของคนที่มีต่อโลกและชีวิต คนในสังคมอาจอธิบายสภาพทางเศรษฐกิจและการเมืองโดยใช้ความคิดความเชื่อทางศาสนา เป็นเครื่องอธิบายแทนที่จะใช้ความคิดทางการเมือง ศาสนาเป็นระบบความคิดความเชื่อและกำหนดค่านิยมทางสังคม ดังนั้นศาสนาจึงเป็นที่มาของอุดมการณ์ทางการเมืองของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยก่อนที่อารยธรรมและความคิดทางสังคมของโลกตะวันตกจะเข้ามาเผยแพร่ในเมืองไทย

แนวความคิดทางการเมืองของตะวันตกนั้น แนวความคิดเรื่องสิทธิมีความสำคัญมาก นักคิดหลายคน เช่น ล็อก (Locke) มิลล์ (Mill) และรุสโซ (Rousseau) มักจะย้ำถึงการที่มนุษย์มีสิทธิตามธรรมชาติบางอย่างที่ใครจะแย่งชิงไปหรือล้มล้างสิทธินั้นไม่ได้ เช่น สิทธิเด็ดขาดในชีวิตอิสระ เสรีภาพและทรัพย์สิน

แต่สำหรับความคิดด้านการเมืองของไทยนั้น หลักการเรื่องสิทธิไม่ได้ปรากฏอย่างเด่นชัด เหมือนกับความคิดของชาวตะวันตก ที่เด่นชัดคือภาระหน้าที่ซึ่งแยกออกเป็น 2 ด้าน คือการที่กษัตริย์มีภาระหน้าที่ต่อผู้อยู่ใต้ปกครองอย่างหนึ่ง และการที่ผู้ปกครองได้มีภาระหน้าที่ต่อกษัตริย์อีกอย่างหนึ่ง กษัตริย์มีหน้าที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้อยู่ใต้ปกครอง การทำหน้าที่ของกษัตริย์ที่สำคัญที่สุดคือการลงโทษซึ่งจะต้องเป็นไปโดยธรรม ส่วนผู้อยู่ใต้ปกครองมีหน้าที่โดยการเสียภาษีและให้ความเชื่อฟังผู้ปกครอง

ตามความคิดของศาสนาพุทธ พระมหากษัตริย์มิได้ เป็นเพียงผู้นำทางการเมือง

แต่พระมหากษัตริย์เป็นทั้งรัฐและสังคม เป็นศูนย์กลางที่สำคัญที่สุดของสังคมและเป็นจักรกลของการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงของสังคม¹⁴ การเปลี่ยนแปลงของสังคมจะดีหรือจะเลวลงทั้งทางด้านสภาวะธรรมชาติและบทบาทความสัมพันธ์ระหว่างคนไทยในสังคมขึ้นอยู่กับว่ามีหรือไม่มีคุณธรรมของผู้ปกครอง เพราะผู้ปกครองต้องรับผิดชอบไม่เฉพาะแต่ผลที่เกิดจากการใช้อำนาจทางการเมืองเท่านั้น หากยังต้องรับผิดชอบต่อการเปลี่ยนแปลงทางธรรมชาติ เช่น ความวิปริตของดินฟ้าอากาศ และทุพภิกภัยนานาประการด้วย

สังคมไทยก่อนคริสต์ศตวรรษที่ 19 เป็นสังคมที่ค่อนข้างคงที่และไม่มี การเปลี่ยนแปลงไม่ว่าจะเป็นด้าน เศรษฐกิจหรือการเมือง คนไทยส่วนใหญ่ใช้ชีวิตเรียบง่ายศูนย์กลางของวิถีชีวิตได้แก่ระบบครอบครัวและการผลิตใน เศรษฐกิจดั้งเดิม ประกอบอาชีพทางเกษตรกรรมยังคงดำเนินกรรมวิธีการผลิตที่ตกทอดกันมาแต่บรรพบุรุษ โดยไม่มีการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ แม้ว่าในสมัยอยุธยาจะมีการติดต่อกับชาวตะวันตก แต่ความสัมพันธ์ยังจำกัดอยู่ในวงแคบ เฉพาะในกลุ่มผู้ปกครองกลุ่มเล็ก ๆ ในเมืองหลวง กับชาวต่างชาติที่เข้ามาค้าขาย ความสัมพันธ์ของไทยกับชาวต่างชาติเป็นไปในทางแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางการค้าและการเผยแพร่ศาสนา มากกว่าการเผยแพร่ความคิดทางการเมือง ทั้งนี้เพราะประเทศที่ทำการติดต่อกับไทยสมัยอยุธยานั้นล้วนปกครองแบบเดียวกับไทยทั้งสิ้น คือระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ดังนั้นการติดต่อกันระหว่างไทยกับต่างประเทศในระยะแรก จึงมิได้มีผลต่อการเผยแพร่แนวความคิดหรืออุดมการณ์ทางการเมืองแต่อย่างใด

แต่เมื่อไทยได้เริ่มทำการติดต่อกับต่างประเทศอีกครั้งในสมัยรัตนโกสินทร์ ในช่วงเวลาที่ไทยขาดการติดต่อกับชาวต่างชาตินั้นไทยยังมิได้มีการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองแต่อย่างใด แต่ประเทศตะวันตกได้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือ "การปฏิวัติอุตสาหกรรม" และ "การปฏิวัติรูปแบบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไป เป็นระบอบการปกครองประชาธิปไตย"¹⁵

การปฏิวัติอุตสาหกรรม ทำให้ระบบ เศรษฐกิจของประเทศตะวันตกพัฒนาจากระบบการผลิตแบบ เกษตรกรรมไปสู่ระบบอุตสาหกรรมขั้นต้น การปฏิวัติอุตสาหกรรมได้ก่อ

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 48.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 52.

ให้เกิดการพัฒนาทาง เทคโนโลยีและวิทยาการต่าง ๆ ซึ่งอาศัยความรู้ทางวิทยาศาสตร์เป็น เครื่องมือสำคัญ

ส่วนการ เปลี่ยนแปลงระบบการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบ ประชาธิปไตยก็มีผลต่อโลกทัศน์และค่านิยมของชาวตะวันตก ซึ่งย่ำสิทธิ เสรีภาพและการมี ส่วนร่วมในการปกครองของประชาชน ซึ่งเป็นหลักสำคัญในทางการเมือง

อารยธรรมตะวันตกในรูปของอุดมการณ์ทางการเมือง ไม่มีผลสะท้อนต่อสังคม ตะวันออกมากนัก แต่ในแง่ของความคิดเชิงปรัชญา สังคมตะวันออกรู้สึกที่เป็นสังคมนิยม อยู่แล้ว และไม่ต้องการความคิดเชิงปรัชญา โดยเฉพาะทางศาสนาจากอารยธรรมตะวันตก แต่สิ่งที่ทำให้อารยธรรมตะวันตก เป็นที่น่าสนใจและมีอิทธิพลต่อการหล่อหลอมโลกทัศน์ของชาว ตะวันออกรวมทั้งของคนไทยด้วย ได้แก่ความสามารถทางวิทยาศาสตร์ที่ชาวตะวันออกรู้ ยัง ไม่ทัดเทียม ชาวตะวันออกรู้สึกถึงความสำคัญและความสนใจที่จะศึกษาระบบการปกครองและ การดำเนินชีวิตของชาวตะวันตก โดยเริ่มให้ความสนใจในความก้าวหน้าทางวิทยาการมากกว่าระบบการปกครองโดยเฉพาะ ซึ่งจะ เห็นได้จากการที่ไทยทำการติดต่อกับต่างประเทศ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้ความสนพระทัยทางด้านวิทยาการแผนใหม่ เช่น คณิตศาสตร์ การรักษาพยาบาล การพิมพ์ การศึกษา มากกว่าระบอบการปกครอง จากความสนใจทางด้านวิทยาการแผนใหม่ได้นำไปสู่การย้อนกลับมามองตนเอง และตั้งข้อ สงสัยเกี่ยวกับสภาพการณ์ทางสังคมที่เป็นอยู่ เมื่อ เปรียบ เทียบสังคมไทยกับสังคมตะวันตก แล้ว ทำให้มองเห็นความแตกต่างที่สำคัญที่สุดคือ ระบบการปกครอง ดังนั้นคนไทยในรุ่น ต่อมาที่ติดต่อกับชาวต่างประเทศ ไม่ว่าจะ เป็นผู้ที่มีโอกาสไปศึกษาดังประเทศหรือที่อยู่ใน ประเทศและมีความคุ้นเคยกับชาวตะวันตก ก็เริ่มมีความคิดว่าสิ่งที่ทำให้ชาวตะวันตก เจริญ กว่าไทยนั้นคงจะเป็นระบบการปกครองที่แตกต่างไปจากไทย ในข้อเขียนแสดงความคิดเห็น ของนักปฏิรูปสังคมสมัยรัชกาลที่ 5 มักจะ เขียน เรียกร้องหรือ เสนอความคิดเห็นให้มีการ เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองให้เป็นแบบตะวันตก โดยให้เหตุผลว่า ระบบการปกครอง ใหม่จะช่วยในการนำประเทศชาติไปสู่ความ เจริญทัดเทียมกับชาติอื่น ๆ

ความสนใจเกี่ยวกับระบบการปกครองของตะวันตก มีผลทำให้คนไทยกลุ่มเล็ก ที่เป็นปัญญาชนได้รับแนวความคิดทางการเมืองที่เป็นหลักการของระบบการปกครองดังกล่าว นี้ ตามมาด้วยลักษณะของระบบการปกครอง ตลอดจนค่านิยมทางประชาธิปไตย ซึ่งมี

ลักษณะตรงกันข้ามกับการปกครองตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงทางความคิดที่สำคัญที่สุดในสังคมไทยได้เกิดขึ้นในสมัยรัตนโกสินทร์โดยเฉพาะนับแต่รัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา จนเป็นผลให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 ในที่สุด

อุดมการณ์ประชาธิปไตยได้เข้ามาทำลายอุดมการณ์สมบูรณาญาสิทธิราชย์นับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา แต่อุดมการณ์ประชาธิปไตยยังไม่แพร่หลายในหมู่มวลชนภายในสังคมที่คนส่วนใหญ่มีโลกทัศน์และค่านิยมฝังแน่นอยู่กับความคิดเก่า ๆ เหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 4 และ 5 จำกัดวงอยู่เฉพาะกลุ่มบุคคลกลุ่มเล็กในเมืองหลวง การเปลี่ยนแปลงทางความคิดจึงอยู่ในระดับเบื้องต้น ในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ยังคงไม่เปลี่ยนจากความคิดเก่า ๆ นับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 มาจนถึงปัจจุบัน สังคมไทยจึงมีวัฒนธรรมและความคิดทางการเมือง 2 ระดับซ้อนกันอยู่ นั่นคือวัฒนธรรมความคิดที่เป็นของตะวันตกและกลุ่มผู้นำ-ปัญญาชนรับเอาไว้กับวัฒนธรรมความคิดดั้งเดิมที่สืบทอดกันมานับเป็นเวลานาน ความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นในสังคมไทยปัจจุบันนั้น เกิดจากความไม่ผสมกลมกลืนกันระหว่างรูปแบบการปกครองที่สร้างขึ้นโดยอาศัยวัฒนธรรมความคิดใหม่แบบตะวันตก กับความคิดความเชื่อเก่าที่ยังฝังรากลึกแน่นอยู่ เนื่องจากบุคคลส่วนใหญ่ในสังคมมิได้ถูกกระทบกระเทือน เพราะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมที่เกิดขึ้นมีลักษณะจำกัดวงแคบอยู่ในเขตเมืองใหญ่ ความเชื่อและการเปลี่ยนแปลงนี้ยังไม่ส่งผ่านไปสู่ประชาชนในชนบท

4. การวิเคราะห์ลักษณะความขัดแย้งทางด้านอุดมการณ์ของการเมืองไทย

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบการปกครองประชาธิปไตย การเมืองการปกครองไทยมิได้อยู่ในรูปแบบประชาธิปไตยตามที่คาดหวังไว้ การเมืองไทยต้องประสบกับความยุ่งยากวุ่นวายเกิดการปฏิวัติรัฐประหารบ่อยครั้ง รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศนั้นมีนโยบายการปกครองระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบของตนเอง เมื่อเปลี่ยนรัฐบาลใหม่มีนโยบายทางการเมืองก็เปลี่ยนไปตามความคิดเห็นของผู้นำ ซึ่งหาหลักการประชาธิปไตยที่แน่นอนไม่ได้เลย จากสาเหตุนี้จึงนำมาสู่ปัญหาที่ทำให้สังคมไทยเกิดความขัดแย้งกันในด้านความเชื่อหรืออุดมการณ์

ประชาธิปไตย ซึ่งไม่สามารถนำไปสู่เป้าหมายของระบอบประชาธิปไตยตามที่คนไทยส่วนใหญ่ต้องการ

การวิเคราะห์ลักษณะความขัดแย้งทางด้านอุดมการณ์ทางการเมืองของไทยนั้น จะต้องพิจารณาลักษณะเด่นของสังคมไทย ซึ่งมีผลกระทบที่สำคัญคือความ เชื่อ แนวความคิดในระบอบการปกครองของไทย คือ

1. สังคมไทยมีลักษณะ เป็นเอกภาพ คือมีความ เชื่อในทางศาสนา วัฒนธรรม ประเพณีอันเดียวกัน มีภาษาพูดเดียวกันถึงแม้จะแตกต่างกันไปบ้างตามภาคต่าง ๆ ก็มีเพียงส่วนปลีกย่อยเท่านั้น คุณลักษณะใหญ่ยังคล้ายคลึงกัน ลักษณะสำคัญของการ เปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น เป็นการ เปลี่ยนรูปแบบใหม่ แต่มิได้ เปลี่ยนระบบการเมืองซึ่งยังคงรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางและบุคคลกลุ่มเล็ก ๆ มิได้แพร่ขยายขอบเขตไปสู่ประชาชนทั่วประเทศ ประชาชนมิได้ เข้ามามีส่วนในการปกครองประเทศดังที่ผู้นำทุกยุคทุกสมัยกล่าวอ้าง วิธีการใหม่ ๆ หรือสถาบันทางการเมืองใหม่ ๆ ซึ่งเกิดขึ้นตลอดระยะเวลา เช่น ระบบรัฐสภา พรรคการเมือง การเลือกตั้งยังขาดความต่อเนื่อง เนื่องจากรัฐบาลแต่ละยุคที่เข้ามาทำการบริหารประเทศได้ เปลี่ยนแปลงหลักการและแนวปฏิบัติตลอดมา บางยุคก็จัดให้มีบางยุคก็ล้มเลิกไป ทางด้านวัฒนธรรม ประเพณี แม้ว่าไทยจะได้รับอิทธิพลของชาวตะวันตก เข้ามามากมายแต่คนไทยก็มีอิสระที่จะ เลือกรับอารยธรรมบางอย่างและปฏิเสธคตินิยมทางตะวันตกบางอย่างได้โดยยังคงลักษณะดั้งเดิมของประเพณีไทยไว้เป็นส่วนใหญ่

2. สังคมไทย เป็นสังคม เกษตรกรรม ประชาชนส่วนใหญ่กระจัดกระจายอยู่กันตามชนบท ความคิดความ เชื่อยังผูกพันอยู่กับความ เชื่อดั้งเดิมคือ เชื่อในกฎแห่งกรรม พรหมลิขิต มีบุคลิกภาพแบบปัจเจกชนนิยมสูง คิดแก้ปัญหาในระยะสั้นหรือแก้แค่ปัญหาเฉพาะหน้าไม่มองปัญหาระยะยาว ขาดระเบียบวินัย ขาดการทำงานร่วมกับผู้อื่น จึงทำให้ประชาชนไม่สามารถจัดตั้ง เป็นกลุ่มหรือองค์การที่จะทำงานร่วมกันอย่างมีระเบียบได้

3. สังคมไทยมีสถาบันที่มีอำนาจและอิทธิพลครอบคลุมชีวิตคนไทยซึ่งสำคัญและต่อเนื่องมาเป็น เวลานานอยู่สองสถาบันใหญ่ คือระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งมีระบบราชการ เป็น เครื่องมืออันสำคัญ กับสถาบันพุทธศาสนา อิทธิพลของทั้งสองสถาบัน มีความสัมพันธ์ เกื้อกูลต่อการในการสร้างระบบความ เชื่อของประชาชนในความยิ่งใหญ่ของ

อำนาจและความ เชื่อทางศาสนาซึ่งไม่ใช่ความ เชื่อทางพุทธศาสนาที่แท้และบริสุทธิ์ หาก เป็นความ เชื่อแบบชาวบ้านในเรื่องบุญ-กรรม รวม เข้ากับความ เชื่อในโชคกลางไสยศาสตร์ และความ เร้นลับของโลกและจักรวาลซึ่งอยู่นอก เหนือการควบคุมของมนุษย์

4. พัฒนาการของสังคมไทย เป็นไปในลักษณะวิวัฒนาการมากกว่าการ เปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วรุนแรงและกระตั้นหัน การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ก่อให้เกิดผลในการ เปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจและระบบความ เชื่อหรือประเพณีดั้งเดิมที่แท้ จริง คนไทยไม่ค่อยคุ้นเคยกับประชาธิปไตยมากนัก มีความรู้สึกว่าเป็นของใหม่ วิธีชีวิต ของคนไทยยังพัวพันอยู่กับระบบราชการ โดยมีราชการเป็นผู้กำหนดชะตาชีวิต ราษฎร เป็นผู้คอยรับฟังคำสั่งหรือนโยบายจากรัฐบาลแทบทั้งสิ้น ยังมีความ เคารพในระบบอาวุโส โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบราชการที่ยังไม่เปลี่ยนแปลงไปมากนัก ด้วยเหตุนี้ประชาธิปไตย ในประเทศไทยจึงมีลักษณะกลมกลืน ไปด้วยกับค่านิยมทางการเมืองและสังคมของคนไทย

5. ลักษณะสำคัญของระบบ เศรษฐกิจในสังคมไทยยังไม่เปลี่ยนแปลงทางด้าน คุณภาพ มีการ เปลี่ยนแปลงทางด้านปริมาณและวิธีการผลิตบางประการ การกระจาย รายได้ไปสู่ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ เป็นธรรม

6. การ เปลี่ยนแปลงระบบการปกครองมาเป็นแบบประชาธิปไตยของสังคม ไทยประสบความสำเร็จเร็วในการสร้างสถาบันทางการเมืองที่มั่นคง อำนาจรัฐตกอยู่ใน มือคนกลุ่มน้อยที่แสวงหาผลประโยชน์ เฉพาะกลุ่มและไม่ปล่อยให้ประชาชน เข้ามามีส่วน ร่วมในการปกครอง การปกครองขาดอุดมการณ์ทางการเมืองที่มีเป้าหมาย แต่ระบบ การปกครองตลอดจนการใช้อำนาจทางการเมืองได้รับการรักษาไว้ได้ เป็นเวลานาน เพราะอิทธิพลของความ เชื่อและทัศนคติดั้งเดิมซึ่งทำให้คนในสังคม เกรงกลัวอำนาจ ขาด การรวมกลุ่มที่เป็นระบบและมีความค่อเนื่อง

7. สังคมไทยมีสถาบันพระมหากษัตริย์ที่มีความสามารถในการปรับตัวสูง ประกอบ เป็นสถาบันที่มั่นคงมาช้านาน ทำให้ประชาชนมีความศรัทธาเชื่อมั่นและทำหน้าที่ เป็นสัญลักษณ์ร่วมของชนในชาติ และเป็นสถาบันที่ให้ความชอบธรรมแก่รัฐบาลและระบบ

¹⁶

ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, "ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการเมืองไทย," การเมือง และสังคม (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 29.

ราชการด้วย

จากลักษณะและสภาพการณ์ดังกล่าวแล้วข้างต้น ระบบการเมืองไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้ยึดเอาอุดมการณ์ประชาธิปไตยเป็นแนวทางในการกำหนดคกศึกษาและรูปแบบของระบบการเมือง อุดมการณ์ ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยเป็นของใหม่และยังมีพลังความคิดความ เชื่อตลอดจนพฤติกรรมดั้งเดิมยังคงมีความสำคัญอยู่และ เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้อุดมการณ์ประชาธิปไตยไม่สามารถหยั่งรากลงในสังคมไทยได้ ระบบการเมืองที่อาศัยแนวทางอุดมการณ์ประชาธิปไตยจึงประสบความล้มเหลว รัฐธรรมนูญซึ่ง เป็นกติกาหลักของการปกครองก็มีการเปลี่ยนแปลงหลายครั้ง มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจทางการเมือง ตลอดระยะเวลากว่า 50 ปีมานี้ รูปแบบการเมืองของไทย เป็นแบบประชาธิปไตย แต่ความ เชื่อและแนวความคิดของประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ เปลี่ยนแปลงตามไปด้วยซึ่ง เป็นผลให้ผู้กุมอำนาจการปกครองสามารถใช้อำนาจเด็ดขาดในทางปฏิบัติได้ เช่นเดียวกับการปกครองในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ทำให้ไทยมีการปกครองแบบประชาธิปไตยแต่เพียงรูปแบบและมีลักษณะการปกครองแบบ เผด็จการอำนาจนิยมในเนื้อหา ระบบการเมืองของไทยยังขาดอุดมการณ์และวิถีชีวิตที่สอดคล้องกับประชาธิปไตย มีข้อน่าสัง เกตว่าผู้นำประเทศและประชาชนส่วนหนึ่งที่มีความตื่นตัวทางการเมือง มีความเชื่อและความ เข้าใจเกี่ยวกับประชาธิปไตยที่ผิดพลาดคือ มีความเชื่อ ว่า ถ้ามีการจัดรูปแบบการปกครองคือ มีรัฐธรรมนูญมีกฎหมายเลือกตั้ง มีพรรคการเมืองและวิธีการประชาธิปไตยคือ มีระบบรัฐสภา การถือ เสี่ยงข้างมาก เป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจ มีการเลือกตั้ง ถือว่าเป็นการบรรลุความเป็นประชาธิปไตยสมบูรณ์แล้ว ซึ่งความ เชื่อ เช่นนี้ เป็นความ เชื่อที่ไม่แยกวิธีการประชาธิปไตยออกจาก เป้าหมายของประชาธิปไตย จึงเห็นได้ว่าเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้ว มีการเลือกตั้ง มีรัฐสภา คนส่วนหนึ่ง เข้าใจว่าเราได้ประชาธิปไตยแล้ว ไม่มีความจำเป็นอะไรที่กลุ่ม อธิปไตยต่าง ๆ จะทำการประท้วงหรือ เรียกร้องผลประโยชน์จากรัฐบาลอีก และมีทัศนคติต่อการชุมนุมทางการเมืองว่าเป็นการบ่อนทำลายระบบประชาธิปไตย การย่ำรูปแบบและวิธีการทางประชาธิปไตยโดยละ เลຍจุดหมายของวิธีการปกครองที่จะส่งเสริมให้ประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมบรรลุถึงความสุขสมบูรณ์อย่างไม่มีช่องว่างของความแตกต่างทางรายได้

และโอกาสในการดำรงชีพอยู่ได้นี้ ทำให้เป้าหมายหลายอย่างเลื่อนลง เช่นการย้ายสิทธิทางการเมืองและความเสมอภาคทางการเมือง ทางด้านการมีรัฐบาลที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน มีรัฐสภาโดยไม่คำนึงถึงความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ ทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจขาดมิติทางการกระจายรายได้และการเฉลี่ยความสุขและผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากผลของการพัฒนานั้น และปัญหาเกี่ยวกับการย้ายรูปแบบและวิธีการประชาธิปไตยในสังคมที่มีสภาพทางเศรษฐกิจซึ่งมีความเหลื่อมล้ำทางรายได้และชีวิตความเป็นอยู่แตกต่างกันอย่างมากมีผลทำให้วิธีการแบบประชาธิปไตย เอื้ออำนวยให้การกดขี่และการเอาเปรียบกัน ในสังคมไทย เป็นไปได้อย่างมีความชอบธรรมและทำให้กลุ่มคนที่มีอำนาจเศรษฐกิจสามารถอ้างนามของประชาธิปไตยในการใช้อำนาจทางการเมืองที่จะสนับสนุนผลประโยชน์ของกลุ่มคนได้มากขึ้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการเมืองไทยมีลักษณะ "ธนาธิปไตย" (Plutocracy) มากขึ้น

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยล้มเหลวและอุดมการณ์ประชาธิปไตยไม่สามารถแพร่ขยายไปได้นี้ก็ก่อให้เกิดอุดมการณ์ใหม่ขึ้นในระยะเดียวกัน คืออุดมการณ์คอมมิวนิสต์ ซึ่งได้รับการเผยแพร่โดยนักคิดนักเขียนอิสระส่วนหนึ่งและอีกส่วนหนึ่งเป็นการเผยแพร่ของกลุ่มการเมืองที่มีการจัดตั้ง เป็นพรรคการเมืองขึ้นก่อนพรรคการเมืองอื่นใดในระบอบประชาธิปไตย คือพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) แม้ว่าพรรคนี้จะถูกห้ามดำเนินการตามกฎหมาย แต่ก็ได้มีการปฏิบัติงานนอกระบบด้วยการโฆษณาชวนเชื่อ นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองมาจนถึงปัจจุบันนี้ อุดมการณ์คอมมิวนิสต์เป็นอุดมการณ์ทางการเมืองที่มีความขัดแย้งกับอุดมการณ์ประชาธิปไตยมากที่สุด

5. อุดมการณ์ทางการเมืองที่พึงปรารถนาของชาติไทย

ลักษณะของอุดมการณ์ทางการเมืองที่พึงปรารถนาของชาติไทย เป็นเรื่องที่รัฐบาลในยุคปัจจุบันได้ให้ความสำคัญ โดยมีการศึกษาและกำหนดแนวทางของอุดมการณ์

ของชาติ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ และ ดร.สิปพนธ์ เกตุทัต กรรมการจัดทำ
 18
 ขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2522 ความหมายของอุดมการณ์ของชาติไทยที่สภาความมั่นคงแห่งชาติ
 เสนอไว้โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ได้แก่ "การพิทักษ์ชาติ ปกป้อง
 เอกราชและประชาธิปไตย ค้ำครองศาสนา เทิดทูนรักษาสถาบันพระมหากษัตริย์ ขจัด
 ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สังคม บำบัดทุกข์ บำรุงสุข ประสานประโยชน์ทุกด้าน
 หน้า รักษาสัตย์เสรีภาพ สร้างความสามัคคีและมีคุณธรรม ดำรงไว้ซึ่งเอกลักษณ์และ
 ส่งเสริมวัฒนธรรมอันดีงามของคนไทย"

ส่วนอุดมการณ์ทางการเมืองได้ระบุไว้ว่า "การพิทักษ์รักษาชาติ อันมี
 พระมหากษัตริย์ ศาสนาและวัฒนธรรมของคนไทย เป็นสัญลักษณ์ของชาติ ได้แก่
 สังคมนิยมประชาธิปไตย ซึ่งยึดถือหลัก 2 ประการ คือผลประโยชน์ของชุมชนมาก่อน
 ผลประโยชน์อื่นใด และความร่วมมือของชนชั้นต่าง ๆ ที่ประกอบเข้าเป็นสังคม"

นับ เป็นครั้งแรกที่รัฐบาลได้ให้ความสนใจและเห็นความสำคัญในการพยายาม
 สร้างอุดมการณ์ทางการเมืองของชาติ เพราะการกระทำทางการเมืองที่ขาดอุดมการณ์
 เป็นแนวทางยากที่จะหาขอบเขตและเป้าหมายได้ การสร้างอุดมการณ์ทางการเมืองจึง
 เป็นเครื่องขอชี้ให้เห็นถึงความต้องการหรือแนวทางที่จะเดินไปสู่เป้าหมายรวมของ
 ประชาชาติ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ และ ดร.สิปพนธ์ เกตุทัต ได้วางหลัก
 เกณฑ์พื้นฐาน 4 ประการในการสร้างอุดมการณ์ทางการเมือง คือ

1. ได้รับการยอมรับร่วมกันจากกลุ่มชนในสังคม
2. ต้องเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับ เรื่องที่มีความสำคัญต่อการดำเนินชีวิตของกลุ่มชน

18
 ไปรตดูรายละเอียดยใน สำนักงานส่งเสริมเอกลักษณ์ของชาติ, สำนัก เลขา
 ธิการนายกรัฐมนตรื, "อุดมการณ์ของชาติ แนวความคิดและแนวทางการดำเนินงาน,"
 (กรุงเทพฯ : สำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ, สำนักงาน เลขาธิการนายกร
 รัฐมนตรี, 2524).

3. ต้องเป็นหลักการที่คนหัน เข้าหาและอาศัยเป็นแนวทางในการประพฤติปฏิบัติและดำเนินชีวิตอย่างสม่ำเสมอ

4. ต้องมีส่วนช่วยในการยึดเหนี่ยวคนในกลุ่ม เข้าด้วยกัน หรือช่วยสนับสนุน ส่งเสริมให้คนนำมาใช้ เป็นข้ออ้างในการทำกิจการต่าง ๆ ได้

ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้เสนออุดมการณ์ทางการเมืองไทยที่สำคัญ 3 ประการ คือ การ เชิดชูสถาบันพระมหากษัตริย์ การส่งเสริมความเป็นธรรมในสังคม และการยึดมั่นในกติกาสังคมโดยและสันติวิธี¹⁹

1. การ เชิดชูสถาบันสถาบันพระมหากษัตริย์

อุดมการณ์ทางการเมืองของไทยเป็นอุดมการณ์ที่ยึดถือสถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นสถาบันหลัก เก่าแก่ดั้งเดิมสถาบันเดียวที่ได้รับความ เชื่อถือและศรัทธาจากประชาชน เป็นศูนย์รวมของจิตใจของชนในชาติและ เป็นที่มาของความชอบธรรมทางการเมือง อุดมการณ์ทางการเมืองใดที่เป็นปฏิปักษ์ต่อสถาบันพระมหากษัตริย์จะเป็นอุดมการณ์ที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนคนไทย

2. การส่งเสริมความเป็นธรรมในสังคม

สังคมนิยมประชาธิปไตย (Democratic Socialism) เป็นการผสมผสานอุดมการณ์สังคมนิยมกับอุดมการณ์ประชาธิปไตยแบบ เสรีนิยม ฉัตรทิพย์ นาถสุภา เรียกอุดมการณ์นี้ว่า "อุดมการณ์สังคมนิยม เสรี"²⁰ ข้อดีของการนำสองอุดมการณ์นี้เข้ามารวมกันตามความเห็นของ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา คือ สังคมนิยมจะคอยสอดส่องไม่ให้เอกรชนใช้ เสรีภาพของคนจน เกินขอบ เขตจน เป็นอันควายแก่สังคมนิยม ในขณะที่ เสรีนิยมคอย

¹⁹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, เรื่องเดิม, หน้า 61.

²⁰ ผู้เป็นเจ้าของแนวความคิดนี้คือ ดร.ฉัตรทิพย์ นาถสุภา ดู "พื้นฐานรวมของสังคมนิยม เสรีและ เสรีนิยม," ใน อุดมการณ์กับสังคมไทย, (พระนคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2514), หน้า 200-210.

สอดคล้องไม่ให้รัฐมีอำนาจมากเกินไปจนทำลายสิทธิเสรีภาพของเอกชน การผสมผสานแนวความคิดของทั้งสองอุดมการณ์จะเป็นสายกลางที่จะช่วยสร้างความ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันให้เกิดกับสังคมที่กำลังพัฒนา เช่นสังคมไทย

ปัญหาทาง เศรษฐกิจของประชาชนส่วนใหญ่ที่ทับถมมาเป็น เวลานาน โดยไม่มีการแก้ไขอย่างจริงจัง เริ่มคลี่คลายขยายตัวให้เห็นเด่นชัดขึ้น ภายหลังจากที่ระบบการ เมืองได้เปลี่ยนแปลงโดยให้เสรีภาพและโอกาสของประชาชนผู้เสียเปรียบที่จะแสดงออกซึ่งความต้องการ เรียกร้องผลประโยชน์ที่พึงจะได้รับมากขึ้น ปัญหาที่สังคมไทยกำลังเผชิญอยู่ในขณะนี้ คือความสามารถในการปรับตัวของระบบการ เมืองและระบบ เศรษฐกิจว่าจะ เป็นโดยรับรู้ความต้องการหรือข้อ เรียกร้องที่เป็นธรรมของกลุ่มชนผู้เสียเปรียบได้หรือไม่ และจะปรับตัวได้รวดเร็วเพียงใด ทรรศนะนี้ย่อมจะแตกต่างไปจากความรู้สึกของบุคคลบางหมู่ซึ่งมองปัญหาของสังคมไทยว่าเกิดจากความ เคลื่อนไหวทางการ เมืองของกลุ่มคนที่เสียเปรียบหรือคิดว่าชาติกำลังขาดความสามัคคี

สภาพทาง เศรษฐกิจและสังคมไทยปัจจุบันมีความ เหลื่อมล้ำทางด้าน รายได้มาก ชนกลุ่มน้อยมีความมั่งคั่งอุดมสมบูรณ์ มีชีวิตและสุขภาพที่มั่นคง มีโอกาสได้รับบริการจากสังคมทุกด้าน ในขณะที่ชนส่วนใหญ่ของประเทศขาดหลักประกันในชีวิตขาดโอกาสที่จะพัฒนาชีวิตอย่างทัดเทียมกับผู้อื่น แนวความคิด เสรีนิยมไม่สามารถจะแก้ปัญหานี้ได้ รัฐอาจใช้ระบบ เสรีนิยม แต่รัฐจำเป็นจะต้องควบคุมกลุ่มธุรกิจต่าง ๆ ไม่ให้มีการผูกขาดทาง เศรษฐกิจ ซึ่งเป็นระบบที่เป็นอันตรายหรือ เป็นผลเสียต่อผู้บริโภค ส่วนอำนาจทางการเมือง ระบบการ เมืองประชาธิปไตยเสรีนิยม จะต้องไม่ปล่อยให้สถาบันใดสถาบันหนึ่งมีอำนาจมากกว่าสถาบันอื่นจนถึงขนาดก่อให้เกิดการครอบงำความเป็นอิสระของอีกสถาบันหนึ่งและอาจนำไปสู่ระบบ เผด็จการได้ แนวคิดประชาธิปไตยที่สอดคล้องกับลักษณะนิสัยของคนไทยจะต้อง เป็นวิธีการที่มีลักษณะประนีประนอม ไม่นิยมการแก้ปัญหาคด้วยวิธีการรุนแรง ต้องการการแบ่งปันเฉลี่ยความสุข เฉลี่ยผลที่เกิดจากการพัฒนา การกระจายรายได้ที่เป็นธรรมมากกว่าที่เป็นอยู่ เป็นสิ่งที่พึงประสงค์ของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ

3. การยึดมั่นในกติกาประชาธิปไตยและสันติวิธี

ประชาชนคนไทยต้องการให้ประเทศ เป็นประชาธิปไตยที่ถูกต้องตาม หลักการ ต้องการรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง และวิธีการแสดงออกทางการเมือง ตามหลักประชาธิปไตยนั่นคือการมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกทางด้านความคิดเห็น การโต้แย้ง วิพากษ์วิจารณ์เพื่อหาข้อยุติ เป็นวิธีการของประชาธิปไตย การมีเสรีภาพ เต็มที่นั่น เป็นของใหม่สำหรับสังคมไทย จึงมักก่อให้เกิดปัญหาสำคัญ 2 ประการคือ ประการแรก ผู้ที่มีความกระตือรือร้นทางการเมืองอาจใช้เสรีภาพจนเกิดเหตุ โดยไม่ คำนึงถึงหน้าที่และ เสรีภาพภายใต้กรอบแห่งกฎหมาย ซึ่งทำให้ฝ่ายผู้ที่นิยมเผด็จการถือ เป็นข้ออ้างในการทำปฏิวัติ รัฐประหาร ประการที่สอง การแสดงความคิดเห็นโต้แย้ง ความคิดความ เชื่อเก่า ๆ ทำให้เกิดการขัดแย้งกันระหว่าง ความคิดใหม่กับความคิดเก่า ทำให้เกิดการโจมตีฝ่ายตรงข้าม จนทำให้เกิดความคิดว่าเกิดการแตกแยกกันในชาติ

วิธีการแก้ปัญหาขัดแย้งทางการเมืองนั้น การใช้วิธีการรุนแรงใด ๆ แก่ปัญหา การเมืองนั้นไม่บังเกิดผล วิธีการต่อสู้ที่ถูกตามระบอบการปกครองประชาธิปไตย ควร เป็น การต่อสู้ภายในกติกาโดยสันติวิธี ผู้รักประชาธิปไตย จะต้องมีความอดทนรู้จักประนีประนอม ประชาธิปไตย เป็นระบบการปกครองที่ต้องการ เวลาเติบโตต้องการความอดทน รู้จักรับฟัง ความคิดเห็นของผู้อื่นที่แตกต่างกันออกไป การประคับประคองระบอบการปกครองแบบ ประชาธิปไตยให้อยู่รอดนั้น จะทำให้ระบอบประชาธิปไตยมีความชอบธรรม มีเสถียรภาพ เพื่อพิสูจน์คุณค่าของประชาธิปไตยว่าเป็นวิถีทางที่ทำให้สังคมที่เป็นธรรมเกิดขึ้นได้ มิใช่ ระบบคอมมิวนิสต์

โดยสรุปแล้ว จุดมุ่งหมายทางการเมืองที่พึงปรารถนาของชาติไทยควรมีลักษณะ สำคัญ 3 ลักษณะ คือ ลักษณะของการ เน้นความสำคัญของสถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่ง เป็นศูนย์รวมของความสามัคคีและความชอบธรรมของระบบการเมือง ลักษณะของการ ส่ง เสริมความ เป็นธรรมในสังคมซึ่ง เน้นความสำคัญของประชาชนส่วนใหญ่ที่ค้อยโอกาส และมีคุณภาพชีวิตที่เสีย เปรียบให้มีความ เป็นอยู่ที่ดีขึ้น และลักษณะการยึดมั่นในกติกา ประชาธิปไตยและสันติวิธี ซึ่งจะมีผลทำให้กระบวนการทางการเมืองตามแนวทาง

อุดมการณ์เป็นไปตามกติกาของประชาธิปไตย ซึ่งหมายถึงการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจจะต้อง เป็นการ เปลี่ยนแปลงที่ได้รับการยอมรับและ เห็นชอบจากคนส่วนใหญ่และ เป็นไปอย่างสันติวิธี

6. ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของไทย

1. ปัจจัยทางด้านบุคคล การปกครองในอดีต ข้าราชการคือผู้บริหารงาน ให้กับพระมหากษัตริย์ ซึ่งมักจะใช้คำพูดว่า "ปฏิบัติราชการค้ำพระ เนตรพระกรรม" การปฏิบัติหน้าที่ให้กับพระมหากษัตริย์ทำให้ข้าราชการมีสถานภาพสูงกว่าประชาชนหรือผู้ ประกอบอาชีพอื่น ๆ ในทุกยุคทุกสมัย เนื่องจากพระมหากษัตริย์มีฐานะสูง เป็นที่เคารพ สักการะของประชาชน ผู้ใดจะละเมิดมิได้ ดังนั้นข้าราชการซึ่ง เปรียบ เสมือนแขนขา ของพระมหากษัตริย์ก็ย่อมมีสถานภาพสูงมาโดยตลอด แม้ว่าจะได้ เปลี่ยนแปลงการปกครอง จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยซึ่งได้เปลี่ยนแนวความคิด เป็น ว่า ข้าราชการจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชน แต่ความเป็นจริงแล้วคนชั้น นำซึ่งประกอบด้วยนักการเมือง ข้าราชการหรือกลุ่มนักธุรกิจ ก็ยังมีสถานภาพสูงกว่า ประชาชนทั่วไป ยังมีความ เชื่อว่าชนชั้นผู้นำที่ เข้ามาทำการปกครองประเทศมีอำนาจและ สถานภาพสูงกว่า ประชาชนทั่วไป เห็นว่าชนชั้นผู้นำที่ เข้ามาปกครองประเทศมีอำนาจ และมีสถานภาพสูงซึ่งไม่ควรจะ เข้าไปตรวจสอบ ถึงแม้ว่าประชาชนและข้าราชการต่าง ก็ปรารถนาที่จะมีประชาธิปไตยด้วยกันทุกคน

2. ปัจจัยทางศาสนา คนไทยนับถือศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติ เป็น ศาสนาที่สอนให้คนเชื่อใน เรื่อง "กรรม" เน้นในเรื่องการทำดีได้ดี ทำชั่วได้ชั่ว เชื่อในเรื่องกรรมเก่าในชาติก่อนที่มีผลต่อชีวิตในชาตินี้ ศาสนาพุทธ เน้นในเรื่องของ แต่ละบุคคลมากกว่าการรวมกลุ่ม สอนให้เคารพขนบต่อผู้มีอำนาจมากกว่า เพราะ ถือว่าผู้มีอำนาจหน้าที่มากกว่าเป็นผู้มีบุญมากกว่า จึงอาจกล่าวได้ว่า ศาสนามีส่วนก่อ

ให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในสถานภาพของคนในสังคม²¹ ดังนั้นคนไทยจึงมีลักษณะ
ที่เพิกเฉย (passive) มากกว่าการมุ่งกระทำ (active) เพื่อการเปลี่ยนแปลง²²
เพื่อการบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาสังคมหรือการเมือง

พุทธศาสนามีบทบาทและอิทธิพลต่อทัศนคติ ค่านิยม การเมือง การปกครอง
มีผู้กล่าวว่า ศาสนาพุทธมีคำสั่งสอนหลายอย่างที่เป็นอุปสรรคต่อการเมือง²³ แต่ปรัชญา
หงษ์ไกรเลิศ²⁴ ได้ให้ข้อคิดว่า การตีความคำสั่งสอนของพุทธศาสนาต่างหากที่เป็นอุปสรรค
ต่อการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ เช่น การตีความคำว่า "สันโดษ" นั้นเป็นการไม่ยุ่ง
เกี่ยวกับผู้อื่น หรือความพอใจในสิ่งที่ตนมีอยู่ ทำให้พุทธศาสนิกชนที่ยึดถือคตินี้ขาดความ
ชวนชวายแสวงหาและมีพฤติกรรมที่แยกตัวจากการอยู่ร่วมกัน แต่เราตีความว่า "สันโดษ"
ในสังคมประชาธิปไตยโดยหมายถึงความพอใจในสิ่งที่ตนมีอยู่ ไม่โลภอยากได้ของผู้อื่น ก็จะไม่
เป็นการสนับสนุนความเชื่อในระบอบประชาธิปไตย นั่นคือไม่ล่วงล้ำสิทธิของผู้อื่น หรือมี
สิทธิเกินขอบเขต

ในสังคมประชาธิปไตยนั้น เราสามารถใช้ศาสนาเป็นเครื่องมือช่วยในการ
พัฒนาประเทศ โดยการศึกษาคำสั่งสอนทางศาสนาอย่างถ่องแท้ แล้วพยายามตีความให้เข้า
กับหลักประชาธิปไตย เช่น ส่งเสริมให้คนมีค่านิยมที่จะทำงานร่วมกัน เป็นกลุ่มโดยเน้นคำสั่งสอน
"สามัคคีคือพลัง"

²¹ "ปัญหาพัฒนาการทางการเมืองไทย," เอกสารการสนธิวิชารัฐศาสตร์,
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, (พระนคร : บริษัทประชาชนจำกัด, 2529), หน้า 548.

²² John L.S. Girling, Thailand : Society and Politics.
(Ithaca : Cornell University Press, 1981), pp. 48-36,

²³ รายละเอียดโปรดดู Joseph Sutton, Problems of Administration
(Bloomington : Indiana University, 1965),

²⁴ ปรัชญา หงษ์ไกรเลิศ, "ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการเมือง," การเมืองและ
สังคม, โครงการเสริมความรู้ด้านการเมืองและสังคม คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
หน้า 56.

จะเห็นได้ว่า คนไทยส่วนใหญ่หรือจำนวนกว่าร้อยละ 95 นับถือศาสนาพุทธ พุทธศาสนาจึงมีความสำคัญต่อการสร้างอิทธิพลต่อพฤติกรรม ทศนคติ ค่านิยม อุดมการณ์ทางการเมือง อิทธิพลของศาสนาเริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่ครอบครัว สังคมกลุ่มต่าง ๆ โรงเรียน สถาบันการศึกษาชั้นสูง ระบบราชการ ตลอดจนสถาบันต่าง ๆ ในสังคมไทย สมาชิกในสังคมส่วนใหญ่นับถือพุทธศาสนา อิทธิพลของคำสั่งสอนในพุทธศาสนามีความสำคัญต่อการเรียนรู้ ค่านิยม ทศนคติ ตลอดจนอุดมการณ์ต่าง ๆ ของคนไทยมากมาย ในด้านการเมืองคนไทยมักเชื่อในระบบอาวุโส และเนื่องจากข้าราชการไทยมีอิทธิพลต่อการเป็นผู้นำของประชาชนในสังคมไทยมานาน จึงกลายเป็นผู้อาวุโส ได้รับการยกย่องในสังคมไทยและได้รับการมอบหมายให้เป็นผู้นำ โดยประชาชนไม่สนใจต่อกิจการบ้านเมืองปล่อยให้ เป็นภาระหน้าที่ของข้าราชการ

ในด้าน เศรษฐกิจ คนไทยมักประกอบการทาง เศรษฐกิจที่เป็นไปในลักษณะเอาเรื่องส่วนตัวไปพัวพันกับหลักการ แสวงหาผลประโยชน์ให้เกิดแก่ตนเองและพวกพ้อง กอบโกยผลประโยชน์สร้างความร่ำรวยให้แก่ตนเองโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่จะเกิดแก่ส่วนรวมหรือประเทศชาติ เราจึงมักพบว่า นักการเมืองที่เข้ามามีอำนาจจะร่ำรวยอย่างมหาศาลในช่วงระยะเวลาอันรวดเร็วที่คนยังมีอำนาจอยู่ คนส่วนใหญ่จึงเชื่อว่าเมื่อมีอำนาจความร่ำรวยก็จะตามมาเอง ซึ่งก็มักจะเป็นความจริงตามคำกล่าวนี้ คนจึงมุ่งแสวงหาอำนาจทางการเมือง

ในด้านสังคม คนไทยเชื่อในค่านิยม ทศนคติ และอุดมการณ์ในการเสียสละการยอมแพ้ ให้ความสำคัญหรือยึดในตัวบุคคลมากกว่าหลักการหรือเหตุผล ดังที่เราจะได้ยินข้าราชการปฏิบัติงานเพื่อเอาหน้านั้นมักจะยึดเอา "นโยบายอยู่เหนือหลักการและเหตุผล" ซึ่งถ้านโยบายนั้นไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม ก็ยอมก่อให้เกิดปัญหาอีกมากมายหลายอย่างตามมาในที่สุด

โดยแก่นแท้แล้ว หลักธรรมและคำสั่งสอนในพุทธศาสนานั้น เป็นประชาธิปไตย

แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทย จนถึงกับมีผู้ตีความหรือลงความเห็น ว่า พุทธศาสนา เป็นอุปสรรคต่อระบอบประชาธิปไตย ก็เนื่องมาจากการตีความไม่ถูกต้องในสังคมไทย มาช้านาน ดังนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในทางฆราวาสและทางคณะสงฆ์ควรพยายาม ตีความหลักธรรมให้สอดคล้องกับระบอบการปกครองประชาธิปไตย จะเป็นการทำให้ ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในหลักการประชาธิปไตยได้ถูกต้องและจะสามารถสร้าง ประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในประเทศไทยในอนาคตอันใกล้นี้ได้

3. ปัจจัยทางด้านค่านิยม ค่านิยมของระบบราชการไทย ได้จัดตั้งและ ปฏิบัติเพื่อให้ข้าราชการมีสถานภาพที่แตกต่างกับผู้อื่น คือ คำนึงถึงความสำคัญของตนเอง ต้องการความมั่นคง ความก้าวหน้าในชีวิตมากกว่าความสำนึกต่อส่วนรวม ดังนั้น ข้าราชการไทยจึงมุ่งกอบโกยผลประโยชน์ใส่ตนจนลืมความรับผิดชอบต่อสังคมและ ประเทศชาติ ดังที่ อมร รัชชาลัยและนางลักษณ สุทธิวัฒน์พันธ์ ได้ให้ข้อสังเกตไว้ ดังนี้

...ข้าราชการระดับสูง มีความคิดริเริ่มที่จะ เปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุง สิ่งต่าง ๆ น้อย ทั้งนี้สืบเนื่องจากการ เกรงกลัวว่าจะเกิดความขัดแย้ง ขึ้นมา ไม่ต้องการที่จะเผชิญหน้ากับผู้ต่อต้านการ เปลี่ยนแปลงที่จะก่อปัญหา ทางการบริหาร จึงคงสภาพเดิมไว้มากกว่าที่จะคิดค้นหาแนวทางใหม่มาใช้ ในระบบราชการ²⁶

พฤติกรรมของข้าราชการดังที่ได้กล่าวมานี้ นับเป็นอุปสรรคต่อการบริหาร งานแบบประชาธิปไตย โดยผู้นำในระบบราชการไทยจะอยู่ในระบบอำนาจนิยม มี ลักษณะเป็น initiations มากกว่า considerations ซึ่งเห็นได้จากการที่ผู้ บริหารหรือผู้บังคับบัญชาจะ เร่งรัดงานจากผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาโดยตนเองไม่ได้ปฏิบัติงาน และรับผลงานมาเป็นของตนเอง เป็นการ เอารอดเอาเปรียบผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามากกว่า จะคำนึงถึงความเจริญก้าวหน้าของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา การจริงจังจะมีลักษณะเป็นการให้ ผลตอบแทนในการเลื่อนขั้น เงิน เดือน 2 ชั้นหรือการโยกย้ายไปดำรงตำแหน่งที่เป็นที่ปรารถนา งานส่วนรวมจึงมีความสำคัญรองลงมา จึงคงพอสรุปได้ว่า พฤติกรรมของ

²⁶

อมร รัชชาลัยและนางลักษณ สุทธิวัฒน์พันธ์, ระบบราชการไทย :

ข้อเท็จจริงและความหวังของการพัฒนา, 2520.

ข้าราชการไทย เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการเมืองและการบริหารในระบบประชาธิปไตย
 อย่างยิ่ง²⁷

ในสังคมที่มีการปกครองในระบบประชาธิปไตย ระบบย่อยต่าง ๆ ของระบบ
 การเมืองควรมีฐานะเท่าเทียมกัน มีการควบคุมและการตรวจสอบซึ่งกันและกัน เพื่อให้
 เกิดความสมดุลในระบบ

ในการพัฒนาประเทศ ทัศนคติของข้าราชการจะต้องเป็นผู้นำของการเปลี่ยนแปลง
 ต้องกล้าที่จะเผชิญกับปัญหาและแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่เป็นอุปสรรค
 ต่อการพัฒนาให้มีลักษณะที่สอดคล้องกับระบบประชาธิปไตย

สรุป

การเมืองในประเทศไทย ในระบบประชาธิปไตยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
 ยังไม่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ที่เป็นเช่นนี้เพราะคนไทยยังมีทัศนคติหรือความรู้สึก
 นึกคิดที่ไม่เป็นประชาธิปไตย คนไทยยังคงมองประชาธิปไตยในฐานะรูปแบบของการ
 ปกครอง (Democracy as a Form of Government) เท่านั้น มิได้มีความเข้าใจว่า
 ในอุดมการณ์ประชาธิปไตยและการประพฤติปฏิบัติตามหลักการของประชาธิปไตย
 ให้เป็นวิถีชีวิต (Democracy as a Way of Life) การที่ประเทศไทยได้ยึดถือ
 ระบบการปกครองประชาธิปไตยนั้น เป็นการยอมรับว่า ประชาธิปไตยเป็นระบบการ
 ปกครองที่ดีที่สุดสำหรับคนไทย แต่การที่ประชาธิปไตยที่แท้จริงยังไม่เกิดในสังคมไทยนั้น
 สาเหตุสำคัญมาจากผู้นำทางการเมืองและรัฐบาลทุกยุคทุกสมัย ยังมีความเข้าใจใน
 ระบบการปกครองประชาธิปไตยคลาดเคลื่อนและต้องการยึดครองอำนาจไว้ที่ตัวผู้นำ
 มิได้มอบหมายอำนาจการปกครองประเทศให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริงตามหลักการประชา
 ธิปไตย จึงทำให้รัฐบาลทุกชุดที่เข้ามามีอำนาจต้องถูกปฏิวัติรัฐประหารโค่นล้มอำนาจ
 เพราะรัฐบาลทุกชุดมิได้พัฒนาการเมืองในประเทศไทยอย่างเป็นระบบ คือ ไม่มีการวาง
 แผนพัฒนาทางการเมือง (Political Development Plan) ที่แน่นอน มีแค่เป้าหมาย
 (Goal) ว่ามีการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่ไม่มีขั้นตอนการดำเนินไปสู่

²⁷

"ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย." หน้า 550.

เป้าหมายที่วางไว้ เมื่อเปลี่ยนรัฐบาลชุดใหม่ก็ล้มเลิกการดำเนินงานของรัฐบาลชุดเดิม ไม่มีการสานต่อ การพัฒนาประเทศจึงต้อง เริ่มต้นกันใหม่ เมื่อ เปลี่ยนรัฐบาลชุดใหม่

ดังนั้นการพัฒนาประชาธิปไตย ควรมีแผนพัฒนาทางการ เมืองควบคู่ไปกับการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม และจะต้องกระทำไปพร้อม ๆ กัน จะเลือกทำสิ่งใดก่อนไม่ได้ แผนพัฒนาทางการ เมือง เศรษฐกิจและสังคมจะต้องประสานงานซึ่งกันและกัน ไม่สามารถแยกจากกันได้ ถ้าทำได้ เช่นนั้นประชาธิปไตยก็จะ เกิดขึ้นได้ในสังคมไทยอย่างแน่นอน

หลักการประชาธิปไตยที่แท้จริงตามความหมายของโลก เสรี

28

ข้อยุติของประชาธิปไตยที่แท้จริงที่โลก เสรียอมรับในทุกระบบมี 4 ประการ คือ

1. ประชาชนทุกคนในประเทศมีความ เสมอภาคทางการ เมืองและอำนาจ สูงสุดในการปกครองประเทศ เป็นของประชาชน สิทธิ เสรีภาพทางการ เมืองจะไม่เปลี่ยนแปลงไปตามฐานะทาง เศรษฐกิจ ศาสนา ฯลฯ มนุษย์นั้นมี เจตนาารมณ์ เป็นอิสระ (Free Will) แต่ละคนมีสิทธิโดยสมบูรณ์ในตัวเอง ผู้ปกครอง เป็น เพียงตัวแทนของประชาชนในการทำหน้าที่บริหารแทนประชาชน เท่านั้น
2. จะต้องมีการ เลือกตั้งทั่วไปหรือ เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ เลือกตั้งผู้นำฝ่ายบริหารด้วย ทุก ๆ ช่วงระยะเวลาที่แน่นอน เช่น 4 ปี, 5 ปี หรือ 6 ปี การกำหนดเวลาเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้สำรวจว่าบุคคล เหล่านั้น ได้ทำหน้าที่ แทน เขาได้อย่างถูกต้อง เป็นไปตามสัญญาหรือไม่ ประเทศที่ไม่มีการเลือกตั้งจึงไม่เป็น ประชาธิปไตย

การมีหลักประชาธิปไตยกำหนดให้ประชาชน เลือกตั้งผู้ปกครอง เป็นครั้งคราว เป็นการแสดงให้เห็นว่า ประชาธิปไตย เป็นทฤษฎีที่ เชื่อในความสามารถและสติปัญญาของ

28

คณะกรรมการประสานงานประชาชนเพื่อประชาธิปไตย, (ศปปป.)

รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยตามความต้องการของประชาชนชาวไทย (กรุงเทพฯ : กรุงเทพมหานครการพิมพ์, 2527), หน้า 17-26.

คนทุก ๆ คน ประชาชนส่วนมากของประเทศสามารถใช้เหตุผลในการตัดสินใจเลือกผู้นำหรือ เปลี่ยนตัวผู้นำได้อย่างถูกต้อง

3. ประชาชนต้องมีทางเลือกที่แท้จริง (Effective Choice) ในการที่จะมีส่วนในการบริหารประเทศ ประชาชนแต่ละคนอาจมีส่วนเข้าไปบริหารประเทศโดยตรงถ้าเป็นประเทศเล็ก แต่เมื่อระบบใหญ่ขึ้นก็ต้องใช้ระบบตัวแทน มีการคัดเลือกตัวแทนโดยการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการเลือกตั้งภายใต้สภาวะการณ์ที่ประชาชนมีทางเลือกโดยแท้จริง และสามารถใช้อิทธิพลของคนอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งหลักการนี้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขดังนี้

3.1 ประชาชนต้องมีข้อมูลอย่างกว้างขวางที่จะรู้จักตัวบุคคล พรรคการเมือง ปัญหาภายในประเทศ อะไร เป็นผลประโยชน์ของประชาชน การที่ประชาชนมีข้อมูลอย่างกว้างขวางในหลาย ๆ ด้านนี้ต้องมีหลักประกันที่สามารถรองรับข้อมูลได้อย่างกว้างขวาง คือต้องมีเสรีภาพในการพูด การพิมพ์ การโฆษณา การรวมกลุ่ม การจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ระบอบประชาธิปไตยจะต้องมี

3.2 ประชาชนต้องมีสิทธิเสรีภาพที่จะเลือกบุคคลที่เสนอตัวให้เขาเลือกได้ตามความพอใจของคน ไม่ใช่มีอำนาจแฝงเร้นมาขู่บังคับให้เลือก ประชาชนทุกคนในประเทศถ้าคิดว่าตนมีความสามารถและมีความต้องการที่จะเข้าไปรับใช้บ้านเมืองโดยตรงก็มีสิทธิที่จะเสนอตัวให้คนอื่นเลือกได้

4. กลุ่มบุคคลที่เป็นตัวแทนของประชาชนส่วนใหญ่ จะต้องมียอำนาจในการปกครองคือเข้าไปจัดตั้งรัฐบาล ในทางปฏิบัติตัวแทนของประชาชนส่วนใหญ่ได้มาโดยการเลือกตั้งทำหน้าที่บริหารประเทศหรือเป็นรัฐบาลนั้น จะต้องกระทำการภายในขอบเขตจะต้องละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของปวงชน

ดังนั้นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงมีมาตรการที่จะป้องกันมิให้ฝ่ายรัฐบาลใช้อำนาจในลักษณะละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน โดยดัดแปลงให้เหมาะสมกับสังคม

ในเรื่องเกี่ยวกับการป้องกันการละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานในระบอบประชาธิปไตย เป็นการสะท้อนให้เห็นหลักปรัชญาประชาธิปไตยที่มีความเชื่อว่า เอกชนแต่ละคน

มีความหมายยิ่งในสังคม บุคคลแต่ละคน เป็นหน่วยของชาติที่มีความสำคัญที่สุด มีศักดิ์ และมีสิทธิจะละเมิดมิได้ ประชาธิปไตยจะพยายามรักษาไว้ซึ่งสภาพและบรรยากาศที่จะทำให้บุคคลแต่ละคนสามารถใช้ความสามารถ ความขยัน ความถนัด ให้เป็นประโยชน์สูงสุดแก่ตัวเองและสังคมประชาธิปไตย เชื่อว่าหากรัฐสามารถสร้างบรรยากาศสิ่งแวดล้อม และให้โอกาสแต่ละคนมากที่สุดแล้ว แต่ละคนก็จะเจริญก้าวหน้า ประสบความสำเร็จ มีความเป็นเลิศตามแนวธรรมชาติและความถนัดของตนเองได้

โดยทั่วไปการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ย่อมหมายถึงแบบการปกครองที่ประชาชนส่วนใหญ่เป็นผู้ใช้อำนาจประชาธิปไตย ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ อำนาจนี้มีมาจากปวงชน ดังที่ประธานาธิบดีลินคอล์นได้ให้ความเข้าใจในเรื่องการปกครองระบอบประชาธิปไตยว่า "เป็นการปกครองของประชาชน เพื่อประชาชน" ที่ว่าการปกครองเป็นของประชาชน เป็นการเน้นให้เห็นหลักสำคัญของการปกครองระบอบนี้ว่าอำนาจอธิปไตยอยู่กับปวงชน ส่วนที่ว่าการปกครองโดยประชาชน ถ้าพิจารณาสภาพการปกครองระบอบประชาธิปไตยของทุกประเทศในปัจจุบันแล้วจะเห็นว่า เป็นอุดมคติ เพราะเป็นไปไม่ได้ที่ประชาชนทุกคนจะมาทำการปกครองด้วยตนเองจริง ๆ จะทำได้ก็โดยการเลือกบุคคลคณะหนึ่ง เข้ามาทำการปกครองแทน เรียกว่า รัฐบาล และเพื่อให้รัฐบาลซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนได้ใช้อำนาจแทนประชาชนได้ถูกต้องตาม เจตนารมณ์ จึงทำให้มีการเลือกตั้ง เพื่อเลือก เห็นบุคคลที่มีความเหมาะสมและได้รับความไว้วางใจจากประชาชนมาทำหน้าที่แทน การเลือกตั้งนับเป็นเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งในการแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนในการปกครองและเพื่อรักษาไว้ซึ่งสิทธิแห่งการ เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของปวงชน

7. อำนาจอธิปไตย (Sovereignty)

อำนาจอธิปไตย เป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ อำนาจอธิปไตย

29

ชำนานู ยวบูรณ์, "พรรคการเมืองกับระบอบประชาธิปไตย," รวมบทความทางการเมือง เล่ม 2. (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2511), หน้า 1.

อยู่ในกำมือของใครผู้หนึ่งก็มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ในอดีตเจ้าของอำนาจอธิปไตยอาจจะเป็นพระมหากษัตริย์หรือคณะรัฐบาล แต่ปัจจุบัน เป็นที่ยอมรับกันว่าอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชน แต่เมื่อพิจารณาตามหลักความจริงแล้ว อำนาจอธิปไตยมีที่มาจากประชาชนก็จริง แต่รัฐบาลคือผู้ใช้อำนาจ อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐ ทำให้รัฐมีอำนาจในการดำเนินกิจการภายในรัฐและกิจการระหว่างประเทศได้อย่างเต็มที่ ทำให้รัฐมีอำนาจบังคับและทำให้รัฐสามารถใช้กำลัง เพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายข้อบังคับที่รัฐกำหนดขึ้น อำนาจอธิปไตยจึงแสดงออกมาทางรัฐบาล โดยทั่วไปแล้วรัฐบาลได้แยกอำนาจอธิปไตยตามลักษณะหน้าที่ออกเป็น 3 ส่วน คือ

1. อำนาจนิติบัญญัติ คืออำนาจในการออกกฎหมาย ตามหลักทั่วไปแล้วรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่แทนประชาชนทั้งหมดในการออกกฎหมาย กฎ เกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อรักษาความสงบภายใน และนำมาซึ่งความสงบสุขของราษฎรและความมั่นคงของรัฐ
2. อำนาจบริหาร เป็นอำนาจซึ่งคณะรัฐมนตรีและข้าราชการทั้งหลายใช้ในการบริหารปกครองประเทศตามกฎหมาย ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราออกมา
3. อำนาจตุลาการ คืออำนาจศาล มีอำนาจตัดสินคดีข้อขัดแย้งต่าง ๆ ระหว่างบุคคลกับบุคคล หรือบุคคลกับรัฐ ตามกฎหมายซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติตราออกมาหรือในบางกรณีของประเทศที่มีการปกครองภายใต้การแบ่งแยกอำนาจ (Separation of powers) แบบสหรัฐอเมริกา ศาลสูงสุดก็มีหน้าที่พิจารณากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติได้ด้วยว่าขัดกับกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐหรือไม่ และสามารถตัดสินให้กฎหมายซึ่งออกมาโดยรัฐสภาเป็นโมฆะได้ ถ้าศาลสูงสุดเห็นว่าขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ

ลักษณะสำคัญของอำนาจอธิปไตย

30

ลักษณะสำคัญของประชาธิปไตยมี 4 ประการคือ

1. ความเด็ดขาด (Absoluteness) กล่าวคืออำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจอสูงสุดของรัฐ ไม่มีอำนาจใดมาขัดแย้งได้ ดังนั้นผู้ใช้อำนาจจะต้องรู้จักใช้วิจารณญาณว่าสิ่งที่ตนได้ส่งลงไปนั้นก่อให้เกิดประโยชน์หรือโทษอย่างไร มิใช่จะทำตามอำเภอใจได้ต้องพิจารณาถึงความถูกต้องเหมาะสมหรือความจำเป็นที่ไม่มีทางเลือกเสี่ยงได้ นอกจากคำนึงถึงความถูกต้องแล้วก็ต้องให้คล้อยตามหลักศีลธรรม ศาสนา หรือขนบธรรมเนียมประเพณีด้วย

2. เป็นการทั่วไป (Comprehensiveness) คืออำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจที่ครอบคลุมทั่วทั้งรัฐ มีอำนาจเหนือคนทุกคนและทุกองค์การที่อยู่ในรัฐ อำนาจนี้ย่อมแผ่ขยายไปทั่วทุกหนทุกแห่งตลอดอาณาเขตของรัฐนั้น ๆ จะมีข้อยกเว้นก็แต่อาณาเขตสถานทูตของผู้แทนของรัฐอื่น ๆ ซึ่งตามระเบียบวิธีการทูตแล้วถือว่าเป็นดินแดนนั้นอยู่ใต้กฎหมายของประเทศนั้น ๆ ความเป็นการทั่วไปนี้หมายความว่ากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติมีผลบังคับใช้ทั่วไป ฝ่ายบริหารก็สามารถปฏิบัติตามและรักษากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติได้ในทุกหนทุกแห่งของรัฐ และอำนาจตุลาการก็มีผลบังคับใช้ทั่วไปในการตัดสินคดีความทั่วทั้งประเทศ

3. ความถาวร (Permanence) อำนาจอธิปไตยนี้ไม่มีวันสูญสลาย จะอยู่คู่กับรัฐ นอกเสียจากรัฐได้สูญสลายไป อำนาจอธิปไตยก็พลอยหมดไปด้วย

ในทำนองเดียวกันเอกราชของรัฐก็อยู่คู่กับอำนาจอธิปไตยด้วย เพราะไม่มีรัฐใดสามารถเป็นเอกราชอยู่ได้โดยปราศจากอำนาจอธิปไตย บรรดาประเทศอาณานิคมต่าง ๆ ตามหลักรัฐศาสตร์แล้วไม่ถือว่าเป็นรัฐโดยสมบูรณ์ เพราะอำนาจอธิปไตยตกอยู่ในมือของประเทศที่เป็นนายครอบครองอยู่

จุดสำคัญของความถาวรนี้ก็คือ ครอบโคที่รัฐยังคงอยู่ครานั้นอำนาจอธิปไตยก็ยังมีอยู่ ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในนามของรัฐ เช่น รัฐบาลอาจจะเปลี่ยนแปลง หรือบาง

30

โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, "รัฐศาสตร์เบื้องต้น," (กรุงเทพมหานคร : กรุงเทพมหานครการพิมพ์, 2517), หน้า 38-40.

ครั้งอาจจะถึงขั้นเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง แต่อำนาจอธิปไตยก็ยังคงอยู่เพียงแต่เปลี่ยนมือไปเท่านั้น ดังเช่นการเปลี่ยนระบอบการปกครองของไทยในปี พ.ศ. 2475 ได้เปลี่ยนระบอบการปกครองจากแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตย ผู้ที่ใช้อำนาจอธิปไตย เปลี่ยนจากกษัตริย์ไป เป็นคณะราษฎร

4. การแบ่งแยกไม่ได้ (Indivisibility) อำนาจอธิปไตยในรัฐหนึ่ง ๆ จะต้องม้อำนาจอธิปไตยเพียงหน่วยเดียวเท่านั้น เป็นอำนาจอธิปไตยสูงสุด การแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยอาจมีผลทำให้รัฐเสื่อมสลายไป การแบ่งแยกของอำนาจอธิปไตยนั้นไม่ได้หมายถึงการแบ่งอำนาจอธิปไตยออกตามหน้าที่ แต่เป็นการแบ่งแยกออกไปเป็นส่วน ๆ เช่น ประเทศเวียดนามเหนือ เวียดนามใต้ ประเทศเกาหลีเหนือ ประเทศเยอรมันตะวันตก เยอรมันตะวันออก ประเทศที่กล่าวมานี้ เดิมมีอำนาจอธิปไตยเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่เมื่อเกิดการแบ่งแยกกันทางด้านประชาชน ดินแดน และรัฐบาลแล้ว อำนาจอธิปไตยซึ่ง เป็นนามธรรมก็แยกตามรัฐไปด้วย

การแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยของปวงชน อาจดำเนินการได้หลายทาง ³¹

1. การออกเสียงเลือกตั้ง (election) เป็นการแสดงออกของประชาชนทั่วไปโดยทางอ้อม ข้อสำคัญการแสดงออกโดยการเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยยุติธรรม (fair) เสมอภาค (equal) เปิดเผย (Open) และโดยเสรี (free)
2. การออกเสียงประชามติ (referendum) เป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชน โดยทั่วไปมักใช้เกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ
3. การมีสิทธิเสนอกฎหมาย (initiative) โดยทั่วไปกฎหมายเป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับต่อประชาชน ประชาชนจึงควรมีสิทธิที่จะเสนอกฎหมายเพื่อมาบังคับใช้และเพื่อ เป็นการแสดงเจตนารมณ์ของคนได้
4. การใช้ประชามติ (plebiscite) วิธีการนี้เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการวินิจฉัยปัญหาที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับประชาชนได้ การ

ตัดสินใจปัญหาในลักษณะนี้ มักเป็นการพิจารณาตัดสินใจยินยอม หรือไม่ยินยอม เสีย เป็นส่วนใหญ่ การใช้ประชาธิปไตยย่อมได้ผลดีแค่ เฉพาะในท้องที่ที่มีอาณาเขตการปกครองไม่กว้างขวาง เท่านั้น

5. การให้ประชาชนมีสิทธิ เปลี่ยนผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่สำคัญได้ (Recall)

การแสดงออกโดยวิธีนี้ เป็นการใช้สิทธิของประชาชนในการ เปลี่ยนแปลงและถอดถอนบุคคล ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งที่ได้มาโดยการ เลือกตั้ง อันแสดงให้เห็นถึง เจตนารมณ์ของประชาชน ว่ามีความพึงพอใจในการบริหารงานของผู้ที่ประชาชน เลือก เข้า ไปบริหารงานแทนคนหรือไม่พอใจก็สามารถ เปลี่ยนแปลงได้

ในระบบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยและอำนาจบริหารมีส่วนในการกำหนด นโยบายของชาติ การดำเนินงานของรัฐบาลย่อม เป็นไปในขอบเขตจำกัด และการ เปลี่ยนแปลงตัวบุคคลชั้นนำในวงการรัฐบาล เป็นไปตามวาระปกติ การปกครองในระบบ ประชาธิปไตยต้องมีองค์การของผู้แทนปวงชนที่แท้จริง รัฐบาลจะไม่เข้ายุ่งเกี่ยวในสิทธิ ส่วนตัวของประชาชน ตลอดจน เคารพกฎแห่ง เนติธรรมและใช้อำนาจภายในขอบ เขตที่ กฎหมายบ้าน เมืองกำหนดไว้ การ เปลี่ยนแปลงตัวบุคคลที่เป็นผู้นำและผู้แทนของประชาชน ตามวาระปกติ ย่อมกระทำทางการ เลือกตั้ง โดยการกำหนดมาตรการอันถูกต้องในการ เลือกผู้สมัคร เข้าแข่งขัน สื่อมวลชนในประเทศย่อมมีเสรีภาพ นอกจากนี้ระบบประชา-
32
ธิปไตยย่อม เคารพสิทธิของชนกลุ่มน้อยและ เอกชนในการแสดงความคิดเห็น

การปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เป็นระบอบการปกครองที่ดี เพราะผู้ ปกครองจะต้องบริหารงานของชาติบ้าน เมืองให้ เป็นไปตามความต้องการของประชาชน แต่การปกครองตามระบอบประชาธิปไตยที่ว่าดีนี้ จะประสบความสำเร็จเกิดผลดีได้ ประชาชนในประเทศนั้นจะต้องพร้อมสำหรับการปกครองระบอบนี้ด้วย คือประชาชนต้อง มีการศึกษาดีพอควร ต้องรู้จักใช้วิจารณญาณและ เหตุผลในการตัดสินใจได้ว่า สิ่งใดดี สิ่งใดไม่ดี จุดเด่นของการปกครองในระบบประชาธิปไตยอยู่ที่ประชาชนมีสิทธิที่จะใช้

อำนาจในการ เลือกตั้งรัฐบาล เป็นของประชาชน เป็นผู้ใช้อำนาจแทนประชาชนและ เพื่อ
 33
 ความผาสุกของประชาชน เท่านั้น

8. สถาบันรัฐสภา (parliament)

ประเทศไทยได้ทำการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย โดยใช้ระบบรัฐสภา เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ สถาบันรัฐสภา (parliament) ของไทยนับเป็นองค์กร ที่สำคัญที่สุดองค์กรหนึ่งในการปกครอง เพราะทำหน้าที่พิจารณาบัญญัติกฎหมายเพื่อใช้ในการปกครองประเทศและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยถือว่ารัฐสภา เป็นสถาบันที่แสดง เจตนจำนงสูงสุดของประชาชน เพราะถือว่าเป็นสถาบันที่รวมของผู้ที่ราษฎรมอบหมายให้ เป็นตัวแทนในการ คัดเลือกและแสดงความคิดเห็น เป็นปาก เป็น เสียงแทน

ลักษณะของรัฐสภาไทย

รัฐสภาทั่วไปแบ่ง เป็น 2 ประเภทคือ สภาเดี่ยว (Unicameral System) และสภาคู่ (Bicameral System) ทั้ง 2 ประเภท มีทั้งข้อดีและข้อเสียดังนี้ สภาเดี่ยวทำให้การปฏิบัติงาน เป็นไปอย่างรวดเร็วและไม่มีความขัดแย้ง เกิดขึ้นในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ ส่วนสภาคู่ทำให้มีความรอบคอบในการบริหารงานมากขึ้น รวมทั้งแก้ปัญหาเผด็จการในทางสภา 34
 รัฐสภาของไทยเท่าที่เคยมีมา อาจจำแนกรูปแบบออกได้เป็น 3 ประเภท

1. สภาเดี่ยวมีสมาชิกแต่งตั้งทั้งหมด ธรรมนูญการปกครองทั้ง 4 ฉบับและ รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2519 ได้กำหนดรูปของรัฐบาลเป็นรูปสภาเดี่ยวและประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งทั้งหมด โดยกำหนดให้ผู้นำของกลุ่มซึ่งกุมอำนาจการปกครอง ในขณะนั้น คือหัวหน้าคณะปฏิวัติหรือนายกรัฐมนตรี เป็นผู้เลือกสรรสมาชิกรับขึ้นทูลเกล้า ฯ เพื่อลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้ง ธรรมนูญแต่ละฉบับได้ เรียกชื่อองค์กรนิติบัญญัติแตกต่างกันไป

33

สมพงศ์ เกษมสิน, เรื่องเดิม, หน้า 59-60.

34

ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "ลัทธิการเมือง," (พระนคร : อักษรเจริญทัศน์, 2519), หน้า 185.

คือ ธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2475 เรียกว่า "สภาผู้แทนราษฎร" ธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2502 เรียกว่า "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" ธรรมนูญ พุทธศักราช 2515 และ 2520 เรียกว่า "สภานิติบัญญัติแห่งชาติ" รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2519 เรียกว่า "สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน" ทำหน้าที่พิจารณাবัญญัติกฎหมาย

2. สภาเดี่ยวมีสมาชิก 2 ประเภทโดยการแต่งตั้งและเลือกตั้ง รัฐสภาไทยที่เป็นรูปสภาเดี่ยวแต่มีสมาชิกที่มาจาก การแต่งตั้งและเลือกตั้งรวมอยู่ด้วยกันในสภาคือ รูปรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2475, 2495 สมาชิกทั้ง 2 ประเภทมีสิทธิและหน้าที่เท่าเทียมกันทุกประการ สมาชิกประเภทแต่งตั้งเรียกว่า ส.ส.ประเภทสอง ได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี

3. สภาคู่ โดยสภาหนึ่งมาจากการเลือกตั้งและอีกสภาหนึ่งมาจากการแต่งตั้ง ได้แก่รูปรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2489, 2490, 2492, 2511, 2517 และ 2521 สภาที่สมาชิกรวมมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน เรียกว่า "สภาผู้แทนราษฎร" สมาชิกที่มาจาก การแต่งตั้งหรือเลือกตั้งทางอ้อม เรียกว่า "วุฒิสภา" ทั้ง 2 สภาจะประชุมแยกกันและประชุมร่วมกันในบางกรณี อำนาจของวุฒิสภาแตกต่างกันไปในแต่ละรัฐธรรมนูญ บางฉบับให้อำนาจวุฒิสภาเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรทุกประการ บางฉบับจำกัดอำนาจของวุฒิสภาให้ค้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร

รูปของรัฐสภาไทยเท่าที่ผ่านมาและที่เป็นอยู่ แสดงให้เห็นว่า ประชาชนยังไม่ได้รับสิทธิให้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์ตามระบอบประชาธิปไตย เพราะรูปสภาเดี่ยวที่สมาชิกรวมมาจากการแต่งตั้งทั้งหมดหรือแต่งตั้งส่วนหนึ่ง และรูปสภาคู่ที่สภาหนึ่งมาจากการแต่งตั้งไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นการปกครองที่ให้ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง เหตุผลในการให้มีสมาชิกประเภทแต่งตั้งร่วมเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ นำมา เป็นข้ออ้าง เสมอคือ ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย จำเป็นต้องแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิมาคอยทำหน้าที่ เป็นเสมือนที่เลี้ยงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งประชาชนได้เลือกตั้งเข้ามา บางครั้งไม่ให้ประชาชนได้มีสิทธิในการปกครองประเทศเลย โดยกำหนดให้มีสภาที่สมาชิกรวมมาจากการแต่งตั้งทำหน้าที่นิติบัญญัติ แต่สภาเดี่ยว ก็มักมีเหตุผลว่า เพราะความจำเป็นทางด้านสถานการณ์หรือเพื่อยังยั้งความสับสนวุ่นวายและไร้เสถียรภาพทางการเมือง อย่างไรก็ตามจากพฤติกรรมที่ผ่านมาปรากฏว่า

สมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งมักจะเป็นพรรคพวกหรือบุคคลที่สนับสนุนฝ่ายบริหาร ทำให้เห็นว่า ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลสามารถแทรกแซงในองค์กรนิติบัญญัติได้โดยคลอคม่า มีเพียงรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2517 ที่ใช้อยู่จนถึง 6 ตุลาคม 2519 เท่านั้นที่ให้ความเคารพต่อผู้แทนที่ประชาชนเลือกตั้ง เข้ามามากขึ้น โดยจำกัดอำนาจของวุฒิสภาให้น้อยลงกว่าที่เคยกำหนด มาในรัฐธรรมนูญฉบับอื่น

วุฒิสภา

รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีวุฒิสภาหรือสภาสูงคู่กันไปกับสภาผู้แทนราษฎรคือรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489, 2490, 2492, 2511, 2517 และ 2521 รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2489 เรียกสภาสูงหรือวุฒิสภาว่า "พฤฒิสภา"

การที่กำหนดให้มีวุฒิสภา โดยหลักการก็เพื่อ "ช่วยกลั่นกรองงานของสภาผู้แทน ราษฎรให้เป็นไปด้วยความประณีตและรอบคอบ เพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว วุฒิสภาจึงประกอบด้วยสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิสูงมีประสบการณ์มาก ³⁵ รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีวุฒิสภามักกำหนดให้ มีหน้าที่ในการ เสนอชื่อผู้เหมาะสมได้รับการแต่งตั้ง เป็นวุฒิสมาชิก เป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี ยกเว้นรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2489 ที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลให้สภาผู้แทนราษฎร ที่อยู่ในขณะนั้น เป็นผู้เลือกตั้งวุฒิสมาชิก และรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2492 ให้ประธาน องคมนตรี เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา จำนวนวุฒิสมาชิก ตามรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับนั้นไม่เท่ากัน รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2489 กำหนดไว้ 80 คน รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2490 ให้มีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2492 และรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2517 กำหนดไว้ 100 คน รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2511 และ 2521 ให้มีจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วาระในการดำรงตำแหน่งของวุฒิสมาชิก รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีวุฒิสภามักบัญญัติ ไว้เหมือนกันคือมีวาระ 6 ปี และส่วนใหญ่กำหนดว่าเมื่อครบ 3 ปีแรก ให้จับสลากออก ครึ่งหนึ่ง และให้ผู้ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นผู้เสนอชื่อผู้สมควร เป็นวุฒิสมาชิก เลือกสรร

35

ธานีทร กฤษวิเชียร, "ระบอบประชาธิปไตย," (กระทรวงกลาโหม, 2519), หน้า 11.

ถวายรายชื่อผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งใหม่ ต่อจากนั้นแต่ละคนก็จะอยู่ครบ 6 ปีซึ่งเท่ากับว่าทุก ๆ 3 ปีวุฒิสมาชิกจะครบวาระทีละจำนวนครึ่งหนึ่งเปิดโอกาสให้มีการเปลี่ยนแปลงบุคคลได้ ผู้ครบวาระไปแล้วมีสิทธิได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้ แต่รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521 กำหนดแตกต่างกันออกไปคือให้ออก 1 ใน 3 ทุก ๆ 2 ปี เพราะฉะนั้นผู้เสนอแต่งตั้งวุฒิสมาชิกสามารถเปลี่ยนแปลงวุฒิสมาชิกได้ 1 ใน 3 ทุก ๆ 2 ปี ในกรณีที่ตำแหน่งวุฒิสมาชิกว่างลงเพราะลาออกหรือหมดสภาพก่อนวาระ ให้มีการแต่งตั้งซ่อมได้ และผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งแทนจะมีสิทธิอยู่ในตำแหน่ง เท่าวาระที่เหลืออยู่ของผู้ที่ตน เป็นแทน

หน้าที่ของวุฒิสภาโดยทั่วไปคือ การกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว รัฐธรรมนูญบางฉบับให้สิทธิวุฒิสมาชิก เสนอร่างพระราชบัญญัติได้ คือ รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2490 และรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2511 รัฐธรรมนูญบางฉบับแม้จะให้วุฒิสภาแต่ไม่ให้สิทธิวุฒิสมาชิกในการที่จะลงมติไว้ว่างใจหรือไม่ไว้ว่างใจนโยบายของรัฐบาลและไม่ให้สิทธิในการที่จะลงมติถอดถอนรัฐบาลทั้งคณะหรือรายบุคคล รัฐธรรมนูญที่จำกัดสิทธิของวุฒิสมาชิกในการที่จะควบคุมรัฐบาลคือรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2492 รัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2517 และรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521 หลังจากยกเลิกบทเฉพาะกาล

การเปิดเปิดสมัยประชุมของวุฒิสภา พร้อมกับสภาผู้แทนราษฎร และในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ วุฒิสภาจะเปิดประชุมไม่ได้ยกเว้นแต่มีความจำเป็นที่จะทำหน้าที่เป็นรัฐสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เช่น ให้ความเห็นชอบในการประกาศสงครามหรือกฎอัยการศึก เพราะฉะนั้นในระหว่างสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบรัฐบาลจะตราพระราชบัญญัติโดยอาศัยวุฒิสภาไม่ได้ หากมีความจำเป็นต้องออกกฎหมาย ต้องตราเป็นพระราชกำหนด

สภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎรคือ สภาที่ประกอบด้วยผู้แทนราษฎรที่ประชาชน เลือกตั้ง เข้ามาเพื่อทำหน้าที่แทน รัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับยกเว้นรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2475, 2502 2515 และ 2519 กำหนดให้มีสภาผู้แทนราษฎร และในบรรดารัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีสภาผู้แทนราษฎรมีเพียง 2 ฉบับเท่านั้นที่ให้สภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่ เป็นองค์กรนิติบัญญัติเพียงสภาเดียวคือ รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2475, 2495 แต่ก็กำหนดให้มีสมาชิกประเภท

สองได้รับการแต่งตั้งเข้ามา เป็นสมาชิกผู้แทนราษฎรด้วยจำนวน เท่ากับสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน และสมาชิกทั้ง 2 ประเภทมีสิทธิและหน้าที่เหมือนกันทุกประการ ส่วนรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2489, 2490, 2492, 2511, 2517 และ 2521 กำหนดให้มีวุฒิสภาคู่ไปกับสภาผู้แทนราษฎร

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนจะถูกบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ห้ามไม่ให้ เป็นข้าราชการประจำหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐธรรมนูญบางฉบับมีการกำหนด คุณสมบัติต้องห้ามปลีกย่อยลงไปอีก เช่น รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2517 กำหนดเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521 ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(1) ต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ นอกจากตำแหน่งรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่น

(2) ต้องไม่รับสัมปทานจากรัฐหรือหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทานนั้น หรือ เป็นคู่สัญญากับรัฐหรือหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะ เป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม

(3) ต้องไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด จากหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ เป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจปฏิบัติกับบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจงานปกติ

วาระในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับที่ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกำหนดไว้ 4 ปี มีเพียงรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2495 เท่านั้นที่กำหนดไว้ 5 ปี อายุของผู้มีสิทธิรับเลือกตั้งรัฐธรรมนูญมักกำหนดไว้ 30 ปี หรือ 35 ปี รัฐธรรมนูญที่กำหนดอายุผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้ต่ำที่สุดคือ รัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2517 กำหนดไว้เพียง 25 ปี เท่ากับรัฐธรรมนูญ 2521

จำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่กำหนดไว้เป็นอัตราส่วน กับจำนวนประชากร เช่น 100,000 คนต่อผู้แทน 1 คน หรือ 150,000 คนต่อผู้แทน 1 คน จังหวัดใดที่มีประชากรน้อยกว่าที่กำหนดก็ให้สิทธิมีผู้แทนได้ 1 คน มีรัฐธรรมนูญเพียงฉบับเดียว คือ รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2517 กำหนดจำนวนผู้แทนราษฎรไว้ว่า อยู่ระหว่าง 240-300 คน

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งนอกจากความเป็นสมาชิกสภาจะสิ้นสุดลงเมื่อถึงคราวออกตามวาระ, ยุบสภา, ตาย, ลาออก, ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญบัญญัติ และถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกยกเว้นแต่เป็นการกระทำความผิดโดยประมาทหรือลหุโทษแล้ว รัฐธรรมนูญบางฉบับยังกำหนดพิเศษนอกเหนือไปจากนั้น รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2475 และรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2495 กำหนดว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อ "สภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยให้ออกจากตำแหน่งโดยเห็นว่า มีความประพฤตินทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมแก่สภา มติในข้อนี้ต้องมีเสียงไม่ต่ำกว่า $\frac{2}{3}$ ของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม" ³⁷ และรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2517 กำหนดคิดจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่นว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนสังกัดและขาดประชุมตลอดสมัยประชุมที่กำหนดเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันโดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานสภา ฯ

รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521 ก็มีบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรโดยมติไม่น้อยกว่า $\frac{3}{4}$ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งที่ประชุมเห็นว่ากระทำการอันเป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการเป็นสมาชิกสภา ฯ หักจากตำแหน่งได้และการขาดประชุมตลอดสมัยประชุมที่กำหนดเวลาไม่น้อยกว่า 90 วันโดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะต้องพ้นจากตำแหน่งด้วย นอกจากนี้การลาออกจากพรรคการเมืองหรือการถูกขับไล่ออกจากพรรคก็จะพ้นจากความ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย แต่ 2 ประการนี้บทเฉพาะกาลให้คงใช้ใน 4 ปีแรก คือยังไม่มีผลบังคับใช้จนกว่าบทเฉพาะกาลจะถูกยกเลิก หลังจาก 22 เมษายน 2526

37

มาตรา 21 (5) รัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2475, มาตรา 50 (5), รัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2495.

รัฐสภาที่ได้รับการแต่งตั้ง

รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2475, 2502, 2515 และ 2519 กำหนดให้มีสภาเดียวสมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด แต่รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2519 กำหนดแนวทางไว้ว่า "ภายในกำหนด 4 ปี นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้แก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีรัฐสภาที่ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภาซึ่งสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง"³⁸ รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2519 ได้ใช้เพียง 20 ตุลาคม 2520 ก็ถูกยกเลิกโดยการปฏิวัติ

รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2475 เรียกรัฐสภาว่า "สภาผู้แทนราษฎร" กำหนดจำนวนไว้ 70 คน ให้ผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารทำหน้าที่แทนคณะราษฎรเป็นผู้เลือกบุคคลที่สมควรเป็นสมาชิกชั้นมูลเกล้า ๆ ให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ไม่ได้กำหนดวาระไว้แน่นอน

รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2502 เรียกรัฐสภาว่า "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" กำหนดจำนวนไว้ 240 คน ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เลือกสรรบุคคลที่สมควรเป็นสมาชิกมูลเกล้า ๆ ให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้ง ไม่มีวาระกำหนดไว้

รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2515 เรียกรัฐสภาว่า "สภานิติบัญญัติแห่งชาติ" กำหนดจำนวนไว้ 299 คน ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เลือกสรรบุคคลที่สมควรเป็นสมาชิกมูลเกล้า ๆ ให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้ง กำหนดวาระไว้ 3 ปี

รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2519 เรียกรัฐสภาว่า "สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน" กำหนดจำนวนไว้ระหว่าง 300-400 คน ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เลือกสรรบุคคลที่สมควรเป็นสมาชิกมูลเกล้า ๆ ให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้ง กำหนดวาระไว้ 4 ปี

รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2520 เรียกรัฐสภาว่า "สภานิติบัญญัติแห่งชาติ" กำหนดจำนวนไว้ระหว่าง 300-400 คน ให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติเป็นผู้เลือกสรรบุคคลที่สมควรเป็นสมาชิกมูลเกล้า ๆ ให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้ง

ไม่ได้กำหนดควาระไว้ เพราะกำหนดให้ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ ๗ ให้แล้วเสร็จมีการ
เลือกตั้งในปี 2521 หรือขยายได้ไม่เกิน 120 วัน จึงเท่ากับจะมีวาระไม่เกิน 1 ปี
4 เดือน

รัฐสภาแต่งตั้งดังกล่าวข้างต้นไม่ได้มีข้อห้ามข้าราชการประจำที่จะเป็นสมาชิกสภา
เพราะฉะนั้นข้าราชการประจำจึงอาจได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาประเภท
แต่งตั้งนี้ได้

ตำแหน่งในสภา

ประธานและรองประธานสภา ๗

ในการประชุมสภาครั้งแรกหลังจากพิธีเปิดประชุมสภาม่านไปแล้ว สมาชิกที่
อาวุโสที่สุดของสภาจะทำหน้าที่เป็นประธานชั่วคราว เพื่อดำเนินการเลือกประธานสภา 1 คน
และรองประธานสภา 1 คน หรือมากกว่าขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่
รัฐธรรมนูญกำหนดครุสภาให้เป็นสภาคู่ คือมีวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎร การเลือก
ประธานและรองประธานของสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำเมื่อเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร
ครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นประธานและรองประธานจะทำ
หน้าที่ตลอดวาระของสภา ส่วนการเลือกประธานและรองประธานของวุฒิสภาจะกระทำ
ในการประชุมครั้งแรกภายหลังจากการแต่งตั้ง และทุกครั้งเมื่อมีการจับฉลากวุฒิสภาออก
จำนวนหนึ่งและแต่งตั้งใหม่ เข้ามาในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีสภาเดียว สมาชิกมาจก
การแต่งตั้ง การเปิดประชุมเพื่อเลือกประธานและรองประธานสภาจะกระทำในเวลาอัน
สมควรภายหลังจากมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งและพิธีเปิดประชุมแล้ว

รัฐธรรมนูญที่กำหนดครุสภาคู่ก็กำหนดให้ประธานวุฒิสภากำหน้าที่เป็นประธาน
รัฐสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นรองประธานรัฐสภาในการประชุมร่วมกันระหว่าง
สภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาหรือที่เรียกว่า การประชุมรัฐสภา มีรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช
2517 เพียงฉบับเดียวที่กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานรัฐสภาและประธาน
วุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา การแต่งตั้งประธานและรองประธานสภารับสนองพระบรม
ราชโองการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี

ตำแหน่งประธานสภานับว่าเป็นตำแหน่งที่สำคัญมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตำแหน่งประธานรัฐสภา เพราะเท่ากับ เป็นผู้อยู่ในฐานะหัวหน้าฝ่ายหรือตัวแทนของ ประชาชนในการดำเนินการประชุมสภาที่จะมีสิทธิและอำนาจในการควบคุมการอภิปราย อาจเปิดโอกาสให้สมาชิกแต่ละคนอภิปรายโดยไม่จำกัดระยะเวลาหรืออาจกำหนดเวลา ให้พูดก็ได้ ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้เป็นประธาน

ด้วยเหตุที่ตำแหน่งประธานสภา ฯ เป็นตำแหน่งที่มีเกียรติและมีอำนาจควบคุม ดำเนินการประชุมของสภาที่ประกอบด้วยสมาชิกพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ประธานสภาแม้จะสังกัดพรรคการเมืองหรือฝักใฝ่กลุ่มการเมืองใดก็ตาม เมื่อมาดำรง ตำแหน่งประธานสภาแล้วก็จำเป็นต้องวางตัวให้เที่ยงธรรมและดำเนินการประชุม อย่างเป็นกลาง จึงจะได้รับความเคารพจากสมาชิกสภาและสามารถควบคุมการดำเนินงานของสภาได้เรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ

กรรมวิธีการสภา

ที่ประชุมสภาจะ เลือกสรรสมาชิกของสภาตั้งเป็น "คณะกรรมการสามัญ" ฝ่ายต่าง ๆ ของสภา คณะกรรมการจะมีทั้งฝ่ายอะไรบ้าง เช่น ฝ่ายเศรษฐกิจ ต่าง ประเทศ การศึกษา แต่ละคณะจะประกอบด้วยจำนวนที่คนขึ้นอยู่กับความประสงค์ของสภา กรรมการแต่ละคณะมีหน้าที่พิจารณาชี้แจงข้อเท็จจริงใน เรื่องที่กำลังพิจารณาอยู่ เมื่อ พิจารณาชี้แจงเสร็จแล้วก็เสนอให้ประธานสภา เพื่อนำเสนอเข้าที่ประชุมสภาต่อไป ใน กรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มี 2 สภาคือสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่ละสภาก็จะมี คณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ของตนเอง กรรมวิธีการสามัญนี้จะประกอบด้วยบุคคลที่เป็น สมาชิกสภาเท่านั้น

กรรมวิธีการอีกประเภทหนึ่งคือ "คณะกรรมการวิสามัญ" ซึ่งได้แก่ คณะ กรรมการที่สภาตั้งขึ้นชั่วคราว และอาจดึงบุคคลภายนอก เข้าร่วม เป็นคณะกรรมการ ด้วยได้ คณะกรรมการวิสามัญจะมีหน้าที่พิจารณา เรื่องหนึ่ง เรื่องใดโดยเฉพาะ เมื่อ เรื่องนั้นเสร็จเรียบร้อยแล้วก็จะสลายตัว ผิดกับคณะกรรมการสามัญที่ถือเป็นกรรมวิธีการ ประจำสภา

นอกจากกรรมาธิการทั้ง 2 ประเภทนี้แล้ว ในกรณีที่รัฐธรรมนุญกำหนดรูปรัฐสภา ให้เป็นสภาคู่คือ วุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่วุฒิสภาได้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว จะมีการจัดตั้ง "คณะกรรมการพิจารณาร่วมกัน" โดย "ให้สภาทั้งสองต่างตั้งบุคคลที่เป็นหรือไม่ได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดประกอบเป็นคณะกรรมการพิจารณาร่วมกัน เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้วให้คณะกรรมการพิจารณาร่วมกันนั้นรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง³⁹

ปกติการตั้งสมาชิกสภาหรือบุคคลภายนอกคนใด เป็นสมาชิกคณะกรรมการต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับความเห็นชอบหรือเสียงข้างมากของสมาชิกสภา แต่รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2517 กำหนดไว้เป็นพิเศษว่า สมาชิกกรรมาธิการจะต้องมีจำนวน เป็นสัดส่วนเดียวกับสัดส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร เช่น ถ้าสมมติมีที่นั่งในสภา 100 ที่นั่ง พรรค ก.ได้รับเลือก 50 คน, พรรค ข.ได้ 20 คน พรรค ค.ได้ 10 และพรรค ง.ได้ 20 คน เมื่อมีการตั้งคณะกรรมการจำนวน 10 คน พรรค ก.จะได้รับโอกาสเสนอชื่อกรรมาธิการ 5 คน, พรรค ข. และพรรค ง. เสนอ 2 คนและพรรค ค. เสนอ 1 คน เป็นอัตราส่วนเช่นเดียวกับจำนวนสมาชิกสภาของแต่ละพรรคมี

รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521 ได้กำหนดไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ 2517 คือ "การตั้งกรรมาธิการสามัญต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร" อย่างไรก็ดีตาม บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521 ให้งดใช้มาตรการนี้ไว้ก่อนใน 4 ปีแรก⁴⁰

วิป (Whip) หรือผู้ควบคุมเสียงในสภา

ตำแหน่งนี้มีได้ เป็นตำแหน่งที่มีระบุม เป็นทางการไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด แต่เป็นตำแหน่งที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติหรือในทางพฤตินัย เป็นที่ยอมรับนับถือกันมานาน

³⁹ มาตรา 149, รัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2517.

⁴⁰ มาตรา 139, รัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2521.

วิปหรือผู้ควบคุม เสียงของแต่ละพรรคการเมืองในสภา มักจะมีการแต่งตั้งโดยพรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกพรรคในสภามาก วิปจะทำหน้าที่ประสานงานของพรรคในสภา เช่น ควบคุมเสียงของพรรคในเวลาลงมติในสภา การจัดวางผู้ที่ จะทำการอภิปรายของพรรค ติดต่อกับพรรคการเมืองอื่น ๆ เพื่อปรึกษาหารือหรือทำความตกลงกันในบางเรื่อง เป็นสื่อประสานหรือตัว เชื่อมระหว่างสมาชิกพรรคระดับผู้นำกับสมาชิกพรรคระดับธรรมดา และรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยและวินัยในบรรดาสมาชิกพรรคของตน

ตำแหน่งอื่น ๆ ในรัฐสภา

ตำแหน่งอื่น ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญบางฉบับได้กำหนดในสภานอกเหนือจากที่กล่าว มาแล้วข้างต้น มีดังนี้คือ

1. ผู้นำฝ่ายค้าน โดยปกติคำว่า "ฝ่ายค้าน" หมายถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้สังกัดพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองที่จัดตั้งรัฐบาล รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2517 และรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521 เป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญกับฝ่ายค้านคือ กำหนดให้มีตำแหน่ง "ผู้นำฝ่ายค้าน" ขึ้นในสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านได้แก่ "สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และมีจำนวนมากที่สุดในบรรดาพรรคการเมือง ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา

จากข้อกำหนดดังกล่าว ทำให้ในระยะที่รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2517 บังคับใช้อยู่นั้น ในบางสมัยไม่มีการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้าน ถ้าหากพรรคฝ่ายค้านที่มีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร มากที่สุดในบรรดาพรรคฝ่ายค้านด้วยกันมีที่นั่งไม่ถึงหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านจะได้รับการแต่งตั้งภายหลังที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายและได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร เรียบร้อยแล้ว ผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านคือประธานสภาผู้แทนราษฎร

⁴¹ คณิน นุญสุวรรณ, "ศัพท์รัฐสภา," (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, 2520), หน้า 300-302.

⁴² มาตรา 105, รัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2521.

2. ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา ตำแหน่งนี้มีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2517 เพียงฉบับเดียว โดยรัฐสภาคือที่ประชุมวุฒิสมาชิกและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งนี้โดยมีคุณสมบัติ เป็น

...ผู้ทรงคุณวุฒิในทางการเมืองการบัญชีหรือการคลัง และจะต้องไม่เป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรือผู้มีตำแหน่งหน้าที่ในหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานท้องถิ่นหรือผู้จัดการกรรมการที่ปรึกษา ตัวแทนหรือลูกจ้างของบุคคล ห้างหุ้นส่วนบริษัทหรือองค์การใด ๆ ซึ่งดำเนินธุรกิจเพื่อค้ากำไร ทั้งจะต้องไม่เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายบัญญัติด้วย⁴³

ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา "มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการรับจ่ายเงินของแผ่นดิน และการรับจ่ายเงินและทรัพย์สินของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจรวมทั้งของท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ"⁴⁴ เมื่อตรวจสอบแล้วต้องเสนอรายงานต่อรัฐสภาพร้อมทั้งข้อสังเกต

ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา อยู่ในความควบคุมของรัฐสภา รัฐสภาอาจจะมิได้ไว้วางใจให้ออกจากตำแหน่งนี้ได้ นอกจากนี้รัฐสภายังตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งขึ้นมาเพื่อพิจารณาสอบสวนรายงานของผู้ตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคฝ่ายค้านเป็นประธาน และในคณะกรรมการนี้จะต้องมีสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายค้าน เป็นกรรมการมากกว่าพรรครัฐบาลอย่างน้อยหนึ่งคน

3. คณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติคือ รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2519 และรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521 (บทเฉพาะกาล) คณะกรรมการ ๗ นี้มีหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาว่า สมควรให้คำรับรองหรือไม่ ถ้าให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัตินั้นก็จะมีสิทธิเข้าสู่ที่ประชุมของสภา ถ้าไม่รับรองร่างพระราชบัญญัตินั้นก็จะตกไป องค์ประกอบของคณะกรรมการ ๗ นี้คือฝ่ายสภากับฝ่าย

⁴³ มาตรา 169, รัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2517.

⁴⁴ มาตรา 170, รัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2517.

รัฐบาล สำหรับรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521 กำหนดให้มี 17 คน โดยคณะรัฐมนตรี แต่งตั้ง 3 คน วุฒิสภาแต่งตั้ง 6 คน และสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง 8 คน ซึ่งหากพิจารณาโดยผิวเผินแล้วจะคิดว่า สภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนสมาชิกมากกว่าฝ่ายอื่นอาจจะสามารถครอบงำที่ประชุมได้ แต่ในพหุนัยวุฒิสมาชิกย่อม เป็นพวกเดียวกับฝ่ายรัฐบาล นายกรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอแต่งตั้ง ดังนั้น เมื่อรวมจำนวนกรรมการฝ่ายรัฐบาลแล้วจะได้ถึง 9 คน คือที่แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีและวุฒิสภาซึ่งมีจำนวนสูงกว่าฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การประชุมสภา

การประชุมสภาในกรณีรัฐธรรมนูญกำหนดรัฐสภาเป็นสภาคู่มี 3 ประเภท คือ การประชุมรัฐสภา หมายถึงการประชุมร่วมกันระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสมาชิก การประชุมสภาผู้แทนราษฎร คือการประชุมเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการประชุมวุฒิสภา ได้แก่การประชุมเฉพาะวุฒิสมาชิก แต่รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีสภาเดียวก็มีการประชุมสภาประเภทเดียว คือประชุมสมาชิกทั้งหมด

การเปิดประชุมครั้งแรกหรือการเปิดประชุมรัฐสภา ในกรณีที่มีการเลือกตั้งจะต้องเรียกประชุมภายใน 30 วันหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป รัฐธรรมนูญได้ระบุเกณฑ์นี้ไว้เพื่อป้องกันมิให้มีการหน่วงเหนี่ยวมิให้มีการประชุม วันเปิดประชุมครั้งแรกนี้ถือเป็นวันเริ่มสมัยประชุมประจำปี สมัยประชุมโดยปกติกำหนดเวลา 90 วัน แต่อาจปิดก่อนครบกำหนดได้ถ้าสภาให้ความเห็นชอบหรืออาจขยายเวลาออกเกิน 90 วันก็ได้ ในปีหนึ่งจะต้องมีสมัยประชุมอย่างน้อย 1 สมัย หรือสภาจะกำหนดให้มี 2 สมัยประชุมก็ได้ การประชุมตามสมัยประชุมเรียกว่าการประชุมสามัญ

การประชุมนอกสมัยประชุมหรือที่เรียกว่าประชุมวิสามัญ อาจเกิดขึ้นได้เมื่อมีความจำเป็นหรือมีกิจที่จะต้องพิจารณาในที่ประชุมโดยรีบด่วน โดยปกติรัฐธรรมนูญมักกำหนดผู้มีสิทธิร้องขอให้เปิดประชุมวิสามัญ คือ

1. รัฐบาล
2. สมาชิกสภาจำนวน 1/3 ของสมาชิกสภาทั้งหมดในกรณีที่ เป็นสภาเดียว ถ้ามี 2 สภา ก็ให้จำนวนผู้ร้องขอ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

รวมกับวุฒิสภา 1/3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสองสภา

การประชุมสภาปกติรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับกำหนดว่าจะต้องมีสมาชิมาประชุมจำนวนอย่างน้อย 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาที่จะประชุม นั้นจึงจะ เรียกว่าครบองค์ประชุมและสามารถดำเนินการประชุมได้ แต่รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521 กำหนดไว้มากกว่าฉบับอื่นคือ ต้องมาประชุมอย่างน้อย 1 ใน 2 หรือครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่จะประชุม นั้นจึงจะถือว่าครบองค์ประชุม มติที่ประชุมถือเสียงข้างมากของสมาชิกที่มาประชุม เป็นเกณฑ์ ยกเว้นแต่รัฐธรรมนูญบัญญัติเป็นอย่างอื่น ในกรณีที่มีการลงคะแนนเสียงในมติใดมีจำนวนเท่ากัน ให้ประธานของที่ประชุมออกเสียงชี้ขาด เพราะฉะนั้น ในกรณีที่คะแนนเสียง เท่ากันประธานสภาจะสามารถออกเสียงได้อีก 1 เสียง เป็นพิเศษ เพื่อให้ได้มติของสภา แต่โดยมารยาทแล้วประธานสภามักจะไม่ออกเสียงในรอบแรก หรือการนับคะแนนเสียงของที่ประชุม แต่จะออกเสียงเมื่อเกิดมีเสียงเท่ากัน

ในระหว่างสมัยประชุม สมาชิกสภาจะได้รับความคุ้มครอง เมื่อตกเป็นผู้ต้องหาโดยรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับระบุไว้คล้ายคลึงกัน เช่น รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521 บัญญัติว่า

...ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับหรือคุมขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไปทำการสอบสวนในฐานะที่สมาชิกผู้นั้น เป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา เว้นแต่กรณีที่ได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้น เป็นสมาชิกหรือในกรณีที่จับ ในขณะที่กระทำความผิด

...ในกรณีที่มีการจับสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในขณะที่กระทำความผิด ให้รายงานไปยังประธานแห่งสภาที่ผู้นั้น เป็นสมาชิกโดยด่วน และประธานแห่งสภาที่ผู้นั้น เป็นสมาชิกอาจสั่งให้ปล่อยผู้ถูกจับได้

ในกรณีที่มีการฟ้องสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในคดีอาญาไม่ว่าจะได้ฟ้องนอกหรือในสมัยประชุม ศาลจะพิจารณาคดีนั้นในระหว่างสมัยประชุมมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้น เป็นสมาชิก แต่การพิจารณาคดีต้องไม่เป็นการขัดขวางต่อการที่สมาชิกผู้นั้นจะ เข้าประชุมสภา....

ถ้าสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกคุมขังในระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาอยู่ก่อนสมัยประชุม เมื่อถึงสมัยประชุมพนักงานสอบสวนหรือศาลแล้วแต่กรณีต้องสั่งปล่อยทันที ถ้าหากสภาที่ผู้นั้น เป็นสมาชิกได้ร้องขอ⁴⁵

การวางบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิของสมาชิกสภาไว้เช่นนี้ เป็นเพราะให้ความสำคัญกับองค์กรณีบัญญัติป้องกันมิให้มีการกลั่นแกล้งหรือหน่วงเหนี่ยวมิให้สมาชิกสภาผู้หนึ่งผู้ใด เข้าประชุม ในบางครั้งการขาดหายของสมาชิกสภาจากการประชุมอาจมีผลต่อมติของที่ประชุมได้ สิทธิคุ้มครองนี้มีได้หมายความว่าสมาชิกมีสิทธิที่จะสามารถกระทำผิดได้โดยไม่ถูกจับกุมหรือคุมขัง เพราะให้ความสำคัญเฉพาะในสมัยประชุม นอกสมัยประชุมหรือ เมื่อพ้นสมัยประชุมแล้วก็สามารถที่จะดำเนินคดีกับสมาชิกสภาที่เป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยได้ และก็ได้หมายความว่า เมื่อสมาชิกสภาผู้นั้นถูกคำพิพากษาของศาลให้รับโทษแล้วจะพ้นโทษถ้ามีคำพิพากษาให้จำคุกสมาชิกสภาก็ต้องถูกจำคุกและหมดสภาพความเป็นสมาชิกสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

การอภิปรายในสภา "ผู้ใดจะกล่าวด้วยคำใด ๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงลงคะแนน ย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะถือไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวในทางใดมิได้⁴⁶ เอกสิทธิ์นี้คุ้มครองทั้งสมาชิกสภาและบุคคลที่ประธานสภาอนุญาตให้อภิปรายถึงแม้จะไม่ได้เป็นสมาชิกสภา รวมทั้งผู้ได้รับคำสั่งของสภาให้พิมพ์โฆษณารายงานการประชุม ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้อภิปรายมีอิสระในการแถลงข้อเท็จจริงต่าง ๆ

โดยปกติถ้ารัฐธรรมนูญกำหนดรูปรัฐสภาเป็นสภาคู่ รัฐธรรมนูญจะต้องวางข้อกำหนดไว้ว่า เรื่องใดบ้างที่จะต้องพิจารณาในที่ประชุมร่วมกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิกหรือที่เรียกว่า ที่ประชุมรัฐสภาในเรื่องนี้รัฐธรรมนูญที่กำหนดรูปสภาคู่วางข้อกำหนดไม่เหมือนกัน เสียทีเดียวแม้ส่วนใหญ่จะคล้ายคลึงกัน

ประเด็นที่สำคัญคือ เรื่องไม่ไว้วางใจรัฐบาล รัฐธรรมนูญที่กำหนดรูปสภาคู่บางฉบับ กำหนดให้การอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลกระทำในที่ประชุมรัฐสภา การกำหนดเช่นนี้ทำให้วุฒิสมาชิกมีความสำคัญต่อเสถียรภาพของรัฐบาล สภาผู้แทนราษฎรที่สมาชิกได้รับเลือกตั้งจากประชาชนไม่อาจควบคุมรัฐบาลได้เต็มที่ เพราะวุฒิสมาชิกส่วนใหญ่มัก เป็นบุคคลที่สนับสนุนรัฐบาล เนื่อง

46

มาตรา 114, รัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2521.

จากรัฐธรรมนูญ เกือบทุกฉบับกำหนดให้นายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้งวุฒิสมาชิก ซึ่งเท่ากับ เปิดโอกาสให้รัฐบาล เลือกสรรฝ่ายของตน เข้าไป เป็น วุฒิสมาชิกจึงมีแนวโน้มที่จะ เป็นกำลังสำคัญในการค้ำจุน เสถียรภาพของรัฐบาล รัฐธรรมนูญ ฉบับใดที่กำหนดให้การอภิปราย เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลกระทำในที่ประชุมรัฐสภา เท่ากับวิตรอนอำนาจการควบคุมรัฐบาลของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญบางฉบับคือ รัฐธรรมนูญ ทุศศักราช 2517 แม้จะกำหนดรูปสภาผู้ แต่ให้ สิทธิการอภิปราย เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล เฉพาะแก่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาไม่มี สิทธินี้ เท่ากับ เปิดโอกาสให้สภาผู้แทนราษฎรควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาลอย่าง เดิมทีและ เป็นอิสระ

ในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดรูปรัฐสภาให้มีสองสภา จะต้องมียกข้อยกเว้นกำหนดว่า เรื่องใดจำเป็นต้องประชุมรัฐสภาหรือประชุมร่วมกันระหว่างวุฒิสมาชิกกับสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร รัฐธรรมนูญ ทุศศักราช 2521 บัญญัติว่า การประชุมร่วมกันหรือการประชุม รัฐสภาจะมีขึ้นในกรณีต่อไปนี้

1. การให้ความ เห็นชอบในการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
2. การปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภา
3. การแก้ไข เพิ่ม เติมกฎหมายเกี่ยวกับราชการสันติวิธี 2467
4. การให้ความ เห็นชอบในการสืบราชสมบัติซึ่ง เสนอโดยองคมนตรี
5. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติใหม่ที่พระมหากษัตริย์ไม่ให้ความ เห็นชอบ
6. การให้ความ เห็นชอบในการปิดสมัยประชุมก่อนครบ 90 วัน
7. การ เปิดประชุมสมัยแรกซึ่งพระมหากษัตริย์หรือผู้แทนพระองค์เสด็จมา ทรง เปิด
8. การตีความรัฐธรรมนูญในกรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา
9. การแถลงนโยบายของรัฐบาลที่เข้ารับหน้าที่ แต่ไม่มีการลงมติ
10. การ เปิดอภิปรายทั่วไป ในกรณีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการ แผ่นดิน และคณะรัฐมนตรี เห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิก รัฐสภา ซึ่งการ เปิดอภิปรายนี้ นายกรัฐมนตรีจะ เป็นผู้ร้องขอและ ไม่มีการลงมติ

11. การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม
12. การให้ความเห็นชอบแก่หนังสือและสนธิสัญญากับนานาประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ
13. การแต่งตั้งบุคลากรรัฐธรรมนูญ
14. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521 ได้บัญญัติว่า ในวาระเริ่มแรก ให้การดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้ ทำในที่ประชุมรัฐสภาคือที่ประชุมร่วมกันระหว่างวุฒิสมาชิกกับสมาชิกผู้แทนราษฎร

1. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ทั้งงบประมาณประจำปี รายจ่ายเพิ่มเติม และการโอนงบประมาณ
2. การเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะ ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ยื่นขอเปิด
3. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของประธานรัฐสภาแจ้งว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์หรือ เศรษฐกิจ
4. การพิจารณาพระราชกำหนด

หลังจากยกเลิกบทเฉพาะกาลเมื่อ 22 เมษายน 2526 ข้อกำหนด 4 ข้อข้างบนก็ถูกยกเลิกให้กระทำในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่การประชุมร่วมกันของวุฒิสมาชิกกับสมาชิกผู้แทนราษฎรหรือที่เรียกว่าการประชุมรัฐสภามักเป็นในเรื่องรัฐพิธี เป็นส่วนมาก การพิจารณาว่า รัฐธรรมนูญฉบับใดมีความสำคัญกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนมากน้อยเพียงใด ก็อาจพิจารณาได้จาก เรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ เข้าสู่ที่ประชุมรัฐสภา ถ้าเรื่องที่จะต้องเข้าสู่ที่ประชุมรัฐสภานั้น เกี่ยวข้องกับการบริหารมาก เช่น การควบคุมรัฐสภา การพิจารณาพระราชกำหนดหรือร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณ ก็แสดงว่า ให้ความสำคัญกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อย เพราะการนำเรื่อง เข้าสู่ที่ประชุมรัฐสภานั้น รัฐบาลมักจะได้รับเสียงสนับสนุนจากวุฒิสมาชิกส่วนใหญ่ เพราะวุฒิสมาชิกมาจากการเสนอแต่งตั้ง

ตั้งโดยนายกรัฐมนตรี

การเรียกประชุม การขยายเวลาประชุม และการปิดประชุมสภา ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา การประชุมของสภาปกติถือว่าเป็นการประชุมโดยเปิดเผย บุคคลภายนอกอาจขออนุญาตเข้าฟังได้ ในบางสมัยการประชุมสภา เคยถ่ายทอดการประชุมทางวิทยุกระจายเสียง เพื่อเผยแพร่ให้ประชาชนที่สนใจได้รับฟัง อย่างไรก็ตาม ก็ได้ให้สิทธิคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาไว้ว่า อาจร้องขอให้เป็นการประชุมลับได้ ถ้าสมาชิกสภาเป็นผู้ร้องขอ ต้องมีจำนวนสมาชิกรัฐสภาพร้อมรับรองเป็นจำนวนเท่ากับที่กำหนดไว้ รัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2521 กำหนดไว้ว่าการประชุมลับจะมีได้เมื่อ "คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกของแต่ละสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา หรือของทั้งสองสภารวมกันแล้วแต่กรณีร้องขอให้ประชุมลับ"⁴⁷

ในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดรัฐสภาเป็นสภาคู่ เนื่องจากวาระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่เท่ากัน นอกจากนี้สภาผู้แทนราษฎรอาจถูกยุบก่อนครบวาระก็ได้ ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรถูกยุบหรือสิ้นวาระจึงห้ามมิให้มีการประชุมวุฒิสภา ในระหว่างที่ว่างสภาผู้แทนราษฎรจะเรียกประชุมวุฒิสภาไม่ได้ ยกเว้นแต่ในบางกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาทำหน้าที่แทนรัฐสภา เช่น รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521 กำหนดว่า ถ้าไม่มีสภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาลต้องการประกาศกฎอัยการศึกหรือประกาศสงครามให้วุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบ

หน้าที่และบทบาทของสภา

หน้าที่สำคัญที่เป็นหลักของสภาคือ "การตรากฎหมาย" ได้แก่การพิจารณาเพื่ออนุมัติหรือไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติที่เสนอ เข้าสู่สภาโดยฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล หรือสมาชิกสภาเอง การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด รวมถึงการออกกฎหมาย

เพื่อแก้ไข เพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมาย เดิมด้วย ⁴⁸ สภายังมีหน้าที่ตีความรัฐธรรมนูญและ
อื่น ๆ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

หน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งของสภาคือ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน
ของรัฐบาลซึ่งทำได้โดยวิธีการต่อไปนี้

1. พิจารณานโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล เมื่อเปิดประชุม
สภาและการจัดตั้งรัฐบาล เสร็จเรียบร้อยตามขบวนการ รัฐบาลจะต้องแถลงนโยบายว่า
จะบริหารประเทศอย่างไร มีเป้าหมายหรือจุดประสงค์ตลอดจนวิธีการที่จะบรรลุถึง
เป้าหมายต่อสภา สมาชิกสภามีสิทธิที่จะอภิปรายซักถามรายละเอียดต่าง ๆ ในขั้นสุดท้าย
รัฐธรรมนูญ เกือบทุกฉบับยกเว้นธรรมนูญการปกครองทั้ง 3 ฉบับและรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช
2511, รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2519 กำหนดว่า สภามีการลงมติว่าให้ความไว้วางใจ
ในนโยบายที่รัฐบาลแถลงมาหรือไม่ ในกรณีที่เสียงข้างมากของสภาไม่รับรอง
นโยบายนั้นก็ถือว่าสภาไม่ไว้วางใจรัฐบาล จะต้องมีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่รัฐบาลที่เข้า
รับตำแหน่งครั้งแรกจะต้องแถลงนโยบายที่จะใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินต่อสภา
แต่รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2511, 2519, 2521 และธรรมนูญการปกครองทั้ง 3
ฉบับกำหนดว่าให้แถลงนโยบายอย่างไม่มีการลงมติ สำหรับรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มี
การลงมตินั้น บางฉบับที่กำหนดรูปสภาคู่คือ รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2489, 2490
2492 กำหนดให้การแถลงนโยบายเพื่อลงมติทำในที่ประชุมรัฐสภา เท่ากับว่าให้วุฒิสมาชิก
ที่มาจากการแต่งตั้งมีส่วนร่วมในการพิจารณาลงมติในนโยบายรัฐบาลด้วย รัฐธรรมนูญ
พุทธศักราช 2517 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีสภาคู่เพียงฉบับเดียวที่กำหนดให้การพิจารณาลง
มติในนโยบายรัฐบาลทำในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาซึ่งมาจากการ
เลือกตั้งมีสิทธิเดิมที่ในการลงมติเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช
2475 และรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2495 แม้จะให้การทำในสภาผู้แทนราษฎร แต่
รัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับนี้ก็ เป็นรูปสภาเดียวมีสมาชิกสองประเภทคือทั้งแต่งตั้งและเลือกตั้ง
อยู่ในสภาเดียวกัน จึงเท่ากับเปิดโอกาสให้สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งมีส่วนร่วมในการ

⁴⁸

สมพงษ์ เกษมสิน, "ลัทธิการเมือง," (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนา
พานิช, 2519), หน้า 399.

พิจารณาลงมตินโยบายของรัฐบาลด้วย

2. การเปิดอภิปรายรัฐบาล รัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับยกเว้นธรรมนูญการปกครองและรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2519 กำหนดให้สมาชิกสภาจำนวนตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมีสิทธิเข้าชื่อยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายการดำเนินงานของรัฐบาลได้โดยปกติการเปิดอภิปรายมี 2 วิธี คือ

2.1 อภิปรายโดยไม่ลงมติ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน แต่คณะรัฐมนตรีมีสิทธิที่จะขอให้ระงับถ้าหากเห็นว่าเรื่องที่เสนอขออภิปรายนั้น เป็นเรื่องที่ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของประเทศ การอภิปรายทั่วไปนี้แม้จะเป็นการอภิปรายโดยไม่ลงมตินั้นก็มีผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาล เพราะสมาชิกสภาจะหยิบยกปัญหาข้อบกพร่องหรือจุดอ่อนของรัฐบาลมาตีแผ่ให้ได้ทราบ แม้จะไม่มี การลงมติแต่ก็ทำให้ประชาชนทั่วไปมองเห็นข้อบกพร่องของรัฐบาล ทำให้ฐานะของรัฐบาลคลอนแคลนได้เช่นกัน

2.2 อภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ การอภิปรายโดยมีการลงมตินี้ การลงมติดังกล่าวในวันอื่นมิใช่วันที่การอภิปรายสิ้นสุดลง เพื่อให้สมาชิกสภาพิจารณาด้วยความรอบคอบก่อนที่จะลงมติเพราะเป็นเรื่องสำคัญ การเปิดอภิปรายเพื่อลงมตินี้ แม้บางครั้งสมาชิกสภาทำไปแล้วไม่เป็นผลสำเร็จก็ส่งผลกระทบต่อรัฐบาลเช่นกัน

การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปรัฐบาลหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล รัฐธรรมนูญที่กำหนดครุสภาผู้แทนราษฎรยกเว้นรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2517 และ 2521 ภายหลังยกเลิกบทเฉพาะกาล ให้การอภิปรายรวมทั้งมติการลงมตินี้ทำในที่ประชุมรัฐสภา เปิดโอกาสให้วุฒิสมาชิกร่วมอภิปรายและลงมติดด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นหลักประกันสำหรับรัฐบาล เพราะเสียงส่วนใหญ่ของวุฒิสมาชิกมักเป็นของรัฐบาล เนื่องจากรัฐธรรมนูญมักกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอรายชื่อวุฒิสมาชิกให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้ง การกำหนดให้การอภิปรายในที่ประชุมรัฐสภาจึงเท่ากับ เป็นการพยายามที่จะไม่ให้รัฐบาลถูกลงมติไม่ไว้วางใจนั่นเอง รัฐธรรมนูญที่กำหนดครุสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2517 และ 2521 ภายหลังยกเลิกบทเฉพาะกาลเท่านั้นที่ให้การอภิปรายนี้ทำในที่ประชุมสภา

ผู้แทนราษฎร เปิดโอกาสให้ตัวแทนประชาชนมีสิทธิเต็มที่ในการควบคุมรัฐบาล

3. การตั้งกระทู้ สมาชิกสภาทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐบาลหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล เมื่อมีข้อสงสัย เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่หรือ เรื่องที่อยู่ในหน้าที่ แต่รัฐบาลหรือรัฐมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อ เห็นว่า เรื่องที่ตั้งกระทู้นั้น ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน กระทู้แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือกระทู้ถามด่วนและกระทู้ธรรมดาที่ไม่มีความจำเป็นรีบด่วนที่จะต้องตอบ การตอบกระทู้อาจตอบในราชกิจจานุเบกษาหรือในที่ประชุมสภาก็ได้ ขึ้นอยู่กับความประสงค์ของผู้ถาม ประธานสภาเป็นผู้ควบคุมการถามการตอบกระทู้⁴⁹

การยุบสภา

การอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ เป็นมาตรการสำคัญที่ฝ่ายสภาใช้ควบคุมรัฐบาล ในเวลาเดียวกันรัฐบาลก็มีเครื่องมือในอันที่จะควบคุมสภา เป็นการคล้ายอำนาจนั้น วิธีการคุมสภาของรัฐบาลคือการยุบสภา เพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ การที่สภาจะตัดสินใจลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลจึงต้องใคร่ครวญให้รอบคอบ "เพราะถ้าลงมติไม่ไว้วางใจไปแล้ว คณะรัฐมนตรีอาจเลือกใช้วิธียุบสภา เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ก็ได้"⁵⁰ การยุบสภามีผลให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งไปด้วยแต่จะอยู่รักษาการจนกว่าจะมีการเลือกตั้งและจัดตั้งรัฐบาลใหม่

การที่ฝ่ายบริหารจะใช้สิทธิพิเศษคือการยุบสภานี้ ก็จะต้องใคร่ครวญโดยรอบคอบ มิใช่จะใช้ได้โดยง่าย แนวทางที่ใช้เป็นเครื่องประกอบการพิจารณาว่า ในกรณีที่เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมือง รัฐบาลควรเลือกใช้วิธีลาออกหรือควรรวบรวมยังคงทนถาวรด้วยคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภานั้น ประเทศต่าง ๆ ที่ปกครองโดยระบอบรัฐสภาซึ่งมีอำนาจเชื่อมโยงกับฝ่ายบริหาร มักจะต้องพิจารณาว่าขณะนั้นประชาชนทั่วไปมีความนิยมในสภาผู้แทนมากน้อยเพียงใด ถ้ารู้สึกว่ประชาชนไม่ค่อย

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 402-403.

⁵⁰ ศักดิ์ ภาสุขนิรันดร, "การปกครองของไทย," (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2514), หน้า 174.

นิยมคณะรัฐมนตรีที่กำลังบริหารงานอยู่ และมีที่ท่าสนับสนุนการกระทำของสมาชิกสภาผู้แทนในบางเรื่องหรือตลอดมา ในกรณีเช่นนี้ฝ่ายรัฐบาลก็อาจเลือกลาออก เพื่อเปิดโอกาสให้ฝ่ายค้านจัดตั้งรัฐบาลใหม่ แต่ถ้ารัฐบาลมีความมั่นใจว่าถ้ามีการเลือกตั้งใหม่บุคคลของรัฐบาลที่ส่งออกไปสมัครรับเลือกตั้งตาม เขตต่าง ๆ จะได้รับเลือกเข้ามา มากกว่าฝ่ายค้าน หรือสมาชิกของพรรครัฐบาลซึ่งทำตนเป็นฝ่ายค้านจะไม่ได้รับเลือกกลับเข้ามา ในกรณีเช่นนี้รัฐบาลก็จะเลือกทางให้มีการยุบสภา เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่⁵¹

ประเทศไทยได้เคยมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรในลักษณะที่รัฐบาลใช้ เป็นเครื่องมือคู่อย่างกับสภา 5 ครั้ง ครั้งแรกเมื่อวันที่ 11 กันยายน 2481 โดยรัฐบาลชุดพลเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา เนื่องจากรัฐบาลแพ้คดีสภาเกี่ยวกับความประสงค์ของสภาที่จะให้แสดงบัญชีรายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในวาระแรกรัฐบาลขอลาออกแต่ไม่ได้รับอนุมัติจากผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน จึงได้ทำการยุบสภาแทน ครั้งที่สองเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2488 ในสมัยรัฐบาลชุด ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช โดยเหตุผลว่าสภาที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ได้รับการขยายเวลาให้อยู่ในตำแหน่งมาสองครั้ง เนื่องจากสภาวะสงครามและรัฐบาลเห็นว่าการที่สภาตัดสินใจไม่ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม เป็นการลงมติที่ตรงกันข้ามกับความรู้สึกของประชาชนจึงยุบสภา⁵² การยุบสภาครั้งที่สามทำเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2519 โดยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ด้วยสาเหตุว่า สภาประกอบขึ้นด้วยพรรคการเมืองหลายพรรคมากเกินไปและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตใจ การยุบสภาครั้งนี้กระทำในระหว่างที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 1/5 ยื่นอุทธรณ์ขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล และการยุบสภาครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2526 โดยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์นายกรัฐมนตรี ด้วยสาเหตุจากการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนระบบเลือกตั้ง จากระบบรวมเขตรวมเบอร์ ให้เป็นไปตามเดิม และคงบทเฉพาะกาลไว้แต่ไม่สำเร็จเพราะได้เสียงไม่เกินครึ่ง

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 189.

⁵² ประเสริฐ บัณฑุสนธ์, "รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475-2517)," (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ ช.ชุมนุมการช่าง, 2517), หน้า 271-274, 488-489.

หนึ่งของสมาชิกรัฐสภา ทำให้นายกรัฐมนตรียุบสภาก่อนบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมบัญญัติ จะหมดลง เพื่อให้มีการเลือกตั้งตามระบบเดิม และครั้งที่ 5 เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2529 โดยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี โดยให้เหตุผลว่า เกิดการแตกแยกในพรรคร่วมรัฐบาลทำให้การลงมติเกี่ยวกับพระราชกำหนดของ ส.ส.ไม่เป็นไปตามเหตุผล ทำให้พระราชกำหนดไม่ได้รับอนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎร

ในสมัยที่ประเทศไทยใช้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2515 เป็นหลักในการปกครองประเทศนั้น ได้มีการยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2516 การยุบสภาครั้งนั้นไม่ถือว่าเป็นการยุบสภาในลักษณะแบบเดียวกับการยุบสภา 5 ครั้งดังกล่าวมาแล้วนั้น เพราะสาเหตุในการยุบสภาไม่ใช่เป็นเพราะความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา แต่เป็นเพราะสมาชิกสภาออกเป็นจำนวนมากจนไม่สามารถเรียกประชุมได้ และเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2516 มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติจำนวน 2,347 คน เพื่อทำหน้าที่เลือกบุคคลที่เหมาะสมจากสมาชิกด้วยกันจำนวนหนึ่ง เพื่อขุดเกล้า ๆ ให้มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติ

การยุบสภาต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ฯ หรือโดยพฤตินัยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ที่ยุบสภานั้นเอง การยุบสภาแต่ละครั้งจะต้องกำหนดวันเลือกตั้งใหม่ให้แน่นอนลงไปและต้องไม่เกิน 90 วัน นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกายุบสภานั้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย รัฐสภานับเป็นสถาบันที่สำคัญมาก เพราะเป็นองค์กรสูงสุดในการแสดงเจตจำนงของคนในชาติ การที่ประชาธิปไตยจะดำเนินไปด้วยดีหรือสร้างความศรัทธาให้กับประชาชนขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพและคุณภาพของรัฐสภาอยู่มาก

สาเหตุประการหนึ่งที่ระบอบประชาธิปไตยของไทยไม่ประสบผลสมบูรณ์ เพราะอาจเป็นด้วยพฤตินัยของสมาชิกสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อย มีบทบาทที่ก่อให้เกิดความรู้สึกเสื่อมศรัทธาแก่ประชาชนผู้เลือกตั้ง ทำให้ภาพพจน์ของ

สภาเสียไป เพราะมีพฤติกรรม ไปในทางส่งเสริมผลประโยชน์ส่วนตัวหรือ เฉพาะกลุ่ม เป็นหลักใหญ่มากกว่าที่จะคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมและของประเทศชาติให้สมกับที่อยู่ในฐานะผู้แทนของปวงชน มีการใช้อิทธิทธิในวงราชการ คอรัปชั่น ขาดเสียหรือยกมือ เพื่อผลประโยชน์ของคนและพวกพ้อง เป็นการทำให้ภาพจน์ของสภาเสียไป การปฏิบัติรัฐประหารแต่ละครั้งมักจะหยิบยก เอาสาเหตุที่สมาชิกสภาไม่ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบธรรม โดยชอบคำนึงถึงแค่ผลประโยชน์ส่วนตัว เข้ามารวม เป็นสาเหตุหนึ่งที่ต้องยึดอำนาจอยู่เสมอ

การที่สถาบันรัฐสภาจะพัฒนาไปสู่รูปแบบที่ดีที่ถูกต้อง เพื่อ เป็นหลักในการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยนั้นขึ้นอยู่กับประชาชน เป็นส่วนประกอบที่สำคัญ หากประชาชนมีความตื่นตัวและมีสำนึกทางการเมือง สามารถใช้วิจารณ์ทางทางการเมือง ได้ถูกต้อง เลือกผู้แทนราษฎรที่ดี เข้าสู่สภา บทบาทของสภาก็ย่อมจะ เป็นไปในทิศทางที่ถูกต้องและก่อประโยชน์ให้กับประชาชนนบ้านเมืองไปสู่ความสุขความเจริญ ยิ่งประชาชนมีความสนใจในปัญหาบ้าน เมืองมากเท่าไร บทบาทและพฤติกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะต้องพัฒนาดีขึ้นเรื่อย ๆ สิ่งสำคัญประการหนึ่งที่จะส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยโดยก็คือ ประชาชนจะต้องไม่เสื่อมศรัทธาในรัฐสภา ต้องช่วยกันสนับสนุนด้วยการให้ความสนใจและติดตามการปฏิบัติ

๑. รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญคือกฎหมายสูงสุดของประเทศ กำหนดรูปแบบและหลักการในการจัดการปกครอง การใช้อำนาจของผู้ปกครอง การสืบต่ออำนาจ ตลอดจนขอบเขตหน้าที่และสิทธิ เสรีภาพของประชาชน

เราสามารถอธิบายสรุปความหมายของรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะสำคัญ ได้ดังนี้

53

สุขุม นวลสกุลและคณะ, "การเมืองและการปกครองไทย," ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง (กรุงเทพมหานคร : แสงจันทร์การพิมพ์, 2530), หน้า 99.

๑.๑ ในแง่ที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่ดั่งอำนาจต่าง ๆ ของรัฐ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลักหรือกฎหมายมูลฐานที่เป็นต้นกำเนิดของกิจกรรมทั้งปวงและอยู่เหนืออำนาจต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้น กฎหมายของรัฐทั้งหมดมีรากฐานมาจากรัฐธรรมนูญ กล่าวคือกฎหมายต่าง ๆ บัญญัติขึ้นโดยรัฐสภาและโดยที่รัฐสภาถูกสร้างหรือกำเนิดขึ้นโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนั้นกฎหมายใดที่รัฐสภายุติบัญญัติขัดกับรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท จึงถือว่ากฎหมายนั้นเป็นโมฆะใช้บังคับไม่ได้

๑.๒ ในแง่ที่กล่าวว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักการเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครอง รัฐธรรมนูญจะวางรูปแบบและโครงสร้างของรัฐสภาโดยระบอบการหรือหน่วยงานที่จะใช้อำนาจปกครอง โดยแบ่งอำนาจเป็นส่วนต่าง ๆ เช่น องค์ประชุม รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล โดยกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรใช้อำนาจต่าง ๆ วิธีการดำเนินการใช้อำนาจ การเข้าสู่ตำแหน่งและการสิ้นสุดจากตำแหน่ง เป็นต้น

๑.๓ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่ประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน นอกจากรัฐธรรมนูญจะกำหนดเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองโดยตรงแล้ว รัฐธรรมนูญจะกำหนดเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองโดยตรงแล้ว รัฐธรรมนูญส่วนมากยังมีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิและ เสรีภาพขั้นมูลฐานของบุคคลหรือ เอกชนและกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจของรัฐ เพื่อป้องกันการละเมิดต่อสิทธิและ เสรีภาพของบุคคลหรือ เอกชน

คามทฤษฎีแล้ว รัฐอธิปไตยทุกรัฐมีรัฐธรรมนูญเพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลักหรือกติกาที่กำหนดแนวทางสำหรับการที่รัฐจะใช้อำนาจปกครองราษฎร แต่มีข้อที่ค้ำนิงอยู่ว่า การมีรัฐธรรมนูญนั้นมิได้หมายความว่า รัฐนั้นเป็นประชาธิปไตยเสมอไป เพราะประเทศที่ปกครองระบอบเผด็จการก็มีรัฐธรรมนูญเช่นกัน แต่สถาบันต่าง ๆ ของรัฐ รัฐธรรมนูญย่อมเป็นกลไกสำหรับใช้อำนาจให้เป็นไปตามความประสงค์ของผู้เผด็จการมากกว่า เพราะฉะนั้น การจะทราบว่ารัฐนั้นเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ จึงต้องดูข้อกำหนดต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญของรัฐนั้นว่ามีลักษณะ เป็นประชาธิปไตยหรือไม่ เป็นสำคัญ

ประวัติรัฐธรรมนูญของไทย

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบันประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 13 ฉบับ เป็นรัฐธรรมนูญประกาศใช้เป็นการชั่วคราว 5 ฉบับ และประกาศเป็นการถาวร 8 ฉบับ

รัฐธรรมนูญทั้ง 13 ฉบับ มีประวัติและสาระสำคัญย่อ ๆ ดังนี้ ⁵⁴

ฉบับที่ 1 พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก ประกาศใช้หลังจากที่คณะราษฎรยึดอำนาจการปกครองได้สำเร็จ โดย "คณะราษฎร" เป็นผู้จัดร่างขึ้นแล้วนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อประกาศใช้เป็นการชั่วคราว เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2475 มีทั้งหมด 39 มาตรา มีสาระสำคัญดังนี้

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้วางรูปการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มีอำนาจจำกัดภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้มีรัฐสภาเดียว เรียกว่า สภาผู้แทนราษฎร แบ่งสมาชิกออกเป็น 3 สมัย คือ

สมัยที่ 1 นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นต้นไป จนกว่าจะถึงเวลาที่สมาชิกในสมัยที่ 2 จะเข้ารับตำแหน่ง ให้คณะราษฎรโดยคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารเป็นผู้ใช้อำนาจแต่งตั้งผู้แทนราษฎรชั่วคราว 70 นาย เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สมัยที่ 2 ภายใน 6 เดือนหรือจนกว่าการจัดประเทศจะเป็นปกติเรียบร้อย ให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิก 2 ประเภท คือ ประเภทที่ 1 ได้แก่ผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งและประเภทที่ 2 ได้แก่ผู้ที่เป็นสมาชิกในสมัยที่ 1 ซึ่งได้รับการแต่งตั้ง

สมัยที่ 3 กำหนดว่า เมื่อราษฎรทั่วพระราชอาณาจักรสอบไล่ได้วิชาประถมศึกษาเป็นจำนวนเกินกึ่งหนึ่งหรืออย่างช้าไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งทั้งหมด

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้อำนาจรัฐสภาไว้กว้างขวาง มีอำนาจพิจารณาร่างกฎหมายควบคุมการบริหารประเทศ มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนคณะกรรมการราษฎร (คณะรัฐมนตรี) และให้อำนาจวินิจฉัยคดีอาญา ซึ่งพระมหากษัตริย์เป็นผู้ต้องหา ซึ่งศาลธรรมดาไม่มีสิทธิรับฟ้องไว้ด้วย

ฉบับที่ 2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างขึ้นโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งขึ้นจำนวน 9 นาย ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 มีทั้งหมด 68 มาตรา

สมาชิกยังคงประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ มาจากการเลือกตั้งและมาจากการแต่งตั้ง คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารงานแผ่นดินโดยรับผิดชอบต่อสภาสภามีอำนาจปลดคณะรัฐมนตรีได้โดยการลงมติไม่ไว้วางใจ และคณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจขอให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งใหม่ได้ ซึ่งทำให้รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีมีอำนาจดุลย์กัน มิให้ฝ่ายใดมีอำนาจมากกว่ากัน

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติแยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีอายุการใช้งานนานที่สุดคือ 14 ปี จึงถูกยกเลิก

ฉบับที่ 3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

เริ่มใช้บังคับเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2489 มีทั้งหมด 96 มาตรา รูปการปกครองยังคงใช้แนวการปกครองระบบรัฐสภา แต่มีโครงสร้างที่เป็นประชาธิปไตยมากกว่า คือ ได้ยกเลิกสมาชิกประเภท 2 แล้วบัญญัติให้มี 2 สภาขึ้นแทนคือ รัฐสภาประกอบด้วย "สภาผู้แทน" และ "พฤฒสภา" ประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกมาโดยตรง ส่วนพฤฒสภาจำนวน 80 คน รัฐสภามีอำนาจนิติบัญญัติและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

คณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีจำนวน 10-18 คน รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดว่าจะต้องเป็นสมาชิกรัฐสภาหรือไม่ แต่ต้องบริหารงานโดยรับผิดชอบต่อรัฐสภา และโดยความไว้วางใจของรัฐสภา รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบท

บัญญัติแยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมือง โดยกำหนดว่านายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภาไม่ว่าสภาใดสภาหนึ่ง จะเป็นข้าราชการประจำไม่ได้ ซึ่งเป็นหลักที่ประเทศไทยโดยส่วนมากยึดถือกัน

ฉบับที่ 4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ประกาศใช้เป็นการชั่วคราว โดยพลโท กาจ เก่งระดมยิง ผู้นำการปฏิวัติได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2490 มี 98 มาตรา โดยวางหลักการปกครองตามแนวการปกครองระบบรัฐสภาและมีสภา 2 สภา เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2489 แต่ต่างกันที่สภาที่สอง ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ 2489 เรียกว่า "พฤฒสภา" และกำหนดให้มาจากการเลือกตั้ง เช่นเดียวกับสภาผู้แทน แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เปลี่ยนมาเรียกว่า "วุฒิสภา" มีจำนวน 100 คน สมาชิกมาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ และไม่ห้ามข้าราชการประจำเป็นวุฒิสมาชิก วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีอำนาจมากคือ มีอำนาจยังยั้งกฎหมาย มีอำนาจลงมติให้ความไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจร่วมกับสภาผู้แทน ในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี และทำหน้าที่เป็นรัฐสภาในขณะที่ยังไม่มีสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ บัญญัติให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจมากกว่าฉบับก่อน ๆ คือทรงแต่งตั้งและถอดถอนคณะรัฐมนตรีได้ มีพระราชอำนาจยังยั้งร่างพระราชบัญญัติ การเปลี่ยนแปลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีจะต้องได้รับพระบรมราชานุญาตก่อน บทบัญญัตินี้ทำให้พระมหากษัตริย์ทรง เป็นทั้งประมุขของรัฐและหัวหน้ารัฐบาลด้วย

ฉบับที่ 5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างขึ้นโดย "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" ซึ่งตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. 2490 สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ใช้เวลาร่างภายใน 180 วัน และนำมาประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2492 ประกอบด้วยบทบัญญัติ 189 มาตรา

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีลักษณะเป็นแบบ เสรีนิยมมาก กล่าวคือ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้ความสนใจด้าน เสรีภาพของประชาชนมาก โดยกำหนดหลักประกันสิทธิ เสรีภาพต่าง ๆ ของเอกชนและป้องกันการใช้อำนาจของรัฐต่อการละเมิดสิทธิ เสรีภาพของประชาชน

คณะรัฐมนตรีจะเป็นบุคคลที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ที่ เป็นสมาชิกรัฐสภา หรือไม่ได้ แต่จะเป็นข้าราชการประจำไม่ได้ จะเป็นผู้จัดการ กรรมการที่ปรึกษา ตัวแทน หรือลูกจ้างของบุคคล หน่วยงาน ส่วน บริษัทหรือองค์การใด ๆ ซึ่งดำเนินธุรกิจ เพื่อการค้ากำไรได้ คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบการบริหารงานต่อรัฐสภา สภาผู้แทนมี อำนาจลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้ และคณะรัฐมนตรีมีสิทธิ เสนอให้ยุบสภาได้เช่นกัน

เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ต่างก็หวังกันว่าจะ เป็นรัฐธรรมนูญที่ดีที่สุดและมีความมั่นคงสถาพร เพราะร่างขึ้นโดยสมาชิกที่เลือกตั้งจากบุคคลหลายฝ่าย แต่หลังจาก ที่ใช้ได้ประมาณ 2 ปีครึ่ง ก็มีรัฐประหารเกิดขึ้นอีกเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 และคณะรัฐประหารได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนี้อีกครั้งหนึ่ง

ฉบับที่ 6 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม
พุทธศักราช 2495

เมื่อคณะรัฐประหารยึดอำนาจได้สำเร็จและประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 แล้ว ก็ได้ประกาศให้นำรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 (ฉบับที่ 2) มาใช้ไปพลางก่อน และได้แต่งตั้งสมาชิกประเภท 2 ขึ้นประกอบเป็นสภาผู้แทนราษฎรไปพลางก่อน จนกว่า จะมีการเลือกตั้งสมาชิกประเภท 1

เหตุที่นับรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นฉบับที่ 6 ไม่ใช่ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ก็เพราะว่า มีข้อความแก้ไขเพิ่มเติมมากมายและบางเรื่องไม่เคยปรากฏอยู่ในหลักการของรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 2 เลย รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีทั้งหมด 123 มาตรา มีของเก่าจากรัฐธรรมนูญฉบับ ที่ 2 เหลืออยู่เพียง 41 มาตรา คราวใหม่ 82 มาตรา มาตราที่บรรจุเข้ามาใหม่นั้น ส่วนใหญ่เป็นข้อความที่เคยมีอยู่ในรัฐธรรมนูญ 2492 (ฉบับที่ 5) จึงอาจกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีลักษณะผสมกันระหว่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 กับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492

การปกครองตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้ดำเนินต่อมาจนถึงวันที่ 20 ตุลาคม 2501 คณะรัฐประหารชุด เดิมได้กลับมาทำการยึดอำนาจการปกครองอีกครั้งหนึ่ง และได้ประกาศ ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนี้ รวมเวลาใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประมาณ 6 ปี 7 เดือนกับ 12 วัน

ฉบับที่ 7 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2502

คณะปฏิวัติได้เข้ายึดอำนาจการปกครองและประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ 6 ไปแล้ว ก็ได้ปกครองโดยอำนาจสิทธิขาดของหัวหน้าคณะปฏิวัติ จนกระทั่งถึงวันที่ 28 มกราคม 2502 จึงได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราวขึ้น เรียกว่า "ธรรมนูญการปกครอง" ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2502"

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติเพียง 20 มาตรา รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีโครงสร้างการปกครองแตกต่างกับทุกฉบับที่เคยมีมา คือ วางแนวทางการปกครองในลักษณะที่ให้ฝ่ายบริหารคือ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจกว้างขวางมากและให้ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติแยกออกจากกัน กล่าวคือ

รัฐสภามีสภาเดียว เรียกว่า "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง จำนวน 240 คน ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญถาวรแล้วยังทำหน้าที่ เป็นสภานิติบัญญัติด้วย แต่ไม่มีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นการตั้งกระทุหรือการเปิดอภิปรายใด ๆ

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี แต่มีได้ระบุนจำนวนไว้ และรัฐมนตรีจะต้อง ไม่ เป็นสมาชิกสภาในขณะ เดียวกันและไม่มีสิทธิ เสนอให้ยุบสภา

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารกว้างขวางมากคือ นอกจากจะมีอำนาจบริหารแล้วยังสามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการในบางกรณีได้ โดยระบุไว้ใน มาตรา 17 ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ได้ เมื่อเห็นสมควร เพื่อประโยชน์ในการระงับและปราบปรามการกระทำอัน เป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรหรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำอัน เป็นการบ่อนทำลาย ก่อทวนหรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายในหรือมาจากภายนอกราชอาณาจักร โดยให้ถือว่า คำสั่งหรือการกระทำนั้น ๆ ชอบด้วยกฎหมาย

รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะเห็นได้ว่า มีเจตนารมณ์ที่จะใช้รัฐธรรมนูญ เป็น เครื่องมือทางกฎหมายของผู้นำฝ่ายข้าราชการในการปกครองมากกว่า เพราะกำหนดให้รัฐบาล เป็น ผู้ถวายรายชื่อบุคคลที่จะแต่งตั้ง เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งล้วนแต่ เป็นนายทหารประจำการและข้าราชการพลเรือน เกือบทั้งหมดและให้อำนาจแก่รัฐบาลฝ่ายเดียว โดยไม่

มีการจำกัดหรือหลักประกันสิทธิ เสรีภาพของประชาชน ด้วยเหตุผลดังกล่าว หลักการ
ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงนิยมนำมาใช้อีกหลายครั้ง เมื่อมีการยึดอำนาจการปกครอง

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้ยกเลิกไป เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญถาวรแล้วเสร็จและ
ประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2511 รวมเวลาใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้นานถึง 9 ปี
4 เดือน

ฉบับที่ 8 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ที่ร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งใช้เวลาร่างยาว
นานที่สุด รัฐธรรมนูญฉบับนี้วางรูปรัฐสภาคล้ายรัฐธรรมนูญ 2490 และรัฐธรรมนูญ 2492
คือประกอบด้วยสภาผู้แทนและวุฒิสภา และวุฒิสภามีอำนาจกว้างขวางกว่าวุฒิสภาที่เคยมีมา
คือนอกจากจะมีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านสภาผู้แทนมาแล้วยังมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหาร
เท่าเทียมกับสภาผู้แทนด้วย วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนี้จึงมีลักษณะไม่ต่างกับสมาชิกประเภท
ที่ 2 ของรัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม 2475 เท่าใด

ส่วนคณะรัฐมนตรี กำหนดให้มีจำนวน 15-30 คน แต่รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิก
รัฐสภาในขณะเดียวกันไม่ได้และไม่ต้องขอความไว้วางใจจากรัฐสภา เมื่อเข้ารับตำแหน่ง
เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2502

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้พยายามหาหลักประกันในเรื่องความมั่นคงของ
ครอรัฐมนตรี ให้มีเสถียรภาพโดยให้วุฒิสภามีอำนาจมาก และไม่ให้สมาชิกรัฐสภาดำรง
ตำแหน่งรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน เพื่อป้องกันมิให้สภาผู้แทนมีบทบาทมากพอที่จะทำลาย
เสถียรภาพของรัฐบาล หรือเรียกร้องตำแหน่งรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้มาได้เพียง 3 ปีเศษ ก็เกิดการยึดอำนาจการปกครองอีก
ครั้งและยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนี้เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514

ฉบับที่ 9 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2515

คณะปฏิวัติได้ยึดอำนาจและเข้าทำการบริหารประเทศโดยอาศัยสิทธิขาดของ
หัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นเวลาประมาณปีเศษ จึงได้ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองแห่งราช
อาณาจักร พุทธศักราช 2515 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้นำเอาธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 มาดัดแปลงแก้ไขใหม่ แต่โครงสร้างการปกครองยังมีลักษณะเหมือนเดิม

ส่วนรัฐธรรมนูญถาวรนั้น ได้ตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำการร่างรัฐธรรมนูญถาวรได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2517

ฉบับที่ 10 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างขึ้นตามแนวเสรีนิยมคลาสสิกคล้ายรัฐธรรมนูญ 2492 โดยกำหนดโครงสร้างการปกครองให้รัฐสภา มี 2 สภา คือสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา วุฒิสภาเดิมบัญญัติให้ประธานองคมนตรี เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง แต่ภายหลังแก้ไขให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองฯ แทน วุฒิสภามีอำนาจน้อยกว่าวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ ที่เคยมีมา คือไม่มีสิทธิเสนอกฎหมาย มีอำนาจเพียงกลั่นกรองกฎหมาย โดยมีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายของสภาผู้แทนได้เพียง 6 เดือน ส่วนอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารมีเพียงสิทธิในการตั้งกระทู้ถามเท่านั้น

ส่วนคณะรัฐมนตรีบัญญัติว่า นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทน ส่วนรัฐมนตรีอื่น ๆ อย่างน้อยครั้งหนึ่งต้องเป็นสมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรีต้องไม่เป็นข้าราชการประจำหรือพนักงานของรัฐวิสาหกิจและจะกระทำการค้าไม่ได้

นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดว่าฉบับอื่น ๆ โดยกำหนดหลักการให้การเมืองดำเนินไปในระบอบพรรค โดยการบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองและมีบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ว่า ในกรณีที่ไม่มีพระราชโอรส รัฐสภาอาจให้ความเห็นชอบในการให้พระราชธิดาสืบราชสันตติวงศ์ก็ได้

การปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ดำเนินมาได้เพียง 2 ปี ก็เกิดรัฐประหารเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ได้เข้ายึดอำนาจและประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนี้

ฉบับที่ 11 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519

คณะปฏิรูปได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2519 โครงสร้างการปกครองรัฐธรรมนูญฉบับนี้คล้ายกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2502 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2515 คือ รัฐสภา (สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน) มาจากการแต่งตั้งมีจำนวน

300-400 คน ไม่มีอำนาจควบคุมรัฐมนตรี แยกฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกันโดยกำหนดว่า รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาในขณะเดียวกันไม่ได้ ใต้ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารมาก โดยให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรีไว้ในมาตรา 21 เช่นเดียวกับ มาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2502

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้วางหลักการพัฒนาเป็นขั้นตอน ดังนี้

ระยะ 4 ปีแรก สมาชิกสภาจากการแต่งตั้งทั้งหมด เป็นระยะที่ต้องการปฏิรูปฟื้นฟูเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเมือง

ระยะ 4 ปีที่สอง จัดให้รัฐสภามี 2 สภา คือสภาผู้แทนราษฎรจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง สภาทั้งสองมีอำนาจเท่าเทียมกัน

ระยะ 4 ปีที่สาม จะลดอำนาจวุฒิสภาลงตามความเหมาะสม และต่อจากนั้น ถ้าประชาชนมีความตระหนักในหน้าที่ความรับผิดชอบดีแล้ว ก็ยกเลิกวุฒิสภาไป

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกยกเลิกไปเมื่อมีการรัฐประหารโดยคณะปฏิวัติ เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2520

ฉบับที่ 12 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2520

ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2520 มีลักษณะคล้ายกับธรรมนูญ 2502, 2515 และรัฐธรรมนูญ 2519 คือ รัฐสภาจากการแต่งตั้ง ไม่มีอำนาจควบคุมรัฐมนตรี คือไม่มีสิทธิลงมติไม่ไว้วางใจหรือตั้งกระทู้ถามคณะรัฐมนตรี ข้าราชการประจำมีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้

ธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดให้มีสภานโยบายแห่งชาติ ประกอบด้วยบุคคลที่เป็นคณะปฏิวัติ ทำหน้าที่กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐและควบคุมรัฐบาล ประธานสภานโยบายเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและสมาชิกสภานิติบัญญัติและมีสิทธิถวายคำแนะนำให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรีได้

เมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญถาวรแล้วเสร็จและสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นชอบแล้ว ได้มีพระบรมราชโองการประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2521 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 ก็ยกเลิกไปโดยปริยาย

ฉบับที่ 13 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้รัฐสภาเป็นสภาคู่ ประกอบด้วย "สภาผู้แทนราษฎร" ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง 4 ปีแรกยังไม่บังคับว่าจะต้องสมัครในนามพรรคการเมือง อีกสภาหนึ่งเรียกว่า "วุฒิสภา" ซึ่งมีพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง มีจำนวน 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและแต่งตั้งจากราชการประจำได้ วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่กลั่นกรองกฎหมาย ประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีสภาผู้แทนขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลและพิจารณางบประมาณแผ่นดินและให้ความเห็นชอบพระราชกำหนดและพระราชบัญญัติสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศด้วย

ส่วนคณะรัฐมนตรี ให้มีนายกรัฐมนตรี 1 คนและรัฐมนตรีอีกไม่เกิน 44 คน ซึ่งจะเป็นสมาชิกรัฐสภาหรือไม่ก็ได้ ใน 4 ปีแรกแต่งตั้งจากราชการประจำได้ คณะรัฐมนตรีต้องเข้าแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเพื่อเข้ารับหน้าที่ แต่ไม่มีการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ

คณะรัฐมนตรีอาจถูกสภาขอเปิดอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจได้ แต่นายกรัฐมนตรีอาจหลุดเกล้า ๆ ขอให้ยุบสภาได้ จึงเป็นการปกครองในรูปแบบ "ระบบรัฐสภา"

ในช่วงระยะ 50 ปีเศษมานี้ ปรากฏว่าประเทศไทยได้ใช้รัฐธรรมนูญถึง 13 ฉบับซึ่งเรียกว่า เป็นการใช้รัฐธรรมนูญเปลืองที่สุดด้วยปรากฏว่า เสียแล้วรัฐธรรมนูญฉบับหนึ่งมีอายุเพียง 3 ปีเศษเท่านั้น ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญบางฉบับ (รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2511) ใช้เวลาร่างถึง 9 ปี เสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก แต่ใช้ได้เพียง 3 ปีเศษก็ถูกยกเลิก แม้แต่รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2492 และรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2517 ซึ่งนับว่ามีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดก็ตาม ก็ยังใช้ได้เพียง 2 ปีเท่านั้น จึงน่าจะศึกษาถึงสาเหตุของการยกเลิกใช้รัฐธรรมนูญ เพราะนอกจากสูญเสียค่าใช้จ่ายในการร่างรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับแล้ว การพัฒนาทางการเมืองก็หยุดชะงัก เพราะการล้มเลิกรัฐธรรมนูญแต่ละครั้งก็จะมีกรรณการยกเลิกสถาบันเก่าแล้วตั้งต้นใหม่ทุกครั้ง อาจจะสรุปสาเหตุการล้มเลิกรัฐธรรมนูญได้หลายประการคือ

1. การไม่ยอมรับหลักการบางประการในรัฐธรรมนูญ ผู้นำหรือกลุ่มการเมือง

มีความเห็นว่า รัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในขณะนั้นมีความไม่เหมาะสมที่จะใช้ปกครองต่อไป หรือไม่อำนวยความสะดวกประโยชน์ให้แก่หมู่คณะของคนก็ทำการล้มเลิกรัฐธรรมนูญนั้นเสีย ซึ่งก็เกิดปรากฏการณ์เช่นนี้ตลอดมา เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ทุกครั้ง

2. เคยชินกับระบบอำมาตยาธิปไตย กล่าวคือ ผู้นำทางการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำทางการเมืองไทย ส่วนใหญ่มักจะมาจากทหารซึ่งเคยชินกับการใช้อำนาจเด็ดขาดในการบังคับบัญชา ไม่คุ้นเคยกับการใช้ระบบประชาธิปไตยในการแก้ไขปัญหามันเมืองมีความเชื่อว่า การปกครองโดยใช้อำนาจเด็ดขาดเหมาะสมกับสภาพบ้านเมืองไทยมากกว่า ดังนั้น เมื่อประชาชนบางกลุ่มใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญเกินความพอดี ก่อให้เกิดความวุ่นวายสับสนในสังคม จึงตัดสินใจทำรัฐประหาร เลิกล้มการใช้อำนาจรัฐธรรมนูญนั้น หันกลับมาใช้อำนาจเด็ดขาดซึ่งคนเคยชิน เป็นวิธีการปกครองประเทศ

3. สาเหตุอีกประการหนึ่งในการล้มเลิกรัฐธรรมนูญก็คือ ผู้นำทางการเมืองเกิดการแตกแยกกัน ซึ่งอาจจะเกิดจากการแย่งผลประโยชน์ในระหว่างผู้นำในกลุ่มทำให้เกิดการล้มเลิกรัฐธรรมนูญ เพื่อสร้างฐานอำนาจขึ้นใหม่หรือ เปลี่ยนโครงสร้างทางการเมืองที่อำนวยความสะดวกให้แก่ตนหรือคณะของคน

รัฐธรรมนูญหลายฉบับที่ถูกยกเลิกไปนั้น มิได้เกิดจากความไม่เหมาะสมของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแต่ประการใด เช่น รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2511⁵⁵ ซึ่งมีบทบัญญัติที่มีหลักประกันในเรื่องความมั่นคงของคณะรัฐมนตรีเพียงพอ เพราะมีวุฒิสภาซึ่งรัฐบาลเสนอให้แต่งตั้งคอยค้ำจุนป้องกันมิให้สภาผู้แทนมีบทบาทมากพอที่จะทำลายเสถียรภาพของรัฐบาลซึ่งเป็นทหารได้ อันมีลักษณะไม่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2475 (ถาวร) ซึ่งน่าจะใช้ได้ยาวนานแต่ก็ถูกล้มเลิกไป เมื่อใช้มาได้ 3 ปีเศษ ทั้งนี้เพราะเกิดความแตกแยกในกลุ่มผู้นำของรัฐบาลเอง คือผู้นำในพรรครัฐบาล (สหประชาไทย) ได้แบ่งออกเป็นสาย ๆ แต่ละสายก็ต้องการได้ผู้แทนไว้สนับสนุนกำลังอำนาจของตนเพื่อเป็น

55 กระจมล ทองธรรมชาติ, "วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย,"

(กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เจริญผล, 2520), หน้า 151-152.

56 สุขุม นवलสกุลและคณะ, "การเมืองและการปกครองไทย," หน้า 120-121.

กำลังสนับสนุนอำนาจและใจดีฝ่ายตรงข้ามซึ่งอยู่ในรัฐบาลเดียวกัน เป็นผลให้เกิดความวุ่นวายจนเกิดรัฐประหารยุบสภาและยกเลิกรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2511 เสีย

จะเห็นได้ว่า การยกเลิกรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ได้มีสาเหตุที่รัฐธรรมนูญไม่ดีไม่เหมาะสม แต่เกิดจากสาเหตุภายนอกมิใช่มาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกลไกของรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด แต่เกิดจากเหตุการณ์และทัศนคติทางการเมืองของผู้นำและนักการเมืองเกือบทั้งสิ้น ดังนั้นหากไม่ขจัดทัศนคติและเหตุการณ์ดังกล่าวแล้ว แม้จะร่างรัฐธรรมนูญให้ดีและเหมาะสมเพียงใดก็ไม่สามารถยับยั้งการล้มล้างรัฐธรรมนูญได้

สรุป

รัฐธรรมนูญทั้ง 13 ฉบับของไทย มีลักษณะที่ควรสังเกตบางประการ ดังนี้⁵⁷

1. รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับมีวิธีการร่างขึ้นต่างกัน ทั้งเหตุการณ์ที่ทำให้มีรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ หรือการล้มเลิกเปลี่ยนแปลงแตกต่างกัน ดังนี้
 - 1.1 รัฐธรรมนูญ 7 ฉบับเกิดเนื่องจากการปฏิวัติรัฐประหาร ได้แก่ ฉบับที่ 1, 4, 6, 7, 9, 11 และ 12
 - 1.2 รัฐธรรมนูญ 6 ฉบับเกิดจากการเปลี่ยนแปลงตามวิถีทางกฎหมาย คือ ขอแก้ไขตามวิธีการที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ และร่างขึ้นใหม่ตามวิธีการที่กำหนดในรัฐธรรมนูญชั่วคราวได้แก่ฉบับที่ 2, 3, 5, 8, 10 และ 13
 - 1.3 6 ฉบับได้ถูกล้มเลิกไปโดยการปฏิวัติหรือรัฐประหาร ได้แก่ฉบับที่ 3, 5, 6, 8, 10 และ 11
 - 1.4 6 ฉบับถูกล้มเลิกไปตามวิถีทางของกฎหมายคือ ยกเลิกไปเพราะมีรัฐธรรมนูญถาวรมาใช้แทน ได้แก่ฉบับที่ 1, 2, 4, 7, 9, 12
2. รัฐธรรมนูญไทยส่วนใหญ่ (ยกเว้นรัฐธรรมนูญ 2489, 2492 และ 2517) ไม่แยกข้าราชการประจำออกจากการเมือง คือ ยอมให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะเดียวกันได้ ทำให้การปกครองของไทยมีลักษณะเป็นอำมาตยาธิปไตย

3. รัฐสภาของไทยนับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง เป็นต้นมามี 2 รูปคือ
รูปสภาเดี่ยวและรูปสภาคู่ และไม่เคยมีสักครั้งเดียวที่รัฐสภามาจากการเลือกตั้งล้วน
ถ้าไม่แต่งตั้งทั้งหมด ก็มีการแต่งตั้งกับเลือกตั้งผสมกัน คือ

3.1 สภาเดี่ยวโดยแต่งตั้งทั้งหมดได้แก่ รัฐธรรมนูญ 2475 ชั่วคราว
รัฐธรรมนูญ 2502, รัฐธรรมนูญ 2515, รัฐธรรมนูญ 2519 และรัฐธรรมนูญ 2520

3.2 สภาเดี่ยวโดยแต่งตั้งและเลือกตั้ง ได้แก่อันตรัฐธรรมนูญ 2475
และรัฐธรรมนูญ 2495

3.3 สภาคู่ โดยสภาหนึ่งเลือกตั้งและอีกสภาหนึ่งแต่งตั้ง ได้แก่อัน
รัฐธรรมนูญ 2489 (ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ให้ทุกสภามาจากเลือกตั้งแต่มีบท
เฉพาะกาลว่าวาระแรกให้สภาผู้แทนเป็นผู้เลือก) รัฐธรรมนูญ 2490, รัฐธรรมนูญ
2492, รัฐธรรมนูญ 2511, รัฐธรรมนูญ 2517 และรัฐธรรมนูญ 2521

10. พรรคการเมือง

พรรคการเมือง เป็นสถาบันหนึ่งที่จำเป็นในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย
นอกเหนือไปจากสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ อันได้แก่รัฐบาลและรัฐสภา พรรคการเมือง
ในระบบประชาธิปไตยจะต้องมีมากกว่า 1 พรรค การที่มีพรรคการเมืองแค่เพียงอย่าง
เดียว แม้จะมีมากมายหลายพรรคก็ไม่แสดงว่า ประเทศนั้นเป็นประชาธิปไตย ถ้า
รัฐธรรมนูญที่เป็นแม่บทในการปกครองไม่ได้เขียนขึ้นมาให้พรรค เหล่านั้นได้มีโอกาสพัฒนา เป็น
พรรคการเมืองที่แท้จริงตามความหมายของโลก เสรีและไม่ได้เขียนขึ้นเพื่อให้เกิดการดำรง
อยู่และการหมดสภาพไปของรัฐบาล เป็นไปตามครรลองของการปกครองแบบประชาธิปไตย

ลักษณะของพรรคการเมืองที่แท้จริงตามความหมายของโลก เสรี มีลักษณะดังนี้⁵⁸

1. เป็นองค์กรที่รวบรวมบุคคลที่มีอุดมการณ์เหมือนกัน

58

คณะกรรมการประสานงานประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (คปปป.)

"รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยตามความต้องการของประชาชนชาวไทย," (กรุงเทพฯ :
กรุงสยามการพิมพ์, 2527), หน้า 84-85.

2. ต้องให้การศึกษอบรมให้สมาชิก เป็นผู้มีความรู้ความ เข้าใจ เกี่ยวกับ ปัญหาต่าง ๆ ของประเทศอย่างกว้างขวางและทั่วถึง
3. จะต้องวิเคราะห์วิจัยปัญหาและ เสนอแนวความคิด ในการแก้ปัญหาแก่ประชาชน ประชาชนอย่างค่อ เนื่องในทุก ๆ เรื่องที่สำคัญ ทั้งนี้ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน วิธีนี้จะทำให้ประชาชนได้รับข่าวสาร แนวความคิดในทางการเมือง ทำให้รับรู้ข้อเท็จจริงทันต่อ เหตุการณ์และรู้ว่าตนควรจะมีบทบาทอย่างไร
4. จะต้องทำหน้าที่ เชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลกับประชาชนทุกสาขาอาชีพ
5. จะต้องเป็นฐานของรัฐบาลคอยควบคุมกำกับดูแลให้รัฐบาลดำเนินนโยบาย ที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่
6. จะต้องเตรียมผู้นำที่พร้อมจะขึ้นมารับบริหารประเทศในด้านการบริหารและ สามารถประกาศนโยบายได้ตลอดเวลา หรือหมายถึงจะต้องมี "รัฐบาลเงา" ที่ เตรียมพร้อมไว้ตลอดเวลา

กำเนิดพรรคการเมืองในประเทศไทย

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง ฉบับแรกประกาศใช้เมื่อปี พ.ศ.2489 โดย อาศัยรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2489 บัญญัติว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพริบูรณ์ในการ ตั้งคณะพรรคการเมือง ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย"⁵⁹

กลุ่มการเมืองในขณะนั้นมี ดร.โชติ คุ้มพันธ์ สมาชิกสภาผู้แทนจังหวัด พระนคร เป็นหัวหน้ากลุ่ม ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช และ นายสอ เศรษฐบุตร เป็นผู้สนับสนุนได้จดทะเบียนเป็นพรรคการเมืองโดยใช้ชื่อว่า "พรรคประชาธิปไตย" เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2489 มีนายคง อภัยวงศ์เป็นหัวหน้าพรรค ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นรองหัวหน้าพรรค เป็นพรรคการเมืองพรรคแรก มีความเห็นว่าการต่อสู้ ทางการเมืองในรัฐสภาควรมีการรวมกัน เป็นกลุ่มก้อน ทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านรัฐบาล ถ้าเห็นว่ารัฐบาลทำไม่ถูก เรื่องและไม่ชอบด้วย เหตุผลดีกว่าค่างคนค่างค่าน

ถ้าวิเคราะห์ด้านพฤตินัยแล้ว กลุ่มการเมืองที่มีลักษณะ เป็นพรรคการเมือง

กลุ่มแรกของไทย ถือกำเนิดขึ้นมาพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 คือ "สมาคมคณะราษฎร" ที่จัดตั้งขึ้นโดยคณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองคือ "คณะราษฎร" ถึงแม้จะยังไม่เป็นพรรคการเมือง แต่ก็มีเจตน์จำนงเช่นเดียวกับพรรคการเมืองโดยทั่วไป แต่ไม่ประกาศเป็นพรรคการเมือง คงจะเป็น เพราะต้องการผูกขาดความเป็นพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว เพราะรัฐบาลสมัยนั้นไม่อนุญาตให้จัดตั้งสมาคมการเมืองอื่นเลย แม้จะมีผู้ต้องการก่อตั้ง เช่น หลวงวิจิตรวาทการขอตั้งสมาคมคณะชาติ⁶⁰

และพร้อม ๆ กันนั้น ก็มีพรรคการเมืองเกิดขึ้นอีก 3 พรรคคือ พรรคสหชีพ ซึ่งมี ดร.เคื่อน บุนนาค เป็นหัวหน้าพรรค มีนายปรีดี พนมยงค์ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีขณะนั้น เป็นผู้สนับสนุน พรรคแนวร่วมรัฐธรรมนูญมี พล.ร.ต.ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นหัวหน้าพรรคและพรรคกสิกรไทยมี พ.อ.ช่วง เชวงศักดิ์สงคราม เป็นหัวหน้าพรรค จะเห็นได้ว่าพรรคประชาธิปไตยได้ตั้งขึ้นมาด้วยจุดหมายเพียงแต่จะรวมพวกฝ่ายค้านในสภาเข้าด้วยกัน โดยไม่คำนึงถึงว่าคนเหล่านั้นจะมีอุดมการณ์ทางการเมืองและแนวทางในการแก้ปัญหาของชาติเหมือนกันหรือไม่ อาจเพราะวัตถุประสงค์ดังกล่าวจึงทำให้พรรคประชาธิปไตย เป็นพรรคที่มีปัญหาขัดแย้งกันภายในพรรค เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ส่วนพรรคสหชีพและพรรคแนวร่วมรัฐธรรมนูญก็ตั้งขึ้นมาเพื่อสนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ เพื่อให้รู้สึกว่าการทำงานของอำนาจอยู่นั้นมีความชอบธรรมแล้ว

ความเป็นมาของพรรคการเมืองไทย

ในระยะต่อ ๆ มา พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นก็มีลักษณะเช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นแล้ว แต่เนื่องจากประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น ทำให้พวกเผด็จการพัฒนารัฐวิธการที่จะเข้าไปกุมอำนาจรัฐตามไปด้วย โดยการอาศัยพรรคการเมืองเป็นเครื่องมือ กล่าวคือ คำนึงการตั้งพรรคการเมืองขึ้น แล้วส่งบุคคลที่ดำรงตำแหน่งระดับสูงของทางราชการทั้งทางทหารและพลเรือน เข้าสมัครรับเลือกตั้งแข่งขันกับพรรคอื่น ๆ ซึ่งนับเป็นการได้เปรียบคู่แข่งอื่น เนื่องจากบุคคลเหล่านี้ประชาชนรู้จักและดำรงตำแหน่งสูงทางราชการหรือในคณะรัฐบาล ทำให้สามารถใช้สื่อมวลชนของรัฐทุกประเภทรวม

ทั้งข้าราชการในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น ที่อยู่ได้บังคับบัญชาให้เป็นประโยชน์ในการ
โฆษณาเสียง นอกจากนั้นคณะกรรมการเลือกตั้งทั้งหมดก็เป็นคนของรัฐบาลอีกด้วย จึง
เอื้ออำนวยต่อการเอาเปรียบคู่แข่งและทุจริตในการเลือกตั้งได้ง่าย ก่อให้เกิดการครหา
ว่าการเลือกตั้งไม่บริสุทธิ์ยุติธรรมอยู่เสมอ ๆ โดยเฉพาะการเลือกตั้งในปี 2500⁶¹

แต่ก็มีพรรคการเมืองบางพรรค ที่ตั้งขึ้นจากผู้มีอุดมการณ์และแนวความคิดตรงกัน
ที่จะพัฒนาสร้างสรรค์บ้านเมืองไปตามแนวความคิดของคน พรรคเหล่านี้ส่วนใหญ่มีแนว
ความคิดทางเศรษฐกิจไปทางสังคมนิยม จึงเป็นพรรคที่ไม่มีอิทธิพลในวงการค้า นักธุรกิจ
และไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ทำให้ไม่ได้รับเลือกตั้งหรือ
ได้รับเลือกตั้งเข้าสภาน้อยมาก

นอกจากนี้ยังมีพรรคการเมืองนอกกฎหมายอีกพรรคหนึ่ง คือพรรคคอมมิวนิสต์
แห่งประเทศไทย ก่อตั้งมาอย่างเป็นทางการ 47 ปี (1 ธันวาคม 2485) มีลักษณะ
เป็นพรรคการเมืองตามความหมายของสากลครบทุกประการ มีกำลังติดอาวุธ เรียกตัว
เองว่า "กองทัพปลดแอกประชาชนแห่งประเทศไทย" และมีมวลชนสนับสนุนอย่างเหนียว
แน่นในระดับต่าง ๆ จำนวนหนึ่ง พรรคนี้เป็นพรรคนอกกฎหมายมีนโยบายช่วงชิงอำนาจ
รัฐด้วยอาวุธ จึงทำให้ลดความสำคัญของการต่อสู้ทางรัฐสภา แต่ก็ให้การสนับสนุนสมาชิก
ที่มีเงื่อนไข เข้าไปมีที่นั่งในสภา เพื่อประโยชน์บางประการของพรรคโดยมอบหมายให้
สมาชิกหรือแนวร่วมของคนแทรก เข้าไปสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคต่าง ๆ อย่าง
ลับ ๆ แต่ปรากฏว่าบางครั้งได้รับเลือกตั้งด้วยจำนวนน้อยมาก บางครั้งไม่ได้รับเลือก
ตั้งเลย

สำหรับพรรคการเมืองที่เป็นพรรคที่ยึดมั่นในอุดมการณ์ประชาธิปไตย และทำ
การต่อสู้ตามอุดมการณ์จริง ๆ ยังไม่เคยปรากฏว่ามีในประเทศไทย

ยุคสมัยของพรรคการเมืองไทย

ถ้าจะแบ่งยุคสมัยที่การเมืองไทยเปิดโอกาสให้มีเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง

⁶¹

คณะกรรมการประสานงานประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (คปปป.), "รัฐธรรมนูญ
ที่เป็นประชาธิปไตยตามความต้องการของประชาชนชาวไทย," (กรุงเทพฯ : กงสุขาม
การพิมพ์, 2527), หน้า 92-97.

*
ได้ แบ่งออกเป็น 5 สมัย ดังนี้คือ⁶²

สมัยที่ 1 พ.ศ. 2489-2494 พรรคการเมืองที่สำคัญในขณะนั้นคือพรรคสหชีพ พรรคแนวร่วมรัฐธรรมนูญ และพรรคประชาธิปไตย แม้จะมีพรรคการเมืองเกินกว่า 10 พรรคแต่

การเมืองไทยขณะนั้น เป็นการ เริ่มต้นการปกครองในระบบพรรค เป็นครั้งแรก พรรคการเมืองในระบอบนี้ เกิดขึ้นจากการรวมกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ทางการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรและเพื่อสนับสนุนผู้นำทางการเมือง ดังนั้น พรรคการเมืองจึงเป็นที่รู้จักกันแต่เฉพาะในหมู่สมาชิกของพรรค เป็นส่วนใหญ่ ประชาชนทั่วไปมีความเข้าใจ เกี่ยวกับพรรคการเมือง เพียงเล็กน้อย เท่านั้น

เมื่อจอมพล ป.พิบูลสงครามและกลุ่มทหารทำการรัฐประหารเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 และคณะรัฐประหารประกาศห้ามมิให้มีการชุมนุมทางการเมือง พรรคการเมืองของยุคสมัยแรกก็ต้องมิดตัวไปโดยปริยาย

สมัยที่ 2 พ.ศ. 2498-2501 เมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 พรรคการเมืองไทยก่อกำเนิดขึ้นอีกครั้งหนึ่ง พรรคการเมืองที่จะทะเบียนในยุคนี้มีถึง 30 พรรค พรรคสำคัญ ๆ คือ เสรีนิยมศึกษา, ประชาธิปไตย, สหภูมิและชาติสังคมนิยม พรรคการเมืองในยุคนี้เป็นการรวมตัวกันของนักการเมืองเหมือนเช่นเดิม และพรรคที่มีโอกาสเป็นรัฐบาลก็คือ พรรคที่ข้าราชการประจำหรือทหารจัดตั้งขึ้น พรรคการเมืองถูกยกเลิกเมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการปฏิวัติเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2501 ยกเลิกรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติพรรคการเมืองที่ใช้อยู่

*
รัฐธรรมนูญที่ระบุให้ประชาชนสามารถรวมตัวกัน เป็นพรรคการเมืองได้มีเพียง 6 ฉบับคือ รัฐธรรมนูญ 2489 (มาตรา 14), รัฐธรรมนูญ 2492 (มาตรา 39), รัฐธรรมนูญ 2495 (มาตรา 26), รัฐธรรมนูญ 2511 (มาตรา 37), รัฐธรรมนูญ 2517 (มาตรา 45) และรัฐธรรมนูญ 2521 (มาตรา 38)

⁶² สุขุม นวลสกุล, "การเมืองและการปกครองไทย," หน้า 218-219.

⁶³ บรรพต วีระสัยและวิทยา นภาศิริกุลกิจ, "ลัทธิการเมือง," (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 103.

สมัยที่ 3 พ.ศ. 2511-2514 หลังจากว่างเว้นเสรีภาพทางการเมืองสมัยเต็ม พรรคการเมืองไทยก็บังเกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่ง เมื่อมีประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2511 และพระราชบัญญัติการเมือง พ.ศ. 2511 พรรคการเมืองที่มีบทบาทนำในสมัยนี้คือ สหประชาไทยและประชาธิปไตย โดยมีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นทั้งสิ้น 17 พรรค และบทบาทของพรรคการเมืองหยุดชะงักลงอีกครั้ง เมื่อจอมพลถนอม กิตติขจรทำการปฏิวัติเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514

สมัยที่ 4 พ.ศ. 2517-2519 ได้เกิดจลาจลเมื่อ 14-15 ตุลาคม 2516 โดยนิสิตนักศึกษาและประชาชน เป็นผลให้รัฐบาลทหารต้องสูญเสียอำนาจทางการเมืองและเมื่อมีประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2517 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง 2517 การจัดตั้งพรรคการเมืองจึงเป็นไปอย่างเสรี รัฐธรรมนูญ 2517 มีบทบาทที่ส่งเสริมพรรคการเมืองมากยิ่งขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่นที่เคยมีมา เช่น กำหนดว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องสังกัดพรรคการเมือง พรรคการเมืองจึงเกิดขึ้นมากมายกว่ายุคสมัยใดคือมีกว่า 40 พรรค และพรรคขนาดใหญ่ที่ส่งสมาชิกเข้าเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2519 กว่า 100 คนมีถึง 9 พรรค นับว่าเป็นยุคที่พรรคการเมืองได้รับความสนใจจากประชาชนมากที่สุด แม้การจัดตั้งพรรคการเมืองจะมีได้เป็นความคิดริเริ่มมาจากฐานคือประชาชนก็ตาม พรรคการเมืองในยุคนี้ถูกยุบเลิกเมื่อมีการปฏิวัติเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 โดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

สมัยที่ 5 พ.ศ. 2522-ปัจจุบัน (กรกฎาคม 2532) เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2521 เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2521 แม้จะไม่มีมีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง แต่ก็มีการรวมกลุ่มการเมืองหลายกลุ่มที่ประกาศตนเป็นพรรคการเมือง โดยอาศัยมาตรา 38 แห่งรัฐธรรมนูญ 2521 ที่ให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง ในการเลือกตั้งเมื่อ 24 เมษายน 2522 มีผู้สมัครเป็นจำนวนมากที่แสดงคนสังกัดพรรคการเมือง ในการณรงค์หาเสียงและบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หลังการเลือกตั้งพรรคการเมืองก็มีบทบาทเป็นอย่างมาก อาจกล่าวได้ว่าในทางพฤตินัยแม้จะยังไม่มียกกฎหมายพรรคการเมืองและรับจดทะเบียนพรรค แต่มีพรรคการเมืองในสมัยนี้ พรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้ารับเลือกตั้งและได้รับเลือก เข้ามามีที่นั่งในสภามีจำนวนกว่า 10 พรรค และต่อมาในเดือนกรกฎาคม 2524 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

ขึ้น และมีพรรคการเมืองที่มีบทบาททางการเมืองอยู่แล้วหลายพรรคโค่นของจตุรเมียน
รวมทั้งพรรคที่เริ่มจัดตั้งใหม่ด้วย

สรุปลักษณะของพรรคการเมืองไทย

เนื่องจากโครงสร้างทางการเมืองของไทยทั้งในอดีตและปัจจุบัน ไม่ได้เป็น
ประชาธิปไตยที่แท้จริง ในบางยุคบางสมัยก็เป็น เผด็จการ เดิมตัวมีผลทำให้ระบบพรรค
การเมืองไม่มีโอกาสพัฒนาอย่างค่อเนื่อง ประเทศไทยจึงมีแต่พรรคการเมืองหรือกลุ่ม
การเมืองที่ไม่มีอุดมการณ์

พรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่ จึงมีลักษณะ เป็น เพียงตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์
ที่รวมตัวกันอย่างหลวม ๆ ไม่ได้มีลักษณะ เป็นพรรคมวลชนที่มีประชาชน เป็นฐานสนับสนุน
อย่างกว้างขวาง สมาชิกของพรรคพร้อมที่จะขัดแย้งและทะเลาะวิวาทกันเองและแตกแยก
กันได้ตลอดเวลาเมื่อผลประโยชน์ขัดกัน นักการเมืองเหล่านั้นจึงมีภาพพจน์ที่ไม่ดีในสายตา
ของประชาชนทั่วไป แต่ก็มีบางพรรคที่มีอุดมการณ์และแนวทางที่ชัดเจน มีการเคลื่อนไหว
ตามทิศทางที่ไปสู่ว่างเป้าหมาย แต่เป็นเป้าหมายตามอุดมการณ์ที่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ยอมรับ

เมื่อพิจารณาจากบทบาทและพฤติกรรมของพรรคการเมืองต่าง ๆ ส่วนใหญ่ใน
บรรยากาศการเมืองไทย อาจสรุปได้ค่าจำกัดความของพรรคการเมืองไทยได้ว่า
เป็นที่รวมของบุคคลที่มุ่งจะสนับสนุนอำนาจหรืออิทธิพลทางการเมืองของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง
หรือคณะใดคณะหนึ่ง โดยบุคคลที่สนับสนุนนั้นหวังผลประโยชน์ทางการเมือง และหรือทาง
อื่น เป็นสิ่งตอบแทน จะเห็นได้จากการรวมกันเป็นรัฐบาลของพรรคการเมืองต่าง ๆ มัก
จะค่อรองกันด้านผลประโยชน์หรือตำแหน่งมากกว่านโยบาย

กลุ่มการเมือง ขบวนการทางการเมืองและพรรคการเมืองดังกล่าวที่มีอยู่
จึงต่างก็ไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวางจากประชาชน และเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่ทำให้
ประชาชนส่วนหนึ่งถูกข่มเหงจากนักเผด็จการ โดยคอยขึ้นว่า ส.ส. เลว นักการเมือง
ชั่ว จึงยังไม่พร้อมที่จะปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย