



รัฐธรรมนูญกับระบอบการเมือง - การปกครอง : ประชาธิปไตยและเผด็จการ

ระบอบการเมืองในปัจจุบัน สามารถจำแนกได้เป็น 2 ระบอบใหญ่ ๆ คือ ระบอบประชาธิปไตยและระบอบเผด็จการ อย่างไรก็ตาม การปกครองของรัฐสมัยใหม่ ไม่ว่าในฝ่ายที่ยึดถืออุดมการณ์สังคมนิยมคอมมิวนิสต์ หรืออุดมการณ์เสรีนิยมประชาธิปไตย ต่างก็อ้างว่าการปกครองของตนเป็นระบอบประชาธิปไตย จึงอาจกล่าวได้ว่า การปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นระบอบการเมืองอันพึงปรารถนาของทุก ๆ รัฐ แม้กระนั้นก็ตาม ในความเป็นจริงไม่ว่าในประเทศที่มีอุดมการณ์แบบใด ระบอบการเมือง - การปกครองล้วนมีลักษณะผสมผสานกันอยู่ในรูปแบบทั้งสองดังกล่าว จะแตกต่างกันที่ระดับความมากน้อยของแต่ละระบอบซึ่งมีไม่เท่ากันในแต่ละประเทศ แม้แต่ประเทศที่ยึดถือในอุดมการณ์แบบประชาธิปไตยเองก็ตาม ไม่ได้หมายความว่า ระบอบการเมือง - การปกครองจะเป็นแบบประชาธิปไตยทั้งหมดเสมอไป

ความแตกต่างของระบอบการเมือง จำแนกได้จากลักษณะการใช้อำนาจการปกครอง อริสโตเติล ถือว่ารัฐธรรมนูญ (politics) เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดรูปแบบการปกครอง ซึ่งประเภทต่าง ๆ ของรูปแบบการปกครองนั้น จำแนกโดยการพิจารณาจากอำนาจการปกครองว่าเป็นของใคร และใช้ไปเพื่อประโยชน์แก่ใคร<sup>1</sup> สำหรับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ตามหลักการจำแนกของอริสโตเติล คือ ระบอบการปกครองที่อำนาจการปกครองเป็นของคนส่วนมาก และการใช้อำนาจมีเป้าหมายเพื่อผลประโยชน์ของคนส่วนมาก ดังนั้น การพิจารณาว่า ระบอบการปกครองของประเทศใด เป็นลักษณะประชาธิปไตยมากน้อยเพียงใด หรือไม่ จึงต้องดูว่าทั้งอำนาจและเป้าหมายของการปกครอง ถูกใช้โดยคนส่วนมากและเพื่อคนส่วนมากหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ข้อพิจารณาดังกล่าวเป็นสาระที่เป็นหลักการสำคัญเท่านั้น ส่วนประเด็นสำคัญที่จำเป็นต้องพิจารณาควบคู่กันไปอีกประการ คือ ส่วนที่เกี่ยวข้องกับวิธีการในการบรรลุถึงหลักการของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยนั่นเอง ซึ่งเป็นส่วนที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในแง่ของการปฏิบัติ เพื่อการบรรลุถึงหลักการดังกล่าว ลำพังเพียงความเชื่อมั่นว่า ผู้นำเป็นผู้มีคุณธรรมและบำเพ็ญประโยชน์เพื่อส่วนรวม หรือเพียงการให้สัญญาของชนชั้นหรือกลุ่มผู้นำการปกครองว่าจะยึดมั่นในอุดมคติประชาธิปไตย และหรือการดำเนินความพยายามในการเข้าสู่เป้าหมายของการสถาปนาสถาบันบางอย่างของประชาธิปไตยในอนาคต หรือการใช้วิธีการแบบเผด็จการเพื่อนำไปสู่การบรรลุถึงประชาธิปไตย ไม่สามารถยึดถือเป็นหลักประกันที่เพียงพอได้ว่า กระบวนการปกครองจะสามารถดำเนินไปภายใต้ครรลองของวิธีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ในทางตรงกันข้าม การปกครองดังกล่าว

<sup>1</sup> โปรดดูใน เสน่ห์ จามริก, ความคิดทางการเมืองจากเพลโตถึงปัจจุบัน (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520), หน้า 85-91.

อาจเป็นระบอบเผด็จการแบบไม่เปิดเผยก็ได้ ดังนั้นระบอบการปกครองที่สามารถจัดอยู่ในระบอบประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริงก็ต่อเมื่อ มีองค์ประกอบพื้นฐานทั้ง 2 คือ มีทั้งหลักการ และวิธีการที่เป็นประชาธิปไตยควบคู่กันไป

ในทางปฏิบัติ ระบอบการปกครองจะประกอบด้วยโครงสร้างของสถาบันต่าง ๆ ทางการเมือง เพื่อใช้ในการบรรลุเป้าหมายของการปกครอง เช่น การเปิดโอกาสให้มีการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั่วไปอย่างเสรี มีระบบพรรคการเมืองที่แข่งขันเป็นตัวแทนของประชาชนเข้าทำการปกครอง ในฐานะต่าง ๆ เช่น สมาชิกสมัชชาสามัญผู้ดี หัวหน้าฝ่ายบริหารและคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราว และการมีศาลที่อิสระ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้อำนาจการปกครองนั้นมาจากประชาชนอย่างแท้จริง และรัฐบาล รัฐสภา ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจการปกครอง ดำเนินการในแนวทางที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชน ดังนั้น การพิจารณาว่า กระบวนการใช้อำนาจการปกครองมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ จึงขึ้นอยู่กับ การพิจารณาว่า โครงสร้างการใช้อำนาจทางการเมืองขององค์กรสถาบันต่าง ๆ ที่มีอยู่ในรัฐนั้น ๆ ซึ่งแตกต่างกันไปในแต่ละรัฐ โดยทั่วไปแล้วสถาบันสำคัญที่นิยมศึกษา คือ สถาบันนิติบัญญัติ และสถาบันบริหาร

การใช้อำนาจการปกครอง อาจผันแปรได้ตามความพอใจของผู้ปกครอง หรือผู้ปกครอง อาจใช้อำนาจที่เกินขอบเขต จนกระทบกระเทือนต่อเสรีภาพของประชาชนได้ หากไม่มีมาตรการในการควบคุมหรือจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครอง<sup>2</sup> วิธีการที่ดีที่สุดในการให้ประชาชนได้มีหลักประกันในการมีเสรีภาพทางการเมือง มีความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินส่วนบุคคลและการมีความยุติธรรมนั้น คือ การมีระบบกฎหมายที่แน่นอนในรูปของ "รัฐธรรมนูญ" แม้กระนั้นก็ตาม ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษร เป็นที่ยอมรับและนำมาใช้ในรัฐทั่วไป ไม่ว่ารัฐที่มีรูปแบบการปกครองในระบอบใด ดังนั้นจึงไม่สามารถกล่าวได้ว่า ในรัฐที่มีรัฐธรรมนูญแล้ว เสรีภาพของประชาชนจะได้รับการประกัน อำนาจการปกครองของรัฐจะถูกใช้ในขอบเขตที่จำกัด และระบอบ

----- ศูนย์วิทยุทรัพยากร

<sup>2</sup> การปกครองในสมัยโบราณ หรือในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การใช้อำนาจของผู้ปกครองอาจถูกจำกัดโดยความเชื่อในเรื่องคุณธรรมของผู้ปกครอง เช่น ทศพิธราชธรรมหรือถูกจำกัดโดยการควบคุมอำนาจของขุนนางและทหารผู้มีอำนาจ ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีที่ปฏิบัติสืบต่อกันมา เช่น ในประเทศอังกฤษปัจจุบัน เป็นต้น

การปกครองจะเป็นประชาธิปไตยเสมอไป<sup>3</sup> แนวทางที่เป็นไปได้ ในการที่จะทำให้เสรีภาพของประชาชนได้รับการประกัน อำนาจการปกครองของรัฐถูกใช้ในขอบเขตที่จำกัด และระบอบการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริงนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ระบอบการปกครองดังกล่าวจะต้องถึงพร้อมด้วยองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ คือ

1. ระบอบการปกครองที่อาศัยกฎหมายเป็นสิ่งสูงสุด หรือการยึดหลักกฎหมายเป็นหลักแทนตัวบุคคล เรียกว่า ลัทธิรัฐธรรมนูญ หรือรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism)
2. ระบอบการปกครองที่การใช้อำนาจของรัฐบาล จำกัดขอบเขตอยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญ เรียกว่า รัฐบาลโดยรัฐธรรมนูญ (constitutional government)
3. บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่มีคุณลักษณะประชาธิปไตย

#### รัฐธรรมนูญนิยม<sup>4</sup>

ลัทธิรัฐธรรมนูญหรือรัฐธรรมนูญนิยม เป็นแนวความคิดที่มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ สาธารณคดีของแนวความคิดนี้ คือ ระบบการเมืองหรือการจัดระเบียบการเมืองมีกฎหมายเป็นหลักกฎหมาย เป็นสิ่งที่สูงที่สุดมีใช้บุคคล เป็นสิ่งมีอำนาจสูงสุด แนวความคิดนี้ต่อมาได้รวมเอาลัทธิเสรีประชาธิปไตย และการมีรัฐบาลที่ถูกจำกัดอำนาจเข้าไว้ด้วยกัน กล่าวคือ การถือหลักการแบ่งแยก

<sup>3</sup> สทภาพโซเวียต ถือเป็นกรณีตัวอย่างของระบอบการปกครองแบบเผด็จการ ซึ่งมีพรรคคอมมิวนิสต์เป็นสถาบันเดียวที่เป็นแกนนำของระบบการเมือง ส่วนสถาบันการเมืองอื่น ๆ เป็นเพียงเครื่องมือในการปฏิบัติตามนโยบายของพรรค ดังนั้น ในระบอบเผด็จการของโซเวียต พรรคจึงเป็นสถาบันสูงสุดที่อยู่เหนือรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญไม่อยู่ในฐานะของระบบกฎหมาย ในการจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองแต่อย่างใด โปรดดู ใน John A. Armstrong, Ideology, Politics, and Government in Soviet Union (New York : Praeger, 1967), pp. 45-80. และใน Robert Conquest, The Soviet Political System, (New York : Praeger, 1968), p. 45. อ้างใน ทินพันธุ์ นาคะตะ. รัฐศาสตร์ ทฤษฎี แนวความคิด ปัญหาสำคัญ และแนวทางศึกษาวิเคราะห์การเมือง (กรุงเทพฯ : บรรณกิจ, 2525). หน้า 204-5.

<sup>4</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช. ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530). หน้า 42-43.

อำนาจเพื่อให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลกัน เป็นการป้องกันมิให้อำนาจไปรวมศูนย์อยู่ที่ใดที่หนึ่ง หรือ ครอบงำส่วนอื่น ๆ ดังนั้น การแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นการเหนี่ยวรั้งการใช้อำนาจของผู้ปกครอง เพื่อให้ผู้ปกครองใช้อำนาจอย่างรับผิดชอบต่อผู้อยู่ใต้ปกครอง รัฐธรรมนูญนิยมจึงหมายถึง การมี รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกติกาหลัก หรือข้อกำหนดในการจำกัดการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐบาล รัฐธรรมนูญจึง เป็นกฎหมายสำคัญที่เป็นพื้นฐานการปกครองของรัฐ (fundamental law) นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ (บทบัญญัติต่าง ๆ) มีไว้เพื่อจำกัด เหนี่ยวรั้งการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ของรัฐบาลแล้ว ก็ยังมีวัตถุประสงค์ที่จะพิทักษ์สิทธิของผู้ถูกปกครอง และกำหนดการใช้อำนาจด้านต่าง ๆ ซึ่งรวมกันเป็นอำนาจอธิปไตยอีกด้วย (อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ)

### รัฐบาลโดยรัฐธรรมนูญ<sup>5</sup>

รัฐบาลโดยรัฐธรรมนูญ หมายถึง การที่รัฐบาลใช้อำนาจการปกครองตามหลักกฎหมาย ดังนั้น รัฐบาลโดยรัฐธรรมนูญ จึงเป็นรัฐบาลที่ถูกจำกัดการใช้อำนาจโดยกรอบของรัฐธรรมนูญซึ่ง อิงอยู่กับหลักกฎหมาย มิใช่การจำกัดอำนาจหรือ เหนี่ยวรั้งการใช้อำนาจแต่เพียง เพราะผู้ใช้อำนาจ มีความยับยั้งชั่งใจโดยมโนธรรม หรือจากพลังทางการเมืองของกลุ่มประชาชนในรัฐเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ ระดับของพลังเหนี่ยวรั้งจึงเป็นเครื่องตัดสินว่ารัฐบาลใด เป็นรัฐบาลโดยรัฐธรรมนูญ (constitutional government) หรือรัฐบาลที่ไม่เป็นรัฐบาลโดยรัฐธรรมนูญ (unconstitutional government) ถ้าพลังเหนี่ยวรั้งไม่มีเลย รัฐบาลหรือระบอบการปกครองก็เป็นเผด็จการสมบูรณ์แบบ ถ้าพลังเหนี่ยวรั้ง มีอย่างสมบูรณ์ รัฐบาลหรือระบอบการปกครองก็เป็นรัฐบาลโดยรัฐธรรมนูญที่สมบูรณ์แบบซึ่งในสภาพ เป็นจริง ระบอบการปกครองจะอยู่ระหว่างสองขั้วนี้ คือ ถ้าระบอบการปกครองใดที่มีพลังเหนี่ยวรั้ง มาก สิทธิเสรีภาพและประโยชน์สุขของผู้อยู่ใต้ปกครองก็จะมีหลักประกันมาก ถ้าพลังเหนี่ยวรั้งมีน้อย รัฐบาลหรือผู้ปกครองสามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจมาก สิทธิเสรีภาพและประโยชน์สุขของผู้อยู่ ใต้ปกครองก็จะขาดหลักประกันด้วย

### รัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตย<sup>6</sup>

การปกครองแบบใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของผู้ปกครอง มักจะก่อให้เกิดการใช้

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 43-45.

<sup>6</sup> โปรตุเกสใน สมยศ เชื้อไทย, "รัฐธรรมนูญกับประชาธิปไตย : ความหมายและ ความสัมพันธ์," วารสารนิติศาสตร์ 13.3 (พ.ศ. 2526) : 107- 122.

อำนาจ เกินขอบ เขตมีผลกระทบต่อ เสรีภาพของประชาชนอยู่เสมอ ซึ่งปรากฏอยู่ทั่วไปในรูปของ ระบบการปกครองแบบเผด็จการ เพื่อให้ประชาชนได้มีหลักประกันในเสรีภาพ จึงจำเป็นต้อง จำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครอง ดังนั้น รัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตยจึงเป็นผลพวงของการ ทหาวิธีการสร้างกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการจำกัดอำนาจออกมาใช้บังคับ เพื่อให้การใช้อำนาจของผู้ปกครอง มีขอบเขตนั่นเอง รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย จึงเป็นเสมือนกลไกและเครื่องมือพื้นฐานใน การควบคุมการใช้อำนาจทางการเมือง ในอีกแง่หนึ่ง รัฐธรรมนูญประชาธิปไตยไม่เพียงแต่การ เป็นกลไกเพื่อป้องกันการใช้อำนาจอย่างเด็ดขาดของผู้ปกครองเท่านั้น แต่ยังเป็นการรับรองสิทธิ ของประชาชนในการเข้ามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอีกด้วย<sup>7</sup> กล่าวคือ ในแง่ของการควบคุมการ ใช้อำนาจทางการเมืองของผู้ปกครองนั้น เป็นกระบวนการที่การใช้อำนาจของผู้ปกครองผูกมัดอยู่กับ

-----

<sup>7</sup> ลักษณะเด่นที่สำคัญอย่างหนึ่ง ที่ทำให้ระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยแตกต่างจาก ระบอบเผด็จการ คือ การที่ระบบ (รัฐบาล ผู้มีอำนาจการปกครอง ประเพณีปฏิบัติ กฎข้อบังคับและ วิธีชีวิต) เปิดโอกาสและให้สิทธิอย่างกว้างขวางแก่ผู้ได้ปกครองในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยถูกต้องตามกฎหมาย เช่น การแสดงออกถึงความต้องการ การสนับสนุนและการคัดค้านรัฐบาล โดยการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม ตลอดจนการเป็นตัวแทน และการจัดตั้ง องค์การเพื่อแข่งขันเข้าสู่อำนาจทางการเมือง ดังนั้น ระบอบการเมืองใดที่เสรีภาพในการแข่งขัน (public contestable) และสิทธิในการเข้ามีส่วนร่วมของผู้ได้ปกครอง (political participate) มีอยู่ในระดับสูงระบอบการเมืองนั้นก็มีความโน้มเข้าสู่ประชาธิปไตยมาก ถ้าระบอบ การเมืองใดที่เสรีภาพในการแข่งขันและสิทธิในการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนมีอยู่ในระดับต่ำ ก็จะมีแนวโน้มเข้าหาระบอบเผด็จการมากขึ้น จึงเห็นได้ว่า การมีระบบกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมการใช้ อำนาจของผู้ปกครองแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยที่สิทธิในการเข้าแข่งขันของฝ่ายที่อยู่ได้ปกครองไม่ได้ รับการประกันนั้น ยังไม่อาจยืนยันได้ทีเดียวว่า ระบอบการเมืองดังกล่าวจะมีลักษณะที่เป็นประชาธิปไตย ในความหมายที่แท้จริง ทั้งนี้เพราะ การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองแบบฉาบฉวยของประชาชน มีอยู่ทั่วไปในประเทศเผด็จการ เช่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกตั้งในประเทศโซเวียต แต่ในแง่ของการแข่งขันนั้นกลับถูกปิดกั้น ดังนั้น ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะถูกควบคุมโดยกฎหมายอย่างเข้มงวด หรือรัฐบาลมีความรับผิดชอบเพียงใด หรือไม่ก็ตาม ยังไม่ถึงว่ามีนัยของหลักการอำนาจอธิปไตย เป็นของปวงชนอย่างแท้จริง กล่าวคือ ประชาชนหรือผู้อยู่ได้ปกครองไม่มีโอกาสในสิทธิ และเสรีภาพ ของการแข่งขันเพื่อท้าทายและเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือผู้ปกครองได้ โปรดดูใน Robert A. Dahl, Regimes and Oppositions (New Haven : Yale University Press, 1973) ใน ชัยอนันต์ สุนทวนิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์กับการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : พิชเนศ, 2520), หน้า 5-20. และ "เสรีภาพของปวงชน," รัฐธรรมนูญสำหรับชาวบ้าน (กรุงเทพฯ : พิชเนศ, 2516), หน้า 124-129. ใน กมล สมวิเชียร, ประชาธิปไตยกับสังคมไทย (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2516), หน้า 1-22. ใน ชัช กิจธรรม, ประชาธิปไตยและสังคมนิยม : วิจารณ์การของ เอกภาพแห่งหลักการมนุษยนิยม (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 124-161.

กฎเกณฑ์ที่แน่นอน โดยการกระจายผู้ถือครองอำนาจออกเป็นหลายฝ่ายในการใช้อำนาจทางการเมือง เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ เป็นต้น ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือผู้ได้ปกครองนั้น เป็นกระบวนการเข้ามีส่วนร่วมและแข่งขันของประชาชน เช่น การเข้าสู่กระบวนการทางการเมืองของประชาชน โดยอาศัยระบบการเลือกตั้งที่ให้สิทธิแก่ประชาชนทั่วไป (ไม่จำกัดเฉพาะชนชั้นอภิสิทธิ์ที่เป็นขุนนาง ข้าราชการ หรือทหาร) ตลอดจนการแข่งขันเป็นตัวแทนและจัดตั้งเป็นองค์กรสำคัญทางการเมือง คือ พรรคการเมืองและสถาบันรัฐสภา เป็นต้น

หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตย จึงหมายถึง รัฐธรรมนูญที่ประกอบด้วยหลักการในการกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ที่แน่ชัด เกี่ยวกับขอบเขตการใช้อำนาจของผู้ปกครอง เพื่อเป็นกลไกควบคุมการใช้อำนาจทางการเมืองของผู้ปกครอง และเป็นกลไกพื้นฐานในการพิทักษ์สิทธิของผู้อยู่ใต้ปกครอง รัฐธรรมนูญประชาธิปไตยจะต้องยึดมั่นอยู่ในหลักการที่ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน กล่าวคือ อำนาจการปกครองจะต้องมาจากประชาชน ในส่วนของรัฐบาลและรัฐสภาก็จะต้องดำเนินการที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชน และต้องมีการเลือกตั้งที่อิสระ บริสุทธิ์ ยุติธรรม เป็นเวทีทางการเมืองที่เปิดกว้างสำหรับการแข่งขันของกลุ่มหลังต่าง ๆ ในสังคม ดังนั้น รัฐธรรมนูญในความ เป็นจริงจึงต้องกำหนดบทบัญญัติสำคัญที่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวด้วย คือ<sup>8</sup> ต้องกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการได้อำนาจและการจำแนกอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐอย่างชัดเจน กำหนดกลไกการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ ในลักษณะที่มีการถ่วงดุลและตรวจสอบซึ่งกันและกัน มิให้แต่ละฝ่ายมีอำนาจอิสระจนนำไปสู่การใช้อำนาจในทิศทางของการรวมอำนาจฝ่ายเดียว นอกจากนี้ ต้องวางกฎเกณฑ์พื้นฐานเพื่อการปรับตัวให้มีความสอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงโดยการกำหนดวิธีการที่มีเหตุผล ในการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยสันติวิธี เพื่อหลีกเลี่ยงการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การใช้กำลังปฏิวัติ รัฐประหาร และที่สำคัญคือ จะต้องกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการรับรองสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของบุคคล เพื่อป้องกันการใช้อำนาจในทางที่ผิดของผู้ใช้อำนาจด้วย

#### 1. โครงสร้างการใช้อำนาจและรูปแบบรัฐบาลประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา

วิธีการที่จะทำให้มีหลักประกันในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้ปกครองนั้น จำเป็นต้องกำหนดให้กระบวนการใช้อำนาจผูกมัดอยู่ในกฎเกณฑ์ที่แน่นอน กล่าวคือ การกระจายผู้ถืออำนาจออก

-----

<sup>8</sup> ไพรตดู K. C. Wheare, Modern Constitutions (London : Home University Library of Modern Knowledge, 1951), p. 46. อ้างใน สมยศ เชื้อไทย. "รัฐธรรมนูญกับประชาธิปไตย : ความหมายและความสัมพันธ์." วารสารนิติศาสตร์, หน้า 116-117.



เป็นหลายฝ่ายในการใช้อำนาจทางการเมือง โดยทั่วไป โครงสร้างสถาบันอำนาจการปกครอง จะแบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยที่แต่ละฝ่ายสัมพันธ์ กับบนพื้นฐานของการแบ่งแยกหน้าที่กันทำ การร่วมมือ การถ่วงดุลอำนาจ ความรับผิดชอบทาง การเมืองและการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ<sup>9</sup>

ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบันทั้ง 3 โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่าง สถาบันนิติบัญญัติกับสถาบันบริหารของประเทศต่าง ๆ ที่ปกครองระบอบรัฐธรรมนูญโดยการผู้แทน (ของประชาชน) นั้น สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ระบบใหญ่ ๆ คือ ระบบรัฐสภา

<sup>9</sup> หลักการเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจนี้ เป็นมรดกจากแนวความคิดของมองเตสกีเออ ในเรื่อง "เจตนารมณ์ของกฎหมาย" หลักการนี้ปัจจุบันยังเป็นที่ถกเถียงกันระหว่างนักกฎหมายมหาชน และนักรัฐศาสตร์ ซึ่งฝ่ายแรกเสนอความคิดในแนวทางที่คัดค้านกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ใน ประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะอังกฤษหรืออเมริกาเองว่า ในทางปฏิบัตินั้นมีความขัดแย้งกับหลักการและ ไม่ยอมรับว่าเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายอย่างแท้จริง แม้ว่าประเทศเหล่านี้จะปฏิบัติตามแนวทาง ของรัฐธรรมนูญก็ตาม ส่วนฝ่ายหลังสะท้อนความคิดในแง่ของการประยุกต์แนวการปฏิบัติ เข้าหา หลักการทางทฤษฎี แม้ว่าจะไม่สามารถบรรลุถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจในอุดมคติ แต่ในทางปฏิบัติ นั้นส่วนใหญ่ยังอิงอยู่บนพื้นฐานของหลักการดังกล่าว เช่น วิธีการเกี่ยวกับดุลยภาพของอำนาจ การ รับผิดชอบทางการเมือง การมีผู้แทนราษฎรและวิธีการทางกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ จะเป็นการแบ่งแยกอำนาจในทางอ้อม โดยที่ไม่อาจเห็นได้อย่างชัดเจนว่าเป็นการแบ่งแยกอำนาจ เด็ดขาด ตรงกันข้าม บางครั้งอาจเป็นการร่วมมือซึ่งกันและกันก็ได้ โปรดดูใน ชัยวัฒน์ วงศ์วิวัฒน์ศาสตร์, "การแบ่งแยกอำนาจ : ความเป็นจริงกับการแบ่งแยกอำนาจและหลักรัฐธรรมนูญ นิยมกับการแบ่งแยกอำนาจ," วารสารกฎหมายปกครอง 2, 2 (สิงหาคม 2526) : 25-42. และ พรทิพย์ จาละ, "กฎหมายมหาชนและรัฐศาสตร์ : สาขาวิชาการเสี่ยงปัญหา," เรื่อง เดียวกัน, หน้า 51-68. ใน โกลินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, ความเป็นมาของการปกครองในระบบ รัฐสภาและระบบรัฐสภาในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518), หน้า 1-12. ใน ชัยอนันต์ สหวัฒน์, ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์กับการเมือง, หน้า 38-61. และใน Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Comparative Politics : A Developmental Approach (Boston : Little Brown & Company, 1966), p. 128-163.

(parliamentary government) และระบบประธานาธิบดี (presidential government)<sup>10</sup> ระบบรัฐสภา เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่อำนาจฝ่ายบริหารได้มาจากสภานิติบัญญัติ และต้องรับผิดชอบต่อสภานิติบัญญัติซึ่งถือว่าเป็นฝ่ายที่มีอำนาจสูง มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ซึ่งได้รับการแต่งตั้ง (ประกาศ) โดยประมุขของรัฐ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลที่มีความรับผิดชอบร่วมกันกับคณะรัฐมนตรี การบริหารงานและการดำรงตำแหน่งของรัฐบาล อยู่ในความสนับสนุนและความยินยอมจากรัฐสภา นายกรัฐมนตรีสามารถเสนอแนะให้ประมุขของรัฐยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ โดยหลักการแล้ว ระบบนี้ถือว่า สถาบันนิติบัญญัติ เป็นศูนย์กลางอำนาจในระบบการเมือง และลักษณะความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบันทั้งสอง มีแนวโน้มไม่ไปทางการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (checks and balances) ส่วนระบบประธานาธิบดี สถาบันอำนาจต่าง ๆ ค่อนข้างจะแยกจากกันเด็ดขาด และมีความเสมอภาคกัน สถาบันบริหารมีประธานาธิบดีได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ซึ่งมีฐานะทั้งเป็นประมุขของรัฐและหัวหน้ารัฐบาล ถือว่าประธานาธิบดีเป็นสถาบันฝ่ายบริหารแต่เพียงผู้เดียว ส่วนการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีมารับผิดชอบการบริหารงานในกระทรวงต่าง ๆ ถือว่าเป็นเพียงผู้ได้บังคับบัญชาของประธานาธิบดี ประธานาธิบดีจึงเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง ต่อประชาชนและรัฐธรรมนูญ ความสัมพันธ์กับสถาบันนิติบัญญัติ เป็นลักษณะของการร่วมมือเชื่อมโยงกันเพื่อให้มีดุลยภาพของอำนาจ (balance of power) กล่าวคือ ประธานาธิบดีไม่มีอำนาจยุบสภา แต่การบริหารงานของสถาบันบริหาร กระทำได้โดยการมีกฎหมายรองรับอำนาจขณะเดียวกัน ร่างกฎหมายของสภาก็อาจถูกใช้อำนาจยับยั้งโดยประธานาธิบดีได้ เช่นเดียวกัน ลักษณะเด่นของระบบนี้จึงไม่มีศูนย์อำนาจเพียงแห่งเดียวในระบบการเมือง

การที่จะให้สถาบันอำนาจทั้ง 3 ฝ่ายร่วมกันผลักดัน ให้กระบวนการทางการเมืองของรัฐดำเนินไปได้ นั้น จำเป็นต้องมีการจัดองค์กรที่เหมาะสม ในการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอำนาจเข้าด้วยกัน เพื่อให้เจตนารมณ์ทางการเมืองในสังคมและรัฐ เป็นความจริงขึ้นมา ในแง่ปฏิบัติจัดทำ และกระบวนการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ดังกล่าว ก็คือการกำหนดรูปแบบของรัฐบาลนั่นเอง

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>10</sup> Douglas V. Verney, Analysis of Political Systems (London : Routledge & Kegan Paul, Ltd., 1959), p. 17-56. นอกจากนี้ยังมีผู้ศึกษาบางท่าน แบ่งเป็น 3 ระบบ คือ ระบบกึ่งรัฐสภาทั้งประธานาธิบดี ซึ่งเป็นกรณียกเว้นเฉพาะประเทศฝรั่งเศส ที่ได้สถาปนาระบบนี้ขึ้นมาเมื่อ ค.ศ. 1958 โปรดดูใน วิสุทธิ โทอินทน์, ประชาธิปไตย แนวความคิดและตัวแบบประเทศประชาธิปไตยในอุดมคติ (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524). หน้า 151-154. ใน โกลินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภาและระบบรัฐสภาในประเทศไทย, หน้า 36-52.



## 2. รัฐบาลประชาธิปไตยแบบรัฐสภา

หลักการสำคัญ และลักษณะร่วมทั่วไปของรัฐบาลประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ทั้งที่เป็นอุดมคติ และที่ปฏิบัติอยู่ในประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นแม่แบบของระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา องค์การรัฐบาลประกอบด้วยสถาบันอำนาจฝ่ายต่าง ๆ และระบบการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบันพหุสังเขป ดังนี้คือ

### สถาบันประมุข

ตำแหน่งประมุขในแต่ละรัฐมีชื่อเรียกแตกต่างกันไป เช่น พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระมหากษัตริย์ และประธานาธิบดี เป็นต้น ซึ่งแตกต่างกันไปตามประวัติศาสตร์ทางการเมืองของประเทศนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าตำแหน่งนี้จะมีชื่อเรียกที่แตกต่างกัน แต่ก็ถือว่าประมุขของรัฐเป็นผู้ที่อยู่เหนือการเมือง กล่าวคือ ประมุขส่วนใหญ่จะมีอำนาจหน้าที่ทางพิธีกรรม และมีความเป็นกลางทางการเมืองไม่เข้าข้างฝักฝ่ายใด แต่เป็นศูนย์รวมของประเทศโดยส่วนรวม สำหรับอำนาจหน้าที่ของประมุขที่มีปฏิบัติอยู่ทั่วไปในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา คือ การเป็นจอมทัพในนามเป็นผู้ลงนามในเอกสารหรือกฎหมายสำคัญ อาทิ กฎหมายรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระบรมราชโองการและพระราชกฤษฎีกา เป็นต้น การแต่งตั้งหรือถอดถอนข้าราชการ (ทหารและพลเรือน) ในตำแหน่งที่สำคัญ อาทิ ประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ประธานศาลฎีกา ปลัดกระทรวง เอกอัครราชทูต อธิบดี ศาสตราจารย์ ทหาร ตำรวจยศนายพลขึ้นไป การลงนามในเอกสารสำคัญอื่น ๆ เช่น ทำสนธิสัญญา เอกสารประกาศสงครามและสัญญาสันติภาพ เป็นต้น การรับสาส์นตราตั้งรับรองเอกอัครราชทูตของต่างประเทศตลอดจนการเป็นประธานรัฐพิธีต่าง ๆ ที่สำคัญ

เนื่องจากประมุขในระบอบประชาธิปไตย ได้รับการเทิดทูนไว้ในฐานะที่เคารพสักการะ โดยเฉพาะ พระมหากษัตริย์ ถือเป็นประเพณีว่าทรงเป็นผู้ไม่กระทำความผิด ดังนั้น การใช้อำนาจใด ๆ จะต้องมีการราชการการเมืองระดับหัวหน้ารัฐบาล หรือรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการเสมอ นอกจากนี้ บทบาทอำนาจแบบไม่เป็นทางการของประมุขแห่งรัฐนับว่ามีความสำคัญมากในบางประเทศ โดยเฉพาะประเทศไทย สถาบันพระมหากษัตริย์มีบทบาทอย่างสูงในการสร้างความแข็งแกร่งของสถาบันต่าง ๆ ทั้งสถาบันพระมหากษัตริย์เอง และสถาบันทางการเมืองด้วยพระปรีชาสามารถเฉพาะในการสร้างความจงรักภักดี ความสนับสนุนและศรัทธาจากพลนิกรของประเทศ<sup>11</sup>

<sup>11</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐ (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530, หน้า 152-154.

## สถาบันนิติบัญญัติ (The Legislature)

สถาบันนิติบัญญัติ อาจประกอบด้วยสภาเพียงสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร (the house of representative) หรืออาจจะมีสองสภา คือ วุฒิสภา (the senate) หรือสภาขุนนางของอังกฤษ (the house of lord) ซึ่งสภาทั้งสองรวมกันเรียกว่า รัฐสภา (parliament) โดยหลักการของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ถือว่าสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนมีความสำคัญสูงสุด เพราะ เป็นสถาบันที่แทนเจตจำนงของประชาชนในการปกครองตามอุดมการประชาธิปไตย แม้ว่าในหลายประเทศจะมีสภาซึ่งอาจมาจากการแต่งตั้งหรือการสืบทอดสายโลหิตก็ตาม แต่สภานี้จะมีอำนาจน้อยกว่าสภาที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง<sup>12</sup>

อำนาจหน้าที่ (authorities and functions) ตามหลักการของแนวความคิดการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ถือว่าสถาบันนิติบัญญัติหรือรัฐสภาทรงอำนาจสูงสุดในระบบการเมือง<sup>13</sup> อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติซึ่งต้องมีการเชื่อมโยงอำนาจให้มีความสัมพันธ์กับสถาบันอื่น ๆ สถาบันรัฐสภาก็ต้องใช้อำนาจตามขอบเขต เพื่อให้เป็นไปตามหลักการตรวจสอบอำนาจ (checks and balances) ของอุดมการประชาธิปไตย อำนาจหน้าที่หลักของฝ่ายนิติบัญญัติที่ปฏิบัติอยู่ทั่ว ๆ ไป พหุจะจำแนกได้เป็นประการสำคัญดังนี้ คือ อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการออกพระราชบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งอาจเป็นผู้ริเริ่ม เสนอกฎหมายใหม่ ๆ ขึ้นมาเอง หรืออาจจะรับรองร่างกฎหมายตามที่ฝ่ายบริหารเสนอขึ้นมาก็ได้ อำนาจหน้าที่ในการตรวจตราการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร และอำนาจหน้าที่อีกประการ คือ การแสดงประชามติ ชักฟอก ดึงกระตุ้นและวิจารณ์กิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาล<sup>14</sup> กล่าวคือ อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการออกพระราชบัญญัตินั้น

<sup>12</sup> ไพรคดูโน ปราโมทย์ นาคทรพร. (แปล) ผู้แทน (โครงการหนังสือสังคมศาสตร์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2517), หน้า 138-154.

<sup>13</sup> แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจสูงสุดของรัฐสภานี้ เป็นอิทธิพลจากแนวความคิดของจอห์น ล็อก ถือว่าสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนมีอำนาจในการออกกฎหมาย ซึ่งประชาชนทุกคนต้องเชื่อฟัง เพราะสถาบันดังกล่าวเป็นตัวแทนเจตนาารมณ์ของประชาชน ดังนั้นผู้ที่ใช้อำนาจเพื่อให้เป็นไปตามเจตนาารมณ์ของประชาชนจึงจะต้องมีความสำคัญสูงสุด ไพรคดูโน วิสุทธิ์ โพธิ์แทน, ประชาธิปไตย แนวความคิดและตัวแบบประเทศประชาธิปไตยในอุดมคติ, หน้า 123-124.

<sup>14</sup> ชัยอนันต์ สุนทวิช, การพัฒนาองค์การของฝ่ายนิติบัญญัติ (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2513), หน้า 5-6.

เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายสำคัญ ๆ ทุกอย่างรวมทั้งกฎหมายว่าด้วยการเงิน การงบประมาณของรัฐบาล การริเริ่มแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญของประเทศ เป็นต้น ส่วนอำนาจหน้าที่ในการตรวจตราการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารและการแสดงประชามตินั้น เป็นการกำหนดและให้ความเห็นชอบคณะบุคคลที่จะเป็นฝ่ายบริหาร เช่น นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี พร้อมทั้งควบคุมฝ่ายบริหารให้ดำเนินการตามกฎหมายในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การรับรองนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อสภา การเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไป การอนุมัติร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ตลอดจนการควบคุมโดยระบบคณะกรรมการประจำสภา เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้ฝ่ายบริหารรับรู้และดำเนินการแก้ไข การให้การเรียนรู้แก่ประชาชน โดยการให้ข้อมูลข่าวสารในกรณีที่เกิดเหตุการณ์สำคัญ ๆ

### สถาบันบริหาร (The Executive)

ฝ่ายบริหารในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา คือ คณะรัฐมนตรี (cabinet) โดยมี นายกรัฐมนตรี (prime minister) เป็นหัวหน้า ตามหลักการของแนวความคิดนี้ถือว่า ฝ่ายบริหารเป็นผู้ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของประชาชนส่วนรวม ซึ่งอยู่ในรูปของกฎหมายที่ออกโดย สภานิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารจึงมีหน้าที่หลักคอยควบคุมกำกับให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น ดังนั้น ผู้กำหนดคณะบุคคลทำหน้าที่ทางการบริหารก็คือสภาผู้แทนราษฎรนั่นเอง กล่าวคือ การดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหารจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร โดยอาศัยเสียงข้างมาก เป็นหลักในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะประเทศไทยซึ่งเป็นแม่แบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา นายกรัฐมนตรีจะมาจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมาก และนายกรัฐมนตรีจะคัดเลือกรัฐมนตรีร่วมคณะจากสมาชิกสภาโดยความเห็นชอบสภาผู้แทนราษฎร

อำนาจหน้าที่ของสถาบันบริหารมีหน้าที่หลักในการบังคับใช้กฎหมาย และกำกับควบคุม การดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบาย กล่าวคือ การกำหนดนโยบายและตัดสินใจเกี่ยวกับการปกครองและการบริหาร เพื่อให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลง เช่น การเสนอกฎหมายใหม่ ๆ ในรูปของพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง และกฎระเบียบทางราชการต่าง ๆ การปกป้องคุ้มครองรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของบุคคลไม่ให้เกิดการละเมิดซึ่งกันและกัน เพื่อความสงบสุขและอยู่ในศีลธรรมอันดีของประชาชน การสร้างและดำรงความยุติธรรมให้แก่สังคม บังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาค การสร้างเสริมสวัสดิการ และสิทธิมนุษยชน เพื่อให้เกิดความเสมอภาคในโอกาสแก่สังคมทุกชนชั้นและสถานภาพ การควบคุมบังคับบัญชากองทัพให้ดำเนินการตามหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ในการป้องกันการรุกรานจากประเทศอื่น เสริมสร้างเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญรุ่งเรือง ตลอดจนการสร้างสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศ เพื่อธำรงไว้ซึ่งผลประโยชน์สูงสุดของชาติ

## สถาบันตุลาการ (The Judiciary)

ฝ่ายตุลาการในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา คือ ศาลสถิตยุติธรรม (courts) โดยทั่วไปมีอยู่ 3 ระดับ คือ ศาลชั้นต้น ศาลชั้นกลางหรือศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกาหรือศาลสูงสุด เป็นผู้ทำหน้าที่ในระดับต่าง ๆ เฉพาะของตนตามกระบวนการยุติธรรม มีประธานศาลฎีกาเป็นหัวหน้าสูงสุด ส่วนอำนาจหน้าที่ของตุลาการ มีหน้าที่หลักในการผดุงไว้ซึ่งความยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดี โดยยึดมั่นในдобทกกฎหมายและจารีตประเพณีไม่ให้เกิดความลำเอียงขึ้นในกระบวนการพิจารณาตัดสินคดี ไม่ว่าจะ เป็นคดีระหว่างเอกชนต่อเอกชน เอกชนกับราชการหรือราชการด้วยกันเอง

### 3. ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหาร และสถาบันตุลาการ

กระบวนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภานั้น สถาบันนิติบัญญัติและสถาบันนิติบัญญัติและสถาบันบริหารมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ในกระบวนการใช้อำนาจการปกครอง นับตั้งแต่การได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน การแต่งตั้งและการรับรองฝ่ายบริหาร การออกกฎหมาย การดำเนินงานของรัฐบาลและการตรวจสอบควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล ตลอดจนการสิ้นสุดและเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ส่วนความสัมพันธ์กับฝ่ายตุลาการนั้นมีความสำคัญน้อยมากในระบบรัฐสภา ซึ่งอำนาจตุลาการมีอำนาจค่อนข้างแยกตัวออกเป็นอิสระ ดังนั้น ในกระบวนการใช้อำนาจทางการเมืองของผู้ปกครอง จึงเน้นศึกษาที่ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบันนิติบัญญัติกับสถาบันบริหาร เพราะว่าสถาบันทั้งสองเป็นตัวแทนในการสะท้อนเจตนาารมณ์ของประชาชน และการรับมอบอำนาจจากประชาชนมาปฏิบัติจัดทำ ให้กระบวนการใช้อำนาจทางการเมืองดำเนินไปในแนวทางที่สอดคล้องและสนองตอบต่อประชาชนโดยตรง เงื่อนไขสำคัญของกระบวนการสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบันทั้งสองตามระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา คือ การควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ<sup>15</sup> (checks and balances) กล่าวคือ

1. บุคคลที่ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหาร ต้องมาจากการเลือกสรรและความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ ภายหลังจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ที่ได้รับเลือก

<sup>15</sup> วิสุทธิ โฟธิแทน, ประชาธิปไตย แนวความคิดและตัวแบบประเทศประชาธิปไตย ในอุดมคติ, หน้า 130-133.

เป็นผู้แทนราษฎรร่วมกันปรึกษาหารือ เลือกสรรบุคคลผู้หนึ่งโดย เสนอชื่อให้ประมุขของประเทศ แต่งตั้ง เป็นนายรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร นายกรัฐมนตรีจะคัดเลือกบุคคลอีกจำนวนหนึ่งโดยความเห็นชอบของผู้แทนราษฎร (โดยเสียงข้างมาก) เสนอชื่อให้ประมุขประกาศ แต่งตั้ง เป็นรัฐมนตรีร่วมคณะ รับผิดชอบการบริหารงานในกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ตามวาระ ที่กฎหมายกำหนด (4 ปี) โดยปกติผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นนายกรัฐมนตรี มักจะมาจากสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรซึ่งมักจะ เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้รับ เสียงข้างมาก ดัง เช่น กรณีของ ประเทศอังกฤษ เป็นต้น

2. ฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐมนตรีที่มิใช่ นายกรัฐมนตรี เป็นหัวหน้า ในฐานะที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้รับ เลือกจากประชาชนโดยตรง ฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมให้การบริหารงานของฝ่ายบริหาร เป็นไปตามความต้องการของประชาชน และ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ ดังนั้น ในกรณีเกิดข้อข้องใจในการบริหารงาน ของรัฐบาล ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตั้งกระทู้ถามในสภาให้นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้หนึ่ง ผู้ใดตอบ ถ้าการชี้แจงของฝ่ายบริหารไม่เป็นที่พอใจหรือเห็นว่าไม่อาจก่อให้เกิดประโยชน์แก่ ประชาชนหรือประเทศชาติได้ ฝ่ายนิติบัญญัติ อาจจะเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีบางคน ในกรณีที่เสียงข้างมากของสภาลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีแล้ว รัฐมนตรีจะต้องลาออกทั้งคณะ หรือกรณีเฉพาะบุคคลใดคนหนึ่ง คนนั้นก็จะต้องลาออก กรณีรัฐมนตรีลาออกทั้งคณะ ฝ่ายสภานิติบัญญัติต้องทำการเลือกสรร และเสนอชื่อให้ประมุขแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนใหม่ และให้ความเห็นชอบคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ด้วย

3. กรณีที่ฝ่ายบริหารเห็นว่า การดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรมีความแตกแยกวุ่นวาย ขาดความเห็นต้องกันอย่างมาก หรือมีลักษณะที่ไม่น่าจะสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ส่วนใหญ่ นายกรัฐมนตรีอาจจะ เสนอให้ประมุขของประเทศประกาศยุบสภา เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน กล่าวคือ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน เป็นผู้ตัดสินขั้นสุดท้ายว่า ฝ่ายไหน เป็นฝ่ายที่ประชาชน เห็นว่าถูกต้องซึ่ง เห็นได้จากผลการเลือกตั้ง ครั้งใหม่ การยุบสภาถือว่ามีสมาชิกภาพของสภาผู้แทนราษฎรและวาระการดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหาร เป็นอันสิ้นสุดลงนับตั้งแต่การประกาศยุบสภา แต่ในทางปฏิบัติส่วนใหญ่เมื่อ เกิดกรณีความขัดแย้ง ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร มักจะนิยม เลือกวิธีการยุบสภามากกว่า

ในบางครั้ง การยุบสภาก็เป็นแต่เพียงการคุกคามสภาโดยรัฐบาลเท่านั้น กล่าวคือ การที่รัฐบาลแสดงเจตจำนงที่จะยุบสภานั้น เป็นการบีบบังคับทางอ้อมให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องยับยั้งซึ่งใจก่อนที่จะลงคะแนนคัดค้านรัฐบาล เพราะหากว่ามีการยุบสภาจริง ๆ แล้ว ย่อมหมายถึงความยุ่งยากและค่าใช้จ่ายในการหาเสียง ตลอดจนความไม่แน่นอนในผลของการเลือกตั้ง นอกจากนี้ การยุบสภาอาจเป็น เหตุผลกลวิธีทางการเมืองของรัฐบาล เพื่อการรักษา และเพิ่มพูนเสียงข้างมากในสภาของตนเอาไว้ เมื่อรัฐบาล เห็นว่ากำลังได้รับความนิยมทางการเมืองจากประชาชนอย่างกว้างขวาง

4. การประชุมสภา นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมีสิทธิและหน้าที่เข้าร่วมประชุมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของผู้แทนราษฎรในเรื่องต่าง ๆ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงการบริหารงานให้รับผิดชอบและสนองตอบต่อความต้องการของมหาชนได้ดียิ่งขึ้น และเพื่อการชี้แจงข้อข้องใจของสมาชิกสภา ส่วนการใช้สิทธิออกเสียงในการประชุมสภานั้น นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอาจมีสิทธิออกเสียงได้ถ้ามีสถานะภาพเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ด้วย

5. ส่วนความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายตุลาการนั้น โดยทั่วไป ฝ่ายบริหารโดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อตัวบุคคลให้ประมุขแต่งตั้งผู้พิพากษา ซึ่งสามารถดำรงตำแหน่งตลอดวาระที่กฎหมายกำหนด ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจให้คุณให้โทษโดยตรง เนื่องจากมีคณะกรรมการฝ่ายตุลาการเป็นหน่วยงานหลักในการควบคุมโดยตรง อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เกิดมีการกล่าวหาว่าผู้พิพากษาคนหนึ่งคนใดมีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือการกระทำที่แสดงให้เห็นว่าหย่อนสมรรถภาพในหน้าที่อย่างมาก รัฐสภามีอำนาจร่วมประชุมปรึกษาและลงมติ เพื่อเสนอให้ประมุขของประเทศปลดออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระก็ได้<sup>16</sup>

#### รัฐธรรมนูญไทยกับกระแสดังกล่าว 3 ระบอบ

การจำแนกระบอบการเมือง โดยพิจารณาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ และความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบันอำนาจทางการเมืองฝ่ายต่าง ๆ นั้น ตามหลักการทางทฤษฎีถือว่าสถาบันนิติบัญญัติมีอำนาจสูงสุดในการ เป็นตัวแทน เจตนารมณ์และอำนาจอธิปไตยของปวงชน กล่าวคือ ระบอบการเมืองใดที่อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศขึ้นอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ก็สามารถจัดได้ว่า ระบอบการเมืองนั้นยึดหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย ตรงกันข้าม ระบอบการเมืองที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล มีอำนาจสูงสุดในการใช้อำนาจการปกครองประเทศอย่าง เป็นอิสระ ปราศจากการควบคุมตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้วก็ถือว่า ระบอบการเมืองดังกล่าวยึดหลักการปกครองแบบเผด็จการ<sup>17</sup>

<sup>16</sup> เกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ ของฝ่ายนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ, การปกครองและการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2521) หน้า 64-77, 160-183. ใน "ความรู้เรื่องประชาธิปไตยสำหรับประชาชน," คณะอนุกรรมการอุดมการณ์ของชาติ สำนักส่งเสริมเอกลักษณ์ไทย สำนักนายกรัฐมนตรี, 2527, หน้า 67-111.

<sup>17</sup> กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย (กรุงเทพฯ : บรรณกิจ, 2524), หน้า 11-12.

การนำหลักการดังกล่าวมาใช้ในทางปฏิบัติ ไม่ว่าประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา หรือแบบประธานาธิบดี หากจะประเมินถึงระดับความมากน้อยของความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบันอำนาจต่าง ๆ โดยการพิจารณาจากการปฏิบัติจริงกับความสอดคล้องกับหลักการทางทฤษฎี เพื่อการจำแนกความแตกต่างของระบอบการเมืองนั้น ในปัจจุบัน เป็นการยากที่จะระบุได้อย่างชัดเจนว่าสัดส่วนอำนาจที่ถูกใช้ในการปกครองประเทศ โดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารสถาบันไหนจะมีมากน้อยกว่ากัน โดยเฉพาะการเมืองสมัยใหม่ กิจกรรมของรัฐบาลได้แผ่ขยายอย่างกว้างขวาง ครอบคลุมทั้งการเป็นผู้ออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย<sup>15</sup> นอกจากนี้ การประเมินความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบันทางการเมืองดังกล่าว ยังต้อง

<sup>15</sup> ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบันทางการเมืองนี้ สามารถแยกได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีที่เกิดในประเทศที่พัฒนาแล้ว และในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ประเทศพัฒนาแล้วอย่างเช่นประเทศอังกฤษในปัจจุบัน บทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาส่วนใหญ่เป็นบทบาทของการให้การรับรองหรือปฏิเสธร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารมากกว่า เป็นผู้ทำหน้าที่ในการริเริ่มออกกฎหมายเอง เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่สลับซับซ้อนมากขึ้น สถาบันบริหารและหน่วยงานราชการซึ่งมีความสามารถทางเทคนิคสูงจะเข้ามามีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย เป็นผลให้กิจกรรมของฝ่ายบริหารขยายขอบเขตมากขึ้น นอกจากนี้ระบบพรรคการเมืองที่มีวินัย เข้มแข็งและเป็นระบบสองพรรคที่มั่นคง ยังเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพของรัฐบาลในการหลีกเลี่ยงอิทธิพลจากฝ่ายรัฐสภาได้ โดยที่รัฐบาลสามารถคุมเสียงข้างมากในรัฐสภาให้เป็นไปตามความต้องการของรัฐบาลได้

ส่วนกรณีของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา เป็นปัญหาจากการมุ่งเน้นรัฐบาลที่มีอำนาจ เข้มแข็งและมีบทบาทในการพัฒนา ทำให้เกิดการขาดดุลยภาพระหว่างการพัฒนาทางการเมืองกับการเติบโตและการมีอำนาจของระบบบริหาร ก่อให้เกิดอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องจากอำนาจรัฐแผ่ขยายครอบงำทั้งกิจกรรมทางการเมืองและการบริหารประเทศ ซึ่งการใช้อำนาจของรัฐอ้างความชอบธรรมในการปกครองโดย "อุดมการพัฒนา" แทนที่นัยทางการเมือง ส่วนองค์กรอื่น ๆ ที่เป็นกลุ่มพลังภายนอก (ระบบราชการ - ทหาร) เช่น กลุ่มผลประโยชน์ และพรรคการเมืองถูกจำกัดบทบาทในการแข่งขันเข้ามามีบทบาททางการเมือง และเข้าทำหน้าที่ในการตรวจสอบอำนาจของฝ่ายบริหารได้ ปรากฏการณ์เหล่านี้เกิดขึ้นทั่วไปในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะในกลุ่มลาตินอเมริกา หรือกรณีที่เห็นได้ชัดเจนในประเทศไทยในสมัยปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้น โปรดดูใน Bagehot, The English Constitution (London : Watts, 1964) ใน Max Weber, The Theory of Social and Economic Organisation (New York : Free Press, 1968) ใน Fred W. Riggs, Administration in Developing Countries : The Theory of Prismatic - Society



(Boston : Houghton Mifflin Company, 1964) ใน Ferel Heady, Public Administration : A Comparative Perspective (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice - Hall, 1966) อ้างใน ทินพันธุ์ นาคะตะ, รัฐศาสตร์ แนวความคิด ปัญหาสำคัญ และแนวทางการศึกษาริเคราะห์การเมือง, หน้า 236. ใน โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, เรื่องของรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง (กรุงเทพฯ : แพร่วิทยยา, 2517), หน้า 91-100. ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐ, หน้า 104-116. ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ทวิภาวะทางการเมืองกับคณะทหารไทย (จุลสารวิชาการ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2529), หน้า 46-47. ใน ทักษ์ เจริญเดียรณ, การเมืองระบบพหุชนูปถัมภ์แบบเผด็จการ (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 156-199. ใน บุญชนะ อัดถากร (แปล), ลักษณะการเมือง โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2518, หน้า 233-235.



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ประสบกับปัญหาเหตุการณ์ที่เบี่ยงเบนอันเกิดจากลักษณะเฉพาะของกระบวนการทางการเมืองในแต่ละประเทศ โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา ถึงแม้ว่าโครงสร้างการใช้อำนาจของระบอบการเมืองจะประกอบไปด้วยกลไก สถาบันของระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยโดยทั่วไป เช่น การมีรัฐธรรมนูญ และรัฐสภา ตลอดจนการแบ่งแยกองค์กรอำนาจทางการเมืองออกเป็น 3 ฝ่ายก็ตาม แต่กระบวนการใช้อำนาจทางการเมืองในความเป็นจริงแล้ว มิได้ดำเนินไปตามครรลองของกลไกสถาบันดังกล่าวแต่อย่างใด กลไกที่สร้างขึ้นมาจึงเป็นเพียงรูปแบบลวงตา เพื่อเป็นเกราะกำบังในการอำพรางการใช้อำนาจของผู้ปกครองซึ่งเป็นกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมือง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชนชั้นข้าราชการและทหาร กล่าวคือ ไม่ว่าจะพิจารณาในแง่ของตัวบุคคลากรที่เข้ามาดำรงตำแหน่งสูงสุดของรัฐบาลและผู้ร่วมคณะรัฐบาล หรือวิธีการในการเข้ามาสู่อำนาจ ตลอดจนการใช้อำนาจและการปฏิบัติกิจกรรมทางการเมืองของผู้ปกครอง มักจะมีได้กระทำโดยผ่านช่องทางกลไกที่เป็นโครงสร้างสถาบันของระบอบการเมืองที่มีอยู่ หรืออาจจะใช้ข้างในบางกรณี แต่ก็เป็นการใช้ในลักษณะที่ผิดวัตถุประสงค์ที่แท้จริงตามหลักการของแนวความคิด ทั้งนี้เพราะกลไกสถาบันที่ทรงพลังอำนาจของรัฐในประเทศกำลังพัฒนา มักจะเป็นสถาบันบริหารที่ประกอบด้วยสถาบันราชการ กองทัพ ซึ่งสามารถปฏิบัติภารกิจทางการเมืองได้อย่างลับไว และมีประสิทธิภาพสูง จึงเห็นได้ว่าในประเทศกำลังพัฒนา บุคลากรทางการเมืองการเข้าดำรงตำแหน่งในทางการเมือง วิธีการเข้าสู่อำนาจ การใช้อำนาจและการปฏิบัติกิจกรรมทางการเมืองของผู้ปกครอง มักจะเป็นบุคลากรที่มาจากข้าราชการและคณะทหาร<sup>19</sup> (เช่น การได้เด้าขึ้นมาในสายงานตามลำดับนั้น บังคับบัญชาของระบบราชการเป็นสำคัญ โดยเฉพาะการอยู่ในตำแหน่งที่คุมกำลังสำคัญของกองทัพ และตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก เป็นต้น) ซึ่งเข้าสู่อำนาจโดยผ่านช่องทางของกลไกการปฏิวัติ รัฐประหาร หรือการก่อกบฏในฐานะผู้กุมอำนาจทางอาวุธ ส่วนกลไกสถาบันที่เป็นโครงสร้างอำนาจของระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง ไม่ว่าจะพรรคการเมือง การเลือกตั้ง หรือสภานิติบัญญัติก็ตาม มีความสำคัญเพียงเพื่อเป็นอุปกรณ์สร้างความชอบธรรมทางการเมืองแก่ชนชั้นนำทางอำนาจหรือนักการเมืองข้าราชการ มากกว่านัยของการเป็นสถาบันที่สร้างบุคลากรทางการเมือง เป็นที่รวบรวมและสนองตอบผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม เป็นช่องทางในการแข่งขันโดยเสรีของประชาชน ในการปฏิบัติภารกิจทางการเมืองและการเป็นตัวแทนเข้าเป็นผู้ปกครอง การสืบทอดอำนาจ ตลอดจนการควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจรัฐบาล ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักตามกระบวนการของระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตย<sup>20</sup> ดังนั้น การพิจารณาระบอบการเมืองจาก

<sup>19</sup> ไพรตดูใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภาและคณะทหาร (กรุงเทพฯ : บรรณกิจ, 2524), หน้า 303-356.

<sup>20</sup> ไพรตดูใน เสน่ห์ จามริก, การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 353-356. และใน กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในระบอบประชาธิปไตยไทย (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 1-81.

การเปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอำนาจทางการเมืองที่เป็นทางการ และโครงสร้างที่เป็นเพียงรูปแบบอย่างเดียวนั้น ไม่สามารถประเมินลักษณะของระบอบการเมืองโดยรวมได้ หากไม่มีการพิจารณาถึงพฤติกรรมอันเป็นลักษณะเฉพาะของกระบวนการทางการเมืองในสังคม

แม้กระนั้นก็ตาม ไม่ได้หมายความว่าระบบความสัมพันธ์ทางอำนาจอย่างเป็นทางการที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญปกครองประเทศนั้น จะถูกละเลยไป เสียทีเดียวในการศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบของระบอบการเมืองการปกครองและรัฐบาล แม้ว่าลำพังเพียงรัฐธรรมนูญไม่ใช่เครื่องบ่งชี้ระบอบการเมืองในความเป็นจริงได้ทั้งหมดก็ตาม สำหรับในประเทศกำลังพัฒนา ที่ยังไม่มีความเห็นพ้องต้องกันในด้านกติกาทางการเมือง ระบบการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ มีความสำคัญอย่างมากในแง่ของการเป็นภาพสะท้อนถึงพลวัตรของระบอบการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญถึง 13 ฉบับในช่วงระยะเวลากว่า 50 ปีนั้น เป็นการสะท้อนให้เห็นว่ายังมีความขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มอำนาจในสังคม เกี่ยวกับลักษณะของกติกาและระบอบการเมือง ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการเปลี่ยนแปลงในระบบความสัมพันธ์ทางอำนาจ และลักษณะของการสืบทอดอำนาจทางการเมืองที่ขาดความต่อเนื่อง เพราะกติกาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนอกจากเป็นการจัดระบบความสัมพันธ์ทางอำนาจแล้ว ยังเป็นทั้งเครื่องมือและผลของการแข่งขันทางการเมืองระหว่างกลุ่มพลังอำนาจในสังคม - การเมืองอีกด้วย

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาระบอบการเมืองจากรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นตัวบทกฎหมาย หรือกระบวนการทางการเมืองของกลุ่มพลังการเมืองในสังคมก็ตาม หากนำมาพิจารณาประกอบกันทั้งสองอย่างแล้ว จะเห็นว่าตัวแปรทั้งสองต่างก็มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน กล่าวคือ รัฐธรรมนูญไม่ได้เป็นเพียงเอกสารทางกฎหมายที่ถูกบัญญัติขึ้นมาในสภาพที่ปลอดจากพันธะของหมู่ชนในสังคมการเมือง แต่รัฐธรรมนูญเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของชีวิตสังคมที่ถูกพันอยู่ในกระบวนการทางสังคมการเมือง ความผันผวนทางการเมืองและการเปลี่ยนแปลงในรัฐธรรมนูญของไทยถึง 13 ฉบับนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมือง พ.ศ. 2475 หรือปรากฏการณ์ที่เรียกว่า "วงจรอุบาทว์ของการเมืองไทย" นั้น เป็นสิ่งยืนยันได้เป็นอย่างดีว่า สัมพันธภาพระหว่างระบอบการเมืองกับรัฐธรรมนูญไทยนั้น มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญต่อกัน จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงของรัฐธรรมนูญในระบบและกระบวนการทางการเมืองของไทย มีความแปรผันในลักษณะควบคู่ไปกับการผันผวนทางการเมืองอยู่ตลอดเวลา การเปลี่ยนแปลงในรัฐธรรมนูญจึงมีความหมายเช่นเดียวกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านสถาบันทางการเมืองและความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบันทางการเมือง เพราะอำนาจทางการเมืองได้เปลี่ยนมือกันไปตามยุคสมัยอยู่เสมอ แม้แต่ในปัจจุบัน กฎเกณฑ์พื้นฐานในการปกครองประเทศ ก็ยังไม่ได้เป็นที่ตกลงกันอย่างมีความเห็นพ้องต้องกัน พิจารณาจากเหตุการณ์ผันผวนที่มีมาโดยตลอด กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่ออกมาจึงล้วนเป็นภาพสะท้อนวิกฤตการณ์ของความเปลี่ยนแปลง และความคลุมเคลือในสัมพันธภาพทางอำนาจภายในสังคม - การเมืองเสมอมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในแง่ของการจำแนกโครงสร้างสถาบันและความสัมพันธ์เกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของสถาบันทางการเมือง เป็นการยากอยู่มากในการที่จะจัดประเภทของรัฐธรรมนูญไทย เข้าอยู่ในรูปแบบระบอบการเมืองอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะเพียงระบอบเดียว ไม่ว่าจะเป็นระบอบประชาธิปไตย ระบอบเผด็จการ หรือระบอบกึ่งประชาธิปไตย กึ่งเผด็จการ

เพราะฉะนั้น ถ้าจะนำเอาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ มาพิจารณาตามลักษณะของการจัดระบบโครงสร้างทางการเมือง (การเลือกตั้ง พรรคการเมือง สมาชิกแทนราษฎร รัฐสภา บริหาร ตุลาการ) และความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบัน ภายใต้บริบทของระบบและกระบวนการทางการเมืองไทย สามารถจำแนกความแตกต่างของระบอบการเมืองไทยได้เป็น 3 ระบอบดังต่อไปนี้คือ

### 1. ระบอบการเมืองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตย

จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ประกอบกับกระบวนการทางการเมืองตามที่ได้กล่าวในข้างต้นนั้น หากพิจารณาเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครอง ภายใต้เนื้อหา สาระของรัฐธรรมนูญปกครองประเทศ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับสถานภาพของรัฐสภาและสัมพันธ์ทางอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร ซึ่งเป็นแก่นสารของระบอบรัฐธรรมนูญในการที่จะชี้บ่งถึงระบบความสัมพันธ์ทางอำนาจและระบอบการเมืองนั้น กล่าวได้ว่า ภายใต้รัฐธรรมนูญไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันจำนวนทั้งสิ้น 13 ฉบับนั้น มีเพียง 3 ฉบับเท่านั้นที่เข้าในข่ายที่จัดว่ามีลักษณะใกล้เคียงระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยมากที่สุด คือ ระบอบการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 รวมระยะเวลาที่ระบอบการเมืองไทยดำเนินไปในครรลองของรัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตยเป็นเวลาทั้งสิ้น 6 ปี 2 เดือนกับอีก 6 วัน<sup>21</sup> ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาอันสั้น เมื่อเทียบกับระยะเวลาที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบันรวมเวลาแล้วถึง 55 ปี

ประสบการณ์ของระบอบการเมืองไทย ภายใต้รัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตยจึงมีอยู่น้อยมาก และยังสังเกตเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ ล้วนเป็นผลพวงจากการริเริ่มและผลักดันให้เกิดขึ้นโดยความต้องการและห้วงเวลาที่ฝ่ายพลเรือนได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในทางการเมืองขณะนั้นแทบทั้งสิ้น กล่าวคือ รัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับถือกำเนิดขึ้นมาในขณะที่กระบวนการเมืองของไทยว่างเว้นจากการครอบงำของฝ่ายทหาร ฝ่ายพลเรือนจึงมีอิสระจากอิทธิพลของอำนาจและการกดดันจากฝ่ายทหาร ในการกำหนดบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้มีลักษณะที่เกื้อกูลกับระบอบการเมืองที่ประชาชนโดยทั่วไปสามารถเข้ามีส่วนร่วมและแข่งขันเข้าสู่อำนาจทางการเมืองได้โดยกลไกการเลือกตั้ง และในเวทีของรัฐสภา แทนการได้เด้าตามสายการบังคับบัญชา และการสร้างสมบารมีมาจากในระบบราชการ ลักษณะสำคัญของรัฐธรรมนูญดังกล่าวว่าจำแนกเป็นสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้

<sup>21</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ พีรศักดิ์ จันทวรินทร์, ข้อมูลพื้นฐานกึ่งศตวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2524, หน้า 46.

บทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน เกี่ยวกับการประกันด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชนนี้ ไม่ว่าจะพิจารณาทั้งในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489, 2492 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3, 5 และฉบับที่ 10 ของไทยล้วนได้กำหนดมาตรการในการให้หลักประกันเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของปวงชนไว้อย่างเข้มงวดรัดกุมขึ้นตามลำดับ (โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 บรรจบบทบัญญัติไว้ถึง 238 มาตรการครอบคลุมในมาตราต่าง ๆ อย่างครบถ้วน) ดังเช่น การกำหนดบทบัญญัติเพื่อประกันมิให้รัฐละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งในด้านการใช้อำนาจรัฐในการออกกฎหมายของรัฐสภาเอง<sup>22</sup> และในด้านการบังคับใช้กฎหมายของรัฐบาลในกระบวนการยุติธรรม<sup>23</sup> ส่วนในด้านการเมืองนั้นรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 แม้จะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 ของไทย แต่เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้ให้เสรีภาพแก่ประชาชน ในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้<sup>24</sup> การที่รัฐธรรมนูญอนุญาตให้ประชาชนมีเสรีภาพในการก่อตั้งพรรคการเมืองนี้ มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อพัฒนาการขั้นพื้นฐานของระบอบการเมืองประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นการเปิดโอกาสแก่ประชาชน ในการรวมกลุ่มกันเพื่อปกป้องและรักษาผลประโยชน์ของตน ตลอดจนการถ่วงดุลอำนาจกับกลุ่มอำนาจอื่นอีกด้วย (โดยเฉพาะกลุ่มข้าราชการ และทหาร ซึ่งมีอิทธิพลสำคัญทางการเมืองในขณะนั้น) ยิ่งกว่านั้น หากพิจารณาตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 ด้วยแล้ว จะเห็นว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความมุ่งมั่นไม่เพียงแต่เพื่อเป็นการจัดระบบอำนาจและระเบียบทางการเมืองแบบประชาธิปไตยเท่านั้น แต่ยังมีคามมุ่งหมายที่จะสถาปนาและส่งเสริมให้ระบอบประชาธิปไตยมีความคืบหน้า

<sup>22</sup> รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 มาตรา 27-53 ได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างกว้างขวางครอบคลุม ดังนั้น แม้ว่ากฎหมายใด ๆ ที่ออกโดยรัฐสภามีจุดมุ่งหมายเพื่อการรุกรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ว่าจะด้วยประการใด อาทิ เพื่อความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองก็ตาม หากมีลักษณะที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าวที่กำหนดไว้ โดยการชี้ขาดของคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญ กฎหมายนั้นก็มีอำนาจบังคับใช้ไม่ได้

<sup>23</sup> เช่นการกำหนดบทบัญญัติเพื่อประกันความเป็นอิสระของศาลยุติธรรม และบทบัญญัติที่ห้ามฝ่ายบริหารจัดตั้งศาลพิเศษขึ้นใหม่ เพื่อพิจารณาคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะแทนที่ศาลที่มีอยู่ตามกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 มาตรา 206 และมาตรา 204 เป็นต้น

<sup>24</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 มาตรา 14

ต่อไปในระบบการเมืองไทยอีกด้วย เห็นได้จากการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างครอบคลุมทั่วด้าน ทั้งในทางการเมือง กระบวนการยุติธรรม เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม โดยเฉพาะในด้านการเมือง พยายามส่งเสริมระบบพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็งโดยการกำหนดให้สมาชิกต้องสังกัดพรรคการเมือง และหลักการยอมรับความสำคัญของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน การกำหนดหลักประกันให้หัวหน้ารัฐบาลต้อง เป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ตลอดจน การเสริมสร้างนักการเมืองตั้งแต่ระดับท้องถิ่นขึ้นมา เพื่อพัฒนาไปสู่การเมืองระดับชาติต่อไป<sup>25</sup>

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดคอบทบัญญัติที่เกื้อกูลต่อระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยนี้เอง ได้ส่งผลกระทบต่ออย่างสำคัญต่อบทบาทการพัฒนาทางการเมืองของไทยในกรอบวิถีของกฎเกณฑ์ กติกา เห็นได้ว่า ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ดังกล่าว กระบวนการต่อสู้ทางการเมืองภายในเวทีรัฐสภาได้ขยายบทบาทอย่างกว้างขวาง มีการแข่งขันกันภายในรัฐสภาระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ โดยมีหลังอำนาจฝ่ายต่าง ๆ รวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองเข้าแข่งขันสมัครรับเลือกตั้ง<sup>26</sup> และการต่อสู้ทางการเมืองที่ดำเนินภายใต้กรอบกติกาของระบบรัฐสภา ระหว่างฝ่ายค้านกับฝ่ายรัฐบาล การสืบทอดอำนาจทางการเมืองและการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล เป็นไปตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ โดยมีการผลัดเปลี่ยนกันเลือกตัวผู้นำจากพรรคฝ่ายตรงข้าม เข้ามาจัดตั้งรัฐบาล การแสวงหาอำนาจการปกครองจึงอยู่บนพื้นฐานของการอ้างความชอบธรรมตามวิถีทางรัฐสภาโดยการเลือกตั้ง เป็นหลัก

สถานภาพและสัมพันธภาพระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร รูปแบบการปกครองตามรัฐธรรมนูญระบอบประชาธิปไตยนี้ กำหนดคอบทบัญญัติตามแนวของหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา กล่าวคือ รัฐสภาจะมีอำนาจสูงสุด แม้ว่ารูปแบบของรัฐสภาจะประกอบด้วยระบบ 2 สภาคือ สภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และวุฒิสภา (ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 เรียกว่า พฤติสภา) ซึ่งมาจากการแต่งตั้ง (ยกเว้นสมาชิกวุฒิสภาเลือกตั้งทางอ้อม) ก็ตาม แต่สถานภาพของสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนจะมีอำนาจ

<sup>25</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 214-217

<sup>26</sup> ความแตกต่างในนโยบายและภูมิหลัง (สถานภาพทางสังคม เศรษฐกิจ) ของบุคคลที่เข้ามีส่วนร่วมในพรรคการเมือง นับตั้งแต่เริ่มก่อตั้งพรรคการเมืองครั้งแรกนั้น สะท้อนให้เห็นว่ามีการรวมตัวกันของคนกลุ่มต่าง ๆ ที่มีความหลากหลายทั้งในด้านความคิดทางการเมืองและสาขาอาชีพ เช่น แนวความคิดแบบเสรีนิยมและสังคมนิยม เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายหลังจากพระราชบัญญัติพรรคการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย พ.ศ. 2517 ได้ประกาศใช้เกิดพรรคการเมืองใหม่ ๆ อีกมาก มีแนวนโยบายใหญ่ ๆ สามารถจำแนกได้ถึง 3 แนวทาง คือ แนวอนุรักษนิยม เสรีนิยมและสังคมนิยม ส่วนในด้านของบุคลากรก็จะมีสัดส่วนของชนชั้นกลางที่เป็นนักธุรกิจการค้ามากขึ้น แม้ว่าส่วนหนึ่งจะเป็นผลพวงของการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจก็ตาม หากระบบการเมืองขาดกลไกที่เกื้อกูลเหล่านี้แล้ว ปรากฏการณ์ดังกล่าวก็ไม่สามารถเกิดขึ้นมาได้

เหนือกว่าสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง เช่น การยกฐานะให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นประธานรัฐสภา<sup>27</sup> จุดสังเกตไม่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายและการเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐบาล<sup>28</sup> ส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารนั้น ฐานะและความสัมพันธ์เป็นไปตามหลักของระบบการคานและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน โดยการกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>29</sup> และคณะรัฐมนตรีต้องได้รับการยินยอมและไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร โดยการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาและได้รับการลงมติไว้วางใจจากสภาเสียก่อน ในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน รัฐสภาสามารถควบคุมตรวจสอบได้ โดยการตั้งกระทู้ถามและการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลทั้งเป็นรายบุคคลและทั้งคณะ<sup>30</sup> และโดยกลับกันฝ่ายบริหารก็มีอำนาจยุบสภาเป็นการโต้ตอบ<sup>31</sup> นอกจากนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติยังมีเครื่องมือควบคุมฝ่ายบริหารโดยการกำหนดให้มีองค์กรผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา<sup>32</sup> และรัฐมนตรีต้องแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของตนต่อประธานรัฐสภา<sup>33</sup> ตลอดจนการให้อำนาจแก่รัฐสภาในการตรวจสอบการปฏิบัติงาน การใช้จ่ายเงินของข้าราชการได้อีกด้วย<sup>34</sup>

27 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 96

28 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 158-159

29 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 177

30 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 193-187

31 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 122

32 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 168-173

33 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 181

34 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 161

หลักการแบ่งแยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมือง หลักการสำคัญอย่างหนึ่ง ซึ่งประเทศประชาธิปไตยส่วนมากยึดถือ คือ ความเป็นกลางทางการเมืองและการไม่ก้าวก่ายแทรกแซงทางการเมืองของข้าราชการประจำ โดยถือว่าข้าราชการเป็นเพียงผู้นำเอานโยบายที่กำหนดโดยฝ่ายการเมืองไปปฏิบัติ หากข้าราชการเข้ามามีอำนาจในการกำหนดนโยบายเสียเองโดยตรง เข้าศึกฝ่ายทางการเมืองต่อรัฐบาลหรือบุคคลหนึ่งคนใดของรัฐบาลแล้ว อาจจะกลายเป็นระบอบการปกครองโดยระบอบราชการไปก็ได้ ดังนั้น ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยทั้ง 3 ฉบับล้วนมีข้อกำหนดที่ห้ามมิให้ข้าราชการประจำเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะเดียวกัน โดยการห้ามมิให้ข้าราชการประจำเป็นสมาชิกสภาหรือรัฐมนตรีโดยเฉพาะ ข้าราชการฝ่ายทหารรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ได้ห้ามมิให้พรรคการเมืองใช้ทหารเป็นเครื่องมือทางการเมืองโดยห้ามทหารที่ยังรับราชการเข้าสังกัดเป็นสมาชิก หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมืองหรือแสดงการฝึกฝึในทางการเมืองอีกด้วย<sup>35</sup> สิ่งสำคัญอีกประการ คือ การพยายามแยกนักการเมืองออกจากผลประโยชน์ทางธุรกิจที่มุ่งแสวงหากำไร โดยการกำหนดข้อห้ามมิให้สมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ในหน่วยงานราชการของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจในขณะเดียวกัน การห้ามสมาชิกรัฐสภารับสัมปทานจากรัฐหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ และรับเงินหรือผลประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยงานราชการเป็นพิเศษอีกด้วย<sup>36</sup>

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติสำคัญของรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ ล้วนมุ่งส่งเสริมระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตย เพื่อให้กระบวนการใช้อำนาจทางการเมืองดำเนินไปในวิถีทางของหลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ตามอุดมการณ์ประชาธิปไตยอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตามแม้ว่ารัฐธรรมนูญดังกล่าวจะมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างสรรค์การปกครองระบอบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในประเทศไทย และมุ่งจรรโลงระบอบการปกครองดังกล่าวให้ยืนยาวอยู่ได้ก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับสามารถบังคับใช้อยู่ได้ไม่นานก็ต้องถูกยกเลิกไปตามวาระหนึ่งของวัฏจักรที่เรียกว่าวงจรอุบาทว์ของการเมืองไทย ทั้งนี้เนื่องมาจากเงื่อนไขสำคัญหลายประการอันเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ระบอบรัฐธรรมนูญลักษณะนี้ไม่สามารถดำรงอยู่ได้อย่างจริงจังในระบบการเมืองไทย และปัจจัยสำคัญที่เป็นเงื่อนไขหลัก คือ สภาพแวดล้อมทางสังคมการเมืองของไทยที่ไม่เกื้อกูลต่อระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยนั่นเอง ซึ่งเสนอรายละเอียดต่อไป ดังนั้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยจึงไม่สามารถคงทนอยู่ได้อย่างถาวรในระบบและกระบวนการทางการเมือง ภายใต้สภาพแวดล้อมทางสังคม - การเมืองไทย

<sup>35</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 61

<sup>36</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 102-103

## 2. ระบอบการเมืองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแบบ เผด็จการ

ระบอบการเมืองใดที่หลักประกันในสิทธิเสรีภาพของประชาชนมีอยู่น้อยและไม่มั่นคง คณะผู้ปกครองหรือรัฐบาลมีอำนาจอิสระในการบริหารประเทศโดยที่รัฐสภามีอำนาจอยู่น้อยไม่มีอำนาจในการแต่งตั้ง ถอดถอน และควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐบาลได้ ข้าราชการประจำไม่มีความเป็นกลางทางการเมือง ข้าราชการดำรงตำแหน่งทั้งทางการเมืองและการบริหาร ขณะเดียวกันจนกลายเป็นการปกครองโดยระบอบราชการ แทนการปกครองโดยระบบผู้แทนของประชาชนเป็นหลัก หากมีพร้อมในองค์ประกอบเหล่านี้ จัดได้ว่าระบอบการเมือง - การปกครองดังกล่าวมีลักษณะเป็นเผด็จการ เพราะประชาชนโดยส่วนรวมของประเทศขาดกลไกของเครื่องมือเครื่องมือในการใช้อำนาจการปกครอง เนื่องจากช่องทางทั้งหลายไม่เอื้ออำนวยให้และถูกปิดกั้นเสียโดยผู้ปกครองที่ใช้อำนาจแบบเผด็จการ เช่นเดียวกับกับรัฐธรรมนูญที่ใช้ในการปกครองประเทศ หากกำหนดบทบัญญัติที่มีเจตนาเพื่อการดังกล่าว ก็จัดได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญแบบเผด็จการ

หากไม่รวมถึงในช่วงเริ่มแรกของการปกครองโดยคณะราษฎร ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญเมื่อครั้ง พ.ศ. 2475 แล้ว<sup>37</sup> ระบอบการเมืองของไทยภายหลังจากที่อำนาจการปกครองเคลื่อนย้ายจากกลุ่มเจ้านายขุนนางอนุรักษและพลเรือนในช่วงสั้น ๆ เข้าสู่การปกครองภายใต้อำนาจที่ครอบงำจากอิทธิพลของกลุ่มทหาร ไม่ว่าใน "ระบอบเชื้อผู้นำชาติพันธุ์" ของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ใน "ระบอบปฏิวัติ" ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หรือใน "ระบอบครอบครัวและบริวาร" ของจอมพลถนอมกิตติขจร สามารถจัดได้ว่าเป็นระบอบการเมืองแบบเผด็จการด้วยกันทั้งสิ้น ทั้งนี้ไม่ว่าจะพิจารณาโดยกระบวนการทางการเมืองหรือจากสาระสำคัญของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองประเทศในช่วงสมัยนั้น ๆ ตั้งแต่การเข้าสู่อำนาจทางการเมืองเป็นครั้งที่ 2 ของจอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยการรัฐประหารเมื่อ พ.ศ. 2490 นับเนื่องไป

-----  
 ศูนย์วิทยทรัพยากร

<sup>37</sup> แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับแรก ๆ ไม่อาจถือได้ว่าเป็นลักษณะของรัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตยก็ตาม หากพิจารณาถึงการปกครองในระยะเริ่มแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครองย่อมจะยังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ แม้กระนั้นก็ตาม ในแง่ของความพยายามในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของผู้ปกครองนั้น ได้แสดงออกให้เห็นในหลายลักษณะด้วยกัน เช่น การต่อสู้ทางการเมืองในวิถีทางของรัฐสภา การมีรัฐบาลที่รับผิดชอบต่อสภา ตลอดจนการพยายามสถาปนารัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์กติกาการแข่งขันทางการเมือง ในหมู่ชนชั้นนำฝ่ายต่าง ๆ ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2475-2477 และ พ.ศ. 2485-2490 ซึ่งเป็นช่วงที่กระบวนการทางการเมืองดำเนินไปภายใต้หลังอำนาจฝ่ายพลเรือนซึ่งในที่สุดก็ล่มสลายลง เมื่อหลังทหารได้มีความคุ้นเคยกับระบบปฏิวัติ - รัฐประหารในเวลาต่อมา



จนถึงการปฏิวัติ พ.ศ. 2500 ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และการสืบทอดอำนาจต่อโดยทายาททางการเมืองสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร ถึง พ.ศ. 2516 รวมระยะเวลา 26 ปีของการปกครองภายใต้ 3 ผู้นำทหาร มีรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 5 ฉบับ ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญที่บังคับใช้เป็นเวลานานที่สุดมีอยู่ 2 ฉบับ คือ ฉบับ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ซึ่งมีอายุการใช้ถึงเกือบ 6 ปีและฉบับ พ.ศ. 2502 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว มีอายุการใช้ถึงเกือบ 10 ปี

เป็นที่ประจักษ์ว่า การปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นในสมัยการเรืองอำนาจของฝ่ายพลเรือนนั้น ไม่อาจสร้างความมั่นคงทางอำนาจแก่รัฐบาลภายใต้การนำของจอมพล ป. ได้ ทั้งนี้เพราะว่าฐานอำนาจทางการเมืองของจอมพล ป. นั้นขึ้นอยู่กับขุมกำลังทางทหารเป็นสำคัญ (ซึ่งขณะนั้นส่วนใหญ่เป็นพลังภายนอกรัฐสภา) ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจอมพล ป. จึงได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนี้เสีย แล้วนำเอารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 มาแก้ไขใหม่ ยิ่งไปกว่านั้น ภายหลังจากการปฏิวัติ พ.ศ. 2500 ภายใต้อำนาจการปกครองของจอมพลสฤษดิ์ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกยกเลิกไปแล้วได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือ ธรรมนูญปกครอง พ.ศ. 2502 มีบทบัญญัติเพียง 20 มติตรา อำนาจการปกครองจึงถูกรวมศูนย์อยู่กับผู้นำเพียงคนเดียวซึ่งยิ่งเป็นการเพิ่มความเข้มข้นของการใช้อำนาจแบบเผด็จการมากขึ้น

บทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 แม้ว่าจะได้กำหนดบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการจัดพรรคการเมืองได้ก็ตาม<sup>38</sup> แต่ในทางปฏิบัติจริง ๆ ประชาชนยังไม่สามารถจัดตั้งพรรคการเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายได้ เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายรับรองจนกระทั่งในปี พ.ศ. 2498 แล้ว แม้กระนั้นก็ตาม เจตนาของผู้ปกครองในการจัดให้มีการแข่งขันทางการเมืองโดยพรรคการเมืองนั้นเนื่องด้วยเหตุผลจากการเสื่อมคลายในพลังอำนาจทางทหารของจอมพล ป. เองจึงได้เห็นมาใช้พรรคการเมืองเป็นอุปกรณ์ชิ้นใหม่ในการใช้เป็นเครื่องมือดูแลอำนาจทางการเมืองกับอำนาจทหารที่เอียงไปทางจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มากขึ้นเรื่อย ๆ เห็นได้ว่าพรรคการเมืองที่จัดตั้งโดยจอมพล ป. นั้น ประกอบด้วยสมาชิกที่มีอยู่แต่เดิมแล้วในสถานนั้นเอง มิได้มาจากฐานมวลชนภายนอกใหม่แต่อย่างใด ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการสร้างฐานอำนาจในสภาขึ้นมาแทนแหล่งอำนาจเก่าที่เสียสูญไป เห็นได้จากการพยายามของจอมพล ป. ในการรวบรัดโดยการจัดให้มีการเลือกตั้งสกปรกขึ้น ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนกลไกประชาธิปไตยโดยตรงจนมีอาจด้านทานกระแสการคัดค้านของมหาชนได้กระทั่งล่มสลายลงในที่สุด ยิ่งกว่านั้น เมื่อระบอบรัฐธรรมนูญของจอมพล ป. สลายลงแล้ว เข้าสู่ระบอบรัฐธรรมนูญสมัยจอมพลสฤษดิ์ คือ ธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2502 ในรัฐธรรมนูญฉบับนั้นนอกจากจะมิได้กำหนดบทบัญญัติรับรองเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้ว

<sup>38</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495

ยังได้ออกกฎหมายยกเลิกและห้ามการจัดตั้งกลุ่มต่าง ๆ ทางการเมืองอีกด้วย รวมทั้งสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนในการเสนอข่าวสารและแสดงความคิดเห็นก็ถูกปิดกั้น เป็นผลให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนถูกริดรอนและถูกละเมิดอย่างร้ายแรง ดังจะเห็นได้จากการประกาศยกเลิกพรรคการเมืองและห้ามชุมนุมทางการเมืองโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 8<sup>39</sup> การยกเลิกกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มอาชีพต่าง ๆ เช่น การยกเลิกสหภาพแรงงานและสหพันธ์แรงงานตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19<sup>40</sup> หรือการจำกัดเสรีภาพของสื่อมวลชนโดยการควบคุมหนังสือพิมพ์ ด้วยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 17<sup>41</sup> เป็นต้น

สถานภาพและสัมพันธภาพระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร การนำเอารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 มาใช้ใหม่ในสมัยจอมพล ป. เป็นการนำเอาระบบสภาเดียวมาใช้อีกครั้งหนึ่ง แม้ว่าจะประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทก็ตาม แต่สมาชิกทั้งสองมีจำนวนเท่ากันจึงเท่ากับเป็นการอำนวยความสะดวกให้ฝ่ายบริหารสามารถควบคุมเสียงในสภาได้สะดวกยิ่งขึ้นซึ่งขัดกับหลักการควบคุมตรวจสอบและรัฐบาลที่รับผิดชอบต่อสภา ในทางปฏิบัติสภาจึงเป็นเสมือนปัจจัยเสริมอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหาร รุ่งกว่านั้นในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2502 นอกจากมีสภาเดียวแล้วสมาชิกยังมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่ก็มาจากทหารและข้าราชการพลเรือน<sup>42</sup> ส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารนั้น อาจกล่าวได้ว่า อำนาจเบ็ดเสร็จในการปกครองประเทศรวมศูนย์อยู่ที่ฝ่ายบริหารโดยเฉพาะการรวมศูนย์ที่ผู้นำเพียงคนเดียว<sup>43</sup> ดังนั้น

<sup>39</sup> ราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่ม 75 ตอน 83, (21 ตุลาคม 2501), หน้า 6. และ ตอน 24 (22 ตุลาคม 2501), หน้า 6.

<sup>40</sup> ราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่ม 75 ตอน 87, (31 ตุลาคม 2501), หน้า 4.

<sup>41</sup> ราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่ม 75 ตอน 85, (27 ตุลาคม 2501), หน้า 7-10.

<sup>42</sup> ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2502 มาตรา 6 ได้กำหนดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมาจากการแต่งตั้งมีฐานะเป็นรัฐสภาทำหน้าที่ทั้งการร่างรัฐธรรมนูญและทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติขณะเดียวกัน จึงเป็นบทบัญญัติที่มีความขัดแย้งกันอย่างสิ้นเชิงกับบทบัญญัติ ในมาตรา 1 ที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย เพราะในทางปฏิบัติประชาชนมิได้เข้ามีส่วนร่วมแต่อย่างใด

<sup>43</sup> ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2502 มาตรา 17 ได้มอบอำนาจเบ็ดเสร็จแก่ตัวนายกรัฐมนตรี รวมทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ



ความสำคัญขององค์กรนิติบัญญัติในระบบอบเผด็จการจึงไม่ได้อยู่ในฐานะขององค์กรเพื่อการใช้อำนาจแทนปวงชน ในการออกกฎหมายและการควบคุมตรวจสอบ เพื่อถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร ตรงกันข้าม กลับถูกใช้เป็นเครื่องมือหลักในการกำจุนการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารให้ได้รับความสะดวกและมีความชอบธรรมขึ้นเท่านั้น ไม่เพียงแต่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เกื้อกูลให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจและอิทธิพลในการกำกับควบคุมฝ่ายรัฐสภาเท่านั้น แต่ยังได้นำเอามาตรการทางทหารมาใช้เป็นเครื่องมือในการใช้อำนาจเปลื้องของการปกครองและการบริหารอย่างเผด็จการเพิ่มระดับความเข้มข้นมากขึ้น ในรูปของการประกาศใช้กฎอัยการศึกอีกด้วย

หลักการแบ่งแยกข้าราชการประจำจากข้าราชการการเมือง เนื่องด้วยฐานอำนาจและการได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองในความเป็นจริงของระบบเผด็จการมิได้มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนอย่างแท้จริง โครงสร้างอำนาจจึงมีความผูกพันอยู่กับกลุ่มผู้มีอำนาจที่เป็นทหารและข้าราชการส่วนใหญ่ ดังนั้น กลุ่มผู้ปกครองและผู้นำส่วนใหญ่จึงมักจะพัวพันอยู่ในแวดวงของกลุ่มอำนาจดังกล่าว ด้วยเหตุดังกล่าวรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ จึงมิได้กำหนดบทบัญญัติในการแยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมือง ดังนั้น ไม่ว่าคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งจึงประกอบด้วยข้าราชการและทหารตำรวจเสียส่วนใหญ่<sup>44</sup> จนอาจเรียกได้ว่าเป็นระบอบการเมืองหรือการปกครองของข้าราชการและทหาร

หากจะกล่าวต่อไปแล้ว เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 และธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2502 ไม่ว่าจะเป็นธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2515 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2519 หรือธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2520 ก็ตามซึ่งถูกใช้ในระบอบอื่น ๆ นั้น มีหลักการเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญเผด็จการดังที่ได้กล่าวมาแล้ว การบริหารประเทศภายใต้การปกครองของจอมพลถนอม กิตติขจร ก่อนการรัฐประหารตนเองเพื่อยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2511 และประกาศใช้ธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2515 นั้น มีเหตุผล

<sup>44</sup> ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีฐานะเป็นรัฐสภาทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติด้วยนั้น มาจากการแต่งตั้งทั้งสิ้นจำนวน 240 คน ปรากฏว่าเป็นนายทหารและตำรวจเสียประมาณร้อยละ 75 และที่เหลือส่วนใหญ่เป็นข้าราชการพลเรือน เป็นที่น่าสังเกตว่าในส่วนของทหารนั้น เป็นนายทหารที่คุมกำลังรบในพระนครตั้งแต่ระดับผู้บังคับบัญชากองทัพลีชขึ้นไป นายพล ตลอดจนนายทหารชั้นผู้ใหญ่ระดับรองอีกจำนวนมากไม่ว่าจอมพลถนอม เองหรือจอมพลประภาสก็ตาม ล้วนเป็นส่วนหนึ่งของบุคคลที่จอมพลสฤษดิ์ให้การสนับสนุนร่วมกันทั้งสิ้น ไปรดดูใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ธีรศักดิ์ จันทร์รินทร์. ข้อมูลพื้นฐานกึ่งศตวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย. หน้า 48. และใน สิทธิ เจริญรัฐ. ยุคไทยว่างรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ : ประเสริฐอักษร, 2510), หน้า 3-4.

เช่นเดียวกับการยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ของจอมพล ป. เพื่อใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 การประกาศใช้ธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2515 ของจอมพล ถนอม จึงมีเจตนาเช่นเดียวกันกับจอมพล ป. กล่าวคือ ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 นั้น ทำให้จอมพลถนอมต้องประสบกับความยุ่งยากในการบริหารประเทศแบบที่ต้องรับผิดชอบต่อสภา จึงได้หาเหตุยกเลิกโดยการทำรัฐประหารตนเองในปี พ.ศ. 2514 แล้วร่างธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2515 ที่มีหลักการเผด็จการมาใช้แทนเพื่อเปิดทางสะดวกให้ฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร อยู่ในฐานะที่สามารถควบคุมรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติได้มากขึ้น เห็นได้จากการกำหนดให้มี สภานิติบัญญัติแห่งชาติเพียงสภาเดียว<sup>45</sup> นายกรัฐมนตรีมีอำนาจตามมาตรา 17 เป็นต้น นอกจากนี้ ยังได้กำหนดบทบัญญัติให้สามารถบังคับใช้มาตรานี้ได้กับ เหตุการณ์หรือการกระทำที่เกิดขึ้นก่อน ธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้อีกด้วย<sup>46</sup> ซึ่งเท่ากับ เป็นการใช้กฎหมายแบบย้อนหลังนั่นเอง นับว่าเป็น ภัยอย่างยิ่งต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่นเดียวกัน ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2519 ซึ่งมีความ ยาวเพียง 29 มาตรา กำหนดให้มีสภาปฏิรูปเพียงสภาเดียวมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด<sup>47</sup> และ การให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรีตามมาตรา 21<sup>48</sup> หรือการแต่งตั้งสภานิติบัญญัติเพียงสภาเดียว ในธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2520<sup>49</sup> ซึ่งเป็นธรรมนูญการปกครองที่มีความยาวเพียง 32 มาตรา มีหลักการใหญ่ ๆ คล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2519 เช่น การให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรี ในมาตรา 21<sup>50</sup> เช่นเดียวกับมาตรา 17 ของธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2502 ในสมัย การปกครองของจอมพลสฤษดิ์ เกี่ยวกับด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็มิได้รับการประกัน ซ้ำยังมี มาตราการในการควบคุมสื่อมวลชนอย่างเข้มงวดตามประกาศคณะปฏิวัติที่ 42 รัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงล้วน เป็น เครื่องมืออำนวยการให้คณะผู้ปกครองที่มีอำนาจขณะนั้นได้รับความสะดวกในการใช้อำนาจ

<sup>45</sup> ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 มาตรา 8

<sup>46</sup> ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 มาตรา 17

<sup>47</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 มาตรา 10

<sup>48</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 มาตรา 21

<sup>49</sup> ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 มาตรา 7

<sup>50</sup> ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 มาตรา 21

ทางการเมืองแทบทั้งสิ้น ไม่ว่าคณะปฏิวัติของจอมพล ป. พิบูลสงคราม จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จอมพลถนอม กิตติขจร หรือคณะปฏิรูปการปกครองของพลเรือเอกสงัด ชลออยู่

กล่าวโดยสรุป ทั้งธรรมนูญการปกครองและรัฐธรรมนูญทั้ง 5 ฉบับ ล้วนเป็นบทบัญญัติที่กำหนดรูปแบบการใช้อำนาจการปกครองประเทศในลักษณะเผด็จการด้วยกันทั้งนั้น กล่าวคือ รัฐธรรมนูญดังกล่าวถูกสร้างขึ้นมาจากเจตจำนงหมายเฉพาะของผู้ปกครองในขณะนั้น เพื่อเป็นอุปกรณ์เสริมสร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจแก่ผู้ปกครอง ซึ่งได้อำนาจมาโดยวิธีการปฏิวัติ รัฐประหาร ผู้ปกครองจึงมีอำนาจล้นพ้นและใช้อำนาจอย่างอิสระ (เช่น การให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรี ตามมาตราต่าง ๆ) ด้วยวิธีการสร้างกลไกสถาบันอำนาจใหม่ โครงสร้างที่ปลอดจากการควบคุมตรวจสอบขององค์การฝ่ายนิติบัญญัติ และการหลีกเลี่ยงการรับผิดชอบทางการเมืองด้วยวิธีการกำหนดให้สมาชิกสภาซึ่งส่วนใหญ่มาจากการแต่งตั้งและการมอบอำนาจให้แก่สมาชิกดังกล่าวอย่างมาก เพื่อการคุ้มกันผู้ปกครองให้อยู่ในอำนาจแบบถาวร ส่วนหลักการเกี่ยวกับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนั้นกลับถูกละเลย และมีได้กำหนดถึงหลักประกันในด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเพียงพอ ตลอดจนการเปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อย่างเสรี เป็นต้น เพราะฉะนั้น แม้ว่าในระบอบการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแบบเผด็จการ จะประกอบด้วยโครงสร้างสถาบันทางการเมืองที่คล้ายคลึงกับระบอบประชาธิปไตยก็ตาม แต่ลักษณะของอำนาจหน้าที่ของสถาบันดังกล่าว มีความแตกต่างกันอยู่ในแต่ละระบอบการเมือง

### 3. ระบอบการเมืองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแบบกึ่งประชาธิปไตย

ดังได้กล่าวแล้วว่า ระบอบการเมืองในปัจจุบันส่วนใหญ่เป็นระบอบการเมืองที่มีลักษณะผสมกันอยู่ระหว่าง 2 ระบอบการเมือง คือ ระหว่างระบอบประชาธิปไตยและระบอบเผด็จการ ทั้งนี้มิได้หมายความว่าทุกระบอบการเมืองจะต้องเป็นลักษณะที่ผสมกันอย่างก้ำกึ่งระหว่างระบอบทั้งสองเสมอไป หากระบอบการเมืองใดที่โดยหลักการแล้วมีความโน้มเอียงเข้าในข่ายของระบอบประชาธิปไตย ก็สามารถจัดได้ว่าเป็นระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตย การเรียกระบอบการเมืองว่าเป็นแบบ "กึ่งประชาธิปไตย" ก็เช่นเดียว หมายความว่า เป็นระบอบการเมืองที่มีแนวโน้มเอียงค่อนไปทางประชาธิปไตยในระดับที่มากกว่าเผด็จการ กล่าวคือ ระบอบการเมืองดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยกลไกโครงสร้างสถาบันทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย เช่น มีรัฐธรรมนูญ ระบบการเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภา รัฐบาลและศาลยุติธรรม เป็นต้น และที่สำคัญคือ กระบวนการทางการเมืองของกลไกดังกล่าว จะต้องดำเนินไปตามครรลองของระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยด้วย เช่นเดียวกัน หากแต่ว่า กระบวนการดังกล่าวอาจจะถูกรบกวนหรือถูกเบี่ยงเบนด้วยปัญหาอุปสรรคบางประการ เป็นผลให้กระบวนการดังกล่าวไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างสมบูรณ์เต็มรูปแบบตามกระบวนการของระบอบประชาธิปไตยได้ ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นในขั้นตอนใดของกระบวนการ อย่างเช่น ปัญหาที่เกิดจากพรรคการเมือง การเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญหรือจากปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ ก็ได้ ดังนั้น การพิจารณา

ระบอบการเมืองแบบกึ่งประชาธิปไตย จึงจำเป็นต้องพิจารณาร่วมกันจากหลาย ๆ ปัจจัยอันประกอบกันขึ้นเป็นกลไกของกระบวนการ แม้กระนั้นก็ตาม ในบรรดากลไกทั้งหลาย รัฐธรรมนูญนับว่าเป็นกลไกที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่ควรพิจารณา ทั้งนี้เพราะว่าโดยหลักการแล้ว รัฐธรรมนูญเป็นเสมือนกลไกหลักในการจัดระบบเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจของระบบการเมือง ดังนั้น ภายใต้กระบวนการของกลไกทั้งหลาย รัฐธรรมนูญมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดกลไกอื่น ๆ อีกชั้นหนึ่ง

หากพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ แล้ว เห็นว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มีความใกล้เคียงต่อระบอบกึ่งประชาธิปไตยมากที่สุด กล่าวคือ รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับได้กำหนดโครงสร้างสถาบันทางการเมืองที่คล้ายคลึงกัน มีระบบการเลือกตั้ง สภาผู้แทนราษฎร รัฐสภา พรรคการเมือง มีการให้หลักประกันแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชนในการแข่งขันและจัดตั้งพรรคการเมือง ตลอดจนการกำหนดบทบาททางการเมืองของกลไกสถาบันต่าง ๆ ส่วนข้อสำคัญที่ควรพิจารณาก็คือกระบวนการในการทำหน้าที่ทางการเมืองหรือการมีบทบาทอำนาจทางการเมืองของกลไกต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ในระบอบประชาธิปไตย ถือว่ารัฐสภามีอำนาจสูงสุด (โดยเฉพาะสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน) แต่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแบบกึ่งประชาธิปไตย หลักการดังกล่าวจะถูกเบี่ยงเบนโดยการกำหนดให้สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งมีจำนวนที่ใกล้เคียงหรือเท่ากับสมาชิกสภาเลือกตั้ง ดังเช่น ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 บัญญัติให้วุฒิสภามีฐานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย เช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภามีฐานะเป็นประธานรัฐสภา<sup>51</sup> เป็นต้น วุฒิสภานี้ซึ่งรัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง จึงมีอำนาจใกล้เคียงหรือเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในการควบคุมการบริหารงานราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ไม่ว่าจะการตั้งกระทุ้งถามหรือการเปิดอภิปรายไม่ว่างใจก็ตาม นอกจากนี้ รัฐบาลยังสามารถแต่งตั้งวุฒิสภานี้ที่มีสถานภาพเป็นข้าราชการประจำขณะเดียวกัน เข้ามามีบทบาทอำนาจในการสนับสนุนเสถียรภาพของรัฐบาลได้อีกด้วย จึงเท่ากับว่าส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจการปกครองมาจากข้าราชการประจำที่ถูกแต่งตั้งขึ้นมาขึ้นนั่นเอง

ในแง่ของสัมพันธภาพระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร แม้ว่ารัฐบาลจะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนเข้ารับบริหารราชการแต่ไม่จำเป็นต้องได้รับการลงมติไว้วางใจจากรัฐสภา<sup>52</sup> ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการบริหารประเทศภายใต้นโยบายที่รับทราบของสภาเท่านั้น ต่อในชั้นบริหารราชการเท่านั้นที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อสภา แม้กระนั้นก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วบทบาทของ

<sup>51</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 97 และมาตรา 72

<sup>52</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 141

รัฐสภาในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลมีอยู่ไม่เต็มที่นัก เนื่องจากวุฒิสภาซึ่งได้รับการยกฐานะเกือบเทียบเท่ากับสภาผู้แทนราษฎร จะเป็นเครื่องมือถ่วงดุลให้แก่ฝ่ายบริหารได้อย่างค่อนข้างมีประสิทธิภาพ เห็นได้จากกรณีที่บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งมีสิทธิเข้าชื่อ เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป<sup>53</sup> หรือตามมาตรา 203 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร โดยการประชุมร่วมกัน เพื่อพิจารณาเรื่องต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง เช่น การกำหนดในบทเฉพาะกาลให้วุฒิสภามีอำนาจเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมร่วมกัน เพื่อพิจารณาเรื่องสำคัญต่าง ๆ อาทิ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายการเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 137 (การเปิดอภิปรายไม่ว่างใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ) การพิจารณาพระราชกำหนดตามมาตรา 157 และมาตรา 158 (การเปิดประชุมเพื่อตราและรับรองพระราชกำหนดต่าง ๆ) นอกจากนี้ ยังกำหนดให้วุฒิสภาประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องสำคัญอื่น ๆ อาทิ การให้ความเห็นชอบในการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2476 การเปิดประชุมรัฐสภา การตีความรัฐธรรมนูญ การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม การแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ซึ่งแน่นอนวุฒิสภาอีกอันประกอบด้วยข้าราชการทั้งทหารและพลเรือนที่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาล ย่อมสามารถปกป้องรัฐบาลได้เป็นอย่างดี

เป็นที่น่าสังเกตอีกประการสำหรับรัฐธรรมนูญแบบกึ่งประชาธิปไตยคือ การพยายามแยกฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติให้เป็นอิสระจากกัน เพื่อเสถียรภาพของรัฐบาล เห็นได้จากมาตรา 139 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 กำหนดให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาขณะเดียวกันไม่ได้ ทั้งนี้ เพราะอาจเป็นไปได้ว่าหากไม่แยกออกจากกันโดยเด็ดขาดแล้ว ฝ่ายบริหารไม่สามารถมีอำนาจเหนือรัฐสภาได้นั่นเอง ตรงกันข้าม หากรัฐมนตรีคนใดมาจากวุฒิสมาชิกหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขณะเดียวกันแล้ว อาจทำให้สามารถมีอิทธิพลเหนือคณะรัฐบาลเพิ่มมากขึ้นก็ได้ นอกจากนี้ ยังเป็นการกีดกันมิให้ ส.ส. ซึ่งเป็นนักการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้ง ได้มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลและทำให้ฝ่ายบริหารสามารถเลือกบุคคลที่เป็นพรรคพวกของตนเข้าร่วมคณะรัฐบาลได้อย่างเป็นอิสระและเป็นเอกเทศมากขึ้นอีกด้วย จึงเห็นได้ว่า ในระบอบกึ่งประชาธิปไตยนี้ ข้าราชการสามารถเข้ามามีบทบาททางการเมืองได้โดยช่องทางที่มีใช้การเลือกตั้ง เช่น การยกย่องฐานะความเป็นสถาบันหลักของวุฒิสภา หรือการให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภาและประธานสภาเป็นรองประธานรัฐสภา เป็นต้น ตลอดจนการให้อำนาจแก่ประธานรัฐสภาในการดำเนินกิจการ

<sup>53</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 128

รัฐสภาในกรณีประชุมร่วมกันหลายกรณี รวมทั้งการเปิดอภิปรายทั่วไปและการแถลงนโยบายอันเป็นมาตรการควบคุมการบริหาร แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจที่แท้จริงของฝ่ายรัฐสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารคงมีอยู่อย่างจำกัด เนื่องจากระบบการยกฐานะของวุฒิสภาก็ดี หรือหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอย่างเข้มงวดก็ดี ล้วนเป็นการบั่นทอนอำนาจของรัฐสภาทั้งสิ้น ซึ่งเป็นลักษณะเด่นอย่างหนึ่งของระบอบกึ่งประชาธิปไตย ดังนั้น ระบบรัฐสภาในระบอบกึ่งประชาธิปไตย จึงไม่ใช่ระบบรัฐสภาที่สมบูรณ์แบบแท้จริง การเลือกตั้งและการมีสภาผู้แทนราษฎรจึงมีความหมายสำคัญเพียงครั้งหนึ่งเท่านั้น

นอกจากนี้ หากจะพิจารณาในแง่ของความเป็นกลางทางการเมืองแล้ว ก็จะได้เห็นว่า รัฐธรรมนูญแบบกึ่งประชาธิปไตยมิได้มีการกำหนด เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะมาเป็นนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีบางส่วนว่า จะต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่<sup>54</sup> หรือการไม่ห้ามข้าราชการประจำเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะเดียวกัน ดังนั้น เมื่อช่องว่างของบทบัญญัติที่เปิดโอกาสไว้ ประกอบกับเงื่อนไขความแข็งแกร่งในพลังอำนาจฝ่ายข้าราชการ - ทหาร กับภาวะการขาดความเข้มแข็งของระบบพรรคการเมืองเอง ในการที่จะพัฒนาให้เกิดระบบพรรคที่มีความมั่นคงและต่อเนื่องจนสามารถได้รับเสียงข้างมากในสภานั้น จึงเป็นเงื่อนไขประสานสอดคล้องกับเงื่อนไขจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างมีความสอดคล้อง ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการอำนวยโอกาสให้ข้าราชการประจำเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเฉพาะการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจากบุคคลที่เป็นทหารด้วยแล้ว ยิ่งส่งผลอย่างสำคัญต่อการเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองของข้าราชการประจำและทหารอีกจำนวนมาก โดยเฉพาะในตำแหน่งวุฒิสมาชิกซึ่งมีบทบาทสำคัญในการเป็นฐานอำนาจของผู้นำรัฐบาลอีกชั้นหนึ่ง เพราะสมาชิกภาพเหล่านี้มาจากการแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐบาลโดยตรง ดังนั้น ในระบอบกึ่งประชาธิปไตยผู้กุมอำนาจและเข้ามามีบทบาททางการเมืองจะมีลักษณะควบคู่กันไประหว่างนักการเมืองข้าราชการและนักการเมืองจากพรรคการเมือง จึงเห็นได้ว่า ลักษณะสำคัญของระบอบการเมืองแบบกึ่งประชาธิปไตยนั้น แม้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพทางการเมืองและมีโอกาสในการจัดตั้งพรรคการเมืองแข่งขันเข้ารับเลือกตั้ง แต่บุคลากรทางการเมืองในระบอบจริง ๆ จะมาจากทั้งพรรคการเมืองที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามา และมาจากระบบราชการและกองทัพที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐบาลเลือกเข้ามา แทรกซ้อนเข้าอยู่ในโครงสร้างสถาบันต่าง ๆ ทางการเมืองซึ่งมีลักษณะทั่วไป เช่นเดียวกับสถาบันการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ในแง่ของการใช้อำนาจหน้าที่ก็เช่นกันคือ จะมีลักษณะของการคานดุลกันระหว่างนักการเมืองจากระบบราชการและทหารกับนักการเมืองจากพรรคการเมือง ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการใช้อำนาจการปกครองของรัฐที่ผสมผสานกันระหว่างกระแสอำนาจทั้งสองพลัง เป็นลักษณะของการปกครองร่วมกัน หรืออีกนัยหนึ่ง

54 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มาตรา 146.



อาจเรียกได้ว่า ระบบการเมืองแบบกึ่งประชาธิปไตยเป็นความพยายามของการพัฒนาการเมืองในระบบ "ประชาธิปไตยแบบพบกันครึ่งทาง" นั่นเอง

#### 4. สรุป

ที่กล่าวมา เกี่ยวกับระบบการเมืองและรัฐธรรมนูญทั้ง 3 รูปแบบ ล้วนเป็นระบบการเมืองและระบบรัฐธรรมนูญที่มีการสลับสับเปลี่ยนหมุนเวียนอยู่ตลอดเวลา กว่าครึ่งศตวรรษภายหลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองไทย เมื่อครั้งปฏิวัติมิถุนายน 2475 ระบบการเมืองและรัฐธรรมนูญแต่ละรูปแบบแต่ละระบอบก็จะดำรงอยู่ในช่วงระยะเวลาที่แตกต่างกัน โดยเปรียบเทียบแล้วระบอบเผด็จการจะครองเวลาส่วนใหญ่ได้มากกว่าระบอบประชาธิปไตย ส่วนระบอบกึ่งประชาธิปไตยมักจะเกิดขึ้นในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงแบบสลับฉากระหว่างระบอบเผด็จการกับระบอบประชาธิปไตย คือระบอบกึ่งประชาธิปไตยมักจะเกิดขึ้นในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงสลับกันไประหว่าง 2 ระบอบแรกแล้ว

ลักษณะของปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว จะก่อให้เกิดระบอบการเมืองและรูปแบบรัฐธรรมนูญในลักษณะใด ก็ขึ้นอยู่กับกระบวนการเมืองและหรือลักษณะสัมพันธภาพทางอำนาจระหว่างกลุ่มหลังอำนาจฝ่ายต่าง ๆ ในสังคม - การเมือง โดยเฉพาะกลุ่มหลังอำนาจกระแสหลักที่อยู่ในกลไกรัฐคือ สถาบันทหาร - ข้าราชการ และกระแสหลังอำนาจฝ่ายที่อยู่นอกกลไกรัฐคือ สถาบันพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ ในช่วงเวลาที่กระแสหลังอำนาจฝ่ายกลไกรัฐมีความเข้มแข็งและมีเอกภาพเป็นปึกแผ่น ระบบการเมืองและรูปแบบรัฐธรรมนูญจะมีลักษณะเผด็จการสูง ในช่วงเวลาที่กระแสหลังอำนาจฝ่ายกลไกรัฐมีความแตกแยกและมีเอกภาพความ เป็นปึกแผ่นต่ำ กระแสหลังอำนาจฝ่ายนอกกลไกรัฐจะสามารถผลักดันให้เกิดระบอบการเมืองและรัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตยขึ้นในระยะเวลานั้น ๆ ในช่วงเวลาที่กระแสหลังอำนาจฝ่ายนอกกลไกรัฐมีความเข้มแข็งและมีเอกภาพขึ้นมาบ้าง มักจะก่อให้เกิดสัมพันธภาพระหว่างกระแสหลังอำนาจทั้ง 2 ฝ่าย ในเชิงขัดแย้งและมีระดับความรุนแรงสูง ระบบการเมืองและรัฐธรรมนูญมักจะ เป็นลักษณะกึ่งประชาธิปไตย ซึ่งเป็นผลมาจากการประนีประนอมกันภายหลังการขัดแย้ง

อย่างไรก็ตาม ลักษณะกึ่งประชาธิปไตยมีค้อยจะปรากฏให้เห็นได้บ่อยนัก เช่นเดียวกับลักษณะประชาธิปไตย ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาอันสั้นเท่านั้น ทั้งนี้ อาจจะเป็นผลสืบเนื่องมาจากพัฒนาการทางการเมืองของกระแสหลังอำนาจหลักในระบบการเมืองไทยมีลักษณะที่ยังหลือมล้ำกันอยู่ หรือยังไม่พัฒนาถึงขั้นที่กระแสหลังอำนาจฝ่ายนอกกลไกรัฐสามารถท้าทายอำนาจฝ่ายกลไกรัฐได้อย่างมีดุลยภาพนั่นเอง ซึ่งพัฒนาการทางการเมืองของกระแสหลังอำนาจหลักในระบบการเมืองไทยนี้ จะสามารถเข้าใจได้จากการศึกษาถึงกระบวนการเมืองของไทยในช่วงสมัยต่าง ๆ ที่ผ่านมาในอดีต ดังจะได้กล่าวถึงในรายละเอียดต่อไป