

บทวิเคราะห์: ผลกระทบของระบบ 2 สภาต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตยของไทย
พ.ศ. 2475-2527

จากที่กล่าวในบทที่แล้วมาจะเห็นได้ว่า ในห้วงระยะเวลาของการใช้ระบบสองสภา การเมืองการปกครองของไทยหาได้มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยโดยแท้จริงไม่ ทั้ง ๆ ที่รูปแบบทางการเมืองการปกครองมีสถาบันรัฐสภา พรรคการเมือง และการเลือกตั้ง อันเป็นสัญลักษณ์สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ข้ออ้างสำคัญของการนำระบบ 2 สภา มาใช้ในการเมืองไทยในทุกสมัย ก็เพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นผลดียิ่งขึ้น¹ แต่การฉกฉาบปรักฎว่าระบบสองสภาไม่อาจส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้ ขณะเดียวกันยังเป็นการรังแกและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาของระบอบประชาธิปไตยด้วย สาเหตุดังกล่าวเนื่องมาจากระบบสองสภาในประเทศไทยมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับหลักการของประชาธิปไตย ซึ่งทำให้ระบบสองสภาของไทยเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย ในบทนี้ จะได้อธิบายให้เห็นว่าระบบสองสภาของไทยเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาของระบอบประชาธิปไตยอย่างไรบ้าง

ภายใต้การปกครองระบบสองสภาตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2527 กล่าวได้ว่าระบบ 2 สภาก่อให้เกิดผลกระทบต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยในด้านต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้

1. ในด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

กล่าวได้ว่าภายใต้ระบบสองสภาของไทย ทำให้ประชาชนมิได้มีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากทั้งฝ่ายผู้เข้ามาจากการเมืองและประชาชน

¹โปรดดูความเป็นมาของระบบ 2 สภาได้ในบทที่ 2.

ในด้านผู้มีอำนาจทางการเมืองหรือกลุ่มชนชั้นนำซึ่งได้แก่ ทหารและข้าราชการพลเรือนต้องการที่จะผูกขาดการใช้อำนาจทางการเมืองแต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งพยายามที่จะปิดกั้นไม่ให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ตามหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่ผู้ปกครองหวงแหนให้สิ่งอยู่ในขอบเขตจำกัดที่ไม่เป็นอันตรายต่อเสถียรภาพของผู้ปกครอง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาชน สาเหตุที่ทำให้ไม่สามารถมีบทบาททางการเมืองได้อย่างแท้จริงนั้นมีอยู่หลายประการ คือ ประชาชนยังมีการศึกษาไม่เพียงพอ ขาดความตื่นตัว และขาดจิตสำนึกทางการเมือง เนื่องจากระบบความเชื่อ ที่ค่านิยม วัฒนธรรมของสังคมไทยในอดีตที่ทำให้ประชาชนเห็นว่าการเมืองเป็นเรื่องของชนชั้นนำ รวมตลอดถึงการที่ประชาชนไม่สามารถรวมตัวกันเป็นกลุ่มเป็นองค์กรที่จะรักษาผลประโยชน์ของตนเอง และไม่เชื่อมั่นในตนเองว่ามีอำนาจที่จะเข้าไปต่อสู่ทางการเมืองได้² ผลก็คือทำให้ประชาชนละเลยที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ผู้มีอำนาจทางการเมืองจึงสามารถปิดครองอำนาจ และใช้อำนาจปกครองแต่เพียงฝ่ายเดียวมาโดยตลอด ทำให้การเมืองการปกครองไทยกลายเป็นเรื่องเฉพาะของชนชั้นนำหรือผู้นำด้วยตนเองเท่านั้น³

ปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย กล่าวได้ว่ามีมาตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 การเปลี่ยนแปลงในครั้งนั้นถูกกล่าวอ้างว่าเป็นการกระทำร่วมกันของราษฎร ข้าราชการ ทหารและพลเรือนในนามของคณะราษฎร⁴ แต่แท้จริงแล้วการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นผลงานของข้าราชการประจำแต่เพียง

² กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในระบอบประชาธิปไตยไทย (กรุงเทพฯ: โครงการเผยแพร่ผลงานวิจัย ฝ่ายวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), หน้า 239-251.

³ กินหัน นาคะตะ, รัฐศาสตร์: ทฤษฎี แนวความคิด ปัญหาสำคัญและแนวทางการศึกษาวิเคราะห์การเมือง (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิสันติภาพ, 2525), หน้า 97.

⁴ โปรดดู ประกาศของคณะราษฎร ฉบับที่ 1 ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2475.

กลุ่มเดียว ประชาชนหาได้มีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงครั้งนั้นแต่อย่างใดไม่ การที่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นการกระทำของข้าราชการประจำแต่ฝ่ายเดียว โดยประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมรู้เห็นต่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองนี้ เป็นผลให้ฐานะทางการเมืองของคณะราษฎรในระยะแรกไม่มั่นคงเท่าใดนัก เพราะขาดฐานสนับสนุนจากประชาชน ด้วยเหตุนี้คณะราษฎรจึงหันไปสร้างฐานทางการเมืองจากกลุ่มข้าราชการประจำด้วยตนเอง โดยแสวงหาความสนับสนุนในรูปของการร่วมใช้อำนาจปกครองกับฝ่ายข้าราชการขุนนางชั้นผู้ใหญ่ในระบอบเก่า⁵ กับแต่งตั้งพระศพพวกเป็นผู้แทนราษฎรชั่วคราวใช้อำนาจนิติบัญญัติแต่เพียงฝ่ายเดียว และควบคุมฝ่ายบริหารขณะเดียวกันด้วย⁶ ผลของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ในครั้งนั้น จึงมิได้ตกถึงมือหรือให้ประโยชน์แก่ประชาชนมากนัก ประชาชนมิได้อยู่ในฐานะเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยใช้อำนาจบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการตามหลักการประชาธิปไตย ดังคำกล่าวอ้างที่คณะราษฎรได้แถลงไว้ต่อประชาชนที่ต้องการให้ประเทศไทยมีการปกครองตามแบบอย่างประชาธิปไตย⁷ การปกครองในระยะเริ่มแรกนี้จึงเป็นการปกครองของกลุ่มข้าราชการประจำแต่เพียงฝ่ายเดียว ลักษณะเช่นนี้ยังคงปรากฏต่อมาจนปัจจุบัน จนกลายเป็นรูปแบบของการเมืองไทย กล่าวคือ ผู้มีอำนาจทางการเมืองซึ่งยึดครองอำนาจการปกครองประเทศโดยการปฏิวัติ รัฐประหาร มักจะหวนกลับไปสร้างฐานอำนาจทางการเมืองของตนจากสถาบันข้าราชการประจำ เช่นในอดีต ในรูปของการแต่งตั้งข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งสมาชิกประเภทที่ 2 หรือสมาชิกวุฒิสภา เป็นฐานอำนาจในรัฐสภา โดยมิได้ให้ความสำคัญแก่ประชาชนและสถาบันการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย

⁵ ย็อนนันต์ ลุ่มทาวนิช, "บทบาทของทหารในการเมืองไทย ศึกษาเฉพาะกรณีการดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา 2475-2520," วารสารสังคมศาสตร์ 15 (เมษายน-มิถุนายน 2521): 96-97.

⁶ สภาผู้แทนราษฎรชุดนี้มีอำนาจกว้างขวางมาก สามารถควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการราษฎร (ฝ่ายบริหาร) ได้ โปรดดูอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม พ.ศ. 2475 ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2475.

⁷ ประกาศของคณะราษฎร ฉบับที่ 1 ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2475.

ทำให้ประชาชนถูกจำกัดการมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งทางนิติบัญญัติและพฤตินัย ซึ่งผลที่ตามมาทำให้ประชาชนขาดโอกาสที่จะเรียนรู้ทางการเมือง และประชาชนได้ถูกกีดกันออกจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น การเมืองการปกครองภายใต้ระบบสองสภา ซึ่งยังคงเป็นเรื่องของชนชั้นนำอันได้แก่ข้าราชการประจำ การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยเฉพาะการปฏิวัติ รัฐประหารใช้กำลังทหารยึดอำนาจการปกครองประเทศที่เกิดขึ้นทั้งสิ้น 9 ครั้ง⁸ เพื่อช่วงชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างผู้นำด้วยกันเอง ย่อมแสดงให้เห็นความสำคัญของข้าราชการทหารได้ดี ผลสะท้อนที่เกิดขึ้นจึงทำให้ประชาชนถูกกีดกันออกจากศูนย์อำนาจทางการเมือง และทำให้ช่องว่างระหว่างผู้ปกครองและประชาชนขยายกว้างออกไปทุกที ๆ

1.1 พรรคการเมืองกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

ในด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนโดยวิธีรวมกลุ่มจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง กล่าวได้ว่ายังมิได้เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ ในช่วงระยะเวลาภายใต้ระบบสองสภาตลอดเวลา 37 ปีเศษ⁹ พรรคการเมืองมีลักษณะเป็นเพียงการรวมกลุ่มของนักการเมือง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการเลือกตั้งเท่านั้น¹⁰ และมิได้มีลักษณะตามแบบของพรรคการเมืองตะวันตก ประชาชนมิได้เป็นผู้จัดตั้งหรือมีส่วนร่วมในพรรคการเมืองแม้แต่น้อย พรรคการเมืองจึงเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีขึ้นเพื่อการเลือกตั้งโดยเฉพาะ และเป็นเรื่องของเฉพาะกลุ่มบุคคลมากกว่านโยบายสำคัญของพรรคการเมืองที่แท้จริง แต่ถึงกระนั้นพรรคการเมือง

⁸ ชัยอนันต์ สุ่มทวนิช และพิรศักดิ์ จันทร์วรินทร์, ข้อมูลพื้นฐาน กึ่งศตวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพมหานคร: เจ้าพระยาการพิมพ์, 2525), หน้า 59.

⁹ นับตามระยะเวลาเฉพาะภายใต้รัฐธรรมนูญระบบสองสภา.

¹⁰ ชัยอนันต์ สุ่มทวนิช, ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย. (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 30.

ตามนัยนี้ก็เพิ่งเริ่มจัดตั้งเป็นครั้งแรกโดยไม่เป็นทางการเมื่อ พ.ศ. 2488 นี้เอง ภายใต้ชื่อ
ว่า "พรรคก้าวหน้า"¹¹ พรรคการเมืองได้รับอนุญาตจัดตั้งโดยชอบด้วยกฎหมายโดยผลของ
รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 เป็นครั้งแรก¹² และพรรคการเมืองในหลายยุคหลายสมัยเกิดขึ้น
เพื่อรับใช้ผู้ปกครองผู้มีอำนาจทางการเมือง เพื่อเป็นฐานอำนาจและสร้างความชอบธรรมใน
การใช้อำนาจปกครองของผู้ว่า เช่น พรรคสหชีพ และพรรคแนวรัฐธรรมนูญ ได้รับการ
จัดตั้งโดยความสนับสนุนของ นายปรีดี พนมยงค์ นายกรัฐมนตรี เพื่อเป็นฐานสนับสนุนนายปรีดี
พนมยงค์¹³ พรรคสหพรรคและพรรคธรรมาธิปไตย ได้รับการจัดตั้งโดยคณะรัฐประหาร พ.ศ.
2490 เพื่อสนับสนุนจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีและหัวหน้าคณะรัฐประหาร¹⁴
พรรคเสรีมนังคศิลาได้รับการจัดตั้งโดยรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม เมื่อ พ.ศ. 2498
เพื่อเป็นฐานสนับสนุนรัฐบาล¹⁵ พรรคชาติสังคมถูกจัดตั้งโดยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ หัวหน้า
คณะรัฐประหาร เมื่อ พ.ศ. 2500 เพื่อเป็นฐานสนับสนุนและสร้างความชอบธรรมให้แก่
จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์¹⁶ และพรรคสหประชาไทยถูกจัดตั้งโดยรัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจร
เมื่อพ.ศ. 2511 เพื่อสนับสนุนรัฐบาล¹⁷

¹¹ ทนท วรชิตระหง่าน, คู่มือการเมืองไทย: 2475-2525 ข้อมูลพื้นฐานทางการเมือง
การเมืองไทย, หน้า 284. นักวิชาการบางท่านเห็นว่า คณะราษฎรเป็นพรรคการเมืองพรรคแรก
ของไทย ดู ยัยอนันต์ สุ่มทวนิช และ พิศศักดิ์ จันทวรินทร, ข้อมูลพื้นฐาน กึ่งศตวรรษแห่งการ
เปลี่ยนแปลงการปกครองไทย, หน้า 23.

¹² โปรดดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489, มาตรา 14.

¹³ แผลมทอง พันธุราธิ, "การเมืองที่ปราศจากพรรคของไทย: การครอบงำของ
ระบบราชการ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒน
บริหารศาสตร์, 2519), หน้า 67.

¹⁴ โปรดดู ยัยอนันต์ สุ่มทวนิช และ พิศศักดิ์ จันทวรินทร, ข้อมูลพื้นฐานกึ่งศตวรรษ
แห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย, หน้า 32.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.

จากที่กล่าว เห็นได้ว่าพรรคการเมืองส่วนใหญ่เกิดขึ้นเพื่อเหตุผลทางการเมืองของกลุ่มผู้ปกครอง และดำเนินการอยู่ในวงจำกัดเฉพาะกลุ่มผู้ปกครองและนักการเมืองระดับสูงเท่านั้น ประชาชนมิได้มีส่วนร่วมเลยแม้แต่น้อย และเนื่องจากวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งพรรคการเมือง เป็นไปเพื่อการเลือกตั้งและการช่วงชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างผู้นำด้วยกันเอง จึงทำให้พรรคการเมือง เป็นแหล่งที่ต้องถูกล่งสับถูกเพ่งเล็ง และเป็นที่มาของความวุ่นวายทางการเมือง และเป็นอันตรายต่อเสถียรภาพของฝ่ายรัฐบาล จึงปรากฏอยู่บ่อยครั้งที่มีการปฏิวัติรัฐประหาร เพื่อเลิกล้มพรรคการเมืองมิให้มีการรวมตัวในลักษณะของพรรคการเมืองอีกต่อไป¹⁸ เป็นผลให้การคงอยู่และการดำเนินงานของพรรคการเมืองขาดความต่อเนื่อง ซึ่งปรากฏว่าตลอดระยะเวลา 52 ปีเศษ ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2527) มีช่วงเวลาที่มีการดำเนินกิจกรรมพรรคการเมืองเพียง 17 ปีเท่านั้น ส่วนระยะเวลาอีก 35 ปี อยู่ภายใต้อำนาจการปกครองของคณะทหาร ที่ห้ามการจัดตั้งพรรคการเมือง¹⁹

1.2 การเลือกตั้งกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่บริหารประเทศนั้น มีลักษณะจำกัดและหาได้ก่อให้เกิดการปกครองระบบตัวแทนได้ไม่ ประชาชนไม่สามารถเลือกตัวแทนของตนเข้าไปเป็นรัฐบาลบริหารประเทศตามความต้องการของประชาชนตามหลักการประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะผู้ปกครองส่วนใหญ่ได้อำนาจปกครองโดยการยึดอำนาจหาใช่ได้อำนาจมาจากการเลือกตั้งของประชาชนไม่ การเลือกตั้งจึงเป็นเพียงการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติเท่านั้น และเป็นสิ่งที่ผู้ปกครอง ผู้มีอำนาจทางการเมืองจัดให้ขึ้น เพื่อสร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจปกครองของผู้นำ เพื่อให้ประชาชนยอมรับระบอบการปกครองของผู้นำ กล่าวอีกนัยหนึ่งการเลือกตั้งแสดงให้

¹⁸ เช่นการรัฐประหาร พ.ศ. 2494 และการรัฐประหาร พ.ศ. 2501.

¹⁹ ในกรณีนี้ไม่นับว่าคณะราษฎรเป็นพรรคการเมืองตามนัยนี้ และโปรดดู ชัยอนันต์ ลุ่มทวณิช และพิรศักดิ์ จันทร์รินทร์, ข้อมูลพื้นฐาน กังคัตวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย, หน้า 51-56.

เห็นว่า การปกครองไทยเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั่นเอง นอกจากนี้ยังเป็น การช่วย
 ผ่อนคลายแรงกดดันของประชาชนและบรรยากาศทางการเมืองด้วย ขณะเดียวกันก็เป็นเวที
 สร้างความชอบธรรมของผู้นำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจปกครอง เช่น ในการเลือกตั้งทั่วไป
 ครั้งที่ 9 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2500 จอมพล ป. พิบูลสงคราม และสมาชิกพรรคเสรีมนัง
 คศิลา พรรคพวกของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้รับเลือกตั้งเป็นเสียงข้างมากในสภา แต่
 การเลือกตั้งครั้งนี้ก็ได้รับการวิจารณ์อย่างมากว่าไม่บริสุทธิ์ ยุติธรรม รัฐบาลจอมพล ป.
 พิบูลสงคราม ใช้กลโกงในการเลือกตั้ง²⁰ การเมืองการปกครองภายใต้ระบบสองสภาแม้จะ
 มีการเลือกตั้งบ่อยครั้ง²¹ แต่การเลือกตั้งดังกล่าวก็ไม่สามารถจะสร้างระบอบประชาธิปไตย
 ได้ ตรงกันข้ามการเลือกตั้งกลับถูกใช้เป็นเครื่องมือในการยึดเบรคออกจากการปกครองระบอบ
 ประชาธิปไตยมากขึ้น และเป็นกิจกรรมทางการเมืองของกลุ่มชนชั้นนำ ได้แก่ ข้าราชการ
 ทหาร พลเรือน และบรรดานักการเมืองระดับสูงเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป การเมืองการปกครองภายใต้ระบบสองสภายังคงมี
 ลักษณะเป็นการผูกขาดอำนาจของกลุ่มผู้นำทางการเมือง โดยเฉพาะกลุ่มข้าราชการประจำ
 (ทหาร) ประชาชนยังไม่มีโอกาสที่จะเข้าไปมีบทบาททางการเมืองได้มากนัก ซึ่งสาเหตุหลัก
 ก็เนื่องมาจาก ความไม่จริงใจของผู้มีอำนาจทางการเมืองที่จะคืนอำนาจให้แก่ประชาชน การ
 ปลอมให้มีการเลือกตั้ง และจัดตั้งพรรคการเมืองในบางช่วงบางเวลา ก็เป็นเพียงการปล่อย
 ให้ประชาชนเล่นการเมืองอยู่ในระดับหนึ่งเท่านั้น²² เพื่อให้ผู้ปกครองสามารถสร้างความชอบ
 ธรรมในการเข้ายึดครองอำนาจทางการเมือง

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

²¹ ตั้งแต่ พ.ศ. 2475-2527 มีการเลือกตั้งทั่วไปทั้งสิ้น 13 ครั้ง โปรดดู เรื่อง
 เดียวกัน, หน้า 57.

²² ยานิวดี วรพุกก์, "ประชาธิปไตยแบบไทย: บทศึกษาผลการนำแนวความคิดและ
 กลไกระบอบประชาธิปไตยมาใช้ในเมืองไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์ ภาควิชาการ
 ปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 297.

2. การผูกขาดอำนาจของชนชั้นนำ

การผูกขาดอำนาจการเมืองการปกครองโดยชนชั้นนำ กล่าวได้ว่ามีลักษณะที่ต่อเนื่องมาโดยตลอดตั้งแต่ พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นในช่วงระยะเวลาที่ศึกษาประชาธิปไตยโดยถูกนำมาใช้ หรือในช่วงเวลาที่ไม่ยึดถือการศึกษาประชาธิปไตย อำนาจที่แท้จริงล้วนอยู่ในมือของชนชั้นนำโดยเฉพะทหารเพียงกลุ่มเดียว หากได้กระจายไปสู่ประชาชนไม่ประชาชนจึงเปรียบเสมือน "กลุ่มผู้ไร้อำนาจทางการเมือง" ไม่สามารถมีส่วนร่วมทางการเมือง ร่วมใช้อำนาจอปกครองหรือมีบทบาทในทางการเมืองได้ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองก็ดีหรือเหตุการณ์ต่าง ๆ ทางการเมืองที่เกิดขึ้น จึงล้วนแต่เป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างในกลุ่มชนชั้นนำด้วยกันเองทั้งสิ้น²³ (ยกเว้นเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516) ซึ่งทั้งนี้เนื่องมาจากการขาดรากฐานแนวความคิดประชาธิปไตยในฐานะเป็นอุดมการณ์ทางสังคม ทั้งในส่วนของชนชั้นนำทางการเมือง ผู้ปกครองและในหมู่ประชาชน ทำให้แนวความคิดและกลไกของระบอบประชาธิปไตยถูกเบี่ยงเบนออกจากหลักการสำคัญ ๆ หลายประการ²⁴ เพื่อเป็นเครื่องมือตอบสนองผลประโยชน์ของชนชั้นนำ การที่ชนชั้นนำไม่เลื่อมใสศรัทธา ไม่เห็นคุณค่าของการปกครองระบอบประชาธิปไตยนี้ ทำให้การเมืองไทยในสายตาของชนชั้นนำเป็นเรื่องของผลประโยชน์ส่วนตัวระหว่างผู้นำด้วยกันเอง โดยมิได้ให้ความสำคัญแก่ผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนแม้แต่น้อย

การผูกขาดอำนาจของชนชั้นนำมีด้วยกันอยู่ 2 ลักษณะ คือ

2.1 การใช้อำนาจสั่งทหารทำการปฏิวัติ รัฐประหาร

เนื่องจากชนชั้นนำมิได้ยึดถือการประนีประนอมหรือการแก้ไขปัญหตามหลักการประชาธิปไตย รูปแบบของการแก้ปัญหของผู้ปกครอง ผู้มีอำนาจทางการเมืองจึงมักปรากฏในรูปของการใช้อำนาจสั่งรุนแรงทำการปฏิวัติ รัฐประหาร เพื่อแย่งชิงอำนาจทาง

²³ กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในระบอบประชาธิปไตยไทย, หน้า 226-238.

²⁴ ชำญวณ วีชรพุทท์, "ประชาธิปไตยแบบไทย: บทศึกษาผลการนำแนวความคิดและกลไกระบอบประชาธิปไตยมาใช้ในเมืองไทย", หน้า 294.

การเมืองระหว่างกันเอง นอกจากนี้กลุ่มผู้มาทางการเมืองส่วนใหญ่ที่เข้ามา มิได้มีจุดประสงค์แท้จริงหรืออุดมการณ์ในการสถาปนาระบอบประชาธิปไตยในการเมืองไทย ด้วยเหตุนี้ผู้มาทางการเมืองจึงมิได้พยายามที่จะหามาตรการสร้างกลไก หรือพัฒนาสถาบันทางการเมืองเพื่อเป็นพื้นฐานไปสู่ระบอบประชาธิปไตย ตรงกันข้ามการเจริญเติบโตของพลังประชาธิปไตยที่พอเกิดขึ้นได้ในบางช่วง กลับเป็นการทำลายอำนาจของผู้ปกครองและสร้างความหวาดระแวงต่อผู้ปกครอง ด้วยเหตุที่มีอำนาจต่างก็เกรงว่าพลังของกลุ่มใด ๆ ที่นอกเหนือจากกลุ่มของตนอาจบั่นทอน หรือสร้างคามยุ่งยากให้กับฐานะอำนาจของตนเอง จึงพยายามกดดันหรือทำลายมิให้พลังประชาธิปไตยมีโอกาสเติบโตได้²⁵ การปฏิวัติ รัฐประหาร ยกเลิกกระบวนการประชาธิปไตย สถาปนากำหนดทางการเมืองเพื่อทำลายล้างพลังประชาธิปไตย และช่วงชิงอำนาจทางการเมือง จึงเป็นปรากฏการณ์ที่สำคัญของการเมืองไทยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา

ตารางที่ 25 การปฏิวัติ รัฐประหารในการเมืองไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2475-2527

วันยึดอำนาจ	คณะผู้ก่อการ	สาเหตุที่อ้าง
24 มิถุนายน 2475	"คณะราษฎร" พันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา พันเอก พระยาทรงสุรเดช หลวงประดิษฐมนูธรรม	รัฐบาลของกษัตริย์ไม่ได้ปกครองประเทศเพื่อประชาชน กตธิ์ เบียดเบียนประชาชน และเพื่อจัดการปกครองโดยมีสภา
20 มิถุนายน 2476	"คณะรัฐประหาร" ภายใต้การนำของ พันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา	คณะรัฐมนตรีปิดล้าแก่แทนราษฎร และงดใช้รัฐธรรมนูญ

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 295-296.

ตารางที่ 25 (ต่อ)

วันปีตอำนาจ	คณะผู้ก่อการ	สาเหตุที่อ้าง
8 พฤศจิกายน 2490	"คณะรัฐประหาร" ภายใต้การนำของ พลโท ดิน ชูณหะวัณ	ประชาชนได้รับความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจ เกิดความเสื่อมโทรมทางศีลธรรม การดำเนินงาน ของรัฐบาล และรัฐสภาตามวิถีทางรัฐ ธรรมนูญไม่ประสพผลดีแม้แต่น้อย
29 พฤศจิกายน 2494	"คณะรัฐประหาร" จอมพล ป. พิบูลสงคราม	คอมมิวนิสต์ได้แทรกซึมทั้งในคณะรัฐมนตรี และ รัฐสภา และรัฐบาลไม่สามารถปราบปรามการ ทุจริตในวงราชการได้
16 กันยายน 2500	"คณะรัฐประหาร" จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์	รัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม บริหาร ประเทศไม่เป็นที่ไว้วางใจของประชาชน ไม่ สามารถรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ได้ อันนำความลำบากมาสู่ประชาชน
20 ตุลาคม 2501	"คณะปฏิวัติ" จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์	เกิดภัยคอมมิวนิสต์แทรกแซง ทำให้ต่างประเทศ ขาดความไว้วางใจ มีกลุ่มบุคคลทำลายความ สงบและความสามัคคีในหมู่คนไทย และวิกฤตการณ์ จากเหตุการณ์ภายนอกประเทศ
17 พฤศจิกายน 2514	"คณะปฏิวัติ" จอมพล ถนอม กิตติขจร	ภัยคอมมิวนิสต์คุกคามประเทศ สืบมาจากรัฐสภา บางพวกก่อวินาศกรรมการบริหารงานของรัฐบาล ยุยง ให้กระด้างกระเดื่องต่อรัฐบาล และแสวงหา ผลประโยชน์ส่วนตัว

ตารางที่ 25 (ต่อ)

วันนัดอำนาจ	คณะผู้ก่อการ	สาเหตุที่อ้าง
6 ตุลาคม 2519	"คณะปฏิรูปการปกครอง แผ่นดิน" ภายใต้การนำ ของ พลเรือเอก ถนอม ชโลออยู่	เพื่อรักษาการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขให้ดำรงอยู่ ตลอดไป เนื่องจากมีนิสิต นักศึกษา รัฐ มนตรี นักการเมือง สื่อมวลชน บางกลุ่ม สนับสนุนให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรง มีเจตนา ทำลายล้างสถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็น แผนการของคอมมิวนิสต์
20 ตุลาคม 2520	"คณะปฏิวัติ" ภายใต้การนำของ พลเรือเอก ถนอม ชโลออยู่	เกิดปัญหาในการบริหารงานของรัฐบาล การกำหนดระยะเวลาพัฒนา ระบอบประชา ธิปไตยออกเป็น 3 ขั้นตอน ตอนละ 4 ปี ไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับความ ต้องการของประชาชน

ที่มา: ชัยอนันต์ สุ่มทวนิช และศิริศกย สันทวารินทร์, ข้อมูลพื้นฐาน กึ่งศตวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย, หน้า 61-66. (ดัดแปลงโดยผู้เขียน).

ผลของการปฏิวัติ รัฐประหารที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในการเมืองไทย ซึ่งเป็น
การแทรกแซงทางการเมืองของทหารเพื่อผูกขาดอำนาจนี้ ทำให้กระบวนการพัฒนาหรือขั้นตอน
ของประชาธิปไตยที่พอจะเติบโตได้โนบางช่วงต้องสะดุดหยุดลง และทำให้กระบวนการประชา
ธิปไตยขาดความต่อเนื่อง²⁶ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การปฏิวัติ รัฐประหารเป็นอุปสรรคสำคัญอันหนึ่ง

²⁶ กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในระบอบประชาธิปไตยไทย, หน้า 213-226.

ต่อการพัฒนาาระบบประชาธิปไตยนั้นเอง นอกจากนี้การปฏิวัติ รัฐประหารยังสะท้อนให้เห็นภาพของการเมืองไทยได้ว่าการดำเนินการของกระบวนการเมืองและการคงอยู่ของสถาบันทางการเมือง ขึ้นอยู่กับระดับของการยอมรับของข้าราชการทหารในฐานะผู้ควบคุมเกมการเมืองเป็นสำคัญ ดังที่นายประเสริฐ ปัทมสุคนธ์ อดีตเลขาธิการรัฐสภาได้เล่าให้ฟังว่า

เจ้าคุณมานวราชเล่าซึ่งเป็นประธานสภาล้อมบั้น . . . ได้เตือนนายเสียง ไชยกาล นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ ซึ่งจะเล่นงานรัฐบาลในสมัยนั้นว่า สภาเราได้อยู่ได้ด้วยความยินยอม ถ้าเราจะเล่นงานตัดทหาร ตัดเงินอะไร ถ้าเขาไม่ยอมเราอยู่ได้อย่างไร. . . สมัยนั้น จอมพล ป. เป็นทหาร จะเปลี่ยนนั้น เปลี่ยนนี้ . . . ทำนอกกฎหมายให้คนไทย ล่วมหมวก ถ้าไม่ล่วมก็มีโทษถึงจำคุก สภาก็แก้โทษจำตามกฎหมาย เพราะเห็นว่ามันรุนแรงไป ให้เอาแค่ปรับอย่างเดียว แก้ไป ทำนก็รีโตะไม่ยอม ในที่สุดสภาก็ยอมแก้ตามให้หลังโทษจำคุก . . . ²⁷

ดังนั้นระบอบการปกครองภายใต้ระบบสองสภาของไทย จึงเป็นระบอบการปกครองภายใต้การนำและการควบคุมของทหาร โดยทหารมีบทบาททางการเมือง ครองงำสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ ได้นั่นเอง

2.2 การใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือ

นอกจากกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองจะผูกขาดอำนาจด้วยการทำปฏิวัติ รัฐประหารโดยตรงแล้ว การผูกขาดอำนาจการเมืองโดยใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือสร้างความได้เปรียบให้กับกลุ่มของตนก็เป็นอีกวิธีหนึ่ง ซึ่งผู้ปกครองที่ได้อำนาจมาโดยการยึดอำนาจมาใช้ภายหลังจากการปฏิวัติ รัฐประหาร เช่น รัฐธรรมนูญที่ใช้ระบบสภาแต่งตั้งสภาเดียว ได้แก่ รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 และรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 สำหรับรัฐธรรมนูญที่ใช้ระบบสองสภา หลักการสำคัญ ๆ หลายประการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญก็มีลักษณะที่ขัดต่อหลักการประชาธิปไตย และเปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำเข้ามามีบทบาททางการเมืองได้ในลักษณะต่าง ๆ กันในทางที่จะยึดครองอำนาจทางการเมือง หลักการดังกล่าวได้แก่

²⁷ สัมภาษณ์ ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์, อดีตเลขาธิการรัฐสภา, 29 สิงหาคม 2528.

2.2.1 การให้ข้าราชการประจำเป็นฐานอำนาจทางการเมืองแก่ฝ่ายบริหารในรูปของสมาชิกประเภทแต่งตั้ง

รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ฉบับพ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ฉบับวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511 และฉบับวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2521 ล้วนกำหนดให้สมาชิกประเภทแต่งตั้งเป็นองค์ประกอบสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเจตนาให้สมาชิกประเภทแต่งตั้งทั้งในรูปของสมาชิกประเภทที่ 2 (ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495) และวุฒิสภา (ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521) เป็นฐานอำนาจทางการเมืองให้แก่รัฐบาล ภายใต้รัฐธรรมนูญดังกล่าวต่างก็กำหนดให้สมาชิกประเภทที่ 2 สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาลทั้งสิ้น เพื่อให้สมาชิกประเภทที่ 2 และสมาชิกวุฒิสภาเป็นฐานอำนาจ และคำคุณศัพท์ภาพของรัฐบาลนั่นเอง²⁸

การใช้สมาชิกประเภทแต่งตั้งเป็นฐานอำนาจทางการเมืองของรัฐบาล รัฐบาล ได้ใช้วิธีการแต่งตั้งข้าราชการประจำเป็นสมาชิกประเภทที่ 2 หรือสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งข้าราชการประจำเหล่านั้นยังอยู่ในฐานะเป็นผู้ใต้บังคับบัญชา ต้องเชื่อฟังปฏิบัติตามระเบียบวินัย คำสั่ง และนโยบายของรัฐบาลโดยตรง ดังนั้นการที่ข้าราชการประจำเป็นสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกัน ทำหน้าที่อภิปรายทบทวนหนึ่งจึงย่อมเป็นผลดีต่อรัฐบาล เพราะรัฐบาลสามารถควบคุมข้าราชการประจำให้ปฏิบัติตามความประสงค์ของรัฐบาลในฐานะเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาได้ง่ายกว่า กลุ่มอาชีพอื่น ซึ่งปราศจากระเบียบวินัยและไม่อยู่ภายใต้อาณัติของรัฐบาล ข้าราชการประจำจึงเป็นกลุ่มอาชีพที่เป็นหลักประกันมั่นคงที่สุดที่จะเป็นฐานอำนาจให้รัฐบาลได้ตลอดไป และทำให้รัฐบาลไม่จำเป็นต้องแสวงหาความสนับสนุนทางการเมืองจากนักการเมืองและประชาชนอีก อย่างไรก็ตามการให้ข้าราชการประจำเป็นสมาชิกประเภทแต่งตั้งในขณะเดียวกันนี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อทบทวนและพฤติกรรมของสมาชิกวุฒิสภาประเภทแต่งตั้งในการดำเนินกิจกรรม

²⁸ สัมภาษณ์ โทตระกิตย์, "หลักการใหม่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย," รัฐสภาสาร, 17 (มีนาคม 2512): 36.

ทางด้านนิติบัญญัติอย่างมากในแง่ของความเป็นกลาง ความเป็นอิสระซึ่งมีอยู่น้อยกว่าสมาชิก
รัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้ง เนื่องจากการได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาล ผู้ได้รับแต่งตั้งจึงมี
ความรู้สึกผูกพันและจงรักภักดีต่อรัฐบาล²⁹ แนวความคิดในการใช้อำนาจการประจำศาล
เล็ดยรภาพ รักษาอำนาจทางการเมืองของรัฐบาลนี้ ย้ำให้เห็นว่ารัฐบาลผู้มีอำนาจทางการเมือง
เมืองไม่ได้มีความเสื่อมใส ศรัทธาการปกครองระบอบประชาธิปไตย ไม่เห็นความสำคัญ
ของประธานในฐานะที่มาของอำนาจอธิปไตย และสะท้อนให้เห็นภาพการเมืองของระบบ
ราชการ ซึ่งเป็นลักษณะเด่นของการเมืองการปกครองภายใต้ระบอบล่องลภา นอกจากนี้
หลักการดังกล่าวยังขัดต่อปรัชญาของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากสมาชิก
วุฒิสภาซึ่งเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการประจำมาก่อน มักมีแนวโน้มที่ทัศนคติทางการเมืองไป
ในทางอนุรักษนิยม เกรงครัตระเบียนวินัย ขัดแย้งระบอบอาวุโส ถึงตัวบุคคลมากกว่าหลักการ
และเหตุผล มีลักษณะของอำนาจนิยม ยอมรับอำนาจเผด็จการได้โดยง่าย และไม่ชอบการ
เปลี่ยนแปลง ซึ่งลักษณะที่ว่านี้ล้วนขัดต่อวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตย และเป็นอุปสรรคต่อการ
พัฒนาของระบอบประชาธิปไตยโดยตรง³⁰ กล่าวอีกนัยหนึ่งการมีกลุ่มข้าราชการประจำในรูป
ของสมาชิกประเภทแต่งตั้ง เท่ากับเป็นกระแสดต่อต้านการพัฒนาประชาธิปไตยนั่นเอง

เพื่อให้สมาชิกประเภทแต่งตั้งเป็นฐานอำนาจทางการเมือง
ให้แก่รัฐบาล รัฐธรรมนูญที่ใช้ระบบล่องลภา (ยกเว้นรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 รัฐธรรมนูญ
พ.ศ. 2492 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517) จึงกำหนดให้สมาชิกประเภทแต่งตั้งมีอำนาจ
กว้างขวางกว่าฐานะของการเป็นสภาชั้นยิ่ง เพื่อตอบสนองฐานะการเป็นสภาของฝ่ายบริหาร
สามารถเป็นฐานอำนาจให้แก่รัฐบาลได้อย่างจริงจัง ด้วยเหตุนี้สมาชิกประเภทที่ 2 ก็คือ

²⁹ ย็อนนันต์ สุ่มทวนิช และอัครราพร กุณฑิลา, ปัญหาสำคัญของการดำเนินงาน
ของฝ่ายนิติบัญญัติ, หน้า 22-24.

³⁰ อมร ราชณรงค์, "คำนิยมทางสังคมและทัศนคติทางการเมืองของสมาชิกรัฐสภา
ไทย (2522)" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศาสตรบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 98-109.

วุฒิสภาที่ดี ซึ่งมิอาจมาจมากเกือบเท่าเทียมสภาที่มาจากการเลือกตั้ง โดยเฉพาะสมาชิกประเภทที่ 2 ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 มิอาจมาจเท่าเทียมสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งทุกประการ ทั้งการเป็นสภาเริ่มและการใช้อำนาจควบคุม ตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาล ซึ่งในประเด็นของการใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบรัฐบาลของสมาชิกประเภทแต่งตั้งร่วมกับสภาที่มาจากการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการร่วมลงมติให้ความไว้วางใจ หรือไม่ไว้วางใจในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาก่อนเข้ารับบริหารประเทศ ร่วมลงมติให้ความไว้วางใจ หรือไม่ไว้วางใจในรัฐมนตรีเป็นรายตัว หรือทั้งคณะในการเปิดอภิปรายทั่วไป หรือร่วมพิจารณาใน เรื่องสำคัญ ๆ ก็ได้ โดยเนื้อแท้แล้วก็เพื่อให้สมาชิกประเภทแต่งตั้งเป็นสภาถ่วงดุลย์อำนาจของสภาเลือกตั้ง เพื่อลดความร้ายแรงของผลกระทบที่เกิดจากการกระทำของสภาเลือกตั้ง และช่วยให้รัฐบาลสามารถหันฝ่าอุปสรรคและรอดพ้นจากวิกฤติการณ์ต่างรัฐสภาได้นั่นเอง การให้สมาชิกประเภทที่ 2 หรือสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจมากเพื่อถ่วงดุลย์สภาผู้แทนราษฎรนี้เอง เป็นสาเหตุสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้สถาบันรัฐสภาอ่อนแอไม่สามารถหัดทานฝ่ายบริหาร และไม่สามารถพัฒนาสถาบันรัฐสภาเป็นแกนนำในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยได้ เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจอยู่เพียงครึ่ง ๆ กลาง ๆ ตลอดมา³¹ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญระบบสองสภาเกือบทุกฉบับ (ยกเว้นรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517) ล้วนกำหนดให้สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งมีจำนวนใกล้เคียงหรือเท่ากับสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง³² ทั้งนี้ก็เพื่อให้สมาชิกประเภทแต่งตั้งสามารถทำหน้าที่ถ่วงดุลย์สมาชิกเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะ

³¹ เจษฎา อรุณพิพัฒน์พงศ์, "ผลสะท้อนของการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 ที่มีต่อกระบวนการเมืองในช่วงระยะเวลา พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2495 " (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัย แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า 82-84.

³² โปรดดูสัดส่วนของจำนวนสมาชิกประเภทแต่งตั้งต่อสมาชิกประเภทเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญระบบ 2 สภาได้ใน ฮัยอนันต์ สุ่มทวนิช และพิรศักดิ์ สันทวารินทร์, ข้อมูลพื้นฐาน กึ่งศตวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย, หน้า 48.

จำนวนของสมาชิกประเภทแต่งตั้งที่มีอยู่มากนั้นเมื่อไปรวมกับสมาชิกที่มาจากกาเลือกตั้งส่วนน้อย ก็จะสามารถเอาชนะมติของสมาชิกเลือกตั้งได้เสมอไป ซึ่งในจุดนี้ก็ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชนได้มากนัก เนื่องจากอยู่ในฐานะเสมือนเสียงส่วนน้อยในรัฐสภาไม่สามารถเอาชนะฝ่ายรัฐบาลได้เลย สมาชิกที่มาจากกาเลือกตั้งจึงเป็นเพียงตัวประกอบ รองรับความชอบธรรมให้ฝ่ายรัฐบาลเท่านั้น ดังที่นายชวน หลีกภัย ได้ให้ทรรศนะว่า

วุฒิสมาชิกมาจากการแต่งตั้งของผู้มีสิทธิ จะเป็นฐานอันมั่นคงของรัฐบาลในอนาคต ซึ่งรัฐบาลนั้นก็เป็นรัฐบาลที่มาจากผู้มีสิทธิแต่งตั้งเหมือนกัน ฉะนั้นสมาชิกที่มาจากกาเลือกตั้งจึงเป็นเพียงตัวประกอบของรัฐสภาเท่านั้น ไม่สามารถจะทำอะไรได้แม้ว่าจะได้รับความไว้วางใจมาจากประชาชน³³

2.2.2 การให้ข้าราชการประจำเป็นรัฐมนตรีได้ในขณะเดียวกัน

รัฐธรรมนูญหลายฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ฉบับวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511 และฉบับวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2521 (ภายใต้บังคับใช้บทเฉพาะกาล 4 ปีแรก) ล้วนเปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำเป็นรัฐมนตรีอันเป็นตำแหน่งทางการเมืองในขณะเดียวกันได้ ซึ่งนอกจากจะหมายถึงตำแหน่งรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีแล้วยังรวมถึงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นตำแหน่งสูงสุดในฝ่ายบริหารด้วย ภายใต้รัฐธรรมนูญที่กล่าวข้าราชการประจำจึงสามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ หรืออีกนัยหนึ่งนายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ไม่ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั่นเอง หลักการข้อนี้ถ้าพิจารณาอย่างผิวเผินอาจจะมิขัดต่ออยู่บ้างในแง่ที่เปิดโอกาสให้สามารถเลือกสรรผู้ที่มีความรู้ ความสามารถพิเศษ เข้ามารับใช้บ้านเมืองได้ ดังเหตุผลในมาตรา 47 ของรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 แต่แท้ที่จริงแล้วเจตนาของหลักการ

³³ วิเทศกรณีย์ (นามแฝง), บันทึกเหตุการณ์ทางการเมือง เมื่อสองนายพลเป็นนายกฯ: ปฏิวัติสามสมัย ตอน 2, หน้า 759.

ข้อนี้ก็เพื่อเปิดโอกาสให้ชนชั้นนำทางการเมือง ได้แก่ ข้าราชการประจำโดยเฉพาะทหารไม่ว่าจะเป็นคณะรัฐประหาร คณะปฏิวัติ หรือไม่ก็ตามสามารถสืบทอดการใช้อำนาจและเข้าควบคุมระบบการเมืองด้วยการเข้าใช้อำนาจบริหารเสียเอง ผลของหลักการข้อนี้ทำให้ข้าราชการทหารระดับสูงซึ่งเป็นผู้มีอำนาจทางการเมืองที่แท้จริง สามารถถูกขาดตำแหน่งนายกรัฐมนตรีภายใต้การปกครองระบบสองสภาไว้ได้มากถึง 32 ปีเศษ ขณะที่ฝ่ายพลเรือนสามารถรักษาตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไว้ได้เพียงแค่ 4 ปีเศษเท่านั้น³⁴ นอกจากนี้ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 สภามัชฌิมบาลทหารของจอมพล ถนอม กิตติขจร ปรากฏว่าข้าราชการทหารได้เข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นส่วนใหญ่³⁵ จุดสำคัญของกาให้ข้าราชการประจำเป็นรัฐมนตรี นอกจากจะมีเหตุผลเพื่อรักษาอำนาจของข้าราชการประจำ ullaทางการเมืองและเพื่อความมั่นคงของคณะรัฐมนตรีแล้ว ยังเพื่อเป็นบำเหน็จรางวัลตอบแทนความดีความชอบทางการเมืองแก่ผู้ร่วมหัวจมท้ายในคณะปฏิวัติ คณะรัฐประหาร และตอบแทนความจงรักภักดีของข้าราชการประจำอีกโสดหนึ่งด้วย เช่นเดียวกับตำแหน่งสมาชิกประเภทที่ 2 และสมาชิกวุฒิสภานั้นเอง³⁶ อย่างไรก็ตามหลักการข้อนี้ก็ขัดต่อหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะฝ่ายบริหารที่เป็นข้าราชการประจำมิได้มีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน จึงไม่ได้อยู่ในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชน ดังนั้นรัฐบาล ข้าราชการประจำจึงมิได้เป็นรัฐบาลของประชาชน มิแต่อำนาจแต่ขาดความรับผิดชอบต่อประชาชน หลักการข้อนี้จึงส่ง

³⁴ โปรตดู ชัยอนันต์ สุ่มทวณิช และพิรศักดิ์ จันทร์วิรินทร์, ข้อมูลพื้นฐานกึ่งศตวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย, หน้า 18-19.

³⁵ สุ่มทวณิช สุ่มทวณิช, "รัฐบาลทหาร," รัฐศาสตร์นิเทศ 6 (ตุลาคม-ธันวาคม 2513): 10.

³⁶ ชัยอนันต์ สุ่มทวณิช, "บทบาทของทหารในการเมืองไทย ศึกษาเฉพาะกรณีการดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา 2475-2520," วารสารสังคมศาสตร์ 15 (เมษายน-มิถุนายน 2521): 95.

เสรีภาพการปกครองที่ไม่ใช่ระบอบประชาธิปไตยแน่นอน ดังที่นายดำรง สัทธิพัฒน์ นักการเมืองคนสำคัญผู้หนึ่งได้วิจารณ์ไว้ว่า "การกำหนดให้ . . . นายกรัฐมนตรีไม่ต้องมาจากการเลือกตั้ง เป็นการเปิดทางไปสู่ระบอบคณาธิปไตยอย่างแน่นอน . . . การเมืองไทยตอนนี้ก็กลายเป็นเรื่องของพรรคพวกไป . . ." ³⁷ ซึ่งนับว่าเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องและขัดต่อระบอบประชาธิปไตย ดังที่พลตรี ประมาณ อติเรกสาร อดีตรองนายกรัฐมนตรีและนักการเมืองชื่อดังได้ให้ทรรศนะว่า "เกี่ยวกับตัวนายกรัฐมนตรีที่ได้กำหนดว่า ไม่จำเป็นต้องผ่านการเลือกตั้งนั้น ผมเห็นว่า เป็นเรื่องที่ไม่เป็นธรรม และไม่เป็นประชาธิปไตย" ³⁸

2.2.3 การห้ามสมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

หลักการนี้มีปรากฏในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 ซึ่งเป็นลักษณะของการแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกัน เช่น ระบอบประธานาธิบดี แต่หลักการข้อนี้ก็ไม่ได้สอดคล้องกับการปกครองในระบบรัฐสภา ซึ่งเป็นต้นแบบของระบบการปกครองของไทย วัตถุประสงค์ของการนำหลักการนี้มาใช้ คงมีเหตุผลเพื่อกีดกันสมาชิกรัฐสภาที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน ไม่ให้มีโอกาสใช้อำนาจทางการปกครอง เข้าขัดขวางอำนาจบริหาร อันเป็นการรุกรอนอำนาจและเสถียรภาพของกลุ่มข้าราชการประจำ หรืออีกนัยหนึ่งการแยกตำแหน่งรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภาออกจากกัน ก็เป็นมาตรการอันหนึ่งในการรักษาอำนาจทางการเมืองของผู้มาทางการเมือง โดยเปิดโอกาสให้กลุ่มข้าราชการประจำ บุคคลภายนอกที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนสามารถเข้ากุมอำนาจทางการเมือง ทางบริหารได้ โดยสัพพังโดยไม่มีกลุ่มการเมืองอื่น โดยเฉพาะกลุ่มหลังประชาธิปไตยเข้าแทรกตั้งที่เคยผ่านมา ³⁹ หรือกล่าวได้ง่าย ๆ ว่า หลักการข้อนี้ถูกนำมาใช้เพื่อรับใช้ผู้ปกครอง ผู้มีอำนาจทางการเมือง และการปกครองระบอบข้าราชการนั่นเอง

³⁷ วิเทศกรณีย์ (นามแฝง), บันทึกเหตุการณ์ทางการเมืองเมื่อล่องนายพล เป็นนายกฯ: ปกิวิติสามสมัย ตอน 2, หน้า 761.

³⁸ เรื่องเดียวกัน.

³⁹ พงศ์เพ็ญ คุณตารักษ์, "รัฐธรรมนูญไทย 2511: ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร," หน้า 133-134.

2.2.4 การให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา และประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญระบบสองสภาล้วนกำหนดให้ประธานวุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งเป็นประธานรัฐสภา (ยกเว้นรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517) ขณะที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา หลักการข้อนี้นอกจากจะเป็นการยกฐานะและศักดิ์ศรีของสภาแต่งตั้งให้อยู่เหนือกว่าสภาเลือกตั้ง สภาประจำชนแล้ว ยังเท่ากับให้ประธานวุฒิสภามีอำนาจเหนือกว่าประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ประธานวุฒิสภาอาศัยอำนาจของประธานรัฐสภาดำเนินกิจการต่าง ๆ ของรัฐสภา โดยเฉพาะในกรณีที่เป็นการประชุมร่วมกันของรัฐสภาในทางที่เป็นคุณหรือช่วยเหลือแก่อุทสาหัฐบาลได้นั้นเอง นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี⁴⁰ ซึ่งเท่ากับให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี⁴¹ ความสำคัญของหลักการข้อนี้จึงเป็นการให้วุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งของผู้มีอำนาจ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำเป็นที่มาแห่งอำนาจของผู้มีอำนาจทางการเมือง กล่าวอีกนัยหนึ่งวิธีการดังกล่าวก็คือมาตรการหนึ่งในการสงวนอำนาจ และดึงอำนาจทางการเมืองกลับคืนสู่ผู้มีอำนาจฝ่ายข้าราชการประจำ วุฒิสภาจึงมีฐานะเป็นเครื่องมือรักษาอำนาจและเสถียรภาพให้แก่ผู้มีอำนาจทางการเมืองฝ่ายข้าราชการประจำ

โดยสรุปแล้วการปฏิวัติ รัฐประหารก็ดี หลักการต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญที่กล่าวข้างต้นก็ดี ล้วนเป็นเครื่องมือสำคัญในการผูกขาดอำนาจของผู้มีอำนาจทางการเมือง โดยเฉพาะกลุ่มข้าราชการทหารให้อยู่ภายในกลุ่มของตนเท่านั้น วิธีการดังกล่าว

⁴⁰ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 กำหนดให้ ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี (มาตรา 66 วรรค 2) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 (ฉบับชั่วคราว) กำหนดให้ประธานคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี (มาตรา 74 วรรค 2).

⁴¹ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี (ดูมาตรา 96 และมาตรา 177 วรรค 3).

ยังเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพสูงในการรักษาอำนาจทางการเมืองการปกครองให้อยู่ในมือของผู้มีอำนาจทางการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำตลอดมา โดยปราศจากซึ่งการทำทลายของกลุ่มพลังทางการเมืองอื่น โดยเฉพาะกลุ่มพลังประชาชน ด้วยเหตุนี้ประชาชนจึงกลายเป็นกลุ่มที่ถูกกีดกันออกจากการมีส่วนร่วมทางการเมือง และปราศจากโอกาสที่จะเข้าถึงศูนย์อำนาจทางการเมืองการปกครอง ดังนั้นการเปลี่ยนมือผู้ใช้อำนาจแต่ละครั้งจึงยังคงอยู่เฉพาะภายในชนกลุ่มเดียว คือ ชนชั้นปกครองด้วยกันเองหาได้เคลื่อนลงมาถึงมือประชาชนไม่⁴² และจุดนี้เองที่ทำให้การปกครองภายใต้ระบบสองสภามีลักษณะไม่แตกต่างจากการปกครองแบบเผด็จการภายใต้ระบบสภาเดียวมากนัก

3. ความชอบธรรมของอำนาจในการปกครอง

ความชอบธรรมเป็นรากฐานสำคัญของารได้มาซึ่งอำนาจในการปกครอง รัฐบาลที่มีความชอบธรรมย่อมสามารถใช้อำนาจปกครองได้ด้วยความยินยอม และการยอมรับของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลที่มีความชอบธรรมก็หมายถึงรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งและเป็นตัวแทนของประชาชน ได้รับอำนาจในการปกครองจากประชาชนในฐานะองค์อธิปัตย์นั่นเอง ดังนั้นรัฐบาลที่ได้อำนาจมาด้วยการปฏิวัติ รัฐประหาร จึงเป็นรัฐบาลที่ขาดความชอบธรรม และในทำนองเดียวกันรัฐบาลที่ได้อำนาจมาถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแต่มิได้มาจากการเลือกตั้ง และมิได้เป็นตัวแทนของประชาชน แต่เป็นรัฐบาลที่มาจากข้าราชการประจำก็ไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นรัฐบาลที่มีความชอบธรรมได้เช่นกัน ด้วยเหตุนี้ผู้มีอำนาจทางการเมืองซึ่งได้อำนาจมาโดยไม่ถูกต้องตามหลักการประชาธิปไตย จึงต้องเผชิญกับปัญหาการขาดความชอบธรรม และต้องพยายามสร้างความชอบธรรมให้ประชาชนยอมรับ ดังเช่นในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นการกระทำของกลุ่มข้าราชการประจำกลุ่มเดียว ประชาชนหาได้เรียกร้องหรือมีความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงไม่⁴³ หลังจากยึดอำนาจได้สำเร็จแล้ว กลุ่มผู้ปกครองจึงพยายามสร้างความชอบธรรมแบบใหม่ขึ้นมาทดแทน

⁴² ตำราจี้ อิมวี เค็ช, "การร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489 และการเมืองภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ " (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 227.

⁴³ เรื่องเดียวกัน.



ความชอบธรรมของการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ข้ออ้างเพื่อสร้างความชอบธรรมของผู้ปกครองคณะนี้ได้แก่ การสถาปนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย⁴⁴ ในการยึดอำนาจการปกครองในระยะหลัง ๆ ผู้ยึดอำนาจก็มักจะเล็งเริ่มสร้างฐานะของตนด้วยการสถาปนารัฐบาลที่อ้างหลักความชอบธรรม ในลักษณะเช่นเดียวกัน คือ เพื่อให้มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยยิ่งขึ้น และพยายามผ่านแนวคิดและกลไกของระบอบประชาธิปไตยมาเป็นเครื่องมือสร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจปกครอง ด้วยการให้พรรคการเมือง การเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญ และรัฐสภาและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อแสดงออกให้ประชาชนเห็นว่าระบอบการปกครองภายใต้การควบคุมของผู้ปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย แต่อย่างไรก็ตาม พรรคการเมือง การเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญ และรัฐสภาที่ถูกจัดตั้งขึ้นก็มีลักษณะที่ฉาบฉวย เป็นเพียงสัญลักษณ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และถูกปล่อยให้ "เล่น" กันในบทบาทที่ถูกจำกัดจากผู้มีอำนาจทางการเมืองเท่านั้น กล่าวคือ ในด้านของพรรคการเมืองคงมีบทบาทและอยู่ใต้ตราบเท้าที่ไม่กระทบกระเทือนต่ออำนาจของผู้มีอำนาจฝ่ายข้าราชการประจำ และไม่สร้างความวุ่นวายเกินกว่าที่ผู้มีอำนาจจะทนได้ ส่วนสถาบันรัฐสภาคงอยู่ในฐานะเป็นเพียงเครื่องมือสร้างความชอบธรรมในการปกครองประเทศ มิใช่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายแต่อย่างใด สำหรับการเลือกตั้งผู้ปกครองคงปล่อยให้มีการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและท้องถิ่นเป็นครั้งคราว แต่ก็หาได้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงตัวผู้ปกครองไม่ ด้วยเหตุนี้สถาบันการเลือกตั้งจึงยังคงเป็นเวทีที่ไม่อาจเปิดหนทางไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยได้ ยิ่งสถาบันรัฐธรรมนูญด้วยแล้ว สะท้อนให้เห็นถึงความคาดหวังของผู้มีอำนาจทางการเมืองให้รัฐธรรมนูญเป็นกติกากำหนดนโยบายให้แก่ฝ่ายผู้ปกครองมากกว่าจะเป็นกติกากำกับ⁴⁵

ด้วยเหตุนี้ "ประชาธิปไตย" จึงกลายเป็นสิ่งที่ถูกหยิบฉวยไปใช้รองรับความชอบธรรมของผู้ปกครองในการไต่มาซึ่งอำนาจปกครอง และการรักษาอำนาจของกลุ่มตน

⁴⁴ ภิรมย์ นาคะตะ, รัฐศาสตร์: ทฤษฎี แนวความคิด ปัญหาสำคัญและแนวทางศึกษาวิเคราะห์การเมือง, หน้า 80.

⁴⁵ ยานูฉติ วชิรพุกข์, "ประชาธิปไตยแบบไทย: บทศึกษาผลการผ่านแนวความคิดและกลไกระบอบประชาธิปไตยมาใช้ในเมืองไทย," หน้า 298.

คำว่า ประชาธิปไตย จึงเป็นเครื่องป้องกันความไม่พอใจของประชาชน และทำให้ระบอบการปกครองแบบเผด็จการของผู้ปกครองเป็นสิ่งที่ยอมรับได้ในหมู่ประชาชน ดังนั้นภายใต้ระบบสองสภา ระบอบประชาธิปไตยจึงมีลักษณะแต่รูปแบบหรือเพียงเปลือกนอกเท่านั้น

4. สิทธิ เสรีภาพของประชาชน

ในเรื่องสิทธิ เสรีภาพของประชาชนซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย กล่าวได้ว่าในประเทศไทยมีอยู่ในวงจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การพิมพ์ การโฆษณา อันเป็นสิทธิ เสรีภาพขั้นมูลฐานของมนุษย์ ล้วนอยู่ในระดับที่ถูกควบคุมอย่างเข้มงวดโดยฝ่ายรัฐบาล การจำกัดสิทธิ เสรีภาพทางการเมืองของราษฎร มีทั้งการใช้อำนาจรัฐเข้าทำลายล้างกลุ่มการเมืองอื่น ที่ทำทลายการใช้อำนาจของผู้ปกครองโดยตรง รวมถึงอาศัยกลไกทางการเมืองและมาตรการทางกฎหมายเป็นเครื่องมือริดรอนสิทธิ เสรีภาพในการเคลื่อนไหวทั้งปวงซึ่งไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของผู้ปกครอง

การใช้กำลังอำนาจรัฐเข้าทำลายล้างกลุ่มการเมืองอื่น เริ่มปรากฏชัดเจนตั้งแต่การใช้กำลังกำจัดพระยามโนปกรณนิติธาดาและกลุ่มอนุรักษนิยมหัวเก่า ติดตามด้วยการกวาดล้างอิทธิพลของผู้นำทางการเมืองทหารล้มล้มมูรธาญาสิทธิราชย์ เช่น พระองค์เจ้าบรมเทพ และพระยาตรีสิทธิสงคราม ฯลฯ และการกวาดล้างคณะทหารที่อยู่ในคณะผู้ก่อการด้วยตนเอง เช่น พระยาทรงสุรเดช ฯลฯ⁴⁶ รวมทั้งการใช้กำลังทำการปฏิวัติ รัฐประหารยึดอำนาจรัฐระหว่างกลุ่มผู้นำ

สำหรับการใช้กลไกทางการเมืองและมาตรการทางกฎหมายริดรอนสิทธิ เสรีภาพของประชาชนนั้น เป็นไปในรูปแบบของอำนาจสร้างกฎหมาย และกฎหมายสั่งเสริมให้อำนาจของผู้ปกครองเข้มแข็งขึ้น และบ่อยครั้งที่ปรากฏว่ามาตรการทางกฎหมายได้ถูกใช้

⁴⁶ ย็อนหนันต์ สุ่มทวนิชย์, "อุดมการณ์กับความเป็นจริงในการเมืองไทย," ใน ชีวิตของประเทศ, สำนักพิมพ์ลายสือไทย, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: เจริญวิทย์การพิมพ์, 2521), หน้า 23.

ควบคู่กับอำนาจมืดในลักษณะรัฐตำรวจ กฎหมายในลักษณะดังกล่าวจึงกลายเป็นเครื่องมือที่
 ย่อบรมของรัฐบาลในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน และทำลายล้างศัตรูทางการเมือง
 เมืองของฝ่ายรัฐบาล โดยอาศัยกระบวนการทางกฎหมาย ซึ่งมีสมาชิกรัฐสภาประเภท
 แต่งตั้งทั้งในรูปของวุฒิสภา และสมาชิกประเภทที่ 2 พรรคพวกของฝ่ายรัฐบาลเป็นฐาน
 อำนาจ ย่ออ้างในการใช้กฎหมายตัดรอนสิทธิ เสรีภาพของประชาชน เพื่อรักษาสถานภาพ
 และอำนาจของผู้ปกครอง ได้แก่ ปัญหาเรื่องความมั่นคงของชาติ เสถียรภาพของรัฐและ
 การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม⁴⁷

ปรากฏการณ์ของการจำกัด ริดรอน ทำลายสิทธิ เสรีภาพในทางความคิด
 ความเชื่อของประชาชน โดยอาศัยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยเฉพาะที่ปรากฏเป็นรูปธรรมตั้งแต่
 พ.ศ. 2475 เริ่มจากการควบคุมหนังสือพิมพ์โดยวิธีการตรวจข่าว โดยพระ
 ราชบัญญัติคุ้มครองเอกสารและหนังสือพิมพ์ (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) พ.ศ. 2475⁴⁸ ติดตามด้วย
 พระราชบัญญัติว่าด้วยคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2476 (เป็นกฎหมายที่ออกโดยรัฐบาลพระยามโน
 ปกรัตน์ธิดา โดยไม่ผ่านสภาผู้แทนราษฎร) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกมาริดรอนเสรีภาพทาง
 ความคิด ความเชื่อของประชาชน เพื่อให้ปราบปรามผู้สนใจคำร่ำราในอุดมการณ์มาร์กซิสต์⁴⁹
 พระราชบัญญัติป้องกันการรักษารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2476 ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อปราบปรามกลุ่ม
 อนุรักษ์นิยมและผู้กระทำการเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ แม้การกระทำนั้นจะอยู่ในชั้นคบคิด ทำ
 ความตกลงหรือจะเตรียมการ ก็ตาม ซึ่งปรากฏว่ามีบุคคลถูกจับกุมในฐานะเป็นกบฏล้มล้าง

⁴⁷ จรัญ โฆษณานันท์, กฎหมายกับสิทธิเสรีภาพในสังคมไทย เล่มขนานจาก 2475
 ถึงปัจจุบัน (กลุ่มประสานงานคำสอนเพื่อสังคม (กคส.), 2528), หน้า 9.

⁴⁸ ศักรกฤษณ์ กาญจนสุนันท์, "การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคล
 โดยกฎหมาย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์
 มหาวิทยาลัย, 2524), หน้า 225.

⁴⁹ จรัญ โฆษณานันท์, กฎหมายกับสิทธิเสรีภาพในสังคมไทย เล่มขนานจาก 2475 ถึง
 ปัจจุบัน, หน้า 44.

รัฐธรรมนูญจำนวน 16 คน และถูกตัดสินลงโทษ โดยถูกเนรเทศไปอยู่ในขอบเขตที่กำหนด 7 คน มีกำหนดโทษตั้งแต่ 5 ปี ถึง 7 ปี⁵⁰

ระดับความเข้มข้นในการปราบปรามประชาชนโดยมาตรการทางกฎหมายนี้ เริ่มต้นตั้งแต่มีการจัดตั้งศาลพิเศษตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ พ.ศ. 2476 เพื่อพิจารณาคดีกบฏบวรเดช เป็นการเฉพาะโดยไม่ผ่านกระบวนการของศาลยุติธรรม ซึ่งวิธีการที่กล่าวว่ามีลักษณะที่ขัดต่อหลักนิติธรรมและมนุษยธรรมอย่างแจ่มชัด เนื่องจากเป็นการตัดสินคดีของผู้ต้องหาในการกบฏบวรเดช การพิจารณาคดีโดยศาลพิเศษนี้เป็นผลให้ผู้ต้องหาคดีกบฏบวรเดชจำนวน 37 คน ต้องโทษจำคุกตั้งแต่ 9 ปี ถึง 16 ปี⁵¹

การแทรกแซงอำนาจตุลาการของรัฐบาลโดยการจัดตั้งศาลพิเศษเพื่อจัดการกับศัตรูทางการเมืองของรัฐบาลโดยเฉพาะ อันขัดต่อหลักความยุติธรรมนี้ เป็นเหตุให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ทรงพอพระทัยอย่างยิ่ง ถึงกับมีพระราชหัตถเลขาว่า

นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ออกกฎหมายใช้วิธีปราบปรามบุคคล ซึ่งถูกหาว่าทำความผิดทางการเมืองในทางที่ผิดยุติธรรมของโลก คือ ก็ไม่ให้โอกาสต่อสู้คดีในศาล มีการชำระโดยคณะกรรมการอย่างลับไม่เปิดเผย ซึ่งเป็นวิธีการที่ข้าพเจ้าไม่เคยใช้ในเมื่ออำนาจสิทธิขาดอยู่ในมือข้าพเจ้าเอง และข้าพเจ้าได้ร้องขอให้เลิกใช้วิธีนี้ รัฐบาลก็ไม่ยอม . . .⁵²

และสาเหตุนี้ก็เป็นสาเหตุสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตัดสินพระทัยสละราชสมบัติในเวลาต่อมา

⁵⁰ วิเทศกรณีย์ (นามแฝง), ประวัติศาลรัฐธรรมนูญ (พระนคร: ศิลปาบรรณาการ, 2512), หน้า 458-460.

⁵¹ เล็กอ่อน คู่ภโลภณ, ชีวิตทางการเมืองของพ.อ. พระยาฤทธิอัคเนย์, หน้า 448-459.

⁵² พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงประกาศสละราชสมบัติ ลงวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2477.

การคัดตั้งศาลพิเศษได้มีขึ้นอีกโดยพระราชบัญญัติคัดตั้งศาลพิเศษ พ.ศ. 2476 แก้อีกเพิ่มเติม พ.ศ. 2478 เพื่อพิจารณาตัดสินกฎหมายสิบ ในครั้งนี้ศาลพิเศษได้ตัดสินลงโทษ ประหารชีวิต สิบเอก ล่ำลือดี มหะหมัด และตัดสินลงโทษจำคุกตลอดชีวิตจำนวน 8 คน จำคุก 20 ปี จำนวน 3 คน จำคุก 16 ปี อีก 1 คน⁵³

การใช้อำนาจเด็ดขาดของรัฐบาลเพื่อข่มขู่บุคคลที่อาจคิดเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาล ในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม รัฐบาลได้ดำเนินการอย่างรุนแรงต่อฝ่ายตรงข้ามในฐานะ เป็นภัยของรัฐบาล เพราะถือว่าเป็นการบ่อนทำลายเสถียรภาพทางการเมือง ชัดขวางความ เจริญก้าวหน้าของชาติ โดยมีหลวงอดุลย์เดชจรัสเป็นมือปราบจับกุมบุคคลของฝ่ายคณะราษฎร ด้วยกันเอง และบรรดาเชื้อพระวงศ์จำนวน 52 นาย ในข้อหากระทำความผิดฐานกบฏ⁵⁴ กับทั้งได้ตราพระราชบัญญัติคัดตั้งศาลพิเศษ พ.ศ. 2481 โดยอาศัยสมาชิกประเภทที่ 2 เป็น ฐานล่วมลุ่ม เพื่อพิจารณาโทษพวกกบฏตั้งเช่นในอดีต ซึ่งในที่สุดศาลพิเศษได้ตัดสินลงโทษ ประหารชีวิตนักโทษการเมืองในข้อหากบฏจำนวน 18 ราย⁵⁵ นอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2484 รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ยังได้ออกพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 ให้อำนาจ ฝ่ายบริหารในการควบคุมจำกัดขอบเขตเสรีภาพในการเคลื่อนไหวของบรรดาสังคมนิยมต่าง ๆ ด้วยการบังคับให้การออกหนังสือพิมพ์ใด ๆ ต้องขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานการพิมพ์ตามกฎหมาย เสียก่อน กับให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตรวจข่าวก่อนตีพิมพ์ และมีอำนาจสั่งปิดหนังสือพิมพ์ใด ซึ่ง ปรากฏว่าในสมัยนั้นรัฐบาลได้บังคับให้หนังสือพิมพ์ทุกฉบับลงคำขวัญ "เชื่อนักฝ่ายชาติพันธุ์" ใน หน้าแรกเป็นประจำทุกวัน⁵⁶ และมีการบังคับตรวจข่าวและเรื่องที่จะตีพิมพ์ทุกเรื่อง หนังสือ

⁵³ ยัยอนันต์ ลุ่มทาวนิช, "อุดมการณ์กับความเป็นจริงในการเมืองไทย" ใน ชีวิตของ ประเทศ, สำนักพิมพ์ลายสีไทย, บรรณาธิการ, หน้า 24.

⁵⁴ อดุลย์ กอว์วัฒนา, "การลาออกของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เมื่อ 24 กรกฎาคม 2487," หน้า 45.

⁵⁵ เล่ก้อน คู่ภโลภณ, ชีวิตทางการเมืองของพ.อ. พระยาฤทธิอัคเนย์, หน้า 459.

⁵⁶ ศักรกฤษณ์ กาญจนสุนันท์, "การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคล โดยกฎหมาย," หน้า 226.

พิมพ์หลายฉบับถูกตรวจข่าวหรือ "เซ็นเซอร์" ข่าวโหว่เป็นแถบ ๆ และทำให้ผู้สนใจกิจกรรมการเมือง เช่น นักหนังสือพิมพ์ติดตามอยู่บ่อย ๆ⁵⁷

การรื้อถอนสิทธิ เสรีภาพของกลุ่มบุคคลผู้สนใจการเมือง โดยการใช้อำนาจอย่างไม่มีขอบเขตในการควบคุมยังผู้ต้องสงสัย จะทำลายการใช้อำนาจของรัฐบาลโดยอาศัยรัฐตำรวจ การตั้งศาลเตี้ยหรือศาลพิเศษ และกฎหมายเป็นเครื่องมืออื่น นอกจากนี้จะเป็นการทำลายกลุ่มบุคคลที่มีความสนใจและตื่นตัวทางการเมืองออกจากวงการเมืองแล้ว ผลกระทบดังกล่าวยังเป็นกำลังสร้างความหวาดกลัวในหมู่ประชาชนทั่วไป ทำให้ประชาชนที่พอจะสนใจการเมืองอยู่บ้างต้องหลีกเลี่ยงการเมือง เนื่องจากเกรงว่าตนเองต้องประสบเคราะห์กรรมเหมือนกับนักโทษการเมืองเหยื่อของรัฐบาลได้ เพราะไม่มีหลักประกันอันใดที่จะแสดงให้เห็นว่าจะได้รับความคุ้มครองในการใช้สิทธิ เสรีภาพทางการเมือง ซึ่งแม้แต่พระบรมวงศานุวงศ์ และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในคณะราษฎรด้วยกันเองยังต้องประสบเคราะห์กรรมจากการใช้สิทธิ เสรีภาพทางการเมืองเช่นกัน เมื่อการเป็นดังนี้จึงเป็นเครื่องเตือนสติแก่ประชาชนว่า "การเมืองเป็นเรื่องของรัฐบาล ผู้ปกครองเท่านั้น"⁵⁸

การคุกคามสิทธิ เสรีภาพของประชาชนโดยใช้อำนาจรัฐเผด็จการยังคงดำเนินต่อมาเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากรัฐประหาร พ.ศ. 2490 รัฐบาลได้ใช้อำนาจปราบปรามฝ่ายตรงข้ามทุกวิถีทางอย่างไรก็ดีธรรมชาติและมนุษยธรรม มีการข่มขู่ ควบคุม คุมขัง เก็บเงิน บังคับใช้อำนาจผิดด้วยเหตุผลเพื่อ "ความสงบเรียบร้อย" มีการบงกช 4 อดีตรัฐมนตรีซึ่งเป็นปฏิปักษ์ของคณะรัฐประหาร⁵⁹ สิทธิของบ้านเมืองในตอนนั้นจึงอยู่ในภาวะที่นำกลัว เขิน

ศูนย์วิทยทรัพยากร

⁵⁷ วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพ็ชร, ย้อนไปข้างหน้า (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์พิทยาการ, 2522), หน้า 143.

⁵⁸ ย็อนนันต์ ลุ่มทวนิช, "อุดมการณ์กับความเป็นจริงในการเมืองไทย," ใน ชีวิตของประเทศ, สำนักพิมพ์หลายสื่อไทย, บรรณาธิการ, หน้า 24-26.

⁵⁹ ลูเซียน ต้นติกุล, "ผลสะท้อนทางการเมืองของรัฐประหาร พ.ศ. 2490," หน้า 162-163.

อะไร พุดอะไรหรือจะทำอะไรต้องระมัดระวังตัวกันมาก⁶⁰ หลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2495 รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ได้ตราพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 เพื่อรื้อถอนเสรีภาพทางความคิดและทำลายคู่แข่งทางการเมืองของรัฐบาลเพิ่มขึ้นอีกฉบับหนึ่ง ทดแทนพระราชบัญญัติว่าด้วยคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2476 ที่ถูกยกเลิกในปี พ.ศ. 2489⁶¹ ในตอนนั้นบรรยากาศทางการเมืองภายในประเทศไทยจึงเต็มไปด้วยการคุกคาม ชู่เชียว รัฐบาลเพิ่งเสียดายตรงข้ามเช่นเดียวกับคอมมิวนิสต์ การแสดงความคิดเห็นในทางคัดค้านรัฐบาล มักถูกกล่าวหาว่าเป็นความคิดเห็นของพวกเขาฝ่ายแดงไป⁶²

การใช้กลไกของกฎหมายในการรักษาอำนาจและเสรีภาพของผู้ปกครองในทางควบคุมรื้อถอนสิทธิ เสรีภาพของประชาชน เริ่มกระชับตัวมากขึ้นในสมัยของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีการออกกฎหมายที่ขัดต่อสิทธิ เสรีภาพของประชาชน และกระบวนการยุติธรรมขึ้นมาอีกหลายฉบับ ได้แก่ ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 12 ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2501 เรื่องการควบคุมผู้ต้องหา ที่กระทำความผิดตามกฎหมายคอมมิวนิสต์ โดยไม่ต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 21 ลงวันที่ 2 พฤศจิกายน 2501 ให้อำนาจพนักงานสอบสวนในการควบคุมตัวบุคคลที่ตนพิจารณา เห็นว่าประพฤติตนเป็นอันตราย โดยไม่ต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เรื่องระยะเวลาควบคุมตัวบุคคล ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 43 ลงวันที่ 10 มกราคม 2502

⁶⁰ วชิตวงศ์ ๗ ป้อมเพชร, ย้อนไปอย่างหลัง, หน้า 153.

⁶¹ นับแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2476 จนถึงปี พ.ศ. 2489 มีนักโทษการเมืองข้อหาคอมมิวนิสต์ รวม 991 คน แต่มีผู้กระทำผิดกฎหมายคอมมิวนิสต์แท้ ๆ เพียง 16 คนเท่านั้น โปรดดู ฉรรพัญโญ, กฎหมายกับสิทธิเสรีภาพในสังคมไทย เล่มขนานจาก 2475 ถึงปัจจุบัน, หน้า 81.

⁶² มร. เจอร์จส์ สแปโรว์, ฝรั่งเล่าเรื่องเมืองสยาม, แปลโดย ลาวีณีย์ โยธามระ (พระสมุทฺ: โรงพิมพ์อักษรคำสั้น, 2511), หน้า 387-388.

ให้อำนาจฝ่ายบริหารตั้งศาลพิเศษในรูปของคณะกรรมการพิเศษพิจารณาพิพากษาคดีความผิด
ฐานมฉกและประพฤติดนเป็นอันรพาล ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 17 ลงวันที่ 27
ตุลาคม 2501 ให้อำนาจพนักงานการริชท์ควบคุมจำกัดเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ได้อย่างเต็มที่
และพระราชบัญญัติควบคุมผู้ต้องหาว่ากระทำคามผิดต่อกฎหมาย ว่าด้วยการป้องกันการกระทำ
อันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2505 ใฝ่ฝ่ายบริหารมีอำนาจวินิจฉัยอรรถคดีและควบคุมผู้ต้องหา
คดีคอมมิวนิสต์ได้โดยไม่มีกำหนดเวลา⁶³ มาในสมัยจอมพล ถนอม กิตติขจร ก็ได้มีการออก
กฎหมายเกี่ยวกับคอมมิวนิสต์เพิ่มเติมอีกหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการควบคุมตัวผู้ต้องหา
ว่ากระทำคามผิดต่อกฎหมาย ว่าด้วยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ (ฉบับที่ 3)
พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2512
ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 12 ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน 2514 ประกาศของคณะปฏิวัติ
ฉบับที่ 78 ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2515 และประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 199 ลงวันที่
10 สิงหาคม 2515 ฯลฯ⁶⁴

ในช่วง พ.ศ. 2516-2519 ได้มีการยกเลิกบรรดากฎหมายที่ไม่เป็นธรรม
ซึ่ง ริดรอนสิทธิ เสรีภาพของประชาชนหลายฉบับ (ยกเว้นพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำ
อันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติการริชท์ พ.ศ. 2484 ฯลฯ)⁶⁵ แต่หลังจาก
จากเกิดรัฐประหารเมื่อ 6 ตุลาคม 2519 แล้ว มาตรการทางกฎหมายในการริดรอนสิทธิ
เสรีภาพของประชาชนก็ได้เริ่มก่อตัวขึ้นอีกครั้งหนึ่ง นับแต่การประกาศใช้กฎอัยการศึก การ
ประกาศใช้คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 28 ลงวันที่ 19 ตุลาคม 2519
ให้อำนาจศาลสั่งขังบรรดาบุคคลที่ถูกจับกุมกว่าสามพันคนในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อ
วันที่ 6 ตุลาคม 2519 ภายใน 180 วัน การประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการกระทำคาม

⁶³ โปรดดูรายละเอียดใน จรัญ โสภณานันท์, กฎหมายกับสิทธิ เสรีภาพในสังคมไทย
เส้นขนานจาก 2475 ถึงปัจจุบัน, หน้า 46, 62, 65, 66 และ 67.

⁶⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 73-74.

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 89.

ผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 ได้แก่ คำสั่งของ คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 8 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ฉบับที่ 14 ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2519 ฉบับที่ 25 ลงวันที่ 17 ตุลาคม 2519 และฉบับที่ 43 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2519 การประกาศใช้คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2519 (ปร. 42) มุ่งจำกัดควบคุมเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ แทนที่ประกาศของ คณะปฏิวัติฉบับที่ 17 ลงวันที่ 27 ตุลาคม 2501 ที่ถูกยกเลิกหลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และที่สำคัญ ได้แก่ การประกาศใช้คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 22 ลงวันที่ 13 ตุลาคม 2519 เรื่องการปราบปรามบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคม ซึ่งครอบคลุม ไปถึงบุคคลซึ่งเป็น "ผู้ต้องหาการเมือง" หรือ "ผู้ต้องหาทางความคิด" เข้าไว้ด้วย ผลของคำสั่งฯ ฉบับนี้ก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิ เสรีภาพของประชาชนอย่างมาก เพราะเพียงชั่วระยะเวลา 2 ปี นับแต่ประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ มีผู้ถูกสับกุมคุมขังด้วย ข้อหาภัยสังคมถึง 11,783 คน⁶⁶ กฎหมายฉบับนี้ทำให้ประชาชนจำนวนไม่น้อยถูกกั้นกีดกัน ข่มเหงอย่างไม่เป็นธรรมโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล และเป็นสาเหตุผลักดันให้ประชาชน ผู้ นิยมประชาธิปไตยต้องหนีภัยเข้าป่า เข้าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ภายใต้การปกครองของระบบเผด็จการ ธานินทร์ กรัยวิเชียร

ถึงบุคคลมีประชาธิปไตยครั้งโบของพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ดูเหมือน ว่าแนวโน้มของการผ่อนคลายความกดดันในเรื่องสิทธิ เสรีภาพของประชาชนจะขยายตัวมากขึ้น เช่น มีการยกเลิกกฎหมายภัยสังคม (ปร. 22) ที่ใช้ในสมัยของรัฐบาลธานินทร์ กรัยวิเชียร ฯลฯ แต่รัฐบาลก็กลับตราพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 ซึ่งให้อำนาจปราบปรามแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐมากยิ่งขึ้น จวบจนปัจจุบันสมัยรัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ บรรดากลุ่มกฎหมายที่ริดรอนสิทธิ เสรีภาพของประชาชนก็ยังคง อยู่ไม่ได้รับการแตะต้อง แม้ว่าจะมีกระแสความเคลื่อนไหวผลักดันให้มีการยกเลิกพระราช บัญญัติการวิเศษ พ.ศ. 2484 และประกาศของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42

⁶⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 67.

(ปร. 42) ในรูปของการเล่นอู่ร้างพระราชบัญญัติการพิมพ์ฉบับใหม่ทดแทนกฎหมายทั้งล่องฉบับ เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2526 ก็ตาม แต่ก็ไม่ได้รับการเหลียวแลจากรัฐบาลแต่อย่างใด⁶⁷

จะเห็นว่าตลอดระยะเวลาของการปกครองภายใต้ระบบสองสภาหรือระบบสภาเดี่ยวแต่งตั้ง ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 จวบจนปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นสมัยของคณะราษฎร สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม สมัยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ สมัยจอมพล ถนอม กิตติขจร บุคณิกของเผด็จการพลเรือน ธาณินทร์ กรัยวิเชียร⁶⁸ บุคประชาธิปไตยครึ่งใบสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ หรือรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ก็ตาม การคุกคามริดรอนสิทธิ เสรีภาพทางการเมืองของประชาชนจากฝ่ายรัฐบาลและผู้ปกครอง ยังคงเป็นปรากฏการณ์ที่สำคัญและเป็นปัญหาที่ยากจะแก้ไข ศัพท์ที่ใช้ให้เห็นถึงการใช้อำนาจรัฐปราบปรามกลุ่มบุคคล ประชาชนผู้สนใจกิจกรรมการเมือง ตลอดจนบรรดากฎหมายที่มีลักษณะขัดและทำลายสิทธิ เสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชน แม้ว่าความจำเป็น สถานการณ์ทางการเมืองจะลดระดับความรุนแรงจนเกือบจะเข้าสู่สภาพสันติ กอรปทั้งมีบรรยากาศทางการเมืองในลักษณะค่อนข้างจะมีอิสระ เสรีในการถกเถียง แสดงความคิดเห็นในทางการเมืองได้กว้างขวางขึ้น แต่รัฐบาล ผู้ปกครองก็ยังไม่ยินยอมให้มีการยกเลิกบรรดากฎหมายที่เป็นภัยคุกคามสิทธิ เสรีภาพของประชาชนเหล่านั้น ซึ่งในจุดนี้ย่อมชี้ให้เห็นถึงจุดยืนและความจริงใจของรัฐบาล ผู้ปกครองต่อประชาชนได้ชัดเจน และเป็นเครื่องสะท้อนให้เห็นว่า บรรยากาศและระดับของสิทธิ เสรีภาพทางการเมืองของประชาชนที่ปรากฏอยู่เป็นเพียงเสรีภาพลวงตาที่ถูกกำหนด มีเงื่อนไขและเป็นสิ่งที่ผู้ปกครองหยิบยื่น ให้ประชาชนในระดับที่ไม่เป็นอันตรายไม่กระทบกระเทือนต่ออำนาจและเสถียรภาพของผู้ปกครอง ดังนั้นความคาดหวังที่จะให้ผู้ปกครองคืนและเคารพสิทธิ เสรีภาพของประชาชนตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย จึงเป็นสิ่งที่ไม้อาจจะหวังได้ トラบเท่าที่ผู้ปกครองยังเน้นให้ความสำคัญต่ออำนาจและเสถียรภาพของตนมาก

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 92-94.

⁶⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 114.

กว่าความถูกต้อง และยังให้น้ำหนักแก่ผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าอุดมการณ์ประชาธิปไตย

5. ความสัมพันธ์ทางการเมืองของประชาชน

แม้ว่าระบอบประชาธิปไตยจะถูกนำมาใช้เป็นรูปแบบการปกครองไทยช้านานแล้ว แต่ระบอบประชาธิปไตยก็ยังไม่สามารถหยั่งรากฐานในการเมืองการปกครองของไทยได้ ทั้งนี้เนื่องจากระบบการเมืองไทยไม่สามารถทำหน้าที่สร้างทัศนคติ ให้ความรู้ ความเข้าใจและสร้างประสบการณ์ทางการเมือง รวมทั้งผลักดันให้ประชาชนเข้าร่วมในกระบวนการเมือง เพื่อก่อให้เกิดความตื่นตัวความสัมพันธ์ทางการเมืองในหมู่ประชาชน⁶⁹ อันเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามก็เกิดการขาดความสัมพันธ์ทางการเมืองของประชาชนก็มิใช่เพราะความไร้สัมฤทธิ์ผลของระบบการเมืองแต่เพียงประการเดียว แต่เนื่องมาจากการถูกครอบงำด้วยอุดมการณ์ศักดินาในสังคมไทยดั้งเดิม⁷⁰ ที่มีอยู่อย่างเหนียวแน่นก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ภายใต้การปกครองระบอบกษัตริย์ และระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งกำหนดฐานะของประชาชนเป็น "ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน" หรือ "ฟ้าสูง แผ่นดินต่ำ"⁷¹ การเมืองการปกครองบ้านเมืองเป็นของสูง เป็นเรื่องของเจ้านาย ใต้แก่ พระมหากษัตริย์ ขุนนาง ข้าราชการเท่านั้น มิใช่เรื่องที่ชาวบ้านจะเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย ประชาชนไม่มีอำนาจ ไม่มีสิทธิในการเปลี่ยนแปลงอะไรได้ ประชาชนจึงถูกตัดขาดจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง และปราศจากความรู้สึกผูกพันกับระบอบการปกครอง แม้การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จะทำลายระบอบการเมืองเดิมลงได้ แต่ก็ไม่อาจทำลายความสัมพันธ์ และวิถีชีวิตของสังคมเก่าลงได้ ยิ่งกว่านั้นระบอบรัฐธรรมนูญ และระบอบประชาธิปไตยก็ไม่ได้เล่นรูปแบบความ

⁶⁹ มนุชย์ วัฒนโกเมร, "การพัฒนาเมืองไทย: การวิเคราะห์และแนวทางการเลือกบางประการ." ใน สถิติการเมือง, ช.อ.ส., ศ.ค. และ ส.ร., บรรณาธิการ (พระนคร: บริษัทโรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2514), หน้า 289.

⁷⁰ ย็อนันต์ สุ่มทวนิช, อุดมการณ์ทางการเมือง (กรุงเทพฯ: ดวงดีการพิมพ์, 2523), หน้า 155.

⁷¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 154.

สังคมันท์ และวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนเพื่อทดแทนวิถีชีวิตแบบเดิม การเมืองการปกครองระบอบใหม่จึงยังมีลักษณะไม่แตกต่างจากการปกครองในระบอบเดิม คือ มีลักษณะจากบนล่างแต่เพียงทางเดียว ทำให้ประชาชนขาดความตื่นตัวในการปกครองแบบใหม่ ขาดความรู้สึกผูกพัน เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย⁷² ขาดความเชื่อเรื่องอำนาจทางการเมืองเป็นของประชาชน ความล้าสมัยทางการเมือง และการก่อตัวของความรู้สึกของประชาชนในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงไม่อาจเกิดขึ้นได้ ประชาชนจึงอยู่ในสภาพที่ไม่ยินดียินร้ายต่อระบอบการปกครองและผู้ปกครอง เพราะถือว่าอยู่นอกเหนืออำนาจ ขอบเขตที่ตนจะควบคุมได้ ซึ่งเป็นช่องทางให้ชนชั้นมาซึ่งยึดมั่นกับระบบอำนาจนิยมแบบเดิม ผูกขาดอำนาจทางการเมืองได้ง่ายขึ้น โดยการใช้อำนาจของระบบการเมืองในทางที่ไม่ส่งเสริมทักษะและการเรียนรู้ทางการเมืองของประชาชน เช่น ทำลายพรรคการเมืองและการแข่งขันทางการเมืองของกลุ่มการเมืองอื่น⁷³ รวมทั้งการริดรอนสิทธิเสรีภาพของบุคคล กลุ่มบุคคลที่มีความล้าสมัยทางการเมือง เช่น นักหนังสือพิมพ์ นักการเมือง และผู้สนใจการเมือง ที่ต้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยโดยวิธีการใช้มาตรการรุนแรงทางกฎหมายและทางการเมือง⁷⁴ การกระทำดังกล่าวของผู้นำชนชั้นปกครองล้วนเป็นเครื่องกระตุ้นเตือนให้ประชาชนได้สำนึกและรับรู้ไว้ว่า การเมืองการปกครองมิใช่เป็นเรื่องของประชาชน และชี้ให้ประชาชนได้เห็นบทเรียนของการเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมืองการปกครองว่าจะมีสภาพเช่นไร สิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญที่จุดประกายประชาชนออกจากความล้าสมัยทางการเมือง เนื่องจากภาพพจน์การเมืองการปกครองในสายตาของประชาชนกลายเป็นเรื่องอันตราตรึงมาซึ่งมาสู่ตนมากกว่าที่จะเป็นเรื่องดี ซึ่งในจุดนี้ทำให้สามารถเข้าใจได้ว่าทำไมประชาชนจึงเฉื่อยชา ไม่สนใจในเรื่องกิจกรรมทางการเมืองหรือมีความสนใจในระดับหนึ่งแต่ไม่กล้าที่จะแสดงออก

72 โทบูลย์ ชาญ เรือง, ลักษณะสังคมและการปกครองของไทย (กรุงเทพมหานคร: บริษัทโรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2517), หน้า 81.

73 มนูญ วัฒนโกเมร, "การพัฒนาเมืองไทย: การวิเคราะห์และแนวทางการเลือกบางประการ." ใน สัตว์การเมือง, หน้า 291-294.

74 ยิวอนันต์ ลุ่มทวนิช, อุดมการณ์ทางการเมือง, หน้า 158.

ในด้านของโครงสร้างส่วนบน ได้แก่ สภาบันรัฐสภา รัฐธรรมนูญ พรรคการเมือง การเลือกตั้ง โดยเฉพาะสภาบันรัฐสภา ก็เป็นตัวผลักดันให้ประชาชนละเลยการเมือง เกิดความเบื่อหน่าย ขาดความกระตือรือร้นในความต้องการมีส่วนร่วมทางการเมือง ทั้งนี้เนื่องจากสภาบันรัฐสภาไม่สามารถปลูกฝังความศรัทธา ความเชื่อถือ ความประทับใจให้แก่ประชาชนได้ภายใต้ระบบสองสภา สภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสภาบันตัวแทนของประชาชน และมีความใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด กลายเป็นสัญลักษณ์ของความวุ่นวาย ความสับสนทางการเมือง เป็นแหล่งขว้างขิง แล้ววงหาผลประโยชน์ทางการเมืองระหว่างกันเอง ไม่สามารถเป็นเวทีหรือโรงเรียนให้ความรู้ ประสบการณ์ และทักษะทางการเมืองแก่ประชาชนตามหน้าที่ของสภาบันได้ สภาผู้แทนราษฎรในลายตาของประชาชนจึงไม่มีนัยสำคัญมากนัก ในด้านวุฒิสภาหรือสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหารเกือบทุกยุคทุกสมัย มิสุดขั้นที่มั่นคงในการเป็นสภาของฝ่ายบริหาร ปล่อยให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองและรัฐบาล กล่าวคือ แล่ตงบทบาทและพฤติกรรมในฐานะเป็นเครื่องมือของผู้นำทางการเมือง มุ่งประโยชน์ทางการเมืองเฉพาะกลุ่มชนชั้นน้ามากกว่าประโยชน์ส่วนรวม⁷⁵ อันเป็นเครื่องสะท้อนให้เห็นว่าวุฒิสภาก็ดี สมาชิกประเภทที่ 2 ก็ดี มิใช่เป็นตัวแทนของประชาชน แต่เป็นผู้แทนของรัฐบาลผู้มีอำนาจทางการเมืองนั่นเอง ด้วยเหตุนี้รัฐสภาจึงไม่สามารถสร้างศรัทธา ความเชื่อมั่นเพื่อกระตุ้นเร้าความรู้สึกให้ประชาชนปรารถนาที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ ตรงกันข้ามในหลายยุคหลายสมัยรัฐสภากลับเป็นแหล่งผลิตเครื่องมือในการฉ้อฉลทุจริต เล่ห์ราพทางการเมืองของประชาชน เช่น การออกพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ พ.ศ. 2476 และ พ.ศ. 2481 พระราชบัญญัติป้องกันรักษารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 เป็นต้น แต่ไม่ว่าข้อบกพร่องของรัฐสภาจะมีที่มาจากเจตนาของผู้นำทางการเมืองหรือการกระทำของสมาชิกรัฐสภาเอง ผลที่เกิดขึ้นก็ทำให้ประชาชนเกิดความเบื่อหน่ายและไม่สนใจการเมืองเท่าที่ควร

⁷⁵ โปรดดูบทบาทและพฤติกรรมทางการเมืองของวุฒิสภาและสมาชิกประเภทที่ 2 ได้ในบทที่ 3 .

กล่าวโดยสรุป ภายใต้ระบบสองสภาในประเทศไทย ประชาชนไม่สามารถเข้าไป
 มีบทบาททางการเมืองตามหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้มากนัก ทั้งในแง่
 ของการมีส่วนร่วมทางพรรคการเมือง การเลือกตั้ง หรือการใช้สิทธิ เสรีภาพโดยอิสระ
 เสรีในการแสดงความคิดเห็นวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล การมีส่วนร่วมของประชาชนก็ดี การ
 ใช้สิทธิ เสรีภาพทางการเมืองของประชาชนก็ดี ล้วนถูกจำกัดตัดตอนจากขั้นขึ้นมา ผู้ปกครอง
 ด้วยจุดมุ่งหมายเพื่อต้องการผูกขาดอำนาจไว้ในกลุ่มของตนแต่เพียงกลุ่มเดียว การเลือกตั้ง
 อันเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตย มิได้เป็นมาตรการในการกำหนด
 วิธีทางการเมืองลืบทอดอำนาจทางการเมือง หรืออีกนัยหนึ่งการเลือกตั้งมิได้เป็นแบบแผนของการ
 ลืบทอดอำนาจของผู้ปกครอง เป็นผลให้มีการต่อสู้ ย่งชิงอำนาจทางการเมืองภายในกลุ่ม
 ผู้นำด้วยกันเองบ่อยครั้ง ทั้งการกบฏ การปฏิวัติ รัฐประหาร และมาตรการที่แนบเนียน
 ทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นเหตุให้รัฐบาลที่ได้อำนาจมาโดยวิธีการเหล่านี้ เป็นรัฐบาลที่ขาด
 ความชอบธรรม เพราะมิได้มีที่มาจากประชาชน และเหตุนี้ทำให้ผู้ปกครอง ผู้มีอำนาจทาง
 การเมืองต้องพยายามทุกวิถีทางเพื่อสร้างฐานทางการเมือง เพื่อรักษาอำนาจและสถานะภาพ
 ของตน ทั้งโดยวิธีการรุนแรงและวิธีการทางรัฐธรรมนูญ อันได้แก่การใช้ระบบสอง
 สภา โดยมีสภาที่ล่องหรือสมาชิกประเภทแต่งตั้งในรูปของวุฒิสภา และสมาชิกประเภทที่ 2
 ซึ่งมาจากข้าราชการประจำเป็นฐานอำนาจของพวกตน ฯลฯ วิธีการต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็น
 การตัดสิทธิ เสรีภาพ และกีดกันไม่ให้กลุ่มการเมืองอื่นมีบทบาทและสร้างอิทธิพลทางการเมือง
 ได้ และนี่ก็เป็นเหตุผลสำคัญที่ว่า ทำไมระบบสองสภาจึงสามารถคงทนและทำทายต่อกระแส
 ต่อด้านหลายครั้งหลายคราจากผู้นิยมประชาธิปไตย ท่ามกลางความวุ่นวาย สับสนทางการเมือง
 เมืองตลอดเวลาอันยาวนาน และเหตุไฉนระบบสองสภาของไทยจึงมีลักษณะที่ขัดต่อหลักการ
 ประชาธิปไตย และเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยตลอด
 เกือบทั้งศตวรรษที่ผ่านมา