

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

หลังจากที่คณะราษฎรเข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศเป็นผลสำเร็จเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ได้ไม่นาน คณะราษฎรก็ได้ทำการสดรูปการปกครองประเทศเสียใหม่ โดยการสถาปนาระบบรัฐธรรมนูญอันมีองค์พระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญขึ้นแทนที่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การปกครองระบอบรัฐธรรมนูญครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญชั่วคราวฉบับวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 นั้น คณะราษฎรเลือกที่จะใช้ระบบสภาเดี่ยว โดยสมาชิกรัฐสภาประกอบด้วยตัวแทนของคณะราษฎรล้วน ๆ ทั้งหมด ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผลความจำเป็นของการเริ่มต้นเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง และประชาชนโดยทั่วไปยังไม่มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญดีพอ ประกอบกับความตั้งใจของคณะราษฎรที่จะใช้ระบบสภาเดี่ยวเพียงระยะเวลาชั่วคราวเท่านั้น ด้วยเหตุนี้คณะราษฎรจึงจำเป็นต้องผูกขาดอำนาจปกครองไว้ชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง ต่อจากนั้นคณะราษฎรก็ได้สถาปนาระบบ 2 สภาขึ้นแทนที่ระบบสภาเดี่ยวที่ใช้เป็นการชั่วคราว เพื่อผ่อนคลาຍให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองระบอบใหม่บ้างในระดับหนึ่ง โดยคณะราษฎรยังสามารถใช้อำนาจร่วมกับประชาชนได้ถึงกึ่งหนึ่งในรูปของสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของคณะราษฎร ระบบสองสภาในระยะแรกนี้จึงมีลักษณะของการรวมสภาตัวแทนของคณะราษฎรและสภาประชาชนเข้าไว้ในสภาเดี่ยวกัน เหตุผลสำคัญของการนำระบบ 2 สภา ซึ่งมีลักษณะเป็นการปกครองกึ่งประชาธิปไตยมาใช้ ก็เพื่อเจตนาจะให้สมาชิกประเภทที่ 2 ที่หน้าที่เป็นพี่เลี้ยง ช่วยประคับประคองให้ระบบการปกครองแบบใหม่ดำเนินไปได้อย่างราบรื่น และช่วยเหลือสมาชิกประเภทที่ 1 (สมาชิกสภาผู้แทน) ซึ่งยังขาดความรู้ ความเข้าใจในการปกครองระบอบใหม่ไปชั่วคราวหนึ่ง จนกว่าสมาชิกประเภทที่ 1 หรือประชาชนจะสามารถปกครองตนเองได้โดยลำพัง แต่การกลับเป็นว่าระบบ 2 สภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 สมาชิกประเภทที่ 2 เหล่านี้ ไม่ได้ทำหน้าที่ตามหลักการของการเป็นสภาที่สื่อ นอกจากนั้นยังใช้อำนาจในทางเกื้อกูล เป็นฐานรักษาอำนาจให้แก่คณะราษฎร ทำให้คณะราษฎรสามารถผูกขาดอำนาจการเมืองไว้ได้อย่างเหนียวแน่น

โดยไม่ปล่อยให้กลุ่มการเมืองและประชาชนร่วมใช้อำนาจปกครองได้มากนัก

ในระยะเริ่มแรกของการวางรากฐานประชาธิปไตยโดยคณะราษฎร ระบบเผด็จการก็ได้เริ่มก่อตัว และพัฒนามาโดยลำดับแทรกซ้อนอยู่ในระบบการเมืองส่วนบน ทั้งนี้เป็นผลมาจากการขาดแนวความคิดประชาธิปไตยที่ชัดเจน โดยเฉพาะการขาดแบบแผนในการสืบทอดตำแหน่งและอำนาจทางการเมือง ทำให้เกิดการช่วงชิงตำแหน่งและอำนาจทางการเมืองภายในกลุ่มชนชั้นนำเพื่อก้าวสู่ตำแหน่งผู้นำทางการเมือง การปฏิวัติ รัฐประหาร และใช้ความรุนแรงทางการเมืองจึงกลายเป็นเครื่องมือทรงความชอบธรรมในการแสวงหาตำแหน่งและอำนาจภายในหมู่ชนชั้นนำ ในระยะนี้เองที่รากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยเริ่มถูกปิดเบงออกจากหลักการประชาธิปไตยโดยกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง เพื่อเป็นเครื่องมือในการต่อสู้ช่วงชิงและรักษาอำนาจของตน ด้วยเหตุนี้แนวความคิดและหลักการของระบบสองสภาจึงถูกหันเหออกจากเหตุผลความจำเป็นเพื่อรับใช้ผู้นำทางการเมือง ทั้งนี้เนื่องจากรูปแบบของระบบ 2 สภาส่งผลกระทบต่อสังคมได้พอดีกับเจตนาของผู้นำปกครองในการปิดครองอำนาจไว้ในมือ การมีสมาชิกประเภทที่ 2 หรือสภาแต่งตั้งจากฝ่ายบริหาร ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้อิทธิพลต่อสมาชิกประเภทที่ 2 พรรคพวกของตนรับใช้ความต้องการ รักษาสถานภาพ ถ่วงดุลย์ และลดความรุนแรงของผลการกระทำของสมาชิกสภาผู้แทนต่อฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตามนอกจากผู้ปกครอง ผู้นำทางการเมืองจะอาศัยวิธีการทางรัฐธรรมนูญส่งเสริม รักษาสถานภาพ สร้างความได้เปรียบเหนือกลุ่มการเมืองอื่นด้วยการคงระบบ 2 สภา ให้สภาที่ 2 เป็นตัวแทนปกป้องผลประโยชน์ในสภาแล้วยังปรากฏเสมอว่ามีการใช้วิธีการนอกแบบรัฐธรรมนูญและมาตรการทางกฎหมายอื่น เพื่อกระชับรักษาสถานภาพของผู้ปกครองได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการริดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ระบบ 2 สภาในขั้นหลัง ๆ ได้แก่ ระบบ 2 สภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 ระบบ 2 สภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 (ฉบับชั่วคราว) ระบบ 2 สภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ระบบ 2 สภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511 และระบบ 2 สภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2521 ที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน กล่าวคือ เป็นเรื่องของเหตุผลทางการเมืองมากกว่าเหตุผลในเชิงวิชาการ ระบบ 2 สภายังคงเป็นเครื่องมือทางการเมืองที่ชอบธรรมในการปิดครองอำนาจของผู้ปกครอง ของรัฐบาลโดยมีสภาที่ 2 (สภา

แต่งตั้ง) ในรูปของวุฒิสภาและสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากฝ่ายรัฐบาลและเป็นพรรคพวกของรัฐบาล หน้าที่ที่เป็นสภาของรัฐบาล เป็นฐานอำนาจปกป้องและรักษาผลประโยชน์ทางการเมืองให้แก่ผู้ปกครองเป็นสำคัญ

การที่ระบบ 2 สภาในช่วงระยะเวลาของรัฐธรรมนูญที่ใช้ระบบ 2 สภาดังกล่าวข้างต้น ถูกนำมาใช้เพื่อเป็นเครื่องมือตอบสนองความต้องการของผู้ปกครอง ผู้มีอำนาจทางการเมือง อันได้แก่ ฝ่ายข้าราชการประจำโดยเฉพาะทหารกว่ากึ่งศตวรรษที่ผ่านมา นอกจากจะกระทบกระเทือนหลักการระบบตัวแทนของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากสภาที่ 2 (สภาแต่งตั้ง) ทั้งในรูปของสมาชิกประเภทที่ 2 หรือวุฒิสภา มิได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน มิได้อยู่ในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนแล้ว ระบบ 2 สภายังก่อให้เกิดการรวบอำนาจของฝ่ายบริหาร และเปิดช่องให้ผู้ปกครองได้แก่ฝ่ายข้าราชการประจำ (ทหาร) สามารถเข้าผูกขาดอำนาจทางการเมือง และควบคุมระบบการเมืองไว้ในมือได้โดยใช้อำนาจทางกฎหมายทำลายล้างคู่ปรปักษ์และกลุ่มการเมืองอื่น จำกัด ริดรอนสิทธิ เสรีภาพทางการเมืองของประชาชนโดยอาศัยสมาชิกประเภทแต่งตั้ง ทั้งสมาชิกประเภทที่ 2 หรือสมาชิกวุฒิสภาเป็นฐานอำนาจ จำกัดขอบเขตการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ซึ่งส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถปกครองตนเองได้ตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย และเป็นที่มาของการขาดความสำนึกทางการเมือง ซึ่งเหล่านี้ล้วนเป็นอุปสรรคต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย ดังนั้นระบบ 2 สภาในประเทศไทยภายใต้รัฐธรรมนูญที่ใช้ระบบ 2 สภา ตั้งแต่พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบันจึงเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยไม่สามารถหยั่งรากฐานในการเมืองการปกครองไทย และไม่สามารถพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบันที่เข้มแข็งได้

อย่างไรก็ตามระบบ 2 สภาในบางช่วงเวลาได้แก่ ระบบ 2 สภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492 และระบบ 2 สภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2517 ที่มีลักษณะที่แตกต่างจากระบบ 2 สภาที่กล่าวข้างต้นอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือเป็นระบบ 2 สภาที่มีหลักการสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย และเอื้ออำนวยต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย เฉพาะอย่างยิ่งระบบ 2 สภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492 ซึ่งทั้งนี้ทั้งนั้นเนื่องมาจากเงื่อนไขที่แตกต่างกัน คือ รัฐธรรมนูญ (ฉบับพ.ศ. 2492) ได้กำหนดสถานการณ์ของสภาที่ 2 (สภาแต่งตั้ง) ให้เป็นอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายบริหาร ด้วยการห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกัน และให้

วุฒิสภามีที่มาจากสถาบันพระมหากษัตริย์ โดยให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา หลักการข้อนี้แม้จะทำให้ฐานะของพระมหากษัตริย์ที่ทรงอยู่เหนือการเมืองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญต้องถูกกระทบกระเทือน แต่ก็ทำให้วุฒิสภามีอิสระและปลอดภัยจากอิทธิพลของรัฐบาลได้อย่างเด็ดขาด นอกจากนี้ในการคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภาก็ได้กระทำตามหลักการและเหตุผล โดยเลือกเห็นตัวบุคคลจากผู้เป็นกลาง เป็นอิสระมิได้เป็นข้าราชการประจำผู้ได้บังคับบัญชาของฝ่ายรัฐบาล และผู้ได้รับแต่งตั้งเกือบทั้งหมดล้วนเคยเป็นข้าราชการ ขุนนางระดับสูงชั้นหลวง พระ พระยา ซึ่งประสบความสำเร็จในอาชีพการงานและชีวิตส่วนตัวมาแล้วทั้งสิ้น เป็นผลให้วุฒิสภาชุดนี้มีอิสระที่จะปฏิบัติภารกิจในฐานะของสภาสูงได้อย่างเต็มที่ รัฐบาลจึงไม่อาจใช้อิทธิพลแทรกแซง หรือใช้วุฒิสภาเป็นเครื่องมือทางการเมืองได้เช่นแต่ก่อน ตรงกันข้ามวุฒิสภากลับแสดงบทบาทและพฤติกรรมในทางเป็นสภากลับกรองยับยั้งสภาผู้แทนและควบคุม ตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐบาลอย่างเข้มงวดจริงจังกว่าทุก ๆ สมัย ระบบ 2 สภาในช่วงเวลานี้แม้จะเป็นเพียงชั่วคราวระยะเวลาสั้น ๆ และไม่อาจผลักดันให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นสภาชั้นที่เข้มแข็งได้ แต่การที่ระบบ 2 สภาภายใต้รัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ มีลักษณะที่สอดคล้องและเอื้อต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย ก็นับได้ว่าเป็นสิ่งที่มีคุณค่าต่อการเมืองการปกครองและประวัติศาสตร์ของระบบ 2 สภาของไทยอยู่ไม่น้อย

กล่าวโดยสรุป ระบบ 2 สภาในการเมืองการปกครองไทยที่ผ่านมา (ยกเว้นระบบ 2 สภา ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 และระบบ 2 สภาภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับพ.ศ. 2517) ล้วนเปิดโอกาสให้มีการแทรกแซงการเมืองของระบบราชการในรูปแบบของการร่วมมืออำนาจปกครองระหว่างกลุ่มข้าราชการประจำกับประชาชน แต่ด้วยทรัพยากรที่เหนือกว่าและความได้เปรียบในหลาย ๆ ด้าน ทำให้กลุ่มข้าราชการประจำสามารถเข้าควบคุมการเมืองและระบบการเมืองไว้ได้ โดยมีประชาชน องค์กรประชาชนเป็นเพียงส่วนประกอบ การปกครองภายใต้ระบบ 2 สภาจึงมีลักษณะเป็นการปกครองแบบ "คณาธิปไตย" หรือ "อำมาตยาธิปไตย" มากกว่า "ประชาธิปไตย" ซึ่งผลดังกล่าวทำให้การปกครองระบอบกึ่งประชาธิปไตยมีโอกาสเติบโตและพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบันที่มั่นคงขึ้นแทนที่ระบอบประชาธิปไตย ภายใต้กรอบชื่อของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ข้อถกเถียงเชิงวิชาการในการพัฒนา ปรับปรุงระบอบการปกครองให้มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยนั้นมิตลอดทุกยุคทุกสมัย ข้อสรุปที่ได้ล้วนอยู่บนพื้นฐาน 2 แนวทาง แนวทางแรก

มุ่งประเด็นในการปรับปรุง แก้อัวยาระบบการปกครองที่เป็นอยู่ให้ส่งเสริมและสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยมากที่สุด กล่าวคือในแนวทางนี้เน้นการปรับปรุงแก้อัวยาระบบ 2 สภาที่เป็นอยู่ให้เข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด ด้วยการพัฒนาเปลี่ยนแปลงสถาบันต่าง ๆ ทางการเมือง กลไกและกระบวนการทางการเมืองและอื่น ๆ เช่น การปรับปรุงสถาบันนิติบัญญัติ โดยให้สภาที่ 2 มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารบ้าง ให้สภาที่ 2 อยู่ในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน เช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎรบ้าง ฯลฯ การพัฒนาสถาบันพรรคการเมือง และการปรับปรุงสถาบันรัฐธรรมนูญ ด้วยการกำหนดเงื่อนไขในรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย รวมตลอดถึงการจำกัดอำนาจและบทบาทของสถาบันฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เพื่อมุ่งหมายให้สถาบันทางการเมือง กลไก กระบวนการดังกล่าวเป็นแกนหลักของการพัฒนาไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง สำหรับในแนวทางที่ 2 มองปัญหาว่ามีที่มาจากตัวระบบสภาเป็นอุปสรรคสำคัญ จึงเสนอทางออกของการแก้ปัญหานี้ด้วยการยกเลิกระบบ 2 สภาเพราะเป็นตัวที่ทำให้ระบอบประชาธิปไตยไม่ล้ามาารถเกิดขึ้นได้ในทางปฏิบัติ แนวทางนี้เสนอให้มีสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนแต่เพียงสภาเดียว ซึ่งสอดคล้องต้องตามเหตุผลและหลักการประชาธิปไตยมากที่สุด ซึ่งแม้ว่าทั้งสองแนวทางนี้จะเสนอทางแก้ปัญหาคือความไม่เป็นประชาธิปไตยของระบอบการปกครองในทิศทางที่ต่างกัน แต่ทั้งสองแนวทางนี้ก็มองในทรรศนะเดียวกัน คือ มองวิธีการแก้ปัญหาคือ "สิ่งที่ควรจะเป็น" ทั้งสองแนวทางนี้ อาจแก้ปัญหาดังกล่าวได้เมื่อพิจารณาในแง่ของวิธีการ แต่เมื่อพิจารณาจากมิติตามความเป็นจริงในทางการเมืองจะเห็นว่า ปัญหาของระบบ 2 สภาหรือการสร้างประชาธิปไตยได้ก้าวหน้าพ้นจากประเด็นปัญหาเชิงวิชาการเป็นประเด็นปัญหาในทางการเมือง ความเข้มแข็งของระบบราชการและสถาบันข้าราชการประจำ และการพัฒนาอย่างต่อเนื่องของระบอบกึ่งประชาธิปไตยภายใต้ระบบ 2 สภา ก็เป็นเครื่องยืนยันในเรื่องนี้ได้เป็นอย่างดี ดังที่ปัญหาของการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยในเมืองไทยจึงดูจะพบหนทางตีบตัน และยากที่จะแก้อะไรได้ อย่างไรก็ตามก็ยังมีบางกระแสความคิดที่พิจารณาปัญหา "ตามสิ่งที่เกิดขึ้นจริง" และเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหานี้ด้วยการยอมรับให้กลุ่มข้าราชการทหารมีบทบาททางการเมืองได้อย่างเปิดเผย เพื่อเป็นแกนหลักในการสร้างและครองระบอบประชาธิปไตย แต่จากประสบการณ์ที่ผ่านมา แนวความคิดนี้อาจเป็นตัวเร่งการเติบโตของการเมืองของระบบราชการเต็มตัว และส่งผลให้ระบอบกึ่งประชาธิปไตยที่เป็นอยู่พัฒนาไปสู่การปกครองแบบเผด็จการได้ เนื่องจากยอมรับและเปิดทางให้สถาบันข้าราชการ

ประจำแทรกแจ้งการเมืองได้ข้อธรรมยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามในประเด็นปัญหาข้างต้นผู้เขียน
เชื่อว่าสามารถแก้ไขได้บนพื้นฐานของความจริงใจของผู้ปกครอง ผู้เฝ้าทางการเมืองและหาก
สามารถสกัดกั้น ป้องกันการขยายตัวการพัฒนากาแฟของสถาบันข้าราชการประจำใน
ทางการเมือง พร้อมกับปล่อยให้สถาบันทางการเมือง และกลไกระบอบประชาธิปไตยเติบโต
โดยอิสระในระดับหนึ่งแล้ว จะสามารถผ่อนคลายนโยบายนี้ได้ ซึ่งเรื่องนี้จะเห็นไปดีหรือไม่
เพียงไร ยังคงเป็นเรื่องที่ควรแก่การศึกษาในลำดับต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย