



รอยต่าง

ในทฤษฎีรัฐชาติปไตยของไทย

==== ศ.ดร. อดุล วิเชียรเจริญ

ในบรรดาความไม่เสมอภาคที่มีอยู่ในหมู่มนุษย์นั้น ไม่มีอันใดที่ยังให้เกิดผลกระทบอย่างสำคัญออกฤทธิ์เท่ากับฐานะานุศักดิ์และอภิสิทธิ์ที่สืบเนื่องจากอำนาจ และก็ด้วยเหตุแห่งความออกฤทธิ์ในเรื่องนี้นั่นเอง จึงจำเป็นต้องมีเหตุผลแสดงความชอบธรรมให้ประจักษ์และเป็นที่ยอมรับแก่ประชาชนพลเมืองทั่วไปได้ว่า บุคคลหรือคณะบุคคล ย่อมมีหรือจึงควรมีสติทิวที่จะสั่งการในฐานะผู้มีอำนาจปกครอง และประชาชนพลเมืองมีพันธะและหน้าที่ที่จะต้องเชื่อฟังและยอมรับ อำนาจการปกครองแผ่นดินจึงขึ้นอยู่กัปลักความชอบธรรมและตั้งอยู่บนมุลฐานแห่งนิติธรรม



หลักความชอบธรรมเป็นเรื่องของเหตุผลทางสังคม การเมืองและสังคมจิตวิทยา ซึ่งเมื่อได้รับสัตยาบันตามแบบแผนนิติประเพณีอันเป็นนิติธรรม จึงยังให้เกิดรัฐชาติไทยในอาณาจักรชั้นความชอบธรรมแห่งอำนาจการปกครองราชอาณาจักรไทยในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช อยู่ที่ศรัทธาในพระบารมีปกเกล้าของพระมหากษัตริย์ที่จะพึงยังให้เกิดความร่วมมือเป็นสุขแก่อาณาประชาราษฎร์ โดยที่ทรงเป็นชาติติเยกปรด้วยบุญญาภพที่จะปกป้องบำบัดเป่าภัยอันตรายจากข้าศึกศัตรูต่างแดนและทรงเป็นธรรมิกราชตั้งอยู่ในทศพิธราชธรรมปกครองแผ่นดินโดยชอบธรรมสม่ำเสมอเพื่อประโยชน์เกื้อกูลและสุขแห่งมหาชน นอกจากนั้น หลักความชอบธรรมที่มีมาแต่ดั้งเดิมจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ยังยึดถือประเพณี เอนกนิกรสโมสรสมมติ คือมีการเลือกพระมหากษัตริย์โดยที่ประชุมเจ้านาย ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ และประมุขสงฆ์ตกลงเห็นชอบร่วมกัน อันถือเป็นการกระทำแทนพสกนิกร เมื่อประกอบด้วยความชอบธรรมดังกล่าว ก็ยังจะต้องมีนิติการณเพื่อความสมบูรณ์ตามนิติธรรม คือมีพิธีบรมราชาภิเษก

การเข้าสวมอำนาจรัฐชาติไทย แม้จะเป็นอำนาจเด็ดขาดรวมอยู่ในมือของบุคคลไม่ว่าจะเป็นในรูปของ “ผู้นำ” ที่เผด็จการ หรือในรูปแบบสมบูรณาญาสิทธิราช อันมีพระมหากษัตริย์สมมติเทพก็ตาม แม้จะมีการสถาปนาขึ้นโดยชอบด้วยนิติธรรม แต่ถ้าปราศจากความชอบธรรมแล้ว รัฐชาติไทยเบ็ดเสร็จเด็ดขาดที่อยู่ในมือ ก็ไม่อาจช่วยให้บุคคลนั้น หรือกษัตริย์พระองค์นั้นครองอำนาจอยู่ได้ตลอดไป ดังที่ปรากฏมาในมหาอาณาจักรโรมัน และประเทศอื่น ๆ หลายยุคหลายสมัย ในประวัติศาสตร์ไทย ก็มีตัวอย่างให้เห็นอยู่ เช่น ในกรณีของขุนวรวงศาธิราช ซึ่งลอบวางยาพิษปลงพระชนม์สมเด็จพระแก้วฟ้า รัชทายาทของสมเด็จพระไชยราชาธิราชเกิดด้วยพระสนมเอกท้าวศรีสุดาจันทร์ ซึ่งเป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดินมีอำนาจสิทธิขาด เพราะพระแก้วฟ้ายังทรงพระเยาว์

ยังว่าราชการแผ่นดินเองไม่ได้ ขณะเมื่อถูกลอบปลงพระชนม์มีพระชันษา 13 ปี โดยที่คนทั้งหลายสำคัญว่าประชวรสวรรคตอย่างธรรมดาและพระศรีศิลปราชอนุชาพระชันษา 7 ปี เป็นผู้รับรัชทายาทบ้านเมืองจึงมิได้เกิดจลาจล แต่จะต้องมีผู้สำเร็จราชการแผ่นดินต่อไป ท้าวศรีสุดาจันทร์พระชนนีจึงถือโอกาสเสริมสร้างเพิ่มบารมีให้แก่ขุนวรวงศาผู้เป็นชู้ โดยตั้งเป็นผู้สำเร็จราชการความไม่พอใจ กระจ่างกระเดื่องแผ่ขยายไปถึงหัวเมือง จนเป็นที่ปรากฏแก่ท้าวศรีสุดาจันทร์และขุนวรวงศาธิราชว่า จำต้องทำการให้เด็ดขาด ท้าวศรีสุดาจันทร์จึงให้ราชาภิเษกขุนวรวงศาธิราชขึ้นเป็นพระเจ้าแผ่นดิน เพื่อให้คนทั้งหลายเกรงกลัวยอมอยู่ในอำนาจเพราะเหตุที่ได้ราชาภิเษกเป็นพระเจ้าแผ่นดิน แต่ขุนวรวงศาธิราชผู้ได้รับราชาภิเษกโดยปราศจากความชอบธรรมก็ครองอำนาจอยู่ได้เพียง 42 วัน ทั้งขุนวรวงศาธิราชและท้าวศรีสุดาจันทร์ ถูกกลอุบายลอบให้ออกไปนอกพระราชวังแล้วถูกจับฆ่าเสียทั้ง 2 คน ข้าราชการทั้งปวงจึงพร้อมกันไปทูลเชิญพระเทียรราชา ซึ่งเป็นพระบรมวงศ์ให้ลาผนวชขึ้นครองราช เมื่อ พ.ศ. 2091 ราชาภิเษกทรงพระนามว่า สมเด็จพระมหาจักรพรรดิ (ซึ่งมีสมเด็จพระสุริโยทัยเป็นพระมเหสี และสมเด็จพระนเรศวรมหาราชเป็นพระราชนัดดา)

พระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช เป็นองค์อธิปัตย์ในราชอาณาจักรทรงมีพระราชอำนาจสิทธิขาดในราชการแผ่นดินทั้งปวง แต่สมบูรณาญาสิทธิราชนั้น เมื่อตั้งอยู่บนทศพิธราชธรรม ก็ย่อมจะยังให้เกิดประโยชน์สุขและความเป็นธรรมแก่อาณาประชาราษฎร์ได้ นอกจากนี้ ตามพระราชনীติประเพณีของไทย กฎหมายซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตราออกใช้บังคับ ซึ่งเรียกว่า ราชศาสตร์ ก็จะต้องสอดคล้องต้องตามหลักพระธรรมศาสตร์ เมื่อเกิดคดีฟ้องร้องกันขึ้นระหว่างคู่ความ ซึ่งจะต้องทรงมีพระราชวินิจฉัยชี้ขาดแต่ไม่มีบทบัญญัติใดในราชศาสตร์ที่จะยกมาปรับคดีได้ ซึ่งก็ย่อมต้องมีช่องว่างในกฎหมายอยู่มากในสมัยก่อน ๆ ก็จะต้องทรงวินิจฉัยโดยอาศัยเทียบบทบัญญัติราชศาสตร์ที่ใกล้เคียง และถ้าไม่มีเช่นนั้น ก็ทรงวินิจฉัยตามหลักความยุติธรรมพระราชวินิจฉัยเช่นนี้ และพระราชโองการในเรื่องต่าง ๆ มีผลบังคับ แต่ก็มีได้มีผลบังคับตลอดไปเมื่อเปลี่ยนรัชกาลก็สิ้นผล เว้นแต่จะได้ตราและจัดให้เป็นราชศาสตร์¹ ซึ่งก็จะต้องสอดคล้องต้องตามพระธรรมศาสตร์ (เดิมเป็นคำภีร์ธรรมสัทธัม ของอารยธรรมทวาราวดี ของมอญสมัยโบราณ ซึ่งสืบเนื่องมาจากอารยธรรมฮินดู²) อันเป็นคำภีร์หลักกฎหมายซึ่งองค์อธิปัตย์ไม่พึงละเมิด

¹ ดู ดร. แลงการ์ด, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย (คำสอนชั้นปริญญาโท พ.ศ. 2478 มรท.) เล่ม 1 หน้า 52 - 53.

² ดู ดร. แลงการ์ด, หนังสือเล่มเดียวกัน, เล่ม 1, หน้า 38 - 46.

และสถิตอยู่เป็นการถาวร จึงกล่าวได้ว่าอำนาจนิติบัญญัติของพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชของไทยนั้น อยู่ภายใต้บังคับของพระธรรมศาสตร์

พระราชชนิตประเพณีที่ถือว่า พระราชโองการ (คำสั่ง) กิติ หรือพระราชวินิจฉัยกิติ มีผลบังคับเฉพาะกาลดังกล่าวข้างต้น เป็นหลักการที่มีความหมายสำคัญมาก ในประการแรก เพราะพระราชโองการหรือพระราชวินิจฉัยในรัชกาลหนึ่ง อาจเหมาะสมกับภาวะและพฤติกรรมในรัชกาลนั้น หรืออาจเป็นปัญหาว่าเป็นการอันสมควรถูกต้องหรือไม่กิติ ความไม่เหมาะสมหรือไม่ถูกต้องก็สิ้นสุดลงเมื่อสิ้นรัชกาลนั้น ตัวอย่างที่เห็นได้ในข้อนี้คือ ในรัชกาลที่ 3 เมื่อนายบริดเจต หมอสอนศาสนาชาวอเมริกันได้นำเครื่องพิมพ์หนังสือไทยเข้ามาใช้ นายโหมต อมาตยกุล (ต่อมาในรัชกาลที่ 4 ได้รับพระมหากรุณาโปรดเกล้าให้เลื่อนเป็นถึงพระยากระสาปณ์) ได้ให้หมอบริดเจตจัดพิมพ์ประมวลกฎหมายรัชกาลที่ 1 โดยไม่ได้รับอนุญาตจากทางราชการ พอเล่มที่ 1 ออกขาย ก็มีพระราชโองการให้ริบและเอาไปเผาเสีย โดยที่ได้มีพระราชดำริเห็นว่า การเอากฎหมายบ้านเมืองไปพิมพ์โฆษณาจะยังให้พวกซัดฮอมตความละเมิด ทำให้ยากแก่ความเมือง³ ครั้นถึงรัชกาลที่ 4 หมอบริดเจตก็จัดพิมพ์ประมวลกฎหมายรัชกาลที่ 1 ตามต้นฉบับของนายโหมตขึ้นอีก เล่มที่ 1 เมื่อปี 2405 และในปีต่อมาพิมพ์เล่มที่ 2 หลังจากนั้นก็ได้มีการพิมพ์กันขึ้นอีกหลายครั้ง ตลอดจนราชกิจจานุเบกษาก็ได้ตีพิมพ์ออกเผยแพร่เป็นตอน ๆ จากปี พ.ศ. 2418 จนถึง พ.ศ. 2421⁴ ข้อนี้ชี้ให้เห็นว่าพระราช

³ ทั้งนี้ คงเนื่องจากว่า พระโอยการลักษณะรับฟ้อง และพระโอยการลักษณะตระลาการ ซึ่งมีมาแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา ห้ามมิให้ผู้ไม่มีส่วนได้เสียเป็นทนายดำเนินคดีแทนคู่ความ แต่ก็ยังอนุญาตให้โจทก์เขียนฟ้องมาจากบ้านได้ ซึ่งปรากฏว่าเป็นช่องทางให้ “ คนซัดฮอมตความ ” “ แต่งฟ้องให้ราษฎรหาความแก่ความต่างกัน มิใช่พี่น้องว่าเป็นพี่น้องเข้าว่าเนื้อความต่างกันให้เป็นกฤติในแผ่นดิน ” ด้วยเหตุนี้พระราชกำหนดเก่า กฎข้อ 62 ซึ่งตราขึ้นเมื่อ จ.ศ. 1095 จึงถือเป็นความผิดอาญาแผ่นดิน มาในสมัยสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก พระราชกำหนดใหม่ กฎข้อ 6 ตราขึ้นในปี จ.ศ. 1142 ให้ยกเลิกกฎหมายที่อนุญาตให้เตรียมเขียนฟ้องมาก่อน เพราะ “ พระราชกำหนดบทนี้ เมื่อพิเคราะห์ดูเหมือนหนึ่งยื่นอาวุธให้แก่โจรฝ่ายคนซัดฮอมตความซึ่งรู้สำนวนมีได้กลับแก้บาปลอยแก้บาปเหนแต่อาผิดสินจ้างสินบน เข้ามาแต่งฟ้องคำให้การกะขอลงกะเบียดแนะนำสำนวน เอาเท็จเป็นจริงเอาจริงเป็นเท็จ เหนหาเป็นธรรมไม่ ด้วยเหตุว่าฝ่ายโจทก์จะมีคดีร้องฟ้อง ย่อมไปหาผู้รู้สำนวนคิดอ่านแต่งร้องฟ้องมาได้แต่บ้าน กระลาการหมายบอกคดี ไปเอาตัวมาพิจารณา ฝ่ายจำเลยหาเขียนคำให้การมาแต่บ้านดูฟ้องไม่ เหนโจทได้เปรียบอยู่..... ” กฎหมายใหม่นี้กำหนดให้ “ถ้าผู้มิดคดีจะไปฟ้องกฎหมายยังถูกขุน ณ สนวนหลวง ให้ขุนสืบธรรมราชแลจำสำน นำเอาตัวความไปเขียนเอาคำฟ้องคำกฎหมาย ต่อหน้าลูกขุน 4 - 5 คน ให้รู้เห็นเป็นพยานกัน..... ” ดูประมวลกฎหมาย รัชกาลที่ 1 (พิมพ์ตามฉบับหลวง ตรา 3 ดวง, มรท. พ.ศ. 2481), พระโอยการลักษณะรับฟ้องและลักษณะตระลาการ, ในเล่ม 1, หน้า 295 และหน้า 395 - 396 ; และพระราชกำหนดใหม่ ในเล่ม 3 หน้า 323 - 328.

⁴ ดร. แลงการ์ด, หนังสือเรื่องเดียวกัน, เล่ม 1 หน้า 31 - 32.

โครงการที่ห้ามมิให้พิมพ์โฆษณากฎหมายในรัชกาลที่ 3 นั้น มีผลบังคับเฉพาะกาล และสิ้นผลไปเมื่อหมดรัชกาลนั้น

ในประการที่สอง ความสำคัญของนิติประเพณีดังกล่าวชี้ให้เห็นหลักนิติธรรมในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชของไทยว่า ได้มีการจำแนกการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ออกเป็น 2 ลักษณะ ในลักษณะหนึ่งเป็นพระราชอำนาจที่จะทรงมีพระราชโองการอันเป็นคำสั่งในทางบริหาร หรือทรงมีพระราชวินิจฉัยชี้ขาดคดีข้อพิพาทหรือปัญหาซึ่งจะต้องยกบทกฎหมายมาปรับใช้ อันเป็นอำนาจในทางตุลาการ ในกรณี พระองค์ทรงมีอำนาจเด็ดขาด ซึ่งเป็นสภาพบังคับในเชิงมีกำลังอำนาจบ้านเมืองบังคับการให้เป็นไปตามนั้น แต่หาใช่สภาพบังคับในเชิงเป็นกฎหมายใหม่ พระมหากษัตริย์ในรัชกาลต่อมาจึงไม่ทรงอยู่ในบังคับ ของพระราชโองการของพระองค์ก่อน แม้แต่คดีข้อพิพาทต่าง ๆ ที่ค้างพิจารณาอยู่ในศาลก็เป็นอันยกเลิกร้างกันไปด้วยเมื่อสิ้นรัชกาล⁵ ในลักษณะที่สอง เป็นพระราชอำนาจในทางนิติบัญญัติ ในเมื่อพระราชโองการซึ่งจำต้องสอดคล้องถูกต้องตามพระธรรมศาสตร์ได้ตราเป็นกฎหมายตามรูปแบบ โดยอ้างมูลที่ مأอนเป็นหลักในพระธรรมศาสตร์ พระราชโองการในลักษณะนี้จึงมีผลเป็นกฎหมาย ซึ่งเรียกว่าราชศาสตร์หรืออีกนัยหนึ่งคือ “วิทยาว่าด้วยราชอำนาจที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้ถูกต้องตามธรรม”⁶

พระธรรมศาสตร์นั้น พระมหากษัตริย์ไม่มีพระราชอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลง แต่ราชศาสตร์ที่ตกทอดมานั้น ไม่ว่าจะด้วยเหตุที่ไม่เหมาะสมกับภาวะการณ์ในสังคม หรือบกพร่องและเลื่อนจากการคัดลอกต่อ ๆ กันมา หรือไม่ยุติธรรมก็ตาม พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ มูลเหตุที่สมเด็จพระพุทธยอดฟ้าฯ ทรงมีพระราชโองการให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นตรวจชำระสะสางบทกฎหมายทั้งหมดก็สืบเนื่องมาจากที่นายบุญศรี ช่างเหล็ก ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาว่า ภรรยาของตนอาศัยเหตุที่ได้ทำชู้กับนายราชาอรธแล้วมาฟ้องศาลขอหย่า นายบุญศรีฯ ไม่หย่า แต่ศาลพิพากษาให้หย่าขาดได้ตามฟ้องของอำแดงป้อมผู้เป็นภรรยา สมเด็จพระพุทธยอดฟ้าฯ ทรงมีพระราชวินิจฉัยเห็นด้วยกับฎีกาว่า คำพิพากษาของศาลขัดกับหลักความยุติธรรม แต่เมื่อ

⁵ “ราษฎรผู้ต้องคดีค้างอยู่ในตระลาการ ทงสองฝ่ายยังมีแล้ว ภาเกิดอุบัติเหตุแผ่นดินกลับแล้วแลตั้งขึ้นใหม่ แลฝ่ายข้างหนึ่งจะกลับเอาคดีขึ้นว่าใหม่ใช้ ท่านว่า ๆ หมี่ได้เลย เหตุใดจึงกล่าวดั่งนี้ เหตุว่าพระมหากษัตริย์ดำรงเสถียรจักรใหม่” พระไอยการลักษณะตระลาการ มาตรา 110, ในประมวลกฎหมายรัชกาลที่ 1 (พิมพ์ตามฉบับหลวง ตรา 3 ดวง, มธก), เล่ม 1 หน้า 419 - 420.

⁶ ดร. แลงการ์ด, เรื่องเดียวกัน, หน้า 50.

ได้ทรงตรวจสอบตัวบทกฎหมายแล้ว ปรากฏว่า ข้อวินิจฉัยของศาลถูกต้องตามบทกฎหมายที่ศาลยกขึ้นใช้ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ชายหาผิตมิได้ หญิงขอหย่า ท่านว่าเป็นหญิงหย่าชายหย่าได้” ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยว่า กฎหมายซึ่งพระมหากษัตริย์แต่ก่อนบัญญัติขึ้นใช้นั้น ย่อมถูกต้องยุติธรรมแต่ได้มีการดัดแปลงให้บริบูรณ์ไปโดยการกระทำของผู้ทุจริต⁷

ที่ได้กล่าวมาแล้วว่า พอเป็นที่ประจักษ์แจ้งว่าการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยพระราชโองการในลักษณะอันเป็นการสั่งการทางบริหารก็ดี หรือเป็นพระราชอำนาจวินิจฉัยขาดในทางตุลาการก็ดี มีราชนิติประเพณีเป็นแนวทางตามหลักความยุติธรรมเพื่อประโยชน์สุขของอาณาประชาราษฎร์ และหากจะได้มีกรณีที่เกิดขึ้นได้บ้าง ก็ย่อมสิ้นสุดลงเมื่อสิ้นรัชกาลนั้น โดยราชนิติประเพณีที่ถือว่าพระราชโองการ และพระราชวินิจฉัยในลักษณะเช่นนี้มีผลเฉพาะกาล ส่วนการใช้พระราชอำนาจในลักษณะอำนาจนิติบัญญัตินั้น อยู่ภายใต้บังคับของพระธรรมนูญ ซึ่ง “ให้พระมหากษัตริย์เจ้ากอปรด้วยทศพิธราชธรรม 10 ประการ” และ “ทรงพระอุตสาหะมะนะสิการะ ซึ่งคำกิริพระธรรมนูญเป็นนิจกาล”⁸ ดังนั้นในเชิงทฤษฎีจึงกล่าวได้ว่า การปกครองแผ่นดินในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชของไทยตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบอบนิติธรรม และพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้บังคับแห่งหลักพระธรรมนูญ

คำว่า “แผ่นดิน” ที่ใช้กันอยู่มี 3 ความหมาย หมายถึงแผ่นดินของโลกก็ได้ รัชกาลก็ได้ หรือรัฐก็ได้ เมื่อกล่าวถึงการปกครองแผ่นดินในที่นี้ คำว่าแผ่นดิน หมายถึงรัฐ แต่คำว่า “รัฐ” เมื่อใช้เทียบเท่ากับคำว่า State ในภาษาอังกฤษ ก็มีความหมายแตกต่างกันอยู่ตามประพจน์แห่งวิทยาการแต่ละสาขา ในที่นี้ เมื่อใช้คำว่า “รัฐ” หมายถึงนัยทางนิติศาสตร์ตามแนวความคิดของ

⁷ ประกาศพระราชปรารภ ประมวลกฎหมายรัชกาลที่ 4 (พิมพ์ตามฉบับหลวง ตรา 3 ดวง, มชก), หน้า 1 - 5, ความตอนหนึ่งมีว่า “กระษัตริย์ผู้จะดำรงแผ่นดินนั้นอาศัยซึ่งโบราณราชนิติกฎหมายพระอาการอันกระษัตริย์แต่ก่อนบัญญัติไว้ได้เป็นบันทัดถาน จึงพิพากษาตราสินนื้อความราษฎรทั้งปวงได้ โดยยุติธรรม และพระราชกำหนดบทพระอาการนั้นก็พ้นเพื่อนวิปริตผิดซ้ำต่างกันไปเป็นอันมาก ด้วยคนอันโลกหลงหาความลยาแก่บาปมิได้ ดัดแปลงแต่ตามชอบใจไว้พิพากษาให้เสียยุติธรรมสำหรับแผ่นดินไปก็มีบ้าง”

⁸ พระธรรมนูญ, ประมวลกฎหมายรัชกาลที่ 1 (พิมพ์ตามฉบับหลวง ตรา 3 ดวง, มชก.), เล่ม 1, หน้า 14 ความเต็มในตอนนั้นว่า “.....ตั้งอยู่ในราชธรรม 10 ประการ ทรงเบญจางคิกะศีลแปนปรกตศีล และอัฐางคิกะศีลแปนอุโบสถศีลเมตตากฎาสัตว์ทั้งปวง แล้วทรงพระอุตสาหะมะนะสิการะ ซึ่งคำกิริพระธรรมนูญเป็นนิจกาล ทรงประพตธรรม 4 ประการ คือ พิจารณาซึ่งความชอบความผิดแห่งผู้กระทำให้เป็นประโยชน์และมีได้เป็นประโยชน์แก่พระองค์ 1 ทะนุกบารุงซึ่งบุคลผู้มีศีลสัง 1 ปรมูลมา ซึ่งพระราชทรัพย์โดยยุติธรรม 1 รักษาพระนครราชเสมาให้สุขเกษมโดยยุติธรรม 1 เปน 4 ประการ และตั้งอยู่ในราชกิจประเพณีมิได้ขาด.....”

Hans Kelsen และคานุศิษย์ แห่งสำนักปรัชญากฎหมายกรุงเวียนนา⁹ ขออธิบายแนวความคิดของสำนักนี้อย่างง่าย ๆ ว่า รัฐ คือ นิติสมมติอันทรงไว้ซึ่งอำนาจสูงสุดในอาณาจักร องค์อำนาจอื่นใดที่พึงมีและการใช้อำนาจในรูปแบบใดในอาณาจักรนั้น ล้วนแต่สืบเนื่องมาจากอำนาจรัฐ และอยู่ภายใต้ อาณัติตามกฎหมายซึ่งบัญญัติขึ้นโดยอำนาจรัฐ ขอเรียกอำนาจสูงสุดรัฐว่า รัฐฐาธิปไตย และผู้ทรงอำนาจอธิปไตย จึงเป็นองค์อธิปัตย์ในอาณาจักร

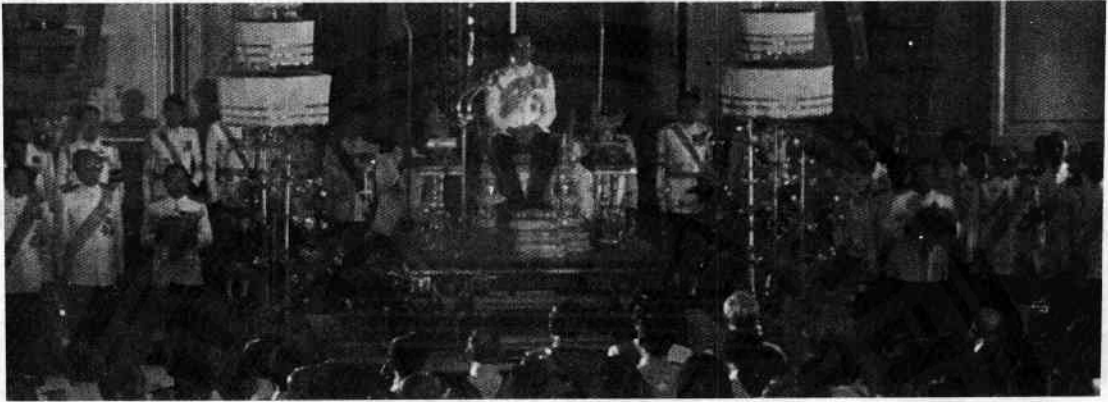
เมื่อองค์อำนาจต่าง ๆ และอำนาจทุกอย่างที่มีขึ้นในอาณาจักรสืบเนื่องและสถาปนาขึ้นโดยกฎหมายทั้งสิ้น อำนาจนิติบัญญัติจึงเป็นพื้นฐานของอำนาจอธิปไตย จึงกล่าวต่อไปอีกได้ว่าองค์อำนาจและอำนาจอื่นทั้งหลายก็สืบเนื่องจากการสถาปนาขึ้นโดยกฎหมาย ซึ่งอำนาจนิติบัญญัติได้ตราขึ้น ฉะนั้น Kelsen จึงกล่าวว่า “รัฐคือระบอบแห่งกฎหมาย”

ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น พระมหากษัตริย์ทรงเป็นองค์อธิปัตย์ในราชอาณาจักร โดยที่ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดของแผ่นดิน หรือเรียกว่าเป็นรัฐฐาธิปัตย์ก็ย่อมได้ ที่กล่าวว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นองค์อธิปัตย์ในแผ่นดินหรือรัฐฐาธิปัตย์นั้นมิมีนิตินัยต่างไปจากที่พระเจ้าหลุยส์ที่ 14 กษัตริย์ผู้เรืองอำนาจแห่งฝรั่งเศส ทรงกล่าวถึงพระองค์เองว่า “L’etat, c’est moi !” ในเชิงทฤษฎีชอบที่จะต้องกล่าวว่า สมบูรณาญาสิทธิราชมิใช่พระราชอำนาจส่วนพระองค์หรืออำนาจของราชวงศ์ แต่เป็นอำนาจของแผ่นดินหรือรัฐ ซึ่งในระบอบการปกครองนั้น โดยหลักแห่งความชอบธรรมและนิติธรรมดังที่ได้กล่าว พระมหากษัตริย์จึงทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย

ที่ได้กล่าวความมาแล้วทั้งหมดข้างต้นนั้น ก็เพื่อจะวิเคราะห์ต่อไปถึงวิวัฒนาการของรัฐฐาธิปไตยของแผ่นดินไทย จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชถึงระบอบประชาธิปไตย และวิเคราะห์ชี้ถึงโครงสร้างอำนาจระบอบประชาธิปไตย ตลอดจนสถานภาพของคณะปฏิวัติรัฐประหารที่ยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินและ “รอยต่าง” ในเชิงทฤษฎีที่ปรากฏอยู่ในยุคระบอบประชาธิปไตย

เมื่อพระเจ้าอู่ทองสร้างพระนครศรีอยุธยาเป็นราชธานีของหัวเมืองไทยฝ่ายใต้ และประกาศตั้งราชอาณาจักรเป็นอิสระจากราชอาณาจักรกรุงสุโขทัยนั้น พระองค์มิได้ประกาศอิสรภาพของพระองค์ แต่ประกาศอิสรภาพของราชอาณาจักรอันมีกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี โดยมีพระองค์ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ ข้อนี้หมายถึงว่าโดยนิตินัยมีแผ่นดินหรือรัฐใหม่เกิดขึ้นพร้อมกับรัฐฐาธิ-

⁹ ดู H.Lauterpach, “Kelsen’s Pure Science of Law,” ใน Modern Theories of Law (London, 1933), หน้า 105 - 138 ; Hans Kelsen, General Theory of Law and State (Harvard University Press, 1949)



ไทย ซึ่งนับตั้งแต่นั้นได้สถิตสถาพรมาจนถึงทุกวันนี้ ส่วนแผ่นดินไทยฝ่ายเหนือซึ่งมีกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี เสื่อมอำนาจลงจนเสียรัฐาธิปไตยเป็นประเทศราชอยู่ระยะหนึ่ง และในที่สุดรวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งมีกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี รัฐาธิปไตยของราชอาณาจักรไทยได้สะดุดหยุดลงเมื่อเสียกรุงศรีอยุธยาแก่พม่าปี พ.ศ. 2112 โดยตกอยู่ในอำนาจของพม่าในฐานะประเทศราช จนกระทั่งพระนเรศวรทรงประกาศอิสรภาพในปี พ.ศ. 2127 เมื่อเสียกรุงแก่พม่าครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2310 รัฐาธิปไตยต้องตกอยู่ในวิฤตการณ์ตลอดระยะเวลาที่มีการรบพุ่งต่อเนื่องติดพันระหว่างกองทัพพม่ากับไทยและระหว่างพวกไทยกันเอง ที่แตกแยกออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ จนกระทั่งพระยาตาก (สิน) ได้ขับไล่ทัพพม่าไปจากแผ่นดินไทย พร้อมทั้งได้กอบกู้บูรณภาพและเอกราชแห่งราชอาณาจักรและได้ปราบดาภิเษกขึ้นเป็นพระเจ้ากรุงธนบุรี เป็นองค์อธิปัตย์สืบต่อจากพระเจ้าเอกทัศ รัฐาธิปไตยแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งมีกรุงธนบุรีเป็นราชธานี ก็ได้สถิตสถาพรมาโดยมีกรุงเทพมหานครเป็นราชธานีอยู่ในปัจจุบัน

ลักษณะการปกครองแผ่นดินอันเป็นวัฒนธรรมดั้งเดิมที่ตกทอดมาและปรากฏชัดในราชอาณาจักรสุโขทัย ยึดถือพระมหากษัตริย์เป็นคฤพถเมือง เวลามีศึกทรงเป็นผู้นำทัพออกรบปราบศัตรู ยามสงบเป็นทั้งผู้ปกครอง ทั้งตุลาการ และผู้ตรากฎหมาย จึงทรงเป็นองค์อธิปัตย์พร้อมด้วยพระราชอำนาจสิทธิขาด แต่ทั้งนี้ก็ได้เป็นอุปสรรคตัดกันมิให้เกิดธรรมเนียมที่ราษฎรมีสิทธิเรียกร้องทุกข์โดยตรงต่อพระมหากษัตริย์คฤพถเมือง อันเป็นธรรมเนียมซึ่งยังมีตลอดถึง พ.ศ. 2475 และแม้กระทั่งถึงปัจจุบันก็ยังคงมีอยู่ แต่ความแตกต่างในด้านนามธรรมมีอยู่ระหว่างฐานะของพระมหากษัตริย์ในสมัยสุโขทัย ซึ่งถือเป็นเสมือนพถเมืองกับฐานะของพระมหากษัตริย์ในสมัยหลัง เพราะในสมัยกรุงศรีอยุธยา คติเทวราชซึ่งเรารับจากเขมรถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นสมมติเทพ

พิธีบรมราชาภิเษกตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นต้นมา จึงประกอบด้วยลัทธิพุทธศาสนาหินยานเจือปนกับลัทธิพราหมณ์และลัทธิเทวราชของเขมรระดับอยู่ด้วย แต่เมื่อพิเคราะห์ดูให้ลึกซึ้ง ลัทธิเทวราชของเขมรนั้นเรารับไว้อย่างผิวเผิน เพื่อประกอบพระราชอิสริยยศของพระมหากษัตริย์เท่านั้น เพราะก่อนหน้านั้นชนชาติไทยได้เข้าสัมผัสและรับวัฒนธรรมอันสูงจากอาณาจักรทวารวดีไว้แล้ว พุทธศาสนาฝ่ายหินยานจึงฝังรากลึกในจิตใจคนไทย และพร้อมกันนั้นเราก็ได้รับพระธรรมศาสตร์มาด้วย ซึ่งได้ใช้เป็นหลักในการบัญญัติกฎหมายอยู่ในสมัยกรุงสุโขทัย¹⁰

โดยที่คตินิยมดั้งเดิมของชนชาติไทยที่ถือองค์อธิปัตย์เป็นพ่อเมืองนั้น กลมกลืนประสานเข้ากันได้เป็นอย่างดีกับหลักแห่งคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ที่ให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นธรรมิกราช ประกอบกับราชประเพณี เอนกนิกรสโมสรสมมติ ซึ่งเมื่อแผ่นดินว่างกษัตริย์ลง จะต้องมีการประชุมกันในบรรดาบรมวงศานุวงศ์ ข้าราชการผู้ใหญ่และบางครั้งก็รวมถึงประมุขสงฆ์เพื่อตกลงกันว่า จะเชิญใครขึ้นเสวยราชย์¹¹ ลัทธิเทวราชของเขมรจึงมีผลผิวเผินในลักษณะนามธรรม การปกครองแผ่นดินในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชของไทยจึงมิได้มีฐานอ้างอิงว่า พระมหากษัตริย์ชอบที่จะปกครองแผ่นดิน เพราะทรงเป็นอวตารของพระผู้เป็นเจ้าบนสวรรค์ หลักความชอบธรรมและนิติธรรมดังที่ได้กล่าวมา จึงเป็นสมุฏฐานของสภาพธรรมแห่งองค์อธิปัตย์ในระบบสมบูรณาญาสิทธิโดยตลอดมา

ตลอดสมัยกรุงศรีอยุธยามาจนถึงรัชกาลที่สามแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ระบบสมบูรณาญาสิทธิราช ของไทยได้สืบทอดมาในแบบฉบับดั้งเดิม ครั้นเมื่ออารยธรรมตะวันตกและภาวะการณ์ของโลกในคริสต์ศตวรรษที่ 19 ปรากฏชัดเจนในรัชกาลที่สาม ด้วยพระปรีชาสามารถอันเลิศของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และโดยเหตุที่มีได้ทรงราชย์เสียแต่แรก จึงทรงมีโอกาสได้ทอดพระเนตรเห็นเหตุการณ์และความบกพร่อง ของกิจการบ้านเมือง ทรงศึกษาอารยธรรมตะวันตก ตลอดจนภาษาต่างประเทศอย่างเชี่ยวชาญ ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชในแบบฉบับดั้งเดิมจึงได้เริ่มคลี่คลายเข้าหาแบบแผนทางตะวันตก การที่จะจำกัดการออกกฎหมายในมูลคดี 29 ข้อ ตามคัมภีร์พระธรรมย่อมไม่ได้เสียแล้ว เพราะการบำบัดทุกข์บำรุงสุขราษฎร โดยจะออกกฎหมาย เช่น

¹⁰ ความเห็นยังไม่ลงรอยกันว่าไทยเรารับคัมภีร์พระธรรมศาสตร์มาในสมัยใด แต่ผู้เขียนเห็นคล้ายตามข้อวิเคราะห์ของแลงกาต์ว่า ไทยเรารับโดยตรงมาจากมอญทางอาณาจักรทวารวดีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย มิใช่รับผ่านพะม่าสมัยสมเด็จพระมหาธรรมราชาเมื่อไทยตกอยู่ในอำนาจของพะม่า ดู กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ตำนานกฎหมายเมืองไทย ในหนังสือ อธิบายเบ็ดเตล็ดในเรื่องพงศาวดารสยาม (โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร 2469), หน้า 118 - 119, และ ดร. แลงกาต์, หนังสือเล่มเดียวกัน, หน้า 38 - 42.

¹¹ ประเพณีนี้ได้ใช้ตลอดถึงกรุงรัตนโกสินทร์ และยังใช้อยู่เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นเสวยราชย์

การสาธารณสุข ไม่อาจจัดเข้าในมุลคดีข้อใดได้ จึงต้องทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติ โดยอิสระนอกขอบข่ายพระธรรมนูญ และเมื่อทรงตรากฎหมายก็ต้องประกาศโฆษณาให้ราษฎรทราบ ทรงปรับปรุงการศาลมิให้ตุลาการตัดสินตามอำเภอใจ ตลอดจนทรงยกเลิกกฎหมายการถวายฎีกา มิให้ผู้จะถวายฎีกาต้องถูกเขียนเสียก่อน และให้ถวายฎีกาได้ตรงต่อพระองค์โดยไม่ต้องผ่านขุนนางผู้ใหญ่ ซึ่งในอดีตได้ก่อให้เกิดกรณีเลือกเสนอความดีปิดบังความชั่ว

การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะเป็นการวางรากฐานเพื่อพัฒนาการเมือง เศรษฐกิจและสังคม การเลิกทาสเป็นการสร้างความตื่นตัว ให้พสกนิกรของพระองค์สำนึกในสิทธิมนุษยชน ในเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคล การให้ราษฎรรู้หนังสือทั่วกัน และการพัฒนาคน เหล่านี้จำเป็นต้องสร้างทำให้บังเกิดขึ้นเป็นพื้นฐานรองรับการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงทรงมีพระราชดำริเร่งรัดพัฒนาในทุกด้านพร้อม ๆ กันไป โดยทรงถือเป็นความสำคัญจำเป็นลำดับแรกก่อนการพระราชทานอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจการปกครองแผ่นดิน พระราชกรณียกิจดังกล่าว ตลอดจนการจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาล การปฏิรูประบบภาษีอากร และการแยกเงินแผ่นดินไว้ต่างหาก มีลักษณะในด้านรัฐธรรมนูญเป็นการจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ด้วยพระองค์เอง

พระราชประสงค์ของล้นเกล้าฯ รัชกาลที่ 5 ที่พระราชทานอำนาจการปกครองแผ่นดินให้แก่ประชาชนชาวไทยเป็นที่ประจักษ์ชัดในพระราชดำรัส ภายหลังการเสด็จประพาสยุโรปครั้งที่ 2 พ.ศ. 2420 ความว่า “.....ฉันจะให้ลูกวชิราวุธมอบของขวัญให้แก่พลเมืองในทันทีที่ขึ้นสู่วราชบัลลังก์ ในขณะที่สืบตำแหน่งกษัตริย์, กล่าวคือ ฉันจะให้เขาให้ปาลิเมนต์และคอนสตีติวชั่น”¹² ทั้งนี้ด้วยพระองค์คงจะได้ทรงคาดการณ์ได้ว่า เมื่อถึงตอนนั้น พสกนิกรของพระองค์คงจะมีความพร้อมแล้วที่จะเข้ารับผิชอบใช้สิทธิปกครองแผ่นดินด้วยตนเองได้

เมื่อได้รับราชาภิเษกขึ้นครองราชย์ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชดำรัสตอบรับการถวายราชสมบัติ มีความตอนหนึ่งว่า “.....ข้าพเจ้ามีภารกิจสำคัญซึ่งได้มอบจากสมเด็จพระชนกนาถประการหนึ่ง คือ การมีคอนสตีติวชั่นและปาลิเมนต์ ซึ่งพระองค์ได้ทรงวางสู่ทางรัฐประศาสน์นโยบายไว้แล้ว เมื่อพลเมืองของเรามีความรู้พร้อมเมื่อใด ข้าพเจ้าจะริบปฏิบัติตามพระกระแสรับสั่งของพระชนกนาถทันที, ข้าพเจ้าขอฝากเรื่องปาลิเมนต์นี้ไว้แก่คณะเสนาบดี

¹² สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว กับการปกครองรัฐสภา (2523) หน้า 56.

ด้วย เวลาและความเหมาะสมนั้นเป็นเรื่องสำคัญ”¹³

การปกครองระบอบประชาธิปไตย ประชาชนโดยทั่วไปจะต้องมีความสนใจ มีความรู้ ความเข้าใจ เพราะเป็นผู้มีสิทธิและใช้สิทธิด้วยตนเอง ปัญหาที่ว่าคนไทยเราในสมัยนั้นมีความพร้อม หรือยังที่จะใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทน ต้องดูที่ประชาชนโดยทั่วไป มิใช่คนเพียงกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดในข้อนี้ รัชกาลที่ 6 ทรงมีพระราชวินิจฉัยว่า “.....คนไทยเราโดยทั่วไป (ไม่ใช่จำเพาะคนหมู่หนึ่งซึ่งชอบ เล่นกับหนังสือพิมพ์) พร้อมหรือยังที่จะใช้อำนาจเลือกผู้แทนของตนเองทำการปกครอง, มีความเสียใจ ที่ยังแลไม่เห็นว่าจะทำการเช่นนั้นสำเร็จได้, เพราะแม้แต่เลือกกรรมการสภาภิบาลประจำตำบล ซึ่งเป็นครั้งแรกแห่งการเลือกผู้ปกครองตนเองก็ยังไม่ได้จริงจัง, เจ้าหน้าที่ฝ่ายเทศาภิบาลต้องเคย เชื่อมสอนอยู่ทุก ๆ แห่งไป, การเลือกกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งต่ำลงไปกว่านั้นและทำได้ง่ายกว่านั้น ก็ยังทำกันเหมือนเล่นละครตลก”¹⁴ กระนั้นก็ตาม พระองค์ก็ได้ทรงจดละความพยายามที่จะ ปลุกสร้างประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภาตามพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ดังที่ได้มีพระบรมราชโองการให้สร้าง “ดุสิตธานี” เป็นแบบฝึกทดลองการปกครองระบอบ ประชาธิปไตย

ในรัชกาลที่ 7 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ร่าง รัฐธรรมนูญขึ้น 2 ฉบับ ฉบับแรก พระยาภิรมย์ภักดี (ดร. ฟรานซิส บี. แซยร์) เป็นผู้ร่าง เมื่อ พ.ศ. 2467 ต่อมาโปรดเกล้าฯ ให้ นายเรมอน บี. สตีเวนส์ ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศ ชาวอเมริกัน กับพระยาศรีวิสารวาจา เป็นผู้ร่าง เสร็จเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2474 แต่ผู้ร่างทั้ง 2 นี้ ต่างก็มีบันทึกถวายความเห็น ว่า ไม่เห็นด้วยที่จะทรงประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เพราะคนไทยยังไม่พร้อม กระนั้นก็ตามพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ยังทรงมีพระราชดำริที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญแก่ปวงชนชาวไทยในวันที่ 6 เมษายน 2475 ในโอกาสสถาปนาราชวงศ์จักรีครบ 150 ปี แต่อภิรัฐมนตรีสภาไม่เห็นชอบด้วย¹⁵

จากนั้นมาอีก 2 เดือนเศษ เมื่อคณะราษฎรกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทาน รัฐธรรมนูญปกครองแผ่นดิน พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงเห็นชอบพระราชทานให้

¹³ เรื่องเดียวกัน หน้า 56.

¹⁴ สนธิ เตะขานันท์, แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยตามแนวพระราชดำริ ของพระบาท สมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (โรงพิมพ์ไทยเชชม, 2519), หน้า 112.

¹⁵ คู่มือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐสภา, เรื่องเดียวกัน หน้า 133 - 134, และสนธิ เตะขานันท์, เรื่องเดียวกัน หน้า 112 -

ด้วยดี เพราะทรงมีพระราชปณิธานอยู่แล้วเช่นนั้น อีกทั้งหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว เมื่อปรากฏกรณีต่าง ๆ หลายกรณีอันเป็นที่ประจักษ์ว่ามีได้เป็นไปตามแนวทางประชาธิปไตย และตามหลักความยุติธรรม พระองค์ก็ยิ่งทรงบำเพ็ญพระราชกรณียกิจพระราชทานข้อท้วงติงแนะนำ ให้กระทำการไปในแนวทางที่ถูกที่ชอบมาโดยตลอด และท้ายที่สุด ให้ทรงแสดงพระราชหฤทัยกล้าหาญเด็ดเดี่ยวประท้วงการละเมิดหลักประชาธิปไตยและหลักความชอบธรรมโดยการสละราชสมบัติ¹⁶ ซึ่งถ้าพิจารณาเหตุให้ลึกซึ้งในด้านผลกระทบทางการเมืองและสังคมจิตวิทยา รวมทั้งที่มีผลกระตุ้นความสำนึกของผู้แทนราษฎรประเภท 1 ที่ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้ง จะเห็นได้ว่ามีผลเป็นพลังผลักดันให้ระบอบรัฐธรรมนูญของไทย เข้าสู่แนวทางประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภาจากการเบี่ยงเบนซึ่งในระยะเริ่มแรกมีปรากฏการณ์ประจักษ์อยู่

การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองแผ่นดินจากสมบูรณาญาสิทธิราชสู่ประชาธิปไตย ระบบรัฐสภา มีสุนทรียภาพในเชิงทฤษฎีรัฐชาติไทย กล่าวคือ อำนาจสูงสุดในการปกครองประชา

¹⁶ ข้อเขียนที่เราอ่านพบเมื่อพูดถึงการสละราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ มักจะเป็นไปในทำนองเดียวกัน เช่นว่า “เมื่อปรากฏว่าความเห็นของรัฐบาลผู้ดำเนินการปกครองยังขัดแย้งอยู่กับพระรัฐประศาสน์นโยบาย แทนที่จะคิดขัดขึ้น พระองค์ทรงมีพระราชหฤทัยโอบอ้อมอารีอย่างฉันทนถ่วง ทรงยอมถอยออกจากเวทีการเมืองโดยสละราชสมบัติ” สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาหนังสือเล่มเดียวกัน, หน้า 161

ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับการแปลความเช่นนั้น เพราะถ้าพิจารณาความในวรรคที่ 3 วรรค 4 และวรรคที่ 5 ในลายพระราชหัตถเลขา จะเห็นได้ว่าเป็นการประท้วงที่แข็งกร้าวเด็ดเดี่ยว ซึ่งขออัญเชิญมาดังนี้

“เมื่อข้าพเจ้าได้ร้องขอให้เปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญเสียให้เข้ารูปประชาธิปไตยอันแท้จริง เพื่อให้เป็นที่พอใจแก่ประชาชน คณะรัฐบาลและพวกซึ่งกุมอำนาจอยู่บริบูรณ์ในเวลานี้ ก็ไม่ยินยอม ข้าพเจ้าได้ร้องขอให้ราษฎรได้มีโอกาสออกเสียงก่อนที่จะเปลี่ยนหลักการและนโยบายอันสำคัญมีผลได้เสียแก่พลเมือง รัฐบาลก็ไม่ยินยอม และแม้แต่การประชุมในสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องสำคัญ เช่น เรื่องคำร้องขอต่าง ๆ ของข้าพเจ้าสมาชิกก็มีได้มีโอกาสพิจารณาโดยทงแท้และละเอียดละออเสียก่อน เพราะถูกเร่งรัดให้ลงมติอย่างรีบด่วนภายในวาระประชุมเดียว นอกจากนี้ รัฐบาลได้ออกกฎหมายใช้วิธีปราบปรามบุคคล ซึ่งถูกหาว่าทำความคิดทางการเมืองในทางที่ผิดยุติธรรมของโลก คือ ไม่ให้โอกาสต่อสู้คดีในศาล มีการชำระโดยคณะกรรมการอย่างลับไม่เปิดเผย ซึ่งเป็นวิธีการที่ข้าพเจ้าไม่เคยใช้ในเมื่ออำนาจ อันสิทธิขาดยังอยู่ในมือของข้าพเจ้าเอง และข้าพเจ้าได้ร้องขอให้เลิกใช้วิธีนี้ รัฐบาลก็ไม่ยอม

“ข้าพเจ้าเห็นว่าคณะรัฐบาลและพวกพ้อง ใช้วิธีการปกครองซึ่งไม่ถูกต้องตามหลักการของเสรีภาพในตัวบุคคล และหลักความยุติธรรมตามความเข้าใจของข้าพเจ้า ข้าพเจ้าไม่สามารถที่จะยินยอม ให้ผู้ใดคณะใดใช้วิธีการปกครองอย่างนั้นในนามของข้าพเจ้าต่อไปได้

“ข้าพเจ้ามีความเต็มใจที่จะสละอำนาจอันเป็นของข้าพเจ้าอยู่แต่เดิมให้แก่ราษฎรโดยทั่วไป แต่ข้าพเจ้าไม่ยินยอมยกอำนาจทั้งหลายของข้าพเจ้าให้แก่ผู้ใดคณะใดโดยเฉพาะ เพื่อใช้อำนาจนั้นโดยสิทธิขาด และโดยไม่ฟังเสียงอันแท้จริงของประชาราษฎร์”

ราชฎี ในแผ่นดิน ซึ่งเรียกว่าอำนาจอธิปไตยนั้น เป็นอำนาจแห่งรัฐซึ่งเป็นนิติสมมติโดยนัยที่
ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น โดยที่รัฐเป็นนิติสมมติ จึงจำเป็นต้องมีบุคคล คณะบุคคลหรือองค์กรแห่งรัฐเป็น
ผู้ใช้รัฐอธิปไตยนั้น ในการปกครองแผ่นดินระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช พระมหากษัตริย์ทรงเป็น
ผู้ใช้หรืออีกนัยหนึ่งทรงมีอำนาจสูงสุดโดยสิทธิขาด ตามแบบฉบับของไทยซึ่งมีมาแต่โบราณนั้น
การเข้าสวมรัฐอธิปไตยของพระมหากษัตริย์องค์ใหม่ได้ทั่วไปย่อมอาศัยหลักความชอบธรรม
พร้อมทั้งมีนิติการณ์อันได้แก่ พิธีบรมราชาภิเษก ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นพิธีการที่บรรดาเสนาอำมาตย์
มุขมนตรีผู้มีอำนาจอยู่ในฝ่ายต่าง ๆ ในรัชกาลก่อนกราบบังคมทูลถวายแผ่นดิน บ้านเมือง ราชสมบัติ
สรรพคุณและสรรพสิ่งในแผ่นดินแก่พระมหากษัตริย์องค์ใหม่ สรุปลงได้ว่าเป็นการถวายพระราช
อำนาจสิทธิขาดในแผ่นดิน จึงเป็นนิตินัยแห่งการเข้าสวมรัฐอธิปไตยของพระมหากษัตริย์ พระบาท
สมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยประเพณีเอนกนิกรสโมสรมมติทรงไว้รับเลือกอัญเชิญให้
ครองราชย์สืบแทนพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวและโดยพระราชพิธีบรมราชาภิเษก
จึงทรงไว้ซึ่งรัฐอธิปไตย การพระราชทานรัฐธรรมนูญชั่วคราว เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2475
เป็นการที่ทรงใช้รัฐอธิปไตยสถาปนาระบอบนิติธรรม ซึ่งกำหนดโครงสร้างแบบแผน และวิธีการ
ใช้อำนาจอธิปไตยแห่งรัฐขึ้นใหม่ รัฐอธิปไตยในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในปัจจุบันจึงสืบ
ต่อเนื่องมาจากรัฐอธิปไตยในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชซึ่งได้สถาปนาขึ้นเมื่อพระเจ้าอยู่หัว
ประกาศตั้งพระราชอาณาจักรไทยฝ่ายใต้เป็นอิสระโดยมีกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี

ในช่วงเวลา 57 ปี จาก พ.ศ. 2475 มาจนถึงปัจจุบัน ได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขและประ
กาศใช้รัฐธรรมนูญหลายฉบับ ในบางครั้งที่ภาวะการณ์บ้านเมืองผันแปรไป อันเป็นเหตุให้มีการประ
กาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองประเทศเป็นการชั่วคราวเพื่อรอเวลาที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร
ขึ้นใช้แทน บรรดารัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองประเทศชั่วคราวที่ได้มีมาทุกฉบับ
มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ในความยึดมั่นในหลักนิติธรรมแห่งระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา
อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา ทรงใช้อำนาจบริหาร
ทางคณะรัฐมนตรี และทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล ความแตกต่างที่สำคัญมีอยู่ในบทบัญญัติเกี่ยว
กับองค์ประกอบและสถานภาพของรัฐสภา กับสัมพันธ์ภาพระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจ
บริหาร (โดยเฉพาะในกรณีที่เป็นธรรมนูญการปกครองประเทศชั่วคราว) โดยที่ความแตกต่าง
ดังกล่าวเป็นข้อบ่งชี้ให้เห็นภาวะการณ์ของบ้านเมืองที่ผันแปรไป หรือเป็นการปรับเพื่อตอบสนอง
เหตุผลทางการเมืองที่ยังให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเช่นนั้น โปรดสังเกตว่าเมื่อกล่าวถึงหลักนิติธรรม
แห่งระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา แต่แล้วก็กล่าวถึงภาวะการณ์ผันแปรซึ่งมีนัยขัดแย้ง ข้อนี้เป็น

ประเด็นสำคัญที่ประสงค์จะหยิบยกมาวิเคราะห์ต่อไป

คำกล่าวที่ว่า “**หลักนิติธรรมแห่งระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา**” นี้ มีความมุ่งหมายที่จะชี้ให้เห็นว่า แม้ประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญมาแล้วหลายฉบับ และต่างก็มีบทบัญญัติแตกต่างกันอยู่บ้างน้อยบ้าง แต่ก็ยังคงยึดถือหลักการต่าง ๆ อันเป็นสาระสำคัญขั้นมูลฐานเหมือนกันเป็นอย่างดี เดียวกันตลอดมาและโดยนัยนี้จึงเรียกได้ว่ามีเอกภาพ หลักการต่าง ๆ อันเป็นสาระสำคัญขั้นมูลฐานของบรรดารัฐธรรมนูญที่ได้มีมาตลอด 57 ปีนี้ เรียกได้ว่าเป็น “**หลักนิติธรรมแห่งระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา**” และพึงควรจะได้ถือว่า หลักนิติธรรมนี้มีสืดยาบันโดยประเพณีและพึงถือได้ว่า บรรดาบทบัญญัติที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ และที่เป็นไปในแนวเดียวกันและสอดคล้องกับหลักนิติธรรมดังกล่าวนั้น เป็นประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย¹⁷ ซึ่งมีอยู่มิใช่น้อย เช่น พระมหากษัตริย์ต้องทรงเป็นพุทธมามกะและทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก ; บุคคลใดก็ตามไม่มีสิทธิกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ ทั้งสิ้น ; บทกฎหมายและพระบรมราชโองการต่าง ๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน จะต้องมีเจ้าหน้าที่ของรัฐรับสนองพระบรมราชโองการ ; พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และอำนาจตุลาการทางศาล ; กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นจะมีผลใช้บังคับต่อเมื่อเป็นไปตามรูปแบบพระราชบัญญัติ ซึ่งพระมหากษัตริย์จะต้องทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษา ; งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินจะต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ ; พระมหากษัตริย์ทรงเรียกประชุมรัฐสภา ทรงเปิดและทรงปิดประชุม ; หนังสือสัญญากับต่างประเทศที่มีบทบัญญัติเปลี่ยนแปลงอาณาเขตหรือที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา เหล่านี้เป็นตัวอย่างข้อกำหนดซึ่งยังมีอยู่อีกมาก ที่ด้วยเหตุผลดังได้กล่าวมา ถือได้ว่าเป็นประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย

หลักขั้นมูลฐานอันเป็นนิติธรรมแห่งระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา คือหลักการที่กำหนดโครงสร้างของรัฐธรรมนูญไทย ซึ่งประกอบด้วยองค์อำนาจดังนี้

¹⁷ แนวความคิดข้อนี้เป็นคำตอบปัญหาว่าประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยมีหรือไม่ ถ้ามีจะถือหลักเกณฑ์ใดเป็นแนวทางวินิจฉัยได้ว่าแบบแผนใดเป็นหรือไม่เป็นประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 มาตรา 20, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 มาตรา 22, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 มาตรา 25, และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 มาตรา 30, ซึ่งบัญญัติโดยมีความทำนองเดียวกันว่า “ ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งธรรมนูญการปกครองนี้บังคับแก่กรณีใดให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย ”

1. พระมหากษัตริย์ ผู้ทรงเป็นพระประมุขของปวงชนชาวไทย ทรงเป็นองค์อธิปัตย์โดยนิตินัย และโดยนิตินัย พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยของแผ่นดินแทนปวงชนชาวไทย และโดยหลักนิตินัยเช่นนี้ การใช้อำนาจอันเป็นภาคแห่งรัฐอธิปไตยจึงต้องกระทำในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ เพื่อให้มีผลสมบูรณ์โดยชอบด้วยหลักนิติธรรม และโดยหลักนิติธรรม รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ตลอดมาจนถึงรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในปัจจุบันจึงมีบทบัญญัติสอดคล้องเป็นแนวเดียวกันว่า อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้น อันประกอบด้วยอำนาจไตรภาค กล่าวคือ ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรีและทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล

โดยหลักนิติธรรมที่ยึดถือว่าพระมหากษัตริย์เป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้และผู้ใดจะกล่าวหา หรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้ ตลอดจนการใช้อำนาจอย่างใดหรือการกระทำใด ๆ ที่ต้องกระทำในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ พระองค์ไม่ต้องทรงรับผิดชอบใน การนั้น จึงมีความจำเป็นและได้ยึดถือเป็นแบบแผนตลอดมาว่า จะต้องมิให้ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการต่าง ๆ

เมื่อได้กล่าวถึงสถานการณ์แห่งพระมหากษัตริย์โดยนิตินัยแล้ว ก็ใคร่ขอกกล่าวต่อไปอีกเพียงเล็กน้อยในที่นี้ว่า แม้พระมหากษัตริย์จะทรงอยู่ในนิติสัมพันธ์ดังกล่าว แต่ก็มิใช่ว่าจะไม่ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยของพระองค์เองในกิจการบ้านเมืองที่สำคัญ ๆ หรือในเรื่องซึ่งมีผลได้ผลเสียแก่พสกนิกรของพระองค์ อันเป็นพระบรมราชวินิจฉัย ซึ่งโดยพฤตินัย ผู้มีอำนาจหน้าที่ในกิจการบ้านเมือง ย่อมโน้มเกล้าฯ รับโดยสำนักในพระมหากษัตริย์คุณ เป็นสังฆธรรมที่รู้กันอยู่ว่า ถ้ามิใช่ด้วยพระบารมีของพระมหากษัตริย์แล้ว ประเทศชาติก็อาจมีข้อยุ่งรอดผ่านพ้นวิกฤตการณ์หลายครั้งหลายครา มาจนบัดนี้ แม้กระทั่งในปี พ.ศ. 2475 แนวทางการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้หันมาสู่ทางที่ชอบ และรัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม 2475 ที่ได้ปรับปรุงดีขึ้นกว่าฉบับชั่วคราว ก็ได้บังเกิดขึ้นด้วยพระบรมราชวินิจฉัย และพระบารมีของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงแม้ว่าพระราชอุตสาหะที่จะให้รัฐธรรมนูญฉบับหลังมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยแท้จริงจะมีได้บรรลุผลสมดังพระราชปณิธานก็ตาม

2. ทวยราษฎร์ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นองค์อธิปัตย์โดยพฤตินัย สังฆธรรมของระบอบประชาธิปไตย มีสมมุติฐานอยู่ที่ประชากรราษฎร์มีสิทธิและใช้สิทธิเลือกผู้แทนไปทำหน้าที่ในรัฐสภาในการปกครองแผ่นดิน การมีและการใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนราษฎร์เป็นสมมุติฐานแห่งวงจรกิจการใช้อำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ จากสมมุติฐานการมีและการใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนราษฎร์ วงจรกิจการภิบาลนโยบาย ผันเข้าสู่สภาพนิติสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์ในฐานะองค์

พระประมุขของรัฐทรงใช้อำนาจนั้นโดยนิตินัยแทนปวงชนชาวไทย และโดยองค์อำนาจทั้งสามคือ รัฐสภา รัฐบาลและศาล ต่างก็เป็นกลไกที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่แยกจากกัน แต่อยู่ในสภาพธรรมของการถ่วงดุลอำนาจ โดยเฉพาะระหว่างรัฐสภากับรัฐบาล เมื่อใดที่เกิดความขัดแย้งในเรื่องนโยบายหรือปัญหาสำคัญของบ้านเมืองระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาถึงขั้นที่รัฐบาลเห็นควรให้ยุบสภา ผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ หรือเมื่ออายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อนั้นเท่านั้น จึงเป็นวาระที่ทวยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะใช้สิทธิเลือกผู้แทน การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นครั้งเป็นคราวโดยทวยราษฎรผู้มีสิทธิจึงมีลักษณะของความสัมพันธ์ที่มีอยู่ระหว่างราษฎรกับสภาผู้แทน สำหรับอำนาจบริหารและอำนาจตุลาการนั้น ราษฎรหาได้มีสิทธิโดยตรงเช่นนั้นไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ โดยกระบวนการเลือกตั้ง, สภาผู้แทนราษฎรได้รับอาณัติมอบหมายจากประชาชนให้ใช้อำนาจนิติบัญญัติซึ่งเป็นพื้นฐานของรัฐสภาภิบาลนโยบาย

ตามนัยที่ได้กล่าวมาในข้อนี้ว่า สัจธรรมของระบอบประชาธิปไตยอยู่ที่ทวยราษฎรผู้มีสิทธิและใช้สิทธิเลือกสมาชิกสภาผู้แทนนั้น มีสมมติฐานอยู่ว่าระบอบการเลือกตั้งเป็นระบอบเสรี ถ้าราษฎรผู้มีสิทธิไม่สามารถใช้สิทธิโดยเสรีก็ได้ หรือแม้จะสามารถใช้สิทธิโดยเสรีได้ แต่ผู้ที่ราษฎรจะเลือกจะต้องเป็นบุคคลที่ผู้คุมอำนาจให้ความเห็นชอบเสียก่อน ดังเช่นที่ธรรมนูญการปกครองชั่วคราว พ.ศ. 2475 กำหนดไว้¹⁸ ระบอบการเลือกตั้งเช่นนี้เป็นระบอบพันธุนาการ นอกจากนี้บรรดาผู้แทนที่ราษฎรเลือกโดยพันธุนาการดังกล่าวรวมกันเป็นจำนวนครึ่งหนึ่งของสมาชิกในสภาส่วนอีกครั้งหนึ่งเป็นสมาชิกที่มาจากกาแต่งตั้งโดยผู้คุมอำนาจ¹⁹ สัจธรรมแห่งระบอบการปกครองประชาธิปไตยแบบรัฐสภาจึงหาไม่มี

ยิ่งกว่านั้น ในบางครั้งบางคราวสภาพธรรมของการใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนราษฎรได้สะดุดหยุดลง เพราะมีรัฐประหารยกเลิกรัฐธรรมนูญ แต่กระนั้นก็ตามเมื่อคูวิวัฒนาการทางการเมืองที่ต่อเนื่องเป็นระยะยาว ก็ย่อมกล่าวได้ว่ามีรูปธรรมของระบอบการเลือกตั้งโดยเสรี และในเชิงทฤษฎีรัฐสภาธิปไตย กล่าวได้ว่าทวยราษฎรผู้มีสิทธิและใช้สิทธิเลือกตั้ง เป็นองค์อธิปัตย์โดยพฤตินัย

3. รัฐสภาเป็นองค์อำนาจนิติบัญญัติซึ่งเป็นพื้นฐานของรัฐสภาธิปไตย โดยนัยของนิติปรัชญาที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า รัฐคือนิติสมมติและเป็นระบอบกฎหมาย รัฐประศาสนนโยบายและบรรดามาตรการใช้อำนาจในทุกด้านย่อมจะต้องอาศัยอำนาจกฎหมายและเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

¹⁸ ทูพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475, มาตรา 11, อนุมาตรา 6

¹⁹ ทูพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 10

บรรดาสิทธิและหน้าที่ของประชาชนจะต้องอยู่ภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนส่วนได้เสีย และประโยชน์สุขของราษฎร ซึ่งเป็นสาเหตุหรือเป็นผลสืบเนื่องจากการบริหารงานของรัฐบาล เป็นงานในหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องควบคุม ดูแลแทนปวงชนและเพื่อประโยชน์ของปวงชน

ในระบอบรัฐสภา การจัดตั้งรัฐบาลและการควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาล ตลอดจน การที่จะเปลี่ยนรัฐบาลใหม่เมื่อสภาไม่ไว้วางใจ เหล่านี้รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ทำได้ และโดยที่รัฐมนตรี ในคณะรัฐบาลนั้น ส่วนใหญ่ถ้าไม่ใช่ทั้งหมดก็ย่อมต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย จึงกล่าวได้ว่ารัฐบาลก็เป็นของปวงชนด้วย คำกล่าวของประธานาธิบดีลินคอล์น ซึ่งความจริงกล่าวถึง ประชาธิปไตยแบบสหรัฐ แต่ใช้ได้กับประชาธิปไตยแบบรัฐสภาด้วย ที่ว่าประชาธิปไตยเป็นการ ปกครองของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน จึงเป็นอมตวาจา

การใช้อำนาจนิติบัญญัติ อาจมีสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียว หรืออาจมีรัฐสภาซึ่ง ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซึ่งเป็นสภาที่ 2 แต่ละรูปแบบมีเหตุผลสนับสนุนโต้แย้งข้อดี ข้อเสีย แต่ในที่นี้จะขอผ่านไปกล่าวถึงรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ในกรณีที่มีสภาที่ 2 มาจากการเลือกตั้งอย่างในสหรัฐอเมริกาซึ่งสมาชิกได้รับเลือกในฐานะเป็นผู้แทน จากรัฐต่าง ๆ สภาที่ 2 นี้จะมีอำนาจมากเมื่อเทียบกับวุฒิสภาในระบอบรัฐสภาดังเช่นสภาขุนนาง ของอังกฤษซึ่งมาจากการแต่งตั้ง ในกรณีที่สภาที่ 2 ซึ่งโดยมากในระบบรัฐสภามีได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎรนั้น ทำหน้าที่ในลักษณะเสมือนเป็นมโนธรรมคอยช่วยทบทวนหรือท้วงติงดุล-พินิจ ซึ่งในที่สุดสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีอำนาจสิทธิขาดตกลงใจทางหนึ่งทางใดได้ตามที่เห็นสมควร

ถ้าจะดูกันอย่างผิวเผินโดยถือเอารูปแบบเป็นเกณฑ์ก็พูดได้ว่า รัฐสภาของไทยเคยมีทั้งแบบ สภาเดียวและสองสภา สภาเดียวนั้น คือสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีอยู่สองสมัย จากปี 2475 ถึง 9 พฤษภาคม 2489 สมัยหนึ่ง และจาก 6 ธันวาคม 2494 ถึง 20 ตุลาคม 2501 อีกสมัยหนึ่ง แต่ที่กล่าว เช่นนี้เป็นการณ์อนาถ เพราะองค์กรนิติบัญญัติ ซึ่งรัฐธรรมนูญ 2475 เรียกว่า สภาผู้แทนราษฎรนั้นมีสมาชิกซึ่งราษฎรเป็นผู้เลือกอยู่เพียงครั้งเดียว ส่วนอีกครึ่งหนึ่งรัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้ง ถ้าจะเรียกให้ ใกล้เคียงความจริงก็ต้องเรียกว่า สภาผู้แทนราษฎรกึ่งนามธรรมและในกรณีเช่นนี้โดยพฤตินัยฝ่ายบริหาร ก็เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติด้วย ในช่วง 6 ธันวาคม 2494 ถึง 20 ตุลาคม 2501 ก็เป็นเช่นนั้น เพราะเป็นช่วงที่นำเอารัฐธรรมนูญ 2475 กลับมาใช้ และเหตุผลที่นำกลับมาใช้ก็เพื่อที่รัฐบาลจะได้คุม อำนาจนิติบัญญัติเท่านั้นเอง อย่างไรก็ตามในแนวทางพัฒนาการเมืองระยะยาวจนถึงปัจจุบัน ก็ย่อมกล่าวได้ว่า สภาผู้แทนราษฎรกึ่งนามธรรม ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นแห่งการพัฒนา เข้าสู่สภาพธรรม อันเป็นสัจจะโดยสมาชิกสภาประเภท 2 ซึ่งมาจากการแต่งตั้งในรูปของสภาผู้แทนนั้น ได้คลี่คลาย

เป็นสภาที่ 2 ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ 2489 เรียกว่า พฤษภสภา และเรียกว่า วุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญฉบับหลัง ๆ

ในประวัติการปกครองแผ่นดินระบอบประชาธิปไตยของไทยนั้น นอกจากจะมีสภาผู้แทนราษฎรทั้งนามธรรมเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติแล้ว ก็ยังมีสภานิติบัญญัติซึ่งสมาชิกทั้งหมดมาจากแต่งตั้ง ยิ่งกว่านั้นหลายครั้งมีปรากฏการณ์ที่มีบุคคลเข้ารับอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ตลอดจนในบางกรณีก็เข้าใช้อำนาจตุลาการเสียเองอีกด้วย อันเป็นการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในลักษณะซึ่งพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชโดยทั่วไปมิได้ทรงใช้ ข้อนี้เป็นประเด็นสำคัญที่จะได้ยกขึ้นวิเคราะห์ในด้านทฤษฎีรัฐชาติไทย และด้านนิตินัยของการใช้อำนาจนิติบัญญัติในภายหลัง

แม้ว่าในทางทฤษฎี สภาผู้แทนราษฎรในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภามีฐานอำนาจยิ่งใหญ่ครอบงำระบบรัฐ และเป็นสมมุติฐานที่มาของการใช้อำนาจบริหารและการใช้อำนาจตุลาการ และก็ด้วยเหตุนี้สถานภาพในทางการเมืองและเกียรติศักดิ์ของสภาผู้แทนราษฎร และของสมาชิกสภาก็น่าจะมีอยู่ตามศักดิ์และฐานแห่งอำนาจด้วย แต่ในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะในประเทศไทยหาเป็นเช่นนั้นไม่ ทั้งนี้ เนื่องจากมีสาเหตุสำคัญอยู่หลายประการ ซึ่งมีทั้งเป็นปฐมเหตุและเหตุต่อเนื่องต่อนำมากล่าวโดยสังเขป คือ

3.1 มวลที่มานั้นแท้จริงของประชาธิปไตยอยู่ที่ความรู้สึกของราษฎรที่ต้องการมีส่วนร่วมมีเสียงในการตรากฎหมายปกครองบ้านเมือง เพราะถูกรีดภาษีและได้รับความเดือดร้อนอยู่ดิ้นรนต่าง ๆ จากรัฐบาลจึงเกิดข้อเรียกร้องต่าง ๆ โดยเฉพาะสิทธิที่จะมีผู้แทนของตน ในอังกฤษการให้ความคุ้มครองสิทธิแก่ราษฎรตามข้อเรียกร้อง เริ่มจากแมกนาคาตาที่ออกในปี ค.ศ. 1215 ต่อมาได้ขยายเพิ่มขึ้นมาจนถึง ค.ศ. 1689 ในรัชสมัยพระเจ้าวิลเลียมและพระนางแมรี เมื่อได้มีการเรียกสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ อีกหลายประการรวมทั้งสิทธิเลือกตั้งผู้แทนในรัฐสภาโดยเสรี จึงมีพระราชบัญญัติ Bill of Rights²⁰ ออกมาเพื่อตอบสนองข้อเรียกร้องของราษฎร ในกรณีของสหรัฐอเมริกาที่เคยเป็นเมืองขึ้น ประกาศแยกตัวเป็นอิสระจากอังกฤษและมีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของโลกนั้น ประเด็นสำคัญที่เป็นชนวนให้เกิดกระบวนการแยกตัวเพื่อปกครองตนเอง สืบเนื่องมาจากรัฐสภาอังกฤษอ้างอำนาจออกกฎหมายเก็บภาษีราษฎรในอาณานิคม แต่ราษฎรอาณานิคมคัด

²⁰ Bill of Rights, 1689, ในบทที่ว่าด้วยสหราชอาณาจักร อังกฤษ Amos J. Peaslee, Constitutions of Nations (Rumford Press, 1950), เล่ม 3, หน้า 313 - 315.

คำนำอำนานั้นด้วยเหตุผลว่า มิได้มีส่วนมีเสียงในการออกกฎหมาย ครั้นเมื่อพระราชบัญญัติ Stamp Act ออกมาในปี ค.ศ. 1765 ราษฎรอาณานิคมก็พากันลุกฮือขึ้นประท้วงโดยรุนแรงทันที ทางภาษาอังกฤษในอาณานิคมไม่สามารถบังคับเก็บภาษีได้ จึงต้องยกเลิกพระราชบัญญัตินี้ในปี 1766 ในกรณีของประเทศฝรั่งเศสพระเจ้าหลุยส์ที่ 16 วิตถวาธิราชอย่างหนักจากราษฎร และบังคับใช้แรงงานของราษฎร ลำดับเหตุการณ์ที่นำไปสู่การปฏิวัติฝรั่งเศส แสดงถึงบทบาทโดยตรงของราษฎร โดยเฉพาะการประกาศจัดตั้งสภาแห่งชาติขึ้นเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน ค.ศ. 1789 ซึ่งพระเจ้าหลุยส์สั่งปิด แต่ต่อมาก็ยอมรับ และในที่สุดในวันที่ 14 กรกฎาคม ปีนั้นราษฎรกรุงปารีสก็พากันลุกฮือเดินขบวนทะเลาะคุบาสตีลอันเป็นสัญลักษณ์ของความกดขี่เพราะเป็นที่คุมขังนักโทษการเมือง สำหรับประเทศไทยในปี 2475 หรือก่อนหน้านั้น ราษฎรไทยมิได้ตกอยู่ในฐานะเช่นนั้น และไม่ปรากฏว่ามีความรู้สึกและความต้องการมีสิทธิใช้สิทธิเลือกผู้แทนหรือให้มีสภาผู้แทนราษฎร พระบรมราชวินิจฉัยของรัชกาลที่ 6 ในเรื่องนี้ที่ได้อ้างอิงข้างต้นจึงเป็นสังขธรรม ราษฎรมิได้เห็นจำเป็น หรือต้องการและมีได้มีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงด้วย

3.2 เมื่อแรกเกิดเปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้นในปี 2475 สำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งเป็นบุคคลจำนวนน้อย ย่อมต้องตื่นตื้นตันเป็นธรรมดา ส่วนบุคคลธรรมดา ๆ ที่ได้เห็นได้ยินเกี่ยวกับแถลงการณ์ คณะราษฎรฉบับแรก²¹ เกิดความสับสนจากถ้อยคำและข้อความในแถลงการณ์นั้น²² ชาวบ้านที่พอรู้เรื่องไม่ทราบว่าการเปลี่ยนแปลงนั้นหมายความว่าอย่างไร ราษฎรทั่วไปไม่ใส่ใจหรือไม่ทราบเรื่อง กลุ่มผู้มีการศึกษาซึ่งรู้อยู่ว่าพลเมืองมีสิทธิอยู่แล้วเพียงใด ต่างก็คอยเฝ้าดูว่า

²¹ เอกสารนี้คงมุ่งหวังปลุกระดมราษฎรให้เกลียดชังระบอบเก่ามาสนับสนุนคณะผู้ก่อการ จึงมีข้อความอยู่มากซึ่งแทนที่จะเป็นคุณกลับเป็นโทษ คณะราษฎรจึงรีบระงับการเผยแพร่ เอกสารนี้ได้นำมาตีพิมพ์ไว้ในรัฐสภาสาร ปีที่ 25 ฉบับที่ 6 ประจำเดือนมิถุนายน 2520 เป็นฉบับเรื่อง “ 45 ปี แห่งระบอบประชาธิปไตยของไทย ”, หน้า 5 - 10.

²² ดู หลวงวิจิตรวาทการ, การเมืองการปกครองของกรุงสยาม (โรงพิมพ์ไทยใหม่ 30 กรกฎาคม 2475), หน้า 163 - 164 ซึ่งเขียนขึ้นสด ๆ ร้อน ๆ หลังการเปลี่ยนแปลง กล่าวถึงความสับสนเข้าใจผิดซึ่งมีอยู่มาก ความตอนหนึ่งว่า “บางคนเข้าใจว่าเดี๋ยวนี้เราทำอะไรทำได้.....บางคนเข้าใจว่าอิสรภาพเป็นเครื่องเปิดโอกาสให้เขียนเรื่องลามกอนาจารในหนังสือพิมพ์ และเขียนคำใคร ๆ แม้โดยไม่มีเหตุผลสมควรก็ได้ บางคนเมื่อได้เห็นประกาศฉบับแรกของคณะราษฎรก็ดีใจว่าตัวเองไม่ต้องทำงาน เพราะเขาว่าศาสนาพระศรีอาริย์มนุษย์ไม่ต้องทำอะไร ท่านผู้ใหญ่ผู้หนึ่งกล่าวให้ข้าพเจ้าฟังว่า ในวันที่ 25 มิถุนายน คนใช้ในบ้านของท่านก็ปรารถนาที่จะลาออกจากงาน เพราะเขาใจว่าถ้าไม่มีเงินก็ไปขอที่พระที่นั่งอนันต邸ได้ เพราะที่นั่นเขาบริบเงินเจ้าเอามาแจกกัน... ” ทั้งนี้เพราะแถลงการณ์ฉบับนั้นมีข้อความต่าง ๆ เช่น “เมื่อเราได้ยึดเงินที่พวกเจ้าได้รวบรวมไว้จากการทำนาบนหลังคนตั้งหลายร้อยล้าน..... ” หรือ “ศรีอารยจะพึงบังเกิดขึ้นแก่ราษฎรถ้วนหน้า ”

จะได้อะไรเพิ่มขึ้นจากการเปลี่ยนแปลง²³ ในช่วงที่กำลังเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ หลวงวิจิตรวาทการ เขียนถึงเรื่องนี้ว่า “ที่จริงในเวลาที่บ้านเจ้าเขียนหนังสือเล่มนี้ หลวงประดิษฐมนูธรรมก็ได้แนะนำข้าพเจ้าว่าควรจะคอยรอดูธรรมนุญใหม่เสียก่อน”²⁴ และเขียนแนะนำคณะราษฎรไว้ว่า ควรให้ “ประชาชนทุกชั้นที่ได้รับเลือกจากราษฎรเข้าเป็นสมาชิกรัฐสภาได้” พร้อมทั้งเตือนคณะราษฎรว่า ถ้าเกิดกลัวหรือกีดกันพวกเจ้าหรือราษฎรที่รักเจ้าอยู่อีก “คณะราษฎรจะต้องร้องอำนาจในการปกครองเข้าไว้ให้นานที่สุดที่จะนานได้ คณะราษฎรจะต้องดำเนินแบบฟาสซิสต์ของอิตาลีอย่างแท้จริง”²⁵ และยังกล่าวต่อไปอีกว่า “ข้อสำคัญนั่นคือ เราต้องมีดีโมกราซีอย่างแท้จริง เราไม่ต้องการดิกเตเตอร์ชิป ถ้าหากว่าเมืองไทยเราจะเกิดมีดิกเตเตอร์แล้ว เราก็น่าจะให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นสมบูรณาญาสิทธิราชอยู่อย่างเดิมดีกว่า”²⁶ ครั้นเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญ “ฉบับถาวร” 10 ธันวาคม 2475 ก็เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า กลุ่มหัวหน้าคณะราษฎรเข้าสวมอำนาจแทนพระมหากษัตริย์และเสนาบดีในระบอบเก่า สิ่งที่ราษฎรได้เพิ่มขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองคือนามธรรมแห่งสิทธิเลือกตั้ง คนไทยมีค่านิยมเล็งผลปฏิบัติ เมื่อไม่มีอะไรดีขึ้นจากการเปลี่ยนระบอบเก่า เป็นระบอบใหม่ การมีสิทธิเลือกตั้งก็ดี การมีสภาผู้แทนราษฎรซึ่งอยู่ภายใต้การครอบงำของกลุ่มหัวหน้าคณะราษฎรก็ดี ซึ่งราษฎรทั่วไปไม่ได้มีความต้องการและไม่เคยเรียกร้อง และเมื่อได้รับโดยมีผู้หยิบยื่นให้ ราษฎรก็ได้ตื่นตันเพราะไม่เห็นคุณค่า ไม่ได้รับประโยชน์หรือมีสิ่งใดดีขึ้นกว่าเดิมที่เป็นรูปธรรมอันเห็นหรือสัมผัสได้ ความเฉื่อยและการไม่เห็นคุณค่าของการมีสภาผู้แทน ซึ่งราษฎรทั่วไปมีอยู่ในเบื้องต้น จึงสืบทอดมาตั้งแต่นั้น และยังคงเหลือติดมาแม้กระทั่งในระยะหลังนี้ที่ราษฎรมิได้เชิดชูแสดงความหวงแหนป้องกันรักษาสิทธิเลือกตั้ง หรือหวงแหนสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งของตนเอง ในเมื่อมีการปฏิวัติรัฐประหารซึ่งยุบเลิกสภาผู้แทนราษฎร และมีผลเป็นการระงับใช้สิทธิเลือกตั้ง

3.3 เมื่อได้รับพระราชทานอำนาจการปกครองแผ่นดินใน พ.ศ. 2475 แล้ว กลุ่มผู้นำคณะราษฎรก็เข้าสวมอำนาจบริหารในตำแหน่งต่าง ๆ กัน จนหมดสิ้น (แม้ในช่วงสั้นระยะแรกจะยังคงให้ข้าราชการผู้ใหญ่ในระบอบเก่าเข้าดำรงตำแหน่งอยู่ด้วยบ้าง เพราะเป็นระยะหัวเลี้ยวหัวต่อ) ส่วน

²³ ดู หนังสือเล่มเดียวกัน หน้า 150 - 161.

²⁴ หนังสือเล่มเดียวกัน หน้า 169

²⁵ หนังสือเล่มเดียวกัน หน้า 166 และ 167

²⁶ หนังสือเล่มเดียวกัน หน้า 17

ตำแหน่งในสภาผู้แทนราษฎรจากการแต่งตั้งนั้น มอบให้สมาชิกคณะราษฎรที่มีความสำคัญรอง ๆ ลงไป การจัดลำดับความสำคัญให้กลุ่มหัวหน้าอยู่ในอำนาจบริหาร และให้พวกรอง ๆ ลงมาอยู่ฝ่ายนิติบัญญัติ ตลอดจนในขั้นปฏิบัติการ ให้พวกรอง ๆ ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ต้องคอยให้ความสนับสนุน คำจูงฝ่ายบริหารอีกด้วยเช่นนี้ มีผลเป็นการกำหนดแบบอย่างให้ยึดถือเป็นแนวทางตลอดมาจนถึงบัดนี้ว่า ฝ่ายบริหารเป็นผู้มีอำนาจเหนือกว่า ฝ่ายนิติบัญญัติมีฐานะเป็นรอง และเป็นที่ยึดหมายว่า ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องคอยสนับสนุนไม่ขัดไม่แย้ง ไม่ท้วง ไม่ติงฝ่ายบริหาร ทางปฏิบัติเช่นนี้สวนทางกับหลักทฤษฎีรัฐราชาธิปไตยในระบบรัฐสภาที่เชิดชูความยิ่งใหญ่ของอำนาจนิติบัญญัติ การเบี่ยงเบนไปจากแบบฉบับระบบรัฐสภามีผลในทางลบเกี่ยวโยงเป็นลูกโซ่กระทบความเจริญงอกงาม แข็งแกร่งของระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทย สถานภาพในทางการเมืองของสภาผู้แทนราษฎรจึงมิได้มีความสำคัญเป็นเอก และในด้านสังคมจิตวิทยา เกียรติศักดิ์ของสภาผู้แทนจึงด้อยกว่าที่ควร

3.4 การนำระบอบประชาธิปไตยมาใช้ ถ้าปรารถนาจะให้เป็นประชาธิปไตยแท้จริงและปลูกฝังให้องกวมมั่นคงแข็งแรงโดยรวดเร็วและอยู่ถาวรตลอดไปนั้น หากเป็นการเพียงพอไม่ที่จะจัดตั้งให้มีเฉพาะองค์กรของรัฐ ประกอบด้วยรัฐสภา รัฐบาล และศาล เพื่อแบ่งแยกการใช้อำนาจออกจากกัน เพราะในระบอบการปกครองเผด็จการก็มีรัฐสภา มีรัฐบาล และมีศาลเช่นเดียวกัน ความแตกต่างระหว่างประชาธิปไตยและระบอบเผด็จการในด้านการจัดองค์กรอยู่ที่ระบอบประชาธิปไตยให้มีพรรคการเมืองได้หลายพรรค แต่ระบอบเผด็จการไม่ให้มีพรรคอื่นนอกจากพรรคของตนที่ผูกขาดอำนาจอยู่โดยลำพังเท่านั้น คณะราษฎรโดยพฤตินัยเป็นพรรคการเมืองที่ผูกขาดอำนาจอยู่เพียงคณะเดียว ทั้งนี้ เพราะโดยผลแห่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกประเภท 2 ซึ่งคณะราษฎรเป็นผู้แต่งตั้งมีจำนวนครึ่งหนึ่งของสภา ข้อบัญญัติรัฐธรรมนูญเช่นนี้ เป็นการปฏิเสธระบบพรรคการเมือง โดยชัดแจ้ง อันที่จริง ในช่วงต้นของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เรื่องให้มอบอำนาจให้แก่ราษฎร ให้มีพรรคการเมืองอื่นนอกจากคณะราษฎรและให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งทั้งหมด ซึ่งรวมกันเป็นองค์ประกอบที่จะให้เป็นประชาธิปไตยโดยแท้จริงนี้ นอกจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว ก็ยังมีบุคคลอื่นนอกวงการคณะราษฎรได้เสนอแนะไว้อย่างหนักแน่นและชัดเจน²⁷ แต่รัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธันวาคม

²⁷ ดูหนังสือเล่มเดียวกัน, หน้า 194 - 234

พ.ศ. 2475 ก็ยังคงกำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 จากการแต่งตั้งเหมือนรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว จึงเป็นที่ประจักษ์แจ้งว่ามีความมุ่งมั่นที่จะให้อำนาจการปกครองแผ่นดินตกอยู่ในอำนาจผูกขาดของหมู่คณะของตน²⁸ เพื่อประโยชน์ในการศึกษา ขอยกอุทาหรณ์กรณีการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชของญี่ปุ่นมาเปรียบเทียบ ประเทศญี่ปุ่นได้เดินมาในแนวทางที่ตรงข้ามกับไทย จักรพรรดิเมจิพระราชทานรัฐธรรมนูญให้ราษฎรญี่ปุ่น ค.ศ. 1889²⁹ ก่อนหน้านั้น 21 ปี คือ ในปี ค.ศ. 1868 จักรพรรดิเมจิมีพระราชดำริว่าจะพระราชทานรัฐธรรมนูญ³⁰ ทั้งนี้เพื่อผ่อนคลายความกดดันเรียกร้องประชาธิปไตย ความจริงตอนนั้นก็ยังไม่มีใครรู้ว่าพระราชทานรัฐธรรมนูญเมื่อใด กระนั้นก็ตาม นักการเมืองญี่ปุ่นแทนที่จะใช้กำลังยึดอำนาจก็รอคอยโดยเตรียมการจัดตั้งพรรคการเมืองกันหลายพรรค³¹ เมื่อได้รัฐธรรมนูญ และมีสภาผู้แทนหลังเลือกตั้งใน ค.ศ. 1890 ปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรของสภาไคเอท ทำหน้าที่อย่างเข้มแข็งและเข้มงวดเพื่อจะพิสูจน์ให้โลกเห็นโดยปราศจากข้อสงสัยอีกต่อไปว่าระบบรัฐสภาใช้ได้ผล และผู้นำรัฐบาลกับพรรคการเมืองก็สามารถร่วมมือกัน ทำให้ระบอบการปกครองดำเนินไปได้³² รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นฉบับนี้ ซึ่งพระเจ้าจักรพรรดิมีอำนาจอยู่มาก ได้ยั่งยืนอยู่ตลอดมาจนกระทั่งมีการร่างและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ปี ค.ศ. 1946³³ ภายใต้การยึดครองของกองทัพสหรัฐอเมริกา

ราษฎรไทยไม่มีสิทธิตั้งพรรคการเมืองและได้รับสภาผู้แทนกึ่งนามธรรมตั้งแต่ต้นตลอดมาจนกระทั่งประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2489 ถ้าจะอาศัยการเทียบเคียงประสบการณ์ของไทยกับญี่ปุ่นเป็นหลักพิจารณาแล้ว ก็จะต้องสรุปเอาว่านอกจากปฐมเหตุทั้งสองประการ ซึ่งเชื่อมโยงกันอยู่ ที่มีผลทำให้ประชาธิปไตยของไทยเราต้องล้มลุกคลุกคลาน ก็ยังมีปฐมเหตุที่สำคัญยิ่งอีกข้อหนึ่ง ซึ่งญี่ปุ่นเขามีได้ทำ แต่ไทยเราทำ นั่นคือเราใช้กำลังทหารซึ่ง

²⁸ สมาชิกคณะราษฎรรวมตัวก่อตั้งขึ้นเพื่อเปลี่ยนการปกครอง แต่ไม่ได้มีอุดมการณ์ร่วมกัน ฉะนั้นพอการเปลี่ยนแปลงการปกครองสำเร็จผล ก็เกิดการแตกแยกออกเป็นกลุ่มตามสภาพรรคโดยแบ่งปันอำนาจกันในระหว่างกลุ่มตามความจำเป็นหรือแบ่งครองอำนาจตามแต่โอกาสที่มี

²⁹ ดูตัวบทรัฐธรรมนูญ 1889 ใน Arthur Tiedeman, *Modern Japan : A Brief History* (Van Nostrad, 1955), หน้า 114 - 123.

³⁰ ดูพระราชดำรัสในหนังสือเล่มเดียวกัน, หน้า 99 - 100.

³¹ "Japan", *Encyclopaedia Britannica* 1965, เล่ม 12, หน้า 926 และ 927.

³² เรื่องเดียวกัน เล่ม 12 หน้า 907 และ 909.

³³ ดูตัวบทรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 ใน Amos J. Peaslee, หนังสือเล่มเดียวกัน เล่ม 2 หน้า 307 - 317.



มีไว้เพื่อป้องกันประเทศมาเป็นปัจจัยทางการเมืองเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ ถ้าการใช้กำลังทหารเมื่อปี 2475 เป็นความชอบธรรม และถ้าเป็นการชอบธรรมอีกเช่นกันที่ใช้กำลังอำนาจบังคับให้รัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดาลาออกเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2476 และจัดตั้งรัฐบาลใหม่โดยมีพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรีในวันรุ่งขึ้น ถ้ากรณีดังกล่าวชอบที่จะใช้กำลังทหารได้ ใดนเล่าในกาลต่อมาถ้ามีเหตุการณ์บ้านเมืองวุ่นวายจะมีเป็นการชอบธรรมที่จะใช้กำลังทหารยึดอำนาจปกครองแผ่นดิน เพื่อใช้อำนาจเด็ดขาดแก้ไขสถานการณ์ เมื่อครั้งหนึ่งทำกันได้จึงเป็นแบบอย่างให้ทำตามกันมาอีกหลายครั้ง ถ้าจะปฏิเสธความชอบธรรมในกรณีหนึ่งกรณีใด ก็จะต้องปฏิเสธในทุกกรณี เพราะทุกกรณีก็เป็นเหตุผลในทางการเมืองเหมือนกัน ปัญหาที่ว่ารัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่เป็นฐานแห่งรัฐอธิปไตยจะหาทางและมีทางที่จะบรรเทาคลายปัญหานี้ได้หรือไม่เพียงใด ทั้งนี้ นอกเหนือจากการพัฒนาระบบพรรคการเมือง ให้มีจำนวนแต่น้อย และแต่ละพรรคให้เป็นพรรคใหญ่มั่นคงแข็งแรง ซึ่งเป็นประเด็นที่จะยกขึ้นพิจารณาเป็นข้อต่อไป

3.5 เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นเอกลักษณ์ของระบอบประชาธิปไตยดังที่ได้กล่าวข้างต้น การมีระบบพรรคโดยเสรีจึงเป็นสิ่งจำเป็นและเป็นคุณยิ่งแก่ประชาธิปไตย แต่ระบบพรรคการเมืองที่ได้มีมาและกำลังเป็นอยู่ในบ้านเมืองเรานั้น หากได้เป็นรากฐานมั่นคงจำจุนระบอบประชาธิปไตยไม่ ถ้าจะเปรียบประชาธิปไตยเป็นต้นไม้ ระบบพรรคการเมืองของไทยก็เหมือนระบบรากฝอยที่ปราศจากรากแก้ว มีรากฝอยมากมายเกาะอยู่ผิวดิน ที่เนาฝูเปื่อยไปก็ตายไป ที่เกิดใหม่ ก็เกิดใหม่ เมื่อมีลมพายุต้นไม้ก็ล้มถอนราก หรือฝนหนักดินเปียกไซกต้นไม้ก็ล้มถอนโคนถอนรากได้ ครั้งแรกที่เราเริ่มมีระบบพรรคหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ 2489 ซึ่งให้สิทธิจัดตั้งพรรคการเมืองได้ แม้ในตอนนั้นอำนาจการปกครองแผ่นดินก็ยังคงสืบทอดตกอยู่ในอำนาจของกลุ่มบุคคลในคณะผู้ก่อการ³⁴ ก็มีพรรคการเมืองถึง 8 พรรค ต่อมาก็เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนถึง 56 พรรค มีผู้เห็นดีเห็นชอบว่า เป็นการใช้สิทธิในระบอบประชาธิปไตย และเป็นการแสดงถึงการเป่งบานของระบอบประชาธิปไตยในบ้านเมือง แต่ถ้าพิจารณาให้ลึกซึ้งแล้ว จะเป็นที่ประจักษ์ว่าเป็นโทษเพราะยังให้เกิดกรณี และเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่ทำให้คนเสื่อมศรัทธาในระบอบประชาธิปไตย และมักจะยังให้เกิดความอลเวงทางการเมือง ซึ่งในที่สุดเป็นเหตุให้มีการฉวยโอกาสหยิบยกเป็นข้ออ้างว่า เป็นวิกฤติการณ์ที่จำเป็นจะต้องเข้าแก้ไขโดยวิถีทางนอกรัฐธรรมนูญ

การที่มีพรรคการเมืองจำนวนมากมานั้นเป็นภาพสะท้อนของแบบแผนพฤติกรรมในทางลบซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่สืบเนื่องมาจากค่านิยมของสังคมไทย ซึ่งผู้เขียนได้เคยวิเคราะห์ชี้ไว้ในบทความเรื่องค่านิยมของสังคมไทย³⁵ ในที่นี้จึงขอกกล่าวเสริมในข้อนี้ว่า การคำนึงถึงส่วนตัวเป็นสำคัญหรืออีกนัยหนึ่งปัจเจกชนนิยม (ซึ่งตรงข้ามกับการยึดถือประโยชน์ส่วนรวม หรือสหนิยมอันเป็นค่านิยมของชาวญี่ปุ่น และเยอรมัน) ซึ่งมีผลเป็นแรงผลักดันให้นักการเมืองที่มีบุคลิกภาพผู้นำเกิดความปรารถนาที่จะมีพรรคที่ตนเองจะมีฐานะเป็นหัวหน้าหรืออยู่ในกลุ่มผู้นำ ซึ่งทำให้ตนมีความสำคัญขึ้นได้มากกว่าการที่จะอยู่ในพรรคซึ่งตามลำดับอาวุโสหรือลำดับวุฒิคุณหรืออุปการคุณตนจะต้องอยู่ปลายแถว แรงผลักดันนี้ประกอบกับค่านิยมเล็งผลปฏิบัติ คือการยึดถือผลได้ผลเสียของกรณียกเป็นคติเห็นหลักการ จึงเป็นสมათานว่าในฐานะผู้นำพรรคเล็กมีโอกาสได้รับผลตอบแทนจากการ

³⁴ ทั้งนี้ โดยการรับช่วงอำนาจภายในกลุ่มผู้นำคณะราษฎร กับการแต่งตั้งสมาชิกประเภท 2 ในสภาผู้แทนราษฎร และโดยผลบังคับของบทเฉพาะกาล มาตรา 90 แห่งรัฐธรรมนูญ 2498 ว่าด้วยพฤฒิสภา ที่กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีสมาชิก 2 ประเภทตามรัฐธรรมนูญ 2475 เป็นองค์การเลือกตั้งสมาชิกพฤฒิสภา

³⁵ ดู อุดล วิเชียรเจริญ, “ค่านิยมของสังคมไทย”, วารสารธรรมศาสตร์, ปีที่ 2 เล่ม 1, 2515, หน้า 138 - 164.

ต่อรอง ดีกว่าที่จะยื่นหยัดอยู่กับอุดมการณ์และหลักการของพรรคใหญ่ ๆ ในฐานะลูกพรรค โดยปราศจากโอกาสได้รับผลตอบแทนอันเป็นรูปธรรม บ้านเมืองไทยจึงมีปรากฏการณ์มหัศจรรย์ที่ได้มีพรรคการเมืองจำนวนมากมายถึง 56 พรรค ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง 2517 และการเลือกตั้ง 26 มกราคม 2518 ปรากฏผลว่าพรรคประชาธิปไตยซึ่งมีสมาชิกสภา 72 คน จากจำนวนทั้งหมด 269 คน จำต้องรวบรวมพรรคต่าง ๆ ได้เสียงมากกว่าครึ่ง จัดตั้งเป็นรัฐบาลผสม ครั้นเมื่อแถลงนโยบายต่อสภา สิ่งที่ไม่เคยมีมาก่อนก็บังเกิดขึ้น คือ สภาลงมติไม่ไว้วางใจก่อนที่รัฐบาลจะมีโอกาสบริหารงานตามนโยบาย จากนั้นก็เป็นเรื่องอัศจรรย์อีกเช่นกันที่พรรคกิจสังคม ซึ่งมีสมาชิกสภาเพียง 18 คน รับภาระเข้าเป็นแกนกลางจัดตั้งรัฐบาลโดยมีพรรคร่วมถึง 17 พรรค แต่เป็นรัฐบาลอยู่ได้ไม่ถึง 10 เดือน ก็ต้องยุบสภา ก่อนหน้านั้นก็ต้องปรับปรุงคณะรัฐมนตรีเพราะต้องประสบความยุ่งยากภายในสหพรรค แม้กระทั่งในขณะที่เป็นรัฐบาลรักษาการอยู่ระหว่างการเลือกตั้ง ก็ต้องให้รัฐมนตรีนายหนึ่งซึ่งเป็นรองนายกรัฐมนตรีอยู่ด้วยพ้นจากตำแหน่ง เหตุผลสำคัญการยุบสภา ซึ่ง ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรีแถลง ก็คือ รัฐบาลขาดเสถียรภาพ ทำให้ไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารประเทศอันเนื่องมาจากมีพรรคการเมืองมากเกินไป “แล้วก็มีควมวุ่นวายไม่แน่นอนในเรื่องเสถียรภาพของรัฐบาลอยู่ตลอดเวลา สภาพเช่นนี้เป็นโอกาสที่ทำให้ผู้แทนราษฎรที่ไม่สู้อาจมีอุดมการณ์บางอย่างคณะหรือบางคนถือเป็นโอกาสที่จะกดดันรัฐบาล หรือดำเนินการแต่มีคุณในทางการเมืองเพื่อประโยชน์ส่วนตัวเพื่อตำแหน่งฐานะและเพื่อประโยชน์อื่น ๆ ซึ่งไม่ใช่ประโยชน์ส่วนรวม... ถ้าปล่อยให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นเช่นนี้ ความวุ่นวายต่าง ๆ ในสภานั้นเองจะกระทบกระเทือนถึงความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศชาติในที่สุด...”³⁶

ระบบพรรคการเมืองที่สร้างเสถียรภาพทางการเมือง และประสิทธิภาพระบอบประชาธิปไตยนั้นต้องประกอบด้วยพรรคใหญ่แข็งแกร่งเพียง 2 - 3 พรรค แต่เมื่อเรามีได้เริ่มกันมาในแบบแผนที่ถูกต้องจนเป็นประเพณี และในเมื่อค่านิยมของสังคมไทยยังให้เกิด “ระบบรากฝอย” เช่นนี้แล้ว จะแก้ไขได้หรือไม่อย่างไร จะเขียนบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีพรรคใหญ่ 2 - 3 พรรค ก็ย่อมไม่ถูกต้องและก็จะเกิดผลเช่นนั้นไม่ได้ หนทางที่จะทำได้ก็คือ จะต้องมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในแนวทางมุ่งให้มีระบบพรรคใหญ่ที่แข็งแกร่งมั่นคง 2 - 3 พรรค โดยกำหนดมาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับสมาชิกภาพของพรรค และสถานภาพของพรรคให้ผูกพันขึ้นอยู่กับจำนวนผู้สมัครรับเลือก

³⁶ คำปราศรัยของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี ทางสถานีวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ฯ ในรัฐสภาสาร, ปีที่ 25, ฉบับที่ 6, มิถุนายน 2520, หน้า 105 - 106.

ตั้งที่แต่ละพรรคส่งและจำนวนผู้สมัครของพรรคที่ได้รับเลือกในการเลือกตั้งทั่วไปให้ครบวงจร³⁷ ในการร่างรัฐธรรมนูญเมื่อปี 2520 - 21 โดยที่ผู้เขียนได้เป็นกรรมาธิการในชั้นยกร่าง และต่อมาเมื่อสภานิติบัญญัติได้พิจารณาปรับร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ในวาระที่ 2 ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้นอีก จึงได้พยายามอย่างสุดความสามารถที่จะให้รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติกำหนดมาตรการต่าง ๆ โดยครบวงจร ในชั้นยกร่างครั้งแรกได้มาบางส่วน และในชั้นกรรมาธิการพิจารณาร่างในวาระที่ 2 ได้เพิ่มเติมขึ้นอีก มาตรการสำคัญที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ซึ่งจะมีผลช่วยสร้างให้ระบบพรรคการเมืองมีน้อยพรรคและเป็นพรรคขนาดใหญ่ที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 91 วรรค 1 ซึ่งให้ลงคะแนนเลือกตั้งเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อที่พรรคส่งเข้ามาสมัครในเขตนั้น มาตรา 95 ในการเลือกตั้งทั่วไป พรรคต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50% ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น มาตรา 90 วรรค 2 ให้รวมเขตเลือกตั้งโดยถือจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง (แต่บทบัญญัติเหล่านี้ไม่บังคับในบทเฉพาะ

³⁷ โดยสรุป มาตรการการครบวงจร ซึ่งผู้เขียนได้เคยเสนอและพยายามผลักดันในการร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อปี 2520 - 2521 คือ

1. ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง
2. สมัครในนามของพรรค หรืออีกนัยหนึ่งพรรคเป็นผู้ส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้ง
3. ให้ลงคะแนนเลือกตั้งเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อที่พรรคส่งเข้ามาสมัครในเขตนั้น
4. พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดไม่น้อยกว่า 50% ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น และถ้าผลการเลือกปรากฏว่า พรรคใดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งไม่ถึง 10% ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา พรรคการเมืองนั้นจะต้องสิ้นสภาพลง และให้สมาชิกของพรรคที่สิ้นสภาพไปนั้นเข้าสังกัดพรรคอื่นภายใน 60 วัน มาตรการทั้ง 2 ประการในข้อ 4 นี้ จะยังผลให้เกิดพรรคใหญ่ และมีจำนวนน้อยพรรค
5. ให้รวมเขตเลือกตั้งโดยถือจังหวัดแต่ละจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ข้อนี้จะยังให้เกิดความจำเป็นที่แต่ละพรรคจำเป็นต้องปรับปรุงการองค์การให้มีเครือข่ายในระดับต่าง ๆ กลุ่มทั้งจังหวัดทุกแห่ง ตลอดจนปรับปรุงระบบบริหารงานพรรค ซึ่งจะทำให้พรรคมั่นคงแข็งแรง

6. สมาชิกสภาที่ลาออกจากพรรค หรือพรรคมีมติให้ออก หรือพรรคถูกศาลสั่งยุบเลิกและไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกพรรคอื่นได้ใน 60 วัน จะต้องขาดจากสมาชิกภาพของสภาผู้แทนราษฎรโดยอัตโนมัติ

ดู คำอภิปรายของผู้เขียนในสรุปคำอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในวาระที่ 1 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (กองกรรมาธิการ, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 24 ก.ค. 21), หน้า 22, และการพิจารณาและลงมติของคณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับข้อเสนอใน บันทึกสรุปการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 6, วันที่ 10 สิงหาคม 2521, หน้า 7 - 9. สำหรับเหตุผลโดยละเอียดที่สนับสนุนและข้อโต้แย้ง, โปรดดู รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 6, วันที่ 5 มกราคม 2521, หน้า 246 - 265, ครั้งที่ 7, 12 มกราคม 2521, หน้า 288 - 337, ครั้งที่ 8, 9 มกราคม 2521, หน้า 363 - 398 และครั้งที่ 9, 26 มกราคม 2521, หน้า 404 - 424.

กาล ซึ่งเป็นข้อรวมขอม) แต่มาตรการที่สำคัญยิ่งซึ่งจะทำให้ครบวงจรเป็นกลไกที่จะสร้างระบบพรรคการเมืองของเรา ให้ประกอบด้วยพรรคใหญ่มั่นคง และแข็งแกร่งเพียง 2 - 3 พรรคนั้น ไม่ได้รับบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญ นั่นก็คือข้อเสนอที่ว่า จากการเลือกตั้งทั่วไป ถ้าปรากฏว่าพรรคใด มีผู้ได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนไม่ถึง 10% ของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมด พรรคนั้นจะสิ้นสภาพลง และสมาชิกสภาในสังกัดพรรคนั้นจะต้องเข้าเป็นสมาชิกในพรรคหนึ่งพรรคใดที่มีที่นั่งอยู่ในสภา มิฉะนั้นก็จะขาดจากสมาชิกภาพของสภาผู้แทน ข้อนี้ถ้ากรรมการส่วนข้างมากไม่เห็นด้วย ทั้งในชั้นยกร่างและในชั้นกรรมาธิการพิจารณาร่างในวาระที่ 2 โดยเฉพาะในชั้นกรรมาธิการยกร่างนั้น ได้ใช้เวลาประชุมโต้แย้งกันด้วยเหตุผลต่าง ๆ รวมกันแล้วกว่า 3 วันประชุม อันที่จริงในตอนแรกที่ประชุมก็ได้มีมติเห็นชอบไปแล้วด้วยคะแนนเสียง 17 ต่อ 7 แต่ในการประชุมครั้งต่อมา มีการหยิบยกขึ้นพิจารณาทบทวนกันอีกครั้งหนึ่ง ในที่สุดที่ประชุมไม่เห็นด้วย³⁸ มีข้อที่น่าสังเกตคือความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียง 17 ต่อ 7 ในตอนแรกนั้นก็กลับเป็นที่ประชุมไม่เห็นชอบโดยไม่ต้องลงมติ ทั้งนี้คงเนื่องมาจากด้วยบารมีของท่านผู้มีอาวุโสในวงการเมืองหลายท่านที่ไม่เห็นชอบด้วย ปัญหาที่ว่า ความยุ่งยากของระบอบประชาธิปไตยอันเกิดจากมีพรรคเล็กพรรคน้อยจำนวนมาก จะใช้มาตรการนี้แก้ไขเพื่อที่จะให้เรา มีระบบพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่มั่นคงเพียง 2 - 3 พรรคได้จริงหรือข้อนี้พอจะทดสอบดูจากการเลือกตั้งทั่วไปที่แล้วมาได้ดังนี้

³⁸ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช มีเหตุผลเป็นข้อโต้แย้งอยู่ข้อหนึ่ง ซึ่งผู้เขียนเองก็รู้สึกวิตกอยู่มาก คือเรื่องการใช้เงินซื้อสมาชิกของพรรคที่จะต้องถูกยุบเพราะได้รับเลือกไม่ครบ 10% แม้ผู้เขียนจะเห็นว่าตัวอย่างที่สมมตินั้นทำให้หลงทาง เพราะการสมมติกรณีตัวอย่างนั้น ในทางตรรกวิทยาจะสมมติกรณีอย่างไรก็ได้เพื่อที่จะโต้แย้งกัน แต่ประเด็นเรื่องการใช้เงินซื้อเสียงนั้นเป็นข้อที่ปฏิเสธไม่ได้ ท่านกล่าวว่า “ กระผมก็เคารพในความคิดเห็นของท่านอาจารย์ อุดล แต่มารู้สึกที่ท่านไม่เคยใช้เงิน คือท่านพูดอย่างนักวิชาการไม่รู้ว่ามีเงินนั้นสำคัญอย่างไรในระบบการเมือง ไม่ใช่ว่าของประเทศไทยเท่านั้นของทุกประเทศด้วย ตามตัวอย่างของคุณประมาณ (พลตรี ประมาณ อติเรกสาร) พรรค ก. เป็นพรรคใหญ่ได้เข้ามา 100 คน ในสภาที่มีจำนวน 300 คน พรรค ข. ได้อีก 100 คน สองพรรคได้คนละ 100 กับพรรค ค. พรรค ง. พรรค จ. พรรค ฉ. 4 พรรคได้กันพรรคละ 25 คน ไม่ครบ 10 เบอร์เซ็นต์ จำจะต้องยุบกันละ ยุบพรรคแล้วจะต้องไปเข้าพรรคใหม่ ถ้าเมื่อว่าพรรค ก. กิติ พรรค ข. กิติ ถ้ายังไม่มียอะไรเกิดขึ้นในระยะนี้ก็ยังตั้งรัฐบาลไม่ได้ เพราะว่ามีคนละ 100 เท่านั้น เมื่อพรรคอีก 4 พรรค ไม่ครบ 10 เบอร์เซ็นต์ ที่นั่นแหละครับสนุก ซ้อกันเป็นตลาดค้าทาสเลย ในสภานี้ไม่ต้องไปเอาถิ่นไกลหา Majority กันง่าย ๆ จ่ายเงินเข้าไปแล้ว ใครมีเงินมากได้เป็นรัฐบาล ที่ว่าสมาชิกบางคนเล่นตัวไม่ยอมเข้าพรรคไหน ถ้าไม่ตรงอุดมการณ์แล้วจะไปเลือกตั้ง จ้างให้ก็ไม่มี เลือกตั้งที่มันถูกเสียเมื่อไร เข้ามาได้แล้วอะไรใครจะออกไปเลือกอีกให้เขาเถื่ออีก นี่แหละครับที่นี้ก็ขายตัวกันง่าย ๆ เท่านั้นแหละ เอาพูดกันตรง ๆ เสียทีเถอะจริงไหม ” รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 8 วันพฤหัสบดี 19 มกราคม 2521, หน้า 373.

การเลือกตั้งทั่วไป	สมาชิกสภาทั้งหมด	พรรคที่ได้รับเลือกเกิน 10%
26 กุมภาพันธ์ 2500	160	1. เสรีมนังคศิลา 86 2. ประชาธิปัตย์ 30
15 ธันวาคม 2500	160	1. สหภูมิ 44 2. ประชาธิปัตย์ 39
20 กุมภาพันธ์ 2512	219	1. สหประชาไทย 76 2. ประชาธิปัตย์ 57
26 มกราคม 2518	269	1. ประชาธิปัตย์ 72 2. ธรรมสังคม 45 3.ชาติไทย 28
4 เมษายน 2519	279	1. ประชาธิปัตย์ 114 2. ชาติไทย 56 3. กิจสังคม 45 4. ธรรมสังคม 28
22 เมษายน 2522	301	1. กิจสังคม 82 2. ชาติไทย 38 3. ประชาธิปัตย์ 32 4. ประชากรไทย 32
18 เมษายน 2526	324	1. กิจสังคม 92 2. ชาติไทย 73 3. ประชาธิปัตย์ 56 4. ประชากรไทย 36

27 กรกฎาคม 2529	347	1. ประชาธิปัตย์	100
		2.ชาติไทย	63
		3.กิจสังคม	51
		4.สหประชาธิปไตย	38
24 กรกฎาคม 2531	357	1.ชาติไทย	87
		2.กิจสังคม	54
		3. ประชาธิปัตย์	48

ข้อมูลข้างต้น โดยเฉพาะจำนวนสมาชิกสภาของแต่ละพรรคที่จะพึงมีย่อมเปลี่ยนไปบ้าง ถ้ามีตัวแปรเนื่องจากได้ใช้มาตรการให้ถือแต่ละจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และให้ลงคะแนนเลือกตั้งเป็นคณะตามบัญชีที่พรรคส่งเข้าสมัคร ซึ่งจะมีผลทำให้จำนวนสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งของแต่ละพรรคแตกต่างกัน แต่เป็นที่คาดหมายได้ว่าพรรคแต่ละพรรคจะมีที่นั่งมากขึ้น และบ้านเมืองไทยก็จะมีระบบพรรคใหญ่ที่มั่นคง 2 - 3 พรรค

การจะใช้มาตรการให้ครบวงจรดังกล่าว จะต้องมียุทธศาสตร์ให้ยึดถือได้ว่าสอดคล้องกับแนวความคิดในระบบประชาธิปไตยและไม่เป็นการตัดเสรีภาพ หลักก็คือว่า การเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตยนั้น เป็นการเลือกพรรคการเมือง ซึ่งมีแนวนโยบายที่ราษฎรผู้เลือกเห็นดีเห็นชอบไปทำหน้าที่ออกกฎหมาย และจัดตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศตามนโยบายนั้น ซึ่งเป็นหลักการที่ถูกต้องและชอบด้วยเหตุผลยิ่งกว่าการเลือกตัวบุคคล ซึ่งกระจายอยู่ต่างพรรคโดยไม่คำนึงถึงนโยบายของพรรค อันทำให้เกิดภาวะการฉาบฉวยเป็นมา คือมีพรรคเป็นจำนวนมากที่ได้รับเลือกเข้าสภา จึงไม่มีแนวทางที่แน่นอน ทั้งในการออกกฎหมายและการที่รัฐบาลจะบริหารประเทศ ยังมีพรรคมากเท่าใด ความสับสนกดดันทั้งในสภา และทั้งในรัฐบาลผสมก็ยิ่งมากขึ้น ดังที่รัฐบาลหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้ประสบ ด้วยเหตุนี้จึงน่าจะรับประกันได้ว่ายุทธศาสตร์การเลือกตั้งที่เป็นอยู่ในประเทศระบบประชาธิปไตยมั่นคงจึงถูกต้อง

ปัญหามีอีกว่า จะเป็นการชอบธรรมหรือที่จะให้พรรคที่ได้รับเลือกไม่ถึง 10% ต้องถูกยุบเลิก คำตอบก็คือ เมื่อเราถือหลักการเลือกพรรคแทนเลือกตัวบุคคลแล้ว ก็ย่อมต้องถือว่าพรรคที่มีที่นั่งในสภาไม่เข้าเกณฑ์ 10% และต้องยุบเลิกไปนั้น เป็นพรรคซึ่งราษฎรส่วนใหญ่ไม่ให้ความไว้วางใจ ปัญหาที่ว่า จะขัดกับเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองหรือไม่ ก็ไม่ขัด เพราะใครจะจัดตั้งก็ย่อมทำได้ แต่การที่จะดำเนินการเป็นพรรคการเมืองต่อไปได้ ก็ต้องเป็นไปตามเงื่อนไข อย่างไรก็ตาม

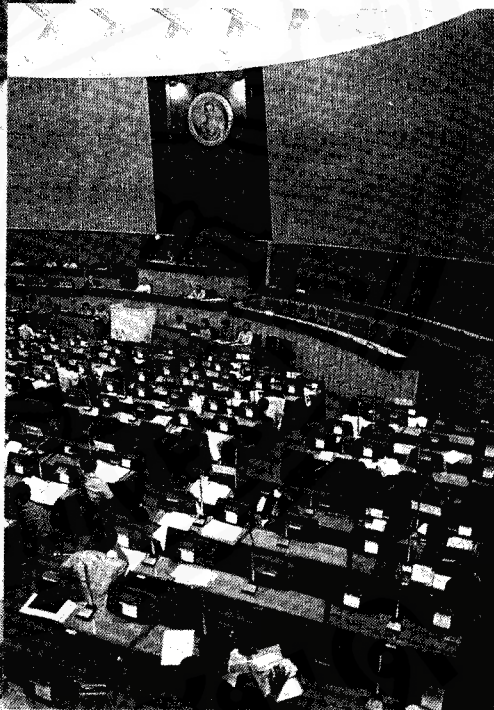
การจะเห็นดีเห็นชอบที่จะให้มีกลไกดังกล่าวหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับทัศนวิสัยของบุคคล โดยเฉพาะเรื่องส่วนได้ส่วนเสียของกลุ่มบุคคล ซึ่งผูกพันอยู่กับการมีพรรคจำนวนมากและเป็นเรื่องสืบเบียดไถลมือ แต่สำหรับผู้ที่เห็นความจำเป็นที่จะต้องให้บ้านเมืองหลุดพ้นจากวิฎฎะแห่งการใช้และเลิกใช้รัฐธรรมนูญ เห็นแก่ประโยชน์มหาชนระยะยาวและอนาคตของอนุชน ก็ย่อมจะยินดีและยอมรับได้ แต่ก็เป็นการทวนกระแสค่านิยมของสังคม เพราะในบ้านเมืองของเรานั้น การยึดถือหลักการ ไม่มีความสำคัญเท่ากับการรอมชอม เพื่อรักษาประโยชน์แห่งตน แห่งหมู่คณะหรือเพื่อรักษาตัวรอดตามคตินิยม รัฐบาลเป็นปึก รัฐบาลเป็นหาง ฉะนั้น การจะกำหนดให้พรรคสิ้นสภาพเมื่อได้รับเลือกตั้งไม่ถึง 10% จึงฟังได้ว่าเป็นเรื่องรุนแรงแก่ผู้ซึ่งจะเสียประโยชน์ และแม้กระทั่งข้อบัญญัติที่มีอยู่แล้วในรัฐธรรมนูญ คือมาตรา 90 วรรคสอง และมาตรา 91 วรรคหนึ่งและยังมีได้ทันจะใช้ จึงเห็นจำเป็นต้องยกเลิก เพราะจะเป็นอุปสรรค และกระทบประโยชน์แห่งตนและหมู่คณะ³⁹

3.6 จุดต่างพร้อยที่สำคัญอีกข้อหนึ่งซึ่งเป็นลักษณะของระบบพรรคการเมืองของไทย ซึ่งปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัด คือ สภาพที่ด้อยระเบียบวินัย ลักษณะเช่นนี้เป็นภาพสะท้อนที่แสดงออกซึ่งค่านิยมปัจเจกชนนิยม หรือการรักความเป็นอิสระของคนไทย ซึ่งทำให้คนไทยเรารู้สึกไม่ชอบที่จะต้องอยู่ในบังคับของระเบียบวินัย ในระยะแรกที่เกิดพรรคการเมือง การจัดตั้งเป็นไปในลักษณะรวมตัวกันอย่างหลวม ๆ ในรูปแบบของชมรม หรือสมาคม ต่อมาภายหลังที่ได้ตระหนักทราบถึงความอ่อนแอของพรรค และความจำเป็นต้องสร้างให้มีระเบียบวินัย เพื่อความมั่นคงแข็งแรงของพรรค แต่ก็ยังคงปรากฏสภาพที่ด้อยระเบียบวินัยอยู่อีก เพราะเป็นการยากยิ่งที่จะอนุโลมปฏิโลมให้สมาชิกพรรคยึดถือปฏิบัติตนอยู่ในกรอบของระเบียบวินัยของพรรค หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การให้สมาชิกทุกคนของพรรคยอมรับพันธะ และปฏิบัติตามมติ ข้อตกลง และระเบียบแบบแผนต่าง ๆ ซึ่งได้รับความเห็นชอบของสมาชิกฝ่ายข้างมากของพรรค

³⁹ ในการพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญในวาระแรกขึ้นรับหลักการของที่ประชุมร่วมของรัฐสภา เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2528, นายปิยะนัฐ วัชรภรณ์ ส.ส. จังหวัดบุรีรัมย์ อภิปรายว่า การขอแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนี้ ก็เพื่อประโยชน์ของผู้สมัครรับเลือกตั้งเท่านั้น ที่หม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ อ้างถึงอุปสรรคการเลือกตั้งนั้น ก็ในเมื่อยังไม่เคยใช้รัฐธรรมนูญบทบัญญัติดังกล่าวเลย แล้วจะรู้ได้อย่างไรว่าไม่ตี เป็นเหตุให้ผู้มีสิทธิไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เพราะถ้าประชาชนมีความสำนึกก็จะมาใช้สิทธิเลือกตั้งเอง ถ้าขอแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ตนก็จะเห็นด้วย แต่การที่เสนอขอแก้ไขมานี้เพื่อประโยชน์ของผู้สมัครอย่างเดียว ตนก็ละอายใจและไม่สามารถจะไปชี้แจงกับประชาชนได้. สยามบรรณ ปีที่ 10 ฉบับที่ 25 หน้า 681 ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนี้ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช และคณะเป็นผู้เสนอ ซึ่งรัฐสภามีมติเห็นชอบ และได้ตราเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2528 เปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งจากการให้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ตามมาตรา 90 วรรคสองเดิม เป็นการแบ่งเขต และจากการเลือกพรรค ตามมาตรา 91 วรรคหนึ่งเดิม เป็นการเลือกตัวบุคคล

สภาพที่ด้อยระเบียบวินัยของสมาชิกพรรคการเมืองเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งเช่นเดียวกับการมีพรรคการเมืองจำนวนมาก ที่ยังให้เกิดความยุ่งยากสับสนอลหม่านในระบบประชาธิปไตยของไทย และสภาพด้อยระเบียบวินัยนี้ยังเกิดแก่ทั้งพรรคเล็กพรรคใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นพรรคร่วมในรัฐบาลผสม หรือพรรคฝ่ายค้าน การจะแก้ปัญหาด้อยระเบียบวินัยได้ พรรคการเมืองจะต้องมีและต้องพร้อมที่จะใช้มาตรการเด็ดขาด เพื่อยังให้วินัยของพรรคมีสภาพบังคับ เพื่อให้พรรคการเมืองแก้ปัญหาค้นนี้ได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 103 (7) จึงบัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดลง ถ้าพรรคการเมืองที่สมาชิกผู้นั้นสังกัดอยู่มีมติให้ออกจากพรรค เพื่อว่าเมื่อใดพรรคต้องการใช้มาตรการเฉียบขาดในกรณีสมาชิกของพรรคฝ่าฝืนวินัย เช่น ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมติข้อตกลงเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยให้ออกจากพรรค ก็จะมีสภาพบังคับโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทำให้สมาชิกภาพสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงไปด้วย บทบัญญัติเช่นนี้ไม่เคยมีในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่นับว่ามีผลแรง แต่จำเป็น เพื่อช่วยแก้ปัญหาด้อยระเบียบวินัยของพรรคการเมือง แต่ก็ขึ้นอยู่กับพรรคการเมืองแต่ละพรรคว่าพร้อมที่จะใช้มาตรการนี้บังคับวินัยหรือไม่

พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในระหว่างดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้ยุบสภาผู้แทนราษฎรรวม 3 ครั้ง การยุบใน 2 ครั้งหลัง ปราบกฐาเหตุตามข้อความที่ปรากฏในพระราชกฤษฎีกายุบสภาว่าสืบเนื่องจากปัญหาด้อยระเบียบวินัยของพรรคการเมือง ซึ่งทำให้เกิดความแตกแยกในพรรค กล่าวคือ ตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร วันที่ 1 พฤษภาคม 2529 อันเนื่องมาจากการที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่อนุมัติพระราชกำหนด พ.ศ. 2529 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 นั้น มีความอันเป็นข้อชี้แจงสาเหตุว่า “จากการวิเคราะห์สาเหตุแห่งการไม่อนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าว เห็นว่าสภาผู้แทนราษฎรมิได้คำนึงถึงเหตุผลในการตราพระราชกำหนด หากสืบเนื่องมาจากความแตกแยกในพรรคการเมืองบางพรรค หากให้สภาผู้แทนชุดนี้ยังคงทำหน้าที่ต่อไป ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดิน และกระทบถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ และจะนำมาซึ่งความเสื่อมโทรมของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย” คำชี้แจงนี้มีข้อที่พึงควรพิเคราะห์หรืออยู่ว่า ความแตกแยกในพรรคการเมืองที่ร่วมในรัฐบาลผสมนั้นมีอยู่จริง โดยสภาพที่ด้อยระเบียบวินัย สมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลจึงได้ฝ่าฝืนวินัยของพรรคไปลงคะแนนเสียงให้ฝ่ายค้านด้วย ซึ่งเป็นการอันไม่สมควรอย่างยิ่ง เพราะพฤติกรรมทางการเมืองเช่นนี้แหละ ที่เป็นการทำลายเสถียรภาพทางการเมืองของระบอบประชาธิปไตย แต่ความผิดอยู่ที่สมาชิกในพรรคร่วมรัฐบาล



เพียงจำนวนหนึ่ง มิใช่สมาชิกฝ่ายค้านหรือสมาชิกสภาทั้งหมด จึงควรที่พรรคการเมืองรัฐบาลจะใช้มาตรการบังคับโทษตามมาตรา 103 (7) เอาแก่สมาชิกที่ผิดวินัยเหล่านั้น บุคคลเหล่านั้นก็จะพ้นจากสภาพผู้แทนราษฎรไป การยุบสภาด้วยเหตุดังที่กล่าวอ้างจึงฟังไม่สมเหตุสมผล แต่เรื่องของเรื่องอยู่ที่รัฐบาลแพ้เสียงการลงมติไม่อนุมัติพระราชกำหนดฉบับนี้ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องสำคัญ ถ้าถือเป็นมารยาทหรือจรรยาบรรณทางการเมืองรัฐบาลมีทางเลือกที่จะลาออก หรือมิฉะนั้นก็ต้องยุบสภา เมื่อจะยุบสภาก็ควรอ้างเหตุว่ามติซึ่งเป็นเสียงข้างมากของสภาที่ไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้น ไม่ถูกต้อง ไม่สมควรด้วยเหตุใด อันจะเป็นเหตุที่ฟังได้ว่าควรยุบสภาเสียเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่

พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2531 ระบุสาเหตุโดยตรงว่าสืบเนื่องมาจากสภาพด้อยระเบียบวินัย โดยกล่าวว่า “ นับแต่ได้มีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2529 เป็นต้นมา ปรากฏว่าพรรคการเมืองต่าง ๆ หลายพรรค ไม่สามารถจะดำเนินการในระบบพรรคการเมืองได้อย่างมีเอกภาพ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคการเมือง ยังไม่ยอมรับรู้ความคิดเห็นหรือมติของสมาชิกฝ่ายข้างมากในพรรคของตน อันเป็นการขัดต่อวิถีทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดิน และการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก ” ภาวะทางการเมืองเป็นจริงเช่นนั้น แต่ก็ได้เกิดมาตั้งแต่แรกเริ่มมีระบบพรรคจนถึงปัจจุบันนี้ แต่ในช่วงนั้นมีเหตุการณ์แทรกซ้อนที่ทำให้ตึงเครียด กล่าวคือ การแตกแยกในพรรคประชาธิปัตย์ โดยกลุ่ม 10 มกรา ซึ่งควรจะลงคะแนนเสียงสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์เพราะพรรคร่วมอยู่ในคณะรัฐบาลผสม แต่กลับไปลงคะแนนสนับสนุนฝ่ายค้าน 32 เสียง งดออกเสียง 26 คน ซึ่งเป็นการอันควรถ้าพรรคประชาธิปัตย์จะใช้มาตรการเฉยขาดไล่บุคคลเหล่านั้นออกจากพรรค เพราะเป็นเรื่องภายในของพรรคที่ควรจัดการกันเอง ซึ่งมีได้ทำเช่นนั้นด้วยเหตุผลภายในของพรรคเอง ในวันรุ่งขึ้นหลังจากนั้น คือ วันที่ 29 เมษายน 2531 รัฐมนตรีสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ทั้งหมด 16 คน ยื่นหนังสือลาออกจากพรรค ซึ่งเป็นชั้นเชิงทางการเมืองที่คมคาย เพราะกลุ่มพรรคฝ่ายค้านได้ยื่นญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีไว้และได้ตกลงจะทำกันในอีก 10 วัน คือในวันที่ 9 พฤษภาคม 2531 ถ้ามีการอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีตามที่กำหนด ย่อมเชื่อได้ว่ากลุ่ม 10 มกรา ของพรรคประชาธิปัตย์ก็จะลงคะแนนให้ฝ่ายค้านอีก การลาออกของรัฐมนตรีในสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ 16 คน จึงยังให้เกิดสถานการณ์ที่เป็นโอกาสให้ยุบสภา และตัดไฟต้นลมโดยไม่ต้องเผชิญหน้ากับการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ในวันที่ 29 นั้นเอง จึงมีประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร ที่ได้กล่าวมาถึงการยุบสภาผู้แทนราษฎร 2 ครั้งหลังที่ผ่านมานี้ มุ่งหมายที่จะชี้สภาพด้อยระเบียบวินัยของพรรคการเมือง อันเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความยุ่งยากสับสนวุ่นวายในระบอบ

ประชาธิปไตย ซึ่งจะต้องแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้น แต่โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มีบทบัญญัติอันเป็นมาตรการเฉียบขาดที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคมีอยู่และพึงควรนำมาใช้บังคับแก่สมาชิกที่ฝ่าฝืนวินัยของพรรค ซึ่งเป็นเรื่องภายในของพรรค และเป็นการแก้ไขที่ถูกต้องและตรงจุด อีกทั้งยังเกิดผลในทางสังคมจิตวิทยา เพราะผู้กระทำได้รับผลโดยตรงเป็นการเฉพาะตัว ไม่กระทบถึงผู้อื่นที่มีชื่อผู้กระทำ ถ้าการยุบสภาทั้ง 2 ครั้งนั้น มุ่งหมายที่จะแก้ปัญหานี้ดังที่กล่าวอ้าง ก็เป็นความพยายามที่จะได้ผลไม่สมน้ำสมเนื้อ เพราะผู้ซึ่งมีชื่อผู้กระทำนั้นเป็นบุคคลส่วนใหญ่แต่ต้องได้รับผลแห่งสภาพบังคับเช่นเดียวกับผู้กระทำ ถ้าพรรคการเมืองต่าง ๆ มองปัญหานี้ให้กว้าง และมองการณ์ไกล ก็ย่อมจะเห็นคุณค่าและความจำเป็นที่จะต้องสร้างค่านิยมการยอมรับพันธะและการถือปฏิบัติตามมติของสมาชิกฝ่ายข้างมากในพรรค ถ้านักการเมืองของเราไม่ยอมรับและยึดถือค่านิยมนี้ เราจะมีกรปกครองตามระบอบประชาธิปไตยกันได้อย่างไร เพราะแก่นแท้ของประชาธิปไตยก็คือ การยอมรับนับถือเสียงคนข้างมากเป็นอาชญาสิทธิ์

3.7 เมื่อ 20 ปีเศษมาแล้ว ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ได้เขียนบทความเกี่ยวกับการอภิปรายปัญหารัฐธรรมนูญ 2511 ซึ่งตอนนั้นเพิ่งประกาศใช้ บทความนั้นชื่อว่า “รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกับเสถียรภาพทางการเมือง” ท่านกล่าวไว้ในวรรคสุดท้ายของบทความว่า “ดร. อุดล กล่าวความสำคัญกินใจข้าพเจ้าข้อหนึ่ง คือการเมืองปัจจุบันของไทยยังเป็นไปในระบบเชื่อบุคคลมากกว่าเชื่อบุคคลของพรรค เพราะฉะนั้น จึงไม่มีใครจะสามารถสร้างเสถียรภาพให้แก่บ้านเมืองได้ ข้อนี้ข้าพเจ้าเห็นจริงด้วยเป็นอย่างยิ่ง เพราะตราบิตที่เราหวังพึ่งบุคคลอยู่ มนุษย์ซึ่งแม้จะเป็นผู้ซึ่งคนทั้งหลายหวังพึ่งย่อมมีวันตาย เมื่อตายลง คนที่หวังพึ่งเขาก็จะต้องระเห่ร่อนยึดอะไรเป็นที่พึ่งไม่ได้ ส่วนพรรคการเมืองนั้น เมื่อตั้งขึ้นด้วยดี มีอุดมการณ์ดี ไม่มีวันตาย ปวงชนจึงหวังยึดเป็นที่พึ่งได้ตลอดกาล”⁴⁰ ขอขยายความเสริมที่ท่านอาจารย์เสนีย์กล่าวไว้แล้วต่อไปอีกดังนี้คือ ระบบเชื่อบุคคล เป็นมรดกตกทอดมาจากรัฐธรรมนูญ 2475 เมื่อเริ่มมีการเลือกตั้ง ราษฎรก็ถูกฝึกหัดให้เลือกตัวคนผู้สมัคร จึงรู้จัก เข้าใจ และฝังใจเฉพาะระบบเลือกตั้งบุคคล เพราะมิได้นำสถาบันพรรคการเมืองมาใช้ ราษฎรจึงไม่รู้จัก และไม่เข้าใจว่าพรรคการเมืองมีหน้าที่และมีความสำคัญในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ และในการบริหารงานของรัฐบาลอย่างไร ครั้นเมื่อรัฐธรรมนูญ 2489 ให้ประชาธิปไตยแก่ราษฎรมากขึ้น และมีพรรคการเมืองได้ ระบบเลือกตั้งบุคคลก็ฝังใจเสียแล้ว ผู้นำทางการ

⁴⁰ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช, *แพ้มการเมือง* (บุญสวัสดิ์ ดวงใจเอกราช, ส.ส. เชียงราย, ผู้จัดพิมพ์ 2513), ภาคผนวก, หน้า 81.

เมืองก็เพียงแต่อาศัยพรรคเป็นเสมือนสมาคมรวมตัวบุคคลมาเข้าอยู่กับหัวหน้าที่ได้รับความยอมรับนับถือ มิได้ดำเนินการจัดตั้งพรรคให้เต็มรูปแบบมีสาขากระจายไปทั่วทุกท้องถิ่นเพื่อความมั่นคงเป็นปีกแผ่นและเป็นการให้การศึกษาทางการเมืองแก่ราษฎร ดังนั้น ทั้งฝ่ายนักการเมืองเองและฝ่ายราษฎรจึงยังคงใช้ระบบเลือกคนต่อไป และสืบต่อเป็นมรดกตกทอดมาจนถึงทุกวันนี้ ปัญหาข้อนี้เชื่อมโยงผูกพันอยู่กับปัญหาระบบพรรคมีจำนวนมาก ซึ่งได้กล่าวมา ถ้าเราแก้ไขปัญหาข้อนั้นเสียให้ได้โดยใช้มาตรการต่าง ๆ ให้ครบวงจร รวมทั้งการลงคะแนนเลือกตั้งเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อที่พรรคส่งเข้าสมัคร การมีพรรคน้อยจำนวน 2 - 3 พรรค จะเปลี่ยนการเลือกตัวบุคคลเป็นการเลือกพรรค และจะช่วยราษฎรให้สามารถเลือกได้ว่านโยบายและอุดมการณ์ของพรรคใดอยู่ในความนิยมพรรคการเมืองที่ราษฎรนิยมเชื่อถือ ก็จะสามารถสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบอบประชาธิปไตยและบ้านเมืองได้

การฝังใจยึดถือตัวบุคคลแทนที่จะยึดอุดมการณ์และนโยบายของพรรคการเมือง ทำให้บางคนมองข้ามความเป็นจริงว่า ในพรรคการเมืองขนาดใหญ่ นั้น บุคคลที่สามารถก้าวขึ้นไปดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคได้ เป็นผู้ที่ได้ผ่านกระบวนการแข่งขัน คัดเลือก และกลั่นกรองจากบรรดาสมาชิก และกลุ่มผู้นำในพรรคมาแล้ว ทั้งในด้านบุคลิกภาพ ความเป็นผู้นำ ความฉลาด ไหวพริบ สติปัญญา และความสามารถ กับคุณสมบัติอื่น ๆ รอบด้าน คนไทยที่มีความรู้ความสามารถ และเก่งกาจไม่แพ้ต่างชาตินั้นมียู้อยู่เป็นอันมาก และกระจายอยู่ในวงการต่าง ๆ ทั่วไป โดยเฉพาะในวงการเมือง ถ้าได้มีการพัฒนามากขึ้นเท่าใด ก็จะต้องดึงดูดผู้มีความสามารถมากขึ้นเพียงนั้นและพรรคการเมืองที่ยิ่งมั่นคงแข็งแรง และมีขนาดยิ่งใหญ่ มาก ก็มีโอกาสดึงคนดีมากยิ่งขึ้น เพราะมีคนจำนวนมากที่จะให้คัดเลือกได้ หลักการในระบบพรรคใหญ่ นั้นมียู่ว่า พรรคจะต้องสร้างความเชื่อถือโดยพยายามเสาะหาคัดเลือกคนดีที่มีอุดมการณ์ในแนวเดียวกัน ให้ได้มากที่สุดในการสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อราษฎรจะได้นิยมเลือกพรรค พุดสั้น ๆ ก็คือ พรรคเลือกคน ราษฎรเลือกพรรค

3.8 ระบบพรรคในระบอบประชาธิปไตยที่จะยังให้เกิดเสถียรภาพแก่บ้านเมืองนั้น นอกจากจะต้องมีจำนวนพรรคน้อย และประชาชนเลือกตั้งโดยเชื่อถืออุดมการณ์ และนโยบายของพรรคแล้ว พรรคการเมืองจะต้องมีความมั่นคงด้วย การที่พรรคการเมืองเป็นพรรคใหญ่มีสมาชิกสังกัดพรรคในสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในขณะหนึ่งเป็นจำนวนมาก ไม่เป็นข้อบ่งชี้ว่าจะเป็นปีกแผ่นมั่นคง ในอดีตได้เคยมีพรรคใหญ่เช่นนั้นหลายพรรค เช่น พรรคแนวรัฐธรรมนูญ พรรคสหชีพ พรรคเสรีมนังคศิลา พรรคสหภูมิ และพรรคสหประชาไทย พรรคเหล่านี้จัดตั้งขึ้นเพื่อรวบรวมเสียงสนับสนุนในสภาให้แก่บุคคลผู้มีอำนาจอยู่ในขณะนั้น โดยมีได้มีอุดมการณ์และแนวทางดำเนินการในรูป

แบบพรรคการเมืองที่แท้จริง แต่ผูกพันอยู่กับตัวบุคคล เมื่อบุคคลนั้นพ้นไป พรรคก็สลายตัวตามไปด้วย

ความมั่นคงและความอยู่รอดตลอดไปของพรรคย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหลายประการ ซึ่งรวมถึงขนาดความใหญ่ของพรรค อุดมการณ์และแนวทางการเมืองพื้นฐานของพรรค คุณภาพของหัวหน้าพรรค กลุ่มผู้นำพรรคตลอดจนสมาชิกของพรรค การจัดการ การจัดโครงสร้าง และเครือข่ายของพรรค ระเบียบวินัยของพรรค และเงินทุนในการดำเนินงาน ซึ่งนอกเหนือไปจากเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง สภาพด้อยพัฒนาในการสร้างความมั่นคงเป็นปีกแผ่นของพรรคการเมืองในบ้านเราอยู่ที่ (1) การจัดการ อันเป็นการดำเนินกิจกรรมที่พรรคการเมืองพึงควรจัดทำเป็นประจำตลอดไป ไม่ว่าจะเป็นไปในปีหรือในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้งหรือไม่ เช่นการเสาะหากลั่นกรองคัดเลือกสมาชิกพรรคการติดต่อประชาชน การประชาสัมพันธ์ การดำเนินกิจกรรมเพื่อสาธารณประโยชน์ กิจกรรมที่พรรคการเมืองของเรามุ่งจัดทำ คือ งานการเมืองและที่ลงมือทำกันขั้นเชิงคือ การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง และ (2) การจัดโครงสร้าง และเครือข่าย ซึ่งจะต้องจัดตั้งขยายไปในทุกท้องที่หรือขยายให้กว้างขวางไปให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้เป็นหน่วยงานของพรรคที่จะดำเนินกิจกรรมตาม (1) ที่กล่าวถึงข้างต้น ถ้าพรรคการเมืองพรรคใดของเราสามารถดำเนินการ 2 ข้อ ดังกล่าวได้ ราษฎรจะรู้สึกว่าการเมืองนั้นเป็นองค์กรที่มีสภาพทั้งในทางสังคมและการเมือง และเกิดความรู้สึกมีสายสัมพันธ์และเป็นเจ้าของ มิใช่พรรคการเมืองที่คอยมาขอเสียงสนับสนุนเมื่อมีการเลือกตั้ง

รูปแบบและวิธีการจัดและการดำเนินงานของพรรค People's Action Party (PAP) ของสิงคโปร์ภายใต้การนำของลีควงยู เป็นสิ่งที่น่าศึกษาและนำมาเป็นแบบอย่าง เพราะมีประสิทธิภาพ และได้ผลสูงมาก มากจนถึงขนาดที่ในระยะหลัง ๆ นี้ พรรคฝ่ายค้านได้รับเลือกเข้าสภาเพียงสองคน หรือคนเดียวก็มี จนฝ่ายค้านกล่าวหาว่าเป็นเผด็จการทางรัฐสภา ซึ่งก็จริงเพราะรัฐบาลหรือพรรค PAP จะทำอะไรหรือออกกฎหมายอะไรก็ได้ แต่ที่เป็นเช่นนั้นได้ ก็เพราะราษฎรสิงคโปร์นิยม เห็นชอบ และให้อาณัติมอบหมายแก่พรรค PAP เพราะได้เห็นผลงานของพรรค เริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 1959 เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เป็นลำดับ โดยไม่หยุดยั้งจนกระทั่งบัดนี้ บ้านเมืองของสิงคโปร์ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา จึงมีเสถียรภาพอย่างน่าอัศจรรย์ มีเสถียรภาพมากเสียกว่าระบอบการปกครองเผด็จการในรูปแบบใด ๆ เป็นเสถียรภาพซึ่งพรรค PAP สามารถสร้างขึ้นได้เพราะราษฎรนิยมเชื่อถือมอบรัฐาธิปไตยให้พรรค PAP ใช้อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหารอย่างสิทธิขาด และสามารถบันดาลให้เมืองสิงคโปร์กลับสภาพภายในช่วง 30 ปี จากเมืองสกปรกที่มาก

ด้วยเสมหะ ขยะมูลฝอยเคลื่อนกลาด ดาดาชด้วยชุมชนแออัด อย่างที่เมืองท่าชั้นเลวจะพึงเป็น กลายเป็นมหานครแห่งสวนรุกขชาติ มีความสะอาดเป็นยอดเยี่ยม มีอุตสาหกรรม ซึ่งถูกกำหนดให้ ตั้งอยู่เขตแยกจากชุมชนที่อยู่อาศัยและอยู่ภายใต้มาตรการควบคุมมลพิษที่เข้มงวด เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิต ผู้คนเคารพกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐกลัวผิด การฉ้อราษฎร์บังหลวงไม่ปรากฏ ราษฎรอยู่ดีกินดีมีความสุข กุญแจแห่งความสำเร็จอันน่ามหัศจรรย์ของสิงคโปร์อยู่ที่การจัดและดำเนินงานของพรรค PAP

4. รัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรีเป็นองค์อำนาจบริหาร ซึ่งรัฐสภาเป็นผู้จัดตั้ง และอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภา ระเบียบวิธีการจัดตั้งรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ได้ถือปฏิบัติอย่างเดียวกันตลอดมาตั้งแต่ต้นจนบัดนี้ ซึ่งเป็นข้อหนึ่งที่เราเรียกว่าเป็นประเพณีการปกครองประเทศไทย ในระบอบประชาธิปไตย ในการตั้งนายกรัฐมนตรีนั้น รัฐสภาประชุมปรึกษากันเสนอผู้ที่เห็นสมควรเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี โดยประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เมื่อได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งแล้ว นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ทูลเกล้าฯ ถวายรายชื่อผู้สมควรเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในคณะรัฐบาล โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

พรรคการเมืองใหญ่ย่อมมุ่งหมายที่จะให้ได้ชัยชนะในการเลือกตั้งทั่วไป โดยมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร เพื่อที่จะได้จัดตั้งรัฐบาลที่มีเสถียรภาพบริหารราชการแผ่นดิน และรัฐสภาก็สามารถออกกฎหมายตามความจำเป็น เพื่อให้รัฐบาลสามารถดำเนินการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายของพรรค แต่โดยที่ในบ้านเมืองเรามีพรรคการเมืองเป็นจำนวนมาก ประกอบกับในการเลือกตั้งเราใช้ระบบเลือกตัวคน มิใช่เลือกพรรค ผู้ได้รับเลือกจึงกระจายไปตามพรรคต่าง ๆ มากพรรคด้วยกัน ทำให้ไม่มีพรรคใหญ่พรรคใดมีเสียงในสภาผู้แทนราษฎรมากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ จึงต้องร่วมกับพรรคอื่นจัดตั้งรัฐบาลผสม กรณีเช่นนี้ย่อมเป็นที่ไม่พึงปรารถนา ซึ่งปรากฏบ้างเป็นครั้งคราวในประเทศอิตาลีในระยะหลังนี้ แต่ก็เป็นรัฐบาลผสมระหว่างพรรคใหญ่ กระนั้นก็เป็นกรณีให้เกิดปัญหารัฐบาลขาดเสถียรภาพ เพราะพรรคที่ร่วมในรัฐบาลเห็นแตกแยกกันในปัญหาสำคัญบางเรื่อง

ฝรั่งเศสในยุคที่เรียกกันว่า สาธารณรัฐที่สามจากปี 1870 เป็นต้นมา ในระยะเริ่มแรกของระบอบสาธารณรัฐแบบรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญปี 1875 เป็นอุทากรณ์พิเศษแห่งความอลเวงทางการเมือง โดยในช่วง 20 ปีแรก มีรัฐบาลถึง 30 รัฐบาล และถ้านับตั้งแต่แรกเริ่มจนปี ค.ศ. 1940 เมื่อเยอรมนีเข้ายึดครอง มีรัฐบาลรวม 99 รัฐบาล เฉลี่ยแล้วรัฐบาลหนึ่งมีอายุเพียง 8 เดือนเศษ ในยุคสาธารณรัฐที่ 4 จากปี 1945 จนถึง 1958 ภายใต้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 ในช่วงเวลาเพียง

12 ปี มีรัฐบาล 23 รัฐบาล โดยรัฐบาลหนึ่งมีอายุเฉลี่ยเพียงหกเดือนเศษ เพราะรัฐบาลทุกรัฐบาลที่มาทั้งหมดในสองยุคนั้น เป็นรัฐบาลผสมทั้งสิ้น จนกระทั่งถึงปี 1958 สถานการณ์บ้านเมืองวิกฤติเข้าขั้นกลียุค นายพลในกองทัพฝรั่งเศสในแอลจีเรียก็แข็งข้อ ทำให้อำนาจรัฐบาลในกรุงปารีส รัฐบาลท้ายสุดโดยมีนาย Pierre Pflimlin เป็นนายกรัฐมนตรี อยู่ได้ 15 วันก็ต้องลาออกไป โดยกล่าวเตือนสภาผู้แทนราษฎรไว้ว่า ฝรั่งเศสกำลังเผชิญหน้ากับสงครามกลางเมือง เพื่อแก้ไขวิกฤติการของบ้านเมือง สภาผู้แทนราษฎรจึงยินยอมเห็นด้วยกับข้อเสนอของประธานาธิบดี Coty ให้เชิญนายพลชาลส์ เดอ โกล เข้าจัดตั้งรัฐบาลเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 1958 โดยให้อำนาจสิทธิขาดการบริหารประเทศเป็นเวลา 6 เดือน พร้อมทั้งอำนาจปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญด้วย อีกสามเดือนต่อมารัฐธรรมนูญของเดอ โกล ได้รับความเห็นชอบจากการลงประชามติด้วยคะแนนเสียง 79.2% รัฐธรรมนูญใหม่นี้ต่างไปจากระบบรัฐสภา ซึ่งเป็นรูปแบบของรัฐธรรมนูญ 2 ฉบับก่อน ในยุคของสาธารณรัฐที่สาม และสาธารณรัฐที่ 4 แต่ก็ได้ถึงกับรับเอาหลักการในระบอบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกามาใช้ กล่าวอย่างสั้น ๆ ได้ว่าอยู่ครึ่งทางระหว่างระบบรัฐสภาอังกฤษ และระบบประธานาธิบดีสหรัฐ ซึ่งก็ปรากฏผลว่า สาธารณรัฐที่ 5 ภายใต้รัฐธรรมนูญเดอ โกล การเมืองของฝรั่งเศสมีเสถียรภาพตลอดมาจนถึงบัดนี้

ปัญหาของไทยมีข้ออยู่แต่เพียงว่า จำเป็นต้องจัดตั้งรัฐบาลผสม แต่ปัญหาหนักเพิ่มขึ้นอีกอยู่ในข้อที่ว่า พรรคที่เข้าร่วมรัฐบาลมีจำนวนมากพรรค รวมทั้งพรรคเล็กพรรคน้อย ซึ่งโดยทั่วไปมิได้จัดตั้งขึ้นโดยยึดมั่นในอุดมการณ์หรือปรัชญาการเมือง การเจรจาเพื่อจัดตั้งรัฐบาลผสมจึงเป็นเรื่องการต่อรองแบ่งปันตำแหน่งทางการเมือง มิใช่การประสานหรือรวมขอมความขัดแย้งของแนวทางและมาตรการบริหารตามนโยบายของพรรค ความอื้อฉาวของการเจรจาต่อรองในการจัดตั้งรัฐบาลผสมในบ้านเรา จึงมิได้ช่วยสร้างศรัทธาให้ราษฎร และไม่เป็นคนแก่ระบอบประชาธิปไตย

การขาดเสถียรภาพและประสิทธิภาพ การบริหารงานอันเนื่องมาจากสภาพธรรมชาติของรัฐบาลผสม สืบเนื่องและผูกพันอยู่กับหลักการ อันเป็นพื้นฐานของประชาธิปไตยแบบรัฐสภา กล่าวคือ ในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีมีความรับผิดชอบร่วมกันและรัฐมนตรีแต่ละคนต้องรับผิดชอบในหน้าที่ของตนต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยหลักแห่งความรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรนี้ หากเมื่อใดที่สภาผู้แทนราษฎรมิมีมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีนั้นก็ต้องพ้นจากตำแหน่ง และโดยหลักความรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร และการที่จะต้องได้รับความไว้วางใจในการบริหารราชการแผ่นดินนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2492 และฉบับ พ.ศ. 2517 มีบทบัญญัติให้คณะรัฐมนตรี

ตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร และขอความไว้วางใจเสียก่อน สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 นั้น เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญปี 2511 มีบทบัญญัติให้แถลงต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ซึ่งเป็นการตัดกันมิให้เกิดกรณีเช่นที่ได้เคยบังเกิดแก่รัฐบาล ม.ร.ว. เสถียร ปราโมช เมื่อ พ.ศ. 2518 ที่เมื่อได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรเสร็จแล้วปรากฏว่าต้องออกไป เพราะสภาผู้แทนราษฎรไม่ไว้วางใจเสียก่อนที่จะได้มีโอกาสเข้าบริหารราชการแผ่นดิน อันเป็นกรณีให้เห็นกันว่าเป็นช่องทางให้เกิดความยุ่งยากทางการเมืองได้มากยิ่งขึ้นโดยไม่จำเป็น หลักมูลฐานที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรนี้ ขยายไปถึงมารยาทซึ่งจนถึงขณะนี้เรียกได้ว่าเป็นจรรยาบรรณ หรือประเพณีทางการเมือง ที่คณะรัฐมนตรีจะต้องลาออกจากตำแหน่ง ในกรณีที่รัฐบาลแพ้เสียงการลงมติในเรื่องสำคัญ ๆ ที่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับรัฐบาล เช่น พระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดิน หลักการรับผิดชอบของรัฐบาลต่อสภาผู้แทนราษฎรนี้ รวมไปถึงการที่รัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือรัฐบาลมีหน้าที่ต้องตอบกระทู้ถามเกี่ยวกับงานในหน้าที่ และจะต้องรับฟังความคิดเห็นของสภาผู้แทนราษฎรในการบริหารราชการแผ่นดิน การให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรคอยตรวจสอบควบคุมรัฐบาล ตลอดจนอำนาจที่จะปลดรัฐบาลออกเมื่อเป็นการอันสมควรนั้น เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นเพื่อประโยชน์สุขและสวัสดิภาพของราษฎรและบ้านเมือง

แต่การให้อำนาจเหนือรัฐบาลเช่นนั้น ก็เป็นการเปิดช่องทางให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมกันใช้อำนาจโดยมิชอบ เพื่อขัดขวางการดำเนินงานของรัฐบาล หรือก่อความยุ่งยากปั่นป่วนทางการเมือง เพื่อเรียกร้องประโยชน์ตอบแทน หรือเพื่อการอันมิชอบอื่นใด นอกจากนั้นโดยสภาพของระบอบประชาธิปไตย ในกรณีที่มีความขัดแย้งในเรื่องสำคัญระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับรัฐบาล ก็ควรให้ราษฎรเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด ด้วยเหตุผล 2 ประการดังกล่าว ระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาจึงให้อำนาจแก่รัฐบาลที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกกันใหม่ โดยในการยุบสภาผู้แทนราษฎรนี้ คณะรัฐมนตรีก็ต้องพ้นจากตำแหน่งด้วย แต่ต้องอยู่รักษาการชั่วคราวในหน้าที่ไปก่อน จนกว่าจะได้มีสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่จากการเลือกตั้งแล้ว และมีคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่เข้ารับหน้าที่ ผลการเลือกตั้งถือเป็นประจักษ์ของราษฎรส่วนใหญ่ว่าเห็นชอบด้วยกับฝ่ายใด การให้อำนาจรัฐบาลยุบสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นการสร้างดุลยภาพแห่งอำนาจระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา

ข้อวิจารณ์ที่ว่าในระบบรัฐสภา รัฐบาลย่อมตกอยู่ในฐานะอ่อนแอเมื่อเทียบกับฐานะและอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรนั้น ความจริงในทางทฤษฎีและโดยหลักดุลยภาพแห่งอำนาจดังกล่าว

หาเป็นชนชั้นนั้นไม่ แต่ในทางปฏิบัติภายใต้สถานการณ์ที่มีพรรคการเมืองหลายพรรค โดยไม่มีพรรคใดเป็นพรรคใหญ่มั่นคงที่มีเสียงข้างมากในสภา ก็ย่อมมีแนวโน้มเช่นนั้น แต่ในสถานการณ์ที่มีพรรคเพียง 2 พรรค หรือแม้จะมีพรรคหลายพรรค แต่มีพรรคใหญ่มั่นคงมีเสียงข้างมากในสภาเสถียรภาพของรัฐบาลย่อมมีได้ และในสถานการณ์ที่มีพรรคการเมืองใดเพียงพรรคเดียว ที่สามารถยึดครองความนิยมของราษฎรได้ ดังเช่นในกรณีของพรรค PAP ของสิงคโปร์ที่ได้กล่าวถึงข้างต้น รัฐบาลย่อมมีทั้งเสถียรภาพและมีอำนาจมากเสียยิ่งกว่าระบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา เพราะพรรค PAP เป็นผู้ใช้ทั้งอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารอย่างสิทธิขาดโดยลำพัง

อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น ถ้ารัฐบาลมีความเชื่อมั่น กล้าที่จะใช้ และใช้ให้เหมาะสมกับโอกาส ย่อมเป็นมาตรการอันประสิทธิผลในการช่วยเสริมสร้างปลูกฝังความสำนึกในหน้าที่และความรู้สึกรับผิดชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ว่า การใดควรหรือไม่ควร เป็นมาตรการที่จะช่วยสร้างระเบียบวินัยการปฏิบัติหน้าที่โดยสมเหตุสมผล เพราะถ้าสมาชิกสภาตระหนักแน่แก่ใจอยู่ว่า ความยุ่งยากอลเวงที่บังเกิดแก่รัฐบาลนั้น จะไม่ยังให้เกิดสับเปลี่ยนรัฐบาลหรือปรับปรุงคณะรัฐมนตรี แต่จะยังให้เกิดการยุบสภา ก็จะทำให้ต้องหยุดคิดถึงผลได้เสียจากการที่จะต้องเผชิญกับการเลือกตั้งใหม่ โดยเฉพาะเมื่อได้เคยปรากฏการยุบสภาเช่นนั้นมาก่อนแล้ว การใช้อำนาจยุบสภาจึงเป็นช่องทางแก้ปัญหาคความยุ่งยากของรัฐบาลได้ ตรงกันข้ามการไม่ใช้อำนาจยุบสภาเมื่อรัฐบาลต้องล้มลุกคลุกคลาน ถูกกดดันให้ปรับปรุงคณะรัฐมนตรีบ้าง และเมื่อแพ้เสียงในสภา ก็จำยอมต้องออกและเปลี่ยนรัฐบาลกันอยู่เรื่อยไม่จบสิ้น ย่อมส่งผลซ้ำเติมฐานะของฝ่ายบริหาร ซึ่งต้องประสบความยุ่งยากเนื่องจากการขาดสมภาคในสภาผู้แทนราษฎร ผลเสียซ้ำเติมเช่นนี้ปรากฏชัดในฝรั่งเศสยุคสาธารณรัฐที่ 3 ภายใต้รัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1875 ซึ่งตามรัฐธรรมนูญนี้ ประธานาธิบดีมีอำนาจยุบสภาได้ แต่สภาสูงจะต้องตกลงเห็นชอบด้วย เมื่อใช้รัฐธรรมนูญมาได้ 2 ปี ปรากฏว่าต้องเปลี่ยนรัฐบาลถึง 6 คณะ มีรัฐบาลหนึ่งอยู่ได้หนึ่งเดือน อีกรัฐบาลหนึ่งอยู่ได้เพียงแค่ 10 วัน ประธานาธิบดี Mac-Mahon จึงใช้อำนาจยุบสภา แต่ไม่สำเร็จผล จากนั้นมาก็ได้มีการใช้อำนาจยุบสภาอีก จึงกลายเป็นประเพณีว่าสภาผู้แทนราษฎรมีความคุ้มกันไม่ต้องถูกยุบ และมีวาระการดำรงตำแหน่งจนครบ 4 ปีเต็ม จึงมิได้มีการใช้อำนาจยุบสภาตลอด 65 ปีของยุคสาธารณรัฐที่ 3⁴¹

สำหรับประเทศไทย จากปี 2475 จนถึงปัจจุบัน ปรากฏว่าได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรรวมทั้งสิ้น 6 ครั้ง ครั้งแรก เมื่อปี 2481 ในสมัยรัฐบาลพลเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา ครั้งที่ 2

⁴¹ France, Encyclopaedia Britannica, เล่ม 9, หน้า 743 - 744.

เมื่อปี 2488 ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ครั้งที่ 3 ปี 2519 ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ครั้งที่ 4 ปี 2526 ครั้งที่ 5 ปี 2529 และครั้งที่ 6 ปี 2531 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ในการยุบสภาแต่ละครั้ง สถานการณ์อันเป็นสาเหตุให้รัฐบาลยุบสภานั้นแตกต่างกัน ข้อที่ควรนำมาพิจารณา ก็คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่มีผลเปลี่ยนแปลงพื้นฐานและแนวทางการเมืองในสภา สมความมุ่งหวังที่ยุบสภาหรือไม่เพียงใด

กรณีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2481 ในสมัยรัฐบาลพระยาพหลพลนี้ สืบเนื่องจากความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 1 ซึ่งราษฎรเลือกตั้ง ซึ่งอันที่จริงมีมาตั้งแต่สภาผู้แทนชุดแรก ในช่วง 2476 - 2480 ที่ได้มาโดยวิธีเลือกตั้งทางอ้อม ข้อที่น่าสังเกตก็คือ ทั้ง ๆ ที่สภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ 2475 นั้น รัฐบาลมีสมาชิกประเภทจากการแต่งตั้งเป็นฐานอำนาจคอยสนับสนุนอยู่ถึงครึ่งหนึ่งในสภา แต่รัฐบาลก็ยังไม่สามารถทำการต่าง ๆ ได้โดยปราศจากการคานอำนาจจากสภา เพราะสมาชิกสภาผู้แทนที่ราษฎรเลือกมานั้นทำหน้าที่กันแข็งขัน ถึงกับรัฐบาลเคยแพ้การออกเสียงลงมติในสภาชุดแรก และต้องลาออกมาแล้วถึง 2 ครั้ง การแพ้คะแนนเสียงครั้งที่ 3 นี้เนื่องมาจาก ส.ส. ขอแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภา ซึ่งเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งฝ่าย ส.ส. ต้องการให้จัดทำโดยมีรายละเอียด แต่รัฐบาลโต้แย้งว่าไม่สามารถจัดทำให้ได้ ความตอนหนึ่งในแถลงการณ์ยุบสภามีว่า “ รัฐบาลได้พยายามเสมอมาที่จะร่วมมือกับผู้แทนราษฎร และได้ยินยอมทำความพอใจแก่ผู้แทนราษฎรมาแล้วแม้ในเรื่องที่สำคัญ เช่น การยกเลิกพระราชบัญญัติจัดการป้องกันรักษารัฐธรรมนูญ⁴² ซึ่งรัฐบาลก็ยอมรับด้วยน้ำใจ

⁴² การขอให้ยกเลิกกฎหมายฉบับนี้ รวมทั้งการขอให้เลิกสมาชิกสภาประเภท 2 และข้อท้วงติงแนะนำเพื่อให้สิทธิเสรีภาพตามระบอบประชาธิปไตยแก่ปวงชนชาวไทยนั้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้พระราชทานไว้ในพระราชบัญญัติที่ 1 ซึ่งตราขึ้นก่อนหน้าที่จะทรงสละราชสมบัติ ความตอนที่เกี่ยวกับกฎหมายฉบับนี้มีว่า

“ 4. ขอให้ยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันรัฐธรรมนูญ เพราะพระราชบัญญัตินี้มีวิธีการขัดกับหลักเสรีภาพในร่างกายของประชาชน เช่น บุคคลอาจถูกจับ เพราะมีข้อคิดว่าจะทำลายรัฐธรรมนูญ และถูกนำตัวให้คณะกรรมการซึ่งมิใช่ศาลพิจารณา

และกรรมการนั้นอาจสั่งให้เนรเทศบุคคลเหล่านั้นไปอยู่ในเขตอันจำกัด การกระทำเช่นนี้เป็นการตัดสิทธิพลเมืองในการที่จะต่อสู้ข้อหาของเจ้าหน้าที่ ถ้ามีเหตุที่จะต้องชำระ ควรชำระโดยเปิดเผยในทางศาลหลวง ให้โอกาสจำเลยมีทนายความว่าความและต่อสู้ได้เต็มที่ ไม่ใช่ตัดสินกันอย่างลับๆ ซึ่งทำให้คิดว่ารัฐบาลอาจขาดความยุติธรรม เป็นการกดขี่อย่างร้ายแรง ข้อความต่าง ๆ ที่อยู่ในพระราชบัญญัตินี้ จะคงใช้ต่อไปก็ได้ แต่ควรออกเป็นพระราชบัญญัติเพิ่มเติมแก้ไขกฎหมายลักษณะอาญา และจะคงใช้วิธีลงโทษให้ไปอยู่ในเขตพื้นที่จำกัดก็ได้ แต่การพิจารณาคดีขอให้เป็นไปในศาลหลวงเหมือนคดีชนิดอื่น ”

พระราชบัญญัติที่ 16 - 17 ในแถลงการณ์เรื่องพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงสละราชสมบัติ

กว้างขวาง...ทั้งนี้แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลได้พยายามร่วมมือกับผู้แทนราษฎรโดยจริงใจ แต่ผู้แทนราษฎรหาได้ให้ความร่วมมือแก่รัฐบาลตามสมควรไม่... รัฐบาลเห็นว่าความเป็นไปในสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องนี้ และเรื่องอื่น ๆ หลายเรื่องที่แล้วมา ผู้แทนราษฎรชุดนี้เป็นอันมากไม่สนใจคำชี้แจงหรือเหตุผลทางรัฐบาล และมีได้คำนึงถึงความเสียหายอันจะพึงมีแก่ประเทศชาติ”⁴³ การยุบสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 นั้น สมาชิกสภาประเภท 2 จากการแต่งตั้งยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไป การเลือกตั้งใหม่มีเฉพาะในส่วนสมาชิกประเภทที่ 1 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 3 เมื่อ 12 พฤศจิกายน 2481 มีผู้แทนจำนวน 91 นายเท่ากับครั้งที่ 2 ผลปรากฏว่าผู้แทนราษฎรเกือบทั้งหมดเป็นชุดเดิม มีข้อที่น่าสังเกตว่า การตัดสินใจของกลุ่มผู้นำคณะราษฎรเพื่อแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ได้ใช้เวลายืดเยื้อมาจนถึงวันที่ 16 ธันวาคม 2481 โดยพันเอกหลวงพิบูลสงคราม ซึ่งเป็นผู้กุมอำนาจทหารอยู่ โดยขณะนั้นเป็นทั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และรองผู้บัญชาการทหารบก เข้าเป็นนายกรัฐมนตรีหลังจากนั้น 2 วัน หลวงพิบูลสงครามแถลงทางวิทยุกระจายเสียงว่า รัฐบาลจำเป็นต้องมีเสถียรภาพมั่นคง จึงขอให้มีการเมืองที่มุ่งทำลายเสถียรภาพของรัฐบาลพึงสังวรณความจำเป็นข้อนี้เป็นการเปิดฉากยุค “เชื้อผู้นำชาติพันธุ์” ตามมาด้วยการจับบุคคลสำคัญจำนวนมากในข้อหากบฏในเดือนต่อมา จากนั้นมีการตั้งศาลพิเศษ ประหารชีวิตผู้ต้องหา 21 คน ผู้แทนราษฎรหลายคนที่เคยเสี่ยงชิงในสมัยรัฐบาลพระยาพหลก็จำเป็นต้องสงบเสงี่ยม ก็ยังมีผู้กล้าที่จะคอยหวังพึ่งอำนาจเผด็จการอยู่ในสภาผู้แทนเหมือนกัน การยุบสภาครั้งแรกในประวัติการเมืองของไทย จึงถือได้ว่าไม่ได้ผลสมความมุ่งหมาย เพราะชุดเดิมเกือบทั้งหมดได้รับเลือกกลับเข้ามาอีก แต่ก็เป็นการเบิกทางให้ “สมบูรณาญาสิทธิราชของคณะผู้ก่อการฯ”⁴⁴ ซึ่งอยู่ในสภาพอำพรางมานั้น ได้เผยให้เห็นโฉมหน้าโดยแท้จริง

⁴³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 45, หน้า 407, วันที่ 11 กันยายน 2481.

⁴⁴ พระราชบันทึกของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า ที่อ้างถึงในเชิงอรรถข้างต้น มีข้อความอีกตอนหนึ่งว่า “เมื่อคณะผู้ก่อการฯ ได้ประกาศว่าจะขอพระราชทานให้เปลี่ยนการปกครองเป็นแบบรัฐธรรมนูญนั้น คนไม่มีความรู้ย่อมโหมทนาทั่วไป แต่เมื่อกลายเป็นยึดอำนาจกันแคบ ๆ ไม่ได้ทำให้มีเสรีภาพในการเมืองมากขึ้น ก็กลายเป็นของขมขื่นกลืนไม่ลง เพราะผลร้ายของการปกครองแบบ “ABSOLUTE” มิได้เสื่อมคลาย เป็นแต่เปลี่ยนตัวเปลี่ยนคณะกันเท่านั้น เสรีภาพกลับน้อยลงไปอีกเพราะต้องระงับจับกุมผู้ไม่พอใจ และปิดปากผู้กล่าวร้ายรัฐบาล ลัทธิสมบูรณาญาสิทธิราชของพระเจ้าแผ่นดิน ยังมีผู้นับถือเป็นส่วนมากเพราะเคยชินมาแต่ปู่ ย่า ตา ยาย แต่สมบูรณาญาสิทธิราชของคณะผู้ก่อการฯ ย่อมไม่มีใครนับถือ มีแต่ต้องทนไปเพราะกลัวอาญา กลัวรถกระาะและปืนกล น่ากลัวความไม่พอใจจะมีอยู่เรื่อยไป ข้าพเจ้าต้องขอแก้ไข” พระราชบันทึกหน้า 6 ในแถลงการณ์เรื่องพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดลพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสละราชสมบัติ

การยุบสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2488 ในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช มิใช่สืบเนื่องจากความมุ่งประสงค์เห็นผลตอบแทนจากการเลือกตั้งเลย แต่เป็นการแสดงออกซึ่งทัศนวิสัยของรัฐบาลที่ยึดมั่นในหลักการตามระบอบประชาธิปไตย เพราะสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้นเป็นชุดที่ได้รับเลือกตั้งมาตั้งแต่ 2481 โดยได้มีพระราชบัญญัติขยายกำหนดเวลาให้อยู่ในตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อมาอีกถึง 2 ครั้ง โดยวิถีทางรัฐธรรมนูญนั้น ราษฎรควรจะได้ใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างน้อยตามกำหนดเวลาที่เป็นอายุของสภาผู้แทน เมื่อสงครามก็ได้สิ้นสุดลงแล้ว และการอยู่ในตำแหน่งโดยได้รับการขยายเวลาถึง 2 ครั้ง ก็เป็นเวลานานเกินควร จึงชอบที่จะให้โอกาสราษฎรเลือกตั้งผู้แทนของตนใหม่ จึงเป็นการยุบสภาเพื่ออนุวัตตามหลักเจตนารมณ์ของระบอบประชาธิปไตย

การยุบสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 3 ในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2519 ได้นำมากล่าวไว้แล้วตอนต้น เกี่ยวกับปัญหาเรื่องระบบพรรคการเมืองมีจำนวนมาก ในสถานการณ์เช่นนั้น เป็นสิ่งถูกต้องและสมควรอย่างยิ่ง แต่จะมีนักการเมืองสักกี่คน ที่จะมีความเด็ดเดี่ยวกล้าทำเช่นนั้น โดยเฉพาะในคำปราศรัยของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ที่กล่าวชี้ชัดถึงความมอลงในสภาผู้แทน กล่าวถึงผู้แทนราษฎรที่ไม่มีอุดมการณ์ แสวงประโยชน์ส่วนตัวหรือประโยชน์อื่น ๆ ที่มีประโยชน์ส่วนรวม รวมทั้งความกดดันให้ปรับปรุงตัวบุคคลในคณะรัฐมนตรี เพราะเหตุว่ามีการแย่งกันอยากเป็นรัฐมนตรีพร้อมกันนั้นก็ให้ราษฎรวินิจฉัยเองว่าใครผิดใครถูก โดยขอรับรองผลการตัดสินใจของประชาชน ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พรรคการเมืองที่สมาชิกได้รับเลือกมี 18 พรรค ก่อนยุบสภามี 20 พรรค แต่ผลที่สำคัญก็คือ เสียงในสภาชุดใหม่เกาะกลุ่มใหญ่ โดยมีพรรคใหญ่จำนวนน้อยลง และแต่ละพรรคมีเสียงมากขึ้นดังนี้คือ ก่อนยุบสภา พรรคที่ได้ที่นั่งในสภาตั้งแต่ 10 ขึ้นไป มีอยู่ 9 พรรค หลังยุบสภามีเพียง 4 พรรค และพรรคที่ได้เสียงน้อยที่สุดใน 4 พรรค มีถึง 28 ที่นั่ง โดยเฉพาะพรรคกิจสังคมเองนั้น เดิมมีเพียง 18 อยู่ในอันดับที่ 5 หลังยุบสภา ได้ถึง 45 เป็นอันดับสาม พรรคประชาธิปัตย์จากเดิม 72 ได้เพิ่มขึ้นเป็น 114 และพรรคชาติไทยเดิมอยู่ในอันดับ 3 มี 28 ได้เพิ่มเป็น 56 รองจากพรรคประชาธิปัตย์ จึงนับว่าบังเกิดผลดี และเป็นการช่วยบรรเทาระบบพรรคขึ้น

ความเด็ดเดี่ยวกล้าตัดสินใจ นอกจากจะเป็นบุคลิกลักษณะของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช แล้ว ท่านก็ยังมีความยึดมั่นว่า "...การคุมสภาง่ายที่สุดคือการยุบสภานั้น ทำไมเราไม่พูดกันให้มาก ทำไมเราไม่คิดกันให้มาก เราอย่าอายอะไรกันในการยุบสภา ถ้าจะเถียงว่ายุบสภาต้องใช้จ่ายมากในการเลือกตั้ง ถ้าอย่างนั้นเลิกเป็นประชาธิปไตย ประชาธิปไตยเป็นของแพงครับ ไม่ใช่ของถูก

จะมานั่งเสียคายนเงินในการเลือกตั้งไม่ได้ สภาไม่ดีต้องยุบ ยุบแล้วเลือกใหม่ เป็นอย่างไรเป็นกัน และยิ่งยุบยิ่งเลือกทุก 6 เดือน ยุบนี้ผมว่าดีเอง ไม่กี่ปีในที่สุดเราจะได้สภาที่ดี”⁴⁵

ชะรอยพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ คงจะมีคติเรื่องยุบสภาทำนองเดียวกับ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ในช่วงระยะเวลา 8 ปีเศษ ที่ได้เป็นนายกรัฐมนตรีมา ท่านจึงได้ยุบสภาถึง 3 ครั้ง การยุบสภาใน 2 ครั้งหลัง ได้นำมาวิเคราะห์ไว้แล้ว เมื่อได้กล่าวถึงเรื่องสภาพต่อระยะเบียบวินัยของระบบพรรคการเมือง ในที่นี้จะขอพิเคราะห์ถึงการยุบสภาครั้งแรกเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2526 พลเอก เปรม ให้เหตุผลการยุบสภาว่า ในระยะ 4 ปีที่ผ่านมา ได้มีการพยายามแก้รัฐธรรมนูญถึง 4 ครั้ง แต่ไม่สำเร็จ และข้อที่เสนอแก้ไขในทุกครั้ง ก็คือเรื่องแบ่งเขตเลือกตั้ง และเลือกเป็นรายบุคคล ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความต้องการของผู้สมัครรับเลือกตั้งและผู้มีสิทธิออกเสียง รัฐบาลจึงยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้ง “ตามที่ประชาชนต้องการ” แต่หม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช ซึ่งขณะนั้นยังเป็นหัวหน้าพรรคกิจสังคมอยู่ในพรรคขณะว่า การยุบสภาครั้งนี้ไม่มีเหตุผลและไม่มีผลดีต่อพรรคการเมือง เพราะเตรียมการเลือกตั้งไม่ทัน และจะไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมาก ทำให้จัดตั้งรัฐบาลไม่ได้ ต้องให้พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีต่อ คุณพิชัย รัตตกุล หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ก็ไม่เห็นชอบด้วย โดยเห็นว่าผิดหลักเกณฑ์และไม่มีเหตุผล⁴⁶ และโดยที่ก่อนหน้านั้นพรรคการเมืองใหญ่ ๆ ก็ไม่เห็นด้วยที่มีการเคลื่อนไหวให้เปิดประชุมสมัชชาสามัญวิสามัญเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้แถลงชัดแจ้งว่า เวลาไม่มีมากพอที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญได้แล้ว ควรปฏิบัติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ คุณบรรหาร ศิลปอาชา เลขาธิการพรรคชาติไทย ยังได้เปิดเผยว่าสมาชิกพรรคกว่าร้อยละ 75 เห็นชอบด้วยกับวิธีเลือกตั้งแบบรวมเขตและวิธีเลือกพรรค⁴⁷ (ซึ่งเพื่อความสะดวกมักเรียกกันว่า หมายเลขเดียว) จึงทำให้น่าคิดว่า เมื่อการยุบสภาไม่เป็นที่พอใจของวงการเมืองทั่วไปในฝ่ายที่ราษฎรเลือกตั้ง และรัฐบาลเองก็มิได้มีข้อแย้งกับสภาผู้แทนราษฎร คงมีเหตุผลอื่นที่แท้จริงในการยุบสภา เพื่อให้เป็นที่พอใจแก่ฝ่ายอื่นที่อยู่นอกวงการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งพลเอก เปรม มิได้นำมากล่าวเปิดเผย แต่ข้อนี้มีใช่เป็นประเด็นที่จำเป็นต้องยกขึ้นมาพิจารณาในที่นี้ เพราะประเด็นที่จะพิเคราะห์มีแต่เพียงว่า การยุบสภาครั้งนี้ชอบด้วยหลักการใน

⁴⁵ รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 8, วันที่ 19 มกราคม 2521, หน้า 369.

⁴⁶ สยามบรรณ, ปีที่ 8, ฉบับที่ 21, หน้า 571 - 572.

⁴⁷ สยามบรรณ, ปีที่ 8, ฉบับที่ 7, หน้า 170 และ 172.

ระบบรัฐสภา และเป็นการช่วยเหลือหรือไม่เพียงใดในการเสริมสร้างเสถียรภาพให้แก่องค์อำนาจบริหาร ในสถานการณ์ที่ระบบพรรคการเมืองของไทยยังด้อยพัฒนาตลอดมาจนถึงขณะนี้

ลำดับเหตุการณ์สำคัญที่ต้องนำมาประกอบการพิจารณา ก็คือ

(ก) บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 กำลังจะสิ้นสุดลงตามนัยของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา 205 ในวันที่ 21 เมษายน 2526 คือเป็นวันครบกำหนด 4 ปี นับแต่วันแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นวันเดียวกันกับการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 202

(ข) ในตอนต้นเดือนมกราคม 2521 ในขณะเดียวกันกับที่ ส.ส. ส่วนหนึ่งเริ่มเคลื่อนไหว จะให้มีการเปิดประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญ เพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ พลเอก อาทิตย์ กำลังเอก ผู้บัญชาการทหารบกให้พรรคเห็นชอบให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ ให้เลือกตั้งโดยแบ่งเขต เลือกตัวบุคคล ให้คงอำนาจวุฒิสภาต่อไป และให้ข้าราชการประจำเป็นข้าราชการการเมืองได้ ทั้งนี้โดยมีนายทหารชั้นผู้ใหญ่หลายคนในกองทัพบก แสดงความคิดเห็นสนับสนุนอย่างเปิดเผย จนถึงกับกล่าวว่าเป็นจุดยืนของกองทัพ อันยังให้เกิดปฏิกิริยาโต้แย้งคัดค้านอย่างหนาแน่นจากวงการเมืองฝ่ายที่ราษฎรเลือกตั้ง โดยเฉพาะพรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปไตยและพรรคชาติไทย ตลอดจนบุคคลในกลุ่มต่าง ๆ ที่ไม่เห็นด้วย รวมทั้งนายทหารบางคนที่กำลังแสดงความคิดเห็นว่าทหารไม่ควรเข้าไปเล่นการเมืองกันอย่างสุดตัว ถึงขั้นระทากันในนามของกองทัพความขัดแย้งที่เกิดขึ้นและมีความสับสนอลหม่าน ทำให้เกิดเป็นความริ้วฉานระหว่างสถาบันทั้ง ๆ ที่การแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยสภาพธรรมเป็นปัญหาที่จะพึงพิจารณาตกลงตัดสินตามวิถีทางที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยมีรัฐสภาเป็นกลไกอยู่แล้ว แต่กลับหยิบยกขึ้นมาเป็นชนวนสงครามจิตวิทยาเสียก่อน ดูประหนึ่งว่าราษฎรเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงลงประชามติ ให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบก็ได้ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องทำสงครามชิงประชาชน ซึ่งความจริงก็น่าจะให้สิทธิเช่นนี้แก่ราษฎร เพราะราษฎรมักจะถูกแอบอ้างเอาชื่อไปใช้กัน โดยไม่มีมาตราส่วนใดที่เป็นตัวบ่งชี้ชัดเจนนั้น นอกจากเป็นการกล่าวอ้างอย่างลอย ๆ กันเองทั้งสิ้น

(ค) เมื่อเริ่มมีการเคลื่อนไหวจะให้มีการเปิดประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญ และระหว่างที่เกิดความสับสนอลหม่านนั้น รัฐบาลได้แถลงหลายครั้งให้ทราบจุดยืนอย่างแน่ชัดว่ารัฐบาลจะไม่เปิดสภา รัฐบาลจะไม่แก้ไขรัฐธรรมนูญ รัฐบาลจะไม่ยุบสภา และจะจัดให้มีการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ในเดือนมิถุนายน 2526 เป็นความจริงว่ารัฐบาลมิได้เป็นผู้เรียกประชุม เพราะ ส.ส. กลุ่มหนึ่งกับสมาชิกวุฒิสภาร่วมกันเข้าชื่อขอให้เปิดประชุมสมัยวิสามัญ ในที่สุดร่างพระราชบัญญัติแก้ไขรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย ก็เข้าสู่ที่ประชุมรัฐสภา 2 ร่าง ร่างของพรรคกิจสังคมซึ่งประสงค์จะให้ขจัด
 ตาทัฬ่นั้น ที่ประชุมมีมติให้รอไว้พิจารณาภายหลัง ร่างที่รอคอยกันอยู่ ซึ่งที่ประชุมให้ยกขึ้นพิจารณา
 ก่อนเป็นฉบับแรก ที่ประชุมลงคะแนนเสียงรับหลักการด้วยคะแนนเสียง 295 ต่อ 126 ในตอนปลายของ
 วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2526 ในวันรุ่งขึ้นพลเอก อาทิตย์ กำลังเอก ผู้บัญชาการทหารบก ในการกล่าว
 ปราศรัยกับชมรมไทยอาสาสมัคร ได้พูดถึงการพิจารณาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งเพิ่งผ่านวาระที่
 1 ว่ารู้สึกดีใจที่ความคิดของตนได้รับการตอบสนองและยอมรับจากรัฐสภาด้วยเสียงค่อนข้างมาก
 จึงต้องขอขอบคุณรัฐสภา โดยเฉพาะวุฒิสมาชิกทุกคนที่ได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างดี⁴⁸ การพิจารณาใน
 วาระที่ 2 ที่ประชุมตกลงให้ตั้งกรรมาธิการเต็มสภา ซึ่งปรากฏว่ามีผู้ขอแปรญัตติเป็นจำนวนมาก
 แต่ที่ประชุมมีมติให้คงร่างเดิมไว้ และกำหนดให้พิจารณาในวาระที่ 3 ในวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ.
 2526 ซึ่งเป็นเวลา 15 วันหลังจากวาระที่ 2 ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ อันเป็นวาระที่จะออก
 เสียงลงคะแนนเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย โดยไม่มีการอภิปราย แต่ผลการลงคะแนนในวาระที่ 3
 ปรากฏว่ามีคะแนนเสียงเห็นชอบเพียง 254 ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา
 คือ 264 จึงเป็นอันว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขฉบับนี้ตกไป ในการลงคะแนนเสียงครั้งนี้ ส.ส. พรรคกิจ-
 สังคม พรรคชาติไทย และพรรคประชาธิปัตย์ แสดงการคัดค้านโดยนั่งอยู่กับที่ไม่ไปลงบัตรเมื่อถูก
 เรียกชื่อ ส่วนร่างแก้ไขฉบับของพรรคกิจสังคม ซึ่งขอแก้ไขเฉพาะการแบ่งเขต และเลือกตัวบุคคล
 ที่ประชุมยกขึ้นพิจารณาในภาคบ่าย โดยมีมติไม่รับหลักการในวาระที่ 1 ทั้งนี้ จึงเป็นที่ประจักษ์แจ้ง
 ว่าการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ริเริ่มขึ้นมา ซึ่งปรากฏตามร่างฉบับแรก แต่มีอุบัติเหตุต้องตกไปใน
 วาระที่ 3 เพียง 10 คะแนนนั้น มีความมุ่งหมายแท้จริงเพื่อที่จะให้คงอำนาจของวุฒิสมาชิกไว้ประการ
 หนึ่ง กับอีกประการหนึ่งเพื่อที่จะให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ แต่เพื่อที่จะ
 ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสนับสนุน จึงดึงเอาเรื่องการแบ่งเขต และการเลือกตั้งเป็นรายบุคคล
 เข้ามาด้วย เพื่อเป็นเหยื่อล่อ เพราะถ้ามีใช่เช่นนั้น เมื่อร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับแรกตกไปในวาระ
 ที่ 3 แล้ว ร่างที่เสนอโดย ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ก็ย่อมได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาอย่างง่ายดาย
 อย่างไรก็ตาม ข้อที่จะนำมาพิจารณาต่อไปอยู่ที่ว่า เมื่อร่างขอแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งสอง
 ฉบับนั้น รัฐสภาไม่อนุมัติ ก็จำต้องถือว่ารัฐสภาไม่เห็นชอบด้วยที่จะให้ทำการเลือกตั้งในครั้งต่อไป
 โดยการแบ่งเขต และเลือกตั้งเป็นรายบุคคล และทุกฝ่ายก็ควรต้องยอมรับการตัดสินใจฉันท
 ของรัฐสภา โดยเฉพาะรัฐบาลเองนั้น เมื่อมิใช่เป็นฝ่ายที่เสนอขอแก้ไข และการที่รัฐสภาไม่เห็น

⁴⁸ สยามบรรณ, ปีที่ 8, ฉบับที่ 17, หน้า 451.

ขอบจึงมิได้ขัดแย้งรัฐบาล กับทั้งรัฐบาลก็ได้แถลงยืนยันตลอดมาว่าเป็นกลาง จะไม่ยุบสภา ตลอดจน นายกรัฐมนตรีเองก็ยังคงแถลงในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีว่าจะจัดให้มีการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ในเดือนมิถุนายน 2526⁴⁹ และเมื่อปรากฏว่าจะมีการเปิดประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ ก็ยังได้แถลงโดยเปิดเผยว่า สุดแต่ที่ประชุมจะพิจารณาเห็นชอบอย่างไร รัฐบาลต้องคอย ปฏิบัติตามผลของการประชุม⁵⁰ ด้วยกรณีต่าง ๆ ดังกล่าว วิญญูชนจึงย่อมปักใจเชื่อว่ารัฐบาลย่อม จัดดำเนินการเลือกตั้งตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตรา 90 คือ รวมเขต และมาตรา 91 โดยเลือก เป็นพรรค แต่สิ่งซึ่งไม่น่าเชื่อและไม่น่าเป็นไปได้ก็เกิดขึ้น คือ นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจยุบสภาผู้แทน ราษฎร โดยอ้างว่าเพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของผู้สมัครรับเลือกตั้ง และให้เป็นไปตามเจตนา ของส่วนรวม ข้ออ้างนี้มีเหตุผลหนักแน่น พอที่จะหักล้างจุดยืนซึ่งได้เคยแถลงยืนยันตลอดมาแก่ประ- ชาชนหรือไม่ และเป็นเหตุผลที่จะปกป้องได้หรือไม่ จากข้อตำหนิว่าไม่ยอมรับและเคารพมติของรัฐสภา แต่ที่แน่นอนก็คือว่า การยุบสภาครั้งนี้มิได้เป็นไปตามหลักสากลในการปกครองตามระบบรัฐสภา ซึ่งจะทำกันเฉพาะใน 2 กรณี กล่าวคือ ในกรณีที่รัฐบาลขัดแย้งกับสภาผู้แทนราษฎร และรัฐบาล เห็นว่าตนเป็นฝ่ายถูก จากการยุบสภา เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ ถ้าราษฎรเห็นชอบด้วยกับฝ่าย รัฐบาล พรรครัฐบาลก็จะได้รับเลือกมีจำนวนสมาชิกในสภามากขึ้น อันเป็นการได้รับอาณัติมอบ หมายจากประชาชนให้ขจัดปัญหาขัดแย้งกับพรรคฝ่ายค้านเพื่อดำเนินตามนโยบายของพรรครัฐบาล หรือในกรณีที่สองคือ เมื่อรัฐบาลเห็นว่ามิผลงานดีเป็นที่พอใจของราษฎร และการเลือกตั้งทั่วไปครั้ง ที่แล้วก็ได้ผ่านมานานพอสมควรแล้ว การยุบสภาก่อนหมดอายุในกรณีนี้ ในหลักการถือว่าเป็นการ ขอสัตยาบันจากประชาชน เพื่อให้พรรครัฐบาลได้รับเลือกมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนมากขึ้นอีก ซึ่งจะเป็นการเพิ่มพูนเสถียรภาพของรัฐบาล แต่การยุบสภาเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2526 มิใช่ทำเพื่อให้เกิดเสถียรภาพในสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีหนึ่งกรณีใดดังกล่าว

ยิ่งกว่านั้น ถ้าเรายึดถือคตินิยมว่า พลเมืองพึงควรเคารพกฎหมาย ความสำคัญยิ่งต้องมี มากขึ้นในกรณีของกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะสำหรับผู้ใช้อำนาจปกครองแผ่นดินที่จะต้อง เคารพและปฏิบัติตาม การยุบสภาครั้งนี้ ถ้าพิจารณาให้ถี่ถ้วนแล้วย่อมเห็นได้ว่าเป็นการขัดขวาง มิให้ใช้บทบัญญัติมาตรา 90 วรรค 2 ซึ่งให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง มาตรา 91 วรรค 1 ซึ่ง กำหนดให้เลือกตั้งเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อที่พรรคส่ง มาตรา 94 (3) ซึ่งกำหนดให้ผู้สมัครเป็น

⁴⁹ ตามคำอ้างอิงของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช, สยามบรรณ, ปีที่ 8, ฉบับที่ 8, หน้า 197.

⁵⁰ สยามบรรณ, ปีที่ 8, ฉบับที่ 10, หน้า 260.

สมาชิกพรรคการเมือง และมาตรา 95 ซึ่งกำหนดให้พรรคการเมืองที่สมาชิกมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ตามมาตรา 94 (3) ต้องส่งสมาชิกพรรคเข้าสมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ของจำนวนสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีในการเลือกตั้ง โดยการยุบสภาและชิงจัดการเลือกตั้งเสียก่อนใน วันที่ 18 เมษายน 2526 เพียง 3 วัน ก่อนการสิ้นสุดของบทเฉพาะกาล การขัดขวางมิให้นำบทบัญญัติ ดังกล่าวมาใช้บังคับในการเลือกตั้งซึ่งจะมีเมื่อบทเฉพาะกาลสิ้นสุดลง จึงเป็นการฝ่าฝืนเจตนารมณ์ ของรัฐธรรมนูญ และเป็นการอันมิบังควรอย่างยิ่ง เพราะถ้าเชื่อว่าบทบัญญัติเหล่านั้นไม่เหมาะสม ก็ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ และการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ทำได้โดยอาศัยคะแนนเสียงเพียง กึ่งหนึ่งของสองสภา อีกทั้งสมาชิกวุฒิสภารัฐบาลก็เป็นผู้เลือกแต่งตั้งเอง จึงสามารถทำได้ไม่ยาก เลย เมื่อเทียบกับการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 รัฐธรรมนูญ 2492 และรัฐ ธรรมนูญ 2511 ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงถึง 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ของทั้งสองสภา แต่เมื่อได้พยายามขอแก้ไขรัฐธรรมนูญกันมาแล้ว ด้วยคะแนนเสียงเพียงกึ่งหนึ่งก็ยัง แก้ไม่สำเร็จ ก็ต้องถือว่าบทบัญญัติเหล่านั้นถูกต้องเหมาะสม และต้องเคารพและยอมรับปฏิบัติตาม นั้น เหตุผลที่อ้างในการยุบสภาไม่สามารถทำให้การฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญกลายเป็นความชอบธรรมได้

เมื่อการยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกมีเจตนาฝ่าฝืนบทบัญญัติ หรือจะเรียกว่าหลีกเลี่ยงไม่ให้ ใช้บทบัญญัติเหล่านั้น ซึ่งก็เป็นการฝ่าฝืนเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอยู่นั่นเอง จึงไม่อาจที่จะผ่านไป โดยไม่ยกปัญหาว่า พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2526 เป็นโมฆะ เพราะแม้ว่า รัฐบาลมีอำนาจยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 101 และมีอำนาจตาม มาตรา 159 ในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย แต่พระราชกฤษฎีกาถือได้ว่าขัด หรือแย้งรัฐธรรมนูญโดยนัยที่ได้กล่าวมา จึงถือได้ว่าใช้บังคับมิได้ตามมาตรา 5 ของรัฐธรรมนูญ แต่ก็เป็นเหตุการณ์ที่ได้ล่วงมาแล้ว โดยทั้งสองสภาผู้แทนราษฎร และรัฐบาล ที่สืบเนื่องจากพระราช กฤษฎีกาดังนั้น ก็ได้เข้าใช้อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหารปกครองแผ่นดินกันมา ซึ่งเป็นรอย ต่างอีกจุดหนึ่งในทฤษฎีรัฐธรรมนูญของไทย

พฤติกรรมนอกแบบนิติธรรมที่ได้เกิดขึ้นนี้ ทำให้เกิดปัญหาหลายเรื่องเกี่ยวกับบทกฎหมายที่ เกี่ยวข้องนานาประการ กฎหมายเลือกตั้ง ซึ่งกำหนดให้ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และให้ กำหนดสถานที่เลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 30 วันนั้น ก็ต้องเป็นหมันไป เพราะจากวันยุบ สภาถึงวันที่กำหนดให้ทำการเลือกตั้งก็เป็นระยะเวลาห่างกัน 30 วัน อยู่แล้ว จึงทำให้ต้องออก พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ปัญหาอายุสมาชิกภาพของ ส.ส. เมื่อเลือกตั้งเสร็จก็เป็นชะงักหลังติดอยู่ เพราะเลือกตั้งเสร็จ

18 เมษายน พอถึงวันที่ 21 เมษายน บทเฉพาะกาลรัฐธรรมนูญก็สิ้นสุดลง จึงเป็นปัญหาว่าสมาชิกภาพของผู้แทนซึ่งได้รับเลือกตั้งมาเพียง 3 วันจะสิ้นสุดลงตามบทเฉพาะกาลด้วยหรือไม่ เพราะเกิดเป็น 2 ระบบซ้อนกันเกิดขึ้นมา ปัญหาสืบเนื่องมีพัวพันไปถึงพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ซึ่งผูกพันอยู่กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ถูกขัดขวางไว้ พระราชบัญญัติพรรคการเมืองนี้บัญญัติรับรัฐธรรมนูญไว้ว่า หากพรรคการเมืองส่งผู้สมัครไม่ถึงครึ่งหนึ่งของ ส.ส.ที่พึงมี พรรคการเมืองนั้นต้องหมดสภาพไป โดยนายทะเบียนพรรคการเมืองหลังจากที่ได้ดำเนินการสอบสวนแล้วจะเป็นผู้ยื่นคำร้องให้ศาลฎีกามีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองนั้น นอกจากนี้ ในการเลือกตั้งเพื่อหลีกเลี่ยงรัฐธรรมนูญในวันที่ 18 เมษายน 2526 ผู้สมัครรับเลือกตั้งอาจสมัครโดยไม่สังกัดพรรคการเมืองใดก็ได้ แต่เมื่อได้รับเลือกแล้ว อีก 3 วันต่อมาเมื่อบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง ถ้าผู้ได้รับเลือกผู้นั้นยังไม่เข้าสังกัดพรรคใด ก็เกิดปัญหาว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนนั้นจะสิ้นสุดลงตามมาตรา 103 หรือไม่ ทั้งนี้เพราะตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้นผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง แต่กรณีการไม่สังกัดพรรคจากการเลือกตั้งหลังรัฐธรรมนูญนี้ไม่ตรงตามกรณีที่บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในมาตรา 103 (7), (8) หรือ (9)

ที่กล่าวมานั้นเป็นเรื่องของความมอหลห่านและปัญหานานัปการที่สืบเนื่องจากการใช้อำนาจบริหารยุบสภาในครั้งนี้ ส่วนผลการเลือกตั้งนั้น เมื่อใช้วิธีแบ่งเขตแทนการรวมเขตจังหวัด การเลือกบุคคลแทนหรือพรรค ผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ต้องสังกัดพรรค และพรรคการเมืองไม่จำเป็นต้องส่งผู้สมัครเป็นจำนวนครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมดที่จะพึงมี ก็ย่อมเป็นที่แน่นอนว่า จะไม่มีพรรคใดมีเสียงข้างมากในสภา และก็เป็นดังที่ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ได้กล่าวไว้ว่า ต้องให้พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีต่อไปอีก

อำนาจยุบสภาเป็นมาตรการที่ฝ่ายบริหารมีอยู่เพื่อคานอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้เกิดดุลยภาพแห่งอำนาจ แต่อำนาจยุบสภาโดยลำพังมิใช่เป็นยาวิเศษที่จะรักษาโรคเสถียรภาพการเมืองฟิการอันสืบเนื่องมาจากระบบพรรคการเมืองฟิการตั้งที่บ้านเมืองของเราได้ประสบมา ถ้าเราต้องการประชาธิปไตยระบบรัฐสภา ก็ต้องแก้ปัญหาคความฟิการของระบบพรรคการเมือง มาตรการที่จะแก้ปัญหาคความฟิการระบบพรรคมีอยู่ตามสมควรในรัฐธรรมนูญ 2521 แต่เป็นยาขมสำหรับนักการเมือง เพราะมองส่วนได้ส่วนเสียอันเป็นเรื่องเฉพาะหน้าของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในที่สุดจึงพากันตัดทิ้งบทบัญญัติในมาตรา 90 วรรคสอง และมาตรา 91 วรรคหนึ่ง เสีย โดยตรารัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม 2528 แม้ว่าจะยังคงมีมาตรการเพื่อสร้างความมั่นคงเป็นปีกแผ่นของพรรคการเมืองเหลืออยู่บ้างก็ตาม แต่ก็จะไม่บังเกิดผลสมความมุ่งหมายและทำให้ระบอบประชาธิปไตยอยู่

ในอันตราย เพราะประเทศไทยตกอยู่ในระบอบการปกครองที่มีรัฐธรรมนูญ ซึ่งติดตามมาด้วยความอลเวงทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ อันเป็นสถานการณ์ที่ยังให้เกิดการใช้กำลังทหารยึดอำนาจปกครองแผ่นดิน ตามมาด้วยรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินชั่วคราว เกิดรัฐธรรมนูญใหม่ติดตามมาด้วยความอลเวงทางการเมือง และเปลี่ยนสืบต่อไปตามวงจร ทั้งนี้เพราะ

(1) เพื่อให้ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับ 24 มิถุนายน 2475 กำลังทหารถูกนำมาใช้เป็นปัจจัยซึ่งเป็นการดึงทหารเข้ามาสู่พรมแดนการเมือง และในปีต่อมาก็ใช้กำลังทหารเปลี่ยนรัฐบาลอีก อันเป็นการวางแบบแผนให้ใช้กำลังทหารเป็นวิถีทางการเมืองกันต่อมา

(2) กองทัพเป็นคณะบุคคลที่มีการจัดองค์การ มีระเบียบแบบแผน และมีวินัย อันเป็นกระบวนการที่หล่อหลอมให้เกิดค่านิยม “สหนิยม” จึงเป็นองค์กรที่มีความเป็นปึกแผ่น เหนียวแน่น แข็งแกร่ง และมีเอกภาพที่ไม่มีคณะบุคคลกลุ่มอื่นใดในบ้านเมืองเราเทียบเคียงได้ อีกทั้งเป็นองค์กรที่กลุ่มผู้นำมีความสำคัญอยู่ว่ากำลังเป็นศักยภาพแห่งอำนาจในพรมแดนการเมือง

(3) คณะรัฐมนตรีผู้ใช้อำนาจบริหารมีอำนาจตามกฎหมายในการสั่งการและบังคับบัญชา ซึ่งสัมฤทธิ์ผลได้โดยองค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตาม โดยยอมรับอำนาจตามกฎหมาย เพราะถ้าจะมีการฝ่าฝืน ก็จะมีกลไกของรัฐตามกฎหมายทำการบังคับ ขั้นตอนท้ายที่สุดแห่งการบังคับก็คือ การใช้กำลังบังคับ การยอมรับอำนาจตามกฎหมายจึงเป็นฐานแห่งอำนาจของคณะรัฐมนตรีในกรณีปกติ ผู้บัญชาการทหารก็ยอมรับอำนาจตามกฎหมายของคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะก็คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ในประเทศที่ระบอบประชาธิปไตยพัฒนาแล้ว ผู้บัญชาการทหารย่อมยอมรับอำนาจตามกฎหมายของรัฐบาลโดยสิ้นเชิง เพราะ (ก) ไม่เคยมีกรณีปรากฏเป็นแบบอย่างในการใช้กำลังทหารในพรมแดนการเมือง และ (ข) ที่สำคัญยิ่งกว่านั้นก็คือ นอกจากอำนาจตามกฎหมายแล้ว รัฐบาลยังมีฐานอำนาจทางการเมือง คือมีประชาชนรองรับอำนาจรัฐบาลอยู่ การจะใช้กำลังทหารในพรมแดนการเมืองก็ต้องเผชิญหน้ากับประชาชน ซึ่งเป็นการเผชิญภัยที่วิญญูชนยอมไม่กระทำ แต่คณะรัฐมนตรีในระบอบเลือกตั้งของบ้านเมืองเราหาพื้นฐานอำนาจทางการเมืองเช่นนั้นไม่ เพราะคณะรัฐมนตรีนั้นมาจากสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งแม้จะมาจากการเลือกตั้ง แต่ประชาชนมิได้มีความสำนึกรับผิดชอบทางการเมืองที่จะปกป้องสภาผู้แทนหรือรัฐบาลไม่เพราะเราไม่มีระบบพรรคการเมืองในรูปแบบและลักษณะที่ประชาชนรู้สึกว่าเป็นของตนตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นในเรื่องอำนาจนิติบัญญัติ การมีและจัดระบบพรรคดังกล่าว แท้ที่จริงเป็นองค์การมวลชนเพื่อดำเนินการปกครองแผ่นดิน ถ้าสภาผู้แทนตั้งอยู่บนฐานองค์การมวลชนเช่นนี้ และคณะรัฐมนตรีซึ่งจัดตั้งขึ้นจากพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภาแล้ว การใช้กำลังล้มรัฐบาล ล้มสภาและเลิกใช้รัฐธรรมนูญ-

บุญ ก็จะต้องเป็นการเผชิญหน้ากับประชาชน

ข้อที่น่าพิจารณาต่อไปอีกคือ มีหนทางอื่นอีกหรือไม่ที่จะเสริมสร้างฐานอำนาจทางการเมืองให้มั่นคงยิ่งขึ้นเพื่อช่วยค้ำจุนอำนาจตามกฎหมาย นอกเหนือไปจากการสร้างระบบพรรคให้มั่นคงแข็งแรงเป็นองค์การมวลชนดังกล่าว คำตอบก็คือว่าภายในระบบรัฐสภา ไม่มีหนทางอื่นใดเว้นแต่ระบบพรรคอันแข็งแรงนั้นจะผันเข้าสู่สภาที่มีพรรคใหญ่อันทรงพลังยิ่งเพียงพรรคเดียว จนทำให้พรรคฝ่ายค้านหมดความหมาย อย่างในกรณีของพรรค PAP ของสิงคโปร์ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น แต่การที่พรรคฝ่ายค้านหมดเสียงก็เป็นการเสี่ยงอันตรายจากการมีเมมาอำนาจ

อย่างไรก็ดี ถ้าเราไม่จำกัดผูกพันติดอยู่กับระบบรัฐสภา คือการให้พรรคการเมืองในสภาเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล และการให้สภาและรัฐบาลมีอำนาจคานกัน โดยก้าวไปใช้หลักการแยกอำนาจบริหารออกจากอำนาจนิติบัญญัติ แต่ไม่ใช่เป็นการแยกตามนัยของรัฐธรรมนูญ 2511 มาตรา 139 ที่กำหนดไว้มิให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนในขณะเดียวกัน ซึ่งบางคนถือว่าเป็นการแยกอำนาจบริหารออกจากอำนาจนิติบัญญัติ แต่แท้ที่จริงไม่ใช่ การแยกอำนาจบริหารออกจากอำนาจนิติบัญญัติที่แท้จริงนั้น หัวหน้ารัฐบาล คือนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งเมื่อสมานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญตอนปลายปี 2520 หนังสือพิมพ์ The Nation ได้มาขอสัมภาษณ์ผู้เขียนเพื่อขอทราบแนวความคิดที่จะนำไปเสนอในการพิจารณา ยกร่าง ผู้เขียนได้เล่าแนวความคิดต่าง ๆ ทั้งหมด รวมถึงมาตรการครบวงจรเพื่อสร้างระบบพรรคตลอดจนการแยกอำนาจบริหารออกจากอำนาจนิติบัญญัติ โดยให้ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง ข้อคิดแนวใหม่ ๆ ที่ให้สัมภาษณ์มีมากมายหลายเรื่อง แต่ The Nation จับเอาเรื่องให้ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งนายกรัฐมนตรี พาดหัวบทสัมภาษณ์ด้วยตัวอักษรใหญ่ว่า “ Adul prefers Prime Minister to be elected by the people ”⁵¹

ในการประชุมกรรมการครั้งแรก ผู้เขียนได้พูดเอ่ยถึงการแยกอำนาจบริหารให้เป็นอิสระจากอำนาจนิติบัญญัติ และการหาทางกำหนดกลไกแก้ปัญหาพรรคการเมืองมาก เป็นตัวอย่างที่ควรอภิปรายกันในหลักใหญ่เพื่อหาแนวทางก่อน พอถึงในการประชุมครั้งที่ 2 จึงได้แถลงแนวความคิดเรื่องแยกอำนาจกับสร้างระบบพรรค⁵² ด้วยความไม่เข้าใจ กรรมการท่านหนึ่งตอบได้ว่า

⁵¹ บทสัมภาษณ์ใน The Nation ฉบับเช้าวันพุธ 14 ธันวาคม ค.ศ. 1977

⁵² ดู รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 2, วันที่ 8 ธันวาคม 2520,

“ท่านประธานครับ ผมขอกราบเรียนสั้น ๆ ว่า ผมมีความเห็นคล้ายในทางที่ว่ารัฐธรรมนูญของเรา นี้ควรมีระบบรัฐสภา คือมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยเหตุผลที่ประชาชนชาวไทยเราเวลานี้ หรือเวลาก่อนมา เรายึดถือพระมหากษัตริย์เป็นแกนสำคัญ เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวความสามัคคีของเราอยู่ เพราะฉะนั้นที่จะใช้ระบบ President อะไรมัน ผมคิดว่ายังไม่น่าจะไปถึง ระบบรัฐสภาน่าจะเหมาะสม”⁵³ ความพยายามที่จะผลักดันแนวคิดแยกอำนาจบริหารจากอำนาจนิติบัญญัติ โดยให้ราษฎรเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีในทำนองเดียวกับที่ขณะนั้นราษฎรในกรุงเทพฯ เลือกตั้งผู้ว่ากรม. ไม่มีทางบังเกิดผลได้เลย เพราะเคยมีความเข้าใจกันอยู่ว่า การแยกอำนาจฝ่ายบริหารเป็นอิสระ ซึ่งกำเนิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา นั้น ประชาชนเลือกตั้งประธานาธิบดี ระบบรัฐสภาซึ่งเกิดขึ้นในอังกฤษมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เมื่อประเทศของเรามีองค์พระมหากษัตริย์เป็นประมุข จึงไม่ถูกต้องที่จะนำวิธีให้ราษฎรเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีมาใช้

ความเข้าใจผิดในเรื่องนี้ สืบเนื่องมาจากว่ามีได้พิเคราะห์สถานภาพของประธานาธิบดีตามระบบของสหรัฐอเมริกาว่า ในฐานะหนึ่งประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐ ในอีกฐานะหนึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารของประเทศด้วย ฐานะทั้งสองนี้รวมอยู่ในตัวประธานาธิบดี ซึ่งประชาชนเป็นผู้เลือกตั้ง อีกทั้งมิได้พิเคราะห์ว่าในประเทศที่ไม่มีพระมหากษัตริย์ เขาก็จำเป็นต้องมีประมุขจากการเลือกตั้ง โดยราษฎรให้เป็นประธานาธิบดี และในประเทศที่มีประธานาธิบดี เช่น ฝรั่งเศสในยุคนาธาเลอรัวที่สาม และสาธารณรัฐที่สี่ที่ได้กล่าวถึงข้างต้นก็ใช้ระบบรัฐสภา ประธานาธิบดีซึ่งรัฐสภาเป็นผู้เลือก มีฐานะตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับพระมหากษัตริย์ สภาเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล ที่กล่าวมานี้เป็นข้อที่จะชี้ว่าประธานาธิบดีที่ราษฎรเลือกตั้ง หรือรัฐสภาเป็นผู้เลือกขึ้นเป็นประมุขนั้น ในระบอบประชาธิปไตยอาจมีฐานะเป็นเพียงประมุขของรัฐ หรือเป็นทั้งประมุข และเป็นทั้งหัวหน้ารัฐบาลในขณะเดียวกันก็ได้ และอันที่จริงในอังกฤษเองในสมัยหนึ่ง เมื่อมีรัฐสภาแล้ว พระมหากษัตริย์ก็ยังเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารด้วย ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับฐานะของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ที่เป็นทั้งประมุขและเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร ถ้ามีความเข้าใจกระจ่างชัดถึงความแตกต่างระหว่างฐานะของประมุขและฐานะของหัวหน้ารัฐบาลได้ ก็จะเป็นได้ว่าถ้าให้ราษฎรเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีไม่เป็นการขัดแย้งหรือกระทบกระเทือนถึงองค์พระประมุขของชาติเลยแม้แต่น้อย หรือทำให้หมองไปได้ว่าเป็นการไม่ถวายความจงรักภักดี หรือไม่เทอดทูนพระมหากษัตริย์ ผู้ทรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะของเราทั้งหลาย

⁵³ คำอภิปรายของหลวงอรรถไพศาลคดี, รายงานการประชุมเดียวกันหน้า 83.

ถ้าเรายอมรับกันได้ว่าฝ่ายบริหารควรแยกเป็นอิสระจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยให้ราษฎรเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี พร้อมกันนั้นก็ควรให้เลือกตั้งรองนายกรัฐมนตรีในคราวเดียวกัน เพื่อที่จะให้รัฐสภายังคงมีบทบาทในการควบคุมคณะรัฐบาลอยู่ด้วย ก็ควรกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเสนอชื่อบุคคลที่จะแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐบาล เพื่อขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทน เมื่อได้กล่าวถึงจุดนี้ ขออย่าให้เป็นที่แจ้งชัดเสียอีกว่าแนวความคิดให้ราษฎรเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีนี้ยังคงผูกพันและตั้งอยู่บนฐานของระบบพรรคการเมืองที่มั่นคงแข็งแกร่ง พรรคการเมืองจึงเสนอผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน และเสนอผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรีด้วย ตลอดจนเสนอผู้สมัครรับเลือกตั้งในองค์การปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ด้วย เมื่อกล่าวเช่นนั้น จะเกิดความรู้สึกทันทีว่าพรรคการเมืองเล็ก ๆ จะไม่มีทางอยู่รอดได้ในพรมแดนการเมืองระดับชาติ ซึ่งเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของบ้านเมืองก็ต้องเป็นเช่นนั้น เป้าหมายของพรรคการเมือง ก็จะต้องพยายามสร้างความนิยมให้ราษฎรเลือกพรรคให้มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนให้ราษฎรเลือกผู้สมัครของพรรคเป็นนายกรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรี อีกทั้งให้ผู้สมัครของพรรคได้รับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ศักยภาพของพรรคการเมืองที่มีสมรรถนะสูงเช่นนี้ จะมีฐานอำนาจการเมืองที่มีประชาชนทั่วประเทศค้ำจุนอยู่ อันจะเป็นฐานอำนาจที่รองรับ และทำให้อำนาจตามกฎหมายของรัฐบาลมีความศักดิ์สิทธิ์ เป็นที่เคารพยำเกรง พรมแดนทางการเมืองจึงจะเป็นพรมแดนแห่งอธิปไตยของปวงชนชาวไทย และปลอดการใช้กำลังแทรกแซง

การแยกอำนาจบริหารให้เป็นอิสระ นอกจากจะหมายถึงให้ราษฎรเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรีโดยตรงแล้ว ก็จำเป็นต้องยึดถือหลักว่า เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับอาณัติมอบหมายจากการเลือกตั้งโดยราษฎรแล้ว ก็จะต้องไม่ใช่หลักการระบบรัฐสภาที่ให้อำนาจสภาผู้แทนล้มรัฐบาล โดยรัฐบาลจะต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารประเทศ นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล จึงต้องคอยควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรี สำหรับตัวนายกรัฐมนตรีผู้เป็นหัวหน้ารัฐบาลเอง ถ้าเมื่อใดปรากฏว่ามีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือเป็นคนฉ้อราษฎร์บังหลวง ก็ควรมีกระบวนการวิพากษ์วิจารณ์ข้อกล่าวโทษและฟังพยานหลักฐานทั้งสองฝ่าย ถ้าปรากฏสมจริงตามข้อกล่าวโทษ ก็ต้องพ้นหน้าที่ไป แต่จะต้องไม่ใช่กระบวนการทางการเมืองที่มีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ กลไกและกระบวนการวิพากษ์วิจารณ์ข้อกล่าวโทษนายกรัฐมนตรี อาจนำเอารูปแบบของสหรัฐอเมริกา มาปรับใช้ตามความเหมาะสม ถ้าไม่ใช่เป็นเรื่องความประพฤติเสื่อมเสียหรือมีความผิดแล้ว นายกรัฐมนตรี และรัฐบาลก็จะอยู่ในตำแหน่งจนครบวาระ ถ้านายกรัฐมนตรีบริหารประเทศไม่ดี ไม่ได้ผล ในการเลือกตั้งครั้งต่อไปราษฎรก็ย่อมจะไม่เลือกบุคคลผู้นั้น หรือผู้สมัครจากพรรคนั้นอีกได้

สุดแต่ความนิยมเห็นชอบของราษฎร

ถ้าจะนำวิธีการให้ราษฎรเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีมาใช้ เราไม่จำเป็นต้องถือปฏิบัติทุกสิ่งตามระบบแยกอำนาจบริหารเป็นอิสระ เช่น การให้สมาชิกสภาผู้แทนตั้งกระทู้ถามรัฐบาล เป็นวิธีการในระบบรัฐสภา แต่ไม่มีในระบบแยกอำนาจของอเมริกัน ถ้าเราเห็นว่ามิใช่ประโยชน์ก็นำมาใช้ควบกันไป อันที่จริงรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ห้าของฝรั่งเศส ซึ่งเรียกกันว่ารัฐธรรมนูญเดอ-โกล ดังที่กล่าวข้างต้น ก็นำเอาวิธีการในระบบรัฐสภาซึ่งเคยใช้อยู่ในยุคก่อนประสานกับระบบประธานาธิบดีอเมริกัน โดยเฉพาะในทางปฏิบัติที่ประธานาธิบดีมีฐานะเป็นทั้งประมุขของรัฐ และเป็นประมุขฝ่ายบริหารโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมีผลช่วยสร้างเสถียรภาพให้รัฐบาล ไม่ต้องล้มลุกคลุกคลานเหมือนแต่ก่อน สำหรับบ้านเมืองของเราจะนำเอารูปแบบของรัฐธรรมนูญเดอโกลมาใช้ ก็ไม่เข้ากับภาวะการณ์และเงื่อนไข

นอกจากเหตุผลและหลักการของแนวความคิดแยกอำนาจบริหารออกจากอำนาจนิติบัญญัติ ดังกล่าวแล้วข้างต้น การให้ราษฎรเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีจะเป็นการพัฒนาความตื่นตัว ความสนใจและความสำนึกทางการเมืองให้แก่ประชาชนได้สูงยิ่งกว่ามาตรการอื่นใด และเป็นที่น่าเชื่อได้ว่าผู้มีสิทธิออกเสียงจะพากันไปใช้สิทธิมากกว่าการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรครั้งใด ๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งเป็นหนทางที่จะสร้างความมั่นคงและความต่อเนื่องของระบอบประชาธิปไตยในบ้านเมืองของเรา

ที่ได้กล่าวมาข้างต้นถึงอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร เป็นการวิเคราะห์การใช้รัฐสภาประชาธิปไตยโดยองค์อำนาจรัฐสภาและรัฐบาล ซึ่งเชื่อมโยงสัมพันธ์กันอยู่บนพรมแดนการเมือง ทั้งนี้เพราะในระบอบประชาธิปไตยในสังคมซึ่งมีพลเมืองจำนวนมาก พลเมืองใช้รัฐสภาประชาธิปไตยโดยการเลือกตั้งคณะบุคคลหรืออีกนัยหนึ่งพรรคการเมืองให้เป็นผู้ใช้อำนาจแทน การเลือกตั้งเป็นกระบวนการใช้ดุลพินิจคัดเลือกคณะบุคคลที่ราษฎรเห็นสมควรให้ความไว้วางใจ ซึ่งโดยสภาพของงานนี้ จำต้องมีคณะบุคคลหลายพรรคแข่งขันกันเสนอตัวขอรับอาณัติมอบหมายจากประชาชน การแข่งขันเพื่อขอรับอาณัติใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร หรืออีกนัยหนึ่ง การต่อสู้เพื่ออำนาจ เป็นกิจกรรมที่เราเรียกว่าการเมือง ด้วยเหตุนี้ การวิเคราะห์การใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารที่กล่าวข้างต้น จึงเป็นเรื่องที่จำกัต้องอยู่บนพรมแดนการเมือง แต่ที่จะกล่าวต่อไปถึงการใช้อำนาจตุลาการ คณะบุคคลผู้ใช้อำนาจนี้มีได้ทำการต่อสู้แข่งขันในกระบวนการเลือกตั้งเพื่อขอรับอาณัติจากราษฎรให้ได้ใช้อำนาจตุลาการ จึงเป็นเรื่องที่มีได้อยู่บนพรมแดนการเมือง แต่อยู่ในอาณาแห่งระบบนิติธรรม

5. อำนาจตุลาการ เป็นอำนาจของรัฐในการพิจารณาวินิจฉัยข้อโต้แย้งระหว่างคู่ความ

โดยมีศาลเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนี้ ซึ่งโดยทั่วไปเป็นกรณีที่คู่ความฝ่ายหนึ่งเป็นโจทก์กล่าวหาคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งเป็นจำเลยว่าได้ละเมิดกฎหมายทำให้ตนเสียหาย หรือกล่าวอ้างว่าจำเลยจะต้องรับผิดชอบแห่งการละเมิดกฎหมายซึ่งบุคคลอีกคนหนึ่งได้กระทำไป โดยทำให้คนเสียหาย การใช้อำนาจตุลาการจึงเป็นกระบวนการที่ประกอบด้วยปฏิบัติการ 2 ส่วน คือ 1) การที่ศาลจะวินิจฉัยว่าพฤติการณ์ที่กล่าวอ้างเป็นความผิดโดยละเมิดกฎหมายที่มีอยู่หรือไม่ และ 2) การที่ศาลจะพิพากษาหรือสั่งใช้มาตรการบังคับตามกฎหมายเพราะเหตุแห่งความผิดนั้น

ดังนั้น ลักษณะการใช้อำนาจตุลาการจึงเป็นการใช้กฎหมาย และโดยที่การใช้อำนาจบริหารก็เป็นการใช้กฎหมายเช่นกัน งานทั้งในด้านของศาลและของรัฐบาลจึงเป็นงานรัฐประศาสน์ ซึ่งเป็นการใช้หรือปฏิบัติการตามกฎหมาย⁵⁴ ต่างไปจากการตรากฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ทั้งนี้เพราะโดยแท้ที่จริงแล้ว ตามทฤษฎีแห่งรัฐที่กล่าวมาแล้วข้างต้น รัฐคือระบบกฎหมายอำนาจแห่งรัฐหรือรัฐชาติไปโดยนั้นจึงจำแนกออกได้เป็นเพียงสองด้าน คือ อำนาจหน้าที่ตรากฎหมายและอำนาจหน้าที่ใช้หรือประสิทธิ์ประสาทกฎหมาย จึงเป็นที่น่าสังเกตว่า ในสมัยก่อนทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ มีทางปฏิบัติซึ่งมิได้สืบเนื่องมาจากการวิเคราะห์ในทางทฤษฎี ที่ฝ่ายปกครองบ้านเมืองทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาด้วย ของไทยเรานั้น ศาลได้แยกกระจายอยู่ตามกรมต่าง ๆ ตลอดจนสมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงกรุงรัตนโกสินทร์ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ทรงจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้นใน ร.ศ. 110 (พ.ศ. 2430) โดยรวมศาลต่าง ๆ ให้มารวมอยู่ในกระทรวงเดียวกัน

การแยกอำนาจรัฐชาติไปโดยออกเป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ มีอาจถือได้ว่าเป็นหลัก ซึ่งมีที่มาจากประชาธิปไตย ทั้งนี้ด้วยเหตุว่า หลักมูลฐานของประชาธิปไตยมีแนวความคิดอยู่ว่า อำนาจทั้งหลายรวมอยู่ที่ประชาชน และคณะบุคคลผู้ใช้อำนาจเหล่านั้นพึงควรเป็นผู้ที่ประชาชนเลือกตั้ง และพึงรับผิดชอบต่อประชาชน ศาลซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการประกอบด้วยผู้พิพากษา ผู้ซึ่งในหลายประเทศรวมทั้งไทยเรามีได้รับเลือกตั้งจากประชาชน และโดยลักษณะของงาน ตุลาการไม่อยู่ในสภาพที่จะรับผิดชอบต่อประชาชนได้เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี ในทางตรงกันข้าม หลักการแยกอำนาจเป็นหลักทฤษฎีที่ Montesquieu กำหนดขึ้น โดยมุ่งที่จะให้เสรีภาพของบุคคลได้รับความคุ้มครอง ไม่ว่าจะการปกครอง

⁵⁴ ดู Hans Kelsen, หนังสือเล่มเดียวกัน, หน้า 269, Roscoe Pound, An Introduction to the Philosophy of Law (Yale University Press, 1922) หน้า 100.

ในรูปแบบใด⁵⁵ จึงเป็นหลักการที่สอดคล้องกับอุดมการณ์ของระบอบประชาธิปไตย และมีอิทธิพลเป็นแรงดลใจผู้ร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 และประกาศสิทธิมนุษยชนของฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 จากนั้นมาหลักการแยกอำนาจก็ได้รับการยอมรับนับถือ จนเป็นหลักสากลในการจัดองค์อำนาจของรัฐทั่วโลก โดยเฉพาะประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงยึดถือหลักการแยกอำนาจจริปไตยออกเป็นสามอำนาจ เป็นหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตย

ปัญหาสำคัญที่น่าคิดมีอยู่ว่า เมื่อระบอบประชาธิปไตยยึดถือหลักการแยกอำนาจเป็นหลักขั้นมูลฐาน จะมีเป็นการสมควรและจำเป็นหรือที่จะให้คณะบุคคลที่จะเข้าใช้อำนาจตุลาการต้องได้รับอาณัติมอบหมายไม่โดยตรงก็โดยทางอ้อมจากราษฎรด้วย เพราะการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ทั้งสองอำนาจก็ขึ้นอยู่กับกาได้รับอาณัติมอบหมายและต้องรับผิดชอบโดยนิตินัยต่อประชาชน ในข้อนี้รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา มาตรา 2 อนุมาตรา 2 บัญญัติไว้เฉพาะกรณีการเลือกตั้งตั้งผู้พิพากษาในศาลของสหรัฐ โดยให้ประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอชื่อต่อสภาเซเนตเพื่อขอความยินยอมเห็นชอบก่อนการแต่งตั้ง เนื่องจากทั้งประธานาธิบดีและสภาเซเนตซึ่งเป็นสภาสูงมาจากการเลือกตั้ง จึงถือได้ว่าผู้พิพากษาในระดับสหรัฐ ได้รับเลือกตั้งตั้งโดยฉันทานุมัติจากประชาชนทางอ้อม โดยในระดับรัฐแต่ละรัฐนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญของสหรัฐมิได้กำหนดบังคับไว้ จึงเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบอำนาจของรัฐแต่ละแห่ง เมื่อแรกก่อตั้งสหรัฐ ซึ่งประกอบด้วย 13 รัฐ พลเมืองอเมริกันยังไม่คุ้นกับการออกเสียงเลือกตั้ง จึงใช้วิธีการแต่งตั้งผู้พิพากษา โดยผู้ว่าการรัฐซึ่งมาจากการเลือกตั้งเป็นผู้แต่งตั้งหรือสภานิติบัญญัติของรัฐเป็นผู้แต่งตั้ง ในเวลาต่อมาเมื่อมีรัฐใหม่เกิดขึ้นและประชาชนเกิดความเชื่อมั่นในสิทธิและระบอบการเลือกตั้งขึ้นแล้ว วิธีการเลือกผู้พิพากษาจึงเปลี่ยนไป ในปัจจุบันวันแต่ในสิบรัฐซึ่งยังคงใช้วิธีดังเดิมมาแต่ต้น ราษฎรในรัฐต่าง ๆ เป็นผู้เลือกตั้งผู้

⁵⁵ ข้อที่ Montesquieu กล่าวชี้ถึงอันตรายของการไม่แยกอำนาจทั้งสามออกจากกัน ถ้ายความเป็นภาษาไทยได้ดังนี้ “ ถ้าอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารรวมอยู่ในคน ๆ เดียวหรือแม้จะอยู่ในกลุ่มคนคณะเดียว เสรีภาพจะมีอยู่ไม่ได้ เพราะประชาชนย่อมกลัวว่ากษัตริย์หรือสภาอาจออกกฎหมายที่ทารุณโหดร้ายเพื่อจะใช้กดขี่ข่มเหง ”

“ เสรีภาพก็จะมีอีกเช่นกันถ้าอำนาจตุลาการไม่แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร เพราะถ้าเอาไปรวมเข้ากับอำนาจนิติบัญญัติ ผู้พิพากษาจะเป็นผู้ตรากฎหมายด้วย ชีวิตและเสรีภาพของประชาชนก็อยู่ในมือให้มันเป็นไปตามอำเภอใจ และถ้านำไปรวมกับอำนาจบริหาร ผู้พิพากษาก็อาจทำการร้ายเหี้ยมโหดทารุณ ”

“ ทุกสิ่งทุกอย่างก็จะถึงแก่การอวสาน ถ้าหากว่าบุคคลคนเดียวหรือคณะบุคคลกลุ่มเดียวไม่ว่าจะเป็นขุนนางหรือราษฎรเองก็ตาม เป็นผู้ใช้อำนาจทั้งสามนั้นเสียเอง คือ อำนาจตรากฎหมาย อำนาจทำการปกครอง และอำนาจพิจารณาพิพากษากรณีพิพาทระหว่างบุคคล ” Montesquieu, *The Spirit of Laws* (Revised translation by Prichard, London, 1941), เล่ม 1, หน้า 163.

พิพากษา โดยพรรคการเมืองเป็นผู้คัดเลือกเสนอชื่อให้ราษฎรเลือก ซึ่งเป็นธรรมดาที่แต่ละพรรคย่อมจะคัดเลือกเสนอบุคคลที่เป็นสมาชิกพรรค แต่มาในระยะหลังนี้ มีแนวโน้มใหม่ที่พรรคจะคัดเลือกเสนอบุคคลที่มีคุณสมบัติสูงโดยไม่คำนึงถึงการสังกัดพรรค และมีวิธีการใหม่ซึ่งได้เริ่มใช้กันอยู่ในบางรัฐคือในขั้นแรก ผู้ว่าการรัฐจะแต่งตั้งผู้พิพากษาในตำแหน่งที่ว่างจากรายชื่อนักกฎหมายที่มีคุณสมบัติ ซึ่งคณะกรรมการเฉพาะกิจเป็นผู้เสนอ หลังจากปฏิบัติหน้าที่มาแล้วหนึ่งปี ผู้พิพากษาที่ได้รับแต่งตั้งนั้นก็จะมีครบรับเลือกตั้งจากราษฎรโดยอาศัยผลงานเป็นหลักฐานให้ราษฎรวินิจฉัย⁵⁶

แม้ว่าผู้เขียนจะเทอดทูนหลักการระบอบประชาธิปไตย และอุดมการณ์ที่ให้ราษฎรได้ใช้สิทธิเลือกตั้งคณะบุคคลที่ใช้อำนาจทั้งสาม โดยเฉพาะเห็นชอบและพยายามที่จะให้มีผู้เห็นชอบด้วยกับการที่จะให้ราษฎรเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี เพราะจะทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพมากขึ้น และมีฐานอำนาจทางการเมือง ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการค้ำจุนระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคง แต่ก็ไม่เห็นว่ามีผลจำเป็นอย่างไรเลยที่จะให้ผู้พิพากษามาจากการเลือกตั้งโดยราษฎรตรงกันข้าม กลับเห็นว่ามีภัยอันตรายจากการนั้น แม้ระบอบตุลาการของเรามีใช้จะปราศจากข้อตำหนิ แต่ก็ยังมีแบบแผน มีความเป็นอิสระ และเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพซึ่งราษฎรพึงยึดถือเป็นที่พึงได้ และความจริงก็ได้เป็นเช่นนั้นตลอดมา

นอกจากนั้น ถ้าพิเคราะห์ดูอย่างกว้าง ในเชิงทฤษฎี ศาลมิใช่สถาบันลอยตัวนอกระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างใด เพราะบรรดาศาลทั้งหลายที่มี ก็ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ ซึ่งรัฐสภาเป็นผู้ตราขึ้น การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีซึ่งเป็นอำนาจของศาลนั้น จะต้องเป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งทั้งกฎหมายสารบัญญัติ และกฎหมายวิธีสบัญญัติ ฝ่ายนิติบัญญัติก็เป็นผู้ตราขึ้นทั้งสิ้น อีกทั้งการพิจารณาและพิพากษาอรรถคดี ศาลก็ทำในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ผู้เป็นประมุขของปวงชนชาวไทยและโดยทฤษฎีทรงเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการแทนปวงชนชาวไทย

มีหลักการสำคัญอยู่ข้อหนึ่งที่ศาลไทยยึดถือปฏิบัติอยู่โดยในเชิงทฤษฎีถือได้ว่าเคารพเจตนารมณ์ของราษฎรที่แสดงออกทางรัฐสภา กล่าวคือ เมื่อรัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติใดออกมา และเมื่อมีคดีฟ้องร้องเกิดขึ้น และอยู่ในข่ายบังคับของพระราชบัญญัตินั้น ศาลจะใช้บทบัญญัติในพระราชบัญญัตินั้นตัดสินคดี ข้อนี้ถือได้ว่าเป็นหลักสำคัญในระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา ทั้งนี้โดยเหตุที่ถือว่าอำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจมูลฐานของอำนาจอธิปไตย เพราะราษฎรเลือกตั้งผู้แทนให้มาใช้อำนาจนี้โดยตรง ศาลจึงต้องรับปฏิบัติตามกฎหมายที่อำนาจนิติบัญญัติได้ตราขึ้น ซึ่งเป็นหลัก

⁵⁶ Carroll C. Moreland, หนังสือเล่มเดียวกัน, หน้า 69 - 70.

เดียวกันกับที่ศาลอังกฤษยึดถือ แต่ต่างไปจากหลักของศาลสหรัฐ ที่เป็นเช่นนี้เพราะพื้นฐานทฤษฎี รัฐอธิปไตยต่างกัน ในระบบอังกฤษถือว่าฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจไม่จำกัด จนถึงกับกล่าววิพากษ์วิจารณ์กันว่ารัฐสภาอังกฤษเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย สภาทำได้ทุกสิ่งทุกอย่าง เว้นแต่สิ่งเดียวเท่านั้น ที่ทำไม่ได้ นั่นก็คือเปลี่ยนผู้ชายให้เป็นผู้หญิง⁵⁷ สำหรับสหรัฐนั้นถือว่า รัฐธรรมนูญเป็นเจตนารมณ์ของประชาชน และเป็นที่สุดิตยของอาณัติที่ประชาชนมอบหมายให้องค์กรต่าง ๆ ของรัฐปฏิบัติตาม ประชาชนได้สถาปนาระบบศาลสหรัฐขึ้น เพื่อให้ระวังรักษามีให้มีการละเมิดบัญชาของประชาชนที่ปรากฏเป็นรัฐธรรมนูญ เมื่อเข้ารับหน้าที่ผู้พิพากษาศาลสหรัฐจึงต้องปฏิญาณตนว่าจะเคารพและปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญเป็นอันดับแรก และจะเคารพดำเนินการตามกฎหมายของสภาองเกรสของสหรัฐ และสภานิติบัญญัติของรัฐเท่าที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจกระทำได้⁵⁸ อย่างไรก็ตาม ศาลของสหรัฐมิใช่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และไม่ดำเนินการในทำนองนั้น แต่ดำเนินการอย่างศาลยุติธรรมกฎหมายทั้งหลายเมื่อตราออกมาแล้วก็ใช้บังคับไป ต่อเมื่อมีบุคคลนำคดีขึ้นมาสู่ศาลเกี่ยวกับกฎหมายฉบับใด ศาลจึงทำการตรวจสอบพิจารณา ถ้าเห็นว่ากฎหมายนั้นขัดแย้ง หรือเกินกว่าอำนาจที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ ศาลก็จะไม่ใช้บทบัญญัติข้อนั้นหรือกฎหมายฉบับนั้นบังคับแก่คดี **โดยนิตินัยศาลมิได้พิพากษาว่า กฎหมายนั้นเป็นโมฆะ**⁵⁹ แต่ในทางปฏิบัติผลก็เหมือนกัน โดยเฉพาะเมื่อศาลฎีกาสหรัฐได้พิจารณาเห็นเช่นนั้น ศาลอื่นทั้งหลายก็ถือเป็นบรรทัดฐาน เจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะเลิกใช้กฎหมายนั้นบังคับราษฎร เพราะถ้าใช้เมื่อมีเรื่องขึ้นสู่ศาล ๆ ก็จะมียืนยันไม่ใช้กฎหมายนั้นบังคับคดีกฎหมายนั้นจึงไร้ผล หลักของศาลสหรัฐนี้เป็นที่เลื่องลือเรียกกันว่าหลัก หรือลัทธิ judicial review

แม้ว่าศาลไทยจะได้ยึดถือหลักทำนองเดียวกับศาลอังกฤษตามที่กล่าวมาก็ตาม แต่ก็มีกรณีหนึ่งที่ศาลมิได้ถือตามหลักนี้ ซึ่งได้แก่กรณีตามคำพิพากษาศาลฎีกาคดีอาชญากรรมสงครามที่ 1/ 2489 และที่ 2 - 4/ 2489

ในปี 2488 หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้สิ้นสุดลง รัฐบาลหม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงครามเข้าสภาผู้แทนราษฎร ได้มีการอภิปรายโต้เถียงกันมาก โดยเฉพาะฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยได้หยิบยกปัญหาเรื่องการออกกฎหมายย้อนหลังขัดกับรัฐธรรมนูญ แต่ผลที่สุดสภาเห็นชอบและประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488 มีความ

⁵⁷ William Seagle, The History of Law (New York, 1946), หน้า 217.

⁵⁸ Encyclopaedia Britannica, เล่ม 22, หน้า 755.

⁵⁹ William Seagle, หนังสือเล่มเดียวกัน, หน้า 300.

สำคัญว่า ไม่ว่าจะการกระทำอันบัญญัติว่าเป็นอาชญากรรมสงครานั้น จะได้ทำก่อนหรือหลังวันใช้พระราชบัญญัตินี้ก็ดี ผู้กระทำได้ชื่อว่าเป็นอาชญากรรมสงคราม และจะต้องได้รับโทษดังที่บัญญัติไว้ทั้งสิ้น

ในการพิจารณาวินิจฉัยคดี นอกจากพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว ศาลได้หยิบยกบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 ขึ้นประกอบการพิจารณารวม 3 มาตรา คือ

1) “ มาตรา 14 ภายในบังคับแห่งบทกฎหมายบุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เกษสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ ”

2) “ มาตรา 61 บทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ มีข้อความแย้งหรือขัดกับรัฐธรรมนูญนี้ ท่านว่าบทบัญญัตินั้น ๆ เป็นโมฆะ ”

3) “ มาตรา 62 ท่านว่าสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ”

ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ข้อบัญญัติในพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488 ที่ให้การกระทำก่อนพระราชบัญญัติเป็นความผิดตามพระราชบัญญัตินั้น เป็นกฎหมายย้อนหลัง ขัดกับรัฐธรรมนูญมาตรา 14 จึงเป็นโมฆะ ตามมาตรา 61 ของรัฐธรรมนูญ ส่วนบทบัญญัติที่ว่าด้วยการกระทำหลังจากใช้พระราชบัญญัตินี้แล้ว เป็นอันใช้บังคับได้โดยสมบูรณ์ ทั้งนี้ โดยศาลตีความรัฐธรรมนูญมาตรา 14 ว่า ข้อความที่รับรองเสรีภาพของบุคคลในการต่าง ๆ ตามระบุไว้ นั้น แม้จะไม่มีคำระบุไว้โดยตรงว่า มีเสรีภาพในการกระทำ แต่ศาลฎีกาเห็นว่ามาตรา 14 เป็นข้อบัญญัติรับรองเสรีภาพในการกระทำด้วย เพราะคำว่ามีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย ไม่หมายแต่เฉพาะเพียงไม่ให้ใครมาทำอะไรแก่เรา แต่หมายรวมถึงเราจะทำอะไรก็ได้ด้วย ถ้าไม่มีกฎหมายห้ามไว้ และข้อที่ว่า “ ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติ ” หมายถึง บทกฎหมายในเวลากระทำการนั้น ๆ ไม่หมายถึงกฎหมายที่จะออกต่อไปภายหลังด้วย

ศาลได้บรรยายเหตุผลถึงอำนาจหน้าที่ของศาล และความจำเป็นที่จะต้องตีความบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญว่า แม้ว่ามาตรา 62 ของรัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเด็ดขาดในการตีความรัฐธรรมนูญ แต่ก็ไม่ใช่ข้อบัญญัติที่ตัดอำนาจศาลไม่ให้ตีความ เพราะศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามรัฐธรรมนูญมาตรา 58 ซึ่งจะต้องดำเนินตามกฎหมาย เมื่อศาลต้องใช้กฎหมายหรือบังคับตามกฎหมาย ศาลก็ย่อมต้องตีความกฎหมาย

ศาลบรรยายเหตุผลว่าศาลมีอำนาจวินิจฉัยว่า บทบัญญัติในพระราชบัญญัติอาชญากรรม

สงคราม พ.ศ. 2488 ในส่วนที่ให้ลงโทษการกระทำก่อนวันใช้พระราชบัญญัติเป็นโมฆะได้ “ ด้วยเหตุผล 3 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง ศาลเป็นผู้ใช้กฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 58 ฉะนั้นการที่จะดูว่าอะไรเป็นกฎหมาย คือเป็นกฎหมายที่ใช้ได้หรือไม่ ย่อมเป็นอำนาจศาล เพราะถ้าศาลไม่มีอำนาจดู ศาลก็ย่อมไม่รู้ว่าอะไรเป็นกฎหมายหรือไม่เป็น และศาลจะดำเนินการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามกฎหมายได้อย่างไร ประการที่สอง การปกครองระบอบรัฐธรรมนูญของเราแบ่งอำนาจเป็นสามประเภท คืออำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ แต่ละอำนาจย่อมมีอำนาจยับยั้ง และกำกับเป็นการควบคุมกันอยู่ ซึ่งเป็นหลักประกันในความมั่นคง เมื่อสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีอำนาจนิติบัญญัติออกกฎหมายมาแล้ว ศาลซึ่งมีอำนาจทางฝ่ายตุลาการต้องปฏิบัติตามไม่ว่าศาลจะเห็นว่ากฎหมายนั้นสมควรหรือไม่ก็ตาม แต่ในขณะเดียวกัน ถ้าสภาผู้แทนราษฎรออกกฎหมายมาไม่ถูกต้องกับรัฐธรรมนูญ หรือขัดกับรัฐธรรมนูญ ศาลก็มิอำนาจแสดงความไม่ถูกต้องนั้นได้ เหตุผลประการสุดท้ายก็คือ เมื่อมีรัฐธรรมนูญ มาตรา 61 ไว้แล้วเช่นนี้ ก็ต้องมีผู้มีอำนาจชี้ขาดว่ากฎหมายบทใดขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ มิฉะนั้น มาตรา 61 นี้ ก็จะไม่มีความหมาย ผู้แทนราษฎรออกมาเอง จะกลับไปให้สภาผู้แทนราษฎรชี้ขาดว่า เป็นกฎหมายดีหรือไม่อย่างไรได้ จะว่าทางฝ่ายบริหารมีอำนาจชี้ก็ไม่ได้ เพราะการวินิจฉัยกฎหมายไม่ใช่เป็นเรื่องของฝ่ายบริหาร เช่นนี้ใครเล่าจะมีอำนาจนอกจากศาล ศาลเป็นหน่วยที่ตั้งขึ้นไว้สำหรับให้ความยุติธรรม เป็นการบำบัดทุกข์ร้อนให้แก่ประชาชน บุคคลทั้งหลายย่อมหวังในความยุติธรรมของศาลเป็นที่ตั้ง และก็มีเมื่อมีบทกฎหมายอันออกมาดีเสรีภาพ และขัดต่อรัฐธรรมนูญเช่นนี้ จะไม่ให้ศาลมีอำนาจแสดงเพื่อให้ความยุติธรรมแก่บุคคลผู้เกี่ยวข้องหรือ ทางศาลไม่ประสงค์จะเข้าไปวินิจฉัยถึงกิจการของทางฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ก็ไม่มีทางจะหลีกเลี่ยงได้ในกรณีเช่นนี้ ”

เป็นที่น่าสังเกตว่า การที่ศาลจะก้าวเข้าไปวินิจฉัยดังกล่าว ศาลได้ใช้ความระมัดระวังให้เหตุผลแวดล้อมทั้งในข้อกฎหมายและหลักเสรีภาพและความยุติธรรม เพราะเป็นการก้าวล่วงเข้าไปในพรมแดนซึ่งเป็นปัญหาข้อโต้แย้ง เหตุผลต่าง ๆ ที่ศาลบรรยายเป็นเหตุผลที่มีน้ำหนัก แต่ศาลมิได้กล่าวถึงประเด็นซึ่งอาจมีผู้หยิบยกขึ้นโต้แย้งได้ว่า ในประการแรก ระหว่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ สภาก็ได้โต้เถียงกันมากในปัญหา ว่าการออกกฎหมายย้อนหลังจะขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในที่สุดเมื่อสภามีมติเห็นสมควรให้ออกใช้เป็นกฎหมายได้นั้น เป็นการขัดแจ้งอยู่แล้วว่า **ก่อนที่จะออกเป็นกฎหมาย สภาได้ทราบปัญหานี้อยู่แล้ว และได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 62 แห่งรัฐธรรมนูญตีความ** ซึ่งเป็นอำนาจสิทธิขาดของสภา เมื่อเห็นว่าไม่ขัดรัฐธรรมนูญ จึงได้ออกกฎหมายมา กรณีจึงมิใช่ดังที่ศาลได้กล่าวไว้ว่า “ **กฎหมายนั้นสภาผู้แทนราษฎรออกมาเอง จะกลับไปให้สภาผู้แทน**

ราษฎรชี้ขาดว่า เป็นกฎหมายดีหรือไม่อย่างไร” ในประการที่สอง เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาตัดสินแล้วว่า บทบัญญัติดังกล่าวไม่ขัดรัฐธรรมนูญ จึงได้ตราออกเป็นกฎหมายศาลก็ต้องปฏิบัติตาม เพราะในระบบรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจอันเป็นอธิปัตย์ในการตรากฎหมาย ฝ่ายตุลาการย่อมไม่มีอำนาจที่จะตรวจสอบพิจารณาบททวนคู่อีกกว่ากฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติออกมานั้น เป็นโมฆะหรือไม่

ที่ได้กล่าวมานี้ มีความประสงค์เพียงจะชี้ให้เห็นว่าคำพิพากษาคดีอาชญากรรมสงครามดังกล่าวมีแนวการวินิจฉัยในลักษณะเป็นการตรวจสอบความถูกต้องของกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้น (judicial review) ซึ่งเป็นแบบแผนที่ศาลสหรัฐยึดถือ อันต่างไปจากหลักที่ศาลไทยและศาลอังกฤษยึดถือปฏิบัติอยู่ เพราะเป็นศาลในระบบรัฐสภา อย่างไรก็ตามก็ ปัญหาที่เกิดขึ้นมิใช่เพราะศาลประสงค์จะแอบอ้างอำนาจเพื่อก้าวก้าวอำนาจนิติบัญญัติ แต่เพราะรัฐธรรมนูญเป็นเหตุกล่าวคือ (1) มาตรา 61 บัญญัติให้บทกฎหมายที่ขัดแย้งรัฐธรรมนูญเป็นโมฆะ แต่มิได้บัญญัติไว้ในมาตรานี้หรือที่อื่นใดให้ใครเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาชี้ขาด ถ้าได้กำหนดไว้เสียว่าให้ศาลเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย ปัญหาที่จะไม่มี และ (2) ถ้าไม่ประสงค์จะให้ศาลเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย และเห็นไม่สมควรให้สภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยเอง ก็ควรจะกำหนดกลไกขึ้นเป็นองค์กรเพื่อการนี้ แต่รัฐธรรมนูญ 2475 ก็มีได้กำหนดไว้เช่นนั้น

ปัญหาเรื่องพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488 และคำพิพากษาศาลฎีกาคดีอาชญากรรมสงครามดังกล่าว มีผลที่ทำให้เห็นข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญ 2475 ในรัฐธรรมนูญฉบับ 2489 ซึ่งใช้แทนฉบับ 2475 จึงบัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา 89 ข้อบัญญัติเรื่องกฎหมายขัดแย้งรัฐธรรมนูญปรากฏอยู่ในมาตรา 87 แต่ตัดคำว่า “เป็นโมฆะ” ทิ้งไป โดยใช้คำว่า “เป็นอันใช้บังคับมิได้” แทน และมีบทบัญญัติไว้ในมาตรา 88 ว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทกฎหมายบังคับแก่คดีได้ ถ้าศาลเห็นว่าบทบัญญัตินั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา 87 ก็ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีนั้นไว้ชั่วคราว แล้วให้รายงานความเห็นเช่นนั้นตามทางการไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย เมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้แจ้งให้ศาลทราบ” และในวรรคสองของมาตรานี้บัญญัติให้ถือคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นที่ยุติ จากนั้นมาเราจึงถือเป็นแบบแผนให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญกันตลอดมาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

ปัญหาข้อกฎหมายที่ว่ากฎหมายอาชญากรรมสงครามมีผลย้อนหลังจะใช้บังคับได้หรือไม่ (สำหรับความผิดประเภท “อาชญากรรมต่อสันติภาพ” คือการร่วมมือก่อสงครามรุกราน) นั้น

ศาลทหารระหว่างประเทศไม่รับฟังข้ออ้างเรื่องสภาพย้อนหลัง ทั้งนี้ โดยให้เหตุผลว่า ภาษีตกกฎหมายที่ว่า nullum crimen sine lege (ไม่มีมีความผิด นอกจากว่ามีกฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิด) นั้น เป็นหลักความยุติธรรม แต่ไม่เป็นการจำกัดอำนาจอธิปไตยในการออกกฎหมาย⁶⁰ ถ้ายึดถือหลักนี้ ซึ่งเป็นข้อวินิจฉัยของศาลทหารระหว่างประเทศ ก็ถือได้ว่าพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488 ได้ออกมาโดยชอบและมีผลใช้บังคับ แต่ทางออกของคำพิพากษาฎีกาดังกล่าว แม้จะได้อ้างถึงกฎหมายลักษณะอาญามาตรา 7 ซึ่งบัญญัติว่าบุคคลควรรับอาญาต่อเมื่อมันได้กระทำการอันกฎหมายซึ่งใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้น บัญญัติว่าเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ ซึ่งตรงกับ ภาษีตกกฎหมายดังกล่าว แต่ศาลก็มีได้อิงกฎหมายลักษณะอาญามาตรานี้เป็นข้อหักล้าง คงจะด้วยเหตุว่า พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488 ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษได้บัญญัติไว้ชัดเจนเป็น เจตนาธรรมณ์ว่า การกระทำก่อนพระราชบัญญัติก็ให้ถือเป็นความผิดและให้ลงโทษด้วย ศาลจึงต้อง ก้าวไปแปลขยายความหมายของรัฐธรรมนูญมาตรา 14 เพื่อชี้ให้เห็นว่าขัดกับมาตรานี้ แล้วจึงโยงไป ใช้มาตรา 61 แห่งรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า บทบัญญัติในส่วนที่ย้อนหลังเป็นโมฆะเพราะขัดรัฐธรรมนูญ ส่วนปัญหาในข้อที่ว่าศาลมีอำนาจวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นขัดแย้ง รัฐธรรมนูญหรือไม่ ก็เป็นหมดยไป เพราะรัฐธรรมนูญฉบับอื่นหลังจากฉบับ 2475 ได้ถอดช่องโหว่ที่ ปราบกฏขึ้นโดยผลแห่งคำพิพากษาฎีกาดังกล่าว

ตามความเป็นจริง ศาลของไทยยึดถือหลักการแยกอำนาจ และดำเนินการภายในเขต อำนาจตุลาการ แม้ในบางเรื่อง เส้นแบ่งพรมแดนแห่งอำนาจไม่สู้ชัดเจนนัก ซึ่งจะได้นำมากล่าวใน ภายหลัง แต่โดยทั่วไปไม่มีปัญหา เพราะอรรถคดีที่ขึ้นมาสู่ศาลทั้งคดีอาญา และคดีแพ่งเกือบทั้งหมด เป็นเรื่องธรรมดาที่ห่างไกลจากปัญหาก้าวก่ายอำนาจบริหาร และอำนาจนิติบัญญัติ

อย่างไรก็ดี ศาลก็ยังคงมีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องในทางการเมืองในการพิจารณาวินิจฉัยสั่งการ เช่นเกี่ยวกับพรรคการเมือง และเรื่องการเมืองเลือกตั้ง แต่ทั้งนี้โดยที่กฎหมายว่าด้วยการนั้นบัญญัติให้ ศาลดำเนินการเช่นนั้น จึงเป็นกรณีที่ศาลปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ และในการพิจารณาวินิจฉัย คดีเช่นนั้น กฎหมายก็บัญญัติให้นำประมวลวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่มีคดีมาสู่ศาล หรือมีผู้ยื่นคำร้องขอให้ศาลสั่งในเรื่องซึ่งอยู่นอกเขตอำนาจตุลาการ และไม่มียกกฎหมายให้อำนาจศาลดำเนินการได้ ศาลจะไม่รับพิจารณา ทั้งนี้โดยยึดถือมาตรา 55 แห่งประมวลวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นหลัก ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิ

⁶⁰ Oppenheim - Lauterpacht, International Law 7th ed. (London, 1952), เล่ม 2, หน้า 579, เจริญธรรม 5.

หรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้”

มีตัวอย่างคดีการเมืองที่ศาลไม่รับพิจารณา เช่น เมื่อปี 2526 เรืออากาศตรี ฉลาด วรฉัตร สส. จังหวัดตราด เป็นโจทก์ยื่นฟ้องประธาน และรองประธานรัฐสภา เป็นจำเลยต่อศาลแพ่ง ขอให้ศาลพิพากษาว่าการออกเสียงลงคะแนนในการประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญ เพื่อพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2526 เป็นโมฆะ เนื่องจากรัฐธรรมนูญมาตรา 194 (3) กำหนดให้ใช้วิธีเรียกชื่อสมาชิก ซึ่งเป็นการออกเสียงโดยเปิดเผยในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ แต่ในการพิจารณาในวาระที่ 1 และที่ 2 ที่ผ่านไป ประธานรัฐสภาได้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนลับ จึงขอให้ศาลพิพากษาว่าการออกเสียงลงคะแนดังกล่าวเป็นโมฆะ ศาลแพ่งมีคำสั่งว่า คดีนี้เป็นกรณีเกี่ยวกับการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของรัฐสภา และเป็นเรื่องที่โจทก์จะต้องหาทางแก้ไขตามวิถีทาง จึงถือไม่ได้ว่ามีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นตามนัยของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 และเมื่อได้มีคำพิพากษาเช่นนี้แล้ว ที่โจทก์ขอให้ไต่สวนเพื่อห้ามประชุมรัฐสภา จึงเป็นอันตกไป⁶¹

อีกกรณีหนึ่งเป็นคำร้องของร้อยตำรวจโท เขาวริน ลัทธศักดิ์ศิริ สส. จังหวัดราชบุรี ยื่นต่อศาลแพ่ง ขอให้ศาลมีคำสั่งว่าการประชุมรัฐสภา เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2526 เป็นการประชุมโดยฝ่าฝืนข้อบังคับ โดยมีสาเหตุต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในคำร้อง ศาลแพ่งสั่งยกคำร้องโดยเห็นว่าสภาพแห่งคำร้องของผู้ร้องไม่ได้แสดงถึงการถูกโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง ทั้งไม่มีกฎหมายใดสนับสนุนให้ผู้ร้องใช้สิทธิทางศาลให้ไต่สวนและมีคำสั่งในกรณีเช่นนี้ได้ สภาพแห่งคำร้องของผู้ร้องเป็นกรณีที่จะต้องดำเนินการแก้ไขตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญ ศาลแพ่งไม่อาจรับคำร้องไว้พิจารณาต่อไปได้⁶²

เรื่องซึ่งอยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหาร ถ้ามีผู้นำคดีมาสู่ศาล ๆ ก็จะไม่รับพิจารณา เช่น การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของราชการฝ่ายบริหาร และขอให้ทางราชการรับผู้ยื่นคำฟ้องกลับเข้ารับราชการตามเดิม ซึ่งปรากฏตามคำพิพากษาฎีกาที่ 355/ 2516 ระหว่าง นายประสงค์ หงสนันท์นรินทร์ โจทก์ จอมพล ถนอม กิตติขจร กับพวก จำเลย และคำพิพากษาฎีกาที่ 2230/ 2520 ระหว่างเรือ

⁶¹ สยามบรรณ, ปีที่ 8, ฉบับที่ 21, หน้า 567.

⁶² สยามบรรณ, ปีที่ 8, ฉบับที่ 30, หน้า 820 - 821.



อากาศเอก นารถ ภูติลิขิต โจทก์ กระทรวงกลาโหม กับพวก จำเลย แต่กระนั้นก็ดี เมื่อผู้จะฟ้องคดี รู้อยู่ว่าจะฟ้องโดยตรงเช่นนั้นไม่ได้ ก็หลีกเลี่ยงฟ้องส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยใช้สิทธิ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 55 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ในมูลคดีลักษณะละเมิด โดยอ้างเหตุเสียว่าจงใจกลั่นแกล้งหรือประมาทเลินเล่อ หรือทำ การไปโดยผิดกฎหมาย ผิดระเบียบขั้นตอนการทำงาน ซึ่งแท้ที่จริงเป็นแต่เพียงเหตุที่อ้างเพื่อให้เข้า ลักษณะละเมิด เมื่อโจทก์ก็มีได้ฟ้องขอให้เพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งของทางราชการหรือเจ้า- หน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ แต่ฟ้องว่าคำสั่งของส่วนราชการ หรือของ เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการละเมิดต่อโจทก์ ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย ศาลก็จะรับไว้พิจารณาเพื่อฟังข้อเท็จจริงตามพยานหลักฐานที่โจทก์จำเลยนำเสนอ ผลก็คือ ทำให้ ศาลต้องตกอยู่ในสภาพที่ต้องก้าวล่วงเข้าไปพิจารณาในเรื่องซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหาร หรือเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร แม้ศาลจะไม่ประสงค์เช่นนั้น ก็ไม่มีทางจะหลีกเลี่ยงได้ ในทาง พิิจารณา เมื่อปรากฏว่าโจทก์สืบไม่สมฟ้อง ศาลก็ยกฟ้องไป และถ้าเป็นเรื่องการใช้ดุลพินิจของฝ่าย บริหาร ศาลก็จะบ่งชี้ว่าไม่มีอำนาจเข้าพิจารณา ดังคำพิพากษาฎีกาที่ 3535/ 2529 ระหว่างนาง ละม่อม โฆษกะ โจทก์ นายอดุล วิเชียรเจริญ จำเลย ศาลฎีกาชี้ว่า “ การที่จะวินิจฉัยว่าโจทก์ก็มีความ ผิดทางวินัยหรือไม่นั้น เป็นอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของราชการฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ เมื่อจำเลยซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา ของโจทก์วินิจฉัยว่าโจทก์ก็มีความผิด ใช้ดุลพินิจสั่งลงโทษโจทก์ไปตามความเหมาะสมกับสภาพ ความผิดเท่าที่อยู่ในอำนาจของจำเลยโดยชอบอย่างไรแล้ว ศาลไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปชี้ขาดว่าโจทก์ ก็มีความผิดทางวินัยหรือไม่อีก ข้อเท็จจริงปรากฏว่าจำเลยได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายและได้

ใช้ความระมัดระวังตามสมควร ไม่ปรากฏว่าจำเลยจงใจกลั่นแกล้งโจทก์แต่อย่างใด จึงไม่เป็นการละเมิดต่อโจทก์ กรณีจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในปัญหาเรื่องค่าเสียหายต่อไป ฎีกาของโจทก์ฟังไม่ขึ้น”

มีข้อซึ่งจะต้องใคร่ครวญด้วยความระมัดระวังเกี่ยวกับอำนาจตุลาการ ซึ่งในช่วง 10 ปีมานี้ ได้หยิบยกขึ้นพิจารณาดำเนินการกันเป็นทางการ คือเรื่องศาลปกครอง

ได้ทราบว่าเมื่อเร็ว ๆ นี้มี ส.ส. กำลังดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองเข้าสู่การพิจารณาของสภา กระทรวงยุติธรรมเองก็ได้เลยเสนอร่างต่อ ครม. เมื่อไม่นานมานี้ แต่ก็ได้ระงับไป เรื่องที่ว่าประเทศเราควรมีศาลปกครองหรือยัง ถ้าจะมีจะควรเป็นไปในรูปแบบใด จะมีขอบอำนาจเพียงใด จะใช้กระบวนการวิธีพิจารณาอย่างไร เหล่านี้เป็นเรื่องสำคัญสำหรับประชาชนและมีผลกระทบต่อราชการบริหารและคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล ซึ่งต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 212 บัญญัติไว้ว่า “ศาลปกครองและศาลในสาขาแรงงาน สาขาภาษี หรือสาขาสังคม จะตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ (รัฐธรรมนูญฉบับอื่นก่อนหน้านั้นมิได้เคยระบุกล่าวถึงศาลปกครอง) หลังจากนั้นก็มีกฎหมายหลายฉบับ เช่น พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นต้น บัญญัติให้นำข้อพิพาทภายในเงื่อนไขที่กำหนดขึ้นสู่ศาลปกครองได้เมื่อศาลปกครองได้จัดตั้งขึ้นแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 แม้จะไม่มีบทบัญญัติเช่นนั้นแต่ก็มีบทบัญญัติในมาตรา 170 ว่า “บรรดาศาลทั้งหลายจะตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ” เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่เคยบัญญัติไว้ ดังนั้นถ้ารัฐสภาเห็นสมควร ก็ย่อมออกกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองได้

ในการจะออกกฎหมายจัดตั้งศาลปกครอง มีปัญหาสำคัญอยู่หลายประการที่จะต้องพิจารณาพิเคราะห์ให้ละเอียดถี่ถ้วนในหลายด้าน ถ้าจะเขียนให้ได้ความชัดเจนจดก็ต้องเป็นเล่ม ในที่นี้จะขอกกล่าวแต่โดยย่อเฉพาะในประเด็นรูปแบบและปัญหาที่เชื่อมโยง

ตามที่ปรากฏในร่าง 2 ฉบับที่ได้เห็น รวมทั้งร่างของกระทรวงยุติธรรมที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาเมื่อปี พ.ศ. 2525 ศาลปกครองที่เสนอมีรูปแบบเป็นองค์กรในสังกัดกระทรวงยุติธรรม และเป็นองค์กรแบบใต้อำนาจตุลาการ

ปัญหาข้อแรกที่จะต้องพิจารณาพิเคราะห์ให้กว้างและให้ลึก ก็คือ ปัญหาเชิงซ้อนของหลักการแยกอำนาจตุลาการออกจากอำนาจบริหาร รวมทั้งปัญหาต่าง ๆ ที่ตามมาที่จะกำหนดอำนาจให้ศาลปกครองในรูปแบบเช่นนี้พิจารณาคดีบางประเภทด้วย

ในระบอบประชาธิปไตย การแยกอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ออกจากกันนั้น เป็นหลักสากลที่ยอมรับกัน แต่ในทางปฏิบัติมีปัญหามาก เพราะอำนาจทั้ง 3 ต้องเข้ามาสัมพันธ์กัน ยังให้เกิดความเหลื่อมล้ำของฐานอำนาจในการควบคุม และเกิดการแก่งแย่ง ลิดรอนอำนาจกัน ตัวอย่างที่น่าสนใจ และเห็นได้ชัดก็คือ จากประสบการณ์ของอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศส 3 ประเทศแม่แบบของระบอบประชาธิปไตย จากหลักการแยกอำนาจอันเป็นหลัก เดียวกัน ผลปฏิบัติของทฤษฎีอันเกิดจากการแก่งแย่งอำนาจเหนือกันและกัน ยังให้เกิดฐานอำนาจ ของแต่ละอำนาจต่างกันไป สำหรับอังกฤษ อำนาจฝ่ายบริหารของรัฐบาลถูกจำกัดภายใต้การควบคุมของทั้งรัฐสภา และศาล ในสหรัฐอเมริกา ฝ่ายตุลาการมีอำนาจกว้างขวางครอบงำ ถึงขนาดที่ ศาลสูงของสหรัฐมีอำนาจไม่ใช้กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ออก ส่วนประเทศฝรั่งเศส กลับตรงกันข้ามที่ฝ่ายตุลาการถูกกำหนดอำนาจมิให้ก้าวท้าวในงานบริหารของรัฐบาล โดยศาลยุติธรรมมี อำนาจพิจารณาเฉพาะคดีอาญา และข้อพิพาททางแพ่ง ระหว่างเอกชนเท่านั้น ข้อพิพาทอื่นใดที่ เจ้าพนักงานของรัฐเป็นคู่กรณีอยู่นอกขอบอำนาจตุลาการ โดยฝ่ายบริหารมีศาลปกครองของตนเอง ซึ่งทำหน้าที่อย่าง “ศาล” และมีความเป็นอิสระเป็นผู้พิจารณาคดี

สำหรับประเทศเรา ถ้าถึงเวลาแล้วที่จะจัดตั้งศาลปกครอง ปัญหาที่ว่าจะพึงควรให้ เป็นองค์กรภายใต้อำนาจตุลาการ หรือเป็นองค์กรที่เป็นศาลปกครองภายในของอำนาจบริหารเป็น ปัญหาที่ยังที่จะพิจารณาคัดสินใจ ถ้าจะพิจารณากันแต่เพียงว่าการศาลของเรา ในขณะนี้ก็มีลักษณะ เข้าไปในทางแบบอังกฤษอยู่แล้ว และระบบการเมืองของเราก็เป็นระบบรัฐสภาแบบอังกฤษอีก ด้วย นอกจากนั้น ตามระบบกฎหมายของเราในปัจจุบันนี้ บุคคลก็มีสิทธิยื่นฟ้อง ส่วนราชการหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติงานในหน้าที่อันเป็นเรื่องลักษณะละเมิดได้อยู่แล้ว ถ้ารัฐสภาจะออก กฎหมายจัดตั้งศาลปกครองขยายขอบอำนาจให้ฝ่ายตุลาการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอีกด้วย ก็น่าจะเป็นการเหมาะสม

แต่ถ้าจะพิจารณากันให้ลึกซึ้ง จะปรากฏปัญหาซับซ้อนยุ่งยากหลายด้าน ซึ่งจะขอไม่นำ มากกล่าวในที่นี้ แต่จะขอยกตัวอย่างที่เห็นได้ไม่ยากจากร่างฉบับหนึ่งที่เขียนให้อำนาจศาลปกครองมี อำนาจพิจารณาพิพากษา ความในข้อหนึ่งมีว่า “คดีที่ฟ้องขอให้ยกเลิกหรือเพิกถอนกฎข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย หรือการกระทำของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าพนักงานของรัฐทั้งหมด หรือบางส่วน” และในอีกข้อหนึ่งมีความว่า “คดีที่ฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษา หรือคำสั่งว่าพระราช กฤษฎีกา กฎกระทรวง เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติจังหวัด ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ข้อบังคับสุขาภิ-บาล ระเบียบ ประกาศ หรือกฎข้อบังคับอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน ไม่มีผลบังคับทั้งหมดหรือ

บางส่วน แต่ในกรณีที่ศาลปกครองมีความเห็นว่า พระราชกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวง ไม่มีผลบังคับทั้งหมด หรือบางส่วนให้ศาลปกครองมีอำนาจเพียงทำความเห็นและส่งสำนวนไปยังศาลฎีกา เพื่อพิจารณาพิพากษาโดยเร็ว ”

จากข้อความที่เขียนระบุคดีทั้ง 2 ประเภทที่คิดมาเป็นตัวอย่างข้างต้น ถ้าได้ไตร่ตรองดูจะเห็นปัญหาว่า การให้ศาลเพิกถอนกฎข้อบังคับ หรือให้มีคำพิพากษา หรือคำสั่งว่าพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ฯลฯ ไม่มีผลบังคับทั้งหมดหรือบางส่วนนั้น ถ้าสิ่งเหล่านั้นได้ออกมาโดยอาศัยอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ และถูกต้องตามรูปแบบและขั้นตอนแล้ว ศาลจะอาศัยกฎเกณฑ์ หรือยึดถือสิ่งใดในการที่จะสั่งเพิกถอนหรือให้ไม่มีผลบังคับ สำหรับในกรณีที่เป็นการคำสั่ง คำวินิจฉัย หรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ ถ้ากระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ก็เป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจ ศาลจะใช้เกณฑ์ใดหรือดุลพินิจของศาลเองในการสั่งเพิกถอน ทั้งหมดนี้ ถ้าจะให้ศาลอาศัยความชอบด้วยเหตุผลหรือความเป็นธรรม หากไม่นิยามไว้ (ประโยชน์นี้ใช้สอยจากคำนิยามคงมีน้อย) อะไรคือความชอบด้วยเหตุผล หรือความเป็นธรรม

นอกจากนั้น ปัญหาอันเป็นหลักการสำคัญก็คือ เมื่อรัฐสภาออกกฎหมายให้อำนาจฝ่ายบริหารออกพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ฯลฯ และฝ่ายบริหารได้ดำเนินการไปตามนั้นโดยชอบทั้งรัฐสภาเอง และฝ่ายบริหารจะเห็นเป็นการถูกต้อง และสมควรหรือที่จะให้ฝ่ายตุลาการมีอำนาจลบล้างได้เช่นนั้น

ขอกล่าวต่อไปถึงข้อที่ได้พูดว่า ถึงเวลาแล้วหรือยังที่จะมีศาลปกครอง ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบองค์กรได้อำนาจตุลาการ หรือเป็นองค์กรภายในอำนาจบริหาร การพิจารณาคดีปกครองต่างกับการพิจารณาคดีอาญา หรือข้อพิพาททางแพ่ง ซึ่งมีตัวบทกฎหมายเป็นบรรทัดฐานแน่นอนในการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมาย ในคดีแพ่งถ้าไม่มีบทกฎหมายที่จะยกมาปรับคดีได้ ศาลก็วินิจฉัยตามคลองจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น ถ้าไม่มีจารีตประเพณีเช่นนั้น ศาลก็วินิจฉัยคดีอาศัยเทียบบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง และถ้าไม่มีบทกฎหมายเช่นนั้น ศาลก็ใช้หลักกฎหมายทั่วไปวินิจฉัย ทั้งนี้ตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งบัญญัติเป็นแนวทางไว้แน่ชัด ถ้าเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ศาลก็พิเคราะห์พยานหลักฐานและข้อเท็จจริงตามที่คู่ความนำสืบ

การที่จะพิจารณาคดีปกครอง เรื่องข้อเท็จจริงก็ไม่เป็นปัญหา และในคดีบางเรื่อง ก็มีตัวบทกฎหมายนำมาปรับคดีได้ แต่จะมีกรณีจำนวนมากที่เป็นปัญหายากแก่การวินิจฉัย หรือศาลไม่อยู่ในฐานะที่จะวินิจฉัยได้ เพราะเป็นเรื่องการปฏิบัติงาน หรือข้อวินิจฉัยของเจ้าพนักงาน ซึ่งในระบบงานของรัฐยังไม่มีแบบแผนกำหนดขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญของการนั้น หรือไม่

พฤติการณ์แห่งกรณีที่ได้รวบรวมศึกษาเพื่อเป็นแนวทางบ่งชี้ความชอบ หรือไม่ชอบด้วยเหตุผลของการกระทำหรือการวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การจะจัดตั้งศาลปกครองไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบใด ถ้าจัดตั้งขึ้นในสภาพที่ประเทศเรายังไม่มีพื้นฐานพอจะรับได้ย่อมจะยังให้เกิดความเสียหาย เพราะการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองถ้ามีแนวโน้มไปอิงหลักกฎหมายเอกชนอย่างในกรณีข้อพิพาทระหว่างบุคคลในทางแพ่ง ก็ย่อมเสียหายแก่การบริหารราชการแผ่นดิน ดังเช่นที่เคยเกิดแก่ประเทศที่ใช้กฎหมายจารีตประเพณี โดยยึดหลักอภิบาลแห่งนิติธรรม (The rule of law) ในการคุ้มครองสิทธิและประโยชน์ส่วนบุคคลอย่างเคร่งครัดถึงขนาดที่มีผู้กล่าวว่าทำให้รัฐบาลเป็นเสมือนคนพิการ⁶³ จริงอยู่ศาลปกครองจะต้องทำหน้าที่คุ้มครองป้องกันสิทธิเสรีภาพของเอกชน แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องคำนึงถึง และประสานให้สอดคล้องกับภาระหน้าที่ของรัฐในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขประชาชน และในการส่งเสริมสาธารณประโยชน์ด้วย

ปัญหามุมกลับมีว่า ถ้าไม่จัดตั้งศาลปกครอง บุคคลก็จะขาดที่พึ่ง ในข้อนี้ คำตอบมีว่า ในระบอบประชาธิปไตย การปฏิบัติงานของพนักงาน เจ้าหน้าที่ และหน่วยงานของรัฐในความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารนั้นอยู่ในความควบคุมของรัฐสภา ซึ่งเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน

นอกจากนั้น สำหรับประเทศเราในปัจจุบันนี้มีคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยคำร้องทุกข์ของผู้ซึ่งได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือเนื่องจากปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือเนื่องจากเจ้าหน้าที่กระทำการไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือกระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่

การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์นั้น คณะกรรมการเปิดโอกาสให้ผู้ร้องทุกข์ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมีโอกาสชี้แจง และแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงของตน ในกรณีนี้ ถ้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เห็นสมควรกำหนดมาตรการ หรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่ผู้ร้องทุกข์เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัย ไม่ว่าจะมีความร้องขอจากผู้ร้องทุกข์หรือไม่ คณะกรรมการก็มีอำนาจเสนอ ผ่านเลขาธิการ คณะกรรมการกฤษฎีกาไปยังนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล และถ้านายกรัฐมนตรีเห็นด้วย ให้สั่งการเพื่อบรรเทาทุกข์ตามที่คณะ-

⁶³ William Seagle, เรื่องเดียวกัน, หน้า 347.



กรรมการเสนอ

ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ คณะกรรมการมีอิสระในความคิดเห็น ในที่สุดเมื่อมีคำวินิจฉัยเสนอแนะให้นายกรัฐมนตรีสั่งการ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล มีอำนาจสั่งการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายที่ผู้ร้องทุกข์ได้รับ ซึ่งรวมถึงการเพิกถอนการกระทำของเจ้าหน้าที่อันเป็นสาเหตุแห่งความเดือดร้อนเสียหาย

โดยพฤตินัย กรณีเรื่องราวร้องทุกข์เป็นคดีปกครอง คณะกรรมการฯ ดำเนินกระบวนการวินิจฉัยพิจารณาต่างไปจากระเบียบวิธีพิจารณาความในศาล เพื่อความรวดเร็วและประหยัด และมุ่งที่จะแสวงหาข้อเท็จจริง โดยมีมาตรการ ซึ่งรวมทั้งมีหนังสือสอบถามหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน

ทั้งโดยนิตินัย และพฤตินัย คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มิใช่ศาลปกครอง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ ก็มีใช้คำพิพากษา และไม่มีผลบังคับ ข้อเสนอแนะในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ ต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลนั้น นายกรัฐมนตรีจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยก็ได้ ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็มีอำนาจสั่งการได้ตามที่เห็นสมควร โดยแสดงเหตุผลแห่งการสั่งการนั้นไว้ด้วย เท่าที่เป็นมา ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการฯ ที่เสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการนั้น มีทั้งที่ได้รับความเห็นชอบและไม่ได้รับความเห็นชอบ ข้อเสนอแนะที่นายกรัฐมนตรีเห็นชอบสั่งการตามนั้น รวมถึงการสั่งใช้มาตรการชั่วคราว เพื่อบรรเทาทุกข์เป็นการชั่วคราวให้แก่ผู้ร้องทุกข์ด้วย

งานร้องทุกข์ของคณะกรรมการกฤษฎีกานี้ ทำให้ได้มาซึ่งกรณีมากมาย อันเป็นปัญหาคดีทางปกครอง และถ้าได้ดำเนินต่อไปอีกสักกระยะหนึ่ง ก็จะมีข้อมูลมากพอที่จะนำมาประมวลประ-

กอบเป็นพื้นฐานในการพัฒนา จัดตั้งศาลปกครองขึ้นให้เป็นไปโดยเรียบร้อย และหากจะจัดตั้งขึ้นในรูป ศาลปกครองแบบประเทศฝรั่งเศส และประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมาย ก็อาจจะปรับคณะกรรมการ กฤษฎีกา เข้ารูป COUNCIL OF STATE โดยบริบูรณ์ หรืออาจที่จะตั้งเป็นศาลปกครองใต้อำนาจ ตุลาการ ก็สุดแต่รัฐสภาจะพิจารณาเห็นเหมาะสมในตอนนั้น ในระหว่างนี้งานร้องทุกข์ของคณะกรรมการกฤษฎีกาถือได้ว่าเป็นงานที่ช่วยพัฒนากฎหมายปกครอง และพัฒนารากฐานของศาลปกครองในอนาคต

ที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนหลังนี้ถึงรัฐสภาไทยในระบอบประชาธิปไตยของไทย เป็นเรื่องของโครงสร้างแห่งอำนาจ ซึ่งประกอบด้วย 5 องค์อำนาจ คือ

1. พระมหากษัตริย์ ผู้ทรงเป็นประมุขของปวงชนชาวไทย ทรงเป็น**องค์อธิปัตย์โดยนิตินัย**
2. ทวยราษฎร์ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็น**องค์อธิปัตย์โดยพฤตินัย**
3. รัฐสภา **องค์อำนาจนิติบัญญัติ**
4. รัฐบาล **องค์อำนาจบริหาร** และ
5. ศาล **องค์อำนาจตุลาการ**

ในการวิเคราะห์เกี่ยวกับองค์อำนาจนิติบัญญัติ และองค์อำนาจบริหาร และปัญหาขัดขวางใช้อำนาจทั้งสองนั้นได้เคยถึงการปฏิวัติรัฐประหารอยู่หลายครั้ง โดยมีนัยว่า การใช้อำนาจรัฐสภาไทยโดยองค์อำนาจตามโครงสร้าง ซึ่งดำเนินตามวิถีแห่งระบอบประชาธิปไตยนั้นมีเหตุต้องสะดุดหยุดลงเป็นครั้งคราว โดยการปฏิวัติรัฐประหาร ข้อนี้นั้นเป็นเรื่องที่จะขอหยิบยกขึ้นพิจารณาต่อไปนี้ ว่าการปฏิวัติหรือรัฐประหาร และการใช้อำนาจในลักษณะต่าง ๆ ในช่วงเวลาที่ใช้อำนาจรัฐประหารทำการปกครองแผ่นดินนั้น มีสถานภาพในแง่ปรัชญากฎหมายอย่างไร โดยที่ในเรื่องนี้มีคำพิพากษากฎีกาอยู่ด้วย จึงจะขอวิเคราะห์ในเชิงทฤษฎีเสียก่อน เมื่อถึงแต่ละประเด็นที่มีคำพิพากษากฎีกาวินิจฉัยไว้ ก็จะหยิบยกคำพิพากษากฎีกาขึ้นเทียบเคียงเป็นเรื่อง ๆ ไป

ข้อแรกที่ต้องหยิบยกขึ้นพิจารณาก็คือว่า เพราะเหตุใดเรื่องการปฏิวัติรัฐประหารจึงเข้ามาอยู่ในข่ายการศึกษา วิเคราะห์ของปรัชญากฎหมายด้วย คำตอบก็คือว่า ปัญหาข้อกฎหมายในเรื่องต่าง ๆ ของประเทศหนึ่งประเทศใด นอกจากผู้ใช้กฎหมายจะพึงตีความโดยอาศัยตัวบทกฎหมายของประเทศนั้นแล้ว นักนิติศาสตร์ก็จะหยิบยกขึ้นพิจารณา โดยอาศัยหลักตรรกวิทยาวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ เหล่านั้นเพื่อแสวงหาหลักการหรือจัดวางเป็นทฤษฎีอันจะเป็นประโยชน์แก่การศึกษาและเข้าใจกฎหมาย การแปลความกฎหมาย ตลอดจนการร่างกฎหมาย ปัญหาทางนิติศาสตร์ที่อยู่ในขอบข่ายการศึกษาวิเคราะห์ รวมถึงที่มา การบังคับใช้ การเปลี่ยนแปลง การละเมิด และความสิ้นสุด

ของกฎหมายและระบอบกฎหมาย โดยที่การปฏิวัติรัฐประหารเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมและการเมืองที่ยังให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว จึงเป็นเรื่องซึ่งอยู่ในขอบข่ายของการศึกษาวิเคราะห์ด้วย

ข้อที่ควรพูดถึงในเบื้องต้นคือ ปัญหาเรื่อง “สิทธิทำการปฏิวัติ” อันที่จริงเรื่องนี้อยู่ในขอบข่ายของปรัชญาการเมืองมากกว่าปรัชญาทางกฎหมาย แต่ก็มีปรัชญาจารย์ทางกฎหมายบางท่านนำมาพิจารณาด้วย ซึ่งก็ความเห็นไม่ต่างกันนัก Eduardo Garcia Maynez⁶⁴ เห็นว่าในแง่นิติศาสตร์ไม่อาจที่จะยอมรับได้ว่า ประชาชนมีสิทธิที่จะทำการปฏิวัติ หรือมีสิทธิต่อต้านกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม แต่ก็ยังเห็นว่าในบางกรณีโดยหลักศีลธรรม ประชาชนก็ชอบที่จะทำการปฏิวัติเพื่อขจัดความอยุติธรรม แต่กรณีเช่นนั้นไม่อาจระบุได้ จะต้องดูเป็นกรณี ๆ ไป Bluntschli⁶⁵ เห็นว่าข้ออ้าง “สิทธิทำการปฏิวัติ” ขัดกับแนวความคิดกฎหมายมหาชน และขัดกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น การทำการปฏิวัติไม่อาจถือได้ว่าเป็นเรื่องการเมือง แต่เป็นความจริงและเป็นปรากฏการณ์อันทรงพลังที่มีผลเปลี่ยนแปลงกฎหมายมหาชน แต่ก็จำเป็นต้องมีข้อยกเว้นสำหรับกรณีที่มีความจำเป็น เพื่อความอยู่รอดของประเทศชาติ หรือเพื่อความเจริญของบ้านเมือง เมื่อวิถีทางโดยการปฏิรูปถูกปิดกั้น โดยให้เหตุผลเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญว่า ถ้ารัฐจะต้องถึงแก่การสูญสลาย หรือสาธารณประโยชน์ถูกภัยคุกคาม ก็เป็นการอันจำเป็นที่ถือได้ว่าไม่ถูกขวางกั้นโดยรัฐธรรมนูญ ตามภาษิตกฎหมาย *Necessitas non habet legem* อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี Bluntschli ให้ข้อเสนอแนะว่า เมื่อมีการปฏิวัติขึ้นแล้ว เป็นภาระงานการเมืองที่จะต้องนำขบวนการปฏิวัติกลับเข้าสู่วิถีทางปกติของการปฏิรูปภายในระบอบรัฐธรรมนูญ

⁶⁴ “The Philosophical - Juridical Problem of the Validity of Law”, *Latin - American Legal Philosophy* (Harvard University Press, 1948), หน้า 508 - 510.

⁶⁵ *The Theory of The State* (Oxford, 1901), หน้า 508.