

# บทที่ 7

## กลไกที่จำเป็นต่อเสถียรภาพของรัฐบาล

รุจิรา เตชางกูร

### ความนำ

เรามักไปเข้าใจและสรุปกันเองว่าเสถียรภาพของราชการกับการใช้อำนาจของรัฐบาล เป็นสิ่งที่สวนทางกัน ความเข้าใจผิดเช่นนี้น่าจะทำให้ผู้มีอำนาจร่างรัฐธรรมนูญฉบับสุดท้ายของประเทศไทยไม่ได้และหลงทางในการร่างรัฐธรรมนูญ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนได้แก่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พุทธศักราช 2517 ที่ได้รับการกล่าวขานว่าเป็นรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยที่ให้เสรีภาพล้นฟ้าแก่ราษฎร แต่ไม่ได้ให้อำนาจแก่รัฐบาลเพื่อแก้ไขสถานการณ์ในยามวิกฤต นี่คือนิยามของประชาธิปไตยแบบอุดมคติที่ขัดกับหลักรัฐศาสตร์ ซึ่งจำเป็นต้องคำนึงทางด้านพฤติกรรมที่อาจเกิดขึ้นได้เสมอ

ไม่จำเป็นเสมอไปที่เสถียรภาพอันมั่นคงของรัฐบาลจะมีได้เฉพาะประเทศที่ใช้วิธีการแบบอำนาจนิยม หรือแบบประชาธิปไตยครึ่งใบเท่านั้น ประเทศเสรีนิยมในแบบประชาธิปไตยนิยมก็สามารถมีรัฐบาลที่มีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพได้เช่นกัน หากมีวิธีการนำเอากลไกหรือปัจจัยที่เอื้อต่อการมีเสถียรภาพของรัฐบาลบรรจุไว้ในระดับรัฐธรรมนูญ อาทิ การมีสถาบันหลักทางการเมืองและการกำหนดมาตรการพิเศษในสถานการณ์พิเศษ ฯลฯ เป็นต้น

### 1. สถาบันหลักทางการเมือง

เงื่อนไขความสำเร็จของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่จำเป็นต้องมีก็คือ สถาบันหลักในทางการเมือง เป็นสถาบันที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรแกนนำทางการเมือง เป็นศูนย์รวมพลังอำนาจความเชื่อถือและศรัทธาจากประชาชน เป็นองค์กรที่มีฐานอำนาจที่กว้างขวาง ฯลฯ การเกิดขึ้นของสถาบันหลักอาจต้องสร้างขึ้นมา แต่ในบางประเทศสถาบันหลักเกิดจากวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครอง ซึ่งจะได้กล่าวรายละเอียดในลำดับต่อไป

ความจำเป็นที่ต้องมีสถาบันหลัก เพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยดำเนินไปได้ ด้วยดีในทางภาคปฏิบัติ เพราะบ่อยครั้งที่เดียวเราจะพบว่าข้อเท็จจริงกับค่านิยมของการปกครองประชาธิปไตยในรูปแบบต่าง ๆ ที่หลายประเทศนำไปใช้ต้องล้มเหลว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่ยังไม่มีระบบพรรคการเมืองที่มั่นคงและมีระเบียบวินัย กระบวนการเมืองในลักษณะเช่นนี้ย่อมนำไปสู่ระบอบอนาธิปไตย (Anarchy) ได้อย่างง่ายดาย ปรัชฎา เมธิหลายท่านนับ ตั้งแต่สมัยกรีกโบราณมาจนยุคปัจจุบันที่พยายามชี้ให้เห็นถึงจุดอ่อนของระบอบประชาธิปไตย นอกเหนือจาก Alexis de Tocqueville ผู้กล่าวคำว่า "ทรราชโดยเสียงข้างมาก" <sup>1</sup> (Tyranny of the majority) แล้ว รูสโซ (Jean Jaque Rousseau) เองก็ดูเหมือนกับจะยอมรับหลักความจริงในข้อที่ว่าไม่จำเป็นเสมอไปที่เจตนารมณ์ของคนส่วนใหญ่จะต้องตรงกับผลประโยชน์ของส่วนร่วม และไม่มีอะไรที่จะไร้สาระและขัดกับหลักความเป็นจริงเท่ากับการปกครองตามเจตจำนงของคนส่วนใหญ่ รูสโซถึงกับกล่าวว่า "ถ้าจะถือเอาตามความหมายอย่างเคร่งครัดแล้ว ประชาธิปไตยที่แท้จริงไม่เคยมีปรากฏและก็จะไม่มีปรากฏ เป็นเรื่องชัศจรรย์ที่คนจำนวนมากปกครองและคนส่วนน้อยถูกปกครอง" <sup>2</sup> อย่างไรก็ตามถ้าหากการปกครองระบอบประชาธิปไตยยอมเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ ดังจะเห็นได้จากการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาของอังกฤษ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน หรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ตลอดจนการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบกึ่งประธานาธิบดี-กึ่งรัฐสภาของฝรั่งเศสที่ประสบความสำเร็จ ล้วนแต่เป็นประเทศที่มีสถาบันหลักทางการเมืองทั้งสิ้น

จุดอ่อนของระบบรัฐสภาที่พบเห็นได้แก่ การขาดเสถียรภาพของรัฐบาล ซึ่งจะเกิดขึ้นเสมอในกรณีที่ประเทศนั้น ๆ มีระบบหลายพรรค และเป็นพรรคการเมืองที่ไม่มีระเบียบวินัย รัฐบาลจึงเป็นรัฐบาลที่มาจากพรรคผสมหลายฝ่าย เมื่อใดที่พรรคใดพรรคหนึ่งถอนตัวออกไป รัฐบาลก็ยากที่จะอยู่ในอำนาจต่อไป เพราะมีเสียงสนับสนุนไม่พอเพียง เสถียรภาพของรัฐบาลจึงขึ้นกับความกลมเกลียวหรือประคับประคองกันพอไปได้ระหว่างพรรคต่าง ๆ ที่มาร่วมผสมเป็นพรรครัฐบาล หลายประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภา รวมทั้งประเทศไทยต้องประสบกับปัญหา เช่นว่านี้ หรือในฝรั่งเศส สมัยสาธารณรัฐที่ 3 และที่ 4 ในขณะนั้นสภาจะมีอำนาจเหนือรัฐบาล การคว่ำรัฐบาลเป็นเรื่องกระทำได้ง่ายมาก ปัญหาการขาดเสถียรภาพของรัฐบาลนำมาซึ่งความวุ่นวายทางการเมือง

ประชาชนเกิดความสับสนที่จะหาหลักยึด ส่วนระบบประธานาธิบดีก็มีจุดอ่อนเช่นกัน กล่าวคือ หากเกิดการขัดกันระหว่างตัวประธานาธิบดีกับสภาจะไม่มีทางออกเพราะตามระบบดังกล่าว รัฐธรรมนูญกำหนดให้อยู่ในตำแหน่งไปจนครบวาระสมัย จนกว่าจะมีการเลือกตั้งใหม่และหากสององค์กรขัดกันอย่างมากจะทำให้เกิดการชะงักงันที่เรียกได้ว่าเป็นอัมพาตทางการเมืองเกิดขึ้น จุดอ่อนอีกประการหนึ่งของระบบประธานาธิบดีคือ ถ้าตัวประธานาธิบดีอยู่คนละพรรคกับเสียงข้างมากในสภาและเป็นพรรคการเมืองที่มีลักษณะดัง เช่น พรรคการเมืองของอังกฤษที่มีระเบียบวินัยปฏิบัติตามมติของพรรคโดยเคร่งครัด ระบบนี้ก็จะเกิดปัญหา เพราะประธานาธิบดีจะบริหารประเทศไม่ได้เลย เหตุการณ์ดังกล่าวยังไม่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา เพราะเหตุว่าพรรคการเมืองในสหรัฐอเมริกาขาดคุณลักษณะดังกล่าว จึงทำให้ระบบประธานาธิบดีใช้ได้ดีในสหรัฐอเมริกา

การแก้ไขจุดอ่อนของการปกครองระบบประชาธิปไตยในแบบต่าง ๆ สามารถกระทำได้โดยการสร้าง "สถาบันหลัก" ขึ้น ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปกครองระบบประชาธิปไตยล้วนแต่มีสถาบันหลักทั้งสิ้น อาทิ ประเทศอังกฤษ การมีระบบพรรคการเมืองสองพรรคที่มีระเบียบวินัยเคร่งครัดทำหน้าที่เป็นสถาบันหลักทางการเมือง เป็นสถาบันหลักที่เกิดจากวิวัฒนาการทางการเมืองมาเป็นเวลายาวนาน โดยเริ่มจากกลุ่ม whig และกลุ่ม Tory และค่อย ๆ พัฒนามาเป็นพรรค Liberal, พรรค Conservative และเมื่อเกิดมีการปฏิวัติอุตสาหกรรม การเกิดมีกลุ่ม Labor ทำให้ส่วนหนึ่งของ Liberal ต้องเลือกที่จะรวมเข้ากับ พรรคใดพรรคหนึ่ง ในปัจจุบันจึงมีเพียงสองพรรคเท่านั้นที่ผลัดเปลี่ยนกันเป็นรัฐบาล ทำหน้าที่เป็นสถาบันหลักทางการเมือง เป็นที่รวมของความเชื่อถือและศรัทธาให้แก่ประชาชน และเมื่อใดที่ชาวอังกฤษเห็นว่าอุดมการณ์อนุรักษ์นิยมต้องความสามารถ ก็จะเลือกฝ่ายพรรคกรรมกรขึ้นมาทำหน้าที่แทน ผลัดเปลี่ยนกันไปตามความนิยมในหมู่ประชาชน

สถาบันหลักในระบบรัฐสภา อาจเกิดจากการสร้างขึ้นมา ดังเช่นในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้ตัวนายกรัฐมนตรี (Chancellor) ทำหน้าที่เป็นสถาบันหลัก โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่นายกรัฐมนตรีไว้มากมาย จนกล่าวได้ว่ามีอำนาจมากกว่านายกรัฐมนตรีของประเทศอื่นใดในทวีปยุโรปตะวันตกก็ว่าได้ และเพื่อป้องกันมิให้นายกรัฐมนตรีมีแนวโน้มเป็นผู้เผด็จการ รัฐธรรมนูญก็เตรียมมาตรการป้องกันไว้พร้อมเสร็จ<sup>3</sup> ด้วยเหตุนี้ระบบรัฐสภาจึงดำเนินไปได้ด้วยดีในประเทศนี้

สถาบันหลักในระบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ก็ได้แก้ตัวประธานาธิบดีนั่นเองที่ มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนทั่วประเทศ โดยมีมาตรการ impeachment ในกรณีที่ประธานาธิบดีกระทำผิด สำหรับระบบกึ่งประธานาธิบดี-กึ่งรัฐสภาที่ใช้ในฝรั่งเศสยุคปัจจุบัน สถาบันหลักก็ได้แก้ตัวประธานาธิบดีเช่นกัน ผลที่เกิดขึ้นจะเห็นได้ว่าการเมืองการปกครองฝรั่งเศสสมัย สาธารณรัฐที่ 5 นี้ไม่ต้องประสบกับปัญหาการขาดเสถียรภาพของรัฐบาลอีกต่อไป เพราะตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 กำหนดให้ประธานาธิบดีทำหน้าที่เป็นสถาบันหลักทางการเมืองอยู่แล้ว

กล่าวได้ว่า ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายและหลายประเทศที่เพิ่งได้รับเอกราช และประเทศเกิดใหม่ที่พยายามลอกเลียนแบบการปกครองประเทศตะวันตก และสหรัฐอเมริกา มาใช้ แต่ไม่ประสบความสำเร็จ แม้จะเลียนแบบรัฐธรรมนูญมาก็ตาม หากแต่ประเทศเหล่านี้ขาดสถาบันหลักทางการเมือง จึงเท่ากับขาดรากฐานที่สำคัญของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยลงไป

การปกครองในระบอบเผด็จการ สถาบันหลักก็เป็นเงื่อนไขต่อการบรรลุจุดหมายในการปกครองเช่นกัน กล่าวคือ ถ้าเป็นเผด็จการอนุรักษนิยม (เผด็จการฝ่ายขวา) ดังเช่นระบบพาสซิสต์ จะมีตัวผู้นำคือ มุสโสลินี เป็นสถาบันหลัก หรือระบบนาซี ก็มี ฮิตเลอร์ เป็นสถาบันหลัก และถ้าเป็นเผด็จการปฏิวัติ (เผด็จการฝ่ายซ้าย) สถาบันหลักจะได้แก่พรรคคอมมิวนิสต์

กล่าวโดยสรุป สถาบันหลักมีทั้งในระบอบประชาธิปไตยและระบอบเผด็จการ สถาบันหลักจะเป็นเงื่อนไขต่อความสำเร็จในการปกครอง เป็นสิ่งที่ขาดเสียไม่ได้ในการเมืองการปกครองรูปแบบต่าง ๆ นักวิชาการไทย เคยเสนอให้มีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง เพื่อให้ตัวนายกรัฐมนตรี เป็นสถาบันหลักทางการเมือง แนวความคิดดังกล่าวมีมากกว่าสิบปีแล้ว และเคยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองหนึ่งนำไปปฏิบัติ แต่แนวความคิดในเรื่องสถาบันหลักทางการเมืองสำหรับประเทศไทยขณะนี้ยังไม่แพร่หลาย หรือซึ่มลึกไปในหัวใจชาวไทยเท่าที่ควร เพราะยังมีความสับสนและขาดความเข้าใจที่แท้จริงต่อหลักการของคำว่า "สถาบันหลัก" อยู่มาก

## 2. มาตรการพิเศษในสถานการณ์พิเศษ

รัฐธรรมนูญที่คิดและทันสมัยควรคำนึงถึงในด้านการมีเสถียรภาพของฝ่ายรัฐบาลไว้ด้วย โดยการสร้างกลไกที่ช่วยแก้ปัญหา เฉพาะหน้าให้แก่ชาติบ้านเมือง ด้วยการมีมาตรการพิเศษในสถานการณ์พิเศษ (Emergency Power) ซึ่งสามารถใช้ได้ 2 ระดับ กล่าวคือ

2.1 ใช้อำนาจพิเศษในระดับ รัฐธรรมนูญ หมายความว่า จะกำหนดมาตราพิเศษในสถานการณ์พิเศษไว้ในมาตราใดมาตราหนึ่งของตัวบทรัฐธรรมนูญ ตัวอย่างเช่น มาตรา 16 แห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 ของฝรั่งเศส และมาตรา 80a แห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1949 ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

2.2 ใช้อำนาจพิเศษตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หมายความว่า ตัวกฎหมายมีอยู่แล้ว เพียงแต่ขยายอำนาจของฝ่ายรัฐบาลให้มากกว่าในยามปกติอันเนื่องมาจาก เกิดภาวะวิกฤตขึ้นในประเทศ ตัวอย่างเช่น การประกาศภาวะฉุกเฉิน การประกาศกฎอัยการศึก

ระบบประชาธิปไตยที่มั่นคงและมีเสถียรภาพ จำเป็นที่จะต้องกำหนดกลไกป้องกันและแก้ไขปัญหาความวุ่นวายที่อาจเกิดขึ้นได้เสมอภายในประเทศ ด้วยการให้อำนาจเพิ่มขึ้นแก่ประมุขฝ่ายบริหาร (อาจเป็นนายกรัฐมนตรี หรือประธานาธิบดี) เป็นผู้ใช้อำนาจพิเศษในกรณีที่เกิดภาวะวิกฤตการณ์ทางการเมือง ตัวอย่างเช่น เกิดมิชชันมาประชิดชายแดน เกิดสงครามกลางเมือง เกิดการจลาจลที่มีผู้ตายเป็นจำนวนมาก เกิดภัยธรรมชาติที่สร้างความเสียหายอย่างหนัก ฯลฯ โดยมาตราดังกล่าวที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจะต้อง เขียนไว้อย่างชัดเจนถึงนิยามของคำว่า "สถานการณ์พิเศษ" ตลอดจนต้องมีองค์กรทำหน้าที่ควบคุมผู้ใช้อำนาจพิเศษไว้ด้วย ในที่นี้จะยกตัวอย่างมาตราพิเศษในสถานการณ์พิเศษที่มีเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของประเทศฝรั่งเศส และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ดังต่อไปนี้คือ

มาตรา 16 แห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 ของประเทศฝรั่งเศส กำหนดไว้ว่า<sup>4</sup>

1. อำนาจพิเศษจะใช้ได้ก็ต่อเมื่อ "สถาบันแห่งสาธารณรัฐหรือ เอกราชของชาติ หรือ บุรณภาพแห่งดินแดน ตลอดจนการปฏิบัติ เพื่อให้เป็นไปตามข้อผูกพัน ระหว่างประเทศ ได้รับการคุกคามอย่างรุนแรงและทันทีทันใด"

2. ประธานาธิบดีจะใช้อำนาจพิเศษได้ก็ต่อ เมื่อสถานการณ์พิเศษที่กล่าวมาข้างต้นอย่างใดอย่างหนึ่ง จะต้องยังผลให้ในทางปฏิบัติแล้ว การดำเนินการโดยปกติของอำนาจทางรัฐธรรมนูญต้องหยุดชะงักลง หรือไม่สามารถดำเนินการได้ตามปกติ

ถ้าจะวิเคราะห์อำนาจของประธานาธิบดีตามนี้แล้ว อาจกล่าวได้ว่าเป็นอำนาจที่ให้ประธานาธิบดีมีอำนาจเต็มที่ ประธานาธิบดีสามารถกระทำได้เกือบทุกสิ่ง ยกเว้นแต่การแก้ไข

รัฐธรรมนูญ การประกาศยุบสภา แต่ทั้งนี้และทั้งนั้นก็เพื่อให้สถานการณ์กลับคืนสู่ภาวะปกติ อันนำมาซึ่งเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้แก่ฝ่ายรัฐบาล

อย่างไรก็ดี การใช้มาตราพิเศษในสถานการณ์พิเศษของประธานาธิบดีฝรั่งเศส มิได้เป็นลักษณะเอกเทศตามลำพังอำเภอใจของผู้ใช้อำนาจ หากแต่รัฐธรรมนูญได้กำหนดกรรมวิธีในการควบคุมไว้ด้วยโดยอาจวิเคราะห์ได้เป็น 3 ประการดังนี้คือ

1. ประธานาธิบดีจะต้องปรึกษาคณะตุลาการ รัฐธรรมนูญเกี่ยวกับมาตรการที่จะออกตามมาตรา 16

2. รัฐสภาจะประชุมกันเองในกรณีที่มีการใช้มาตรา 16 และการประชุมนี้จะมีตลอดไประหว่างการใช้มาตรา 16

3. ประธานาธิบดีจะอ้างถึงมาตรา 30<sup>5</sup> ในขณะที่มีการใช้มาตรา 16 ไม่ได้

อำนาจพิเศษในสถานการณ์พิเศษที่มีระบุไว้ในมาตรา 16 ดังกล่าวข้างต้นนี้ได้เคยปรากฏใช้ในปี ค.ศ.1961 ภายใต้ประธานาธิบดี Charles de Gaulle เนื่องจากเกิดเหตุการณ์กบฏโดยพวกทหารในเดือนมกราคม ค.ศ.1960 ที่เมือง Alger ในประเทศ Algeria ประธานาธิบดี de Gaulle ได้ใช้มาตราพิเศษ (emergency powers) ถึง 18 ครั้ง ในปี ค.ศ.1961<sup>6</sup>

มาตรา 80a แห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1949 ของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันกำหนดไว้ว่า<sup>7</sup>

ก) ในกรณีที่กฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายสหพันธ์เกี่ยวกับเรื่องการป้องกันประเทศ รวมทั้งการคุ้มครองพลเรือน ระบุว่าข้อกำหนดทางกฎหมายจะสามารถใช้บังคับได้เฉพาะมาตรานี้เท่านั้น การใช้บังคับกฎหมายนั้นนอกจากกรณีที่เกิดภาวะสถานการณ์พิเศษ ความมั่นคงเกี่ยวกับรัฐจะใช้ได้ก็ต่อเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติว่ามีภาวะสถานการณ์พิเศษเกิดขึ้น หรือสภาผู้แทนฯ ได้ให้มติเห็นชอบ เป็นกรณีพิเศษว่าจะใช้มาตรการ เช่นว่านี้ได้ ในกรณีที่ระบุไว้ในประโยคแรกของวรรคที่ 5 และประโยคที่ 2 ของวรรคที่ 6 ในมาตรา 80a<sup>8</sup> การมีมติเกี่ยวกับเรื่องสถานการณ์พิเศษ และการเห็นชอบตามมติเช่นนั้นจำเป็นจะต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมาก 2 ใน 3 ของคะแนนเสียงที่ลงไป

ข) มาตรการใดก็ตามที่กำหนดไว้ตามวรรค 1 ของมาตรานี้ จะสามารถเปลี่ยนแปลง  
ได้หากสภาผู้แทนฯ ร้องขอ

ค) ตามวรรค 1 ของมาตรานี้ การบังคับใช้ตามกำหนดเช่นว่านี้จะสามารถเป็นไปได้  
ตามมติอันเป็นที่ยอมรับ โดยรัฐบาลสหพันธ์ และองค์การ ระหว่างประเทศตามข้อกำหนดในสัญญา  
พันธมิตร มาตรการใด ๆ ที่ดำเนินไปตามวรรคนี้จะถูกยกเลิกเมื่อใดก็ได้ หากสภาผู้แทนฯ ร้องขอ  
ด้วยคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิก

นอกเหนือจากการใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 80a แล้ว รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้นายก-  
รัฐมนตรีในฐานะผู้นำฝ่ายบริหารมีสิทธิใช้อำนาจในตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมอีกด้วย  
หากเกิดภาวะวิกฤตการณ์ขึ้นภายในประเทศ<sup>9</sup>

การใช้อำนาจพิเศษในประเทศไทยที่รู้จักกันดีได้แก่ มาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปก-  
ครองแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2502 สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์, มาตรา 21 แห่งธรรมนูญ  
การปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2519 สมัยรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร, และมาตรา  
27 แห่งธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2520 สมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์  
ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มาตรา 27 แห่งธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.  
2534 ในสมัยนายอานันท์ ปันยารชุน ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญดังกล่าว  
ข้างต้นนี้ถือกำเนิดมาจากวิธีการรัฐประหาร

อนึ่ง ในบรรดารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ รัฐธรรมนูญฉบับแรกของ  
ไทย (ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475) มิได้ระบุห้ามการจัดตั้งศาล-  
พิเศษไว้โดยที่รัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ได้ระบุในหมวดตุลาการไว้อยู่หนึ่งมาตราที่ว่า "บรรดาศาล  
ทั้งหลายจะจัดตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติเท่านั้น" อาจกล่าวได้ว่าการที่ธรรมนูญการปกครอง  
แผ่นดินสยามชั่วคราว 2475 มิได้ระบุห้ามการจัดตั้งศาล แต่โดยพระราชบัญญัติไว้ในหมวดตุลาการ  
เท่ากับ เป็นการเอื้ออำนวยให้แก่ฝ่ายบริหารที่จะสามารถจัดตั้งศาลเป็นการพิเศษขึ้นได้ ซึ่งเคยมี  
ปรากฏในประวัติศาสตร์การเมืองไทยสมัย จอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้เคยจัดตั้งศาลพิเศษขึ้น 2  
ครั้ง คือในเหตุการณ์กบฏนายสิบ และกบฏ ณ นครครั้ง<sup>10</sup>

## สรุป

เป็นที่ยอมรับ ของมวลมนุษย์ เกือบทั่ว โลกแล้วว่า "ประชาธิปไตย" น่าจะเป็นจักรกลแห่งการบังคับที่เหมาะสมที่สุดในยุคสมัยนี้ การตีความคำว่าประชาธิปไตยในแนวประชาธิปไตยมวลชนกับประชาธิปไตยแบบตะวันตกก็เริ่มเข้มข้นน้อยลงไปแล้ว ภายหลังจากการล่มสลายของระบบสังคมนิยมในสหภาพโซเวียตและในยุโรปตะวันออก ด้วยเหตุนี้ระบบประชาธิปไตยที่เหมาะสมจึงควรเป็นประชาธิปไตยที่เป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน อย่างไรก็ตาม นักรัฐศาสตร์ต้องยอมรับความจริงว่าการปกครองที่มาจากเจตจำนงของปวงชนที่แท้จริงย่อมไม่มี เพราะตัวอย่างของเจตจำนงที่แสดงออกโดยการประท้วงต่าง ๆ แท้จริงแล้วเป็นการยึดเยียดว่าเป็นของประชาชน หากแต่ข้อเท็จจริงกลับ เป็นเจตจำนงของคนกลุ่มน้อย ซึ่งอาจ เป็นพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น

ระบบประชาธิปไตยที่มั่นคงและมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องสร้างกลไกที่ช่วยค้ำจุนเสถียรภาพของรัฐบาล (strong executive) การร่างรัฐธรรมนูญต้องแสวงหารอบของเราเองที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ของสังคมไทย โดยศึกษาพฤติกรรมของนักการเมืองและพฤติกรรมของผู้เลือกตั้งและเปรียบ เทียบกับ ของต่างประเทศ ดังเช่นการมีสถาบันหลักทางการเมืองและมีมาตราพิเศษในสถานการณ์พิเศษ ฯลฯ

ปัญหา ของการ เมืองไทย ได้แก่ค่านิยมที่ เชื้อกัน ผิดต่อ เนื่องมาว่าการให้อำนาจพิเศษซึ่งเป็นอำนาจเด็ดขาดแก่นายกรัฐมนตรี คือลักษณะของ ระบบ เผด็จการหรืออำนาจนิยม ด้วยเหตุนี้ภายใต้รัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตย จึงขาดมาตราพิเศษในสถานการณ์พิเศษซึ่งมีผลทำให้ระบบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตยมีอายุสั้น นอกจากนี้การมีเสียงข้างมากที่กลมกลืนเป็นปึกแผ่นในสภา ก็เข้าใจว่าเป็นเผด็จการทางรัฐสภา หากนักการเมือง ข้าราชการประจำ นักธุรกิจ และประชาชนยังสับสนกัน เรื่องหลักรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมือง ระบบประชาธิปไตยของไทยก็คงจะยังไม่มามีประสิทธิภาพและไม่ราบรื่นเท่าที่ควร ทั้งนี้หนทางออกที่ง่ายที่สุดได้แก่การเปิดใจยอมรับความคิดแบบใหม่ รวมทั้งทฤษฎีแบบใหม่ที่ปรับ เข้าได้กับความเป็นไทยนั่นเอง



## เชิงอรรถ

- <sup>1</sup> J. W. N. Watkins, **Political Idea** (Printed in Great Britain: C. Nicholls Company Ltd., 1966), pp. 154-155.
- <sup>2</sup> พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์, **ประชาธิปไตยกับกระบวนการเมืองในประเทศไทย** (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2516), หน้า 2.
- <sup>3</sup> โปรดดูในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน **มาตรา 65, 65a, 67, 69 และมาตรา 20 (4)**.
- <sup>4</sup> from the French Constitution 1958, (Republic), **Article 16**.
- <sup>5</sup> **มาตรา 30** : นอกเหนือจากกรณีต่าง ๆ ที่รัฐสภาไม่มีสิทธิในการประชุม ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐจะอาศัยกฎีกากำหนดการเปิดหรือปิดการประชุมสมัยวิสามัญขึ้นได้
- <sup>6</sup> Roy Pierce, **French Politics And Political Institutions** (New York : Harper & Row, 1973), pp. 60-62.
- <sup>7</sup> from the Basic Law for the federal Republic of Germany 1949, **Article 80a**.
- <sup>8</sup> ประโยคแรกของวรรคที่ 5 ของมาตรา 80a ในระยะเวลาก่อนที่จะมีสถานการณ์ที่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐ บทบัญญัติในเรื่องการเกณฑ์ทหารจะเป็นผลก็ต่อเมื่อข้อกำหนดในวรรค 1 ของมาตรา 80 มีอยู่ครบถ้วน
- ประโยคที่ 2 ของวรรคที่ 6 ของมาตรา 80a ในสถานการณ์ที่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐ หากข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้แรงงานตามวัตถุประสงค์ที่อ้างถึงในเรื่องที่บุคคลมีต้องถูกเกณฑ์ทหาร โดยการไปรับงานด้านบริการทางสังคมทดแทนนั้น ไม่อาจเป็นไปได้ด้วยความสมัครใจของบุคคลหากเกิดภาวะคับขันขึ้น
- <sup>9</sup> From the Basic Law 1949 **Article 115b**, (inserted by federal Law of 24 June 1968).
- <sup>10</sup> ประเสารัฐ บัทมสคินส์, **รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี** (2475-2517), (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ซี. ชูมนุมการช่าง), 2517.