

## กระบวนการเปลี่ยนผ่านจากระบบเผด็จการทหารไปสู่ ระบอบประชาธิปไตย และกระบวนการเปลี่ยนผ่าน จากการเมืองในหมู่ชนชั้นนำไปสู่การเมืองมวลชน: กรณีเปรียบเทียบประเทศสเปนกับประเทศไทย

พัชรภา ตันตราจิน<sup>1</sup>

### บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ 3 ประการคือ 1) เพื่อศึกษากระบวนการเปลี่ยนผ่านจากระบบเผด็จการทหารไปสู่ระบอบประชาธิปไตยของสเปน โดยพิจารณาช่วงเวลาหลังจากนายพลฟรันซิสโก ฟรังโก (Francisco Franco) ผู้นำรัฐบาลเผด็จการทหารได้เสียชีวิตลง คือ ระหว่างปี ค.ศ. 1975 - 1982 อันเป็นช่วงฟื้นฟูระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ประชาธิปไตยแบบรัฐสภา และเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อของการออกแบบโครงสร้างสังคมการเมืองที่แสดงให้เห็นการประนีประนอมระหว่างระบอบเก่ากับระบอบใหม่ 2) สสำรวจและระบุการเปลี่ยนผ่านจากระบบเผด็จการทหารไปสู่ประชาธิปไตยของไทยโดยสังเขป เพื่อระบุปัญหาที่เกิดขึ้น รวมถึงวิเคราะห์ความสอดคล้องคล้ายคลึงกับกระบวนการเปลี่ยนผ่านของประเทศสเปน และ 3) สรุปบทเรียนจากสเปนเพื่อเป็นข้อเสนอประยุกต์ใช้กับประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับบทบาทของสถาบันการเมือง

---

<sup>1</sup> นักศึกษาปริญญาเอก หลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ที่สำคัญ ๆ และวิธีในการสร้างฉันทามติทางการเมืองในพื้นที่สังคม  
การเมืองที่มีความแตกแยก

**คำสำคัญ:** กระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย/ กระบวนการเป็น  
ประชาธิปไตย/ สเปน/ ไทย

## The Transition from Military Dictatorship to Democracy and the Transition from Elite Politics to Mass Politics: A Comparative Views of Spain and Thailand

Patcharapa Tantrajin<sup>1</sup>

### ABSTRACT

This paper has 3 objectives. Firstly, to study a transition from military dictatorship to democracy in Spain which period is from 1975-1982 after General Francisco Franco, a military dictatorship leader, passed away. The period was a time of constitutional monarchy regime restoration and a turning point of a compromise between an old and a new regime expressed in social and political structure design. Secondly, examine and identify problems of a transition from military dictatorship to democracy in Thailand in concise. Then analyze and compare case of Thailand with a case of Spain. Thirdly, conclude lesson learnt from Spain's case as a proposal for Thailand, particularly, lesson learnt of significant political institutions adjustment and

---

<sup>1</sup> Ph.D. student, Doctor of Philosophy Program in Political Science,  
Faculty of Political Science, Thammasat University

political consensus formulations in a severe socio-political conflict area.

**KEYWORDS:** The Transition to Democracy/ Democratization/  
Spain/ Thailand

## บทนำ

การศึกษาในเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Studies) อันเป็นการทำความเข้าใจปรากฏการณ์ หรือระบบต่าง ๆ โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับสิ่งอื่น ที่อื่นว่ามีความแตกต่างหรือเหมือนกันหรือไม่อย่างไร มีเหตุปัจจัยอะไรที่ทำให้เกิดความแตกต่าง การเปรียบเทียบประเด็นทางการเมืองเช่นการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย (Transition to Democracy) เป็นประเด็นหนึ่งที่นิยมทำการศึกษาในลักษณะการเปรียบเทียบซึ่งนอกจากจะมีเป้าหมายเพื่อการมุ่งไปสู่การปฏิบัติประชาธิปไตยทางการเมืองตามตัวแบบรัฐชาติสมัยใหม่แล้ว ในอีกด้านหนึ่งยังเป็นการเปรียบเทียบเพื่อค้นหาแนวทางในการรับมือกับปัญหาหรืออุปสรรคในประเทศที่เคยผ่านเหตุการณ์การเปลี่ยนผ่านจากระบบเผด็จการไปสู่ระบอบประชาธิปไตย

หากแบ่งประเทศตามการปกครองระบอบประชาธิปไตย อาจแบ่งออกได้เป็นสามกลุ่ม คือ ประเทศที่มีระบอบประชาธิปไตยตั้งมั่น (Established Democracies) ระบอบประชาธิปไตยระยะผ่าน (Transitional Democracies) และระบอบไม่เป็นประชาธิปไตย (Non-Democracies)<sup>1</sup> ประเทศที่เป็นระบอบประชาธิปไตยระยะเปลี่ยนผ่าน

---

<sup>1</sup> เป็นการจัดแบ่งอย่างกว้างตาม Freedom House ระบอบประชาธิปไตยตั้งมั่น คือ ระบอบที่มีการแข่งขันทางการเมืองอย่างเปิดเผย เคารพสิทธิเสรีภาพของพลเมือง สามารถดำเนินชีวิตอย่างเป็นอิสระ สื่อมวลชนเป็นอิสระระบอบประชาธิปไตยระยะผ่าน เป็นประเทศที่มีการเคารพสิทธิทางการเมืองและเสรีภาพอย่างจำกัด นิติธรรมอ่อนแอ มีพรรคการเมืองพรรคเดียวครอบงำ มีการคอร์รัปชันสูงและระบอบไม่เป็น

เป็นประเทศที่น่าสนใจเนื่องจากสามารถเปลี่ยนไปได้ในสองแนวทางคือ กลายเป็นประชาธิปไตยตั้งมั่น หรือ หวนกลับไปสู่ระบอบเผด็จการ ซึ่งในกรณีของสเปนและไทยได้ผ่านช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อเช่นนี้มาแล้ว ในกรณีของสเปนเป็นประเทศที่มีประวัติศาสตร์การเมืองในระบอบเผด็จการทหารมายาวนาน เคยเผชิญกับความขัดแย้งระหว่างอุดมการณ์ทางการเมือง เผชิญกับสงครามกลางเมือง และได้แสวงหาโครงสร้างสังคมการเมืองใหม่ผ่านการปฏิรูปด้วยวิถีทางประชาธิปไตยกลายเป็นประเทศที่มีความเป็นประชาธิปไตยตั้งมั่น ในขณะที่ประเทศไทยนับแต่ปี พ.ศ.2475 เป็นต้นมาก็มีการสลับเปลี่ยนระหว่างประชาธิปไตยกับเผด็จการมาตลอด โดยเฉพาะในช่วงเกือบสิบปีที่ผ่านมา นับแต่ปี พ.ศ.2549 เป็นการเปลี่ยนผ่านการเมืองรอบล่าสุดที่มีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชนชั้นนำไปจนถึงระดับมวลชน ซึ่งเมื่อถึงปัจจุบันประเทศไทยได้กลายเป็นประเทศที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ซึ่งหากพิจารณาเปรียบเทียบกับสเปนในช่วงปี ค.ศ.1975-1982 พบว่ามีปัจจัยในการเปลี่ยนผ่านหลายประการที่แตกต่างกัน บทเรียนของสเปนจึงอาจเป็นประโยชน์ในการพิจารณาการเปลี่ยนผ่านหรือไม่ผ่าน ไปสู่ประชาธิปไตย ต่อประเทศไทยได้ในอนาคต

อนึ่ง บทความนี้มุ่งพิจารณาบทบาทของสถาบันการเมืองต่าง ๆ ที่มีส่วนร่วมในการสร้างฉันทามติทางการเมืองเช่น กองทัพ สถาบันกษัตริย์ พรรคการเมืองกลุ่มการเมือง ว่าได้มีบทบาท ทำหน้าที่อย่างไรบ้าง

---

ประชาธิปไตยคือประเทศที่ไม่มีสิทธิทางการเมือง เสรีภาพพลเมืองถูกปฏิเสธอย่างกว้างขวางและเป็นระบบ

เป็นปัจจัยสนับสนุนหรือขัดขวางการสร้างฉันทามติทางการเมืองในสังคมที่มีความขัดแย้งสูงซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนผ่านอย่างไร

## การเปลี่ยนผ่านจากระบอบเผด็จการไปสู่ระบอบประชาธิปไตย รัฐสภา ปี ค.ศ.1975-1982

ประวัติศาสตร์การเมืองสเปนภายหลังศตวรรษที่ 16-17 หรือ “ยุคทอง” เป็นต้นนามีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอันเนื่องมาจากภายนอกเช่นภาวะสงครามช่วงชิงดินแดนอาณานิคม สงครามกับฝรั่งเศส และปัญหาภายใน เช่นปัญหาความเสื่อมลงของสถาบันกษัตริย์ และสงครามกลางเมืองระหว่างฝ่ายนิยมสาธารณรัฐกับฝ่ายชาตินิยมในปี ค.ศ. 1936-1939 กล่าวคือเป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มที่นิยมอุดมการณ์ฝ่ายซ้าย ร่วมกับแคว้นต่าง ๆ ที่เข้ามาเป็นแนวร่วมในการเรียกร้องเอกราช เช่นแคว้นคาตาลัน, แคว้นบาสก์ กับอีกฝ่ายที่มีแนวคิดอนุรักษนิยมแบบชาตินิยมฟาสซิสต์ ได้แก่ กลุ่มกษัตริย์นิยม กลุ่มคาทอลิก รวมถึงประเทศเยอรมนี อิตาลี ที่เข้ามามีส่วนในสงครามด้วย จบจบในปี ค.ศ.1936-1975 ฟรันซิสโก ฟรังโก (Francisco Franco) ก็ได้ขึ้นมาปกครองสเปนด้วยระบอบเผด็จการฟาสซิสต์ ต่อมาภายหลังยุคฟรังโก ปี ค.ศ.1975-1982 มีการเปลี่ยนการปกครองจากระบอบเผด็จการฟาสซิสต์ไปสู่ประชาธิปไตย ได้มีความพยายามฟื้นฟูการเมืองใหม่โดยกระบวนการต่าง ๆ เช่นอาศัยความร่วมมือระหว่างชนชั้นนำต่าง ๆ ปรับเปลี่ยนโครงสร้างรัฐให้สอดคล้องกับสภาพสังคม เศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป เป็นต้น อาจกล่าวได้ว่าสเปน ในช่วงทศวรรษ 1970 เป็นช่วงเปลี่ยนผ่านจากการเมืองแบบชนชั้น

นำ ซึ่งเป็นแบบสหการ หรือบรรษัทนิยม (Corporatism)<sup>2</sup> ไปสู่ระบอบประชาธิปไตยอย่างช้า ๆ

ในเดือนตุลาคม ปี ค.ศ.1936-1975 นายพลฟรังโกได้ขึ้นมากปกครองประเทศสเปนแบบเผด็จการฟาสซิสต์ในช่วงที่เขาดำรงตำแหน่งนั้น กษัตริย์หมอดำนาจและลี้ภัยไปอยู่ที่ประเทศฝรั่งเศส ถึงกระนั้นฟรังโกก็ตระหนักดีว่าจำเป็นต้องเลือกกษัตริย์คนต่อไป อำนาจในการเลือกกษัตริย์นั้นเป็นของฟรังโก ซึ่งในช่วงปลายสมัยเขาได้เลือกกษัตริย์ควนการโลส (Juan Carlos) แห่งราชวงศ์ราชวงศ์บูร์บง ทำหน้าที่รักษาการในตำแหน่งประมุขของรัฐ และได้ขึ้นครองราชย์ภายหลังจากที่ฟรังโกถึงแก่อสัญกรรม 2 วัน

ในช่วงทศวรรษที่ 1960 ภายใต้อำนาจปกครองของฟรังโกได้ก่อเกิดชนชั้นใหม่และการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมภายใน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของความเสื่อมของระบอบฟรังโกในเวลาต่อมา ก่อนที่เขาจะเสียชีวิตในปี ค.ศ.1975 กล่าวคือ สเปนมีเศรษฐกิจรูปแบบปรัสเซีย (Prussian Model) โดยชนชั้นนำวานิชธนกิจ จะมีบทบาทสำคัญที่ทำให้เศรษฐกิจขยายตัว ร่วมกับนายธนาคารและภาคอุตสาหกรรมที่มีความสัมพันธ์แบบพึ่งพากัน ธนาคารจะควบคุมการลงทุนภาคอุตสาหกรรม โดยในปี ค.ศ.

---

<sup>2</sup> หมายถึงเน้นความร่วมมือและวางแผนผลประโยชน์ร่วมกันของกลุ่มทางสังคมต่าง ๆ และผลประโยชน์ร่วมกันของชนชั้นในการกำหนดนโยบายสาธารณะ กระนั้นก็ได้หมายความว่าทุกกลุ่มจะมีส่วนร่วมเสมอไป อีกทั้งโครงสร้างสังคมแบบเก่ายังอยู่ ความร่วมมือลักษณะนี้มักได้รับการสนับสนุนจากขบวนการชาตินิยมฟาสซิสต์ เป้าหมายทางการเมืองคือให้รัฐความแข็งแกร่งมากกว่าจะปรับปรุงสภาพเศรษฐกิจและสังคม ชนชั้นแรงงาน (วิทยากร เชียงกุล, 2547: 54-55)



1956 ธนาคาร 5 แห่ง ควบคุมเงินทุนถึง 51% (Maravall, 1982, p. 8) ของทั้งประเทศ กลุ่มธนาคารนี้มีบทบาทสำคัญในการสร้างอุตสาหกรรมชาติขึ้นมา นอกจากนี้ในสมัยฟรังโกยังสร้าง National Institute for Industry (INI) ขึ้นมาเพื่อส่งเสริมการลงทุน สร้างโครงสร้างพื้นฐานการพัฒนาเศรษฐกิจ INI ทำงานร่วมกับ อภิชน (Aristocrat) อย่างใกล้ชิดในการพัฒนาเศรษฐกิจ ผลของการพัฒนาเศรษฐกิจในยุคฟรังโก และการขยายตัวของการศึกษา ช่วยให้เกิดชนชั้นปกครองใหม่ สร้างกระแสป็องท์ใหม่ ทั้งภาคอุตสาหกรรมและการเงิน นำไปสู่การก่อเกิดชนชั้นกลาง และชนชั้นแรงงาน เพิ่มขึ้น ในขณะเดียวกัน แนวคิดวิพากษ์วิจารณ์การเมืองแบบเผด็จการก็เกิดขึ้นตามมา ครั้นเมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี ค.ศ.1969 ก่อเกิดการชะลอตัวทางเศรษฐกิจนำไปสู่ขบวนการเคลื่อนไหวมวลชนชนชั้นแรงงาน ร่วมกันนัดหยุดงานประท้วง ฝ่ายรัฐตอบโต้ด้วยการจับกุมแกนนำแรงงาน 500 คน ไล่ออกโดยไม่จ่ายค่าจ้างกว่าสองหมื่นคนในปี ค.ศ.1974 (Maravall, 1982, pp. 7-9) อีกทั้งปรากฏกระแสต่อต้านการปกครองของ ฟรังโก โดยกลุ่มพระคาทอลิก กลุ่มกบฏชาวบาสก์ (Basque) และคาตาลัน (Catalan) ในเมืองคาเทโลเนียน (Bailey, 2011) อีกด้วย

ต่อมา ภายหลังการอสัญกรรมของฟรังโกในปี ค.ศ.1975 อันเป็นช่วงสำคัญของการเปลี่ยนผ่านจากระบอบเผด็จการไปสู่ช่วงการก่อรูปการปฏิรูปการเมืองตามแนวทางประชาธิปไตยนั้น กษัตริย์ควอน การ์โลส ได้ขึ้นครองราชย์ และมีการรับรองอย่างเป็นทางการในปี ค.ศ.1978 ตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นกลุ่มอำนาจเก่าสมัยฟรังโกคือนายการ์โลส อาเรียส นาวาโร (Carlos Arias Navarro) ขึ้นดำรงตำแหน่ง ทว่านาวาโรกลับไม่สนับสนุนแนวทางการปฏิรูปมากนัก

โดยเฉพาะประเด็นกฎหมายการรับรองพรรคการเมือง เนื่องจากเขาไม่ยอมรับให้มีพรรคคอมมิวนิสต์อย่างเป็นทางการ ทั้งยังประกาศไม่ยอมรับกลุ่มแบ่งแยกดินแดน มองข้ามประเด็นเรียกร้องสิทธิปกครองตนเองของแต่ละภูมิภาค ไม่สนับสนุนการนิรโทษกรรม รวมทั้งไม่สนใจเสถียรภาพของสหภาพแรงงาน (Trade Union) อีกด้วย

นอกจากนี้ยังเกิดแนวโน้มการเกิดสงครามกลางเมือง เนื่องจากกลุ่มการเมืองฝ่ายซ้ายได้พยายามเรียกร้องให้ยกเลิกระบอบฟรังโกให้หมดสิ้น ส่วนกลุ่มฝ่ายขวา นีโอฟาสซิสต์กลับเรียกร้องให้รักษาระบอบฟรังโกไว้ นายกรัฐมนตรีนาวาโร ไม่สามารถสร้างเสถียรภาพการเมืองได้ทั้งยังมีแนวโน้มสนับสนุนกลุ่มอำนาจเก่า โดยคำพูดของเขามีกลิ่นอายของหลักการในระบอบฟรังโก จนกษัตริย์แสดงความไม่พอใจและกล่าวในนิตยสาร Newsweek ของสหรัฐอเมริกาว่า นายกรัฐมนตรีไม่ได้บรรเทาภัยพิบัติอะไรเลย (Unmitigated Disaster) (Salvado, 1999, p. 164)

ต่อมา กษัตริย์สนับสนุนให้นายอาดอล์ฟ ซัวเรส (Adolfo Suárez) ซึ่งเป็นนักการเมืองสายกลาง ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีแทนในปี ค.ศ.1976 ซัวเรส ต่างจากนาวาโรตรงที่เขาได้รับการสนับสนุนจากกษัตริย์ และจับกระแสสังคมได้ว่าต้องการการปฏิรูป ล้มระบอบเผด็จการที่ฟรังโกเคยวางไว้ แต่การเปลี่ยนอย่างรวดเร็วมีใช่ง่าย เพราะยังมีฝ่ายขวากลุ่มอำนาจเก่าของฟรังโกในกองทัพ และนายธนาคารที่คอยค้ำคานอยู่ ทว่าการเปลี่ยนช้าเกินไปก็อาจนำไปสู่กระแสความไม่พอใจในสังคมวงกว้างได้ ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าอุปสรรคในระยะแรกของการปฏิรูปการเมืองหลังยุคฟรังโก ได้แก่ การที่บางกลุ่มไม่เข้าร่วมกับการปฏิรูป รวมถึงฝ่ายซ้ายและทหารบางกลุ่ม การแก้ปัญหาดังกล่าวนี้ซัวเรสได้ใช้นโยบายต่าง ๆ

เพื่อดึงกลุ่มเหล่านี้ให้สนับสนุนการปฏิรูป เช่น นิรโทษกรรมนักโทษ การเมือง 400 คน เร่งทำลายองค์การตำรวจลับในสมัยฟรังโก ประกาศให้สิทธิการหยุดงานประท้วงเป็นเรื่องชอบด้วยกฎหมาย รับรองสถานะของพรรคการเมือง อนุญาตให้จัดตั้งพรรคคอมมิวนิสต์ได้ถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งหมดนี้ก็คือความพยายามหาฉันทามติ (Consensus) จากทุกกลุ่มเพื่อออกแบบสถาบันการเมืองขึ้นใหม่ โดยใช้วิธีการประนีประนอมระหว่างฝ่ายขวา-ฝ่ายซ้าย ดึงดูดให้ทั้งสองฝ่ายยอมรับและร่วมร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อวางแผนไปสู่การเลือกตั้งในปี ค.ศ.1979 เพื่อสร้างระบอบประชาธิปไตยที่มีรัฐสภาจากการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ยกเว้นก็เพียงกลุ่มพรรคบาสก์และพรรคฝ่ายขวาจัดที่นายชัวเรสยังไม่มีความสัมพันธ์ที่ดีด้วย

ที่น่าสนใจก็คือชัวเรสผลักดันกฎหมายปฏิรูปให้ประชาชนลงประชามติรับรอง (Political Reform Act of 1977) เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ.1976 ผลของการทำประชามติปรากฏว่า 98% ลงคะแนนเห็นชอบการปฏิรูป ซึ่งเป็นการยืนยันว่าจะใช้แนวทางปฏิรูปไม่ใช่แนวทางปฏิวัติ (Bailey, 2011) โดยผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการวางแผนไปสู่ประชาธิปไตยและร่างรัฐธรรมนูญ 1978 ก็คือโทควอโด เฟอ์นันเดส มิแรนดา (Torcuato Fernández Miranda)<sup>3</sup> กฎหมายปฏิรูปการเมืองฉบับนี้มีความสำคัญเพราะเป็นการยืนยันว่าสเปนจะปฏิเสธระบอบเผด็จการฟรังโกและวางเป้าหมายการเมืองว่าจะสร้างระบอบการปกครองที่มี

---

<sup>3</sup> มิแรนดาเป็นที่ปรึกษาสำคัญของกษัตริย์ ซึ่งจะอธิบายความสำคัญของเขาในลำดับต่อไป

พระมหากษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญโดยมีรัฐสภาที่มาจากประชาธิปไตยแบบ  
ตัวแทน กฎหมายฉบับนี้ได้รับความเห็นชอบร่วมกันทั้งจากกษัตริย์ นายก  
รัฐมนตรีชั่วคราว รัฐสภา และจากประชาชนผ่านการลงประชามติ

แนวทางการปฏิรูปดังกล่าวเริ่มขึ้นโดยการร่างรัฐธรรมนูญโดย  
สภาร่างรัฐธรรมนูญ (Constituent Cortes) ในปี ค.ศ.1977 และทำ  
ประชามติรับรองในเดือนธันวาคมปี ค.ศ.1978 เนื้อหาสำคัญของ  
รัฐธรรมนูญประการหนึ่งก็คือ การลดบทบาทอำนาจของทหาร และ  
ศาสนจักรคาทอลิก<sup>4</sup> ที่เคยมีบทบาทสำคัญและมีอิทธิพลในประวัติศาสตร์  
การเมืองสเปนมาตลอด ในขณะที่เดียวกันก็ไม่เบียดขับให้กลุ่มอำนาจเก่าทั้ง  
สองกลุ่มนั้นไม่มีพื้นที่ยื่นทางการเมืองเสียทีเดียว โดยบทบาทของทหาร  
ในทางการเมืองยังคงเป็นไปเพื่อความมั่นคงในการรักษาอธิปไตย ทั้งนี้  
ทั้งนั้นต้องขึ้นต่ออำนาจสั่งการที่มาจากรัฐบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ส่วน  
ของศาสนจักรคาทอลิกนั้น ไม่มีการระบุในรัฐธรรมนูญว่าเป็นศาสนา  
ประจำชาติ แต่รับรอง ให้เสรีภาพในการนับถือศาสนา (The 1978  
Constitution, 2011) รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้มาจนถึงปัจจุบันโดย  
ยึดหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีรัฐสภา มีรัฐธรรมนูญ  
และมีกษัตริย์เป็นประมุขรัฐธรรมนูญนี้เป็นตัวอย่างหนึ่งในการแก้ปัญหา  
ความไม่สมดุลทางอำนาจของสถาบันทหาร ศาสนจักรที่เคยแทรกแซง  
การเมืองในประวัติศาสตร์การเมืองที่ผ่านมา การกำหนดหลักเกณฑ์การใช้  
อำนาจและความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างทหารกับพลเรือนไว้ใน

---

<sup>4</sup> เดิมทีศาสนจักรคาทอลิกเป็นกลุ่มที่มักขัดแย้งกับพวกฝ่ายซ้าย และให้การสนับสนุน  
พวกพรรคชาตินิยมฟาสซิสต์

รัฐธรรมนูญ เป็นความพยายามอีกแบบหนึ่งเพื่อสร้างความมั่นคงให้กับประชาธิปไตย

ในปี ค.ศ.1977 มีการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกของสเปน พรรค UCD (The Union of Democratic Center) ได้ 165 ที่นั่ง พรรค PSOE (The Spanish Socialist Workers Party) ได้ 118 ที่นั่ง พรรค PCE (The Communist Party of Spain) ได้ 20 ที่นั่งในสภาผู้แทน จากทั้งสิ้น 370 ที่นั่ง (Salvado, 1999, p. 167) ส่งผลให้ นายซัวเรสผู้นำพรรค UCD ได้เป็นนายกรัฐมนตรี และยังชนะการเลือกตั้งอีกครั้งในปี ค.ศ.1979 ซึ่งถือเป็นการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นครั้งแรก อย่างไรก็ตาม พรรค UCD มีปัญหาภายในเนื่องมาจากมีสมาชิกพรรคเป็นอนุรักษนิยมจำนวนมากไม่สนับสนุนการเปลี่ยนแปลงสังคมเท่าไรนัก เช่น ไม่สนับสนุนกฎหมายการหย่าร้าง ซึ่งทำให้เกิดปัญหาแตกแยกภายในพรรค เพราะเสียงส่วนใหญ่สนับสนุนกฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้ในพรรค UCD ประกอบไปด้วย 3 กลุ่มคือ

- 1) ฝ่ายขวาอำนาจนิยมโดยประเพณี
- 2) ฝ่ายขวาดั้งเดิม เป็นกลุ่มคริสเตียนอนุรักษนิยม
- 3) กลุ่มปฏิรูป กลุ่มนี้มีไม่มากนักแต่เป็นกลุ่มที่ตระหนักถึงความสำคัญของสมาชิกพรรคที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด และตระหนักดีถึงศักยภาพของพรรค PSOE ที่เป็นพันธมิตรกัน ซึ่งต่อมาพรรค PSOE ก็ได้ชัยชนะในเลือกตั้งในปี ค.ศ.1982 (Maravall, 1982, p. 64)

ภายหลังการเลือกตั้งปี ค.ศ.1977 การเมืองในสเปนยังคงเป็นไปในรูปแบบการเมืองในหมู่ชนชั้นนำพรรคการเมืองยังใช้วิธีประนีประนอมระหว่างกัน ด้วยเหตุนี้ในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงของการจัดตั้งระเบียบ

การเมืองประชาธิปไตยใหม่ อาจเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่ซับซ้อนนำแต่ละฝ่ายเข้ามามีบทบาทตัดสินใจ ถึงกระนั้นมันก็ก่อให้เกิดผลด้านลบด้วยเช่นขาดการมีส่วนร่วมทางการเมืองจากภาคประชาชน สมาชิกองค์กรมวลชนต่าง ๆ และสภาพยังคงมีจำนวนน้อยเมื่อเปรียบกับยุโรปได้อื่น ๆ (Maravall, 1982, p. 70) ปัญหาการเพิ่มขึ้นของการก่อการร้าย ปัญหาเศรษฐกิจ เป็นต้น

ผลจากปัญหาต่าง ๆ ทำให้ในช่วงปลายปี ค.ศ.1980 นายชัวร์เรสไม่สามารถบริหารประเทศได้ราบรื่นนัก โดยเฉพาะปัญหากลุ่มแบ่งแยกดินแดน อาทิ กลุ่มเอต้า (Euskadi Ta Askatasuna-ETA) หรือกลุ่มชาตินิยมแบ่งแยกดินแดนชาวบาสก์ยังก่อการเคลื่อนไหวอยู่ สุดท้ายเขาจึงได้ตัดสินใจลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อเดือนมกราคมปี ค.ศ. 1981 และนาย ลีโอโพลโด คาร์โว โซเทลโล่ (Leopoldo Calvo Sotelo) ขึ้นดำรงตำแหน่งแทน ต่อมาวันที่ 23 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1981 พันโทอันโตนิโอ เทเจอร์ (Antonio Tejero) และคณะทหารที่รู้จักในนาม “23-F” พยายามเข้ายึดอำนาจรัฐบาลโดยอ้างความชอบธรรมว่ารัฐบาลไม่สามารถจัดการกับความวุ่นวายทางการเมืองและการก่อการร้ายที่ดำรงอยู่ จึงนำกองกำลังราว 200 นายเข้าไปในสภาพร้อมอาวุธปืนในขณะที่นายโอโพลโด คาร์โว โซเทลโล่ นายกรัฐมนตรีคนใหม่กำลังแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรและมีการถ่ายทอดสดทางสถานีโทรทัศน์ ทว่ากษัตริย์ไม่เห็นด้วยกับรัฐประหารครั้งนั้นอีกทั้งทหารส่วนใหญ่ก็อยู่ข้างเดียวกับกษัตริย์ กษัตริย์ใช้อำนาจในฐานะจอมทัพ และอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวกับทหารส่วนใหญ่เข้าสกัดกั้นการรัฐประหารโดยยืนยันว่าทหารมีหน้าที่ปกป้อง

รัฐบาลที่ชอบธรรมและมีที่มาตามวิถีทางตามระบอบประชาธิปไตยอย่าง  
ไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น

การรัฐประหารในปี ค.ศ.1981 สะท้อนให้เห็นอิทธิพลของฝ่าย  
อนุรักษนิยม และอำนาจของทหารที่ยังหลงเหลืออยู่ กับทั้งสะท้อน  
ความเปราะบางของประชาธิปไตยในสเปน (Maravall, 1982, p. 65)  
กระนั้นก็แสดงให้เห็นอำนาจของสถาบันกษัตริย์ที่ยืนยันปฏิเสธการ  
รัฐประหารอยู่ด้วย เมื่อกษัตริย์ ไม่รับรองการรัฐประหารก็ไม่สำเร็จ กลุ่ม  
“23-F” กลายเป็นกบฏ พันโทอันโตนิโอ เทเจอร์ ถูกศาลตัดสินให้จำคุก  
เป็นเวลา 30 ปี

ต่อมา ลีโอโพลด์ คาร์โว โซเทลโล่ นายกรัฐมนตรีได้จัดเลือกตั้งใน  
ปี ค.ศ.1982 แต่การเลือกตั้งครั้งนั้นพรรค UCD ของนายโซเทลโล่ แพ้การ  
เลือกตั้งโดยพรรคแรงงานสังคมนิยมสเปน PSOE (The Spanish  
Socialist Workers Party) ซึ่งเป็นพรรคซ้ายแบบกลางนำโดยนายฟิลิปเป้  
กอนซาเลส มาร์เกซ (Felipe González Márquez) ชนะเลือกตั้งทั่วไป  
ด้วยเสียงข้างมาก ประกาศปกครองประเทศแบบประชาธิปไตยสังคมนิยม  
PSOE ยังคงได้รับเสียงสนับสนุนการเลือกตั้งหลายสมัย ทำให้มีเสถียรภาพ  
ในการบริหารต่อเนื่อง เป็นเวลา 13 ปี (1982-1996) ในช่วงเวลานี้ สเปน  
ได้เข้าร่วมนาโต้ (NATO) ประชาคมยุโรป (The European Community-  
EC) ถือได้ว่าช่วงที่สเปนปกครองโดยพรรคสังคมนิยมนี้ได้สร้างโครงสร้าง  
พื้นฐานทางเศรษฐกิจ พัฒนาการศึกษา สร้างสุขภาวะ เปลี่ยนแปลงสังคม  
จากอนุรักษนิยมเป็นสังคมที่เปิดกว้างมากขึ้น ซึ่งก็เป็นผลส่วนหนึ่งมาจาก  
การเป็นประชาคมยุโรปด้วยเช่นกัน

สเปนค่อย ๆ พัฒนาไปในแนวทางเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ดังเช่นยุโรปตะวันตกทั่วไป อาทิในปี ค.ศ.1996 พรรค People's Party (PP) พรรคฝ่ายขวากลางได้รับชัยชนะเลือกตั้ง พรรคนี้ก็ใช้นโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ปฏิรูปตลาดแรงงาน เพื่อเพิ่มการแข่งขันกับตลาดภายนอก ซึ่งสอดคล้องกับการเข้าสู่สหภาพยุโรป (The European Union-EU) พรรค PP มีเสถียรภาพในการบริหารประเทศเพราะได้รับชัยชนะเลือกตั้ง 2 สมัย โดยเฉพาะในสมัยที่สอง การเลือกตั้งทั่วไปปี ค.ศ.2000 พรรค PP ได้เสียงข้างมากทั้งสภาสูงและสภาล่าง อย่างไรก็ตามการที่รัฐบาลตัดสินใจเข้าร่วมสงครามก่อการร้ายกับสหรัฐฯ และเหตุการณ์ระเบิดที่กรุง Madrid ทำให้พรรค PP พ่ายแพ้การเลือกตั้งในปี ค.ศ.2004 เป็นผลให้พรรค PSOE กลับมาเป็นรัฐบาลอีกครั้ง ทั้งนี้พรรค PP ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายขวากลาง และพรรค PSOE ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายซ้ายกลาง ผลัดกันแพ้ชนะในการเลือกตั้งทั่วไปจนล่าสุด ปี ค.ศ.2015 พรรค PP ชนะการเลือกตั้งทั่วไปได้เสียงข้างมากเป็นรัฐบาลจนถึงปัจจุบัน

### **วิเคราะห์ความสำเร็จและความล้มเหลวในกระบวนการเปลี่ยนผ่าน**

ส่วนนี้เป็นการวิเคราะห์กระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยในประเทศสเปนช่วงปี ค.ศ.1975-1982 อันเป็นช่วงที่พยายามประสานกลุ่มต่าง ๆ ให้เข้ามาอยู่ในกระบวนการปฏิรูป โดยแบ่งการวิเคราะห์เป็นสองส่วน คือ สถาบันการเมืองส่วนบน คือสถาบันกษัตริย์ กองทัพ ฝ่ายบริหาร และส่วนล่าง คือ องค์กรภาคสังคม รวมไปถึงพรรค



การเมืองซึ่งเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่เชื่อมร้อยความต้องการของสถาบันส่วนล่างไปสู่สถาบันส่วนบน ดังนี้

## 1. สถาบันกษัตริย์ กองทัพ ฝ่ายบริหาร

### 1.1 สถาบันกษัตริย์

สเปนเป็นประเทศหนึ่งในยุโรปที่ยังคงมีสถาบันกษัตริย์ทำหน้าที่ในฐานะประมุขของรัฐ แม้ว่าในช่วงการปกครองสมัยฟรังโก ซึ่งเป็นเผด็จการฟาสซิสต์กษัตริย์สเปนต้องลี้ภัยไปอยู่ต่างประเทศ แต่เมื่อฟรังโกใกล้หมดอำนาจสถาบันกษัตริย์ก็กลับมาเป็นส่วนหนึ่งของการเมืองอีกครั้ง โดยเฉพาะในระยะแรกของการขึ้นครองราชย์ กษัตริย์มีส่วนสำคัญในการเลือกผู้นำคนใหม่ เขาใช้การเรียนรู้จากประสบการณ์ความผิดพลาดในอดีตของกษัตริย์องค์ก่อน ๆ เข้าใจและสามารถจับกระแสความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ที่สำคัญคือเขามีที่ปรึกษาผู้เคยเป็นครูของเขาคอยช่วยเหลือ นั่นคือโทควอโต เฟอร์นันเดส มิแรนดา (Torcuato Fernández Miranda) ผู้เป็นหัวหน้ากองสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญและสถาปนาสนับสนุนให้นายซัวเรสเป็นนายกรัฐมนตรีในช่วงแรก Salgado (1999) เชื่อว่าความฉลาดแกมโกงแบบมาเคียเวลลีของมิแรนดา อยู่เบื้องหลังการผลักดันให้กษัตริย์มีฐานะผู้บัญชาการทหาร (Salgado, 1999, p. 166) นับเพื่อเป็นหลักประกันว่าทหารจะไม่โค่นล้มสถาบันกษัตริย์ หรือมีอำนาจมากดังเช่นยุคของฟรังโก นอกจากนี้การตัดสินใจผลักดันซัวเรสขึ้นมาแทนนายนาวาโรก็ถือเป็นการตัดสินใจที่ชาญฉลาดเพื่อยุติระบอบของฟรังโก แม้ว่าที่มาของกษัตริย์จะมาจากการคัดเลือกของฟรังโกก็ตาม บทบาทของกษัตริย์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยก็คือการยับยั้งรัฐประหารในปี ค.ศ.1981

โดยใช้อำนาจในฐานะจอมทัพแห่งสเปน ส่งผลให้ภายหลังเหตุการณ์รัฐประหารมวลชนได้ออกมาเดินขบวนบนถนนเพื่อแสดงพลังสนับสนุนการปฏิรูปแทนปฏิวัติ และกษัตริย์ก็ได้รับการยกย่องจากเหตุการณ์นี้ แม้กระทั่งกลุ่มนิยมลัทธิคอมมิวนิสต์และกลุ่มนิยมสาธารณรัฐ ต่างก็ยอมรับบทบาทในการปรองดองของสถาบันกษัตริย์ และยอมรับการดำรงอยู่ของสถาบันกษัตริย์เนื่องจากเชื่อว่าจะไม่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างประชาธิปไตย

อาจกล่าวได้บทบาทของกษัตริย์ในการปฏิเสธรัฐประหารเป็นการตัดสินใจที่กลายมาเป็นบรรทัดฐานที่สำคัญว่ากษัตริย์ไม่จำเป็นที่จะรับรองความชอบธรรมของคณะรัฐประหารเสมอไป แม้ว่าในขณะนั้นสภาพบ้านเมืองจะเต็มไปด้วยความสับสนวุ่นวาย เพราะในที่สุดแล้วระบบก็ปรับตัวได้เช่นกลับมาสู่การเลือกตั้งและเปลี่ยนคณะผู้ปกครองตามกติกาประชาธิปไตย ดังนั้นการที่กษัตริย์เลือกแนวทางประชาธิปไตยก็อาจถือเป็นผลดีต่อกระบวนการเปลี่ยนผ่าน กระนั้นถ้าหากปล่อยให้มีการปฏิวัติก็อาจนำไปสู่ปัญหาการเมืองอีกครั้งซึ่งกษัตริย์เองก็อาจจะสูญเสียความชอบธรรมไปด้วยเพราะมวลชนสเปนในขณะนั้นปรารถนาที่จะเห็นการปฏิรูปดังเช่นภายหลังเหตุการณ์ปี ค.ศ.1981 ได้มีมวลชนออกมายืนยันเจตจำนงบนท้องถนนเรียกร้องการปฏิรูปอย่างจริงจัง

อย่างไรก็ตามจะเห็นว่าความชาญฉลาดของสถาบันกษัตริย์สเปนอาจเป็นลักษณะพิเศษเฉพาะบุคคล สาเหตุที่ทำให้กษัตริย์ได้รับความนิยม ทั้งที่ในอดีตมีประวัติศาสตร์ของสถาบันไม่เป็นที่นิยมนัก อาจเป็นเพราะการตัดสินใจทบทวนบทบาทตัวเอง และมีที่ปรึกษาที่ฉลาดหลักแหลมเข้าใจมวลชน ถึงกระนั้นความชอบธรรมที่กษัตริย์ได้รับจาก

มวลชนอาจเป็นเพียงความชอบธรรมของบุคคลมากกว่า โดยที่ไม่สามารถรับประกันความมั่นคงของสถาบันกษัตริย์ในอนาคตได้ (Balfour, 2005, p. 2) ดังนั้นในส่วนของสถาบันกษัตริย์สเปนถือว่าประสบความสำเร็จในการเป็นผู้สนับสนุนให้เกิดการปฏิรูป การทบทวนบทบาทของสถาบันถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้สถาบันกษัตริย์ได้รับความชอบธรรมในฐานะประมุขของรัฐสืบมา

## 1.2 กองทัพ

กองทัพสเปน เป็นสถาบันที่มีงบประมาณ อาวุธ สิ่งอำนวยความสะดวกและอำนาจเสมอมา สอดคล้องกับความจำเป็นทางประวัติศาสตร์ในภาวะวิกฤตสงครามซึ่งสเปนต้องทำสงครามกับฝรั่งเศสและเผชิญกับสงครามกลางเมือง กองทัพถูกมองว่าเป็นกลุ่มอนุรักษ์นิยมต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ มีบทบาททางการเมือง

อย่างไรก็ตามภายหลังกองทัพฝรั่งเศส มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจของกองทัพโดยเฉพาะประเด็นการแทรกแซงทางการเมือง การปรับเปลี่ยนแต่ละครั้งปรากฏในการปรับแก้รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังเช่น การจัดตั้งกระทรวงกลาโหม ปี ค.ศ.1977 การแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ.1984, 1989 กฎหมายความมั่นคงแห่งชาติ 1980 และ 1984 เป็นต้น ทั้งนี้การปรับเปลี่ยนก็เกิดขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป กล่าวคือในสมัยรัฐบาลซัวเรสนั้น ทหารยังไม่ได้อยู่ใต้อำนาจพลเรือน เป็นเพียงการประนีประนอมกันของผู้นำกับกองทัพ ความสัมพันธ์ขึ้นอยู่กับการสนทนาระหว่างพลเรือนไม่ได้ควบคุมกองทัพจนกระทั่งตอนกลางทศวรรษ 1980 อันมีเหตุมาจากความพยายามรัฐประหารเมื่อปี ค.ศ.1981

กองทัพมีบทบาททั้งในเชิงขัดขวางและสนับสนุนการปฏิรูปการเมือง เนื่องจากกองทัพไม่มีความเป็นเนื้อเดียวกันทางความคิดเพราะมีทั้งทหารที่มีแนวคิดประชาธิปไตยและทหารที่เป็นกลุ่มอนุรักษนิยม ในช่วงของการเปลี่ยนผ่านนั้นทหารฝ่ายหลังพยายามที่จะเข้ามาแทรกแซงการเมือง ประจักษ์พยานชัดเจนเกิดในปี ค.ศ.1981 ภายหลังจากเหตุการณ์ดังกล่าวก็มีความพยายามจำกัดบทบาทของทหารลง โดยใช้หลักการพลเรือนควบคุมกองทัพ (Civilian Control of the Military) ข้อสังเกตที่สำคัญก็คือในขณะที่พยายามให้พลเรือนเป็นผู้ควบคุมกองทัพ ฝ่ายพลเรือนเองก็ต้องพัฒนาศักยภาพให้เท่าทันทหารด้วยการตั้งหน่วยงานที่เป็นหน่วยเทคนิคในเรื่องป้องกันประเทศไม่ปล่อยให้องค์ความรู้ดังกล่าวดำรงอยู่แต่เพียงในกองทัพ อีกทั้งการระบอบทหารที่ชัดเจนว่าทหารพึงปฏิบัติหน้าที่อะไรบ้างไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นปัจจัยหนึ่งที่ช่วยลดความคลุมเครือเรื่องบทบาทในทางการเมืองและการใช้อำนาจของทหารลงได้บ้าง เพื่อไม่ให้เป็นการใช้อำนาจในการก่อรัฐประหาร อย่างไรก็ตามการระบอบเป็นกฎหมายในแต่ละครั้งมาจากการหาฉันทามติร่วมกันของทุกฝ่าย โดยเฉพาะจากกองทัพ จึงทำให้กฎหมายเป็นที่ยอมรับและบังคับใช้ได้จริงมิใช่เพียงข้อกำหนดแต่เพียงหลักการเท่านั้น

ความพยายามจำกัดอำนาจกองทัพที่เกี่ยวข้องกับการแทรกแซงทางการเมืองเป็นแนวทางหนึ่งที่สเปนนำมาใช้ ในกระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย จุดเปลี่ยนสำคัญก็คือให้พลเรือนเข้ามามีบทบาทกำหนดทิศทางของกองทัพ ซึ่งพลเรือนที่มาจะต้องมีความรู้ความสามารถในเรื่องความมั่นคงหรืออรรถศาสตร์ในการป้องกันประเทศเพียงพอที่จะได้รับการยอมรับจากทหาร ทั้งนี้ ในกระบวนการเปลี่ยนผ่าน

ไปสู่ประชาธิปไตย Thomas C. Bruneau ได้สรุปปัจจัยที่มีต่อการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับกองทัพสเปน 4 ประการ ดังนี้ (Bruneau, 2008)

- 1) นิยามพันธกิจ บทบาทของทหารเสียใหม่
- 2) สร้างกระทรวงกลาโหม (Ministry of Defense) ให้อำนาจพลเรือนในการควบคุมกองทัพ
- 3) สร้างกลุ่มทำงานที่เป็นพลเรือนเชี่ยวชาญในเรื่องความมั่นคง การปกป้องประเทศ และความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับพลเรือน
- 4) องค์การระหว่างประเทศ เช่น NATO, EU ที่เข้ามาแทรกแซง ผลักดันการสร้างรูปแบบการควบคุมทหารของพลเรือน

นอกจากนี้ งานเขียนของ Narcís serra<sup>5</sup> เรื่อง “The Military Transition: Democratic Reform of the Armed Forces” กล่าวถึงกระบวนการปฏิรูปกองทัพในสเปนเพื่อนำไปสู่ระบอบประชาธิปไตย หรือพลเรือนเป็นฝ่ายควบคุมกองทัพไว้อย่างน่าสนใจว่าการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยอาจใช้เวลาไม่นาน แต่การทำให้มันคงใช้เวลานานกว่า เพราะการเปลี่ยนความคิดจิตใจนั้นต้องใช้เวลา และไม่อาจสรุปได้ว่า ประชาธิปไตยมั่นคงแล้วเพียงเพราะทหารไม่สามารถทำรัฐประหารได้ Narcís Serra ยังเชื่อว่าการจัดวางกองทัพไว้ในระบอบประชาธิปไตยนั้น หมายถึง รัฐบาลต้องเป็นผู้ตัดสินใจ ประยุกต์ใช้นโยบายความมั่นคง และนโยบายที่เกี่ยวกับทหาร ซึ่งก็คือจัดวางกองทัพไว้ภายใน

---

<sup>5</sup> Narcís serra เป็นนักวิชาการและเป็นอดีตนายกเทศมนตรีเมืองบาร์เซโลน่า, รัฐมนตรีกระทรวงกลาโหม และรองนายกรัฐมนตรี

ระบบบริหารราชการของรัฐ ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของระบบ ไม่ใช่จัดวางไว้ในฐานะอีกสถาบันอำนาจหนึ่งของรัฐที่รัฐบาลต้องเข้าไปเจรจาต่อรอง กระบวนการการปฏิรูปกองทัพเช่นนี้จึงใช้เวลายาวนาน ดังนั้นการปฏิรูปไม่สามารถทำให้เสร็จได้อย่างรวดเร็ว การกระทำอย่างระมัดระวังจึงเป็นสิ่งจำเป็นกว่าการเร่งปฏิรูป เพราะความผิดพลาดอาจนำไปสู่ความขัดแย้งได้ ดังนั้นผลของการปฏิรูปในแต่ละขั้นตอนเป็นเพียงการลองผิดลองถูกเพื่อทดสอบพลังต่าง ๆ และประสิทธิภาพของมัน จากประสบการณ์ของสเปนแสดงให้เห็นว่าต้องเริ่มต้นการปฏิรูปในบริบทของการควบคุมทางเศรษฐกิจกองทัพ เช่นระเบียบการวางแผนใช้จ่ายเงินในกิจกรรมของทหาร ซึ่งพลเรือนมีความสามารถเชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าวนี้มากกว่า การเข้าไปแทรกแซงในอาณาเขตทางเศรษฐกิจของกองทัพนี้สามารถนำไปสู่ผลเชิงบวกได้หลายประการในระยะเวลายอันสั้น (Serra, 2010, pp. 239-240)

ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันกษัตริย์กับทหารนั้น มีความพยายามจัดวางกองทัพให้ทำงานรับผิดชอบต่อรัฐ ไม่ใช่ “ทหารของพระราชอา” เนื่องจากสเปนเกรงว่าการที่กองทัพสัมพันธ์โดยตรงกับสถาบันกษัตริย์โดยไม่ผ่านรัฐบาลจะกลายเป็นความเสี่ยงต่อการทำให้กองทัพรวมอยู่เป็นส่วนหนึ่งภายใต้อำนาจของรัฐบาลพลเรือน และเนื่องจากในรัฐธรรมนูญมาตรา 62 กำหนดไว้ว่ากษัตริย์เป็นจอมทัพ หากมีการนำไปตีความเกินกว่าฐานะในเชิงสัญลักษณ์ก็จะมีผลต่อการจัดวางสถาบันทหารให้อยู่ในกรอบประชาธิปไตยขึ้นตรงต่อรัฐบาล ดังนั้นในปี ค.ศ.1978 รัฐธรรมนูญมาตรา 8 ได้กำหนดหน้าที่ของทหารให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กำหนด คือมีหน้าที่ปกป้องอาณาเขตอธิปไตยรัฐ และกำหนดบทบาทของ

รัฐบาลพลเรือนมาตรา 97 ในการกำหนดนโยบายภายในและภายนอกประเทศ การบริหารกิจการของรัฐทั้งในส่วนองพลเรือนและกองทัพ ซึ่งแสดงว่าทหารอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของพลเรือน แบ่งแยกชัดเจนระหว่างอำนาจการปกป้องอาณาเขต และอำนาจการจัดการสาธารณะ นอกจากนี้ มีข้อกำหนดไม่ให้ทหารดำรงตำแหน่งที่เกี่ยวกับการเมือง หรือสภาพแรงงาน อีกด้วย (Serra, 2010, pp. 107-108)

### 1.3 ฝ่ายบริหาร

นายกรัฐมนตรีชัวร์เรสในฐานะของประมุขของฝ่ายบริหาร ถือเป็นบุคคลสำคัญในกระบวนการเปลี่ยนผ่านโดยทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานเพื่อรวบรวมเอาแต่ละภาคสังคมเข้ามาอยู่ในเส้นทางปฏิรูป สนับสนุนการเลือกตั้งร่วมกัน ชัวร์เรสเป็นผู้นำสายกลางที่เลือกแนวทางประนีประนอม เขาดำเนินนโยบายอย่างชาญฉลาดเพื่อให้พรรคคอมมิวนิสต์ยอมรับแนวทางปฏิรูป และร่วมการเลือกตั้ง สังเกตได้ว่า ผลจากคะแนนเสียงของพรรคขวาจัดหรือซ้ายจัดไม่ได้รับการยอมรับจากสังคมมากนัก ยิ่งมีการเลือกตั้งพรรคคอมมิวนิสต์สเปนก็ยังไม่สามารถรักษามวลชนไว้ได้ ต่างจากพรรคฝ่ายซ้ายสายกลาง หรือพรรคที่ไม่สุดโต่งทางความคิดกลับได้รับการยอมรับมากกว่า ซึ่งแสดงให้เห็นว่าวิถีจัดการกับความคิดสุดโต่งที่วิธีหนึ่งในกรณีของสเปนก็คือดึงทุกฝ่ายมาเข้าร่วมแล้วใช้วิธีเลือกตั้งตัดสิน แต่ถึงกระนั้นข้อจำกัดของวิธีนี้ก็คือสเปนไม่สามารถจัดการแก้ปัญหากรณีกลุ่มแบ่งแยกดินแดนได้ ในช่วงต้นของการเปลี่ยนผ่านกลุ่มนี้ไม่ได้เข้าร่วมในการปฏิรูป และยังคงถูกมองว่าเป็นต้นตอปัญหาการก่อการร้าย ซึ่งเท่ากับว่าต้องใช้วิธีตอบโต้ด้วยความรุนแรงเท่านั้น ดังนั้นความสมานฉันท์ที่เกิดขึ้นจึงเป็นเพียงในหมู่ของพรรค

การเมืองฝ่ายซ้าย ฝ่ายขวา สถาบันกษัตริย์ กองทัพ ยกเว้นกลุ่มแบ่งแยกดินแดนที่กลายเป็นมรดกของของความขัดแย้งในอดีตไม่สามารถคลี่คลายหาทางออกได้ในช่วงของการก้าวไปสู่ประชาธิปไตย

ในระยะของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย บทบาทของฝ่ายบริหารรัฐบาลผสม UCD นำโดยนายซัวเรสที่สำคัญอีกประการได้แก่บทบาทในการประนีประนอมระดมตามหลักการของพรรคฝ่ายกลางก็คือไม่พยายามผลักดันไปสู่แนวทางที่สุดโต่ง ไม่เอ่ยถึงความขัดแย้งที่ผ่านมาจนกลายเป็นอุปสรรคในการทำงานร่วมกัน การตัดสินใจนิรโทษกรรมนักโทษการเมืองช่วยให้บรรยากาศการเมืองคลี่คลายความตึงเครียด ทำให้ผู้นำฝ่ายค้านกลุ่มต่าง ๆ ไม่ต้องหวนกลับไปใช้วิธีการแบบราดิคัลหรือสุดขั้วเพื่อเปลี่ยนสังคมอีก ทำให้เกิดการสลายตัวของขบวนการเมืองและสังคมลงไป จุดเด่นประการนี้สำคัญยิ่งสำหรับฝ่ายบริหาร หรือรัฐบาลที่อยู่ในช่วงหลังวิกฤติการเมืองจำเป็นต้องทำให้สำเร็จ

## 2. องค์กรภาคสังคม พรรคการเมือง

การเปลี่ยนผ่านการเมืองจากระบบเผด็จการทหารไปสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในสเปนนั้น นอกจากมีการตกลง ประนีประนอมระหว่างชนชั้นนำทางการเมืองแล้ว มวลชน กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มการเมืองต่าง ๆ ก็มีส่วนในการสนับสนุนพรรคการเมืองของพวกเขาด้วย พรรคการเมืองในสเปนมีอุดมการณ์ทางการเมืองและแนวนโยบายที่สอดคล้องกับอุดมการณ์ของกลุ่มอย่างชัดเจน โดยกลุ่มกบฏทางการเมืองและพรรคการเมืองในสเปนที่สำคัญประกอบไปด้วย

- กลุ่มธุรกิจ เช่น Spanish Confederation of Employers' Organizations (CEOE) ตั้งขึ้นในปี 1977 เป็นสมาพันธ์ธุรกิจภาคเอกชน



และภาคีรัฐ, Spanish Confederation of Small and Medium-Sized Enterprises (CEPYME)

- สหภาพแรงงานอิสระ เช่น กลุ่ม General Union of Workers (UGT) Workers' Commissions (CC.OO)

- กลุ่มศาสนาคาทอลิก

- พรรคแรงงานสังคมนิยมสเปน PSOE (Spanish Socialist Workers' Party) เป็นพรรคฝ่ายซ้ายที่ไม่สุดโต่ง PSOE ได้รับเสียงสนับสนุนเลือกตั้งเพิ่มขึ้นจากปี 1977 29.4% เป็น 30.8% ในปี 1979 ผู้ว่าการรัฐขนาดใหญ่เช่น Madrid Barcelona Valencia ก็เป็นนักการเมืองฝ่ายซ้าย (Maravall, 1982, p. 65) แต่พรรคนี้กลับไม่สามารถยึดกุมคะแนนเสียงในบางแคว้น เช่น Basque และ Catalonia ซึ่งมักจะใช้วิธีจัดออกเสียง อันแสดงให้เห็นว่าประเด็นชนชั้นไม่สามารถหาเสียงสนับสนุนใน 2 แคว้นนี้ได้

- พรรคคอมมิวนิสต์สเปน PCE (communist Party of Spain) เป็นพรรคที่มีการจัดองค์กรเข้มแข็ง เคยเคลื่อนไหวได้ดินต่อต้านฟรังโก พรรคนี้เป็นปัญหาสำคัญในการประนีประนอมเพื่อปฏิรูปการเมือง มีพรรค PSOE เป็นพันธมิตร แต่ภายหลังพรรค PSOE เริ่มจะไม่ให้การสนับสนุนพรรค PCE ซึ่งมีผลอาจทำให้พรรค PCE กลายเป็นพรรคที่ถูกโดดเดี่ยว ในปี ค.ศ.1977 ชั่วเรสจึงได้เจรจากับพรรค PCE ในที่สุดพรรค PCE ก็ยอมรับรัฐบาล ตกลงที่จะเข้าร่วมการเลือกตั้ง ในขณะที่เดียวกัน รัฐบาลก็ประกาศรับรองพรรคคอมมิวนิสต์ให้เป็นพรรคที่ถูกกฎหมาย

- พรรคประชาชน PP (People's Party) เป็นพรรคฝ่ายขวาที่ไม่สุดโต่ง เป็นพรรคคู่แข่งสำคัญของพรรค PSOE

- พรรคสหภาพประชาธิปไตย UCD (Union of Democratic Center) เดิมทีเป็นรัฐบาลผสมและกลายมาเป็นพรรคการเมืองฝ่ายกลางมีกลุ่มย่อย ๆ ที่มาจากชนชั้นนำต่าง ๆ มารวมกัน อาทิกลุ่มอนุรักษ์นิยม กลุ่มแนวคิดก้าวหน้า กลุ่มคริสเตียนประชาธิปไตย ถือเป็นก้าวแรกที่ทำให้กลุ่มย่อย ๆ กลายเป็นพรรคการเมืองกลุ่มเหล่านี้ก็ทำงานร่วมกัน ยอมรับกติกาในการเปลี่ยนผ่านชุดเดียวกัน

- กลุ่มย่อยในกองทัพเช่นกลุ่ม “Búnker” เป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลในกองทัพ นำโดยโฮเซ่ แอนโตนิโอ กิร็อน (José Antonio Girón) และบลาส ปิซา (Blas Piñar) ซึ่งเป็นกลุ่มอำนาจเก่าสมัยฝรั่งเศส ความขัดแย้งระหว่างชั่วคราวกับกลุ่ม “Búnker” เกิดขึ้นจากกรณีรัฐมนตรีกลาโหม นายพลเฟอร์นันโด เด ซานติอาโก (Fernando de Santiago) สมาชิกกลุ่ม “Búnker” ไม่เห็นด้วยกับกฎหมายนิรโทษกรรม และกฎหมายรับรองพรรคคอมมิวนิสต์ชั่วคราวแก้ปัญหาความขัดแย้งนี้โดยหาเสียงสนับสนุนจากกลุ่มทหารหัวก้าวหน้าในกองทัพ และปลดเฟอร์นันโดออกจากตำแหน่ง ตั้ง กูเทียเรส เมยาโด (Gutiérrez Mellado) ซึ่งเป็นทหารกลุ่มเสรีขึ้นมาแทน แล้วทยอยโยกย้ายทหารที่เป็นพวกปกป้องระบอบฝรั่งเศสออกไป

- กลุ่มขบวนการปลดปล่อยดินแดน ETA, GRAPO (First of October Anti-Fascist Revolutionary Group) ซึ่งยังคงก่อการร้าย การปะทะกับตำรวจในช่วงปี ค.ศ.1976-1980 มีการลักพาตัวบุคคลสำคัญในสภา และเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐบาลชั่วคราวระส่ำระสาย

ในส่วนของมวลชนในนามองค์กรภาคประชาชนและพรรคการเมือง ต่างก็มีส่วนสำคัญในการรวบรวมความต้องการของประชาชน

แล้วนำเสนอต่อรัฐบาล สเปนมีประวัติศาสตร์การต่อสู้สงครามกลางเมือง และจบลงด้วยอำนาจเผด็จการทหารแต่กระนั้นมวลชนสเปนก็ถือว่ามิพลง ในฐานะของกลุ่มองค์กรต่าง ๆ การก่อเกิดพลังภาคประชาชนอาจมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจตอนปลายยุคฟรังโก ซึ่งเป็นช่วงการพัฒนา ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมที่ทำให้การเติบโตทางเศรษฐกิจสูง ซึ่งในช่วง ทศวรรษ 1960 มีการพัฒนาชนบท สร้างชนชั้นกลางที่เป็นสารัตถะสำคัญ ของพวกกลุ่มสายกลางในกระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย อาจหมายความว่าตอนปลายยุคฟรังโกเป็นลักษณะการปกครองแบบ อำนาจนิยมมากกว่าจะเป็นการปกครองเผด็จการเบ็ดเสร็จ (Serra, 2010, pp. 139-140) อีกทั้งระบอบประชาธิปไตยในสเปนมิได้มาจากการ ประดิษฐ์สร้างขึ้นโดยชนชั้นนำเท่านั้น ทั้งมิได้มาจากการต่อรองระหว่าง ชนชั้นนำกันเองเพียงอย่างเดียว แต่มีปัจจัยการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับ มวลชนด้วย ซึ่งคือ วัฒนธรรมการเมืองประชาธิปไตยแบบยุโรปตะวันตก ได้แก่คุณค่าความเป็นพลเมืองที่เป็นฐานของระบอบประชาธิปไตยและ การเปลี่ยนรูปทางเศรษฐกิจ ช่วง 15 ปี สุดท้ายของรัฐบาลฟรังโกนำไปสู่ การเปลี่ยนผ่านการเมืองแบบชนชั้นนำไปยังมวลชน และจากมวลชนกลับไปสู่ระบบพรรคการเมือง พรรคการเมืองเป็นผลิตผลความต้องการของ มวลชน กับการประนีประนอมของชนชั้นนำ แต่มีอุดมการณ์การเมืองอยู่ ด้วย ชัยชนะของการประนีประนอมระหว่างชนชั้นนำในการก้าวไปสู่ ประชาธิปไตยในสเปนไม่ใช่เพราะความสามารถของพวกเขาที่สามารถนำ ผู้คน แต่มาจากชนชั้นนำสามารถเรียนรู้และตามกระแสของสังคม (Blackboun & Eley cited in Salvado, 1999, p. 161) และนำมันมา บรรจู่ไว้ในนโยบายของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองเหล่านี้ตระหนักดีว่าอุดมการณ์ของแต่ละพรรคถ้ามีมากเกินไปจนสุดขีดก็เสี่ยงต่อคะแนนเสียงสนับสนุนจากมวลชน เพราะทุกพรรคที่เป็นฝ่ายซ้ายต่างก็ต้องการได้เสียงสนับสนุนเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาด้วยกันทั้งสิ้น พรรคเหล่านี้จึงยอมรับการปฏิรูป โดยเฉพาะกรณีพรรคคอมมิวนิสต์สเปน ในที่สุดก็ยอมรับสถาบันกษัตริย์ และให้การสนับสนุนสัญญาประชาคมใหม่ (Salvado, 1999, p. 167) การตระหนักถึงความเป็นไปได้ของการนำอุดมการณ์ซ้าย-ขวามาใช้ในสภาพความเป็นจริงของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยของพรรคการเมืองนั้นถือเป็นจุดเด่นอีกประการหนึ่ง เพราะการยืนยันอุดมการณ์สุดขีดไม่ว่าขวาหรือซ้ายมีแต่จะทำลายพลังสังคมเสี่ยงที่จะไม่ได้รับการเลือกตั้งและขัดขวางการหาฉันทาคติทางการเมืองอันเป็นสิ่งที่ต้องเร่งสร้างในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อการก้าวไปสู่สังคมประชาธิปไตย

องค์กรภาคสังคมอื่น ๆ อาทิ ศาสนจักร แรงงาน กลุ่มธุรกิจ มีบทบาทในการผลักดันความต้องการผ่านการต่อรองกับชนชั้นนำในรัฐบาล และพรรคการเมือง ศาสนจักรถูกลดบทบาทลงในช่วงของการปฏิรูปแต่ก็ยังคงดำรงอยู่ กลุ่มแรงงานมีแนวโน้มจะเป็นฝ่ายซ้ายสายกลางที่ต้องการจะเห็นการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป

โดยสรุปจุดเด่นของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยในสเปนอยู่ที่แนวทางที่ใช้ คือการดึงเอาทุกกลุ่มการเมืองเข้ามาอยู่บนเส้นทางการเมืองเดียวกัน ดำเนินการเมืองแบบ “สมานฉันท์” อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยในสเปนก็อาจเกิดจากการแข่งขันมากกว่าความร่วมมือหรือการแสวงหาฉันทาคติ (Balfour, 2005, p. 1) ซึ่งก็เป็นไปได้ว่าในความร่วมมือ การแข่งขันถือเป็นเรื่องปกติของสังคมแบบ

ประชาธิปไตย การแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองเกิดขึ้นเด่นชัดภายหลังระบบการเมืองเริ่มนิ่ง โดยเฉพาะในช่วงปี ค.ศ.1982 รูปแบบการเมืองแบบร่วมมือกันหาฉันทามติจึงเริ่มเปลี่ยนไปเป็นการเมืองประชาธิปไตยโดยเสียงข้างมาก

อย่างไรก็ตามไม่อาจปฏิเสธได้ว่า จุดเริ่มของการก้าวสู่ความเป็นประชาธิปไตยในสเปนมาจากตัวผู้นำและสถาบันกษัตริย์ด้วย เนื่องจากในระยะแรกพรรคการเมืองยังไม่ได้รับการรับรองสถานะทางกฎหมาย ไม่มีสถาบันการเมืองที่มาจากผู้แทนปวงชน หลายสถาบันจึงมาจากการริเริ่มของรัฐบาลที่แต่งตั้งโดยกษัตริย์ แล้วใช้การปรึกษาหารือทางลับกับกลุ่มพลังการเมืองต่าง ๆ รวมทั้งฝ่ายตรงข้ามคือพรรคคอมมิวนิสต์ ดังนั้นบทบาทของผู้นำที่ตั้งใจจริงในการสร้างสังคมการเมืองใหม่จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง

ประการต่อมาการสร้างสมดุลความคิดต่างในสังคมระหว่างฝ่ายขวา-ฝ่ายซ้าย เริ่มจากไม่กลับไปมองความโหดร้ายที่เคยเกิดขึ้นในสมัยฟรังโกเพียงอย่างเดียว สเปนใช้วิธีจัดการกับความรุนแรงในอดีตโดยการออกกฎหมายนิรโทษกรรมไปพร้อมกับความพยายามจัดตั้งสมาคมฟื้นฟูและชดเชยความทรงจำในประวัติศาสตร์ (Association for the Recuperation of Historical Memory)<sup>6</sup> เพื่อเยียวยาเหยื่อในช่วงสงครามกลางเมืองช่วง

---

<sup>6</sup> สมาคมนี้อูกตั้งขึ้นในปี ค.ศ.2000 เพื่อชดเชยผู้ถูกข่มขู่ในยุครัฐบาลฟรังโกอีกทั้งยังมี การออกกฎหมาย The Historical Memory Law ในปี ค.ศ.2007 หรือกฎหมาย ความทรงจำทางประวัติศาสตร์เพื่อชำระเหตุการณ์ จัดการกับมรดกตกค้างทางการเมืองในสมัยฟรังโก รวมไปถึง ในช่วงสงครามกลางเมือง ความขัดแย้งทาง ศาสนา และอุดมการณ์การเมือง

ค.ศ.1936-1939 โดยเชื่อว่าการรับรู้อำนาจกรรมในอดีตที่ผ่านมาเท่านั้นที่จะทำให้ประชาธิปไตยแข็งแกร่ง ฝ่ายชนชั้นนำทางการเมืองเองก็เรียนรู้จากประสบการณ์ในอดีตเพื่อเลี่ยงที่จะไม่เผชิญหน้ากันในช่วงเปลี่ยนผ่านและหันไปในแนวทางเจรจาทั้งทางลับและทางตรงแทน ดังนั้นการเรียนรู้บทเรียนในอดีตจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการฟื้นฟูสังคมการเมือง โดยเฉพาะสังคมที่เคยผ่านประสบการณ์เผชิญหน้ากันระหว่างอุดมการณ์การเมืองที่แตกต่างกันจนนำไปสู่ความรุนแรง การหลีกเลี่ยงสภาวะที่จะกลับไปสู่ความขัดแย้งเดิม ๆ เป็นเรื่องพึงระวัง

อย่างไรก็ตามปัญหาที่ไม่สามารถจัดการได้ของสเปนก็คือ ความคลุมเครือต่อประเด็น การขอแยกดินแดนแคว้นบาสก์ มาจนทุกวันนี้

### **การเปลี่ยนผ่านจากระบอบเผด็จการทหารสู่ระบอบประชาธิปไตย แบบรัฐสภาในประเทศไทย**

ในส่วนนี้กล่าวถึงหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม ปี พ.ศ.2516 ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นที่เด่นชัดของการเปลี่ยนอำนาจการเมืองในหมู่ชนชั้นนำไปสู่การเมืองมวลชนในรอบเกือบ 40 ปี นั่นก็คือการเมืองระหว่างอุดมการณ์ฝ่ายขวา อนุรักษ์นิยม ที่เน้นการรักษาอำนาจของระบบราชาธิปไตยรัฐธรรมนูญอุปถัมภ์ อันหมายถึงการยืนยันทนในความไม่เท่าเทียมกันระหว่างชนชั้น กลุ่มฝ่ายขวาที่ว่่านี่ประกอบไปด้วยกองทัพ ชนชั้นสูง กลุ่มจัดตั้งโดยรัฐเช่น กลุ่มกระทิงแดง นวพล ชมรมแม่บ้าน ลูกเสือชาวบ้าน ฯลฯ กับกลุ่มอุดมการณ์ฝ่ายซ้าย ที่เชื่อในความยุติธรรมทางสังคม การลดการเอารัดเอาเปรียบระหว่างชนชั้น กลุ่มเหล่านี้ประกอบไปด้วย กลุ่มแรงงาน และชาวไร่ชาวนา นักศึกษาปัญญาชน นักคิด นักเขียน

อาจารย์มหาวิทยาลัย รวมไปถึงกลุ่มจัดตั้งพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ฯลฯ ความขัดแย้งระหว่างสองกลุ่มเกิดขึ้นชัดเจนราวปี พ.ศ.2518-2523 อาจกล่าวได้ว่าความขัดแย้งดังกล่าวเป็น “สงครามกลางเมือง” ก็ว่าได้ เพราะมีการกวาดล้างผู้ต้องสงสัยว่านิยมลัทธิคอมมิวนิสต์ บีบบังคับให้ประชาชนจำนวนมากต้องเข้าร่วมกองทัพปลดแอกประชาชนแห่งประเทศไทย รบกับทหารของประเทศไทย

การเมืองมวลชนดูเหมือนจะจบสิ้นหลังจากการประเมินสถานการณ์ที่ผิดพลาดของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) ที่เข้าข้างฝ่ายจีน ต่อกรณีความขัดแย้งระหว่างจีนกับเวียดนาม ความขัดแย้งในขบวนการปฏิวัติระหว่างนักศึกษา กับจัดตั้ง พคท. รวมถึงและ ความชาญฉลาดของผู้นำไทยที่ออกกฎหมายนิรโทษกรรมให้อดีตแนวร่วม พคท.สามารถกลับมาใช้ชีวิตในฐานะ “ผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย” ได้ จนในที่สุดการเมืองไทยได้เข้าสู่ยุคของการจัดสรรอำนาจภายใต้รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ.2521 ระหว่างกลุ่มชนชั้นนำ กองทัพ กับนักการเมือง ซึ่งจัดได้ว่าเป็นยุค “ประนีประนอม” ของชนชั้นนำทางการเมือง ในขณะที่มวลชนฝ่ายซ้ายที่เคยทรงพลังได้ลดหายไป พร้อมกับความสัมพันธ์ของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย แล้วถูกแทนที่ด้วยนักการเมือง พ่อค้ายันธุรกิจ โดยมีกองทัพคอยสนับสนุนระเบียบวัฒนธรรมอุปถัมภ์ ปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ การรัฐประหารยังคงมีอยู่ภายหลังปี พ.ศ. 2523 แต่กระนั้นมักสะท้อนความขัดแย้งผลประโยชน์ในหมู่ทหาร ส่วนพรรคการเมืองภายหลังปี พ.ศ.2523 นั้นได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการอีกครั้งเมื่อปี พ.ศ.2524 โดยพระราชบัญญัติพรรคการเมืองปี พ.ศ.2524 และมีการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. 2526 ทว่ารัฐประหารและ

การต่อต้านกลับมาอีกครั้งในช่วงปี พ.ศ.2534-2535 ภายหลังจากเกิดการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจ การศึกษา ในประเทศไทยทำให้เกิดชนชั้นกลางที่เป็นคนทำงานบริษัทมีการศึกษาสูงขึ้น กลุ่มคนเหล่านี้เรียกร้องให้ผู้นำการเมืองมาจากการเลือกตั้ง และปฏิเสธการครองอำนาจของรัฐบาลทหาร อันนำไปสู่เหตุการณ์เดือน พฤษภาคม ปี พ.ศ.2535 ภายหลังเหตุการณ์ดังกล่าว ได้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจตกต่ำ กระแสเรียกร้องรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อมาถูกเรียกว่าฉบับปฏิรูปการเมืองปี พ.ศ.2540 คือคาดหวังว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะช่วยแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาการเมืองในระบบผู้แทนราษฎร เช่นการซื้อขายเสียง เสถียรภาพของฝ่ายบริหาร การตรวจสอบนักรการเมือง การสร้างประชาสังคมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ชุมชนท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันก็ยืนยันรูปแบบการพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ ซึ่งก็มีแนวทางมาก่อนรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 แล้ว นั่นคือ การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจของรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน พ.ศ.2534-2535 และนโยบายเปิดเสรีภาคการเงินด้วยการจัดตั้งกิจการวิเทศธนกิจ (Bangkok International Banking Facilities-BIBF) เพื่ออำนวยความสะดวกในการไหลเข้าออกของทุนต่างชาติในสมัยรัฐบาลชวน 1 (พ.ศ.2536-2537) ครั้งเมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ “ต้มยำกุ้ง” รัฐบาลก็ออกกฎหมายเร่งด่วนเพื่อแก้วิกฤติเศรษฐกิจโดยเฉพาะ “กฎหมายขายชาติ” 11 ฉบับ ประกอบกับเงื่อนไขการกู้เงินของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ รัฐไทยจึงก้าวเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ มุ่งส่งเสริมการค้าการลงทุน ยอมรับเงื่อนไขพันธะสัญญาระหว่างประเทศลดการผูกขาดหรืออุปสรรคทางกฎหมายที่ขัดขวางแนวทางการค้าเสรี ทั้งนี้กลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับแนวทางดังกล่าวมิใช่ชนชั้น



นำเก่า หรือกลุ่มทุนเครือข่ายราชสำนัก หากแต่เป็นกลุ่มชุมชนท้องถิ่นที่ ถูกเบียดแย่งทรัพยากรจากกลุ่มทุนขนาดใหญ่ในรูปสัมปทาน และเป็น กลุ่มภาคประชาชนที่ต่อต้านรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในเวลาต่อมา

รัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ.2544-2549) ถือเป็นรัฐบาล ที่มาจากการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 การขึ้นมาของเขาใน ระยะเวลาแรกนั้นได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนอย่างสูง พรรคไทยรักไทย ของเขาได้เสียงข้างมากในสภา ซึ่งเป็นคะแนนเสียงจากภาคเหนือภาค อีสาน รวมไปถึงกรุงเทพมหานคร มีชนชั้นนำทางการเมือง นักวิชาการ แกนนำองค์กรพัฒนาเอกชน ให้การสนับสนุนพรรค ชัยชนะของพรรคส่วน หนึ่งคือการประกาศแก้วิกฤตเศรษฐกิจ ปลอดภัย IMF แก้ไขกฎหมาย 11 ฉบับ ครั้นเมื่อทักษิณดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เขากลับใช้ประโยชน์ จากกฎหมาย 11 ฉบับ กับทั้งนโยบายประชานิยม เป็นเครื่องมือในการ แสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจ และการเมืองของเขาเอง ช่วงเวลาที่ ทักษิณอยู่ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เขามีวิวาทะกับภาคส่วนต่าง ๆ ของ สังคมอย่างเผ็ดร้อนต่อเนื่องตลอดเวลา ทั้งกับบุคคลที่บางส่วนกลายมา เป็นสมาชิกของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.) หรือ กลุ่มคนเสื้อเหลือง และกับบุคคลทั่วไป เป็นต้นว่า การตอบโต้นักวิชาการ เช่น ธีรยุทธ บุญมี อัมมาร์ สยามวาลา อีกทั้งทักษิณยังขัดแย้งกับ สื่อมวลชน กล่าวคือ ระหว่างปี พ.ศ.2547-2549 ทักษิณมีความขัดแย้ง อย่างรุนแรงกับสื่อมวลชนในเมืองไทยอย่างน้อยสามกลุ่ม คือ กลุ่ม ผู้จัดการ กลุ่มมติชน และกลุ่มเดอะเนชั่น นอกจากนี้ทักษิณยังมี ความขัดแย้งกับฝ่ายรัฐวิสาหกิจและข้าราชการจากกรณีแปรรูป รัฐวิสาหกิจ โยกย้ายข้าราชการด้วยข้อหาไม่สนองนโยบาย เช่นนโยบาย

ทูตซีไอโอ ที่ในทางปฏิบัติเสมือนแนะนำว่าทูตไทยควรดำเนินกิจกรรมเพื่อการพาณิชย์ด้วย และวิวาทะกับเอ็นจีโอในประเด็นเปิดเสรีทางการค้า สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสิทธิมนุษยชน การก่อความขัดแย้งรอบด้านของรัฐบาลทักษิณ ทำให้กลุ่มต่าง ๆ ในสังคมออกมาเคลื่อนไหวขับไล่รัฐบาลทั้งทางตรงและทางอ้อมอย่างหลากหลาย สื่อ นักวิชาการ นักกฎหมาย อดีตทูต เอ็นจีโอ แม้กระทั่งศิลปินนักร้องนักแสดง<sup>7</sup> ที่บางส่วนรวมตัวกันในนามพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย หนังสือทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับสังคมการเมืองสมัยทักษิณเช่น “รู้ทันทักษิณ” “พิชิตทักษิณ” กลายเป็นหนังสือขายดีจนต้องพิมพ์ซ้ำหลายครั้ง ในขณะที่บางส่วนมีการประชุมเสวนา เขียนบทความ ให้สัมภาษณ์ตีแผ่ความเลวร้ายของรัฐบาลทักษิณอย่างแพร่หลาย ขบวนการต่อต้านทักษิณชินวัตร เริ่มกลายเป็นขบวนการฝ่ายขวาโดยเรียกร้องให้ใช้มาตรา 7 ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 คือต้องการนายกรัฐมนตรีที่มาจากพรรคเลือกของพระมหากษัตริย์ ทำให้แนวร่วมบางส่วนของ พธม.ได้แยกตัวไป ถึงกระนั้นพลังในการกดดันรัฐบาลก็ได้นำไปสู่เหตุการณ์รัฐประหาร 19 กันยายน ปี พ.ศ.2549 โดยกลุ่มคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบ

---

<sup>7</sup> ส่วนหนึ่งของรายชื่อเหล่านี้ได้แก่บรรดาผู้ที่ปรากฏตัวบนเวทีพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย เช่น สุวินัย ภรณวลัย บรรณเจต สิงคะเนติ สมชัย ศรีสุทธิยการ วีรวิทย์ เศรษฐวงศ์ ไชยันต์ ไชยพร เสรี วงษ์มณฑา ไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ จอน อึ้งภากรณ์ กษิต ภิรมย์ อัมภา ชัยนาม สุรพงษ์ ชัยนาม คาราวาน คีตาอุชลี มาลีฮวนน่า สิบล้อ พงษ์สิทธิ์ คำภีร์ พงษ์พัฒน์ วชิรบรรจง ศรีบุญ วงศ์กระจำจ่าง อ่างถึงใน เกษียร เตชะพีระ งานวิจัยเรื่อง จากระบอบทักษิณสู่รัฐประหาร 19 กันยายน 2549: วิฤตประชาธิปไตยไทย, 2550.

ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”<sup>8</sup> หลังรัฐประหารได้เกิดแนวร่วมประชาชนต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ที่พัฒนามาจากแนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการ (นปก.) หรือกลุ่มคนเสื้อแดงเพื่อเคลื่อนไหวทางการเมืองเรียกร้องการเลือกตั้ง เพราะการเลือกตั้งเป็นเครื่องมือในการเข้าถึงอำนาจรัฐที่ดีที่สุดของมวลชนกลุ่มนี้ ฐานคิดของกลุ่มคนเสื้อแดงจึงเป็นผู้นิยมระบบเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักประชาธิปไตยเสียงข้างมาก กลุ่มคนเสื้อแดงพยายามกดดันรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ พรรคประชาธิปัตย์ ให้ลาออกจากตำแหน่งและจัดการเลือกตั้งใหม่ รวมทั้งให้มีการนำรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 กลับมาใช้ ยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ที่มาจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ในช่วงรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ รัฐบาลที่มาจากกาแต่งตั้งโดยการเสนอชื่อของคณะรัฐประหาร ในขณะเดียวกัน เมื่อใดก็ตามที่พรรครัฐบาลเครือข่ายของทักษิณ ชินวัตร ที่เรียกว่ารัฐบาล “นอมินี” ขึ้นมามีอำนาจ เช่น สมักร สุนทรเวช สมชาย วงศ์สวัสดิ์ กลุ่ม พธม. ก็จะมีชุมนุมกดดันบีบให้ลาออก แม้ว่าในทางปฏิบัติแล้วรัฐบาล “นอมินี” จะถูกคำพิพากษาศาลให้หมดอำนาจไปมากกว่าจะเป็นการยอมจำนนต่อมวลชนโดยตรง

วันที่ 22 พฤษภาคม ปี พ.ศ.2557 ได้เกิดรัฐประหารอีกครั้งโดยกลุ่มคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ยึดอำนาจรัฐบาลนายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ ชินวัตร พรรคเพื่อไทย แล้วประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นฉบับที่ห้าขึ้นภายใต้รัฐบาลที่มาจากกาแต่งตั้งหลัง

---

<sup>8</sup> ต่อมาภายหลังได้เปลี่ยนชื่อเป็น “คณะปฏิรูปการปกครองระบอบประชาธิปไตย” (คปค.) และ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) ตามลำดับ

รัฐประหารเมื่อปี พ.ศ.2549 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) บริหารราชการโดยใช้อำนาจเบ็ดเสร็จ รวมศูนย์การตัดสินใจไว้ที่คณะรัฐมนตรี ยกเลิกการเลือกตั้งทุกระดับ ละเมิดสิทธิเสรีภาพทางการเมือง และสิทธิมนุษยชนอย่างต่อเนื่อง อันแสดงให้เห็นว่าบทบาทของกองทัพก่อนปี พ.ศ. 2549 ที่เคยมีแนวโน้มลดลง ประนีประนอมกับพลเรือน นั้นเปลี่ยนไปในทางตรงกันข้าม

อาจกล่าวได้ว่าจากปี พ.ศ.2516-2558 ได้แสดงให้เห็นกระบวนการเปลี่ยนผ่านจากระบอบเผด็จการไปสู่ระบอบประชาธิปไตย รัฐสภา และหวนกลับไปสู่ระบอบเผด็จการทหารอีกหลายครั้ง โดยครั้งล่าสุดรัฐประหารวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 นั้นอาจกล่าวได้ว่ากรณีของไทยไม่สามารถเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบประชาธิปไตยตั้งมั่นได้ กลายเป็นการเปลี่ยนผ่านที่นำไปสู่ความไม่เป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น (Transition to Non-Democracy) ซึ่งมีแนวโน้มจะทำให้สถาบันที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งหรือเชื่อมโยงกับประชาชน เช่น สถาบันทหาร ตุลาการ ข้าราชการประจำ มีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจเป็นสำคัญ ในขณะที่พยายามลดทอนอำนาจจากสถาบันการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งลงไป

ทั้งนี้อาจระบุ ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยจากกรณีของประเทศไทยได้ดังนี้

*ประการแรก ปัญหาบทบาททหารในการเมือง การปฏิวัติรัฐประหาร รวมไปถึงการ “กบฏ” ในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ.2475-2550*

มีทั้งสิ้น 19 ครั้ง (เขาวนงะ ไตรมาส, 2550, หน้า 139)<sup>9</sup> แต่กระนั้น  
ยังไม่ได้มีการลดบทบาททหารในการเมืองอย่างจริงจัง อันที่จริงแล้ว  
ความคลุมเครือของบทบาททหารไทยกลับถูกใช้เป็นช่องทางแก้วิกฤติ  
ทางการเมืองมาตลอด กล่าวอีกนัยหนึ่งสถาบันกองทัพถือเป็นส่วนหนึ่ง  
ของตัวแสดงทางการเมือง (Political Actor) มิใช่สิ่งแปลกปลอม ประเด็น  
นี้ทำให้การเคลื่อนไหวไปสู่ประชาธิปไตยในประเทศไทยหยุดชะงัก  
ล้มกระดาน แล้วเปลี่ยนกติกาใหม่อยู่เสมอ เพราะขาดกฎหมายที่แน่ชัด  
และขาดวัฒนธรรมการเมืองที่ปฏิเสธการแทรกแซงของกองทัพ

*ประการที่สอง สถาบันกษัตริย์* ในฐานะตัวแสดงทางการเมือง ได้  
ถูกจำกัดบทบาทแต่กลับมีอำนาจทางการเมืองเพิ่มขึ้น ผ่านกลไกเครือข่าย  
สถาบัน การกล่อมเกลามวลชน ปัญหาสำคัญก็คือความทรงพลังของ  
สถาบันกษัตริย์บางครั้งถูกใช้เป็นเครื่องมือโจมตีศัตรูทางการเมือง  
โดยเฉพาะในช่วง เกือบสิบปีที่ผ่านมา มีการใช้กฎหมายอาญามาตรา 112  
เพื่อจัดการกับศัตรูทางการเมืองเพิ่มขึ้นซึ่งอาจทำให้เกิดผลเสียต่อสถาบัน  
กษัตริย์ กับทั้งทำให้ปัญหาของประเทศไทยในการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย  
มีแนวโน้มที่อาจเผชิญกับความรุนแรงทางการเมืองเพราะสถาบันที่เคยถูก  
ทำให้เชื่อว่าเป็นกลางทางการเมืองและโอรับประชาธิปไตย ได้ถูกทำให้  
กลายเป็นอาวุธทางการเมืองไปเสียแล้ว

*ประการที่สาม ปัญหาพรรคการเมืองในประเทศไทย* ยังไม่มี  
ความเป็นสถาบันทางการเมือง ในความหมายของ สิ่งที่ตั้งอยู่ ดำรงอยู่  
และมีวิวัฒนาการอยู่ในสังคมการเมือง พรรคการเมืองส่วนใหญ่มีลักษณะ

---

<sup>9</sup> หากรวมเหตุการณ์วันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 จะมีจำนวนทั้งสิ้น 20 ครั้ง

ไม่ต่างไปจากกลุ่มการเมือง คือเป็นกลุ่มที่แสวงหาผลประโยชน์จากการเมือง หรือแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking) มิได้ทำหน้าที่เป็นตัวรวบรวมน คัดกรอง ผลประโยชน์ของประชาชนไปยังโครงสร้างการเมืองส่วนบน จนกระทั่ง 10 ปีที่ผ่านมาพรรคการเมืองใหญ่สองพรรคคือพรรคประชาธิปัตย์ กับพรรคไทยรักไทยและพรรคทายาทของพรรคไทยรักไทย เป็นพรรคที่โดดเด่นใกล้เคียงกับความเป็นพรรคตัวแทนกลุ่มชนชั้นแต่ยังให้ความสำคัญกับตัวบุคคล ยังไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่น เป็นพรรคอุดมการณ์ทางการเมืองได้ นอกจากนี้ความหลากหลายของพรรคทางเลือกอื่น ๆ ก็ไม่เป็นที่นิยมมากนัก

*ประการที่สี่ อำนาจฝ่ายตุลาการที่ล้นเกิน* ปัญหาสำคัญของกระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยก็คือการให้อำนาจแก่ฝ่ายตุลาการ และองค์กรอิสระในการวินิจฉัยยุบพรรคการเมือง ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ซึ่งทำให้พรรคการเมืองอ่อนแอลงในขณะเดียวกัน การวินิจฉัยของศาลหลายกรณี อาทิ ยุบพรรคไทยรักไทย พรรคเพื่อไทย ถอดถอนนายกรัฐมนตรีจากกลุ่มเครือข่ายพรรคการเมืองเพียงกลุ่มเดียว ยังเป็นที่กังขาถึงความบริสุทธิ์ยุติธรรมของศาล และยังเป็นการเบียดขับให้นักการเมืองต้อง “เล่นการเมือง” อยู่ภายนอกสภา หรือส่งตัวแทนของตนไปนั่งในสภา ปัญหาในเชิงสถาบันก็คือยังไม่สามารถหาคุณภาพอำนาจที่แน่ชัดว่า ศาลรัฐธรรมนูญควรมีอำนาจเพียงไรและถูกตรวจสอบทัดทานจากสถาบันใด

นอกจากปัญหาของสถาบันการเมืองหลัก ๆ ดังกล่าวมาแล้วนั้น ปัญหาในระดับวัฒนธรรมค่านิยมความเชื่อความคิดเรื่องความเสมอภาค ความเท่าเทียมกันทางการเมือง สิทธิ เสรีภาพวัฒนธรรมการเมืองที่ไม่

ยอมรับการแทรกแซงของกองทัพ ซึ่งจำเป็นต่อการเปลี่ยนไปสู่สังคมนิยมแบบประชาธิปไตยนั้น ยังไม่สามารถหยั่งลึกในวิถีชีวิตของพลเมืองอย่างที่เราควรจะเป็น

อย่างไรก็ตาม การศึกษาบทเรียนของสเปนอาจช่วยให้เห็นแนวทางในการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย โดยเฉพาะการปรับตัวของสถาบันการเมืองที่สำคัญดังในส่วนต่อไป

### **บทเรียนที่ได้จากสเปนกับข้อเสนอสำหรับไทย**

จากการศึกษาช่วงระยะเปลี่ยนผ่านการเมืองในระบอบเผด็จการทหารมาสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาและการเปลี่ยนผ่านการเมืองจากชนชั้นนำมาสู่มวลชนในกรณีประเทศสเปน สามารถนำมาเป็นบทเรียนเพื่อเสนอต่อการแก้ไขปัญหาการเมืองไทยในปัจจุบันได้ดังต่อไปนี้

*ประการแรก บทบาทของกองทัพต่อการเมืองจากกรณีสเปนพบว่าวิธีที่ใช้ในการป้องกันทหารไม่ให้เข้ามาแทรกแซงการเมืองนั้นใช้หลักการ Civilian control of the military หรือให้รัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งมีสิทธิอำนาจควบคุมทหารที่เป็นข้าราชการประจำตามกรอบกฎหมายและรัฐธรรมนูญ อาศัยการประนีประนอม อย่างค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งสอดคล้องกับที่ว่าในระบอบประชาธิปไตยต้องมีการกำหนดเขตอำนาจพลเรือน 5 ประการคือ (Croissant & Kuehn, 2010, p. 29)*

- A) การคัดสรรผู้นำการเมือง (Elite Recruitment)
- B) การกำหนดนโยบายสาธารณะ (Public Policy)
- C) ความมั่นคงภายใน (Internal Security)

D) การป้องกันประเทศจากภัยภายนอก (External Defense)

E) การจัดองค์การในกองทัพ (Military Organization)

ในกรณีข้อ A, B กองทัพสเปนถูกลดอำนาจลงไปมากหลังการล่มสลายของฟรังโก กระแสสนับสนุนจากประชาชนที่ไม่ยอมรับระบบฟรังโกช่วยให้ขอบเขตอำนาจ 2 ข้อแรกของพลเรือนมีความชัดเจนขึ้นอย่างไรก็ตาม กรณีการแทรกแซงในปี ค.ศ.1981 ของคณะทหาร “23-F” ก็ยังเกิดขึ้น โดยอาศัยข้ออ้างที่รัฐบาลไม่สามารถจัดการกับปัญหาแบ่งแยกดินแดน และรอยต่อในช่วงที่นายชัวเรสลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรีทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นว่าแม้มีความพยายามจำกัดอำนาจกองทัพแต่ก็จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลพลเรือนจะต้องไม่สร้างจุดอ่อนในการบริหารประเทศให้เกิดการล้มล้างรัฐบาลได้ ในกรณีประเทศไทยจุดอ่อนที่ว่านี้อาจหมายถึงรัฐบาลพลเรือนต้องไม่ดำเนินนโยบายที่กระทบต่อเสถียรภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ไม่ทุจริตคอร์รัปชัน บริหารประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามอาจทำให้เกิดการเผชิญหน้ากันระหว่างรัฐกับกลุ่มชนแบ่งแยกดินแดน เช่นกรณีของทักษิณกับการแก้ปัญหาชายแดนภาคใต้ กรณีตากใบ กรือเซะ ฯลฯ ความล้มเหลวเหล่านี้ของรัฐบาลถูกหยิบฉวยมาใช้เป็นข้ออ้างในการรัฐประหารในปี พ.ศ.2549 สำหรับข้อ C, D, E ในกรณีสเปนถือว่าก้าวหน้ามากเพราะมีการกลุ่มทำงานที่เป็นพลเรือนเชี่ยวชาญในเรื่องความมั่นคง การปกป้องประเทศ และความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับพลเรือน มีการกำหนดบทบาททหารที่ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามต้องพิจารณาด้วยว่าการปรับอำนาจของกองทัพทำอย่างเป็นขั้นตอน เช่นแก้กฎหมายตั้งแต่ปี ค.ศ.1977-1984 และยังคงปรับแก้ไขในรายละเอียดเรื่อยมา นอกจากนี้ยังมีปัจจัยภายนอกจากการ



เป็นสมาชิก EU, NATO ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับสัมพันธด้วย ส่วนของไทยนั้น อาจต้องใช้ระยะเวลาเช่นเดียวกับสเปน สิ่งทีพอจะทำได้ก่อนก็คือสร้างหน่วยงานพลเรือนที่เชี่ยวชาญความมั่นคงและได้รับการยอมรับจากทหาร ให้มีบทบาทในการวางแผนการป้องกันประเทศ นอกจากนี้มีข้อสังเกตว่า กรณีสเปนจะใช้วิธีบัญญัติบทบาททหารไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ และปรับแก้ไขไปตามสถานการณ์ แต่เนื่องจากกรณีของไทย มีการล้มล้าง ยกเลิกรัฐธรรมนูญบ่อยครั้ง ดังนั้นการระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ อาจไม่เป็น ประโยชน์นอกเสียจากต้องปลูกฝังความเป็นทหารอาชีพ สร้างพรรค การเมืองให้จัดตั้งดีและเข้มแข็ง และอาจต้องอาศัยความร่วมมือจาก สถาบันกษัตริย์ด้วย

*ประการที่สอง สถาบันกษัตริย์* กษัตริย์ควน การ์โลส (Juan Carlos) แห่งสเปน เป็นผู้มีบทบาทสำคัญคนหนึ่งในระยะเปลี่ยนผ่านการ ปฏิเสธรัฐประหารในปี ค.ศ.1981 กลายเป็นบรรทัดฐานสำคัญว่า สถาบันไม่จำเป็นต้องยอมรับรัฐประหารเสมอไป ไม่ว่าขณะนั้นจะเป็นช่วง วิกฤตทางการเมืองหรือไม่ อย่างไรก็ตามไม่อาจปฏิเสธได้ว่าสถาบันกษัตริย์ ถือเป็นตัวแสดงหนึ่งทางการเมือง การปฏิเสธกลุ่ม “23-F” อาจมีนัยทาง การเมืองที่มากกว่าจะบอกว่า “ไม่เอารัฐประหาร” หรือเป็น ความผิดพลาดในการประเมินสถาบันของคณะรัฐประหาร อย่างไรก็ตาม ประเด็นนี้อาจต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมต่อไป ทั้งนี้จุดสำคัญก็คือ ความขัดแย้งทางการเมืองของไทยมักมีประเด็นสถาบันเข้ามาเกี่ยวข้องอยู่ เสมอ ความสัมพันธ์ระหว่างกองทัพกับสถาบันกษัตริย์ในประวัติศาสตร์ การเมืองไทยมีทั้งช่วงที่ถ่วงดุลอำนาจกัน ช่วงของกองทัพมีอำนาจมาก และช่วงของ “ทหารของพระราชา” อันหมายถึงกองทัพเป็นกลไกอำนาจ

ของสถาบันกษัตริย์ ทำให้ยากยิ่งที่จะปฏิเสธบทบาทที่สัมพันธ์กับรัฐประหารในแต่ละครั้ง ยังมีต้องกล่าวถึงช่วงรัฐบาลรักษาการหลังวิกฤติการเมืองหลายครั้งที่มาจากรือข่ายราชสำนัก ในกรณีสเปนมีนายกรัฐมนตรีที่มาจากรือข่ายกษัตริย์เช่นเดียวกันนั่นคือนายซัวเรสสุดท้ายเขาก็ลาออกจากตำแหน่ง และผลักดันไปสู่กระบวนการเลือกตั้งของพรรคการเมืองในระบบรัฐสภา ดังนั้นการถอนบทบาทสถาบันกษัตริย์โดยเรียนรู้จากประสบการณ์สงครามกลางเมืองในอดีต ประสบการณ์ล้มล้างราชวงศ์ในประเทศยุโรปอื่น ช่วยให้สถาบันกษัตริย์สเปนยังคงดำรงอยู่ได้ และเป็นที่ยอมรับมากขึ้นโดยเฉพาะช่วงหลังรัฐประหารปี ค.ศ.1981 ส่วนการที่ว่าจะดึงสถาบันกษัตริย์มาเป็นข้ออ้างในการโจมตีคู่ขัดแย้งการเมืองฝ่ายตรงข้ามนั้น สำหรับกรณีสเปนดูจะเป็นไปได้ยากเพราะสถาบันกษัตริย์มีภาพลักษณ์ที่ไม่ดีนักในช่วงสงครามกลางเมือง ดังนั้นหลังปี ค.ศ.1975 จึงเป็นช่วงที่กษัตริย์ต้องสั่งสมบารมี และยังไม่มีการมีภาพพจน์ที่จะกลายเป็นอาวุธทางการเมืองของมวลชน

*ประการที่สาม ตัวแปรในการสร้างฉันทามติทางการเมือง* ต้องมาจากทุกฝ่าย และมีพรรคการเมืองเป็นกลไกสำคัญ กล่าวคือ พรรคการเมืองของสเปน ถือว่ามีส่วนสำคัญในการต่อรอง รอมชอมสร้างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รัฐธรรมนูญมาจากคณะผู้ร่างที่มาจากรักษาการ รัฐบาลรักษาการ คณะทหาร จากนั้นมีการลงประชามติ และไม่มีกษัตริย์รัฐธรรมนูญอีก จะใช้เพียงการแก้ไขเป็นรายมาตราไป ผลจากการสร้างการเมืองที่ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม หรือการเมืองแบบ Inclusive ทำให้การสร้างฉันทามติเกิดขึ้นได้ กรณีสเปน ถือเป็นความสามารถของตัวบุคคล คือนายซัวเรส ที่มีแนวคิดสายกลาง สำหรับ

ประเทศไทยในการร่างรัฐธรรมนูญ หรือการตั้งคณะกรรมการปฏิรูปในแต่ละคณะที่ผ่านมานั้น ไม่ได้รับการยอมรับจากพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้ามเท่าไรนัก เพราะคนที่ทำหน้าที่มาจากเครือข่ายของรัฐบาลรักษาการ เครือข่ายราชสำนัก นักวิชาการฝ่ายขวา และฝ่ายกลาง จะมีนักวิชาการฝ่ายก้าวหน้าบ้างก็ถือว่าไม่มากนัก ดังนั้นหากจะมีการปรับแก้รัฐธรรมนูญ หรือวางแนวทางปฏิรูปต้องหากลไกในการระดมความร่วมมือจากทุกภาคส่วนได้จริงโดยเฉพาะกลุ่มหรือพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้าม การรวมขอมของทุกฝ่ายอาจต้องเริ่มจากการแลกเปลี่ยน ต่อรองผลประโยชน์โดยไม่มีติดกับอุดมการณ์ หรือตัวบุคคลอย่างสุดโต่งเช่น กรณี สเปน มีการนิรโทษกรรมนักโทษการเมืองฝ่ายซ้ายเพื่อแลกเปลี่ยนการเข้าร่วมปฏิรูปเป็นต้น

ทั้งนี้สาเหตุที่พรรคการเมืองไทยไม่อาจทำหน้าที่เป็นตัวแทนมวลชนในการปฏิรูปการเมืองได้เกิดจากปัญหาทางประวัติศาสตร์ที่พรรคการเมืองถูกยุบ หรือมีลักษณะเป็นกลุ่มการเมือง ขาดความเป็นสถาบันการเมือง ในขณะที่สเปน แม้จะถูกทำให้ผิดกฎหมายในสมัยเผด็จการ แต่จากการที่เป็นพรรคการเมืองอุดมการณ์ชัดเจน กฎหมายรับรองเป็นพรรคมวลชน ทำให้ดำรงอยู่ได้ ในกรณีของไทยจำเป็นต้องรับบทเรียนของยุโรปที่เชื่อว่าพรรคการเมืองคือสมบัติของสาธารณะ และฝ่ายตุลาการไม่สามารถยุบพรรคได้ แต่สามารถจัดการกับตัวบุคคลที่เป็นสมาชิกพรรคในกรณีที่ทำให้ผิดกฎหมายแทน

*ประการที่สี่ อุดมคติทางการเมืองสุดโต่ง และวัฒนธรรมการเมืองที่ไม่ยอมรับการแทรกแซงของกองทัพ สังคมการเมืองของสเปนได้เคยเผชิญกับความขัดแย้งระหว่างมวลชนที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองแตกต่างกัน ประสบการณ์สงครามกลางเมืองได้สะท้อนช่วงเวลาของการเปลี่ยน*

ผ่านการเมืองจากชนชั้นนำมายังมวลชน แต่กระนั้นก็ถูกแทนที่ด้วยรัฐบาล  
ขวาจัด เผด็จการทหาร จนเปลี่ยนผ่านมาเป็นประชาธิปไตยแบบรัฐสภา  
ปัจจัยสำคัญอีกประการก็คือการเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมืองของฝ่าย  
ชนชั้นนำ เลี่ยงที่จะไม่เผชิญหน้ากันในช่วงเปลี่ยนผ่านและหันไปใน  
แนวทางเจรจาทั้งทางลับและทางตรง ดังนั้นการเรียนรู้บทเรียนในอดีตจึง  
มีความสำคัญอย่างยิ่งในการฟื้นฟูสังคมการเมือง โดยเฉพาะสังคมที่เคย  
ผ่านประสบการณ์เผชิญหน้ากันระหว่างอุดมการณ์การเมืองที่แตกต่างกัน  
จนนำไปสู่ความรุนแรง การหลีกเลี่ยงสภาวะที่จะกลับไปสู่ความขัดแย้ง  
เดิม ๆ เป็นเรื่องพึงระวัง

สำหรับกรณีประเทศไทยนั้นประสบการณ์การเมืองมวลชน  
จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเลี่ยงสภาพคลั่งลัทธิเช่นลัทธิชาตินิยมเนื่อง  
เพราะว่า “อาการคลั่งลัทธิคับแคบสุดโต่ง (Fanaticism) นั้นอันตราย  
เพราะในนามของการแสวงหา เป้าหมายในอุดมคติอันหนึ่ง มันกลับ  
มองข้ามละเอียดและทำร้ายทำลายอุดมคติอื่นทั้งหมด ทั้งที่เอาเข้าจริงชีวิต  
มนุษย์เรามีหลากหลายมิติและไม่อาจอยู่อย่างมีความสุขและความหมาย  
ได้ในโลกที่แห่งแล้งบริสุทธิ์ภายใต้อุดมคติหนึ่งเดียว” (เกษียร เตชะพีระ,  
2554)

ประเด็นวัฒนธรรมการเมืองที่ไม่ยอมรับการแทรกแซงของ  
กองทัพ นั้น กรณีสเปน ประสบการณ์ในช่วงฟรังโก ช่วยให้มวลชน  
ตระหนักถึงปัญหาการแทรกแซงของทหาร จึงพยายามจำกัดบทบาทของ  
ทหารลง แต่กรณีของไทยทหารมักจะเป็นที่ยอมรับของมวลชนส่วนหนึ่งใน  
การแก้วิกฤตการเมือง แม้ว่าจะมีประสบการณ์ความรุนแรงต่อพลเรือน  
หลายครั้งในความขัดแย้งทางการเมืองเช่นการปราบปรามผู้ชุมนุมทาง

การเมือง แต่ชนชั้นนำและประชาสังคมบางส่วนยังยอมรับบทบาททางการเมืองของทหารในการจัดการกับผู้นำที่ไม่พึงปรารถนาหรือคู่ต่อสู้ทางการเมือง ทำให้ภาพของทหารกับการเมืองไทยยังก้ำกึ่งระหว่างเครื่องมือในการล้มล้างรัฐบาลพลเรือนที่มีนักการเมือง ‘ชั่วร้าย’ กับกองทัพในฐานะปัจจัยหนึ่งที่เป็นอุปสรรคขัดขวางระบอบประชาธิปไตยและอาจต้องใช้เวลายาวนานกว่าสเปน ในการกล่อมเกลาวัยฉกรรจ์การเมืองประชาธิปไตยที่มีพลเรือนควบคุมทหาร

## สรุป

ในปี ค.ศ.1975-1982 สเปนได้เปลี่ยนผ่านจากระบอบเผด็จการไปสู่ประชาธิปไตยโดยการสร้างการประนีประนอมระหว่างกลุ่มอำนาจเดิมในสมัยฟรังโกกับกลุ่มที่ต้องการปฏิรูปในแนวทางประชาธิปไตย โดยใช้กลไกรัฐธรรมนูญ การทำประมุขิตเพื่อยืนยันแนวทางปฏิรูปโดยพลเรือนเป็นแกนหลัก และจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป มีพรรคการเมืองที่เป็นกลุ่มตัวแทนอุดมการณ์ต่าง ๆ มาเข้าร่วมการเลือกตั้ง ผู้นำการเปลี่ยนผ่านขณะนั้นได้หาแนวร่วมสร้างฉันทามติทางการเมืองจากกลุ่มต่าง ๆ โดยแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ที่เป็นไปได้ กับทั้งลดบทบาทของกลุ่มทหารลงทีละน้อย ในขณะที่ไทยอาจจัดว่าเป็นประเทศประชาธิปไตยระยะเปลี่ยนผ่านที่หวนกลับไปสู่ระบอบเผด็จการทหาร ไม่สามารถก้าวไปสู่ประชาธิปไตยตั้งมั่นได้ด้วยเหตุปัจจัยที่ไม่สามารถสร้างแรงกดดันเพื่อลดทอนการแทรกแซงของกองทัพ ทั้งโดยสถาบันทางการเมืองที่สำคัญชนชั้นนำและจากมวลชน อีกทั้งไม่สามารถสร้างฉันทามติทางการเมืองระหว่างกลุ่มที่ขัดแย้งกันได้ ซึ่งหากพิจารณากรณีเปรียบเทียบกับสเปน

แล้ว แนวทางปฏิรูปในสังคมเช่นนี้อาจจำเป็นต้องทบทวนแนวทางในการ  
สร้างฉันทามติทางการเมืองเสียใหม่ โดยหลีกเลี่ยงอุดมคติทางการเมือง  
สุดโต่งที่มักมีแนวโน้มนำไปสู่ความรุนแรง ปฏิเสธการแทรกแซงทาง  
การเมืองจากกองทัพและแนวทางปฏิรูปที่ไม่สามารถเชื่อมโยงกับ  
ประชาชน

### เอกสารอ้างอิง

- เกษียร เตชะพีระ. (2550). *จากระบอบทักษิณสู่รัฐประหาร 19 กันยายน 2549: วิฤตประชาธิปไตยไทย*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เกษียร เตชะพีระ. (2554). *ระบอบประชาธิปไตยระยะผ่าน (Transitional Democracies)*. *เอกสารคำบรรยายรายวิชา สัมมนาการเมืองเปรียบเทียบ ร.810 ภาคเรียนที่1/2554*. ม.ป.ท.
- เชวานะ ไตรมาศ. (2550). *ข้อมูลพื้นฐาน 75 ปี ประชาธิปไตยไทย 2475-2550*. กรุงเทพฯ: สุขุมและบุตร.
- Bailey, C. (2011). *The Transition to Democracy in Spain and Portugal*. Retrieved from <http://www.e-ir.info/?p=159>
- Balfour, S. (Ed.). (2005). *The Politics of Contemporary Spain*. New York: Routledge.

Bruneau, T. C. (2008). *Spanish Case Study*. Naval Postgraduate School, Monterey, California. Department of National Security affairs. Retrieved from [www.stromingmedia.us/33/3364/A336484.html](http://www.stromingmedia.us/33/3364/A336484.html)

Croissant, A. & Kuehn, D. (2010). Two: Civilian Control of the Military and Democracy: Conceptual and Theoretical Perspectives. In P. Chambers, & A. Croissant (Eds.), *Democracy under Stress: Civil-Military Relations in South and Southeast Asia* (pp. 21-61). Bangkok: Institute of Security and International Studies, Chulalongkorn University.

Maravall, J. (1982). *The Transition to Democracy in Spain*. London: Croom Helm.

Salvado, F. J. R. (1999). *Twentieth-Century Spain Police and Society in Spain*. New York: N.Y.

Serra, N. (2010). *The Military Transition: Democratic Reform of the Armed Forces*. New York: Cambridge University Press.

*The 1978 Constitution*. (2011). Retrieved from <http://countrystudies.us/spain/73.htm>.