

เสนาวิวัฒน์ของระบบกฎหมายไทยในช่วงระบอบรัฐประหาร 2557 - 2562



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2564

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

MILITARIZATION OF THAI LEGAL SYSTEM DURING THE COUP REGIME: 2014 – 2019



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts (Government) in Government

Department of Government

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Chulalongkorn University

Academic Year 2021

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	เสนาวิวัฒน์ของระบบกฎหมายไทยในช่วงระบอบ รัฐประหาร 2557 - 2562
โดย	น.ส.ดวงกมล ประดิษฐ์ด้วง
สาขาวิชา	การปกครอง
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

.....	คณบดีคณะรัฐศาสตร์ (รองศาสตราจารย์ ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา)
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์	ประธานกรรมการ (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์)
.....	อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย)
.....	กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย (ศาสตราจารย์ ดร.ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช)

CHULALONGKORN UNIVERSITY

6080608424 : MAJOR GOVERNMENT

KEYWORD: 1. National Council for Peace and Order (NCPO), 2. Liberal Democracy, 3.
Hybrid Regime

Doungkamon Praditduang : MILITARIZATION OF THAI LEGAL SYSTEM DURING THE
COUP REGIME: 2014 – 2019. Advisor: Asst. Prof. PORNSON LIENGBOONLERTCHAI, Ph.D.

The purpose of this study is to find out the enforcement of the National Council for Peace and Order (NCPO) in 2014 – 2019 before the election, as the principal of liberal democracy, including studying establishing the foundation of democracy and the laws for the succession of military power. The study method was performed using a qualitative research methodology by documentary political science and jurisprudence research. The sources of information in the study are legal provisions, books, articles, journals, thesis, statistical data or published documents of government or related agencies, information from the internet, law studies, including in-depth interviews, to analyze the data and apply to this study.

The results were found that the military coup (NCPO) aimed to use various laws such as First the Constitution of the Kingdom of Thailand (interim) in 2014 Second the Constitution of the Kingdom of Thailand in 2017 and the use of the Law as a tool of gaining political control which was inconsistent with liberal democracy principles. In addition, the law has affected laying the foundations for the long-term sustaining of the coup regime.

Therefore, this study proposes a solution to the NCPO laws to correspond with the liberal democracy principle by using the liberal democracy to complement the rule of law. Using the law to control and confine the rule of law of the coup d'état council to prevent the coup and protect the people's rights and liberties from being violated. Hence, if Thailand can objectify the rule of law, this principle can promote liberal democracy principal and be able to examine, check and balance efficiently

Field of Study: Government

Student's Signature

Academic Year: 2021

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอขอบคุณคณาจารย์คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทความรู้ให้กับผู้วิจัยตั้งแต่เข้ามาศึกษาให้หลักสูตรมหาบัณฑิตจนกระทั่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ด้วยความกรุณาเป็นอย่างสูงจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ ประธานกรรมการ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก ที่กรุณาให้คำปรึกษา แนะนำ ช่วยเหลือ สนับสนุน และแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณในความกรุณาเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอกราบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช ที่กรุณาสละเวลามาเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก และให้คำแนะนำเพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอขอบคุณทุนอุดหนุนการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาจากบัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อเฉลิมฉลองในโอกาสที่สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ทรงเจริญพระชนมายุ ๖๐ พรรษา (The Scholarship from the Graduate School, Chulalongkorn University to commemorate The Celebrations on the Auspicious Occasion of Her Royal Highness Princess Maha Chakri Sirindhorn's 5th Cycle (60th Birthday))

ขอขอบคุณคุณนพพล อาชามาส (หัวหน้าฝ่ายข้อมูล เก็บข้อมูลรายงานข่าวและสถานการณ์สิทธิมนุษยชน) ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน (Thai Lawyers for Human Rights) และคุณอานนท์ ขวาลาวินัย (หัวหน้าศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพ) โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLaw) ที่ให้ข้อมูลการสัมภาษณ์และเปิดโอกาสให้ผู้วิจัยได้มีโอกาสพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

กราบขอบพระคุณครอบครัวประดิษฐ์ดั่ง บิดา ร.ต.พีระชิต ประดิษฐ์ดั่ง มารดา บุญส่ง ประดิษฐ์ดั่ง และน้องสาว สิริกมล ประดิษฐ์ดั่ง ครอบครั้ว ณ ลำปาง และเพื่อนทุกคน ซึ่งเป็นกำลังใจสำคัญและสนับสนุนผู้วิจัยทุกด้าน แม้ในวันที่คุณพ่อจะไม่ได้มาร่วมแสดงความยินดี แต่คุณพ่อได้เป็นผู้จุดประกายความคิดที่สำคัญให้มีความสนใจทางด้านการเมืองไทยและทำให้ผู้วิจัยมีแรงผลักดันในการทำวิทยานิพนธ์นี้จนสำเร็จ

สุดท้ายนี้ คุณค่าและประโยชน์อันพึงมีจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยขอมอบเป็นกตัญญูต่อบุชาแต่บิดามารดา ครูบาอาจารย์ ตลอดจนผู้มีพระคุณทุกท่าน หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องประการใด ผู้วิจัยขออภัยและขอน้อมรับข้อบกพร่องไว้แต่เพียงผู้เดียว

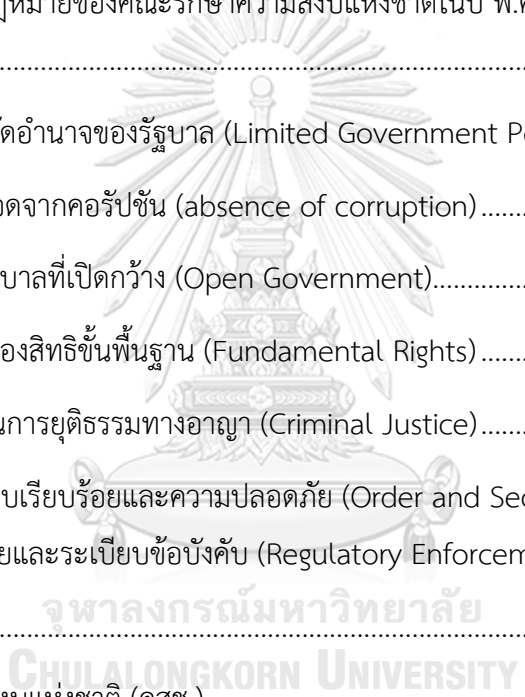
ดวงกมล ประดิษฐ์ดั่ง

สารบัญ

	หน้า
.....	ค
บทคัดย่อภาษาไทย	ค
.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ	ฉ
สารบัญตาราง	ญ
สารบัญภาพ	ฎ
บทที่ 1	1
บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญ.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ในการวิจัย.....	4
1.3 คำถามในการวิจัย.....	4
1.4 สมมติฐานการวิจัย.....	4
1.5 ขอบเขตของการวิจัย	4
1.6 ระเบียบวิธีวิจัย	5
1.6.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่างในการสัมภาษณ์เชิงลึก	5
1.6.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	7
1.6.3 การวิเคราะห์ข้อมูล.....	8
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	9
1.8 ลำดับการนำเสนอ	10

บทที่ 2	11
แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	11
2.1 แนวคิดทฤษฎีระบอบการปกครองแบบผสม (Hybrid Regimes).....	11
2.1.1 พัฒนาการของการศึกษาระบอบการปกครองแบบผสม	12
2.1.2 สรุป	16
2.2 แนวคิดทฤษฎีเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democracy)	16
2.2.1 หลักประชาธิปไตย (democracy)	18
2.2.2 หลักเสรีนิยม (Liberalism)	19
2.2.3 หลักนิติธรรม (The rule of law).....	20
2.2.4 หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers)	22
2.3 วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	24
2.3.1 แนวคิดเสนาภิวัฒน์ (Militarization).....	24
2.3.2 กรอบตัวชี้วัดหลักนิติธรรมของโครงการ World Justice Project (WJP).....	28
บทที่ 3	31
ระบอบคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) : ระบอบการปกครองแบบผสม	31
3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการรัฐประหาร 22 พฤษภาคม 2557: สภาพการณ์ทางการเมืองในประเทศไทยก่อนเกิดการรัฐประหาร 22 พฤษภาคม 2557.....	31
3.2 ผลพวงจากการรัฐประหาร 22 พฤษภาคม 2557 ภายใต้การปกครองของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ.....	34
3.2.1 แนวโน้มการขยายอำนาจของกองทัพในสังคมไทย	34
3.2.2 การพัฒนาประชาธิปไตยไทย ภายใต้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ	43
3.2.3 ลักษณะระบอบคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.).....	49
บทที่ 4	56
ปัญหาการใช้กฎหมายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.).....	56

4.1 ที่มาของการออกกฎหมายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติในปี พ.ศ.2557 – 2562 ก่อน เลือกตั้ง.....	56
4.1.2 การรับรองความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายในการกระทำของคณะรักษาความ สงบแห่งชาติ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และบุคคลที่เกี่ยวข้อง	62
4.1.3 อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด: อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ.....	64
4.1.4 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สภาปฏิรูปแห่งชาติ และสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ: ข้อ โต้แย้งเกี่ยวกับแนวคิดหลักการแบ่งแยกอำนาจ.....	72
4.2 การบังคับใช้กฎหมายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติในปี พ.ศ.2557 – 2562 ก่อนเลือกตั้ง	81
4.2.1 การจำกัดอำนาจของรัฐบาล (Limited Government Powers).....	84
4.2.2 การปลอดจากคอร์รัปชัน (absence of corruption).....	87
4.2.3 การมีรัฐบาลที่เปิดกว้าง (Open Government).....	91
4.2.4 การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights).....	92
4.2.5 กระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice).....	110
4.2.6 ความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัย (Order and Security) กับการบังคับใช้ กฎหมายและระเบียบข้อบังคับ (Regulatory Enforcement)	120
บทที่ 5.....	129
ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.).....	129
5.1 การสืบทอดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติผ่านองค์กร.....	132
5.1.1 ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือ “รัฐสภา”	133
5.1.2 ฝ่ายบริหาร หรือ “คณะรัฐมนตรี”	134
5.1.3 ฝ่ายตุลาการ หรือ “ศาล”	135
5.1.4 องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ.....	136
5.2 การสืบทอดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติผ่านนโยบายและกฎหมาย	138
5.2.1 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี.....	138



5.2.2 การปฏิรูปประเทศ.....	141
5.2.3 บทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....	147
บทที่ 6	153
สรุปผลการวิจัย.....	153
6.1 ปัญหาการใช้กฎหมายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในปี พ.ศ.2557 – 2562 ก่อน เลือกตั้ง.....	156
6.2 การบังคับใช้กฎหมายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติในปี พ.ศ.2557 – 2562 ก่อนเลือกตั้ง	159
6.3 การวางรากฐานทางรัฐธรรมนูญและกฎหมายเพื่อสืบทอดอำนาจของคณะรักษาความสงบ แห่งชาติ (คสช.).....	166
บรรณานุกรม	172
ภาคผนวก	178
ผนวก ก.....	179
รวมอักษรย่อและความหมาย (เรียงจากตัวอักษรนำทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ)	179
ประวัติผู้เขียน	181

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1 ประวัติศาสตร์การรัฐประหารในประเทศไทย จำนวน 13 ครั้ง	1
ตารางที่ 2 วิธีวิจัยและยุทธศาสตร์คำถาม	7
ตารางที่ 3 ดัชนีความเป็นประชาธิปไตย ของ Economist Intelligence Unit (EIU) ในประเทศไทย	43
ตารางที่ 4 ลักษณะการใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรี: ในแง่ผู้ใช้อำนาจพิเศษ.....	67
ตารางที่ 5 ลักษณะการใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรี: ในแง่ข้อเท็จจริง	68
ตารางที่ 6 การใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ พ.ศ.2557 – 2561	69
ตารางที่ 7 จำนวนประกาศ คำสั่ง คสช. คำสั่งหัวหน้า คสช. และกฎหมายที่ผ่าน สนช. แยกรายปี (ฉบับ).....	79
ตารางที่ 8 ตัวชี้วัดหลักนิติธรรมของ The World Justice Project (WJP) ในปี พ.ศ.2555 - 2562	82
ตารางที่ 9 รูปแบบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยกระบวนการที่ไม่ใช่การดำเนินคดี	104
ตารางที่ 10 รูปแบบการละเมิดสิทธิมนุษยชนผ่านการดำเนินคดีทางการเมือง กรณีคดีในศาลทหาร	107
ตารางที่ 11 รูปแบบการละเมิดสิทธิมนุษยชนผ่านการดำเนินคดีทางการเมือง กรณีคดีในศาลยุติธรรม	109
ตารางที่ 12 รายละเอียดเนื้อหาของประกาศและคำสั่ง คสช. ในปี พ.ศ.2557.....	123
ตารางที่ 13 ที่มาของการออกกฎหมายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในปี พ.ศ.2557 – 2562	156
ตารางที่ 14 การบังคับใช้กฎหมายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในปี พ.ศ.2557 – 2562.....	159
ตารางที่ 15 การสืบทอดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติผ่านองค์กร.....	168
ตารางที่ 16 การสืบทอดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติผ่านนโยบายและกฎหมาย.....	170

สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1 ตำแหน่งระบอบการปกครองแบบผสมในการจัดประเภทระบอบการปกครอง.....	14
ภาพที่ 2 การจัดองค์กรพิเศษตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ชั่วคราว) พุทธศักราช 2557.73	73
ภาพที่ 3 ความสัมพันธ์ระหว่างนายกรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบแห่งชาติในฐานะองค์กรพิเศษ	81
ภาพที่ 4 แผนภาพการพัฒนาประชาธิปไตยไทยตั้งแต่ พ.ศ.2557 – 2562.....	102
ภาพที่ 5 กลไกการสืบทอดอำนาจจากระบอบคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) สู่รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	131



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา หากพิจารณาปรากฏการณ์ต่าง ๆ ในประวัติศาสตร์พัฒนาการทางการเมืองของไทยนั้น ย่อมปฏิเสธไม่ได้ว่า กองทัพเป็นตัวแสดงสำคัญต่อการเมืองไทยมาอย่างยาวนาน โดยการเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองผ่านการรัฐประหาร จนกระทั่งกลายเป็นลักษณะพิเศษประการหนึ่งของการเมืองไทยและส่งผลให้เกิดอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของไทย นับตั้งแต่การปฏิวัติเมื่อปี 2475 เป็นต้นมาจนกระทั่งถึงในปัจจุบัน การรัฐประหารในแต่ละครั้งนั้นถือว่าเป็นการตอกย้ำให้เห็นถึงสถานะของทหารว่ามีบทบาทสำคัญอยู่ในเวทีทางการเมืองของไทยอยู่เสมอ ดังที่สุรชาติ บำรุงสุข ได้กล่าวไว้ว่า *“สำหรับการเมืองไทยแล้ว การแทรกแซงของทหารในการเมืองได้กลายเป็น “กฎ” มากกว่า “ข้อยกเว้น” ในการเมืองของประเทศโลกที่สาม¹*

หากพิจารณาสภาพปัญหาการเมืองไทยจะพบว่า ประเทศไทยเกิดการรัฐประหารโดยกองทัพยึดอำนาจสำเร็จจำนวน 13 ครั้ง (ตารางที่ 1) สะท้อนให้เห็นว่า กองทัพได้เข้ามามีบทบาทแทรกแซงทางการเมืองไทยบ่อยครั้ง และทำให้การพัฒนาประชาธิปไตยติดอยู่ในวงจรของการรัฐประหารและฉีกรัฐธรรมนูญตลอดมา

ตารางที่ 1 ประวัติศาสตร์การรัฐประหารในประเทศไทย จำนวน 13 ครั้ง

พ.ศ.	รายชื่อผู้ทำการรัฐประหาร	การยึดอำนาจ
2476	พระยามโนปกรณนิติธาดา	ประกาศพระราชกฤษฎีกาปิดสภาผู้แทนราษฎร หรือที่เรียกกันว่า รัฐประหารเงียบ
2476	พลเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา	ทำการยึดอำนาจรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดา
2490	พล.ท.ผิน ชุณหะวัณ	ทำการยึดอำนาจรัฐบาล พล.ร.ต.ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์
2491	พล.ท.ผิน ชุณหะวัณ	บังคับให้นายควง อภัยวงศ์ ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และมอบตำแหน่งให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม
2494	จอมพล ป. พิบูลสงคราม	ทำการยึดอำนาจรัฐบาลตนเอง

¹ สุรชาติ บำรุงสุข, *เสนาธิปไตย: รัฐประหารกับการเมืองไทย*, (กรุงเทพฯ : มติชน, 2558), หน้า 40.

พ.ศ.	รายชื่อผู้ทำการรัฐประหาร	การยึดอำนาจ
2500	จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์	ทำการยึดอำนาจรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม
2501	จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์	ทำการยึดอำนาจรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร
2514	จอมพลถนอม กิตติขจร	ทำการยึดอำนาจรัฐบาลตนเอง
2519	พล.ร.อ.สังัด ชลออยู่	ทำการยึดอำนาจรัฐบาลม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช
2520	พล.ร.อ.สังัด ชลออยู่	ทำการยึดอำนาจรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร
2534	พลเอกสุนทร คงสมพงษ์	ทำการยึดอำนาจรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ
2549	พลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน	ทำการยึดอำนาจรัฐบาลรักษาการพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร
2557	พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา	ทำการประกาศรัฐประหาร เพื่อให้รัฐมนตรีรักษาการรัฐบาล หมด อำนาจและเปลี่ยนผ่านสู่การจัดตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่

ที่มา: ผู้วิจัยทำการรวบรวมข้อมูลและทำการเรียบเรียงจาก ประชาไท. ย้อนรอยรัฐประหาร 13 ครั้ง
นานแค่ไหนกว่าจะเลือกตั้ง คสช.ทำชิงสฤษดิ์-ถนอม.

(<https://prachatai.com/journal/2017/01/69609>), สืบค้นเมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2562.

จากตารางดังกล่าวในข้างต้น แสดงให้เห็นว่า สภาพทางการเมืองของประเทศไทยมีลักษณะเป็นเผด็จการแบบทหาร ดังจะเห็นได้จาก ปัจจุบันภายใต้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (The National Council for Peace and Order or NCPO)² คณะรัฐประหารที่เป็นตัวแสดงหลักในการพยายามรักษาอำนาจของตนเองไว้ หรือกล่าวได้ว่า ระบอบประชาธิปไตยกลายเป็นหน้าฉากในการทำให้เผด็จการสืบสานอำนาจ³ เนื่องจากการรัฐประหารภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (หัวหน้า คสช.) ตั้งแต่ปี พ.ศ.2557 จนกระทั่งปัจจุบันปี พ.ศ.2562 ตลอดระยะเวลา 5 ปีหลังการทำรัฐประหารยึดอำนาจการปกครอง ได้แสดงให้เห็นว่า คสช. มีความพยายามผลักดันในการสืบต่ออำนาจของตนเองผ่านการใช้รัฐธรรมนูญใหม่ จนกระทั่ง นำไปใช้เป็นเครื่องมือครอบงำการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ.2562 เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจอีกครั้ง

โดยภายหลังจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้เข้ามาทำการรัฐประหาร (a coup d'état) ทำให้ทหารได้เข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องกับระบบกฎหมายไทย โดยการใช้อำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (Constitution Drafting Committee or CDC) เพื่อเอื้อ

² Freedom house. FREEDOM IN THE WORLD 2015.

(<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/thailand>), สืบค้นเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2562.

³ พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, เผด็จการวิทยา, (กรุงเทพฯ : มติชน, 2561), หน้า 32.

ผลประโยชน์ต่อกองทัพ ดังที่เรียกว่า *เป็นรัฐธรรมนูญของผู้ชนะ (the constitution of the victor)* หรือ *รัฐธรรมนูญของอภิชน มากกว่าการเป็นรัฐธรรมนูญของประชาชน (the constitution of the people)*⁴ จึงส่งผลต่อการลงรับร่างประชามติเมื่อปี พ.ศ.2559 ที่ผ่านมาก็คือ ประชาชนได้ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยมีผลการลงคะแนนเป็น 61.4 เปอร์เซ็นต์ ต่อ 38.7 เปอร์เซ็นต์ และคำถามพวงยังเปิดทางในอนาคตให้ทหารได้รับการแต่งตั้งในตำแหน่งวุฒิสภา เพื่อเอื้อต่อการมีส่วนร่วมในการโหวตนายกรัฐมนตรีนับเป็น 58.1 ต่อ 41.9 เปอร์เซ็นต์⁵ ซึ่งเป็นการเปิดช่องทางให้ทหารเข้ามาสู่ระบอบประชาธิปไตยเพื่อสืบทอดอำนาจ หรือกล่าวได้ว่า กลุ่มคณะรัฐประหารมีความพยายามที่จะขยายอำนาจของกองทัพไปสู่การเลือกตั้ง⁶ ฉะนั้นแล้ว ความน่าสนใจของเผด็จการสมัยใหม่ (Modern authoritarianism)⁷ จึงอยู่ในประเด็นที่ว่า *ทำไมเผด็จการจึงรักษาอำนาจไว้ได้*⁸ ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาในแง่ของการใช้กฎหมายและสร้างสถาบัน เพื่อรักษาอำนาจของเผด็จการจึงเป็นสิ่งสำคัญมาก เนื่องจากประชาธิปไตยไม่ใช่เป้าหมายของเผด็จการ แต่การสืบสานอำนาจและการรักษาสถานภาพของเผด็จการต่างหากที่สำคัญ⁹

ในปัจจุบัน ภายใต้การปกครองรัฐสมัยใหม่แบบเสรีประชาธิปไตย มีการคิดค้นกลไกบางอย่างขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจตามอำเภอใจ (Arbitrary power) ของรัฐผ่านหลักการเสรีประชาธิปไตย (Principle of Liberal Democracy) โดยยึดหลักการปกครองโดย “กฎหมาย” ซึ่งแบ่งโครงสร้างการปกครองออกเป็น 2 หลักการใหญ่ที่สำคัญคือ การมีหลักประชาธิปไตยที่ยึดโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจสูงสุด และมีหลักนิติธรรม (Rule of Law) ในการจำกัดการใช้อำนาจของรัฐ (the limitation of state’s power)

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาการบังคับใช้กฎหมายของ คสช. จะพบว่า การใช้กฎหมายกลับทำหน้าที่ตรงกันข้ามกับหลักเสรีประชาธิปไตย ซึ่งส่งผลทำให้ คสช. ใช้อำนาจแบบไร้ขีดจำกัด โดยมีกฎหมายรับรองในการใช้อำนาจดังกล่าว หรือกล่าวได้ว่า เป็น “กฎหมายที่ให้อำนาจแก่ผู้ปกครอง”

⁴ Michael H. Nelson, *Authoritarian Constitution-Making in Thailand, 2015-16: Elite (Aphichon) Capture Turns a “Dual Polity” into a “System of Elite Rule with Elections,” or a “Thai-style Authoritarianism”*, (No.188), p.1.

⁵ Ibid, p.1.

⁶ Ibid, p.7.

⁷ พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, *เผด็จการวิทยา*, (กรุงเทพฯ : มติชน, 2561), หน้า 67.

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 62.

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 63.

(rule by law) มากกว่าการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองให้อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย (rule of law) และมีแนวโน้มพัฒนาประชาธิปไตยไทยไปสู่การลดทอนคุณค่าความเป็นประชาธิปไตยในท้ายที่สุด

1.2 วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาการบังคับใช้กฎหมายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในปี พ.ศ. 2557 – 2562 ก่อนเลือกตั้ง ตามหลักเสรีประชาธิปไตย

1.2.2 เพื่อศึกษาการใช้กฎหมายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในปี พ.ศ. 2557 – 2562 ก่อนเลือกตั้ง เพื่อวางรากฐานให้กับระบอบรัฐประหาร

1.3 คำถามในการวิจัย

1.3.1 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในปี พ.ศ. 2557 – 2562 ก่อนเลือกตั้ง มีการบังคับใช้กฎหมายสอดคล้องกับหลักเสรีประชาธิปไตยหรือไม่ อย่างไร

1.3.2 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในปี พ.ศ. 2557 – 2562 ก่อนเลือกตั้ง มีการใช้กฎหมาย เพื่อวางรากฐานให้กับระบอบรัฐประหารอย่างไร

1.4 สมมติฐานการวิจัย

คณะรัฐประหารรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) พยายามใช้กฎหมายฉบับต่าง ๆ เพื่อเป็นเครื่องมือในการเข้ามาควบคุมทางการเมือง ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักเสรีประชาธิปไตย อีกทั้ง ยังส่งผลต่อการวางรากฐานการสืบทอดอำนาจให้กับระบอบรัฐประหารในระยะยาวอีกด้วย

1.5 ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาเรื่องเสนาวิวัฒน์ของระบบกฎหมาย¹⁰ไทยในช่วงระบอบรัฐประหาร 2557 - 2562 เป็นการศึกษาการใช้กฎหมายของคณะรัฐประหารรักษาความสงบแห่งชาติ ในปี 2557 – 2562 ก่อนเลือกตั้ง (24 มีนาคม พ.ศ. 2562) ได้แก่ ประการแรก การใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ประการที่สอง การใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และประการสุดท้าย การใช้กฎหมายทั่วไป

¹⁰ ผู้วิจัยใช้คำว่า “ระบบกฎหมาย” เนื่องจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีการใช้อำนาจโดยระบบกฎหมายเป็นเครื่องมือซึ่งประกอบไปด้วยสองส่วนหลักสำคัญคือ กฎหมาย และกลไกอื่นประกอบ รวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐผู้บังคับใช้กฎหมาย

1.6 ระเบียบวิธีวิจัย

ในการดำเนินการวิจัยเรื่อง “เสนาวิวัฒน์ของระบบกฎหมายไทยในช่วงระบอบรัฐประหาร 2557 - 2562” ดำเนินการโดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research Methodology) เพื่ออธิบายงานวิจัยดังกล่าว โดยใช้วิธีการศึกษาวิจัยโดยการค้นคว้ารวบรวมข้อมูลทางเอกสาร (Documentary research) ทางรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ จากแหล่งข้อมูลในการศึกษา มาจากบทบัญญัติกฎหมาย หนังสือ บทความวารสาร งานวิจัยวิทยานิพนธ์ ข้อมูลสถิติหรือเอกสารเผยแพร่ทางราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลสารสนเทศจากเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ตลอดจนการศึกษากฎหมาย รวมถึงการสัมภาษณ์จากเจ้าหน้าที่ที่ติดตามสถานการณ์คดีภายหลังช่วงการรัฐประหารในปี พ.ศ.2557 โดยได้ดำเนินการวิจัยตามลำดับขั้นตอน เพื่อนำมาวิเคราะห์ข้อมูลและสามารถนำมาปรับใช้กับงานวิจัย ดังนี้

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่างในการสัมภาษณ์เชิงลึก
2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
3. การวิเคราะห์ข้อมูล

1.6.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่างในการสัมภาษณ์เชิงลึก

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในช่วงปี พ.ศ.2557 – 2562 ก่อนการเลือกตั้ง แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

1. ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน (Thai Lawyers for Human Rights)

ซึ่งเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวของกลุ่มทนาย นักกฎหมายสิทธิมนุษยชนและนักกิจกรรมทางสังคม เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2557 ซึ่งเป็นเวลา 2 วันหลังจากการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เนื่องจากในช่วงดังกล่าว คสช. ได้มีการเรียกบุคคลไปรายงานตัว จับกุม คุมขัง บุคคลจำนวนมาก อีกทั้ง ยังมีการใช้ศาลทหารกับพลเรือน¹¹

ตำแหน่งในการสัมภาษณ์คือ เจ้าหน้าที่ที่ติดตามสถานการณ์คดีกับศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชนตั้งแต่ช่วงการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)

¹¹ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, ความเป็นมา, (https://www.tlhr2014.com/?page_id=174), สืบค้นเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2562.

คำถามสำคัญในการสัมภาษณ์ คือ

- คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในปี พ.ศ.2557 – 2562 ก่อนเลือกตั้ง มีการบังคับใช้กฎหมายสอดคล้องกับหลักเสรีประชาธิปไตยหรือไม่ อย่างไร

- คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในปี พ.ศ.2557 – 2562 ก่อนเลือกตั้ง มีการใช้กฎหมาย เพื่อวางรากฐานให้กับระบอบรัฐธรรมนูญอย่างไร

2. โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLaw)

เนื่องจากเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนซึ่งทำงานกับภาคประชาสังคมและคนทั่วไปในสังคม มีเป้าหมายเพื่อไปให้ถึงหลักการประชาธิปไตย เสรีภาพในการแสดงออก สิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง และระบอบยุติธรรมไทยที่เป็นธรรมและตรวจสอบได้กว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน การทำงาน iLaw เน้นไปที่การมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อจะไปให้ถึงเป้าหมายต่าง โดยการทำงานรณรงค์เพื่อการปฏิรูปกฎหมาย iLaw ยังทำงานติดตามและบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับการจับกุมคุมขังและการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการแสดงออกด้วย¹²

ตำแหน่งในการสัมภาษณ์คือ หัวหน้าศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพ

คำถามสำคัญในการสัมภาษณ์ คือ

- คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในปี พ.ศ.2557 – 2562 ก่อนเลือกตั้ง มีการบังคับใช้กฎหมายสอดคล้องกับหลักเสรีประชาธิปไตยหรือไม่ อย่างไร

- คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในปี พ.ศ.2557 – 2562 ก่อนเลือกตั้ง มีการใช้กฎหมาย เพื่อวางรากฐานให้กับระบอบรัฐธรรมนูญอย่างไร

¹² iLaw, เกี่ยวกับเรา, (<https://ilaw.or.th/about>), สืบค้นเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2562.

1.6.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ตารางที่ 2 วิธีวิจัยและยุทธศาสตร์คำถาม

คำถามการวิจัย	ข้อมูลที่ต้องการ	ที่มาของข้อมูล/ที่มาของผู้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์	เครื่องมือและวิธีการรวบรวมข้อมูล
1. การใช้กฎหมายของคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในช่วงปี พ.ศ.2557 – 2562 ก่อนการเลือกตั้ง เป็นไปตามหลักเสรีประชาธิปไตยหรือไม่อย่างไร	- การใช้กฎหมายของคสช. ในช่วงปี พ.ศ.2557 – 2562 ก่อนการเลือกตั้ง	- ข้อมูลละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ภายหลังจากรัฐประหาร จากศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน - ข้อมูลการควบคุมตัวบุคคลอันเนื่องมาจากเหตุผลทางการเมือง การพิจารณาคดีทางการเมืองภายใต้กฎอัยการศึก และการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนคดีหมิ่นประมาทพระมหากษัตริย์ ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 112 โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีจำนวนมากที่ถูกสั่งให้พิจารณาคดีที่ศาลทหารจาก โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน	- เก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการใช้กฎหมายของคสช.) ในช่วงปี พ.ศ.2557 – 2562 ก่อนการเลือกตั้ง จากศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน - การสัมภาษณ์เชิงลึก
2. การใช้กฎหมายของคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในช่วงปี พ.ศ.2557 – 2562 ก่อนการเลือกตั้ง มีการวางรากฐานให้กับระบอบรัฐประหารอย่างไร	- การใช้กฎหมายของคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในช่วงปี พ.ศ.2557 – 2562 ก่อนการเลือกตั้ง เพื่อวางรากฐานทางอำนาจ	- ข้อมูลจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 ในการพิจารณาทั้งในแง่กระบวนการออกกฎหมาย และเนื้อหาของกฎหมาย ที่ไม่มีความสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน จากเอกสารของ	- เก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการใช้กฎหมายของคสช. ในช่วงปี พ.ศ.2557 – 2562 ก่อนการเลือกตั้ง ที่วางรากฐานให้กับคสช. เนื่องจากการนำเสนอ

คำถามการวิจัย	ข้อมูลที่ต้องการ	ที่มาของข้อมูล/ที่มาของผู้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์	เครื่องมือและวิธีการรวบรวมข้อมูล
	และเป็นการสืบทอดอำนาจให้กับคสช.	ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน	ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี 2560 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเป็นมรดกที่เปิดช่องทางให้ คสช. สามารถสืบทอดอำนาจได้มากกว่าภายใต้รัฐธรรมนูญชั่วคราวฉบับปี 2557 อันทำให้ประเทศไทยอยู่ภายใต้ คสช. อย่างเบ็ดเสร็จจากศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน - การสัมภาษณ์เชิงลึก

1.6.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเชิงเอกสารและภาคสนามมาทำการทบทวนหลายครั้ง เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจในภาพรวมของข้อมูลที่ได้รับ โดยพิจารณาประเด็นสำคัญและนำข้อสรุปข้อมูลที่มีความคล้ายกันและข้อเท็จจริงที่ยืนยันได้มาเรียบเรียงให้ข้อมูลที่สามารถใช้ประโยชน์ได้ ในส่วนการพิจารณาระบบการปกครองประชาธิปไตยและการใช้กฎหมายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จะใช้การวิเคราะห์ดังนี้

1. หลักการประเมินตัวชี้วัดระดับความเป็นประชาธิปไตย ใช้เกณฑ์การประเมินของ The Economist Intelligence Unit (EIU) โดยแบ่งประเภทของการปกครองระบอบประชาธิปไตยออกเป็น 4 ระดับ ได้แก่ ระดับประชาธิปไตยสมบูรณ์ (Full democracy) ระดับประชาธิปไตย

บกพร่อง (Flawed democracies) ระดับการปกครองแบบผสม (Hybrid regimes) และระดับอำนาจนิยม (Authoritarian regime) ซึ่งใช้วัดความเข้มอ่อนของระดับประชาธิปไตยในประเทศไทย

2. หลักการประเมินตัวชี้วัดระดับการพัฒนาประชาธิปไตย ใช้เกณฑ์การประเมินของ Freedom house ในการพิจารณาระดับเสรีภาพ (Freedom Rating) ด้านสิทธิการเมือง (Political Right) และด้านสิทธิทางพลเมือง (Civil Right) ว่าระดับการพัฒนาประชาธิปไตยไทยตั้งแต่ พ.ศ.2557 – 2562 เป็นไปในทิศทางใด

3. หลักการประเมินตัวชี้วัดหลักเสรีประชาธิปไตย ใช้เกณฑ์การประเมินของ The World Justice Project ในการพิจารณาตัวชี้วัดหลักนิติธรรมในประเทศไทย ดังนี้ (1) การจำกัดอำนาจของรัฐบาล (Constraints on Government Powers) (2) การปลอดจากการคอร์รัปชัน (Absence of Corruption) (3) การมีรัฐบาลที่เปิดกว้าง (Open Government) (4) การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights) (5) การมีความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัย (Order and Security) (6) การบังคับใช้กฎหมายและระเบียบข้อบังคับ (Regulatory Enforcement) (7) กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง (Civil Justice) และ(8) กระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice)

4. นำเสนอรูปแบบข้อมูลเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติในปี พ.ศ.2557 – 2562 ก่อนการเลือกตั้ง โดยแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 3 ส่วน เพื่อให้เห็นรายละเอียดที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ดังต่อไปนี้ ประการแรก การใช้กฎหมายทั่วไป ประการที่สอง การใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 และประการสุดท้าย การใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

5. ข้อมูลเกี่ยวกับการสัมภาษณ์ศูนย์นายความเพื่อสิทธิมนุษยชนและโครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน วิเคราะห์โดยตีความพรรณนา และนำเสนอข้อมูลในแบบความเรียง และอาจมีตารางประกอบ

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในปี พ.ศ.2557 – 2562 ก่อนเลือกตั้ง ตามหลักเสรีประชาธิปไตย

2. ทำให้ทราบเกี่ยวกับการใช้กฎหมายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในปี พ.ศ. 2557 – 2562 ก่อนเลือกตั้ง เพื่อวางรากฐานให้กับระบอบรัฐประหาร

1.8 ลำดับการนำเสนอ

บทนำ: กล่าวถึงความเป็นมาและสภาพปัญหาเกี่ยวกับการใช้ระบบกฎหมายไทยของทหาร ภายหลังจากการรัฐประหารในช่วงปี พ.ศ.2557 - 2561 วัตถุประสงค์ในการวิจัย คำถามในการวิจัย ระเบียบวิธีวิจัยประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษาวิจัย

บทที่สอง แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง เป็นการนำเสนอเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวกับระบอบผสม (Hybrid regime) และแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับเสรีประชาธิปไตย (Liberal democracy): ในการพิจารณาเกี่ยวกับบริบททางการเมืองในประเทศไทย ภายใต้การใช้กฎหมายของกองทัพที่บิดเบือนไปจากหลักของเสรีประชาธิปไตย ในแง่ลักษณะของการใช้กฎหมาย เพื่อเป็นเครื่องมือในการเข้าไปจำกัดสิทธิของประชาชนมากกว่าการจำกัดอำนาจของรัฐ หรือที่เรียกว่า “Rule by law” ซึ่งเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์ของงานวิจัยชิ้นนี้

บทที่สาม ระบอบคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.): ระบอบการปกครองแบบผสม โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 ส่วนหลัก ได้แก่ ส่วนแรกคือ สภาพการณ์ทางการเมืองในประเทศไทยและแนวคิดเกี่ยวกับการรัฐประหาร 22 พฤษภาคม 2557 ส่วนที่สองคือ สภาพการณ์ทางการเมืองในประเทศไทย และผลพวงจากการรัฐประหาร 22 พฤษภาคม 2557

บทที่สี่ ปัญหาการใช้กฎหมายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เป็นการนำเสนอแบ่งออก 2 ประเด็นหลัก ได้แก่ ที่มาของการออกกฎหมายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และการบังคับใช้กฎหมายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ไม่สอดคล้องกับหลักเสรีประชาธิปไตย อันเป็นผลมาจากกรอบแนวคิดแบบทหาร

บทที่ห้า การวางรากฐานทางรัฐธรรมนูญและกฎหมายเพื่อสืบทอดอำนาจของทหาร (คสช.) แบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 ประเด็นหลัก ได้แก่ การสืบทอดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ผ่านองค์กร และการสืบทอดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติผ่านนโยบายและกฎหมาย อันส่งผลต่อการสืบทอดอำนาจระบอบคณะรักษาความสงบแห่งชาติในระยะยาว

บทที่หก บทสรุปผลการวิจัย เป็นการนำเสนอภาพรวมบทสรุปผลของการวิจัยโดยเป็นการตอบคำถามการวิจัยส่วนสุดท้ายเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการวิจัย เพื่อตอบคำถามการวิจัยว่า คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในปี พ.ศ.2557 - 2562 ก่อนเลือกตั้ง มีการบังคับใช้กฎหมายสอดคล้องกับหลักเสรีประชาธิปไตยหรือไม่ อย่างไร และคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในปี พ.ศ.2557 - 2562 ก่อนเลือกตั้ง มีการใช้กฎหมาย เพื่อวางรากฐานการสืบทอดอำนาจให้กับระบอบรัฐประหารอย่างไร

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ท่ามกลางในปัจจุบันระบอบประชาธิปไตยของโลกกำลังเผชิญกับสภาวะความเสื่อมถอย โดยในศตวรรษที่ 21 โลกกำลังเข้าสู่ยุคแห่งประชาธิปไตย (age of democracy) แต่ทว่าในทางกลับกัน โลกกำลังมีแนวโน้มในการพัฒนาประชาธิปไตยไปในทิศทางที่ถดถอยลง เนื่องด้วยบทบาทของระบอบที่ไม่ใช่ประชาธิปไตย (non-democratic) กำลังได้เข้ามาแทรกแซงในช่วงระหว่างการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย¹³ โดยความน่าสนใจของปรากฏการณ์ดังกล่าวคือ ข้อสังเกตที่ว่า *ทำไมและอะไรทำให้การปกครองระบอบที่ไม่ใช่ประชาธิปไตย สามารถดำรงอยู่รอดได้อย่างต่อเนื่องและสามารถพัฒนาเติบโตเพิ่มขึ้นในศตวรรษที่ 21* ฉะนั้น สำหรับการวิจัยเรื่อง “เสนาวิวัฒน์ของระบบกฎหมายไทยในช่วงระบอบรัฐประหาร 2557 - 2562” จะทำการทบทวนกรอบแนวคิดทฤษฎีการปกครองแบบผสม (Hybrid Regimes) และแนวคิดทฤษฎีเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democracy) รวมทั้งวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาเป็นกรอบแนวคิด (Conceptual Framework) ที่สำคัญสำหรับการวิเคราะห์ในการวิจัยดังกล่าว ดังนี้

2.1 แนวคิดทฤษฎีระบอบการปกครองแบบผสม (Hybrid Regimes)

หากจะกล่าวถึงแนวคิดระบอบการปกครองแบบผสม¹⁴ ในเบื้องต้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องทำการทบทวนเกี่ยวกับความหมายและพัฒนาการของแนวคิดดังกล่าว เพื่อให้ทราบถึงแนวทางการพัฒนาประชาธิปไตยของโลกในปัจจุบันที่กำลังเผชิญกับสภาวะถดถอย โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบอบเผด็จการที่ได้เข้ามาแทรกแซงในช่วงระยะการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย และมีแนวโน้มนำไปสู่การดำรงอยู่ของระบอบที่มีลักษณะการปกครองแบบผสม ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าจำเป็นต้องทำการศึกษาแนวคิดว่าด้วยระบอบการปกครองแบบผสมเพื่อนำไปวิเคราะห์เปรียบเทียบลักษณะระบอบการปกครองไทยต่อไป

¹³ Paul Brooker, *Non-Democratic Regimes*, (United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2009), p.1.

¹⁴ การแปลความหมายของคำว่า “Hybrid Regimes” ในภาษาไทยมีอยู่หลายลักษณะ เช่น ระบอบผสม ระบอบลูกผสม ระบอบพันทาง ประชาธิปไตยอำพราง ประชาธิปไตยครึ่งใบ หรือระบอบการปกครองแบบผสม ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขอใช้คำว่า “ระบอบการปกครองแบบผสม” ในการอธิบายงานวิจัยชิ้นนี้

2.1.1 พัฒนาการของการศึกษาระบบการปกครองแบบผสม

การศึกษาพัฒนาการทางการเมืองในมุมมองของแซมมูเอล พี ฮันติงตัน (Samuel P. Huntington) นักวิชาการทางรัฐศาสตร์คนสำคัญ ได้ต่อยกย่องความสำคัญของช่วงเวลาการพัฒนาประชาธิปไตยว่า “การพัฒนาทางการเมืองระดับโลกที่สำคัญที่สุดในปลายศตวรรษที่ 20”¹⁵ เนื่องจากคลื่นประชาธิปไตยที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่กลางทศวรรษ 1970 ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองระลอกใหญ่ ระบอบเผด็จการในหลายประเทศล่มสลายและเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบประชาธิปไตย จำนวนประเทศประชาธิปไตยในโลกเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตั้งแต่ทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าคลื่นลูกที่สามของการพัฒนาประชาธิปไตยและการสิ้นสุดของสงครามเย็นจะทำให้ประเทศที่เป็นเผด็จการไปสู่ประชาธิปไตยแบบเลือกตั้งได้อย่างสำเร็จ ในระบอบการปกครองใหม่ที่เกิดขึ้นนั้นกลับกลายมีลักษณะของรูปแบบเผด็จการที่แอบแฝง หรือที่เรียกว่า “ระบอบการปกครองแบบผสม” (Hybrid regime)¹⁶ ซึ่งเป็นลักษณะสภาวะกึ่งดักของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย ที่ไม่สามารถสร้างประชาธิปไตยให้มีความเข้มแข็งได้ ทั้งในแง่การล่มสลายของประชาธิปไตยและความเสื่อมถอยของประชาธิปไตย ซึ่งจากการศึกษาการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบการปกครองผสมจะพบว่า การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยในแต่ละประเทศมิได้มีรูปแบบที่ตายตัวหรือมีลักษณะมาตรฐานเช่นเดียวกันทั่วโลก¹⁷

การศึกษาระบบการปกครองแบบผสมเริ่มต้นตั้งแต่ทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา แต่ยังไม่สามารถกำหนดนิยามระบอบการปกครองแบบผสมได้อย่างแน่ชัด ซึ่งในเบื้องต้น ระบอบการปกครองแบบผสม หมายถึงรูปแบบการปกครองที่มีลักษณะประชาธิปไตยและเผด็จการดำรงอยู่ในระบอบเดียวกัน ซึ่งมีได้เป็นปรากฏการณ์ใหม่แต่อย่างใด โดยนักวิชาการทางรัฐศาสตร์ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับกรอบการศึกษาระบบการปกครองแบบผสมด้วยลักษณะที่แตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

แซมมูเอล อี ไฟเนอร์ (Samuel E. Finer) ได้ศึกษาระบบการปกครองในบางประเทศช่วงทศวรรษ 1960 – 1970 พบว่า แม้จะมีการเลือกตั้งและพรรคการเมืองในระบบหลายพรรคก็ไม่ได้เป็น

¹⁵ Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, (Norman: University of Oklahoma Press, 1991), p.12.

¹⁶ Larry Diamond, *Thinking about Hybrid Regime*, *Journal of Democracy* 13, no.2 (2002): pp.21 - 35.

¹⁷ Kateryna Pishchikova and Richard Youngs, *Divergent and partial transitions: Lessons from Ukrain and Egypt*, In Mohammad-Mahmoud Ould Mohamedou and Timothy D.Sisk. (eds.). *Democratisation in the 21st Century: Reviving transitology*. (London and New York: Routledge, 2017), pp.29 – 32.

ประชาธิปไตยอย่างแท้จริง อีกทั้ง ยังมีการจำกัดสิทธิทางการเมืองของประชาชน ตัวอย่างเช่น ประเทศเม็กซิโก สิงคโปร์ มาเลเซีย แอฟริกาใต้ เป็นต้น ซึ่งจากลักษณะดังกล่าว แซมมูเอลเรียกระบอบนี้ว่า “ประชาธิปไตยอำพราง” (*façade democracy*) และ “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” (*quasi democracy*)¹⁸

ในงานของฮวน ลินซ์ (Juan Linz) ได้ทำการศึกษาและแบ่งประเภทของระบอบเผด็จการออกเป็นระบอบเผด็จการเบ็ดเสร็จนิยม (totalitarianism) และระบอบเผด็จการอำนาจนิยม (authoritarianism) และได้ทำการตั้งข้อสังเกตไว้ว่า ประเทศเผด็จการอำนาจนิยมบางประเทศก็สามารถจัดการเลือกตั้งและการแข่งขันทางการเมืองในระบบหลายพรรคการเมืองได้ หรือที่เรียกว่า “ระบบหลายพรรคแบบเท่าเทียม” (*pseudo-multiparty systems*)¹⁹

ขณะที่ กุยเลอโม โอ ดอนเนล (Guillermo O’ Donnell) และฟิลิป ชมิตเตอร์ (Philippe Schmitter) ได้ศึกษาและชี้ให้เห็นว่า ประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นภายหลังจากการเปลี่ยนผ่านอาจกลายเป็นระบอบเผด็จการที่เบ็ดเสร็จ (*dictablanda*) หรือประชาธิปไตยที่ไม่เสรี (*democradura*)²⁰

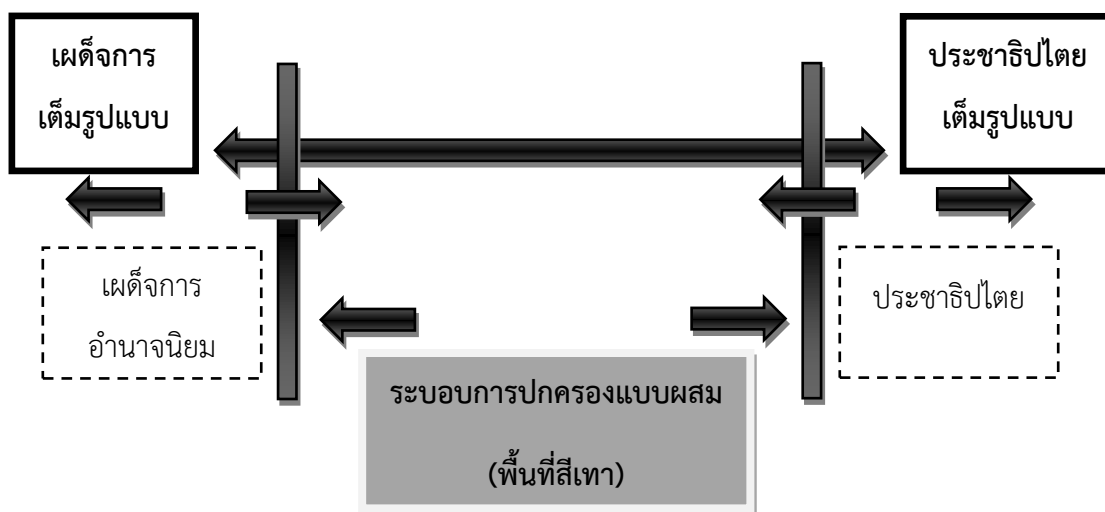
ในส่วนของแลร์รี่ ไดมอนด์ ฮวน ลินซ์ และเซมัวร์ มาร์ติน ลิปเซต (Larry Diamond, Juan J. Linz and Seymour Martin Lipset) ได้ศึกษาและพบว่า ระบอบประชาธิปไตยที่มีข้อจำกัดในหลายแง่มุม เช่น อำนาจของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้ง การแข่งขันระหว่างพรรคการเมือง สิทธิทางการเมืองและเสรีภาพของประชาชน แม้จะมีการเลือกตั้งแต่ผู้นำประเทศไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ตัวอย่างเช่น มาเลเซียและไทย เป็นต้น ซึ่งมีลักษณะเป็น “กึ่งประชาธิปไตย” (*semi-democratic*)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

¹⁸ Samuel E. Finer. *Comparative Government*. (Harmondsworth: Penguin Books, 1970), pp.441 – 531.

¹⁹ Juan Linz. *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. (Boulder: Lynne Rienne, 2000).

²⁰ Guillermo O’ Donnell and Philippe Schmitter. *Transitions from Authoritarian Rule*. (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1988)



ภาพที่ 1 ตำแหน่งระบอบการปกครองแบบผสมในการจัดประเภทระบอบการปกครอง

จากการทบทวนการสร้างกรอบคำอธิบายระบอบการปกครองที่อยู่กึ่งกลางระหว่างประชาธิปไตยและเผด็จการ นักวิชาการทางรัฐศาสตร์ได้ให้นิยามความหมายระบอบการปกครองดังกล่าวในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป อีกทั้ง ในบริบทดังกล่าวก็ยังไม่ได้มีการใช้คำว่า “Hybrid regime” แต่อย่างไรก็ดี จนกระทั่ง คำดังกล่าวได้ปรากฏเป็นครั้งแรกในบทความเรื่อง The Hybrid Regimes of Central America ของเทอรี ลินน์ คาร์ล (Terry Lynn Karl) ในปี ค.ศ.1995 โดยให้นิยามระบอบการปกครองแบบผสมไว้ว่า เป็นรัฐที่ประกอบด้วยรูปแบบการปกครองทั้งประชาธิปไตยและเผด็จการอำนาจนิยม (a state contain both democratic and authoritarianism form of rule) โดยคาร์ลได้ใช้ประเทศในภูมิภาคอเมริกากลางเป็นกรณีศึกษาโดยชี้ให้เห็นว่าประเทศเหล่านี้ มีการเลือกตั้งที่เสรีแต่ไม่ได้มีคุณลักษณะตามเกณฑ์ประชาธิปไตยขั้นต่ำ อีกทั้งยังมีลักษณะของเผด็จการร่วมอยู่ด้วย²¹

อย่างไรก็ตาม แนวความคิดดังกล่าวยังมีลักษณะที่คลุมเครือต่อการศึกษาที่ชัดเจน โดยโทมัส คาร์โรเทอร์ (Thomas Carothers) ได้ชี้ให้เห็นว่า หลายประเทศกำลังเผชิญปัญหาจากการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยและเข้าสู่ “พื้นที่สีเทาทางการเมือง” (political grey zone)²² นอกจากนั้น ยังได้มี

²¹ Terry Lyne Karl. The Hybrid Regimes of Central America. Journal of Democracy 6, no.3 (1995): pp.72 – 87.

²² Thomas Carothers. The end of the Transition Paradigm. Journal of Democracy 13, no.1 (2002): pp.55 – 68.

การตั้งข้อสังเกตว่า ประชาธิปไตยในหลายประเทศมีสถานะเป็นเพียงประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้งแต่ไม่สามารถยกระดับให้เป็นเสรีประชาธิปไตยได้²³

ต่อมาได้มีนักวิชาการจำนวนหนึ่งพยายามแสวงหาคำตอบเพื่อแก้ปัญหาการศึกษาระบอบการปกครองแบบผสม หรือพื้นที่สีเทาทางการเมืองให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการให้ความสนใจระบอบการปกครองแบบผสมในรูปแบบระบอบเผด็จการที่เปิดโอกาสให้จัดการเลือกตั้งขึ้นในประเทศ โดยงานในกลุ่มนี้ได้ถูกผลิตออกมาตั้งแต่ ค.ศ.2000 ได้แก่ “เผด็จการที่มีการเลือกตั้ง” (electoral authoritarianism) ระบอบกึ่งเผด็จการ (semi-authoritarianism) หรือระบอบเผด็จการที่เปิดเสรี (liberalized autocracy)²⁴ เป็นต้น ซึ่งนักวิชาการในกลุ่มนี้ได้ตั้งข้อสรุปร่วมกันว่า ระบอบเผด็จการที่มีการเลือกตั้งเป็นระบอบที่มีจำนวนมากที่สุดในระบอบการปกครองที่มีใช้ประชาธิปไตย อีกทั้งต่างจากรบอบเผด็จการแบบเดิมในแง่การปิดกั้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยการเลือกตั้งเป็นฉากอำพรางระบอบเผด็จการ โดยที่ประเทศเหล่านี้ไม่สามารถขับเคลื่อนไปสู่ประชาธิปไตยได้อย่างสมบูรณ์²⁵

โดยในปัจจุบัน ลีห์ กิลเบิร์ต (Leah Gilbert) และพาแยม โมเซนนี่ (Payam Mohseni) ได้เสนอว่า ควรก้าวข้ามการจัดวางตำแหน่งระบอบการปกครองแบบผสมบนความต่อเนื่องแบบเส้นตรงระหว่างเผด็จการกับประชาธิปไตย โดยหันมาพิจารณาโครงสร้างหลากหลายมิติของรูปแบบระบอบการปกครอง อีกทั้ง ยังเห็นว่าระบอบที่มีใช้ประชาธิปไตยหรือระบอบที่มีใช้เผด็จการควรถูกเรียกว่า ระบอบการปกครองแบบผสม มากกว่าการใช้ประชาธิปไตยหรือเผด็จการที่มีคุณศัพท์²⁶ เพื่อป้องกันความสับสน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

²³ Larry Diamond, Thinking about Hybrid Regime, Journal of Democracy 13, no.2 (2002): pp.21 - 35.

²⁴ Marina Ottaway. Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism. (Washington DC.: Carnegie, 2003)

²⁵ Chirstian Gobel. Semiauthoritarianism in 21st Century Political Science: A Reference Handbook, edited by John T. Ishiyama and Marijke Breuning. (Thousand Oaks, Calif.: SAGE Publications, 2011), 260 -262; Leah Gilbert and Mohseni. Ibid, 260.

²⁶ ประชาธิปไตยที่มีคุณศัพท์ (democracy with adjectives) ที่มีฐานะเป็นรูปแบบการปกครองที่ลดทอนคุณลักษณะของประชาธิปไตย ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความบกพร่องของประชาธิปไตย ได้แก่ แนวคิดประชาธิปไตยที่ไม่เสรี แนวคิดกึ่งประชาธิปไตย ประชาธิปไตยแบบทำแทน เป็นต้น

เผด็จการที่มีคำคุณศัพท์ (authoritarianism with adjectives) ในฐานะการเรียกระบอบการปกครองใหม่ที่อยู่บนฐานแนวคิดเผด็จการ ได้แก่ ระบอบเผด็จการที่มีการเลือกตั้ง ระบอบกึ่งเผด็จการ ระบอบเผด็จการที่เปิดเสรี

2.1.2 สรุป

ในปัจจุบันการพัฒนาประชาธิปไตยของโลกกำลังเผชิญกับสภาวะถดถอย เนื่องจากระบบเผด็จการได้เข้ามาแทรกแซงในช่วงระยะการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย จึงทำให้แต่ละประเทศต้องเผชิญอยู่กับลักษณะที่ไม่เป็นประชาธิปไตยหรือมีลักษณะการปกครองแบบผสมที่แตกต่างกันออกไป โดยนักวิชาการรัฐศาสตร์ต่างได้ให้คำนิยามลักษณะการปกครองแบบผสมดังกล่าว อาทิเช่น ประชาธิปไตยอำพราง ประชาธิปไตยครึ่งใบ เผด็จการที่มีการเลือกตั้ง เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าลักษณะการปกครองแบบผสมที่นักวิชาการได้ทำการศึกษาล้วนแต่มีลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศ แต่สิ่งที่มีจุดเชื่อมโยงกันเกี่ยวกับการศึกษาระบบการปกครองผสมจะเห็นได้ว่า ระบบดังกล่าวมีลักษณะผสมกันระหว่างระบบเผด็จการกับประชาธิปไตยร่วมกันอยู่ อันส่งผลให้ระบบประชาธิปไตยไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและนำไปสู่ลักษณะการปกครองแบบผสมในท้ายที่สุด

2.2 แนวคิดทฤษฎีเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democracy)

แนวคิดเสรีประชาธิปไตยถือเป็นแนวคิดที่สำคัญที่เป็นหลักประชาธิปไตยตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลัก เสรีนิยม โดยแนวคิดเสรีนิยมเป็นแนวคิดที่เน้นในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนผ่านการควบคุมกำกับการใช้อำนาจของรัฐ ที่ซึ่งประกอบไปด้วยหลักการที่สำคัญ ได้แก่ หลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักนิติธรรม เพื่อพิทักษ์ต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้นคือ รัฐที่ปกครองโดยระบอบเสรีประชาธิปไตยจะต้องประกอบไปด้วยหลักการพื้นฐานสำคัญสองประการคือ หลักประชาธิปไตยและหลักนิติธรรม²⁷ โดยไม่สามารถขาด

เป็นต้น โปรดอ่านเพิ่มเติมใน Leah Gilbert and Payam Mohseni. Beyond Authoritarianism: The Conceptualization of Hybrid Regimes, Studies in Comparative International Development 46, no.3 (2011): 270 – 271.

²⁷ ความเหมือนระหว่างหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมจากการสำรวจจะพบว่า โดยทั่วไปเราใช้คำว่าหลักนิติรัฐกับหลักนิติธรรมควบคู่กันไป โดยที่ไม่ได้แยกแยะความแตกต่างในรายละเอียด เพราะทั้งหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมต่างก็ได้รับการพัฒนาขึ้นในโลกตะวันตก โดยเป้าหมายที่จำกัดอำนาจของผู้ปกครองให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่ง ทั้งหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมต่างก็ไม่ต้องการให้มนุษย์ปกครองด้วยตนเอง แต่ต้องการให้กฎหมายเป็นผู้ปกครองมนุษย์ ซึ่งหมายความว่าผู้ที่มีอำนาจบริหารปกครองบ้านเมืองจะกระทำการใด ๆ ก็ตาม การกระทำนั้นจะต้องสอดคล้องกับกฎหมาย จะกระทำการให้ขัดต่อกฎหมายไม่ได้ โปรดอ่านเพิ่มเติมใน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย, โครงการศึกษาวิจัย “กรอบแนวคิดและกรอบยุทธศาสตร์ในการพัฒนาดัชนีชี้วัดด้านหลักนิติธรรม/นิติรัฐ (Rule of Law Index/Indicators) ใน ประเทศไทย”, (<https://tdri.or.th/wp->

หลักการใดหลักการหนึ่งได้ เนื่องจากหากหลักประชาธิปไตยขาดหลักนิติธรรมการปกครองจะกระทำโดยเสียงข้างมากอย่างไม่มีกฎหมายมาควบคุม ซึ่งหากมีเพียงแค่หลักนิติธรรมโดยปราศจากหลักประชาธิปไตยนั้นจะพบว่า รัฐนั้นจะปกครองโดยกฎหมายที่ปราศจากความเห็นชอบของประชาชน²⁸ โดยพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้อธิบายและชี้ให้เห็นว่า การพิจารณาว่าประเทศใดเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ ต้องพิจารณาว่าประเทศเหล่านั้นมีหลักนิติธรรมหรือไม่ เนื่องจากภายใต้รัฐที่ปกครองโดยหลักเสรีประชาธิปไตยนั้น แบ่งโครงสร้างการปกครองออกเป็น 2 ส่วนหลักคือ หลักประชาธิปไตยและหลักเสรีนิยม โดยมีหลักประชาธิปไตยในการยึดโยงกับตัวประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจอิสระสูงสุด (supremacy of the people) และมีหลักเสรีนิยมเป็นแนวคิดที่ใช้ในการควบคุมกำกับการใช้อำนาจอิสระเพื่อป้องกันการนำไปสู่การใช้อำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งหลักการทั้งสองดังกล่าวมีจุดร่วมสำคัญกันคือ เพื่อพิทักษ์ต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นหลัก ฉะนั้นแล้ว ในรัฐเสรีประชาธิปไตย หลักประชาธิปไตยและหลักเสรีนิยมจึงมีความเชื่อมโยงและทำงานส่งเสริมซึ่งกันและกัน²⁹

ลักษณะสำคัญของรัฐที่ปกครองด้วยหลักเสรีประชาธิปไตยแบ่งออกเป็น 4 ลักษณะสำคัญ ดังนี้ ประการแรก รัฐต้องเคารพสิทธิขั้นพื้นฐาน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน และความเสมอภาคของประชาชน โดยที่รัฐไม่สามารถเข้าไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ประการที่สอง ในบริบทรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษรต้องมีบทบัญญัติและให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรมโดยมุ่งคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน และสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างเป็นรูปธรรมผ่านบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น ๆ ประการที่สาม ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of power) ด้วยการกระจายอำนาจหน้าที่ไปยังองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อไม่ให้รัฐรวมศูนย์อำนาจอันจะเป็นการสุ่มเสี่ยงต่อการใช้อำนาจตามอำเภอใจ และประการสุดท้าย มีระบบการตรวจสอบควบคุมการกระทำขององค์กรของรัฐต่าง ๆ ที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็น

content/uploads/2016/11/Rule_of_Law_Index_resize.pdf), สืบค้นเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2563. หน้า 24 - 25. ฉะนั้น ผู้วิจัยจึงขอใช้คำว่าหลักนิติธรรมในการอธิบายงานชิ้นนี้

²⁸ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, แนวความคิดและหลักการว่าด้วยการละเมิดอำนาจอิสระ, (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2558), หน้า 38.

²⁹ The101.world, หลักนิติธรรมจะเกิดขึ้นได้ ประเทศต้องเป็นประชาธิปไตย โดย พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, (<https://www.the101.world/pornson-liengboonlertchai-interview/>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

การรับประกันว่า สิทธิเสรีภาพของประชาชนจะได้รับการคุ้มครองและไม่ถูกละเมิดจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐ³⁰

2.2.1 หลักประชาธิปไตย (democracy)

ฐานคิดคำว่า “ประชาธิปไตย” หรือ “Democracy” มีรากศัพท์มาจากกรีก โดยที่ “Demos” หมายถึง ประชาชน (people) ส่วน “kratein” หมายถึง การปกครอง (to govern, to rule) ดังนั้น ประชาธิปไตยจึงหมายถึงรัฐบาลของประชาชนหรือรัฐบาลของคนส่วนใหญ่ (Government of the People or Government of the Majority)³¹

ความหมายประชาธิปไตยตามพจนานุกรมได้ให้นิยามไว้ว่า เป็นรัฐบาลโดยประชาชนซึ่งมีอำนาจสูงสุดโดยสมบูรณ์และใช้อำนาจบริหารจากการเลือกของประชาชนภายใต้ระบบการเลือกตั้งแบบเสรี โดยวาทะเกี่ยวกับประชาธิปไตย อับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) ได้กล่าวไว้ว่า รัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตยคือ รัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ในขณะที่ ซาร์โตรี (Sartori) ได้ให้ความหมายของประชาธิปไตยคือ อำนาจของประชาชนและการปกครองของประชาชน นอกจากนี้ อับปาโตไร (Appadorai) ได้อธิบายเกี่ยวกับประชาธิปไตยว่า เปรียบเสมือนระบบของรัฐบาลภายใต้ประชาชนที่บริหารอำนาจรัฐบาลโดยตรง โดยมีแนวคิดของตัวแทนที่ถูกเลือกโดยประชาชน จนกระทั่ง ชุมปีเตอร์ (Schumpeter) ได้ลดทอนแนวคิดในเชิงกระบวนการลง เมื่อเขานิยามรูปแบบของประชาธิปไตยคือ การจัดวางทางสถาบันที่นำมาสู่การตัดสินใจทางการเมือง ซึ่งตามความต้องการของปัจเจกที่มีอำนาจในการตัดสินใจโดยวิธีการแข่งขันและต่อสู้ของประชาชนผู้เลือกตั้ง³²

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

³⁰ The101.world, หลักนิติธรรมจะเกิดขึ้นได้ ประเทศต้องเป็นประชาธิปไตย คุยกับ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, (<https://www.the101.world/pornson-liengboonlertchai-interview/>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563

³¹ Akintayo Joshua Oreoluwa. Liberal Democratic Perspective of The Nigerian State. International Journal for Innovation Education and Research 3, no.10 (2015): p.11.

³² Akintayo Joshua Oreoluwa. Liberal Democratic Perspective of The Nigerian State. International Journal for Innovation Education and Research 3, no.10 (2015): p.12.

2.2.2 หลักเสรีนิยม (Liberalism)

รากฐานของหลักเสรีนิยมเริ่มต้นจากแนวคิดสิทธิธรรมชาติหรือโดยกำเนิด (natural rights) ในช่วงศตวรรษที่ 17 เพราะเป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิปัจเจกบุคคลจากรัฐ อาทิ เช่น ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (absolute monarchs) นอกจากนี้ ลักษณะสำคัญของหลักเสรีนิยมยังมุ่งเน้นคุ้มครองพลเรือนและสิทธิทางการเมือง ป้องกันการแทรกแซงความไม่ชอบธรรมจากรัฐ และมีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมต่อหลักความเป็นรัฐธรรมนูญ (constitutionalism) และหลักนิติธรรม (the rule of law)³³

โดยฐานคิดทางด้านปรัชญาของรัฐเสรีนิยมหมายถึง การที่รัฐมีอำนาจจำกัด ซึ่งถือว่ามนุษย์ทุกคนย่อมครอบครองสิทธิขั้นพื้นฐาน อาทิเช่น สิทธิเหนือชีวิต เสรีภาพ ความมั่นคง และความสุข โดยที่การครอบครองนั้นเป็นไปโดยธรรมชาติ ฉะนั้น รัฐหรือผู้ถืออำนาจโดยชอบธรรมที่จะบังคับให้คนอื่นเชื่อฟังทำตามคำสั่งตน ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง ควรต้องเคารพสิทธิเหล่านี้ และต้องให้หลักประกันการล่วงละเมิดใด ๆ ที่คนอื่นอาจกระทำได้³⁴

ฉะนั้น ลัทธิกฎธรรมชาติจึงเป็นฐานคิดเบื้องต้นทางปรัชญาของเสรีนิยม ซึ่งจากงานเขียนเรื่อง อรรถกาถาว่าด้วยการปกครอง เล่มที่สอง ของจอห์น ล็อก (John Locke) นักคิดเสรีนิยมสมัยใหม่ได้นำเสนอโดยการนำหลักสภาวะธรรมชาติเป็นจุดเริ่มต้นของตน โดยล็อกได้บรรยายว่าสภาวะธรรมชาติเป็นสภาวะที่มีเสรีภาพและความเสมอภาคอย่างสมบูรณ์แบบ และมีการปกครองด้วยวิธีแบบกฎธรรมชาติคือการสอนมนุษย์ในฐานคิดที่ว่ามนุษย์ทุกคนล้วนมีความเสมอภาคและเป็นอิสระ ดังนั้น จึงไม่ควรที่จะมีใครทำร้ายชีวิต สุขภาพ เสรีภาพ หรือสมบัติที่คนอื่นถือครอง จากฐานคิดดังกล่าวจึงส่งผลให้เกิดความชอบธรรมต่อแนวคิดการจำกัดอำนาจของรัฐ ดังจะเห็นได้จาก คำประกาศแห่งอิสรภาพของอเมริกาเหนือ (ค.ศ.1776) และคำประกาศว่าด้วยสิทธิของมนุษย์แห่งการปฏิวัติฝรั่งเศส (ค.ศ.1789) ซึ่งจากการพิจารณาในเอกสารทั้งสองฉบับ จะพบว่า เป็นการรับรองหลักการในฐานของรัฐเสรีนิยมในฐานของรัฐมีอำนาจจำกัด กล่าวคือ “จุดมุ่งหมายแห่งสมาคมทางการเมืองทุกแห่งคือ

³³ Jin-Young Chung. Globalizaion and the Crisis of Liberal Democracy: The Political Dynamics of Neoliberalism and Populism. The Journal of Inequality and Democracy 2, no.1 (2019): pp.48 - 49.

³⁴ เกษียร เตชะพีระ, เสรีนิยมกับประชาธิปไตย, (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2558), หน้า 6 – 7.

การดำรงรักษาไว้ซึ่งสิทธิโดยธรรมชาติของมนุษย์อันไม่มีผู้ใดมาประสิทธิประสาทให้ได้” (มาตรา 2 ของคำประกาศว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และพลเมือง ค.ศ.1789)³⁵

โดยในปัจจุบันการกล่าวเกี่ยวกับการจำกัดอำนาจของรัฐ อันได้แก่ อำนาจและหน้าที่ของรัฐ คือ การที่รัฐถูกควบคุมและจำกัดอำนาจโดยกรอบของกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ การอธิบายเกี่ยวกับรัฐในบริบทรัฐเสรีนิยมจำเป็นต้องมีการเพิ่มเงื่อนไขที่สำคัญคือ การเปลี่ยนจากสิทธิโดยธรรมชาติให้กลายเป็นสิทธิที่ได้รับการปกป้องคุ้มครองโดยกฎหมาย ที่ถือว่า “มีอาจล่วงละเมิดได้” ตามรัฐธรรมนูญ³⁶

ดังนั้น กล่าวโดยสรุปได้ว่า หลักเสรีนิยมเป็นแนวคิดที่มุ่งคุ้มครองต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นหลัก เนื่องจากหลักเสรีนิยมนั้นช่วยในการกำกับการใช้อำนาจของรัฐ เพื่อป้องกันการนำไปสู่การใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐอันนำไปสู่การละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในท้ายที่สุด

2.2.3 หลักนิติธรรม (The rule of law)

แนวคิดของหลักนิติธรรมมีความเกี่ยวข้องกับหลักการประชาธิปไตยอย่างมาก ดังที่ Itse E. Sagay ได้กล่าวไว้ว่า “ประชาธิปไตยจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ หากขาดหลักนิติธรรม” (*there can be no democracy without the rule of law*)³⁷ และสอดคล้องกับแนวคิดของไดซี (Albert Venn Dicey) นักกฎหมายรัฐธรรมนูญ ได้เสนอแนวคิดหลักนิติธรรมไว้ว่า หลักนิติธรรมประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก กฎหมายที่ใช้บังคับจะต้องมีความแน่นอนและชัดเจนเกี่ยวกับว่าการกระทำใดที่ประชาชนควรหรือไม่ควรประพฤติ และกฎหมายจะต้องไม่มีผลลงโทษย้อนหลังไป ประการที่สอง บุคคลต้องไม่อยู่นอกกฎหมาย และคนทุกคนต้องมีความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย และประการสุดท้าย ไม่จำเป็นต้องมีการบัญญัติว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานของ

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

³⁶ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย, โครงการศึกษาวิจัย “กรอบแนวคิดและกรอบยุทธศาสตร์ในการพัฒนาดัชนีชี้วัดด้านหลักนิติธรรม/นิติรัฐ (Rule of Law Index/Indicators) ในประเทศไทย”, (https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2016/11/Rule_of_Law_Index_resize.pdf), สืบค้นเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2563, หน้า 15 - 17.

³⁷ Arastirma Makalesi. *Democracy and the Challenge of the Rules of Law in Developing Democratic Society*. Beytulhikme An International Journal of Philosophy 3, no.2 (2013): p.71.

พลเมือง เนื่องจากหลักการทางรัฐธรรมนูญเป็นผลมาจากคำพิพากษาของศาลเกี่ยวกับสิทธิความเป็นส่วนตัวของบุคคล³⁸

นักวิชาการรุ่นหลัง ๆ ได้พยายามจำกัดขอบเขตของหลักนิติธรรมให้แคบลงโดยเรเชล ไคลน์เฟลด์ (Rachel Kleinfeld) ได้แยกองค์ประกอบสำคัญของการพิจารณาว่า สังคมใดปกครองโดยหลักนิติธรรมหรือไม่ ให้พิจารณาจากองค์ประกอบ 5 ประการ ดังนี้ (1) สังคมนั้นต้องมีรัฐบาลที่ผูกพันโดยกฎหมาย (2) ประชาชนมีความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย (3) สังคมนั้นมีความสงบเรียบร้อย (4) มีการใช้ระบบยุติธรรมที่เปิดเผยและมีประสิทธิภาพ และ (5) ต้องไม่มีการล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยรัฐ³⁹

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 ให้ความหมายว่า เป็นหลักพื้นฐานของกฎหมาย คำว่าหลักนิติธรรม นักกฎหมายส่วนใหญ่เชื่อว่า มีความหมายตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า “Rule of Law” ซึ่งมีแนวคิดมาตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ เน้นไปในหลักการปกครองประเทศ ด้วยความถูกต้องเป็นธรรมโดยกฎหมายคือ ทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย เพราะคำว่า Rule นั้น สามารถแปลได้ว่า “การปกครอง” หรือแปลว่า “กฎกติกาที่ได้” ฉะนั้น ในความคิดของนักปกครองสมัยกลางในยุโรปก็มีความหมายไปในหลักการปกครองที่ดี คือ การปกครองโดยกฎหมาย ไม่ใช่ปกครองโดยคน (Rule by law ,not by man) และหมายถึงหลักการที่เป็นกฎกติกาของกฎหมายที่ผู้บัญญัติกฎหมายจะต้องยึดถือและปฏิบัติตาม⁴⁰

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้เสนอองค์ประกอบของหลักนิติธรรมออกเป็น 4 ประการคือ ประการแรก องค์ประกอบด้านสาระ หมายถึง หลักความเสมอภาคทางกฎหมาย ประการที่สอง องค์ประกอบด้านกระบวนการในการใช้กฎหมาย หมายถึง รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายให้ไว้ ตามวิธีการ รูปแบบ เวลา และสถานที่ ประการที่สาม องค์ประกอบด้านองค์กร หมายถึง การแบ่งแยกอำนาจและความเป็นอิสระของตุลาการ และประการที่สี่ องค์ประกอบด้านเป้าหมาย หมายถึง การใช้การตีความกฎหมายและตัดสินคดีนั้นจะต้องมุ่งสร้างคามยุติธรรมให้เกิดขึ้นโดยเที่ยงธรรม⁴¹

³⁸ Ibid, p.71.

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 21.

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 30.

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 31.

สำหรับพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย ได้ให้ความหมายหลักนิติธรรมว่า หมายถึงหลักการปกครองโดยกฎหมาย (Government of Law) ที่ไม่ใช่ปกครองโดยมนุษย์ โดยหลักดังกล่าวถูกพัฒนามาจากแนวคิดรัฐเสรีประชาธิปไตย ซึ่งมีโครงสร้างการปกครองที่มีสองหลักการใหญ่คือ หลักประชาธิปไตย ซึ่งพัฒนามาจากหลักเสรีนิยมจึงผนวกกันเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตย โดยสาระสำคัญของหลักประชาธิปไตยคือการควบคุมกำกับการใช้อำนาจของรัฐไม่ให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ และวิธีที่สากลยอมรับกันคือการใช้กฎหมายมาควบคุม จึงเกิดเป็นหลักการนิติธรรมขึ้น⁴²

ดังนั้นจากการทบทวนแนวคิดหลักนิติธรรมสามารถสรุปได้ว่า หลักนิติธรรมคือหลักการปกครองโดยกฎหมาย เพื่อป้องกันมิให้กฎหมายกลายเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจ และทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน บนพื้นฐานของการเคารพหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

2.2.4 หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers)

การแบ่งแยกอำนาจเกิดขึ้นในศตวรรษที่ 17 จากแนวคิดของมองเตสกีเออ (Montesquieu) นักปรัชญาการเมืองชาวฝรั่งเศส โดยได้มีการกล่าวถึงครั้งแรกในหนังสือเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย (The Spirit of Law) ซึ่งทฤษฎีดังกล่าวได้มีผลต่อการร่างรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศสเป็นอย่างมาก โดยมองเตสกีเออร์ได้กล่าวไว้ในหนังสือความตอนหนึ่งว่าควรได้แบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย⁴³ คือ

ประการแรก อำนาจนิติบัญญัติ (Puissance Legislative) คือ อำนาจเกี่ยวกับการวางระเบียบ บังคับทั่วไปในรัฐ

ประการที่สอง อำนาจปฏิบัติการ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน (Puissance executrices-des choses qui dependent du droit civil) คือ อำนาจในการใช้หรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย หรืออำนาจบริหาร

⁴² The101.World, หลักนิติธรรมจะเกิดขึ้นได้ ประเทศต้องเป็นประชาธิปไตย คุยกับ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, (<https://www.the101.world/pornson-liengboonlertchai-interview/>), สืบค้นเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2563.

⁴³ ภูมิ มูลศิลป์, ความเชื่อมโยงของอำนาจตุลาการกับประชาชน กรณีศึกษาการได้มาซึ่งบุคคลมาดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม, (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2559), หน้า 15 - 16.

ประการที่สาม อำนาจปฏิบัติการต่าง ๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายเอกชน (Puissance-executive des choses qui dependent du droit civil) คือ อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอรรถคดีหรืออำนาจตุลาการ

จากแนวคิดดังกล่าวพบว่า การแบ่งแยกอำนาจให้แก่ละองค์กรซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจโดยมีขอบเขตจำกัดเป็นการป้องกันมิให้บุคคลหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจมากกว่าหนึ่งอำนาจ เป็นการถ่วงดุลอำนาจและยับยั้งอำนาจขององค์กรอื่น ดังนั้น เพื่อจะมีให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขต จึงต้องจัดให้มีอำนาจหนึ่งหยุดยั้งอีกอำนาจหนึ่งตามวิถีทางแห่งกำลัง หรือที่กล่าวว่า อำนาจย่อมหยุดยั้งได้ซึ่งอำนาจ (Power Stop Power) มองเตสกีเออยังได้กล่าวต่อไปว่า “การแบ่งแยกอำนาจนั้นจะมีได้แต่เฉพาะในประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตยเท่านั้น ส่วนในประเทศที่ปกครองในระบบเผด็จการ หรือสังคมนิยม หรือคอมมิวนิสต์ อำนาจทั้ง 3 จะถูกรวบให้เป็นอำนาจเดียว”⁴⁴

สรุปได้ว่า มองเตสกีเออ ได้แบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ การแบ่งแยกอำนาจเป็นแต่ละฝ่ายนั้น มิได้หมายความว่าอำนาจที่ถูกแบ่งแยกเป็นแต่ละฝ่าย จะต้องมืองค์กรรองรับการใช้อำนาจที่มีอำนาจเท่าเทียมกันแต่ประการใด จึงเป็นไปได้ที่ว่องค์กรหนึ่งอาจมีอำนาจเหนือองค์กรหนึ่งเพียงแต่มีใช้การให้อำนาจที่เหนือกว่านั้น เป็นไปอย่างเด็ดขาด และเพื่อสร้างความสามารถในการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) จึงจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดมาตรการที่เป็นหลักประกันการใช้อำนาจในประการนี้ระหว่างกันอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับอำนาจ ตุลาการนั้น ควรเป็นอำนาจที่มีอิสระและจะไปอยู่ร่วมกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ได้โดยเด็ดขาด⁴⁵

โดยในปัจจุบันรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยได้จัดระเบียบได้จัดระเบียบการใช้อำนาจอธิปไตยโดยวางอยู่บนพื้นฐานของหลักการแบ่งแยกอำนาจอันมีหลักการที่สำคัญอยู่ 2 ประการ คือ หลักประชาธิปไตยและหลักนิติธรรม ซึ่งในส่วนของหลักการแบ่งแยกอำนาจนี้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญในหลักนิติธรรม⁴⁶ ดังนั้น หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นหลักในการแบ่งแยกหน้าที่ในการใช้อำนาจรัฐ หรือการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐโดยมีกฎหมายเป็นศูนย์กลางออกเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายที่รับผิดชอบด้านการตรากฎหมายหรือฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative Power) ฝ่ายที่รับผิดชอบด้าน

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

การบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายหรือฝ่ายบริหาร (Executive Power) และฝ่ายที่รับผิดชอบด้านการพิจารณาพิพากษาคดีไปตามกฎหมายหรือฝ่ายตุลาการ (Judicial Power) โดยองค์กรเหล่านี้เป็นผู้ใช้อำนาจแยกจากกันซึ่งแต่ละองค์กรจะใช้อำนาจอธิปไตย ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุล มิให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจ (concentration) หรือการปกครองแบบเผด็จการทหาร แต่เป็นการปกครองโดยประชาชนกันเอง เพื่อเป็นหลักประกันความผาสุกของประชาชน⁴⁷

2.3 วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการสำรวจและทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อวิทยานิพนธ์เรื่อง เสนาภิวัฒน์ของระบบกฎหมายไทยในช่วงระบอบรัฐประหาร 2557 – 2562 ผู้วิจัยพบว่า มีวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องตามกรอบการวิจัย 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก แนวคิดเสนาภิวัฒน์ (Militarization) และประการที่สอง กรอบตัวชี้วัดหลักนิติธรรมของโครงการ World Justice Project (WJP) ดังนี้

2.3.1 แนวคิดเสนาภิวัฒน์ (Militarization)

ภายหลังช่วงยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เริ่มขึ้นพร้อม ๆ กับการกำเนิดของประเทศใหม่ (The New Nations) หมายถึงประเทศที่ได้รับเอกราชจากเจ้าอาณานิคมและการเมืองของประเทศเหล่านี้สะท้อนให้เห็นบทบาททางการเมืองของทหารอย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นในเอเชีย แอฟริกา หรืออเมริกาใต้ กองทัพได้กลายมาเป็นตัวแสดงทางการเมืองที่สำคัญ อันส่งผลให้รัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนาในอดีตตกอยู่ในสภาวะของรูปแบบรัฐบาลที่ทหารที่จัดตั้งขึ้นโดยตรงด้วยการยึดอำนาจ หรือไม่ก็เป็นรัฐบาลพลเรือนที่มีกองทัพกำกับอยู่ ด้วยเหตุนี้จึงนำมาสู่การตั้งคำถามทางทฤษฎีว่า ทำไมกองทัพจึงมีความเหนือกว่าสถาบันทางการเมืองของพลเรือน พบว่า การที่กองทัพเป็นองค์กรสมัยใหม่ (Modern Army) ประกอบการที่กองทัพมีลักษณะเป็นเครื่องมือของรัฐที่มีวัตถุประสงค์ชัดเจนคือ การป้องกันประเทศ กล่าวคือกองทัพมีหน้าที่ในการต่อสู้และเอาชนะสงครามของรัฐตน ฉะนั้น การที่องค์กรทหารมีลักษณะข้างต้น จึงทำให้กองทัพมีลักษณะสำคัญ 5 ประการ ได้แก่⁴⁸

- (1) องค์กรกองทัพมีการรวมศูนย์การบังคับบัญชาสูง
- (2) องค์กรกองทัพมีการจัดลำดับชั้นของการบังคับบัญชาและยอมรับในเรื่องของลำดับอาวุโสชัดเจน
- (3) กองทัพเป็นองค์กรที่มีระเบียบวินัยเป็นกรอบของการปฏิบัติ

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

⁴⁸ สุรชาติ บำรุงสุข, รัฐประหารกับการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ: มติชน, 2558), น.55 - 56.

- (4) กองทัพมีระบบการติดต่อสื่อสารเป็นอิสระที่เป็นของตนเอง
- (5) ทหารมีความรักหมู่คณะสูง และเป็นองค์กรที่มีความสามารถในการพึ่งพาตนเองได้

นอกจากทหารจะได้เปรียบจากฐานะของความเป็นกองทัพสมัยใหม่แล้ว ทหารยังถูกสร้างขึ้นพร้อมกับคำว่า “คุณธรรมทหาร” (Military Virtues) ดังที่ปรากฏในคำกล่าวยุคโบราณ ดังที่เฮโรโดตัส (Herodotus) นักปราชญ์ชาวเปอร์เซียได้กล่าวว่า “ลูกชายตั้งแต่อายุห้าขวบจนถึงยี่สิบปีจะสอน 3 เรื่องเท่านั้นคือ ซี่ม้า ยิงธนู และการพูดความจริง” คำกล่าวเช่นนี้ก็คือตัวแบบของการสร้างคุณธรรมทหาร โดยทหารยุคใหม่ก็ถูกสร้างให้มีคุณธรรมในเรื่องเช่นนี้ทั้งเรื่องความกล้าหาญ ระเบียบวินัย การเชื่อฟัง ความรักชาติ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ คุณธรรมเช่นนี้จึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้คนในสังคมในการยอมรับและยกย่องทหาร⁴⁹ อย่างไรก็ตาม หลังจากมีการรัฐประหารขึ้น คนในสังคมเริ่มตั้งคำถามในเรื่องของความชอบธรรม ฉะนั้นแล้ว ในแต่ละครั้งเมื่อทหารเข้าทำการรัฐประหารจะต้องมีการอ้างความชอบธรรมและสร้างภาพลักษณ์ที่ดีต่อทหารว่า ทหารทำเพื่อต้องการแก้ไขภาวะเสื่อมโทรมของประเทศ เพื่อรักษาความมั่นคงปลอดภัยและบูรณภาพของชาติ เพื่อปรับปรุงให้ประเทศมีความเจริญก้าวหน้า แก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันและความไร้ประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐบาลพลเรือน

ปัจจุบันกระบวนการทำให้มีลักษณะทางทหาร โดยมีทหารเป็นส่วนสำคัญในสังคมโลกปัจจุบัน กระบวนการดังกล่าวสามารถพิจารณาได้การเพิ่มขึ้นของกองทัพประจำการ หรือกองกำลังแบบกึ่งทหาร ประกอบกับโครงการในการแผ่ระว่างเรื่องความมั่นคงที่เพิ่มขึ้น อันมีแนวโน้มที่จะนำไปสู่การขยายบทบาททหารโดยถือว่าภารกิจของทหารเป็นไปเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของรัฐ⁵⁰ จากการศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับเสนาภิวัตน์ (Militarization) ได้มีผู้วิจัยได้ทำการสำรวจและรวบรวมการศึกษานิยามของเสนาภิวัตน์ (Definitions of militarization) ดังนี้

สถาบันวิจัยสันติภาพนานาชาติสต็อกโฮล์ม (The Stockholm International Peace Research Institute “SIPRI”) ได้ให้นิยามไว้ว่า ทหารมีศักยภาพการเติบโตอย่างต่อเนื่องภายในรัฐ โดยการเติบโตดังกล่าว มักจะมาพร้อมกับการเพิ่มบทบาทสำหรับสถาบันทหารทั้งในด้านกิจการระดับชาติ รวมทั้งระดับเศรษฐกิจ สังคม ขยายไปจนถึงขอบเขตทางการเมือง ประกอบกับในด้าน

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, น.57.

⁵⁰ Robert J. Gonzalez, Hugh Gusterson and Gustaaf Houtman, MILITARIZATION: A READER, (United State of America: Duke University Press, 2019), p.6.

กิจการระหว่างประเทศ โดยนิยามดังกล่าว ทั้งนี้ ยังรวมไปถึงการเพิ่มขีดความสามารถทหารและอิทธิพลของทหารภายในสังคมอีกด้วย⁵¹

นอกจากนี้ คำจำกัดความของเสนาวิวัฒน์ยังเชื่อมโยงกับการจัดสรรทรัพยากร โดย Wolpin ได้อธิบายว่า เป็นกระบวนการที่ทรัพยากรของรัฐถูกกำหนดให้เกี่ยวข้องกับกองทัพมากยิ่งขึ้น⁵² ทั้งนี้ Asbjorn Eide and Marek Thee มีความเห็นตรงกันว่า การปรากฏของเสนาวิวัฒน์ส่งผลให้เกิดการมีอาวุธ ยุทธโศปกรณ์ที่เพิ่มขึ้นซึ่งอาวุธเป็นตัวเพิ่มขีดความสามารถให้กับกองทัพ อีกทั้งยังมีจำนวนผู้ได้บงักัญญาที่เพิ่มขึ้น และส่งผลให้มีค่าใช้จ่ายทางทหารที่เพิ่มขึ้นตามมา⁵³

โดย Varas ได้นำเสนอประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับการนิยามลักษณะกระบวนการทำให้เป็นทหารไว้ว่า ทหารได้เข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมการเมืองภายในประเทศมากยิ่งขึ้น และการเข้ามาของทหารดังกล่าวเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของกองกำลังติดอาวุธ⁵⁴

Steve Carlton-Ford ได้ให้คำจำกัดความของกระบวนการทำให้มีลักษณะทางทหารผ่านมิติสังคมและเศรษฐกิจ โดยใช้การอธิบายผลลัพธ์ดังกล่าวว่า ในมิติทางด้านเศรษฐกิจ แต่ละประเทศมีระบบการซื้อและ

การบำรุงรักษาอาวุธ ตลอดจนการสนับสนุนกองกำลังติดอาวุธ และมิติในด้านสังคม รวมถึงการสรรหาและการคัดเลือกและการดูแลกองกำลังติดอาวุธ⁵⁵ โดย Steve Carlton-Ford ได้มีการนิยามกระบวนการทำให้มีลักษณะทางทหารผ่านมิติด้านเศรษฐกิจสอดคล้องกับ Hubert P. Van Tuyll ในการศึกษาทหารในประเทศสหรัฐอเมริกาและสงครามเย็น รวมถึงการอธิบายเกี่ยวกับกระบวนการทางทหาร พฤติกรรมทางวัฒนธรรม และนโยบายระดับชาติไว้ในแนวคิดทางทหาร คำจำกัดความดังกล่าวจึงรวมไปถึงปริมาณและสัดส่วนของทรัพยากรในสังคมในการจัดสรรให้กับกิจการทางทหาร โดยพฤติกรรมทางวัฒนธรรมยังครอบคลุมไปถึงการจัดองค์กร กลุ่ม พฤติกรรมปัจเจกบุคคล และทัศนคติ

⁵¹ Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Militarization and arms control in Latin America, (London: Taylor and Francis, 1982), p.393.

⁵² Andrew L. Ross. Dimensions of militarization in the Third World. Armed Forces & Society 13, no.4 (1987): p.562.

⁵³ Asbjorn Eide and Marek Thee, Problems of contemporary militarism, (London: Croom Helm, 1980), p.9.

⁵⁴ Augusto Varas, Militarization and the international arms race in Latin America, (Boulder: Westview Press, 1985), pp 26 - 27.

⁵⁵ Steve Carlton-Ford. Major armed conflicts, militarization, and life changes: A pooled time-series analysis. Armed Forces & Society 36, no.5 (2009): p.864.

ในขณะที่นโยบายระดับชาติมุ่งเน้นไปที่การดำเนินการของรัฐบาล ซึ่งรวมถึงแนวโน้มที่จะลงนามในสนธิสัญญาและจำนวนความถี่ของการแทรกแซงทางทหาร ซึ่งมองว่า สังคมมีความจำเป็นต้องพึ่งพาวิธีการทางทหารเมื่อต้องรับมือกับความขัดแย้ง⁵⁶

Peter B. Kraska นิยามแนวคิดทางทหารไว้ว่า มีอุดมการณ์เป็นวิธีการในการแก้ไขปัญหาที่ดีที่สุด นอกจากนี้ยังเป็นชุดของความเชื่อ ค่านิยม และสมมติฐานที่เน้นใช้กำลังและการคุกคามโดยความรุนแรง ซึ่งเป็นวิธีการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยกระบวนการทำให้มีลักษณะทางทหารสำหรับแนวคิดของ Kraska คือ การนำอุดมการณ์ดังกล่าวไปปฏิบัติ โดยที่การทำให้เป็นทหารหมายถึงการปรับตัวและการนำเอาองค์ประกอบ หรือรูปแบบของทหารมาเป็นแบบอย่างไปใช้กับจัดองค์กร หรือสถานการณ์เฉพาะ⁵⁷ ซึ่งสอดคล้องกับ Richard H. Kohn ที่ได้ให้นิยามไว้ว่า เป็นการจัดวางกระบวนการขนาดใหญ่ในการกำหนดระดับสถาบัน นโยบาย พฤติกรรม ความคิด และค่านิยมของสังคม ที่ให้อำนาจกับทหารและการกำหนดรูปแบบทางสงคราม⁵⁸

พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ ได้ให้อธิบายกระบวนการทำให้มีลักษณะทางทหาร (Militarization) ว่า หมายถึง กระบวนการที่สังคมหรือบุคคลโดยทั่วไปค่อย ๆ ถูกกำกับควบคุมโดยรัฐ⁵⁹ หรือถูกทำให้ขึ้นอยู่กับวิธีคิดแบบ

ทหาร สังคมที่อยู่ภายใต้กระบวนการนี้ ไม่เพียงแต่ทำให้ความจำเป็นทางทหารและสมมติฐานแบบทหารเป็นคุณค่าที่ครอบงำ แต่ยังกลายเป็นเรื่องปกติธรรมดาในสังคมนั้นด้วย⁶⁰ โดยอุดมการณ์ยุทธธานิ

⁵⁶ Hubert P. Van Tuyll. Militarism, The United State and the Cold War. Armed Forces & Society 20, no.4 (2009): p.519 - 530.

⁵⁷ Peter B. Kraska. Militarization and policing – Its relevance to 21st century police. Policing: A Journal of Policy and Practice 1, no.4 (2007): p.3.

⁵⁸ Robert J. Gonzalez, Hugh Gusterson and Gustaaf Houtman, MILITARIZATION: A READER, (United State of America: Duke University Press, 2019), p.6.

⁵⁹ พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ ได้แปล “militarization” ว่า “ยุทธธานิวิวัฒน์” หรือ “เสนาวิวัฒน์” เนื่องจากครอบคลุมทั้งส่วนที่เป็นตัวองค์กร (ซึ่งบางทีก็ไม่ได้อยู่ในรูปแบบทหาร เช่น กองกำลังจัดตั้งจากภาครัฐอื่น ๆ) และบรรยากาศที่ก่อให้เกิดเงื่อนไขไปสู่การจัดตั้งสังคมแบบกองทัพเป็นหลักในการปกครองประเทศด้วยการให้ทหารเป็นใหญ่ และคิดแบบทหารไปในเวลาเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อให้งานวิจัยเป็นไปตามสอดคล้องกับหัวข้อวิจัยและง่ายต่อการลำดับการอธิบายให้มีความต่อเนื่อง ผู้วิจัยจึงขอใช้คำว่า “เสนาวิวัฒน์” ในการนำเสนอ โปรดอ่านเพิ่มเติมใน พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, เผด็จการวิทยา, (กรุงเทพฯ: มติชน, 2561), น.104 - 105.

⁶⁰ ศูนย์นายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, ข้อเสนอต่อการจัดการผลพวงรัฐประหาร ทางกฎหมาย นโยบาย และกระบวนการยุติธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน, (กรุงเทพฯ: ศูนย์นายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, 2562), น.227.

ยมนี้อาจมีลักษณะที่เชื่อมโยงกับการเชิดชูกองทัพ อาวุธ ยุทธโศภกรรม และอำนาจของทหารในการปกครอง และจัดการความขัดแย้ง รวมไปถึงวิถีคิดเกี่ยวกับสงครามและการทหารเข้ามาเป็นสัญลักษณ์ หรือนำมาเป็นคำอุปมาในการขับเคลื่อนทางการเมือง เช่น สงครามกับยาเสพติด เป็นต้น⁶¹ จะเห็นได้ว่า กระบวนการนี้ไม่ได้เป็นเพียงเรื่องที่กองทัพเข้ามายุติอำนาจและแสดงบทบาททางการเมือง แต่คือการที่กรอบคิดแบบทหารและความมั่นคงขยายขอบเขต ส่งอิทธิพลต่อวิถีคิดและปฏิบัติการต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่พลเรือน ตลอดจนองค์กรอื่นในสังคมทำให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นกลายเป็นผู้ดำเนินการภายใต้กรอบคิดแบบทหาร ขณะที่ประชาชนตกอยู่ในสังคมที่น้อยมอมรับการใช้อำนาจดังกล่าวตามอำเภอใจ⁶²

กล่าวโดยสรุปได้ว่า เสนาภิวัฒน์หรือกระบวนการทำให้มีลักษณะทางทหารอาจนิยามได้ว่า หมายถึงกระบวนการในทางสังคมและการจัดองค์กรให้นำมาสู่ลักษณะทางทหารมากยิ่งขึ้น หรือการดำเนินการทางทหาร ซึ่งรวมถึงพฤติกรรมแบบการใช้กำลังทางทหาร หรือการจัดสรรทรัพยากรให้กับกองกำลังติดอาวุธ

2.3.2 กรอบตัวชี้วัดหลักนิติธรรมของโครงการ World Justice Project (WJP)

การศึกษาและพิจารณาหลักนิติธรรมจำเป็นต้องอาศัยการประเมินจากตัวชี้วัดเพื่อเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบ โดยจากการสำรวจการจัดทำดัชนีชี้วัดของโครงการ World Justice Project (WJP) พบว่า เป็นโครงการที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำตัวชี้วัดหลักนิติธรรม (Rule of Law Index) ซึ่งจัดทำโดยกลุ่มนักวิจัย The World Justice Project จากการสำรวจดัชนีหลักนิติธรรมจาก 128 ประเทศ โดยแสดงผลเป็นคะแนนแต่ละประเทศ และทำการจัดอันดับแต่ละประเทศ โดยเก็บข้อมูลจากการสำรวจมากกว่า 130,000 ครั้วเรือน และผู้เชี่ยวชาญอีก 4,000 คน เพื่อจัดทำเป็นรายงานประจำปีที่ใช้วัดหลักนิติธรรม (Rule of Law)⁶³

⁶¹ พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, เผด็จการวิทยา, (กรุงเทพฯ: มติชน, 2561), น.105 – 106.

⁶² ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, นิติรัฐที่พังทลาย: รายงาน 4 ปี ภายใต้ คสช. สิทธิมนุษยชน และผลพวงรัฐประหารต่อสังคมไทย, (<https://tlhr2014.com/download/4-years-TH.pdf>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

⁶³ World Justice Project, Rule of Law Index 2020, (https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2020-Online_0.pdf), สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2564, หน้า 7.

โดยโครงการ World Justice Project ได้วางกรอบหลักนิติธรรมในการจัดทำตัวชี้วัดหลักนิติธรรม (WJP Rule of Law) อยู่บนหลักการ 4 ประการสำคัญ⁶⁴ ดังนี้

(1) การตรวจสอบได้ (Accountability) คือ รัฐบาลใช้อำนาจตามกฎหมายจะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนและสามารถถูกตรวจสอบได้

(2) กฎหมายที่เป็นธรรม (Just Laws) คือ กฎหมายต้องมีความชัดเจน มีการประกาศให้เป็นที่ยอมรับ และเป็นธรรม เพื่อนำไปสู่การคุ้มครองหลักสิทธิขั้นพื้นฐาน รวมถึงการคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนได้

(3) รัฐบาลที่โปร่งใส (Open Government) คือ กระบวนการออกกฎหมาย ตลอดจนการบริหารกิจการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย จะต้องเป็นสิ่งที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้

(4) กระบวนการจัดการความขัดแย้งการเข้าถึงได้และความเป็นกลาง (Accessible and Impartial Dispute Resolution) คือ เมื่อมีความขัดแย้งและอาญา ประชาชนจะต้องได้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในเวลาอันสมควร ไม่ชักช้า มีการพิจารณาคดีโดยศาลที่มีอำนาจและมีความสามารถทางกฎหมาย โดยองค์กรตุลาการจะต้องมีจริยธรรมและความรับผิดชอบ และเป็นอิสระปลอดจากการแทรกแซงหรือมีความเป็นกลาง รวมถึงต้องมีผู้พิพากษาและทรัพยากรสำหรับการบริหารกระบวนการยุติธรรมอย่างเพียงพอ

โดยหลักการ 4 ประการสำคัญในข้างต้นได้ถูกนำมาพัฒนาเป็นเกณฑ์การวัดรายงานประจำปี WJP Rule of Law Index ประกอบด้วย 8 เกณฑ์สำคัญ ได้แก่ การจำกัดอำนาจของรัฐบาล (Constraints on Government Powers) ,การปราศจากการทุจริต (Absence of Corruption) , รัฐบาลที่โปร่งใส (Open Government) ,สิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights) ,ระเบียบและความมั่นคง (Order and Security) ,การบังคับใช้กฎหมาย (Regulatory Enforcement) , กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง (Civil Justice) และกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice)⁶⁵

จากการสำรวจตัวชี้วัดหลักนิติธรรมในปี พ.ศ.2557 ประเทศไทยได้คะแนนรวม 0.52 คะแนน⁶⁶ จากคะแนนเต็ม 1 โดย 1 คือคะแนนสูงสุด และ 0 คือคะแนนต่ำสุด เมื่อเปรียบเทียบกับปี

⁶⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

⁶⁶ โปรดอ่านเพิ่มเติมใน World Justice Project, *Rule of Law Index*, (<https://worldjusticeproject.org/>). สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2564.

พ.ศ.2555 – 2556 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ภายใต้การรัฐประหารที่นำโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ผลของคะแนนตัวชี้วัดหลักนิติธรรมเป็นไปในทางที่ลดลง แต่อย่างไรก็ตาม จากการพิจารณา จะพบว่า ปัจจัยหลักที่มีความท้าทายของไทยคือปัจจัยด้านสิทธิขั้นพื้นฐานมีลักษณะไปในทางคะแนนลดลง ซึ่งสวนทางกับปัจจัยในด้านความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยที่มีลักษณะคะแนนไปในทางที่เพิ่มขึ้น ที่ส่งผลนัยยะสำคัญว่า การบังคับใช้กฎหมายในช่วง คสช. ส่งผลให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนถูกลิดรอนและจำกัดการแสดงความคิดเห็น ภายใต้ข้ออ้างของ คสช. ที่ว่า ต้องการทำให้ประเทศไทยเกิดความสงบเรียบร้อย

ดังนั้น จากการทบทวนการจัดทำดัชนีชี้วัดของโครงการ World Justice Project (WJP) ผู้วิจัยเห็นว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องนำตัวชี้วัดหลักนิติธรรมดังกล่าวมาใช้ในการพิจารณา ประกอบว่าประเทศไทยนั้นมีการดำรงอยู่ของหลักนิติธรรมในสังคมหรือไม่ อย่างไร



บทที่ 3

ระบอบคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) : ระบอบการปกครองแบบผสม

การครองอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และกองทัพภายหลังจากการรัฐประหารเมื่อ 22 พฤษภาคม 2557 จนถึงปัจจุบัน มีความแตกต่างอย่างสำคัญจากการรัฐประหารหลายครั้งก่อนหน้านี้ ด้วยเหตุผลที่ว่ากองทัพนั้นไม่ได้เพียงเข้ามายึดอำนาจ และมีบทบาททางการเมืองเพียงระยะสั้น ๆ ก่อนจะคืนอำนาจสู่ระบบการเลือกตั้ง แต่กลับกลายมีลักษณะมุ่งควบคุมอำนาจในระยะยาว พร้อมกับพยายามสถาปนาระบบการเมืองใหม่ที่กองทัพและชนชั้นนำสามารถควบคุมและชี้นำทางการเมืองให้เป็นระบบที่ถูกใช้สืบเนื่องต่อไปในอนาคตอำนาจของกองทัพภายใต้ระบอบใหม่นี้จึงยังดำรงอยู่ ไม่ว่าจะผลการเลือกตั้งจะเป็นอย่างไรก็ตาม ในระยะต่อไป ทั้งอำนาจของกองทัพที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นในทุกมิติ ทั้งประกาศ คำสั่ง และคำสั่งหัวหน้า คสช. รวมถึงกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องที่ออกโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตลอดจนแบบแผน-วิธีคิดในการดำเนินการทางการเมืองแบบของกองทัพ สิ่งเหล่านี้จะยังคงดำรงอยู่และมีอิทธิพลในสังคมไทยต่อไปในฐานะ ผลพวงของการรัฐประหารครั้งนี้⁶⁷ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า เมื่อเปรียบเทียบตัวชี้วัดความเป็นประชาธิปไตย ประเทศไทยถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มของระบอบการปกครองแบบผสม นับตั้งแต่มีการเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองหรือรัฐประหารที่นำโดย คสช. ดังนั้น ในบทนี้จึงเป็นการศึกษาลักษณะความเป็นประชาธิปไตยของไทย ภายใต้ระบอบ คสช. โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 ส่วนหลัก ได้แก่ ส่วนแรกคือ แนวคิดเกี่ยวกับการรัฐประหาร 22 พฤษภาคม 2557 และส่วนที่สองคือ ผลพวงจากการรัฐประหาร 22 พฤษภาคม 2557 ภายใต้การปกครองของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ดังนี้

3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการรัฐประหาร 22 พฤษภาคม 2557: สภาพการณ์ทางการเมืองในประเทศไทยก่อนเกิดการรัฐประหาร 22 พฤษภาคม 2557

ภายใต้รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งผลการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 พบว่า สมาชิกพรรคเพื่อไทยภายใต้การนำของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้ทั้งระบบเขตและบัญชี

⁶⁷ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, ข้อเสนอต่อการจัดการผลพวงรัฐประหาร ทางกฎหมาย นโยบาย และกระบวนการยุติธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน, (กรุงเทพฯ: ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, 2562), น.136.

รายชื่อถึง 265 เสียง ในขณะที่พรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกทั้งระบบเขตและบัญชีรายชื่อรวมกัน 159 เสียง จึงทำให้พรรคเพื่อไทยเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล⁶⁸ ภายใต้การเปลี่ยนผ่านทาง การเมืองที่เป็นความขัดแย้งสะสมในระบบหลายปีระหว่างกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ซึ่งเป็นกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองในประเทศไทยที่มีบทบาทสำคัญภายใต้การต่อต้านระบอบทักษิณ และกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ หรือ นปช. แดงทั้งแผ่นดิน ที่เป็นโจทย์ใหญ่ ในการแก้ปัญหาความขัดแย้งของรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ จึงนำมาสู่การนำเสนอแผนปรองดอง สมานฉันท์และนิรโทษกรรม⁶⁹ จนกระทั่ง ในระยะต่อมาได้มีการนำเสนอร่าง พ.ร.บ. นิรโทษกรรมแก่ ผู้กระทำความผิดอันเนื่องมาจากการชุมนุมทางการเมือง 19 กันยายน 2549 – 10 พฤษภาคม 2554 เพื่อลบล้างความผิดให้กับประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยไม่รวมแกนนำและผู้สั่งการ ใดๆก็ตาม ร่างฉบับ พ.ร.บ. ฉบับดังกล่าว ก็ได้ถูกกระแสวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่าอาจนำไปสู่การ สอดไส้เพื่อนิรโทษกรรมสุดซอย ซึ่งมีเป้าหมายที่จะเว้นโทษให้กับ พ.ต.ท. ทักษิณ เป็นหลัก ใดๆก็ตาม รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ก็ได้ผลักดันร่าง พ.ร.บ. นิรโทษกรรม ให้เกิดการผ่านอย่างรวดเร็ว จน นำมาสู่ชนวนปัญหาความไม่พอใจ และขบวนการต่อต้านรัฐบาลยิ่งลักษณ์อย่างเป็นระบบ จนกระทั่ง กลายมาเป็นขบวนการต่อต้านรัฐบาลยิ่งลักษณ์และระบอบทักษิณ ภายใต้ในนามของ “คณะกรรมการ ประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยสมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรง เป็นประมุข หรือเรียกว่า กปปส.” หรือที่ในภายหลังที่เรียกว่า “มวลมหาประชาชน”⁷⁰

ในสภาวะสถานการณ์ทางการเมืองดังกล่าว ในการที่ขบวนการ กปปส. ยืนกรานจะต้อง “ปฏิรูปก่อนเลือกตั้ง” จึงทำให้สถานการณ์ทางการเมืองนำไปสู่จุดที่ไม่สามารถประนีประนอมกันได้ เนื่องจากนายสุเทพยื่นเงื่อนไขที่ต้องการให้รัฐบาลลาออกแล้วให้มีสภาประชาชน หรือมีรัฐบาล แห่งชาติ เพื่อทำงานปฏิรูปแล้วจึงยุบสภาฯ คืบอำนาจให้ประชาชน แต่ปัญหาสำคัญก็คือรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ยืนกรานว่า ข้อเรียกร้องของ กปปส. ไม่อยู่ในขอบข่ายที่รัฐบาลจะกระทำได้ เนื่องจากผิดรัฐธรรมนูญ หรือไม่มีช่องทางที่จะกระทำได้⁷¹ จึงนำมาสู่ความตึงเครียดทางการเมืองอย่าง สูง จากวิกฤตการณ์ทางการเมืองดังกล่าว ได้นำมาสู่การประกาศ งดเว้นการศึกษาในกลางดึกของวันที่ 20 พฤษภาคม 2557 ที่นำโดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา พร้อมกับแต่งตั้งให้เป็นเจ้าภาพในการ

⁶⁸ บัณฑิต จันทร์โรจน์กิจ, การเมืองไทยร่วมสมัย, (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2560), น.221.

⁶⁹ เรื่องเดียวกัน, น.224 - 225.

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 234 - 235.

⁷¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 235.

เจรจาโดยการเชิญแกนนำทั้งสองฝ่ายมาที่สโมสรกองทัพบกในวันที่ 21 – 22 พฤษภาคม 2557 ซึ่งในขณะที่การเจรจาวັນที่สองกำลังดำเนินไป พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ก็ได้ทำการรัฐประหารและประกาศยึดอำนาจในนามของ “คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)” ในวันที่ 22 พฤษภาคม 2557⁷²

จากการรัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ได้ส่งผลให้การพัฒนาทางการเมืองของไทย สอดคล้องกับข้อสรุปลักษณะที่นำไปสู่เส้นทางระบอบการปกครองแบบผสมของ แลรี่ ไดมอนด์ (Larry Diamond) คือ ลักษณะความผูกพันของระบอบประชาธิปไตยอันเกิดจากวิกฤตการณ์ที่สั่งสมมาอย่างยาวนาน ในยุครัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งได้ก่อเงื่อนไขที่นำไปสู่การกีดกันสถาบันประชาธิปไตยให้เสื่อมถอย⁷³ คือ จากวิกฤตการณ์ทางการเมืองตามที่กลุ่ม กปปส. ได้ยื่นข้อเสนอ “ปฏิรูปก่อนเลือกตั้ง” ให้กับรัฐบาลรักษาการ 3 ข้อ ได้แก่ ข้อแรก ขอให้รัฐบาลรักษาการลาออกจากตำแหน่ง เพื่อให้เกิดสุญญากาศทางการเมือง ข้อที่สอง ต้องการให้นายกคนกลาง หรือนายกพระราชทานตามมาตรา 7 และข้อที่สามคือ จัดตั้งสภาประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ได้ปฏิเสธข้อเสนอของกลุ่ม กปปส. และต้องการที่จะดำเนินการจัดการเลือกตั้งต่อไป จนกระทั่ง พรรคประชาธิปัตย์ได้ทำการต่อต้านทางการเมือง โดยไม่ส่งสมาชิกพรรครับสมัครการเลือกตั้ง อันนำไปสู่เหตุการณ์ที่ไม่สามารถประนีประนอมกันได้และนำมาสู่ความวุ่นวายทางการเมืองโดยการขัดขวางการเลือกตั้ง เช่น ปิดหน่วยการเลือกตั้ง จึงทำให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 เป็นโมฆะ เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 108 วรรค 2 เพราะไม่สามารถจัดการเลือกตั้งภายในวันเดียวทั่วประเทศได้ ประกอบกับปัจจัยที่กดดันลงมาคือคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญที่ให้นางสาวยิ่งลักษณ์ พ้นออกจากตำแหน่งฯ ย้อนหลังและไม่สามารถรักษาการนายกฯได้ จนต้องให้นายนิวัฒน์ธำรง บุญทรงไพศาล ขึ้นมารักษาการแทน จนกระทั่ง นำไปสู่เหตุการณ์รัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งเป็นการเข้าสู่ทางการเมืองโดยไม่ชอบธรรมตามครรลองของวิถีประชาธิปไตย อีกทั้งยังส่งผลให้เกิดความผูกพันของระบอบประชาธิปไตยในที่สุด

⁷² เรื่องเดียวกัน, หน้า 236.

⁷³ Steven Levitsky and Lucan Way. *The Rise of Competitive Authoritarianism*. *Journal of Democracy* 13, no.2 (2002): pp.60 – 61.

จากเหตุการณ์ในข้างต้น สุรชาติ บำรุงสุข ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับวิธีคิดของทหารภายใต้การจัดบรรยายเวทีสาธารณะของผู้บัญชาการทหารบก เรื่อง แผ่นดินของเราในมุมมองด้านความมั่นคง ไว้ว่า “ชุดความคิดของทหารไทยมีมุมมองสอดคล้องกับอุดมการณ์ต่อต้านทางการเมือง (Antipolitics Ideology) แบบทหารละตินในช่วงทศวรรษของปี 1960 – 1980 คือ ผู้นำทหารมองว่า นักการเมืองและพรรคการเมือง ตลอดจนถึงระบอบการปกครองที่มาจาก การเลือกตั้งซึ่งเป็นภัยคุกคาม และทำให้ทหารต้องเข้ามาบีบบทบาทต่อสู้กับสิ่งเหล่านี้”⁷⁴ ฉะนั้น ในลักษณะดังกล่าวยังส่งผลให้สังคมไทยกลับมีลักษณะการยอมรับทหารในการเมืองและมีทัศนคติเชิงลบต่อนักการเมือง จนกลายเป็นการสร้าง ความเชื่อเพื่อให้เกิดความชอบธรรมในการ ยึดอำนาจว่า ผู้นำทหารมีศีลธรรมสูงกว่านักการเมือง ซึ่ง ผลจากความเชื่อเช่นนี้จึงกลายเป็นการสร้าง ความชอบธรรมและยอมรับให้คนในสังคมไทยต่อบทบาทของทหารไปโดยปริยาย⁷⁵

3.2 ผลพวงจากการรัฐประหาร 22 พฤษภาคม 2557 ภายใต้การปกครองของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ในส่วนการศึกษาผลพวงจากการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ผู้วิจัยได้ทำการแบ่งเนื้อหาการนำเสนอออกเป็น 3 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ ประการแรก แนวโน้มการขยายอำนาจของกองทัพในสังคมไทย ประการที่สอง การพิจารณาการพัฒนาประชาธิปไตยไทยในช่วง คสช. และ ประการสุดท้าย ลักษณะระบอบคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ดังนี้

3.2.1 แนวโน้มการขยายอำนาจของกองทัพในสังคมไทย

แนวโน้มการขยายอำนาจของกองทัพในสังคมไทยมีการดำเนินมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ภายหลังจากการรัฐประหาร 2549 ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นในการดึงอำนาจจากรัฐบาลพลเรือนมาไว้ที่กองทัพ โดยลักษณะสำคัญของการขยายอำนาจนี้ ไม่เพียงแต่เป็นการเข้ายึดอำนาจการปกครองโดยกองทัพ และการเข้ามามีบทบาททางการเมืองของทางในระยะเวลาหนึ่ง แต่ยังมีกระบวนการผลักดันให้สังคมการเมืองมีลักษณะไปในทางทหาร(Militarization) ขยายเพิ่มขึ้นในมิติต่าง ๆ⁷⁶

⁷⁴ มติชน, กองทัพ: ตัวแสดงถาวรในการเมืองไทย โดยสุรชาติ บำรุงสุข,

(https://www.matichon.co.th/politics/news_1709021), สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2565.

⁷⁵ สุรชาติ บำรุงสุข, รัฐประหารกับการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ: มติชน, 2558), น.117.

⁷⁶ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, ข้อเสนอต่อการจัดการผลพวงรัฐประหาร ทางกฎหมาย นโยบาย และกระบวนการยุติธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน, (กรุงเทพฯ: ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, 2562), น.227.

จากบทสัมภาษณ์สุรชาติ บำรุงสุข ได้นำเสนอมุมมองเกี่ยวกับการเข้าใจวิถีคิดของกองทัพเกี่ยวกับการเมืองไว้ว่า “ทหารมีอุดมการณ์หรือชุดความเชื่อที่ว่า กองทัพเป็น “ผู้พิทักษ์แห่งชาติ” (nation guardian) เมื่อทหารมีการสร้างอุดมการณ์ว่า กองทัพเป็นผู้พิทักษ์ของประเทศแล้ว เมื่อการเมืองเกิดปัญหาขึ้น ทหารมักจะมีความรู้สึกว่าทหารมีหน้าที่ต้องเข้ามาจัดการ และหากมีอะไรก็ตามที่ขัดแย้งกับทหารแล้ว ทหารก็จะถือว่าเป็นเรื่องที่ต้องขัดแย้งกับผลประโยชน์แห่งชาติด้วย ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นว่า โจทย์ภายในประเทศกลายเป็นเรื่องของความขัดแย้งภายใน ประกอบกับอุดมการณ์เรื่องผู้พิทักษ์แห่งชาติ กองทัพจึงมีเหตุผลในการอ้างความชอบธรรมเพื่อเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองมากยิ่งขึ้น”⁷⁷

ซึ่งจากการพิจารณาลักษณะทางทหาร (Militarization) ในช่วง คสช. จะเห็นได้ว่า กองทัพได้กลับมาฟื้นฟูอำนาจทางการเมืองและทางกฎหมาย โดยศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชนได้สรุปสถานการณ์และการสถาปนาอำนาจของกองทัพภายหลังรัฐประหาร 22 พฤษภาคม 2557⁷⁸ ออกเป็น 4 ประเด็นสำคัญ ดังนี้

1. การเข้ายึดและใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน

ภายหลังจากการรัฐประหาร กองทัพได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจอธิปไตยที่เคยเป็นของปวงชนแทบทั้งหมดอย่างต่อเนื่องและยาวนานกว่าสมัยของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งแบบปกติ ทั้งอำนาจบริหารในส่วนคณะรัฐมนตรี ซึ่งแยกไม่ออกจาก คสช. นอกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรี บุคคลที่เกี่ยวข้องในกองทัพยังได้เข้าไปดูแลกระทรวงสำคัญ ทั้งกระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงยุติธรรม โดย คสช. และรัฐบาลทหารใช้อำนาจบริหารประเทศมากกว่าห้าปี ภายใต้นโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม หรือการต่างประเทศ ที่ส่งผลผูกพันต่อประเทศไทยต่อไปในระยะยาว⁷⁹

ขณะเดียวกัน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ที่เข้ามาทำหน้าที่แทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบปกติ ซึ่งสมาชิกดังกล่าวทั้งหมดก็มาจากการคัดเลือกโดยหัวหน้า คสช. และกลายเป็นผู้ทำหน้าที่ออกกฎหมาย พิจารณาสันธิสัญญาเกี่ยวพันกับต่างประเทศ และให้ความเห็นชอบการดำรงตำแหน่งของบุคคลบางตำแหน่ง โดยไม่มีฝ่ายค้านทำหน้าที่ตรวจสอบในสภา และไม่มีกระบวนการมี

⁷⁷ The101.world, รู้เขารู้เรา เข้าใจวิถีคิดกองทัพไทย ผ่าน สุรชาติ บำรุงสุข, (https://www.the101.world/surachart_interview_on_military/), สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2565.

⁷⁸ เรื่องเดียวกัน, น.233.

⁷⁹ เรื่องเดียวกัน, น.233 -234.

ส่วนร่วมของประชาชน โดยกฎหมายและการดำเนินการเหล่านี้จะยังคงมีผลบังคับใช้ต่อไปภายหลัง คสช. หมดอำนาจลง⁸⁰

นอกจากนี้ บทบาทของทหารยังขยายเข้าไปเกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมแทบทุกขั้นตอน ดังที่ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชนเคยนำเสนอในรายงาน “กระบวนการยุติธรรมที่ชี้หน้าโดยทหาร” ว่า คสช. และทหาร มีบทบาทเข้าไปควบคุมวงจรของกระบวนการยุติธรรมโดยตลอด กระบวนการ โดยเฉพาะคดีที่เป็นการแสดงออกทางการเมือง ตั้งแต่การกำหนดการกระทำใดการกระทำหนึ่งมีความผิด ผ่านการออกคำสั่งคณะรัฐประหาร การจับกุมผู้ถูกกล่าวหาโดยทหาร การได้ ข้อมูลจากบุคคลโดยใช้อำนาจพิเศษระหว่างการควบคุมตัวในค่ายทหาร ก่อนนำตัวส่งต่อให้ตำรวจในชั้นสอบสวน โดยมีคำสั่งหัวหน้า คสช. ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ทหารร่วมสอบสวนได้ ต่อเนื่องไปถึงชั้น อัยการทหารซึ่งทำความเห็นทางคดีภายใต้ระบบบังคับบัญชาของมณฑลทหารบกต่าง ๆ และมีศาลทหารเป็นผู้พิพากษาคัดสินคดีและลงโทษ พร้อมกับตั้งเรือนจำชั่วคราวขึ้นภายในค่ายทหาร เพื่อใช้คุมขังผู้ต้องหาพลเรือนในบางคดี โดยเฉพาะคดีที่เกี่ยวกับ “ความมั่นคง” แม้ภายหลังจะมีคำสั่งหัวหน้า คสช. ฉบับที่ 55/2559 ลงวันที่ 12 กันยายน 2559 ยกเลิกการพิจารณาคดีบางประเภทในศาลทหาร แต่คดีที่เกิดเหตุในช่วงก่อนหน้านั้นยังคงอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลทหาร ขณะที่เรือนจำชั่วคราวในค่ายทหารยังอยู่มาจนถึงปัจจุบัน⁸¹

ในองค์กรหน่วยงานธุรกิจซึ่งรัฐเป็นเจ้าของ กองทัพได้ขยายบทบาทเข้าไปควบคุมการบริหารจัดการเช่นกัน โดยจากข้อมูลพบว่า หลัง คสช. เข้ามาบริหารประเทศ ในคณะกรรมการ (บอร์ด) รัฐวิสาหกิจทั้งหมด 56 แห่ง มีรายชื่อทหารเข้ามานั่งในบอร์ดรัฐวิสาหกิจจำนวนเพิ่มขึ้นเกือบหนึ่งเท่าตัว จากช่วงก่อนรัฐประหารที่มีจำนวน 42 คน ใน 24 แห่ง เพิ่มขึ้นเป็น 80 คน ใน 40 แห่ง ในปี 2559 และจำนวนรัฐวิสาหกิจที่มีประธานบอร์ดเป็นทหาร ไม่ว่าจะยังรับราชการหรือเกษียณอายุราชการแล้ว เพิ่มขึ้นจาก 3 แห่ง เป็น 16 แห่ง หรือมากขึ้นกว่า 5 เท่าตัว ในปี 2559 โดยทหารบางคนนั่งในบอร์ดรัฐวิสาหกิจมากกว่า 1 แห่ง และบางคนยังเป็นสมาชิก สนช. ควบคู่กันไปด้วย⁸²

⁸⁰ เรื่องเดียวกัน, น.234.

⁸¹ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, ข้อเสนอต่อการจัดการผลพวงรัฐประหาร ทางกฎหมาย นโยบาย และกระบวนการยุติธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน, (กรุงเทพฯ: ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, 2562), น.234 – 235.

⁸² บอร์ดรัฐวิสาหกิจที่มีทหารนั่งเป็นกรรมการอยู่ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย องค์การเภสัชกรรม บริษัท ตปท. จำกัด บริษัท อสมท. จำกัด ธนาคารกรุงไทย เป็นต้น โปรดดูเพิ่มเติมในรายงาน BBC, “สามปี

2. กรอบคิดแบบกองทัพในการจัดการความขัดแย้งทางการเมือง และการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชนรายงานว่า ลักษณะสำคัญในการบริหารและควบคุมประเทศของ คสช. คือ การใช้วิธีคิดหรือปฏิบัติการแบบทหารเข้ามาจัดการกับความขัดแย้งทางการเมือง โดยในการรัฐประหารครั้งนี้ คสช. อ้างตัวเป็นคนกลางที่เข้ามายึดอำนาจเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองและสร้างความสงบเรียบร้อยในสังคม ซึ่งภายใต้กรอบคิดแบบทหารเรื่องความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของ คสช. ทำให้การชุมนุมและการแสดงออกทางการเมืองโดยสงบสันติ ที่เป็นสิทธิเสรีภาพของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย กลายเป็นเรื่อง “ความมั่นคงของรัฐ” การแสดงความคิดเห็น วิพากษ์วิจารณ์ผู้มีอำนาจ และการชุมนุมโดยเฉพาะทางการเมือง ถูกทำให้กลายเป็นเรื่องของ “ความไม่สงบเรียบร้อย-ความวุ่นวาย” หรือ “การยุยงปลุกปั่น-ปลุกระดม”⁸³

อันสอดคล้องกับความเห็นของสุรชาติ บำรุงสุข อาจารย์ผู้เชี่ยวชาญทางด้านยุทธศาสตร์ทหาร ได้มีมุมมองเกี่ยวกับทหารกับการรักษาความสงบภายในว่า “ผู้คนในสังคมไทยยังคงให้ความสำคัญกับการสร้างเสถียรภาพทางการเมืองภายในประเทศ เมื่อใดก็ตาม หากมีปัจจัยใดเข้ามามีผลกระทบที่ทำให้เกิดความไร้เสถียรภาพแล้ว พวกเขามักจะมองเห็นความจำเป็นที่ทหารจะต้องเข้ามาแก้วิกฤตดังกล่าว ให้เกิดเสถียรภาพภายใต้การควบคุมระบอบการเมืองของทหาร ในอีกทางหนึ่ง เท่ากับเป็นการยอมรับในการที่ทหารเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองในรูปแบบของการรักษาความสงบภายใน (Internal Order) อาจมีความหมายมากกว่าการนำทหารออกมาจากกรมกองมาปฏิบัติภารกิจในแบบของตำรวจ แต่มีความหมายไปถึงการใช้ปฏิบัติการทางทหารในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม”⁸⁴

จากการมองเรื่องการแสดงออกทางการเมืองทำให้กลายเป็นเรื่อง “ความมั่นคงของรัฐ” จึงนำมาสู่การเปิดโอกาสให้หน่วยงานความมั่นคงกลายเป็นหน่วยงานสำคัญที่เข้ามาควบคุมจัดการปัญหาทางการเมือง นอกจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีอยู่ในโครงสร้างของรัฐแต่เดิมแล้ว คสช. ยังได้มีการจัดตั้ง “กองกำลังรักษาความสงบเรียบร้อย หรือ กกล.รส.” ขึ้น โดยมีโครงสร้างคือ โครงสร้างของ

รัฐประหารทหารตบเท้าขึ้นรัฐวิสาหกิจบนสัญญาปฏิรูป”, (<https://www.bbc.com/thai/thailand-40121632>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

⁸³ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, ข้อเสนอต่อการจัดการผลพวงรัฐประหาร ทางกฎหมาย นโยบาย และกระบวนการยุติธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน, (กรุงเทพฯ: ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, 2562), น.235 -236.

⁸⁴ สุรชาติ บำรุงสุข, รัฐประหารกับการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ: มติชน, 2558), น.118.

กองทัพภาคต่าง ๆ โดยมี ผบ.ทบ. เป็น ผบ.กกล.รส. มีแม่ทัพภาค-ผู้บัญชาการมณฑลทหารต่าง ๆ เป็นผู้บัญชาการ กกล.รส. ในแต่ละพื้นที่ และอาศัยการแต่งตั้งกำลังทหารในแต่ละพื้นที่เป็นเจ้าหน้าที่ กกล.รส. นั้นเอง ในทางโครงสร้าง กกล.รส. ยังเป็นส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อ คสช. ในฐานะส่วนงานระดับปฏิบัติการ และมี คสช. ควบคุมในระดับนโยบาย⁸⁵

กองทัพภาคและมณฑลทหารบกต่าง ๆ ในนามของ “กกล.รส.” กลายเป็นกองกำลังที่เข้ามา มีบทบาทในการใช้อำนาจรัฐของ คสช. ในพื้นที่ต่าง ๆ ตั้งแต่การติดตามตัวบุคคล การเรียกตัวบุคคล มาพูดคุย การควบคุมตัวบุคคลภายในค่ายทหาร การเฝ้าดูเกี่ยวกับกิจกรรมสาธารณะ การแจ้งความ ดำเนินคดีกับผู้แสดงออกทางการเมือง การจัดทำรายชื่อและรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคล การติดตาม ความเคลื่อนไหวในพื้นที่ การขับเคลื่อนกระบวนการปรองดอง รวมทั้งการประสานหน่วยงานราชการ ต่าง ๆ ในแต่ละพื้นที่ เป็นต้น⁸⁶

ในทางกฎหมาย ปฏิบัติการของกองทัพเหล่านี้ได้อ้างการกระทำดังกล่าวโดยอาศัย พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ.2457 ซึ่งมีการประกาศใช้ทั่วประเทศภายหลังรัฐประหารต่อเนื่อง กว่า 10 เดือนเศษ⁸⁷ โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ทหารอย่างกว้างขวาง ทำให้

⁸⁵ ดูเพิ่มเติมในประกาศ คสช. ฉบับที่ 22/2557 เรื่อง การจัดส่วนงาน การกำหนดอำนาจหน้าที่และความ รับผิดชอบของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ จากศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, ข้อเสนอต่อการจัดการผลพวง รัฐประหาร ทางกฎหมาย นโยบาย และกระบวนการยุติธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน, (กรุงเทพฯ: ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, 2562), น.236.

⁸⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 236.

⁸⁷ มีการยกเลิกกฏอัยการศึก เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2558 แต่ก็มีการใช้คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 3/2558 (ซึ่ง ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 44) ซึ่งให้อำนาจเจ้าหน้าที่ทหารในลักษณะใกล้เคียงกับกฏอัยการศึกแทน ในข้อ 4 ว่า

“ในการดำเนินคดีตามข้อ 3 ให้เจ้าพนักงานรักษาความสงบเรียบร้อยมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ออกคำสั่งเรียกให้บุคคลใดมารายงานตัวต่อเจ้าพนักงานรักษาความสงบเรียบร้อย หรือมาให้ถ้อยคำ หรือส่งมอบเอกสารหรือหลักฐานใดที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามข้อ 3

(2) จับกุมตัวบุคคลที่กระทำความผิดซึ่งหน้า และควบคุมตัวผู้ถูกจับนำส่งพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการ ต่อไป

(3) ช่วยเหลือ สนับสนุน หรือเข้าร่วมในการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนในความผิดตามข้อ 3 ในการเข้าร่วมดังกล่าวให้ถือว่าเจ้าพนักงานรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญา

(4) เข้าไปในเคหสถาน หรือสถานที่ใด ๆ เพื่อตรวจค้น รวมตลอดทั้งค้นตัวบุคคล หรือยานพาหนะใด ๆ ทั้งนี้ เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลซึ่งกระทำความผิดตามข้อ 3 หลบซ่อนอยู่ หรือมีทรัพย์สินซึ่งมีไว้เป็นความผิด

เจ้าหน้าที่ทหารมีอำนาจในการควบคุมตัวบุคคลได้ไม่เกินเจ็ดวัน เข้าตรวจค้นสถานที่ได้โดยไม่ต้องมีหมายศาล การควบคุมตัวยังเกิดขึ้นในสถานที่ปิดลับไม่มีบุคคลอื่นสามารถเข้าถึงหรือตรวจสอบการควบคุมตัวได้ ส่งผลให้เกิดการร้องเรียนต่อศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชนว่า มีการซ้อมทรมานระหว่างการควบคุมตัวตามกฎหมายการศึกษากฎอัยการศึกอย่างน้อย 18 ราย⁸⁸

วิธีคิดสำคัญประการหนึ่งที่เจ้าหน้าที่ทหารนำมาใช้ในการควบคุมจัดการทางการเมือง และส่งผลถึงปฏิบัติการต่าง ๆ ได้แก่ การจัดแบ่งบุคคลเป็น “กลุ่มเป้าหมาย” ประเภทต่าง ๆ และมองพลเรือนในฐานะ “บุคคลเป้าหมาย” ของปฏิบัติการทางทหาร ผู้ที่ถูกเจ้าหน้าที่ทหารเรียกตัวหรือติดตามตัวหลายคนพบว่า เจ้าหน้าที่เรียกบุคคลเหล่านี้ว่าเป็น “เป้าหมาย” ทั้งในแง่ที่มีคำสั่งมาให้ติดตามตัว และในแง่ที่เป็นบุคคลที่อยู่ในรายชื่อของเจ้าหน้าที่ ทำให้ต้องมีการติดตามเฝ้าระวัง⁸⁹

จากรายงานของศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชนพบว่า เจ้าหน้าที่ทหารมีการจัดทำบัญชีรายชื่อของประชาชนกลุ่มที่เจ้าหน้าที่อ้างว่า จะต้องจับตาหรือ “กลุ่มเป้าหมาย” ดังกล่าวข้างต้น โดยมีการจัดทำแฟ้มข้อมูลของบุคคลซึ่งจัดเก็บข้อมูลส่วนตัว เช่น ประวัติครอบครัว ที่อยู่ ความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น ๆ ประวัติการเดินทาง ข้อความที่โพสต์ในสื่อออนไลน์ บทบาททางการเมือง ภาพถ่ายจากการไปร่วมกิจกรรมต่าง ๆ เป็นต้น โดยบุคคลเป้าหมายได้ถูกจับตาสอดส่องทั้งในโลกออนไลน์และออฟไลน์ หลายครั้งเมื่อมีการเคลื่อนไหวหรือแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ก็มักถูกเจ้าหน้าที่ทหารติดตามตัวหรือเรียกไปพูดคุยด้วย ในปัจจุบันยังไม่มีตัวเลขที่แน่ชัดว่า คสช. และกองทัพรวบรวมประวัติของบุคคลจำนวนทั้งหมดเท่าใด มีข้อมูลในลักษณะใด และเอาไปใช้ดำเนินการอย่างไรบ้าง แต่

หรือได้มาโดยกระทำความผิด หรือได้ใช้หรือจะใช้ในการกระทำความผิดตามข้อ 3 หรือซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ ประกอบกับมีเหตุอันควรเชื่อว่า เนื่องจากการเน้นข่าวว่าจะเอาหมายมาค้นได้ บุคคลนั้นจะหลบหนีไป หรือทรัพย์สินนั้นจะถูกโยกย้าย ซุกซ่อน หรือทำลาย หรือทำให้เปลี่ยนสภาพไปจากเดิม

(5) ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ค้นพบตาม (4)

(6) กระทำการอื่นใดตามที่คณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติมอบหมาย”

โปรดอ่านเพิ่มเติมใน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติที่ 3/2558 เรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติ,

(<http://web.krisdika.go.th/data/law/law3/%A4%CA%AA02/%A4%CA%AA02-20-2558-a0005.pdf>),

สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

⁸⁸ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, ข้อเสนอต่อการจัดการผลพวงรัฐประหาร ทางกฎหมาย นโยบาย และกระบวนการยุติธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน, (กรุงเทพฯ: ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, 2562), น.237.

⁸⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 237.

ข้อมูลหลายด้านที่เจ้าหน้าที่จัดทำ มีแนวโน้มว่าไม่ได้เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐแต่อย่างใด ทำให้การดำเนินการเหล่านี้มีลักษณะที่ลวงล้ำและละเมิดต่อสิทธิมนุษยชน⁹⁰

การติดตามบุคคลเป้าหมายอย่างสม่ำเสมอจึงกลายเป็นภารกิจของเจ้าหน้าที่ทหารในแต่ละพื้นที่ มีการกำหนดเป็น “ภารกิจพบปะผู้เห็นต่างทางการเมือง” ดำเนินการโดย กก.ร.ส. ในแต่ละพื้นที่ ซึ่งปฏิบัติการลักษณะนี้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอดสี่ปีที่ผ่านมา วิธีเรียกลักษณะนี้สะท้อนให้เห็นถึงวิธีคิดของเจ้าหน้าที่ทหารที่มีต่อการจัดวางความเชื่อทางการเมืองของตนอยู่แล้ว และจัดให้กลุ่มที่มีความเชื่อไม่เหมือนตนกลับกลายเป็น “ผู้เห็นต่างทางการเมือง”⁹¹

นอกจากนั้น การเข้ามาใช้อำนาจรัฐของกองทัพ ยังมีลักษณะการนำปฏิบัติการทางทหารคือ **ปฏิบัติการข้อมูลข่าวสาร (Information Operation: IO) และปฏิบัติการจิตวิทยา (Psychological Operations)** มาใช้กับการดำเนินการทางการเมืองด้วย เช่น การนำเสนอต่อสาธารณะในลักษณะที่มุ่งทำลายภาพลักษณ์ของผู้แสดงออกทางการเมือง การทำสงครามข่าวสารในโลกออนไลน์ หรือการเข้าช่มขวัญทางการเมืองผ่านการดำเนินคดีบางบุคคล เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ **การมองพลเรือนในฐานะเป้าหมายและการดำเนินปฏิบัติการจิตวิทยา** จึงนำไปสู่การใช้วิธีดำเนินคดีกับกลุ่มเป้าหมายเพื่อป้องปราบ-ช่มขวัญ ฝ่ายตรงข้ามทางการเมือง ทำให้เกิดความหวั่นกลัวในการแสดงออกวิพากษ์วิจารณ์ ศสช.⁹²

อันสอดคล้องกับความเห็นของ สุรชาติ บำรุงสุข ได้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับปฏิบัติการจิตวิทยาว่า “งานดังกล่าวเป็นมรดกสำคัญและเป็นความเชี่ยวชาญของทหารที่ถูกถ่ายทอดมาตั้งแต่ยุคสงครามคอมมิวนิสต์ ซึ่งปฏิบัติการเช่นนี้ในปัจจุบันจึงถูกนำมาปรับเปลี่ยนให้เข้ากับยุคโลกาภิวัตน์ซึ่งมีกิจกรรมทางด้านข่าวสารถูกนำไปไว้ในโลกออนไลน์มากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้ บทบาททางการเมืองของทหารจึงมีการนำเอางานปฏิบัติการจิตวิทยาเป็นเครื่องมือในการต่อสู้ และเพื่อให้สอดรับกับโลกออนไลน์ ปฏิบัติการด้านนี้จึงถูกเรียกว่า ปฏิบัติการข่าวสาร หรือที่เรียกว่า IO และอาจรวมไปถึงการ

⁹⁰ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, ข้อเสนอต่อการจัดการผลพวงรัฐประหาร ทางกฎหมาย นโยบาย และกระบวนการยุติธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน, (กรุงเทพฯ: ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, 2562), น.237 - 238.

⁹¹ เรื่องเดียวกัน, น.238.

⁹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 238.

สร้างข้อมูลที่อาจเข้าข่ายเป็นเฟกนิวส์ เผยแพร่ในเวทีสาธารณะด้วย หรืออาจเรียกสิ่งที่เกิดขึ้นได้ว่าเป็นบทบาททางการเมืองของทหารในโลกไซเบอร์”⁹³

3. การขยายอำนาจกองทัพลงไปในชีวิตประจำวัน

นอกจากการเข้าไปมีบทบาทในสถาบันการเมืองต่าง ๆ แล้ว กองทัพยังขยายบทบาทเข้าไปใช้อำนาจจัดการหรือดำเนินการนโยบายในประเด็นต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจและสังคมจำนวนมาก ซึ่งทหารไม่ได้มีบทบาทโดยตรงมาก่อน หรือเคยมีบทบาทแต่อาจไม่มากนัก และบทบาทแทบจะเป็นอิสระจากหน่วยงาน พลเรือนอื่น ๆ ทั้งหมด เช่น เรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษ ปัญหาผู้มีอิทธิพล แรงงานนอกระบบ การทุจริตคอร์รัปชัน ประเด็นการจัดระเบียบสังคมต่าง ๆ เช่น ร้านเกม เงินกู้ยืมนอกระบบ สลากกินแบ่งรัฐบาล บ่อนการพนัน การจัดระเบียบทางเท้า-รถโดยสารสาธารณะ การแก้ไขบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น⁹⁴

ในระดับจังหวัด กอ.รมน. เข้าไปมีบทบาทเกี่ยวข้องกับทั้งการจัดระเบียบสังคม-การรับเรื่องร้องเรียนและเข้าไปจัดการปัญหาจำนวนมากของท้องถิ่น เช่น ปัญหายาเสพติด หนี้นอกระบบ การปล่อยน้ำเสีย ปัญหาขยะ โรงงาน สิ่งแวดล้อม การจัดระเบียบชายหาด รถโดยสาร เป็นต้น ตลอดจนการติดตามข่าวการเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งปรากฏการณ์เหล่านี้ ยังรวมไปถึงการที่เจ้าหน้าที่ทหารเข้าไปอบรมหรือให้ความรู้ ในสถานศึกษาหลายพื้นที่ ทั้งระดับโรงเรียนและมหาวิทยาลัย ตลอดจนการที่วิธีการแบบทหาร อย่างการสร้างระเบียบวินัย ระบบการลงโทษ และการใช้อำนาจในลักษณะการบีบบังคับขยายตัวเข้าไปในองค์กร/หน่วยงานพลเรือน ทั้งของรัฐและเอกชน หรือแม้แต่ในหมู่ปัจเจกบุคคลในสังคม ทำให้ลักษณะความสัมพันธ์แบบอำนาจนิยม ถูกขยายตัวในสังคมไทยไปพร้อม ๆ กับการขยายตัวของอำนาจกองทัพ⁹⁵

4. การสถาปนาส่วนราชการในพระองค์

ความเปลี่ยนแปลงสำคัญอีกประการหนึ่ง หลังรัฐประหาร 2557 ในส่วนที่เกี่ยวกับกองทัพ และสถาบันพระมหากษัตริย์ ได้แก่ การแยกกองกำลังทหารบางส่วนที่เคยอยู่ภายใต้กระทรวงกลาโหมให้มาขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ ก่อนหน้านั้น หน่วยงานของกองทัพที่เกี่ยวข้องกับการถวายความ

⁹³ ศูนย์ข่าวภาคใต้, ปี 65 ทหารไทยเผชิญหน้า “4ว.”, (<https://www.isranews.org/article/south-news/south-slide/105627-thaiarmy.html>), สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2565.

⁹⁴ เรื่องเดียวกัน, น.243.

⁹⁵ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, ข้อเสนอต่อการจัดการผลพวงรัฐประหาร ทางกฎหมาย นโยบาย และกระบวนการยุติธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน, (กรุงเทพฯ: ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, 2562), น.243 -244.

ปลอดภัยแต่ พระราชวงศ์ ได้แก่ กรมราชองครักษ์ ซึ่งในทางกฎหมายเป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงกลาโหม แต่ในช่วงก่อนรัฐประหาร 2557 มีการออกพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2556 โดยให้ก่อตั้งหน่วยถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์ขึ้นเป็นส่วนราชการระดับกรมในกระทรวงกลาโหม และมีสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ ในขณะนั้นทรงดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการ⁹⁶

ต่อมา หลังรัฐประหาร 2557 และหลังการขึ้นครองราชย์ของในหลวงรัชกาลที่ 10 ได้มีการปรับเปลี่ยนหน่วยงานเหล่านี้ โดย สนช. ได้ผ่านพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในพระองค์ พ.ศ.2560 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2560 กำหนดให้ตั้งส่วนราชการในพระองค์ขึ้นโดยการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ และได้ให้กรมราชองครักษ์ และหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์ ซึ่งเคยสังกัดกระทรวงกลาโหม โอนไปเป็นส่วนราชการในพระองค์ ทำให้รัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมซึ่งเป็นพลเรือน ไม่มีอำนาจบังคับบัญชากองทัพส่วนดังกล่าวอีก และส่งผลให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจบังคับบัญชาได้ตามอัธยาศัย โดยไม่ต้องเป็นไปตามคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรีที่เป็นพลเรือนแต่อย่างใด ก่อให้เกิดภาวะที่มีกองทัพอีกประเภทหนึ่ง แยกออกมาจากเหล่าทัพตามปกติอีกด้วย⁹⁷

กล่าวได้ว่า ลักษณะเฉพาะประการหนึ่งที่ทำให้กองทัพไทยแตกต่างจากกองทัพในประเทศอื่น โดยเฉพาะในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้คือ อุดมการณ์ทหารพระราชอาของสถาบันกองทัพ โดยกองทัพไทยนิยามตนเองในฐานะกองทัพที่ทำหน้าที่คุ้มครองสถาบันพระมหากษัตริย์ (Guardian of the Palace) ขณะเดียวกันก็อ้างอิงความชอบธรรมในการแทรกแซงทางการเมืองของตน จากการปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ และยังทำให้กองทัพมีแนวโน้มที่จะปฏิเสธหรือไม่ยินยอมอยู่ภายใต้นักการเมืองที่มาจากทางเลือกตั้งของประชาชน⁹⁸

ดังนั้น เมื่อกองทัพขยายเขตแดนอำนาจเข้าไปในปริมนทลต่าง ๆ ผ่านกระบวนการทำให้ลักษณะทางทหารที่เกิดขึ้นในช่วงยุค คสช. คือ การขยายบทบาทและอำนาจของกองทัพในโครงสร้างทางการเมืองอย่างกว้างขวาง ผ่านบุคลากรของกองทัพที่เข้าไปใช้อำนาจรัฐในงานพลเรือน ส่งผลให้

⁹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 244 – 245.

⁹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 245.

⁹⁸ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, ข้อเสนอต่อการจัดการผลพวงรัฐประหาร ทางกฎหมาย นโยบาย และกระบวนการยุติธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน, (กรุงเทพฯ: ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, 2562), น.245 - 246.

ทหารมีอำนาจในการบริหารประเทศ และกรอบคิดแบบทหารมีอิทธิพลต่อหน่วยงานของรัฐ อิทธิพลเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะดำรงอยู่แม้ว่าจะผ่านยุค คสช. ไปแล้วก็ตาม⁹⁹

หากบางช่วงเวลา เมื่อเกิดสถานการณ์ที่กระทบต่อการดำรงอยู่ของรัฐ เช่น ภัยพิบัติสาธารณะ โรคระบาด สงคราม จลาจล การก่อการร้าย เป็นต้น บางระบบกฎหมายก็ยินยอมให้มีการเปลี่ยนมาใช้ระบบกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นระบบชั่วคราว เพื่อแก้ไขสถานการณ์ให้จบลง โดยรักษาความสงบเรียบร้อยและรักษาระบบกฎหมายปกติไว้ ระบบกฎหมายเช่นนี้ยินยอมให้ลดระดับความเข้มข้นในการประกันสิทธิเสรีภาพของบุคคลลง บางกรณีฝ่ายบริหารจะมีอำนาจเพิ่มมากขึ้น รวมถึงสามารถก้าวล่วงเข้าไปใช้อำนาจนิติบัญญัติได้ ส่วนองค์กรตุลาการจะไม่ใช้ความชอบด้วยกฎหมายในสถานการณ์ปกติเป็นฐานตรวจสอบการกระทำของฝ่ายบริหาร บางครั้งการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายก็อาจหลุดพ้นจากความรับผิดชอบได้ ซึ่งในท้ายที่สุด บางระบบกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉิน จะอนุญาตให้ออภรกิจการบังคับใช้กฎหมายภายในประเทศที่เป็นของพลเรือนให้ทหารเป็นการชั่วคราวได้¹⁰⁰

3.2.2 การพัฒนาประชาธิปไตยไทย ภายใต้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ตารางที่ 3 ดัชนีความเป็นประชาธิปไตย ของ Economist Intelligence Unit (EIU) ในประเทศไทย

ปีพ.ศ.	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562
ประเทศไทย	6.55	6.55	6.55	6.25	5.39	5.09	4.92	4.63	4.63	4.63

ที่มา : The Economist Intelligence Unit (EIU)¹⁰¹

⁹⁹ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, นิติรัฐที่พังทลาย: รายงาน 4 ปี ภายใต้ คสช. สิทธิมนุษยชน และผลพวงรัฐประหารต่อสังคมไทย, (<https://tlhr2014.com/download/4-years-TH.pdf>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

¹⁰⁰ เรื่องเดียวกัน.

¹⁰¹ ดัชนีความเป็นประชาธิปไตย Democracy Index เป็นดัชนีที่มีการจัดทำขึ้นโดย Economist Intelligence Unit (EIU) เพื่อเปรียบเทียบความเป็นประชาธิปไตยของแต่ละประเทศ โดยวิธีการในการดำเนินการนั้นจะใช้แบบสอบถามที่วัดความเป็นประชาธิปไตย 5 ด้าน คือ กระบวนการเลือกตั้ง, เสรีภาพของประชาชน, การทำงานของรัฐบาล, การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และวัฒนธรรมทางการเมือง หลังจากนั้นมีการจัดลำดับคะแนนจาก 0 - 10 ในแต่ละด้าน และดัชนีที่เป็นภาพรวมจะมาจากค่าเฉลี่ยของตัวชี้วัดทั้ง 5 ด้าน กำหนดรูปแบบความเป็นประชาธิปไตยตามค่าคะแนนที่ประเมินได้ ดังนี้

ในปัจจุบันบทบาทของทหารยังคงเป็นสิ่งที่ทำทนายและถูกเผชิญในหลายประเทศ เนื่องด้วยเหตุผลสองประการสำคัญคือ ประการแรก บทบาทของทหารในลักษณะการเข้ามาแฝงตัว (camouflaged) ของระบอบเผด็จการโดยการอ้างตัวว่าเป็นประชาธิปไตย และประการที่สอง การยอมรับเกี่ยวกับข้อบกพร่องของระบอบประชาธิปไตยว่ามีปัญหาหรือมีข้อบกพร่อง (the flawed democracy) และพัฒนาการเปลี่ยนผ่านไปสู่อำนาจกึ่งประชาธิปไตย (semi democracy)¹⁰² หรือในรูปแบบของเผด็จการที่แอบแฝงอยู่ในประชาธิปไตย (disguised as democracy)¹⁰³

สำหรับประเทศไทยภายใต้การปกครองของ คสช. ในช่วงปี พ.ศ.2557 – 2562 ก่อนการเลือกตั้ง จากคำกล่าวอ้างความจำเป็นในการยึดและควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ ผ่าน

1. ประชาธิปไตยสมบูรณ์แบบ (Full democracies) คะแนน 8.01 – 10 กล่าวคือ เป็นประเทศที่มีการรับรองคุ้มครองเสรีภาพทางการเมืองและสิทธิพลเมือง รวมถึงมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย รัฐบาลมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ สื่อมวลชนมีเสรีและหลากหลาย รวมถึงมีระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพและมืองค์กร ตุลาการเป็นอิสระ

2. ประชาธิปไตยบกพร่อง (Flawed democracies) คะแนน 6.01 – 8.0 กล่าวคือ เป็นประเทศที่มีการเลือกตั้งอย่างเสรีและเป็นธรรม แต่อาจมีปัญหาเกี่ยวกับการละเมิดเสรีภาพของสื่อมวลชน และการรับรองสิทธิพลเมือง รวมถึงมีปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการจัดการภาครัฐ วัฒนธรรมการเมืองที่ยังไม่พัฒนา และระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ต่ำเกินไป

3. ระบอบการปกครองแบบผสม (Hybrid regimes) คะแนน 4.01 – 6.0 กล่าวคือ เป็นประเทศที่มีการเลือกตั้งที่ไม่เป็นไปโดยเสรีและเป็นธรรม มีรัฐบาลที่กีดกันพรรคการเมืองฝ่ายค้านและผู้เห็นต่าง และมีสภาพปัญหาความอ่อนแอในด้านต่าง ๆ เช่นเดียวกับกลุ่มประชาธิปไตยบกพร่อง รวมถึงมีการทุจริตและมีหลักนิติธรรม และภาคประชาสังคมที่อ่อนแอ มีการละเมิดเสรีภาพของสื่อมวลชน และกระบวนการยุติธรรมไม่เป็นอิสระ

4. ระบอบเผด็จการ (Authoritarian regimes) คะแนน 0 – 4.0 กล่าวคือ เป็นประเทศที่ไม่มีพรรคการเมืองที่หลากหลาย มีการปกครองโดยผู้นำเผด็จการ มีหน่วยงานที่เป็นประชาธิปไตยแต่ไม่มีความสำคัญเท่าที่ควร การเลือกตั้งถึงแม้จะมีแต่ก็ไม่เป็นไปโดยอิสระและเป็นธรรม มีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพ ตลอดจนสื่อมวลชนถูกควบคุมโดยรัฐหรือกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับผู้มีอำนาจ และปราศจากซึ่งองค์กรตุลาการที่เป็นอิสระ

¹⁰² Paul Brooker, *Non-Democratic Regimes*, (United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2009), p.1.

¹⁰³ Ibid, p.7.

อารัมภบทในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2557¹⁰⁴ โดยมีใจความสำคัญคือ ตามที่ได้เกิดสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองในประเทศ และให้ประชาชนเกิดความรักความสามัคคี ตลอดจนการปฏิรูปโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม เพื่อให้เกิดความชอบธรรมกับทุกฝ่าย ด้วยลักษณะคำอธิบายในการให้ความสำคัญกับประชาชนเป็นหลัก สู่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2560 ผู้วิจัยมีความเห็นว่า มีลักษณะสอดคล้องกับระบอบการปกครองแบบผสม เนื่องจาก คสช. พยายามเข้าไปกำหนดลักษณะประชาธิปไตย แม้ว่าจะไม่มีเกณฑ์การเลือกตั้งเป็นขั้นพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยก็ตาม โดยการกล่าวอ้างตนเองว่าเป็นประชาธิปไตย ประกอบกับการชี้ให้เห็นปัญหาว่ารัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในครั้งที่ผ่านมาไม่สามารถควบคุมให้ประเทศเกิดความสงบและส่งผลกระทบต่อประเทศอย่างร้ายแรง โดยแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 ลักษณะสำคัญ ได้แก่

1. บทบัญญัติคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

จากการสำรวจและตามหลักเกณฑ์ข้อมูลดัชนีชี้วัดความเป็นประชาธิปไตยของ The Economist Intelligence Unit (EIU) (จากตารางที่ 3) ระบอบการปกครองประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ.2557 – 2562 จะพบว่า มีลักษณะสอดคล้องกับระบอบการปกครองแบบผสม (Hybrid regimes) ดังตามความเห็นของผู้วิจัยในข้างต้น เนื่องด้วยคะแนนค่าของตัวชี้วัดตั้งแต่ พ.ศ.2557 มีค่าคะแนน 5.39 พ.ศ.2558 มีค่าคะแนน 5.09 พ.ศ.2559 มีค่าคะแนน 4.92 พ.ศ.2560 มีค่าคะแนน 4.63 พ.ศ.2561 มีค่าคะแนน 4.63 และพ.ศ.2562 มีค่าคะแนน 4.63 ตามลำดับ และคะแนนมีลักษณะลดลงอย่างต่อเนื่องในทุกปี ซึ่งช่วงเกณฑ์ดังกล่าวสอดคล้องกับรูปแบบการปกครองแบบผสม คือ มีคะแนนอยู่ระหว่าง 4.01 – 6.00

ประกอบกับการจัดอันดับประเทศที่เป็นประชาธิปไตยของ Freedom House ในปี พ.ศ. 2562 ได้อธิบายว่า ประเทศไทยอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลเผด็จการหลังจากการรัฐประหารเมื่อปี พ.ศ.2557 โดยรัฐบาลทหารหรือ คสช. ได้มีการบังคับใช้กฎหมายและบริหารประเทศโดยรัฐธรรมนูญที่จำกัดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมถึงกดดันผู้ที่มีความเห็นแตกต่างจาก คสช. โดยประเทศไทยได้รับจัดให้อยู่ในกลุ่ม “ประเทศไม่มีเสรี” (Not Free) โดยได้รับคะแนน 30 จาก 100 คะแนน และเมื่อพิจารณาจากเกณฑ์ที่ใช้เป็นตัวชี้วัดจำนวน 2 เกณฑ์ คือ สิทธิ

¹⁰⁴ โปรดอ่านเพิ่มเติมใน ราชกิจจานุเบกษา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557, (<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2557/A/055/1.PDF>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

ทางการเมือง (Political Rights) และสิทธิพลเมือง (Civil Liberties) พบว่า สิทธิทางการเมืองของประเทศไทยมีน้อยมากจนถึงไม่มีเลย (ระดับ 7/7) ส่วนสิทธิพลเมืองของประเทศไทยอยู่ในระดับค่อนข้างน้อย (ระดับ 5/7) โดยในการพิจารณาสิทธิทางการเมืองนั้นพิจารณาจาก กระบวนการเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมทางการเมือง และประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐบาล ในขณะที่การพิจารณาสิทธิพลเมืองจะพิจารณาจากเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและความเชื่อ สิทธิในการรวมกลุ่มเป็นสมาคมและองค์กร หลักนิติธรรม และสิทธิส่วนบุคคล

จึงสะท้อนให้เห็นว่า ภายใต้การปกครองของ คสช. ผ่านรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557¹⁰⁵ สู่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560¹⁰⁶ จะมีบทบัญญัติกำหนดคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคก็ตาม โดยผู้วิจัยเห็นว่า การพัฒนาประชาธิปไตย เราจำเป็นต้องทำการพิจารณาจากเสรีภาพ (Freedom) กับประชาธิปไตย (Democracy) ในลักษณะการทำงานควบคู่กัน กล่าวคือประชาธิปไตยเป็นเรื่องหลักการและการปฏิบัติ ซึ่งในที่สุดแล้วประชาธิปไตยจะนำไปสู่การคุ้มครองเสรีภาพ ซึ่งจะเห็นได้ว่าหากพิจารณาจากข้อมูลการชี้วัดระดับความเป็นประชาธิปไตยของประเทศไทยจะพบว่า ประเทศไทยอยู่ในสภาวะกับดักการพัฒนาไปสู่ประชาธิปไตย เนื่องจากมีประชาธิปไตยเพียงเชิงรูปแบบมิใช่เชิงเนื้อหา ที่ไม่ได้นำไปสู่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริง



¹⁰⁵ มาตรา 4 ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้

โปรดอ่านเพิ่มเติมใน ราชกิจจานุเบกษา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557, (<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2557/A/055/1.PDF>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

¹⁰⁶ มาตรา 4 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน

โปรดอ่านเพิ่มเติมใน ราชกิจจานุเบกษา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, (<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

2. สถานิติบัญญัติแห่งชาติ: กลไกการตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติ

ภายใต้การปกครองของรัฐบาล คสช. ในช่วงปี พ.ศ.2557 – 2562 ก่อนการเลือกตั้ง คสช. ได้มีการรัฐประหารเข้ามาโดยมิชอบธรรมที่ไม่เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยก็ตาม แต่ภายใต้กลไกของการตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติ คสช. ยังได้มีการจัดตั้งสถานีบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ขึ้น เสมือนเป็นกลไกในระบอบประชาธิปไตยตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลขึ้นมา เพื่อปฏิบัติหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา ในระหว่างที่ คสช. ปกครองประเทศ ตามรัฐธรรมนูญ (ชั่วคราว) ฉบับปี พ.ศ.2557 มาตรา 6 วรรคสอง จนกระทั่ง เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2560 ก็ได้กำหนดสถานะของ สนช. ไว้ในบทเฉพาะกาล ตามมาตรา 263 ว่า ในระหว่างที่ยังไม่มีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนี้ ให้สถานีบัญญัติแห่งชาติที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ยังคงทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาต่อไป และให้สมาชิกสถานีบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และให้สถานีบัญญัติแห่งชาติ และสมาชิกสถานีบัญญัติแห่งชาติสิ้นสุดลงในวันก่อนวันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ที่จัดขึ้นตามรัฐธรรมนูญนี้¹⁰⁷

จากการพิจารณาจะพบว่า ตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวทั้งสองฉบับ ได้มีบทบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ของ สนช. เช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา ในการมีอำนาจในการพิจารณาออกกฎหมาย การตรวจสอบรัฐบาล จึงทำให้ สนช. อยู่ในสถานะฝ่ายนิติบัญญัติ ที่ต้องถูกตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่า สนช. จะมีกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลคล้ายกับระบอบประชาธิปไตย แต่กลไกดังกล่าวกลับไม่ปรากฏให้เห็น เนื่องจาก สนช. เป็นสภาที่ถูกแต่งตั้งโดย คสช. ที่นำโดยพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ดังนั้น สมาชิก สนช. จึงอยู่ในสถานะที่มีความเกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร ประกอบกับการให้อดีตสมาชิก สนช. มาดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ย่อมเป็นการเลือกเอากลุ่มเดียวกัน มาตรวจสอบกลุ่มเดียวกันเอง¹⁰⁸ จึงทำให้ไม่เกิดหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอย่างแท้จริง

¹⁰⁷ iLaw, อดีต สนช. เป็นองค์กรอิสระ ไม่ได้ ต้องเว้นวรรค 10 ปี, (<https://ilaw.or.th/node/5680>), สืบค้นเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2565.

¹⁰⁸ เรื่องเดียวกัน.

3. การจัดทำประชามติก่อนการเลือกตั้ง

จากการลงประชามติ เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ.2559 ที่ผ่านมา ผลปรากฏคือ เสียงส่วนใหญ่ของผู้มาใช้สิทธิเห็นชอบทั้งร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ร่างโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) และคำถามพ่วง ที่เสนอโดยสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปแห่งชาติ (สปท.) และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) โดยมีผู้ออกเสียงว่า "เห็นชอบ" กว่า 16 ล้านเสียง ทำให้รัฐธรรมนูญและเนื้อหาในคำถามพ่วงถูกบังคับใช้ต่อมา¹⁰⁹

โดย iLaw ได้ตั้งข้อสังเกตและบันทึกข้อมูลตลอดกระบวนการจัดทำประชามติครั้งนี้ พบว่า มีปัญหาอุปสรรคหลายประการที่ คสช. พยายามสร้างขึ้น ซึ่งกระทบต่อการแสดงความคิดเห็นและการได้รับข้อมูลของผู้ใช้สิทธิลงคะแนน จนทำให้ประชามติที่เกิดขึ้นไม่อาจมีความหมายเป็นกระบวนการที่ประชาชนให้ความเห็นชอบทั้งร่างรัฐธรรมนูญและคำถามพ่วงอย่างชอบธรรมได้¹¹⁰ ดังนี้

1. ตัวร่างรัฐธรรมนูญ และ "คำถามพ่วง" ที่นำมาเป็นตัวตั้งเพื่อถามประชาชน มีที่มาจากบุคลากรของ คสช. ทั้งหมด กล่าวคือ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 21 คน มาจากการแต่งตั้งของ คสช. รวมถึงประธาน คือ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ก็เป็นหนึ่งในคณะรัฐประหารในนาม คสช. ด้วย ส่วนคำถามพ่วงนั้นก็เสนอขึ้นมาโดยสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปแห่งชาติ (สปท.) และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ก็ล้วนแต่มาจากการแต่งตั้งจาก คสช. ทั้งหมด จึงทำให้ไม่มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกับประชาชน ในการมีส่วนร่วมในการออกแบบเนื้อหาที่จะนำมาทำประชามติตั้งแต่ต้น เพียงแต่มีส่วนร่วมในการเลือกเพียงแค่วาง "เห็นชอบ" และ "ไม่เห็นชอบ" ในเนื้อหาที่ถูกเสนอมาแล้วเท่านั้น ซึ่งประชาชนบางคนอาจจะเห็นชอบบางส่วนหรือไม่เห็นชอบบางส่วนก็ไม่มีทางเลือกที่จะออกเสียงได้

2. คสช. ออก พ.ร.บ. ประชามติในการจำกัดการแสดงความคิดเห็น กล่าวคือ ภายใต้อำนาจของ คสช. มีการประกาศใช้ พ.ร.บ. ว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2559 (พ.ร.บ. ประชามติฯ) มาเพื่อควบคุมการทำประชามติครั้งนี้ โดยมี มาตรา 61 วรรคสอง พร้อมกับประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการแสดงความคิดเห็นในการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2559 ซึ่งเขียนข้อความกว้าง ๆ ในการจำกัดการแสดงความคิดเห็นระหว่างการรณรงค์ก่อนการทำประชามติ เช่น "ก้าวร้าว หยาบคาย ปลุกเร้า ช่มชู้" ทำให้ประชาชนไม่ทราบว่า จะแสดงความ

¹⁰⁹ iLaw, 10 เหตุผล 'ประชามติ' 59 ไม่อาจใช้อำนาจความชอบธรรมให้รัฐธรรมนูญ, (<https://ilaw.or.th/node/5771>), สืบค้นเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2565.

¹¹⁰ เรื่องเดียวกัน.

คิดเห็นได้เพียงใด พร้อมกับมีบทกำหนดโทษจำคุกสูงสุดถึง 10 ปี นอกจากนี้ ยังมีการประกาศห้ามจัดเวทีเสวนาและ กิจกรรมสาธารณะถูกปิดกั้น จึงทำให้บรรยากาศการแสดงความคิดเห็นและการถกเถียงเรื่องเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นไปอย่างเงียบงัน หรือเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง

3. การเลือกตั้งกับการเห็นชอบประชามติ กล่าวคือ รัฐบาล คสช. ได้ใช้อำนาจเบ็ดเสร็จในการไม่ชี้แจงและให้ข้อมูลแก่ประชาชนว่า ในการทำประชามติ หากร่างรัฐธรรมนูญและคำถามพ่วงไม่ผ่านประชามติ จะมีกระบวนการอย่างไรให้ได้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และจะมีการเลือกตั้งเมื่อใด จึงทำให้ประชาชนผู้ออกเสียงคะแนนจึงอยู่ในสภาวะจำยอมหรือไม่มีทางเลือก ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคของการลงประชามติในวันที่ 7 สิงหาคม 2559 ที่ผ่านมา และส่งผลต่อการตัดสินใจของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจ

ดังนั้น จากลักษณะดังกล่าวในข้างต้นทั้งหมด ที่ คสช. สร้างกลไกเสมือนระบอบประชาธิปไตย จนกระทั่ง การทำประชามติจะเห็นได้ว่า ระบอบ คสช. หรือทหารมีความพยายามในการสร้างความยอมรับจากประชาชนส่วนใหญ่เพียงในเชิงรูปแบบมากกว่าเนื้อหา จึงทำให้ประเทศไทยมีลักษณะการปกครองสอดคล้องกับลักษณะการปกครองแบบผสมที่เป็นสภาวะกับดักการพัฒนาที่ไม่สามารถนำไปสู่ประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง

3.2.3 ลักษณะระบอบคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)

การปกครองภายใต้ระบอบ คสช. ส่งผลให้ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่กับปัญหาการเปลี่ยนแปลงประชาธิปไตยไปสู่พื้นที่สีเทาทางการเมือง (political grey zone) หรือระบอบการปกครองแบบผสม ที่ใช้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่มีลักษณะรูปแบบของเผด็จการทหารแอบแฝง

ประเทศไทยใช้รูปแบบระบอบการปกครองประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมีการใช้สถาบันทางการเมืองประชาธิปไตยในการเข้าสู่อำนาจ แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า ภายใต้การปกครองของไทย ภายหลังจากการรัฐประหารเมื่อปี 2557 ได้นำมาสู่การสถาปนาอำนาจระบอบ คสช. ที่พยายามเปลี่ยนผ่านอำนาจเผด็จการไปสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นฉากอำพรางของระบอบเผด็จการทหาร ด้วยเหตุนี้ สิ่งที่ทำให้ระบอบ คสช. แตกต่างจากรบอบประชาธิปไตย คือ ผู้ที่อยู่ในตำแหน่ง คสช. ได้ใช้อำนาจละเมิดและแทรกแซงผ่านโครงสร้างของระบบการเมืองในช่วงระบอบ คสช.

จากการพิจารณาโครงสร้างระบบการเมืองในช่วงระบอบ คสช. จะพบว่า ระบบการเมืองในช่วงดังกล่าวมีการแข่งขันที่ไม่เสมอภาคหรือการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม โดยผู้ที่อยู่ในตำแหน่งมีความได้เปรียบทางการเมือง (incumbent advantage) ผ่าน “สังเวียนการแข่งขันแบบประชาธิปไตย” (arenas of democratic contestation)¹¹¹ ที่ไม่เสมอภาคใน 4 พื้นที่ ได้แก่ การเลือกตั้ง , รัฐสภา , องค์การอิสระและองค์กรตุลาการ และสื่อสารมวลชน ดังนี้

1 พื้นที่ความไม่เสมอภาคในการเลือกตั้ง หรือ “พรรคทหารกับระบบเลือกตั้ง MMA”¹¹² คือ การเลือกตั้งในปี พ.ศ.2562 จะเห็นได้ว่า คสช. มีบทบาททั้งในด้านกำหนดและเขียนกติกาการเลือกตั้ง อีกทั้งยังมีตัวแสดงในฐานะผู้เล่นเกมการเลือกตั้งก็คือ พรรคพลังประชารัฐ ที่ใช้ชื่อเดียวกันกับนโยบายรัฐบาล คสช.¹¹³ และมีแกนนำคนสำคัญในรัฐบาล คสช. อาทิเช่น พลเอกประวิตร

¹¹¹ Steven Levitsky and Lucan Way. *The Rise of Competitive Authoritarianism*. Journal of Democracy 13, no.2 (2002): pp.55 - 58.

¹¹² iLaw, 6 ปี คสช.: มอง ‘ระบอบคสช.’ ผ่าน 6 เสาค้ำจุนอำนาจ, (<https://ilaw.or.th/node/5662>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

¹¹³ ยุทธศาสตร์ “ประชารัฐ” เป็นหนึ่งในนโยบายสำคัญที่รัฐบาล คสช. ได้นำมาใช้ในการขับเคลื่อนพัฒนาประเทศ โดยเน้นการสร้างความมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ประชาชน ให้เข้ามาช่วยเดินหน้าพัฒนาปฏิรูปประเทศ รวมถึงแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม การยกระดับคุณภาพชีวิตคนไทย ตลอดจนเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ กล่าวคือ เป็นการรวมเอาพลังทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะอยู่ในภาคประชาชน ภาคธุรกิจ หรือภาครัฐมาใช้ โดยมองบนพื้นฐานว่า คนไทยทุกคนก็คือประชาชนของชาติ ซึ่งถือเป็นพลังอำนาจสำคัญในการแก้ไขปัญหาในการเปลี่ยนแปลงหรือการปฏิรูป และการขับเคลื่อนประเทศในทุกด้านอย่างยั่งยืน และมีจุดยืนร่วมกันคือ มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในรัฐที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย

เป้าหมายของประชารัฐ คือ เมื่อประชาชนและรัฐ ได้สานพลังร่วมกันแล้ว จะก่อให้เกิดความเข้มแข็งและมั่นคงของประเทศในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจ การท่องเที่ยว หรือการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ อันจะนำมาซึ่งความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมถึงโอกาสในการเข้าถึงหรือได้รับสิทธิและสวัสดิการของรัฐอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม ไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคมเหมือนในอดีต ซึ่งผลลัพธ์ที่ได้นั้นจะส่งผลดีต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตและรายได้ของประชาชนทุกคนทั้งในทางตรงและทางอ้อม เพื่อให้เกิดความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน

โครงการ “ประชารัฐ” เกิดจากนโยบายของ คสช. เพื่อใช้ให้เป็นการขับเคลื่อนการพัฒนาตั้งแต่จากระดับท้องถิ่นขึ้นมา โดยมุ่งเน้นให้มีความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน ในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ส่งเสริมคุณภาพชีวิต สร้างโอกาส สร้างอาชีพ เพื่อให้มีรายได้เพิ่มขึ้น ลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ยกระดับคุณภาพชีวิตของคนไทย โครงการประชารัฐทำให้เกิดความมั่นคง มั่งคั่ง และมีความยั่งยืน ซึ่งจะมีชุมชนเป็นตัวดำเนินการหลักในการขับเคลื่อน เพราะคนในท้องถิ่นเองนั้น ย่อมรู้ว่าชุมชนของตนเองยังขาดอะไร และต้องการอะไร ทำให้ได้รับประโยชน์ตามความต้องการและทั่วถึง โดยมีรัฐบาลช่วยเหลือในเรื่องงบประมาณที่มาในรูปของการ

วงศ์สุวรรณ อติตรองหัวหน้า คสช. และรองนายกรัฐมนตรี ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งประธานยุทธศาสตร์พรรค¹¹⁴ โดยปัจจัยที่เอื้อต่อพรรคทหาร มีผลมาจากการใช้ระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้มีแนวคิดในการบัญญัติเรื่องระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผสมรูปแบบใหม่คือ “ระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม (Mixed Member Apportionment : MMA)” ไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยกำหนดให้มี

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสองประเภทได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตการเลือกตั้ง มาจากระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา (Simple majority system) แบบเขตเดียวเบอร์เดียว (Simple member districts: SMD) และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ มาจากระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน (Proportional representation: PR) แบบบัญชีรายชื่อ (Party list) โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนมีคะแนนเสียงคนละหนึ่งคะแนน เพื่อลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้กับผู้สมัครรับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ในเขตเลือกตั้งของตน โดยใช้บัตรเลือกตั้งใบเดียว และต่อมาจึงได้มีการจัดการเลือกตั้ง ในวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ.2562 เพื่อคืนอำนาจให้แก่ประชาชนนับตั้งแต่การรัฐประหารในปี พ.ศ.2557¹¹⁵ จากการพิจารณาจะพบว่าระบบการเลือกตั้งดังกล่าวส่งผลให้พรรคการเมืองที่เน้นตัวบุคคลได้เปรียบในการเลือกตั้ง และสอดคล้องกับนโยบายพลังดูดของพรรคพลังประชารัฐที่ใช้ในการดึงตัวจาก ส.ส.เขตจากพรรคต่าง ๆ เข้ามา นอกจากนี้ ภายใต้ระบบการเลือกตั้งดังกล่าว ยังส่งผลให้พรรคที่ชนะ ส.ส. แบบแบ่งเขตมากได้จำนวน ส.ส. ทั้งหมดน้อยลง¹¹⁶ ดังนั้น ระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมจึงเป็นไปเพื่อปรับ

จัดตั้งกองทุน เช่น กองทุนประชารัฐ หรือกองทุนหมู่บ้าน เพื่อจุดประสงค์ดังกล่าวมาในข้างต้น ส่งผ่านหรือแจกจ่ายไปให้ตั้งแต่ระดับตำบล หมู่บ้าน หรือเรียกว่ากองทุนหมู่บ้าน นอกจากนี้โครงการดังกล่าว ยังมีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย รวมถึงผู้สูงอายุให้เพิ่มโอกาสทางสังคมมากขึ้น โครงการประชารัฐ จึงเป็นหนึ่งในนโยบายสำคัญที่รัฐบาล คสช. ได้นำมาใช้ในการขับเคลื่อนพัฒนาประเทศ ผู้สนใจโปรดอ่านเพิ่มเติมใน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, (2561). सानพลังประชารัฐ [จุลสาร]. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, น.16 – 30.

¹¹⁵ พรรณรัตน์ ดิษฐ์เจริญ และคณะ, ปัญหาการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบผสมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, วารสารนิติศาสตร์, เล่มที่ 2, ปีที่ 13, น.172, (กรกฎาคม-ธันวาคม 2563).

¹¹⁶ iLaw, 6 ปี คสช.: มอง ‘ระบบคสช.’ ผ่าน 6 เสาค้ำจุนอำนาจ, (<https://ilaw.or.th/node/5662>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

โครงการการแข่งขันของพรรคการเมืองใหญ่และทำให้ไม่มีพรรคใดสามารถครองเสียงข้างมากในสภา และเอื้อผลประโยชน์ของผู้กุมอำนาจทางการเมืองอย่าง คสช. ในการแต่งตั้งรัฐบาล

นอกจากนี้ กลไกระบบการเลือกตั้งดังกล่าวที่เอื้อต่อ คสช. แล้ว หัวหน้าศูนย์ข้อมูลกฎหมาย และคดีเสรีภาพ โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLaw)¹¹⁷ ยังได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า “ภายใต้บรรยากาศการรณรงค์ทางการเมืองประชามติร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีฝ่ายที่สนับสนุนร่างและไม่สนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญ โดยประชาชนที่ไม่เห็นด้วยและออกไปแจกเอกสารให้ความรู้การไม่รับร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ก็นำไปสู่การดำเนินคดีว่า ห้ามเผยแพร่ข้อมูลอันเป็นเท็จ อีกทั้ง ในสภาวะการรณรงค์ร่างประชามติดังกล่าว ไม่ได้เป็นไปอย่างเสรีในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนในการตัดสินใจทำประชามติรับ/ไม่รับร่างรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ฉะนั้น ด้วยบรรยากาศการรณรงค์ที่ปิดและในกฎหมายไม่ได้กล่าวไว้ว่า หากผลประชามติไม่ผ่านจะส่งผลอย่างไรบ้าง จึงทำให้เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้คนต้องยอมเลือกรับร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพื่อให้ได้นำมาสู่การเลือกตั้ง”

2. พื้นที่ความไม่เสมอภาคในรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) นอกจากการมีพรรคทหารและระบบเลือกตั้งที่เป็นกลไกเอื้อต่อ คสช. แล้ว ยังมีกลไกพิเศษเพิ่มขึ้นมาสร้างความได้เปรียบทางการเมืองคือการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา โดยแบ่งออกเป็น 2 ช่วงเวลา คือ ช่วงแรก ช่วงเวลาตามบททั่วไป มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 200 คน โดยเลือกกันเอง และในช่วงที่สอง ตามบทเฉพาะกาล มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 250 คน โดยการตัดสินใจสุดท้ายเลือกจำนวน 244 คน กระทำโดยคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ และอีก 6 คน เป็นโดยตำแหน่งได้แก่ ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารอากาศ ผู้บัญชาการทหารเรือ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ¹¹⁸ โดยมีอำนาจร่วมในการเลือกนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ สมาชิกวุฒิสภาแต่งตั้ง ยังมีอำนาจพิเศษตามรัฐธรรมนูญคือ การร่วมพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวกับการปฏิรูป หรือลงมติเห็นชอบบุคคลในองค์กรอิสระ ซึ่งที่ผ่านมา สมาชิกวุฒิสภาแต่งตั้ง ได้มีการแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญชุดใหม่เข้าไป

¹¹⁷ สัมภาษณ์ อานนท์ ขวาลาววัฒน์, หัวหน้าศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพ โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLaw), 9 ตุลาคม 2563.

¹¹⁸ วัส ติสมิตร, ประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ 2560, (https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/), สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2565.

จำนวน 4 คน อีกทั้ง สมาชิกวุฒิสภาแต่งตั้ง ยังเป็นเงื่อนไขสำคัญในการแก้รัฐธรรมนูญ เนื่องจากต้องใช้เสียงสมาชิกวุฒิสภาถึง 1 ใน 3 ของวุฒิสภา เห็นชอบจึงจะแก้ไขรัฐธรรมนูญได้¹¹⁹

3. พื้นที่ความไม่เสมอภาคในองค์กรอิสระ และองค์กรตุลาการ

จากการพิจารณาบทบาทขององค์กรอิสระจะพบว่า องค์กรอิสระที่บทบาทเด่นชัดต่อพื้นที่การแข่งขันบนฐานประชาธิปไตยคือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)¹²⁰ ซึ่งเป็นหนึ่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่หลักในการเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งหรือการสรรหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) สมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และทำหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง แต่ทว่า หลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 กกต. ชุดแรกตามรัฐธรรมนูญใหม่ ถูกตั้งข้อสังเกตว่า มีความยึดโยงกับคณะรัฐประหาร หรือ คสช. เนื่องจากในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 ได้กำหนดให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ซึ่งมาจากการสรรหาและคัดเลือกโดยคสช. เป็นผู้จัดทำกฎหมายลูกอย่าง พ.ร.ป. ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีผลให้มีการสรรหา กกต. ใหม่ ยกชุด โดยให้ สนช. เป็นผู้คัดเลือก กกต. ในด้านสุดท้าย¹²¹ ซึ่งนำมาสู่การตั้งคำถามบนความไม่เสมอภาคในการแข่งขันบนฐานระบอบประชาธิปไตยเกี่ยวกับความโปร่งใสและเป็นธรรมขององค์กรอิสระดังกล่าว

นอกจากนี้ ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาองค์กรตุลาการที่มีบทบาทโดดเด่นคือ ศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากผลงานที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับ “คดีทางการเมือง” เป็นไปในลักษณะเอื้อประโยชน์ต่อ คสช. อย่างมาก ดังจะเห็นได้จาก คดียุบพรรคการเมือง หรือการวินิจฉัยคุณสมบัตินักการเมือง จะพบว่า คำวินิจฉัยส่วนใหญ่เอื้อประโยชน์ต่อฝ่าย คสช. มากกว่าฝ่ายที่

¹¹⁹ iLaw, 6 ปี คสช.: มอง ‘ระบอบคสช.’ ผ่าน 6 เสาค้ำจุนอำนาจ, (<https://ilaw.or.th/node/5662>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

¹²⁰ ผลงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ในช่วงระบอบคณะรักษาความสงบแห่งชาติ อาทิเช่น นับตั้งแต่เมื่อปี พ.ศ. 2562 ที่ กกต. ได้ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยคุณสมบัติของ "ธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ" หัวหน้าพรรคอนาคตใหม่ ซึ่งถูกกล่าวหาว่าไม่ได้โอนหุ้นของบริษัทที่ประกอบกิจการสื่อก่อนสมัครรับเลือกตั้ง กับคดีที่ กกต. ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคอนาคตใหม่ ซึ่งถูกกล่าวหาว่า ทำสัญญากู้เงินจำนวน 191 ล้านบาท เพื่อ "อำพราง" การบริจาคเงินให้พรรค เป็นต้น ใน iLaw, "คุ้มกันคสช.-จัดการฝ่ายตรงข้าม" ผลงานแห่งปีขององค์กรอิสระและศาลรัฐธรรมนูญ, (<https://ilaw.or.th/node/5806>), สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2565.

¹²¹ iLaw, "คุ้มกันคสช.-จัดการฝ่ายตรงข้าม" ผลงานแห่งปีขององค์กรอิสระและศาลรัฐธรรมนูญ, (<https://ilaw.or.th/node/5806>), สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2565.

ต่อต้าน คสช. เช่น การยุบพรรคการเมือง ได้แก่ พรรคไทยรักษาชาติ เมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2562¹²² และพรรคอนาคตใหม่ เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2563¹²³ อีกทั้ง ยังรับรองหรือไม่ตรวจสอบคุณสมบัติของ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา คือ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่า “พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ไม่ใช่เจ้าหน้าที่รัฐ” เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2562 เนื่องจากอ้างว่า ตำแหน่งหัวหน้า คสช. มาจากการเข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศ โดยมีพระราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งเป็นการใช้อำนาจรัฐอธิปไตยที่เป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ดังนั้น การทำงานของ คสช. เป็นเพียงการเข้าสู่ตำแหน่ง เพื่อให้มีอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยเพียงเท่านั้น นอกจากนี้ การดำรงตำแหน่งหัวหน้า คสช. เป็นการแต่งตั้งที่ไม่ได้ขึ้นกับกฎหมาย จึงทำให้ คสช. ไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาและการทำงานรัฐ จึงไม่มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ และไม่ใช่เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 98 (15) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 16 (6) จึงทำให้พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา สามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไปได้¹²⁴ ฉะนั้น การทำงานของศาลรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา จึงสะท้อนให้เห็นว่า เป็นกลไกหนึ่งในการส่งเสริมต่อระบอบ คสช. ในการเอื้อประโยชน์ต่อ คสช. และกำจัดการเมืองที่ต่อต้าน คสช. อย่างเป็นระบบ

4. พื้นที่ความไม่เสมอภาคในสื่อสารมวลชน คือ คสช. ยังได้มีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของสื่อสารมวลชน โดยการแทรกแซงหรือควบคุมสื่อทั้งทางตรงและทางอ้อมดังนี้

ประการแรก การละเมิดสิทธิและเสรีภาพสื่อทางตรงคือ การที่ คสช. ใช้อำนาจตามประกาศคำสั่ง คสช. และหัวหน้า คสช. รวมถึงการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เฉพาะขึ้นมา เพื่อให้ปฏิบัติงานขึ้นตรง และดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของ คสช. ตามที่ปรากฏในประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 26/2557 เรื่อง การดูแลและสอดส่องการใช้สื่อสังคมออนไลน์

ในขณะเดียวกัน คสช. ยังมีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพสื่อทางอ้อมด้วย โดยการมอบอำนาจให้แก่บุคคลหรือองค์กรอื่น ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 41/2559 เรื่อง การกำกับดูแลการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะ กำหนดให้ กสทช. มีอำนาจพิจารณาว่า เนื้อหาใดที่ออกอากาศแล้วถือว่า เป็นข้อมูลที่อาจก่อให้เกิดความสับสนหรือความขัดแย้ง เป็นข่าวสารที่จะเป็น

¹²² iLaw, เปิดคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคไทยรักษาชาติ, (<https://www.ilaw.or.th/node/5200>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

¹²³ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2563, 21 กุมภาพันธ์). คำวินิจฉัยกรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเพื่อยกคำสั่งยุบพรรคอนาคตใหม่ [ข่าวประชาสัมพันธ์]. สืบค้นจาก https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/download/article/article_20200221171640.pdf

¹²⁴ The Momentum, สิ่งศักดิ์สิทธิ์มีอยู่จริง ศาลรัฐธรรมนูญกับพลเอกประยุทธ์ คสช.-พลังประชารัฐ มีศักดิ์ ‘รอด’ ทุกคดี, (<https://themomentum.co/prayut-chan-o-cha/>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

ภัยต่อความมั่นคงของชาติ หรือเป็นการวิจารณ์ คสช. โดยไม่สุจริตด้วยข้อมูลเท็จ มอบอำนาจให้สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) มีอำนาจและพิจารณาการลงโทษการกระทำที่ฝ่าฝืนประกาศของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติที่ 97/2557 และ 103/2557¹²⁵ ด้วยเหตุนี้ อำนาจของ กสทช. จึงถูกทำให้ได้รับการขยายออกไปอย่างกว้างขวาง และหาก กสทช. พิจารณาแล้วเห็นว่า รายการใดนำเสนอเนื้อหาข้างดังกล่าว ก็ให้ กสทช. มีอำนาจกำหนดบทลงโทษสูงสุดคือ การปิดสถานีโทรทัศน์¹²⁶ ฉะนั้น แม้กระทั่งการทำงานของสื่อเอง คสช. ยังได้อาศัยความได้เปรียบทางการเมืองในการเข้าควบคุมสื่อ จำกัด และสกัดกั้นข้อมูลข่าวสาร ที่มีความละเอียดอ่อนและเสี่ยงต่อการละเมิดสถาบันพระมหากษัตริย์ ความมั่นคงของประเทศ และตลอดจนการรักษาภาพลักษณ์ของ คสช.

ดังนั้น จากการศึกษาแนวคิดการรัฐประหารโดยคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติสู่ผลพวงการรัฐประหารนั้น กล่าวได้ว่า ทหารยังคงมีอิทธิพลสำคัญต่อกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย ที่ทำให้ประเทศไทยยังไม่สามารถพัฒนาไปสู่ระบอบประชาธิปไตยได้อย่างเต็มตัว เนื่องด้วยระบอบประชาธิปไตยของไทยยังมีลักษณะการปกครองแบบผสมที่ทหารยังคงมีบทบาทแฝงในทางการเมือง โดยการแทรกแซงการใช้อำนาจผ่านสถาบันที่จัดตั้งขึ้นตามประชาธิปไตยและกระบวนการทางกฎหมาย เพื่อการคงอำนาจของทหารให้มีบทบาททางการเมืองไทยต่อไปในระยะยาว

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

¹²⁵ กฤษฎาพันธ์ ภูปัญญา และศิวัช ศรีโคคาญกุล. (2562). สิทธิและเสรีภาพสื่อออนไลน์ในรัฐบาลสมัยของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.). วารสารมหาจุฬานาครธรรมศรณ, 6(10), 94 – 95.

¹²⁶ iLaw, รู้หรือไม่? มีประกาศ คสช. แบบนี้คอยคุมสื่อด้วย, (<https://ilaw.or.th/node/4725>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

บทที่ 4

ปัญหาการใช้กฎหมายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)

ชาร์ลส์ แมคคิลเวน (Charles McIlwain's) ได้กล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไว้ว่า “รัฐธรรมนูญเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็น เพราะเป็นกฎหมายที่ช่วยจำกัดอำนาจรัฐบาล อีกทั้ง ช่วยป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้ปกครอง และต่อต้านรัฐบาลที่ใช้อำนาจแบบเผด็จการ โดยรัฐบาลใช้รัฐธรรมนูญและกฎหมายในการจำกัดอำนาจของรัฐบาล”¹²⁷

ในบทนี้ได้ทำการศึกษาการบังคับใช้กฎหมายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในปี พ.ศ.2557 – 2562 ก่อนเลือกตั้ง พบว่า ในระบอบคสช. มีลักษณะการใช้กฎหมายที่ขัดต่อหลักเสรีประชาธิปไตย เนื่องจากการใช้กฎหมายของ คสช. ไม่ได้ทำหน้าที่ในการจำกัดอำนาจรัฐ (คสช.) แต่กลับกลายเป็นการใช้กฎหมายเพื่อละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อีกทั้ง ส่งผลให้หลักการแบ่งแยกอำนาจไม่สามารถทำงานตรวจสอบและถ่วงดุลได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้ลดทอนคุณค่าความเป็นประชาธิปไตยในท้ายที่สุด โดยในบทนี้ผู้วิจัยจะทำการนำเสนอปัญหาการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติออกเป็น 2 ประเด็นหลักสำคัญคือ ประเด็นแรก ที่มาของการออกกฎหมายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในปี พ.ศ.2557 – 2562 ก่อนเลือกตั้ง และประเด็นที่สอง การบังคับใช้กฎหมายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ไม่สอดคล้องกับหลักเสรีประชาธิปไตย ดังนี้

4.1 ที่มาของการออกกฎหมายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติในปี พ.ศ.2557 – 2562 ก่อนเลือกตั้ง

การสร้างอำนาจในเชิงสถาบันของทหารในการเมืองไทยเป็นเรื่องสำคัญอีกประการหนึ่ง เนื่องจากการสร้างอำนาจดังกล่าวเป็นการเปิดช่องทางให้ทหารสามารถเข้ามามีบทบาททางการเมือง ได้โดยมีอำนาจทางกฎหมายรองรับ (Institutionalization of Military Power) ซึ่งในด้านหนึ่งก็คือ เป็นความชอบธรรมโดยตรงของผู้นำทหารที่จะนำพากองทัพเข้าสู่เวทีทางการเมือง เนื่องด้วยการกระทำดังกล่าวเกิดขึ้นภายใต้กรอบของกฎหมาย ไม่ใช่เป็นการตัดสินใจโดยไม่มีกฎหมายรองรับ โดย

¹²⁷ Tom Ginsburg and Alberto Simper, *Constitutions in Authoritarian Regimes*, (the United State of America: Cambridge University Press, 2014), p.36.

ลักษณะสำคัญของการสร้างอำนาจเชิงสถาบันของทหารดังกล่าวจะเห็นได้ชัดไม่ว่าจะเป็นบทบาทในพระราชกำหนดฉุกเฉิน หรือในพระราชบัญญัติความมั่นคงภายใน อันเป็นกฎหมายรองรับอำนาจของทหารในทางการเมืองโดยตรง แต่อีกในทางหนึ่งก็ทำให้กลายเป็นกับดักให้แก่กองทัพในเชิงสถาบัน เพราะทำให้กองทัพไม่สามารถถอนตัวออกจากการเมืองได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์วิกฤตแล้ว กฎหมายดังกล่าวกลายเป็นปัจจัยที่บังคับให้กองทัพต้องเข้าสู่เวทีทางการเมืองโดยปริยาย¹²⁸

จากการศึกษาที่มาของการออกกฎหมายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติจะพบว่า มีลักษณะไม่สอดคล้องกับแนวคิดเสรีประชาธิปไตย ซึ่งเป็นแนวคิดพื้นฐานที่สำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตยในปัจจุบัน โดยการให้ความสำคัญและคำนึงต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาอย่างถ่องแท้ จะเห็นได้ว่า ที่มาของการออกกฎหมายดังกล่าวไม่มีความชอบธรรม อีกทั้ง ยังใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ (rule by laws) ให้อำนาจกับ คสช. ในจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนี้

4.1.1 สถานะของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ภายใต้รัฐธรรมนูญชั่วคราวหรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2557: การอ้างความชอบธรรมในการกระทำการยึดอำนาจการปกครองของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ภายหลังจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 ได้กระทำอย่างสำเร็จ จึงทำให้ คสช. ได้กลายมาเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยสูงสุดในรัฐ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร หรือแม้กระทั่งอำนาจตุลาการ ล้วนแต่อยู่ภายใต้การสั่งการของ คสช. ทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อใดก็ตามที่เกิดการรัฐประหาร โดยส่วนใหญ่แล้วกลุ่มคณะรัฐประหารมักจะออกประกาศเพื่อรับรองอำนาจของตนในระหว่างที่ยังไม่มีรัฐธรรมนูญ หรือในทางนิติศาสตร์ถือว่า “กฎหมายเป็นที่มาแห่งอำนาจ”¹²⁹ ดังที่ ปรากฏในรัฐธรรมนูญชั่วคราวเมื่อเกิดการรัฐประหาร สะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดเหตุและผลในการอ้างความชอบธรรมของคณะทหารในการเข้ามายึดอำนาจในลักษณะรูปแบบที่คล้ายกันโดยมีเจตนาไปในทางเพื่อป้องกันความขัดแย้งและรักษาความสงบสุขของประเทศ จากการทบทวนอารัมภบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 พบว่า คสช. กล่าวอ้างความจำเป็นในการยึดและควบคุมอำนาจการปกครองประเทศว่า

¹²⁸ สุรชาติ บำรุงสุข, รัฐประหารกับการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ: มติชน, 2558), น.119.

¹²⁹ อธิป บุตรราช, ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสถานะและการใช้อำนาจรัฐของคณะรัฐประหารในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.

“...ตามที่ได้เกิดสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองในกรุงเทพมหานครและพื้นที่ใกล้เคียงต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน จนลุกลามไปสู่แทบทุกภูมิภาคของประเทศ ประชาชนแตกแยกเป็นฝ่ายต่าง ๆ ขาดความสามัคคีและมีทัศนคติไม่เป็นมิตรต่อกัน บางครั้งเกิดความรุนแรง ใช้กำลังและอาวุธสงครามเข้าทำร้ายประหัตประหารกัน สวัสดิภาพและการดำรงชีวิตของประชาชนไม่เป็นปกติสุข การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองการปกครองชะงักงัน กระทบต่อการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร และในทางตุลาการ การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นผล นับเป็นวิกฤตร้ายแรงที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน แม้รัฐจะแก้ไขปัญหาด้วยกลไกและมาตรการทางกฎหมาย เช่น นำกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในภาวะต่าง ๆ มาบังคับใช้ ยุบสภาผู้แทนราษฎรและจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป และฝ่ายที่ไม่ได้เป็นคู่กรณี เช่น องค์กรธุรกิจ ภาคเอกชน องค์กรตามรัฐธรรมนูญ พรรคการเมือง กองทัพ และวุฒิสภา ได้พยายามประสานให้มีการเจรจาปรองดองกัน แต่ก็ไม่เป็นผลสำเร็จ กลับจะเกิดข้อขัดแย้งใหม่ในทางกฎหมายและการเมือง เป็นวังวนแห่งปัญหาไม่รู้จักจบสิ้น ในขณะที่ความขัดแย้งได้ขยายตัวกว้างขวางออกไปและมีแนวโน้มจะรุนแรงมากขึ้นจนถึงขั้นจลาจลได้ทุกขณะ ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อชีวิต ทรัพย์สิน ความสะดวกสบายของประชาชนผู้สุจริตกระทบต่อการทำมาหากินและภาวะหนี้สินของเกษตรกร โดยเฉพาะชาวนา การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ การป้องกันปัญหาจากภัยธรรมชาติ ความเชื่อถือในอำนาจรัฐ และความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างชาติ ทั้งยังเปิดช่องทางให้มีการก่ออาชญากรรมและความไม่สงบอื่นเพิ่มขึ้น อันจะเป็นการทำลายความมั่นคงของชาติและความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ในที่สุด คณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงจำเป็นต้องเข้ายึดและควบคุมอำนาจการปกครองประเทศเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 และประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ล้มสลายลง ยกเว้นความในหมวด 2 พระมหากษัตริย์...”¹³⁰

ฉะนั้น อารัมภบทที่กล่าวมาในข้างต้น โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2557 จึงแสดงให้เห็นถึงเจตจำนงและที่มาแห่งอำนาจในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวของ คสช. ในรูปแบบการอ้างความชอบธรรมในการเข้ายึดและควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ เพื่อต้องการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง

¹³⁰ ราชกิจจานุเบกษา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557, (<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2557/A/055/1.PDF>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

ประกอบกับการรับรองอำนาจของ คสช. ผ่านกลไกทางกฎหมาย¹³¹ ซึ่งก็คือประกาศหรือคำสั่ง คสช. คือ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 1/2557 เรื่อง การควบคุมการอำนาจการปกครองประเทศ ว่า

“ตามสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่กรุงเทพมหานคร เขตปริมณฑล และพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศหลาย ๆ พื้นที่...เพื่อให้สถานการณ์ดังกล่าวกลับเข้าสู่สภาวะปกติโดยเร็ว ประชาชนในชาติเกิดความรัก ความสามัคคี เช่นเดียวกับห้วงที่ผ่านมา ตลอดจนเพื่อเป็นการปฏิรูปโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และอื่นๆ เพื่อให้เกิดความชอบธรรมกับทุกฝ่าย คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วย กองทัพบก กองบัญชาการกองทัพไทย กองทัพเรือ กองทัพอากาศ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงมีความจำเป็นต้องเข้าควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศ ตั้งแต่วันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 เวลา 16.30 น. เป็นต้นไป”¹³² ดังนั้น รัฐธรรมนูญและประกาศดังกล่าว จึงถือได้ว่าเป็นแหล่งที่มาของอำนาจในการรับรองอำนาจให้กับ คสช. ได้เข้ามายึดอำนาจและบริหารประเทศแทนรัฐบาลชุดเดิม

จากประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า คสช. ได้มีการยกเลิก รัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ลง¹³³ นอกจากนี้ ยังได้มีการรับรองสถานะทางกฎหมายของประกาศและ

¹³¹ จากการศึกษากรอบทฤษฎี (theoretical framework) ของเผด็จการในลาตินอเมริกา (Latin America dictatorship) ระหว่างปี 1950 – 2002 จะพบว่า การออกแบบรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือที่สามารถช่วยให้เผด็จการสามารถคงอยู่และสามารถควบคุมสถาบันได้โดยตรง โดยสิ่งสำคัญของรัฐธรรมนูญนั้น ไม่เพียงแต่เป็นการตอบสนองต่อฝ่ายนิติบัญญัติ (legitimate) แต่ยังช่วยให้เผด็จการสามารถปกครองได้อย่างยาวนาน หรือเปรียบเสมือนเป็นยาครอบจักรวาล (panacea) สำหรับเผด็จการ ดังในกรณีศึกษารัฐธรรมนูญของประเทศเปรู ในปี ค.ศ.1933 มาตรา 213 เขียนไว้ว่า “จุดประสงค์หลักของกองทัพมิใช่เพื่อการรักษาความมั่นคงภายในสาธารณรัฐ มีส่วนขยายเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญและกฎหมายเกี่ยวกับระเบียบการแทรกแซงว่า การแทรกแซงทางการเมืองโดยกองทัพเปรูถือว่าได้รับความชอบธรรม ตามมาตรา 213” โปรดอ่านเพิ่มเติมใน Paul Brooker, *Non-Democratic Regimes*, (United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2009), pp.53 - 58.

¹³² สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 1/2557, (https://library2.parliament.go.th/giventake/content_ncpo/ncpo-annouce1-2557.pdf), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

¹³³ คสช. ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราวฉบับปี พ.ศ.2557 และยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 5/2557 เรื่องการสิ้นสุดชั่วคราวของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ความว่า “ตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ประกาศยึดอำนาจการปกครองประเทศ ตาม

คำสั่ง คสช. เองคือ ประกาศหรือคำสั่ง คสช.¹³⁴ จะมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร ขึ้นอยู่กับ “เนื้อหา” ของประกาศหรือคำสั่งนั้น หากเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติ ประกาศหรือคำสั่ง คสช. จะมีสถานะทาง

ประกาศฉบับที่ 1/2557 ตั้งแต่ วันที่ 22 เดือนพฤษภาคม พุทธศักราช 2557 เวลา 16.30 แล้วนั้น เพื่อให้การบริหารราชการภายในราชอาณาจักรเป็นไปด้วยความเรียบร้อย จึงให้ดำเนินการดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลงชั่วคราว เว้นหมวด 2 พระมหากษัตริย์
2. คณะรัฐมนตรีรักษาการ สิ้นสุดการปฏิบัติหน้าที่
3. วุฒิสภา ยังคงปฏิบัติหน้าที่ตามจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มีอยู่ ณ วันที่ประกาศฉบับนี้มีผลบังคับใช้
4. ศาลทั้งหลาย คงมีอำนาจดำเนินการพิจารณาและพิพากษาอรรถคดีตามบทกฎหมายและประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ
5. องค์การอิสระ และองค์กรอื่น ตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ยังคงปฏิบัติ

หน้าที่ต่อไปทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป¹³³

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 5/2557, (https://library2.parliament.go.th/giventake/content_ncpo/ncpo-annouce5-2557.pdf), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

¹³⁴ ความหมายของกฎหมายแต่ละประเภท ได้แก่ ประกาศ คสช. คำสั่ง คสช. และคำสั่งหัวหน้า คสช. มีความแตกต่างกันดังนี้

(1) ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) หรือ NCPO Announcement เป็นการออกประกาศโดยอาศัยอำนาจพิเศษ ในฐานะรัฐอธิปัตย์ หรือผู้ถืออำนาจการปกครองสูงสุด ภายหลังจากการยึดอำนาจการปกครองประเทศได้สำเร็จ

(2) คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) หรือ NCPO Order เป็นการออกประกาศโดยอาศัยอำนาจพิเศษ ในฐานะรัฐอธิปัตย์ หรือผู้ถืออำนาจการปกครองสูงสุด ภายหลังจากการยึดอำนาจการปกครองประเทศได้สำเร็จ เช่นเดียวกับการออกประกาศ คสช. โดยคสช. มีอำนาจของตัวเองที่จะเลือกใช้ได้ทั้งสองอย่าง ทั้งรูปแบบการออกประกาศและคำสั่ง

ซึ่งจากการพิจารณาพบว่า ประกาศ คสช. ส่วนใหญ่จะมีลักษณะเป็นการทั่วไป ใช้บังคับแก่ประชาชนได้ทุกคนในราชอาณาจักร เช่น ประกาศให้สถานศึกษาทั่วประเทศหยุดทำการ ,ประกาศขอความร่วมมือจากสื่อออนไลน์ ,ประกาศแก้ไขกฎหมายบางฉบับ ส่วนคำสั่ง คสช. ส่วนใหญ่จะมีลักษณะเป็นการเฉพาะ ที่ออกมาเพื่อบังคับใช้กับบุคคลบางคนเท่านั้น เช่น คำสั่งให้มารายงานตัวต่อ คสช. , คำสั่งแต่งตั้งบุคคลให้ปฏิบัติหน้าที่ ,คำสั่งให้ข้าราชการพ้นจากตำแหน่ง

(3) คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) หรือ Head of NCPO order เป็นคำสั่งที่ออกมาโดยอาศัยอำนาจมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ปี 2557 ที่ให้อำนาจแก่ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในฐานะหัวหน้า คสช. ออกคำสั่งอย่างไรก็ได้ที่เห็นเป็นการจำเป็นเพื่อป้องกัน ระวัง หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อย หรือความมั่นคงของชาติ ราชบัลลังก์ ฯลฯ ไม่ว่าจะเป็นการใช้

กฎหมายเป็น “กฎหมาย” ตลอดไปตราบใดที่ไม่ถูกยกเลิก¹³⁵ หากเป็นการใช้อำนาจบริหาร ประกาศ หรือคำสั่ง คสช. จะมีสถานะทางกฎหมายเป็นเพียง “คำสั่งในทางบริหาร” และหากเป็นการใช้อำนาจตุลาการ ประกาศหรือคำสั่งคณะ คสช. จะมีสถานะทางกฎหมายเหมือน “คำพิพากษาของศาล”¹³⁶

จากข้อมูลของ iLaw พบว่า สถานะของประกาศ และคำสั่ง คสช. เหล่านี้ ตำรานิติศาสตร์หลายเล่มเรียกรวมกันว่า "คำสั่งของคณะปฏิวัติ" ซึ่งในทางทฤษฎีนิติศาสตร์หลายสำนักก็ยอมรับว่าคำสั่งและประกาศเหล่านี้ มีค่าเท่ากับเป็นกฎหมายอย่างหนึ่ง เนื่องจากทุกช่วงเวลาตามยุคสมัยเมื่อมีการเข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศด้วยวิธีการพิเศษ คณะปฏิวัติที่เข้ายึดอำนาจแล้วแต่จะต้องออกประกาศหรือคำสั่งจำนวนมาก และในหลายฉบับก็ยังมีผลบังคับใช้ถึงปัจจุบันนี้

หรือแม้กระทั่ง ในทางข้อเท็จจริงหน่วยงานรัฐในประเทศไทยและข้าราชการ รวมไปถึงฝ่ายตุลาการเอง ต่างก็ยอมรับว่าคำสั่งของคณะปฏิวัติมีเหล่านี้มีผลเป็นกฎหมาย มีผลให้บังคับใช้ได้ และปฏิบัติตาม ดังที่เคยปรากฏใน คำพิพากษาฎีกาที่ 1662/2505 “ศาลฎีกาเห็นว่า ในเมื่อ พ.ศ. 2501 คณะปฏิวัติได้ทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศไทยได้เป็นผลสำเร็จ หัวหน้าคณะปฏิวัติย่อมเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองบ้านเมือง ข้อความใดที่หัวหน้าคณะปฏิวัติสั่งบังคับประชาชนก็ต้องถือว่าเป็นกฎหมาย...” หรือ “คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ 3-5/2550 : ในประเด็นต้องวินิจฉัยข้อ 12

อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร หรืออำนาจตุลาการ ก็ตาม โปรดอ่านเพิ่มเติมใน iLaw, ประกาศ คสช., คำสั่ง คสช. และคำสั่งหัวหน้า คสช. ต่างกันอย่างไร?, (<https://ilaw.or.th/node/4690>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

¹³⁵ ศาสตราจารย์ ดร. อุดล วิเชียรเจริญ ได้ตั้งข้อสังเกตว่า “...เพื่อความกระจ่างชัด ขอกล่าวเน้นย้ำว่าการยอมรับสภาพบังคับของรัฐธรรมนูญซึ่งสืบเนื่องจากการรัฐประหาร แต่ในขณะเดียวกันเห็นว่าไม่ควรรับสภาพบังคับของประกาศและคำสั่งคณะปฏิวัติรัฐประหารเป็นกฎหมายตลอดไปในฐานะเท่าเทียมพระราชบัญญัติไม่ใช่ข้อคิดที่ขัดแย้งกันแต่อย่างใดทั้งนางทฤษฎีและหลักการทางเหตุผล เพราะสองเรื่องนี้ต่างกัน กล่าวโดยสรุปความข้างต้น คือ คณะรัฐประหารย่อมมีอำนาจตรารัฐธรรมนูญใหม่แทนรัฐธรรมนูญที่ยกเลิกไปเนื่องจากการอันจำเป็นต้องทำต่อไปเพื่อให้การทำรัฐประหารสำเร็จผลตามความมุ่งหมาย อีกทั้งเป็นกฎหมายที่มีพระบรมราชโองการอันเป็นนิติประเพณี แต่การออกกฎหมายเสียเองในเรื่องต่าง ๆ อันไม่จำเป็นแก่การให้บ้านเมืองกลับคืนสู่สภาพปกติก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญและจัดตั้งรัฐบาลใหม่ เป็นการฉวยโอกาสใช้อำนาจเผด็จการ จึงเป็นการอันไม่ชอบธรรม การยอมรับให้ประกาศหรือคำสั่งคณะปฏิวัติรัฐประหารมีผลเป็นกฎหมายตลอดไปจึงมีผลช่วยส่งเสริมความไม่ชอบธรรมและไม่เกื้อกูลระบอบประชาธิปไตย...” โปรดดูอชิป บุตราช, ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสถานะและการใช้อำนาจรัฐของคณะรัฐประหารในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552. อ้างถึงใน อุดล วิเชียรเจริญ, รอยต่างในทฤษฎีรัฐธรรมนูญของไทย, หน้า 70.

¹³⁶ อชิป บุตราช, ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสถานะและการใช้อำนาจรัฐของคณะรัฐประหารในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.

ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ลงวันที่ 30 กันยายน 2549 ใช้บังคับกับการยุบพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ย้อนหลังได้ เพราะถือว่าประกาศดังกล่าวเป็นกฎหมาย¹³⁷

แต่อย่างไรก็ตาม ในทางทฤษฎี ก็ได้มีนักกฎหมายจำนวนจำนวนหนึ่งที่เห็นว่า ไม่ควรยอมรับ “คำสั่งของคณะปฏิวัติ” ที่ออกโดยอำนาจพิเศษให้มีสถานะเป็นกฎหมายทันที เนื่องจากที่มาของอำนาจในการออกคำสั่งดังกล่าวไม่มีความชอบธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำสั่งที่มีเนื้อหาให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐทำการละเมิดสิทธิประชาชน ด้วยเหตุนี้ หากพิจารณาในเชิงเนื้อหาจึงไม่ควรนับคำสั่งของคณะปฏิวัติเท่ากับกฎหมาย

จากการสัมภาษณ์หัวหน้าฝ่ายข้อมูล เก็บข้อมูลรายงานข่าวและสถานการณ์สิทธิมนุษยชน ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน ได้ให้ความเห็นว่า “คสช. ไม่มีความชอบธรรมและไม่มีความเป็นประชาธิปไตยตั้งแต่ต้น เนื่องจากเป็นระบอบที่มาจากพรรคการเมืองตั้งแต่ต้น อันได้แก่ ที่มาของผู้ใช้กฎหมาย (คสช. หรือคณะรัฐประหาร) การใช้อำนาจออกคำสั่งในนามคณะรัฐประหาร ที่มาของ สนช. ที่มาจากการแต่งตั้งโดย คสช. ล้วนแต่ไม่มีความสอดคล้องในเรื่องของความชอบธรรมทั้งสิ้น”

ซึ่งจากการสัมภาษณ์ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน มีความเห็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับหัวหน้าศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพ iLaw ว่า “หากนิยามคำว่าเสรีประชาธิปไตยคือกฎหมายคือเจตจำนงของสังคมที่ประชาชนยึดโยงกับกระบวนการทำงาน จนนำไปสู่กติกากำหนดร่วมกัน ฉะนั้นแล้ว กฎหมายภายใต้ คสช. จึงไม่ใช่เสรีประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ คสช. ทำการยึดอำนาจและอ้างตนเองว่าเป็นรัฐอธิปไตย”

ดังนั้น กล่าวโดยสรุปได้ว่า ที่มาการออกกฎหมายของ คสช. มีความไม่สอดคล้องกับหลักเสรีประชาธิปไตย อีกทั้งไม่มีความชอบธรรม เนื่องจากการเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไม่ได้มาตามระบอบประชาธิปไตยที่ผู้ปกครองมาจากการเลือกตั้งโดยยึดหลักการเสียงข้างมาก และไม่ได้มาจากการเลือกโดยประชาชนโดยตรง หากแต่เป็นการเลือกขึ้นมาเฉพาะกลุ่มคนของตนเองเท่านั้น อีกทั้ง กลับใช้กฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

4.1.2 การรับรองความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายในการกระทำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และบุคคลที่เกี่ยวข้อง

¹³⁷ iLaw, ประกาศ คสช., คำสั่ง คสช. และคำสั่งหัวหน้า คสช. ต่างกันอย่างไร?

(<https://ilaw.or.th/node/4690>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

บทบัญญัติรับรอง “ความชอบด้วยกฎหมาย” ของการใช้อำนาจรัฐโดย คสช. ไม่ว่าจะ เป็นประกาศ คำสั่ง หรือการใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรีไว้ในรัฐธรรมนูญชั่วคราว คสช. ได้มีการยกระดับการคุ้มครองการใช้อำนาจของ คสช. จาก “ความชอบด้วยกฎหมาย” กลายเป็น “ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ”¹³⁸ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา 279 ว่า

“บรรดาประกาศ คำสั่ง และการกระทำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือที่จะออกใช้บังคับต่อไปตามมาตรา 265 วรรคสอง ไม่ว่าจะ เป็นประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำที่มีผลใช้บังคับในทางรัฐธรรมนูญ ทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร หรือทางตุลาการ ให้ประกาศ คำสั่ง การกระทำตลอดจน การปฏิบัติตามประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำนั้น เป็นประกาศ คำสั่ง การกระทำ หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้และกฎหมาย และมีผลใช้บังคับโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ต่อไป การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมประกาศหรือคำสั่งดังกล่าว ให้กระทำเป็นพระราชบัญญัติ เว้นแต่ประกาศหรือคำสั่งที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางบริหาร การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมให้กระทำโดยคำสั่งนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี

บรรดาการใด ๆ ที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2559 ว่าเป็นการชอบด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

¹³⁸ จากการศึกษากรอบทฤษฎี (theoretical framework) ของเผด็จการในลาตินอเมริกา (Latin America dictatorship) ระหว่างปี 1950 – 2002 จะพบว่า การออกแบบรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือที่สามารถช่วยให้เผด็จการสามารถคงอยู่และสามารถควบคุมสถาบันได้โดยตรง โดยสิ่งสำคัญของรัฐธรรมนูญนั้น ไม่เพียงแต่เป็นการตอบสนองต่อฝ่ายนิติบัญญัติ (legitimate) แต่ยังช่วยให้เผด็จการสามารถปกครองได้อย่างยาวนาน หรือเปรียบเสมือนเป็นยาครอบจักรวาล (panacea) สำหรับเผด็จการ ซึ่งสามารถศึกษาเปรียบเทียบกรณีประเทศไทยได้กับต่างประเทศ ดังในกรณีศึกษา รัฐธรรมนูญของประเทศเปรู ในปี ค.ศ.1933 มาตรา 213 เขียนไว้ว่า “จุดประสงค์หลักของกองทัพไว้เพื่อการรักษาความมั่นคงภายในสาธารณรัฐ มีส่วนขยายเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญและกฎหมายเกี่ยวกับระเบียบการแทรกแซงว่า การแทรกแซงทางการเมืองโดยกองทัพเปรูถือว่าได้รับความชอบธรรม ตามมาตรา 213” โปรดอ่านเพิ่มเติมใน Paul Brooker, *Non-Democratic Regimes*, (United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2009), pp.53 - 58.

รัฐธรรมนูญและกฎหมาย รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าว ให้ถือว่าการนั้นและการกระทำนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้และกฎหมาย”¹³⁹

ดังนั้น บทบัญญัติในลักษณะการรับรองความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายของ คสช. ทำให้ไม่สามารถใช้กลไกทางกฎหมายในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของประกาศ คำสั่ง หรือการใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรีหรือหัวหน้า คสช. ได้เลย ในขณะที่เดียวกัน กลับมีลำดับศักดิ์ทางกฎหมายที่เท่ากับพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นผ่านกลไกรัฐสภาในแง่ของการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ในการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมาย เนื่องจากมาตรา 279 ยอมรับให้มีการการยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมประกาศหรือคำสั่งดังกล่าวได้ ก็ต่อเมื่อให้กระทำเป็นพระราชบัญญัติ

4.1.3 อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด: อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ

จุดประสงค์การใช้อำนาจรัฐของ คสช. ในช่วงระยะเวลาี้ ต้องการให้สามารถควบคุมสถานการณ์ทางการเมืองให้อยู่สถานะที่สงบเรียบร้อย ดังที่ได้ออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 10/2557 เรื่อง ให้อำนาจหน้าที่ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติว่า

“...ในระหว่างที่ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในบรรดาอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี ให้เป็น อำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือผู้ที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติมอบหมาย...”¹⁴⁰ จนกระทั่ง ได้มีประกาศแต่งตั้งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ.2557 รับรองว่า “...เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยแก่ประเทศชาติและความสมานฉันท์ของประชาชน จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ บริหาร

¹³⁹ ราชกิจจานุเบกษา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, (<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

¹⁴⁰ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 10/2557, (https://library2.parliament.go.th/giventake/content_ncpo/ncpo-annouce10-2557.pdf), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

ราชการแผ่นดิน ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป”¹⁴¹ ซึ่งการรับรองอำนาจของหัวหน้า คสช. แสดงให้เห็นถึงการถ่ายโอนอำนาจบริหารให้กับหัวหน้า คสช. ในการบริหารประเทศ

จากการศึกษาการใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรี พบว่า สามารถแบ่งการใช้อำนาจพิเศษดังกล่าวได้ออกเป็น 2 เงื่อนไขสำคัญ ได้แก่ เงื่อนไขประการแรกคือ ผู้ใช้อำนาจพิเศษได้ต้องเป็นนายกรัฐมนตรี¹⁴²เท่านั้น โดยจะออกคำสั่งได้ต้องอาศัยมติเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และเงื่อนไขประการที่สอง สถานการณ์ที่จะใช้อำนาจพิเศษได้ต้องปรากฏว่าเป็นการใช้อำนาจออกสั่ง “เพื่อ

¹⁴¹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ประกาศแต่งตั้งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ, (https://library2.parliament.go.th/giventake/content_ncpo/ncpo-appoint.pdf), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

¹⁴² การใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรีในประเทศไทย ปรากฏครั้งแรกในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ในมาตรา 17 ว่า “ในระหว่างที่ใช้ธรรมนูญนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร หรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ก่อวิน หรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายในหรือมาจากภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำเช่นนั้นเป็นคำสั่งหรือการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย” เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำการใดไปตามความในวรรคก่อนแล้วให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภาทราบ”

โปรดอ่านเพิ่มเติมใน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502, (<http://lad.correct.go.th/main/wpcontent/uploads/2018/08/%E0%B8%A3%E0%B8%98%E0%B8%9902.pdf>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

ข้อสังเกตประการหนึ่ง พบว่า ภายหลังจากนั้นเมื่อเกิดการรัฐประหาร และคณะรัฐประหารได้ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรหรือรัฐธรรมนูญชั่วคราว ก็จะปรากฏบทบัญญัติที่ให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรีในลักษณะดังกล่าวเสมอ ดังจะเห็นได้จากธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 (มาตรา 17) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 (มาตรา 21) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 (มาตรา 27) และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 (มาตรา 27) โปรดอ่านเพิ่มเติมใน อธิป บุตรราช, ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสถานะและการใช้อำนาจรัฐของคณะรัฐประหารในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.

จนกระทั่ง ภายใต้อำนาจธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ตามมาตรา 44

“ในกรณีที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปด้านต่าง ๆ การส่งเสริมความสามัคคีและความสามานฉันท์ของประชาชนในชาติ หรือเพื่อป้องกัน ระงับ หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของชาติ ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือ

ประโยชน์ในการระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร หรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ก่อวิน หรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายในหรือมาจากภายนอกราชอาณาจักร” หากมีความสอดคล้องกับเงื่อนไขทั้งสองประการดังกล่าว นายกรัฐมนตรีย่อมมีอำนาจออกคำสั่งได้ ส่วนการที่นายกรัฐมนตรีมีหน้าที่ในการแจ้งให้สภาทราบนั้นเป็นผลภายหลังจากการใช้อำนาจดังกล่าวแล้วเท่านั้น ซึ่งไม่มีสภาพบังคับแต่อย่างใด ไม่มีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าว และในทางตรงกันข้ามกลับถือว่า คำสั่งหรือการกระทำเช่นนั้นเป็นคำสั่งหรือการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

ซึ่งหัวหน้าศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพ โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLaw)¹⁴³ ได้ให้ความเห็นว่า “การใช้มาตรา 44 ของ คสช. นับว่าเป็นการเขียนกฎหมายใหม่ (New Law) เนื่องจากการรัฐประหารในปี 2534 กับ 2549 ไม่ได้มีการใช้มาตรานี้ มาตรานี้ได้ถูกใช้รองรับอำนาจเผด็จการทหารเบ็ดเสร็จ โดยการให้อำนาจรัฐสภา 1 คน คือนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า

ราชการแผ่นดิน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีอำนาจสั่งการ ระงับยับยั้ง หรือกระทำการใด ๆ ได้ ไม่ว่าจะการกระทำนั้นจะมีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำ รวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งหรือการกระทำ หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญนี้และเป็นที่สุด ทั้งนี้ เมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว ให้รายงานประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติและนายกรัฐมนตรีทราบโดยเร็ว” โปรดอ่านเพิ่มเติมใน ราชกิจจานุเบกษา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557, (<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2557/A/055/1.PDF>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

มีบทบัญญัติให้อำนาจพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในฐานะหัวหน้า คสช. ออกคำสั่งหัวหน้า คสช. โดยให้มีผลในทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ และให้ถือว่าคำสั่งดังกล่าวถือเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเป็นที่สุด ทั้งนี้ คำสั่งหลายฉบับมีผลเปลี่ยนแปลงและแทรกแซงโครงสร้างการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐ และจำกัดหรือละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ ด้วยหัวหน้า คสช. เพียงแต่ผู้เดียวมีอำนาจอย่างกว้างขวาง และไม่สามารถถูกตรวจสอบได้ ฉะนั้น คำสั่งที่ออกตามความในมาตรา 44 จึงกลายเป็นเครื่องมือหลักให้แก่ คสช. ในการบริหารประเทศและควบคุมเสรีภาพของประชาชนโดยปราศจากความรับผิดชอบ แม้ว่า คสช. จะหมดอำนาจและหน้าที่ แต่คำสั่งหัวหน้า คสช. จะหมดอำนาจและหน้าที่ แต่คำสั่งหัวหน้า คสช. ยังคงอยู่ในฐานะกฎหมายจนกว่าจะได้รับการพิจารณาเพื่อแก้ไขหรือยกเลิก

iLaw, “มาตรา 44” ครบ 200 ฉบับ ใช้ทุกประเด็นปัญหาแบบตามใจชอบ, (<https://ilaw.or.th/node/5041>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

¹⁴³ สัมภาษณ์ อานนท์ ขวาลาววัฒน์, หัวหน้าศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพ โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLaw), 9 ตุลาคม 2563.

คณะรัฐประหารในการออกคำสั่งเป็นกฎหมาย แต่ข้อแตกต่างประการหนึ่งที่แตกต่างจากในยุคจอมพลสฤษดิ์ก็คือ บทลงโทษไม่มีการยิงเป้า เนื่องด้วยบริบทโลกไม่สามารถกระทำได้”

ในขณะเดียวกัน หัวหน้าฝ่ายข้อมูล เก็บข้อมูลรายงานข่าวและสถานการณ์สิทธิมนุษยชน ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน¹⁴⁴ ก็ได้ตั้งข้อสังเกตว่า “ความน่าสนใจของการรัฐประหารของ คสช. คือ การสร้างนวัตกรรมในการออกคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ทดแทนกฎอัยการศึก เนื่องจากมีเนื้อหาที่คล้ายคลึงกันคือ การให้อำนาจทหารในการปกครอง เช่น การให้อำนาจควบคุมคนในค่ายทหาร 7 วัน ซึ่งสอดคล้องกับกฎอัยการศึกที่ทำได้ให้อำนาจทหารเป็นใหญ่ ด้วยเหตุนี้ ปัญหาที่เกิดจากการออกคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ตามมาคือ ส่งผลให้ขาดหลักการยกเว้นการตรวจสอบและหลักการรับผิดชอบไว้ในรัฐธรรมนูญชั่วคราวปี 2557 ซึ่งเป็นอำนาจเผด็จการค่อนข้างเบ็ดเสร็จ ที่ทำให้พลเอกประยุทธ์สามารถใช้อำนาจตามอำเภอใจ และออกกฎหมายโดยไม่ต้องรับผิดชอบแต่อย่างใด”

ตารางที่ 4 ลักษณะการใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรี: ในแง่ผู้ใช้อำนาจพิเศษ

รัฐธรรมนูญ	เงื่อนไขเกี่ยวกับผู้ใช้อำนาจพิเศษ
- ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 (มาตรา 17) - ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 (มาตรา 17)	นายกรัฐมนตรี โดยมติของคณะรัฐมนตรี
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 (มาตรา 21)	นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี
- ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 (มาตรา 27)	นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและสภานโยบายแห่งชาติ
- ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 (มาตรา 27)	ประธานรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติหรือนายกรัฐมนตรี หรือประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติและนายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของที่ประชุมร่วมกันระหว่างสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติและ

¹⁴⁴ สัมภาษณ์ นพพล อาชามาส, หัวหน้าฝ่ายข้อมูล เก็บข้อมูลรายงานข่าวและสถานการณ์สิทธิมนุษยชน ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, 8 ตุลาคม 2563.

	นายกรัฐมนตรี
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 (มาตรา 44)	หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ที่มา: ปรับปรุงจาก อธิป บุตรราช, ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสถานะและการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐประหารในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.

ตารางที่ 5 ลักษณะการใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรี: ในแง่ข้อเท็จจริง

รัฐธรรมนูญ	เงื่อนไขเกี่ยวกับข้อเท็จจริง
ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 (มาตรา 17)	“เพื่อประโยชน์ในการระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร หรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายก่อแวนหรือคุกคามความสงบสุขภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร”
- ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 (มาตรา 17) - รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 (มาตรา 21) - ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 (มาตรา 27) - ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 (มาตรา 27)	“เพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศหรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อแวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขอนามัยของประชาชน ทั้งนี้ไม่ว่าการกระทำจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังจากวันประกาศธรรมนูญการปกครอง (หรือรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี) นี้ และไม่ว่าจะเกิดภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร”
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 (มาตรา 44)	“เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปด้านต่าง ๆ การส่งเสริมความสามัคคีและความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติ หรือเพื่อป้องกัน ระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของชาติ ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศหรือราชการแผ่นดิน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร”

ที่มา: ปรับปรุงจาก อธิป บุตรราช, ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสถานะและการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐประหารในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.

จากข้อมูลการรวบรวมสถิติการใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของ คสช. ของ iLaw พบว่า ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ.2557 – 2561 คสช. ได้ใช้อำนาจมาตรา 44 ออกคำสั่งหัวหน้า คสช. ไม่ต่ำกว่า 189 ฉบับ โดยแบ่งออกเป็นปี พ.ศ. 2557 จำนวน 1 ฉบับ พ.ศ. 2558 จำนวน 47 ฉบับ พ.ศ.2559 จำนวน 78 ฉบับ พ.ศ.2560 จำนวน 54 ฉบับ และพ.ศ. 2561 ในช่วง 4 เดือนแรก จำนวน 9 ฉบับ¹⁴⁵ (ตารางที่ 6)

ตารางที่ 6 การใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ พ.ศ.2557 – 2561

การใช้อำนาจ มาตรา 44 (ปี)	รายละเอียด
พ.ศ.2557	<p>ภายหลังจากวันที่รัฐธรรมนูญชั่วคราวใช้บังคับยังปรากฏว่า มีประกาศและคำสั่งที่ออกมาโดยไม่ได้ระบุชัดว่า ใช้อำนาจมาตรา 44 อีกจำนวนไม่น้อยกว่า 85 ฉบับ จนกระทั่งในเดือนธันวาคม มาตรา 44 ก็ถูกนำมาใช้อย่างเป็นทางการครั้งแรกออกเป็นคำสั่งหัวหน้า คสช. ฉบับที่ 1/2557 คือการสั่งให้หยุดการเลือกตั้งท้องถิ่นทุกระบบ จนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลง และเมื่อแบ่งตามหัวข้อเรื่องพบว่า มาตรา 44 ถูกนำมาใช้แก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต ไม่น้อยกว่า 7 ครั้ง รองลงมาเป็นเรื่องการลงทุน ไม่น้อยกว่า 5 ครั้ง</p>
พ.ศ.2558	<p>คสช. ใช้อำนาจมาตรา 44 ออกคำสั่งจำนวน 47 ฉบับ ซึ่งเมื่อแบ่งเป็นรูปแบบการใช้พบว่า เป็นการระงับการสรรหา แต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการไม่น้อยกว่า 25 ครั้ง โดยเป็นเรื่องการทุจริต ไม่น้อยกว่า 7 ครั้ง และการลงทุนไม่น้อยกว่า 5 ครั้ง รองลงมาเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า 5 ครั้ง โดยเป็นเรื่องปัญหาเกี่ยวกับการประมง 3 ครั้ง</p> <p>ในปี 2558 อำนาจตามมาตรา 44 ยังถูกนำมาใช้แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่มีกรอบระยะเวลาจำกัด เช่น การแก้ไขการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ตามข้อกำหนดของสหภาพยุโรป เรื่องการประมงที่ขาดการรายงาน และการประมงที่ขาดการควบคุม (IUU Fishing) และการแก้ไขปัญหาการบินที่ไทยถูกองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) ประกาศตีดตรงแดงนอกจากนี้มาตรา 44 ยังถูกนำมาใช้ในการจัดการปัญหาการแข่งรถในถนนสาธารณะ จะเห็นได้ว่า มาตรา 44 รุกคืบเข้ามาจัดการประเด็นทางสังคม</p>

¹⁴⁵ iLaw, สี่ปีคสช. ภาพรวมการใช้มาตรา 44, (<https://ilaw.or.th/node/4823>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

	เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของคนทั่วไปและถูกใช้เป็นเครื่องมือเพื่อตอบสนองกับความต้องการแก้ปัญหาอย่างรวดเร็ว โดยละเอียดรอบของกฎหมายหรือกระบวนการที่มีอยู่เดิม
การใช้อำนาจ มาตรา 44 (ปี)	รายละเอียด
พ.ศ.2559	<p>คสช. ใช้อำนาจมาตรา 44 ออกคำสั่งจำนวน 78 ฉบับ เมื่อแบ่งเป็นรูปแบบการใช้พบว่า เป็นการระงับการสรรหา แต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการไม่น้อยกว่า 27 ครั้ง โดยเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น 7 ครั้ง รองลงมาเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าไม่น้อยกว่า 15 ครั้ง เรื่องที่นำมาใช้ส่วนใหญ่คือ ปัญหาการบินและปัญหาการประมง และเมื่อแบ่งตามหัวข้อเรื่องพบว่า มาตรา 44 ถูกนำมาใช้แก้ไขปัญหาการทุจริตไม่น้อยกว่า 8 ครั้ง ต่อมาเป็นเรื่องเกี่ยวกับปัญหาการศึกษา ไม่น้อยกว่า 8 ครั้ง และเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่น้อยกว่า 6 ครั้ง จำนวนนี้ไม่น้อยกว่า 2 ครั้งที่ใช้มาตรา 44 ในการแก้กฎหมายระดับ พ.ร.บ.</p> <p>เหตุการณ์ที่น่าสนใจ คือ กรณีคำสั่งหัวหน้าคสช.ที่ 27/2559 ที่ให้จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 15 ปี โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ออกมาหลังจากเกิดกระแสคัดค้านข้อความในร่างรัฐธรรมนูญฉบับลงประชามติเรื่องสิทธิการศึกษาฟรี 12 ปี เพื่อเป็นการรับรองว่าการศึกษาฟรีจะยังคงมีอยู่ต่อไป จึงเป็นการใช้อำนาจมาตรา 44 แก้ไขจุดอ่อนของร่างรัฐธรรมนูญ และลดความกังวลหากประชาชนจะลงประชามติรับร่างรัฐธรรมนูญ</p>
พ.ศ.2560	<p>คสช. ใช้อำนาจตามมาตรา 44 ออกคำสั่งจำนวน 54 ฉบับ เมื่อแบ่งเป็นรูปแบบการใช้พบว่า เป็นการใช้อำนาจมาตรา 44 เพื่อระงับการสรรหา แต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการไม่น้อยกว่า 21 ครั้ง ใช้มากสุดในเรื่ององค์กรอิสระ ไม่น้อยกว่า 5 ครั้ง รองลงมาเป็นเรื่องการทุจริต ไม่น้อยกว่า 3 ครั้ง และเมื่อแบ่งตามหัวข้อเรื่องพบว่า มาตรา 44 ถูกนำมาใช้แก้ไขปัญหที่เกี่ยวกับการศึกษามากที่สุดคือ ไม่น้อยกว่า 5 ครั้ง และเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษ ไม่น้อยกว่า 5 ครั้ง เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการและเตรียมความพร้อมให้จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษให้ได้</p> <p>ซึ่งในปี 2560 ยังปรากฏการใช้มาตรา 44 ในจำกัดเสรีภาพเพิ่มเติมคือ คำสั่งหัวหน้าคสช.ที่ 5/2560 ให้อำนาจกับทหารตำรวจเพิ่มขึ้น เพื่อไล่ล่าจับกุมพระธัมมชโย โดยมีเนื้อหาระบุว่า การบังคับใช้วิธีทางอาญาได้กระทำไปหมดแล้วแต่ยังไม่บรรลุผลมากไปกว่านั้นเนื้อหาของคำสั่งเป็นการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการจัดการมากกว่าคำสั่งอื่นๆ ที่ คสช. เคยประกาศใช้ในอดีต</p>

การใช้อำนาจ มาตรา 44 (ปี)	รายละเอียด
พ.ศ.2561	คสช. ใช้อำนาจตามมาตรา 44 ออกคำสั่งจำนวน 9 ฉบับ เมื่อแบ่งเป็นรูปแบบการใช้พบว่า เป็นการใช้อำนาจมาตรา 44 เพื่อระงับการสรรหา แต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการไม่น้อยกว่า 4 ครั้ง ใช้ในเรื่ององค์การอิสระ ไม่น้อยกว่า 2 ครั้ง รองลงมาเป็นการใช้แก้ไขคำสั่งหัวหน้าคสช. เอง 2 ครั้ง เมื่อแบ่งตามหัวข้อเรื่องพบว่า มาตรา 44 ถูกใช้ในเรื่ององค์การอิสระมากที่สุด คือ ไม่น้อยกว่า 2 ครั้ง และเรื่องอื่น ๆ กระจุกกระจายกันออกไปเช่น การประมงและการบริหารจัดการน้ำ เป็นต้น

ที่มา: ปรับปรุงจาก iLaw, [สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563](https://ilaw.or.th/node/4823).

ภายหลังจาก คสช. ได้ทำการรัฐประหารยึดอำนาจรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 นับว่า ด้วยลักษณะการใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรี มีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม เนื่องจากภายใต้รัฐบาล คสช. แม้ว่าจะมีรัฐธรรมนูญชั่วคราวฉบับปี 2557 บังคับใช้อยู่ก็ตาม แต่เป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจและเป็นอำนาจที่ไร้ขีดจำกัดและไร้การตรวจสอบอำนาจ ดังจะเห็นได้จาก พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้า คสช. ได้เข้ามาเป็นผู้นำคณะรัฐประหารคนที่ 5 และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ที่ คสช. เป็นผู้แต่งตั้งในการรับรองให้พลเอกประยุทธ์นั้น เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 29 ของไทย¹⁴⁶ อีกทั้งพลเอกประยุทธ์ ได้ใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ.2557 มาตรา 44 ในการรวบอำนาจทั้งนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการเข้าไว้ด้วยกันอย่างเบ็ดเสร็จเหมือนกับการรวบอำนาจของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในมาตรา 28 ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502¹⁴⁷ ฉะนั้น การใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรีในประเทศไทย

¹⁴⁶ THE STANDARD, [สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563](https://thestandard.co/prayut-coup-detat/).

¹⁴⁷ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 ตามมาตรา 17 ความว่า “ในระหว่างที่ใช้ธรรมนูญนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรหรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ก่อแค้นหรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายใน หรือมาจากภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีมีมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการ หรือการกระทำใด ๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำการใดไปตามวรรคก่อนแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภาทราบ”

กลับไม่ได้มีกลไกจากการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารในการใช้อำนาจพิเศษนี้ และในทางตรงกันข้ามกลับเปิดโอกาสและรับรองให้อำนาจดังกล่าว สามารถใช้อย่างตามอำเภอใจ หรือกล่าวได้ว่า คสช. ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการปกครอง (rule by law) มากกว่าจำกัดอำนาจของผู้ปกครองให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย (rule of law) อันนำไปสู่วัฒนธรรมการใช้อำนาจของ คสช. ที่สามารถออกคำสั่งได้ตามอำเภอใจ

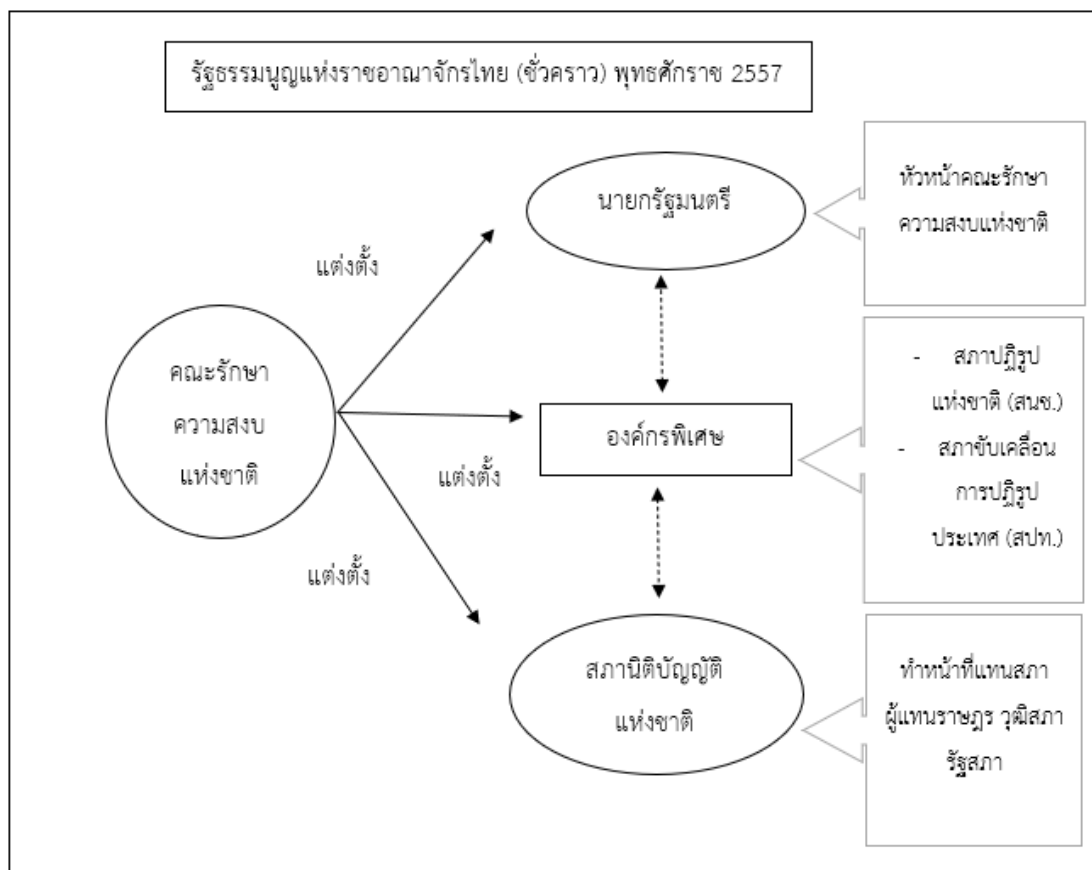
4.1.4 สถานิติบัญญัติแห่งชาติ สภาปฏิรูปแห่งชาติ และสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ: ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับแนวคิดหลักการแบ่งแยกอำนาจ

ตามหลักที่สำคัญบนฐานแนวคิดเสรีประชาธิปไตย ต้องประกอบไปด้วยหลักการสำคัญสองประการ ได้แก่ หลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักนิติธรรม เพื่อพิทักษ์และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาตามข้อเท็จจริงแล้ว จะพบว่า ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราวฉบับปี พ.ศ.2557 แล้วนั้น คสช. ได้ทำการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่แทนรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรสำคัญในระบอบประชาธิปไตย ในการทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติโดยการตรากฎหมายเพื่อบริหารราชการแผ่นดิน แต่กระนั้นก็ตาม คสช. กลับใช้สนช. นิติบัญญัติแห่งชาติที่ตนแต่งตั้งขึ้น เป็นเครื่องมือในการออกกฎหมายรับรองให้กับ คสช. อีกทั้ง ผลิตกฎหมายออกมาเป็นจำนวนมากเพื่อเข้าไปจำกัดและลดทอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนผู้ที่ไม่เห็นต่างกับ คสช. อันส่งผลให้ไม่สามารถเกิดกระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึง การมีที่มาโดยไม่ชอบธรรม เนื่องจาก ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการเลือกตั้งตัวแทนของตนขึ้นมา หรือไม่ได้มีความชอบธรรมในฐานะ “ผู้แทนปวงชน” เนื่องจากกลุ่มคนที่มีหน้าที่ให้พิจารณาและออกกฎหมาย ได้แก่ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สภาปฏิรูปแห่งชาติ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ไม่ได้มีความยึดโยงอำนาจกับประชาชน (ผ่านกระบวนการเลือกตั้ง) อีกทั้ง ไม่ได้ทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อันขัดกับหลักเสรีประชาธิปไตยในการทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ

โปรดอ่านเพิ่มเติมใน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502,

(<http://lad.correct.go.th/main/wpcontent/uploads/2018/08/%E0%B8%A3%E0%B8%98%E0%B8%902.pdf>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

หากพิจารณาการใช้อำนาจของ คสช. ซึ่งเป็นอำนาจแบบเด็ดขาด จะพบว่า มีลักษณะการถ่ายโอนอำนาจไปสู่องค์กรพิเศษ (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สภาปฏิรูปแห่งชาติ และสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ) ซึ่งส่วนใหญ่ล้วนแต่ประกอบด้วยบุคคลใน คสช. (ภาพ 2)



ภาพที่ 2 การจัดองค์กรพิเศษตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 หลังจากนั้น คสช. ได้ทำการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ขึ้นชุดแรก เพื่อทำหน้าที่ในการเสนอ เห็นชอบ และกลั่นกรองกฎหมายแทนสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา ซึ่งมีสมาชิกไม่เกิน 220 คน โดยในวันที่ 31 กรกฎาคม 2557 ได้มีบรมราชโองการแต่งตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นครั้งแรก จำนวน 200 คน ประกอบไปด้วยทหารทั้งในและนอกราชการจำนวน 105 คน แบ่งออกเป็น 3 เหล่าทัพ ประกอบด้วย ทหารบกจำนวน 67 คน ทหารเรือจำนวน 19 คน และทหารอากาศจำนวน 19 คน ตำรวจจำนวน 10 คน และพลเรือนจำนวน 85 คน ซึ่งแบ่งออกเป็น กลุ่มอดีต ส.ว.สรรหา อดีต ส.ว.

เลือกตั้ง อธิการบดี และนักธุรกิจ และต่อมาในวันที่ 25 กันยายน 2557 ได้มีบรมราชโองการแต่งตั้ง สนช. เพิ่มอีกจำนวน 28 คน ประกอบด้วย ทหารจำนวน 17 คน และพลเรือนจำนวน 11 คน ทั้งนี้ ในการประกาศรายชื่อ สนช. รอบแรกจำนวน 200 คน พบว่า มีผู้ขาดคุณสมบัติ และมีบางส่วนลาออก เพื่อไปรับตำแหน่งรัฐมนตรี ทำให้เหลือสมาชิก สนช. จำนวน 192 คน และทำให้การแต่งตั้งในรอบนี้มี จำนวนครบ 220 คน¹⁴⁸

ภายหลังจากการที่ คสช. ได้ทำการแต่งตั้ง สนช. ขึ้น ผลที่ตามมา สนช. ก็ได้ทำหน้าที่แทน รัฐสภาในการลงมติเลือกพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (หัวหน้า คสช.) ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรี¹⁴⁹ ในวันที่ 21 สิงหาคม 2557 ในระยะต่อมา คสช. ได้ทำการแต่งตั้งสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.)

¹⁴⁸ iLaw, รู้จัก สนช. และการเดินทางของกฎหมายใน สนช., (<https://ilaw.or.th/node/3350>), สืบค้น เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

¹⁴⁹ การเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของหัวหน้า คสช. ภายหลังจากการทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ส่งผลให้เกิดปัญหาความชอบธรรมด้วยกฎหมายในการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของหัวหน้า คณะรักษาความสงบแห่งชาติคือ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในฐานะหัวหน้า คสช. ปฏิบัติหน้าที่เสมือน นายกรัฐมนตรี ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 10/2557 ณ วันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 เรื่องให้อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี เป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ความว่า

“โดยที่มีกฎหมายบางฉบับ ได้บัญญัติไว้ถึงอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีอันจะปฏิบัติตามกฎหมายไว้ และเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้

ในระหว่างที่ยังไม่มีผู้ใดดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ให้บรรดาอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็น อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี ให้เป็น อำนาจหน้าที่ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือผู้ที่ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติมอบหมาย” ในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 10/2557, (https://library2.parliament.go.th/giventake/content_ncpo/ncpo-announce10-2557.pdf), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

ในระยะต่อมา เมื่อมีการจัดตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ซึ่งเป็นทำหน้าที่แทนสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา นั้น ตามวาระการประชุมพิจารณาเลือกนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 19 ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวปี 2557 นายตวง อันทะไชย (สมาชิก สนช.) ได้เสนอชื่อพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้า คสช. เป็น นายกรัฐมนตรี โดยมีสมาชิกยกมือรับรอง 188 คน และที่ประชุมไม่มีการเสนอรายชื่ออื่น ซึ่งผลปรากฏว่า ที่ประชุมมีมติเป็นเอกฉันท์ด้วยคะแนน 191 ต่อ 0 งดออกเสียง 3 คะแนน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงเห็นชอบให้พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี คนที่ 29 ของประเทศไทย ใน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (2557, 22 สิงหาคม). สรุปประเด็นข่าวเกี่ยวกับสภานิติบัญญัติแห่งชาติ [ข่าว]. สืบค้นจาก

ซึ่งมี(สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 2557)สมาชิกจำนวน 250 คน¹⁵⁰ โดยมีอำนาจเสนอข้อเสนองานปฏิรูป¹⁵¹ และรับรองรัฐธรรมนูญฉบับใหม่¹⁵² โดยสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 250 คน ซึ่งมาจากการคัดเลือกของ คสช. ดังนี้ (1) สมาชิก สปช. ที่คัดเลือกจากบุคคลที่มีภูมิลำเนาอยู่ในแต่ละจังหวัดซึ่งคณะกรรมการสรรหาประจำจังหวัดเป็นผู้เสนอจังหวัดละหนึ่งคน จำนวน 77 คน และ (2) สมาชิก สปช. ที่คัดเลือกจากบุคคลที่คณะกรรมการสรรหาบุคคลด้านต่าง ๆ ทั้ง 11 ด้าน เป็นผู้เสนอ จำนวน 173 คน

ข้อมูลรายงานสรุปการทำงานของ สปช. จาก iLaw พบว่า ระยะเวลาการทำงานของ สปช. เริ่มทำงานตั้งแต่เดือนตุลาคม 2557 จนถึงเดือนกันยายน 2558 รวมระยะเวลาการทำงานทั้งหมด 9 เดือน โดยได้ผลิตรายงานวาระปฏิรูปจำนวนทั้งหมด 37 ด้าน และมีข้อเสนออย่างน้อย 505 ข้อ ซึ่ง

¹⁵⁰ iLaw, ผลงานสภาปฏิรูป? เสนอร่างพ.ร.บ. 105 ฉบับ สี่ปีผ่านเป็นกฎหมายได้จริง 6 ฉบับ, (<https://ilaw.or.th/node/4895>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

¹⁵¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ตามมาตรา 27 สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติมีหน้าที่คือ “ให้สภาปฏิรูปแห่งชาติมีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปให้ด้านต่าง ๆ ดังนี้ (1) การเมือง (2) การบริหารราชการแผ่นดิน (3) กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม (4) การปกครองท้องถิ่น (5) การศึกษา (6) เศรษฐกิจ (7) พลังงาน (8) สาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม (9) สื่อสารมวลชน (10) สังคม (11) อื่น ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมีความเหมาะสมกับสภาพสังคมไทย มีระบบการเลือกตั้งสุจริตและเป็นธรรม มีกลไกป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบที่มีประสิทธิภาพ ขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทำให้กลไกของรัฐสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึง สะดวก รวดเร็ว และมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและเป็นธรรม”

โปรดอ่านเพิ่มเติมใน ราชกิจจานุเบกษา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557, (<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2557/A/055/1.PDF>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

¹⁵² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ตามมาตรา 31 ได้ให้อำนาจกับสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติคือ “สภาปฏิรูปแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปด้านต่าง ๆ ตามมาตรา 27 เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี คณะรักษาความสงบแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(2) เสนอความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อประโยชน์ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

(3) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้น” โปรดอ่านเพิ่มเติมใน ราชกิจจานุเบกษา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557, (<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2557/A/055/1.PDF>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

เป็นการเสนอให้ออกกฎหมายจำนวนมาก จากการพิจารณารายงานของ สปช. ทั้งหมด พบว่า สภาแห่งนี้จัดทำร่างพระราชบัญญัติมาเสนออย่างน้อย 43 ฉบับ ซึ่ง iLaw มีความเห็นว่า สปช. ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อสนองตอบภารกิจของการยึดอำนาจที่ประกาศจะ “ปฏิรูปประเทศ” ให้สำเร็จก่อนจัดการเลือกตั้ง¹⁵³

จากผลสรุปการทำงานของ สปช. ที่ผ่านมา จะพบว่า ได้มีการดำเนินการตั้งคณะกรรมการธิการจำนวน 18 คณะ เพื่อพิจารณาแนวทางการปฏิรูปแยกเป็น 18 ด้าน ได้แก่ (1) การเมือง (2) การบริหารราชการแผ่นดิน (3) กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม (4) การปกครองท้องถิ่น (5) การศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (6) เศรษฐกิจ การเงิน และการคลัง (7) การเกษตร อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยวและบริการ (8) พลังงาน (9) ระบบสาธารณสุข (10) ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (11) การสื่อสารมวลชนและเทคโนโลยีสารสนเทศ (12) สังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาส (13) การแรงงาน (14) การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ (15) ค่านิยม ศิลปะ วัฒนธรรม จริยธรรม และการศาสนา (16) การกีฬา (17) วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย นวัตกรรม และทรัพย์สินทางปัญญา และ (18) การคุ้มครองผู้บริโภค โดยคณะกรรมการแต่ละด้านได้กำหนดประเด็นสำคัญที่ควรปฏิรูปและแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นรวมทั้งสิ้น 88 คณะ ทั้งนี้ สปช. ยังได้แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญอีก 5 คณะ เช่น คณะกรรมการวิสามัญติดตามและให้ข้อเสนอแนะการยกร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการวิสามัญประชาสัมพันธ์เพื่อการปฏิรูป ฯลฯ และยังมีการแต่งตั้งคณะกรรมการอื่น เพื่อดำเนินการศึกษาและเสนอแนะการปฏิรูปในประเด็นเฉพาะอีก 11 ชุด อาทิ การปฏิรูปคุณธรรม จริยธรรม และ ธรรมภิบาลวิสาหกิจเพื่อสังคม ฯลฯ¹⁵⁴

ภายหลังจากที่ สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ได้จัดทำข้อเสนอแนะว่าด้วยการปฏิรูปประเทศจำนวน 505 ข้อ เสร็จสิ้นและสิ้นสุดการทำหน้าที่หลังการลงมติไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อ 6 กันยายน 2558 “Road Map” ตามรัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ.2557 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1 ตามมาตรา

¹⁵³ iLaw, สรุปการทำงานของ สปช.: ข้อเสนอ “ครอบครัววาล” 505 ข้อ ... ไม่ใหม่ ไม่มีรายละเอียด ไม่เสร็จในเร็ววัน, (<https://ilaw.or.th/node/3839>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

¹⁵⁴ เรื่องเดียวกัน.

39/2 และ 39/3¹⁵⁵ ได้กำหนดว่า เมื่อสภาปฏิรูปแห่งชาติสิ้นสุดลงแล้ว ไม่ให้มีสภาปฏิรูปแห่งชาติขึ้นอีก ให้มีการจัดตั้งสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ขึ้นแทนอย่างน้อย 200 คน เพื่อทำหน้าที่และดำเนินการให้เกิดการปฏิรูปด้านต่าง ๆ สืบต่อจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ¹⁵⁶

¹⁵⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) ตามมาตรา 8 ได้กำหนดการแต่งตั้งสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ความว่า “ให้เพิ่มข้อความต่อไปนี้เป็นมาตรา 39/1 มาตรา 39/2 และมาตรา 39/3 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

มาตรา 39/1 ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่สภาปฏิรูปแห่งชาติและคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง หรือนับแต่วันที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงตามมาตรา 39 หรือนับแต่วันที่ร่างรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไปตามมาตรา 37 วรรคแปด แล้วแต่กรณี ให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกไม่เกินยี่สิบคน เพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง โดยให้นำมาตรา 33 และมาตรา 35 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในระหว่างการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญรับฟังความคิดเห็นของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประชาชน ประกอบด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และภายในกำหนดเวลาที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญกำหนด

เมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้แจ้งคณะรัฐมนตรีทราบ และให้คณะรัฐมนตรีแจ้งคณะกรรมการการเลือกตั้งทราบโดยเร็ว โดยให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ดำเนินการให้มีการออกเสียงประชามติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติและประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้นำมาตรา 37 วรรคสี่ วรรคห้า วรรคหก วรรคเจ็ด และวรรคแปด มาตรา 37/1 มาตรา 39 วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

มาตรา 39/2 เมื่อสภาปฏิรูปแห่งชาติสิ้นสุดลงตามมาตรา 38 มิให้มีสภาปฏิรูปแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญนี้ อีก และให้มีสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปแห่งชาติเพื่อดำเนินการให้เกิดการปฏิรูปด้านต่าง ๆ ตามมาตรา 27 สืบต่อจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ โดยให้คำนึงถึงความสำคัญเร่งด่วนและความสัมฤทธิ์ผลของการปฏิรูปในระยะเวลาที่เหลืออยู่ และให้นำมาตรา 31 วรรคหนึ่ง (1) และวรรคสองมาบังคับใช้โดยอนุโลม

ให้สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่เกินสองร้อยยี่สิบซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดและมีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปี โดยให้แต่งตั้งให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่สภาปฏิรูปแห่งชาติสิ้นสุดลง

ให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งสมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเป็นประธานสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศคนหนึ่งและเป็นรองประธานสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศไม่เกินสองคน ทั้งนี้ตามมติของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

โดยสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 31 (1) คือ ศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปด้านต่างๆ เสนอต่อสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ คณะรัฐมนตรี คณะรักษาความสงบแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และหากเห็นว่ากรณีใด จำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติขึ้นใช้บังคับ ให้ สปท. จัดทำร่างพระราชบัญญัติขึ้นเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาต่อไป ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่เดิมเหมือนกับอำนาจหน้าที่ของ สปช. แต่ใน ส่วนอำนาจหน้าที่ ในการเสนอความเห็นในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ หรือพิจารณาและให้ความ เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ แต่เดิมที่เป็นอำนาจหน้าที่ของ สปช. นั้น สปท. ไม่มีอำนาจหน้าที่นี้ด้วย เนื่องจากแม้ว่ารัฐธรรมนูญใหม่จะถูกร่างออกมาอย่างไร ก็จะถูกนำไปให้ประชาชนเป็นผู้ลงประชามติ ทันที โดยไม่ต้องให้ สปท. หรือสภาใดให้ความเห็นชอบก่อน¹⁵⁷ จากข้อมูลรายงานสรุปการทำงานของ สปท. จากข้อมูลของ iLaw พบว่า ระยะเวลาการทำงานของ สปท. เริ่มทำงานตั้งแต่เดือนตุลาคม 2558 ถึงเดือนกรกฎาคม 2560 รวมระยะเวลาการทำงานทั้งหมด 22 เดือน และได้ผลิตรายงาน จำนวน 131 ฉบับ มีข้อเสนออย่างน้อย 1,342 ข้อ เป็นการเสนอให้ออกกฎหมายจำนวนมาก จากการ พิจารณารายงานของ สปท. ทั้งหมด พบว่า สภาแห่งนี้จัดทำร่างพระราชบัญญัติมาเสนออย่างน้อย 62 ฉบับ¹⁵⁸

อย่างไรก็ตาม ตามข้อสังเกตของ iLaw เกี่ยวกับร่าง พ.ร.บ. ที่ สปช. และ สปท. เสนอไว้ รวมกันได้ออย่างน้อย 105 ฉบับ จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของสภาปฏิรูปทั้งสองที่กำหนดไว้ จึงมี ลักษณะเป็นเพียงสภาวิชาการ ที่มีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะ เท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจในการออก

ให้นำมาตรา 13 มาตรา 18 และมาตรา 29 มาใช้บังคับแก่สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศและสมาชิก สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศโดยอนุโลม แต่การวินิจฉัยตามมาตรา 9 วรรคสอง ให้เป็นอำนาจของสภา ขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

มาตรา 39/3 ให้นำมาตรา 40 และมาตรา 41 มาใช้บังคับแก่ประธาน รองประธาน และสมาชิกสภา ขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ และประธานและกรรมการร่างรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม”
โปรดอ่านเพิ่มเติมใน ราชกิจจานุเบกษา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2557, (<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2558/A/064/1.PDF>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

¹⁵⁶ iLaw, สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) มาจากไหน? มาทำอะไร?, (<https://ilaw.or.th/node/3870>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

¹⁵⁷ เรื่องเดียวกัน.

¹⁵⁸ iLaw, สรุปการทำงานของสปท.: ข้อเสนอ “ครอบครัวจ้าว” 505 ข้อ ... ไม่ใหม่ ไม่มีรายละเอียด ไม่เสร็จ ในเร็ววัน, (<https://ilaw.or.th/node/3839>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

กฎหมาย หรือเสนอกฎหมายด้วยตนเอง เนื่องจากรายงานข้อเสนอทั้งหมดจากสภาทั้งสองนั้นถูกส่งมอบให้คณะรัฐมนตรีเพื่อทำการพิจารณา และร่างกฎหมายที่สภาทั้งสองเสนอไว้จะกลายเป็นกฎหมายได้นั้น ต้องอาศัยการเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี คสช. และส่งให้ สนช. พิจารณาต่อไป ฉะนั้น ในระยะเวลาที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่า สนช. พิจารณากฎหมายได้รวดเร็ว และกฎหมายส่วนใหญ่ที่ผ่านการพิจารณาไปแล้วก็เป็นกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีทั้งนั้น หากคณะรัฐมนตรีจะเห็นชอบและผลักดันร่างกฎหมายจากสภาปฏิรูปทั้งสองเพื่อสานต่อข้อเสนอแนะต่าง ๆ ให้เกิดขึ้นจริง ก็สามารถทำผ่าน สนช. ได้โดยง่ายและใช้เวลาไม่มาก (ตาราง 7) ซึ่งหากพิจารณากฎหมายที่เสนอจากสภาปฏิรูปทั้งสองแห่งที่ผ่านออกมา จะพบว่า สามารถใช้เป็นกฎหมายได้จริงเพียงจำนวน 6 ฉบับ จาก 105 ฉบับเท่านั้น หรือคิดเป็น 5.7 เปอร์เซ็นต์ของร่าง พ.ร.บ. ที่เสนอไว้ และยังไม่นับรวมร่างกฎหมาย อื่น ๆ และข้อเสนออีกจำนวนมากที่ยังไม่ปรากฏเป็นรูปธรรมว่าถูกนำไปใช้ปฏิบัติอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมมากนักน้อยเพียงใด¹⁵⁹

ตารางที่ 7 จำนวนประกาศ คำสั่ง คสช. คำสั่งหัวหน้า คสช. และกฎหมายที่ผ่าน สนช. แยกรายปี (ฉบับ)

ประเภทกฎหมายแยกรายปี	2557	2558	2559	2560	2561	2562	รวม
คำสั่ง คสช.	178	17	7	7	5	-	214
ประกาศ คสช.	123	1	2	2	3	2	133
คำสั่ง หัวหน้า คสช.	-	49	81	56	22	9	217
กฎหมายที่ผ่านโดย สนช.	25	108	66	72	52	121	444
รวม	326	175	156	137	82	132	1,008

ที่มา : ข้อมูลจากห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ณ วันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ.2562 จาก ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, ข้อเสนอต่อการจัดการผลพวง

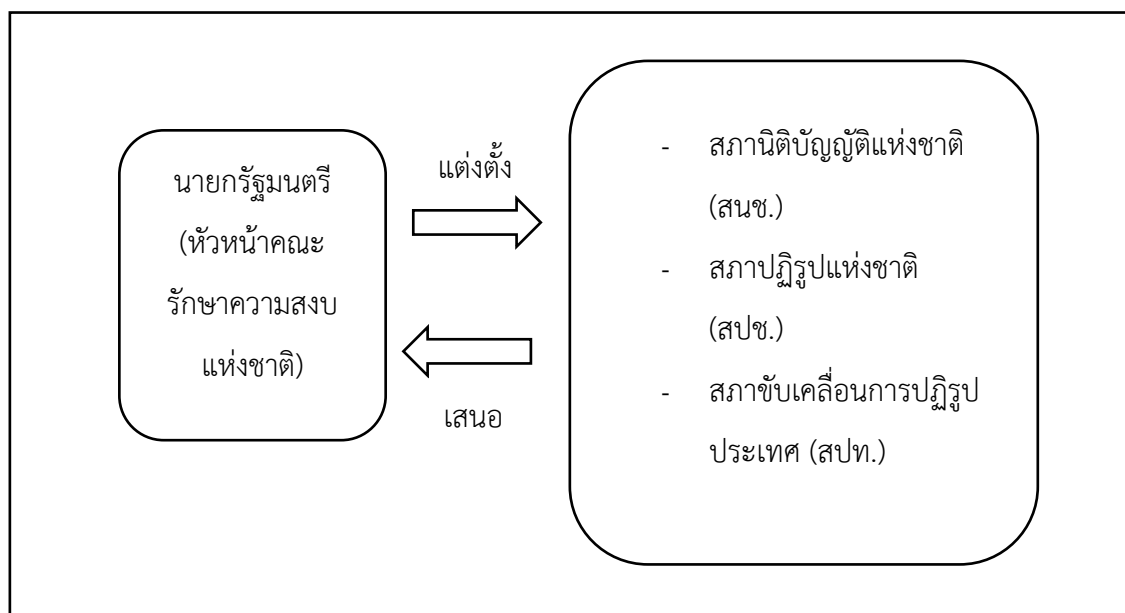
¹⁵⁹ iLaw, ผลงานสภาปฏิรูป? เสนอร่างพ.ร.บ. 105 ฉบับ สี่ปีผ่านเป็นกฎหมายได้จริง 6 ฉบับ, (<https://ilaw.or.th/node/4895>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

รัฐประหาร ทางกฎหมาย นโยบาย และกระบวนการยุติธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน, (กรุงเทพฯ: ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, 2562), น.17.

ฉะนั้น หากพิจารณาโครงสร้างขององค์กรพิเศษ (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สภาปฏิรูปแห่งชาติ และสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ) ดังกล่าวทั้งหมด จะพบว่า ไม่มี ความชอบธรรม อีกทั้ง ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการเลือกผู้แทนปวงชนเข้ามา และหากพิจารณาจากหลักการแบ่งแยก อำนาจเป็นการแบ่งแยกหน้าที่ในการใช้อำนาจรัฐ หรือการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจรัฐโดยมี กฎหมายเป็นศูนย์กลางออกเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายที่รับผิดชอบด้านการตรากฎหมายหรือฝ่ายนิติ บัญญัติ (Legislative Power) ฝ่ายที่รับผิดชอบด้านการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือฝ่ายบริหาร (Executive Power) และฝ่ายที่รับผิดชอบด้านการพิจารณาพิพากษาคดีไปตาม กฎหมายหรือฝ่ายตุลาการ (Judicial Power) โดยองค์กรเหล่านี้เป็นผู้ใช้อำนาจแยกจากกันซึ่งแต่ละ องค์กรจะใช้อำนาจอธิปไตย ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้เกิดการตรวจสอบ และถ่วงดุล มิให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจ (concentration) หรือการปกครองแบบเผด็จการทหาร เพื่อ เป็นหลักประกันความผาสุกของประชาชน¹⁶⁰ แต่อย่างไรก็ตาม คสช. กลับใช้อำนาจในการแต่งตั้งสภา นิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ขึ้นมาปฏิบัติหน้าที่แทนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งทำหน้าที่ในส่วน นิติบัญญัติ โดยสมาชิกทั้งหมดมาจากการเสนอรายชื่อโดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในฐานะ หัวหน้า คสช. และตลอดระยะเวลา 4 ปี 4 เดือน นับตั้งแต่การรัฐประหารในปี 2557 สนช. ได้ทำการ พิจารณาและเห็นชอบกฎหมายแล้วทั้งสิ้น 444 ฉบับ ซึ่งหากพิจารณาระยะเวลาในการพิจารณาร่าง แต่ละฉบับแล้วจะพบว่า สนช. พิจารณาและเห็นชอบกฎหมายในจำนวนที่สภานิติบัญญัติภายใต้ระบบ การปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจาก สนช. มีที่มาจากการแต่งตั้งโดย คสช. ทั้ง 250 คน มีเพียงสภาเดียวและใช้ระยะเวลาในการพิจารณากฎหมายอย่างรวดเร็ว จนเป็นที่ น่ากังวลถึงความละเอียดรอบคอบและกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลจากทั้งสมาชิกของ สนช. เอง และรวมถึงประชาชนด้วย¹⁶¹ อันส่งผลให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของ คสช. ในรูปแบบ องค์กรพิเศษตามรัฐธรรมนูญตามมา (ภาพ 3)

¹⁶⁰ ภูมิ มุสิกศิลป์, ความเชื่อมโยงของอำนาจตุลาการกับประชาชน กรณีศึกษาการได้มาซึ่งบุคคลมาดำรง ตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม, (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2559), น.13 - 14.

¹⁶¹ ภูมิ มุสิกศิลป์, ความเชื่อมโยงของอำนาจตุลาการกับประชาชน กรณีศึกษาการได้มาซึ่งบุคคลมาดำรง ตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม, (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2559), น.16.



ภาพที่ 3 ความสัมพันธ์ระหว่างนายกรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบแห่งชาติในฐานะองค์กรพิเศษ

4.2 การบังคับใช้กฎหมายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติในปี พ.ศ.2557 – 2562 ก่อนเลือกตั้ง

ตามหลักแนวคิดเสรีประชาธิปไตยนั้น รัฐที่ปกครองโดยระบอบเสรีประชาธิปไตยจะต้องประกอบไปด้วยหลักการพื้นฐานสำคัญสองประการคือ หลักประชาธิปไตยและหลักนิติธรรม โดยการทำงานส่งเสริมซึ่งกันและกัน เนื่องจากหัวใจสำคัญของหลักประชาธิปไตยคือการยึดโยงประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจ และหลัก นิติธรรม ซึ่งเป็นแนวคิดในการกำกับควบคุมการใช้อำนาจรัฐ เพื่อพิทักษ์ต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ปัจจุบันการประเมินตัวชี้วัดหลักนิติธรรม ได้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการสำรวจและจัดทำเกณฑ์ประเมินตัวชี้วัดหลักนิติธรรมแต่ละประเทศอย่างเป็นรูปธรรมคือ The World Justice Project (WJP) ซึ่งจากการสำรวจและพิจารณาจะพบว่า การบังคับใช้กฎหมายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติในปี พ.ศ.2557 – 2562 ก่อนเลือกตั้งนั้น มีการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมตามหลักเกณฑ์การประเมินของ The World Justice Project ตามตารางที่ 8 ดังนี้

ตารางที่ 8 ตัวชี้วัดหลักนิติธรรมของ The World Justice Project (WJP) ในปี พ.ศ.2555 - 2562¹⁶²

ตัวชี้วัด	พ.ศ. 2555	พ.ศ. 2557	พ.ศ. 2558	พ.ศ. 2559	พ.ศ. 2560	พ.ศ. 2562
	-				-	
	2556				2561	
ภาพรวมประเทศไทย	-	0.52	0.52	0.51	0.50	0.50
(1) การจำกัดอำนาจของรัฐบาล (Constraints on Government Powers)	0.53	0.50	0.46	0.47	0.47	0.47
(2) การปลอดจากการคอร์รัปชัน (Absence of Corruption)	0.41	0.51	0.52	0.47	0.49	0.49
(3) การมีรัฐบาลที่เปิดกว้าง (Open Government)	0.50	0.47	0.49	0.52	0.48	0.48
(4) การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights)	0.66	0.58	0.50	0.47	0.47	0.48
(5) การมีความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัย (Order and Security)	0.63	0.75	0.75	0.70	0.69	0.71
(6) การบังคับใช้กฎหมายและ ระเบียบข้อบังคับ (Regulatory)	0.51	0.46	0.51	0.50	0.50	0.48

¹⁶² หมายเหตุ ตัวชี้วัดหลักนิติธรรมของ The World Justice Project มีคะแนนตั้งแต่ 0 ถึง 1 โดยคะแนนที่มีค่าเป็น 0 หมายถึง มีความเป็นนิติธรรมน้อยที่สุด ส่วนคะแนนมีค่าเป็น 1 หมายถึง มีความเป็นนิติธรรมมากที่สุด

Enforcement)						
(7) กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง (Civil Justice)	0.43	0.39	0.46	0.53	0.53	0.49
(8) กระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice)	0.59	0.51	0.43	0.45	0.40	0.42

ที่มา: ผู้วิจัยสรุปและรวบรวมข้อมูล The World Justice Project (WJP) ในปี พ.ศ.2555 - 2562 จาก <https://worldjusticeproject.org/>

ตามตารางที่ 8 ตัวชี้หลักนิติธรรมในประเทศไทยของ The World Project จะพบว่า ในช่วงปี 2555 – 2556 ก่อนคณะรักษาความสงบแห่งชาติเข้ามาทำการรัฐประหารยึดอำนาจ ประเทศไทยมีคะแนนตัวชี้วัดหลักนิติธรรมภาพรวมที่สูง จนกระทั่งภายหลังจากการเข้ามาของ คสช. ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2557 ผลของคะแนนตัวชี้วัดหลักนิติธรรมไปในทิศทางที่ลดลงในแต่ละปี

แต่อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตที่น่าสนใจจากตัวชี้วัดหลักนิติธรรมในด้านความสงบเรียบร้อยและปลอดภัยจะพบว่า มีคะแนนหลักนิติธรรมไปในทิศทางที่เพิ่มขึ้นอย่างน้อยระยะสำคัญภายหลังจาก คสช. เข้ามาเป็นรัฐบาล ที่สะท้อนให้เห็นว่า คสช. สามารถรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศได้อย่างดี แต่มีทิศทางที่สวนทางกับตัวชี้วัดหลักนิติธรรมในด้านอื่น ๆ เนื่องจากการแม้ว่ารัฐบาล คสช. อ้างว่าต้องการทำให้ประเทศเกิดความสงบเรียบร้อย (public order) แต่ทว่าภายใต้ความสงบเรียบร้อยของประเทศนั้นกลับกระทำโดยการกดปราบภายใต้การจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนและกลไกที่ไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันขัดกับเสรีประชาธิปไตย ฉะนั้น จากการพิจารณาตัวชี้วัดหลักนิติธรรมโดยอาศัยการประเมินของ WJP สามารถแบ่งตัวชี้วัดในการตรวจสอบหลักนิติธรรมไทยในช่วงปี 2557 – 2562 เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงการใช้อำนาจที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม¹⁶³ ดังนี้

¹⁶³ ผู้วิจัยใช้ปัจจัย 7 ประการในการประเมินหลักนิติธรรม ยกเว้น กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง เนื่องจากปัจจัยทั้ง 7 ประการดังกล่าว มีความสอดคล้องกับแนวทางการศึกษาในงานวิจัยฉบับนี้มากที่สุด ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการรวบรวมหัวข้อปัจจัยที่มีความเกี่ยวข้องกันเป็นกลุ่มเดียวกัน เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจอย่างต่อเนื่อง

4.2.1 การจำกัดอำนาจของรัฐบาล (Limited Government Powers)

ในสังคมที่ปกครองด้วยหลักนิติธรรม รัฐบาลเจ้าหน้าที่ และตัวแทนต่าง ๆ ของรัฐ จะต้องอยู่ภายใต้และมีความรับผิดชอบตามกฎหมาย ซึ่งอาจอยู่ในรูปของระบบการถ่วงดุลอำนาจ (checks and balances) เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจรัฐเกินสมควรไปจากที่ระบุไว้โดยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย¹⁶⁴ จะพบว่า ผลคะแนนตัวชี้วัดด้านการจำกัดอำนาจรัฐ อยู่ในเกณฑ์ช่วงคะแนนระหว่าง 0.50 – 0.46 ไปในทิศทางที่ลดลง อันเนื่องมาจากปัจจัยดังต่อไปนี้

1. การตรวจสอบอำนาจรัฐบาลโดยฝ่ายนิติบัญญัติ (Government powers are effectively limited by legislature)

ในสังคมที่ตั้งอยู่บนหลักนิติธรรม ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องสามารถกำกับและตรวจสอบการดำเนินการของฝ่ายบริหารได้ แต่อย่างไรก็ตาม จากการพิจารณากระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทยไม่สามารถทำหน้าที่ในการตรวจสอบกำกับการทำงานของรัฐบาล คสช. ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจาก ภายหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 คสช. ได้ทำการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ขึ้นชุดแรก เพื่อทำหน้าที่ในการเสนอ เห็นชอบ และกลั่นกรองกฎหมายแทนสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา นับตั้งแต่การรัฐประหารในปี 2557 จนในปัจจุบัน จะพบว่า สนช. ได้ทำการพิจารณาและเห็นชอบกฎหมายแล้วทั้งสิ้น 444 ฉบับ ซึ่งจากการพิจารณาระยะเวลาในการพิจารณาร่างแต่ละฉบับแล้วจะเห็นได้ว่า สนช. พิจารณาและเห็นชอบกฎหมายในจำนวนที่สภานิติบัญญัติภายใต้ระบบการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจาก สนช. มีที่มาจากแต่งตั้งโดย คสช. ทั้ง 250 คน มีเพียงสภาเดียวจึงทำให้ใช้ระยะเวลาในการพิจารณากฎหมายอย่างรวดเร็ว และไม่มีความยึดโยงกับอำนาจของประชาชนหรือกล่าวได้ว่า ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการเลือกผู้แทนปวงชนของตนแต่อย่างใด

2. ฝ่ายตุลาการ (Government powers are effectively limited by the judiciary)

ฝ่ายตุลาการไม่มีความเป็นอิสระและความสามารถในทางปฏิบัติ เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาล คสช. ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่เดียวกันฝ่ายตุลาการกลับรับรองอำนาจให้กับรัฐบาล

¹⁶⁴ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย, โครงการศึกษาวิจัย “กรอบแนวคิดและกรอบยุทธศาสตร์ในการพัฒนาดัชนีชี้วัดด้านหลักนิติธรรม/นิติรัฐ (Rule of Law Index/Indicators) ในประเทศไทย”, (https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2016/11/Rule_of_Law_Index_resize.pdf), สืบค้นเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2563. หน้า 59.

กรณีศาลยุติธรรมและศาลทหารใช้ประกาศและคำสั่ง คสช. คำสั่งหัวหน้า คสช. รวมทั้งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 และพระราชบัญญัติการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2559 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกโดย สนช. มาพิจารณาและลงโทษบุคคล ปัจจุบันมีผู้ถูกดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 อย่างน้อย 245 คน และมีผู้ถูกดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2559 อีกอย่างน้อย 207 คน

3. องค์กรอื่นที่มีอำนาจทบทวนการใช้อำนาจรัฐ (Government powers are effectively limited by independent auditing and review)

จากการพิจารณาองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ในการถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ และมีส่วนเกี่ยวข้องเกี่ยวกับการจำกัดอำนาจรัฐ จะพบว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (กสม.) เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จัดขึ้นครั้งแรกตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้บัญญัติให้ กสม. มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนหรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศ การเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย การเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายต่อรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีก็ตาม¹⁶⁵ จากการรายงานของ กสม. จะพบว่า การปกครองโดยหลักนิติธรรม (rule of law) ที่เป็นหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยและเป็นการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลว่า จะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกันตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 30 และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 14 เนื้อหาว่าพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมฯ มีแนวโน้มจะไม่เป็นไปตามหลักการดังกล่าว ซึ่งกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม (Public Order) ในระหว่างการชุมนุมมีการปิดถนนสายหลักในกรุงเทพมหานคร การปิดล้อมและยึดสถานที่ราชการ รวมทั้งการต่อต้านไม่ให้มีการเลือกตั้ง จนกระทั่งทำให้เกิดการปะทะระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับผู้ชุมนุม ตลอดจนสถานการณ์ความรุนแรงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนในที่สุด คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) นำโดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้เข้าควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ และอ้างว่าจากการออกประกาศ/คำสั่ง คสช. รวมทั้งสิ้น 302

¹⁶⁵ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานการประเมินสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยและรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี 2556, (กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2557), หน้า 4.

ฉบับ โดยส่วนหนึ่งเป็นการพยายามแก้ไขปัญหาบริหารราชการแผ่นดินที่ผ่านมา เช่น มาตรการในการแก้ไขปัญหาแรงงานและคนต่างด้าวและการค้ามนุษย์ การแก้ไขปัญหานโยบายจำนำข้าว การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และการแก้ไขปัญหาและปราบปรามการทุจริตมิชอบ เป็นต้น¹⁶⁶ ซึ่งจากการพิจารณาการรายงานของ กสม. ดังกล่าว มีลักษณะสอดคล้องไปแนวทางที่เห็นชอบกับรัฐบาล คสช. ในการเข้ามารัฐประหารและการใช้อำนาจรัฐ ผ่านการอ้างความชอบธรรมว่า คสช. รัฐประหารเพื่อต้องการแก้ไขปัญหาประเทศให้มีความสงบสุขเรียบร้อย

4. อำนาจของรัฐบาลต้องได้รับบทลงโทษหากปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ (Government officials are sanctioned for misconduct)

นับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อปี 2475 ประเทศไทยผ่านการกระทำรัฐประหารมาแล้ว 13 ครั้ง และทุกครั้งจะมีการนิรโทษกรรมให้แก่ผู้ก่อการรัฐประหารผ่านรูปแบบการออกพระราชบัญญัติเพื่อรับรองความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำดังกล่าว แต่กลับไม่มีครั้งใดเลยที่มีการจัดการกับผลพวงที่เกิดขึ้นภายหลังการรัฐประหารอย่างเป็นระบบ ดังนั้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2557 จึงได้เป็นผลผลิตจากการรัฐประหารในอดีตที่ผ่านมา ซึ่งจะเห็นได้จาก การรับรองประกาศและคำสั่ง คสช. และคำสั่งหัวหน้า คสช. ให้มีผลทางกฎหมาย รวมทั้งรับรองให้การปฏิบัติตามกฎหมายของ คสช. ดังกล่าวชอบด้วยกฎหมาย ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเป็นที่สุด อีกทั้งยังกำหนดยกเว้นความรับผิดในการกระทำของ คสช. และบุคคลที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการยึดและควบคุมอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 โดยไม่มีการลงโทษหากปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือละเลยข้อกำหนดอื่น ๆ

5. อำนาจของรัฐบาลต้องสามารถตรวจสอบได้โดยองค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล (Government powers are subject to non-governmental checks)

ภายใต้การทำงานของสื่อมวลชน จะพบว่า ไม่มีอิสระในการรายงานและนำเสนอการทำงานของรัฐบาล คสช. ได้อย่างตรงไปตรงมาเนื่องจาก คสช. มีความพยายามในการแทรกแซงหรือควบคุมสื่อทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนี้ การละเมิดสิทธิและเสรีภาพสื่อทางตรง คือการที่ คสช. ใช้อำนาจตามประกาศ คำสั่ง คสช. และหัวหน้า คสช. รวมถึงการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เฉพาะขึ้นมา เพื่อให้ปฏิบัติงานขึ้น

¹⁶⁶ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานการประเมินสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยและรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี 2557, (กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2558), หน้า 26 - 27.

ตรง และดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของ คสช. ตามที่ปรากฏในประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เรื่อง การดูแลและสอดส่องการใช้สื่อสังคมออนไลน์ และในขณะเดียวกัน คสช. ยังมีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพสื่อทางอ้อมด้วย โดยการมอบอำนาจให้แก่บุคคลหรือองค์กรอื่น ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่เรื่องการทำกับดูแลการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะ

6. การเปลี่ยนผ่านของอำนาจต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย (Transition of power is subject to the law)

จากการพิจารณาว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลที่ได้รับเลือกตั้งหรือแต่งตั้งตามกฎระเบียบที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ จะพบว่า การเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยอาศัยอำนาจทั้งตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติและรัฐธรรมนูญชั่วคราวปี 2557 ที่ให้ความชอบธรรมในการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม การเข้าสู่ตำแหน่งดังกล่าวไม่สอดคล้องกับหลักเสรีประชาธิปไตย อีกทั้ง ไม่ชอบธรรม เนื่องจากการเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไม่ได้มาจากตามระบอบประชาธิปไตยที่ผู้ปกครองมาจากการเลือกตั้งโดยยึดหลักการเสียงข้างมาก และไม่ได้มาจากการเลือกโดยประชาชนโดยตรง หากแต่เป็นการเลือกขึ้นมาเฉพาะกลุ่มคนของตนเองเท่านั้น นอกจากนั้นแล้ว คสช. ยังได้พยายามสร้างกลไกต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อรองรับความชอบธรรมในการใช้อำนาจรัฐของตนเองผ่านรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 โดยการอาศัยบทเฉพาะกาลในการรองรับการสืบทอดอำนาจของบุคคลใน คสช. จึงทำให้กระบวนการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นนั้นกลับถูกจำกัดและคุกคามโดยรัฐบาล คสช.

4.2.2 การปลอดจากคอร์รัปชัน (absence of corruption)

การคอร์รัปชัน หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวโดยใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบ หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายสังคมที่ตั้งอยู่บนหลักนิติธรรม จะต้องปลอดจากการ คอร์รัปชัน กฎหมายของรัฐจะต้องมีประสิทธิภาพในการต่อต้านและยับยั้งการประพฤติมิชอบดังกล่าว¹⁶⁷ จะพบว่า ผลคะแนนตัวชี้วัดด้านการปลอดจากคอร์รัปชัน อยู่ในเกณฑ์ช่วงคะแนน

¹⁶⁷ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย, โครงการศึกษาวิจัย “กรอบแนวคิดและกรอบยุทธศาสตร์ในการพัฒนาดัชนีชี้วัดด้านหลักนิติธรรม/นิติรัฐ (Rule of Law Index/Indicators) ในประเทศไทย”, (https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2016/11/Rule_of_Law_Index_resize.pdf), สืบค้นเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2563. หน้า 60.

ระหว่าง 0.52 – 0.47 ไปในทิศทางที่ลดลง อันเนื่องมาจากสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาล ความมั่นคงในประเทศไทยดังต่อไปนี้

ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชนเห็นว่า ปัญหาใหญ่ในส่วนภาคความมั่นคงในประเทศไทย โดยเฉพาะปัญหากองทัพในการเข้าแทรกแซงทางการเมือง การก่อรัฐประหาร การขยายบทบาทหน้าที่ไปอย่างกว้างขวาง และการนำปฏิบัติการทางทหารต่าง ๆ มาใช้กับประชาชน ส่งผลให้เกิดปัญหาเชิงโครงสร้างของกองทัพที่ไม่สัมพันธ์กับระบอบประชาธิปไตยและขาดการตรวจสอบอย่างมีประสิทธิภาพ¹⁶⁸

ปัญหาพื้นฐานที่สำคัญสุดได้แก่ การขาดความโปร่งใสและระบบการตรวจสอบหน่วยงานของกองทัพและหน่วยงานความมั่นคง จึงทำให้กองทัพกลายเป็นสถาบันที่ขยายอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมได้อย่างต่อเนื่อง โดยไม่มีกลไกการตรวจสอบที่เพียงพอจากฝ่ายพลเรือนหรือภาคประชาสังคม ซึ่งการเข้ายึดอำนาจทางการเมือง ทั้งการเข้าบริหารประเทศและควบคุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ยิ่งส่งผลให้เกิดปัญหาการตรวจสอบอย่างมา¹⁶⁹

โดยตัวอย่างปัญหาการขาดความโปร่งใสในกองทัพจะเห็นได้จาก เช่น ปัญหาการโยกย้ายและเลื่อนตำแหน่งนายทหารภายในกองทัพซึ่งระดับนายพลอยู่ภายใต้การกำกับของสภากลาโหมเอง เกิดสภาพการแบ่งทหารเป็นทหารสายต่าง ๆ เป็นกลุ่มย่อยภายใน ขณะที่นายทหารระดับรองลงมาถูกสังคมวิพากษ์วิจารณ์ถึงระบบเส้นสายและพวกพ้องในการเลื่อนตำแหน่งต่าง ๆ หรือปัญหาการใช้จ่ายงบประมาณของกองทัพ โดยเฉพาะการซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ ซึ่งในช่วง คสช. มีการอนุมัติซื้ออาวุธด้วยงบประมาณจำนวนมาก จากข้อมูลแหล่งข่าวของบีบีซีไทยรายงานว่า ตั้งแต่หลังรัฐประหารถึงต้นปี 2560 แต่ละเหล่าทัพมีการตั้งโครงการซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ขนาดใหญ่อย่างน้อย 9 โครงการ คิดเป็นงบประมาณกว่า 38,549 ล้านบาท โดยการพิจารณาจะทำการลับโดยใช้รูปแบบเอกสารลับ ไม่เปิดเผยต่อสาธารณชน โดยอ้างถึงเรื่องความมั่นคงเป็นหลัก ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าอนุมัติ

¹⁶⁸ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, ข้อเสนอต่อการจัดการผลพวงรัฐประหาร ทางกฎหมาย นโยบาย และกระบวนการยุติธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน, (กรุงเทพฯ: ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, 2562), น.268.

¹⁶⁹ เรื่องเดียวกัน, น.268.

จัดซื้อแล้วหรือไม่ ด้วยงบประมาณเท่าใด โดยต้องรอให้ผู้ที่เกี่ยวข้องออกมาชี้แจงในแต่ละโครงการด้วยตนเอง¹⁷⁰

หากทำการพิจารณาเปรียบเทียบการใช้งบประมาณกระทรวงกลาโหมก่อนปี 2557 และภายหลังรัฐประหารปี 2557 จากข้อมูลการรายงานข่าวไทยพีบีเอสพบว่า งบประมาณกระทรวงกลาโหมในช่วงปี 2555 – 2557 ภายใต้รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (รัฐบาลพลเรือน) ใช้งบประมาณในปี 2555 จำนวน 168.9 ล้านบาท ปี 2556 จำนวน 180.5 ล้านบาท และในปี 2557 จำนวน 183.8 ล้านบาท หรือคิดเป็น 2.94 เปอร์เซ็นต์ ในขณะที่ ภายหลังจากการรัฐประหารปี 2557 งบประมาณกระทรวงกลาโหมในช่วงปี 2557 – 2561 ภายใต้รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (รัฐบาลทหาร) มีจำนวนเพิ่มขึ้นถึง 4.37 เปอร์เซ็นต์ คือ งบประมาณในปี 2558 จำนวน 192.9 ล้านบาท ปี 2559 จำนวน 206.5 ล้านบาท ปี 2560 จำนวน 213.5 ล้านบาท ปี 2561 จำนวน 220.5 ล้านบาท และปี 2562 จำนวน 227.1 ล้านบาท¹⁷¹ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า งบประมาณที่นำมาใช้จ่ายของกองทัพมีการใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นโดยเฉพาะภายใต้รัฐบาล คสช.

จากรายงานของกรุงเทพธุรกิจ โดยการอ้างอิงข้อมูลคอร์ปชันจากองค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International)¹⁷² (กรุงเทพธุรกิจ)พบว่า ในปี 2557 ประเทศไทย ถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 85 จากจำนวนทั้งหมด 175 ประเทศ และได้ค่าเฉลี่ยดัชนีที่ 38 (จากคะแนนเต็ม 100) ในปี 2558 ประเทศไทย ถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 76 จากจำนวนทั้งหมด 168 ประเทศ และได้ค่าเฉลี่ยดัชนีที่ 38 (จากคะแนนเต็ม 100) ในปี 2559 ประเทศไทย ถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 101 จากจำนวนทั้งหมด 176 ประเทศ และได้ค่าเฉลี่ยดัชนีที่ 35 (จากคะแนนเต็ม 100) ในปี 2560 ประเทศไทย ถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 96 จากจำนวนทั้งหมด 180 ประเทศ และได้ค่าเฉลี่ยดัชนีที่ 37 (จากคะแนนเต็ม 100) ในปี 2561 ประเทศไทย ถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 99 จากจำนวนทั้งหมด 180 ประเทศ และได้ค่าเฉลี่ยดัชนีที่ 36 (จากคะแนนเต็ม 100) และในปี 2562 ประเทศไทย ถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 101 จาก

¹⁷⁰ เรื่องเดียวกัน, น.268 -269.

¹⁷¹ ไทยพีบีเอส, ภาวะงบประมาณ "กลาโหม" รัฐบาลยุคใคร ? ให้ "มาก-น้อย", (<https://news.thaipbs.or.th/content/277912>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

¹⁷² หมายเหตุ 0 คะแนน หมายถึง การคอร์ปชันที่สูงที่สุด 100 คะแนน หมายถึง การคอร์ปชันที่ต่ำที่สุด โปรดอ่านเพิ่มเติมจาก กรุงเทพธุรกิจ, 'คอร์ปชัน' ไทยพุ่ง อันดับ 101 ของโลก ค่าเฉลี่ยดัชนีที่ 36, (<https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/863298>), สืบค้นเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2563.

จำนวนทั้งหมด 180 ประเทศ และได้ค่าเฉลี่ยดัชนีที่ 36 (จากคะแนนเต็ม 100) ซึ่งแสดงให้เห็นว่า มีการคอร์รัปชันเพิ่มสูงขึ้นกว่าปีที่ผ่านมาเนื่องจากอันดับของไทยมีการถดถอยลง

นอกจากนั้น กองทัพและนายทหารไทยยังสร้างอิทธิพลทางเศรษฐกิจ ซึ่งไม่อาจนับได้ว่าเป็น บทบาทหน้าที่ของกองทัพตามปกติ เช่น การมีบทบาทในการถือครองสื่อทั้งวิทยุและโทรทัศน์จำนวนมาก โดยกิจการเหล่านี้เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของกองทัพทางหนึ่งด้วย และทำให้กองทัพมีช่องทาง จำนวนมากในการควบคุมข้อมูลข่าวสารในสังคม¹⁷³ อีกทั้งกองทัพยังถือได้ว่าเป็นเจ้าที่ดินรายใหญ่ราย หนึ่งในประเทศไทย โดยถือครองที่ดินกระจายอยู่ทั่วประเทศ เฉพาะกองทัพบกที่มีที่ดินอยู่ใน ครอบครอง 5 ล้านไร่ โดยที่สาธารณชนไม่สามารถทราบได้ชัดเจนว่าที่ดินแต่ละส่วนถูกนำไปใช้ ประโยชน์ในทางใดบ้าง¹⁷⁴

หากพิจารณาในภาคความมั่นคงพบปัญหาขององค์กรและหน่วยงานที่มีลักษณะการทำงาน ซ้ำซ้อนกันหลายหน่วย โดยหลายส่วนไม่ได้มีความเชื่อมโยงกัน ตัวอย่างที่ชัดเจน ได้แก่ “การทำงาน ข่าว” ของหน่วยงานความมั่นคงในช่วงหลังการรัฐประหาร 2557 ซึ่งศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชนพบว่า ในบางช่วง นักเคลื่อนไหวหรือผู้นำทางการเมืองบางราย ต้องถูกหน่วยงานรัฐไม่ต่ำกว่า 7 – 8 หน่วย เข้าติดตามสอบถามความเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่อง เช่น หน่วยข่าวของทหารระดับ ภาค หน่วยข่าวของทหารระดับพื้นที่ เจ้าหน้าที่ของ กอ.รมน. เจ้าหน้าที่สันติบาล หน่วยตำรวจสืบสวน ของภาค หน่วยตำรวจสืบสวนของจังหวัดหรือสถานีตำรวจในพื้นที่ หน่วยพลเรือนฝ่ายปกครอง เป็นต้น ความซ้ำซ้อนเหล่านี้นอกจากสร้างผลกระทบต่อผู้ถูกกระทำหรือกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งไม่ใช่อาชญา

¹⁷³ ในส่วนคลื่นวิทยุระบบเอฟเอ็มและเอเอ็มนั้น ถือครองโดยกองทัพ (กองทัพบก กองทัพอากาศ กองทัพเรือ และกองบัญชาการกองทัพไทย) ถึง 198 สถานี แบ่งเป็น กองทัพบก 127 สถานี กองทัพอากาศ 36 สถานี กองทัพเรือ 21 สถานี และกองบัญชาการกองทัพไทย 14 สถานี ด้านโครงข่ายทีวี กองทัพบกเป็นผู้ให้บริการ รายใหญ่ที่สุดของประเทศ ในนามของ ททบ.5 ซึ่งถือครองโครงข่ายช่องรายการความคมชัดสูง (HD) 4 ช่อง และช่อง รายการความคมชัดปกติ (SD) 9 ช่อง ยังไม่รวมถึงองค์กรที่มีบทบาทด้านการดูแลกิจการกระจายเสียง โทรทัศน์ และ โทรคมนาคม ออย่า กสทช. ชุดแรก ซึ่งในคณะกรรมการที่เข้ารับตำแหน่งเมื่อปี 2554 มีนายทหารและตำรวจรวมกัน ถึง 6 นาย จากทั้งหมด 11 คน โปรดอ่านเพิ่มเติมใน ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, ข้อเสนอต่อการจัดการผล พวงรัฐประหาร ทางกฎหมาย นโยบาย และกระบวนการยุติธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน, (กรุงเทพฯ: ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, 2562), น.270.

¹⁷⁴ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, ข้อเสนอต่อการจัดการผลพวงรัฐประหาร ทางกฎหมาย นโยบาย และกระบวนการยุติธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน, (กรุงเทพฯ: ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, 2562), น.270.

กรหรือผู้กระทำผิดแล้ว ยังเป็นการใช้บุคลากรและงบประมาณของรัฐไปกับปฏิบัติการที่ไม่ได้เป็นประโยชน์ต่อประชาชนแต่อย่างใด¹⁷⁵

จากความโปร่งใสและตรวจสอบไม่ได้ดังกล่าว ยังทำให้เกิดการใช้บุคลากรของกองทัพไปดำเนินปฏิบัติการทางข่าวสาร ปฏิบัติการจิตวิทยา และโฆษณาชวนเชื่อประชาชนในประเทศ ส่วนการทำงานของหน่วยงานความมั่นคง ที่มีการรวบรวมข้อมูลส่วนตัวของประชาชน เพื่อจัดทำข้อมูลผู้มีบทบาททางการเมืองหรือผู้ที่ทำการเคลื่อนไหวคัดค้าน คสช. ซึ่งเห็นได้ชัดเจนในช่วงหลังรัฐประหารว่าไม่มีหน่วยงานสามารถตรวจสอบได้เลยว่าใช้งบประมาณส่วนใด ใช้หน่วยงานใดดำเนินการ มีการจัดเก็บข้อมูลอะไรบ้างของประชาชน โดยใช้วิธีการเช่นใด และนำข้อมูลไปดำเนินการอย่างไรบ้าง¹⁷⁶

ดังนั้น จากสภาพปัญหาการขาดความโปร่งใสของกองทัพและหน่วยงานความมั่นคง ส่งผลให้กลไกในการตรวจสอบทางประชาธิปไตยต่อการใช้อำนาจและปฏิบัติการที่เกี่ยวกับความมั่นคงต่าง ๆ ไม่สามารถถูกตรวจสอบได้จากฝ่ายพลเรือนและประชาชน

4.2.3 การมีรัฐบาลที่เปิดกว้าง (Open Government)

การมีรัฐบาลที่เปิดกว้างเป็นองค์ประกอบสำคัญของสังคมที่ตั้งอยู่บนหลักนิติธรรม มิติที่แสดงถึงการมีรัฐบาลที่เปิดกว้าง ได้แก่ มีการเผยแพร่กฎหมายและข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับรัฐบาล ประชาชนมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ ประชาชน มีโอกาสเข้าร่วมในกิจกรรมของรัฐ และมีกระบวนการให้ประชาชนสามารถร้องเรียนและปกป้องสิทธิของตนได้¹⁷⁷ จะพบว่า นับตั้งแต่มีการรัฐประหารในปี 2557 ภาพลักษณ์ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) หรือภาพของทหาร ได้ถูกนำเสนอผ่านสื่อหลายรูปแบบ รวมถึงผลิตสื่อออกมาเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นบทเพลง “คืนความสุขให้ประเทศไทย” รายการ “เดินหน้าประเทศไทย” ซึ่งออกอากาศทางวิทยุและโทรทัศน์พร้อมกัน ภายใต้ประกาศ คสช. ฉบับที่ 97/2557 ซึ่งกำหนดให้ผู้ประกอบการสื่อทุกช่องต้องออกอากาศเนื้อหาสาระของ คสช. นอกจากนี้ คสช. ยังได้สนับสนุนสื่อบันเทิงประเภทอื่นๆ ที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับ

¹⁷⁵ เรื่องเดียวกัน, น.270 – 271.

¹⁷⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 271.

¹⁷⁷ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย, โครงการศึกษาวิจัย “กรอบแนวคิดและกรอบยุทธศาสตร์ในการพัฒนาดัชนีชี้วัดด้านหลักนิติธรรม/นิติรัฐ (Rule of Law Index/Indicators) ในประเทศไทย”, (https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2016/11/Rule_of_Law_Index_resize.pdf), สืบค้นเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2563. หน้า 62.

กับความมั่นคงและกองทัพ เช่น ละครภาพยนตร์ รวมทั้งประชาสัมพันธ์โครงการต่างๆ ของรัฐ¹⁷⁸ จึงสะท้อนให้เห็นว่า การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารในช่วงรัฐบาล คสช. ล้วนแต่เป็นการนำเสนอและสื่อสารการทำงานของรัฐเพียงด้านเดียว โดยการนำเสนอผ่านกรอบวิธีคิดแบบทหารครอบงำให้สังคมมีการรับรู้การทำงานภาพลักษณ์ที่ดีของ คสช. เพียงแค่ด้านเดียว

4.2.4 การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights)

สังคมนิติธรรมจะต้องรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน¹⁷⁹ จะพบว่า ผลคะแนนตัวชี้วัดการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐาน อยู่ในเกณฑ์ช่วงคะแนนระหว่าง 0.58 – 0.47 ไปในทิศทางที่ลดลง จากการพิจารณาปัจจัยดังกล่าว พบว่า รัฐบาล คสช. ได้ใช้กฎหมายไปในลักษณะที่จำกัดการแสดงความความคิดเห็นประชาชน โดยอ้างว่า รัฐบาล คสช. กระทบไป ล้วนแต่เป็นการดำเนินการตามกฎหมาย ซึ่งแบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 ประเด็นสำคัญ ดังนี้

1. เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น จะต้องได้รับการคุ้มครอง (Freedom of opinion and expression is effectively guaranteed)

จากการสำรวจการใช้กฎหมายของ คสช. ในช่วงปี พ.ศ.2557 – 2562 ก่อนการเลือกตั้ง เป็นระยะเวลาห้าปีมานั้น จะพบว่า การใช้กฎหมายบางฉบับของ คสช. มีลักษณะถูกนำมาใช้บ่อยครั้ง และในขณะเดียวกัน การใช้กฎหมายดังกล่าวของ คสช. ก็ได้ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของ

¹⁷⁸ ผลงานเพลงจำนวน 6 เพลง ได้แก่ เพลงคืนความสุขให้ประเทศไทย เพลงเธอคือประเทศไทย เพลงความหวัง- ความศรัทธา เพลงสะพาน เพลงใจเพชร และเพลงสู้เพื่อแผ่นดิน

ภาพยนตร์สารคดีพิเศษชุด "ก้าวข้ามเพื่อตามฝัน" เสริมสร้างความปรองดอง สมานฉันท์ของคนในชาติ และภาพยนตร์เรื่องนี้ยังมีเพลงประกอบ 2 เพลง ได้แก่ เพลง “ก้าวข้ามเพื่อตามฝัน” และ “จงชาติ”

รายการที่บังคับให้ทุกสื่อต้องออกอากาศ ได้แก่ คืนความสุขให้คนในชาติ-เดินหน้าประเทศไทย

จัดชมภาพยนตร์ ตำนานสมเด็จพระนเรศวร โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ iLaw freedom, NCPO Entertainment : 4 ปี คสช. ความบันเทิงครบวงจรที่(บังคับ)ให้คนดู. <https://freedom.ilaw.or.th/NCPO%20Entertainment>, สืบค้นเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2563.

¹⁷⁹ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย, โครงการศึกษาวิจัย “กรอบแนวคิดและกรอบยุทธศาสตร์ในการพัฒนาดัชนีชี้วัดด้านหลักนิติธรรม/นิติรัฐ (Rule of Law Index/Indicators) ในประเทศไทย”, (https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2016/11/Rule_of_Law_Index_resize.pdf), สืบค้นเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2563. หน้า 64.

ประชาชนในการชุมนุมและแสดงความคิดเห็นทางการเมืองต่อรัฐบาล คสช. ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มประเภทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ และกลุ่มประเภทที่เกี่ยวข้องกับการแสดงความคิดเห็นสาธารณะทางออนไลน์ ดังนี้

1. กลุ่มกฎหมายที่มีการบังคับใช้ในการชุมนุมสาธารณะ

กฎหมายการชุมนุมสาธารณะเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญต่อภาคประชาชนมากที่สุดฉบับหนึ่งเพราะ เสรีภาพการชุมนุมเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญในสังคมประชาธิปไตย เป็นเครื่องมือที่ช่วยส่งเสียงของประชาชนที่ไม่ถูกรับฟังให้ดังไปถึงผู้มีอำนาจ เป็นการสร้างพลังและอำนาจต่อรองเพื่อให้รัฐหันมาใส่ใจในความเดือดร้อนของประชาชน หรือปัญหาสาธารณะและความไม่เป็นธรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม¹⁸⁰

ในการจัดการชุมนุมสาธารณะในปัจจุบัน จะพบว่า นอกเหนือจากการใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะแล้ว ในทางปฏิบัตินั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ทำหน้าควบคุมดูแลการชุมนุมสาธารณะ มักจะมีการนำกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่มีอยู่ก่อนหน้าการประกาศใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ เข้ามาใช้ร่วมกันหรือประกอบกัน เพื่อควบคุม ตั้งข้อสังเกต หรือแม้กระทั่งการตั้งข้อหากล่าวหาต่อผู้ชุมนุมสาธารณะซึ่งได้ใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมและแสดงความคิดเห็น ดังต่อไปนี้

(1) พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558

ตามที่ สนช. ได้เห็นชอบให้ พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 บังคับใช้เป็นกฎหมาย ส่งผลให้ “พื้นที่สาธารณะ” ของสังคมไทยภายใต้ระบอบ คสช. ถูกทำให้หดแคบลงอย่างมาก เนื่องจากมีการปิดกั้นการจัดกิจกรรมสาธารณะต่าง ๆ ด้วยการกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ขึ้น จึงส่งผลให้เกิดผลกระทบที่ตามมาในการใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพในการรวมกลุ่มเป็นสมาคม¹⁸¹ ด้วยเหตุนี้ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน จึงได้ตั้งข้อสังเกตว่า การประกาศใช้ พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 เป็นกฎหมายหนึ่งที่ถูกนำออกมาใช้ดำเนินคดีกับประชาชนที่

¹⁸⁰ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, 3 ปี พ.ร.บ.ชุมนุมสาธารณะ : ห้ามชุมนุม ห้ามชูป้าย ห้ามใช้เครื่องขยายเสียง, (<https://tlhr2014.com/archives/11258>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

¹⁸¹ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, นิติรัฐที่พังทลาย: รายงาน 4 ปี ภายใต้ คสช. สิทธิมนุษยชนและผลพวงรัฐประหารต่อสังคมไทย, (<https://www.tlhr2014.com/wp-content/uploads/2018/06/4-years-TH.pdf>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

ออกมาเรียกร้องและแสดงออกทางการเมือง ดังจะเห็นได้จาก การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้มาตรา 10¹⁸² ในการตั้งข้อกล่าวหากับผู้ชุมนุม โดยประชาชนพยายามใช้สิทธิตามกฎหมาย แต่ก็ถูกเจ้าหน้าที่เข้ามาแทรกแซงการชุมนุม ด้วยเงื่อนไขที่ว่า ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะต้องแจ้งเจ้าหน้าที่ตำรวจในท้องที่ให้ทราบล่วงหน้า 24 ชั่วโมงก่อนการชุมนุม อีกทั้ง กำหนดพื้นที่ที่ต้องห้ามและข้อควรระวังระหว่างการชุมนุม มิเช่นนั้นจะถือว่า เป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเจ้าหน้าที่สามารถเข้าสลายพร้อมทั้งจับกุมดำเนินคดีได้ทันที

ตามการรายงานของมูลนิธิธรรมาภิบาลสังคม โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อประชาชน สมาคมนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน และศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นองค์กรร่วมกันในการรวบรวมข้อมูล ซึ่งได้เห็นถึงสภาพปัญหาของบทบัญญัติและการใช้กฎหมายการชุมนุมสาธารณะ จึงได้ติดตาม ตรวจสอบ บันทึกข้อมูล และให้ความช่วยเหลือทางคดี ณ ข้อมูลวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 พบว่า นับตั้งแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว มีผู้ถูกแจ้งข้อกล่าวหาตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะแล้วอย่างน้อย 218 คน แบ่งเป็นคดีความผิดฐานไม่แจ้งการชุมนุมสาธารณะอย่างน้อย 99 คน ความผิดฐานชุมนุมในรัศมี 150 เมตรจากเขตพระบรมมหาราชวังอย่างน้อย 52 คน และความผิดอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวอย่างน้อย 218 คน มีการร้องขอให้ศาลออกคำสั่งบังคับให้เลิกการชุมนุมและศาลได้เรียกมาไต่สวนอย่างน้อย 2 คดี และมีการฟ้องคดีละเมิดจาก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

¹⁸² พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 หมวด 2 การแจ้งการชุมนุมสาธารณะ มาตรา 10 ได้บัญญัติว่า “ผู้ใดประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ ให้แจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ ชั่วโมง ให้ถือว่าผู้เชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ รวมทั้งผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุมเป็นผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะตามวรรคหนึ่ง

การแจ้งการชุมนุมสาธารณะต้องระบุวัตถุประสงค์ และวัน ระยะเวลา และสถานที่ชุมนุมสาธารณะตามวิธีการที่คณะรัฐมนตรีประกาศกำหนดซึ่งต้องเป็นวิธีที่สะดวกแก่ผู้แจ้ง และต้องให้แจ้งผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้ด้วย” โปรดอ่านเพิ่มเติมใน ราชกิจจานุเบกษา, พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558, (<http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%A1152/%A1152-20-2558-a0001.htm>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

การปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ 1 คดี โดยศาลปกครองมีคำสั่งชั่วคราวจำนวน 1 คดี¹⁸³

นอกจากนี้ การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ต่อการชุมนุมสาธารณะ นอกเหนือจาก พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 ยังมีการใช้กฎหมายฉบับอื่น ๆ อันได้แก่ พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 และ พ.ร.บ. จราจรทางบก พ.ศ. 2522 เข้ามาใช้ตั้งข้อกล่าวหาและดำเนินคดีประกอบด้วย

(2) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ตาม พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ในมาตรา 10¹⁸⁴ นับว่า เป็นกฎหมายฉบับหนึ่งที่เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้เข้ามาตั้งข้อกล่าวหาต่อการชุมนุมสาธารณะ จากการรายงานของประชาไท เช่น ในกรณีของกลุ่มพลเมืองโต้กลับ ได้ทำกิจกรรม

¹⁸³ มูลนิธิธิดธรรมสิ่งแวดล้อม และคณะ, เอกสารประกอบ “เวทีเสวนาสะท้อนปัญหาการตีความบังคับใช้กฎหมายการชุมนุมสาธารณะกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน”, ณ ห้องประชุม Auditorium เดอะคอนเน็คชั่น สถานีรถไฟใต้ดิน MRT ลาดพร้าว, 21 พฤศจิกายน 2561.

¹⁸⁴ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 มาตรา 10 บัญญัติว่า “การโฆษณาด้วยการปิด ทิ้ง หรือโปรยแผ่นประกาศหรือใบปลิวในที่สาธารณะ จะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือเจ้าพนักงานหน้าที่ และต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาตด้วย

การขออนุญาต การอนุญาต การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและการงดเว้นค่าธรรมเนียมในการขออนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง และในกฎกระทรวงดังกล่าวต้องกำหนดให้ชัดเจนว่ากรณีใดพึงอนุญาตได้หรืออนุญาตไม่ได้ และกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตด้วย

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่การกระทำของราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนอื่นหรือรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานที่มีอำนาจกระทำได้ หรือเป็นการโฆษณาด้วยการปิดแผ่นประกาศ ณ สถานที่ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่นจัดไว้เพื่อการนั้น หรือเป็นการโฆษณาในการเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และการโฆษณาด้วยการปิดประกาศของเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือต้นไม้ เพียงเพื่อให้ทราบชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ชื่ออาคาร เลขที่อาคาร หรือข้อความอื่นเกี่ยวแก่การเข้าไปและออกจากอาคารนั้น” โปรดอ่านเพิ่มเติมใน ราชกิจจานุเบกษา, พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535,

(<http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%C316/%C316-20-9999-update.htm>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

“โพสต์-สิทธิ” บริเวณสกายวอล์ก เพื่อสื่อสารว่า ประชาชนต้องมีสิทธิเสรีในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น พบว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจได้มีการใช้ พ.ร.บ. ดังกล่าวในการตั้งข้อกล่าวหาและดำเนินคดีกับกลุ่มที่ออกมาเรียกร้องทางการเมืองดังกล่าว¹⁸⁵

(3) พระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ.2522

ตาม พ.ร.บ. จรรยาบรรณ พ.ศ.2522 ในมาตรา 108¹⁸⁶ และมาตรา 114¹⁸⁷ ถูกนำมาใช้ต่อการชุมนุมสาธารณะในเรื่องของการกีดขวางจราจร จนกระทั่งนำไปสู่การตั้งข้อกล่าวหาในกรณีนี้ จากรายของประชาชาติธุรกิจ อาทิเช่น กลุ่มคนอยากเลือกตั้ง หรือที่เรียกว่า ARMY57 ในความผิดฐานฝ่า

¹⁸⁵ ประชาไท, ปล่อยผู้ทำกิจกรรม 'โพสต์-สิทธิ' แล้ว-ตร.ใช้ พ.ร.บ.ความสะอาด เอาผิด, (<https://prachatai.com/journal/2016/05/65556>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

¹⁸⁶ พระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ.2522 มาตรา 108 บัญญัติว่า

“ห้ามมิให้ผู้ใดเดินแถว เดินเป็นขบวนแห่ หรือเดินเป็นขบวนใด ๆ ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร เว้นแต่

(๑) เป็นแถวทหารหรือตำรวจ ที่มีผู้ควบคุมตามระเบียบแบบแผน

(๒) แถวหรือขบวนแห่หรือขบวนใด ๆ ที่หัวหน้าเจ้าพนักงานจราจรได้อนุญาตและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่หัวหน้าเจ้าพนักงานจราจรกำหนด” โปรดอ่านเพิ่มเติมใน ราชกิจจานุเบกษา, พระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ. 2522 มาตรา 108, (<http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%A803/%A803-20-9999-update.htm>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

¹⁸⁷ พระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ.2522 มาตรา 114 บัญญัติว่า

“ห้ามมิให้ผู้ใดวาง ตั้ง ยื่น หรือแขวนสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากหัวหน้าเจ้าพนักงานจราจร แต่หัวหน้าเจ้าพนักงานจราจร* จะอนุญาตได้ต่อเมื่อมีเหตุอันจำเป็นและเป็นการชั่วคราวเท่านั้น

ผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติในวรรคหนึ่ง นอกจากจะมีความผิดตามมาตรา ๑๔๘ แล้ว หัวหน้าเจ้าพนักงานจราจร*มีอำนาจสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนรื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายสิ่งกีดขวางดังกล่าวได้ ถ้าไม่ยอมรื้อถอนหรือเคลื่อนย้าย ให้หัวหน้าเจ้าพนักงานจราจรมีอำนาจรื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายได้” โปรดอ่านเพิ่มเติมใน ราชกิจจานุเบกษา, พระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ.2522, (<http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%A803/%A803-20-9999-update.htm>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

ฟื้นคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 3/2558 และ พ.ร.บ. จราจรทางบก พ.ศ. 2522 เป็นต้น¹⁸⁸

(4) พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ.2493

ตาม พ.ร.บ. ควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ.2493 จะพบได้ว่า มีการใช้กฎหมายฉบับนี้เป็นระยะ ๆ อีกทั้ง มีแนวโน้มเพิ่มจำนวนในการบังคับใช้มากขึ้นต่อการชุมนุมสาธารณะ ตัวอย่างเช่น จากข้อมูลของศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน พบว่า ได้มีการตั้งข้อกล่าวหาต่อผู้ที่ออกมาแสดงความคิดเห็นในประเด็นทางการเมืองกรณีการจับกุมสมาชิกกลุ่มประชาธิปไตยใหม่ (NDM) พร้อมแจ้งข้อกล่าวหาและเสียค่าปรับจำนวน 100 บาท จากการทำกิจกรรม “อะไรก็ได้ เพื่อไผ่” บริเวณสกายวอล์คสี่แยกราชประสงค์ เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2560 หรือการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจคอยควบคุมการชุมนุมของกลุ่มคนอยากเลือกตั้ง ที่แสดงจุดยืน “ไม่เลื่อน ไม่ล้ม ไม่ต่อเวลาการเลือกตั้ง” บริเวณแยกราชประสงค์ เมื่อวันที่ 13 มกราคม 2562 ซึ่งได้แจ้งการชุมนุมสาธารณะเป็นที่เรียบร้อยแล้ว แต่ในช่วงท้ายของการชุมนุมเจ้าหน้าที่ได้มีการใช้กำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าปิดล้อมผู้ชุมนุม และควบคุมตัวผู้จัดการชุมนุม โดยอ้างว่ามีการใช้เครื่องเสียงดังเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด พร้อมทั้งมีการยึดเครื่องเสียงเอาไว้¹⁸⁹

2. กลุ่มกฎหมายที่มีการบังคับใช้เกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นสาธารณะออนไลน์

แม้ว่าภายใต้รัฐบาล คสช. จะมีการใช้กฎหมายในการจัดการชุมนุมสาธารณะกับผู้แสดงความคิดเห็นทางการเมือง ในขณะเดียวกัน นอกจากการควบคุมการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองบนที่สาธารณะแล้ว คสช. ยังมีการใช้กฎหมายฉบับอื่น ๆ ในการควบคุมและการจำกัดการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองบนโลกออนไลน์ควบคู่อีกด้วย ดังนี้

¹⁸⁸ ประชาชาติธุรกิจ, ยกฟ้อง “9คนอยากเลือกตั้ง” คดีชุมนุมสกายวอล์กหน้า MBK, (<https://www.prachachat.net/politics/news-581982>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

¹⁸⁹ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, เมื่อการชุมนุม ถูกจำกัดมากกว่ากฎหมายชุมนุมสาธารณะ : ความทับซ้อนและการบังคับใช้ตามใจ, (<https://tlhr2014.com/archives/11142>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

(1) พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ.2560

พ.ร.บ. ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ.2560 ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2559 ประกาศลงราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 24 มกราคม 2560 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2560

กฎหมายดังกล่าวเป็นการแก้ไขกฎหมายเดิมอย่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ.2550 โดยหนึ่งในประเด็นที่มีการแก้ไขใหม่คือ การแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 14 พ.ร.บ. ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ.2560 เพื่อป้องกันการนำมาสู่การฟ้องร้องดำเนินคดีเอาผิดกับ “เนื้อหา” บนโลกออนไลน์ ทั้งที่เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับดังกล่าว มีขึ้นเพื่อเอาผิดการกระทำต่อ “ระบบคอมพิวเตอร์”

จากการแก้ไขกฎหมายในครั้งนี้นี้ของ สนช. จะเห็นได้ว่า ส่งผลให้เกิดช่องว่างในการตีความทางกฎหมายเพื่อใช้ดำเนินคดี “เนื้อหา” บนโลกออนไลน์ ตัวอย่างเช่น การเพิ่มคำว่าบิดเบือนเข้าไปเป็นองค์ประกอบความผิด ซึ่งการเพิ่มคำนี้ขึ้นมาแสดงให้เห็นว่า ผู้ร่างกฎหมายมีเจตนาที่จะให้นำมาตรา 14 (1)¹⁹⁰ มาใช้ฟ้องคดีต่อการแสดงความคิดเห็นที่ไม่ตรงกับความจริงทั้งหมด ทำให้มาตรา 14 (1)

¹⁹⁰ พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2560 มาตรา 8 บัญญัติว่า

“ให้ยกเลิกความในมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 และให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทน

มาตรา 14 ผู้ใดกระทำความผิดที่ระบุไว้ดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(1) โดยทุจริต หรือโดยหลอกลวง นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่บิดเบือนหรือปลอมไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน หรือข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ประชาชน อันมิใช่การกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทตามประมวลกฎหมายอาญา

(2) นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายต่อการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือโครงสร้างพื้นฐานอันเป็นประโยชน์สาธารณะของประเทศ หรือก่อให้เกิดความตื่นตระหนกแก่ประชาชน

(3) นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ใด ๆ อันเป็นความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา

(4) นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ใด ๆ ที่มีลักษณะอันลามกและข้อมูลคอมพิวเตอร์นั้นประชาชนทั่วไปอาจเข้าถึงได้

ถูกเขียนให้ตีความให้ลักษณะที่กว้างมากขึ้น และในขณะเดียวกัน ในมาตรา 14 (2) มีการเพิ่มคำว่า ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ โครงสร้างพื้นฐานอันเป็นประโยชน์สาธารณะของประเทศ ก็สามารถนำมาใช้ตีความเอาผิดกับเนื้อหาในโลกออนไลน์ได้เช่นเดียวกัน

การเพิ่มคำใหม่ในกฎหมายดังกล่าวให้มีลักษณะตีความได้กว้างกว่าเดิม ส่งผลให้เกิดการจำกัดการแสดงความคิดเห็นบนโลกออนไลน์ได้กว้างกว่าเดิมด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จาก นักการเมือง นักวิชาการ นักเคลื่อนไหว ถูกตั้งข้อหาหลังจากวิพากษ์วิจารณ์นโยบายหรือการทำงานของรัฐบาล คสช. ซึ่งถูกตั้งข้อกล่าวหาตามมาตรา 14 (2) ในข้อหานำเข้าข้อมูลเท็จลงในข้อมูลคอมพิวเตอร์ อาทิ อติโตโฆษกพรรคเพื่อไทย ถูกตั้งข้อหาตาม พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ จากการวิจารณ์รัฐบาล เป็นต้น¹⁹¹ (iLaw)

(2) พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ.2562

พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ เป็นหนึ่งในกฎหมายที่รัฐบาล คสช. พยายามผลักดันมาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี 2558 จนกระทั่งถูกบรรจุอยู่ในวาระการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ซึ่ง iLaw ได้มีข้อกังวลใจสำหรับ พ.ร.บ. ดังกล่าว คือ กฎหมายดังกล่าวสามารถเปิดช่องทางให้รัฐบาลสามารถเข้าถึงข้อมูลการสื่อสาร การแสดงความคิดเห็นบนโลกออนไลน์ได้โดยไม่ต้องมีหมายศาล และอาจนำมาสู่การใช้ละเมิดสิทธิของประชาชนได้¹⁹² ดังจะเห็นได้จาก มาตรา 68¹⁹³ ซึ่งตามอำนาจมาตรา 65¹⁹⁴ มีข้อพิจารณาคือ ผู้ถูกสั่งคือเจ้าของกรรมสิทธิ์ ผู้ครอบครอง

(5) เผยแพร่หรือส่งต่อซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์โดยรู้อยู่แล้วว่าเป็นข้อมูลคอมพิวเตอร์ตาม (1) (2) (3) หรือ (4)

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง (1) มิได้กระทำต่อประชาชน แต่เป็นการกระทำต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ผู้กระทำ ผู้เผยแพร่ หรือส่งต่อซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ดังกล่าวจะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้เป็นความผิดอันยอมความได้”

โปรดอ่านเพิ่มเติมใน ราชกิจจานุเบกษา, พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2560, (<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/010/24.PDF>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

¹⁹¹ iLaw, เปิดคำอธิบาย 'ร่าง พ.ร.บ.มั่นคงไซเบอร์' จากมุมมองผู้เชี่ยวชาญด้านความปลอดภัยไซเบอร์, (<https://ilaw.or.th/node/5186>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

¹⁹² iLaw, ร่าง พ.ร.บ.มั่นคงไซเบอร์ฯ ร่างมาแล้ว 3 ฉบับ ให้อำนาจรัฐสอดส่องประชาชนทุกฉบับ, (<https://ilaw.or.th/node/4991>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

¹⁹³ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ.2562 มาตรา 68 บัญญัติว่า

ผู้ใช้คอมพิวเตอร์ หรือระบบคอมพิวเตอร์หรือผู้ดูแลระบบคอมพิวเตอร์ ไม่สามารถอุทธรณ์ได้ จึงเป็นการร้องขออำนาจด้านเดียว ซึ่งขัดต่อหลักนิติธรรม (rule of law) และหากไม่ปฏิบัติตามต้องถูกกำหนดบทลงโทษตามมาตรา 75¹⁹⁵ มีโทษทั้งจำและปรับ

“ในกรณีที่เป็นเหตุจำเป็นอันเร่งด่วน และเป็นภัยคุกคามทางไซเบอร์ในระดับวิกฤต ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของสภาความมั่นคงแห่งชาติ ในการดำเนินการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ตามกฎหมายว่าด้วยสภาความมั่นคงแห่งชาติและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง” โปรดอ่านเพิ่มเติมใน ราชกิจจานุเบกษา, พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ.2562, (http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/A/069/T_0020.PDF), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

194 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ.2562 มาตรา 65 บัญญัติว่า

“ในการรับมือและบรรเทาความเสียหายจากภัยคุกคามทางไซเบอร์ในระดับร้ายแรง กกม. มีอำนาจออกคำสั่งเฉพาะเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันภัยคุกคามทางไซเบอร์ให้บุคคลผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ผู้ครอบครอง ผู้ใช้คอมพิวเตอร์หรือระบบคอมพิวเตอร์ หรือผู้ดูแลระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งมีเหตุอันเชื่อได้ว่าเป็นผู้เกี่ยวข้องกับภัยคุกคามทางไซเบอร์ หรือได้รับผลกระทบจากภัยคุกคามทางไซเบอร์ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

- (1) เผ่าระวังคอมพิวเตอร์หรือระบบคอมพิวเตอร์ในระยะเวลาใดระยะเวลาหนึ่ง
- (2) ตรวจสอบคอมพิวเตอร์หรือระบบคอมพิวเตอร์เพื่อหาข้อบกพร่องที่กระทบต่อการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ วิเคราะห์สถานการณ์ และประเมินผลกระทบจากภัยคุกคามทางไซเบอร์
- (3) ดำเนินมาตรการแก้ไขภัยคุกคามทางไซเบอร์เพื่อจัดการข้อบกพร่องหรือกำจัดชุดคำสั่งไม่พึงประสงค์หรือระดับบรรเทาภัยคุกคามทางไซเบอร์ที่ดำเนินการอยู่
- (4) รักษาสถานะของข้อมูลคอมพิวเตอร์หรือระบบคอมพิวเตอร์ด้วยวิธีการใด ๆ เพื่อดำเนินการทางนิติวิทยาศาสตร์ทางคอมพิวเตอร์
- (5) เข้าถึงข้อมูลคอมพิวเตอร์หรือระบบคอมพิวเตอร์ หรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับระบบคอมพิวเตอร์ที่เกี่ยวข้องเฉพาะเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันภัยคุกคามทางไซเบอร์

ในกรณีมีเหตุจำเป็นที่ต้องเข้าถึงข้อมูลตาม (5) ให้ กกม. มอบหมายให้เลขาธิการยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อมีคำสั่งให้เจ้าของกรรมสิทธิ์ ผู้ครอบครอง ผู้ใช้คอมพิวเตอร์หรือระบบคอมพิวเตอร์หรือผู้ดูแลระบบคอมพิวเตอร์ตามวรรคหนึ่งดำเนินการตามคำร้อง ทั้งนี้ คำร้องที่ยื่นต่อศาลต้องระบุเหตุอันควรเชื่อได้ว่าบุคคลใดบุคคลหนึ่งกำลังกระทำหรือจะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งก่อให้เกิดภัยคุกคามทางไซเบอร์ในระดับร้ายแรง ในการพิจารณาคำร้องให้ยื่นเป็นคำร้องได้ส่วนคำร้องฉุกเฉินและให้ศาลพิจารณาได้ส่วนโดยเร็ว” โปรดอ่านเพิ่มเติมใน ราชกิจจานุเบกษา, พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ.2562, (http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/A/069/T_0020.PDF), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

195 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ.2562 มาตรา 65 บัญญัติว่า

สืบเนื่องจากก่อนหน้านี้ หากพิจารณาในมาตรา 67¹⁹⁶ จะพบว่า มาตรานี้ได้ให้อำนาจในระดับร้ายแรงกับกรรมการไว้ในวรรคสอง ให้สามารถขอข้อมูลที่เป็นปัจจุบันและต่อเนื่อง ซึ่งการขอข้อมูลตามเวลาจริง (real time) เพื่อตรวจจับการกระทำ อาจส่งผลให้เกิดการสอดส่องข้อมูลได้ และอาจนำไปสู่การลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นบนโลกออนไลน์ในท้ายที่สุด¹⁹⁷

2. สิทธิในชีวิต ร่างกาย และความปลอดภัยของบุคคลจะต้องได้รับการประกัน (The right to life and security of the person is effectively guaranteed)



“ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของ กกม. ตามมาตรา 65 (1) และ (2) โดยไม่มีเหตุอันสมควร ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามแสนบาท และปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งหมื่นบาทนับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลาที่ กกม. ออกคำสั่งให้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

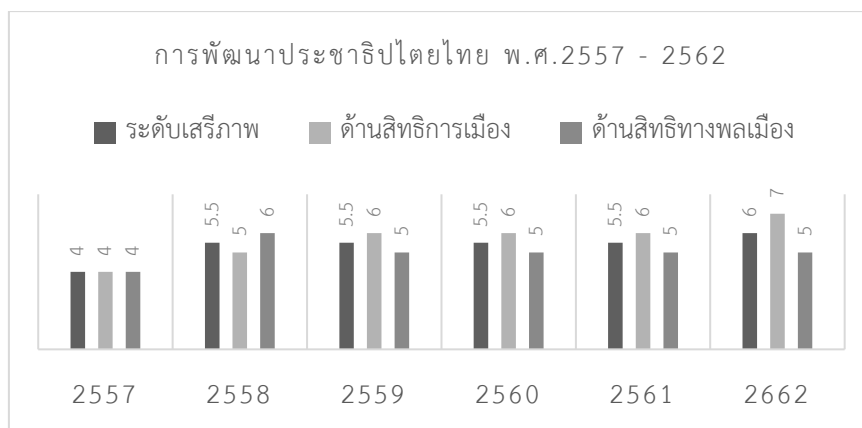
ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของ กกม. ตามมาตรา 65 (3) และ (4) หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลตามมาตรา 65 (5) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

โปรดอ่านเพิ่มเติมใน ราชกิจจานุเบกษา, พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. 2562, (http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/A/069/T_0020.PDF), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

¹⁹⁶ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ.2562 มาตรา 67 บัญญัติว่า

“ในกรณีที่เกิดภัยคุกคามทางไซเบอร์ในระดับวิกฤต ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของสภาความมั่นคงแห่งชาติ ในการดำเนินการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ตามกฎหมายว่าด้วยสภาความมั่นคงแห่งชาติและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง” โปรดอ่านเพิ่มเติมใน ราชกิจจานุเบกษา, พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. 2562, (http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/A/069/T_0020.PDF), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

¹⁹⁷ ilaw, ร่าง พ.ร.บ.มั่นคงไซเบอร์ฯ ร่างมาแล้ว 3 ฉบับ ให้อำนาจรัฐสอดส่องประชาชนทุกฉบับ, (<https://ilaw.or.th/node/4991>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.



ภาพที่ 4 แผนภาพการพัฒนาประชาธิปไตยไทยตั้งแต่ พ.ศ.2557 – 2562

ที่มา : Freedom house¹⁹⁸

ในระบอบประชาธิปไตย เสรีภาพพลเมือง ไม่ว่าจะเป็นเสรีภาพในการพูด เสรีภาพสื่อ หรือ การรวมกลุ่ม ย่อมเป็นสิ่งขั้นพื้นฐานที่ได้รับการคุ้มครองโดยรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม จากการพิจารณา ข้อมูลสถานะความเป็นประชาธิปไตยของไทยของการสำรวจจาก Freedom House ในช่วงระหว่าง พ.ศ.2557 – 2562 พบว่า ประเทศไทยจัดอยู่เกณฑ์ไม่เสรี (not free) หรือไม่เป็นประชาธิปไตย ซึ่ง ตามภาพที่ 4 การพัฒนาประชาธิปไตยของไทย จะเห็นได้ว่า ระดับเสรีภาพ (Freedom Rating) ในปี 2557 อยู่ในระดับที่ต่ำกว่ามาตรฐาน (ระดับที่ 4/7) และลดลงมาในปี 2558 – 2561 (ระดับที่ 5/7) ต่อเนื่องมาจนถึง ปี 2562 (ระดับที่ 6/7) เช่นเดียวกับด้านสิทธิการเมือง (Political Right) ซึ่งจัดอยู่ใน เกณฑ์ที่ต่ำกว่ามาตรฐานคือ ในปี 2557 (ระดับที่ 4/7) ปี 2558 (ระดับที่ 5/7) พ.ศ.2559 - 2561 (ระดับที่ 6/7) จนกระทั่งในปี 2562 (ระดับที่ 7/7) ที่แสดงให้เห็นว่า สิทธิด้านการเมืองของประชาชน ไทย ถูกลดทอนตั้งแต่เกิดการรัฐประหารในปี 2557 และในส่วนด้านสิทธิทางพลเมือง (Civil Right) ก็ ถูกจัดให้อยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำกว่ามาตรฐานเช่นเดียวกัน คือ ในปี 2557 (ระดับที่ 4/7) ปี 2558 (ระดับที่ 6/7) และในปี พ.ศ.2559 – 2562 (ระดับที่ 5/7) ซึ่งหากพิจารณาโดยรวมแล้วจะพบว่า การปกครอง

¹⁹⁸ หมายเหตุ: ระดับ 1 คือ ระดับที่ดีที่สุด (best) และระดับที่ 7 คือ ระดับที่ต่ำกว่ามาตรฐาน (worst)

ระดับการพัฒนาประชาธิปไตยไทยตั้งแต่ พ.ศ.2557 – 2562 โดยพิจารณาระดับเสรีภาพ (Freedom Rating) ด้านสิทธิการเมือง (Political Right) และด้านสิทธิทางพลเมือง (Civil Right) ซึ่งผู้วิจัยทำการเรียบเรียง ข้อมูลจาก Freedom house. FREEDOM IN THE WORLD. (<https://freedomhouse.org>), สืบค้นเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2562.

ภายใต้ระบอบ คสช. ได้ส่งผลให้รัฐใช้อำนาจละเมิดหรือคุกคามฝ่ายที่เห็นตรงข้ามกับ คสช. รวมไปถึง กลุ่มผู้วิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลล้วนถูกละเมิดสิทธิ จับกุมคุมขังและถูกทำร้ายร่างกาย รัฐบาลสามารถสั่งปิดสื่อได้เมื่อเห็นว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐบาล รวมถึง การจับกุมผู้นำฝ่ายค้านและลอบสังหารนักเคลื่อนไหวทางการเมือง และในบางกรณีอาจใช้วิธีการกดขี่ทางกฎหมาย (legal repression) หรือการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือทำลายฝ่ายตรงข้าม โดยที่ประชาชนไม่ถูกรับประกันทางสิทธิในชีวิต ร่างกาย และความปลอดภัยแต่อย่างใด

จากการสำรวจการใช้ระบบกฎหมายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในช่วงปี พ.ศ.2557 – 2562 ก่อนการเลือกตั้ง โดยการรวบรวมข้อมูลของศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน จะพบว่า มีการใช้กฎหมายในการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งสามารถจำแนกลักษณะการละเมิดสิทธิมนุษยชนออกเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยกระบวนการที่ไม่ใช่การดำเนินคดี และรูปแบบการละเมิดสิทธิมนุษยชนผ่านการดำเนินคดีทางการเมือง¹⁹⁹ ดังนี้

1. รูปแบบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยกระบวนการที่ไม่ใช่การดำเนินคดี

รูปแบบการละเมิดสิทธิมนุษยชนดังกล่าวเกิดจากลักษณะของการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ทหาร และเจ้าหน้าที่รัฐอื่น ซึ่งสามารถแบ่งได้อย่างน้อย 6 ลักษณะ ส่งผลให้บุคคล องค์กร และกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะเกิดความเสียหาย อ้างอิงจากสถิติของศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน ระหว่างวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 ถึง 22 พฤษภาคม พ.ศ.2562 มีรายละเอียดดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

¹⁹⁹ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, ข้อเสนอต่อการจัดการผลพวงรัฐประหาร ทางกฎหมาย นโยบาย และกระบวนการยุติธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน, (กรุงเทพฯ: ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, 2562), น.41-48.

ตารางที่ 9 รูปแบบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยกระบวนการที่ไม่ใช่การดำเนินคดี

รายละเอียด	วิธีการ
1. การเรียกรายงานตัว การคุมตัวในค่ายทหารและการติดตามตัวที่บ้าน อย่างน้อย 1,501 คน	<ul style="list-style-type: none"> ● เจ้าหน้าที่ใช้วิธีเรียกรายงานตัวและปรับทัศนคติ อย่างน้อย 929 คน ● เจ้าหน้าที่ใช้วิธีข่มขู่ คุกคาม และติดตาม อย่างน้อย 572 คน
2. การปิดกั้นและแทรกแซงกิจกรรมสาธารณะ อย่างน้อย 353 กิจกรรม	<ul style="list-style-type: none"> ● เจ้าหน้าที่ปิดกั้นกิจกรรมจนไม่สามารถจัดได้ อย่างน้อย 167 กิจกรรม ● เจ้าหน้าที่ใช้วิธีแทรกแซงกิจกรรม โดยการกดดัน ข่มขู่ หรือกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ แต่ยังสามารถจัดได้ อย่างน้อย 186 กิจกรรม
3. การปิดกั้นสื่อและการควบคุมการนำเสนอข้อมูลข่าวสาร	<ul style="list-style-type: none"> ● กสทช. ลงโทษสื่อมวลชนจากการนำเสนอเนื้อหาในประเด็นทางการเมือง อาศัยหลักเกณฑ์ตามประกาศ/คำสั่ง คสช. และมาตรา 37 ของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ.2551 อย่างน้อย 55 ครั้ง ● หน่วยงานฝ่ายกฎหมายของรัฐบาลดำเนินงานกับเว็บไซต์ที่กระทำความผิดเข้าข่ายละเมิดสถาบันพระมหากษัตริย์ หรือบ่อนทำลายพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้ มีการนำคำสั่งศาลอาญาให้ระงับการเผยแพร่ข้อมูลคอมพิวเตอร์ในเว็บไซต์ อ้างอิงจากรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล 4 ปี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี (วันที่ 12 กันยายน พ.ศ.2560 – 12 กันยายน พ.ศ. 2561) แบ่งเป็นอย่างน้อย 15,702 เว็บไซต์ ถูกดำเนินการโดยไม่ทราบวิธีการจากหน่วยงานฝ่ายกฎหมายของรัฐบาล และอย่างน้อย 16,339 เว็บไซต์ถูกระงับการเผยแพร่ข้อมูลคอมพิวเตอร์
4. การปิดกั้นการใช้สิทธิชุมชนและการแสดงออกของชุมชนท้องถิ่น	<ul style="list-style-type: none"> ● เจ้าหน้าที่ปิดกั้นการใช้สิทธิและเสรีภาพในการแสดงออกและการชุมนุม ของกลุ่มองค์กรชาวบ้าน/ชุมชน หรือหน่วยประชาสังคม อย่างน้อย 155 กลุ่ม/องค์กร โดยประเด็นที่ถูกปิดกั้น เช่น สิ่งแวดล้อม ป่าไม้ ที่ดิน แม่น้ำ เหมืองแร่ โรงไฟฟ้า สุขภาพแรงงาน หรือนโยบายสาธารณะอื่น

<p>5. การซ้อมทรมาน</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● มีผู้ร้องเรียนว่ามีการซ้อมทรมานเกิดขึ้นระหว่างถูกควบคุมตัวโดยทหาร ตามกฎอัยการศึก คำสั่ง คสช. หรือคำสั่งหัวหน้า คสช. อย่างน้อย 18 กรณี
<p>6. การคุมขังพลเรือนในเรือนจำทหาร อย่างน้อย 33 คน</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● ข้อมูลจากหนังสือเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร ที่ ยธ 0768/6091 ลงวันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ.2562 เรื่อง ส่งข้อมูลสถิติจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำชั่วคราวแขวงถนนนครไชยศรีและเรือนจำชั่วคราวแขวงทุ่งสองห้อง ระบุว่า ● เรือนจำชั่วคราวแขวงถนนนครไชยศรี หรือเรือนจำ มทบ.11 มีผู้ถูกคุมขังในเรือนจำระหว่างวันที่ 8 กันยายน พ.ศ.2558 – 30 มีนาคม พ.ศ.2562 ทั้งหมด 29 คน เป็นพลเรือน 28 คน และเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ 1 คน ซึ่งถูกควบคุมตัวในการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ความผิดฐานร่วมกันหมิ่นประมาท ดูหมิ่น แสดงความอาฆาตมาดร้ายรัชทายาท ความผิดฐานมีอาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืนโดยไม่ได้รับอนุญาต ความผิดฐานร่วมกันมีวัตถุประสงค์ที่นายทะเบียนไม่สามารถออกใบอนุญาตให้ได้ไว้ในครอบครอง ความผิดฐานประกอบและซ่อมแซมวัตถุประสงค์ ความผิดฐานปล้นทรัพย์โดยมีและใช้อาวุธ ความผิดฐานร่วมกันพยายามฆ่า ความผิดฐานพกพาอาวุธมีดไปในเมืองโดยไม่มีเหตุอันควร และความผิดฐานปลอมแปลงเอกสาร โดยมีเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ที่เป็นพลเรือนทั้งหมด 7 นาย และเจ้าหน้าที่ทหารเป็นผู้คุมพิเศษทั้งหมด 80 นาย ● เรือนจำชั่วคราวแขวงทุ่งสองห้อง มีผู้ถูกคุมขังในเรือนจำชั่วคราวระหว่างวันที่ 8 กันยายน พ.ศ.2558 - วันที่ 30 มีนาคม พ.ศ.2562 ทั้งหมด 4 คน เป็นพลเรือนทั้ง 4 คน ถูกควบคุมตัวในการกระทำความผิดฐานร่วมกันหมิ่นประมาท ดูหมิ่น แสดงความอาฆาตมาดร้ายรัชทายาท ร่วมกันมีวัตถุประสงค์ที่นายทะเบียนไม่สามารถออกใบอนุญาตให้ได้ไว้ในครอบครอง ประกอบและซ่อมแซมวัตถุประสงค์ โดยมีเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ที่เป็นพลเรือนทั้งหมด 3 นาย และมีเจ้าหน้าที่ทหารเป็นผู้คุมพิเศษทั้งหมด 80 นาย

ที่มา: สรุปรจาก ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, ข้อเสนอต่อการจัดการผลพวงรัฐประหาร ทางกฎหมาย นโยบาย และกระบวนการยุติธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน, (กรุงเทพฯ: ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, 2562), น.42 - 44.

2. รูปแบบการละเมิดสิทธิมนุษยชนผ่านการดำเนินคดีทางการเมือง

รูปแบบการละเมิดสิทธิมนุษยชนผ่านการดำเนินคดีทางการเมือง ซึ่งเจ้าหน้าที่ทหารและเจ้าหน้าที่รัฐอื่นกระทำการคุกคามบุคคลด้วยกระบวนการยุติธรรม (Judicial Harassment) ผ่านการดำเนินคดีโดยศาลทหารและศาลยุติธรรม ด้วยรูปแบบการละเมิดสิทธิของการไม่ประกันสิทธิที่จะเข้าถึงการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรมของผู้ถูกกล่าวหา การตีความและการใช้กฎหมายที่บิดเบือนไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติหลังการรัฐประหารในปี 2557 และพัฒนาต่อเนื่องตลอดมาจนถึงปัจจุบัน จนทำให้มีคดีในลักษณะดังกล่าวสู่การพิจารณาของศาลทหารและศาลยุติธรรม จากข้อมูลการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่บุคคลดังกล่าวโดยศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชนสามารถแบ่งการละเมิดสิทธิมนุษยชนผ่านเป็นจำนวน 189 คดี โดยแบ่งออกเป็นการดำเนินคดีในศาลทหารจำนวน 59 คดี และคดีในศาลยุติธรรมจำนวน 130 คดี โดยมีรายละเอียดการใช้กระบวนการยุติธรรมเป็นเครื่องมือในการดำเนินคดีฟ้องร้องดังนี้

(1) การดำเนินคดีผ่านศาลทหาร ในระหว่างที่มีการกำหนดให้ดำเนินคดีต่อพลเรือนในศาลทหาร ระหว่างวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ถึงวันที่ 9 กรกฎาคม 2562 สถิติคดีและจำนวนพลเรือนที่ต้องคดีในศาลทหารมีดังในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 10 รูปแบบการละเมิดสิทธิมนุษยชนผ่านการดำเนินคดีทางการเมือง กรณีคดีในศาล
ทหาร

แหล่งข้อมูล	ช่วงเวลา	จำนวนคดี	จำนวนผู้ต้องหา	คดีที่ยังอยู่ระหว่างการพิจารณา
กรมพระธรรมนูญ (อ้างในรายงานสิทธิมนุษยชนประจำปี 2017 โดยกระทรวงการต่างประเทศ ประเทศสหรัฐอเมริกา)	วันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 ถึง 12 กันยายน พ.ศ.2559	1,886 คดี	2,408 คน	369 คดี รวมจำนวนพลเรือน 450 คน (ข้อมูล ณ เมษายน พ.ศ.2561)
กรมพระธรรมนูญ (อ้างบทความของโครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน - iLaw)	วันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ.2557 ถึง 30 มิถุนายน พ.ศ.2561	1,723 คดี	2,211 คน	281 คดี ไม่ระบุจำนวนพลเรือน (ข้อมูล ณ สิงหาคม พ.ศ.2561)
กรมพระธรรมนูญ (หนังสือเลขที่ กท 0202/1297 ลงวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ.2562)	วันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ.2557 ถึง 31 พฤษภาคม พ.ศ.2562	1,769 คดี	2,204 คน	162 คดี (ข้อมูล ณ กรกฎาคม พ.ศ.2562)

ที่มา: ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, ข้อเสนอต่อการจัดการผลพวงรัฐประหาร ทางกฎหมาย นโยบาย และกระบวนการยุติธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน, (กรุงเทพฯ: ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, 2562), น.45 - 46.

เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้ คสช. จะประกาศคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 55/2559 ให้ยกเลิกการนำพลเรือนขึ้นศาลทหารแล้ว เมื่อวันที่ 2 กันยายน พ.ศ.559 แต่คดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลทหารทั้งหมดยังคงอยู่ในการพิจารณาของศาลทหาร ซึ่งตามข้อมูลข้างต้น อย่างน้อย 162 คดียังค้างการพิจารณาคดีอยู่ในระบบศาลทหาร ซึ่งตามข้อมูลข้างต้น อย่างน้อย 162 คดียังค้างการพิจารณาคดีอยู่ในระบบศาลทหาร นอกจากนี้ จำนวนตัวเลขที่แตกต่างกันแม้เพียงหลักร้อยในจำนวนคดีของปีที่ 3 และปีที่ 4 ของการรัฐประหารอาจแสดงให้เห็นว่า จำนวนบุคคลที่ถูกควบคุมที่หายไปจากระบบอาจเข้าไม่ถึงความเป็นธรรมในการพิจารณาคดีและการช่วยเหลือทางกฎหมายอย่างทันท่วงที

นอกจากนี้ แม้ในข้อ 2 ของคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 9/2562 จะกำหนดให้โอนย้ายคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลทหารไปยังศาลยุติธรรม แต่ด้วยการปรับเปลี่ยนโอนย้ายคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลทหารไปยังศาลยุติธรรม แต่ด้วยการปรับเปลี่ยนโอนย้ายคดีระหว่างกระบวนการยุติธรรมอย่างรวดเร็วผ่านการออกเป็นคำสั่งหัวหน้า คสช. ทำให้ในขณะที่ออกคำสั่งยังไม่มีแนวทางรองรับการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องกับการโอนย้าย ตลอดทั้งการจัดการกระบวนการหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องกับการโอนย้าย ตลอดทั้ง การจัดการกับกระบวนการพิจารณาของแต่ละคดีที่ยังคงค้างอยู่ โดยเฉพาะคดีที่อยู่ในระหว่างการทำคำพิพากษา หรือการแก้ปัญหาสิทธิในการอุทธรณ์และฎีกาของผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดระหว่างที่กฏอัยการศึกยังคงมีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ.2557 ถึง 1 เมษายน พ.ศ.2558 ดังนั้น การยุติการดำเนินคดีพลเรือนในศาลทหารจึงยังไม่สามารถกระทำได้อย่างง่าย ความล่าช้าของการขาดหลักเกณฑ์และแนวในการปฏิบัติตามกฎหมายวิธีพิจารณาความ ยิงทำให้สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรมของผู้ถูกกล่าวหาลดน้อยลง

(2) การดำเนินคดีผ่านศาลยุติธรรม ด้วยเหตุที่ในหลายกรณี จุดเริ่มต้นของการดำเนินคดีต่อบุคคลมาจากการควบคุมตัวบุคคลนั้นไว้ในสถานที่ลับและ/หรือค่ายทหารจนหมดเงื่อนไขการควบคุมตัวได้ตามประกาศ คสช. คำสั่ง คสช. หรือคำสั่งหัวหน้า คสช. จนนำไปสู่ขั้นตอนการนำตัวบุคคลซึ่งถูกควบคุมตัวโดยเจ้าหน้าที่ทหารไปปรากฏตัวต่อศาล และแจ้งข้อกล่าวหาเพื่อดำเนินคดีกับบุคคลดังกล่าว ประกอบกับบรรยากาศทางการเมืองและสถานการณ์หลังรัฐประหารซึ่งมีการจัดการและควบคุมพลเรือนผ่านวิธีคิดและปฏิบัติการทางทหาร (militarization) จึงอาจกล่าวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ว่า ยังมีปฏิบัติการทางทหารซึ่งนำกระบวนการยุติธรรมผ่านการดำเนินการดำเนินการทางคดีซึ่งในทางวิชาการเรียกว่า “คดีทางการเมือง” ในศาลยุติธรรม

ตลอดปีในช่วงรัฐประหาร ข้อหาสำคัญที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการคุกคามด้วยกระบวนการยุติธรรม แสดงได้ดังตารางสถิติคดีและจำนวนพลเรือนที่ขึ้นศาลยุติธรรม อ้างอิงจากสถิติของศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน ระหว่างวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 ถึง 22 พฤษภาคม พ.ศ.2562 ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 11 รูปแบบการละเมิดสิทธิมนุษยชนผ่านการดำเนินคดีทางการเมือง กรณีคดีในศาล
ยุติธรรม

ข้อหา	จำนวนคดี	จำนวนผู้ต้องหา
หมิ่นประมาทพระมหากษัตริย์ (มาตรา 112 ประมวลกฎหมายอาญา)	29 คดี (รวมชั้นตำรวจและ อัยการ)	30 คน
ยุยงปลุกปั่น ให้เกิดความกระตือรือร้นในหมู่ ประชาชน (มาตรา 116 ประมวลกฎหมายอาญา)	16 คดี	40 คน
ฝ่าฝืนคำสั่ง คสช. เรื่อง ห้ามชุมนุมหรือมั่วสุมทางการเมือง	16 คดี	137 คน
พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับ คอมพิวเตอร์ พ.ศ.2550 (และฉบับที่แก้ไข พ.ศ.2560)	28 คดี	39 คน
ดูหมิ่นศาล และข้อหาละเมิดอำนาจศาล (สถิติของศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน ระหว่าง วันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ถึง วันที่ 31 พฤษภาคม 2561)	3 คดี	9 คน

ที่มา: ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, ข้อเสนอต่อการจัดการผลพวงรัฐประหาร ทางกฎหมาย
นโยบาย และกระบวนการยุติธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน, (กรุงเทพฯ: ศูนย์
ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, 2562), น.47- 48.

ดังนั้น กล่าวโดยสรุปได้ว่า การเข้ามาของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อวันที่ 22
พฤษภาคม 2557 ที่อ้างความชอบธรรมในการรัฐประหารครั้งนี้ว่า เพื่อเข้ามาแก้ไขและยุติปัญหา
ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมไทย พร้อมกับขับเคื้อนเศรษฐกิจและฟื้นฟูความเชื่อมั่นภายใต้ระบบ
บริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ แต่อย่างไรก็ตาม ผลจากการรัฐประหารที่เกิดขึ้น จะพบว่า การเข้า
มาของ คสช. ส่งผลให้ระดับการพัฒนาประชาธิปไตยเป็นไปในลักษณะที่ไม่เสรี อีกทั้งส่งผลให้ประเทศ
ไทยถูกจัดอยู่ในเกณฑ์ของระบอบการปกครองแบบผสม เนื่องด้วย ภายใต้การปกครองระบอบ คสช.
นั้น ได้มีการลิดรอนหรือละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก โดยการแทรกแซง

เสรีภาพทางการเมืองกับประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับ คสช. และมองว่าประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับ คสช. กลายเป็นบุคคลกลุ่มเป้าหมาย ที่ คสช. ต้องคอยติดตามและเฝ้าระวัง

4.2.5 กระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice)

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่มีประสิทธิภาพ เป็นองค์ประกอบสำคัญของสังคมที่ตั้งอยู่หลัก นิติธรรม เพื่อสร้างความสงบสุขให้เกิดขึ้นในสังคมและในการให้ความเป็นธรรมกับผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำความผิดอาญา กระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่มีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย การสืบสวนสอบสวน และดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ปราศจากอคติ และปลอดจากอิทธิพลใด ๆ โดยจะต้องให้การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาและผู้เสียหายด้วย²⁰⁰ พบว่า ผลคะแนนตัวชี้วัดด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญา อยู่ในเกณฑ์ช่วงคะแนนระหว่าง 0.51 – 0.40 ไปในแนวทิศทางลดลง อันเนื่องมาจากปัจจัยดังต่อไปนี้

1. กระบวนการยุติธรรมทางอาญาต้องเป็นธรรม (Criminal system is impartial) และชอบด้วยกฎหมายและการประกันสิทธิผู้ต้องหา (Due process of law and rights of the accused)

สิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรมและความเป็นธรรมเป็นหนึ่งในหลักการพื้นฐานด้านสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights หรือ UDHR) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights หรือ ICCPR) ซึ่งประกันสิทธิเข้าถึงการพิจารณาคดีที่เป็นธรรมที่วางอยู่บนหลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ โดยบุคคลมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองความมั่นคงปลอดภัยในร่างกายของตน มีสิทธิที่จะไม่ถูกจับกุมหรือควบคุมตัวโดยอำเภอใจ มีสิทธิที่จะไม่ถูกบังคับให้สารภาพและต้องไม่ถูกทรมาน หรือได้รับการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรม²⁰¹

²⁰⁰ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย, โครงการศึกษาวิจัย “กรอบแนวคิดและกรอบยุทธศาสตร์ในการพัฒนาดัชนีชี้วัดด้านหลักนิติธรรม/นิติรัฐ (Rule of Law Index/Indicators) ในประเทศไทย.” (https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2016/11/Rule_of_Law_Index_resize.pdf), สืบค้นเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2563. หน้า 69 - 70.

²⁰¹ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, ข้อเสนอต่อการจัดการผลพวงรัฐประหาร ทางกฎหมาย นโยบาย และกระบวนการยุติธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน, (กรุงเทพฯ: ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, 2562), น.32.

ทั้งนี้ สิทธิประการสำคัญที่สุดในการพิจารณาคดีอาญาคือ บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการรับรองว่าจะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเปิดเผยและเป็นธรรม โดยตุลาการซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมีอำนาจ มีความเป็นอิสระ และเป็นกลาง ตลอดทั้งมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยไม่ชักช้า ผ่านทางที่ปรึกษากฎหมายหรือทนายความที่เลือก โดยหลักการดังกล่าวยังมีหลักการย่อยที่ประกันสิทธิบุคคลผู้ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาอีกหลายประการซึ่งทั้งเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้รับผิดชอบการดำเนินคดีในแต่ละช่วงชั้นต้องประกันสิทธินั้นให้แก่ผู้ถูกกล่าวหา เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่เป็นธรรมอย่างแท้จริง²⁰²

ภายหลังการรัฐประหาร กระทรวงการต่างประเทศได้แจ้งไปยังสหประชาชาติเพื่อขอเล็งเห็นพันธกรณีระหว่างประเทศโดยอ้างเหตุที่รัฐไทยอยู่ในภาวะฉุกเฉินสาธารณะ การขอเล็งเห็นพันธกรณีดังกล่าวหมายรวมถึงสิทธิในการดำเนินคดีที่เป็นธรรมตามข้อ 14 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชนพบว่า ปัญหาทั้งในเชิงโครงสร้างและการดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรมที่ขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิในการดำเนินคดีที่เป็นธรรมที่ทวีความรุนแรงขึ้นกว่าเดิมก่อนมีการรัฐประหารได้ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างและการดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างมีนัยยะสำคัญ²⁰³

ปัญหาการเข้าถึงความเป็นธรรมภายใต้โครงสร้างและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ดำเนินการโดย คสช. จึงกลายเป็นปัญหาหลักซึ่งพบในกลุ่มผู้ถูกดำเนินคดีอันเกี่ยวเนื่องจากการใช้สิทธิเสรีภาพทั้งในศาลยุติธรรมและศาลทหาร ซึ่งส่วนใหญ่ไม่ได้รับการประกันถึงสิทธิที่จะเข้าถึงการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม²⁰⁴

ในชั้นที่ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจถูกแทรกแซงโดยเจ้าหน้าที่ทหารที่เข้ามามีบทบาทนำในการรวบรวมพยานหลักฐานขึ้นสอบสวน ชั้นพนักงานอัยการที่ไม่สามารถใช้ดุลยพินิจเพื่อตรวจสอบถ่วงดุลการดำเนินคดีกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งอย่างมีประสิทธิภาพได้ ยิ่งไปกว่านั้น การที่ศาลซึ่งเป็นองค์กรตุลาการมีภารกิจคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไม่เข้ามาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการกระทำและแหล่งที่มาของการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ อีกทั้ง ยังรับรองความสมบูรณ์และ

²⁰² ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, ข้อเสนอต่อการจัดการผลพวงรัฐประหาร ทางกฎหมาย นโยบาย และกระบวนการยุติธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน, (กรุงเทพฯ: ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, 2562), น.32.

²⁰³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 33.

²⁰⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 33.

ความชอบด้วยกฎหมายของการรัฐประหาร และวินิจฉัยให้ประกาศและคำสั่ง คสช. หรือคำสั่งหัวหน้า คสช. เป็นส่วนหนึ่งของระบบกฎหมายที่สามารถนำมาปรับใช้เพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ทำให้ระบบการค้นหาและตรวจสอบความจริงตลอดจนระบบการประกันสิทธิในการเข้าถึงการพิจารณาคดีที่เป็นธรรมในกลุ่มผู้ถูกดำเนินคดีดังกล่าว กลายเป็นแนวปฏิบัติที่ปิดกั้นมิให้กลุ่มบุคคลนั้น เข้าถึงความเป็นธรรม ขัดต่อหลักนิติธรรมและหลักสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นคุณค่าหลักที่บุคคลทั่วไปให้การยอมรับในสังคมประชาธิปไตย โดยสามารถลำดับเหตุการณ์ของปัญหาในทางโครงสร้างและปัญหาในทางปฏิบัติที่สำคัญ เฉพาะในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้ ดังนี้

1. การละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วยปฏิบัติการทางทหาร (militarization)

การละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วยผลของการจัดการและควบคุมบุคคลโดยวิธีคิดและปฏิบัติการทางทหารตามประกาศ คสช. ฉบับที่ 9/2557 ซึ่งกำหนดให้บุคคลที่แสดงความคิดเห็นหรือมีความเชื่อที่เป็นการต่อต้านการทำงาน หรือวิพากษ์วิจารณ์ คสช. และรัฐบาล เป็นบุคคลที่อาจกระทำการใดที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ และตกเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักที่ต้องได้รับการติดตาม ตรวจสอบ ควบคุมตัว และปิดกั้นมิให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง และให้คนใกล้ชิดของบุคคลนั้นเป็นกลุ่มเป้าหมายรอง ยิ่งไปกว่านั้น ข้อมูลที่ได้จากการติดตาม ตรวจสอบ หรือควบคุมตัวข้างต้น รวมทั้งข้อเท็จจริงที่ได้จากกระบวนการการซักถามของเจ้าหน้าที่ทหาร ถือเป็นข้อเท็จจริงที่อาจนำมาสู่การดำเนินคดีกับบุคคลดังกล่าวภายหลัง²⁰⁵

ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน มีข้อคิดเห็นว่า ในกรณีที่มีการนำแนวทางของประกาศ คสช. ดังกล่าวมาใช้โดยผนวกกับคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 3/2558 เพื่อใช้ในการควบคุมตัวหรือในบางกรณีเป็นการควบคุมตัวโดยไม่อ้างกฎหมายใด ซึ่งเป็นการละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง ทั้งสิทธิในเนื้อตัวร่างกาย สิทธิในความมั่นคงปลอดภัย สิทธิในความเป็นส่วนตัว เสรีภาพในการแสดงออก ซึ่งความคิดเห็น เสรีภาพในการชุมนุมและการรวมกลุ่ม เสรีภาพในการเดินทาง และสิทธิในการเข้าถึงการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม²⁰⁶

²⁰⁵ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, ข้อเสนอต่อการจัดการผลพวงรัฐประหาร ทางกฎหมาย นโยบาย และกระบวนการยุติธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน, (กรุงเทพฯ: ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, 2562), น.34.

²⁰⁶ เรื่องเดียวกัน, น.34 – 35.

2. การบิดเบือนวัตถุประสงค์ของการสอบสวนและแทรกแซงการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ตำรวจโดยเจ้าหน้าที่ทหาร

การบิดเบือนวัตถุประสงค์จากการสอบสวนและแทรกแซงการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยเจ้าหน้าที่ทหาร ทำให้กระบวนการค้นหาความจริงในคดีอาญาซึ่งควรเป็นภารกิจที่รัฐต้อง ดำเนินการเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยแก่สังคมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ที่ต้องเข้าสู่ กระบวนการนั้น กลายเป็นการกำหนดและชี้แนะโดยทหาร โดยเฉพาะการกำหนดนโยบายและ ปฏิบัติการร่วมระหว่างเจ้าหน้าที่ทหารและเจ้าหน้าที่ตำรวจตามคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 3/2558 และ คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 13/2559 ซึ่งบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ทหารสามารถเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงาน สอบสวนในความผิดบางประเภทได้²⁰⁷

แม้คำสั่งหัวหน้า คสช. ทั้งสองฉบับ จะมีใช้บทบัญญัติแรกที่ให้ขอบเขตอำนาจการบังคับใช้ กฎหมายของเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นของเจ้าหน้าที่ทหาร แต่ภายใต้คำสั่งฉบับเดียวกันและลักษณะ คล้ายกันอีกอย่างน้อย 10 ฉบับ ยังให้เจ้าหน้าที่ทหารมีอำนาจในการตรวจค้นจับกุม สอบข้อเท็จจริง และควบคุมบุคคลไว้ในสถานที่อื่นซึ่งมิใช่สถานที่คุมขังได้ไม่เกิน 7 วัน โดยไม่ต้องแจ้งต่อบุคคลนั้น²⁰⁸ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงสิทธิพื้นฐานของผู้ต้องสงสัยในคดีอาญา ไม่ได้รับการเคารพและการปฏิบัติที่ไม่ เหมาะสมจากเจ้าหน้าที่รัฐ อีกทั้ง ยังถูกจับกุมได้อย่างตามอำเภอใจ

ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน เห็นว่า แนวทางที่เจ้าหน้าที่กล่าวอ้างและศาลยึดถือเป็น แนวทางปฏิบัติมาโดยตลอดว่า การควบคุมตัวในช่วงเวลาดังกล่าวมิใช่การควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาตาม ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 87 ดังนั้น ผู้ถูกควบคุมตัวจึงไม่มีสิทธิในการพบทนายหรือบุคคลที่ ไว้วางใจ คำสั่งหัวหน้า คสช. ทั้งสองฉบับ และการกล่าวอ้างตามมาตรา 44 ตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2557 จึงกลายเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่อนุญาตให้เจ้าหน้าที่ รัฐปฏิบัติการควบคุมตัวบุคคล โดยไม่มีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการควบคุมตัว หรือ เอื้อต่อการควบคุมตัวโดยอำเภอใจได้ ยิ่งไปกว่า ยังเห็นว่า การใช้กระบวนการค้นหาความจริง อัน นำมาสู่การสร้างและยอมรับพยานหลักฐานที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ข้อเท็จจริงที่ได้จาก

²⁰⁷ เรื่องเดียวกัน, น.35.

²⁰⁸ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, ข้อเสนอต่อการจัดการผลพวงรัฐประหาร ทางกฎหมาย นโยบาย และกระบวนการยุติธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน, (กรุงเทพฯ: ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, 2562), น.35.

การข่มขู่และการปฏิบัติที่ไร้มนุษยธรรม จนถึงการดำเนินงานของพนักงานอัยการโดยปราศจากการเข้าถึงหรือการร้องขอให้ศาลทบทวนความชอบด้วยกฎหมายในเบื้องต้นจนกระทั่งพิจารณาคดี²⁰⁹

3. การดำเนินคดีพลเรือนในศาลทหาร

นับตั้งแต่มีการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พ.ค. 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้มีประกาศ คสช. ฉบับที่ 37/2557 เรื่อง ความผิดที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลทหาร ประกาศ คสช. ฉบับที่ 38/2557 เรื่อง คดีที่ประกอบด้วยกรกระทำหลายอย่างเกี่ยวโยงกันให้อยู่ในอำนาจของศาลทหารและ ประกาศ คสช. ฉบับที่ 50/2557 เรื่อง ให้ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิด ที่ใช้เฉพาะแต่การสงคราม ทำให้ความผิดบางประเภทนั้นอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลทหาร²¹⁰

แม้ในช่วงปี 2559 ที่ผ่านมา พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา จะใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญชั่วคราว มาตรา 44 ออกคำสั่งหัวหน้าคสช.ที่ 55/2559 เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับคดีบางประเภทที่อยู่ในอำนาจศาลทหาร ลงวันที่ 12 กันยายน 2559 กำหนดให้ความผิดที่เคยมีประกาศ คสช. ให้ต้องถูกพิจารณาคดีในศาลทหาร ได้แก่ คดีความผิดเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ ความผิดต่อความมั่นคง

²⁰⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 35 - 36.

²¹⁰ ความผิดบางประเภทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลทหาร ได้แก่ 1. ความผิดต่อองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาทและผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตั้งแต่มาตรา 107 ถึงมาตรา 112 ประมวลกฎหมายอาญา 2. ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักร ตั้งแต่มาตรา 113 ถึงมาตรา 118 ประมวลกฎหมายอาญา 3. ความผิดตามประกาศหรือคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และ 4. ความผิดฐานมีหรือใช้อาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือ วัตถุระเบิด ที่ใช้เฉพาะแต่การสงครามที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ อันเป็นความผิด ตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ.2490 ที่กระทำตั้งแต่วันที่ 22 พ.ค. 2557 เวลา 16.30 น. เป็นต้นไป รวมถึงคดีซึ่งประกอบด้วยกรกระทำหลายอย่างเกี่ยวโยงกันกับคดีความผิดที่อยู่ในอำนาจศาลทหารพิจารณาพิพากษา ข้อ 1-4 ซึ่งทำให้พลเรือนต้องขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาลทหารในคดี 4 ประเภทดังกล่าวจนกระทั่งถึงปัจจุบัน แม้จะมีการยกเลิกประกาศกฎอัยการศึกไปแล้วเมื่อวันที่ 1 เม.ย. 2558 แต่คดีความที่อยู่ในการพิจารณาของศาลทหารยังคงดำเนินต่อไป โปรดอ่านเพิ่มเติมใน ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, เปิดสถิติการดำเนินคดีพลเรือนในศาลทหาร ปี 2, (<https://tlhr2014.com/archives/1650>), สืบค้นเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2563.

ของรัฐ ความผิดตามประกาศหรือคำสั่งคสช. และคดีความผิดเกี่ยวกับอาวุธ ที่เกิดขึ้นภายหลังการออกคำสั่งหัวหน้าคสช.ฉบับนี้ กลับมาอยู่ในการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม อย่างไรก็ตาม คำสั่งฉบับดังกล่าว แม้จะทำให้พลเรือนไม่ต้องขึ้นศาลทหาร เว้นแต่คดีที่การกระทำเกิดขึ้นก่อนวันที่ 12 กันยายน 2559 ก่อนจะมีคำสั่งหัวหน้า คสช. ฉบับนี้ และคดีที่ถูกสั่งฟ้องศาลทหารไปก่อนหน้าวันนี้ทั้งหมด ยังต้องถูกนำขึ้นพิจารณาในศาลทหาร ซึ่งคำสั่งหัวหน้า คสช. ฉบับนี้ จึงไม่ได้ทำให้ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มีมาตั้งแต่หลังรัฐประหาร อย่างการนำพลเรือนขึ้นพิจารณาคดีในศาลทหาร สิ้นสุดลงแต่อย่างใด²¹¹

จากการรวบรวมข้อมูลสถิติจำนวนของพลเรือนที่ถูกพิจารณาในศาลทหารจากกรมพระธรรมนูญ (ศาลทหาร) ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 25 พฤษภาคม 2557 จนถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2561 โดย iLaw พบว่า จำนวนคดีของพลเรือนที่ถูกดำเนินคดีในศาลทหารมีจำนวนทั้งสิ้น 1,723 คดี คิดเป็นจำนวนคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาคดี 281 คดี และคดีที่มีคดีพิพาทฯ/คดีถึงที่สุด 1,442 คดี ซึ่งสามารถแบ่งเป็น คดีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา (หมวดพระมหากษัตริย์) จำนวน 116 คดี ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา (หมวดความมั่นคง) จำนวน 10 คดี ความผิดตามการฝ่าฝืนคำสั่งหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติจำนวน 49 คดี และความผิดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธ พ.ศ. 2490 จำนวน 1,544 คดี²¹²

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพลเรือนที่ตกเป็นจำเลย อย่างน้อย 15 คดี ที่เห็นว่า คดีของตนไม่ควรถูกพิจารณาที่ศาลทหาร และพยายามคัดค้านเพื่อจะได้ไปต่อสู้คดีที่ศาลพลเรือนตามปกติ โดยผ่านช่องทางตามกฎหมายที่สามารถใช้คัดค้านอำนาจศาลทหารได้ มี 2 ช่องทาง คือ ช่องทางแรก การยื่นเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ว่าการให้พลเรือนขึ้นศาลทหารนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ และช่องทางที่สอง การยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจของศาลทหาร จะพบว่า ผลจากการคัดค้านอำนาจศาลทหาร โดยส่วนใหญ่มีผลไม่สำเร็จ²¹³

²¹¹ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, พลเรือนยังคงขึ้นศาลทหาร: เปิดสถิติคดีพลเรือนในศาลทหาร ปีที่ 3, (<https://tlhr2014.com/archives/3498>), สืบค้นเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2563.

²¹² iLaw Freedom, สี่ปี ศาลทหาร คดีพลเรือนยังคงค้างอย่างน้อย 281 คดี, (<https://freedom.ilaw.or.th/4yearsofmilitarycourt>), สืบค้นเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2563.

²¹³ iLaw Freedom, สี่ปี ศาลทหาร คดีพลเรือนยังคงค้างอย่างน้อย 281 คดี, (<https://freedom.ilaw.or.th/4yearsofmilitarycourt>), สืบค้นเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2563.

นอกจากนี้ จากคดีทางการเมืองที่ถูกส่งขึ้นศาลทหารอย่างน้อย 92 คดี มีจำเลยอย่างน้อย 9 คดี ที่ตัดสินใจยื่นคำร้องต่อศาลทหารกรุงเทพขอให้ศาลทหารกรุงเทพส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ประกาศ คสช. ฉบับที่ 37/2557, 38/2557 และ 50/2557 ที่ให้พลเรือนขึ้นศาลทหาร ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 หรือไม่ โดยจำเลยอ้างสิทธิเสรีภาพตาม รัฐธรรมนูญชั่วคราว 2557 มาตรา 4 “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ คัดค้านเสรีภาพเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองของไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้” และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง หรือ International Covenant on Civil and Political Right (ICCPR) ที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคี เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2539 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2540 อันถือเป็น "พันธกรณีระหว่างประเทศ" ที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตาม โดยกติการะหว่างประเทศ ระบุว่า ประชาชนมีสิทธิได้รับการพิจารณาอย่างเปิดเผย เป็นธรรม ด้วยคณะตุลาการที่เป็นอิสระและเป็นกลาง (ข้อ 14.1) และสามารถใช้อิทธิอุทธรณ์หรือฎีกาได้ (ข้อ 14.5) จำเลยจึงเห็นว่า การนำพลเรือนขึ้นพิจารณาในศาลทหาร โดยเฉพาะในเวลาทีประกาศกฎอัยการศึก ขัดกับรัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราว 2557 มาตรา 4 และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง หรือ ICCPR ข้อ 14 เนื่องจากศาลทหารยังอยู่ในสังกัดของกระทรวงกลาโหม ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนตุลาการ ทำให้ตุลาการไม่มีหลักประกันความเป็นอิสระ และในระหว่างประกาศกฎอัยการศึก จำเลยในศาลทหารไม่มีสิทธิยื่นอุทธรณ์หรือฎีกา²¹⁴

อย่างไรก็ตาม ข้อต่อสู้ของจำเลยที่ว่า ประกาศ คสช. ที่ให้พลเรือนขึ้นศาลทหาร ขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ และขัดต่อมาตรา 4 ในรัฐธรรมนูญชั่วคราว 2557 ที่บัญญัติคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชน ได้ถูกทำให้ตกไปโดยมาตรา 47 ในรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันที่รับรองความชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของประกาศและคำสั่ง คสช. ทุกฉบับ เมื่อทั้งศาลทหารและศาลพลเรือนยกมาตรา 47 มาใช้อ้างอิง จึงเท่ากับว่า ศาลไม่ได้พิจารณาถึงเนื้อหาของการเอาพลเรือนขึ้นศาลทหาร ว่าได้ละเมิดสิทธิ เสรีภาพ

²¹⁴ iLaw Freedom, บทสรุปการต่อสู้ของพลเรือนที่ไม่ยอมขึ้นศาลทหาร, (<https://freedom.ilaw.or.th/blog/บทสรุปการต่อสู้ของพลเรือนที่ไม่ยอมขึ้นศาลทหาร>), สืบค้นเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2563.

และความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศแต่อย่างใด ส่วนในคดีที่ พลเรือนโต้แย้งเขตอำนาจ ศาลพลเรือนต่างก็มีความเห็นรับรองความเป็นรัฐอธิปไตยของ คสช. และ ความเป็นกฎหมายของประกาศ คสช. โดยไม่ได้พิจารณาไปถึงเนื้อหาของประกาศ คสช. เช่นเดียวกัน ที่อาจส่งผลให้เกิดการสร้างบรรทัดฐานการกระทำดังกล่าวต่อไปในอนาคต²¹⁵

4. ปัญหาการรับรองสถานะทางกฎหมายในการใช้อำนาจ คสช. ที่ส่งผลต่อหลักการดำเนินคดี ที่เป็นธรรม

ผลสืบเนื่องจากการรับรองสถานะทางกฎหมายของประกาศและคำสั่ง คสช. และคำสั่ง หัวหน้า คสช. ให้ชอบด้วยกฎหมาย ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเป็นที่สุด ตามมาตรา 44 มาตรา 47 และมาตรา 48 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 และมาตรา 265 และมาตรา 279 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชนพบว่า ประกาศและคำสั่ง คสช. และคำสั่งหัวหน้า คสช. หลายฉบับส่งผลต่อหลักการ ดำเนินคดีที่เป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประกาศเพื่อจัดตั้งศาลทหารให้มีอำนาจพิจารณาคดี เหนือพลเรือนตามประกาศ คสช. ฉบับที่ 37/2557 ประกาศ คสช. ฉบับที่ 38/2557 และประกาศ คสช. ฉบับที่ 50/2557 การออกคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่มีผลแทรกแซงหรือควบคุมการปฏิบัติงานของ เจ้าหน้าที่ การออกคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 3/2557 และคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 13/2559 ด้วยการ ควบคุมตัวบุคคลไว้ในสถานที่อื่นซึ่งไม่ใช่สถานที่คุมขัง โดยไม่ให้สิทธิในการเข้าถึงทนายความหรือ บุคคลที่ไว้วางใจ²¹⁶

2. ระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต้องปราศจากอิทธิพลของรัฐบาลที่ไม่เหมาะสม (Criminal system is free of improper government influence)

1) ปัญหาความเป็นอิสระของพนักงานอัยการและปัญหาการดำเนินคดีเกี่ยวเนื่องกับ ความมั่นคงของรัฐ

²¹⁵ iLaw Freedom, บทสรุปการต่อสู้ของพลเรือนที่ไม่ยอมขึ้นศาลทหาร, (<https://freedom.ilaw.or.th/blog/บทสรุปการต่อสู้ของพลเรือนที่ไม่ยอมขึ้นศาลทหาร>), สืบค้นเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2563.

²¹⁶ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, ข้อเสนอต่อการจัดการผลพวงรัฐประหาร ทางกฎหมาย นโยบาย และกระบวนการยุติธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน, (กรุงเทพฯ: ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, 2562), น.40.

จากการพิจารณาความอิสระจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญา พบว่า นับตั้งแต่เดือน พฤษภาคม 2557 จนถึง 2562 ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชนได้ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย แก่บุคคลอย่างน้อย 372 คน จาก 189 คดี ซึ่งมีอย่างน้อย 59 คดี ที่ต้องเข้าสู่การพิจารณาคดีในศาล ทหาร ส่วนใหญ่เป็นคดีที่พลเรือนถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ผ่าฝืนไม่ ปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่ง คสช. ตามประกาศ คสช. ฉบับที่ 37/2557 ฉบับที่ 38/2557 และฉบับ ที่ 50/2557²¹⁷

ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชนมีความเห็นว่า คดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลทหารและปัญหา ความเป็นอิสระของอัยการทหารที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงกลาโหม ในโครงสร้างของ ศาลทหารนั้น อัยการทหารสามารถปรับเปลี่ยนตำแหน่งเป็นตุลาการพระธรรมนูญ อีกทั้งการทำ ความเห็นสั่งฟ้องหรือไม่สั่งฟ้องคดียังไม่เปิดให้ผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นพลเรือนสามารถร้องขอให้มีการ ตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ได้สัดส่วนและเกินความจำเป็นในการ รวบรวมพยานหลักฐานในชั้นสอบสวนของเจ้าหน้าที่ทหารและเจ้าหน้าที่ตำรวจ เพื่อให้อัยการทหารมี คำสั่งไม่ฟ้องคดีหรือเพื่อปรับแก้ดำเนินคดีในข้อหาที่เหมาะสมและได้สัดส่วนกับการกระทำความผิด ได้²¹⁸

เช่นเดียวกับคดีที่อยู่ในศาลยุติธรรม ซึ่งศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชนมองว่า การ ดำเนินงานของพนักงานอัยการในศาลยุติธรรม เนื่องจากโครงสร้างทางกฎหมายทำให้พนักงานอัยการ ไม่อาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะได้อย่างอิสระ โดยเฉพาะประกาศ คสช. ฉบับที่ 22/2557 ที่กำหนดให้หัวหน้าฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของ คสช. สามารถ กำกับดูแลสำนักงานอัยการสูงสุดได้ อีกทั้งคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 51/2560 ยังกำหนดให้อธิบดีอัยการ ภาคและหัวหน้าอัยการจังหวัดเป็นหนึ่งในคณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ทั้งใน ระดับภาคและในระดับจังหวัดที่ต้องดำเนินงานหรือทำภารกิจเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงและ ปลอดภัยสาธารณะ ประกาศ คสช. และคำสั่งหัวหน้า คสช. ดังกล่าวกระทบต่อหลักความเป็นอิสระ ของพนักงานอัยการอย่างร้ายแรง ตัวอย่างเช่น คำสั่งด่วนที่สุด อส. 0007 (อก)/ว54 ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2561 เรื่องแนวปฏิบัติในการดำเนินคดีอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา

²¹⁷ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, ข้อเสนอต่อการจัดการผลพวงรัฐประหาร ทางกฎหมาย นโยบาย และกระบวนการยุติธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน, (กรุงเทพฯ: ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, 2562), น.36.

²¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

112 ที่กำหนดให้พนักงานอัยการต้องส่งสำนวนให้อัยการสูงสุดพิจารณาคดีความผิดตามมาตรา 112
ทันที โดยยังไม่ต้องทำความเห็นในคดีนี้²¹⁹

โดยศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชนได้รายงานคดีที่ได้ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายว่า
ภายหลังการรัฐประหารเมื่อปี 2557 รัฐบาลและ คสช. ประกาศให้การดำเนินคดีในความผิดตาม
มาตรา 112 แห่งประมวลกฎหมายอาญา เป็นนโยบายหลักที่ต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน ได้นำมาสู่
การดำเนินคดีบุคคลอย่างน้อย 162 คน ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผู้ป่วยจิตเภท ที่แม้จะสามารถสั่งให้งดการ
สอบสวนได้ แต่ยังคงพบการดำเนินคดีในกลุ่มผู้ป่วยดังกล่าวอย่างน้อย 8 ราย²²⁰

2) ความไม่เป็นอิสระ ความล่าช้า และการละเมิดสิทธิในการอุทธรณ์และฎีกาของศาลทหาร

การกำหนดให้อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของพลเรือนในศาลทหารส่งผลกระทบต่อ
การละเมิดสิทธิในการดำเนินคดีที่เป็นธรรม กระบวนการในศาลทหารตามพระราชบัญญัติธรรมนูญ
ศาลทหาร พ.ศ.2498 นั้นแตกต่างจากกระบวนการในศาลยุติธรรมปกติในประเด็นสำคัญคือ การจัดตั้ง
และกระบวนการพิจารณาคดีในศาลทหารที่ขัดต่อหลักการระหว่างประเทศ รวมทั้งหลักการพิจารณา
คดีที่เป็นธรรมในข้อ 14 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และ
หลักการพื้นฐานแห่งสหประชาชาติว่าด้วยความเป็นอิสระของตุลาการ²²¹

กล่าวคือ ปัญหาความเป็นอิสระและความเป็นกลางของคณะตุลาการทหารจะเห็นได้ว่า ตุลา
การศาลทหารยังอยู่ภายใต้ระบบชั้นและการบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม แม้ใน
ถ้อยแถลงของรัฐบาลไทยที่ชี้แจงต่อองค์การสหประชาชาติ เมื่อ คสช. เข้ายึดอำนาจและประกาศกฎ
อัยการศึกทั่วประเทศระบุว่า รัฐมนตรีไม่สามารถก้าวล่วงการใช้ดุลพินิจของคณะตุลาการศาลทหารได้
เพราะมีหน้าที่รับผิดชอบเพียงงานธุรการของศาลทหารเท่านั้น แต่ด้วยองค์ประกอบอื่นในการปฏิบัติ
หน้าที่ของคณะตุลาการศาลทหารที่กำหนดให้ผู้มีวุฒินิติศาสตร์เพียงคนเดียวก็สามารถพิจารณาคดี
ร่วมกับองค์คณะอื่นที่เป็นนายทหารได้ เมื่อพิจารณาร่วมกับความล่าช้าในระบบบริหารงานยุติธรรม
และการตัดสิทธิอุทธรณ์และฎีกากรณีการกระทำความผิดเกิดขึ้นในระหว่างประกาศใช้บังคับกฎ

²¹⁹ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, ข้อเสนอต่อการจัดการผลพวงรัฐประหาร ทางกฎหมาย นโยบาย
และกระบวนการยุติธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน, (กรุงเทพฯ: ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน,
2562), น.37.

²²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 37 - 38.

²²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 38.

อัยการศึก ทำให้เกิดปัญหาในเชิงโครงสร้างที่จำกัดสิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรมของบุคคลที่ต้องเข้าสู่การพิจารณาในศาลทหาร²²²

ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน พบว่า ในจำนวนคดีที่พลเรือนต้องเข้าสู่การพิจารณาของศาลทหารพบคดีอย่างน้อย 2 คดี ที่เริ่มกระบวนการพิจารณาคดีในศาลทหารตั้งแต่ปี 2557 และยังคงอยู่ในระหว่างการพิจารณาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งรวมถึงคดีของนายสิรภพ นักเขียนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา 112 ของประมวลกฎหมายอาญาด้วย

กล่าวสรุปได้ว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นในเชิงโครงสร้างของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาภายหลังรัฐประหาร ยิ่งเป็นการซ้ำเติมและปิดกั้นไม่ให้ประชาชนหรือบุคคลซึ่งถูกดำเนินคดีอาญาสามารถเข้าถึงความเป็นธรรม อีกทั้งไม่สามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ อันขัดกับหลักนิติธรรมหลักสิทธิมนุษยชน และลดทอนคุณค่าของความเป็นประชาธิปไตย²²³

4.2.6 ความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัย (Order and Security) กับการบังคับใช้กฎหมายและระเบียบข้อบังคับ (Regulatory Enforcement)

ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน ถือเป็นปัจจัยพื้นฐานที่รัฐที่ตั้งอยู่บนหลักนิติธรรมจะต้องให้การรับรอง การรักษากฎหมายเพื่อปกป้องสิทธิของประชาชนถือเป็นหน้าที่ที่สำคัญอย่างยิ่งของรัฐ สังคมใดที่มีแนวโน้มของการใช้ความรุนแรง จะถือว่าสังคมนั้นเป็นสังคมที่มีหลักนิติธรรมไม่ได้ การบังคับใช้กฎหมายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมจะต้องกระทำเพื่อยับยั้งการใช้ความรุนแรงในทุกรูปแบบ ทั้งความรุนแรงจากการก่อการร้าย การขัดแย้งโดยใช้กำลังอาวุธ ไม่ว่าจะมีความขัดแย้งระหว่างเอกชนหรือความขัดแย้งสาธารณะ เช่น ความขัดแย้งทางการเมือง เป็นต้น²²⁴

²²² ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, ข้อเสนอต่อการจัดการผลพวงรัฐประหาร ทางกฎหมาย นโยบาย และกระบวนการยุติธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน, (กรุงเทพฯ: ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, 2562), น.38 - 39.

²²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 40 -41.

²²⁴ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย, โครงการศึกษาวิจัย “กรอบแนวคิดและกรอบยุทธศาสตร์ในการพัฒนาดัชนีชี้วัดด้านหลักนิติธรรม/นิติรัฐ (Rule of Law Index/Indicators) ในประเทศไทย”, (https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2016/11/Rule_of_Law_Index_resize.pdf), สืบค้นเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2563. หน้า 66.

ซึ่งหากพิจารณาตามกรณีรัฐเสรีประชาธิปไตย ต้องมีหลักนิติธรรมในการกำกับควบคุมการใช้ อำนาจของรัฐ และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนควบคู่กัน แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณา บริบทในประเทศไทยที่มีผลคะแนนตัวชี้วัดการความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัย อยู่ในเกณฑ์ ช่วงคะแนนระหว่าง 0.75 – 0.69 ไปในทิศทางที่เพิ่มขึ้น ซึ่งค่าดังกล่าวมีนัยยะสำคัญแสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยมีลักษณะระบอบการปกครองสอดคล้องกับระบอบการปกครองแบบผสม (Hybrid Regime) โดยรัฐบาล คสช. ได้ให้ความสำคัญกับความสงบเรียบร้อย (public order) มากกว่าการ คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจ โดยการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ เพื่อเป็น เครื่องมือในการรองรับอำนาจและจำกัดสิทธิเสรีภาพประชาชน ดังที่กล่าวมาในข้างต้น อาทิเช่น การใช้กฎหมายการชุมนุมสาธารณะ หรือการใช้กฎหมายกลุ่มการแสดงความคิดเห็นทางออนไลน์ ในการ จำกัดการแสดงความคิดเห็นของประชาชน เป็นต้น

จากการรวบรวมและทบทวนประกาศ คำสั่ง คสช. และคำสั่งหัวหน้า คสช. จะพบว่า เป็น เครื่องมือสำคัญในการยึดอำนาจ เปลี่ยนแปลงการบริการราชการแผ่นดินและจำกัดสิทธิเสรีภาพของ ประชาชน ตั้งแต่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นการยึดอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จ เต็ดขาดทั้งอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ โดยศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน ได้ จำแนกประกาศและคำสั่ง คสช. และคำสั่งหัวหน้า คสช. ตามระยะเวลาในการประกาศใช้ออกเป็น 3 ระยะ²²⁵ ดังนี้

1) ระยะที่ 1 การยึดอำนาจและยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ระยะนี้ คสช. ใช้ทั้งอำนาจรัฐธำธิปัตย์ ประกาศและคำสั่ง คสช. เป็นเครื่องมือหลักในการ ควบคุมประเทศ²²⁶ ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 สิ้นสุดลง²²⁷ และยังมีการใช้กฎอัยการศึก²²⁸

²²⁵ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, ข้อเสนอต่อการจัดการผลพวงรัฐประหาร ทางกฎหมาย นโยบาย และกระบวนการยุติธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน, (กรุงเทพฯ: ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, 2562), น.12.

²²⁶ ประกาศ คสช. ฉบับที่ 1/2557 เรื่อง การควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ

²²⁷ ประกาศ คสช. ฉบับที่ 5/2557 เรื่อง การสิ้นสุดชั่วคราวของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และ ประกาศ คสช. ฉบับที่ 11/2557 เรื่อง การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

²²⁸ ประกาศ คสช. ฉบับที่ 2/2557 เรื่อง การประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร ความว่า “ตามที คมรักษาความสงบแห่งชาติ ได้ยึดอำนาจการปกครอง ตั้งแต่วันที่ 22 พฤษภาคม พุทธศักราช 2557 เวลา 16.30 น. เพื่อให้การรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และนำความสงบสุขกลับคืนสู่ประชาชนทุกกลุ่ม

ตลอดจนการออกมาตรการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและสื่อมวลชน ซึ่งรวมทั้งการเรียกบุคคลมารายงานตัว ห้ามชุมนุมทางการเมือง ให้ดำเนินคดีพลเรือนในศาลทหาร โดยประกาศและคำสั่ง คสช. ที่บังคับใช้ในระยะนี้ส่วนใหญ่มุ่งหมายที่จะจัดการกับกลุ่มเป้าหมายทางการเมืองเป็นหลัก²²⁹

อย่างไรก็ตาม คสช. ยังแทรกแซงการบริหารราชการแผ่นดินโดยจัดตั้งคณะกรรมการหลายชุดเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดินของตน เช่น คณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการติดตามและตรวจสอบการช้ายงบประมาณภาครัฐ คณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว และกำหนดยกเว้นความรับผิดชอบให้คณะกรรมการเหล่านี้อีกด้วย ทั้งนี้ ภายในปี 2557 คสช. ออกประกาศ คสช. 123 ฉบับ และออกคำสั่ง คสช. อีก 179 ฉบับ รวมทั้งสิ้น 301 ฉบับ²³⁰ (ตารางที่ 12)



ทุกฝ่ายโดยเร็ว จึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช 2457 ประกาศใช้กฎอัยการศึก ทวีราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่ 22 พฤษภาคม พุทธศักราช 2557 เวลา 16.30 น. เป็นต้นไป” โปรดอ่านเพิ่มเติมใน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 2/2557 เรื่อง การประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร, (https://library2.parliament.go.th/giventake/content_ncpo/ncpo-announce2-2557.pdf), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

²²⁹ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, ข้อเสนอต่อการจัดการผลพวงรัฐประหาร ทางกฎหมาย นโยบาย และกระบวนการยุติธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน, (กรุงเทพฯ: ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, 2562), น.12 - 13.

²³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

ตารางที่ 12 รายละเอียดเนื้อหาของประกาศและคำสั่ง คสช. ในปี พ.ศ.2557

ประกาศ คสช. พ.ศ.2557	
เลขที่ประกาศ คสช.	
รายละเอียดเนื้อหา	
ประกาศที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดและจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและสื่อมวลชน	ฉบับที่ 7/2557 (เรื่อง ห้ามชุมนุมทางการเมือง), 13/2557 (เรื่อง ห้ามชุมนุมทางการเมือง), 19/2557 (เรื่อง ห้ามชุมนุมทางการเมือง), 29/2557 (ให้บุคคลมารายงานตัวตามคำสั่งของคณะกรรมการสงบแห่งชาติ), 14/2557 (เรื่อง ห้ามสร้างความคิดเห็นหรือต่อต้านการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสงบแห่งชาติ), 15/2557 (เรื่อง ขอให้ระงับการถ่ายทอดออกอากาศของสถานีโทรทัศน์ดาวเทียม เคเบิล โทรทัศน์ระบบดิจิตอล และสถานีวิทยุชุมชน), 26/2557 (เรื่อง การดูแล และสอดส่องการใช้สื่อสังคมออนไลน์), 29/2557 (เรื่อง ให้บุคคลมารายงานตัวตามคำสั่งของคณะกรรมการสงบแห่งชาติ, 37/2557 (เรื่อง ความผิดที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลทหาร), 38/2557 (เรื่อง คดีที่ประกอบด้วยการกระทำหลายอย่างเกี่ยวเนื่องกันให้อยู่ในอำนาจของศาล), 50/2557 (เรื่อง ให้ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาชญากรรม เป็นหรือวิตุกระเบิด ที่ใช้เฉพาะแต่การสงคราม)
รายละเอียดเนื้อหา	คำสั่ง คสช. พ.ศ.2557
รายละเอียดเนื้อหา	เลขที่คำสั่ง คสช.
1. ให้บุคคลมารายงานตัวจำนวน 33 ฉบับ	คำสั่งที่ 1/2557, 2/2557, 3/2557, 5/2557, 6/2557, 12/2557, 13/2557, 14/2557, 15/2557, 16/2557, 18/2557, 19/2557, 23/2557, 25/2557, 34/2557, 35/2557, 36/2557, 42/2557, 43/2557, 44/2557, 46/2557, 48/2557, 49/2557, 50/2557, 52/2557, 53/2557, 57/2557, 58/2557, 61/2557, 63/2557, 65/2557, 68/2557, 86/2557
2. การแต่งตั้งเกี่ยวกับคณะกรรมการ จำนวน 24 ฉบับ	คำสั่งที่ 45/2557 (แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ), 54/2557 (แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ), 55/2557 (แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน), 56/2557 (แต่งตั้งคณะกรรมการกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน), 59/2557 (แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว), 67/2557

<p>(แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ), 72/2557 (แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ), 73/2557 (การแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์), 75/2557 (แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ), 76/2557 (แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก), 85/2557 (แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ), 88/2557 (แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558), 90/2557 (การแต่งตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ), 91/2557 (แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบการบริหารจัดการขนส่งสินค้าและบริการของประเทศไทย (กบส.)), 105/2557 (แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการน้ำมันสำรองแห่งชาติ), 107/2557 (แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายอาหาร), 110/2557 (การแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ด้านโครงสร้างพื้นฐานการคมนาคม), 112/2557 (การแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาการพัฒนาระบบนวัตกรรมของประเทศไทย), 115/2557 (แต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาทางพระพุทธศาสนา), 117/2557 (การแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ), 118/2557 (แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศไทย), 119/2557 (แต่งตั้งคณะกรรมการองงานด้านกฎหมาย), 127/2557 (แต่งตั้งคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ), 172/2557 (แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว)</p>	<p>ที่มา: ผู้วิจัยรวบรวมและแบ่งประเภทเนื้อหาที่สำคัญ²³¹ จากห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ณ วันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ.2563</p> <p>https://library2.parliament.go.th/giventake/ncpo.html</p>
--	--

²³¹ หมายเหตุ ตามประเภทกฎหมายตั้งแต่ปี พ.ศ.2557 – 2562 ที่ออกโดย คสช. ตามตาราง 4 นั้น ในกรณีของตาราง 5 ผู้วิจัยไม่ได้ทำการแบ่งประเภทเนื้อหาโดยทั้งหมด แต่ต้องการแสดงให้เห็นลักษณะเนื้อหาของประกาศหรือคำสั่งนั้นที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับขอบเขตของมาตรการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและสื่อมวลชน ซึ่งรวมถึงการเรียกบุคคลมารายงานตัว ห้ามชุมนุมทางการเมือง ให้ดำเนินคดีพลเรือนในศาลทหาร

2) ระยะที่ 2 ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ที่มีผลบังคับใช้เมื่อ 22 กรกฎาคม พ.ศ.2557 แต่ คสช. ก็ยังมีได้ยอมจำนนอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว แต่กลับถ่ายโอนอำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดจากช่วงระยะแรกที่มีการออกประกาศและคำสั่ง คสช. เป็นอำนาจในการออกคำสั่งหัวหน้า คสช. ตามมาตรา 44 ซึ่งเป็นการใช้อำนาจที่มีผลเป็นการแทรกแซงฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ โดยไม่ต้องรับผิดชอบในทางกฎหมายและในทางรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ในวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ.2557 จนถึงสิ้นปี 2557 ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน พบว่า เป็นช่วงที่ คสช. ไม่ได้ใช้อำนาจในการออกประกาศและคำสั่ง คสช. หรือคำสั่งหัวหน้า คสช. ใด ๆ มีแต่การออกกฎหมายผ่านสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) เท่านั้น จนกระทั่งเมื่อปลายปี 2557 คสช. เริ่มใช้อำนาจตามมาตรา 44 ออกคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 1/2557 เมื่อวันที่ 5 มกราคม พ.ศ.2558 และนับแต่นั้น มีการออกคำสั่งหัวหน้า คสช. อีกในปี 2558 รวม 49 ฉบับ ปี 2559 อีก 81 ฉบับ ปี 2560 รวม 56 ฉบับ ปี 2561 รวม 22 ฉบับ และปี 2562 ซึ่งจนถึงวันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ.2562 จำนวน 9 ฉบับ²³²

3. ระยะที่ 3 หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

กระทั่งต่อมาที่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ปรากฏว่า คสช. ยังคงมีอำนาจออกคำสั่งหัวหน้า คสช. เช่นเดิม รวมทั้งยังรับรองการใช้อำนาจ คสช. ตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวให้มีสภาพบังคับใช้ทางกฎหมาย ซึ่งศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน พบว่าการควบคุมประชาชนอย่างเข้มข้นโดยเฉพาะการใช้อำนาจตามคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 3/2558²³³ และคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 13/2559²³⁴ หากจำแนกเนื้อหา ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชนเห็นว่า

²³² ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, ข้อเสนอต่อการจัดการผลพวงรัฐประหาร ทางกฎหมาย นโยบาย และกระบวนการยุติธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน, (กรุงเทพฯ: ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, 2562), น.13 - 14.

²³³ คำสั่งที่ 3/2558 เรื่อง การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติ

²³⁴ คำสั่งที่ 13/2559 เรื่อง การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดบางประการที่เป็นภัยอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยหรือบ่อนทำลายระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

ประกาศและคำสั่ง คสช. และคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ออกและมีผลบังคับใช้ในช่วงเวลาดังกล่าว แบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม²³⁵ ดังนี้

1. ประกาศและคำสั่ง คสช. และคำสั่งหัวหน้า คสช. ซึ่งออกมาโดยมีความมุ่งหมาย เพื่อจัดการกับเป้าหมายทางการเมืองและละเมิดสิทธิมนุษยชน ฉบับที่สำคัญ ได้แก่ ห้ามชุมนุมทางการเมือง เรียกบุคคลให้มารายงานตัว กำหนดให้การกระทำความผิดบางประการอยู่ในการพิจารณาของศาลทหารตามประกาศ คสช. ประการอยู่ในการพิจารณาของศาลทหารตามประกาศ คสช. ฉบับที่ 37/2557 ฉบับที่ 38/2557 และฉบับที่ 50/2557 และให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ทหารในการกระทำการอันลิดรอนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 3/2558 และคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 13/2559 เป็นต้น²³⁶

2. ประกาศและคำสั่ง คสช. และคำสั่งหัวหน้า คสช. ซึ่งเป็นการบริหารราชการทั่วไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งในหน่วยงานรัฐส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ.2562 พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในฐานะหัวหน้า คสช. อาศัยอำนาจตามมาตรา 265 ของรัฐธรรมนูญประกอบกับมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ออกคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 9/2562 เรื่อง การยกเลิกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ คำสั่งรักษาความสงบแห่งชาติ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ บางฉบับที่หมดความจำเป็น รวมทั้งสิ้น 66 ฉบับ เป็นการยกเลิกประกาศและคำสั่ง คสช. และคำสั่งหัวหน้า คสช. เกี่ยวกับการกำหนดให้คดีอยู่ในอำนาจของศาลทหารอีก 5 ฉบับ

ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชนมีข้อสังเกตว่า ในจำนวนประกาศและคำสั่ง คสช. และคำสั่งหัวหน้า คสช. ซึ่งคสช. ประกาศให้ยกเลิกและสิ้นผลไปนั้น ไม่รวมถึงคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 3/2558 และคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 13/2559 ซึ่งปัจจุบันยังถูกกล่าวอ้างและอาศัยอำนาจตามคำสั่งทั้งสองฉบับ โดยเจ้าหน้าที่ทหารในการดำเนินการตรวจค้น ยึด จับกุม ควบคุมตัว และคุกคามบุคคลซึ่งแสดงออก รวมกลุ่ม เข้าร่วมการชุมนุม หรือเข้าร่วมกิจกรรม ทั้งก่อนและภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ.2562 อันแสดงให้เห็นว่า สถานการณ์การใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนยัง

²³⁵ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, ข้อเสนอต่อการจัดการผลพวงรัฐประหาร ทางกฎหมาย นโยบาย และกระบวนการยุติธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน, (กรุงเทพฯ: ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, 2562), น.14.

²³⁶ เรื่องเดียวกัน, น.15.

ถูกควบคุมจำกัด และแทรกแซงโดยเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งไม่ต้องรับผิดชอบในทางกฎหมายต่อการกระทำของตน แต่อย่างไรได้²³⁷

หากพิจารณาการใช้อำนาจตามหลักนิติธรรม จะพบว่า มีเป้าหมายเพื่อต้องการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย หรือให้กฎหมายเป็นผู้ปกครองมนุษย์โดยที่ผู้มีอำนาจจะต้องกระทำการให้สอดคล้องกับกฎหมาย หรือภาษาอังกฤษเรียกว่า “Rule of law หรือ state-under-law หรือ limited government” เพื่อป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้ปกครอง หากเราพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 จะพบว่า ไม่ได้มีการบัญญัติรับรองหลักนิติธรรมไว้ ซึ่งมีเพียงแต่การบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามมาตรา 4 ระบุว่า “ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทย ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้”²³⁸ ก็ตาม สะท้อนให้เห็นว่า รัฐบาล คสช. ที่มาจากคณะรัฐประหาร ไม่ได้ให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรมเท่าที่ควร อีกทั้งยังไม่ได้มีการยึดหลักการปกครองโดยกฎหมาย แต่กลับกลายเป็นใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือเพื่อให้อำนาจแก่ คสช. ใช้อำนาจอย่างตามอำเภอใจ ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและสื่อมวลชน ซึ่งรวมทั้งการเรียกบุคคลมารายงานตัว ห้ามชุมนุมทางการเมือง ให้ดำเนินคดีพลเรือนในศาลทหาร ที่เป็นกลุ่มเป้าหมายทางการเมืองเป็นหลัก หรือกลุ่มที่ต่อต้าน คสช.

ดังนั้น แม้ว่าภายใต้การปกครองของรัฐบาลของ คสช. ประเทศไทย จะส่งผลให้ประเทศไทยสามารถเกิดความสงบเรียบร้อยได้ แต่อย่างไรก็ตาม การที่สังคมไทยเกิดความสงบและเรียบร้อยได้นั้น ไม่ได้หมายความว่า จะเกิดหลักนิติธรรมในสังคมไทยได้ เนื่องจากรัฐบาล คสช. ขาดพื้นฐานปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญคือหลักนิติธรรม ซึ่งหากพิจารณาจากปัจจัยในด้านอื่น ๆ รวมกันประกอบพร้อมด้วยไม่ว่าจะเป็นปัจจัยด้านการจำกัดอำนาจรัฐบาล ด้านการที่รัฐบาลเปิดกว้าง ด้านการรับรองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน จะเห็นได้ว่า คสช. ล้วนใช้กฎหมายซึ่งเป็นกรอบวิธีคิดแบบทหารที่ให้ความสำคัญ

²³⁷ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, ข้อเสนอต่อการจัดการผลพวงรัฐประหาร ทางกฎหมาย นโยบาย และกระบวนการยุติธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน, (กรุงเทพฯ: ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, 2562), น.15 – 16.

²³⁸ ราชกิจจานุเบกษา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557, (<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2557/A/055/1.PDF>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

กับความสงบสุขเป็นหลัก เพื่อเป็นเครื่องมือในการรับรองการใช้อำนาจให้กับตนเองอย่างไร้ขีดจำกัด และไร้ความรับผิดชอบ อีกทั้ง ยังออกกฎหมายในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่เห็นต่าง จาก คสช. (โดยมองว่าประชาชนที่แสดงความคิดเห็นทางการเมืองต่อต้าน คสช. กลายเป็น กลุ่มเป้าหมายและเป็นภัยความมั่นคงของรัฐ ที่ คสช. ต้องดำเนินการควบคุมและนำไปสู่การปรับ ทัศนคติ) ตลอดจนรวมถึงกระบวนการยุติธรรมที่ละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในท้ายที่สุด



บทที่ 5

การวางรากฐานทางรัฐธรรมนูญและกฎหมายเพื่อสืบทอดอำนาจ ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)

จากปัญหาการใช้กฎหมายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ส่งผลต่อการรับรองการใช้อำนาจรัฐของ คสช. ให้มีความชอบธรรม พร้อมกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ถูกกดทอนลง ซึ่งขัดกับหลักเสรีประชาธิปไตยแล้ว ผลสืบเนื่องจากการใช้กฎหมายไม่ว่าจะเป็นการใช้กฎหมายในระบบปกติและการสร้างกฎหมายขึ้นมาใหม่นั้น ย่อมมีผลต่อการวางรากฐานทางรัฐธรรมนูญและกฎหมายเข้ามาสู่ในระบบการเมืองแบบปกติหรือประชาธิปไตย โดย คสช. มีความพยายามในการใช้ระบอบประชาธิปไตยเพื่อเป็นฉากหน้าในการรองรับการใช้อำนาจของตนเองให้มีความชอบธรรม อีกทั้งยังสร้างมรดกในระบบการเมืองและกฎหมายเพื่อการสืบทอดอำนาจ คสช. ให้คงอยู่สืบไป

รัฐธรรมนูญฉบับถาวรมักกำหนดบทเฉพาะกาลไว้ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญที่มาจากคณะรัฐประหารนั้น เมื่อคณะรัฐประหารสิ้นสภาพไปแล้วก็ตาม แต่สถานะของบุคคลในคณะรัฐประหารภายใต้บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญจึงเป็นสถานะ “บุคคลโดยตำแหน่ง” ที่เชื่อมโยงกับการสืบทอดอำนาจผ่านรัฐธรรมนูญ ในการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของบุคคลในคณะรัฐประหารให้ดำรงตำแหน่งองค์กรทางการเมือง²³⁹

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในบทเฉพาะกาล มาตรา 264 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินว่า

“ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ และให้นำความในมาตรา 263 วรรคสาม มาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยโดยอนุโลม...”²⁴⁰

²³⁹ อธิป บุตรราช, ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสถานะและกรการใช้อำนาจรัฐของคณะรัฐประหารในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.

²⁴⁰ ราชกิจจานุเบกษา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, (<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

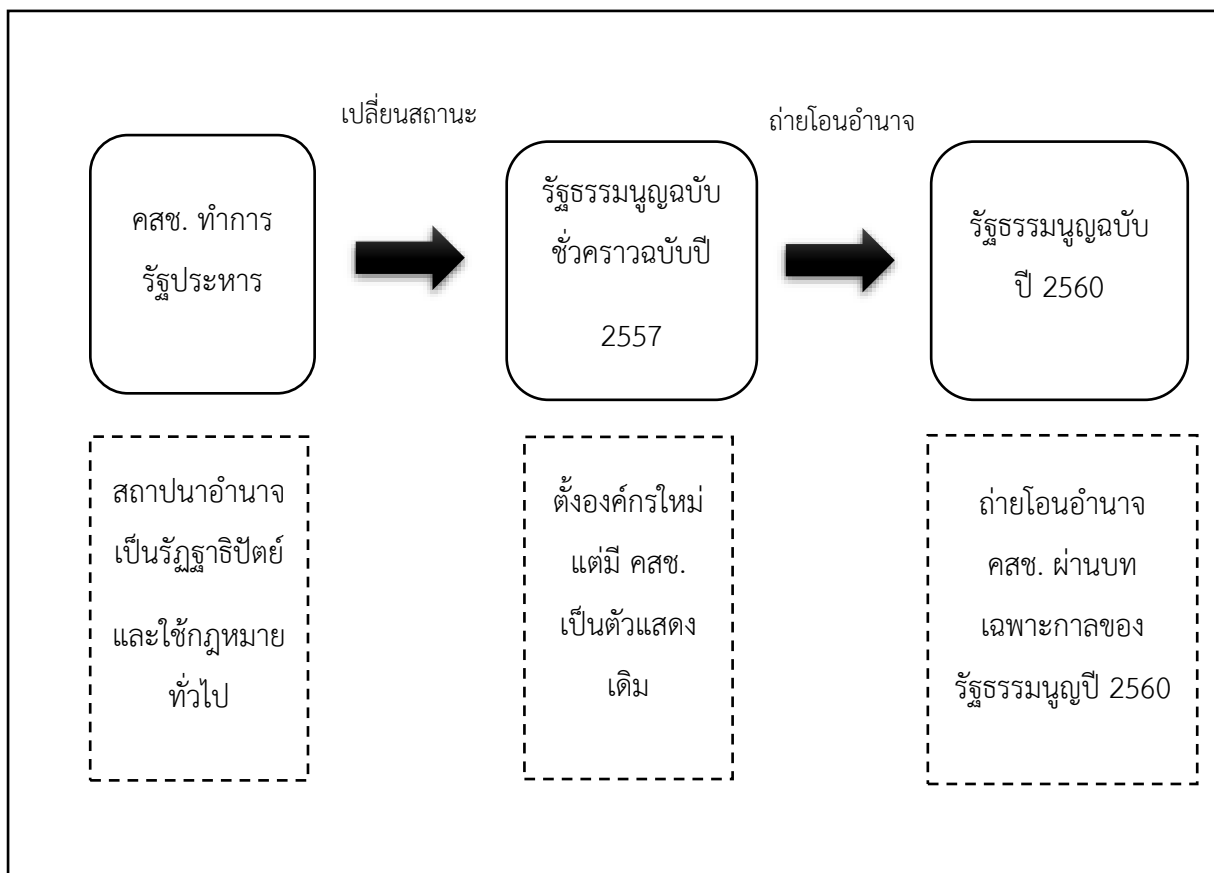
นอกจากนี้ ในมาตรา 265 ยังได้มีบทบัญญัติสถานะของหัวหน้า คสช. และ คสช.ในการใช้อำนาจรัฐผ่านบทเฉพาะกาลว่า

“ให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่

ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติและคณะรักษาความสงบแห่งชาติยังคงมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2559 และให้ถือว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติและคณะรักษาความสงบแห่งชาติยังคงมีผลบังคับใช้ต่อไป”

ตามที่ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ตั้งข้อสังเกตและนำเสนอว่า บทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2560 มีรูปแบบหรือลักษณะที่เรียกว่า “รัฐธรรมนูญคู่” (Dual Constitution) ซึ่งหมายถึง การมีรัฐธรรมนูญสองฉบับทำหน้าที่คู่ขนานกันไปในเวลาเดียวกัน และทำให้เกิดเป็น “สภาวะรัฐธรรมนูญซ้อนรัฐธรรมนูญ” โดยประกอบไปด้วยรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ปี พ.ศ.2557 ผ่านบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับ ปี พ.ศ.2560 จึงส่งผลให้รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับดังกล่าวต่างทำหน้าที่จนขัดแย้งกันในหลายเรื่อง กล่าวคือ ในขณะที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2560 ให้คณะรัฐมนตรี (ครม.) ก่อนหน้าที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2560 จะบังคับใช้ โดยมีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรีอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีคณะรัฐมนตรีชุดใหม่เข้ามา รวมทั้ง อนุญาตให้ คสช. โดยมีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นหัวหน้า คสช. ยังคงอยู่และสามารถใช้อำนาจได้ตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ปี พ.ศ.2557 จึงส่งผลต่อการทำหน้าที่ของบทบัญญัติหลักของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2560 ที่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีชุดใหม่²⁴¹ (ภาพ 5)

²⁴¹ มติชนออนไลน์, อ.จุฬาฯ ชี้รธน. ซ้อน รธน. ทำกฎหมายขัดแย้งหลายเรื่อง, (https://www.matichon.co.th/news-monitor/news_1391916), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.



ภาพที่ 5 กลไกการสืบทอดอำนาจจากระบอบคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) สู่รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญในหลายประเทศถูกนำมาปรับใช้ให้มีลักษณะที่เฉพาะ (symbolic) หรือถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือของชนชั้นนำ²⁴² ซึ่งในประเทศไทยรัฐธรรมนูญในฉบับปี 2560 มีลักษณะเฉพาะที่สอดคล้องกับการที่ระบอบ คสช. นำมาใช้เป็นเครื่องมือของทหาร โดยนักวิชาการต่างประเทศ Fred Riggs ได้นำเสนอว่า รัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษรนั้นกลับไม่ได้ถูกออกแบบเพื่อการจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง หากแต่เป็นการส่งเสริมเพื่อเอื้อต่อการปกครองของผู้ปกครองให้มากยิ่งขึ้น²⁴³

²⁴² Michael H. Nelson, *Authoritarian Constitution-Making in Thailand, 2015-16: Elite (Aphichon) Capture Turns a “Dual Polity” into a “System of Elite Rule with Elections.” or a “Thai-style Authoritarianism”*, (No.188), p.65.

²⁴³ *Ibid*, p.152.

ในงานเรื่อง Constitutionalism in Asia in the Early Twenty-First Century ของ Albert Chen ได้นำเสนอการประเมินสถานการณ์การพัฒนาประชาธิปไตยในเอเชียปัจจุบันว่า ประเทศไทยมีลักษณะที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแบบผสม (hybrid regime) เนื่องจากรัฐใช้รัฐธรรมนูญแบบเสรีนิยม (liberal constitutionalism) ไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ (authoritarian) ในรัฐธรรมนูญแบบเสรีนิยม ด้วยเหตุผลเพราะการรัฐประหารในปี 2557 ซึ่งทหารเป็นตัวแสดงหลัก และรัฐธรรมนูญภายใต้ คสช. อันนำไปสู่การลดทอนคุณค่าของความเป็นประชาธิปไตย²⁴⁴

กล่าวได้ว่า ลักษณะการสืบทอดอำนาจผ่านกฎหมายของ คสช. ดังกล่าว จึงเป็นวิธีการของทหารในการพยายามขยายอำนาจผ่านโครงสร้างรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นไปตามหลักเสรีประชาธิปไตย เพื่อรองรับการใช้อำนาจของเผด็จการทหาร (คสช.) ซึ่งตามหลักการของรัฐเสรีประชาธิปไตยที่คนทั่วโลกให้การยอมรับเป็นสากล ซึ่งมีหลักการปกครองที่ยึดโยงกับกฎหมาย เพื่อป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐนั้น จึงทำให้ทหาร (คสช.) ไม่สามารถใช้อำนาจโดยมิชอบธรรมตามแบบเดิมในอดีตได้ด้วยเหตุนี้ เผด็จการทหาร (คสช.) ในปัจจุบันจึงมีการปรับตัวให้เข้ากับสภาวะของระบอบประชาธิปไตยที่เป็นสากลจากการใช้อำนาจผ่านรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยมีความมุ่งหมายให้เกิดการยอมรับจากประชาชนและนำมาสู่ความชอบธรรมในท้ายที่สุด

ฉะนั้น การครองอำนาจ คสช. หลังรัฐประหารจนถึงปัจจุบัน จึงมีความแตกต่างอย่างมีนัยยะสำคัญจากการทำรัฐประหารหลายครั้งในอดีต เนื่องจาก คสช. ไม่ได้เพียงเข้ามายึดอำนาจ และมีบทบาททางการเมืองเพียงระยะสั้น ๆ ก่อนจะคืนอำนาจสู่ระบบการเลือกตั้ง แต่ระบอบ คสช. มีความพยายามควบคุมอำนาจทางการเมืองแบบปกติในระยะยาว อีกทั้งยังมีความพยายามสถาปนาระบบการเมืองใหม่ที่ คสช. สามารถคงอำนาจ (status quo) ต่อไปในอนาคต ดังนั้น งานวิจัยในบทนี้จึงแบ่งแนวทางการศึกษาการวางรากฐานทางรัฐธรรมนูญและกฎหมายเพื่อสืบทอดอำนาจของ คสช. ออกเป็น 2 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ การสืบทอดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติผ่านองค์กร และการสืบทอดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติผ่านนโยบายและกฎหมาย ดังนี้

5.1 การสืบทอดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติผ่านองค์กร

หากพิจารณาในเชิงองค์ประกอบโครงสร้างของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 จะพบว่า มีการใช้กลไกหลักสำคัญผ่านสถาบันทางการเมือง 4 องค์กร ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ที่ทำให้อำนาจของกองทัพเข้ามาอยู่ในระบบการเมืองแบบปกติมากขึ้น ดังนี้

²⁴⁴ Ibid, p.153 - 155.

5.1.1 ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือ “รัฐสภา”

1. การสืบทอดอำนาจของทหารผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.)

จากการออกแบบระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม ซึ่งเป็นระบบการคะแนนที่เอื้อประโยชน์ต่อพรรคเล็ก เพื่อต้องการสลายพรรคการเมืองขนาดใหญ่²⁴⁵ นอกจาก คสช. จะเป็นคนเขียนกติกาแล้ว คสช. ยังมีตัวแทนในฐานะผู้เล่นเกมในการเลือกตั้งคือ พรรคพลังประชารัฐ ซึ่งเป็นพรรคที่ใช้ชื่อเดียวกับนโยบายของรัฐบาล คสช. หรือเรียกว่า พรรคทหาร ซึ่งภายใต้ระบบการเลือกตั้งนี้ส่งผลให้พรรคการเมืองที่เน้นตัวบุคคลได้เปรียบ²⁴⁶ และเปิดช่องทางให้พรรคพลังประชารัฐเข้ามามีส่วนร่วมในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

2. การสืบทอดอำนาจของทหารผ่านสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ในบทเฉพาะกาล 268 ได้เปิดช่องทางให้ คสช. แต่งตั้ง ส.ว. ชุดใหม่ ทั้งหมด 250 คน จากการเสนอชื่อโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการสรรหา ทั้งยังกำหนดให้สมาชิกส่วนหนึ่งเป็นทหารโดยตำแหน่ง ซึ่งทำให้กองทัพและทหารสามารถดำรงตำแหน่งและมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจนิติบัญญัติผ่านทาง ส.ว. ในอนาคต²⁴⁷

โดยมีการกำหนดวิธีการให้ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งถือเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยในวาระแรกเริ่ม และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาชุดที่สองไว้แตกต่างกันคือ การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรกมาจากพระมหากษัตริย์แต่งตั้งทั้งหมด 250 คนตามคำแนะนำของ คสช. และรัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยตำแหน่ง ทำให้วุฒิสภาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ทหารยังคงเข้ามามีบทบาททางการเมืองต่อไป อีกทั้ง วุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งนี้ ยังมีสิทธิให้ความเห็นชอบต่อบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่ง

²⁴⁵ สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์, ระบบเลือกตั้งเปรียบเทียบ, (กรุงเทพฯ: สยามปริทัศน์, 2561), น.205.

²⁴⁶ iLaw, 6 ปี คสช.: มอง ‘ระบอบคสช.’ ผ่าน 6 เสาค้ำจุนอำนาจ, (<https://ilaw.or.th/node/5662>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

²⁴⁷ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, นิติรัฐที่พังทลาย: รายงาน 4 ปี ภายใต้ คสช. สิทธิมนุษยชน และผลพวงรัฐประหารต่อสังคมไทย, (<https://tlhr2014.com/download/4-years-TH.pdf>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

นายกรัฐมนตรีหลังการเลือกตั้งระยะห้าปีแรกด้วย²⁴⁸ จึงสะท้อนให้เห็นว่า แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจะให้อำนาจในการคัดเลือกกรรมการในการสรรหา ส.ว. แต่ในความเป็นจริงแล้ว การได้มาซึ่ง ส.ว. ก็ล้วนแต่เป็นไปตามความต้องการของ คสช. ทั้งสิ้น เพื่อเอื้อต่อการสืบทอดอำนาจของตนเองในระยะยาว

ตามที่ รัฐธรรมนูญในปี 2560 ได้ให้ความสำคัญกับการนำสู่นายกรัฐมนตรีคนนอก เนื่องจากที่มาของสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) เป็นการแฝงตัวของรัฐบาลทหารเข้าไปในอำนาจนิติบัญญัติ โดยการที่ ส.ว. ที่คสช. ทำการแต่งตั้ง มีความเกี่ยวข้องกับการเลือกนายกรัฐมนตรีร่วมกับ ส.ส. ซึ่งเป็นการเปิดช่องทางให้กับนายกรัฐมนตรีคนนอกโดยเฉพาะทหาร นับได้ว่า นายกรัฐมนตรีไม่ได้มาจากการเลือกตั้งแต่มาจากการลงมติรับรองโดยสภาผู้แทนราษฎรร่วมกับสมาชิกวุฒิสภา²⁴⁹

5.1.2 ฝ่ายบริหาร หรือ “คณะรัฐมนตรี”

1. การสืบทอดอำนาจของทหารผ่านนายกรัฐมนตรี

ภายหลังจาก คสช. ได้เข้ามาทำการรัฐประหาร (a coup d'état) กองทัพนั้นได้เข้ามามีความสัมพันธ์กับระบบกฎหมายไทย โดยการใช้อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (Constitution Drafting Committee or CDC) เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อทหาร²⁵⁰ ในการเปิดทางให้ทหารได้รับการแต่งตั้งในตำแหน่งวุฒิสภา และเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการเลือกนายกรัฐมนตรีคนนอก ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเอื้อต่อการให้นำทหารอย่างพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา หรือหัวหน้า คสช. ได้เข้ามาเป็นผู้นำรัฐบาลที่เป็นตัวแสดงหลักทางการเมืองดั้งเดิม

2. การสืบทอดอำนาจของทหารผ่านคณะรัฐมนตรี

จากข้อสังเกตของ iLaw พบว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภา และบริหารราชการแผ่นดิน ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติโดยแผนยุทธศาสตร์ชาติเป็นแผนและขั้นตอนการพัฒนาประเทศที่จัดทำ โดยมีคณะกรรมการ

²⁴⁸ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, ข้อเสนอต่อการจัดการผลพวงรัฐประหาร ทางกฎหมาย นโยบาย และกระบวนการยุติธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน, (กรุงเทพฯ: ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, 2562), น.240.

²⁴⁹ สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์, ระบบเลือกตั้งเปรียบเทียบ, (กรุงเทพฯ: สยามปริทัศน์, 2561), น.126.

²⁵⁰ Michael H. Nelson, Authoritarian Constitution-Making in Thailand, 2015-16: Elite (Aphichon) Capture Turns a “Dual Polity” into a “System of Elite Rule with Elections,” or a “Thai-style Authoritarianism”, (No.188), p.60.

ยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ และผู้บัญชาการทหารอากาศ เป็นกรรมการยุทธศาสตร์ชาติโดยตำแหน่ง และรัฐธรรมนูญมอบอำนาจให้วุฒิสภาติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการหรือบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ จึงส่งผลให้ผู้บัญชาการเหล่าทัพ และตัวแทนจากการแต่งตั้งของ คสช. ยังคงมีบทบาททางการเมืองต่อไป ด้วยการเข้าไปอยู่ในอำนาจขององค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้²⁵¹

5.1.3 ฝ่ายตุลาการ หรือ “ศาล”

ศาลรัฐธรรมนูญ²⁵²เป็นองค์กรตุลาการ ที่มีหน้าที่แตกต่างจากศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่น²⁵³ จากข้อสังเกตของ iLaw พบว่า ในระยะเวลาที่ผ่านมาศาลรัฐธรรมนูญถือว่ามีบทบาทอย่างต่อเนื่องในการวินิจฉัยคดี โดยเฉพาะ “คดีทางการเมือง” อาทิเช่น กรณีการยุบพรรคการเมือง หรือการวินิจฉัยคุณสมบัติของนักการเมือง คือ คำวินิจฉัยส่วนใหญ่มีทิศทางไปในทางให้คุณกับฝ่าย คสช. ดังจะเห็นได้จากการยุบพรรคการเมือง ได้แก่ พรรคไทยรักษาชาติและพรรคอนาคตใหม่ ซึ่งเป็นพรรคที่มีอุดมการณ์ตรงข้ามกับ คสช. อีกทั้งยังได้วินิจฉัยรับรองคุณสมบัติของพลเอกประยุทธ์ จันทร์

²⁵¹ iLaw, รู้จักยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี, (<https://ilaw.or.th/node/4775>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

²⁵² ศาลรัฐธรรมนูญมาแบ่งการแต่งตั้งออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้ ประเภทแรก มาจากการแต่งตั้งโดย ส.ว. จำนวน 5 คน ได้แก่ 1. อุดม สิทธิวิรัชธรรม 2. วิรุฬห์ แสงเทียน 3. จิรนิติ หะวานนท์ 4. นภดล เทพพิทักษ์ และ 5. บรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ประเภทที่สอง มาจากการต่ออายุโดย คสช. จำนวน 2 คน ได้แก่ 1. วรวิทย์ ภังศศิเทียม 2. ทวีเกียรติ มีนะภนิษฐ และประเภทที่สาม มาจากการแต่งตั้งโดย สนช. จำนวน 2 คน ได้แก่ 1. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ 2. ปัญญา อุดชาชน

โปรดอ่านเพิ่มเติมใน iLaw, 7 ปี แห่งความถดถอย : เมื่อการเมืองสองมาตรฐาน เพราะเกมถ่วงความยุติธรรม, (https://ilaw.or.th/node/5866?fbclid=IwAR3dmPi5m1VjWgkfMiDFREm7Vtr8rG2cWE_KbxLTV6ymqsw eA5h-YrQjFEw), สืบค้นเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2564.

²⁵³ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการทำงานศาลรัฐธรรมนูญ, (https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/download/institute_constitutionalcourt/basicofcourt.pdf), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

โอชา ในฐานะหัวหน้า คสช. ว่า ไม่ได้เป็นเจ้าของที่อื่นของรัฐ จึงทำให้ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญและไม่ขาดคุณสมบัติความเป็นนายกรัฐมนตรี²⁵⁴

โดย iLaw ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า ในบรรดาองค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งหมด ศาลรัฐธรรมนูญนับว่าเป็นองค์กรที่สำคัญประการหนึ่ง เนื่องจากได้ถูกวางบทบาทให้เป็นองค์กรสุดท้ายที่มีอำนาจในการตัดสินเพื่อยุติข้อพิพาททางการเมืองก่อนการเลือกตั้ง การทำงานของศาลรัฐธรรมนูญภายใต้ระบอบ คสช. ได้แสดงให้เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ในการรักษาอำนาจให้กับ คสช. หรือคณะรัฐประหารได้อยู่ในอำนาจได้อย่างยาวนาน และรองรับการกระทำของ คสช. แม้ว่าจะขัดกับหลักการทางรัฐธรรมนูญและกฎหมายก็ตาม²⁵⁵

5.1.4 องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญประกอบไปด้วย 5 องค์กรคือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)²⁵⁶ ผู้ตรวจการแผ่นดิน²⁵⁷ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)²⁵⁸

²⁵⁴ iLaw, ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยคุณสมบัติประยุทธ์ ไม่ใช่เจ้าหน้าที่รัฐ เป็นนายกฯ ต่อได้, (<https://ilaw.or.th/node/5384>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

²⁵⁵ โปรดอ่านเพิ่มเติมใน iLaw, 7 ปี แห่งความถดถอย. : เมื่อการเมืองสองมาตรฐาน เพราะเกมถ่วงความยุติธรรม, (https://ilaw.or.th/node/5866?fbclid=IwAR3dmPi5m1VjWgkfMiDFREm7Vtr8rG2cWE_KbxLTV6ymqsw eA5h-YrQJFEw), สืบค้นเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2564.

²⁵⁶ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) มาจากการแต่งตั้งของ สนช. จำนวน 7 คน ได้แก่ 1. อิทธิพร บุญประครอง 2. สันติ ศิริอนันต์ไพบูลย์ 3. รัชชัย เทิดเผ่าไทย 4. ฉัตรไชย จันทน์พรายศรี 5. ปกรณ์ มหรรณพ 6. เลิศ วิโรจน์ วัฒนะ และ 7. จูติเชษฐ นุชนาฏ

โปรดอ่านเพิ่มเติมใน iLaw, 7 ปี แห่งความถดถอย. : เมื่อการเมืองสองมาตรฐาน เพราะเกมถ่วงความยุติธรรม, (https://ilaw.or.th/node/5866?fbclid=IwAR3dmPi5m1VjWgkfMiDFREm7Vtr8rG2cWE_KbxLTV6ymqsw eA5h-YrQJFEw), สืบค้นเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2564.

²⁵⁷ ผู้ตรวจการแผ่นดินมาจากการแต่งตั้งของ สนช. จำนวน 2 คน ได้แก่ 1. พลเอกวิฑูรย์ รัชตะนันท์ 2. สมศักดิ์ สุวรรณสุจริต โปรดอ่านเพิ่มเติมใน iLaw, 7 ปี แห่งความถดถอย. : เมื่อการเมืองสองมาตรฐาน เพราะเกมถ่วงความยุติธรรม, (https://ilaw.or.th/node/5866?fbclid=IwAR3dmPi5m1VjWgkfMiDFREm7Vtr8rG2cWE_KbxLTV6ymqsw eA5h-YrQJFEw), สืบค้นเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2564.

²⁵⁸ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แบ่งการแต่งตั้งออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้ ประเภทแรก มาจากการแต่งตั้งของ ส.ว. จำนวน 2 คน ได้แก่ 1. ญรัฎฐจักร ปัทมสิงห์ ณ อยุธยา 2. สุชาติ ตระกูล

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.)²⁵⁹ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.)²⁶⁰ ซึ่งตามหลักการแล้วองค์กรดังกล่าว ต้องทำหน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 ได้กำหนดให้องค์กรอิสระมาจากการเห็นชอบของ ส.ว. ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ แต่ทว่า ส.ว. ตามรัฐธรรมนูญก็เป็นผลผลิตที่มาจากการแต่งตั้งโดย คสช.²⁶¹

ดังนั้น กล่าวโดยสรุปได้ว่า ผลผลิตจากระบบ คสช. ที่สร้างขึ้นในการเอื้อต่อการสืบทอดอำนาจของคณะรัฐประหาร ไม่ว่าจะเป็นการจัดการและควบคุมพลเรือนโดยวิธีคิดและปฏิบัติการทางทหาร (Militarization) การสถาปนาอำนาจในรัฐธรรมนูญ การขยายบทบาทและอำนาจของ คสช. ใน

เกษมสุข ประเภทที่สอง มาจากการแต่งตั้งโดย สนช. จำนวน 4 คน ได้แก่ 1. พลตำรวจเอกวัชรพล ประสารราชกิจ 2. วิทยา อาคมพิทักษ์ 3. สุวณา สุวรรณจูฑะ และ 4. พลเอกบุญยวัจน์ เครือหงส์ และประเภทที่สาม มาจากการต่ออายุโดย สนช. จำนวน 3 คน ได้แก่ 1. พลตำรวจเอกสถาพร หลาวทอง 2. ณรงค์ รัฐอมฤต และ 3. สุภา ปิยะจิตติ

โปรดอ่านเพิ่มเติมใน iLaw, 7 ปี แห่งความถดถอย. : เมื่อการเมืองสองมาตรฐาน เพราะเกมถ่วงความยุติธรรม,

(https://ilaw.or.th/node/5866?fbclid=IwAR3dmPi5m1VjWgkfMiDFREm7Vtr8rG2cWE_KbxLTV6ymqsw eA5h-YrQjFEw), สืบค้นเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2564.

²⁵⁹ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) มาจากการแต่งตั้งของ สนช. จำนวน 7 คน ได้แก่ 1. พลเอก ชนะ อินทามระ 2. ยุพิน ชลานนท์วิวัฒน์ 3. พิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์ 4. จินดา มหัทธนนวิวัฒน์ 5. วีระยุทธ ปั่นนวม 6. สรรเสริญ พลเจียก และ 7. อรพิน ผลสุวรรณสบายรูป

โปรดอ่านเพิ่มเติมใน iLaw, 7 ปี แห่งความถดถอย. : เมื่อการเมืองสองมาตรฐาน เพราะเกมถ่วงความยุติธรรม,

(https://ilaw.or.th/node/5866?fbclid=IwAR3dmPi5m1VjWgkfMiDFREm7Vtr8rG2cWE_KbxLTV6ymqsw eA5h-YrQjFEw), สืบค้นเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2564.

²⁶⁰ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) แบ่งการแต่งตั้งออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้ ประเภทแรก มาจากการแต่งตั้งของ ส.ว. จำนวน 3 คน ได้แก่ 1. ปรีดา คงแป้น 2. สุชาติ เศรษฐมาลินี และ 3. วสันต์ ภัยหลีกลี้ ประเภทที่สอง มาจากการแต่งตั้งโดย สนช. จำนวน 5 คน ได้แก่ 1. ปิติกาญจน์ สิทธิเดช และ 2. พรประไพ กาญจนรินทร์

โปรดอ่านเพิ่มเติมใน iLaw, 7 ปี แห่งความถดถอย. : เมื่อการเมืองสองมาตรฐาน เพราะเกมถ่วงความยุติธรรม,

(https://ilaw.or.th/node/5866?fbclid=IwAR3dmPi5m1VjWgkfMiDFREm7Vtr8rG2cWE_KbxLTV6ymqsw eA5h-YrQjFEw), สืบค้นเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2564.

²⁶¹ iLaw, อำนาจของ 250 ส.ว. ของ คสช. มีมากกว่าแค่พิจารณากฎหมาย,
(<https://ilaw.or.th/node/5395>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

โครงสร้างทางการเมือง และจากระบบ คสช. สู่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ล้วนแต่เป็นการวางมรดกของ คสช. ในการสร้างสถานะให้กับคณะรัฐประหารอยู่ต่อไปในอำนาจได้ในระยะยาว และมีอำนาจในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศไทยด้วยระบบ คสช. สืบไป

5.2 การสืบทอดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติผ่านนโยบายและกฎหมาย

หากพิจารณาการสืบทอดอำนาจในเชิงนโยบายและกฎหมาย ที่ คสช. ได้วางรากฐานไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 สามารถแบ่งประเด็นสำคัญออกเป็น 3 เรื่อง ได้แก่ ประการแรก ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ประการที่สอง การปฏิรูปประเทศ และประการสุดท้าย บทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังนี้

5.2.1 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

ที่มาของยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ได้ถูกพูดถึงบ่อยครั้งในยุค คสช.²⁶² จนกระทั่งยุทธศาสตร์ชาติ ถูกนำมาบรรจุในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ ในมาตรา 65 บัญญัติว่า

“รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว

การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย...”²⁶³

ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2560 โดยกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ในการติดตาม ตรวจสอบ และการประเมินผล รวมทั้งกำหนดมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนทุกภาคส่วน

²⁶² โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน(ไอลอร์), เปิดเบื้องหลังยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ของ คสช., (กรุงเทพฯ: โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน), น.8.

²⁶³ ราชกิจจานุเบกษา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, (<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

ดำเนินการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และเพื่อให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านต่าง ๆ รวม 6 คณะ อันประกอบด้วย (1) คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง (2) คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน (3) คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ (4) คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม (5) คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และ (6) คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ เพื่อรับผิดชอบในการดำเนินการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนด²⁶⁴

โดยยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561 – 2580) เป็นยุทธศาสตร์ฉบับแรกของประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ต้องนำไปสู่การบรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” เพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติ อันได้แก่ การมีเอกราช อธิปไตย การดำรงอยู่อย่างมั่นคง และยั่งยืนของสถาบันหลักของชาติและประชาชนจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ²⁶⁵

การพัฒนาประเทศในช่วงระยะเวลาของยุทธศาสตร์ชาติ จะมุ่งเน้นการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในรูปแบบ “ประชารัฐ” ประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ (1) ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง (2) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน (3) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ (4) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม (5) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และ (6) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ²⁶⁶

จากการรายงานของ iLaw ได้ตั้งข้อสังเกตว่า การมียุทธศาสตร์ชาติส่งผลให้เกิดปัญหาที่ตามมา 3 ประเด็นหลัก ได้แก่ ประการแรก ปัญหาผู้มีอำนาจในการเขียนยุทธศาสตร์ชาติคือ คสช. และบุคคลของ คสช.เอง ประการที่สอง ปัญหาการแถลงนโยบายให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติที่

²⁶⁴ ราชกิจจานุเบกษา, ประกาศเรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ.2561 - 2580), (<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

²⁶⁵ เรื่องเดียวกัน.

²⁶⁶ ราชกิจจานุเบกษา, ประกาศเรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ.2561 - 2580), (<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

คสช. เป็นผู้กำหนดไว้ คือรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจะต้องแถลงนโยบายให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติที่เขียนไว้ ซึ่งเป็นภารกิจใหม่ของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ต้องมีแนวทางในการปฏิบัติตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติที่ คสช. เป็นผู้วางไว้²⁶⁷ หรือกล่าวได้ว่า กรอบที่ยุทธศาสตร์ชาติกำหนดไว้มีความสำคัญกว่านโยบายที่ประชาชนเป็นผู้เลือกผู้แทนขึ้นมา และประการสุดท้ายประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจไม่ได้มีส่วนร่วมในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติอย่างแท้จริง²⁶⁸

โดย iLaw ได้สรุปเป้าหมายของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติว่า คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ คือ ความพยายามในการสืบทอดอำนาจของ คสช. ดังจะเห็นได้จาก การที่คณะกรรมการโดยตำแหน่งส่วนใหญ่มีที่มาจากกองทัพ ภาคราชการ และตัวแทนภาคธุรกิจขนาดใหญ่ ส่วนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิก็มาจากการแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในการออกแบบยุทธศาสตร์ชาติและเป็นแนวทางให้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งและรัฐสภาต้องดำเนินการตามแบบแผนของยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี²⁶⁹

²⁶⁷ การบรรจุการปฏิรูปประเทศภายใต้ยุทธศาสตร์ ซึ่งให้ความสำคัญในการบรรจุเรื่องนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และผ่านกฎหมาย พ.ร.บ. การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 และ พ.ร.บ. แผนและขั้นตอนการปฏิรูปประเทศ พ.ศ.2560 เพื่อใช้เป็นกฎหมายรองรับการดำเนินการปฏิรูปประเทศภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติต่อไป

²⁶⁸ โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน(ไอลอร์), เปิดเบื้องหลังยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ของ คสช., (กรุงเทพฯ: โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน), น.9.

²⁶⁹ จากการสำรวจที่มาของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ จำนวน 29 คน พบว่า กรรมการส่วนใหญ่ล้วนเคยมีส่วนร่วมการทำงานกับ คสช. มาแล้ว ซึ่งมีบทบาทในหน่วยงานหรือกรรมการชุดต่าง ๆ ที่ คสช. ตั้งขึ้น เช่น รัฐมนตรี สมาชิก สนช. ที่ปรึกษาผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (ป.ย.ป.) หรืออดีตรัฐมนตรี รัฐมนตรี รวมทั้งเป็นกรรมการปฏิรูปประเทศชุดต่าง ๆ ที่ คสช. แต่งตั้งช่วงกลางเดือนสิงหาคม 2560

ในขณะที่ คณะรัฐมนตรี (ครม.) ของ คสช. ดำรงตำแหน่งมากที่สุดในคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ คือ จำนวน 8 คน โดยมี 2 คนที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่งคือ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในฐานะนายกรัฐมนตรี และ พลเอกประวิตร วงษ์สุวรรณ ในฐานะรองนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้หากมีการเลือกตั้งในปี 2561 ตาม road map และหลังจากนั้นรัฐสภาไม่เลือกพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี และพลเอกประวิตร วงษ์สุวรรณ ไม่ได้เป็นรองนายกรัฐมนตรี ทั้งสองก็จะหลุดจากตำแหน่งประธานและรองประธานคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ

ขณะที่รัฐมนตรีอีกจำนวน 6 คน คือ 1. พลอากาศเอกประจิน จั่นตอง รองนายกรัฐมนตรี 2. วิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี 3. สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ รองนายกรัฐมนตรี 4. สุวิทย์ เมษินทรีย์ รมว.ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี 5. พลเอกอนุพงษ์ เผ่าจินดา รมว.มหาดไทย และ 6. อุดม สวานายน รมว.อุตสาหกรรม ซึ่งครม. ได้แต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี กล่าวคือ ครม. ชุดนี้ที่ดำรงตำแหน่งจะสิ้นสุดลงแต่บุคคลเหล่านี้จะยังคงสามารถเป็นกรรมการยุทธศาสตร์ไปจนถึง 2565

5.2.2 การปฏิรูปประเทศ

การปฏิรูปประเทศเป็นหนึ่งในเหตุผลสำคัญที่ คสช. ใช้ในการอ้างความชอบธรรมและทำการรัฐประหารตั้งแต่ปี พ.ศ.2557 ตามอารัมภบทรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2557 ที่รัฐบาล คสช. กล่าวอ้างว่าประเทศไทยประสบปัญหาทางการเมืองมีการแบ่งฝักแบ่งฝ่าย และปัญหาเชิงโครงสร้าง เศรษฐกิจ กฎหมาย ที่ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถพัฒนาประเทศได้ ด้วยเหตุนี้ คสช. จึงเล็งเห็นปัญหาและใช้โอกาสดังกล่าวเข้ามาเพื่อวางกลไกขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

ข้อสังเกตที่น่าสนใจสำหรับสืบทอดอำนาจของ คสช. ผ่านการปฏิรูปประเทศคือ บทบัญญัติในหมวด 16 “การปฏิรูปประเทศ” ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ริเริ่มให้บัญญัติเป็นหมวดใหม่ ซึ่งไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อน²⁷⁰ อันเป็นกลไก ขับเคลื่อนที่สำคัญให้เกิดการบรรลุเป้าหมาย²⁷¹ ตามที่ คสช. วางไว้ โดยกำหนดการปฏิรูป

ฝ่ายความมั่นคงที่ประกอบด้วยข้าราชการทหาร และตำรวจ ถูกจัดสรรตำแหน่งมากที่สุดในคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ จำนวน 7 ตำแหน่ง ได้แก่ 1. ปลัดกระทรวงกลาโหม 2. ผู้บัญชาการทหารสูงสุด 3. ผู้บัญชาการทหารบก 4. ผู้บัญชาการทหารเรือ 5. ผู้บัญชาการทหารอากาศ 6. ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และ 7. เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และในบรรดาตำแหน่ง 1 – 6 ได้ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่งอีกด้วย

โปรดอ่านเพิ่มเติมใน โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน(ไอลอร์), เปิดเบื้องหลังยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ของ คสช., (กรุงเทพฯ: โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน), น.41 - 42.

²⁷⁰ สำนักกฎหมาย, บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญ เรื่อง “บทวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หมวด16 การปฏิรูปประเทศ”, (https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/253/files/Analysis/63/3_63.pdf), สืบค้นเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2565.

²⁷¹ หมวด 16 การปฏิรูปประเทศ มาตรา 257 การปฏิรูปประเทศตามหมวดนี้ต้องดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

- (1) ประเทศชาติมีความสงบเรียบร้อย มีความสามัคคีปรองดอง มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และมีความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจ
- (2) สังคมมีความสุข เป็นธรรม และมีโอกาสทัดเทียมกันเพื่อจัดความเหลื่อมล้ำ
- (3) ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

โปรดอ่านเพิ่มเติมใน ราชกิจจานุเบกษา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, (<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF>), สืบค้นเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2565.

ประเทศออกเป็น 7 ด้าน ได้แก่ ด้านการเมือง ,ด้านการบริหารแผ่นดิน ,ด้านกฎหมาย ,ด้านกระบวนการยุติธรรม ,ด้านการศึกษา ,ด้านเศรษฐกิจ และด้านอื่น ๆ²⁷²

272 หมวด 16 การปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้

ก. ด้านการเมือง

- (1) ให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองรวมตลอดทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รู้จักยอมรับในความเห็นทางการเมืองโดยสุจริตที่แตกต่างกัน และทำให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งและออกเสียงประชามติโดยปราศจากการครอบงำไม่ว่าด้วยทางใด
- (2) ให้การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองเป็นไปโดยการเปิดเผยและตรวจสอบได้ เพื่อให้พรรคการเมืองพัฒนาเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชนซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน มีกระบวนการให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมและมีความรับผิดชอบอย่างแท้จริงในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและการคัดเลือกผู้มีความรู้ความสามารถ ซื่อสัตย์สุจริต และมีคุณธรรมจริยธรรม เข้ามาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม
- (3) มีกลไกที่กำหนดความรับผิดชอบของพรรคการเมืองในการประกาศโฆษณานโยบายที่ได้ไว้เคราะห์ผลกระทบ ความคุ้มค่า และความเสียหายอย่างรอบด้าน
- (4) มีกลไกที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและรับผิดชอบต่อประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ของตน
- (5) มีกลไกแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองโดยสันติวิธีภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ข. ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

- (1) ให้มีการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน
- (2) ให้มีการบูรณาการฐานข้อมูลของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานเข้าด้วยกัน เพื่อให้เป็นระบบข้อมูลเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินและการบริการประชาชน
- (3) ให้มีการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างและระบบการบริหารงานของรัฐและแผนกำลังคนภาครัฐให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและความท้าทายใหม่ ๆ โดยต้องดำเนินการให้เหมาะสมกับภารกิจของหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานที่แตกต่างกัน

- (4) ให้มีการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารบุคคลภาครัฐเพื่อจูงใจให้ผู้มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริงเข้ามาทำงานในหน่วยงานของรัฐ และสามารถเจริญก้าวหน้าได้ตามความสามารถและผลสัมฤทธิ์ของงานของแต่ละบุคคล มีความซื่อสัตย์สุจริต กล้าตัดสินใจและกระทำในสิ่งที่ถูกต้องโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว มีความคิดสร้างสรรค์และคิดค้นนวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อให้การปฏิบัติราชการและการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีมาตรการคุ้มครองป้องกันบุคลากรภาครัฐจากการใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมของผู้บังคับบัญชา
- (5) ให้มีการปรับปรุงระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้มีความคล่องตัว เปิดเผย ตรวจสอบ ได้ และมีกลไกในการป้องกันการทุจริตทุกขั้นตอน

ค. ด้านกฎหมาย

- (1) มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัว โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น เพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ
- (2) ปฏิรูประบบการเรียนรู้และการศึกษาอาชีวศึกษากฎหมายเพื่อพัฒนาผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายให้เป็นผู้มีความรู้ มีนิติทักษะ และยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรมของนักกฎหมาย
- (3) พัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของรัฐโดยใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลกฎหมายได้สะดวก และสามารถเข้าใจเนื้อหาของสาระของกฎหมายได้ง่าย
- (4) จัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย

ง. ด้านกระบวนการยุติธรรม

- (1) ให้มีการกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมที่ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมโดยไม่ล่าช้า และมีกลไกช่วยเหลือประชาชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ รวมตลอดทั้งการสร้างกลไกเพื่อให้มีการบังคับการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม
- (2) ปรับปรุงระบบการสอบสวนคดีอาญาให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการอย่างเหมาะสม กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้ชัดเจนเพื่อมิให้คดีขาดอายุความ และสร้างความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญา รวมทั้งกำหนดให้การสอบสวนต้องใช้ประโยชน์จากนิติวิทยาศาสตร์ และจัด

ให้มีบริการทางด้านนิติวิทยาศาสตร์มากกว่าหนึ่งหน่วยงานที่มีอิสระจากกันเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงอย่างมีทางเลือก

- (3) เสริมสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมองค์กรขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมให้มุ่งอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนโดยสะดวกและรวดเร็ว
- (4) ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่ อำนาจ และภารกิจของตำรวจให้เหมาะสม และแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจให้เกิดประสิทธิภาพ มีหลักประกันว่าข้าราชการตำรวจจะได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมที่ได้รับความเป็นธรรมในการแต่งตั้ง และโยกย้าย และการพิจารณาบำเหน็จความชอบตามระบบคุณธรรมที่ชัดเจน ซึ่งในการพิจารณาแต่งตั้งและโยกย้ายต้องคำนึงอาวุโสและความรู้ความสามารถประกอบกันเพื่อให้ข้าราชการตำรวจสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ตกอยู่ใต้อาณัติของบุคคลใด มีประสิทธิภาพและความภาคภูมิใจในการปฏิบัติหน้าที่ของตน

จ. ด้านการศึกษา

- (1) ให้สามารถเริ่มดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนา ก่อนเข้ารับการศึกษา ตามมาตรา 45 วรคสอง เพื่อให้เด็กเล็กได้รับการพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาให้สมกับวัยโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย
- (2) ให้ดำเนินการตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งกองทุนตามมาตรา 45 วรคหก ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้
- (3) ให้มีกลไกและระบบการผลิต คัดกรองและพัฒนาผู้ประกอบวิชาชีพครูและอาจารย์ให้ได้ผู้มีจิตวิญญาณของความเป็นครู มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง ได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับความสามารถและประสิทธิภาพในการสอน รวมทั้งมีกลไกสร้างระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลของผู้ประกอบวิชาชีพครู
- (4) ปรับปรุงการจัดการเรียนการสอนทุกระดับเพื่อให้ผู้เรียนสามารถเรียนได้ตามความถนัดและปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว โดยสอดคล้องกันทั้งในระดับชาติและระดับพื้นที่

ฉ. ด้านเศรษฐกิจ

- (1) ขจัดอุปสรรคและเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศเพื่อให้ประเทศชาติและประชาชนได้รับประโยชน์จากการเข้าร่วมกลุ่มเศรษฐกิจต่าง ๆ อย่างยั่งยืน โดยมีภูมิคุ้มกันที่ดี
- (2) สร้างกลไกเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการนำความคิดสร้างสรรค์และเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ
- (3) ปรับปรุงระบบภาษีอากรให้มีความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ เพิ่มพูนรายได้ของรัฐด้านต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ และปรับปรุงระบบการจัดทำและการใช้จ่ายงบประมาณให้มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล

โดยมีจุดเริ่มต้นจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ได้เสนอเรื่องยุทธศาสตร์ชาติต่อคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จนกระทั่งต่อมารัฐบาล คสช. ได้ให้ความสนใจและเสนอเรื่องต่อ สปช. จนนำมาสู่การเสนอต่อสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) โดยการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เพื่อเป็นวาระในการปฏิรูปประเทศเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการพัฒนาประเทศ²⁷³

ในภาพใหญ่ รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีกฎหมาย กำหนดกระบวนการการปฏิรูปประเทศระยะยาว ออกเป็น 2 เรื่อง ได้แก่ พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560 และพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ.2560²⁷⁴ ดังนี้

(4) สร้างกลไกเพื่อส่งเสริมสหกรณ์และผู้ประกอบการแต่ละขนาดให้มีความสามารถในการแข่งขันอย่างเหมาะสม และส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจเพื่อสังคมและวิสาหกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสร้างกลไกเพิ่มโอกาสในการทำงานและการประกอบอาชีพของประชาชน

ข. ด้านอื่น ๆ

(1) ให้มีระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรมและยั่งยืนโดยคำนึงถึงความต้องการใช้น้ำในทุกมิติ รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและสภาพภูมิอากาศประกอบกัน

(2) จัดให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม รวมทั้งการตรวจสอบกรรมสิทธิ์และการถือครองที่ดินทั่วประเทศเพื่อแก้ไขปัญหากรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองที่ดินอย่างเป็นระบบ

(3) จัดให้มีระบบการจัดการและกำจัดขยะมูลฝอยที่มีประสิทธิภาพ เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและสามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ด้านอื่น ๆ ได้

(4) ปรับระบบหลักประกันสุขภาพให้ประชาชนได้รับสิทธิและประโยชน์จากการบริหารจัดการและการเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพและสะดวกทัดเทียมกัน

(5) ให้มีระบบการแพทย์ปฐมภูมิที่มีแพทย์เวชศาสตร์ครอบครัวดูแลประชาชนในสัดส่วนที่เหมาะสม

โปรดอ่านเพิ่มเติมใน ราชกิจจานุเบกษา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, (<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF>), สืบค้นเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2565.

²⁷³ สำนักกฎหมาย, บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญ เรื่อง “บทวิเคราะห์ห้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หมวด16 การปฏิรูปประเทศ”, (https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/253/files/Analysis/63/3_63.pdf), สืบค้นเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2565.

²⁷⁴ ThaiHealth, คสช. เดินหน้าปฏิรูปประเทศ วาดฝันก้าวพ้นวังวนปัญหา, (https://www.hiso.or.th/hiso/picture/reportHealth/ThaiHealth2018/thai2018_22.pdf), สืบค้นเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2565.

1. พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560

เป็นกฎหมายที่กำหนดกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อเป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศในระยะยาว มีการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินที่ทุกรัฐบาลต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะการปฏิรูปประเทศ

โดยมีคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และรองนายกรัฐมนตรี เป็นรองประธาน มีผู้บังคับบัญชาเหล่าทัพและผู้นำองค์กรต่าง ๆ เช่น ประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย เป็นต้น ร่วมเป็นกรรมการ ซึ่งมีหน้าที่สำคัญคือ การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ วางทิศทางของประเทศในระยะยาว 20 ปี และให้ความเห็นชอบแผนการปฏิรูปประเทศ และมีอำนาจกำกับดูแลดำเนินการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ โดยที่แผนปฏิรูปใดที่คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติให้ความเห็นชอบแล้ว หน่วยงานรัฐต้องดำเนินการตามแผนดังกล่าว มิฉะนั้นจะมีความผิดทางวินัย

2. พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ.2560

คือข้อกำหนดเป้าหมายการปฏิรูปประเทศชาติให้มีความสงบเรียบร้อย สังคมมีความสามัคคี ประองคอง ประชาชนมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยการปฏิรูปนั้นต้องดำเนินการอย่างครอบคลุมทั้งหมด 11 ด้าน ได้แก่ (1) การเมือง (2) การบริหารราชการแผ่นดิน (3) กฎหมาย (4) กระบวนการยุติธรรม (5) การศึกษา (6) เศรษฐกิจ (7) ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (8) สาธารณสุข (9) สื่อสารมวลชนเทคโนโลยีสารสนเทศ (10) สังคม และ (11) ด้านอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

โดยแต่ละด้านจะมีคณะกรรมการปฏิรูปที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง เพื่อทำหน้าที่กำหนดแผนและขั้นตอนปฏิรูปประเทศตามที่กล่าวมาข้างต้น โดยรัฐธรรมนูญกำหนดต้องเริ่มดำเนินการปฏิรูปภายใน 1 ปี นับตั้งแต่วินิจฉัยรัฐธรรมนูญบังคับใช้ และต้องเห็นผลสัมฤทธิ์ภายใน 5 ปี รวมทั้ง ให้คณะรัฐมนตรีแจ้งความคืบหน้าการปฏิรูปต่อรัฐสภา เพื่อทราบทุก 3 เดือน

ดังนั้น บทบัญญัติการปฏิรูปประเทศซึ่งเป็นบทบัญญัติใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อนในรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา จึงสะท้อนให้เห็นถึงภารกิจใหม่ของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งต้องปฏิบัติตามกรอบการปฏิรูปประเทศภายใต้ยุทธศาสตร์ให้มีความสอดคล้องและต่อเนื่องตามที่ คสช. ได้วางไว้ในรัฐธรรมนูญ

5.2.3 บทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

หากพิจารณาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 สามารถตั้งข้อสังเกตได้ว่า คสช. มีความพยายามในการสืบทอดอำนาจของตนเองผ่านทางองค์กรและนโยบายต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังพยายามสอดแทรกบทบัญญัติใน หมวด 15 ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 256 ให้มีหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขที่ค่อนข้างยาก เมื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และ พ.ศ.2550²⁷⁵ โดยเฉพาะเงื่อนไขของหลักเกณฑ์กำหนดเสียงสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) 1 ใน 3 ประกอบกับการให้ประชาชนทำประชามติก่อน ในกรณีที่ต้องการแก้ไขในประเด็นหมวดทั่วไป หมวดพระมหากษัตริย์ วิธีแก้ไขรัฐธรรมนูญ คุณสมบัตินักการเมือง อำนาจศาล และองค์กรอิสระ รวมถึงการให้อำนาจกับศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยชี้ขาดว่าสามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้หรือไม่²⁷⁶

²⁷⁵ วิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2560 มีพื้นฐานมาจากรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 และ พ.ศ.2550 โดยรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 ได้วางหลักเกณฑ์สำคัญไว้ก็คือการแก้ไขรัฐธรรมนูญต้องให้เสียงเห็นชอบของรัฐสภาหรือเสียง ส.ส. ร่วมกับ ส.ว. ขณะที่ รัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2550 ได้เพิ่มเติมสิทธิในการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยประชาชนเข้ามา

รัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 กำหนดวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา 313 ให้ผู้มีสิทธิเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ ได้แก่ (1) คณะรัฐมนตรี (2) ส.ส. ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกเท่าที่มีอยู่สภาผู้แทนฯ และ (3) ส.ส. และ ส.ว. รวมกัน ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสองสภา

รัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2550 มีวิธีการแก้ไขเหมือนกับรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 แต่ได้เพิ่มเติมสิทธิการเข้าชื่อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยประชาชนเข้ามา รัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2550 กำหนดวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา 291 ซึ่งได้เพิ่มผู้มีสิทธิเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน สามารถเข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมได้ และในวาระสองของรัฐสภา ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนที่เข้าชื่อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญด้วย

โปรดอ่านเพิ่มเติมใน [iLaw, แก้รัฐธรรมนูญ: รัฐธรรมนูญ 2560 แก้ไขยาก ต้องให้ ส.ว. 1 ใน 3 เห็นด้วย](https://ilaw.or.th/node/5507), (https://ilaw.or.th/node/5507), สืบค้นเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2565.

²⁷⁶ [iLaw, แก้รัฐธรรมนูญ: รัฐธรรมนูญ 2560 แก้ไขยาก ต้องให้ ส.ว. 1 ใน 3 เห็นด้วย](https://ilaw.or.th/node/5507), (https://ilaw.or.th/node/5507), สืบค้นเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2565.

ด้วยเหตุนี้ จากการพิจารณาจากหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามมาตรา 256²⁷⁷ ดังกล่าว จะพบว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2560 มีเงื่อนไขในการแก้ไขที่ยาก เมื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 และ พ.ศ.2550 โดยแบ่งออกเป็น 4 เงื่อนไขสำคัญ²⁷⁸ ดังนี้

²⁷⁷ มาตรา 256 ภายใต้บังคับมาตรา 255 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

- (1) ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาหรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าเสนอชื่อกฎหมาย
- (2) ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภาและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ
- (3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา
- (4) การพิจารณาในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา โดยการออกเสียงวาระที่สองนี้ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาท แต่ในกรณีที่เป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนเป็นผู้เสนอต้องเปิดโอกาสให้ผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อกันได้แสดงความความคิดเห็นด้วย
- (5) เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป
- (6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นตอนสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่มีสมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

1. การกำหนดเงื่อนไขผู้มีสิทธิเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ ได้แก่ (1) คณะรัฐมนตรี (2) ส.ส. ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกเท่าที่มีอยู่สภาผู้แทนราษฎร หรือ ส.ส. 100 คน จากสภาผู้แทนราษฎร 500 คน (3) ส.ส. และ ส.ว. รวมกัน ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสองสภา หรือ ส.ส. รวมกับ ส.ว. 150 คน จากรัฐสภา 750 คน และ (4) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน

2. การกำหนดเงื่อนไขการออกคะแนนเสียง ในขั้นตอนการพิจารณาของรัฐสภาสามารถ
ดังนี้

- (7) เมื่อมีการลงมติเห็นชอบตาม (6) แล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน แล้วจึงนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำความในมาตรา 81 มาบังคับใช้โดยอนุโลม
- (8) ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนดำเนินการตาม (7) ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จึงให้ดำเนินการตาม (7) ต่อไป
- (9) ก่อนนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยตาม (7) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือของทั้งสองสภารวมกัน แล้วแต่กรณี มีสิทธิเข้าชื่อกันเสนอความคิดเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี ว่าร่างรัฐธรรมนูญตาม (7) ขัดต่อมาตรา 255 หรือมีลักษณะตาม (8) และให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมเพื่อพระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธยมิได้

โปรดอ่านเพิ่มเติมใน ราชกิจจานุเบกษา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, (<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF>), สืบค้นเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2565.

²⁷⁸ iLaw, แก้รัฐธรรมนูญ: รัฐธรรมนูญ 2560 แก้ไขยาก ต้องให้ ส.ว. 1 ใน 3 เห็นด้วย, (<https://ilaw.or.th/node/5507>), สืบค้นเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2565.

วาระแรก ชั้นรับหลักการ นอกจากต้องใช้เวลาไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสองสภา หรือ 375 เสียงแล้ว ในจำนวนนี้ต้องได้เสียงเห็นชอบจาก ส.ว. ไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวน ส.ว. หรือ 84 คน

วาระที่สอง เป็นชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ หรือ 376 เสียง แต่หากเป็นการแก้ไขที่ประชาชนเป็นผู้เสนอ ต้องเปิดโอกาสให้ผู้แทนประชาชนเสนอความคิดเห็นด้วย จากนั้นรอ 15 วัน จึงเข้าวาระ 3

วาระที่สาม เป็นชั้นสุดท้าย นอกจากต้องใช้เวลามากกว่าครึ่งหนึ่งของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสองสภา หรือ 376 เสียง และในจำนวนนี้ต้องได้เสียงเห็นชอบจาก ส.ว. ไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวน ส.ว. หรือ 84 คนแล้ว ยังต้องมีเสียง ส.ส. จากพรรคที่ไม่มีสมาชิกเป็นรัฐมนตรี ประธานสภาหรือรองประธานผู้แทนฯ หรือ “ส.ส. ฝ่ายค้าน” เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน เมื่อมีมติเห็นชอบให้รอไว้ 15 วันและนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย

3. การกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการทำประชามติ คือ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว หากมีการแก้ไขเกี่ยวกับหมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่สามารถทำหน้าที่ได้ ให้มีการจัดทำประชามติก่อน หากผลประชามติเห็นชอบ จึงจะสามารถประกาศใช้ได้

4. การกำหนดเงื่อนไขการเพิ่มบทบาทให้กับศาลรัฐธรรมนูญ ในการวินิจฉัยว่าข้อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น เป็นเรื่องเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการปกครองหรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบรัฐหรือไม่ หรือเป็นเรื่องที่ต้องทำประชามติหรือไม่ โดยศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน นับจากวันที่ได้รับเรื่อง

กล่าวได้ว่า บทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มีลักษณะของการ สืบทอดอำนาจของ คสช. ผ่านเงื่อนไขการกำหนดเสียง ส.ว. ซึ่งหากพิจารณาอย่างถ่องแท้จะเห็นได้ว่า นอกจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2560 จะเพิ่มเงื่อนไขหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ยากมาก

ขึ้นแล้ว ทั้งนี้ ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ในมาตรา 269²⁷⁹ ยังได้สอดคล้องกับการสืบทอดผ่านองค์กรสถาบันทางการเมืองฝ่ายนิติบัญญัติคือ การกำหนดให้ ส.ว. ชุดแรกจำนวน 250 คน วาระ 5 ปี ซึ่งมาจากการคัดเลือกโดย คสช. จึงมีความเกี่ยวข้องกับการลงมติเห็นชอบการแก้ไขรัฐธรรมนูญคือ การใช้เสียงมากกว่าครึ่งหนึ่งของสองสภา โดยที่ต้องมีเสียง ส.ว. 1 ใน 3 ของจำนวน ส.ว. ทั้งหมด ทำให้ ส.ว. ที่มาจากการแต่งตั้งของ คสช. จึงเป็นตัวแปรสำคัญในการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวด้วย

ดังนั้น สรุปได้ว่า บทบัญญัติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สะท้อนให้เห็นถึงการวางรากฐานการสืบทอดอำนาจของ คสช. ในระยะยาว เพื่อป้องกันไม่ให้รัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้งชุดใหม่ เข้ามาแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2560 ตามที่ คสช. ได้เป็นผู้กำหนดและวางบทบัญญัติไว้ในโครงสร้างรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุนี้ กล่าวได้ว่า ลักษณะการสืบทอดอำนาจดังกล่าวของ คสช. ผ่านกฎหมาย จึงเป็นแนวคิดที่ยึดโยงกับกรอบวิธีคิดแบบทหารที่พยายามปรับตัวมากยิ่งขึ้น จากการขยายอำนาจทหารสู่การเมืองผ่านกรอบกฎหมาย โดยมีความมุ่งหวังในการควบคุมสังคม ที่นับตั้งแต่การรัฐประหารและฉีก

²⁷⁹ มาตรา 269 ในวาระเริ่มแรก ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยห้าสิบคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ โดยการในการสรรหาและแต่งตั้งให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาคณะหนึ่งซึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ และมีความเป็นกลางทางการเมืองจำนวนไม่น้อยกว่าเก้าคนแต่ไม่เกินสิบสองคน มีหน้าที่ดำเนินการสรรหาบุคคลซึ่งสมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

(ค) ให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติคัดเลือกผู้ได้รับเลือกตาม (ก) จากบัญชีรายชื่อที่ได้รับจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้ได้จำนวนห้าสิบคน และคัดเลือกรายชื่อสำรองจำนวนห้าสิบคนโดยการคัดเลือกดังกล่าวให้คำนึงถึงบุคคลจากกลุ่มต่าง ๆ อย่างทั่วถึง และให้คัดเลือกบุคคลจากบัญชีรายชื่อที่ได้รับการสรรหาตาม (ข) ให้ได้จำนวนหนึ่งร้อยเก้าสิบสี่คนรวมกับผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศและผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นสองร้อยห้าสิบคน ทั้งนี้ ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 268

โปรดอ่านเพิ่มเติมใน ราชกิจจานุเบกษา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, (<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF>), สืบค้นเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2565.

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 สู่การสร้างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2560 ที่ไม่เป็นเสรีประชาธิปไตย เพื่อ
ตอบสนองและรับรองต่อการใช้อำนาจของ คสช. ให้มีความชอบธรรม ที่ทำให้ทหารสามารถคงอำนาจ
ต่อไปในระยะยาว



บทที่ 6

สรุปผลการวิจัย

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา หากพิจารณาปรากฏการณ์ต่าง ๆ ในประวัติศาสตร์พัฒนาการทางการเมืองของไทยนั้น ย่อมปฏิเสธไม่ได้ว่า กองทัพเป็นตัวแสดงสำคัญต่อการเมืองไทยมาอย่างยาวนาน โดยการเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองผ่านการรัฐประหาร ซึ่งการรัฐประหารของกองทัพส่งผลให้เกิดอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของไทย

โดยในปัจจุบันภายใต้ระบอบคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (The National Council for Peace and Order or NCPO) ได้มีความพยายามปรับตัวผ่านการสร้างสถาบันระบอบประชาธิปไตยเพื่อรักษาสถานภาพของระบอบ คสช. ไว้ไม่ให้ล่มสลาย ในปัจจุบัน ภายใต้การปกครองรัฐสมัยใหม่แบบเสรีประชาธิปไตย มีการคิดค้นกลไกบางอย่างขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจตามอำเภอใจ (Arbitrary power) ของรัฐผ่านหลักการเสรีประชาธิปไตย (Principle of Liberal Democracy) โดยยึดหลักการปกครองโดย “กฎหมาย” ซึ่งแบ่งโครงสร้างการปกครองออกเป็น 2 หลักการใหญ่ที่สำคัญคือ การมีหลักประชาธิปไตยที่ยึดโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจสูงสุด และมีหลักนิติธรรม (Rule of Law) ในการจำกัดการใช้อำนาจของรัฐ (the limitation of state’s power)

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาการบังคับใช้กฎหมายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จะพบว่าการใช้กฎหมายกลับทำหน้าที่ตรงกันข้ามกับหลักเสรีประชาธิปไตย ซึ่งส่งผลทำให้ คสช. ใช้อำนาจแบบไร้ขีดจำกัด โดยมีกฎหมายรับรองในการใช้อำนาจดังกล่าว หรือกล่าวได้ว่า เป็น “กฎหมายที่ให้อำนาจแก่ผู้ปกครอง” (rule by law) มากกว่าการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองให้อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย (rule of law) และมีแนวโน้มพัฒนาประชาธิปไตยไทยไปสู่การลดทอนคุณค่าความเป็นประชาธิปไตยในท้ายที่สุด

สรุปผลการวิจัย

ผลการวิจัยสามารถสรุปได้ว่า คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) มีการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับหลักเสรีประชาธิปไตย อีกทั้ง ยังส่งผลต่อการวางรากฐานค้ำจุนให้กับระบอบรัฐประหารในระยะยาวอีกด้วย เนื่องจากการครองอำนาจของ คสช. และกองทัพภายหลังการรัฐประหาร 22 พฤษภาคม 2557 จนถึงปัจจุบัน มีความแตกต่างอย่างสำคัญจากการรัฐประหารหลาย

ครั้งก่อนหน้านี้นี้ ด้วยเหตุผลที่ว่ากองทัพไม่ได้เพียงเข้ามายึดอำนาจ และมีบทบาททางการเมืองเพียงระยะสั้น ๆ ก่อนจะคืนอำนาจสู่ระบบการเลือกตั้ง แต่ คสช. มีเป้าหมายสำคัญในการควบคุมอำนาจในระยะยาว พร้อมกับพยายามสถาปนาระบบการเมืองใหม่ที่กองทัพและชนชั้นนำสามารถควบคุมและชี้นำทางการเมือง ให้เป็นระบบที่ถูกใช้สืบเนื่องต่อไปในอนาคต

ผลพวงจากการรัฐประหาร 22 พฤษภาคม 2557 ภายใต้การปกครองของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้นำมาสู่แนวโน้มการขยายอำนาจของกองทัพในสังคมไทย โดยลักษณะสำคัญของการขยายอำนาจนี้ ไม่เพียงแต่เป็นการเข้ายึดอำนาจการปกครองโดยกองทัพ และการเข้ามามีบทบาททางการเมืองของทางในระยะเวลาหนึ่ง แต่ยังมีกระบวนการผลักดันให้สังคมการเมืองมีลักษณะไปในทางทหาร (Militarization) ซึ่งจากการพิจารณาลักษณะทางทหาร (Militarization) ในช่วง คสช. จะเห็นได้ว่า กองทัพได้กลับมาฟื้นฟูอำนาจทางการเมืองและทางกฎหมาย ได้แก่ การเข้ายึดและใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน , กรอบคิดแบบกองทัพในการจัดการความขัดแย้งทางการเมือง และการละเมิดสิทธิมนุษยชน , การขยายอำนาจกองทัพลงไปในชีวิตประจำวัน และการสถาปนาส่วนราชการในพระองค์ ดังนั้น เมื่อกองทัพขยายเขตแดนอำนาจเข้าไปในปริมนทผลต่าง ๆ ผ่านกระบวนการทำให้ลักษณะทางทหารที่เกิดขึ้นในช่วงยุค คสช. คือ การขยายบทบาทและอำนาจของกองทัพในโครงสร้างทางการเมืองอย่างกว้างขวาง

สำหรับประเทศไทยภายใต้การปกครองของ คสช. ในช่วงปี พ.ศ.2557 – 2562 ก่อนการเลือกตั้ง จากคำกล่าวอ้างความจำเป็นในการยึดและควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ ผ่านอารัมภบทในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2557²⁸⁰ โดยมีใจความสำคัญคือ ตามที่ได้เกิดสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองในประเทศ และให้ประชาชนเกิดความรักความสามัคคี ตลอดจนการปฏิรูปโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม เพื่อให้เกิดความชอบธรรมกับทุกฝ่าย ด้วยลักษณะคำอธิบายในการให้ความสำคัญกับประชาชนเป็นหลัก สู่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2560 ผู้วิจัยมีความเห็นว่า มีลักษณะสอดคล้องกับระบอบการปกครองแบบผสม เนื่องจาก คสช. พยายามเข้าไปกำหนดลักษณะประชาธิปไตย แม้ว่าจะไม่มีเกณฑ์การเลือกตั้งเป็นขั้นพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยก็ตาม โดยการกล่าวอ้างตนเองว่าเป็นประชาธิปไตย ประกอบกับการชี้ให้เห็นปัญหาว่ารัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในครั้งที่ผ่านมาไม่สามารถควบคุมให้ประเทศเกิดความสงบและส่งผลกระทบต่อประเทศอย่างร้ายแรง

²⁸⁰ โปรดอ่านเพิ่มเติมใน ราชกิจจานุเบกษา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557, (<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2557/A/055/1.PDF>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

โดยแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 ลักษณะสำคัญ ได้แก่ (1) บทบัญญัติคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หากพิจารณาจากข้อมูลการชี้วัดระดับความเป็นประชาธิปไตยของประเทศไทยจะพบว่า ประเทศไทยอยู่ในสภาวะกับดักการพัฒนาไปสู่ประชาธิปไตย เนื่องจากมีประชาธิปไตยเพียงเชิงรูปแบบมิใช่เชิงเนื้อหา ที่ไม่ได้นำไปสู่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริง (2) สถานิติบัญญัติแห่งชาติ: กลไกการตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติ ได้มีบทบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ของ สนช. เช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา ในการมีอำนาจในการพิจารณาออกกฎหมาย การตรวจสอบรัฐบาล จึงทำให้ สนช. อยู่ในสถานะฝ่ายนิติบัญญัติ ที่ต้องถูกตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่า สนช. จะมีกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลคล้ายกับระบอบประชาธิปไตย แต่กลไกดังกล่าวกลับไม่ปรากฏให้เห็น เนื่องจาก สนช. เป็นสภาที่ถูกแต่งตั้งโดย คสช. ที่นำโดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา และ (3) การจัดทำประชามติก่อนการเลือกตั้ง ปัญหาอุปสรรคหลายประการที่ คสช. พยายามสร้างขึ้น ซึ่งกระทบต่อการแสดงความคิดเห็นและการได้รับข้อมูลของผู้ใช้สิทธิลงคะแนน จนทำให้ประชามติที่เกิดขึ้นไม่อาจมีความหมายเป็นกระบวนการที่ประชาชนให้ความเห็นชอบทั้งร่างรัฐธรรมนูญและคำถามพ่วงอย่างชอบธรรมได้

การปกครองภายใต้ระบอบ คสช. ส่งผลให้ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่กับปัญหาการเปลี่ยนแปลงประชาธิปไตยไปสู่พื้นที่สีเทาทางการเมือง (political grey zone) หรือระบอบการปกครองแบบผสม ที่ใช้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่มีลักษณะรูปแบบของเผด็จการทหารแอบแฝง เนื่องด้วยภายหลังจากการรัฐประหารเมื่อปี 2557 ได้นำมาสู่การสถาปนาอำนาจระบอบ คสช. ที่พยายามเปลี่ยนผ่านอำนาจเผด็จการไปสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นฉากอำพรางของระบอบเผด็จการทหาร ด้วยเหตุนี้ สิ่งที่ทำให้ระบอบ คสช. แตกต่างจากระบอบประชาธิปไตย คือ ผู้ที่อยู่ในตำแหน่ง คสช. ได้ใช้อำนาจละเมิดและแทรกแซงผ่านโครงสร้างของระบบการเมือง 4 พื้นที่ ได้แก่ ความไม่เสมอภาคในการเลือกตั้ง ความไม่เสมอภาคในรัฐสภา ความไม่เสมอภาคในองค์กรอิสระและองค์กรตุลาการ และความไม่เสมอภาคในสื่อสารมวลชน

กล่าวได้ว่า ทหารยังคงมีอิทธิพลสำคัญต่อกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย ที่ทำให้ประเทศไทยยังไม่สามารถพัฒนาไปสู่ระบอบประชาธิปไตยได้อย่างเต็มตัว เนื่องด้วยระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยยังมีลักษณะการปกครองแบบผสมที่ทหารยังคงมีบทบาทแฝงในทางการเมือง โดยการแทรกแซงการใช้อำนาจผ่านสถาบันที่จัดตั้งขึ้นตามประชาธิปไตยและกระบวนการทางกฎหมาย เพื่อการคงอำนาจของทหารให้มีบทบาททางการเมืองไทยต่อไปในระยะยาว

การศึกษาการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในปี พ.ศ.2557 – 2562 ก่อนเลือกตั้ง พบว่า ในระบอบคสช. มีลักษณะการใช้กฎหมายที่ขัดต่อหลักเสรีประชาธิปไตย

เนื่องจากการใช้กฎหมายของ คสช. ไม่ได้ทำหน้าที่ในการจำกัดอำนาจรัฐ (คสช.) แต่กลับกลายเป็นการใช้กฎหมายเพื่อละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อีกทั้ง ส่งผลให้หลักการแบ่งแยกอำนาจไม่สามารถทำงานตรวจสอบและถ่วงดุลได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้ลดทอนคุณค่าความเป็นประชาธิปไตยในท้ายที่สุด โดยในบทนี้ผู้วิจัยจะทำการนำเสนอปัญหาการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติออกเป็น 2 ประเด็นหลักสำคัญคือ ประเด็นแรก ที่มาของการออกกฎหมายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในปี พ.ศ.2557 – 2562 ก่อนเลือกตั้ง และประเด็นที่สอง คือ การบังคับใช้กฎหมายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ไม่สอดคล้องกับหลักเสรีประชาธิปไตย ดังนี้

6.1 ปัญหาการใช้กฎหมายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในปี พ.ศ.2557 – 2562 ก่อนเลือกตั้ง

พบว่า ระบอบคสช. มีลักษณะการใช้กฎหมายที่ขัดต่อหลักเสรีประชาธิปไตย เนื่องจากการใช้กฎหมายของ คสช. ไม่ได้ทำหน้าที่ในการจำกัดอำนาจรัฐ (คสช.) แต่กลับกลายเป็นการใช้กฎหมายเพื่อละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อีกทั้ง ส่งผลให้หลักการแบ่งแยกอำนาจไม่สามารถทำงานตรวจสอบและถ่วงดุลได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้ลดทอนคุณค่าความเป็นประชาธิปไตยในท้ายที่สุด

ตารางที่ 13 ที่มาของการออกกฎหมายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในปี พ.ศ.2557 – 2562

แนวทางการพิจารณา	ผลที่ปรากฏ
1. สถานะของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ภายใต้รัฐธรรมนูญชั่วคราวหรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2557: การอ้างความชอบธรรมในการกระทำการยึดอำนาจการปกครองของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ	ที่มาของการออกกฎหมายของ คสช. มีความไม่สอดคล้องกับหลักเสรีประชาธิปไตย อีกทั้งไม่มีความชอบธรรม เนื่องจากการเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไม่ได้มาจากการตามระบอบประชาธิปไตยที่ผู้ปกครองมาจากการเลือกตั้งโดยยึดหลักการเสียงข้างมาก และไม่ได้มาจากการเลือกโดยประชาชนโดยตรง หากแต่เป็นการเลือกขึ้นมาเฉพาะกลุ่มคนของตนเองเท่านั้น อีกทั้ง กลับใช้กฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการลดทอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
2. การรับรองความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายในการกระทำของคณะรักษาความสงบ	บทบัญญัติในลักษณะการรับรองความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายของ คสช. ทำให้ไม่สามารถใช้กลไกทางกฎหมายในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ

แนวทางการพิจารณา	ผลที่ปรากฏ
แห่งชาติ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และบุคคลที่เกี่ยวข้อง	ประกาศ คำสั่ง หรือการใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรีหรือหัวหน้า คสช. ได้เลย ในขณะเดียวกัน กลับมีลำดับศักดิ์ทางกฎหมายที่เท่ากับพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นผ่านกลไกรัฐสภาในแง่ของการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ในการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมาย เนื่องจากมาตรา 279 ยอมรับให้มีการการยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมประกาศหรือคำสั่งดังกล่าวได้ ก็ต่อเมื่อให้กระทำเป็นพระราชบัญญัติ
3. อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด: อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจอตุลาการ	<p>ภายหลังจาก คสช. ได้ทำการรัฐประหารยึดอำนาจรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 นับว่า ด้วยลักษณะการใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรี มีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม เนื่องจากภายใต้รัฐบาล คสช. แม้ว่าจะมีรัฐธรรมนูญชั่วคราวฉบับปี 2557 บังคับใช้อยู่ก็ตาม แต่เป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจและเป็นอำนาจที่ไร้ขีดจำกัดและไร้การตรวจสอบอำนาจ ดังจะเห็นได้จาก พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้า คสช. ได้เข้ามาเป็นผู้นำคณะรัฐประหารคนที่ 5 และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ที่ คสช. เป็นผู้แต่งตั้งในการรับรองให้พลเอกประยุทธ์นั้น เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 29 ของไทย อีกทั้งพลเอกประยุทธ์ ได้ใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ.2557 มาตรา 44 ในการรวบอำนาจทั้งนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการเข้าไว้ด้วยกันอย่างเบ็ดเสร็จเหมือนกับการรวบอำนาจของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในมาตรา 28 ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ฉะนั้น การใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรีในประเทศไทยกลับไม่ได้มีกลไกจากการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารในการใช้อำนาจพิเศษนี้ และในทางตรงกันข้ามกลับเปิดโอกาสและรับรองให้อำนาจดังกล่าว สามารถใช้อย่างตามอำเภอใจ หรือกล่าวได้ว่ากฎหมายให้อำนาจแก่ผู้ปกครอง (rule by law) มากกว่า</p>

แนวทางการพิจารณา	ผลที่ปรากฏ
	จำกัดอำนาจของผู้ปกครองให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย (rule of law) อันนำไปสู่วัฒนธรรมการใช้อำนาจของ คสช. ที่สามารถออกคำสั่งได้ตามอำเภอใจ
4. สถานิติบัญญัติแห่งชาติ: ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับแนวคิดหลักการแบ่งแยกอำนาจ	-หากพิจารณาโครงสร้างขององค์กรพิเศษดังกล่าวทั้งหมดจะพบว่า ไม่มีคุณสมบัติคล่องกับระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องจาก หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นการแบ่งแยกหน้าที่ในการใช้อำนาจรัฐ หรือการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจรัฐโดยมีกฎหมายเป็นศูนย์กลางออกเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายที่รับผิดชอบด้านการตรากฎหมายหรือฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative Power) ฝ่ายที่รับผิดชอบด้านการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายหรือฝ่ายบริหาร (Executive Power) และฝ่ายที่รับผิดชอบด้านการพิจารณาพิพากษาคดีไปตามกฎหมายหรือฝ่ายตุลาการ (Judicial Power) โดยองค์กรเหล่านี้เป็นผู้ใช้อำนาจแยกจากกันซึ่งแต่ละองค์กรจะใช้อำนาจอธิปไตย ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุล มิให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจ (concentration) หรือการปกครองแบบเผด็จการทหาร แต่เป็นการปกครองโดยประชาชนกันเอง เพื่อเป็นหลักประกันความผาสุกของประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม คสช. กลับแต่งตั้งสถานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ขึ้นมาปฏิบัติหน้าที่แทนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งทำหน้าที่ในส่วนนิติบัญญัติโดยสมาชิกทั้งหมดมาจากการเสนอรายชื่อโดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในฐานะหัวหน้า คสช. และตลอดระยะเวลา 4 ปี 4 เดือน นับตั้งแต่การรัฐประหารในปี 2557 สนช. ได้ทำการพิจารณาและเห็นชอบกฎหมายแล้วทั้งสิ้น 444 ฉบับ ซึ่งหากพิจารณาระยะเวลาในการพิจารณาร่างแต่ละฉบับแล้วจะพบว่า สนช. พิจารณาและเห็นชอบกฎหมายในจำนวนที่สภา

แนวทางการพิจารณา	ผลที่ปรากฏ
	นิติบัญญัติภายใต้ระบบการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจาก สนช. มีที่มาจาก การแต่งตั้งโดย คสช. ทั้ง 250 คน มีเพียงสภาเดียวและใช้ระยะเวลาในการพิจารณากฎหมายอย่างรวดเร็ว จนเป็นที่น่ากังวลถึงความละเอียดรอบคอบและกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลจากทั้งสมาชิกของ สนช. เอง และรวมถึงประชาชนด้วย

6.2 การบังคับใช้กฎหมายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติในปี พ.ศ.2557 – 2562 ก่อนเลือกตั้ง

ปัจจุบันการประเมินตัวชี้วัดหลักนิติธรรม ได้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการสำรวจและจัดทำเกณฑ์ประเมินตัวชี้วัดหลักนิติธรรมแต่ละประเทศอย่างเป็นรูปธรรมคือ The World Justice Project (WJP) ซึ่งจากการสำรวจและพิจารณาจะพบว่า การบังคับใช้กฎหมายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติในปี พ.ศ.2557 – 2562 ก่อนเลือกตั้งนั้น มีการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมตามหลักเกณฑ์การประเมินของ The World Justice Project (ตารางที่ 14)

ตารางที่ 14 การบังคับใช้กฎหมายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในปี พ.ศ.2557 – 2562

แนวทางการพิจารณา	ผลที่ปรากฏ
(1) การจำกัดอำนาจของรัฐบาล (Limited Government Powers)	1.1 การตรวจสอบอำนาจรัฐบาลโดยฝ่ายนิติบัญญัติ จากการพิจารณากระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทยไม่สามารถทำหน้าที่ในการตรวจสอบกำกับการทำงานของรัฐบาล คสช. ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจาก ภายหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 คสช. ได้ทำการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ขึ้นโดยสนช. มีที่มาจากการแต่งตั้งโดย คสช. ทั้ง 250 คน มีเพียงสภาเดียวจึงทำให้ใช้ระยะเวลาในการ

แนวทางการพิจารณา	ผลที่ปรากฏ
	<p>พิจารณากฎหมายอย่างรวดเร็ว และไม่มีความขัดแย้งกับอำนาจของประชาชนแต่อย่างใด</p> <p>1.2 ฝ่ายตุลาการ ไม่มีความเป็นอิสระและความสามารถในทางปฏิบัติ เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาล คสช. ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกันฝ่ายตุลาการกลับรับรองอำนาจให้กับรัฐบาล กรณีที่ศาลยุติธรรมและศาลทหารใช้ประกาศและคำสั่ง คสช. คำสั่งหัวหน้า คสช. รวมทั้งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 และพระราชบัญญัติการออกเสียงประชามติ ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2559 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกโดย สนช. มาพิจารณาและลงโทษบุคคล</p> <p>1.3 องค์กรอื่นที่มีอำนาจทบทวนการใช้อำนาจรัฐ จากการพิจารณาองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ในการถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ และมีส่วนเกี่ยวข้องเกี่ยวกับการจำกัดอำนาจรัฐ จะพบว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (กสม.) เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดต่อสิทธิมนุษยชน ไม่ได้มีการทำหน้าที่ในการปกป้องสิทธิของประชาชนในช่วงรัฐบาล คสช. เท่าที่ควร</p> <p>1.4 อำนาจของรัฐบาลต้องได้รับบทลงโทษหากปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ประเทศไทยผ่านการกระทำรัฐประหารมาแล้ว 13 ครั้ง และทุกครั้งจะมีการนิรโทษกรรมให้แก่ผู้ก่อการรัฐประหารผ่านรูปแบบการออกพระราชบัญญัติเพื่อรับรองความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำดังกล่าว แต่กลับไม่มีครั้งใดเลยที่มีการจัดการกับผลพวงที่เกิดขึ้นภายหลังการรัฐประหารอย่างเป็นระบบ</p>

แนวทางการพิจารณา	ผลที่ปรากฏ
	<p>1.5 อำนาจของรัฐบาลต้องสามารถตรวจสอบได้ โดยองค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล ภายใต้การทำงานของสื่อมวลชน จะพบว่า ไม่มีอิสระในการรายงานและนำเสนอการทำงานรัฐบาล คสช. ได้อย่างตรงไปตรงมาเนื่องจาก คสช. มีความพยายามในการแทรกแซงหรือควบคุมสื่อทั้งทางตรงและทางอ้อม</p> <p>1.6 การเปลี่ยนผ่านของอำนาจต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย พบว่า การเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยอาศัยอำนาจทั้งตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติและรัฐธรรมนูญชั่วคราวปี 2557 ที่ให้ความชอบธรรมในการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม การเข้าสู่ตำแหน่งดังกล่าวไม่สอดคล้องกับหลักเสรีประชาธิปไตย อีกทั้งไม่ชอบธรรม เนื่องจากการเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไม่ได้มาจากตามระบอบประชาธิปไตยที่ผู้ปกครองมาจากการเลือกตั้งโดยยึดหลักการเสียงข้างมาก และไม่ได้มาจากการเลือกโดยประชาชนโดยตรง หากแต่เป็นการเลือกขึ้นมาเฉพาะกลุ่มคนของตนเองเท่านั้น</p>
(2) การปลอดจากคอร์รัปชัน	<p>ปัญหาพื้นฐานที่สำคัญที่สุดได้แก่ การขาดความโปร่งใสและระบบการตรวจสอบหน่วยงานของกองทัพและหน่วยงานความมั่นคง จึงทำให้กองทัพกลายเป็นสถาบันที่ขยายอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมได้อย่างต่อเนื่อง โดยไม่มีกลไกการตรวจสอบที่เพียงพอจากฝ่ายพลเรือนหรือภาคประชาสังคม ซึ่งการเข้ายึดอำนาจ</p>

แนวทางการพิจารณา	ผลที่ปรากฏ
	<p>ทางการเมือง ทั้งการเข้าบริหารประเทศและควบคุมสถานการณ์ภัยพิบัติแห่งชาติ ยิ่งส่งผลให้เกิดปัญหาการตรวจสอบอย่างมาก</p>
(3) การมีรัฐบาลที่เปิดกว้าง	<p>นับตั้งแต่มีการรัฐประหารในปี 2557 ภาพลักษณ์ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) หรือภาพของทหาร ได้ถูกนำเสนอผ่านสื่อหลายรูปแบบ รวมถึงผลิตสื่อออกมาเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นบทเพลง “คืนความสุขให้ประเทศไทย” รายการ “เดินหน้าประเทศไทย” ซึ่งออกอากาศทางวิทยุ และโทรทัศน์พร้อมกัน ภายใต้ประกาศ คสช. ฉบับที่ 97/2557 ซึ่งเป็นการนำเสนอชุดความจริงเพียงด้านเดียว</p>
(4) การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐาน	<p>รัฐบาล คสช. ได้ใช้กฎหมายไปในลักษณะที่จำกัดการแสดงความคิดเห็นประชาชน โดยอ้างว่า รัฐบาล คสช. กระทำไป ล้วนแต่เป็นการดำเนินการตามกฎหมาย ซึ่งแบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 ประเด็นสำคัญ</p> <p>4.1 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น จะต้องได้รับการคุ้มครอง พบว่า การใช้กฎหมายดังกล่าวของ คสช. ก็ได้ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมและแสดงความคิดเห็นทางการเมืองต่อรัฐบาล คสช. ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มประเภทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ เช่น พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 ,พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 , พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 ,พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณา</p>

แนวทางการพิจารณา	ผลที่ปรากฏ
	<p>โดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ.2493 เป็นต้น และกลุ่มประเภทที่เกี่ยวข้องกับการแสดงความคิดเห็นสาธารณะทางออนไลน์ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2560 ,พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ.2562 เป็นต้น</p> <p>4.2 สิทธิในชีวิต ร่างกาย และความปลอดภัย ของบุคคลจะต้องได้รับการประกัน พบว่า มีการใช้กฎหมายในการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งสามารถจำแนกลักษณะการละเมิดสิทธิมนุษยชนออกเป็น 2 รูปแบบ</p> <p>4.2.1 รูปแบบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยกระบวนการที่ไม่ใช่การดำเนินคดี ได้แก่ การเรียกรายงานตัว การคุมตัวในค่ายทหารและการติดตามตัวที่บ้าน ,การปิดกั้นและแทรกแซงกิจกรรมสาธารณะ ,การปิดกั้นสื่อและการควบคุมการนำเสนอข้อมูลข่าวสาร ,การปิดกั้นการใช้สิทธิชุมชน และการแสดงออกของชุมชนท้องถิ่น ,การซ้อมทรมาน และการคุมขังพลเรือนในเรือนจำทหาร</p> <p>4.2.2 รูปแบบการละเมิดสิทธิมนุษยชนผ่านการดำเนินคดีทางการเมือง คือ การที่เจ้าหน้าที่ทหารและเจ้าหน้าที่รัฐอื่นกระทำการคุกคามบุคคลด้วยกระบวนการยุติธรรม (Judicial Harassment) ผ่านการดำเนินคดีโดยศาลทหารและศาลยุติธรรม</p>
5) กระบวนการยุติธรรมทางอาญา	5.1 กระบวนการยุติธรรมทางอาญาต้องเป็นธรรม (Criminal system is impartial) และ

แนวทางการพิจารณา	ผลที่ปรากฏ
	<p>ชอบด้วยกฎหมายและการประกันสิทธิผู้ต้องหา</p> <p>สามารถลำดับเหตุการณ์ของปัญหาในทางโครงสร้างและปัญหาในทางปฏิบัติที่สำคัญ เฉพาะในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้ ดังนี้ การละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วยปฏิบัติการทางทหาร (militarization) ,การปิดเบี่ยงวัตถุประสงค์ของการสอบสวนและแทรกแซงการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจโดยเจ้าหน้าที่ทหาร ,การดำเนินคดีพลเรือนในศาลทหาร ,ปัญหาการรับรองสถานะทางกฎหมายในการใช้อำนาจ คสช. ที่ส่งผลกระทบต่อหลักการดำเนินคดีที่เป็นธรรม</p> <p>5.2 ระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต้องปราศจากอิทธิพลของรัฐบาลที่ไม่เหมาะสม</p> <p>-ปัญหาความเป็นอิสระของพนักงานอัยการและปัญหาการดำเนินคดีเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชนมีความเห็นว่า คดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลทหารและปัญหาความเป็นอิสระของอัยการทหารที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงกลาโหม ในโครงสร้างของศาลทหารนั้น อัยการทหารสามารถปรับเปลี่ยนตำแหน่งเป็นตุลาการพระธรรมนูญ อีกทั้งการทำความเห็นสั่งฟ้องหรือไม่สั่งฟ้องคดียังไม่เปิดให้ผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นพลเรือนสามารถร้องขอให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย</p> <p>-ความไม่เป็นอิสระ ความล่าช้า และการละเมิดสิทธิในการอุทธรณ์และฎีกาของศาลทหาร จะเห็นได้ว่า ตุลาการศาลทหารยังอยู่ภายใต้ระบบชั้นและการบังคับบัญชาจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม แม้ในถ้อยแถลงของรัฐบาลไทย</p>

แนวทางการพิจารณา	ผลที่ปรากฏ
	<p>ที่ชี้แจงต่อองค์การสหประชาชาติ เมื่อ คสช. เข้ายึดอำนาจและประกาศกฎอัยการศึกทั่วประเทศระบุว่า รัฐมนตรีไม่สามารถก้าวล่วงการใช้ดุลพินิจของคณะตุลาการศาลทหารได้ เพราะมีหน้าที่รับผิดชอบเพียงงานธุรการของศาลทหารเท่านั้น แต่ด้วยองค์ประกอบอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะตุลาการศาลทหารที่กำหนดให้ผู้มีวุฒินิติศาสตร์เพียงคนเดียวก็สามารถพิจารณาคดีร่วมกับองค์คณะอื่นที่เป็นนายทหารได้ เมื่อพิจารณาร่วมกับความล่าช้าในระบบบริหารงานยุติธรรม และการตัดสิทธิอุทธรณ์และฎีกากรณีการกระทำความผิดเกิดขึ้นในระหว่างประกาศใช้บังคับกฎอัยการศึก ทำให้เกิดปัญหาในเชิงโครงสร้างที่จำกัดสิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรมของบุคคลที่ต้องเข้าสู่การพิจารณาในศาลทหาร</p>
<p>6) ความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยกับการบังคับใช้กฎหมายและระเบียบข้อบังคับ</p>	<p>มีนัยยะสำคัญแสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยมีลักษณะระบอบการปกครองสอดคล้องกับระบอบการปกครองแบบผสม (Hybrid Regime) โดยรัฐบาล คสช. ได้ให้ความสำคัญกับความสงบเรียบร้อย (public order) มากกว่าการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจ โดยการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ เพื่อเป็นเครื่องมือในการรองรับอำนาจและจำกัดสิทธิเสรีภาพประชาชน ดังที่กล่าวมาในข้างต้น อาทิเช่น การใช้กฎหมายการชุมนุมสาธารณะ หรือการใช้กฎหมายกลุ่มการแสดงความคิดเห็นทางออนไลน์ ในการจำกัดการแสดงความคิดเห็นของประชาชน เป็นต้น</p>

ดังนั้น แม้ว่าภายใต้การปกครองของรัฐบาลของ คสช. ประเทศไทย จะส่งผลให้ประเทศไทย สามารถเกิดความสงบเรียบร้อยได้ แต่อย่างไรก็ตาม การที่สังคมไทยเกิดความสงบและเรียบร้อยได้นั้น ไม่ได้หมายความว่า จะเกิดหลักนิติธรรมในสังคมไทยได้ เนื่องจากรัฐบาล คสช. ขาดพื้นฐาน ปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญคือหลักนิติธรรม ซึ่งหากพิจารณาจากปัจจัยในด้านอื่น ๆ รวมกันประกอบรวม ด้วยไม่ว่าจะเป็นปัจจัยด้านการจำกัดอำนาจรัฐบาล ด้านการที่รัฐบาลเปิดกว้าง ด้านการรับรองสิทธิ เสรีภาพขั้นพื้นฐาน จะเห็นได้ว่า คสช. ล้วนใช้กฎหมายซึ่งเป็นกรอบวิธีคิดแบบทหารที่ให้ความสำคัญ กับความสงบสุขเป็นหลัก เพื่อเป็นเครื่องมือในการรับรองการใช้อำนาจให้กับตนเองอย่างไร้ขีดจำกัด และไร้ความรับผิดชอบ อีกทั้งยัง ออกกฎหมายในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่เห็นต่าง จาก คสช. (โดยมองว่าประชาชนที่แสดงความคิดเห็นทางการเมืองต่อต้าน คสช. กลายเป็น กลุ่มเป้าหมายและเป็นภัยความมั่นคงของรัฐ ที่ คสช. ต้องดำเนินการควบคุมและนำไปสู่การปรับ ทัศนคติ) ตลอดจนรวมถึงกระบวนการยุติธรรมที่ละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในท้ายที่สุด

6.3 การวางรากฐานทางรัฐธรรมนูญและกฎหมายเพื่อสืบทอดอำนาจของคณะรักษา ความสงบแห่งชาติ (คสช.)

จากปัญหาการใช้กฎหมายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ส่งผลต่อการรับรอง การใช้อำนาจรัฐของ คสช. ให้มีความชอบธรรม พร้อมกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ถูกลดทอน ลง ซึ่งขัดกับหลักเสรีประชาธิปไตยแล้ว ผลสืบเนื่องจากการใช้กฎหมายไม่ว่าจะเป็นการใช้กฎหมายใน ระบบปกติและการสร้างกฎหมายขึ้นมาใหม่นั้น ย่อมมีผลต่อการวางรากฐานทางรัฐธรรมนูญและ กฎหมายเข้ามาสู่ในระบบการเมืองแบบปกติหรือประชาธิปไตย โดย คสช. มีความพยายามในการใช้ ระบบประชาธิปไตยเพื่อเป็นฉากหน้าในการรองรับการใช้อำนาจของตนเองให้มีความชอบธรรม อีกทั้งยังสร้างมรดกในระบบการเมืองและกฎหมายเพื่อการสืบทอดอำนาจ คสช. ให้คงอยู่สืบไป

กล่าวได้ว่า ลักษณะการสืบทอดอำนาจผ่านกฎหมายของ คสช. ดังกล่าว จึงเป็นวิธีการของ ทหารในการพยายามขยายอำนาจผ่านโครงสร้างรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นไปตามหลักเสรีประชาธิปไตย เพื่อรองรับการใช้อำนาจของเผด็จการทหาร (คสช.) ซึ่งตามหลักการของรัฐเสรีประชาธิปไตยที่คนทั่วโลกให้การยอมรับเป็นสากล ซึ่งมีหลักการปกครองที่ยึดโยงกับกฎหมาย เพื่อป้องกันการใช้อำนาจตาม อำนาจใจของรัฐนั้น จึงทำให้ทหาร (คสช.) ไม่สามารถใช้อำนาจโดยมิชอบธรรมตามแบบเดิมในอดีต ด้วยเหตุนี้ เผด็จการทหาร (คสช.) ในปัจจุบันจึงมีการปรับตัวให้เข้ากับสภาวะของระบอบ ประชาธิปไตยที่เป็นสากลจากการใช้อำนาจผ่านรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยมีความมุ่งหมายให้เกิด การยอมรับจากประชาชนและนำมาสู่ความชอบธรรมในท้ายที่สุด

ฉะนั้น การครองอำนาจ คสช. หลังรัฐประหารจนถึงปัจจุบัน จึงมีความแตกต่างอย่างมีนัยยะสำคัญจากการทำรัฐประหารหลายครั้งในอดีต เนื่องจาก คสช. ไม่ได้เพียงเข้ามายึดอำนาจ และมีบทบาททางการเมืองเพียงระยะสั้น ๆ ก่อนจะคืนอำนาจสู่ระบบการเลือกตั้ง แต่ระบอบ คสช. มีความพยายามควบคุมอำนาจทางการเมืองแบบปกติในระยะยาว อีกทั้งยังมีความพยายามสถาปนาระบบการเมืองใหม่ที่ คสช. สามารถคงอำนาจ (status quo) ต่อไปในอนาคต ดังนั้น งานวิจัยในบทนี้จึงแบ่งแนวทางการศึกษาการวางรากฐานทางรัฐธรรมนูญและกฎหมายเพื่อสืบทอดอำนาจของ คสช. ออกเป็น 2 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ การสืบทอดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติผ่านองค์กร และการสืบทอดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติผ่านนโยบายและกฎหมาย ดังนี้



ตารางที่ 15 การสืบทอดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติผ่านองค์กร

สถาบันทาง การเมือง	การสืบทอดอำนาจของทหารผ่าน
1. ฝ่ายนิติ บัญญัติ หรือ “รัฐสภา”	<p>1.1 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) การออกแบบระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม นอกจาก คสช. จะเป็นคนเขียนกติกาแล้ว คสช. ยังมีตัวแทนในฐานะผู้เล่นเกมในการเลือกตั้งคือ พรรคพลังประชาชน ซึ่งเป็นพรรคที่ใช้ชื่อเดียวกับนโยบายของรัฐบาล คสช. หรือเรียกว่า พรรคทหาร</p> <p>1.2 สมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ในบทเฉพาะกาล 268 ได้เปิดช่องทางให้ คสช. แต่งตั้ง ส.ว. ชุดใหม่ทั้งหมด 250 คน จากการเสนอชื่อโดยคณะกรรมการเลือกตั้งและคณะกรรมการสรรหา ทั้งยังกำหนดให้สมาชิกส่วนหนึ่งเป็นทหารโดยตำแหน่ง ซึ่งทำให้กองทัพและทหารสามารถดำรงตำแหน่งและมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจนิติบัญญัติผ่านทาง ส.ว. ในอนาคต</p>
2. ฝ่ายบริหาร หรือ “คณะรัฐมนตรี”	<p>2.1 นายกรัฐมนตรี การเปิดทางให้ทหารได้รับการแต่งตั้งในตำแหน่งวุฒิสภา และเปิดโอกาสให้ส่วนร่วมในการเลือกนายกรัฐมนตรีคนนอก ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเอื้อต่อการให้ผู้นำทหารอย่างพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา หรือหัวหน้า คสช. ได้เข้ามาเป็นผู้นำรัฐบาลที่เป็นตัวแสดงหลักทางการเมืองคงเดิม</p> <p>2.2 คณะรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภา และบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติโดยแผนยุทธศาสตร์ชาติเป็นแผนและขั้นตอนการพัฒนาประเทศที่จัดทำ และรัฐธรรมนูมอบอำนาจให้วุฒิสภาติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการหรือบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ จึงส่งผลให้ผู้บัญชาการเหล่าทัพ และตัวแทนจากการแต่งตั้งของ คสช. ยังคงมีบทบาททางการเมืองต่อไป ด้วยการใช้ไปอยู่ในอำนาจขององค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้</p>
3. ฝ่ายตุลาการ	ศาลรัฐธรรมนูญนั้นว่าเป็นองค์กรที่สำคัญประการหนึ่ง เนื่องจากได้ถูกวางบทบาทให้เป็นองค์กรสุดท้ายที่มีอำนาจในการตัดสินเพื่อยุติข้อพิพาททาง

หรือ “ศาล”	<p>การเมือง ก่อนการเลือกตั้ง การทำงานของศาลรัฐธรรมนูญภายใต้ระบอบ คสช. ได้แสดงให้เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ในการรักษาอำนาจให้กับ คสช. หรือคณะรัฐประหารที่อยู่ในอำนาจได้อย่างยาวนาน และรองรับการกระทำของ คสช. แม้ว่าจะขัดกับหลักการทางรัฐธรรมนูญและกฎหมายก็ตาม</p>
<p>4. องค์การอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ</p>	<p>รัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 ได้กำหนดให้องค์กรอิสระมาจากความเห็นชอบของ ส.ว. ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบกรรมการในองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ แต่ทว่า ส.ว. ตามรัฐธรรมนูญก็เป็นผลผลิตที่มาจากกาแต่งตั้งโดย คสช.</p>



วิทยาลัยราชภัฏมหาวิทยาลัย
RAJABHAT MAHAVITHAYALAI
JULALONGKORN UNIVERSITY

ตารางที่ 16 การสืบทอดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติผ่านนโยบายและกฎหมาย

นโยบายและกฎหมาย	รายละเอียด
1. ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี	<p>คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ สะท้อนให้เห็นถึง ความพยายามในการ สืบทอดอำนาจของ คสช. ดังจะเห็นได้จาก การที่คณะกรรมการโดย ตำแหน่งส่วนใหญ่มีที่มาจากกองทัพ ภาคราชการ และตัวแทนภาค ธุรกิจขนาดใหญ่ ส่วนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิก็มาจากการแต่งตั้งโดย คณะรัฐมนตรีของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในการออกแบบ ยุทธศาสตร์ชาติและเป็นแนวทางให้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งและ รัฐสภาต้องดำเนินการตามแบบแผนของยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี</p>
2. การปฏิรูปประเทศ	<p>การปฏิรูปประเทศเป็นหนึ่งในเหตุผลสำคัญที่ คสช. ใช้ในการอ้าง ความชอบธรรมและทำการรัฐประหารตั้งแต่ปี พ.ศ.2557 ข้อสังเกตที่ น่าสนใจสำหรับสืบทอดอำนาจของ คสช. ผ่านการปฏิรูปประเทศคือ บทบัญญัติในหมวด 16 “การปฏิรูปประเทศ” ในรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ริเริ่มให้ บัญญัติเป็นหมวดใหม่ ซึ่งไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อน อันเป็นกลไกขับเคลื่อนที่สำคัญให้เกิดการบรรลุเป้าหมายตามที่ คสช. วางไว้</p>
3. บทบัญญัติว่าด้วยการ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ	<p>ตั้งข้อสังเกตได้ว่า คสช. มีความพยายามในการสืบทอดอำนาจของ ตนเองผ่านทางองค์กรและนโยบายต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังพยายาม สอดแทรกบทบัญญัติใน หมวด 15 ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญ มาตรา 256 ให้มีหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขที่ค่อนข้างยาก เมื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และ พ.ศ. 2550 ได้แก่ การกำหนดเงื่อนไขผู้มีสิทธิเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ ,การ กำหนดเงื่อนไขการออกคะแนนเสียง ,การกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการ ทำประชามติ และการกำหนดเงื่อนไขการเพิ่มบทบาทให้กับศาล รัฐธรรมนูญ</p>

ดังนั้น การวางรากฐานทางรัฐธรรมนูญและกฎหมายเพื่อสืบทอดอำนาจของ คสช. ที่เกิดขึ้น สามารถนำไปสู่ข้อสรุปการวิจัยครั้งนี้ได้ว่า คสช. มีความพยายามในการใช้กฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการรับรองในการใช้อำนาจ และยกเว้นความรับผิดชอบให้กับตนเอง ซึ่งส่งผลให้ คสช. ใช้อำนาจในลักษณะตามอำเภอใจและไร้ขีดจำกัด จนกระทั่งนำไปสู่การละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักเสรีประชาธิปไตย ส่งผลทำให้ขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจอย่างเหมาะสมตามระบอบประชาธิปไตย และจากปัญหาการใช้กฎหมายของ คสช. ดังกล่าว ได้เป็นผลผลิตและนำไปสู่การสืบทอดอำนาจของคณะรัฐประหารหรือ คสช. ต่อไปในระยะยาวอีกด้วย



บรรณานุกรม

- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). (1982). Militarization and arms control in Latin America. (London: Taylor and Francis), p.393.
- BBC. “สามปีรัฐประหารทหารตบเท้าตั้งรัฐวิสาหกิจบนสัญญาปฏิรูป”.
(<https://www.bbc.com/thai/thailand-40121632>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.
- Paul Brooker. (2013). Non-democratic regimes: Bloomsbury Publishing.
- Steve Carlton-Ford. (2009). Major armed conflicts, militarization, and life changes: A pooled time-series analysis. *Armed Forces & Society*, 36(no.5), p.864.
- Thomas Carothers. (2002). The end of the transition paradigm. *Journal of democracy*, 13(1), 5-21.
- Jin-Young Chung. (2019). Globalizaion and the Crisis of Liberal Democracy: The Political Dynamics of Neoliberalism and Populism. *The Journal of Inequality and Democracy* 2, no.1.
- Larry Diamond. (2002). Thinking about Hybrid Regime. *Journal of democracy*, 13, No.2.
- Samuel Edward Finer. (1974). Comparative government: Penguin Group.
- Chirstian Gobel. (2011). Semiauthoritarianism in 21st Century Political Science. A *Reference Handbook, edited by John T. Ishiyama and Marijke Breuning*.(Thousand Oaks, Calif.: SAGE Publications), 260 -262;Leah Gilbert and Mohseni. Ibid, 260.
- Freedom house. (2015). FREEDOM IN THE WORLD 2015 Thailand.
(<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/thailand>), สืบค้นเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2562.
- Samuel P. Huntington. (1991). The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. (Norman: University of Oklahoma Press).
- iLaw. 6 ปี คสช.: มอง ‘ระบอบคสช.’ ผ่าน 6 เสาค้ำจุนอำนาจ. (<https://ilaw.or.th/node/5662>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.
- iLaw. 10 เหตุผล ประชามติ' 59 ไม่อาจใช้อำนาจความชอบธรรมให้รัฐธรรมนุญ. (<https://ilaw.or.th/node/5771>), สืบค้นเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2565.
- iLaw. "คุ้มกันคสช.-จัดการฝ่ายตรงข้าม" ผลงานแห่งปีขององค์กรอิสระและศาลรัฐธรรมนูญ. (<https://ilaw.or.th/node/5806>), สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2565.

- iLaw. ประกาศ คสช., คำสั่ง คสช. และคำสั่งหัวหน้า คสช. ต่างกันอย่างไร?. (<https://ilaw.or.th/node/4690>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.
- iLaw. เปิดคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคไทยรักษาชาติ. (<https://www.ilaw.or.th/node/5200>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.
- iLaw. เปิดคำอธิบาย 'ร่าง พ.ร.บ.มั่นคงไซเบอร์' จากมุมมองผู้เชี่ยวชาญด้านความปลอดภัยไซเบอร์. (<https://ilaw.or.th/node/5186>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.
- iLaw. ผลงานสภาพัฒนาการปฏิรูป? เสนอร่างพ.ร.บ. 105 ฉบับ สี่ปีผ่านเป็นกฎหมายได้จริง 6 ฉบับ. (<https://ilaw.or.th/node/4895>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.
- iLaw. รู้จัก สนช. และการเดินทางของกฎหมายใน สนช. (<https://ilaw.or.th/node/3350>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.
- iLaw. รู้หรือไม่ว่า มีประกาศ คสช. แบบนี้คอยคุมสื่อด้วย. (<https://ilaw.or.th/node/4725>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.
- iLaw. สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) มาจากไหน? มาทำอะไร? (<https://ilaw.or.th/node/3870>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.
- iLaw. สรุปการทำงานสปช.: ข้อเสนอ “ครอบจักรวาล” 505 ข้อ ... ไม่ใหม่ ไม่มีรายละเอียด ไม่เสร็จในวัน. (<https://ilaw.or.th/node/3839>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.
- iLaw. สี่ปีคสช. ภาพรวมการใช้มาตรา 44. (<https://ilaw.or.th/node/4823>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.
- iLaw. อดีต สนช. เป็นองค์กรอิสระ ไม่ได้ ต้องเว้นวรรค 10 ปี. (<https://ilaw.or.th/node/5680>), สืบค้นเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2565.
- Linz J. (2000). Totalitarian and authoritarian regimes: Lynne Rienner Publishers.
- Terry Lyne Karl. (1995). The Hybrid Regimes of Central America. *Journal of democracy*, 6(no.3).
- Peter B. Kraska. (2007). Militarization and policing – Its relevance to 21st century police. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 1(no.4), p.3.
- Steven Levitsky, Lucan A Way. (2002). Elections without democracy: The rise of competitive authoritarianism. *Journal of democracy*, 13(2), 51-65.
- Arastirma Makalesi. (2013). Democracy and the Challenge of the Rules of Law in Developing Democratic Society. *Beytulhikme An International Journal of Philosophy* 3, no.2 p.71.
- The Momentum. สิ่งศักดิ์สิทธิ์มีอยู่จริง ศาลรัฐธรรมนูญกับพลเอกประยุทธ์ คสช.-พลังประชารัฐ มีกี่คดี ‘รอด’ ทุก

- คดี. (<https://themomentum.co/prayut-chan-o-cha/>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.
- Michael H. Nelson. Authoritarian Constitution-Making in Thailand, 2015-16: Elite (Aphichon) Capture Turns a “Dual Polity” into a “System of Elite Rule with Elections,” or a “Thai-style Authoritarianism”. (No.188).
- Guillermo O’Donnell, Philippe C Schmitter, Laurence Whitehead. (1988). Transitions from authoritarian rule: Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Akintayo Joshua Oreoluwa. (2015). Liberal Democratic Perspective Of The Nigerian State. *International Journal for Innovation Education and Research*, 3(no.10).
- Marina Ottaway. (2003). Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism. (Washington DC.: Carnegie).
- Kateryna and Youngs Richard Pishchikova. (2017). Divergent and partial transitions: Lessons from Ukraine and Egypt” In Democratisation in the 21st Century: Reviving transitology. edited by Mohammad-Mahmoud Ould Mohamedou and Timothy D.Sisk. London and New York: Routledge.
- World Justice Project. Rule of Law Index 2020. (https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2020-Online_0.pdf, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2564,).
- Hugh Gusterson and Gustaaf Houtman Robert J. Gonzalez. (2019). MILITARIZATION: A READER. (United State of America: Duke University Press).
- Andrew L. Ross. (1987). Dimensions of militarization in the Third World. *Armed Forces & Society* 13, no.14 : p.562.
- Tom Ginsburg and Alberto Simper. (2014). Constitutions in Authoritarian Regimes. (the United State of America: Cambridge University Press), p.36.
- THE STANDARD. ครบ 6 ปี คสช. พลเอก ประยุทธ์ หัวหน้าคณะรัฐประหารที่เป็นนายกฯ นานกว่า จอมพล สฤษดิ์. (<https://thestandard.co/prayut-coup-detat/>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.
- Asbjorn Eide and Marek Thee. (1980). Problems of contemporary militarism. (London: Croom Helm), p.9.
- Hubert P. Van Tuyll. (2009). Militarism, The United State and the Cold War. *Armed Forces & Society* 20(no.4), p.519 - 530.
- Augusto Varas. (1985). Militarization and the international arms race in Latin America. (Boulder: Westview Press), pp 26 - 27.

Steven Levitsky and Lucan Way. (2002). *The Rise of Competitive Authoritarianism*.
Journal of democracy, 13(no.2).

กรุงเทพธุรกิจ. 'คอร์รัปชัน' ไทยพุ่ง อันดับ 101 ของโลก ค่าเฉลี่ยดัชนีที่ 36.

(<https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/863298>), สืบค้นเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2563. .

บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ. (2560). *การเมืองไทยร่วมสมัย*. (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า).

เดอะ101.เวิร์ล. (2563). *หลักนิติธรรมจะเกิดขึ้นได้ ประเทศต้องเป็นประชาธิปไตย*คุยกับพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. 24 สิงหาคม 2563, (<https://www.the101.world/pornson-liengboonlertchai-interview/>, เข้าถึงวันที่ 17 ธันวาคม 2563).

วัส ตีสมิตร. *ประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ 2560*.

(https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/), สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2565.

เกษียร เตชะพีระ. (2558). *เสรีนิยมกับประชาธิปไตย*. (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ), หน้า 6 – 7.

ไทยพีบีเอส. *กางงบประมาณ "กลาโหม" รัฐบาลยุคใคร ? ให้ "มาก-น้อย"*.

(<https://news.thaipbs.or.th/content/277912>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

สุรชาติ บำรุงสุข. (2558). *เสรีนิยมกับประชาธิปไตย: รัฐประหารกับการเมืองไทย*. กรุงเทพฯ : มติชน.

อธิป บุตรราช. (2552). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสถานะและการใช้อำนาจรัฐของคณะรัฐประหารในประเทศไทย*.
วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ประชาชาติธุรกิจ. *ยกฟ้อง “9คนอยากเลือกตั้ง” คดีชุมนุมสกายวอล์กหน้า MBK*.

(<https://www.prachachat.net/politics/news-581982>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

ประชาไท. (2560). *ย้อนรอยรัฐประหาร 13 ครั้ง นานแค่ไหนกว่าจะเลือกตั้ง คสช.ทำชิงสุกดี-ถนอม*.

(<https://prachatai.com/journal/2017/01/69609>), สืบค้นเมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2562.

พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์. (2561). *เผด็จการวิทยา*. กรุงเทพฯ : มติชน.

มติชน. *กองทัพ: ตัวแสดงถาวรในการเมืองไทย* โดยสุรชาติ บำรุงสุข.

(https://www.matichon.co.th/politics/news_1709021), สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2565.

ภูมิ มูลศิลป์. (2559). *ความเชื่อมโยงของอำนาจตุลาการกับประชาชน กรณีศึกษาการได้มาซึ่งบุคคลมาดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ราชกิจจานุเบกษา. *พระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ.2522 มาตรา 108*.

(<http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%A803/%A803-20-9999-update.htm>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

ราชกิจจานุเบกษา. *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557*.

(<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2557/A/055/1.PDF>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. (2558). *แนวความคิดและหลักการว่าด้วยการละเมิดอำนาจรัฐสภา*. (กรุงเทพฯ : สถาบัน

พระปกเกล้า).

พรรณรัตน์ ดิษฐ์เจริญ และคณะ. ปัญหากระบวนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบผสมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. วารสารนิติศาสตร์, เล่มที่ 2, ปีที่ 13, น.172, (กรกฎาคม-ธันวาคม 2563).

มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม และคณะ. เอกสารประกอบ “เวทีเสวนาสะท้อนปัญหาการตีความบังคับใช้กฎหมายการชุมนุมสาธารณะกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน”. ณ ห้องประชุม Auditorium เดอะคอนเน็คชั่น สถานีรถไฟใต้ดิน MRT ลาดพร้าว, 21 พฤศจิกายน 2561.

กฤษฎาพันธ์ ภูปัญญา และศิวัช ศรีโศภางกุล. (2562). สิทธิและเสรีภาพสื่อออนไลน์ในรัฐบาลสมัยของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.). วารสารมหาจุฬานาครทรรศน์, 6(10).

ศูนย์ข่าวภาคใต้. ปี 65 ทหารไทยเผชิญหน้า “4ว.”. (<https://www.isranews.org/article/south-news/south-slide/105627-thaiarmy.html>), สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2565.

ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน. 3 ปี พ.ร.บ.ชุมนุมสาธารณะ : ห้ามชุมนุม ห้ามชูป้าย ห้ามใช้เครื่องขยายเสียง. (<https://tlhr2014.com/archives/11258>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน. ข้อเสนอต่อการจัดการผลพวงรัฐประหาร ทางกฎหมาย นโยบาย และกระบวนการยุติธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน. (กรุงเทพฯ: ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, 2562).

ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน. เปิดสถิติการดำเนินคดีพลเรือนในศาลทหาร ปี 2.

(<https://tlhr2014.com/archives/1650>), สืบค้นเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2563.

ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน. พลเรือนยังคงขึ้นศาลทหาร: เปิดสถิติคดีพลเรือนในศาลทหาร ปีที่ 3.

(<https://tlhr2014.com/archives/3498>), สืบค้นเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2563.

ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน. เมื่อการชุมนุม ถูกจำกัดมากกว่ากฎหมายชุมนุมสาธารณะ : ความทับซ้อนและการบังคับใช้ตามใจ. (<https://tlhr2014.com/archives/11142>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน. (2560). นิติรัฐที่พังทลาย: รายงาน 4 ปี ภายใต้ คสช. สิทธิมนุษยชนและผลพวงรัฐประหารต่อสังคมไทย. (<https://www.tlhr2014.com/wp-content/uploads/2018/06/4-years-TH.pdf>, เข้าถึงวันที่ 17 ตุลาคม 2562).

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย. (2559). โครงการศึกษาวิจัย “กรอบแนวคิดและกรอบยุทธศาสตร์ ในการพัฒนาดัชนีชี้วัดด้านหลักนิติธรรม/นิติรัฐในประเทศไทย”. สิงหาคม 2559, (https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2016/11/Rule_of_Law_Index_resize.pdf, เข้าถึงวันที่ 14 กันยายน 2563).

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (2557). สรุปประเด็นข่าวเกี่ยวกับสภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (ข่าว), สืบค้นจาก

http://w3c.senate.go.th/pictures/_comm/massmedia/2557/aug/2522/news.pdf.

สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์. (2561). ระบบเลือกตั้งเปรียบเทียบ. (กรุงเทพฯ: สยามปริทัศน์).

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 3/2558 เรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติ.

(<http://web.krisdika.go.th/data/law/law3/%A4%CA%AA02/%A4%CA%AA02-20-2558-a0005.pdf>), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 1/2557.

(https://library2.parliament.go.th/giventake/content_ncpo/ncpo-announce1-2557.pdf).

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 5/2557.

(https://library2.parliament.go.th/giventake/content_ncpo/ncpo-announce5-2557.pdf), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 10/2557.

(https://library2.parliament.go.th/giventake/content_ncpo/ncpo-announce10-2557.pdf), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ประกาศแต่งตั้งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ.

(https://library2.parliament.go.th/giventake/content_ncpo/ncpo-appoint.pdf), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2561). สวนพลึงประชารัฐ [จุลสาร]. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, น.16 – 30.

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2563). คำวินิจฉัยกรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเพื่อมีคำสั่งยุบพรรคอนาคตใหม่ [ข่าวประชาสัมพันธ์]. สืบค้นจาก

https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/download/article/article_20200221171640.pdf.





ผนวก ก

รวมอักษรย่อและความหมาย (เรียงจากตัวอักษรนำทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ)

ผนวก ก รวมอักษรย่อและความหมาย (เรียงจากตัวอักษรนำทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ)

อักษรย่อ	ความหมาย
กกต.	คณะกรรมการการเลือกตั้ง
กปปส.	คณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
กมธ.	คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ
กรธ.	คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
กสม.	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
คตง.	คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
คสช.	คณะรักษาความสงบแห่งชาติ
นปช.	แนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ
ป.ป.ช.	คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
พ.ร.บ.	พระราชบัญญัติ
สนช.	สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
สปช.	สภาปฏิรูปแห่งชาติ
สปท.	สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ส.ว.	สมาชิกวุฒิสภา
ส.ส.	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
CDC	Constitution Drafting Committee
EIU	The Economist Intelligence Unit
ICCPR	กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights)
iLaw	โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (Internet Law Reform Dialogue)
NCPO	The National Council for Peace and Order
MMA	ระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม (Mixed Member Apportionment System)
TLHR	ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน (Thai Lawyers for Human Rights)
WJP	The World Justice Project
UDHR	ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights)

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นางสาวดวงกมล ประดิษฐ์ด้วง
วัน เดือน ปี เกิด	13 สิงหาคม 2537
สถานที่เกิด	เชียงใหม่
วุฒิการศึกษา	สำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษาตอนปลาย จากโรงเรียนใบบุญป่าซาง เมื่อปี พ.ศ.2549 ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย จากโรงเรียนส่วนบุญโญปถัมภ์ ลำพูน เมื่อปี พ.ศ.2552 และ พ.ศ.2555 ตามลำดับ ระดับอุดมศึกษา ปริญญารัฐศาสตรบัณฑิต สาขาการเมืองและการปกครอง จากคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เมื่อปี พ.ศ.2559 และเข้าศึกษาในหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ สาขาการเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปี พ.ศ.2560
ที่อยู่ปัจจุบัน	39/155 อาคารคอนโดเดอะทรีลาดพร้าว15 ซอยลาดพร้าว15 แขวงจอมพล เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900
ผลงานตีพิมพ์	Praditduang, D. (2022). เสนาภิวัฒน์ของระบบกฎหมายไทยในช่วงระบอบรัฐประหาร 2557–2562* MILITARIZATION OF THAI LEGAL SYSTEM DURING THE COUP REGIME: 2014–2019. Academic Journal of Mahamakut Buddhist University Roi Et Campus Vol, 11(2).
รางวัลที่ได้รับ	เป็นนักศึกษาฝึกงาน สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเชียงใหม่ ในกองอำนวยการ ปี พ.ศ.2559 ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการ ต่อมาในปี พ.ศ.2560 – พ.ศ.2561 ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยงานอาจารย์ (รองศาสตราจารย์ ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง) วิชาการเมืองการปกครองไทย โดยได้รับสนับสนุนทุนอุดหนุนการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาจากบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อเฉลิมฉลองในโอกาสที่สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ทรงเจริญพระชนมายุ ๖๐ พรรษา