

การจัดความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารที่ผิดพลาด
จากรัฐประหารปี 2549 ถึงรัฐประหารปี 2557 :
บทเรียนสู่สังคมไทยเพื่อการปฏิรูปกองทัพ

The Principles of Civil-Military Relations and
Mishaps from the 2006 to 2014 Military
Coups : Lessons Learned for Thai Society
and Military Reform

อรรถพล เมืองมิ่ง* และ ศิวัช ศรีโกคางกุล**

Autthapon Muangming and Siwach Sripokangkul

* นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยการปกครอง
ท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., อาจารย์ประจำวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น
มหาวิทยาลัยขอนแก่น

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหาร หลังการรัฐประหารปี 2549 ซึ่งเน้นศึกษาในช่วงรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรเป็นหลัก โดยใช้วิธีการศึกษาข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร ด้วยการศึกษาค้นคว้าและเก็บรวบรวม ข้อมูลจากหนังสือ เอกสาร รายงาน บทความ รวมถึงบทวิเคราะห์หรือข่าวจากสื่อต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในครั้งนี้ ผลการศึกษาพบว่า หลังการรัฐประหารในปี 2549 เป็นต้นมา ทหารได้เข้ามามีบทบาทและมีอิทธิพลทางการเมืองมาโดยตลอด แม้จะมีรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้ง โดยเฉพาะสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ก็ไม่สามารถ จัดความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารที่เหมาะสมได้ ส่วนหนึ่งเกิดจากข้อจำกัด ทางด้านกฎหมาย การมีท่าทีในการประนีประนอมและความเกรงใจต่อกองทัพเพื่อ หลีกเลี่ยงการเผชิญหน้ากับกองทัพซึ่งถือเป็นภัยคุกคามต่อเสถียรภาพของรัฐบาลอย่าง หนึ่ง จึงทำให้กองทัพดำรงอยู่ในการเมืองต่อไป นอกจากนี้ การที่รัฐบาลพลเรือนสร้าง เงื่อนไขที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหาร โดยเฉพาะ ปัจจัยแวดล้อมภายนอก ทั้งความชอบธรรมของรัฐบาล การขาดเสถียรภาพในการ บริหารงานจากวิกฤตความขัดแย้ง หรือการที่สถาบันพระมหากษัตริย์ได้รับผลกระทบ กระเทือน ส่งผลให้ตุลย์ภาพในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารในระบอบ ประชาธิปไตยเปลี่ยนไป จนทำให้ทหารสามารถเข้าสู่อำนาจทางการเมืองอย่างเต็มรูปแบบ และมีอำนาจเหนือพลเรือนในปี 2557

คำสำคัญ : ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหาร; บทบาทของทหารในทางการเมือง; การปฏิรูปกองทัพไทย

Abstract

This article aimed to study civil-military relations after the 2006 military coup with emphasis on the period of the Yingluck Shinawatra government. Related text books, documents, reports, and articles as well as journal publications were used as data for documentary analysis. It was found that from the 2006 military coup onwards, the military had a continuous role and influence in the country, especially during the period of the government of Prime Minister Yingluck Shinawatra which was a civilian government. There was no sign of an appropriate civil-military relationship. One reason for this derived from legal constraints. The government's willingness to compromise and reluctance to impose itself together with its desire to avoid confrontation with the military was considered to be a threat to the government's stability. Thus, the military continued to take a role in politics. Furthermore, when the civilian government created situations which might have altered the relationship between the civilian government and the military, especially relating to aspects such as the legitimacy of the government or the royal institution, these served to create disequilibrium in the relationship between civilians and the military in a democratic society. Finally, the situation led to the military moving to take all political power from the civilian government in 2014.

Keyword: Civil-Military Relations; the Role of the Military in Politics; Thai 's Military Reform

บทนำ

ตามหลักประชาธิปไตยโดยทั่วไป อำนาจทางการเมืองจะต้องมีความสัมพันธ์หรือความเชื่อมโยงจากประชาชน ตลอดจนการถูกใช้โดยสถาบันทางการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนหรือพลเมืองของรัฐนั้น ๆ และกองทัพก็เปรียบเสมือนเครื่องมือของรัฐที่จะต้องอยู่ภายใต้อำนาจการบังคับบัญชาจากผู้กุมอำนาจรัฐ นั่นคือ รัฐบาล พลเรือนที่มาจากการเลือกตั้ง แต่ในทางกลับกันกองทัพและทหารที่ไม่ได้มีความเชื่อมโยงทางการเมืองกับประชาชนโดยตรงมักจะแสดงบทบาทในทางการเมืองอยู่บ่อยครั้งและกลายมาเป็นผู้กุมอำนาจรัฐนั้นเสียเอง ดังนั้น หากเมื่อใดที่กองทัพเข้ามามีอำนาจหรือแสดงบทบาททางการเมืองแล้วประชาธิปไตยก็มักจะถูกบั่นทอนลงทันที เห็นได้จากกรณีในหลายประเทศที่กองทัพหรือทหารมักจะเป็นส่วนหนึ่งในอุปสรรคประการสำคัญที่คอยขัดขวางการพัฒนาประชาธิปไตยจากการแทรกแซงทางการเมืองเพื่อการสถาปนาอำนาจเหนือรัฐบาลพลเรือนหรือการแสวงหาอำนาจเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เอื้อประโยชน์ต่อกองทัพ หรือแม้กระทั่งการกระทำที่ได้นำซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศผ่านการข่มขู่ คุกคาม หรือการใช้กำลังทำการก่อการกบฏ ยึดอำนาจ หรือการรัฐประหาร โดยส่วนใหญ่มักพบในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่ระบบการเมืองการปกครองอยู่ในระยะของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย จนทำให้อำนาจและบทบาทของกองทัพถูกควบคุมและจำกัดลง ซึ่งมักจะอาศัยสถานการณ์ทางการเมืองที่รัฐบาลพลเรือนในขณะนั้นขาดความชอบธรรม เกิดความล้มเหลวในการบริหารประเทศ โดยที่การกระทำดังกล่าวมักสำเร็จได้อย่างเรียบง่าย

ในบริบทของประเทศที่กำลังพัฒนานั้น ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ทหารและกองทัพถือเป็นกลุ่มอำนาจที่เก่าแก่ทั้งยังเป็นสถาบันที่ทรงอิทธิพลและเป็นตัวละครที่มีบทบาทสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองเป็นอย่างมาก ส่วนหนึ่งเพราะสังคมได้ให้การยอมรับกองทัพในฐานะผู้ปกป้องประเทศจากสงครามต่าง ๆ และการรุกรานจากเจ้าอาณานิคม ทำให้กองทัพมีภาพลักษณ์ที่ดีในสายตาของสังคม อีกทั้งการได้รับการสนับสนุนจากโลกตะวันตกในการต่อต้านการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ในช่วงของสงครามเย็นก็เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้กองทัพมีความเข้มแข็งและมีความเป็นชาตินิยมสูงมากขึ้น จนกลายเป็นยุคแห่งทหารเป็นใหญ่และมีพลังเป็นด้านหลักทาง

การเมือง นอกจากนี้กองทัพยังมีความเป็นสถาบันที่มีความโดดเด่น ในแง่สมรรถนะการใช้อำนาจและการจัดโครงสร้างอำนาจภายในองค์กรที่มีความเข้มแข็งซึ่งแตกต่าง จากองค์กรหรือสถาบันอื่น ๆ ทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นการมีการบังคับบัญชาแบบรวมศูนย์ และเป็นลำดับชั้น การมีระเบียบวินัย มีการติดต่อสื่อสารกันภายในองค์กร รวมถึงการมีความสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอย่างแน่นแฟ้นในลักษณะของความเป็นเอกเทศ และสามารถพึ่งพาตนเองได้ (Finer, 1976) เช่น กรณีประเทศไนเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ที่กองทัพยังมีลักษณะเด่นในการสถาปนาระบอบอำนาจนิยม ซึ่งการแทรกแซงทางการเมืองมักไม่ใช่เรื่องของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล หากแต่เป็นเรื่องขององค์กรหรือสถาบันโดยรวม รวมถึงลักษณะที่เกี่ยวข้องกับภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ทางการเมืองทั้งในระดับโครงสร้างอำนาจรัฐ และพื้นฐานทางวัฒนธรรมในแต่ละประเทศ ตลอดจนการสร้างวาทกรรมเกี่ยวกับความมั่นคง การปกป้องสถาบัน และการสร้างความปรองดองของคนในชาติ เช่นนี้ทำให้การแทรกแซงทางการเมืองของทหารและกองทัพจึงมักเกิดอยู่บ่อยครั้ง

สำหรับประเทศไทยแล้ว นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 ถึงปัจจุบัน เมื่อพิจารณาจากสถิติของการแทรกแซงทางการเมืองของทหารหรือกองทัพแล้วดูจะเป็นเรื่องปกติ ไม่ว่าจะเป็นการก่อกบฏ รัฐประหาร หรือแม้กระทั่งการมีอำนาจเหนือรัฐบาลพลเรือน การเป็นผู้กำหนดตัวผู้นำรัฐบาล การพิทักษ์รัฐบาลที่เป็นเสมือนตัวแทนของกองทัพ การวางรากฐานทางอำนาจโดยการกำหนดกฎเกณฑ์ โครงสร้างเพื่อเอื้อประโยชน์แก่กองทัพผ่านการตรากฎหมายหรือรัฐธรรมนูญ ตลอดจนการมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาลพลเรือน จึงกล่าวได้ว่าการแทรกแซงของทหารในการเมืองจึงกลายเป็น “กฎ” มากกว่าเป็น “ข้อยกเว้น” (สุรชาติ บำรุงสุข, 2551) นอกจากนี้ หากพิจารณารายชื่อของนายกรัฐมนตรีไทยหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 พบว่าส่วนใหญ่มักจะเป็นทหารทั้งที่มาจากกระบวนการสรรหา เสนอชื่อ รวมถึงการปกครองของรัฐบาลทหารหรือรัฐบาลที่เป็นตัวแทนทหารซึ่งมีระยะเวลาการครองอำนาจมากกว่ารัฐบาลพลเรือนที่มาจากกาเลือกตั้ง อันเป็นการสะท้อนถึงการมีอิทธิพลของทหารต่อการเมืองได้เป็นอย่างดี

แม้ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬจะทำให้กองทัพถูกลดบทบาททางการเมืองอย่างชัดเจน และการมีรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ก็ได้สร้างปรากฏการณ์ใหม่ในทางการเมืองที่ทำให้รัฐบาลพลเรือนที่มาจากกาเลือกตั้งมีเสถียรภาพและมีความเข้มแข็งจน

เชื่อมั่นว่ากองทัพจะไม่สามารถเข้าแทรกแซงทางการเมืองได้ แต่กองทัพกลับอาศัยสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองที่สูงงอมในการทำรัฐประหารในปี 2549 จนทำให้ทหารและกองทัพกลับเข้ามามีบทบาทในการเมืองอีกครั้ง อย่างไรก็ตาม แม้ภายหลังจะมีรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้ง โดยเฉพาะพรรคการเมืองภายใต้การกำกับของ พ.ต.ท. ทักษิณ ที่เคยถูกกองทัพทำรัฐประหารจะได้ก้าวขึ้นมาใช้อำนาจในการเมืองอีกครั้ง แต่กลับไม่สามารถปฏิรูปกองทัพหรือจัดความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารภายใต้ระบอบประชาธิปไตยได้อย่างเหมาะสม อีกทั้งยังปรากฏภาพของการประนีประนอมระหว่างรัฐบาลและกองทัพจนถูกมองว่าเป็นความเกรงใจทหารหรือการเอื้อประโยชน์ให้กองทัพเพื่อให้รัฐบาลบริหารประเทศได้อย่างราบรื่นโดยปราศจากการแทรกแซงของกองทัพ แต่ท้ายที่สุด กองทัพก็เลือกที่จะเข้าแทรกแซงทางการเมืองอีกครั้งในการทำรัฐประหารในปี 2557 จนทำให้กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยต้องหยุดชะงักลง

ดังนั้น บทความนี้จึงมุ่งเน้นอธิบายถึงการจัดความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารหลังการรัฐประหารปี 2549 ที่ถือเป็นความผิดพลาดจนนำมาสู่การรัฐประหารในปี 2557 ซึ่งถือเป็นบทเรียนและความท้าทายสำคัญที่สังคมไทยต้องตระหนักและร่วมกันปฏิรูปในการกำหนดบทบาทใหม่ของกองทัพภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย รวมถึงการจัดความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารเพื่อให้เกิดดุลยภาพในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยในอนาคต

บททวนวรรณกรรมว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหาร ในระบอบประชาธิปไตย

ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหาร (Civil-Military Relations) ถือประเด็นที่มีความสำคัญยิ่งต่อการศึกษาพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมักจะอยู่ภายใต้กรอบแนวคิดระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตก คือความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์และมั่นคง หากอธิบายความหมายของความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารอย่างกว้าง ๆ แล้ว จะหมายถึงความสัมพันธ์อันซับซ้อนระหว่างองค์กรภาคประชาสังคม (Civil Society) และองค์กรหรือสถาบันทางทหาร (Military organization) และเมื่ออธิบาย

อย่างแคบ ๆ จะอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำที่เป็นรัฐบาลพลเรือนที่มีที่มาจากการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยและผู้นำทางทหารหรือผู้นำของกองทัพ ซึ่งการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารนั้นมักจะถูกตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า พลเรือนมีอำนาจเหนือกองทัพ และกองทัพต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของพลเรือน ดังนั้น การอธิบายในเรื่องนี้จึงมักเป็นการอธิบายถึงวิธีการควบคุมทหารโดยพลเรือน (Civilian Control of Military) และความเป็นวิชาชีพของทหาร (Military Professionalism) อย่างไรก็ตาม การศึกษาและการอภิปรายเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารนั้น ไม่จำกัดเฉพาะการควบคุมทหารโดยพลเรือน แต่จะต้องมีการอธิบายถึงความเป็นสถาบันทางทหาร ความเป็นวิชาชีพของทหาร การสงคราม และปฏิสัมพันธ์ของทหารต่อความเป็นประชาธิปไตยในระดับสากลเช่นกัน

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารในแต่ละภูมิภาคหรือประเทศย่อมมีลักษณะความแตกต่างกันตามบริบทแวดล้อมภายในและภายนอก แต่มีนักวิชาการหลายคนที่ยพยายามจำแนกลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารไว้ หากแต่มีหลักเกณฑ์และตัวชี้วัดที่แตกต่างกันออกไปตามแนวคิดหรือมุมมองของนักวิชาการ เช่น Claude E. Welch & Arthur K. Smith จากงานเขียน Military Role and Rule: Perspectives on Civil-Military ที่จำแนกตามระบบการเมืองภายในประเทศเป็นหลัก หรือ Janowitz ในงานเขียน The Military in the Political Development of New Nation : An Essay in Comparative Analysis ที่แบ่งตามระบอบการปกครอง ขณะที่ Mark Beeson & Alex Bellamy ในงานเขียน Securing Southeast Asia: the Politics of Security Sector Reform ที่มองจากความเป็นทหารวิชาชีพและความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารแต่จะเน้นไปที่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มากกว่าประเทศตะวันตก เป็นต้น

Finer ได้กล่าวไว้ว่า “กองทัพ คือ สถาบันที่สร้างขึ้นมากเพื่อปกป้องสังคมการเมือง แต่หากมีอำนาจมากก็จะกลายเป็นภัยต่อสังคมการเมืองได้เช่นกัน” (อ้างใน ภาณุวัฒน์ พันธุ์ประเสริฐ, 2557) ดังนั้น การจัดความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารในสังคมที่เป็นประชาธิปไตย พลเรือนจะต้องเป็นใหญ่เหนือทหาร (Civilian supremacy) และกองทัพ (รวมถึงกำลังตำรวจ) จะต้องถูกควบคุมและอยู่ภายใต้คำสั่งของรัฐบาลพลเรือนอย่างถูกต้องตามกระบวนการประชาธิปไตย (สุรชาติ บำรุงสุข, 2540) เพื่อเป็นการ

ป้องกันการขยายบทบาทและอิทธิพลของทหารในทางการเมืองซึ่งอาจจะส่งผลเสียต่อการดำรงอยู่ซึ่งระบอบประชาธิปไตย

สำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น Richard H. Kohn มองว่า ทหารถือเป็นสถาบันทางการเมืองสถาบันหนึ่งที่มีความเป็นประชาธิปไตยต่ำที่สุด และมักจะมีสิ่งๆ ที่เรียกว่าธรรมเนียมปฏิบัติที่ขัดกับหลักเสรีภาพส่วนบุคคล หลักเสรีภาพของประชาชนอยู่มากที่สุดเช่นกัน ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นค่านิยมสูงสุดในสังคมประชาธิปไตย ดังนั้น การควบคุมทหารภายใต้พลเรือน หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนที่มีที่มาจากกระบวนการประชาธิปไตยคือได้รับเลือกตั้งจากประชาชนทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมฝ่ายทหาร ซึ่งการควบคุมโดยพลเรือนนี้จะทำให้ค่านิยม ความสถาบัน และการตัดสินใจของทหารหรือกองทัพที่มีจะอยู่กับผู้นำทางทหารมาตั้งอยู่บนฐานเจตจำนงของประชาชนมากขึ้น (อ้างใน ภาณุวัฒน์ พันธุ์ประเสริฐ, 2557)

ในสังคมที่จะเป็นประชาธิปไตยได้นั้น นอกจากที่ทหารจะต้องถูกควบคุมโดยรัฐบาลพลเรือนแล้ว ยังจำเป็นต้องแยกทหารออกจากการเมืองอย่างชัดเจน และต้องเน้นการสร้างความเป็นทหารวิชาชีพ ซึ่งตามแนวคิดของ Huntington มองว่า จะต้องแยกทหารออกจากภารกิจของพลเรือนอย่างชัดเจนไม่ให้งานทับซ้อนกันกับรัฐบาลพลเรือน โดยรัฐบาลพลเรือนมีอำนาจและทำหน้าที่ในการปกครองประเทศและบริหารกิจการในด้านต่าง ๆ ส่วนทหารมีหน้าที่ป้องกันประเทศจากภัยคุกคามภายนอก และการป้องกันประเทศจากภัยความมั่นคงต่าง ๆ ซึ่งรัฐบาลพลเรือนจะต้องเคารพอิสรระของทหารที่จะปฏิบัติหน้าที่ต่อขอบเขตอำนาจของทหารเช่นกัน โดยรัฐบาลจะต้องไม่เข้าไปยุ่งหรือก้าวก่ายภารกิจด้านการทหาร เนื่องจากทหารอาชีพนั้นจะเป็นทหารที่สนใจเฉพาะเรื่องของทหารเท่านั้น อย่างไรก็ตาม จำเป็นจะต้องพัฒนาขีดความสามารถของทหารเพื่อให้บรรลุภารกิจของทหารด้วยเช่นกัน Huntington ยังได้ความสำคัญกับความพยายามที่จะทำให้อำนาจทางการเมืองของพลเรือนมีความเข้มแข็งขึ้น โดยการลดความเป็นอิสระของสถาบันทหารเพื่อที่จะลดบทบาทของทหารให้ต่ำลง เช่นนี้จะทำให้ทหารวางตัวเป็นกลางทางการเมืองและไม่อยากเข้ามาเกี่ยวกับการเมือง (Huntington, 1957) ขณะที่ Anthony W. Forster ที่มองในมุมรวมว่า หากรัฐบาลพลเรือนขาดความสามารถในการปกครองประเทศหรือมีความละเลยในการที่จะควบคุมทหารแล้วก็เท่ากับว่ารัฐบาลยอมรับกับการสร้างเงื่อนไขที่จะทำให้ระบอบอำนาจนิยมก่อตัวขึ้นหรือหวนกลับคืนมาอีก

ครั้ง ซึ่งอาจจะส่งผลต่อกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยและเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตย (Forster, 2006) อย่างไรก็ตาม Alfred Stepan ได้โต้แย้งแนวคิดของ Huntington ว่า แนวคิดดังกล่าวไม่ได้พิจารณาถึงบทบาทของทหารในบริบทของประเทศกำลังพัฒนาอย่างเพียงพอ อีกทั้งไม่เหมาะสมที่จะใช้กับประเทศที่มีปัญหาภัยคุกคามภายใน เช่น กลุ่มแบ่งแยกดินแดน หรือกลุ่มก่อการร้าย รวมทั้งกลุ่มเคลื่อนไหวที่มีแนวคิดแบบคอมมิวนิสต์ในช่วงของสงครามเย็น เป็นต้น หากกีดกันทหารออกไปจากภารกิจด้านการปกครองอย่างสิ้นเชิงจะเป็นอันตรายมากกว่าผลดี ดังนั้น ทหารจึงจำเป็นต้องมีบทบาทก้ำก๋ายภารกิจบางอย่างของพลเรือนด้วยเช่นกัน ซึ่ง Stepan เห็นว่าแนวคิดนี้ใช้ได้เฉพาะประเทศที่ไม่มีภัยคุกคามเท่านั้น (Stepan, 1973)

ดังนั้น การศึกษาในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารจึงเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นที่ต้องจะศึกษาควบคู่กับเรื่องบทบาทของทหารในทางการเมืองไปพร้อม ๆ กัน โดยเฉพาะการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารที่จะต้องพยายามทำให้พลเรือนซึ่งหมายถึงผู้นำรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งตามวิถีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในการควบคุมกองทัพหรือทหาร รวมถึงการสร้างจิตสำนึกให้ทหารรู้สึกถึงความมั่นคงของชาติมิได้มุ่งเน้นเพียงอำนาจอธิปไตยของชาติเพียงอย่างเดียว แต่ยังหมายถึงการพิทักษ์ประชาธิปไตยและคุ้มครองประชาชนให้มีสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคเท่าเทียม สาเหตุนี้เนื่องจากโดยทั่วไปแล้วกองทัพจะเป็นสถาบันที่มีความเป็นเอกภาพและเอกเทศจากสถาบันอื่น รวมถึงการมีลักษณะของอำนาจนิยม ดังนั้น การป้องกันการเข้ามามีบทบาททางการเมืองของกองทัพและทหารจึงถือเป็นสิ่งสำคัญเพื่อรักษาสถานภาพของประชาธิปไตยเอาไว้และไม่ให้หยุดชะงักลง

ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารภายใต้รัฐบาลพลเรือน หลังการรัฐประหารปี 2549

บทบาทของทหารในทางการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารหลังการรัฐประหารปี 2549

แม้ก่อนหน้านี้สังคมไทยจะเชื่อว่าการกองทัพได้ตายไปจากการเมืองไทยแล้วด้วยเหตุปัจจัยหลายอย่าง เช่น เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ การมีรัฐธรรมนูญฉบับที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง การที่พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง ความเจริญทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี รวมถึงกระแสการพัฒนาประชาธิปไตยทั่วโลก อย่างไรก็ตามการรัฐประหารเมื่อปี 2549 ก็ได้ตอกย้ำกับสังคมไทยว่ากองทัพมิได้ถอยออกจากการเมืองแต่อย่างใด และพร้อมที่จะเข้าแทรกแซงทางการเมืองทุกเมื่อหากมีสิ่งเร้าหรือผลกระทบกระเทือนต่อกองทัพ

หลังการรัฐประหารปี 2549 กองทัพได้เข้ามามีบทบาทในทางการเมืองในฐานะผู้ปกครองประเทศก่อนที่จะยินยอมให้มีการเลือกตั้งในปลายปี 2550 แต่กระนั้นการหวนคืนสู่ระบอบประชาธิปไตยก็ได้เป็นไปอย่างราบรื่นนัก โดยกองทัพได้วางรากฐานทางการเมืองพร้อมทั้งมรดกที่สำคัญไว้ให้กับรัฐบาลพลเรือนที่จะเข้าทำหน้าที่ต่อจากรัฐบาลทหารหนึ่งในนั้นคือรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ที่แม้สาระสำคัญจะไม่ได้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญปี 2540 มากนัก แต่เนื้อหาบางประการก็เปิดโอกาสให้ทหารหรือตัวแทนกองทัพเข้ามามีบทบาทในทางการเมืองผ่านการเป็นสมาชิกวุฒิสภาประเภทสรรหาที่ไม่ต้องผ่านการเลือกตั้ง นอกจากนี้ การออกกฎหมายลูกอื่น ๆ ยังได้เพิ่มบทบาทของทหารในทางการเมือง รวมถึงการป้องกันผลประโยชน์ของกองทัพ โดยเฉพาะการออกพระราชบัญญัติ 3 ฉบับ ได้แก่ พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 ที่เพิ่มอำนาจให้ทหารสามารถแต่งตั้งและโยกย้ายนายทหารระดับนายพลได้อย่างเต็มที่ ซึ่งอีกนัยหนึ่งคือการป้องกันฝ่ายพลเรือนเข้าควบคุมกองทัพ แม้จะเปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาแต่งตั้งและโยกย้ายได้ แต่กระบวนการดังกล่าวก็อยู่ในรูปของคณะกรรมการซึ่งส่วนใหญ่เป็นนายทหารของกองทัพ อีกฉบับคือ พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ที่ได้เพิ่มอำนาจและบทบาททหารในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยในประเทศผ่านกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) และสุดท้ายคือ พ.ร.บ. องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 ซึ่งมีผลปกป้องประโยชน์ของกองทัพ โดยที่กองทัพเป็นเจ้าของสถานีโทรทัศน์ระบบ VHF ในกรุงเทพมหานคร จำนวน 2 สถานี จาก 5 สถานี และเป็นเจ้าของสถานีวิทยุที่มีเครือข่ายกระจายเสียงทั่วประเทศ (โยชิพุมิ ทามาตะ, 2557)

แม้ประเทศไทยจะเข้าสู่กระบวนการประชาธิปไตยภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญในปี 2550 และจัดให้มีการเลือกตั้งในเวลาต่อมาจนมีรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้ง แต่กลับพบว่าตลอดระยะเวลาหลังจากนี้ ทหารยังสามารถเข้ามาบีบคั้น และมีอิทธิพลต่อรัฐบาลพลเรือนอยู่ไม่น้อย ทั้งลักษณะของการเป็นปฏิปักษ์และการสนับสนุนรัฐบาลพลเรือนที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ รัฐบาลพลเรือนเองยังเป็นตัวแปรสำคัญในการเปิดพื้นที่ให้กองทัพเข้ามาบีบคั้นในทางการเมือง พร้อมการสนับสนุน และเป็นที่พึ่งพิง จนสูญเสียคุณภาพของความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารในระบอบประชาธิปไตย

การเลือกตั้งในปลายปี 2550 แม้ผลปรากฏว่าพรรคพลังประชาชนที่สืบทอดเจตนารมณ์มาจากพรรคไทยรักไทยและโดยพฤตินัยแล้วยังถือเป็นฝ่ายตรงข้ามกับกองทัพ จะชนะการเลือกตั้งและได้จัดตั้งรัฐบาลอันเชื่อว่าจะสามารถปฏิรูปกองทัพได้ แต่ตลอดระยะเวลาการบริหารงานของรัฐบาลกลับไม่มีเสถียรภาพมากนักด้วยปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองและการชุมนุมต่อต้านรัฐบาลโดยกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย หรือกลุ่มคนเสื้อเหลือง ทำให้รัฐบาลนายสมศักดิ์ สุทธิเวช และนายสมชาย วงษ์สวัสดิ์ มีอายุการบริหารงานรวมไม่ถึง 1 ปี และสถานการณ์ทางการเมืองต้องเปลี่ยนไปเมื่อศาลรัฐธรรมนูญตัดสินให้ยุบพรรคพลังประชาชน พรรคชาติไทย และพรรคมหาชนไทย ทำให้เกิดการย้ายหัวหน้าพรรคการเมือง และเกิดพรรคการเมืองใหม่อย่างพรรคภูมิใจไทยที่อดีตเคยเป็นสมาชิกพรรคพลังประชาชนมาก่อนมา ร่วมตั้งรัฐบาลกับพรรคประชาธิปัตย์ที่ได้คะแนนเสียงเป็นลำดับ 2 ของสภาผู้แทนราษฎร จนทำให้นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นคนที่ 27 ดังนั้น ในช่วงตลอดปี 2551 จึงไม่ปรากฏภาพการจัดความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารที่ชัดเจน แต่หากพิจารณาถึงบทบาทของทหารในทางการเมืองในช่วงรัฐบาลพรรคพลังประชาชนจะพบว่า กองทัพได้แสดงท่าทีที่ชัดเจนในการปฏิเสธการให้ความร่วมมือกับรัฐบาล เช่น การที่กองทัพปฏิเสธที่จะให้ความร่วมมือกับรัฐบาลนายสมชาย ในการจัดการกับกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย การให้สัมภาษณ์สดของผู้นำเหล่าทัพในรายการเรื่องเด่นเย็นนี้ทางสถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสี ช่อง 3 ที่แสดงออกถึงการกดดันนายสมชาย ให้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เป็นต้น ซึ่งแตกต่างจากรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ ที่ได้ปรากฏภาพของความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับกองทัพเป็นอย่างดี พร้อมกันนี้รัฐบาลยังมีสถานะที่ต้อง

พึ่งพิงจากกองทัพเพื่อควมมีเสถียรภาพทางการเมือง โดยการนำกองทัพเข้ามามีบทบาทในทางการเมืองด้วยเหตุผลของความมั่นคงของชาติ รวมถึงสถาบันพระมหากษัตริย์ เช่น การที่กองทัพให้การสนับสนุนรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ในการอำนวยความสะดวกให้ใช้หน่วยงานของกองทัพเป็นที่ตั้งศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือแม้กระทั่งการใช้กำลังทหารเข้าสลายการชุมนุมของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติหรือกลุ่มคนเสื้อแดงทั้งในปี 2552 และปี 2553 จนทำให้ประชาชนบาดเจ็บและเสียชีวิตจำนวนมาก เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ให้การสนับสนุนและยินยอมตามข้อเสนอของกองทัพทั้งด้านงบประมาณ อาวุธยุทโธปกรณ์ และการปฏิรูปกองทัพอย่างไม่มีข้อโต้แย้งจนมีลักษณะของการตอบแทนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน (วิลาวัณย์ ยี่ทอง, 2556) ซึ่งจากการแสดงบทบาทของกองทัพในการเมืองและการให้ความร่วมมือกับรัฐบาลนายอภิสิทธิ์นี้ก็ได้สร้างความเคลือบแคลงใจให้กับประชาชนอยู่ไม่น้อย โดยเฉพาะกลุ่มคนเสื้อแดงและพรรคเพื่อไทย จนทำให้กองทัพถูกตั้งคำถามถึงความเป็นกลางทางการเมือง กระทั่งการเรียกร้องให้ดำเนินคดีกับผู้นำกองทัพกรณีการสลายการชุมนุมในปี 2553

หลังการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรของนายอภิสิทธิ์จึงเกิดการเลือกตั้งขึ้นในเดือนกรกฎาคมปี 2554 ทำให้พรรคเพื่อไทยโดยการนำของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร น้องสาวของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชนะการเลือกตั้งอย่างถล่มทลายจนกลายเป็นความพ่ายแพ้ของกลุ่มการเมืองที่มีชนชั้นกลางและชนชั้นนำ โดยเฉพาะกองทัพที่คอยให้การสนับสนุนและยังเป็นความสำเร็จของกลุ่มอำนาจของ พ.ต.ท. ทักษิณ ที่สามารถเข้าสู่อำนาจทางการเมืองได้อีกครั้งหลังการรัฐประหารปี 2549 และการยุบพรรคพลังประชาชน ซึ่งมีความเชื่อว่าจะสามารถสร้างดุลยภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารเพื่อรักษาระบอบประชาธิปไตยได้ โดยเฉพาะการปฏิรูปกองทัพโดยการสร้างความเป็นทหารอาชีพ และการนำทหารออกจากพื้นที่การเมือง แต่ทว่าตลอดช่วงระยะเวลาการบริหารงานของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์กลับมิได้ราบรื่นหรือแตกต่างจากรัฐบาลนายสมัครหรือนายสมชาย ทั้งข้อจำกัดทางด้านการเมือง กฎหมาย รวมถึงด้านอื่น ๆ จนกลายเป็นอุปสรรคในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารในระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์กลับมีที่ทาประนีประนอมกับชนชั้นนำและกองทัพเพื่อให้รัฐบาลบริหารประเทศด้วยความราบรื่นและปราศจากการแทรกแซงจากกองทัพด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม จากความละเอียดในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารให้

เหมาะสม โดยเฉพาะการปฏิรูปกองทัพอย่างจริงจังได้ส่งผลให้กองทัพอาศัยสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองทำรัฐประหารในปี 2557 จนทำให้กองทัพอยู่ในสถานะผู้ปกครองประเทศและยังทำให้กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยต้องหยุดชะงักลง ดังนั้นเนื้อหาต่อจากนี้จึงเน้นไปที่ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารในช่วงรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ รวมถึงปัจจัยและเงื่อนไขที่นำมาสู่เปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารจนกลายเป็นความผิดพลาดและนำมาสู่การแทรกแซงทางการเมืองของทหารในปี 2557

มิติความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารช่วงรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์

ด้านการเมือง การปกครอง และกฎหมาย

1) การประสานประโยชน์และการประนีประนอมกับกองทัพ

นับตั้งแต่การเข้าสู่สนามการเมืองของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในฐานะผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อลำดับที่ 1 จากพรรคเพื่อไทย และผู้ชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนที่ 28 โดยนางสาวยิ่งลักษณ์และพรรคเพื่อไทยได้ ชูนโยบายทางการเมืองที่สำคัญและถือเป็นนโยบายเร่งด่วนอย่างหนึ่ง คือ การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและการปรองดองในสังคมไทย หลังจากที่ประเทศไทยผ่านพ้นวิกฤตความขัดแย้งทางการเมืองอย่างรุนแรงโดยเฉพาะหลังการรัฐประหารปี พ.ศ. 2549 เป็นต้นมา ซึ่งทำให้ประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก

การกล่าวสุนทรพจน์ของนางสาวยิ่งลักษณ์ว่า “ไม่คิดแก้แค้น แต่จะแก้ไข” จะได้สร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับนางสาวยิ่งลักษณ์ถึงความพยายามในการประนีประนอมระหว่างขัดแย้งทางการเมือง ท่ามกลางการเรียกร้องจากกลุ่มคนเสื้อแดงเพื่อกดดันให้มีแรงสับคันหาความจริงกรณีการสลายการชุมนุมทางการเมืองในเหตุการณ์เมษายน-พฤษภาคม 2553 ซึ่งกลุ่มคนเสื้อแดงได้รับผลกระทบโดยตรงและกองทัพก็ถือเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดเหตุการณ์ดังกล่าว

แม้ภายหลังการขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของนางสาวยิ่งลักษณ์ จะมีความพยายามในการสร้างความปรองดองผ่านการตั้งคณะกรรมการเพื่อสนับสนุนการ

ค้นหาความจริงในเหตุการณ์การสลายการชุมนุมในปี 2553 แต่กลับพบว่า รัฐบาลเลือกที่จะนำข้อเสนอของประการของสถาบันพระปกเกล้ามาใช้อภิปรายเพื่อนำไปสู่การออก พ.ร.บ. ประ踪ดอง และ พ.ร.บ. นิรโทษกรรม โดยเฉพาะความพยายามใน การผลักดันร่าง พ.ร.บ. นิรโทษกรรมของนายวรชัย เหมะ จากเดิมที่เสนอให้เน้นนิรโทษกรรมเฉพาะ ประชาชนทุกสีเสื้อนับจากวันที่ 19 กันยายน 2549 ถึง 10 พฤษภาคม 2554 แต่ภายหลัง กลับมี การเปลี่ยนแปลงเนื้อหาให้นิรโทษกรรมทุกฝ่าย ซึ่งรวมทหารผู้สังหารและปราบปรามประชาชนด้วย จึงแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลเลือกที่จะล้มเหตุการณ์ความรุนแรง และเลือกที่จะไม่จัดการหรือเอาผิดผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามประชาชนแต่อย่างใด

นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้แสดงออกถึงความพยายามที่จะสร้างสันติภาพหรือการประนีประนอมกับทหารและกองทัพ รวมถึงชนชั้นนำแบบมีนัยสำคัญอยู่หลายครั้ง เช่น การเปลี่ยนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ก็ถือเป็นนัยสำคัญทางการเมืองที่แสดงถึงความพยายามในการประนีประนอมระหว่างรัฐบาลและกองทัพ โดยเฉพาะการเข้ามานั่งตำแหน่งควรวรรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมของนางสาวยิ่งลักษณ์ แทน พล.อ.อ. สุกำพล สุวรรณทัต ซึ่งมีภาพลักษณ์ที่แข็งแกร่งและยังคานอำนาจเหล่าทัพใน ก่อนหน้านั้น และยังแต่งตั้ง พล.อ. ยุทธศักดิ์ ศศิประภา เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม ซึ่งมีภาพลักษณ์ที่สุ่ม นุ่มนวล ซึ่งแตกต่างจาก พล.อ.อ. สุกำพล อีกทั้ง การเข้าพบ พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ ของนางสาวยิ่งลักษณ์ การเลือก พล.อ. สนธิ บุญยรัตกลิน หัวหน้าคณะรัฐประหารรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ เป็นประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการสร้างความปรองดองแห่งชาติ รวมถึงการหลีกเลี่ยงที่จะปฏิรูปสถาบันทหารอย่างจริงจัง แต่กลับเพิ่มงบประมาณของกองทัพสูงขึ้นในทุก ๆ ปี เป็นต้น

2) การปฏิรูปกองทัพ

แนวคิดการปฏิรูปกองทัพในประเทศไทยที่ถือว่ามีความก้าวหน้าและชัดเจน นั้นเริ่มต้นขึ้นหลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 จากกระแสเรียกร้องของประชาชนให้มีการปฏิรูปกองทัพเพื่อให้สอดคล้องกับกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย โดยเฉพาะในช่วงรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ที่มีการปฏิรูปกองทัพอย่างเป็นรูปธรรมคือ การปรับโครงสร้างกระทรวงกลาโหม การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และการปรับลดกำลังพล

ขณะเดียวกันในช่วงรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ มีความพยายามในการปฏิรูปกองทัพเช่นกัน แต่ก็มีเหตุปัจจัยหรือตัวแปรแทรกซ้อนทั้งภายในและภายนอก ส่งผลให้การปฏิรูปกองทัพตามแผนแม่บทการปฏิรูปกระทรวงกลาโหมและการปรับปรุงโครงสร้างกองทัพซึ่งริเริ่มในรัฐบาลนายชวน และมีการดำเนินการจัดทำอย่างต่อเนื่องต้องเปลี่ยนทิศทางไป อีกทั้งยังมีการแสดงความไม่พอใจและการต่อต้านจากฝ่ายทหารด้วยเช่นกัน จึงทำให้การปฏิรูปกองทัพในช่วงรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ เป็นอันต้องหยุดชะงักลง ขณะที่รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ กลับมิได้ส่งเสริมและดำเนินการปฏิรูปกองทัพอย่างจริงจัง ซึ่งแตกต่างจากรัฐบาลอื่น ยิ่งไปกว่านั้นรัฐบาลยังได้จัดตั้งและเพิ่มกำลังพล รวมถึงการขยายหน่วยงานของกองทัพด้วยเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม ในช่วงรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ แม้จะมีท่าทีในการประนีประนอมกับกองทัพและชนชั้นนายอยู่บ้าง แต่ก็มีแนวคิดในการปฏิรูปกองทัพ โดยเฉพาะความพยายามที่จะผลักดันให้มีกฎหมายในการต่อต้านการปฏิวัติและรัฐประหาร ซึ่งถือเป็นความพยายามในการต่อสู้เชิงอำนาจระหว่างรัฐบาลกับกองทัพ ซึ่งนับตั้งแต่เหตุการณ์การรัฐประหารในปี 2549 เป็นต้นมา ก็เป็นบทเรียนสำคัญที่แสดงให้เห็นพรคเพื่อไทยเห็นชัดแล้วว่า กองทัพได้กลับเข้าสู่วงจรทางการเมืองอีกครั้ง ทั้งยังมีอำนาจเปรียบเสมือนรัฐซ้อนรัฐที่อาจนำมาสู่การรัฐประหารขึ้นได้อีกในอนาคต นอกจากนี้ กองทัพยังกลายเป็นคู่ขัดแย้งกับรัฐบาลพลเรือนโดยเฉพาะข้ออ้างทางการเมืองในเครือข่ายของ พ.ต.ท. ทักษิณ ไปแล้ว และเมื่อพรรคเพื่อไทยชนะการเลือกตั้งจนวนกลับมาเข้ามามีอำนาจในฐานะรัฐบาลอีกครั้ง ความพยายามในการปฏิรูปกองทัพจึงเป็นสิ่งที่ท้าทายสำหรับรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์จะต้องทำอย่างไรก็ตาม การที่รัฐบาลจะเข้าจัดการกับกองทัพอย่างเด็ดขาดอาจจะไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะเต็มไปด้วยอุปสรรคที่ขัดขวางนานับการ โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้อกับกระทรวง กลาโหมที่มี พ.ร.บ. จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 รองรับเอาไว้ ซึ่งเปรียบเสมือนเครื่องมือสำคัญที่คุ้มกันกองทัพจากฝ่ายการเมือง และหากรัฐบาลทำอะไรที่ส่งผลกระทบต่อกองทัพมากเกินไป อาจเป็นความสุ่มเสี่ยงต่อเสถียรภาพของรัฐบาลได้อีกในอนาคต ดังนั้น สิ่งที่พรรคเพื่อไทยและรัฐบาลเลือกที่จะดำเนินการในครั้งนี้คือการผลักดันให้มีกฎหมายในการต่อต้านการปฏิวัติและรัฐประหาร ซึ่งร่างกฎหมายนี้ถูกเสนอโดยนายประสพ บุษราคัม เลขานุการประธานรัฐสภา ในฐานะประธานคณะกรรมการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายให้ทันต่อ

สถานการณ์ปัจจุบันของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อป้องกันการแทรกแซงทางการเมือง การปฏิบัติ และการรัฐประหารล้มล้างรัฐธรรมนูญ ด้วยการให้อำนาจฝ่ายการเมืองอยู่เหนือฝ่ายทหาร

สำหรับสาระสำคัญของร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้เป็นการดูแลในกรณีที่มีการปฏิบัติและรัฐประหาร โดยระบุไว้ในมาตรา 5 ว่า ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อการรบหรือการสงคราม ปราบปรามล้มล้างรัฐธรรมนูญ หรือกบฏ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหน่วยงานและแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทางทหาร พร้อมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ได้ตามความเหมาะสมแก่การปฏิบัติภารกิจ ทั้งนี้เพื่อให้กลไกการใช้อำนาจรัฐเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ส่วนการควบคุมอำนวยการยุทธและการควบคุมบังคับบัญชาของกำลังเฉพาะกิจร่วมที่จัดตั้งขึ้น โดยกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมหรือตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมอบหมาย ทั้งนี้เพื่อให้กลไกการใช้อำนาจรัฐเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งยังกำหนดไว้ใน หมวด 6 เรื่องการถวายอารักขา ว่า ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม มีหน้าที่สนับสนุนภารกิจของกรมราชองครักษ์ ในการถวายอารักขา ความปลอดภัยองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ พระราชอคันตุกะ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ในกรณีที่มีการปฏิบัติ รัฐประหาร กบฏ หรือการกระทำความผิดใดในลักษณะเดียวกันให้สมุหราชองครักษ์ มีหน้าที่จัดกองกำลังเพื่อถวายอารักขา ความปลอดภัยองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ พระราชอคันตุกะ และให้มีอำนาจเรียกกำลังพลทหาร ข้าราชการและตำรวจมาประจำการยังกองกำลังที่จัดตั้งขึ้นเพื่อถวายอารักขา และมีอำนาจสั่งใช้อาวุธยุทธภัณฑ์ทางทหารเพื่อการดังกล่าว และให้กำลังพลที่เรียกมาพ้นจากการกำกับบังคับบัญชาของต้นสังกัดเดิม และให้อยู่ใต้บังคับบัญชาของสมุหราชองครักษ์ และให้มีหน้าที่ต่อต้านการปฏิบัติ รัฐประหาร ถ้ามีการฝ่าฝืนให้ถือเป็นการทำความผิดร้ายแรง ส่วนผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่จะได้อำนาจความดีความชอบ นอกจากนี้แล้วยังได้เสนอให้การแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 ในมาตรา 25 ด้วยเช่นกัน ซึ่งจะกล่าวไว้ในหัวข้อถัดไป

จะเห็นได้ว่า ร่างกฎหมายนี้ก็คือเครื่องมืออันสำคัญของรัฐบาลและพรรคเพื่อไทยที่พยายามป้องกันการเข้าแทรกแซงทางการเมืองของทหารหรือการรัฐประหารโดยการเพิ่มอำนาจให้กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมากขึ้นแทนการเข้าไปจัดการกับกองทัพหรือปฏิรูปที่จะส่งผลกระทบต่อกองทัพโดยตรงซึ่งอาจจะกลายเป็นความสับสนเสียที่จะทำความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลและกองทัพได้ แสดงถึงความประนีประนอมระหว่างรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์กับกองทัพอยู่บ้าง ซึ่งแตกต่างจากในอดีตที่รัฐบาลพลเรือนพยายามปฏิรูปโดยการลดกำลังพล การปรับโครงสร้างของกระทรวงกลาโหม เป็นต้น ดังนั้น ร่างกฎหมายนี้จึงเปรียบเสมือนการเขียนเสือให้วัวกลัวหรือเป็นเครื่องมือหรือสัญญาณเตือนให้กองทัพพึงระลึกว่าการทำรัฐประหารในอนาคตจะเกิดขึ้นได้ยาก และสามารถมีกองกำลังในการต่อต้านการปฏิวัติและรัฐประหารได้ แต่ในท้ายที่สุดร่างกฎหมายฉบับนี้ก็ได้ถูกประกาศใช้แต่อย่างใด

3) ความเป็นอิสระของกองทัพ

ภายหลังการรัฐประหารในปี 2549 คณะรัฐบาลทหารนำโดย พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้ทิ้งผลผลิตที่สำคัญไว้มากมายก่อนที่จะเปิดทางให้มีการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะผลผลิตที่เกี่ยวข้องกับกองทัพที่เปรียบเสมือนเป็นเครื่องมืออันสำคัญที่ทำให้กองทัพมีความเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐบาล พลเรือนและมีบทบาทเพิ่มมากขึ้น นั่นคือ การออก พ.ร.บ. จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 โดยเนื้อหาสาระสำคัญของ พ.ร.บ. ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์หลัก ๆ คือ เพื่อป้องกันการแทรกแซงจากนักการเมือง หรือการทำให้กองทัพปราศจากการเมืองแทรกแซง และต้องการถ่วงดุลอำนาจฝ่ายการเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารระดับสูง ส่งผลให้รัฐบาลหรือฝ่ายการเมืองแทบไม่มีอำนาจหรือสามารถเข้าไปโยกย้ายตำแหน่งสำคัญหรือจัดไฟทหารเองได้โดยง่ายเหมือนกับข้าราชการในองค์กรอื่น โดยเฉพาะ มาตรา 25 ที่ระบุไว้ในวรรค 2 และ 3 ซึ่งวรรค 2 นั้นระบุไว้ว่า “การพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลของสำนักงานปลัดกระทรวงและส่วนราชการในกองทัพไทย ให้ดำเนินการโดยคณะกรรมการที่ส่วนราชการนั้นแต่งตั้งขึ้นแล้วเสนอคณะกรรมการตามวรรคสามพิจารณา ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงกลาโหมกำหนด” สำหรับคณะกรรมการที่จะพิจารณานั้น ในวรรค 3 ระบุไว้ว่า “...ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการ

ทหารบกผู้บัญชาการทหารเรือ และผู้บัญชาการทหารอากาศ เป็นกรรมการ ปลัดกระทรวงกลาโหมเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้เจ้ากรมเสมียนตราเป็น ผู้ช่วยเลขานุการมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลของส่วนราชการตามวรรคสองและระหว่างสำนักงานปลัดกระทรวง และส่วนราชการในกองทัพไทย” ดังนั้น เมื่อพิจารณามาตรา 25 ในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวแล้ว จะพบว่าการส่วนใหญ่มาจากนายทหารที่เป็นผู้บัญชาการเหล่าทัพแทบจะทั้งสิ้น มีเพียงรัฐมนตรีว่าการหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการเท่านั้นที่เป็นฝ่ายการเมือง

จากข้อจำกัดดังกล่าวนี้ ทำให้ ส.ส. พรรคเพื่อไทย พยายามที่จะแก้ไข พ.ร.บ. จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 เพื่อเปิดทางให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารได้ เนื่องจากรัฐมนตรี ซึ่งมาจากฝ่ายการเมือง เป็นผู้รับผิดชอบงานด้านการบริหาร การกำหนดนโยบาย แต่กลับไม่มีอำนาจสั่งการหรือแต่งตั้งบุคคลที่เห็นว่ามีความรู้ ความสามารถและความเหมาะสมได้ เพราะติดขัดด้วยมาตรา 25 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่ต้องกระทำโดยผ่านคณะกรรมการ อีกทั้งพระราชบัญญัตินี้ยังให้อำนาจกับทหารและกองทัพมากเกินไป ทั้งที่โดยนิยามแล้วนายกรัฐมนตรีต้องมีส่วนเข้าไปดูแลและมีอำนาจในการตัดสินใจด้วย

อย่างไรก็ตาม การแก้ไข พ.ร.บ. จัดระเบียบราชการกระทรวง กลาโหม พ.ศ. 2551 ตามความต้องการของฝ่ายการเมืองโดยเฉพาะรัฐบาลและพรรคเพื่อไทยนั้น กลับพบอุปสรรคประการสำคัญ คือ ขั้นตอนการแก้ไขกฎหมายที่ยุ่งยากสลับซับซ้อน แตกต่างจากการแก้ไขกฎหมายทั่วไป กล่าวคือ การแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับนี้จะต้องผ่านสภากลาโหม ตามมาตรา 42 และ 43 ซึ่งสมาชิกสภากลาโหมส่วนใหญ่ประกอบไปด้วยทหารแทบทั้งสิ้น ได้แก่ ผู้นำเหล่าทัพแต่ละเหล่าทัพ ผู้ทรงคุณวุฒิจากกองทัพ และราชองครักษ์ ส่วนฝ่ายการเมืองมีเพียง 2 ตำแหน่งเท่านั้น คือ รัฐมนตรีว่าการและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม ในกรณีถ้ามีรัฐมนตรีมากกว่า 1 คน นอกจากนี้ในมาตรา 43(5) ยังได้ระบุไว้ว่า ในการดำเนินการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมต้องเป็นไปตามมติของสภากลาโหม อันประกอบไปด้วยเรื่อง (1) นโยบายการทหาร (2) นโยบายการระดมสรรพกำลังเพื่อการทหาร (3) นโยบายการปกครองและการบังคับบัญชาภายในกระทรวงกลาโหม (4) การพิจารณางบประมาณการทหาร และการแบ่งสรรงบประมาณ

ของกระทรวงกลาโหม (5) การพิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการทหาร และ (6) เรื่องที่กฎหมายหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมกำหนดให้เสนอสภากลาโหม

จะเห็นได้ว่า นอกจากมาตรา 25 แห่ง พ.ร.บ. จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 ที่เป็นเครื่องมือสำคัญในการป้องกันการแทรกแซงและควบคุมของฝ่ายการเมืองแล้ว ในมาตรา 43(5) ยังได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า “การพิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการทหารจะต้องเป็นไปตามมติของสภากลาโหมเท่านั้น” ดังนั้น ในมาตรา 43 จึงเป็นเครื่องมือขึ้นสำคัญอีกเครื่องมือหนึ่งในการสกัดกั้นและป้องกันฝ่ายการเมืองที่จะเข้ามาแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับการทหารไว้เกือบทุกเรื่อง ทำให้การแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้เป็นไปตามความต้องการของฝ่ายการเมืองนั้นจึงแทบจะเป็นไปไม่ได้ยากหรือแทบจะทำได้ไม่ได้เลย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีแก้ไขเพิ่มเติมในรายละเอียดบางมาตราและมีการประกาศใช้ฉบับใหม่ที่เรียกว่า พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2556 แต่เนื้อหาสาระของพระราชบัญญัตินี้ยังไม่แตกต่างจากฉบับเดิม และไม่มีการแก้ไขในมาตรา 25 หรือมาตรา 43 ที่ถือว่าเป็นข้อจำกัดและอุปสรรคสำหรับรัฐบาลพลเรือนแต่อย่างใด

ดังนั้น การมี พ.ร.บ. จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม จึงเปรียบเสมือนเหรียญสองด้านที่ด้านหนึ่งเป็นเครื่องมือที่สร้างความเป็นอิสระให้แก่กองทัพและยังเป็นการคุ้มกันหรือป้องกันมิให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซงหรือก้าวล่วงกิจการภายในของกองทัพได้ แต่อีกด้านหนึ่งหากกองทัพมีความเป็นอิสระมากเกินไป ไร้การควบคุมจากรัฐบาลพลเรือนตามหลักการจัดความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารในระบอบประชาธิปไตยแล้วก็จะทำให้รัฐบาลพลเรือนมีความอ่อนแอ หากเกิดวิกฤตทางการเมืองขึ้นอาจนำไปสู่การแทรกแซงทางการเมืองของกองทัพเสียเอง จนทำให้การพัฒนาประชาธิปไตยหยุดชะงักได้

4) การโยกย้ายตำแหน่งนายทหารสำคัญของกองทัพ

เมื่อถึงฤดูกาลแต่งตั้งและโยกย้ายตำแหน่งนายทหารสำคัญประจำปีของกองทัพก็มักจะถูกจับตามองจากหลายฝ่ายเป็นพิเศษ โดยเฉพาะผู้นำเหล่าทัพซึ่งจะต้องทำหน้าที่ในการตอบสนองนโยบายของรัฐบาลในหลายด้าน โดยในช่วงรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์นี้พบว่าปัญหาข้อขัดแย้งของการแต่งตั้งและโยกย้ายนายทหารมีไม่มากนักเนื่องจากในหลายตำแหน่งยังอยู่ภายใต้การพิจารณาที่ต่อเนื่องจากรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ โดยเฉพาะ

ตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกที่มีบทบาททางการเมืองสูงกว่าผู้นำเหล่าทัพอื่น นอกจากนี้ ด้วยข้อกฎหมายที่จำกัดจาก พ.ร.บ. จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 และท่าทีในการประนีประนอมของรัฐบาลก็ทำให้รัฐบาลหรือฝ่ายการเมืองไม่สามารถที่จะแทรกแซงในการแต่งตั้งและโยกย้ายนายทหารประจำปีได้ อย่างไรก็ตาม กลับปรากฏภาพความเห็นไม่ตรงกันซึ่งกลายเป็นจุดแตกหักระหว่าง พล.อ.อ. สุกำพล สุวรรณหัตถ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมกับ พล.อ. เสถียร เพิ่มทองอินทร์ ปลัดกระทรวงกลาโหม กรณีการเสนอชื่อแต่งตั้งปลัดกระทรวงกลาโหมคนใหม่ โดยที่ พล.อ.อ. สุกำพล เสนอชื่อ พล.อ. ทงศักดิ์ อภิรัชโยธิน ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก แต่ พล.อ. เสถียร ได้เสนอชื่อ พล.อ. ชชาติ ทัตติ รองปลัดกระทรวงกลาโหม โดยให้เหตุผลว่าเป็นผู้ที่อาวุโสกว่าและเป็น คนในกระทรวง จนทำให้ พล.อ. เสถียร ต้องทำหนังสือขอเข้าพบนางสาวยิ่งลักษณ์ เพื่อชี้แจงการแต่งตั้งโยกย้ายดังกล่าว โดยมีเนื้อหาระบุ การเสนอชื่อผู้มาดำรงตำแหน่งปลัด กลาโหมไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงกลาโหมกำหนด รวมถึงบอกถึง พฤติกรรม พล.อ.อ. สุกำพล ในการก้าวก้าวแทรกแซงใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (ไทยพับลิก้า, 27 สิงหาคม 2555) นอกจากนี้ การที่ พล.อ. เสถียร ขอเข้าพบ พล.อ. เปรม ปรานุ องคมนตรีและรัฐบุรุษ และ พล.อ. สุรยุทธ์ องค์กรเพื่อรื้อเรียนปัญหาดังกล่าว ได้สร้างความไม่พอใจให้แก่รัฐบาลโดยมีน้อย โดยเฉพาะ พล.อ.อ. สุกำพล จนต้องมีคำสั่ง ย้าย พล.อ. เสถียร และ พล.อ. ชชาติ ในเวลาต่อมา (วาสนา นาน่วม, 2556) ดังนั้น การ แต่งตั้งโยกย้ายครั้งนี้จึงอาจมีใช้ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลและกองทัพโดยตรง แต่เป็น ความขัดแย้งระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและปลัดกระทรวงกลาโหมเท่านั้น จึงไม่ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารมากเท่าใดนัก

5) การควบคุมทหารโดยภาคประชาชน

หลังจากการรัฐประหารในปี 2549 เป็นต้นมา พบการตื่นตัวทางการเมืองของ ภาคประชาชนเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการปรากฏบทบาทของกลุ่ม ต่าง ๆ ที่ออกมา เคลื่อนไหวเพื่อมุ่งหวังให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางการเมือง รวมถึงการสร้าง ประชาธิปไตยตามแบบฉบับที่กลุ่มต้องการ หากกล่าวถึงประเด็นการควบคุมทหารโดย ภาคประชาชนแล้วจะพบว่าในช่วงที่ผ่านมามีทั้งกลุ่มที่เคลื่อนไหวสนับสนุนกองทัพ รวมถึง กลุ่มที่เรียกร้องให้กองทัพหยุดการแทรกแซงทางการเมือง โดยเฉพาะกลุ่มแนวร่วม ประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ หรือกลุ่มคนเสื้อแดง ที่ถือว่าเป็นกลุ่มสนับสนุน

รัฐบาลพรรคพลังประชาชนและพรรคเพื่อไทย และยังเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์การเข้าสลายการชุมนุมในปี 2552 และ 2553 จนทำให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก โดยได้ออกมาเคลื่อนไหวการเรียกร้องให้ทหารกับเข้ากรมกอง รวมถึงการเปิดเวทีปราศรัยเพื่อโจมตีการทำงานของกองทัพและต่อต้านการเข้าแทรกแซงทางการเมืองของทหารอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งการที่ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะการใช้สื่อโทรทัศน์ผ่านดาวเทียมในการเผยแพร่ข้อมูลของกลุ่มก็เป็นปัจจัยที่ทำให้กองทัพระมัดระวังมากขึ้น นอกจากนี้ กลุ่มคนเสื้อแดงยังอาศัยบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการอภิปราย ตรวจสอบและถ่วงดุลกองทัพเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ในช่วงรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ก็ได้ปรากฏกลุ่มพลังทางการเมืองหลากหลายกลุ่มโดยเฉพาะกลุ่มต่อต้านหรือขับไล่รัฐบาล ที่พัฒนามาจากการกลุ่มคัดค้าน พ.ร.บ. นิรโทษกรรมของรัฐบาล โดยระยะหลังมีการเรียกร้องให้ทหารเข้าแทรกแซงทางการเมืองจนทำให้การควบคุมทหารตามระบอบประชาธิปไตยเปลี่ยนทิศทางไป

ด้านการจัดการงบประมาณ

1) การจัดสรรงบประมาณของกระทรวงกลาโหม

การเกิดวิกฤตเศรษฐกิจครั้งยิ่งใหญ่ของประเทศไทยในปี 2540 หรือที่เรียกว่า “วิกฤตต้มยำกุ้ง” และเงื่อนไขของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF ส่งผลให้ประเทศไทยต้องปรับวงเงินงบประมาณของประเทศที่เป็นแบบเกินดุลร้อยละ 1 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ทำให้กระทรวงต่าง ๆ รวมถึงกระทรวงกลาโหมได้รับการจัดสรรงบประมาณที่ลดน้อยลงไปตาม เช่นกัน อย่างไรก็ตาม แม้สถานการณ์ดังกล่าวจะคลี่คลายลงไปมากและเศรษฐกิจจะกลับมาฟื้นตัว แต่รัฐบาลก็มิได้ให้ความสำคัญในการปรับเพิ่มงบประมาณของกระทรวงกลาโหมมากเท่าไรนัก ถึงแม้ในบางปีจะได้รับงบประมาณที่เพิ่มขึ้นแต่ก็ไม่สูงมากแบบมีนัยสำคัญ และเมื่อเทียบสัดส่วนงบประมาณกระทรวงกับงบประมาณประเทศก็พบว่ามีส่วนที่ลดลงมากกว่าเพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ตาม หลังเหตุการณ์การรัฐประหารในปี 2549 กลับพบว่ากระทรวงกลาโหมกลายเป็นกระทรวงที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นอย่างมี

นัยสำคัญ เมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณที่กระทรวงกลาโหมเคยได้รับที่ประมาณ 8.5 หมื่นล้านบาท ในช่วงก่อนการรัฐประหาร แต่ภายหลัง งบประมาณดังกล่าวกลับมีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 1.7 แสนล้านบาท ในปี 2552 หรือเพิ่มขึ้นกว่า 2 เท่า ภายในเวลาไม่ถึง 3 ปี แม้จะมีรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งและยังเป็นรัฐบาลที่ถือเป็นคู่ปฏิปักษ์กับทหารโดยเฉพาะรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ก็มีได้มีที่ท้าวว่าจะมีการปรับลดงบประมาณกระทรวงกลาโหมลงแต่อย่างใดและมีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้น (โปรดพิจารณาในตารางที่ 1) ขณะที่หลายฝ่ายมีการตั้งข้อสังเกตถึงการเพิ่มงบประมาณด้านทหารและการป้องกันประเทศในช่วงหลายปีที่ผ่านมาว่า อาจเกิดจากความเกรงใจจากการที่ฝ่ายทหารเข้ามามีบทบาทในทางการเมืองมากขึ้น แต่กองทัพก็ให้เหตุผลถึงความจำเป็นที่จะต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณด้านการทหารที่เพิ่มขึ้น ทั้งสภาพเศรษฐกิจของโลกและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น กรณีพิพาทเขตแดนในทะเลจีนใต้และจีนตะวันออก ก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้หลายประเทศในอาเซียนได้รับแรงกดดันให้ต้องเพิ่มแสนยานุภาพทางทะเล ด้วยการเพิ่มขีปนาวุธ เรือตรวจการณ์ เรือดำน้ำ รวมถึงการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ที่ทันสมัยมาแทนที่ของเก่า เนื่องจากอาวุธยุทโธปกรณ์จำนวนมากที่มีอยู่เป็นอาวุธที่ใช้มาตั้งแต่ช่วงสงครามเย็น ซึ่งกำลังจะล้าสมัยและมีต้นทุนในการบำรุงรักษาที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จึงจำเป็นต้องปฏิรูปกองทัพให้ทันสมัยขึ้นเพื่อเป็นการเพิ่มขีดความสามารถของกองทัพไว้ล่วงหน้ากับประเทศเพื่อนบ้านในอนาคต

นอกจากการจัดสรรงบประมาณของกระทรวงกลาโหมแล้ว รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ยังได้จัดสรรเงินให้แก่ส่วนราชการ สังกัดกระทรวงกลาโหมจำนวน 952 ล้านบาทเพิ่มเติม เพื่อปรับอัตราเงินเดือนแรกบรรจุทหารบรรจุใหม่ และการเลื่อนขั้นเงินเดือนเพื่อชดเชยแก่ทหารที่ได้รับผลกระทบจากการปรับขึ้นเงินเดือนแรกบรรจุตามที่กระทรวงกลาโหมเสนอ ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหม ได้รับทั้งสิ้น 18 ล้านบาท กรมราชองครักษ์ จำนวน 1.9 ล้านบาท กองบัญชาการกองทัพไทย จำนวน 86 ล้านบาท กองทัพบก จำนวน 584 ล้านบาท กองทัพเรือ จำนวน 182 ล้านบาท และกองทัพอากาศ จำนวน 69 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม อัตราเงินเดือนแรกบรรจุและการเลื่อนขั้นเงินเดือนของกระทรวงกลาโหมในครั้งนี้ ได้เกิดขึ้นหลังจากที่มีการปรับเงินเดือนให้แก่หน่วยงานในส่วนอื่น ๆ ไปแล้ว

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่การรัฐประหารในปี 2549 เป็นต้นมา งบประมาณกระทรวงกลาโหมมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ แม้แต่รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ที่มีคะแนนเสียงในสภามากถึง 300 เสียง แต่ก็ไม่มีการปรับลดงบประมาณลงแต่อย่างใด ทั้งยังมีการอนุมัติและจัดสรรเงินเพิ่มเติมให้แก่บุคลากรสังกัดกระทรวงกลาโหมด้วย แสดงให้เห็นถึงความเกรงใจและความพยายามในการประนีประนอมในเชิงอำนาจผ่านผลประโยชน์ด้วยการพยายามหลีกเลี่ยงสิ่งที่จะทำให้เกิดผลกระทบต่อกองทัพและยังทำให้กองทัพได้รับผลประโยชน์เพิ่มขึ้นด้วย เพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่รัฐบาลที่จะสามารถดำรงอยู่ต่อไปได้โดยปราศจากการแทรกแซงหรือการเข้ามามีบทบาทในทางการเมืองของกองทัพมากยิ่งขึ้น

ตารางที่ 1: เปรียบงบประมาณกระทรวงกลาโหมหลังการรัฐประหารปี 2549 ถึง 2560

ปีงบประมาณ	งบประมาณของ ประเทศ*	งบประมาณของ กระทรวงกลาโหม		สัดส่วน งบกลาโหมกับ งบประมาณ	สัดส่วน กลาโหมต่อ จีดีพี
		จำนวน (ล้านบาท)	อัตรา การเพิ่มขึ้น		
2550	1,566,200	115,024	33.85	7.34	1.43
2551	1,660,000	143,519	24.77	8.65	1.64
2552	1,951,700	170,157	18.56	8.72	1.82
2553	1,700,000	154,032	-9.48	9.06	1.56
2554	2,169,968	168,501	9.39	7.77	1.59
2555	2,380,000	168,667	0.10	7.09	1.38
2556	2,400,000	180,491	7.01	7.52	1.41
2557	2,525,000	184,737	2.35	7.32	1.42
2558	2,575,000	192,949	4.45	7.49	1.45
2559	2,776,000	206,461	7.00	7.44	1.47
2560	2,923,000	210,777	2.09	7.21	

หมายเหตุ *งบประมาณประเทศรวมความรวมถึงงบประมาณเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ...
ที่มา พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 – พ.ศ. 2560 และสถาบันวิจัยสันติภาพระหว่างประเทศสตอกโฮล์ม (SIPRI)

2) การจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ของกองทัพ

จากที่ได้อธิบายและพิจารณาถึงการจัดสรรงบประมาณของกระทรวง กลาโหม หลังการรัฐประหารปี พ.ศ. 2549 เป็นต้นมาในช่วงต้นก็จะพบว่ามีความโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง หลังจากที่เคยถูกปรับลดลงนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 จนส่งกระทบต่อกองทัพทำให้เกิดความขาดแคลนงบประมาณเพื่อการพัฒนาขีดความสามารถของกองทัพโดยเฉพาะการมีอาวุธยุทโธปกรณ์ที่ถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการเพิ่มความแข็งแกร่งของกองทัพจากการปรับเพิ่มขึ้นของงบประมาณกระทรวงกลาโหมอย่างต่อเนื่องหลังการรัฐประหารปี พ.ศ. 2549 เป็นต้นมา แผนการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ของกองทัพถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาหลายครั้ง รวมถึงการอนุมัติจัดซื้อเป็นอันสำเร็จทั้งโครงการเล็กจนไปถึงโครงการที่ต้องใช้งบประมาณอย่างมหาศาล เช่น โครงการจัดซื้ออาวุธ โครงการจัดซื้อเฮลิคอปเตอร์ โครงการจัดซื้อยานเกราะ โดยเฉพาะการจัดซื้อเรือเหาะในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ที่กองทัพได้รับการถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากทั้งจากคณะกรรมการการทหารสภาผู้แทนราษฎร และประชาชนโดยทั่วไปถึงความไม่มีประสิทธิภาพในการใช้งานของเครื่อง เป็นต้น นอกจากนี้ยังถูกตั้งข้อกังขาถึงการอนุมัติงบประมาณที่ถึเงินเกินไปโดยไม่คำนึงถึงสภาพเศรษฐกิจและความจำเป็นในขณะนั้น

สำหรับรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ได้มีแผนการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์หลายประเภทเช่นกัน เช่น ในปี 2554 คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติโครงการจัดหาเฮลิคอปเตอร์ลาดตระเวนติดอาวุธขนาดเบา AS-500/C3 (FENNEC) จากบริษัทยูโรคอปเตอร์ ประเทศฝรั่งเศส จำนวน 8 ลำ เป็นเงินกว่า 1,500 ล้านบาท ในปี 2555 คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติโครงการของกองทัพเรือในการจัดหาเรือฟริเกต จำนวน 2 ลำ วงเงิน 3 หมื่นล้านบาท ระยะดำเนินการ 5 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555-2559 การอนุมัติเงินก้อนนี้ผูกพันปีงบประมาณ พ.ศ. 2555-2557 ระยะเวลา 3 ปี โครงการปรับปรุงเรือฟริเกต ชุดเรือหลวงนเรศวร ระยะ 2 มูลค่ากว่า 3.3 พันล้านบาท การอนุมัติการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ พ.ศ. 2555-2557 ในโครงการจัดหาเฮลิคอปเตอร์แบบใช้งานทั่วไปของกองทัพบก ระยะ 1 หัวที่ 3 มูลค่า 2.8 พันล้านบาท ส่วนในปี 2556 คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติงบประมาณผูกพันข้ามปี พ.ศ. 2557-2561 ในโครงการจัดซื้อเรือฟริเกตสมรรถนะสูงของกองทัพเรือ จำนวน 1 ลำ วงเงินกว่า 14,997 ล้านบาท ที่ต่อเรือจากบริษัทแดวู ประเทศเกาหลีใต้ รวมถึงการอนุมัติงบกลางประจำปี พ.ศ. 2556 ให้

กองทัพอากาศ จำนวน 718 ล้านบาท เพื่อจัดซื้อเครื่องบิน และจัดสรรเป็นงบซ่อมบำรุง เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้มีการหยิบยกการจัดซื้อเรือดำน้ำมือสองจากประเทศเยอรมนี ขึ้นมาพิจารณาอีกครั้ง ซึ่งกองทัพเรือเคยเสนอขออนุมัติงบประมาณไว้ตั้งแต่สมัยรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ แต่ไม่ได้รับการตอบรับแต่อย่างใดจนกระทั่งมีการยุบสภา อย่างไรก็ตาม โครงการดังกล่าวนี้ก็ไม่ได้รับการตอบสนองจากรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์เช่นกัน

ด้านความมั่นคงของประเทศ

บทบาททหารถูกเพิ่มมากขึ้นหลังจากการรัฐประหารในปี 2549 โดยเฉพาะ พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ที่ได้เพิ่มอำนาจและ บทบาททหารในกำหนดนโยบายและการปฏิบัติการด้านความสงบเรียบร้อยในประเทศ ผ่านกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) ซึ่งเดิมถูกแปรสภาพมาจากกอง อำนวยการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์ (กอ.ปค.) ในปี 2516 ที่มีภารกิจเพียงการ ป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์ แต่ภายหลังภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ลดน้อยลงจึงมี การปรับปรุงโครงสร้างใหม่ในรัฐบาลนายชวน และได้ปรับบทบาทของ กอ.รมน. ให้ปฏิบัติ ภารกิจทางด้านป้องกันปราบปรามยาเสพติด การจัดระเบียบและเสริมความมั่นคง ชายแดน การพัฒนาเพื่อความมั่นคงเฉพาะพื้นที่ การแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อยและผู้หลบหนี เข้าเมือง การแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ แก้ปัญหาความขัดแย้งโดยสันติวิธี การ ปฏิบัติงานด้านการข่าวและการปฏิบัติการจิตวิทยา ต่อมาในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ มี การปรับโครงสร้าง กอ.รมน. ใหม่ และได้ปรับลดบทบาทของ กอ.รมน. ลง โดยเฉพาะ ด้านการแก้ไขความไม่สงบในชายแดนภาคใต้ และเพิ่มบทบาทด้านการประสานงานแทน

ดังนั้น เมื่อ พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ถูกประกาศใช้ก็จะทำให้ทหารสามารถเข้ามามีบทบาทในทางการเมืองในฐานะผู้รักษา ความมั่นคงภายในราชอาณาจักรหากได้รับคำสั่ง ซึ่งในมาตรา 3 นั้นก็ได้ให้นิยามของ “การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร” อย่างกว้าง ๆ ว่าเป็นการดำเนินการเพื่อ ป้องกัน ควบคุม แก้ไข และฟื้นฟูสถานการณ์ใดที่เป็นภัยหรืออาจเป็นภัยอันเกิดจากบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่ก่อให้เกิดความไม่สงบสุข ทำลาย หรือทำความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ ให้กลับสู่สภาวะปกติ เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย

ของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ และเมื่อพิจารณาจากมาตราอื่นก็จะพบว่าไม่มีมาตราใดที่ให้นิยามของคำว่า “ความมั่นคง” หรือ “ความสงบเรียบร้อยของประชาชน” ไว้ จึงเป็นการเปิดช่องว่างให้ทหารสามารถเข้ามามีบทบาทในทางการเมืองได้เพื่อปกป้องรัฐบาลมากกว่าการป้องกันภัยคุกคามภายในประเทศอย่างแท้จริง

ปัจจัยและเงื่อนไขในการเปลี่ยนแปลงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่าง พลเรือนและทหารที่ส่งผลต่อการแทรกแซงทางการเมืองของกองทัพ ในรัฐประหาร ปี 2557

ปัจจัยแวดล้อมภายในกองทัพ

1) ความผิดพลาดในการดำเนินนโยบายของกองทัพ

ด้วยกองทัพไทยเป็นองค์กรหนึ่งที่มีความเป็นเอกภาพสูง มีความเป็นอิสระแตกต่างจากองค์กรอื่น และดำรงอยู่ในสังคมไทยมาอย่างยาวนานเปรียบเสมือนสถาบันที่ 4 ตามหลักของการแบ่งแยกอำนาจ ทำให้การดำเนินการใด ๆ ของกองทัพย่อมเป็นอิสระและยากต่อการตรวจสอบ

ที่ผ่านมากองทัพได้ดำเนินนโยบายต่าง ๆ ที่ขัดต่อหลักการประชาธิปไตยจนถูกตั้งคำถาม รวมถึงการวิพากษ์วิจารณ์จากสังคมจำนวนมาก โดยเฉพาะความไม่เป็นกลางทางการเมือง และการเข้าแทรกแซงทางการเมือง แต่นั่นก็ได้ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของกองทัพมากนัก ส่วนหนึ่งเนื่องจากการกระทำดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากประชาชนบางกลุ่ม รวมถึงผู้มีอำนาจในสังคมไทย อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ส่งผลกระทบต่อกระเทือนกับกองทัพมากที่สุดกลับเป็นสิ่งที่เกิดจากข้อผิดพลาดจากกองทัพเอง โดยเฉพาะปัญหาความอื้อฉาว การทุจริตคอร์รัปชันภายในกองทัพ ซึ่งที่ผ่านมากองทัพมักใช้ข้ออ้างปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของรัฐบาลพลเรือนเพื่อสร้างความชอบธรรมในการรัฐประหารอยู่บ่อยครั้ง ดังนั้น เมื่อปรากฏภาพการทุจริตในกองทัพ จึงทำให้ภาพลักษณ์การต่อต้านทุจริตของกองทัพเป็นผลลบในสายตาประชาชน อย่างเช่น กรณีการจัดซื้อเครื่อง GT200 ของกองทัพ ซึ่งเดิมกองทัพอากาศ ได้นำมาใช้เป็นครั้งแรกเมื่อปี 2548 ใน

การตรวจการในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ก่อนที่หน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ จะจัดซื้อเพิ่มในปี 2550-2552 ทำให้ระหว่างปี 2548-2553 หน่วยงานของรัฐไทย 15 หน่วยงาน ชื่อ GT200 หรือ Alpha 6 มาใช้รวมกันถึง 1,398 เครื่อง รวมเป็นเงินกว่า 1,134 ล้านบาท ในราคาตั้งแต่เครื่องละ 4.26 แสนบาท-1.38 ล้านบาท จนในช่วงปลายปี 2552 สังคมเริ่มตั้งคำถามถึงประสิทธิภาพของเครื่อง GT200 หลังเหตุระเบิดที่จังหวัดนราธิวาส และยะลา จึงทำให้เกิดการตรวจสอบขึ้นทั้งจากรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ และนักวิทยาศาสตร์ ซึ่งผลปรากฏว่า รัฐบาลสั่งให้หน่วยงานของรัฐยกเลิกการจัดซื้อโดยทันที แต่ในทางกลับกันผู้บัญชาการทหารบกในขณะนั้นกลับแถลงยืนยันความเชื่อมั่นว่าใช้ได้จริง (ไทยพับลิก้า, 29 มิถุนายน 2558) และปัญหาอื้อฉาวเรื่องที่สองของกองทัพ คือ กรณีการจัดซื้อเรือเหาะเรือเหาะตรวจการณ์ ในราคา 350 ล้านบาท ซึ่งถูกตั้งข้อสังเกตที่ทั้งเรื่องราคาที่จัดซื้อแพงเกินไป เมื่อเปรียบเทียบกับชนิดที่ใกล้เคียงกันที่มีราคาเพียง 30-35 ล้านบาทเท่านั้น นอกจากนั้น ยังถูกตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับตัวสินค้าว่าอาจเป็นสินค้ามือสอง เพราะสั่งซื้อและได้รับสินค้าอย่างรวดเร็วภายในเวลาไม่กี่เดือน รวมถึงการตั้งคำถามถึงความเหมาะสมในแง่ยุทธการและความคุ้มค่าที่จะนำมาใช้จริง (อิสรา, 19 มีนาคม 2553) ขณะเดียวกันกลับปรากฏข่าวที่เป็นเรื่องอื้อฉาวของกองทัพว่ากองทัพบอกคำสั่งแบบเงิบ ๆ ให้จำหน่ายเรือเหาะลำดังกล่าวหลังจากเกิดอุบัติเหตุ ซึ่งไม่สามารถซ่อมแซมให้กลับคืนสภาพเดิมได้ ทำให้เรือเหาะลำนี้ไม่ถูกใช้บินตรวจการณ์ได้แม้แต่ครั้งเดียว (ผู้จัดการออนไลน์, 18 กรกฎาคม 2556)

ดังนั้น การตั้งคำถาม การวิพากษ์วิจารณ์ และถูกตรวจสอบถึงความโปร่งใสในการดำเนินงานของกองทัพโดยภาคประชาชน จึงทำให้กองทัพได้รับผลกระทบกระเทือนและอาจสร้างความไม่พอใจให้กับกองทัพ (พิจารณาเพิ่มเติม กรณีการอื้อฉาวเรื่องทุจริตคอร์รัปชันของกองทัพหลังการรัฐประหารปี 2557 เช่น กรณีการสร้างอุทยานราชภักดี การเอื้อประโยชน์แก่ เครือญาติของทหารในกองทัพที่มีลักษณะของผลประโยชน์ทับซ้อน เป็นต้น ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ถึงความโปร่งใสจากภาคประชาชนในหลายครั้งเช่นกัน ประเด็นดังกล่าวนี้ได้ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของกองทัพโดยตรง จนเกิดความไม่พอใจให้กับผู้นำทหารโดยไม่น้อย จนปรากฏภาพเจ้าหน้าที่ทหารสั่งหยุดขบวนรถไฟของนักศึกษาจำนวนหนึ่งที่เดินทางเพื่อแสดงเจตจำนงในการเข้าไปตรวจสอบการทำงานของ

กองทัพที่อุทยานราชภักดี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และการจับกุมนักศึกษาดังกล่าวด้วย
ข้อหาการฝ่าฝืนคำสั่ง คสช.)

2) ความรู้สึกจากการถูกดูหมิ่นหรือเหยียดหยามศักดิ์ศรี

ตลอดช่วงระยะเวลาของการชุมนุมทางการเมืองในปี 2556-2557 จะปรากฏ
ภาพของผู้นำทหารบกให้สัมภาษณ์และตอบโต้ผ่านสื่อในประเด็นทางการเมืองอยู่
บ่อยครั้ง โดยเฉพาะการตอบโต้กับแกนนำกลุ่มคนเสื้อแดงที่ปราศรัยพาดพิงหรือแสดง
ความเห็นในเชิงตำหนิทหารและกองทัพ ซึ่งหากมองแบบผิวเผินแล้วการตอบโต้ไปมา
ระหว่างผู้นำทหารและแกนนำผู้ชุมนุมที่เป็นเรื่องปกติธรรมดาเมื่อเกิดการพาดพิงก็
จำเป็นต้องมีการชี้แจง แต่หากพิจารณาประวัติศาสตร์ทางการเมืองแล้วก็จะพบว่า ก็
แสดงออกถึงความไม่พอใจของผู้นำทหารก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่เป็นสิ่งรื้อทำให้ทหารตัดสินใจ
เข้าแทรกแซงทางการเมือง เนื่องจากความต้องการกอบกู้ศักดิ์ศรีและเกียรติศักดิ์ของ
ทหารหลังจากต้องตกเป็นเป้าโจมตีของฝ่ายการเมือง ดังเช่น การออกมาเตือนของ พ.อ.
วินัย สุวารี รองโฆษกกองทัพบก ก่อนวันรัฐประหารเพียง 1 สัปดาห์ ว่า “ขอเตือนผู้
กล่าวให้ร้ายกองทัพ ให้ระมัดระวังคำพูด ซึ่งถือว่าเป็นการหมิ่นเกียรติยศ และศักดิ์ศรีของ
กองทัพ ทหารทุกคนไม่สามารถยอมรับได้” (ผู้จัดการออนไลน์, 15 พฤษภาคม 2557)
เป็นต้น

ปัจจัยแวดล้อมภายนอกกองทัพ

1) รัฐบาลพลเรือนขาดเสถียรภาพไม่สามารถบริหารประเทศได้จากวิกฤต ความขัดแย้งทางการเมืองที่รุนแรง

หลังการรัฐประหารในปี 2549 เป็นต้นมา ได้เกิดกลุ่มทางการเมืองที่มีแนวคิด
และอุดมการณ์ที่แตกต่างอย่างมากมายจนก่อร่างเป็นความขัดแย้งที่ฝังรากลึกใน
สังคมไทยจนมาถึงปัจจุบัน โดยในช่วงรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ต้องเผชิญกับข้อครหาว่า
เป็นนอมินีหรือเป็นตัวแทนของ พ.ต.ท. ทักษิณ หรือระบอบทักษิณ ซึ่งเคยถูกต่อต้านจาก
กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยในช่วงก่อนการรัฐประหารปี 2549 การชุมนุม
ประท้วงรัฐบาลนายสมศรี และนายสมชาย ก่อนที่จะสลายตัวแยกออกเป็นกลุ่มใหม่

หลังรัฐบาลบริหารประเทศได้นาน รัฐบาลต้องเผชิญวิกฤตการณ์ทางการเมือง
อย่างต่อเนื่องจากการชุมนุมต่อต้านและคัดค้านรัฐบาล เช่น การชุมนุมของกลุ่มเสื้อหลาก

สี่ กลุ่มสยามสามัคคี เป็นต้น แต่ก็ไม่ทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลสันคลอน กระทั่งในปลายปี 2556 มีการผลักดันร่าง พ.ร.บ. นิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมืองฯ หรือ พ.ร.บ. นิรโทษกรรม จนส่งผลให้เกิดการคัดค้านจากนักวิชาการ นักศึกษา และประชาชนจำนวนมาก ก่อนที่จะพัฒนามาเป็นกลุ่มคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) นำโดยสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ที่มีนายสุเทพ เทือกสุบรรณ เป็นแกนนำหลัก เพื่อขับไล่รัฐบาลจนเป็นเหตุให้รัฐบาลต้องประกาศยุบสภา นอกจากนี้ ตลอดระยะเวลาของการชุมนุมของกลุ่ม กปปส. ได้มีการชุมนุมคูขนานของกลุ่มคนเสื้อแดงบริเวณสนามราชมิ่งคลาภิพาสถานซึ่งถือว่าไม่ห่างจากพื้นที่ชุมนุมของกลุ่ม กปปส. มากนัก จนส่งผลให้เกิดการเผชิญหน้าและปะทะกันอย่างรุนแรงจนทำให้มีผู้เสียชีวิตและได้รับบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก

หลังจากการประกาศยุบสภาและจัดให้มีการเลือกตั้งในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 สถานการณ์ทางการเมืองกลับไม่มีทีท่าว่าจะยุติแต่ได้เข้าสู่ขั้นรุนแรงมากขึ้น มีการปิดคุหาเลือกตั้งทั้งในวันเลือกตั้งล่วงหน้าและวันเลือกตั้งทั่วไป จนในที่สุดศาลรัฐธรรมนูญมีมติให้การเลือกตั้งดังกล่าวตกเป็นโมฆะ นอกจากนี้ยังมีเดินขบวนปิดสถานที่ราชการองค์กรสื่อ และมีการปะทะกันอย่างต่อเนื่อง มีการทำร้ายร่างกายผู้เห็นต่างทางการเมืองหรือที่รุนแรงกว่านั้นคือการใช้อาวุธสงครามของผู้ชุมนุม

จากเหตุการณ์ขัดแย้งอย่างรุนแรงตั้งแต่ปลายปี 2556-2557 นี้ ได้ส่งผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาลโดยมีน้อย นอกจากนี้ การที่รัฐบาลดำเนินนโยบายต่าง ๆ โดยไม่ฟังเสียงคัดค้านจากประชาชนก็กลายเป็นการขาดความชอบธรรมในการบริหารประเทศของรัฐบาลในทันที ซึ่งสถานการณ์เช่นนี้ยิ่งส่งผลเสียต่อรัฐบาลพลเรือนในการปกครองระบอบประชาธิปไตยและยังเป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับกองทัพในการเป็นผู้รักษาความสงบในประเทศ ท้ายที่สุด กองทัพอำศัยสถานการณ์ดังกล่าวนี้สร้างภาพลักษณ์ถึงความเป็นกลางทางการเมืองและเสนอตัวเข้ามาสร้างความปรองดอง จนต้องจบลงด้วยการรัฐประหารเมื่อเดือนพฤษภาคม 2557

2) ปัญหาความไม่โปร่งใสในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลพลเรือนที่อาจส่อไปในทางทุจริตหรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน

ตลอดระยะเวลาการบริหารงานภายใต้รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้ถูกตั้งคำถามจากสังคมอย่างมากเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ที่ผิดพลาดและอาจส่อไปในทางทุจริตคอร์รัปชันหรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน เช่น ข้อกล่าวหาในคดีทุจริตโครงการรับจำนำข้าว ซึ่งส่งผลให้รัฐต้องขาดทุนและสูญเสียเงินอย่างมหาศาล อีกทั้งยังเป็นการเอื้อผลประโยชน์แก่พวกพ้อง นอกจากนี้ชาวนาบางส่วนยังได้รับความเดือดร้อนจากการขายข้าวให้รัฐบาลแต่ไม่ได้รับเงินมาเป็นเวลานาน การบริหารจัดการน้ำที่ผิดพลาดจนเป็นเหตุให้เกิดอุทกภัยในปี 2554 การจ่ายเงินชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการชุมนุมทางการเมืองโดยไม่มีความจูงใจนักวิชาการว่าเป็นการตอบแทนกลุ่มคนเสื้อแดง การออกหนังสือเดินทางให้กับ พ.ต.ท. ทักษิณ ซึ่งถูกศาลสั่งห้ามเดินทางออกนอกประเทศ และถูกออกหมายจับในคดีก่อการร้าย และคดีอื่น ๆ ซึ่งขัดต่อระเบียบข้อบังคับกระทรวงการต่างประเทศ ว่าด้วยการออกหนังสือเดินทาง การโยกย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ พันตำแหน่ง จนเป็นเหตุทำให้นางสาวยิ่งลักษณ์ต้องพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

3) ความเป็นเผด็จการโดยรัฐสภา

คำว่า “เผด็จการรัฐสภา” ส่วนใหญ่มักจะกล่าวถึงรัฐบาลพลเรือนมากที่สุดและยังเป็นหนึ่งในคำสำคัญที่ถูกใช้ในการเมืองกรณีรัฐบาลใช้อำนาจทั้งทางฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติโดยไม่สนใจเสียงคัดค้านทั้งจากพรรคการเมืองฝ่ายค้านหรือประชาชน

ในช่วงรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ แม้จะเป็นรัฐบาลผสมจากหลายพรรคการเมือง แต่ต้องตกอยู่ในข้อกล่าวหาว่าเป็นเผด็จการรัฐสภาเช่นเดียวกับรัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ซึ่งข้อกล่าวหาเช่นนี้เกิดจากการที่รัฐบาลใช้อำนาจนิติบัญญัติในการออกกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยง่าย อีกทั้งรัฐบาลยังตั้งข้อครหาว่าออกกฎหมายที่เอื้อประโยชน์ในการเมือง โดยที่พรรคฝ่ายค้านไม่สามารถเอาชนะคะแนนเสียงในสภาได้ ถึงแม้ว่าจะเป็นอำนาจของสมาชิกรัฐสภาก็ตาม เช่น ความพยายามในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ การผลักดันร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยความปรองดองแห่งชาติ จนทำให้เกิดความวุ่นวายในที่ประชุมรัฐสภา ความพยายามในการผลักดันร่าง พ.ร.บ. นิรโทษกรรมฉบับสุดซอยที่เสนอโดยพรรคเพื่อไทย ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้รับร่างในวาระที่ 2 และ วาระ 3 ด้วยคะแนนเสียง 310 ต่อ 0 เสียง

งดออกเสียง 4 ขณะที่ ส.ส.ฝ่ายค้านลุกขึ้นทักท้วง โดยเห็นว่าเป็นการเร่งรัดลงมติ นอกจากนี้ ร่าง พ.ร.บ. ฉบับดังกล่าวยังถูกกล่าวหาว่าเป็น พ.ร.บ. ลักหลับ เนื่องจากมีการพิจารณาวาระ 2 และวาระ 3 อย่างรวดเร็วและต่อเนื่องยาวนานถึง 19 ชั่วโมง รวมถึงเป็นการพิจารณาในกลางดึก จนทำให้รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ถูกโจมตีด้วยข้อกล่าวหาว่าเป็นเผด็จการรัฐสภา ท้ายที่สุด การออก พ.ร.บ. นิรโทษกรรม ก็เป็นจุดพลิกผันทางการเมืองสำคัญจนทำให้รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ต้องประกาศยุบสภา และมีการรัฐประหารในเวลาต่อมา

4) สถาบันพระมหากษัตริย์ได้รับผลกระทบเทือน

สถาบันพระมหากษัตริย์ถือเป็นสถาบันที่มีความสำคัญและอยู่คู่กับสังคมไทยมาอย่างยาวนาน และยังเป็นสถาบันที่ได้รับการเคารพ ยกย่องและเทิดทูลจากประชาชนคนไทยมาหลายชั่วอายุคน โดยเฉพาะในช่วงสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่มีฟื้นฟูสถานะและอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ให้มีความสำคัญและศักดิ์สิทธิ์ตามความเป็นชาติทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมให้กลับมาสูงเด่นจนสามารถกลายเป็นอุดมการณ์ทางการเมืองที่สำคัญของการเมืองไทยในปัจจุบัน ดังนั้น สถาบันพระมหากษัตริย์จึงเปรียบดังสถาบันที่สูงกว่าสถาบันอื่น ๆ จึงไม่สามารถถูกละเมิดได้ ดังเช่นที่รัฐธรรมนูญหลายฉบับได้บัญญัติไว้ และเมื่อสถาบันพระมหากษัตริย์ได้รับผลกระทบกระเทือน ไม่ว่าจะเป็นการวิพากษ์วิจารณ์ การกล่าวหาใส่ร้าย การหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ หรือแม้กระทั่งเพียงการตั้งคำถาม ก็มักจะเป็นเหตุจูงใจหรือสร้างความชอบธรรมให้ทหารซึ่งมีความเป็นอนุรักษ์นิยมสูงสามารถอ้างบทบาทในการเมืองด้วยเหตุผลการพิทักษ์รักษาและปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์เอาไว้ ดังจะเห็นจากในอดีตที่การรัฐประหารแต่ตั้งแต่ปี 2490 เป็นต้นมามักอ้างถึงสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นเหตุผลในการยึดอำนาจรัฐบาลพลเรือน

นับตั้งแต่การมีรัฐบาลพลเรือนหลังการรัฐประหารในปี 2549 ได้เกิดกลุ่มทางการเมืองหลายกลุ่ม ซึ่งนอกจากการต่อสู้ทางการเมืองเพื่อหวังผลในการเปลี่ยนรัฐบาลแล้ว แต่ยังมีอีกหลายกลุ่มที่มีการต่อสู้ในอุดมการณ์ทางความคิดทั้งแนวคิดแบบเสรีนิยมประชาธิปไตยตามแบบตะวันตกและกลุ่มที่มีลักษณะของความเป็นอนุรักษ์นิยม ซึ่งในบางครั้งมีการพาดพิงสถาบันพระมหากษัตริย์อยู่บ่อยครั้ง โดยเฉพาะในช่วงรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ที่สถาบันพระมหากษัตริย์ถูกทำให้เป็นสาธารณะมากขึ้น มีการตั้งคำถาม การ

วิพากษ์วิจารณ์ รวมถึงการเสนอแนะให้รัฐบาลแก้ไขกฎหมายหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ และการปฏิรูปสถาบันพระมหากษัตริย์ ผ่านเวทีทางวิชาการ การตีพิมพ์บทความ และสื่อโทรทัศน์จนสร้างความตื่นตัวในสังคมไทยอย่างมาก ซึ่งมีทั้งการกระแสของการสนับสนุน และกลุ่มที่ไม่พอใจในการกระทำดังกล่าวโดยเฉพาะกองทัพ เห็นได้จากการให้สัมภาษณ์ สื่อของ พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา ให้กลุ่มนิติราษฎร์ยุติการเคลื่อนไหวในการแก้ไขมาตรา 112 การแสดงความไม่พอใจกรณีรายการตอบใจไทยประเทศไทย ตอนสถาบันพระมหากษัตริย์ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ทางสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส ที่มีผู้ร่วมรายการมีการกล่าวพาดพิงถึงสถาบันพระมหากษัตริย์ หรือการตั้งท้ายของประกาศยึดอำนาจโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 1/2557 ว่า “...จะยึดมั่นในความจงรักภักดี และจะปกป้อง เกิดเหตุ ดำรงรักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์อันเป็นศูนย์รวมจิตใจของประชาชนชาวไทยและทรงอยู่เหนือความขัดแย้งทั้งปวง” (ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 1/2557, 2557) เป็นต้น นอกจากนี้รัฐบาลยังต้องเผชิญข้อกล่าวหาว่าไม่จงรักภักดีอยู่บ่อยครั้ง มีหน้าซ้ำยังเพิกเฉยต่อการจัดการกับกลุ่มนักเคลื่อนไหวทางการเมืองที่กล่าวพาดพิงสถาบันพระมหากษัตริย์

5) การเปิดโอกาสหรือนำทหารเข้ามาในพื้นที่ทางการเมือง

ท่ามกลางวิกฤตการณ์ทางการเมืองหรือการชุมนุมประท้วงของประชาชนในแต่ละครั้ง รัฐบาลมักจะใช้กำลังเจ้าหน้าที่รัฐโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้รักษาความสงบของการชุมนุม แต่บ่อยครั้งรัฐบาลหลายรัฐบาลกลับพยายามนำทหารเข้ามาในพื้นที่ทางการเมืองให้กลายเป็นผู้ทำหน้าที่รักษาความสงบแทนเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยเฉพาะหลังการรัฐประหารในปี 2549 เป็นต้นมา ปรากฏภาพชัดเจนในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ ที่ใช้กำลังทหารเข้าสลายการชุมนุมของกลุ่มคนเสื้อแดงในปี 2552 และ 2553 หรือแม้กระทั่งในรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ในการประกาศใช้ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ได้ให้อำนาจทหารในการรักษาความสงบรอบพื้นที่การชุมนุม นอกจากนี้ สื่อสารมวลชนยังเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ทหารมีบทบาทในทางการเมืองเห็นได้จากการให้ความสำคัญกับผู้นำเหล่าทัพในการสัมภาษณ์หรือขอความเห็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์การเมืองในขณะนั้น ดังนั้น การเปิดโอกาสหรือนำทหารเข้ามาในพื้นที่การเมืองเช่นนี้ย่อมส่งผลให้ความเป็นทหารอาชัพลดลง และกลายเป็นทหารการเมืองมากขึ้น อันจะส่ง ผลเสียต่อความมั่นคงของการบวนการพัฒนาประชาธิปไตยในอนาคต

6) การได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มทางการเมือง

การเคลื่อนไหวทางการเมืองในการคัดค้านนโยบายของรัฐบาลหรือการชุมนุมขับไล่รัฐบาลในแต่ละครั้งหากถึงขั้นจุดแตกหักมักจะมีเสียงเรียกร้องจากประชาชนหรือกลุ่มทางการเมืองบางกลุ่มในการพยายามตั้งสถาบันทหารหรือกองทัพเข้ามาเคลื่อนไหวร่วมกับผู้ชุมนุม เนื่องจากที่ผ่านมากองทัพถือว่าเป็นองค์กรที่มีความเข้มแข็ง มีความเป็นอิสระกว่าองค์กรอื่น ๆ ในสังคม นอกจากนี้ ยังมีทรัพยากรบุคคล อาวุธยุทโธปกรณ์ที่สามารถเป็นกำลังสนับสนุนในการโค่นล้มรัฐบาลได้โดยง่าย ดังจะเห็นได้จากหลังการรัฐประหารในปี 2549 ที่ประชาชนบางส่วนออกมาแสดงความคิดเห็นและตีใจที่กองทัพทำรัฐประหาร พร้อมถ่าวยรูปลูกบาศก์ทหารและรถถัง หรือแม้กระทั่งในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ที่กลุ่มผู้ชุมนุมต่อต้านรัฐบาลได้รับการสนับสนุนจากนายทหารในราชการ (ศิวะ ศรีโสภากุล, 2559) และยังเรียกร้องให้กองทัพเข้าแทรกแซงการเมืองหรือยึดอำนาจรัฐบาล การพยายามใช้ช่องว่างทางกฎหมายเพื่อเปิดทางให้คนนอกสามารถเป็นนายกรัฐมนตรีได้ นอกจากนี้ ยังปรากฏความร่วมมือของกลุ่มผู้ชุมนุมต่อต้านรัฐบาลกับผู้นำกองทัพในการเตรียมการยึดอำนาจด้วย โดยนายสุเทพ เทือกสุบรรณ แกนนำกลุ่ม กปปส. ได้เปิดเผยหลังการรัฐประหารในปี 2557 ว่า “ก่อนกฎอัยการศึกจะประกาศใช้ พล.อ.ประยุทธ์บอกผมว่า คุณสุเทพและมวลชนผู้สนับสนุน กปปส. เหนื่อยมามากพอแล้ว ตอนนี้เป็นหน้าที่ของกองทัพที่จะรับช่วงทำหน้าที่ต่อ” นอกจากนี้ ยังกล่าวต่อว่า “ทาง กปปส.ได้หารือกับ พล.อ.ประยุทธ์ ตั้งแต่ปี 2553 แล้วว่า ถอดรีดระบอบทักษิณ ปฏิรูปประเทศ ต่อต้านการคอร์รัปชันและสลายขั้วความขัดแย้งระหว่างสีได้อย่างไร” ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการเตรียมการที่จะโค่นล้มรัฐบาลมาเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้ว อย่างน้อยตั้งแต่สมัยที่นางสาวยิ่งลักษณ์เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม (Bangkok Post, 2014, June 23) ดังนั้น หลังการรัฐประหาร ผู้ชุมนุมจำนวนไม่น้อยได้แสดงออกถึงความยินดีไม่ต่างจากการรัฐประหารในปี 2549

7) การขยายของชนชั้นกลางใหม่

ตลอดระยะเวลากว่า 1 ทศวรรษก่อนการรัฐประหารในปี 2557 พบว่า มีการเปลี่ยนแปลงของโลกอย่างมาก โดยเฉพาะความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี ทำให้เกิดกลุ่มทุนใหม่ขึ้นในสังคมและขยายอย่างต่อเนื่องในภูมิภาคต่างจังหวัด จนเกิดการเลื่อนฐานะหรือเคลื่อนย้ายอำนาจของชนชั้นกลางใหม่ เข้ามาแทนที่ชนชั้น

กลางเดิม จนกลายเป็นการต่อสู้ระหว่างชนชั้นเกิดขึ้น ซึ่งความขัดแย้งนี้เกิดขึ้นมาจากความเห็นต่อการวาดฝันอนาคตทางการเมืองที่แตกต่างอย่างสุดขั้วระหว่างชนชั้นกลางเก่าและชนชั้นกลางใหม่ที่ฝ่ายหนึ่งอยากเห็นบ้านเมืองพัฒนาไปในทางที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น โดยคำนึงถึงเสียงประชาชนเป็นหลักและไร้กระบวนการแทรกแซงจากอำนาจนอกระบบ รวมถึงการสร้างสังคมให้มีความเสมอภาคกัน ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งต้องการเห็นอนาคตของประเทศที่ปราศจากการคอร์รัปชัน รัฐบาลจะต้องเป็นคนดีมีความซื่อสัตย์ ส่วนการสร้างสังคมให้มีความเสมอภาคจึงไม่ใช่เรื่องใหญ่หรือจำเป็นโดยเฉพาะในทางการเมือง นอกจากนี้ ชนชั้นกลางเก่าพยายามที่จะต่อสู้กับชนชั้นกลางใหม่ (ชนชั้นกลางระดับล่าง) ซึ่งส่วนใหญ่มีแนวคิดเสรีนิยมที่กำลังก่อร่างสร้างตัวขึ้น แม้พวกเขาจะเคยอยู่ฝั่งประชาธิปไตยมาก่อน แต่ก็ค่อยๆ แยกตัวออกไปและไปพึ่งพิงและสนับสนุนทหารแทน (ประชาไท, 8 ตุลาคม 2559)

บทสรุปและอภิปรายผล

นับตั้งแต่การรัฐประหารปี 2549 เป็นต้นมา พบว่า ทหารได้เข้ามามีบทบาทและอิทธิพลทางการเมืองมาโดยตลอด จากการวางรากฐานผ่านรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ ที่เอื้อประโยชน์แก่กองทัพ แม้จะมีรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้ง โดยเฉพาะสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่สามารถชนะการเลือกตั้งอย่างถล่มทลายและมีคะแนนเสียงในสภาผู้แทนราษฎรมากกว่ากึ่งหนึ่ง แต่การกระบวนการขับเคื้อนประชาธิปไตยและการจัดความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารตามระบอบประชาธิปไตยก็ไม่มีเป็นอย่างราบรื่นนัก ด้วยข้อขัดขัดทางด้านกฎหมายและความเกรงใจต่อกองทัพ มีหน้าซ้ำรัฐบาลพลเรือนมีลักษณะของความพยายามในการประนีประนอมกับกองทัพ โดยหลีกเลี่ยงหรือเพิกเฉยต่อปฏิรูปกองทัพหรือการตัดต่อผลประโยชน์ของกองทัพ ก็ทำให้กองทัพดำรงอยู่ในการเมืองต่อไป นอกจากนี้ การที่รัฐบาลพลเรือนเปิดโอกาสและนำทหารเข้ามาอยู่ในพื้นที่การเมืองยังส่งผลให้ทหารกลายเป็นทหารการเมืองมากกว่าทหารอาชีพ หากพิจารณาถึงปัจจัยและเงื่อนไขที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารแล้ว ก็พบว่า ส่วนใหญ่มาจากปัจจัยแวดล้อมภายนอกกองทัพทั้งสิ้น

ส่วนหนึ่งเนื่องจากรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ มีท่าทีประนีประนอมกับกองทัพ การไม่เข้าไปก้าวก่ายผลประโยชน์ของกองทัพโดยตรงทำให้เงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงจึงไปอยู่ที่สถานะของรัฐบาลพลเรือนและปัจจัยด้านอื่น ๆ เช่น ความชอบธรรมของรัฐบาล การมีเสถียรภาพ สถาบันพระมหากษัตริย์ได้รับผลกระทบกระเทือน รวมถึงการได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในการแทรกแซงทางการเมืองก็เป็นสิ่งจำเป็นและเป็นสิ่งรองรับกับผลของการกระทำที่เกิดขึ้นและไม่เป็นผลเสียต่อกองทัพ ทำให้กองทัพตัดสินใจเข้าแทรกแซงทางการเมืองโดยการรัฐประหารรัฐบาลพลเรือนในปี 2557 ซึ่งสอดคล้องกับ Forster ที่มองว่าเมื่อใดที่รัฐบาลพลเรือนไม่สามารถในการบริหารประเทศได้อย่างปกติหรือมีความละเลยหรือเพิกเฉยในการที่จะควบคุมทหารแล้วก็เท่ากับว่ารัฐบาลยอมรับกับการสร้างเงื่อนไขที่จะทำให้ระบอบอำนาจนิยมก่อตัวขึ้นหรือหวนกลับคืนมาอีกครั้ง

ดังนั้น การที่จะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารมีเสถียรภาพอยู่อย่างมั่นคง หนึ่งในหลักการสำคัญคือฝ่ายพลเรือนต้องมีอำนาจเหนือฝ่ายทหาร และทหารต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของพลเรือน หากเมื่อใดที่ทหารมีอำนาจมากกว่าพลเรือนแล้วย่อมจะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหาร ทั้งยังกระทบต่อการเสริมสร้างเสถียรภาพในระบอบประชาธิปไตย ยิ่งไปกว่านั้น หากฝ่ายพลเรือนละเลยหรือเพิกเฉยต่อการจัดความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหาร รวมถึงการให้อำนาจแก่ทหารหรือสถาบันทหารมากเกินไป โอกาสที่ทหารและกองทัพจะเข้าแทรกแซงทางการเมืองเพื่อแสวงหาอำนาจ กำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เอื้อประโยชน์ต่อกองทัพ หรือการข่มขู่ คุกคามฝ่ายพลเรือนย่อมมีสูง ซึ่งทหารจะกลายเป็นอุปสรรคในการขัดขวางการพัฒนาประชาธิปไตยไปในทันที อันตรายเป็นยิ่งกว่านั้น หากพลเรือนให้อำนาจทหารอย่างเบ็ดเสร็จแล้ว ก็ย่อมจะนำมาซึ่งการใช้กำลังที่รุนแรง การยึดอำนาจ หรือรัฐประหาร รัฐบาลพลเรือน และการสถาปนาอำนาจระบอบการปกครองแบบเผด็จการทหาร จนกลายเป็นวัฏจักรที่วนเวียนอย่างไม่สิ้นสุด

ข้อเสนอแนะเพื่อการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน และทหารในระบอบประชาธิปไตย

จากการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารหลังการรัฐประหารปี 2549 ในข้างต้น แม้จะพบว่าในปี 2557 ทหารจะควบคุมอำนาจทางการเมืองเหนือพลเรือนเอาไว้ แต่ผู้เขียนจะขอเสนอแนะแนวทางเพื่อให้รัฐบาลพลเรือนในอนาคตได้มีการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารให้เกิดดุลยภาพในระบอบประชาธิปไตยและป้องกันการสร้างเงื่อนไขที่นำไปสู่การเข้าแทรกแซงทางการเมืองในอนาคตซึ่งข้อเสนอแนะบางส่วนนี้ได้หยิบยกมาจาก ศิวซ์ ศรีโศคนกุล (2559) ดังนี้

1. การปฏิรูปกองทัพ ด้วยการสร้างความเป็นวิชาชีพของทหาร การสร้างนิยามใหม่ให้แก่บทบาทของกองทัพและปรับโครงสร้างกองทัพให้เป็นสถาบันที่มีบทบาททางการเมืองน้อยลงและอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลพลเรือน การปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติการ การสร้างวินัยให้แก่ทหารทุกระดับและกำหนดความรับผิดชอบที่ทหารมีต่อปฏิบัติการของตน การส่งเสริมการฝึกอบรมให้ทหารมีความเชี่ยวชาญพิเศษเฉพาะด้านมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้ทหารเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมืองน้อยลง และทหารจะหันมาสนใจไปที่ความเป็นอาชีพและกิจกรรมทางทหารมากขึ้น รวมไปถึงการปรับลดงบประมาณและการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ของทหารในช่วงที่ไม่มีภาวะสงคราม และการปรับลดกำลังพลและขนาดกองทัพให้เล็กลง อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปนี้จะต้องเปิดโอกาสให้กองทัพซึ่งมีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางและยุทธศาสตร์การปฏิรูปกองทัพด้วย นอกจากนี้ รัฐบาลพลเรือนจะต้องนำทหารออกจากพื้นที่ทางการเมืองโดยไม่ใช้ทหารเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพของรัฐบาลหากเกิดวิกฤตความขัดแย้งทางการเมืองขึ้น แต่ควรใช้กำลังตำรวจในการรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นหลักแทน

2. การสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนในเข้ามามีส่วนการตรวจสอบกองทัพ ตั้งแต่เปิดโอกาสให้ตัวแทนจากภาคประชาชนเข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการในหน่วยงานความมั่นคงของกองทัพ การเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีร่วมตรวจสอบความโปร่งใสและความคุ้มค่าในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของกองทัพหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกองทัพ รวมถึงการสร้างความรู้ข้อมูลของกองทัพ เป็นต้น

3. การรักษาความชอบธรรมในการบริหารประเทศของรัฐบาลพลเรือน โดยรัฐบาลจะต้องไม่กระทำการใด ๆ ให้ถูกกล่าวหาว่าเอื้อผลประโยชน์แก่พวกพ้องหรือการทุจริตคอร์รัปชัน การไม่รวบอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จนกลายเป็นเผด็จการรัฐสภาและต้องฟังเสียงเรียกร้องจากประชาชนทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียมกัน การหลีกเลี่ยงการแทรกแซงกิจการภายในของกองทัพ หรือการพาดพิงถึงสถาบันพระมหากษัตริย์ที่อาจส่งผลกระทบต่อความไม่พอใจให้แก่กองทัพและประชาชนได้

เอกสารอ้างอิง

- “เกษียร เตชะพีระ วิเคราะห์ชนชั้นกลางเก่า vs. ใหม่ ประชาธิปไตยและพระราชอำนาจ” .(8 ตุลาคม 2559). ประชาไท. สืบค้นจาก <http://prachatai.com/journal/2016/10/68257>
- “เก้าอี้ “ปลัดกลาโหม” จุตแตกหัก “พล.อ.อ.สุกำพล-พล.อ.เสถียร” เกมชิงอำนาจ-ผลประโยชน์ในกองทัพ”. (27 สิงหาคม 2555). ไทยพับลิก้า. สืบค้นจาก <http://thaipublica.org/2012/08/conflict-of-the-new-permanent-defence-secretary>
- ““บิ๊กตู่” ชุ่มเจียบบอนุมัติจำหน่าย “เรือเหาะ” ผลาญ 450 ล. แต่ไม่เคยใช้งานจริงแม้แต่ครั้งเดียว”. (18 กรกฎาคม 2556). ผู้จัดการออนไลน์. สืบค้นจาก www.manager.co.th/politics/viewnews.aspx?NewsID=9560000088130
- ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 1/2557 เรื่อง การควบคุมอำนาจประเทศ. (2557, 21 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 131 ตอนพิเศษที่ 83 ง. หน้า 1-2.
- ““ประยุทธ์” วอนประณาม “กองกำลังติดอาวุธ” จ่อตอบโต้เต็มรูปแบบ-ร้องหาทางออกประเทศด้วยสันติ”. (15 พฤษภาคม 2557). ผู้จัดการออนไลน์. สืบค้นจาก www.manager.co.th/politics/ViewNews.aspx?NewsID=9570000053936

พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พุทธศักราช 2551. (2551, 1
กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 125 ตอนที่ 26 ก. หน้า 35-50.

ภาณุวัฒน์ พันธุ์ประเสริฐ. 2557. **ทหารกับการเมืองในอินโดนีเซีย: อดีต ปัจจุบัน**

อนาคต. ใน ชัยนันทน์ วรรณะภุติ, และ สมัคร กอเข้ม (บรรณาธิการ), อาเซียน
เสวนา. เชียงใหม่: ศูนย์อาเซียนศึกษา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ภาณุวัฒน์ พันธุ์ประเสริฐ. 2558. **ทหาร การเมือง และประชาธิปไตยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: ทำความเข้าใจผ่านแนวคิดการควบคุมทหารโดยพลเรือน.** ใน ชัยนันทน์

วรรณะภุติ, และ สมัคร กอเข้ม (บรรณาธิการ), อาเซียนปริทัศน์. เชียงใหม่:
ศูนย์อาเซียนศึกษา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

“มหากาพย์ GT200 “ไม่ล้างปาข้า” พันล้าน กับ “สิ่งลึกลับ” ที่ยังเอาผิดใครไม่ได้”. (29
มิถุนายน 2558). ไทยพับลิก้า. สืบค้นจาก <http://thaipublica.org/2016/06/gt200-29-6-2559>

โยชิฟูมิ ทามาตะ. (2557). **รัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549: การแต่งตั้งโยกย้าย**

นายทหารในกองทัพกับการแทรกแซงการเมืองในประเทศไทย. แปลโดย
Pop Anan. ฟ้าเดียวกัน, 12 (2-3), 186-224.

วาสนา นาน่วม. 2556. **Soldiers Never Die ได้อึ้งท้อปู้ต.** กรุงเทพฯ: มติชน.

วิลาวัณย์ ยี่ทอง. 2556. **บทบาทของรัฐบาลพลเรือนในการสร้างดุลยภาพความสัมพันธ์**

ระหว่างพลเรือนและทหารในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย. วิทยานิพนธ์
ปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศิวัช ศรีโกคางกุล. 2559. **สังคมไทยกับการสร้างความปรองดองภายหลังเหตุการณ์การ**

สลายการชุมนุมในปี 2553. ใน ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (บรรณาธิการ), พื้นที่
สันติวิธี/หนทางสังคมไทย ความรู้ ความลับ ความทรงจำ. กรุงเทพฯ: ของเรา.

“สงสัย ทบ.ซื้อเรือเหาะ “มือสอง” เทียบราคาต่อแพ่งเกินจริง 8 เท่า”. (19 มีนาคม

2553). สำนักข่าวอิสรา. สืบค้นจาก [https://www.isranews.org/south-
news/scoop/1650-qq-8.html](https://www.isranews.org/south-news/scoop/1650-qq-8.html)

สุรชาติ บำรุงสุข. 2540. **สังคมต้องรู้เรื่องทหาร: ทำไม-อย่างไร.** กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและ
ผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก.

สุรชาติ บำรุงสุข. 2551. **ไตรสรณคมน์ทหาร รัฐประหาร และการเมืองไทย**. กรุงเทพฯ: สถาบันปรีดี พนมยงค์.

Finer, S. E. 1976. **The Man on Horseback: the Role of the Military in Politics** (2 ed.). London: Penguin.

Forster, A.W. 2006. **Armed Forces and Society in Europe**. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Huntington, S. P. 1957. **The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations**. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Stepan, A. 1973. **The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion**. In Alfred Stepan, Ed. *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future*. New Haven: Yale University Press.

“Suthep in talks with Prayuth ‘since 2010’”. (2014, June 23). Bangkok Post, p. 1.