

ทหารและกองทัพในบริบทของรัฐธรรมนูญไทย

<https://epubliclaw.com/article/29/12/2022/1173/>

เขมภัทร ทฤษฎิคุณ, 13 ธันวาคม 2565

ทหารและกองทัพเป็นตัวแสดงสำคัญตัวหนึ่งในการเมืองไทย โดยเฉพาะในช่วงนับตั้งแต่การรัฐประหาร 2490 เป็นต้นมา บทบาทของทหารและกองทัพในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้นและกลายมาเป็นสถาบันที่มีความสำคัญถึงขนาดถูกกำหนดบทบาทไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการย้ำเตือนความสำคัญของทหารและกองทัพ รวมถึงเป็นการสร้างตำแหน่งแห่งที่ให้กับทหารและกองทัพในสังคมไทยโดยผูกพันไว้กับรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างและรูปร่างหน้าตาของประเทศ (รัฐ) ในขณะเดียวกัน เมื่อพิจารณาในเชิงวัฒนธรรม ทหารและกองทัพเป็นสถาบันที่มีอิทธิพลมากและเป็นผู้เล่นสำคัญในการเมืองไทย

ทหารและกองทัพกับรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร

นับตั้งแต่การอภิวัฒน์เปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินสยามในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาแล้วทั้งสิ้น 13 ฉบับ โดยนับตั้งแต่การรัฐประหาร 2490 บทบาทของกองทัพได้มีความสำคัญท่ามกลางสถานการณ์การเมืองที่ไม่แน่นอน ณ ขณะนั้น ในฐานะตัวแปรสำคัญที่เปลี่ยนแปลงสถานการณ์ทางการเมืองไทยและเป็นจุดเริ่มต้นของวัฏจักรแห่งความชั่วร้าย (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2565)

เมื่อสถานการณ์ทางการเมืองได้เปิดบทบาทให้ทหารเข้ามามีส่วนสำคัญในทางการเมืองไทย ทหารและกองทัพได้เริ่มต้นฝังตัวเป็นส่วนหนึ่งในรัฐธรรมนูญไทย ปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492^[1] โดยกำหนดบทบาทของทหารและกองทัพไว้ในบทบัญญัติเรื่องหน้าที่ของชนชาวไทยและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งไม่เคยปรากฏมาก่อนในรัฐธรรมนูญไทย

ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้มีบทบัญญัติที่สำคัญเกี่ยวกับทหารและกองทัพปรากฏอยู่ใน 4 ลักษณะ ได้แก่

- เรื่องที่ 1 การกำหนดหน้าที่ให้บุคคลเป็นทหาร กำหนดไว้ในมาตรา 57 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492
- เรื่องที่ 2 การกำหนดความจำเป็นในการมีกองกำลังทหารให้มีเท่าที่จำเป็น กำหนดไว้ในมาตรา 58 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492
- เรื่องที่ 3 การกำหนดให้ทหารเป็นของชาติโดยอยู่ในบังคับบัญชาของพระมหากษัตริย์ไม่ขึ้นต่อเอกชน คณะบุคคลหรือพรรคการเมืองใดๆ^[4] ซึ่งรวมถึงการกำหนดมิให้เอกชน คณะบุคคล และพรรคการเมืองจะนำทหารไปเป็นเครื่องมือไม่ได้ กำหนดไว้ในมาตรา 61 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

ทหารและกองทัพในบริบทของรัฐธรรมนูญไทย

เขียนโดย เขมภัทร ทฤษฎีคุณ

- เรื่องที่ 4 การกำหนดบทบาทหน้าที่ของทหารพึงใช้เพื่อการรบหรือการสงคราม หรือเพื่อปราบปรามการจลาจล และจะใช้ได้ก็แต่โดยกระแสนพระบรมราชโองการ กำหนดไว้ในมาตรา 60 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

บทบัญญัติทั้ง 4 เรื่องนี้ได้กลายมาเป็นต้นแบบให้กับรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มา ให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับทหารและกองทัพในลักษณะเดียว อย่างไรก็ตาม ในบางช่วงเวลาบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวอาจจะมีเนื้อหาแตกต่างกันไปบ้างและบางเรื่องอาจจะไม่ได้ถูกบัญญัติเอาไว้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับอิทธิพลทางการเมืองของทหารและกองทัพในเวลานั้นๆ แต่สิ่งนี้สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของทหารและกองทัพได้ถูกผนวกไว้เป็นส่วนหนึ่งของสถาบันการเมืองสำคัญตามกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างและรูปร่างหน้าตาของรัฐ พึงสังเกตไว้ว่า การเข้ามามีบทบาทของทหารในทางกฎหมายมักจะมาภายหลังจากการมีรัฐประหาร อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 หรือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ ก็ลอกเลียนแบบตามๆ กันมา (ภาพถ่ายบทความ)

นอกจากนี้ พึงสังเกตว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจกับทหารและกองทัพเอาไว้มาก แต่นัยดังกล่าวนี้มีความสำคัญในเชิงวัฒนธรรม ซึ่งส่งผลต่อตำแหน่งแห่งที่ของทหารและกองทัพในการเมืองไทย

ทหารและกองทัพในรัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรมไทย

นอกจากบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว รัฐธรรมนูญยังประกอบไปด้วยมิติเชิงวัฒนธรรมในฐานะข้อกำหนดของความสัมพันธ์เชิงอำนาจในสังคมหนึ่งๆ (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2563, น.115) การพิจารณารัฐธรรมนูญในมิตินี้จึงเป็นการพิจารณาระเบียบในความเป็นจริงของสังคมหนึ่งว่ามีลักษณะเป็นเช่นไร

นิธิ เอียวศรีวงศ์ นักวิชาการที่มีชื่อเสียงของประเทศไทยได้อธิบายว่า ทหารและกองทัพเป็นอิทธิพลหรืออำนาจที่ไม่มีกฎหมายหรือประเพณีรองรับอย่างหนึ่ง ซึ่งโดยทั่วไปแล้วในระบอบการปกครองใดๆ ยกเว้นเผด็จการ ทหารและกองทัพจะมีส่วนแบ่งของอำนาจอธิปไตยเสมอ (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2563, น.131)

ลักษณะดังกล่าวนี้สอดคล้องกับลักษณะของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทยที่เกี่ยวกับทหารและกองทัพ กล่าวคือเมื่อเปรียบเทียบกับสถาบันอื่นๆ ในการเมืองไทย ทหารจะมีอำนาจอยู่เพียงเล็กน้อยเท่านั้น โดยอำนาจที่กำหนดไว้จะมีลักษณะเป็นการบ่งชี้ในเชิงความสำคัญ แต่ไม่ได้มีอำนาจพิเศษใดๆ รองรับ อาทิ ในรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้รองรับอำนาจพิเศษของกองทัพในการเข้ามามีการบริหารประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉินเอาไว้ (อรรถกถา วันทนะสมบัติ, 2558)

เมื่อพิจารณาในเชิงวัฒนธรรมไทยทหารและกองทัพเป็นประติมากรรมใหม่ของรัฐไทยที่เพิ่งเกิดขึ้นมาได้ไม่นานในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวหรือรัชกาลที่ 5 ในฐานะเป็นกลไกหนึ่งในการก่อตั้งรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์

อย่างไรก็ดี นิธิ เอียวศรีวงศ์ ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ทหารและกองทัพเป็นสถาบันการเมืองที่พิเศษกว่าสถาบันอื่นๆ เพราะแม้ว่ากองทัพจะเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการ (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2563, น.132) ซึ่งเป็นกลไกของการเป็นรัฐสมัยใหม่ (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2557, น.9 และ 27) แต่ทหารและกองทัพเป็นกลุ่มตัวแสดงทางการเมืองที่พิเศษกว่าข้าราชการทั่วไป กล่าวคือทหารและกองทัพไม่มีขอบเขตอำนาจเหนือพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งภายในประเทศ ในขณะเดียวกันกองทัพแม้จะมีอำนาจตามกฎหมาย

ทหารและกองทัพในบริบทของรัฐธรรมนูญไทย

เขียนโดย เขมภัทร ทฤษฎีคุณ

หรือประเพณีน้อย แต่มีการสะสมอิทธิพลอย่างรวดเร็ว และอิทธิพลของทหารและกองทัพนั้นถูกมองแตกต่างจากข้าราชการทั่วไปที่อาจจะถูกมองว่าฉ้อฉล แต่ทหารและกองทัพกลับถูกสังคมมองในแง่ที่ดีกว่า โดยสังคมมองว่ากองทัพไม่ใช่ผู้ปกครองแต่อยู่ในสถานะของผู้ปกป้อง (เปรียบเสมือนพ่อขุน) ซึ่งคนไทยบางส่วนก็ยินดีและยอมรับการใช้อำนาจของทหารและกองทัพไปใช้ในการจัดข้าราชการที่ฉ้อฉล (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2563, น.132-133)

การมีอิทธิพลแต่ไม่ได้มีอำนาจตามกฎหมายหรือประเพณีมากเช่นสถาบันอื่นๆ ทำให้ทหารและกองทัพไม่ถูกตระหนักถึงอิทธิพลที่แผ่ขยายออกไปเท่ากับข้าราชการกลุ่มอื่นๆ ฉะนั้น ทหารและกองทัพบ่อยครั้งจึงหลุดลอยไปจากการถูกตรวจสอบ (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2563, น.133-134)

ในทางกลับกัน อิทธิพลของทหารจะได้รับการยอมรับเสมอตราบเท่าที่ทหารไม่กลายเป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายหรือประเพณี เพราะจะทำให้สถานะของทหารกลายมาเป็นผู้ปกครอง และทหารจะไม่กลายเป็นผู้มีอิทธิพลที่เข้ามาควบคุมการใช้อำนาจ แต่กลายเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจที่ฉ้อฉล ในลักษณะเช่นนี้การเมืองไทยจึงไม่ยอมรับอำนาจของทหาร ซึ่งทำให้ความนิยมในทหารลดลง (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2563, น.133-134) จนในท้ายที่สุดจึงมีความพยายามขจัดทหารออกจากอำนาจ ดังเช่นในช่วงเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 การพยายามขับไล่รัฐบาลทหารของจอมพล ถนอม กิตติขจร หรือการที่มีสมาชิกวุฒิสภามาจากทหารและกองทัพในปัจจุบัน ซึ่งถูกวิพากษ์วิจารณ์และแสดงความคิดเห็นว่าไม่เหมาะสม

เมื่อพิจารณาบทบาทของทหารและกองทัพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่างๆ ประกอบกับรัฐธรรมนูญในมิติวัฒนธรรมไทย จะเห็นได้ว่า แม้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้นทหารและกองทัพอาจจะมีอำนาจมาก แต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้นได้สร้างตำแหน่งแห่งที่ให้กับทหารและกองทัพในฐานะสถาบันอย่างหนึ่งที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญ แม้จะไม่ได้มีอำนาจเช่นเดียวกันสถาบันอื่นๆ

อาทิ สถาผู้แทนราษฎร ศาล คณะรัฐมนตรี หรือบรรดาองค์กรอิสระ แต่กระบวนการนี้ได้ยกระดับความสำคัญของทหารและกองทัพให้เป็นส่วนหนึ่งในสถาบันภายใต้รัฐธรรมนูญ ประกอบกับเมื่อพิจารณาในมิติวัฒนธรรมการเมืองไทยจะเห็นได้ว่า ในระเบียบแห่งอำนาจในสังคมไทย ทหารและกองทัพมีส่วนสำคัญที่เป็นอิทธิพลในฐานะของผู้ปกป้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปกป้องประชาชนจากอำนาจอันฉ้อฉลของข้าราชการ ซึ่งรวมถึงนักการเมืองต่างๆ

สิ่งนี้เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ทหารเป็นผู้เล่นสำคัญในทางการเมืองไทย ทั้งในฐานะผู้ปกป้อง และไม่ถูกตรวจสอบภายใต้กระบวนการต่างๆ อีกด้วย

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับทหารและกองทัพ

รัฐธรรมนูญ	ทหารเป็น ของชาติ	การมีทหาร เท่าที่จำเป็น	การมีทหารและหน้าที่ ของกองทัพและทหาร	หน้าที่ของชาวไทย ในการเป็นทหาร
พระราชบัญญัติธรรมนูญฯ				
รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2475				
รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2489				
รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492				
รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม				
รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2511				
รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2517				
รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2519				
รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2521				
รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2534				
รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540				
รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550				
รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2560				

ที่มา: รวบรวมโดยผู้เขียน

ทหารและกองทัพในบริบทของรัฐธรรมนูญไทย

เขียนโดย เขมภัทร ทฤษฎีคุณ

เชิงอรรถ

^[1] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นมาภายหลังจากรัฐประหารล้มล้างการปกครองของรัฐบาลของพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์.

รายการอ้างอิง

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (2557) การเป็นสมัยใหม่กับแนวคิดชุมชน. กรุงเทพฯ: สร้างสรรค์.

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. (2563). “รัฐประหาร 2490: หัวเลี้ยวหัวต่อสำคัญของการเมืองไทย.” สถาบันปรีดี พนมยงค์, 8 ธันวาคม 2565. เข้าถึงใน <https://pridi.or.th/th/content/2020/11/487>

นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2563) ชาติ เมืองไทย แบบเรียน และอนุสาวรีย์ ว่าด้วยวัฒนธรรม รัฐ และรูปการจิตสำนึก. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: มติชน.

อรรถณัฐ วันทนะสมบัติ. (2558). “มองพม่า: สืบทอดอำนาจเผด็จการทหาร ผ่านรัฐธรรมนูญ-การเลือกตั้ง-อ้างปฏิรูป.” TCIJ, 8 ธันวาคม 2565. เข้าถึงใน <https://www.tcijthai.com/news/2015/13/scoop/5733>

เกี่ยวกับผู้เขียน

เขมภัทร ทฤษฎีคุณ, นักวิจัยอาวุโสประจำฝ่ายกฎหมายเพื่อการพัฒนาสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) เขมภัทรมีความสนใจความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับเศรษฐศาสตร์สังคม และการเมือง